



# Agilität – ein Organisationsmodell für öffentliche Verwaltungen

Martina Musati

Eingegangen: 19. April 2021 / Angenommen: 24. April 2021 / Online publiziert: 7. Juli 2021  
© Der/die Autor(en) 2021

**Zusammenfassung** Dieser Artikel zeigt auf, weshalb das Organisationsmodell Agilität als Reformkonzept für öffentliche Verwaltungen geeignet ist und einen wesentlichen Beitrag zu den noch offenen Themen aus bisherigen Reformen leisten kann. Dies wird entlang den Dimensionen Legitimation (Strategie), Governance (Struktur und Prozesse), Digitalisierung (Technik) und Führung begründet. Führungskräften in öffentlichen Verwaltungen kommt eine zentrale Schlüsselrolle bei den anstehenden Reformen zu. Das Führungssset „Agile Five“, das eine Kombination von fünf zentralen Leadership-Konzepten umfasst, befähigt Führungskräfte, die nächsten Reformschritte anzugehen.

**Schlüsselwörter** Agilität · Bürokratie · Führung

## Agility—an organization model for public services

**Abstract** This article describes the reasons why the organization model Agility can be used as a model for change within Public Administrations and how it can make an important contribution to the still open issues from past reforms. This approach is based on the following principles: Legitimation (Strategy), Governance (Structure and Process), Digitalization (Technical) and Leadership. The Executives in Public Administrations play the key role in this upcoming reform process. The Management Toolkit “Agile Five”, which includes a combination of five key Leadership concepts, empowers Executives to start the next reform steps.

**Keywords** Agility · Bureaucracy · Leadership

---

Martina Musati (✉)  
Institut für Psychologie, Universität Kassel, Mühlsteige 17, 89075 Ulm, Deutschland  
E-Mail: [Musati@t-online.de](mailto:Musati@t-online.de)

## 1 Einleitung

Der große Reformansatz New Public Management, der in Deutschland als Neues Steuerungsmodell firmiert, ist in die Jahre gekommen (vgl. Bogumil 2017). Die Bilanz fällt insofern ernüchternd aus, als eine ganzheitliche Umsetzung nicht erfolgte. Erfolge wurden in Form von besserer Bürger- und Kundenorientierung sowie von Kosteneinsparungen erzielt. „Ein grundlegender Reformprozess hin zu einer dienstleistungsorientierten, bürgernahen und aus betriebswirtschaftlicher Sicht effizienteren Verwaltungswahrnehmung“ (Ruge 2017, S. 34) wurde erreicht. Gleichwohl scheinen zwei zentrale Reformdimensionen zum Teil zurückgenommen oder auf halber Strecke stecken geblieben zu sein. Dies gilt zum einen für die zentrale Reformdimension der Beschränkung der Verwaltung auf Kernaufgaben, verbunden mit einer Privatisierung von staatlichen Aufgaben. Da öffentliche Verwaltung mehr ist als ein Dienstleistungsunternehmen (Schröter 2019), mussten privatisierte Aufgaben teilweise wieder zurückgenommen werden oder haben zu einer Zunahme von Regelungen geführt. Bei der Umsetzung der zweiten Reformdimension, die hierarchisch verfasste Binnenorganisation hin zu einer Leistungsorganisation mit unternehmensähnlichen Führungs- und Steuerungsprinzipien weiterzuentwickeln, zeigen sich ebenfalls Defizite (Ruge 2017; Schröter 2019). Eine Stärken-Schwächenanalyse zum Neuen Steuerungsmodell benennt als defizitäre Umsetzungsbereiche „das Denken in Steuerungsstrukturen und -instrumenten, nicht in Steuerungsprozessen“ sowie die „mangelnde Berücksichtigung der Rolle von Führungskräften und Beschäftigten im Modernisierungsprozess“ (Ruge 2017, S. 40).

Für die aktuelle Verwaltungsmodernisierung existiert nach Wewer (2019) kein neues ähnlich wirkmächtiges Reformkonzept wie das Neue Steuerungsmodell, an dem sich Verwaltungen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene orientieren könnten. Für ihn ist auch „agile Government als ein Leitbild, an dem sich staatliches Handeln insgesamt ausrichten soll, vollkommen ungeeignet“ (Wewer 2020, S. 90). Sucht man nach dem dieser Auffassung zugrundeliegenden Agilitätsverständnis, so endet dies sehr rasch bei den Zuschreibungen schnell, flexibel und bei der Beschränkung auf agile Methoden wie Prototyping.

Dieses rudimentäre Verständnis von Agilität versperrt den Blick auf die Potenziale, die das Organisationsmodell gerade für die Binnenorganisation sowie für Führung und Steuerung von öffentlichen Verwaltungen haben kann. Agilität kann einen Beitrag zu den noch offenen Themen aus den bisherigen Reformen leisten. Zum anderen sieht Fuhr (2019, S. 192) die öffentliche Verwaltung seit Jahren „im Dauerstress“, in verstärktem finanziellem Druck sowie mit komplexen, mehrdeutigen Problemkonstellationen konfrontiert. Er bemängelt, dass bisher kaum erforscht wird, wie Verwaltungen diese Probleme lösen, und fordert eine stärkere Auseinandersetzung mit den Strategie- und Koordinationsprozessen.

