

IT-Tools als Legitimation für neue Arbeitsweisen in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel Kanban in obersten Landesbehörden

Jan TIETMEYER, Anja SENG, Corinna HÖFFNER

*ifpm Institut für Public Management,
FOM Hochschule für Oekonomie & Management,
Leimkugelstraße 6, D-45141 Essen*

Kurzfassung: Öffentliche Verwaltungen in Deutschland sind auf der Grundlage der Bürokratietheorie von Max Weber organisiert. Die sich verändernden Herausforderungen der Umwelt führen dazu, dass hier Anforderungen teilweise nicht mehr erfüllt werden können, da die Bürokratietheorie auf den Grundlagen von Regeln und Hierarchie zu einer großen Stabilität mit geringer Flexibilität führt. Zur Verbesserung dieser Problematik sollen Agilität und agile Methoden in der öffentlichen Verwaltung ergänzend wirken. In diesem Beitrag wird ein Teilergebnis des Forschungsprojekts Reallabor agiles Arbeiten herausgestellt, und zwar dass die Zurverfügungstellung von IT-Tools die Einführung agiler Arbeitsweisen stark fördert, da sie eine Legitimation für die neuen Arbeitsweisen im regelgebundenen System der öffentlichen Verwaltung darstellen.

Schlüsselwörter: Agilität, Reallabor, Digitalisierung, Handlungsforschung, öffentliche Verwaltung, Public Management

1. Ausgangslage

Öffentliche Verwaltungen in Deutschland sind auf der Grundlage der Bürokratietheorie von Max Weber organisiert (Weber 1976). Diese Organisationsform basiert u. a. auf Merkmalen wie Regelgebundenheit, Personenunabhängigkeit des Handelns, Professionalität und Hierarchie. Die Vorteile dieser Organisation sind in ihrer Zuverlässigkeit und Stabilität zu sehen. Auf der anderen Seite bedingen eben diese Vorteile auch einige Schwachstellen, wie bspw. die mangelnde Flexibilität im Rahmen der etablierten Strukturen. Die sich verändernden Herausforderungen der Umwelt führen jedoch dazu, dass die Verwaltung äußeren Anforderungen teilweise nicht mehr gerecht werden können. Hier sind bspw. die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes oder der Umgang mit vielfältigen Krisen wie bspw. der Corona-Pandemie, Flutkatastrophen an der Ahr oder der Ukraine Krieg samt seiner Folgen zu nennen. Diese Dynamisierung äußerer Anforderungen wird häufig mit dem Akronym „VUKA“ beschrieben, das eine volatile, unsichere, komplexe und von Ambiguität geprägte Gegenwart beschreibt (Richenhagen & Dick 2022; Höffner & Modrzyński 2021).

Als neues Paradigma für die notwendige Veränderung der Organisation öffentlicher Verwaltungen wird auf den Begriff der Agilität verwiesen (Richenhagen & Dick 2022; Hill 2015). Dabei soll in den Überlegungen Agilität nicht anstelle des Weberschen Systems treten. Agilität soll vielmehr als zweite Handlungssäule im Weberschen System entwickelt werden und es somit ergänzen. Diese Ergänzung wird unter dem Begriff Ambidextrie diskutiert, also der Fähigkeit beidhändig vorzugehen: je nach

Bedarfslage werden Vorgehensweisen des Bürokratiemodells oder agile Vorgehensweisen gewählt (Birkinshaw et al. 2016). Die konkrete Umsetzung dieser Ambidextrie ist bisher nicht ausreichend empirisch erforscht worden.

Im Forschungsprojekt “Reallabor Agiles Arbeiten” wurden agile Arbeitsweisen in zwei Landesministerien von NRW erprobt, um damit einen Teil der großen Theorie-Praxis-Lücke in Bezug auf die Möglichkeiten und Grenzen der Anwendung von Agilität in öffentlichen Verwaltungen im Rahmen von Feldforschung zu schließen. Ziel des Forschungsprojekts “Reallabor Agiles Arbeiten” war es, mithilfe der Aktions- und Handlungsforschung in den zwei Landesministerien agile Arbeitsweisen zu erproben und einzuführen. Sie sollen es ermöglichen, bei kurzfristig und unerwartet auftretenden Änderungen schneller und flexibler zu agieren. Damit wurden die Erfahrungen aus dem INQA-Experimentierraum “AgilKom” (Richenhagen et al. 2022) genutzt und gezielt weiterentwickelt. Auf Basis der experimentell zu erlangenden Forschungsergebnisse wurden Empfehlungen für die Etablierung agiler Handlungsansätze und agilen Führungshandelns in der Verwaltung, insbesondere für obere Landesbehörden, abgeleitet.

