

Eva Bund

Bedingungen für Verwaltungsinnovationen im Kontext von Krisen – Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in der Flüchtlingskrise¹

Zusammenfassung

Um Formen und Rahmenbedingungen von Innovationsprozessen in der öffentlichen Verwaltung zu identifizieren, werden die Veränderungsprozesse im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), die während und als Folge der Flüchtlingskrise vollzogen wurden, analysiert. Dazu konzentriert sich dieser konzeptionelle Beitrag auf drei Spannungsfelder, die auf Basis der Erkenntnisse der Innovationsforschung in Unternehmen zentrale Aushandlungsorte von Veränderungen darstellen und auf das Fallbeispiel BAMF im Krisenkontext übertragen werden: 1) das Wechselspiel zwischen politischem und verwaltungsinternem Druck infolge angestiegener Asylzahlen als treibende Kraft für neuartige Lösungen und die dafür notwendige Ressourcenbereitstellung; 2) die Dialektik von Freiraum und Struktur, die von Führungsebenen gesteuert wird und bei einem ausgewogenen Verhältnis Innovationskultur befördern kann; 3) der Umgang mit bestehenden Strukturen im Modifikationsprozess, da Akzeptanz und Effizienz zur nachhaltigen Implementation von Innovation beitragen. Diese Spannungsfelder können als Analyserahmen dienen, um Behörden hinsichtlich ihrer Innovationsfähigkeit zu verorten und Ansatzpunkte für gezielten Spannungsausgleich oder -aufbau zur Förderung von Verwaltungsinnovationen abzuleiten.

Schlagerworte: Innovation, Wandel, Verwaltungsinnovationen, Verwaltungshandeln, systemische Innovationspolitik, Flüchtlingskrise

Abstract

Framework conditions for innovations in the public sector in a crisis context – The German Federal Office for Migration and Refugees (BAMF) in the course of the refugee crisis

To capture types and framework conditions of innovation processes in the public sector, change processes in the German Federal Office for Migration and Refugees (BAMF) implemented during and in response to the refugee crisis are analyzed. Drawing on insights from innovation studies in enterprises, this conceptual paper focuses on three tradeoffs in negotiating change processes which are applied to the BAMF case study in a crisis context: 1) the interplay between political and inner-organizational pressures due to increased numbers of refugees as driving force for new solutions and available resources, 2) the dialectic of open space and structure managed by executive staffs, which, when balanced, can enable an innovation culture, 3) the handling of existing solutions during the change process because acceptance and efficiency can facilitate a sustainable implementation of innovations. These tradeoffs offer a conceptual framework for analyzing public sector organizations regarding innovation capacities and deriving innovation strategies.

Keywords: Innovation, change, public sector innovation, public sector management, systemic innovation politics, refugee crisis

1 Einleitung

Die Rolle des Staates bei der Schaffung von Rahmenbedingungen für Innovation, aber auch seine Verpflichtung, selbst Innovation hervorzubringen, wurde in wissenschaftlichen und politischen Analysen bekräftigt (z. B. OECD, 2018). Doch wie passen der Anspruch der öffentlichen Verwaltung als Garant für „Berechenbarkeit und Gleichheit“ (Hill, 2016, S. 61) mit einer Innovationskultur und einer damit assoziierten „Abweichung vom bisherigen Muster“ (ebd.) zusammen? Hermann Hill zufolge ist dies nur ein scheinbarer Widerspruch, da „(...) die Welt sich ständig verändert und neue Herausforderungen entstehen, denen sich auch Recht und Verwaltung stellen müssen“ (ebd.). Die Innovationsforschung ist ein über ein Jahrhundert gewachsenes Forschungsfeld. Ihre anhaltend hohe Relevanz wird durch die Ausweitung des ursprünglich ausschließlich ökonomisch-technologisch geprägten Innovationsbegriffes hin zu sozialen Themenbereichen, das wachsende Forschungsinteresse an den dahinterliegenden „Innovationssystemen“ (Bathelt & Depner, 2003) sowie in Form einer prominenten Forschungsförderung zu Innovation deutlich. Innovationen in der öffentlichen Verwaltung sind als „Verwaltungsinnovation“ (Brüggemeier, 2017, S. 59) oder das im europäischen Raum etablierte Konzept der „public sector innovation“ (z. B. OECD, 2018) bekannt, werden allerdings weiterhin vor allem mit dem Bereich der Digitalisierung verbunden. Neben anwendungsorientierten Analysen zur Innovationsförderung (z. B. Hill, 2016) fokussieren die Untersuchungen zu Innovation aus dem Bereich der Verwaltungswissenschaft auf Fortschritte im Kontext der „E-Transformation“ (Brüggemeier, 2017) wie die digitale Transformation im Zuge des Onlinezugangsgesetzes (Mergel, 2019). Der erweiterte, über den IT-Bereich hinausreichende Innovationsbegriff wird in der Verwaltungspraxis dementsprechend noch nicht breitflächig widergespiegelt; zudem mangelt es an konzeptionell unterlegten Analysekr iterien, mit deren Hilfe das umgebende System und die Mechanismen von Verwaltungsinnovationen in Einzelfallstudien systematisch untersucht werden können. Dieser Forschungsbedarf, ein Analyseraster zu entwickeln, welches den „State-of-the-Art“ der Innovationsforschung widerspiegelt und in Organisationen der öffentlichen Verwaltung getestet werden soll, leitet das Forschungsinteresse des Artikels.

