EURAC research

VI 18 – Neue Führungsstruktur

Analyse der Vorschläge der Arbeitsgruppe aus dem Blickwinkel des Lean Management

Dezember 2015

Autor

Prof. Dominik Matt

Wissenschaftliche Begleitung und Dokumentation

Prof. Kurt Promberger
Josef Bernhart
Sonja Vigl

Gesamtkoordination:

Hanspeter Staffler, Generaldirektor der Südtiroler Landesverwaltung

AUTONOME PROVINZ BOZEN - SÜDTIROL PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO - ALTO ADIGE

PROVINZIA AUTONOMA DE BULSAN - SÜDTIROL

Blickwinkel des Lean Management

Lean Management bedeutet „Werte ohne Verschwendung schaffen“. Dazu muss eine bestehende Organisation aus zwei Blickwinkeln betrachtet werden: aus der Sicht des Kunden, dessen Anforderungen es möglichst optimal zu erfüllen gilt, und aus der Sicht der Organisation selbst, die effizient und wirtschaftlich funktionieren muss.

Die Landesregierung der autonomen Provinz Bozen-Südtirol hat sich im Regierungsprogramm für die Legislaturperiode 2014-2018 verpflichtet, ein umfassendes Verwaltungsinnovationsprojekt zu planen und schrittweise umzusetzen. Die zentralen Handlungsfelder des Innovationsprojekts betreffen die Themenfelder Neue Organisation, Ausgabenprüfung, Verwaltungsexzellenz und Organisationsentwicklung und Kultur. Dabei ist es das Ziel der Landesregierung, die Aufgaben der Landesverwaltung wirkungsvoller, kostengünstiger und bürgernäher zu erbringen.

0 Präambel

Die Landesregierung der autonomen Provinz Bozen-Südtirol hat sich im Regierungsprogramm für die Legislaturperiode 2014-2018 verpflichtet, ein umfassendes Verwaltungsinnovationsprojekt zu planen und schrittweise umzusetzen.

Die zentralen Handlungsfelder des Innovationsprojekts betreffen die Themenfelder Neue Organisation, Ausgabenprüfung, Verwaltungsexzellenz und Organisationsentwicklung und Kultur. Dabei ist es das Ziel der Landesregierung, die Aufgaben der Landesverwaltung wirkungsvoller, kostengünstiger und bürgernäher zu erbringen. Mit der Leitung dieses Innovationsprojekts wurde der Generaldirektor der Landesverwaltung, Herr Dr. Hanspeter Staffler, betraut.

Die von Dr. Staffler daraufhin ins Leben gerufene Arbeitsgruppe „Neue Führungstruktur“, zu welcher alle Führungskräfte und Mitarbeiter der Südtiroler Landesverwaltung zur Mitarbeit eingeladen wurden, hat unter der Moderation von Herrn Hansjörg Auer und unter der wissenschaftlichen Begleitung durch das Institut für Public Management der EURAC Research ein Konzeptpapier zur Neuausrichtung und Reorganisation der Führungsstruktur in der Landesverwaltung der autonomen Provinz Bozen-Südtirol erarbeitet.

An der Arbeitsgruppe waren beteiligt: Hansjörg Auer (Moderator), Cäcilia Baumgartner, Peter Höllrigl, Pasquale Imbemba, Volker Klotz, Nicoletta Minnei, Paolo Montagner, Walter Rier, Katia Tenti, Stefan Walder.

Bei der Neugestaltung der Organisation und Führungsstruktur sollen auch die Prinzipien des Lean Management Berücksichtigung finden; Herr Prof. Dominik Matt wurde hierbei als Experte für Lean Management mit seinem diesbezüglichen Erfahrungshintergrund in Wissenschaft und Wirtschaft beratend hinzugezogen.

Ziel dieses Berichtes ist es nun, die Vorschläge der Arbeitsgruppe aus dem Blickwinkel des Lean Management zu analysieren.

1 Methodik

Die Steigerung der Leistungsfähigkeit einer Organisation passiert nicht einfach nur durch das Zeichnen und Zusammenfügen von Kästchen und Linien in einem Organigramm. Das Erreichen von Zielen wie beispielsweise Wachstum, Profit oder Produktivität in Unternehmen oder wie in dem vorliegenden Falle von der wirkungsvolleren, kostengünstigeren und bürgernäheren Erbringung von Leistungen in einer öffentlichen Verwaltung hängt maßgeblich von der Gestaltung der Prozesse und Abläufe, der Organisationsstruktur und der Governance ab.

Die öffentlichen Verwaltungen sind mit einer Vielzahl von Herausforderungen konfrontiert, die einen effektiven und effizienten Ressourceneinsatz erfordern. Die Optimierung administrativer Prozesse mit dem **Ziel, mit geringen Mitteln das Maximum für die „Kunden" zu erreichen**, bedarf einer klaren Strategie. Lean Management ist hierfür ein geeigneter, branchen- und organisationsübergreifend anwendbarer Ansatz.

1.1 Lean Management

"Lean" steht für "Werte ohne Verschwendung schaffen" und ist der Kernsatz einer Management-Philosophie mit einer langen Erfolgsgeschichte, die ihren Anfang bei Toyota nahm und mittlerweile weltweit nicht mehr nur in der industriellen Produktion, sondern in vielen unterschiedlichen Bereichen und Branchen eingesetzt wird [vgl. Matt/Rauch 2014, Matt et. al. 2015; Rauch et. al. 2015]. Lean Management stellt einen Werkzeugkasten mit verschiedenen Methoden zur Steigerung der "Fitness" in Organisationen bereit. Ziel ist es, die Ablauf- und Aufbauorganisation so zu organisieren, dass für die jeweiligen "Produkte" bzw. (Dienst-)Leistungen ein möglichst geringer Ressourceneinsatz bei gleichzeitig hoher Qualität und Kundenorientierung notwendig ist.

Die Umsetzung von Lean Management in der öffentlichen Verwaltung setzt voraus, dass Mitarbeiter in der Verwaltung bereit sind, ihren Blickwinkel zu erweitern und von den Erfahrungen der Industrie zu lernen, insbesondere das Aufdecken von nicht-wertschöpfenden Tätigkeiten (Verschwendung, jap. „muda") und die Erarbeitung von Strategien zu ihrer Vermeidung. Ziel ist eine **schlanke, kundenorientierte Organisation**, mit kürzeren Durchlaufzeiten und raschen Entscheidungswegen durch eine konsequente Prozessorientierung und Schnittstellenreduzierung.

Organisationsgestaltung aus dem Blickwinkel des **Lean Management** sollte sich stets auf das konzentrieren, was wirklich **Wert** erzeugt: Was ist das gewünschte Ergebnis (Produkt)? Sie sollte daher damit beginnen, griffige und idealerweise messbare Ziele (Wert) zu definieren. Die Ziele können hierbei je nach Unternehmen oder Institution sehr verschieden sein; entsprechend lässt sich konstatieren, dass es kein im absoluten Sinne „bestes" sondern allenfalls ein für die Erreichung der jeweiligen Ziele am besten geeignetes Organisations-Design gibt. Jegliche Entscheidungen zur Neu- oder Umgestaltung der Organisation sollten sich daher an ihrem Beitrag zur Erreichung der vorher definierten und vereinbarten Ziele messen lassen. Vielfach wird bei Organisationsprojekten sofort damit begonnen, „Kästchen und Linien" zu zeichnen, um damit schnell die Frage zu beantworten „Was ist die richtige Struktur?". Sowohl wissenschaftliche Erkenntnisse (Systems Design, Systems Engineering siehe dazu Kapitel 1.2) als auch praktische Erfahrungen der Organisationssystemgestaltung zeigen, dass dies genau der falsche Weg ist. Die richtige Frage zu Beginn der Neugestaltung eines Systems lautet: „Welche sind die funktionalen Anforderungen an das System", die sich ableiten aus den Anforderungen der verschiedenen „Kunden" bzw. Stakeholder der zu gestaltenden Organisation.

Viele Bemühungen zur organisatorischen Neugestaltung scheitern bzw. erreichen nicht die gesteckten Ziele, weil zum einen genau diese Anforderungen zu Beginn nicht ausreichend geklärt werden. Zum anderen wird häufig auch zu wenig analysiert und abgeklärt, wie die Menschen in einer Organisation interagieren und wie und von wem Entscheidungen getroffen werden sollen, um eine wirkungsvolle, effiziente und am Empfänger orientierte Leistungserbringung sicherzustellen. Diese Prinzipien der **Kunden- und Prozessorientierung** stehen ebenfalls im Mittelpunkt einer an Lean Management orientierten Organisationsgestaltung.

