

FOM-Edition

Gottfried Richenhagen
Michael Dick *Hrsg.*

Public Management im Wandel

Auf dem Weg zur Agilität in der
öffentlichen Verwaltung



Springer Gabler

FOM-Edition

FOM Hochschule für Oekonomie & Management

Reihe herausgegeben von

FOM Hochschule für Oekonomie & Management, Essen, Deutschland

Bücher, die relevante Themen aus wissenschaftlicher Perspektive beleuchten, sowie Lehrbücher schärfen das Profil einer Hochschule. Im Zuge des Aufbaus der FOM gründete die Hochschule mit der *FOM-Edition* eine wissenschaftliche Schriftenreihe, die allen Hochschullehrenden der FOM offensteht. Sie gliedert sich in die Bereiche Lehrbuch, Fachbuch, Sachbuch, International Series sowie Dissertationen. Die Besonderheit der Titel in der Rubrik Lehrbuch liegt darin, dass den Studierenden die Lehrinhalte in Form von Modulen in einer speziell für das berufsbegleitende Studium aufbereiteten Didaktik angeboten werden. Die FOM ergreift mit der Herausgabe eigener Lehrbücher die Initiative, der Zielgruppe der studierenden Berufstätigen sowie den Dozierenden bislang in dieser Ausprägung nicht erhältliche, passgenaue Lehr- und Lernmittel zur Verfügung zu stellen, die eine ideale und didaktisch abgestimmte Ergänzung des Präsenzunterrichtes der Hochschule darstellen. Die Sachbücher hingegen fokussieren in Abgrenzung zu den wissenschaftlich-theoretischen Fachbüchern den Praxistransfer der FOM und transportieren konkrete Handlungsimplicationen. Fallstudienbücher, die zielgerichtet für Bachelor- und Master-Studierende eine Bereicherung bieten, sowie die englischsprachige *International Series*, mit der die Internationalisierungsstrategie der Hochschule flankiert wird, ergänzen das Portfolio. Darüber hinaus wurden in der FOM-Edition jüngst die Voraussetzungen zur Veröffentlichung von Dissertationen aus kooperativen Promotionsprogrammen der FOM geschaffen.

Weitere Bände in der Reihe <https://link.springer.com/bookseries/12753>

Gottfried Richenhagen · Michael Dick
(Hrsg.)

Public Management im Wandel

Auf dem Weg zur Agilität in der
öffentlichen Verwaltung

Hrsg.
Gottfried Richenhagen
FOM Hochschule
Essen, Deutschland

Michael Dick
Otto-von-Guericke-Universität
Magdeburg, Deutschland

ISSN 2625-7114

ISSN 2625-7122 (electronic)

FOM-Edition

ISBN 978-3-658-36662-9

ISBN 978-3-658-36663-6 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-36663-6>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en), exklusiv lizenziert durch Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2022

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Angela Meffert

Springer Gabler ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Vorwort

In diesem Sammelband haben wir den Versuch unternommen, wissenschaftliche Exzellenz mit disziplinübergreifendem Arbeiten und aktuellen Praxisbezügen zu verbinden. Er hat zum Ziel, verschiedene Aspekte der Organisation einerseits und der individuellen Arbeitssituation andererseits im Kontext neuer Anforderungen an die öffentliche Verwaltung abzubilden, dabei auf wichtige Gestaltungsaufgaben hinzuweisen und mögliche Handlungsansätze aufzuzeigen. Dazu versammelt er aktuelle Forschungs- und Diskussionsbeiträge, die eine Brücke zwischen etablierten Konzepten der Arbeits- und Organisationsforschung und den Diskursen im New Public Management schlagen. Die Autorinnen und Autoren haben in gemeinsamen Projekten erfahren, wie fruchtbar die Verbindung dieser Forschungsfelder sein kann, wenn beide sich aufeinander einlassen. In diesem Sinne wurden Forscherinnen und Forscher eingeladen, Beiträge einzureichen, die dann ein anonymes doppeltes Peer-Review durchlaufen haben.

Der Band gliedert sich in drei Teile: Im ersten Teil werden die theoretischen und praktischen Zusammenhänge rekapituliert, die die neuen Managementansätze in der öffentlichen Verwaltung begründen. Dabei sind Widersprüche und Spannungsfelder deutlich geworden, die differenzierte Konzepte und variable Instrumente erfordern. Im zweiten Teil werden die Bedingungen, Anforderungen und Belastungen an Organisation und Personal genauer betrachtet, während im dritten Teil Umsetzungsbeispiele in Fallstudien zu finden sind.

Wir danken folgenden Gutachterinnen und Gutachtern für ihre Unterstützung:

- Prof. Dr. Rüdiger Buchkremer
- Prof. Dr. Egon Endres
- Prof. Dr. John Erpenbeck
- Prof. Dr. Andreas Gourmelon
- Prof. Dr. Stefan Heinemann
- Prof. Dr. Benedikt Hell
- Prof. Dr. Herman Hill
- Prof. Dr. Bernd Kriegesmann
- Carina Kröber

- Prof. Dr. Philipp Pohlenz
- Prof. Dr. Isabella Proeller
- Prof. Dr. Thomas Russack
- Dr. Kim-Oliver Tietze
- Nathalie Weisenburger
- Prof. Dr. Fritz Westermann
- Prof. Dr. Rüdiger von der Weth

Den Leserinnen und Lesern wünschen wir eine aufschlussreiche Lektüre. Gerne hören wir von Ihnen, seien es nun Kritik und Verbesserungsvorschläge oder auch Lob und Fragen.

im März 2022

Gottfried Richenhagen
gottfried.richenhagen@fom.de
Michael Dick
michael.dick@ovgu.de

