



Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg
Hamburg University of Applied Sciences

Innovative Ausbildung – innovative Verwaltung?

Zukunft der Ausbildung
Fachtagung zur Verwaltungsausbildung
am 23. und 24. November 2017 in Hamburg

Prof. Dr. John Siegel
HAW Hamburg

Vorbemerkungen

- Es gibt nicht *die* Verwaltung(sausbildung).
- Innovation ist ein zentraler Rationalitätsmythos der Gegenwart.
- Nicht jede Veränderung ist auch eine Verbesserung (für alle Betroffenen).
- Weniges ist (zumindest als Idee) wirklich neu.
- Wir (als Wissenschaftler) wissen sehr wenig über die deutsche Verwaltung.
- Theorie kann helfen, Praxis zu verstehen.
- Viele Fragen, wenig Antworten...

Fragen

- Was bedeutet Innovationsbereitschaft im Verwaltungskontext?
- Welche Relevanz hat die Kompetenzorientierung in der Verwaltungsausbildung für innovationsbereite Nachwuchskräfte?
- In welchem Zusammenhang steht das dann mit der Personal- und Organisationsentwicklung?

Ausgangslage: Bürokratie im Sinne von Max Weber



- Prinzip der Unpersönlichkeit
- Stellenwirtschaft statt ‚People Management‘
- Führung als Leerstelle
- „Ich bin nicht zuständig!“
- Wissen und Erfahrung der „Amtsträger“ zentral

Was ist eigentlich das Problem?



- „Programmieren können wir sowieso nicht, das ist ja klar“ -> fragwürdige **Selbstverständlichkeiten**
- Berechtigte Zweifel, ob die an traditionellen Maßstäben ausgerichtete Verwaltungsausbildung zukunftstauglich ist -> **Ungewißheit**
- (gefühlter?) Rückgang qualifizierter Bewerbungen und zunehmende Schwierigkeit, Stellen zu besetzen und Nachwuchskräfte zu gewinnen -> **Arbeitgeberattraktivität**

„Framing:“ Was ist unser Verständnis von Organisationen (der Verwaltung)?

Organisation als rationales System	Organisation als soziales System	Organisation als offenes System
<p>Organisationen sind rational bzw. zweckmäßig geplante und gesteuerte Gebilde. Typisch sind die Betonung der (bzw. Orientierung an)</p> <p>Organisationsziele(n), die Konzentration auf die formale Organisationsstruktur als Gestaltungsgegenstand, der Fokus auf das Management als Steuerungsinstanz. Grundannahme ist das rationale (i.S.v. eigeninteressierte, nutzenmaximierende) Verhalten individueller Akteure.</p> <p>Informationsasymmetrien und Transaktionskosten sind zu berücksichtigen. Das Verhalten der Akteure kann und soll im Sinne der Ziele (bzw. der Effizienz) mittels rationaler Methoden optimiert werden.</p>	<p>Organisationen bestehen aus Menschen, die Bedürfnisse haben, tatsächlich eher „begrenzt rational“ handeln (z.B. nur begrenzt in der Lage sind, Informationen zu verarbeiten); Entscheidungen sind eher „gut genug“ als optimal (tw. sogar „chaotisch“) und werden von den Machtverhältnissen innerhalb der Organisation beeinflusst. Um Organisationen zu verstehen und weiter zu entwickeln, muss man die Bedürfnisse der Mitglieder, informelle Strukturen und Netzwerke, Konflikte und „Zwischenmenschliches“ beachten; Management bedeutet v.a. Menschenführung im Spannungsfeld zwischen Harmonie und Konflikt.</p>	<p>Organisationen sind als von ihrer Umwelt beeinflusste bzw. in diese „eingebettete“ Gebilde zu sehen. Die Grenzen der Organisation sind schwer zu ziehen und es bestehen vielfältige Austausch- und Abhängigkeitsbeziehungen zwischen „innen“ und „außen“; Einflüsse richten sich primär von außen nach innen. Organisationen durchlaufen einen Lebenszyklus; Leistungsfähigkeit und Überleben hängen von der Passgenauigkeit hinsichtlich Umweltbedingungen und verlässlichen Ressourcenzuflüssen ab. Organisationen reagieren auf externe Legitimationserfordernisse und neigen tendenziell zu Gleichförmigkeit.</p>

Vgl. Preisendörfer, Peter (2011): Organisationssoziologie: Grundlagen, Theorien und Problemstellungen, 3. Aufl., Wiesbaden: VS; Scott, Richard W. und Gerald F. Davis (2007): Organizations and Organizing. Rational, Natural, and Open System Perspectives, Upper Saddle River, NJ: Pearson.

