

Forschungsgruppe Digitalisierung und Arbeitswelt
Arbeitsberichte zum Management in der digitalisierten Verwaltung

Frank Hoglebe

POTENZIALE UND HERAUSFORDERUNGEN VON AKTEURSGRUPPEN AUF
VERWALTUNGSORGANISATORISCHE ENTSCHEIDUNGEN

ARBEITSBERICHT NR. 2/2019

HERAUSGEBER:IN

PROF. DR. FRANK HOGLEBE

PROF. DR. ELMAR SCHMITZ

PROF. DR. MASCHA WILL-ZOCHOLL

ISSN 2751-3408

Hogrebe, Frank (2019): Potenziale und Herausforderungen von Akteursgruppen auf verwaltungsorganisatorische Entscheidungen. In: Arbeitsberichte zum Management in der digitalisierten Verwaltung (ISSN 2751-3408), 2019-2. Forschungsgruppe Digitalisierung und Arbeitswelt, Wiesbaden.

Wiesbaden, November 2019

© Hogrebe, Frank; Schmitz, Elmar; Will-Zocholl, Mascha. Das Werk wird durch das Urheberrecht und/oder einschlägige Gesetze geschützt. Jede Nutzung, die durch diese Lizenz oder Urheberrecht nicht ausdrücklich gestattet ist, ist untersagt. Dieses Werk ist unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ „Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 3.0 Unported“ zugänglich. Um eine Kopie dieser Lizenz einzusehen, konsultieren Sie <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de> oder wenden Sie sich brieflich an Creative Commons, 444 Castro Street, Suite 900, Mountain View, California, 94041, USA.

Sie dürfen das Werk bzw. den Inhalt vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen zu den folgenden Bedingungen:



Namensnennung Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen.



Keine kommerzielle Nutzung Dieses Werk bzw. dieser Inhalt darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden.



Keine Bearbeitung Dieses Werk bzw. dieser Inhalt darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert werden.

Herausgegeben von: Hogrebe, Frank, Schmitz, Elmar; Will-Zocholl, Mascha
Die Herausgebenden sind alle Professor:innen an der Hessischen Hochschule für Öffentliches Management und Sicherheit (HöMS), Schönbergstraße 100, 65199 Wiesbaden.

ISSN: 2751-3408

Download: <http://digitale-verwaltung.com/Berichte/>

Inhaltsverzeichnis

Abstract.....	4
1. Forschungsgegenstand und Fokus der Forschungsarbeit.....	4
2. Vorgehensweise und Struktur der Forschungsarbeit	5
2.1. Forschungsarbeit und Vorgehen	5
2.2. Strukturierung des Forschungsvorhabens.....	5
3. Umsetzung des Forschungsvorhabens	6
3.1. Einfluss von organisationspolitischen Stakeholdern.....	6
3.2. Informationsaspekte bei Stakeholderentscheidungen	8
3.3. Potenziale von Kooperation und Konzentration.....	9
3.4. Digitalisierung und organisationspolitische Relevanz.....	10
3.5. Changemanagement und organisationspolitische Bedeutung	11
3.6. Einfluss von Führungskräften als Stakeholder.....	12
4. Zusammenfassung der Ergebnisse und Fazit.....	13
Literatur- und Quellenverzeichnis	14

Abstract

Inhalt dieses Arbeitsberichtes ist die Untersuchung und Bewertung von Einflusspotenzialen und zugewiesenen Rollen von Stakeholdern im Kontext der Festlegung relevanter organisationspolitischer und organisatorischer Entscheidungen sowie faktischer Erscheinungsformen. Hintergrund für dieses Forschungsvorhaben ist, dass nach ersten Recherchen dieser Forschungsfokus nicht oder nur unzureichend bisher in der Wissenschaft für den Bereich der öffentlichen Verwaltung adressiert wird.

Gleichwohl ist die Verwaltungspraxis regelmäßig mit Herausforderungen konfrontiert, die organisationspolitische und organisatorische Entscheidungen bedingen. Fach- und Nachwuchskräfte-mangel, demografische Entwicklung, Digitalisierung sowie Veränderungen in der Arbeitswelt sind nur einige dieser Herausforderungen. Die Kenntnis und Einordnung der Rollen und Einflussweiten der relevanten Anspruchsgruppen (sog. Stakeholder) ist daher unerlässlich, um sachgerechte und insbesondere zukunftsgerichtete Entscheidungen für Verwaltungsorganisationen treffen zu können. Dies betrifft in besonderem Maße Führungskräfte und Führungsnachwuchskräfte in der Verwaltung.

Durch die Ergebnisse sollen einerseits die Organisationskompetenz in der Verwaltungspraxis und andererseits die Weiterentwicklung von Lehrcurricula und die Lehre einschlägiger Verwaltungsstudiengänge an Verwaltungshochschulen unterstützt werden. Zudem sollen auf Basis der Ergebnisse weitergehende Handlungsempfehlungen und Forschungsthemen entwickelt werden können. Wissenschaftler, Lehrende und Verwaltungspraktiker:innen sind daher gerne eingeladen, sich am Forschungsdiskurs zu beteiligen.