Inhaltsverzeichnis

Teil I Standortbestimmung zwischen Theorie und Praxis agilen öffentlichen Verwaltungshandelns	
1 Public Management im Wandel: Auf dem Weg zur Agilität in der öffentlichen Verwaltung	3
Gottfried Richenhagen und Michael Dick	
2 Kann die Wissenschaft ohne New Public Management überhaupt gesteuert werden?	17
Philipp Pohlenz und Markus Seyfried	
3 Agilität als Königsweg der öffentlichen Verwaltung?	43
Christian Schachtner	
4 Blick in die Zukunft des Personalmanagements – welche Kompetenzen benötigen öffentliche Verwaltungen in der Zukunft?	53
Malte Schophaus	
Teil II Anforderungen agilen Arbeitens an Personal, Führung und Organisation	
5 Die doppelte Kompetenzlücke – Eine empirische Analyse digitaler Kompetenzanforderungen in Stellenanzeigen der öffentlichen Verwaltung in Deutschland	75
Julian Christ, Gunnar Auth und Frank Bensberg	
6 Am Ende der Papierwelt – Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung vor dem nächsten Digitalisierungsschub	99
Götz Richter, Corinna Weber und Mirko Ribbat	
7 Zusammenhänge zwischen den Merkmalen eines Change-Prozesses im Public Management und der psychischen Beanspruchung der Beschäftigten in Abhängigkeit vom Sozialkapital der Organisation	125
Manuel Pietzonka und Yvonne Oberbeck	

8	Umgang mit Angst in Veränderungsprozessen der öffentlichen Verwaltung in Deutschland – Psychologische Grundlagen und praktische Ansätze	147
	Julia Schorlemmer und Andreas Steffen	
Teil III Fallstudien zur praktischen Umsetzung von Agilität		
9	Beweglichkeit erzeugen – Fallstudie über Wege und Umwege zu einem agilen Führungssystem	173
	Christoph Clases, Manuela Jales Hon und Martin Steffen	
10	Personalentwicklung in Kindertageseinrichtungen – Fallstudie eines kommunalen Trägers	197
	Petra Strehmel	
11	„Was brauchen die Menschen auf der anderen Seite des Schreibtisches?“ – Anwendung der Methode Design Thinking im öffentlichen Sektor	213
	Almut Lahn	

Herausgeber- und Autorenverzeichnis

Über die Herausgeber



Prof. Dr. Gottfried Richenhagen ist Professor für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Personalmanagement. Er lehrt und forscht an der FOM Hochschule in Essen und ist dort Direktor des ifpm Institut für Public Management. Seine Forschungsschwerpunkte sind Agilität, Personal- und Kompetenzentwicklung, Arbeitsfähigkeit sowie HR-Management.



Prof. Dr. Michael Dick ist Universitätsprofessor für Betriebspädagogik an der Fakultät für Humanwissenschaften der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg. Seine Forschungsschwerpunkte sind Lernförderliche Gestaltung von Arbeitssystemen und -prozessen, Organisations- und Personalentwicklung, Weiterbildung und Professionsentwicklung.

Autorenverzeichnis

Prof. Dr. Malte Gunnar Auth Hochschule Meißen (FH) und Fortbildungszentrum, Meißen, Deutschland

Prof. Dr. Malte Frank Bensberg Hochschule Osnabrück, Osnabrück, Deutschland

Prof. Dr. Malte Julian Christ FOM Hochschule, Stuttgart, Deutschland

Prof. Dr. Christoph Clases AOC Unternehmensberatung, Zürich, Deutschland

Prof. Dr. Michael Dick Otto-von-Guericke Universität Magdeburg, Magdeburg, Deutschland

Manuela Jales Hon Green Datacenter AG, Lupfig, Deutschland

Almut Lahn FOM Hochschule, Essen, Deutschland

Yvonne Oberbeck Celle, Deutschland

Manuel Pietzonka FOM Hochschule, Hannover, Deutschland

Prof. Dr. Philipp Pohlenz Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Magdeburg, Deutschland

Mirko Ribbat Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, Dortmund, Deutschland

Prof. Dr. Gottfried Richenhagen FOM Hochschule, Essen, Deutschland

Dr. Götz Richter Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, Dortmund, Deutschland

Prof. Dr. Christian Schachtner IU Internationale Hochschule, Bad Reichenhall, Deutschland

Prof. Dr. Malte Schophaus Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW, Bielefeld, Deutschland

Prof. Dr. Julia Schorlemmer FOM Hochschule, Berlin, Deutschland

Prof. Dr. Markus Seyfried Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW, Duisburg, Deutschland

Andreas Steffen WENIGER. UND MEHR., Berlin, Deutschland

Martin Steffen Offconsult AG, Zürich, Deutschland

Prof. Dr. Petra Strehmel Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Hamburg, Deutschland

Dr. Corinna Weber Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, Dortmund, Deutschland

Teil I

**Standortbestimmung zwischen Theorie und
Praxis agilen öffentlichen Verwaltungshandelns**



Public Management im Wandel: Auf dem Weg zur Agilität in der öffentlichen Verwaltung

1

Eine Einführung

Gottfried Richenhagen und Michael Dick

Inhaltsverzeichnis

1.1 Neue Anforderungen an die Verwaltung	4
1.2 Agilität als Handlungsprinzip	7
1.3 Neue Anforderungen an die Beschäftigten	8
1.4 Zu den Beiträgen des Bandes	11
Literatur	14

Zusammenfassung

Im vorliegenden Beitrag wird gezeigt, welche neuen Anforderungen sich aus Digitalisierung und VUCA-Welt an die Max-Weber-Verwaltung ergeben und wie dem durch das Prinzip der Agilität begegnet werden kann. Zudem erläutert er kurz die Beiträge dieses Sammelbandes.