Verwaltungen stehen vor der Herausforderung, weitere Handlungskoordinationen wie Netzwerkmanagement neben der nach wie vor elementaren hierarchischen Steuerung kompatibel zu etablieren. Bundesinnenminister Lothar de Maizière (2017) forderte im April 2017 von der Verwaltung flexible rechtliche Regeln verbunden mit unorthodoxen Ideen bei der Ermessensausübung, ein Denken über eigene Zuständigkeiten hinaus und verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Behörden. Deutlich

vehementer und dringlicher fordert der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021, S. 25) im März 2021, vier Jahre später, „in Abläufe der öffentlichen Verwaltung neuartige Managementansätze (Teamarbeit, agiles Management) schneller als bisher zu integrieren“ und die Führung deutlich zu verbessern.

## 2 Agilität und Verwaltung

Bogumil und Jann (2020, S. 422) bezeichnen Hierarchie und Bürokratie als „wesentliche Konstruktionselemente unseres demokratischen Regierungs- und Verwaltungssystems“. Das idealtypische Bürokratiemodell Max Webers, das für deutsche Verwaltungen immer noch gilt, umfasst folgende Prinzipien (Bonazzi 2014; Kersten et al. 2016):

- Rechtsstaatlichkeit, Normenbindung, Regelgebundenheit (Verwaltungshandeln ist über Gesetze demokratisch legitimiert, fußt auf Gesetzen und kann von Verwaltungsgerichten überprüft werden),
- Schriftlichkeit und Dokumentation (Nachvollziehbarkeit und Nachprüfbarkeit von Verwaltungshandeln),
- Klare Zuständigkeiten und Befugnisse; Arbeitsteilung und Spezialisierung,
- Hierarchie, Über- und Unterordnung, Dienstweg, Amtshierarchie,
- Professionalisierung/Fachqualifikation des Personals sowie hauptberufliche Ausübung,
- Überparteilichkeit.

Agilität als Organisationsmodell hat nicht das Ziel, diese Verwaltungsprinzipien abzuschaffen. Es soll Organisationen in die Lage versetzen, die Komplexität ihrer Umwelt besser zu verarbeiten und zu beherrschen, sowie deren Innovationsfähigkeit erweitern. Adam (2018, S. 3) sieht eine Organisation dann als agil an, „wenn sie den Umgang mit ständiger Unsicherheit und daraus entstehenden ungeplanten Situationen als selbstverständlichen Teil ihrer Existenz begreift und systematisch in die Steuerung ihrer Aktivitäten integriert“. Ausgehend von der These, dass ein „System mit einer gegebenen Komplexität nur mit einem ebenso komplexen System kontrolliert werden kann“ (Bandte 2007, S. 74), bestimmt die Umweltkomplexität die Organisationsentwicklung als Ganzes und nicht nur in Teilen. Dies gilt grundsätzlich auch für Verwaltungen. Förster und Wendler (2012, S. 32) zeigen in ihrer Analyse von 14 Agilitätskonzepten, dass es sich um ein dynamisches, offenes Modell handelt. Es wäre sinnvoll, für Verwaltungen ein eigenes Agilitätsmodell zu entwickeln, um die Spezifika öffentlicher Verwaltung, vor allem Legitimation und Rechtsstaatlichkeit, ausreichend zu berücksichtigen und deren Interdependenzen auf andere Dimensionen wie Steuerung und Prozesse aufzuzeigen. Das oft genutzte McKinsey-Modell (Wouter et al. 2018) mit den fünf Organisationsdimensionen: Strategie, Struktur (mit Governance), Prozess, HR mit Führung sowie Technologie, kann als Grundlage dienen.

Mit Blick auf die Primäraufgabe und die Umwelthanforderungen ist zu klären, ob alle Verwaltungsprinzipien noch ihre Berechtigung haben, einige selbst einer Reform

bedürfen oder weitere Steuerungslogiken zu ergänzen sind. Dies gilt insbesondere für Hierarchie und Zuständigkeit/Arbeitsteilung. Es sollte mit einer Standortbestimmung begonnen und der jeweilige Agilitätsgrad in den fünf Dimensionen bestimmt werden. Darauf aufbauend ist zu entscheiden, wo und welche Anpassungen und Weiterentwicklungen in Bezug auf die Primäraufgabe notwendig sind. In diesem Verständnis kann es die *eine* agile Verwaltung nicht geben, vielmehr handelt es sich um eine Agilisierung oder um eine agiler werdende Verwaltung mit ihrem spezifischen Agilitätsgrad in den jeweiligen Dimensionen.

## 2.1 Legitimation

Staatliches Handeln findet in fast allen Lebensbereichen statt. Dies veranschaulicht der vom Statistischen Bundesamt (2019) herausgegebene Zufriedenheitsindex zu öffentlichen Verwaltungsleistungen mit seinen 5 Lebenslagen (Arbeit und Bildung, Familie und Gesellschaft, Gesundheit und Soziales, Wohnen und Melden, Steuern und Finanzen). Der Vielfältigkeit der öffentlichen Verwaltung kann nicht durch eine Steuerungsform, der hierarchischen Steuerung, entsprochen werden.