In Krisen werden Unzulänglichkeiten und strukturelle Defizite besonders sichtbar und bilden im Optimalfall einen Nährboden für Innovation und Wandel, auch in der öffentlichen Verwaltung. Die wirtschaftspolitische Steuerung durch den Staat im Zuge der Finanzkrise zeichnete sich – Anke Hassel und Susanne Lütz (2010, S. 267) folgend – durch die „Beschleunigung von Entscheidungsprozessen“ und der Verabschiedung von Gesetzen „im Schnellverfahren“ aus; mit den damit verbundenen Schwierigkeiten bei der Sicherstellung des Demokratieprinzips bei Gesetzgebungsverfahren. Auch im Zuge der als Flüchtlingskrise² titulierten Herausforderungen für den Staat als Folge der gestiegenen Asylzuwanderung 2015 und 2016 wurden strukturelle Defizite und Unzulänglichkeiten im deutschen Verwaltungsgefüge offenbart, zugleich wurde aber dafür gesorgt, dass bestehende Prozesse kritisch hinterfragt und Veränderungen schneller und unbürokratischer durchgeführt werden konnten, als dies in regulären Abläufen möglich gewesen wäre. Das für diesen Artikel gewählte Fallbeispiel, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), stand im Zentrum dieser Veränderungsprozesse. Seit seiner Gründung durchlebte die Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) durch die jährlich stark

schwankenden Asylzahlen und Veränderungen in den Rechtsgrundlagen ein Auf und Ab in der Anzahl seiner Mitarbeiter*innen und damit einhergehend eine unterschiedliche Schwerpunktsetzung in der Aufgabenwahrnehmung. Im Herbst 2015 wurde der bisherige Höhepunkt der Asylyugänge nach Deutschland im Jahr 1992 (damals rund 438.000 Anträge) überstiegen: 2015 stellten rund 477.000 und 2016 rund 746.000 Personen einen Antrag auf Asyl. Trotz rückläufiger Zahlen in den Folgejahren – 2020 sank die Zahl auf rund 122.000 Asylantragstellungen – hielt der Druck auf das BAMF unter anderem zum Abbau von Rückständen an (BAMF, 2020a; Antragszahlen bezogen jeweils auf Erst- und Folgeanträge).

In dieser Krise erwachsen Forderungen aus Politik und Öffentlichkeit an das BAMF und die am Aufnahme- und Asylprozess beteiligten Bundes- und Landesbehörden nach einer umgehenden Prozessoptimierung zur Bewältigung der akuten Situation. In der Konsequenz wurde im BAMF eine Reihe von Veränderungen in den Arbeitsweisen der Behörde und an den Schnittstellen zu anderen Behörden durchgeführt. Aufgrund des Fehlens einer empirischen Untersuchung erhebt der Artikel keinen Anspruch darauf, den Erfolg dieser Prozesse und damit die Legitimierung als erfolgreiche Innovation bewerten zu können. Der Artikel fokussiert vielmehr als konzeptioneller Beitrag und unter Rückbezug auf öffentlich zugängliche Dokumente zu den Entwicklungen im BAMF auf die Rahmenbedingungen und Mechanismen während des „laufenden“ Innovationsprozesses. Vom übergreifenden Forschungsinteresse geleitet, besteht das zentrale Ziel des Artikels darin, die Kompatibilität des erweiterten Innovationsbegriffs mit der Verwaltungspraxis zu beleuchten und die spezifischen Bedingungen für Verwaltungsinnovationen zu identifizieren. Dazu wird ein Analyserahmen erarbeitet, um das Fallbeispiel BAMF und als zukünftiges Forschungsdesiderat auch andere Behörden hinsichtlich ihrer Innovationsfähigkeit und möglicher Ansatzpunkte zur Innovationsförderung zu verorten.