Schlüsselwörter

Public Management · Agilität · Max Weber · VUCA · Onlinezugangsgesetz

G. Richenhagen (✉)
FOM Hochschule, Essen, Deutschland
E-Mail: gottfried.richenhagen@fom.de

M. Dick
Otto-von-Guericke Universität Magdeburg, Magdeburg, Deutschland
E-Mail: michael.dick@ovgu.de

© Der/die Autor(en), exklusiv lizenziert an Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2022

G. Richenhagen und M. Dick (Hrsg.), *Public Management im Wandel*, FOM-Edition, https://doi.org/10.1007/978-3-658-36663-6_1

3

► **Abstract**

This article shows which new requirements arise from digitalization and the VUCA world for the Max Weber administration and how this can be countered by the principle of agility. It also briefly explains the contributions to this anthology.

1.1 Neue Anforderungen an die Verwaltung

Die Herausforderungen, denen sich die öffentliche Verwaltung stellen muss, sind immens. So hat z. B. die Corona-Pandemie starke Digitalisierungsdefizite aufgezeigt, die sich nicht nur auf die Kontaktnachverfolgung und die Meldungen der Neuinfektionen beziehen, sondern auch die Notwendigkeit betreffen, Verwaltungsabläufe mithilfe von modernen IT-Systemen neu zu definieren und sie für Bürgerinnen und Bürger, aber auch für die Beschäftigten gebrauchstauglicher zu gestalten. Der technische Modernisierungsrückstand ist groß und es zeichnet sich in den nächsten Jahren keine durchgreifende Veränderung ab. Der Erneuerungsprozess droht zwischen Zuständigkeiten, Planungsräten und dem Datenschutz unter die Räder zu kommen oder sich doch erheblich zu verlangsamen. Es werden zwar immer wieder Fortschrittserfolge kommuniziert, die sich aber beim näheren Hinsehen als brüchig erweisen.

So gibt das Bundesministerium des Innern zwar im sogenannten OZG-Dashboard unter www.onlinezugangsgesetz.de an, es seien schon 315 der 575 Leistungen nach Onlinezugangsgesetz (OZG) online verfügbar. Schaut man aber genauer hin, so bedeutet dies, dass sie mit dem Reifegrad 2 verfügbar sind. Dies heißt: „Eine OZG-Leistung gilt als online, wenn mindestens eine zugehörige Verwaltungsleistung den Reifegrad 2 erreicht hat (und im Digitalisierungsprogramm Föderal in mindestens einer Kommune verfügbar ist).“ Eine Online-Beantragung ist dann zwar grundsätzlich möglich. Aber: „Nachweise können regelmäßig noch nicht online übermittelt werden“ (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2021).

Die schleppende Umsetzung hat einige Gründe. Einer besteht darin, dass es den öffentlichen Verwaltungen schwerfällt, das zusätzlich notwendige IT-Personal für die OZG-Umsetzung sowie für die Pflege der OZG-Leistungen zu rekrutieren. Eine jüngst veröffentlichte Schätzung zeigt, dass zur Realisierung insgesamt 46.600 IT-Fachkräfte benötigt werden und davon mindestens 33.000 direkt bei der öffentlichen Verwaltung angesiedelt sein müssen, weil deren Funktionen nicht ausgelagert werden können. Aufgrund dessen sei von einer fünfstelligen Lücke bei den IT-Fachkräften auszugehen (vgl. Holler & Schuster, 2021).

Ein noch tieferer Grund besteht im traditionellen Verwaltungsmodell, das Max Weber (1864–1920) in seiner Bürokratietheorie beschrieben hat und dem heute alle öffentlichen Verwaltungen folgen. Verkürzt wird es als „Webersches Modell“ bezeichnet. Weber hat dieses Modell in seinem zentralen Werk „Wirtschaft und Gesellschaft“ (vgl. Weber, 1976) ausführlich beschrieben. Der Verwaltungsstaat tritt danach an die Stelle

willkürlicher Herrschaft und ersetzt sie durch eine legitime, funktionale und kontrollierbare Hierarchie. Sie fußt auf allgemeinen, widerspruchsfreien, berechenbaren, vollständigen und kontrollierbaren Prinzipien. Weber beschreibt drei Grundprinzipien der öffentlichen Verwaltung (vgl. Kieser, 1999):

1. Versachlichung des Weltbezugs: Das ursprünglich monistische Weltbild des Mittelalters wird durch ein duales ersetzt, in dem Subjekt und Objekt geschieden und durch Werkzeuge vermittelt sind. Der Mensch wird selbst für sein Schicksal verantwortlich, lernt seine Affekte zu beherrschen, diszipliniert sich und gestaltet seine Umwelt.
2. Rationale Herrschaft durch Institutionen: Verwaltung diente der Feudalherrschaft der Mehrung von Vermögen und dem Ausbau von Macht und Einfluss. Bürokratische Herrschaft hingegen beruht auf verbindlicher Vereinbarung und dient der Herstellung von Gerechtigkeit, Kontrolle, Gleichheit und Wiederholbarkeit. Die Mittel dazu sind: Arbeitsteilung und Spezialisierung, Hierarchie und Instanzenzug, eine Amtsführung nach Regeln und Ordnungen sowie Aktenförmigkeit und schriftliche Dokumentation.
3. Trennung von Amt und Person: Um Willkür zu vermeiden, werden Beamte allein auf die Sache und die Form hin verpflichtet.

In der wissenschaftlichen Public-Management-Diskussion wird immer deutlicher erkannt, dass dieses Modell nicht mehr allein die Organisationsformen öffentlicher Verwaltungen bestimmen kann. So schreiben Thom und Ritz in ihrem Standardwerk „Public Management“: „Die bürokratische Organisation gewährleistet unter bestimmten konstanten Bedingungen (z. B. konstante Umwelt) eine effiziente Aufgabenerfüllung, behindert aber den Wandel einer Institution“ (Thom & Ritz, 2017, S. 7). Der Wandel zu einer digitalisierten Verwaltung wird durch die Organisationsform der Weberschen Verwaltung erschwert, weil diese dem Wandel einer Institution generell Grenzen setzt. Thom und Ritz greifen bei dieser Analyse auch auf frühe Arbeiten von Hermann Hill zurück, der schon 1997, also schon vor der Digitalisierung, aber im Kontext von Lean Management und Qualitätsmanagement, auf veränderte Anforderungen an den öffentlichen Sektor hingewiesen hatte (vgl. Hill, 1997).