1. Forschungsgegenstand und Fokus der Forschungsarbeit

Der Terminus „Organisationspolitik“ wird aus einer mehr als 20-jährigen praktischen Verwaltungserfahrung des Verfassers allzu schnell der Sphäre der politischen Mandatsträger zugeordnet. Gleichwohl wird diese Zuordnung dabei regelmäßig nicht oder nur sehr unzureichend hinterfragt und reflektiert. Dies soll im Rahmen dieses Forschungsberichtes daher systematisch erfolgen. Ziel ist, die Untersuchung und Bewertung von Einflusspotenzialen und zugewiesenen Rollen von Stakeholdern im Kontext der Festlegung relevanter organisationspolitischer und organisatorischer Entscheidungen sowie faktischer Erscheinungsformen.

Dabei werden die Anspruchsgruppen (sog. Stakeholder) umfangreicher betrachtet und nicht nur auf die politischen Ebene beschränkt. Denn Politik kann zwar entscheiden treffen, gleichwohl aber nicht operativ umsetzen. Auch fehlt es organisationspolitischer Entscheidungen ggfs. an ausreichender Konkretisierung für deren operativen Umsetzung bzw. deren operativen Vollzug. So dass sich die Frage stellt, welchen Einfluss Stakeholder im Kontext ihrer jeweiligen Rollen haben. Eine Übertragbarkeit der Forschungsergebnisse über den Anwendungskontext der öffentlichen Verwaltung hinaus, ist nicht ausgeschlossen, jedoch nicht explizit im Untersuchungsfokus dieses Forschungsprojektes adressiert..

2. Vorgehensweise und Struktur der Forschungsarbeit

2.1. Forschungsarbeit und Vorgehen

Hintergrund für dieses Forschungsvorhaben war, dass nach ersten wissenschaftlich gerichteten Recherchen dieser Forschungsfokus nicht oder nur sehr unzureichend in der einschlägigen Literatur adressiert wird (vgl. z.B. Bott 2013, Götz 2012, Klug 2008 oder Vogel 2016). Gleichwohl ist die Verwaltungspraxis regelmäßig mit Herausforderungen konfrontiert, die organisationspolitische und organisatorische Entscheidungen bedingen. Fach- und Nachwuchskräfte-mangel, demografische Entwicklung, Digitalisierung sowie Veränderungen in der Arbeitswelt sind nur einige dieser Herausforderungen.

Die Kenntnis und Einordnung der Rollen und Einflussweiten der relevanten Anspruchsgruppen ist aus Sicht und Erfahrung des Antragstellers unerlässlich, um sach-gerechte und zukunftsgerichtete Entscheidungen für Verwaltungsorganisationen treffen zu können. Dies betrifft in besonderem Maße Führungskräfte und Führungsnachwuchskräfte in der öffentlichen Verwaltung. Durch die Ergebnisse sollen einerseits die Organisationskompetenz in der Verwaltungspraxis und andererseits die Weiterentwicklung von Lehrcurricula und die Lehre einschlägiger Verwaltungsstudiengänge an Verwaltungsfachhochschulen unterstützt werden.

2.2. Strukturierung des Forschungsvorhabens

Im Rahmen einer systematischen Recherche und Auswertung zur Zielsetzung des Forschungsvorhabens wurden als Ergebnis wissenschaftliches Datenmaterial und quellenspezifische Erkenntnisse gewonnen. Aus den Ergebnissen wurden darauf aufbauend Forschungserkenntnisse generiert, die möglichst leicht für Kolleginnen und Kollegen der Verwaltungsfachhochschulen, der Verwaltungspraxis und weitere Interessierter zugänglich sein sollen. Die Forschungsergebnisse wurden in diesem Arbeitsbericht aufbereitet, der neben den Rechercheergebnissen auch erste weitergehende Forschungserkenntnisse enthält. Wesentliche leitende Forschungsaspekte bei der Erarbeitung waren:

- Stakeholder in der Organisationspolitik (Termini)
- Ziele und Aufgaben der Organisationspolitik
- Formen der Verwaltungsorganisation
- Öffentlich-rechtliche und privat-rechtliche Rechtsformen
- Grundlagen des Kooperationsmanagements
- Möglichkeiten und Grenzen der Organisationspolitik in der Praxis
- Geeignete Formen der Verwaltungsorganisation in Zeiten knapper Ressourcen und demografischer Herausforderungen
- Bewertung und Evaluation von Verwaltungskooperationen
- Einflusspotenzialen und zugewiesenen Rollen von Stakeholdern im Kontext organisationspolitischer Entscheidungen und Erscheinungsformen.