Zudem gilt es noch, den Aufwand der Leistungserbringung und damit die Ressourcen richtig zu dimensionieren. Im Lean Management wird dies als „**Pull**" bezeichnet. Dahinter steht der Gedanke, dass in einer auf den Leistungsempfänger (Kunden) ausgerichteten und prozessorientierten Organisation, die richtige Menge der richtigen Leistung (Produkt, Dienstleistung) zum richtigen Zeitpunkt am richtigen Ort in der richtigen Qualität und zu den richtigen Kosten erbracht wird. Mit anderen Worten: eine schlanke Organisation richtet sich flexibel am tatsächlichen Bedarf aus und hält keine unnötigen Ressourcen vor, wo diese nicht

gebraucht werden. Insbesondere die flexible Anpassungsfähigkeit an den Bedarf stellt eine besondere Herausforderung für die Organisation und die darin arbeitenden Menschen dar. Durch höhere Qualifikation, Job Rotation, Gruppenarbeit sowie mehr Eigenverantwortung der Mitarbeiter kann erreicht werden, dass mehr Leistung mit weniger Aufwand termingerecht erbracht wird.

Vor dem Hintergrund der Erkenntnis, dass das einzig Beständige der Wandel ist, stellt Lean Management schließlich noch das laufende Streben nach Perfektion durch einen **Kontinuierlichen Verbesserungsprozess (KVP)** als weiteres Grundprinzip in den Mittelpunkt organisatorischer Gestaltung.

1.2 Systems Engineering und Axiomatic Design

Die in Kapitel 1.1 dargestellten Grundprinzipien des Lean Management stellen geeignete Leitlinien zur Gestaltung einer „wirkungsvolleren, kostengünstigeren und bürgernäheren Verwaltung“ dar. In diesem Kapitel geht es nun darum eine Methode auszuwählen, die eine strukturierte und systematische Übersetzung der Ziele und Anforderungen, welche an die neue Organisation und Führungsstruktur gestellt werden, in geeignete Bausteine und Elemente zur Neugestaltung der Organisation ermöglicht.

Jede Organisation stellt ein System dar. Mit der Gestaltung von Systemen befasst sich der interdisziplinäre Ansatz des **Systems Engineering**, mit welchem insbesondere komplexe Systeme auf strukturierte Weise analysiert und optimiert und schließlich zielgerichtet umgesetzt werden können. Im Spezifischen soll hier der am Massachusetts Institute of Technology entwickelte Ansatz des **Axiomatic Design** zur Anwendung kommen, bei welchem Kunden- bzw. Stakeholder-Anforderungen (CA - Customer Attributes) in funktionale Anforderungen (FR Functional Requirements) und Randbedingungen (C – Constraints) für die Systemgestaltung übersetzt und anschließend – bei Bedarf in einem schrittweisen Detaillierungsverfahren – geeignete Lösungen bzw. Gestaltungsbausteine (DP – Design Parameter) ausgewählt werden. Diese Vorgehensweise zielt darauf ab, eine umfassende und doch überschneidungsfreie Erfüllung der funktionalen Anforderungen und damit ein optimales Systemdesign sicherzustellen.

Natürlich muss der Tatsache Rechnung getragen werden, dass eine Organisation ein dynamisches System ist. Unvorhersehbare Veränderungen des Umfelds (Markt, Politik, Umwelt, …) können dazu führen, das das ursprünglich gewählte Organisationsdesign nicht mehr ausreichend die Zielsetzungen erfüllt. Oder aber die Zielsetzungen wandeln sich. In beiden Fällen steigt die (dynamische) Komplexität. Sie kann nur durch ein regelmäßiges „Re-Set“ des ursprünglichen Organisationsdesigns beherrscht werden [Matt 2007].

Zur besseren Lesbarkeit dieses Berichts soll auf eine nähere fachliche Vertiefung dieses System-Analyse- und -Modellierungsansatzes verzichtet werden; interessierte Leser seien an dieser Stelle an die einschlägige Fachliteratur verwiesen [Suh N.P. 2001; Suh N.P. 2005].

2 Analyse der Ergebnisse der Arbeitsgruppe

In mehreren Workshops hat die o.g. Arbeitsgruppe am Konzept an der neuen Führungsstruktur gearbeitet. Dabei wurden zunächst einige Grundprinzipien bzw. „Leitsätze“ erarbeitet. Sie formulieren die Anforderungen aus verschiedenen Blickwinkeln, die an die neue Organisation und Führungsstruktur der Landesverwaltung gestellt werden. Gemäß Axiomatic Design (siehe Kapitel 1.2) können diese Leitsätze als CA (customer attributes) definiert werden, also als Sammlung von Anforderungen aus der Sicht verschiedener Stakeholder. Sie bilden die Grundlage für die Ableitung der sogenannten funktionalen Anforderungen (FR – functional requirements) an die Gestaltung des neuen Organisationssystems. In Kapitel 2.1 werden diese aus dem Blickwinkel des Lean Management analysiert.

2.1 Leitsätze zur neuen Führungsstruktur

Ausgehend von der generellen Zielsetzung der Landesregierung der autonomen Provinz Bozen-Südtirol „die Aufgaben der Landesverwaltung wirkungsvoller, kostengünstiger und bürgernäher zu erbringen“ wurden in der Arbeitsgruppe folgende 13 Leitsätze/Grundsätze zur neuen Führungsstruktur erarbeitet:

13 Leitsätze/Grundsätze zur neuen Führungsstruktur		Bezug zu LM[1]
CA-1.	Trennung von Politik und Verwaltung	
CA-2.	Linearität zwischen Politik und Verwaltung	
CA-3.	Führungsstruktur folgt der Funktion (Sachaufgabe)	
CA-4.	Verwaltung ist nach sachlogischen Kriterien organisiert	
CA-5.	Kurze Entscheidungswege (flachere Hierarchie/weniger Entscheidungsinstanzen)	X
CA-6.	Abbau von Schnittstellen (Schaffung von Synergien und Vermeidung von Doppelgleisigkeiten)	X
CA-7.	Kompaktere Organisationseinheiten	
CA-8.	Mehr Entscheidungskompetenz auf Mitarbeiterebene	X
CA-9.	Struktur soll zur Beschleunigung der Verfahren beitragen	X
CA-10.	Orientierung der Struktur an gesellschaftlich relevanten Lebensbereichen	
CA-11.	Konzentration auf Kerntätigkeiten	X
CA-12.	Führungsstruktur unterstützt die Kundenorientierung	X
CA-13.	Führungsstruktur orientiert sich am Lean Management	X

Am 15.07.2015 hat Prof. Dominik Matt mit einem Impulsvortrag das Thema „Lean Management“ in der Arbeitsgruppe vorgestellt und mit den Mitgliedern der Arbeitsgruppe diskutiert. Im Zuge dieses Workshops wurden von Herrn Dr. Josef Bernhart (EURAC Research) den „Entwurf Leitsätze/Grundsätze zur neuen Führungsstruktur“ vorgestellt, der die Stellungsnahmen der Mitglieder der Arbeitsgruppe hinsichtlich der Anforderungen an die neue Organisation und Führungsstruktur kompakt zusammenfasst. Dieser Entwurf wurde in dieser Sitzung von allen Beteiligten gut geheißen und als Grundlage für die weiteren Arbeiten freigegeben.

Der folgende Analyse werden diese 13 Leitsätze zugrunde gelegt; eine Beurteilung der Vollständigkeit dieser Leitsätze kann hier nicht vorgenommen werden. **Es sei angemerkt, dass bezüglich dieser Anforderungen und Leitsätze eine Diskussion mit einem erweiterten Kreis an Stakeholdern (z.B. Interessensvertretungen) als empfehlenswert erachtet wird.**

[1] LM = Lean Management

Analysieren wir die o.g. 13 Leitsätze aus dem Blickwinkel der 5 Grundprinzipien des Lean Management (siehe hierzu auch 1.1) können folgende Feststellungen getroffen werden:

Wert

CA-12 postuliert **„Führungsstruktur unterstützt Kundenorientierung“**. Der „Wert“-Begriff im Lean Management impliziert zwei wesentliche Aspekte: die Orientierung am Kunden (Kundenorientierung) und – in der Folge – an Produkten (Produktorientierung), wobei der Begriff Produkt stellvertretend für alle Ergebnisse von Leistungsprozessen steht, also unabhängig davon ob diese materiell (Produkt), immateriell (Dienstleistung) oder eine Kombination davon sind. Der Aspekt der Kundenorientierung ist in CA-12 enthalten, allerdings fehlt der explizite Bezug zum Wertbegriff des Leistungsergebnisses eines Prozesses. Dieser ist nicht zuletzt deshalb so wichtig, da sich über eine klare Definition des Wertes für den Leistungsempfänger auch der Aufwand zu dessen Erbringung besser bemessen und bewerten lässt. Mit anderen Worten: eine Organisation kann zwar sehr kundenorientiert sein, indem sie sich darum bemüht, jedem Kundenwunsch gerecht zu werden und ihre Prozesse daran auszurichten. Allerdings ist damit noch nicht gewährleistet, dass der Kunde auch bereit ist hierfür den entsprechenden Gegenwert zu leisten, den erhaltenen Wert also vollumfänglich zu bezahlen.