Schedler und Proeller diagnostizieren in ihrem Lehrbuch „New Public Management“, dass das klassische Verwaltungsmodell Weberscher Lesart immer mehr unter Argumentationsdruck gerate und sie schreiben weiter: „Die Webersche Ausprägung der öffentlichen Verwaltung ... stößt in der heutigen Zeit einer zunehmend dynamischen Umwelt, die auch von der Verwaltung immer höhere Anpassungsfähigkeit verlangt, an ihre Grenzen“ (Schedler & Proeller, 2011, S. 17). Das Akronym VUCA beschreibt turbulente Umwelten, denen Unternehmen und Verwaltungen ausgesetzt sind, nämlich Volatilität, Unsicherheit, Komplexität und Ambiguität. Die Anforderungen und Bedingungen, auf die die Verwaltung zu reagieren hat, verändern sich demnach dynamisch, sind schwer bis gar nicht vorherzusehen, durch unübersehbar viele Wirkfaktoren beeinflusst und schließlich durch inhärente Widersprüche charakterisiert.

Wie kann nun Agilität helfen, diesen Zustand zu überwinden und zu einer digitalisierten öffentlichen Verwaltung zu kommen? Die hier verfochtene These lautet: Agilität ist die Arbeits- und Organisationsform der digitalen Verwaltung. Sie ist notwendig, um bei der Digitalisierung voranzukommen. Sie soll dabei die bürokratische Verwaltung im Sinne Webers nicht ersetzen, sondern tritt als zweite Säule neben das traditionelle Verwaltungsmodell. Wir sprechen in diesem Zusammenhang von der sogenannten VUCA-Weber-Waage (Abb. 1.1), um die Zweigleisigkeit oder besser die Ambidextrie auszudrücken (vgl. Birkinshaw et al., 2016).

Die Waage beschreibt ein Spannungsfeld zwischen zwei Prinzipien, die jedes für sich genommen einem guten Zweck dienen. Das Webersche Modell begründet und beschreibt die Idee der Rechtsförmigkeit, Verlässlichkeit und Stabilität öffentlichen Verwaltungshandelns und -entscheidens. Aktuelles Managementhandeln hingegen folgt der Idee der Veränderungsfähigkeit, ständigen Anpassung und Innovation. Damit geht es keineswegs nur um den Wettbewerbsvorteil einer Organisation, sondern zunehmend auch um Prävention und Bewältigung krisenhafter Umweltereignisse. So gilt der „sense of urgency“ als wichtige Voraussetzung für das Gelingen organisationalen Wandels (vgl. Kotter, 1999). Wie aber soll jemand Dringlichkeit empfinden, der seine persönlichen Interessen im beruflichen Handeln ausschaltet, um neutral zu bleiben und um allen Anspruchstellern gegenüber gleiche Bedingungen zu schaffen? Diese Idee der Gerechtigkeit und Gleichheit steht wiederum im Gegensatz zum gezielten Ressourceneinsatz, der es erlaubt, selektiv Ziele zu verfolgen oder akute Bedürfnisse zu bedienen. Gerade in Akutsituationen ist ein spontanes und beherztes Handeln gefordert, die Umsetzung von

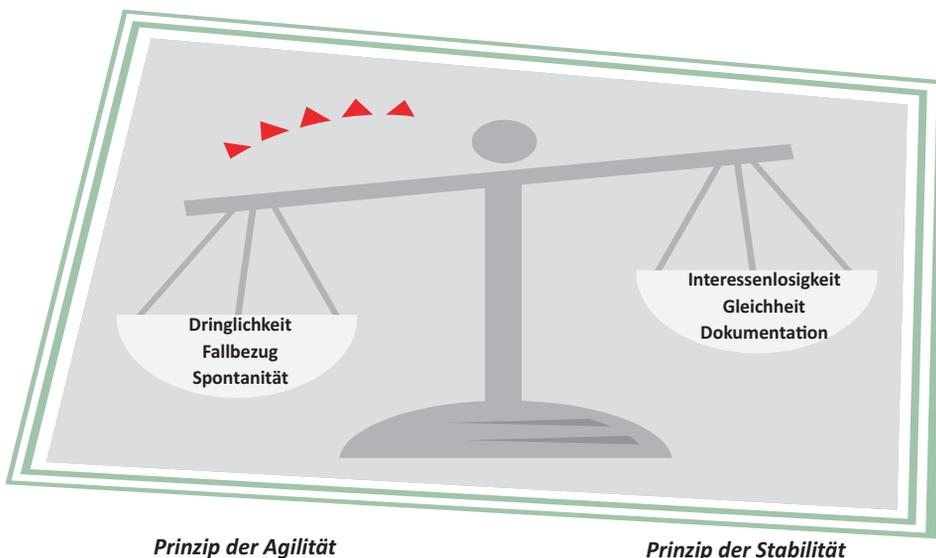


Abb. 1.1 Die „VUCA-Weber-Waage“: Spannungsfeld zwischen Agilität und Stabilität

Maßnahmen hat Priorität gegenüber ihrer Dokumentation und Kodifizierung in allgemeinen Regeln. Beispielsweise stehen für die digitale Ausstattung von Schulen Mittel zur Verfügung, die aber aus der Praxis nicht abgerufen werden, weil das Verfahren dazu zu voraussetzungsreich ist. Das Balancieren beider Anforderungen oder das beidhändige Handeln ist nicht banal, denn wer oder was kann darüber befinden, welcher Pol des Spannungsfeldes gerade gestärkt, und welcher in den Hintergrund treten sollte?