Nach Auswertung der Quellenfunde entschied sich der Verfasser den Fokus auf das Zusammenspiel der Stakeholder in der Verwaltungsführung zu den Stakeholdern aus der rahmengenenden politischen Sphäre in öffentlichen Verwaltungen zu legen und dabei die v.g. Aspekte weitergehend passend und im Kontext einzuarbeiten.

3. Umsetzung des Forschungsvorhabens

3.1. Einfluss von organisationspolitischen Stakeholdern

Die Handlungsfelder der Organisationspolitik und deren Gestaltungspotenziale, aber auch der Grenzen dessen, was die Politik im Rahmen ihrer Gestaltungsfreiheit in den Organisationsstrukturen einer Verwaltung umsetzen kann, bildet die Basis für den Einstieg in die Stakeholderthematik. Dazu soll zunächst abgegrenzt und eingeordnet werden, welches Stakeholder maßgeblich sind, die Organisationspolitik einer Behörde, sei es durch Rahmengenbung oder durch Entscheidungen, beeinflussen können.

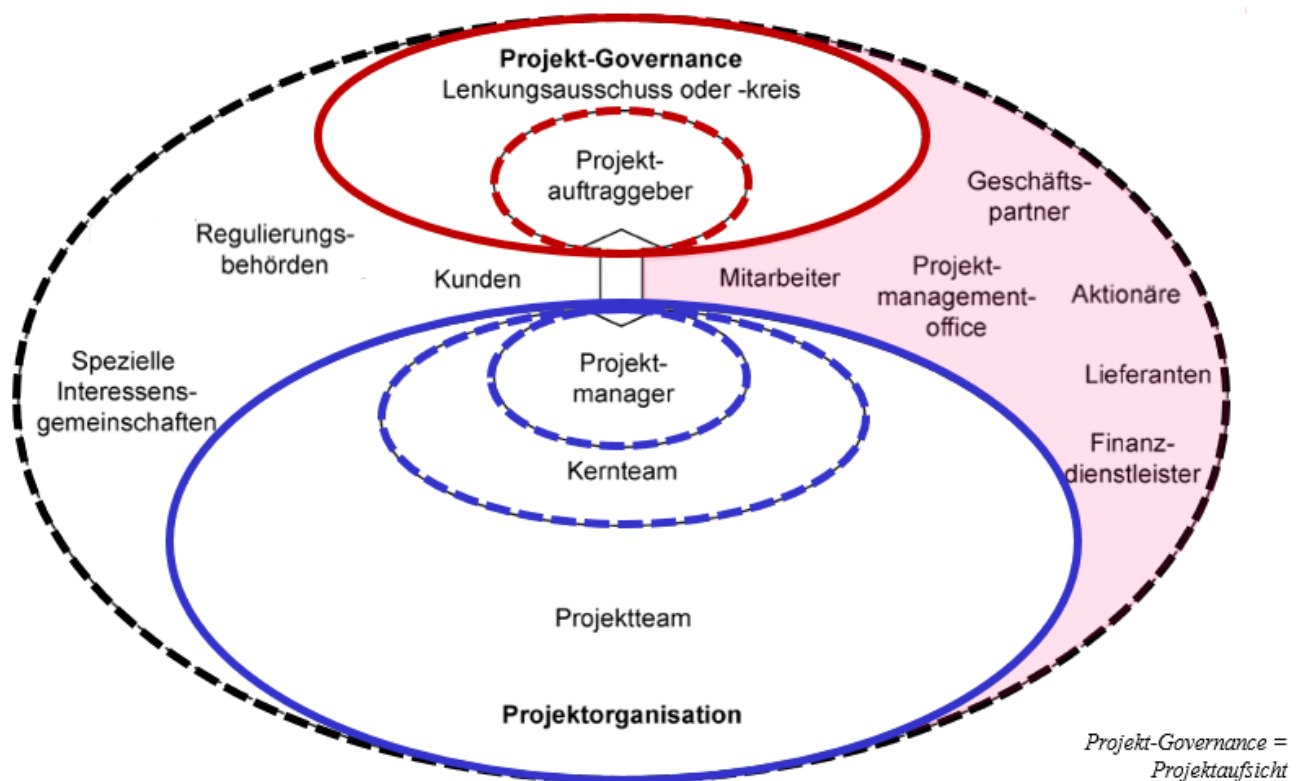


Abbildung aus: Beuth, 2020, S. 14 DIN ISO 21500:2016-02: Leitlinien Projektmanagement, modifiziert und eingefärbt.

Die obige Abbildung verdeutlicht die Vielschichtigkeit von Stakeholdern in der täglichen Verwaltungsarbeit am Beispiel des Projektmanagements. Bereits bei kleineren Projekten sind öffentlicher Verwaltungen damit einer Vielzahl von Anspruchsgruppen ausgesetzt.