Eine in Dänemark in den 1990er-Jahren durchgeführte und auf Deutschland übertragbare Studie identifizierte vier unterschiedliche Modelle von öffentlicher Verwaltung (Bogumil und Jann 2020, S. 256): Autonome Verwaltung, hierarchische Verwaltung, kooperative Verwaltung sowie responsive Verwaltung sind parallel anzutreffen und unterscheiden sich durch zugeschriebene Aufgaben, Steuerung und Interaktionen mit Politik und Gesellschaft. Finanzielle Leistungen wie Gebühren, Auszahlung von Krankengeld, Arbeitslosengeld können hierarchischer und mit weniger Kooperation gesteuert werden als personenbezogene Dienstleistungen, die den Adressaten mit einbeziehen. Bogumil und Jann (2020, S. 524) bezeichnen das „Bild der öffentlichen Verwaltung als hierarchischer, einfach zu steuernder Pyramide“ als unrealistisch und irreführend und ersetzen es durch ein „sich selbst tragendes Netzwerk“. Zu einem fast identischen Bild kommen Kersten et al. (2016, S. 433), wenn sie Verwaltung als eine „demokratische Infrastruktur, die dem Zusammenhalt der Gesellschaft dient“ definieren.

Diesem Bild entspricht die kooperative Verwaltung, die im Verhältnis von Verwaltung und Gesellschaft weniger auf Unterordnung und reinen Verwaltungsvollzug und mehr auf Aus- und Verhandeln sowie Zusammenarbeit setzt. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Dienstleistungen, die Bürger/innen als Mitgestalter und Ko-Produzentinnen (z. B. gesetzliche Leistungen der Krankenkassen wie Gesundheitskurse) in die Prozesse einbeziehen. Verwaltungen verfügen in diesen Bereichen über mehr Handlungs- und Gestaltungsspielraum. Aktuell zu hinterfragen ist, ob diese Gestaltungsspielräume weiterhin ausreichen und ob Handlungsspielräume durch weitere Regelungen (z. B. durch ermessenslenkende Weisungen) eingeschränkt wurden und diese noch zweckmäßig sind.

Staatliches Handeln braucht Legitimation. Bogumil und Kuhlmann (2015, S. 239) weisen darauf hin, dass eine gute, effiziente Bürokratie zu einem Legitimationszuwachs und unzureichendes Verwaltungshandeln zu Legitimationsverlusten führen kann. Neben Rechtsstaatlichkeit gewinnen Input- und Outputlegitimation immer mehr an Bedeutung. In der kooperativen Verwaltung rücken auf der Outputseite

neben Effizienz und Effektivität noch stärker die Nutzenmaximierung und damit die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen sowie deren Produktionsprozess in den Fokus. Öffentliche Verwaltungen nutzen hierfür noch kaum systematisch Qualitätsmanagementsysteme und deren Ergebnisse für ihre Weiterentwicklung (Loeffler 2019, S. 368). Das „Common Assessment Framework“ (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2020), als das gemeinsame Qualitätsbewertungsmodell für die öffentlichen Verwaltungen Europas, als auch das EFQM-Modell 2020 der European Foundation of Qualitymanagement weisen eine hohe Übereinstimmung mit dem Organisationsmodell der Agilität auf. Selbst- und Fremdeinschätzungen und Leistungsvergleiche befördern das organisationale Lernen und das Einbeziehen des Wissenspotenzials der Beschäftigten. Auch in Bezug auf die Kundengruppen ergeben sich Überschneidungen. Agilität wie auch die Qualitätsmanagementsysteme postulieren, dass Organisationen nur dann erfolgreich sein können, wenn die Zufriedenheit aller Kundengruppen ihr Handeln bestimmt. Gerade weil die Bedürfnisse und Erwartungen komplex und unterschiedlich sind, wie z. B. Datenschutz versus Transparenz bei der Gesundheitskarte, ist es für öffentliche Verwaltungen umso wichtiger, die Erwartungen und Bedürfnisse genau zu kennen und zu klären.

## 2.2 Governance

Bei Governance handelt es sich um einen wissenschaftlichen Brückenbegriff (Klenk 2019), der zuerst von den Wirtschaftswissenschaften und ab den 2000er Jahren zu zunehmend auch in den Sozial- und Verwaltungswissenschaften verwandt wird. Verwaltungswissenschaftliche Arbeiten zu Governance als Steuerungs- und Handlungskoordination haben sich erhöht, da „die Steuerung über Netzwerke eine zunehmende Bedeutung in der Verwaltungspraxis erfährt“ (Möltgen-Sicking und Winter 2019, S. 4). Im Kern steht Governance für eine Handlungs- und Steuerungsform, die Hierarchie, verstanden als klare top-down-Steuerung, Markt als wettbewerbliche Steuerung und Netzwerkmanagement systematisch miteinander verknüpft. Bohne (2018, S. 135) kommt zu dem Schluss, dass Governance gerade in Deutschland als „Gegenbegriff zum Steuerungs-begriff definiert“ wird. Die öffentliche Verwaltung ist in diesen Arenen ein Akteur neben anderen Akteuren wie Verwaltungen, Unternehmen und Gemeinschaften, verstanden als Teile der Gesellschaft mit gemeinsamen Interessen. In diesem Sinne versteht Benz (in Benz et al. 2007, S. 15) unter Governance „das Management von Interdependenzen, Netzwerken oder Verhandlungssystemen ohne Rückgriff auf formale Entscheidungskompetenz“.

Verwaltungsintern wird das Governance-Konzept auf Digital Governance sowie auf Projekt Governance beschränkt (Möltgen-Sicking und Winter 2019, S. 10). Governance soll verwaltungsintern neben der hierarchischen Steuerungsform nur auf Zeit oder für die spezifische Herkulesaufgabe der digitalen Transformation von Relevanz sein. Eine ähnliche Auffassung vertritt auch Rölle (2020, S. 5), dessen Konzept einer agilen Verwaltung „behördenübergreifende Vorgangsteams“ mit einer zeitlichen Begrenzung für die Lösung von Problemen beinhaltet. Entsprechend sehen auch Führungskräfte in einer Befragung zu Open Government für ihre Mitarbeitenden nur den Bedarf der „Stärkung der Kompetenz zum digitalen Arbeiten“ sowie der Team- und Projektmanagementkompetenz (Boockmann et al. 2020, S. 76).