1.2 Agilität als Handlungsprinzip

Schauen wir näher auf den Begriff der Agilität. Stock-Homburg und Groß führen fünf verschiedene Definitionen von Agilität mit ihren Quellen auf, wie z. B. „die Fähigkeit, sich an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen“ oder „die Exploration neuer Möglichkeiten auf Basis der eigenen Kompetenzen“. Es kann festgehalten werden, dass sich dieser Begriff relativ unabhängig voneinander aus drei Quellen entwickelt hat (vgl. Stock-Homburg & Groß, 2019, S. 886): Der agilen Produktion, der agilen Softwareentwicklung und der agilen Unternehmen. Für diese drei Richtungen stehen jeweils prototypisch die agilen Methoden Kanban, Scrum und Design Thinking.

In der Softwareentwicklung ist seit dem Agilen Manifest (vgl. Beetle et al., 2001) die agile Softwareentwicklung, die dem Scrum-Framework folgt, zum Standardvorgehen geworden. Die Arbeit wird hier nicht mehr nach klassischen Wasserfallmodellen organisiert, sondern folgt Iterations- und Entwicklungsschritten, die neben dem Entwicklungsteam z. B. die Rolle des Product Owners vorsehen. Der Product Owner sammelt im Dialog mit den Kundinnen und Kunden (Bürgerinnen und Bürgern), aber auch mit den Fachabteilungen, die Funktionen und Anforderungen, die die Software (eine Leistung) erfüllen muss. Softwareentwicklung ist also kein Prozess, bei dem einmal festgelegte Anforderungen technisch umgesetzt werden, sondern entsteht im agilen Dialog mit den Kunden und Kundinnen und den Fachabteilungen.

Der Begriff diffundiert nun zurzeit aus den drei genannten Entstehungsrichtungen in das Projektmanagement, in die Managementlehre und Managementpraxis sowie in die Organisationsentwicklung. Es scheint sich um einen Leitbegriff zu handeln, der im Rahmen eines neuen Paradigmas (vgl. Hill, 2015) das betriebswirtschaftliche Denken in Theorie und Praxis bestimmen könnte. Er fußt auf der Tatsache, dass traditionelle Ansätze, die auf Perfektion und detaillierte Planung ausgerichtet sind, insbesondere in der digitalen Ökonomie an Grenzen stoßen (vgl. Petry, 2016). Daher wurde nach Methoden gesucht, Komplexität, Unklarheit und Veränderungsdynamik besser berücksichtigen zu können.

Als Gemeinsamkeit von agilen Managementmethoden kann (in Anlehnung an Petry, 2016; Richenhagen, 2017) festgehalten werden: Das Ziel von Agilität ist, durch Vernetzung (Teams), Offenheit (Austausch) und Nutzung von Partizipation (Einbeziehung der Beteiligten) in der Lage zu sein, schnell die Richtung des Organisationshandelns ändern zu können. Dabei wird von den tatsächlichen Bedürfnissen der Kundinnen und

Kunden, der Bürgerinnen und Bürger ausgegangen. Die praktizierte Vorgehenslogik lautet: Develop, try, fail, retry, fail again, retry, succeed. Man spricht auch vom „klugen Scheitern“ oder vom „gescheiterten Scheitern“. Ein Kernelement agilen Handelns ist also Fehlerfreundlichkeit, Scheitern wird zugelassen, um daraus lernen zu können (vgl. Wehner, 1992). Strebt man unbedingt an, direkt die Lösung zu erreichen, so beraubt man sich der Möglichkeit, klüger zu werden.

Weitere Kernelemente von Agilität sind: Teamarbeit auf Augenhöhe, Experimentierfreude, Prototyping und kurze störungs- und weitgehend hierarchiefreie Entwicklung (Sprints), frühzeitiges und regelmäßiges Feedback sowie das Idealbild der lernenden Organisation. Als Vorteile des agilen Handelns nach außen sehen Unternehmen vor allem die bessere Einbindung von Kunden in Prozesse, die ein flexibleres Agieren am Markt ermöglicht, sowie eine erhöhte Arbeitgeberattraktivität für künftige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Nach innen stehen insbesondere die Schnelligkeit bei der Reaktion auf Veränderungen, Offenheit und Transparenz bei Strukturen, Prozessen, Zielen und Entscheidungen sowie eine andere Fehlerkultur im Vordergrund, nach der Fehler eher als Lernchance denn als zu vermeidende Ereignisse betrachtet werden („fail early and often“). Im Sinne der VUCA-Weber-Waage wird Effizienz also nicht durch Arbeitsteilung und Weisung, sondern durch Partizipation und Teamarbeit möglich, Transparenz nicht durch Dokumentation, sondern durch häufiges Feedback.

Auch im Public Management beginnt der Begriff Agilität Karriere zu machen. So stellt z. B. Hill (2015) die verschiedenen ideengeschichtlichen Ansätze der Agilität in den Kontext der Verwaltungslehre. Wernham definiert: „Agile Government is able to change direction quickly due to unforeseen or unforeseeable circumstances. This reduces risks of failure. Just as an athlete may fall attempting to jump over a hurdle that is set too high, in an agile world we set the hurdles at a comfortable height and at regular intervals. Agility, then, corresponds to setting short, realistic targets and reacting fast to changing circumstances“ (Wernham, 2012, S. xxviii).