Gleichzeitig kann durch die klare Definition des „Produktes“ auch eine bessere Messung der Effizienz der Leistungserbringung erfolgen. Durch die **6 R Regel** (oder auch: „Die 6 R der Logistik“) kann dies besser veranschaulicht werden: „das richtige Produkt, zur richtigen Zeit, am richtigen Ort, in der richtigen Menge, in der richtigen Qualität und zu den richtigen Kosten“. Leitlinie **CA-11 „Konzentration auf Kerntätigkeiten“** kann in diese Richtung teilweise interpretiert werden. Denn sie impliziert die Frage: Welches sind unsere Kerntätigkeiten? In der Folge muss dann die Frage nach den „Produkten“ gestellt werden: welche davon sind tatsächlich gefragt? In welchem Umfang? Wie oft bzw. in welcher Menge werden sie nachgefragt? Welche Produkte werden weniger bzw. kaum nachgefragt und können somit aus dem Sortiment genommen oder gegen speziellen Aufpreis kundenspezifisch angeboten werden?

Wertstrom

Ausgehend vom definierten Wert für den Leistungsempfänger erfolgt bei Lean Management eine detaillierte Betrachtung der Prozesse, die für die Erstellung der Leistungen „vom Rohmaterial bis zum Kunden“ notwendig sind. Dabei wird das Augenmerk auf jene Tätigkeiten gelegt, welche einen Beitrag zur Generierung des Wertes leisten, also „wertschöpfend“ sind. Alle anderen Tätigkeiten, die keinen Beitrag zur Wertschöpfung leisten oder nur unterstützend wirken, werden als Verschwendung definiert. Ziel ist es, diese Tätigkeiten zu analysieren und nach Möglichkeit entweder zu eliminieren oder auf ein sinnvolles Maß zu reduzieren. Diese strikte Orientierung am Gesamtprozess zum einen und an der Wertschöpfung zum anderen gestattet es, die Leistungserbringung gesamtheitlich zu optimieren und effizienter zu gestalten, ohne den Wert für den Leistungsempfänger auch nur im geringsten zu mindern.

Der Leitsatz **CA-6 „Abbau von Schnittstellen (Schaffung von Synergien und Vermeidung von Doppelgleisigkeiten)“** berücksichtigt grundsätzlich diesen Aspekt. Allerdings kann das Ziel eines verschwendungsfreien bzw. verschwendungsgeminderten Wertstroms nur durch eine konsequente Analyse und Optimierung aller Verwaltungsprozesse – ausgehend von dem vorher definierten „Wert“ im Sinne des geforderten und messbaren Leistungsergebnisses – erreicht werden. Hierfür sind eine reine aufbauorganisatorische Neustrukturierung und eine Neudefinition des Führungs- und Rollenverständnisses ausdrücklich nicht ausreichend. Eine wirkungsvolle Verschlankung der Verwaltungsstrukturen kann nur durch eine an Leistungsergebnissen und Kunden orientierten Reorganisation der Prozesse erzielt werden. Insbesondere die untere, operative, Führungsebene ist an eine klar abgegrenzte Prozessverantwortung zu binden.

Flussprinzip

Eines der wichtigsten Gestaltungsprinzipien des Lean Managements ist der kontinuierliche Fluss in einem Ablauf oder Prozess, das sogenannte Fluss-Prinzip. In vielen Organisationen wird innerhalb der Abteilungsgrenzen optimiert, doch führt diese funktionsorientierte Denkweise nicht unbedingt zum Optimum. Schaut man aus der Sicht des Ergebnisses (Produkt) auf den Leistungsprozess, stellt man fest, dass sich Informationen, Unterlagen bzw.

Material häufig aufgrund nicht aufeinander abgestimmter Bearbeitungszeiten und -reihenfolgen an den jeweils aufeinanderfolgenden Prozessschritten stauen.

Aus dem Blickwinkel des Lean Managements sind hier vielfach erhebliche Verbesserungspotenziale verborgen, die auch eine große Auswirkung auf die Effizienz des gesamten Wertstroms haben. Wenn es gelingt, Engpässe zu beseitigen, den Arbeitsfluss zu harmonisieren und auf den Wertstrom auszurichten, dann ist eine wesentliche Voraussetzung für ein effizientes, auftragsbezogenes und weitgehend verschwendungsfreies Arbeiten gegeben.

CA-5 „Kurze Entscheidungswege (flachere Hierarchie/weniger Entscheidungsinstanzen)“, **CA-8 „Mehr Entscheidungskompetenz auf Mitarbeiterebene“**, **CA-9 „Struktur soll zur Beschleunigung der Verfahren beitragen“** und natürlich die sehr allgemeine Anforderung **CA-13 „Führungsstruktur orientiert sich am Lean Management“** tragen dieser Kernforderung des Lean Management in Teilen Rechnung, sind allerdings – wie auch schon an anderer Stelle als kritisches Element festgestellt – sehr stark aus dem aufbauorganisatorischen Blickwinkel formuliert. Es soll an dieser Stelle daher nochmals darauf hingewiesen werden, dass eine wirklich messbar schlanke Organisation immer bei der Reduzierung der Verschwendung in den Prozessen und Abläufen beginnt: zuerst kommt der Prozess, dann die (Führungs-)Struktur!

Pull

Das PULL-Prinzip fordert – vereinfachend dargestellt – dass ein Prozess erst dann angestoßen wird, wenn ein Geschäftsvorfall vorliegt. Das Prinzip wird häufig dort angewandt, wo ein kontinuierlicher Fluss aufgrund stark unterschiedlicher Bearbeitungszeiten aufeinanderfolgender Prozessschritte nicht oder nur unzureichend möglich wäre. Es orientiert sich sehr stark an dem vorgenannten Fluss-Prinzip und muss bei einer Prozessanalyse im Einzelfall geprüft werden. Auf dieser doch noch sehr generischen Ebene der Anforderungen kann kein unmittelbarer Bezug hergestellt werden.

Streben nach Perfektion – Kontinuierlicher Verbesserungs-Prozess (KVP)

Perfektion kann man nicht erreichen, sondern nur anstreben. Stillstand bedeutet Rückschritt. Da sich die Rahmenbedingungen laufend wandeln und erreichte Fortschritte rasch wieder unter der Alltagsroutine „erodieren“ ist für eine laufende Verbesserung zu sorgen. Mit dem

sogenannten Kontinuierlichen Verbesserungsprozess (KVP) werden Mitarbeiter fortlaufend dazu aufgefordert, die Abläufe zu hinterfragen und Ideen einzubringen. Schließlich sind sie es selbst, die ihre Arbeit am besten kennen. Sie sollen eine ausgeprägte Sensibilität entwickeln, Reibungsverluste in den Abläufen selbstständig zu erkennen und geeignete Verbesserungen vorzuschlagen. **CA-8 „Mehr Entscheidungskompetenz auf Mitarbeiterebene“** bildet dafür eine notwendige, wenngleich noch nicht hinreichende Bedingung. Daher sind bei der Einführung einer (wirklich) schlanken Verwaltung die Mitarbeiter u.a. in den Methoden des Kontinuierlichen Verbesserungsprozesses zu schulen und über eine längere Zeit durch Coaching zu begleiten.

Die Anforderungen CA-1 bis CA-4 sowie CA-10 stehen in keinem unmittelbaren Bezug zu den Prinzipien des Lean Management.

2.2 Verdichtung der 13 Leitsätze zu Arbeitspaketen

CA’s (customer attributes) sind in aller Regel noch nicht „bereinigt“, d.h. sie entstehen meistens aus Befragungen, Brainstorminings oder Erhebungen mit den zu involvierenden oder interessierten Stakeholdern. Die Anforderungen können auch teilweise bereits Lösungsvorschläge (DP’s – design parameter) beinhalten oder überhaupt nur als Rahmenbedingungen (C’s – constraints) formuliert sein. Mittels der strukturierten Vorgehensweise des Axiomatic Design können schrittweise aus der Gesamtmenge der CAs geeignete FR’s (functional requirements) abgeleitet bzw. diesen wiederum DP’s zugeordnet werden. Aus der direkten Zuordnung von je einem DP zu einem FR entsteht schließlich eine Matrix.

Am Ende der Modellierung wird – innerhalb einer Detaillierungsebene – dann überprüft, wie die DP’s von den FR’s abhängen. Eine Abhängigkeit wird durch ein „X“ gekennzeichnet, wenn keine Abhängigkeit bzw. Beeinflussung vorhanden ist, wird dem durch eine „0“ in der Matrix Rechnung getragen. Im Idealfall liegt eine „diagonale“ Matrix vor, d.h. jedes DP beeinfluss genau nur das FR, welchem es zugedacht wurde. Dieser Idealfall wäre ein „optimales Design“, ist allerdings sehr selten anzutreffen.

Ein immer noch gutes Design wird dann erreicht, wenn (ggf. nach einer Umsortierung der Reihenfolge der FR-DP Zeilen) eine sog. Dreiecks-Matrix erreicht wird. In diesem Fall liegt dann

ein (potentiell) gutes Design vor, wenn die durch die Nummerierung vorgegebene Reihenfolge in der Abarbeitung der FR-DP Relationen eingehalten wird.