Eine derartige Beschränkung von weiteren Steuerungsmöglichkeiten auf wenige Bereiche innerhalb der Verwaltung, die mit einer Verengung der erforderlichen Kompetenzen von Führungskräften und Mitarbeitenden einhergeht, beinhaltet ein großes Risiko des Scheiterns bzw. kräftezehrender längerer Reformprozesse, für die der Verwaltung generell aber gerade heute die Ressourcen und die Zeit fehlen. Des Weiteren kollidiert diese Engführung mit dem Leitbild der Netzwerkverwaltung, das im Rahmen Open Government diskutiert wird und für die Verwaltung als Ganzes und nicht nur für bestimmte Bereiche gelten soll. Neuere Forschungsergebnisse von Fuhr (2019, S. 194) belegen auch, dass Verwaltungen zumeist nicht bereit sind, ihr Zuständigkeitsdenken aufzugeben, und dass es „zu einer negativen Koordination“ kommt, „in der Akteure in abgrenzender Weise versuchen, primär für sich negative Folgen zu vermeiden, ohne einem übergeordneten Interesse zu folgen“.

Agilität ermöglicht unter den Dimensionen Struktur und Prozesse einen ganzheitlichen Blick auf Governance als eine weitere Handlungsform von öffentlicher Verwaltung neben hierarchischer Steuerung. Für Verwaltungen sollte von einer spezifischen organisationalen Ambidextrie ausgegangen werden. Linienorganisation mit überwiegend hierarchischer Entscheidungsstruktur existiert neben oder verzahnt mit alternativen Handlungskoordinationen, die nicht nur auf den Bereich der Innovationen beschränkt sind. Des Weiteren zeigt Agilität die Interdependenzen zu Führung und Strategie auf:

- In welchen externen Netzwerken und Arenen ist die Verwaltung vertreten?
- Welche Arenen, Projekte bzw. Plattformen existieren innerhalb der Verwaltung oder mit anderen Verwaltungen, und welche Interdependenzen ergeben sich zur Linienorganisation?
- Wer vertritt die Verwaltung in diesen Arenen und verhandelt mit welchen Befugnissen? Die leitende Führungskraft kann allein nicht in all diesen Arenen aktiv sein (Überforderung).
- Welche spezifischen Kompetenzen brauchen Führungskräfte und Beschäftigte, um ihrem Mandat in diesen Arenen gerecht zu werden?
- Wie gestalten sich die Entscheidungslogiken, wenn die formale hierarchische Entscheidungskompetenz wegfällt und die Akteure auf Augenhöhe verhandeln bzw. kooperieren?

Die Rolle der öffentlichen Verwaltung als Akteur in den Arenen sowie die Rückkopplungen und Folgen für die Verwaltung in ihrer Binnenorganisation sind derzeit noch unzureichend aufgearbeitet (Möltgen-Sicking und Winter 2019, S. 18) und sollten dringend weiter erforscht werden, um öffentliche Verwaltung zukunftsfähig zu gestalten.

### 2.3 Digitalisierung

Zahlreiche Studien belegen die Mittelmäßigkeit Deutschlands bei der Digitalisierung. Dies betrifft insbesondere auch die öffentliche Verwaltung (z. B. DESI – Digital Economy and Society Index; vgl. Europäische Kommission 2020). Das aktuelle Gutachten des wissenschaftlichen Beirats (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2021, S. 20) bewertet es als Organisationsversagen, wenn Verwaltungen

es versäumen, selbst konsequent zu digitalisieren. Mehde (2020) wie auch Wewer (2019, S. 220) identifizieren aktuell als einzigen nachhaltigen Reformansatz in der öffentlichen Verwaltung die Digitalisierung. Unter Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung ist mehr zu verstehen als die papierlose, elektronische Aktenhaltung oder die Möglichkeit, Anträge auch online stellen zu können. Eine digitale Verwaltung ermöglicht es nach Wewer (2019, S. 214), die vier nicht neuen Ziele von öffentlicher Verwaltung wesentlich besser umzusetzen. Danach soll sie staatliche Aufgaben besser erfüllen, interne Arbeitsprozesse ständig weiter optimieren, das öffentliche Leben intelligent managen und politische Entscheidungen fundiert vorbereiten.

Die Potenziale der digitalen Transformation können nur realisiert werden, wenn die Aufbau- und Ablauforganisation sowie die Führung öffentlicher Verwaltungen, kurz die ganze Organisation, mit einbezogen und reformiert werden. Brüggemeier (2019, S. 587) fordert von der öffentlichen Verwaltung, das Denken und Handeln in „Prozess folgt Struktur“ mit Zuständigkeitsgrenzen, Ressortverantwortung sowie der vermeintlich vorgegebenen Regelgebundenheit aufzugeben. Die Neugestaltung von Geschäftsprozessen soll konsequent aus der Perspektive ihrer Adressaten (Bürger, Unternehmen) gedacht werden, und diese sollten auch in die Gestaltung digitaler Produkte und Prozesse mit einbezogen werden.