1.3 Neue Anforderungen an die Beschäftigten

Agilität ist also eine Antwort, um auf Turbulenzen, schnelle und komplexe, zum Teil auch unvorhersehbare Veränderungen in der Verwaltungsumwelt reagieren zu können. Dies genau ist im Rahmen der Digitalisierung für die öffentliche Verwaltung erforderlich, um sinnvolle digitale Wege zu den Bürgerinnen und Bürgern ebnen zu können. Agilität ist die Organisations- und Arbeitsweise der digitalen Verwaltung. Eine ähnliche These findet sich bei Bendel und Latniak (2020, S. 285): „Vor dem Hintergrund der Digitalisierung benötigen die Akteurinnen und Akteure betrieblicher Arbeitsgestaltung mehr denn je Orientierungswissen. Derzeit dominieren diesbezüglich Ansätze, die sich an agilen und Lean-Production- bzw. Lean-Management-Konzepten orientieren.“

Neben diesem Orientierungswissen wird von betrieblichen Akteuren eine Haltung erwartet, die oft als agiles Mindset bezeichnet wird, um agile Verwaltungsstrukturen

realisieren zu können. Eine gängige Definition, die sich in der einen oder anderen Variante immer wieder finden lässt, definiert Mindset „als innere Grundhaltung. Es ist die Art und Weise, wie Menschen denken, fühlen und handeln – basierend auf eigenen Werten und Prinzipien. Kurz: die Logik des Denkens, Fühlens und Handelns eines Menschen“ (Sichart und Preußig, 2019, S. 81). Der Begriff des Mindsets geht auf die amerikanische Psychologin Dweck zurück (2006) und bedeutet Selbstbild. Sie unterscheidet zwischen einem statischen („Fixed“) Mindset, bei dem die Grundhaltung fix und unveränderbar ist, und einem dynamischen („Growth“) Mindset, bei dem die Grundhaltung veränderbar und entwickelbar ist. Sie wendet diese Dualität im Übrigen auch auf sich selbst an (vgl. Dweck, 2019). Ein agiles Mindset wird verschiedentlich, z. B. von Sichart und Preußig (2019), als dynamisches Mindset beschrieben. Diese Unterteilung in ein statisches und ein dynamisches Mindset wurde auch herangezogen, um Attributionsstile von Beschäftigten zu unterscheiden (vgl. Richter, 2021). Nicht agil orientierte Beschäftigte sehen Talent im Sinne einer Veranlagung als kennzeichnend für den Erfolg, Misserfolge werden demzufolge auf mangelnde Begabungen zurückgeführt. Agil orientierte Beschäftigte glauben an die Fähigkeit, sich über Leistungen und Anstrengungen weiter entwickeln zu können. Sie gehen davon aus, permanent zu lernen. Wir verstehen eine agile Haltung als eine Bewertungsdisposition von Personen gegenüber ihrer Arbeit, die von einer eigenen permanenten Lernbereitschaft ausgeht und diese auch bei anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern annimmt.

Versucht man den Begriff des Mindsets und insbesondere des agilen Mindsets in den Personal- und Organisationswissenschaften wiederzufinden, so fällt zunächst einmal auf, dass er dort kaum auftaucht oder gar im Zentrum der Überlegungen steht. In der psychologischen Diagnostik spielt er bislang keine Rolle (vgl. Schuler & Kanning, 2014). In der Managementdiagnostik haben verwandte Konstrukte wie „Selbstregulation und Selbstkontrolle“, „Eigeninitiative“, „Werthaltungen“ oder „Teamfähigkeit“ Bedeutung erlangt (vgl. Sarges, 2013, S. VI). In der jüngeren Führungsforschung werden ebenfalls Konzepte favorisiert, die die Eigeninitiative der Beschäftigten fördern. Neben der lateralen und indirekten Führung, die Verantwortung auf die Arbeitsebene verlagern, sollen Charisma und Vorbildfunktion dazu beitragen (vgl. Felfe, 2006). In der Eignungsdiagnostik gewinnen zunehmend Kompetenzmodelle an Bedeutung, die sich weniger an theoretischen Konstrukten wie Intelligenz oder Persönlichkeit, sondern an Anforderungen orientieren (vgl. Dick, 2018). Neben den verschiedenen und je nach Modell etwas variierenden Kompetenz- und Verhaltensbeschreibungen wird Kompetenz allgemein als Selbstorganisationsfähigkeit verstanden und kommt damit einem agilen Arbeitsverständnis nah (vgl. Erpenbeck, 2006).

Stock-Homburg und Groß beschreiben in ihrem Lehrbuch des Personalmanagements (2019) eine Sammlung agiler Kompetenzen und sagen zugleich, welche Instrumente der Personalauswahl geeignet sind, diese zu überprüfen (Abb. 1.2).

Allerdings sind hierbei einige Punkte kritisch anzumerken. Erstens wäre es zielführend, die genannten Kompetenzen durch einen Rückgriff auf entwickelte Kompetenzmodelle, wie z. B. das von Heyse et al. (2019) operationalisierbar zu machen. Zweitens

Kompetenzbereiche	Instrumente der Personalauswahl										
	Eigenschaftsorientierte Instrumente		Biografieorientierte Instrumente		Simulationsorientierte Instrumente					Agilitätsorientierte Instrumente	
	Intelligenztests	Persönlichkeitstests	Bewerbungsunterlagen	Biografischer Fragebogen	Rollenspiele	Postkorbübungen	Arbeitsproben	Computerszenarien	Gruppendiskussionen	Persönliches Gespräch	Peer-to-Peer-Feedback
Agile Haltung	-	++	+	+	+	-	+	+	+++	+++	++
Agile Methodenkenntnis	-	-	++	+	++	+	+++	-	++	++	++
Personenzentrierte Kommunikation	-	++	-	-	+++	-	+++	-	+++	+++	+++
Team(botschafter)-fähigkeit	-	++	+	++	+++	-	+++	++	++	++	+++
Offenheit für neue Erfahrungen	-	+++	++	++	+++	-	++	++	+	++	+
Markt- und Technologiesensibilität	-	+	-	+	++	-	+	++	++	++	-
Kundenorientierung und Endnutzerperspektive	-	+	+	+	+++	+	+	+	++	++	++
Vernetztes Denken	+++	-	-	-	-	++	++	+++	++	+++	++
Unternehmertum	-	++	+	++	+	+++	+++	-	++	++	-
Umsetzungsstärke	-		-	++	++	++	+++	+++	+	+	-
Ambiguitätstoleranz	-	+++	-	-	+++	-	++	-	++	+++	++
Selbstführung	-	++	-	++	++	+	+++	++	-	++	+
Lernfähigkeit	+	+++	+	++	++	-	+	-	+++	++	+++