Anmerkung: die Anforderung CA-1 „Trennung von Politik und Verwaltung“ wurde für die Modellierung als **„FR1: Geregeltes Zusammenwirken von Politik und Verwaltung“** interpretiert, da keine detaillierte Stellungnahme bzw. Erläuterung zu den CAs vorliegt. Hintergrund dieser Interpretation ist die **Annahme**, dass die Arbeitsgruppe nicht von einer „Trennung“ im Sinne eines unabhängigen, voneinander entkoppelten Wirkens von Politik und Verwaltung sondern von einem klar geregelten Zusammenspiel zwischen den beiden Ebenen ausgegangen ist.

Untenstehend nun das Design, das sich aus der Verdichtung der 13 CA’s nach der FR-DP-Modellierung ergibt:

FR1	Geregeltes Zusammenwirken von Politik und Verwaltung	**X**	0	0	0	0	DP1	Ebenenmodell mit Gestaltungs-, Planungs- und Ausführungsebene
FR2	Linearität zwischen Politik und Verwaltung	0	**X**	0	0	0	DP2	Clusterbildung nach Lebensbereichen und direkte Zuordnung zu politischer Verantwortung
FR3	Kurze Entscheidungswege (flachere Hierarchie/weniger Entscheidungsinstanzen)	0	0	**X**	0	0	DP3	Größere Leitungsspanne durch mehr Eigenständigkeit, Eigenverantwortung und Entscheidungskompetenz der Mitarbeiter, kompakte Organisationseinheiten und konsequente Verbindung von Aufgabe/ Kompetenz und Verantwortung
FR4	Abbau von Schnittstellen (Schaffung von Synergien und Vermeidung von Doppelgleisigkeiten) und Beschleunigung der Verfahren	0	0	**X**	**X**	0	DP4	Prozessorientierung/ Kundenorientierung mit klarer Definition der Ergebnisse der Leistungsprozesse als Bestandteile des Lean Management und als Gestaltungsgrundsätze für die neue (Ablauf)Organisation
FR5	Konzentration auf Kerntätigkeiten und entsprechende Führung nach Sachaufgaben	0	0	**X**	**X**	**X**	DP5	Führungsstruktur und entsprechende Stellenprofile folgen der Prozessorientierung (Ablauforganisation) und stellen deren Einhaltung durch geeignete Führungsinstrumente, regelmäßiges Monitoring sowie durch rasche Entscheidungsfindung sicher.

Das Design – d.h. die Umsetzung der 13 CA's in geeignete FR-DP Relationen – wäre damit potentiell gut, da es sich als Dreiecksmatrix sortieren lässt[2]. Das bedeutet, dass die Einführung der Organisationsprinzipien an eine durch die Matrix vorgegebene Reihenfolge gebunden ist. FR1-DP-1, FR2-DP2 und FR3-DP3 sind unabhängige Relationen, können daher auch beliebig eingeführt werden. FR4-DP4 sollte erst nach der Umsetzung der o.g. drei Relationen, und FR5-DP5 als letztes angegangen werden.

Folgerichtig lassen sich die ersten drei FR-DP Relationen zu einem Arbeitspaket **AP-1 „Neue Führungsstruktur und Gliederung nach Lebensbereichen"** für die Neuorganisation der Landesverwaltung zusammenfassen.

Das zweite Arbeitspaket **AP-2 „Prozessoptimierung in der Landesverwaltung nach Lean Management Prinzipien"** ist – nach Umsetzung von AP-1 – als nächstes Projekt anzugehen. Da es sehr viele unterschiedliche (Lebens-)Bereiche mit den darin zu erbringenden Leistungen betrifft, ist es sinnvoll, ein Mehrjahresprogramm „Lean Management" aufzusetzen, welches in mehreren Wellen schrittweise die Einführung von Lean Management in der Landesverwaltung vorantreibt.

Mit dem daran anschließenden Arbeitspaket **AP-3 „Prozessorganisation nach Lean Management Prinzipien"** eine Neudefinition der Rollen, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen in den verschiedenen Führungsebenen auf der Grundlage der reorganisierten und optimierten Prozesse nach dem Prinzip der „Prozessorganisation" vorzunehmen und schrittweise umzusetzen. Dabei werden, um Schnittstellen zu vermeiden, die Prozesse jeweils einem Prozessverantwortlichen (Führungskraft) unterstellt. Dieser ist für die Ergebnisse verantwortlich und übernimmt Führungs- und Koordinationsaufgaben innerhalb seines Prozesses und zwischen den damit zusammenhängenden vor- und nachgelagerten Prozessen. Die Mitarbeiter werden bestimmten Prozessteams zugeordnet, die einen Prozess vom Anfang bis zum Ende betreuen. Das Ziel ist, durch Übertragung von mehr Eigenständigkeit und Verantwortung an die Mitarbeiter und durch die damit einhergehende Selbstorganisation der Prozessteams eine höhere Führungsspanne und damit eine Verflachung der Hierarchie zu erreichen.

[2] immer unter der Voraussetzung, dass die für FR1 getroffene Annahme durch die Arbeitsgruppe bestätigt wird; ansonsten müsste die Modellierung ggf. erneut vorgenommen werden

2.3 Neue Führungsstruktur und Gliederung nach Lebensbereichen (AP-1)

2.3.1 Geregeltes Zusammenwirken und Politik und Verwaltung (FR-1)

Der funktionalen Anforderung des geregelten Zusammenwirkens von Politik und Verwaltung wird ein Drei-Ebenen-Modell (Abbildung 1) als Designansatz zugeordnet, mit der **obersten Gestaltungs- der mittleren Planungs- und der unteren Ausführungsebene** [vgl. Matt/Rauch 2012] oder operativen Führungsebene.

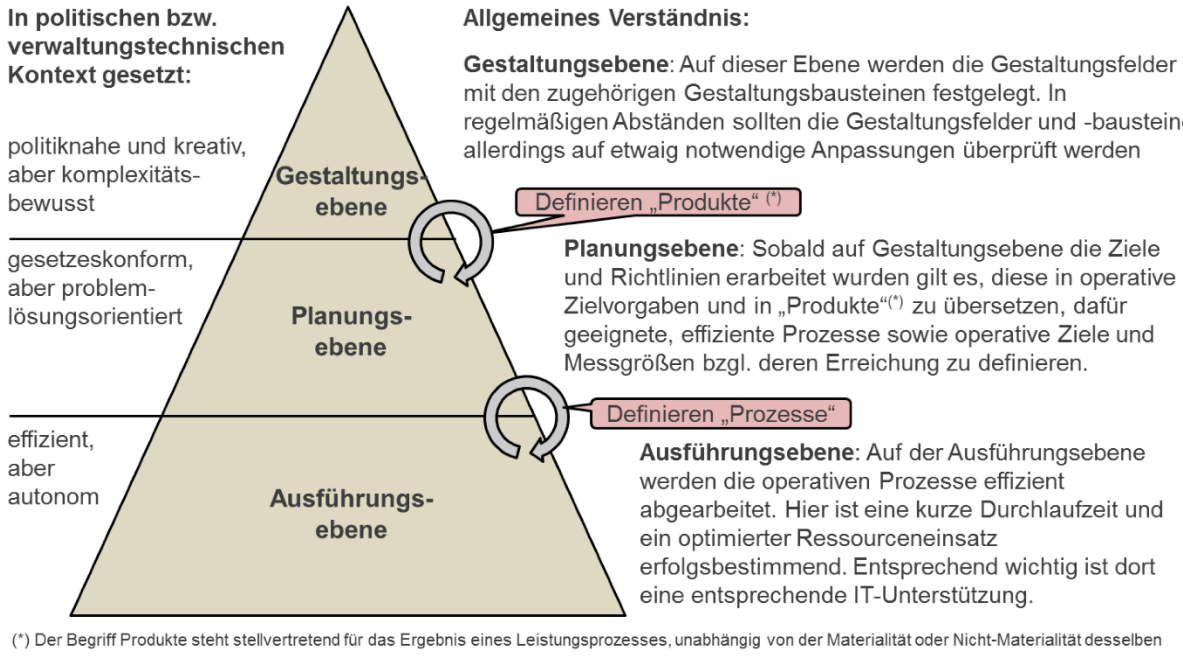

Abb. 1: Drei-Ebenen-Modell, in Anlehnung an [Matt/Rauch 2012]

Das Konzept der Führungsebenen bildet einen wesentlichen Ansatz der Unternehmensführung. In der betriebswirtschaftlichen Literatur findet sich eine große Übereinstimmung in der Gliederung nach drei Führungsebenen des Top-, Middle- und Lower-Managements. Das sehr bekannte und oft zitierte St. Gallener Management Modell unterscheidet **die normative, strategische und operative Führungsebene** [Bleicher 2011]. Die normative Ebene bildet den Gestaltungsrahmen der Unternehmensführung und beschäftigt sich mit der Definition von Leitsätzen, Zielen, Normen und Spielregeln zur Sicherung der Überlebens- und Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens. Die strategische Ebene entwickelt Pläne und Vorgehenskonzepte zur zielgerichteten Verfolgung und Umsetzung dieser Leitsätze. Die operative Führungsebene schließlich setzt diese Pläne und Strategien im täglichen Unternehmensalltag um. Ihr obliegt die eigentliche Mitarbeiterführung sowie die

Steuerung und Überwachung der betrieblichen Prozesse. Auf dieser Ebene trifft die Prozessorganisation auf eine entsprechende Aufbau- bzw. Führungsorganisation.