Innovative Verwaltung?

Mehr oder...

- Neues Steuerungsmodell (teilweise)
- Reform des Haushalts- und Rechnungswesens
- Leuchttürme der Digitalisierung (EIStEr usw.)
- Reform der BA (und anderer Verwaltungen)
- Privatisierung von Post, Bahn usw.
- pragmatische, emergente Veränderungen i.S.v. Problemlösungen

...weniger erfolgreich

- Digitalisierung (aus Kundensicht in der Fläche)
- Strategische Steuerung
- Performance Management
- Organisationsentwicklung
- **Personalmanagement**

Nicht-Reform des öffentlichen Personalmanagements

Nach wie vor (problematische Selbstverständlichkeiten):

- Fokussierung auf Rechtsnormen und den Stellenplan
- Zweiteilung der Statusgruppen
- Begrenzte Durchlässigkeit nach oben und außen
- Organisation vor Personal; Aufgaben- vor Mitarbeiterorientierung
- Strategielücke
- Unterentwickelte Instrumente
- Unzureichende steuerungsrelevante Informationen bzw. Verwendung
- Politik eigentlich desinteressiert
- „Lock-in“/Goldener Käfig für Nachwuchskräfte

Probleme im Spannungsfeld Innovation/Verwaltung/Ausbildung



- Integration von Personal- und Organisationsentwicklung – und Digitalisierung (Das gehört zusammen?)
- (Personal-)Strategie (Was bitte?)
- Glaubwürdigkeit (Wie – ich muss meine Versprechen auch halten?)
- Kommunikation (Muss das sein?)
- Attraktivität (Sicherheit und Work-Life-Balance reichen nicht?)
- Erfolgskriterien (Muss mir das nicht die Politik sagen?)

(Achtung: Polemische Zuspitzung)

Es reicht nicht,...



- ...keine Ideen zu haben, man muss auch **unfähig** sein, sie umzusetzen.
- ...keine Ressourcen zu haben, man muss auch **unfähig** sein, sie sinnvoll einzusetzen.
- ...keine Ziele zu haben, man muss auch **unfähig** sein, sie zu erreichen.
- ..keine Fähigkeiten zu besitzen, man muss auch **unfähig** sein, sie anzuwenden.

Lernende Organisationen (?) vs. Lernende Nachwuchskräfte?



- Kaufmännische Buchführung
- Kosten- und Leistungsrechnung
- Geschäftsprozessoptimierung
- Zielorientierte Führung
- Interkulturelle Kompetenz

Nutzen die Organisationen der Verwaltung die Kompetenzen Ihrer Beschäftigten - und insbesondere ihrer Nachwuchskräfte?

Wie, wann, warum tun sie das – oder eben nicht?

Wissen Sie überhaupt, was ihre Beschäftigten können und erwarten?

Innovation: Für wen eigentlich?

- Probleme, Lösungen, Wahrnehmungen, Informationen, Interessen, Erwartungen, Befürfnisse, Einflussmöglichkeiten, Motivation ...
- von Bürger_innen, Kund_innen, Unternehmen, NGO's, Lieferanten, NPO's, Steuerzahler_innen, Parteien, Parlamenten, Regierungen, anderen Verwaltungen, Justiz, Medien, Mitarbeiter_innen, Führungskräften ...
- sind nicht nur unklar und extrem vielfältig, sondern widersprechen sich auch regelmäßig.

Dilemmata und Paradoxien

(Auswahl, hier: organisationstheoretisch)



- *Organizational Slack*: Erfolgreiche Optimierung der Effizienz verringert überschüssige Ressourcen, die für Innovation die Grundlage sind
- *Organizational Hypocrisy*: Entkopplung von Talk, Decision und Action gerade in Veränderungsprozessen ist nicht nur legitim, sondern funktional notwendig
- *Organizational Change*: *contradictio in adiecto* (bspw. auch: „Innovationsroutine“): Kalkulierbarkeit vs. Veränderung

Anspruch oder Wirklichkeit?



**Hamburg biziz!
Katılır misin?**

Kızınıza veya oğlunuza meslek eğitimi versek ne dersiniz!?

Hamburg Eyaleti
Senatosu
Personel Dairesi



Hamburg
fhh.hamburg.de



**Wir sind Hamburg!
Bist Du dabei?**

Wie wäre es, wenn wir Ihre Tochter oder Ihren Sohn ausbilden!?