Abb. 1.2 Agile Kompetenzen und ausgewählte Instrumente der Personalauswahl. (Quelle: Stock-Homburg & Groß, 2019, S. 920). Anmerkungen: - = keine Eignung; + = geringe Eignung; ++ = mittlere Eignung; +++ = hohe Eignung

bleibt auch zum Teil offen, was denn unter der „Agilen Haltung“ (erst genannte Kompetenz) genau zu verstehen ist. Die Diskussion zu Agilität in der öffentlichen Verwaltung zeichnet sich häufig durch eine definitorische Unschärfe aus und bezieht sich wenig auf etablierte Theorien und Konstrukte beispielsweise der Arbeits- und Organisationspsychologie, die neue Team- und Führungskonzepte formuliert, oder der Berufs- und Betriebspädagogik, die Ansätze des lebenslangen Lernens und der Abbildung digitaler Anforderungen in neuen Berufsbildern verfolgt. Drittens findet die Diskussion über die Subjektivierung von Arbeit (vgl. Moosbrugger, 2008) und die Verlagerung von Verantwortung und Risiken auf die Beschäftigten bislang keinen

Niederschlag im Diskurs zu Agilität. Es ist empirisch gut belegt, dass Modelle der indirekten Steuerung und Selbstorganisation Belastungen mit sich bringen, die sich besonders psychisch äußern (vgl. Krause et al., 2012).

1.4 Zu den Beiträgen des Bandes

Dieser Band unternimmt den Versuch, Aspekte der Organisation und der individuellen Situation im Kontext neuer Anforderungen der öffentlichen Verwaltung abzubilden. Er versammelt aktuelle Forschungs- und Diskussionsbeiträge, die die Brücke zwischen etablierten Konzepten der Arbeits- und Organisationsforschung und dem Diskurs zu New Public Management weiter bauen können. Es gliedert sich in drei Abschnitte: Im ersten Teil werden die theoretischen und praktischen Zusammenhänge rekapituliert, die die neuen Managementansätze in der öffentlichen Verwaltung begründen. Dabei werden Widersprüche und Spannungsfelder deutlich, die differenzierte Konzepte und variable Instrumente erfordern. Im zweiten Teil werden die Bedingungen, Anforderungen und Belastungen an Organisation und Personal genauer betrachtet, während im dritten Teil Umsetzungsbeispiele in Fallstudien dokumentiert werden.

Teil 1

Philipp Pohlenz und Markus Seyfried ordnen den Diskurs zu New Public Management in die soziologische Diskussion zu gesellschaftlichen Transformationsprozessen ein, die die neuen Anforderungen an das öffentliche Management begründen. Die Konkretisierung am Wissenschaftsbetrieb als Anwendungsfall ermöglicht es, die Erwartungen, Argumentationen, Funktionsweisen und Dysfunktionalitäten neuer Steuerungsmodelle konkret aufzuzeigen. Deren Übertragung auf andere Felder der öffentlichen Verwaltung ist leicht möglich, beispielsweise entlang der Frage, ob Wettbewerb oder Kooperation der bessere Modus sei, Gemeingüter zu bewirtschaften. Entlang einer eher skeptischen Einschätzung der Auswirkungen aktueller Steuerungsmodelle stellen die Autoren abschließend die Frage, ob deren Ablösung oder deren Modifikation angezeigt wäre und zeigen Perspektiven auf. Vielleicht lässt sich aus der im Hochschulbereich bereits fortgeschrittenen Diskussion etwas für andere Bereiche der öffentlichen Verwaltung lernen, um Fehlsteuerungen des NPM zu vermeiden.

In eine ähnliche Richtung weisen die Schlussfolgerungen, die Christian Schachtner aufgrund seiner Situationsbestimmung zur Umsetzung von Agilität in der öffentlichen Verwaltung zieht. Auch er sucht nach einer Synthese oder einer Balance zwischen eher linearen Methoden klassischer Prägung und agilen Ansätzen, ohne das eine oder das andere pauschal abzulehnen. Mit dem Cynefin-Modell schlägt er einen Orientierungsrahmen vor, um Anforderungen im Grade ihrer Komplexität bestimmen zu können und daraus die richtigen Steuerungsinstrumente abzuleiten.

Malte Schophaus wechselt die Perspektive vom theoretischen Abwägen zum praktischen Geschäft der Personalarbeit. Auch er arbeitet zunächst die wichtigsten

Trends und Herausforderungen an Verwaltung in einer systematischen Literaturanalyse heraus. Er validiert diese mithilfe von Expertinnen und Experten-Workshops und leitet daraus neue Aufgaben und Kompetenzerfordernisse an Beschäftigte in der öffentlichen Verwaltung ab. Mit Zukunftsszenarien und der Delphi-Methode stellt er gleichzeitig Verfahren vor, die es besser als bislang erlauben, künftige Entwicklungen zu antizipieren.

Teil 2

Julian Christ, Gunnar Auth, Frank Bensberg vertiefen die Diskussion über Kompetenzanforderungen an Beschäftigte. Ihr Beitrag bietet einen Überblick über die vorliegenden Kompetenzmodelle und deren Grundlagen auf nationaler und europäischer Ebene. Sie untersuchten auf dieser Basis, welche Kompetenzen in deutschen Stellenannoncen der Verwaltung konkret nachgefragt wurden. In einem Data-Mining-Verfahren wurden über 21.000 Stellenanzeigen erfasst und in verschiedenen Schritten ausgewertet. Zur inhaltlichen Kategorisierung wurde ein umfassendes literatur-basiertes Kompetenzmodell für die digitale Verwaltung angelegt, welches E-Kompetenzen und digitale Kompetenzen unterscheidet. Das Ergebnis ist vieldeutig, deutet das Potenzial dieser neuen Forschungsmethodik an und verweist sowohl inhaltlich wie methodisch auf wichtige Forschungsbedarfe.