Andere Autoren unterscheiden die strategische, taktische und operative Führungsebene, wobei sich die Grundsätze meist nur in Nuancen von der obigen Darstellung unterscheiden. Für die Herstellung einer Parallele zur Beziehung zwischen Politik und Verwaltung erscheint die Sichtweise und Definition des St. Gallener Managementmodells geeignet. Zu der obersten Ebene, dem normativen Management, wird dort folgende Aussage getätigt:

> „Das normative Management richtet sich auf die *Nutzenstiftung* für Bezugsgruppen aus. Es definiert die zweckorientierten Ziele der Unternehmung im Umfeld der Gesellschaft und Wirtschaft und vermittelt den Mitgliedern des sozialen Systems Sinn und Identität im Inneren und Äußeren. Das normative Management wirkt in seiner *konstitutiven Rolle begründend* für alle Handlungen der Unternehmung. Unternehmenspolitisch konkretisiert es sich in der Vorgabe einer *Mission* für die Unternehmensentwicklung.“ [Bleicher 2011, S. 89]

Diese Gestaltungs- bzw. normative Ebene charakterisiert daher am besten die Aufgabe der Politik. Die Politik definiert Ziele und Leitlinien, welche einerseits das **Steuerungsinteresse der Politik** und andererseits das **Kundeninteresse der Bürgerinnen und Bürger** darstellen. Ein entscheidendes Merkmal hierbei ist die **Konzentration auf „Produkte“ bzw. Dienstleistungen als Ergebnis von Verwaltungsprozessen** [Hill 1997]. Dabei sei der Begriff „Produkt“ stellvertretend für das Ergebnis eines Leistungsprozesses verwendet, da es sich ja bei Verwaltungsleistungen meist um Dienstleistungen handelt, deren Hersteller in aller Regel Teil des Produkts ist. Fähigkeiten, Eigenschaften und Identität der am Leistungserstellungsprozess beteiligten Verwaltungsmitarbeiter/innen haben folgerichtig einen erheblichen Einfluss auf den vom Leistungsempfänger wahrgenommenen Wert und die Qualität der Leistung. Dies gilt gleichermaßen für Beratungsleistungen, erzieherische Leistungen, kulturelle Leistungen, Gesundheitsdienste u.v.m.

Erneut entsteht hier ein **Anknüpfungspunkt zu den Prinzipien des Lean Management**: der **„Wert“**. Die Wert- bzw. Produktorientierung schafft Transparenz und Kostenbewusstsein sowie die Möglichkeit, Leistung zu dokumentieren, zu messen und Anreize zur Leistungsverbesserung zu schaffen. Durch die Möglichkeit der Messung des "value for money"

wird ersichtlich, welche Leistungen zu welchen Kosten und mit welcher Qualität erbracht werden [Hill 1997].

Eine besondere Herausforderung besteht an der Übergabestelle zwischen der politischen Gestaltungs- oder normativen Ebene und der Planungs- bzw. strategischen Ebene der Verwaltung. Letztere bildet ein Bindeglied zwischen dem politischen Steuerungsinteresse und dessen möglichst zielgerichteter Umsetzung auf der operativen Führungsebene. Die besondere Leistung der Planungs- bzw. mittleren Führungsebene besteht darin, in Abstimmung mit der Politik geeignete Produkte zu definieren und diese ggf. zu geeigneten Produktgruppen zusammenzufassen. Dabei hat diese mittlere Ebene einerseits darauf zu achten, dass dies im Rahmen geltenden Rechtes geschieht, dass die Zahl der Produkte noch steuerungsfähig bleibt und dass mit den gewählten Produkten die gewünschten Ziele möglichst effizient erreicht werden. Insbesondere der Aspekt der Umsetzbarkeit in den Prozessen muss in enger Abstimmung zwischen der mittleren und unteren Führungsebene erfolgen. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Leistungen von Anfang möglichst verschwendungsfrei in effizienten Prozessen erbracht werden.

2.3.2 Linearität zwischen Politik und Verwaltung

Wie bereits in 2.2.1 erwähnt, führt insbesondere das Steuerungsinteresse dazu, dass die Anzahl der Produkte nicht zu groß gewählt werden darf, um eine vernünftige Steuerbarkeit sicherzustellen. Durch das Zusammenfassen von Produkten zu Produktgruppen und deren Zuordnung wiederum zu Produktbereichen ergibt sich eine ergebnisorientierte Produkthierarchie [Hill 1997]. Diese Bündelung zu Produktbereichen führt aber sinnvollerweise auch zu einer Veränderung der Organisation, mit einer klaren und linearen Weisungskette von der Definition der Ziele (Gestaltung, normativ) und deren Übersetzung in Strategien (Planung, strategisch) bis hin zur Umsetzung (Ausführung, operativ).

Die Arbeitsgruppe „Neue Führungsstruktur“ hat für die Bündelung von Produkten bzw. Produktgruppen in Produktbereichen die Einführung von **acht Lebensbereichen** vorgeschlagen:

- Wirtschaft und Arbeit, Innovation und Forschung
- Mobilität
- Bauen und Wohnen
- Natur und Umwelt, Land- und Forstwirtschaft, Sicherheit und Zivilschutz
- Bildung und Sprache, Kunst und Kultur *(jeweils für die Sprachen: dt / ita / lad)*
- Politik, Recht und Außenbeziehungen
- Verwaltung, Informatik und Digitalisierung, Statistik und Zählung
- Gesundheit und Leben, Familie, Soziales und Gemeinschaft

Ein Bezug zum Lean Management besteht nicht, weshalb hier auch keine wissenschaftliche fundierte Beurteilung aus dem Blickwinkel des Lean Management abgegeben werden kann.

2.3.3 Kurze Entscheidungswege, flachere Hierarchie, weniger Entscheidungsinstanzen (FR-3)

Die hierarchische Struktur einer Organisation wird im Wesentlichen bestimmt durch die sogenannte Leitungstiefe, also der Anzahl der hierarchischen Führungsebenen. Gibt es davon viele, so spricht man von einer steilen Hierarchie. Sind es hingegen nur wenige, so gilt die Struktur als flach. Je steiler also eine Hierarchie, desto höher ihre Leitungsintensität, also das zahlenmäßige Verhältnis zwischen den Leitungs- und Ausführungsstellen, wobei auch Stabstellen den Leitungsstellen zugerechnet werden.

Wie bereits in Kapitel 1.1 ausgeführt, **steht "Lean" für "Werte ohne Verschwendung schaffen"**. Es ist daher in erster Linie ein Konzept und Methodenpaket, das sich auf die Optimierung von Prozessen konzentriert. Jegliche Tätigkeiten, die keinen unmittelbaren Beitrag zur Generierung von „Wert“ im Sinne des vom Leistungsempfänger erwarteten Ergebnisses (Produkt, Dienstleistung) leistet, sind folgerichtig „nicht-wertschöpfend“ und daher nach Möglichkeit zu vermeiden. Dazu zählen alle Formen der organisatorischen Verschwendung, wie beispielsweise Wartezeiten in Prozessen, ineffiziente Regelungen und Verfahren bis hin zu Unordnung und fehlender Systematik am Arbeitsplatz. Lean Management gibt folglich **keine direkten Empfehlungen bereit hinsichtlich der Gestaltung der Aufbau- bzw. Führungsorganisation**, da sie vom Grundgedanken einer auf die verschwendungsfreie Herstellung eines aus Sicht des Empfängers „werthaltigen“ Leistungsergebnisses ausgerichteten Prozessorganisation ausgeht.