Senat der
Freien und Hansestadt Hamburg
Personalamt



Hamburg
fhh.hamburg.de



**Мы – Гамбург!
Ты с нами?**

Вы хотели бы, чтобы Ваш ребенок получил у нас специальное образование?

Сенат Вольного ганзейского
города Гамбурга
Отдел кадров



Гамбург
fhh.hamburg.de

Grundlegende Anmerkungen zu Digitalisierung/Veränderung/Innovation im Verwaltungskontext



- Hohe Erwartungen, begrenzte Ergebnisse
- Hinweise auf Überforderung der Verwaltung
- Erheblicher Ressourceneinsatz (v.a. finanziell) vs. geringe nachweisbare Verbesserungen der Wirtschaftlichkeit
- Hohe Abhängigkeit von externen Dienstleistern
- Tatsächliche Nachfrage durch Bürger_innen unklar
- Geringes Anspruchsniveau und Selbstvertrauen
- Reformen vor allem im bürokratischen (formalen, legalen, technischen) „Frame“
- Kaum Anreize für Veränderung/Innovation
- Unterschätze Emergenz und überschätzte Planbarkeit/Steuerbarkeit von Veränderungsprozessen

Herausforderungen für öffentliches Personalmanagement im Kontext der Digitalisierung



- Emergentes Outsourcing
- Verschwinden des mittleren Dienstes
- Steigende Qualifikationsanforderungen
- Relativ geringe Attraktivität für relativ wichtige Gruppe von Bewerber_innen und Beschäftigten
- Rechtliche Rahmenbedingungen eher hinderlich als hilfreich

Hamburg: „Digital First“



Zusammen ergeben sie folgenden Zielzustand moderner Verwaltungsdienstleistungen:

Die Anliegen der Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen werden, soweit möglich, proaktiv und antragslos erledigt. Bereits in der Verwaltung vorhandene Daten müssen sie nicht in Online-Formulare eintragen. Die Daten werden ihnen vielmehr automatisch zur Nutzung angeboten. Fehlende Daten können die Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen der Verwaltung über die bereitgestellten technischen Grundstrukturen, etwa ein Servicekonto, zur Verfügung stellen. Vorgangsbearbeitung, Entscheidungsfindung und -übermittlung erfolgen auf Seiten der Verwaltung möglichst automatisiert. Die Hamburger Verwaltung kommuniziert mit den Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen in erster Linie digital. Der „Gang zum Amt“ ist nicht mehr erforderlich. Für Unternehmen steht ausschließlich der elektronische Weg offen. Wer Hilfe bei der digitalen Erledigung braucht, wird von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung unterstützt.

Digitale Transformation der Verwaltung

- Was verändert sich (potenziell)?:
 - Erwartungen und Bedürfnisse
 - Möglichkeiten
 - Ressourcenbedarf
 - Ressourceneinsatz
 - Regelungen
 - Strukturen und Prozesse
 - Organisations- und Verwaltungskultur
 - Infrastrukturen
 - Leistungen
 - Wirkungen
 - Sozio-ökonomische Problemlagen

Innovative Ausbildung für die Verwaltung?: Eher nicht...

- Die zu entwickelnde Kompetenzen haben sich eigentlich kaum geändert (rechtssichere Regelanwendung und Nutzung von Interpretations- und Ermessensspielräumen).
- Neugier, Kreativität, Offenheit, Ambiguitätstoleranz werden weder gefordert noch gefördert.
- Formales/rationales/technisches Verständnis (§, €, 0/1) von Organisationen/Verwaltungen überwiegt soziale und offene Aspekte bei weitem.

Beispiele: Lernformen/-formate; Lernziele; Lehrende

Innovative Ausbildung für die Verwaltung?: Oder doch?

- Bologna-Reform hat Kompetenzorientierung systematisch(er) verankert.
- Ansätze von eLearning:
 - Lernplattformen (Moodle usw.)
 - Literaturdatenbanken
 - Youtube, Massive Open Online Courses etc.
 - Email
- Spürbare Unterstützung für Lehrende

Beispiele: Lernformen/-formate; Lernziele; Lehrende

Innovationsorientierte(re) Verwaltungsausbildung? – Nachwuchskräfte als „Change Agents“



- Grundsätzlich ja, aber:
 - Frustrationspotential und Realitätsschock nicht unbedeutend
 - Gefahr der Unaufrichtigkeit und Unglaubwürdigkeit
 - Ggf. Mismatch mit Erwartungen der abnehmenden Dienststellen
 - Verbesserung der Employability auch bei Dritten
 - Lehrende sind auch nicht alle innovativ
 - Wissenschaftsfreiheit

Was braucht es, um ein_e gute_r Public Manager_in zu sein?