Das methodische Vorgehen des gesamten Projekts orientierte sich am Ansatz der Aktions- und Handlungsforschung (nach Richenhagen & Dick 2019). Der Fokus liegt auf der Kombination von Verwaltungspraxis und wissenschaftlicher Analyse, d. h. es werden in einem praxisnahen Setting gemeinsam mit den betroffenen Personen in der jeweils konkreten Situation die Bedarfe erfasst, geeignete Interventionen identifiziert, iterativ umgesetzt und evaluiert. Daraus werden weitere Entwicklungsmöglichkeiten abgeleitet, eingeführt und erneut kritisch hinterfragt. Ziel ist die Möglichkeit der Wirksamkeitsbewertung der verschiedenen Ansätze im konkreten Handlungsfeld, die Adaption und Weiterentwicklung mit Implikationen für stetige Etablierung agiler Arbeitsweisen und der kontinuierliche Transfer der Erkenntnisse während des Forschungsprozesses.

2. Methodische Einordnung

Der vorliegende Beitrag setzt im Forschungsprozess nach dem Schritt der Bestandsaufnahme in den beteiligten Organisationen an (beschrieben bei Höffner et al. 2022), der mit dem Ziel der Ableitung sinnvoller Interventionen erfolgt war. Es zeigte sich, dass sich in den Ministerien sowohl befürwortende als auch eher skeptische Einstellungen und Personen zu agilem Arbeiten fanden. Entsprechend war eine Vielfalt an Interventionen zu entwickeln – sowohl in Bezug auf die Impulsgebenden als auch die Inhalte und die jeweiligen Formate – zu entwickeln und diese im weiteren Projektverlauf agil anzupassen. Es galt, die identifizierten fördernden Faktoren zu verstärken und die hemmenden zu verringern, um die Bereitschaft und die Möglichkeit der Beschäftigten zum Mitmachen und Experimentieren positiv zu verstärken – sowohl bei denjenigen, die offen für die Veränderung waren, als auch denjenigen, die (bisher) eher skeptisch beobachteten.

Hieraus ergaben sich drei Ausrichtungen für die konkreten Interventionen: Mindset entwickeln, Methoden kennenlernen und agile Arbeitsweisen anwenden.

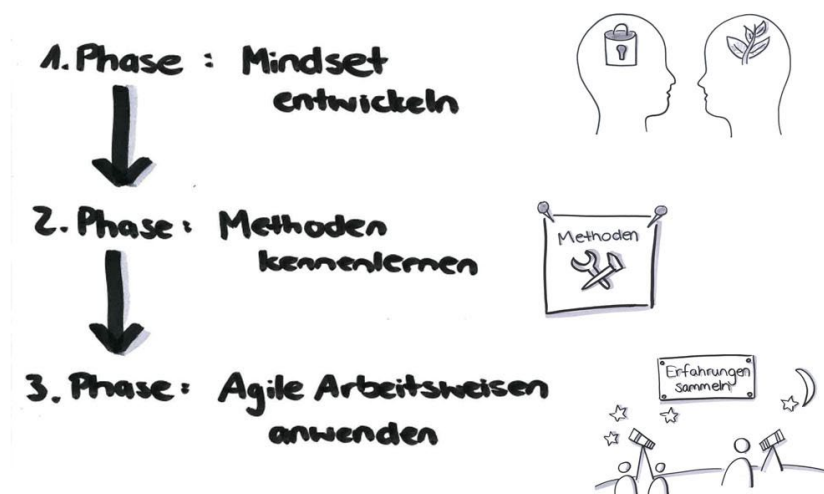


Abbildung 1: Das Projektvorgehen in drei Phasen

3. Ergebnisdarstellung

Wird nun der Fokus auf die gesamte Evaluation im Forschungsvorhaben gelenkt, stellt sich ein eindeutiges Ergebnis dar: Kanban ist die agile Methode, die bei den Mitarbeitenden der Ministerien am wirkungsvollsten ist. Aus ihrer Sicht weist Kanban den klaren Vorteil auf, dass die Methode einfach zu verstehen ist. Diese grundsätzliche Einfachheit in der Methode führt zu Interesse und auch zu tatsächlichen Anwendungen im Verwaltungsalltag über das Forschungsvorhaben hinaus. Grundsätzlich konnte festgestellt werden, dass der Einsatz von Kanban gewinnbringend möglich ist. Dies wurde von den Organisationsmitgliedern vor allem in Bezug auf die Organisation von Projekten gesehen. Nutzen-Aufwands-Abwägungen wurden aus Sicht von Organisationsmitgliedern positiv beschieden. Dabei wurde Kanban sowohl für den individuellen Einsatz als auch für kollaboratives Arbeiten genutzt.