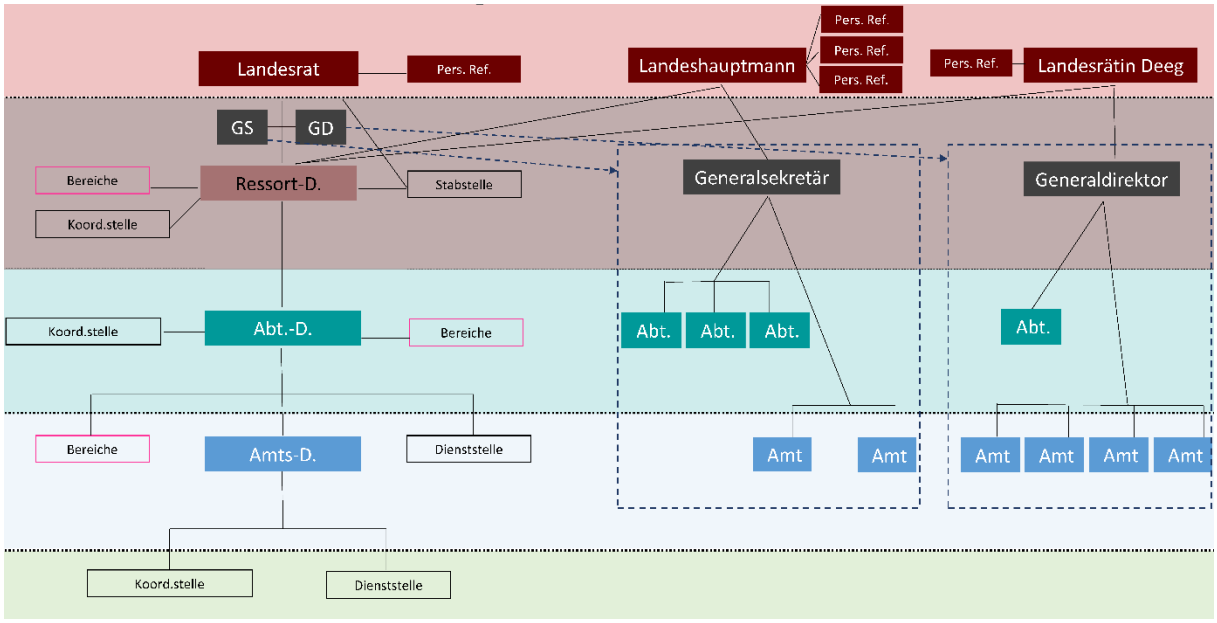

Abb. 2: Bestehendes Führungsstrukturkonzept 1992 [Arbeitsgruppe 2015]

Indirekt lässt sich daraus die Forderung ableiten, dass eine auf dieser Prozessorganisation basierende Aufbauorganisation möglichst so zu gestalten ist, dass die Führungsverantwortung mit der Prozessverantwortung in Einklang steht und dass „Verschwendung“ durch unnötige Schnittstellen, komplizierte Entscheidungswege und Informationsverluste grundsätzlich zu vermeiden sind. Daraus lässt sich wiederum ableiten, dass aus Sicht des Lean Management eine steile Leitungstiefe potentiell nachteilig ist, weil durch die vielen Hierarchieebenen der Informationsfluss oft unterbrochen wird, was zum einen die Durchlaufzeit (z.B. bei der Entscheidungsfindung) erhöht und zum anderen auch Informationsverluste oder Informationsverfälschungen zur Folge haben kann. Beides bedeutet „Verschwendung“, da Ressourcen für nicht wertschöpfende Tätigkeiten genutzt werden. Eine geringe Leitungstiefe setzt allerdings eine größere Leitungsspanne und eine stärker dezentralisierte Entscheidungsfindung voraus. Eine größere Leitungsspanne erfordert ihrerseits aber mehr Eigenständigkeit und Eigenverantwortung der Mitarbeiter, sonst führt sie unweigerlich zur Überlastung des Vorgesetzten und damit zu Fehlern bzw. Qualitätsverlusten der Arbeitsergebnisse. Eine allgemeingültige Regel zur Bestimmung der optimalen Leitungsspanne und Leitungstiefe gibt es nicht. Insgesamt aber kann festgestellt werden, dass bei konsequenter Entwicklung einer Organisation entlang der Lean Management Prinzipien die Mitarbeiter, die Führungskräfte und damit die Gesamtheit der Organisation schrittweise in Richtung einer selbständig agierenden, schlanken und kundenorientierten Struktur entwickelt werden kann.

In Abbildung 2 ist das derzeit gültige Führungsstrukturkonzept (Ist-Situation) gemäß des von der Arbeitsgruppe erarbeiteten Schemas dargestellt [Arbeitsgruppe 2015].

Die Arbeitsgruppe hat zwei Varianten für die „Neue Führungsstruktur“ entwickelt, die in den folgenden Abbildungen 3 und 4 dargestellt [Arbeitsgruppe 2015] und anschließend aus dem Blickwinkel des Lean Management diskutiert werden sollen. Zur Ist-Situation (Abbildung 2) unterscheidet sich Variante 1 (Abbildung 3) durch die Abschaffung der Stabsstellen auf den drei Hierarchieebenen der Landesverwaltung (Ressort/Abteilung/Amt); lediglich die Stabsstellen der Landesräte bzw. des Landeshauptmanns bleiben erhalten. Die Leitungstiefe an sich bleibt unverändert.

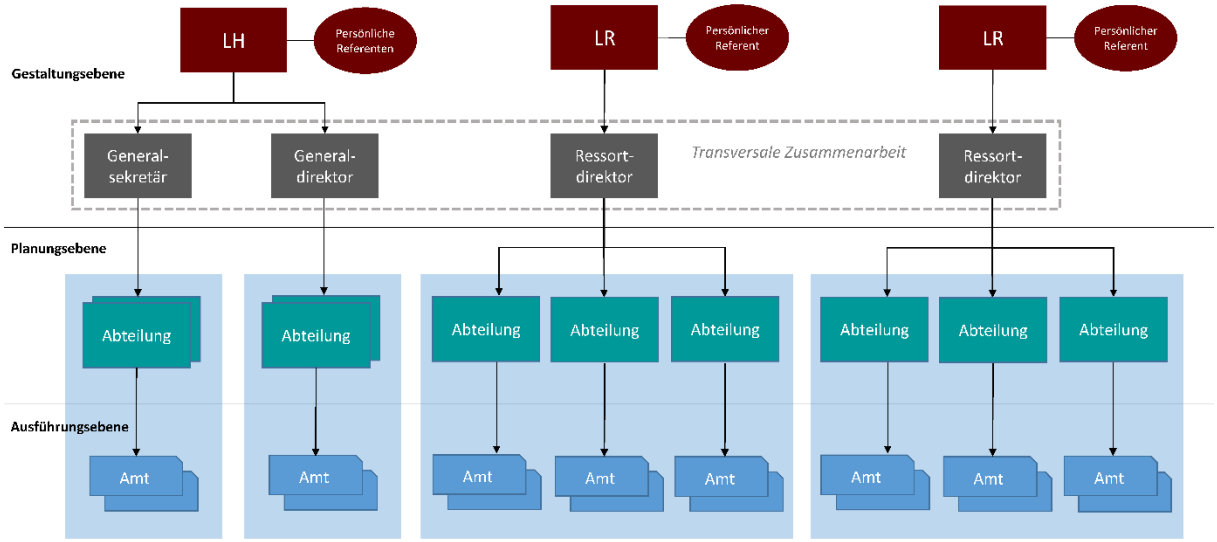

Abb. 3: Variante 1 für die neue Führungsstruktur [Arbeitsgruppe 2015]

Die Abschaffung der Stabsstellen auf den drei Hierarchieebenen der Landesverwaltung verringert die Leitungsintensität, da – wie oben erwähnt – die Stabsstellen den Leitungsstellen zuzurechnen sind und sich somit das Verhältnis der Leitungs- zu den Ausführungsstellen verringert, sofern nicht im Gegenzug die Anzahl der Führungspositionen auf Abteilungs- bzw. Ämter-Ebene erhöht wird. Eine Reduzierung der Leitungsintensität bedeutet den Abbau von Schnittstellen und damit eine geringere organisatorische Komplexität. Dies kommt dem Grundgedanken von Lean Management entgegen, ebenso wie die daraus notwendigerweise resultierende höhere Eigenständigkeit und Eigenverantwortung der Mitarbeiter. Die Anforderungen an die Führungskräfte allerdings steigen. Eine entsprechende Entwicklung der Führungskräfte und Mitarbeiter sowie auch das Überdenken des Leistungsanreiz-Systems sind hierbei unerlässlich.

Variante 2

Im Vergleich zur Ist-Situation (Abbildung 2) fällt in Variante 2 (Abbildung 4) die Hierarchieebene der Ressortdirektoren weg; Ausnahme bilden der Generaldirektor und der Generalsekretär. Der Ressortdirektor rückt als Stabschef in die beim LR angesiedelte Stabsstelle. Variante 2 behält wie auch Variante 2 ansonsten den Wegfall sämtlicher Stabsstellen auf den verschiedenen Hierarchieebenen der Landesverwaltung bei; auch in dieser Variante wären Stabsstellen nur noch bei LR bzw. LH vorzufinden.