Auch wenn in diesem Forschungsbericht der Fokus auf das Zusammenspiel von politischen Akteuren und jenen der obersten, nebst ausführenden, Verwaltungsführung steht, so wach der Umfang der Anspruchsgruppen doch deutlich, dass die Umsetzungen von politischen Entscheidungen durch Interessenlagen und Einflussphären befördert aber auch behindert werden können.

Beifuss und Holzbaur (2020, S.43) gliedern die Kombination aus Interessen und Einfluss von Anspruchsgruppen in die folgenden vier Stakeholderkategorien:

- **Key Player:** Die mit Abstand bedeutendste Kategorie, da diese Akteure sowohl einen großen Einfluss auf die Organisationspolitik haben können aber auch ein großes Interesse an der Art und Weise wie diese operational umgesetzt wird. Hier sollte gleichsam nicht versucht werden auf Ebene der öffentlichen Verwaltung mit der politischen Ebene zu kooperieren, da dies unter dem Aspekt der Trennung von Exekutive und Legislative rechtlich kaum möglich sein wird.
- **Unterstützer:** Diese haben demgegenüber zwar ein großes Interesse aber regelmäßig einen nur geringen Einfluss. Soweit möglich können hier Belange und Aspekte aus dieser Anspruchsgruppe Berücksichtigung finden.
- **Potentielle Bremser:** Diese haben wenig Interesse an der Art und Weise wie eine organisationspolitische Entscheidung umgesetzt wird, können gleichsam aber durch ihren Einfluss die Entwicklungen maßgeblich behindern. Dies beispielsweise durch ihren Einfluss auf finanzielle Mittel für die Umsetzung. Hier sollten Bedürfnisse soweit zulässig versucht werden zu befriedigen.
- **Geringste Bedeutung:** diese letzte Gruppe hat weder Einfluss noch Interesse an die Art und Weise wie eine organisationspolitische Entscheidung umgesetzt wird. Diese Anspruchsgruppe braucht insoweit nicht besonders beachtet werden.

Die Handlungsfelder der politischen Entscheidungsebene sind zunächst einmal „unbegrenzt“. Gleichwohl konzentrieren sich diese regelmäßig auf den Bereich der strategischen Vorgaben, die dann in den Verwaltungsorganisationen operativ ausgeführt werden sollen. Was dabei konkrete Handlungsfelder sind und wie diese innerhalb der politischen Akteure priorisiert werden, hängt nicht selten davon ab, inwieweit die Politik über Schwachstellen, vermeintliche Missstände und Optimierungspotenziale informiert wird.

Dieser nachvollziehbare und verständliche Prozess, setzt aber voraus, dass wesentliche Aspekte der Politik auch zugetragen werden und insbesondere die Informationen, die letztlich zur Entscheidungsbildung bezüglich eines Handlungsfeldes die Basis legen, valide und damit gültig und verlässlich sind.

Hier stellt sich aber bereits die erste Herausforderung: Informationen sind in einen Kontext gestellte Daten. Inwiefern dieser Kontext und die Daten in einem angemessenen und damit richtigen Verhältnis stehen, ist dem, der die Information empfängt, aber auch dem, der die Information ab- oder weitergibt, gegebenenfalls nicht hinreichend klar.

Vor diesem Hintergrund müssten Informationen über ein Handlungsfeld regelmäßig zunächst überprüft werden, bevor (ggfs. voreilige) Schlüsse daraus gezogen werden, die dann in einen Aktionismus münden können, der weder sach- und zeitgerecht, noch angemessen ist, um in einem Handlungsfeld zu agieren.

Ein Dilemma ist hier, dass die Besetzung von Handlungsfeldern eine wesentliche Triebfeder für Akteure, insbesondere für politische Akteure ist. Dies birgt die Gefahr, dass auch vorschnell ohne entsprechende Recherche und Belastbarkeit Handlungsfelder besetzt werden; dies gegebenenfalls gleich mit entsprechenden Bewertungen und Handlungsplänen versehen.

Damit bringt sich eine politische Partei/Koalition aber auch in Zugzwang, in diesem Handlungsfeld (auch zeitnah) zu agieren. Gleichwohl besetzt sie das Handlungsfeld, was auch eine der zentralen Zielsetzungen sein kann. Die Besetzung eines Handlungsfeldes ist jedoch noch weit davon entfernt, die Verwaltungsorganisation – sei es im Aufbau oder im Ablauf – zu verstehen, zu verändern, zu stärken bzw. zu optimieren.

3.2. Informationsaspekte bei Stakeholderentscheidungen

Inwiefern nicht belastbare Informationen zu fehlerhaften Handlungsentscheidungen geführt haben, ist meines Erachtens wissenschaftlich kaum zu belegen. Es ist in diesem Feld auch wenig zu erwarten, dass Akteure fehlerhafter Entscheidungen explizit kommunizieren, laufen diese doch Gefahr, je nach (auch wirtschaftlichen) Auswirkungen, auch in irgendeiner Form in „Haftung“ genommen zu werden.