Wie stark Zuständigkeiten die aktuellen Digitalisierungskonzepte beeinflussen, macht das speziell zur Digitalisierung entworfene Leitbild der Netzwerkverwaltung deutlich. Es fokussiert sich nach Misgeld und Wojtczak (2019, S. 637) auf Produktionsnetzwerke, wie z. B. den One-Stop-Shop, in dem unterschiedliche Leistungsträger zusammenarbeiten und ihre Leistung für den Kunden integriert erbringen (z. B. Jugendliche mit Leistungsansprüchen aus mehreren Sozialgesetzbüchern). Netzwerkverwaltung setzt auf verstärkte ressortübergreifende Kollaboration von Verwaltungen (z. B. Bundesteilhabegesetz mit trägerübergreifenden Teilhabeplanverfahren der Rehabilitationsträger). Die Abgrenzung der Netzwerkverwaltung zu Governance als „organisatorisch-technisch“ anspruchsvollerer Kollaboration verdeutlicht anschaulich das Silo-Denken. Im Organisationsmodell Agilität werden Governance und Netzwerkverwaltung integriert analysiert und ermöglichen so, die notwendigen Reformbedarfe systematisch zu erheben.

### 3 Führung in der öffentlichen Verwaltung

So wie die Beschränkung von Governance als alternative Handlungskoordination innerhalb der Verwaltung auf bestimmte Bereiche (Digital Governance, Project Governance, Network Governance) als kontraproduktiv angesehen werden kann, ist auch die spezifische Attributierung in entsprechenden Leadership-Konzepten (z. B. served, enabling, empowering, agil, digital, shared, distributed, 4.0, emergent, rollenbasiert, full-range oder eLeadership) wenig hilfreich. Führungskräften in der öffentlichen Verwaltung kommt eine zentrale Schlüsselrolle bei den anstehenden Reformen zu. „Der Wandel der Organisation beginnt mit dem Wandel der Führung“ (Wimmer und v. Ameln 2019, S. 214).

Zahlreiche Autoren (Bogumil et al. 2007; Vogel 2016) weisen darauf hin, dass erst in den letzten Jahren die Führung innerhalb der Verwaltung wissenschaftlich

**Abb. 1** Das Agile Five-Führungsset



wieder mehr Beachtung erfährt. In bisherigen Reformansätzen – auch im Neuen Steuerungsmodell – war Führung auf die Rolle der Verwaltungsspitze beschränkt; Führung innerhalb der Verwaltung wurde kaum mit einbezogen. Im Hinblick auf administrative Führung erkennt van Wart (2013) in seiner Literaturanalyse drei unterschiedliche Ansätze: Der „dissimilar purpose“-Ansatz betont die Unterschiede wie z. B. Rechtmäßigkeit und Hierarchie sowie Fehlen eines Marktes in der Verwaltung. Der „underlying-similarity“-Ansatz zeigt die Ähnlichkeiten auf. Der dritte Ansatz betont die „convergence of sector“-Theorie, wonach sich die Führungsstile immer mehr angleichen.

Die ersten beiden Ansätze verdeutlichen, dass für Führungskräfte im öffentlich-administrativen Bereich höhere Erwartungen und Herausforderungen bestehen, da sie verzahnt neben den der Verwaltung immanenten Verwaltungsprinzipien die alternativen Handlungskoordinationen implementieren, umsetzen und vor allem ihren Mitarbeitenden vermitteln müssen. Insofern reichen die für das Leitbild Netzwerkverwaltung angeführten Führungskonzepte der transformationalen und der agilen Führung leider nicht aus; deren Hauptaufgabe besteht darin, „Hindernisse für die Kommunikation und Kooperation im Team zu entfernen, die Zusammenarbeit im Team positiv zu beeinflussen und eine Gruppenidentität zu schaffen“ (Misgeld und Wojtczak 2019, S. 651).

Führungskräfte sollten – dies ist das Ergebnis einer qualitativen Studie im Rahmen meiner Masterarbeit – vor allem eine Kombination von fünf Leadership-Kompetenzen beherrschen. Ich habe diese Kombination das „Agile Five-Führungsset“ genannt (Abb. 1). Dazu gehören:

**Rollenkonzept der Führung:** Um die Aufgaben von Führungskräften zu klären, ist es nach Steiger und Lippmann (2013) viel nützlicher, die Frage nach den Erwartungen der Rollensender zu stellen, als Stellenbeschreibungen auszuwerten. Das Rollenkonzept ist mit seinem dynamischen, auf Wechselseitigkeit angelegten Ansatz gerade in agiler werdenden Organisationen besser geeignet, Aufgaben und Prozesse abzubilden als Organigramme und Stellenbeschreibungen. Nach Laloux (2015, S. 91) fördert das Denken in Rollen statt in Stellen Flexibilität und Anpassungsfähigkeit.

- Welche Erwartungen hat die Verwaltungsspitze an die Führungskraft? Was gehört für sie zu unternehmerischer Führung?
- Welche Erwartungen adressieren die Mitarbeitenden an ihre Führungskraft?
- Welche Erwartungen hat die Führungskraft selbst an Aufgabe bzw. Rolle?
- Welche Erwartungen sind gestaltbar, welche Erwartungen sind klar vorgegeben?

Dabei ist zu berücksichtigen, dass Organisationen Erwartungen nicht nur über Rollen, sondern auch über Personen, Programme und Werte transportieren (Kühl 2018).

**Shared Leadership/Geteilte Führung:** Werther (2016, S. 173) definiert geteilte Führung als sozialen Einflussprozess auf der Ebene der Organisation oder des Teams, „bei dem mehrere formelle oder informelle Führungspersonen gemeinsam (d. h. zur gleichen Zeit) oder rotierend (d. h. zu verschiedenen Zeiten) auf ein kollektives Ziel hinwirken“. Shared Leadership erweitert Führung in der öffentlichen Verwaltung, was zu einer starken und dynamischen Führungsstruktur führt.