Der Artikel geht folgendermaßen vor: Auf Basis der aktuellen Entwicklungslinien der Innovationsforschung wird eingangs mithilfe von drei zentralen Innovationsmerkmalen einschließlich jener Spannungsfelder, in welchen diese Merkmale ausgehandelt werden, ein konzeptionelles Analyseraster erarbeitet sowie die für den Artikel gewählte Innovationsdefinition vorgestellt. Dieses Raster dient anschließend als Grundlage, um die spezifischen Bedingungen für Verwaltungsinnovationen anhand der Krisenerfahrung des BAMF zu analysieren und abschließend zu diskutieren, welche Ansatzpunkte sich auf Basis dieser Erkenntnisse zur Stärkung der Innovationsbereitschaft auch für andere Behörden ableiten lassen.

2 Konzeptionelle Grundlagen zur Untersuchung von Innovationsprozessen in der öffentlichen Verwaltung

Den Grundstein der Innovationsforschung legte Joseph A. Schumpeter, der mit seiner Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung zu Beginn des 20. Jahrhunderts den Innovationsbegriff als Umsetzung neuer oder deutlich optimierter Produkte, Güter oder Dienstleistungen, eines Prozesses oder einer neuen Marketing- oder Organisationsmethode etablierte (OECD & Eurostat, 2005, p. 46). Dieser ursprünglich vorrangig technologisch-ökonomisch ausgerichtete Ansatz wurde in den letzten Jahrzehnten weiter-

entwickelt. Zum einen wurde das Forschungsinteresse aus der Perspektive der Geographie und der Netzwerkforschung auf die hinter den Innovationen stehenden Systeme, Netzwerke und gesellschaftlichen Zusammenhänge ausgeweitet (Bathelt & Depner, 2003). Beginnend in den 2000er Jahren wuchs zum anderen die Bedeutung von Innovation für die Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen. In diesem Zuge wurde das Konzept der sozialen Innovation, ursprünglich auf Wolfgang Zapf (1989) zurückgehend, durch ein Bündnis von Forschenden in Deutschland in Form einer Erklärung „Soziale Innovation für Deutschland“ als Bestandteil der Innovationspolitik ausgerufen (Howaldt, Kopp & Schröder, 2014). Jürgen Howaldt und Michael Schwarz (2010, pp. 15 f.) beschrieben sogar einen Paradigmenwechsel von einem durch die Industriegesellschaft geprägten technisch-orientierten Innovationsverständnis hin zu einem Paradigma des sozialen Wandels in der Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft. Trotz einer strukturellen Ähnlichkeit der verschiedenen Innovationstypen (Bund, Gerhard, Hölscher & Mildener, 2015, p. 59) erfordert diese Neuerforschung und Weitung des Innovationsbegriffes (Jungmann, Baur & Ametowobla, 2015, p. 9) im ersten Schritt eine entsprechend erweiterte Definition sowie die Abgrenzung von benachbarten Konzepten.