Sei es auch (nur) in eine politische Haftung, die gleichwohl auch Auswirkungen auf die jeweilige Person umfassen könnten. Dabei ist es ggfs. auch irrelevant, ob der/die Handelnde noch in dieser Funktion ist oder nicht.

Ein weiteres Risikofeld auf dem Weg zur effizienten Umsetzung von politischen Handlungsfeldern ist die zweite Führungsebene. Damit ist die Ebene der Verwaltungsführung gemeint, die nicht im direkten Umfeld und in der politischen Einflussosphäre der unmittelbaren Handlungsverantwortlichen steht. Soweit diese Ebene zu Zeiten eingesetzt wurde, als andere politische Machtverhältnisse für diese Verwaltungsorganisation galten, ist nicht auszuschließen, dass die Motivationsbasis – besonders bei weitreichenderen Veränderungen – gegebenenfalls verhalten ausgeprägt sein könnte.

Aus persönlicher Betroffenheit muss ggfs. auch mit gegenläufiger Aktion bis hin zu persönlicher Illoyalität und verdecktem oder offenen „Störfeuer“ gerechnet werden. Im Ergebnis hilft es auch nicht, hier von Direktionsrechten Gebrauch zu machen, da es regelmäßig schwer sein wird, sowohl ein unmittelbares Fehlverhalten nachzuweisen als auch Motivation „anzuweisen“.

Auch wenn Entscheidungen in letzter Konsequenz nicht völlig verhindert werden können, so kann dies doch zu einem wesentlichen Zeitverzug bei der Umsetzung von gewünschten Veränderungen in der Verwaltungsorganisation führen. Dieser Zeitverzug kann mit Blick auf Wahlzyklen so weit reichen, dass die Kernaspekte der Umsetzung, sprich der Realisierung der Handlungsoptionen, letztlich nicht (mehr) bis ins operative Geschehen hineinreichen.

3.3. Potenziale von Kooperation und Konzentration

Erfolgversprechend erscheint zunächst hier das Eingehen von Kooperationen mit anderen Handlungstreibenden, die aus unterschiedlicher Interessenlage doch auf gleiche organisatorische Veränderungen zielen könnten. Solche Koalitionen bedingen aber auch Kompromisse, was die vollständige Umsetzung der angestrebten Veränderungen in der Regel nicht zulässt.

Auch besteht die Gefahr, dass in der Außenwirkung der Partner Erfolge für sich reklamiert und vereinnahmt, aber demgegenüber Misserfolge entsprechend schnell nach außen hin insoweit kommuniziert werden, als dass der Partner diesen Teil der Ko-operation bzw. diese Auswirkungen nicht zu vertreten habe, sondern der jeweils andere.

Insofern wird an diesen ersten Beispielen deutlich, dass der Gestaltungsrahmen zur Veränderung einer Verwaltungsorganisation durchaus unterschiedlichen Grenzen ausgesetzt ist. Hilfreich ist es hier, wenn politische Akteure „am Werk“ sind, die frühzeitig diese Grenzen erkennen, indem sie beispielsweise eigene Aktionen reflektieren.

Dies setzt aber wiederum voraus, dass man sich in einer angemessenen Zeit mit dem jeweiligen Handlungsfeld auseinandersetzt. Ein Aspekt, der in der schnelllebigen politischen Landschaft ggfs. nicht ausreichend berücksichtigt wird/werden kann. Stellt sich also die Frage, welche Wege aus diesem Dilemma möglich sind.

Ein wesentlicher Erfolgsbereich ist hier die Konzentration auf Handlungsfelder. Damit ist gemeint, dass nicht eine große Breite an Handlungsfeldern adressiert wird, die letztlich nicht adäquat in der operativen Umsetzung begleitet und auf ihren Erfolg hin überprüft werden kann. Eine Konzentration bedingt aber auch, ggfs. Handlungsfelder für andere politische Akteure „freizugeben“, die im Zeitverlauf eine Relevanz einnehmen können und dann nur unter erschwerten Bedingungen als eigenes Handlungsfeld wiedergewonnen werden können.

Die beschriebenen Grenzen lassen jedoch kaum Alternativen zu. Wenn in der Breite sämtliche Handlungsfelder besetzt würden, die aus Sicht eines politischen Akteurs von Interesse sind, so würde man regelmäßig nicht mehr die Zeit und die Ressourcen haben, diese in der Tiefe dann operational auch zu begleiten. Andererseits ist natürlich eine Fokussierung auf nur wenige Handlungsfelder auch problematisch, falls Erfolge nicht öffentlichkeitswirksam vermarktet werden können, obwohl die Effizienz einer Verwaltungsorganisation gegebenenfalls deutlich erhöht werden konnte, gleichwohl in der Außenwirkung für Dritte, sprich Bürgerinnen, Bürger und Unternehmer, nicht (unmittelbar und transparent) zu erkennen sind.