Als besonders fördernder Faktor für den Einsatz von Kanban wurde identifiziert, dass mit der einer spezifischen Software für ein virtuelles Kanban-Board ein geeignetes IT-Tool zur Verfügung stand. Diese Software war zum Zeitpunkt der Untersuchung für den Testbetrieb in den Ministerien freigegeben. Das bedeutet, dass die Nutzung der Software genehmigt war, es aber keinen Support für diesen Testbetrieb gegeben hat. Die Software konnte technisch von nutzenden Personen weitergegeben werden, weil alle nutzenden Personen über Administrationsrechte verfügt haben und somit weitere „User“ anlegen konnten. Es entstand somit eine dynamische Erweiterung des Einsatzfeldes von Kanban.

Zur Einordnung der Bedeutung dieses Ergebnisses muss an dieser Stelle eine Betrachtung eines weiteren Evaluationsbereichs herangezogen werden, die Methode Design Thinking. Die beim konkreten Einsatz von Design Thinking erzielten Erfolge in Pilotbereichen waren ebenfalls sehr positiv, denn Projekte konnten in einer sehr stark beschleunigten Geschwindigkeit zu guten Ergebnissen geführt werden. Trotzdem zeigt sich im Ergebnis der Evaluation, dass die Organisationsmitglieder einen zukünftigen eigenen Einsatz von Design Thinking für unwahrscheinlich hielten. Als zentraler Grund hierfür wurde identifiziert, dass der Einsatz von Design Thinking im Kontext der Weberschen Verwaltung als nicht legitimiert wahrgenommen wurde und

nur durch die Anleitung bzw. die Einordnung im Rahmen des Forschungsprojekts Reallabor Agiles Arbeiten eine vorübergehende Legitimation erfahren hat. Trotzdem haben diejenigen, die mit der Methode Design Thinking gearbeitet haben, beschrieben, dass sie bereits zu dieser Zeit Ablehnung dieses Methodeneinsatzes in der Organisation erfahren haben.

4. Diskussion

Im Rahmen des Projekts wurde die eingangs beschriebene Ambidextrie von Weberscher Verwaltung und Agilität von den Mitarbeitenden als großer hemmender Faktor in der Realanwendung von agilen Methoden gesehen. Dies lässt sich insbesondere damit begründen, dass Abweichungen von den durch die Webersche Verwaltung festgelegten Vorgängen durch andere, nicht in das Projekt involvierten Beschäftigten, kritisch wahrgenommen und kommentiert wurden. Dies führte dazu, dass sich die Beteiligten in einer Rechtfertigungssituation fühlten, in der sie sich für das Einüben und Anwenden neuer Arbeitsweisen fast entschuldigen mussten. Denn es konnte keine Legitimation im Weberschen Sinne für den Einsatz dieser Methoden gefunden werden.

Anders stellt es sich bei der Methode Kanban dar: Neben der relativ einfachen Anwendung wurde als besonders fördernder Faktor identifiziert, dass mit der Software zur digitalen Nutzung der Methode ein entsprechendes IT-Tool zur Verfügung stand und somit implizit eine Legitimation für den Einsatz der Methode existierte. Auch ohne offiziellen Support und lediglich im Testbetrieb wurde das Tool in verschiedenen Bereichen erfolgreich eingesetzt und verbreitete sich über persönliche Kontakte und Empfehlungen.

Das Vorhandensein eines IT-Tools wirkt stark legitimierend in der Organisation von obersten Landesbehörden und ermöglicht somit eine für den Einsatz agiler Methoden relevante Verknüpfung zwischen Weberscher Regelgebundenheit und der Flexibilität neuer Arbeitsweisen. Dies lenkt die Betrachtung der eingangs skizzierten Ambidextrie weg von personalen Betrachtungsweisen hin zu den Rahmenbedingungen der Organisation. In den Organisationen der öffentlichen Verwaltungen sollten Änderungsprozesse nicht in erster Linie auf einer personalen Ebene betrachtet werden. Vielmehr sollte in einem ersten Schritt eine Legitimation der neuen Arbeitsweisen hergestellt werden. Auf diese Weise kann das massive Spannungsverhältnis der Ambidextrie abgemildert werden. Die Zurverfügungstellung von IT-Angeboten stellt hier eine wichtige Legitimationsreferenz dar. Dies knüpft sehr gut an die Bestandsaufnahme im Rahmen des Projekts Reallabor Agiles Arbeiten an (Höffner et al. 2023), in dem bereits ein zentrales Ergebnis war, dass Beschäftigte von obersten Landesbehörden vorhandene „Leitplanken“ im Rahmen organisatorischer Regelungen als stark fördernden Faktor für agile Arbeitsweisen ansehen.