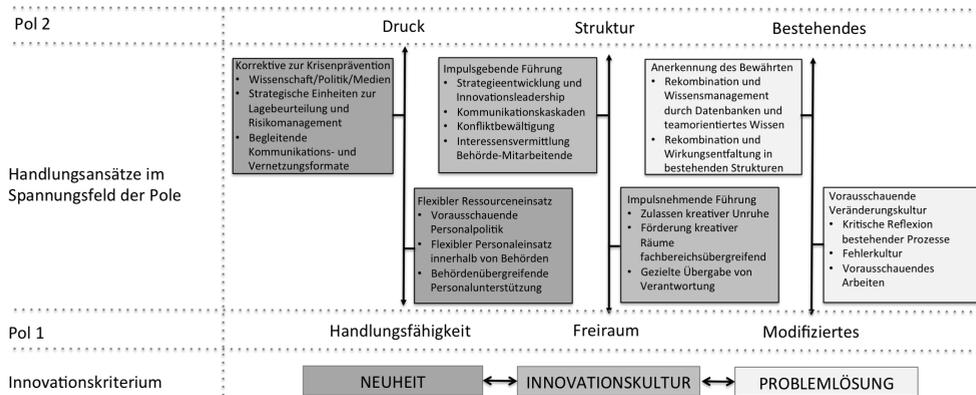
Innovation kann als spezifische Ausprägung von sozialem Wandel (Jungmann, Baur & Ametowobla, 2015, p. 13) interpretiert und als eine Veränderung von konkreten Praktiken „mit unterschiedlichen Reichweiten“ von Wandel als „dauerhafte Veränderungen gesellschaftlicher Strukturen“ (Hofbauer, 2016, S. 14) abgegrenzt werden. Wandel beinhaltet zudem ein primär passives Element, indem dieser „passiert“ (Hutter, Knoblauch, Rammert & Windeler, 2015, p. 34) und nicht vollumgreifend gesteuert werden kann. Diese Interpretation von Wandel entspricht den evolutionären Theorien von institutionellem Wandel und der dort vertretenen Annahme, dass erfolgreiche Regelwerke durch die unkoordinierte Selektion von Individuen überdauern; dies ist abzugrenzen von Theorien, die diesen Wandel als bewusst gesteuerte Festsetzung von Regelwerken durch kollektive Einheiten wie Staat oder eine spezifische Gemeinschaft definieren (zusammenfassend Coccia, 2018, pp. 338 f.). Die konkrete Steuerung von Wandel wird hingegen durch das Konzept des Veränderungs-/Change Managements abgebildet, welches auf die kurz- bis mittelfristig orientierte Organisation und Begleitung von Veränderungen fokussiert (Doppler & Lauterburg, 2014, S. 99 f.). Andere Autor*innen interpretieren diese Steuerung von Wandel als geplanten Innovationsprozess (Bright & Godwin, 2010, pp. 180 ff.), was wiederum die enge Verschränkung dieser benachbarten Konzepte verdeutlicht. Das Interesse des vorliegenden Artikels liegt auf Veränderungen im BAMF, die sich im Falle der erfolgreichen Implementierung als Innovationsprozess legitimieren lassen, zu einem Wandel in der Organisation beitragen können und durch Führungskräfte im Sinne eines geplanten Innovationsprozesses bzw. eines Veränderungs-/Change Managements intendiert und gesteuert werden.

Zur einheitlichen Definition von Innovation werden im Folgenden – angelehnt an eine kritische Reflektion zum sozialen Innovationsbegriff nach Reinhard Hofbauer (2016) – drei zentrale Innovationskriterien, die in den jeweiligen Strömungen der Innovationsliteratur mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung aufgegriffen werden, diskutiert: 1) Neuartigkeit, 2) Innovationskultur sowie 3) Problemlösung. Um die Fähigkeit von Behörden zur Erreichung dieser drei Merkmale untersuchen zu können, wird für diesen Artikel ein konzeptionelles Analyseraster erarbeitet. Die ökonomische Innovationsforschung (z. B. Stern & Jaberg, 2010, S. 11, 341) hat gezeigt, dass das Element

„Spannung“ bzw. der gezielte Umfang mit dieser Spannung einen entscheidenden Ansatzpunkt zur Innovationsförderung darstellt. Um nun die spezifischen Bedingungen für Verwaltungsinnovationen analysieren zu können, werden daher als Analyseraster entsprechende Spannungsfelder auf Basis der Erkenntnisse zu Erfolgsfaktoren für Innovationen aus Unternehmen abgeleitet und im empirischen Teil des Artikels anhand das Fallbeispiels des BAMF für die Praxis der öffentlichen Verwaltung reflektiert. Diese miteinander verknüpften Spannungsfelder, deren Herleitung Gegenstand dieses Kapitels ist, sowie ihre Relevanz für die drei Innovationsmerkmale sind in *Abbildung 1* dargestellt. Sie bilden den Analyserahmen für die empirische Analyse in Kapitel 3 und die Grundlage für die Formulierung von Handlungsansätzen zur Innovationsförderung in Behörden in Kapitel 4.