3.4. Digitalisierung und organisationspolitische Relevanz

Gerade unter Bezug auf unternehmens- und wirtschaftsbezogene Aktionen bieten sich durch Digitalisierung eine Vielzahl ungehobener Potenziale. Denn unternehmensbezogene, elektronische Verwaltungsleistungen, die sogenannten G2B-eServices (steht für: Government to Business), sind in vielen Bereichen der öffentlichen Verwaltung deutlich steigerbar. In der Vergangenheit (bis heute noch) wurde primär der Bürgerinnen und Bürger in den Fokus von politischer Aktion und Verwaltungsoptimierung gestellt. Dies gegebenenfalls motiviert über die größere Menge, die letztlich an Wahlurnen eine Entscheidung über den Erfolg oder Misserfolg einer Regierung bzw. an der Wahl beteiligter Parteien abgeben.

Der Aspekt der Digitalisierung im Kontext der Verwaltungsorganisation ist aber deutlich größer geschnitten, gleichwohl in der Tat in der Außenwirkung nicht so schnell oder überhaupt nicht klar genug zu erkennen. Denn ob eine Verwaltung Effizienzsteigerungen und qualitätsverbessernde Maßnahmen umsetzen konnte oder nicht, hat ggfs. keinen unmittelbaren Bürgerbezug.

Dazu ein Beispiel: Ein Bürger*in beantragt die Genehmigung einer Baumaßnahme. Hat die Behörde ihre Effizienz dadurch erhöhen können, dass der Genehmigungsprozess umfassend digitalisiert werden konnte und damit die Bearbeitungsdauer deutlich verkürzt wurde, so wird der antragstellende Bürger dies gegebenenfalls wertschätzen bzw. nicht feststellen, da er nicht wiederholt ein solches Antragsverfahren durchläuft.

Hinzu kommt ein weiterer Aspekt. Fällt die Antragsentscheidung der zuständigen Behörde negativ aus, so spielt die Enttäuschung der antragstellenden Person im Weiteren mit in die Beurteilung der Effizienz und Verwaltungsorganisation hinein – wenn auch ungerechtfertigt. Eine negative Entscheidung, die sogar noch besonders schnell zugestellt wurde, wird nicht bei jedem ein positives Echo erzeugen (können).

Dieses kleine Beispiel zeigt bereits, dass selbst unter positivsten Vorzeichen, Effizienzerfolge in der Außenwahrnehmung gegebenenfalls nicht die verfolgte Wirkung erzielen bzw. auch nicht erzielen können. Die Grenzen der Gestaltung in den Handlungsfeldern der Verwaltungsorganisation sind im übrigen Handlungsfeld übergreifend.

Überall sind unterschiedliche Akteure „am Werk“, die sich mehr oder weniger positiv in einen Veränderungsprozess einbringen können. Damit ist ein weiterer Begriff genannt, der des Changemanagements (zu Deutsch: Veränderungsmanagement). Dieser umfasst im Wesentlichen die Art und Weise, wie die Beteiligung der Betroffenen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, an einem Veränderungsprozess umgesetzt wird.

Gerade hier fällt es stark direktionsbezogenen Organisationsstrukturen regelmäßig schwer(er), frühzeitig Mitarbeitende in Veränderungsprozesse einzubinden. Dies evtl. in dem „irrigen“ Glauben, dass Mitarbeitende in der öffentlichen Verwaltung durch finale Informationen und Anweisungen geführt und motiviert werden müssten/könnten – aber vielleicht ist es auch vielmehr die Sorge vor berechtigter Gegenwehr (vice versa). Selbst, wenn der Aspekt der Motivation richtig eingeschätzt wird, spricht, dass dieser über geeignete Impulse beeinflusst und gar mit gesteuert werden kann, so wird die negative Wirkung der Nichtbeteiligung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gleichwohl auch unterschätzt.

Es ist kaum zu erwarten, dass die Anweisung zur Befolgung von neuen Organisationsstrukturen zwingend dazu führt, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die von solchen Veränderungsprozessen betroffen sind, aber in der Entwicklung und Entstehung nicht beteiligt waren, davon überzeugt werden, den Veränderungsprozess mit besonderem Engagement zu unterstützen bzw. weiter voranzutreiben.

3.5. Changemanagement und organisationspolitische Bedeutung

Dass der Aspekt der Mitarbeiterbeteiligung und des Changemanagements nicht nur zeitliche Ressourcen bedingt, sondern auch gewisse Risiken beinhaltet, insbesondere, dass auf beabsichtigte Veränderungen der Organisation ggfs. „Modifizierungswünsche“ vorgebracht werden, auf die eingegangen werden soll, sollte unbestritten sein.