- Kompetenz
- Optimismus
- Geduld
- (Ressourcen, Team, Kommunikation, Konsequenz uvm.)

Lehrbuchdefinition Personalentwicklung

- Vermittlung von **Qualifikationen** (insbesondere Einstellungen, Verhaltensweisen, Kenntnissen und Fähigkeiten) an Beschäftigte, die zur Erfüllung einer bestimmten Tätigkeit erforderlich sind (engeres Verständnis)
- Aktivitäten des Unternehmens, die auf die berufliche **Entwicklung** (insbesondere im Hinblick auf Karrierestufen) von Führungskräften und Mitarbeitern abzielen (weiteres Verständnis)
- **Maßnahmen zur Vermittlung von Qualifikationen, welche die aktuellen und zukünftigen Leistungen von Führungskräften und Mitarbeitern steigern (Bildung), sowie Maßnahmen, welche deren berufliche Entwicklung unterstützen (Förderung).**

(Stock-Homburg in Anlehnung an Mentzel)

Praktische Möglichkeiten und Schlussfolgerungen

- Digitalisierung als ein strategisches Handlungsfeld zur Weiterentwicklung der Verwaltungsausbildung behandeln, aber nicht darauf verkürzen
- Kompetenzziele in der Ausbildung ernst nehmen und anpassen überprüfen
- Aktuelle und zukünftige Anforderungen berücksichtigen
- „Lernen lernen“
- Wissenschaftliche Weiterbildung ausbauen

Praktische Möglichkeiten und Schlussfolgerungen

- Personalentwicklung breiter verstehen und betreiben – und ihr den Stellenwert geben, den sie verdient
- Organisations- und Personalentwicklung und Digitalisierung als Zusammenhang begreifen und behandeln
- Bedenken, dass PE im Allgemeinen und Ausbildung im Besonderen maßgeblich die Handlungs- und Leistungsfähigkeit der Verwaltung sowie ihre Anpassungsfähigkeit beeinflussen
- Wettbewerbsposition selbstkritisch reflektieren und Wettbewerbsfähigkeit kontinuierlich verbessern
- Verwaltungsmodernisierung als Thema der Arbeitgeberattraktivität begreifen

Manifest für das „Aktionsbündnis für eine gute Verwaltungsausbildung“



1. Wir tragen gemeinsam die Verantwortung für eine gute Verwaltung und eine leistungsfähige Verwaltung!
2. Denken wir von den Zielgruppen her!
3. Wir wollen verstehen, was Beschäftigte und Bewerber_innen erwarten und unser Handeln daran ausrichten!
4. Lasst uns Selbstverständlichkeiten hinterfragen!
5. Wir nutzen unsere Spielräume!
6. „Just do it!“
7. Überlassen wir den Bedenkenträgern nicht das letzte Wort!
8. Wir nehmen die Mitverantwortlichen in die Pflicht!
9. Wir verlieren nie die Geduld!
10. Lasst uns miteinander reden, Erfahrungen austauschen und voneinander lernen!

Prof. Dr. John Siegel

T +49 40 428 75 7700

F +49 40 428 75 7709

john.siegel@haw-hamburg.de

HOCHSCHULE FÜR ANGEWANDTE
WISSENSCHAFTEN HAMBURG

Fakultät Wirtschaft & Soziales

Department Public Management

Berliner Tor 5 / 20099 Hamburg

haw-hamburg.de

Digitalisierung: *Hilfreiche* Besonderheiten der Verwaltung

- Allgemeine Verwaltung zu großem Teil Verarbeitung von (oft maschinenlesbaren) Informationen
- Entscheidungen oft nach klaren Regeln
- Pflicht zur Dokumentation
- Besondere Anforderungen an Transparenz
- Riesige Datenmengen

Digitalisierung: *Hinderliche* Besonderheiten der Verwaltung

- Unüberschaubare Landschaft spezifischer Fachanwendungen („Wildwuchs“)
- Geringe interne IT-Fähigkeiten und -Kapazitäten
- Risikovermeidung
- Hohe Anforderungen an Zuverlässigkeit, Datenschutz und Datensicherheit
- Geringe Veränderungsbereitschaft und Reaktionsfähigkeit
- Unzureichende Betrachtung der Wirtschaftlichkeit
- Geringe Wirksamkeit spezifischer Strategien
- Kaum erkennbare Integration von IT- und anderen (übergreifenden und funktionalen) Strategien