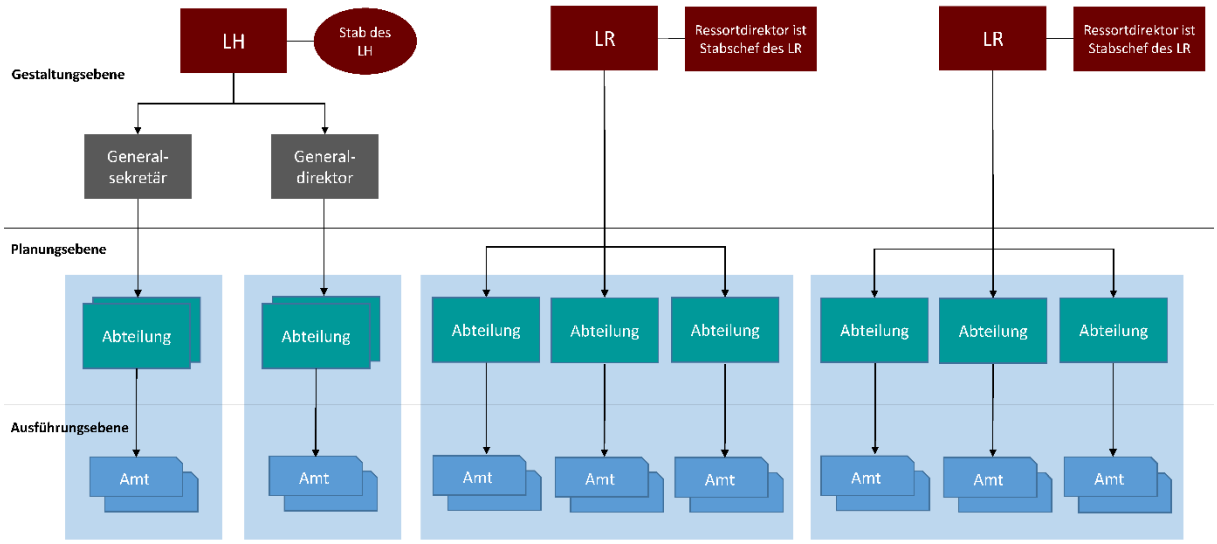

Abb. 4: Variante 2 für die neue Führungsstruktur [Arbeitsgruppe 2015]

In den einzelnen LR-Ressorts würden damit eine Hierarchiestufe sowie alle Stabsstellen auf den verbleibenden zwei Führungsebenen unterhalb des LR wegfallen. Sowohl die Leitungstiefe als auch die Leitungsintensität würden sich dadurch verringern. Damit fallen Schnittstellen weg, die Entscheidungswege werden kürzer und die organisatorische Komplexität verringert sich. Auch hier gilt notwendigerweise: Übertragung von mehr Verantwortung und Entscheidungskompetenz an die Mitarbeiter und die ausführende Führungsebene.

In beiden Varianten (Abb. 3 und 4) wird durch den Wegfall der Stabsstellen auf den drei Hierarchieebenen Ressort – Abteilung – Amt die Leitungsintensität potentiell verringert, sofern sich nicht dadurch die Anzahl der Führungspositionen im Gegenzug erhöht. Das bedeutet notwendigerweise die Übertragung von mehr Verantwortung und

Entscheidungsbefugnis auf die Sachebene und auf die operative Führungsebene – erst dadurch kann das Ziel, die Entscheidungswege zu verkürzen – praktisch erreicht werden.

2.4 Prozessoptimierung in der Landesverwaltung nach Lean Management Prinzipien

Die Durchführung eines Lean Management Vorhabens in einer großen Struktur wie einer Landesverwaltung ist kein „kleines" Projekt, sondern bildet von der ersten Planung und Sensibilisierung bis zur erfolgreichen Umsetzung in aller Regel ein mehrjähriges Vorhaben. Eine übereilte Planung und Umsetzung stößt erfahrungsgemäß auf allgemeines Unverständnis durch fehlende oder unzureichende Information und verursacht in der Folge interne und externe Widerstände, welche das Projekt gefährden, verzögern oder gar zum Scheitern bringen können. Es bedarf daher einer guten Vorbereitung und Planung eines solchen groß angelegten Veränderungsprogramms.

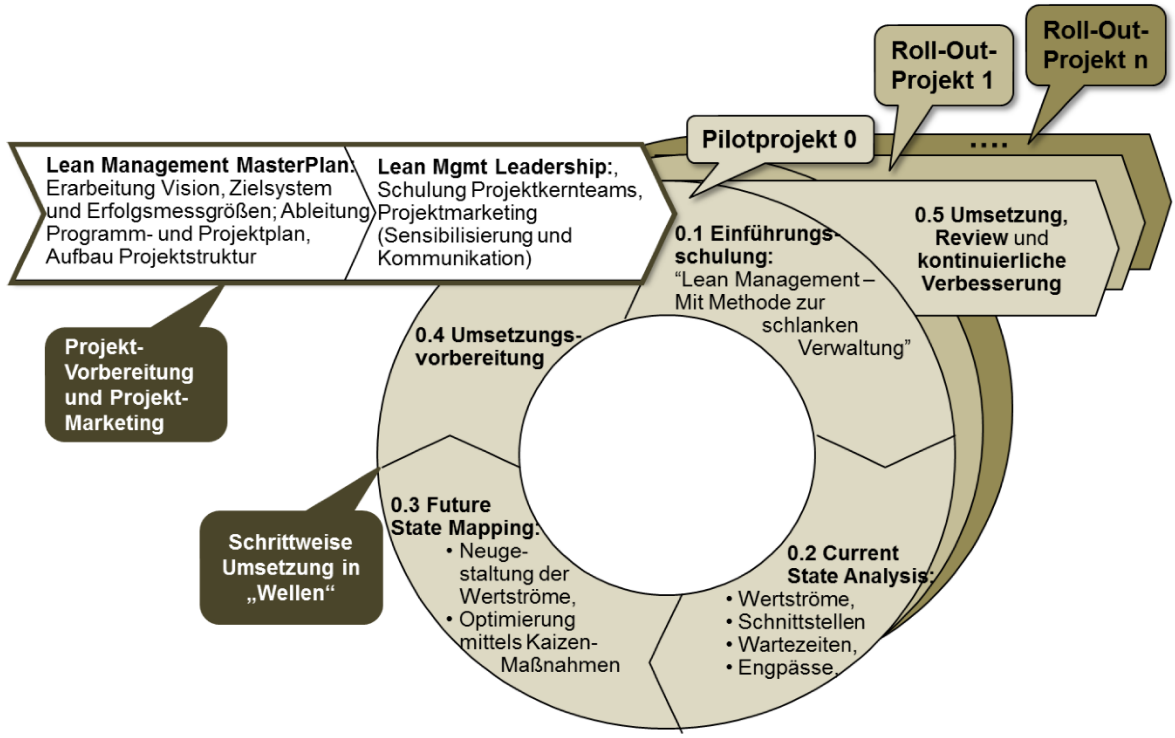

Abb. 5: Vorgehenskonzept zur Einführung von Lean Management [vgl. Matt et. al. 2014]

Ein solches Lean Management Programm (siehe Abbildung 5) basiert auf einer Einführungsphase und auf darauf folgenden, mehreren Wellen von Umsetzungs-

Teilprojekten, deren zeitliche Planung aufgrund ihrer modularen Gestaltung ganz individuell auf die Bedürfnisse und Möglichkeiten des jeweiligen Bereiches angepasst werden müssen.

Die Einführungsphase dient der Projektvorbereitung und dem Projektmarketing. Sie ist Voraussetzung und Garant für eine hohe Akzeptanz seitens der Belegschaft und für die Schaffung einer positiven Außenwahrnehmung. Die Einführungsphase gliedert sich in zwei Teil-Phasen: in der ersten, „Lean Management MasterPlan“ bezeichnet, wird auf der oberen Managementebene eine gemeinsam getragene Gesamtvision erarbeitet, und davon ein Zielsystem sowie Erfolgsmessgrößen abgeleitet. Auf dieser Grundlage werden dann ein Programm- und Projektplan sowie die gesamte Projektorganisation erarbeitet und verabschiedet.

In der zweiten Unter-Phase, „Lean Management Leadership“, gilt es nun, die in der Projektorganisation festgelegten Projektkernteams zu schulen. Diese bilden die Informationsdrehscheibe und die Anlaufstelle für alle Fragestellungen rund um das Lean Management Projektprogramm und übernehmen eine wichtige Aufgabe in der Sensibilisierung und Kommunikation.

Erfahrungen zeigen, dass ein solch umfassendes Lean-Programm idealerweise mit einem Pilotprojekt startet. Nach erfolgreichem Abschluss des Pilotprojektes kann – je nach Ressourcenverfügbarkeit – das Roll-Out für eines bzw. für mehrere Subsysteme gleichzeitig erfolgen. Sowohl das Pilotprojekt als auch die nachfolgenden Roll-Out-Projekte folgen immer derselben Ablauf-Logik. Zunächst wird das für die Abwicklung des Teilprojektes definierte Lean Management Teilprojektteam im Rahmen einer Lean Management Einführungsschulung in die Grundlagen und Anwendung der notwendigen Lean Methoden eingeführt (Step 1). Anschließend erfolgt in Step 2 die „Current State Analysis“ mit Aufnahme und Analyse der Wertströme inklusive Schnittstellen, Wartezeiten und Engpässe. In Step 3 wird schließlich mit dem „Future State Mapping“ eine gemeinsam vom Team getragene Vision des zukünftigen Wertstromes erarbeitet und die dafür notwendigen Kaizen-Maßnahmen (System- und Prozess-Kaizen) abgeleitet. Diese werden schließlich in Step 4 bewertet und in einem Maßnahmenplan konsolidiert. Step 5 schließlich dient der Umsetzung der einzelnen Maßnahmen mit laufendem Review und der Einführung eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses.