Die Umsetzung von Veränderungsmaßnahmen zeigt gleichwohl auch, dass die Nichtberücksichtigung dieser Aspekte gleichwohl nicht zu besseren Ergebnissen führen muss, insbesondere wenn bestimmte beteiligte Akteure/Gruppen, die im Prozess eine formale Relevanz haben, sich nachhaltig gegen die Organisationsveränderungen positionieren.

Die Personalvertretungen öffentlicher Verwaltung sind regelmäßig Beteiligte nach den Landespersonalvertretungsgesetzen der Bundesländer. Insofern kommt diesen in Veränderungsprozessen eine besondere Rolle zu. Veränderungen der Verwaltungsorganisation sind regelmäßig beteiligungsrelevant, sodass man sich frühzeitig darauf einstellen kann und sollte, wie die Vertretenden des Personals in einen Veränderungsprozess eingebunden werden.

Eine weitere wesentliche Gruppe, die mitzudenken ist, ist die Ebene der Führungskräfte. Führungskräfte haben eine Bündelfunktion für die Bereiche, die sie verantworten und damit auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die in diesen Bereichen tätig sind. Damit können Führungskräfte eine Veränderung in der Verwaltungsorganisation sowohl befördern, indem sie diese positiv an die Mitarbeiterschaft weiterspiegeln, als auch behindern, sofern sie von der Notwendigkeit nicht überzeugt sind bzw. sich (auch persönlich) nicht ausreichend im Prozess berücksichtigt sehen.

3.6. Einfluss von Führungskräften als Stakeholder

Dass der Aspekt Inwiefern Führungskräfte sich für oder gegen Organisationsveränderungen positionieren, ist im Vorfeld nicht immer klar zu erkennen. Dies hat unterschiedliche Gründe:

- Zum einen nehmen Führungskräfte gegebenenfalls eine zunächst abwartende Haltung ein, um deutlicher die Konturen zu sehen, wie sich verwaltungsorganisatorische Veränderungen auf das (eigene) organisatorische Umfeld auswirken.
- Zum anderen ist es das Ergebnis von Abwägungsprozessen, inwiefern man in veränderten Organisationsstrukturen Karrierepotenziale und/oder sonstige Entwicklungschancen erkennt und nicht gefährden will.

Damit zeigt sich, dass politisch gewollte Veränderungsprozesse nicht nur gründlich vorzubereiten sind, hinsichtlich Auswahl und Zielsetzung, sondern auch hinsichtlich der Informations- und Kommunikationsstrategie besondere Herausforderungen an die Beteiligten stellt. Auch aus Sorge, dass politisch beabsichtigte Veränderungen frühzeitig torpediert werden könnten, mögen politische Akteure in der Kommunikation mit nachgeordneten Stellen, aber auch mit der von den Veränderungen betroffenen Mitarbeiterschaft, ggfs. zurückhaltend agieren.

Damit verbunden ist aber auch eine gewisse Verselbstständigung der Thematik, denn dass Veränderungen diskutiert und angedacht sind, ist das Erste, was bei den Mitarbeiterinnen und den Mitarbeitern ankommt. Nicht bekannt sind das Ausmaß und die konkreten Rahmenbedingungen und Zielsetzungen von diesen Veränderungen. Das macht das Ganze aber in-soweit nicht leichter, als dann die Lücke der „Nichtinformation“ durch den sogenannten „Flurfunk“ aufgefüllt werden könnte.

Ein Prozess, der durchaus negative Begleiteffekte haben kann, bis hin, dass sich ganze Belegschaftsbereiche gegen eine Veränderung organisieren, aus der sie vermeintlich gar Vorteile gezogen hätten, aber mit Blick auf Informationslücken, die sich nur selbst „schließen“ lassen, gegen einen solchen Prozess arbeiten.

Natürlich ist es nicht einfach, alle relevanten Stellen stets im ausreichenden Maße bei ange-dachten Veränderungen zu beteiligen und mitzunehmen. Besonders eine frühzeitige Einbin-dung, zu der regelmäßig naturgemäß noch keine belastbaren Informationen über konkrete Umsetzungsentscheidungen vorliegen können, schreckt ab. Gleichwohl muss man hier einen Ausgleich finden, zwischen frühzeitiger aber auch noch nicht finaler Information und der Prä-sentation eines konkreten Umsetzungskonzeptes, das ggfs. auf viele wie ein „beschlossenes Papier“ wirkt. Eine Führungsaufgabe die nicht trivial, aber alternativlos ist und daher aktiv be-arbeitet werden sollte.

4. Zusammenfassung der Ergebnisse und Fazit

Die Ausführungen und Rechercheergebnisse machen deutlich, dass die Kenntnisse über Rol-len, Einflüsse und Interessen von Stakeholdern in der öffentlichen Verwaltung grundlegend sind für das Verständnis bezogen auf erfolgreiche Umsetzung organisationspolitischer Ent-scheidungen. Die erarbeitete und kommentierten Literaturlauswertungen bilden aus Sicht des Verfassers thematisch wichtige Aspekte für ein grundlegendes Verständnis zu unterschiedli-chen relevanten Akteuren, was für die Nutzung für die Verwaltungspraxis besonders förder-lich sein soll.