Neuheit bildet das erste Innovationskriterium und ist Bestandteil nahezu aller Innovationsdefinitionen. Dennoch können im Zuge der Ausdifferenzierung des Innovationsbegriffes unterschiedliche Nuancen der Interpretation des Neuartigkeitsgrades konstatiert werden. So kann sich Neuartigkeit auf ein spezifisches Umfeld oder sogar auf nur wenige Individuen beziehen (Hofbauer, 2016, S. 11). Nach Jutta Bott (2013, S. 35) liegt eine subjektive Neuigkeit dann vor, wenn diese auf dem Markt vorhanden ist, aber in einer spezifischen Organisation erst neu eingeführt wird. Katrin Gillwald (2000, S. 41) prägte im Zusammenhang mit dem Konzept sozialer Innovation zudem den Begriff einer „relativen Neuartigkeit“. Sie betonte, dass sich soziale Innovation im Vergleich zur technischen Innovation weniger über eine auch im Zusammenhang mit dem Patentrecht stehende „absolute Neuartigkeit“ definiert, sondern „über ihre Folgen und Weiterungen (...) und durch die zur ‚Veralltäglichung‘ der Innovationen gehörenden Anpassungen im Umfeld“ (ebd., 43). Hofbauer (2016) plädiert in diesem Kontext für eine „bescheidenere Lesart von ‚anders als bisher‘ und ‚in gewisser Weise neu kombiniert““ (Hofbauer, 2016, S. 10). Damit ist Neuheit auch nicht zwangsläufig mit radikaler Neuschöpfung gleichzusetzen: Verena Müller, Nina Rosenbusch und Andrea Bausch (2013) unterscheiden explorative Innovationsprozesse, die sich auf ungewohnten Pfaden bewegen, um radikal Neues zu entwickeln, von Innovationsprozessen, die nach Modifizierung von Bestehendem streben. Trotz dieser unterschiedlichen Nuancen besteht in der Forschungslandschaft weitgehend Einigkeit, dass es sich bei einer Innovation zumindest um eine Modifikation im Sinne einer Verbesserung zum Vorstadium handeln muss (Hutter, Knoblauch, Rammert & Windeler, 2015, p. 34). Die Motivation, Neues hervorzubringen, wird in der ökonomischen Innovationsforschung unter dem Schlagwort „Economics of Innovation“ (OECD & Eurostat, 2005, p. 29) beschrieben; der Markt bildet demzufolge die „quasi-natürliche Umwelt“ (Braun-Thürmann, 2005, S. 22) für Innovationen und impliziert einen Innovationsdruck zur Sicherung von Marktvorteilen. Gleichzeitig sind unter Rückbezug auf die Ressourcentheorie nach Jay Barney (1991) und den Fähigkeiten-Ansatz nach David Teece (2009) die Verfügbarkeit von Ressourcen und die Fähigkeit, diese Ressourcen an die sich wandelnde Umwelt anpassen zu können, essentiell, um auf diesen Innovationsdruck reagieren zu können. Die Bedeutung von finanziellen und personenbezogenen Ressourcen wurde für Innovationsprozesse in Unternehmen (Müller, Rosenbusch & Bausch, 2013, p. 20) sowie auch für soziale Innovationen (Müller, Lurtz, Rüede, Kopf & Russo, 2013, S. 47) nachgewiesen. Damit kann als ein erstes Spannungsfeld bei der Aushandlung von Innovationsprozessen das Wechselspiel zwischen Druck und der Verfügbarkeit von Ressourcen im Umgang mit diesem Druck abgeleitet werden (*Abbildung 1*).

Abbildung 1: Analyserahmen zur Ableitung von Ansatzpunkten zur Stärkung der Innovationsbereitschaft von Behörden



Quelle: Eigene Darstellung.