Im Beitrag von Götz Richter, Corinna Weber und Mirko Ribbat werden von den gleichen Prämissen ausgehend die Rolle und Funktion der Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung thematisiert. Die Erwartungen an diese sind gerade in Veränderungsprozessen häufig widersprüchlich und überzogen. In zahlreichen Interviews mit Führungskräften und Stabsfunktionen in der kommunalen Verwaltung werden die Rahmenbedingungen für deren Handeln aufgefächert. Um diese lern- und veränderungsförderlich zu gestalten, so wird in den Daten und der Diskussion immer wieder deutlich, sind die Funktion und die Instrumente einer modernen Personalentwicklung unabdingbar.

Dass die Veränderungsprozesse den Beschäftigten und Führungskräften einiges abverlangen, wird in allen Beiträgen deutlich. Yvonne Oberbeck und Manuel Pietzonka konzentrieren sich auf die psychischen Belastungen – genauer: Die kognitive und emotionale Irritation, die Beschäftigte in der öffentlichen Verwaltung erleben. Sie haben ihre Daten in einem laufenden, umfassenden Veränderungsprozess erhoben, und untersuchen, welche Merkmale eines Veränderungsprozesses sich besonders stark auf die psychische Gesundheit auswirken. Dabei spielen besonders das Ausmaß der Veränderungen und deren Auswirkungen auf den individuellen Arbeitsplatz eine Rolle. Weniger wichtig ist das Ausmaß an Beteiligung am Veränderungsprozess. Bedeutsam hingegen ist das soziale Klima der Organisation, das Belastungen puffert.

Was zuvor empirisch belegt wurde, thematisiert der Artikel von Julia Schorlemmer und Andreas Steffen aus theoretischer Perspektive: Angst als Reaktion auf als bedrohlich erlebte Veränderungen, besonders wenn die eigenen Handlungsmöglichkeiten gering sind. Auf Basis prominenter psychologischer Angsttheorien leiten sie Bedingungen ab, unter denen Angst entsteht, und diskutieren, wie man diesen Bedingungen begegnet, um Angst zu bewältigen. Es gelingt ihnen, diese Überlegungen schlüssig auf Veränderungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung zu übertragen, sodass sich theoretisch gut

abgesicherte Handlungsempfehlungen zum Management von Transformationsprozessen ergeben.

Teil 3

Die erste der dargestellten Fallstudien greift das zentrale Spannungsfeld aus Stabilität und Agilität auf. Die Kernthese lautet, dass Systemvertrauen dann entsteht, wenn ein Führungssystem die Erwartungen an beides erfüllen kann. Christoph Clases, Monika Jales Hon und Martin Steffen explizieren zunächst ihr Verständnis von Führung und Organisation sowie vom Begriff der Agilität. Sie betrachten das Führungssystem anstatt Führungskraft/-person und differenzieren den Agilitätsbegriff in drei Bedeutungen aus, als Arbeitsmethode, als Haltung oder als soziales System. Anschließend schildern sie die Vorgehensweise im Veränderungsprozess eines schweizerischen Energieversorgers, den sie als Forscherinnen und Forscher und Beraterinnen und Berater begleitet haben. Schließlich werden am konkreten Fall die förderlichen und hinderlichen Faktoren des Veränderungsprozesses sowie dessen Wirksamkeit aufgezeigt – was in den Beiträgen zuvor theoretisch postuliert wurde, wird einer Realitätsprüfung unterzogen. Ohne viel vorwegzunehmen, bestätigt sich eine Hauptthese des gesamten Bandes, nämlich, dass trotz bester Absichten und sorgsam überlegter Interventionen der Übergang in die neue Organisationsform für die Beschäftigten eine große Herausforderung ist und einen langen Atem benötigt.

Petra Strehmel berichtet aus der Domäne der Kinder- und Jugendarbeit, die zum Teil auch von Kommunen realisiert wird und zur öffentlichen Daseinsvorsorge gehört. Personalentwicklung ist hier ein vergleichsweise neues Thema, gewinnt angesichts struktureller Änderungen und erhöhtem Fachkräftebedarf einerseits und eigener Professionalisierungstendenzen andererseits an Bedeutung. Am Beispiel des kommunalen Kita-Trägers einer mittelgroßen Stadt zeigt sie die Aufgaben und Prozesse der Personalarbeit auf, beschreibt die Herausforderung Personal zu gewinnen, zu motivieren und zu binden, und geht auf die Entwicklung von Personal im engeren Sinne ein. Innerhalb der dokumentierten Aktivitäten und Themen im Feld zeichnet sich ein immanenter Veränderungsprozess ab, der zum Teil ähnliche Ziele verfolgt wie der in der vorherigen Fallstudie, jedoch organischer wirkt. Mit der Einziehung von zentralen Steuerungsinstrumenten werden Parallelen zum Fallbeispiel der Hochschulen deutlich (vgl. Pohlenz und Seyfried in diesem Band). Schließlich wird auch die zentrale Funktion der Personalentwicklung für Veränderungsprozesse erkennbar.

Almut Lahn schließlich stellt die Innovationsfähigkeit öffentlicher Verwaltung in den Mittelpunkt und untersucht die Wirkungsweise und die Wirksamkeit der Methode des Design Thinking. Diese zeichnet sich dadurch aus, dass sie interdisziplinär, experimentell und lösungsorientiert vorgeht und die Bedarfe der Nutzer in den Mittelpunkt stellt. Vor allem aber, und das scheint ein wichtiger Punkt, geht sie strukturiert und nach einem festen Ablauf vor. Das schafft Sicherheit im Experimentiermodus. Der Beitrag stellt die Methode detailliert dar und begründet deren Funktionsweise entlang der Anforderungen an Verwaltungshandeln. Ähnlich wie in der Fallstudie von Strehmel legt auch diese Fallstudie nahe, dass es nicht immer das groß angelegte Change-Projekt