- Welche Führungsaufgaben nehmen Mitarbeitende bereits jetzt schon wahr?
- Welche Führungsaufgaben können Mitarbeitenden übertragen werden?
- Welche Entscheidungen können innerhalb des Teams selbst getroffen werden?
- Welche Gestaltungsspielräume haben Teams und Mitarbeitende?

**Laterale Führung:** Das Konzept des lateralen Führens von Kühl und Schnelle (2005) bindet das Phänomen der Lateralität in einen organisationalen Kontext. Wie können in Organisationen neben den hierarchischen Steuerungsprozessen Entscheidungen herbeigeführt werden, die stärker von der Kooperation der Verhandlungspartner abhängen? Kühl und Schnelle definieren laterale Führung als Führen von Personen, für die man keine Weisungsbefugnisse hat. Sie gehen davon aus, dass über laterales Führen der Prozess des Aushandelns beeinflusst und gesteuert wird und dass dadurch mehr erreicht werden kann als bloße Kompromisse.

- Netzwerkanalyse: In welchen Arenen sind Führungskräfte und Mitarbeitende entsandt bzw. aktiv?
- Welches Verhandlungsmandat ist ihnen übertragen, und mit welchen Befugnissen sind sie ausgestattet? Ist es erforderlich, dass sie Entscheidungen innerhalb ihrer Verwaltung rückkoppeln und absichern müssen, oder ist ihnen die Entscheidungsbefugnis übertragen?
- Welche Arenen gibt es innerhalb der eigenen Organisation und mit welcher Zielsetzung? Welche Interdependenzen sind zu berücksichtigen – auch zur Liniorganisation?
- Wo sollte verstärkt crossfunktionale Zusammenarbeit angestoßen werden?

**Empowering Leadership/Ermächtigende Führung:** Mittels ermächtigender Führung sollen Führungskräfte ihre Mitarbeitenden befähigen, sukzessive mehr Verantwortung übernehmen zu können und zu wollen bis hin zur Selbststeuerung. Dafür brauchen sie nicht nur die Befugnisse, sondern vor allem auch die entsprechenden Kompetenzen. Überforderung der Mitarbeitenden gilt es zu vermeiden. Ermächtigende Führung ist als das passende Führungskonzept für Organisatio-

nen zu sehen, die verstärkt Selbststeuerungsprozesse implementieren wollen oder bereits implementiert haben, da es bei der Vermittlung und der Verstärkung der erforderlichen Kompetenzen ansetzt.

- Welche Kompetenzen brauchen Mitarbeitende, um ihre Aufgaben in einer agiler werdenden Verwaltung gut wahrnehmen zu können?
- Welche Meta-Kompetenzen (z. B. Multiperspektivität, Lernkompetenz, Empathie, Reflexion, Feedback) sollen vermittelt werden?
- Wie begleitet, unterstützt und ermutigt die Führungskraft die Mitarbeitenden?
- Wie werden Lernprozesse innerhalb der Organisation befördert?

Schreyögg und Geiger (2016) wie auch Kearney (2017) betonen die Überlegenheit des Empowerment Ansatzes gegenüber transformationaler Führung.

**Psychodynamische Führung:** Psychodynamische Führung bezieht neben der rationalen auch die beziehungsorientierte und emotionale Seite von Führung mit ein. Sie setzt sich mit der Frage auseinander, wie durch Führung ausreichend Halt (*Containment*) erzeugt werden kann, damit Veränderungsprozesse gelingen und wirkungsvolle Innovation entstehen kann. Giernalczyk und Möller (2018, S. 88) weisen auf die zentrale Bedeutung von Containment für komplexe Systeme hin, in denen direkte Steuerungsmöglichkeiten fehlen. Durch Containment können „Anregungsbedingungen hergestellt werden“, die Impulse für Lösungen und Weiterentwicklungen ermöglichen. Mit ihrem soziotechnischen Ansatz blickt psychodynamische Führung gleichermaßen auf individuelle und strukturelle Faktoren, um Organisationsdynamiken zu erklären und zu entwickeln.

- Wie vermittelt eine Führungskraft Vertrauen und psychologische Sicherheit?
- Wie nimmt die Führungskraft die immer wichtiger werdende Binde- und Identifikationsfunktion wahr und erneuert diese regelmäßig? Hierfür sollte die Führungskraft „ein attraktives Modell oder Vorbild sein, dem die Geführten ähnlich sein wollen“ (Giernalczyk et al. 2012, S. 46).
- Welche Haltepunkte für Reflexion werden in der Organisation, im Team angeboten? Wie wird Feedback-Kultur gestärkt?
- Containment-Funktion: Wie werden Emotionalität, Ängste, Frustration und Stresserleben von der Führungskraft wahrgenommen, aufgegriffen und verarbeitet? Containment wird als wichtiger Zwischenraum verstanden, der den Mitarbeitenden Halt und Sicherheit vermittelt und durch den Kreativität entstehen kann.