2.5 Prozessorganisation nach Lean Management Prinzipien (AP-3)

Mittels der Prozessorganisation wird eine Organisation nach durchgehenden Geschäftsprozessen ausgerichtet. Sie folgt als konsequenter Schritt aus einer vorangegangenen Prozessoptimierung (siehe 2.4) und verbindet nunmehr – in erster Linie auf der operativen Führungsebene – aufbauorganisatorische Funktion mit Prozessverantwortung. Idealerweise wird die Führungskraft – bzw. auch die der Führungskraft unterstellten Mitarbeiter/innen – zum „Process Owner", d.h. zum „Eigner" und damit Verantwortlichen für einen gesamten Prozess, von dessen Beginn bis zur Ablieferung des Leistungsergebnisses.

Die Vorteile einer solchen Prozessorganisation sind zahlreich:

- Konzentration auf wertschöpfende Tätigkeiten und damit auf das Leistungsergebnis
- Bündelung der Prozesse in übersichtlichen Organisationseinheiten mit Reduzierung der Schnittstellen und dadurch Vereinfachung in der Koordination.
- Eine hohe Transparenz
- Mehr Eigenverantwortung und Abwechslung und damit Motivation für die Mitarbeiter
- Weniger Fehler und kürzere Durchlaufzeiten durch klare Verantwortungsregelung
- Eine hohe Flexibilität im Hinblick auf die sich ständig und rasch ändernde Umwelt.

Doch diese Vorteile gibt es nicht ganz umsonst. Das Leben in Organisationen ist das Handeln von Menschen für Menschen mit Menschen. Noch so viele neue Organisationsmodelle werden keinen Erfolg haben, wenn es nicht gelingt, die Köpfe und Herzen der Mitarbeiter für diese Formen zu gewinnen und ihnen Gelegenheit zu geben, die Vorteile dieser neuen Organisationsformen zu erkennen.

Neue Anforderungen verlangen neue Kompetenzen der Mitarbeiter, bieten aber auch neue Entwicklungschancen. Organisationsentwicklung ist daher mit Personalentwicklung zu verbinden. Dazu gehören die Schulung der Führungskräfte, die veränderte Zusammenarbeit mit den Mitarbeitern sowie die Qualifikation und Motivation der Mitarbeiter.

Auch die Frage einer Karriere in flachen Hierarchien, etwa durch Entwicklungsmöglichkeiten aus der Aufgabenstellung heraus oder durch Übernahme von Positionen mit höherem Positionswert (z. B. befristete Leitung eines Projekts oder Wahrnehmung besonders

interessanter Aufgaben) wird der Untersuchung speziell im Kontext einer öffentlichen Verwaltung und damit der weiteren Entwicklung bedürfen.

Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund eines immer schnelleren Wandels ökonomischer, technologischer und sozialer Strukturen sind die öffentlichen Verwaltungen in zunehmendem Maße mit neuen und sich schnell ändernden Herausforderungen konfrontiert, die einen effektiven und effizienten Ressourceneinsatz unabdingbar machen. Aus diesem Grunde wurde unter der Leitung des Generaldirektors der Landesverwaltung, Herrn Dr. Hanspeter Staffler, eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, welche mit wissenschaftlicher Begleitung durch das Institut für Public Management der EURAC Research ein Konzeptpapier zur Neuausrichtung und Reorganisation der Führungsstruktur in der Landesverwaltung der autonomen Provinz Bozen-Südtirol erarbeitet hat.

Es wurden 13 Leitsätze für die neue Führungsstruktur erarbeitet, welche auch Elemente und Prinzipien des Lean Management berücksichtigen. Aufbauend darauf wurden Ansätze zur Neugestaltung der Führungsstruktur erarbeitet und diskutiert. Wesentliche Gestaltungselemente hierbei bildete zum einen die Sicherstellung der Linearität zwischen Politik und Verwaltung durch die Einführung von insgesamt 8 sogenannter Lebensbereiche. Zum anderen wurde der Überarbeitung der Führungsstruktur ein besonderes Augenmerk geschenkt mit dem Ziel einer klaren Definition der Verbindungsstelle zwischen Politik und Verwaltung sowie mit der Maßgabe, Entscheidungsprozesse durch Verkürzung der Entscheidungswege (flachere Hierarchie/weniger Entscheidungsinstanzen) zu beschleunigen.

Dabei wurden von der Arbeitsgruppe im Wesentlichen zwei Varianten vorgeschlagen, die sich durch die Einordnung der Ressortdirektoren in die Linie (Variante 1, Abb. 3) bzw. als Stabsstellenleiter (Variante 2, Abb. 4) unterscheiden. Beiden Varianten gemein ist, dass durch den Wegfall der Stabsstellen auf den drei Hierarchieebenen Ressort – Abteilung – Amt die Leitungsintensität potentiell verringert wird, sofern sich nicht dadurch die Anzahl der Führungspositionen im Gegenzug erhöht.

Aus dem Blickwinkel des Lean Management ist jedoch herauszustellen, dass die Erarbeitung eines neuen Organigramms allein nur einen begrenzten Einfluss auf die Steigerung der

Leistungsfähigkeit einer Organisation hat. Eine wirkungsvollere, kostengünstigere und bürgernähere Erbringung von Leistungen in einer öffentlichen Verwaltung hängt maßgeblich von der Gestaltung der Prozesse und Abläufe und von der Übertragung von mehr Verantwortung und Entscheidungskompetenz an die Mitarbeiter und die operative Führungsebene ab. Lean Management bietet hierfür aufgrund seiner branchen- und organisationsübergreifenden Einsetzbarkeit einen geeigneten Ansatz. Allerdings erfordert eine Reorganisation der öffentlichen Verwaltung nach den Prinzipien des Lean Management eine sehr intensive Auseinandersetzung insbesondere mit den Prozessen auf der operativen Arbeits- und Führungsebenebene sowie mit der Führungs- und Organisationskultur; denn dort liegen die größten Potenziale für die Gestaltung einer effizienten öffentlichen Verwaltung.

Literatur

Arbeitsgruppe (2015). Konzeptpapier der Arbeitsgruppe „VI 18 - Neue Führungsstruktur“

Bleicher K (2011). Das Konzept Integriertes Management. 8. Aufl., Frankfurt am Main, Campus Verlag GmbH, ISBN 978-3-593-39440-4.

Hill H (1997). Neue Organisationsformen in der Staats- und Kommunalverwaltung. In: E. Schmidt-Aßmann/ W. Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, Baden-Baden, Nomos-Verlag, S. 65 ff.

Matt DT (2007). Reducing the Structural Complexity of Growing Organizational Systems by Means of Axiomatic Designed Networks of Core Competence Cells. Journal of Manufacturing Systems, vol. 26, p. 178-187, ISSN: 0278-6125

Matt DT (2012). Application of Axiomatic Design principles to control complexity dynamics in a mixed-model assembly system: a case analysis. International Journal of Production Research, vol. 50, p. 1850-1861, ISSN: 0020-7543

Matt DT, Rauch E (2012). Design of a Scalable Modular Production System for a Two-stage Food Service Franchise System. International Journal of Engineering Business Management, vol. 4, ISSN: 1847-9790

Matt DT, Rauch E (2014). Implementing lean in engineer-to-order manufacturing: Experiences from a ETO manufacturer. In: Modrák V; Semančo P, Handbook of research on design and management of lean production systems. p. 148-172, Hershey, PA: IGI Global, Business Science Reference, ISBN: 978-1-4666-5039-8

Matt D. T., Franzellin, V. M., Rauch E. (2014). Lean Hospital - Mit Motivation und Methode zum schlanken Krankenhausbetrieb. DAS KRANKENHAUS, vol. 106, p. 538-542, ISSN: 0340-3602

Matt DT, Rauch E, Franzellin VM (2015). An axiomatic design-based approach for the patient-value-oriented design of a sustainable Lean healthcare system. International Journal of Procurement Management, vol. 8, p. 66-81, ISSN: 1753-8432

Rauch E, Dallasega P, Matt DT (2015), Axiomatic Design Based Guidelines for the Design of a Lean Product Development Process, Procedia CIRP, Volume 34, Pages 112-118, ISSN 2212-8271

Suh N.P. (2001): Axiomatic Design: Advances and Applications. Oxford Univ. Press, New York

Suh N.P. (2005): Complexity: Theory and Applications. Oxford University Press, New York.