5. Literatur

- Birkinshaw J, Zimmermann A & Raisch S (2016) How do firms adapt to discontinuous change? Bridging the dynamic capabilities and ambidexterity perspective. In: California Management Review, 58(4), S. 36–58.
- Hill H (2015) Wirksam verwalten – Agilität als Paradigma der Veränderung. Verwaltungs-Archiv, In: Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik, 106(4), 402, Köln: Carl Heymanns.
- Höffner C, Seng A & Tietmeyer J (2022) Agilität in der öffentlichen Verwaltung – Bestandsaufnahme in zwei Landesministerien, in: In Gesellschaft für Arbeitswissenschaft, Tagungsband Frühjahrskongress 2022. Nachhaltig Arbeiten und Lernen. Dortmund: GfA-Press.
- Höffner C & Modrzyński D (2021) Einfluss von Krisen auf Veränderungsprozesse und agile Arbeitsweisen in der öffentlichen Verwaltung. In: Gesellschaft für Arbeitswissenschaft e. V. (Hrsg.) Dokumentation des 67. Arbeitswissenschaftlichen Kongresses: Arbeit Humane gestalten. Konzepte menschenzentrierter KI-Arbeitsplätze – Jetzt für die Arbeit von morgen vordenken. Dortmund: GfA-Press.
- Richenhagen G, Seng A, Dick M, Elsenheimer L, Höffner C, Nebauer-Herzig K, Modrzyński D, Wachter L (2022) "AgilKom"-Handlungshilfe: Agilität in der öffentlichen Verwaltung. Wege zur Anwendung agiler Arbeitsweisen.
- Richenhagen G & Dick M (2022) Eine Einführung. In: Richenhagen G & Dick M (Hrsg.) Public Management im Wandel: Auf dem Weg zur Agilität in der Öffentlichen Verwaltung. Wiesbaden: Springer, FOM Edition.
- Richenhagen G & Dick M (2019) Aktions- und Handlungsforschung in den Arbeitswissenschaften, Beitrag zum 65. Frühjahrskongress der Gesellschaft für Arbeitswissenschaft „Arbeit interdisziplinär analysieren – bewerten – gestalten“, Beitrag C 8.7., Dortmund: GfA-Press.
- Weber, M (1976) Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Auflage, Tübingen: Mohr Siebeck.



Gesellschaft für Arbeitswissenschaft e.V.

Arbeitswissenschaft in-the-loop

**Mensch-Technologie-Integration
und ihre Auswirkung auf Mensch,
Arbeit und Arbeitsgestaltung**

70. Kongress der
Gesellschaft für Arbeitswissenschaft e.V.

Institut für Arbeitswissenschaft und
Technologiemanagement IAT
Universität Stuttgart

In Zusammenarbeit mit dem Fraunhofer-Institut für
Arbeitswirtschaft und Organisation IAO

06. – 08. März 2024

GfA-Press

Bericht zum 70. Arbeitswissenschaftlichen Kongress vom 06. – 08. März 2024

Institut für Arbeitswissenschaft und Technologiemanagement (IAT), Universität Stuttgart

In Zusammenarbeit mit: Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (IAO), Stuttgart

Herausgegeben von der Gesellschaft für Arbeitswissenschaft e.V.

Sankt Augustin: GfA-Press, 2024

ISBN 978-3-936804-34-8

NE: Gesellschaft für Arbeitswissenschaft: Jahresdokumentation

Als Manuskript zusammengestellt. Diese Jahresdokumentation ist nur in der Geschäftsstelle (s. u.) erhältlich.

Alle Rechte vorbehalten.

© **GfA-Press, Sankt Augustin, Schriftleitung: Prof. Dr. Rolf Ellegast**

im Auftrag der Gesellschaft für Arbeitswissenschaft e.V.

Ohne ausdrückliche Genehmigung der Gesellschaft für Arbeitswissenschaft e.V. ist es nicht gestattet:

- den Kongressband oder Teile daraus in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) zu vervielfältigen,
- den Kongressband oder Teile daraus in Print- und/oder Nonprint-Medien (Webseiten, Blog, Social Media) zu verbreiten.

Die Verantwortung für die Inhalte der Beiträge tragen alleine die jeweiligen Verfasser; die GfA haftet nicht für die weitere Verwendung der darin enthaltenen Angaben.

Geschäftsstelle der GfA

Simone John, Tel.: +49 (0)30 1300-13003, Alte Heerstraße 111, D-53757 Sankt Augustin

info@gesellschaft-fuer-arbeitswissenschaft.de · www.gesellschaft-fuer-arbeitswissenschaft.de

Screen design und Umsetzung

© 2024 fröse multimedia, Frank Fröse,

office@internetkundenservice.de, www.internetkundenservice.de