## 4 Fazit

Das Organisationsmodell Agilität kann einen zielführenden Beitrag zu dem als dringlich erkannten Modernisierungsbedarf öffentlicher Verwaltungen leisten. Es fordert einen ganzheitlichen Blick auf die innere Verfasstheit der Organisation sowie auf ihre Umweltbeziehungen. Die Offenheit des Modells ermöglicht es weitaus besser als das Neue Steuerungsmodell, die spezifischen Prinzipien öffentlichen Verwaltungshandelns zu integrieren, aber auch bei Bedarf zu hinterfragen und so Raum

für neue Lösungen zu schaffen. Alle vier aufgeführten Bereiche: Legitimation, Governance, Digitalisierung und Führung, verdeutlichen, dass die Reformen bei den Agilitätsdimensionen Struktur und Prozesse sowie Führung am dringlichsten sind. Den Führungskräften in der Verwaltung kommt für den gesamten Reformprozess eine zentrale Schlüsselrolle zu. Von ihnen wird nicht nur selbst ein anderes Handeln in Form von unternehmerischer Führung erwartet, sie müssen auch ihre Beschäftigten mitnehmen und zu mehr Selbststeuerung befähigen. Für Führung kann anhand des Führungssets „Agile Five“ konkret aufgezeigt werden, wie Führung in agiler werdenden Verwaltungen nachhaltig verbessert werden kann.

Verwaltungen sollten mit einer Standortbestimmung beginnen, um den jeweiligen Agilitätsgrad zu bestimmen und um systematisch zu erkennen, worauf sie bereits aufbauen können. Qualitätsmanagementsysteme können flankierend unterstützen, indem sie organisationales Lernen sowie das crossfunktionale Arbeiten intraorganisational befördern.

**Finanzierung** Open Access-Finanzierung aktiviert und organisiert von Projekt DEAL.

**Open Access** Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

## Literatur

- Adam, P. (2018). System(at)isch agil – Wie agile Prozesse in ein Managementsystem nach Iso. Zugegriffen: 10. Aug. 2020. 9001:2015 integriert werden können (hrsg. von Deutsche Gesellschaft für Qualität). [http://blog.dgq.de/wp-content/uploads/2019/03/Whitepaper\\_Systematisch\\_agil\\_final.pdf](http://blog.dgq.de/wp-content/uploads/2019/03/Whitepaper_Systematisch_agil_final.pdf)
- Bandte, H. (2007). *Komplexität in Organisationen*. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Benz, A., Lütz, S., Schimank, U., & Simonis, G. (Hrsg.). (2007). *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS.
- Bogumil, J. (2017). 20 Jahre neues Steuerungsmodell – eine Bilanz. In C. Brüning & U. Schliesky (Hrsg.), *Kommunale Verwaltungsreform. 20 Jahre Neues Steuerungsmodell* (S. 13–30). Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, J., & Jann, W. (Hrsg.). (2020). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland*. Wiesbaden: Springer.
- Bogumil, J., & Kuhlmann, S. (2015). Legitimation von Verwaltungshandeln – Veränderungen und Konstanten. *Der moderne Staat*, 8(2), 237–251.
- Bogumil, J., Grohs, S., Kuhlmann, S., & Ohm, A. K. (2007). *Modernisierung des öffentlichen Sektors*. Bd. 29. Berlin: edition sigma. Sonderband
- Bohne, E. (2018). *Verwaltungswissenschaft. Eine interdisziplinäre Einführung in die Grundlagen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bonazzi, G. (2014). *Geschichte des organisatorischen Denkens* (2. Aufl.). Wiesbaden: Springer VS.