Die Ergebnisse und Handlungsempfehlungen dieses Forschungsvorhabens sollen nützliche Im-pulse geben, die gemeinsam mit den Entscheidern, Akteuren und Betroffenen konkret, wert-schätzend und partnerschaftlich ausgestaltet werden müssen. Besonders die Ausführungen zu den Einflüssen und Interessenlagen sollen auch Verwaltungsleitungen motivieren, sich selbstkritisch über deren Bedeutungen bewusst zu werden.

Dabei weichen diese je nach Akteur bzw. Akteursgruppe wie ausgeführt regelmäßig deutlich voneinander ab. Aber gerade die Führungskräfte sind es, die maßgeblich darüber entscheiden in welcher Art und Weise Organisationspolitik in einer Behörde umgesetzt wird. Festzuhalten bleibt, dass eine deutliche Trennung zu beachten ist zwischen legislativen Entscheidung und deren exekutiven Umsetzungen. Eine Trennung die grundgesetzlich verankert ist gleichsam aber auch herausfordernd für die praktische Verwaltungspraxis in der Bundesrepublik Deutschland.

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Beckermann, B. (BeoJ): *Organisation des Betriebes*. Landschaftsverband Westfalen-Lippe, oJ.
- Europäische Kommission (EU-Kommission) [EK1]: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/sme-definition/index_de.htm (Abruf am 20.06.2022).
- Epping, M.; Göller, K.; Och, W. (EGO10): *Grundlagen der Volks- und Betriebswirtschaftslehre in der öffentlichen Verwaltung*. Bayerische Verwaltungsschule (BVS), Hrsg., 2010.
- EBGB (Hrsg.), *Leitfaden für die Projektevaluation*, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen, oJ.
- Frank, H.: *Verwaltungsorganisation. Organisationsmanagement*, 2021.
- Giehl, M.: *Die digitale Transformation in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel von Verwaltungsverfahren: Eine empirische Betrachtung in deutschen Verwaltungsorganisationen (Wissen, Innovationen und Prozesse)*, 2022.
- Hogrebe, F.: *Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre*, Verlag für Verwaltungswissenschaft, 2014.
- Klenk, T.; Nullmeier, F.; Wewer, G. (Hrsg.): *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung (Springer Reference Sozialwissenschaften)*, 2020.
- Kuster, J.; Bachmann, C.; Huber E.; Hubmann, M.; Lippmann, R.; Schneider, E.; Schneider P.; Witschi U.; Wüst, R.: *Handbuch Projektmanagement. Agil-Klassisch-Hybrid*, 2019.
- Matschke, M. J. (Ma92): *Finanzierung der Unternehmung*. Verlag Neue Wirtschafts-Briefe Herne/Berlin, mit Ergänzungen, 1992.
- Möhlmann, Johannes: *Allgemeine Betriebswirtschaftslehre. Betriebswirtschaftliche Grundlagen des Verwaltungshandelns, Organisation und Informationsverarbeitung*. Folien-skript. Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Finanzen 2010.
- Möhlmann, Johannes (Mö11): *Allgemeine Betriebswirtschaftslehre. Betriebswirtschaftliche Grundlagen des Verwaltungshandelns, Organisation und Informationsverarbeitung*. Unterlagen. Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Finanzen, 2011.
- Opresnik, Marc Oliver, Rennhak, Carsten (OpRe12): *Grundlagen der Allgemeinen Betriebswirtschaftslehre*. Gabler Verlag, 2012.
- Paul, J. (Pa11): *Praxisorientierte Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre*, Gabler Verlag | Springer Fach-medien Wiesbaden, 2011.
- Reichard, C. (2001): *Verwaltungsmodernisierung in Deutschland in internationaler Perspektive*. In: Wallerath, M. (Hrsg.): *Verwaltungssteuerung. Eine Zwischenbilanz der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen*. Nomos, S. 13–35.

Statistische Bundesamt [SB1]: https://www.destatis.de/DE/Methoden/Klassifikationen/GueterWirtschaftsklassifikationen/klassifikationwz2008_erl.pdf?__blob=publicationFile (Abruf am 20.08.2019).

Universität Münster [UM1]:

www.wiwi.uni-muenster.de/06/toplinks/glossar/glossar.php?begriff=25 (Abruf am 20.08.2019).

Wallerath, M. (Hrsg.): *Verwaltungssteuerung. Eine Zwischen-bilanz der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen.* Nomos.

Watz, J.: *Organisations- und Projektmanagement (Skript)*, 2019.

Wirtschaftslexikon [WL1]: www.wirtschaftslexikon24.net/d/betriebstypologie/betriebstypologie.htm (Abruf am 20.08.2019).

Wöhe, Günter (2020): *Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre.* Verlag Franz Vahlen.