- Boockmann, B., et al. (2020). *Open government data. Ziele, Umsetzung und mögliche künftige Verlaufsformen*. Study 442. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung. [https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync\\_id=HBS-07879](https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-07879) (abgerufen 12.04.2021).
- Brüggemeier, M. (2019). Digitale Prozesse. In S. Veit, C. Reichard & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 581–591). Wiesbaden: Springer.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2020). Common assessment framework. [https://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Steuerung/Qualitaetsmanagement/cafi/cafi\\_node.html](https://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Steuerung/Qualitaetsmanagement/cafi/cafi_node.html). Zugegriffen: 14. Apr. 2021.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.). (2021). Digitalisierung in Deutschland – Lehren aus der Corona-Krise. [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/publikation/Datei&v=4Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-digitalisierung-in-deutschland.pdf?\\_\\_blob=](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/publikation/Datei&v=4Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-digitalisierung-in-deutschland.pdf?__blob=). Zugegriffen: 15. Apr. 2021.
- Europäische Kommission (2020). Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft (DESI). [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/QANDA\\_20\\_1022](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/QANDA_20_1022). Zugegriffen: 6. Apr. 2021.
- Förster, K., & Wendler, R. (2012). *Theorien und Konzepte zu Agilität in Organisationen*. Dresdner Beiträge zur Wirtschaftsinformatik 63/12. Dresden: Fakultät Wirtschaftswissenschaften. <https://tud.qucosa.de/api/qucosa%3A27335/Anhang/ATT-0/> (abgerufen 18.04.2021)
- Fuhr, H. (2019). Verwaltung und Wicked Problems. In S. Veit, C. Reichard & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 191–200). Wiesbaden: Springer.
- Giernalczyk, T., et al. (2012). Führung aus psychodynamischer Perspektive. In T. Giernalczyk & M. Lohmer (Hrsg.), *Das Unbewusste im Unternehmen. Psychodynamik von Führung, Beratung und Change Management* (S. 41–55). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Giernalczyk, T., & Möller, H. (2018). *Entwicklungsraum: psychodynamische Beratung in Organisationen*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Kearney, E. (2017). Visionäre und ermächtigende Führung: Führungsstile für die Zukunft? *Personalquarterly*, 69(1), 10–14.
- Kersten, J., Neu, C., & Vogel, B. (2016). Bürokratie für die Demokratie. Die Max-Weber-Welt in der Flüchtlings- und Migrationskrise. *Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik* (3), 418–445. <https://research.wolterskluwer-online.de/document/c5957dde-11f0-3762-85f8-6be8447f4d50>. Zugegriffen: 18. Apr. 2021.
- Klenk, T. (2019). Governance. In S. Veit, C. Reichard & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 1–11). Wiesbaden: Springer.
- Kühl, S. (2018). Rollen als Grundlagenthema im Coaching. In S. Greif, H. Möller & W. Scholl (Hrsg.), *Handbuch Schlüsselkonzepte im Coaching* (S. 495–502). Berlin: Springer.
- Kühl, S., & Schnelle, W. (2005). Laterales Führen. In J. Aderhold, M. Meyer & R. Wetzels (Hrsg.), *Modernes Netzwerkmanagement. Anforderungen – Methoden – Anwendungsfelder* (S. 185–213). Wiesbaden: Gabler.
- Laloux, F. (2015). *Reinventing organizations. Ein Leitfaden zur Gestaltung sinnstiftender Formen der Zusammenarbeit*. München: Vahlen.
- Loeffler, E. (2019). Qualitätsmanagement. In S. Veit, C. Reichard & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 360–370). Wiesbaden: Springer.
- de Maizière, T. (2017). Quo vadis Europa? Rede vom 09.04.2017 zur dbb-Jahrestagung; Bundesministerium des Inneren. [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/reden/DE/2017/01/ministerrede-dbb-jahrestagung.html;jsessionid=456C44FB8728207F2EBD30FB20F06846.1\\_cid373](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/reden/DE/2017/01/ministerrede-dbb-jahrestagung.html;jsessionid=456C44FB8728207F2EBD30FB20F06846.1_cid373). Zugegriffen: 18. Apr. 2021.
- Mehde, V. (2020). Aktuelle verwaltungspolitische Trends – einige Schlaglichter. *Verwaltung und Management*, 26(6), 271–278.
- Misgeld, M., & Wojtczak, M. (2019). Führung in der Netzwerkverwaltung. In M. Seckelmann (Hrsg.), *Digitalisierte Verwaltung – Vernetztes E-Government* (2. Aufl. S. 635–656). Berlin: Erich Schmidt.
- Möltgen-Sicking, K., & Winter, T. (Hrsg.). (2019). *Governance. Eine Einführung in Grundlagen und Politikfelder*. Wiesbaden: Springer.
- Rölle, D. (2020). Agile Verwaltung. In T. Klenk, F. Nullmeier & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung* (S. 1–11). Wiesbaden: Springer.
- Ruge, K. (2017). Kommunale Verwaltungsreform – 20 Jahre neues Steuerungsmodell. In C. Brüning & U. Schliesky (Hrsg.), *Kommunale Verwaltungsreform. 20 Jahre Neues Steuerungsmodell* (S. 31–44). Baden-Baden: Nomos.
- Schreyögg, G., & Geiger, D. (2016). *Organisation. Grundlagen moderner Organisationsgestaltung* (6. Aufl.). Wiesbaden: Springer Gabler.

- Schröter, E. (2019). New public management. In S. Veit, C. Reichard & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 115–126). Wiesbaden: Springer.
- Statistisches Bundesamt, Wiesbaden (Hrsg.). (2019). Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit behördlichen Dienstleistungen. [https://www.amtlich-einfach.de/SharedDocs/Downloads/Ergebnisse\\_Buerger\\_2019.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.amtlich-einfach.de/SharedDocs/Downloads/Ergebnisse_Buerger_2019.pdf?__blob=publicationFile&v=2). Zugegriffen: 14. Febr. 2021.
- Steiger, T., & Lippmann, E. (Hrsg.). (2013). *Handbuch angewandte Psychologie für Führungskräfte. Führungskompetenz und Führungswissen* (4. Aufl.). Berlin: Springer.
- Vogel, D. (2016). Führung in der deutschen Verwaltungsforschung. *der moderne staat*, 9(2), 401–411.
- van Wart, M. (2013). Verwaltungsleitung. Theorie: eine Neubewertung nach 10 Jahren. *Öffentlicher Admin.* <https://doi.org/10.1111/padm.12017>.
- Werther, S. (2016). Shared Leadership. In C. von Au (Hrsg.), *Wirksame und nachhaltige Führungsansätze. System, Beziehung, Haltung und Individualität* (S. 171–186). Wiesbaden: Springer.
- Wewer, G. (2019). Digitalpolitik, Digitalstaat, Digitalverwaltung. In S. Veit, C. Reichard & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 213–222). Wiesbaden: Springer.
- Wewer, G. (2020). *Open Government und Verwaltungsreform. Konzepte – Projekte – Perspektiven*. Baden-Baden: edition sigma.
- Wimmer, R., & v. Ameln, F. (2019). Agilität, Ambidextrie und organisationale Veränderungskompetenz. Rudi Wimmer über Erbe und Zukunft des Change Managements. *Gruppe, Interaktion, Organisation*, 50(2), 211–216.
- Wouter, A., et al. (2018). Die fünf Marken von agile Organizations (hrsg. von Mc Kinsey & Company). <https://www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/the-five-trademarks-of-agile-organizations>. Zugegriffen: 12. Apr. 2021.



**Martina Musati** Führungskraft im öffentlichen Dienst, Studium der Politikwissenschaften und Geschichte an der Fernuniversität Hagen und Coaching, Organisationsberatung, Supervision an der Universität Kassel.