Innovationsprozesse stellen des Weiteren grundsätzlich soziale Aushandlungsprozesse einschließlich der jeweiligen Intentionen, Wertebezüge und Konflikte dar (Hofbauer, 2016). Aufgrund dieser gesellschaftlichen Einbettung nimmt die Innovationskultur als zweites Wesensmerkmal von Innovation eine entscheidende Rolle ein und begegnet zwei wesentlichen strukturellen Schwächen der deutschen Innovationspolitik: So attestierte die Fraunhofer-Gesellschaft (2004, S. 77) der deutschen Innovationspolitik eine strukturelle Schwäche zum einen dahingehend, dass in der Politik weiterhin das Verständnis eines linearen Innovationsmodells dominiere. Christian Seelos und Johanna Mair (2012, p. 49) fordern in diesem Kontext eine stärkere Beachtung des Wertes von Prozessen der Weiterentwicklung an sich: „It is time to move from innovation as an ideology to innovation as a process – a transition that might be less glamorous but will be more productive“. Der idealtypische Ablauf eines Innovationsprozesses (Verwon & Herstatt, 2007) beginnt mit einer Ideengenerierung, es folgt die Konzeptentwicklung und Produktplanung bis hin zu einem Prototyp und der Pilotierung, und es schließt sich die Phase der Produktion oder Einführung und Durchdringung des Marktes an. Dieser Prozess läuft in der Praxis – wie später gezeigt wird – nur selten linear ab und einzelne Prozessschritte können durch das Lernen aus Fehlern bereits einen Wert an sich erbringen. Dies kann am „Haus der Innovation“, welches Hill (2019) als Metapher für den Innovationsprozess in der öffentlichen Verwaltung nutzt, nachvollzogen werden: Im ersten Stockwerk stehen die Auslöser von Innovation im Vordergrund – dies sind z. B. Probleme oder Zielabweichungen, Anreize oder auch anregende oder provozierende Routinen. Im zweiten und dritten Stockwerk, in denen es um Kontexte, Kultur sowie Verstärker geht, fungieren u. a. paradoxe Verhältnisse, Selbstvertrauen oder Ermutigung sowie Fehler, Feedback oder sich eröffnende Möglichkeiten als Verstärker. Im vierten und fünften Stockwerk spielen für die konsequente Umsetzung dann Momente wie Durchhaltevermögen und Resilienz sowie hinsichtlich der Bedeutung und des Nutzens von Innovation schließlich Werte und Sinnggebung eine Rolle (Hill, 2019). Die Fraunhofer-Gesellschaft (2004, S. 77) führt zum Zweiten die mangelnde Einbettung von Innovationsstrategien in die jeweiligen Systeme als weitere Schwäche der deutschen Innovationspolitik auf. Hinter nahezu jedem menschlichen Handeln steht eine

Organisation bzw. ein System, in welchem das Individuum als Nutzer*in, Kund*in oder Mitarbeiter*in tätig ist (Malik, 2014, S. 61). Mit einem Systemansatz sollen Innovationsprozesse als „nichtlineare, evolutionäre und interaktive Prozesse zwischen Akteuren, Organisationen und Institutionen“ (Wydra & Leimbach, 2015, S. 123) und Wechselwirkungen im „Innovationssystem“ (Bathelt & Depner, 2003) einschließlich äußerer Einflüsse wie Krisen analysiert werden. Aus diesem zweiten Innovationskriterium, der Innovationskultur, und der hier implizierten Einbettung des Innovationsprozesses in ein spezifisches (Organisations-)Umfeld wird unter Rückbezug auf Donald K. Clifford und Richard E. Cavanaugh (1985) sowie Thomas Stern und Helmut Jaberg (2010) das zweite Spannungsfeld des Analyserasters abgeleitet (*Abbildung 1*): Ein Führungsstil in Organisationen, der eine veränderungsfreundliche Kultur befördern kann, erfordert den Analysen dieser Autoren folgend zum einen die Gewährung von Freiraum als Voraussetzung für kreative und explorative Prozesse sowie zum anderen ein gewisses Maß an Struktur und Orientierung als Voraussetzung für eine konsequente Umsetzung einer Veränderung. Dieses Spannungsfeld zwischen Freiraum und Struktur bildet damit einen weiteren zentralen Mechanismus, in welchem die Innovationsfähigkeit einer Organisation ausgehandelt wird.

Schließlich ist in Innovationsdefinitionen die Problemlösung bzw. die Diffusion ein weiteres zentrales Wesensmerkmal von Innovation. Unter der Devise „Innovation nach Diffusion“ (Hofbauer, 2016, S. 11) erhält Innovation erst ihre Rechtfertigung, wenn sie hilft eine Problemstellung zu bewältigen oder als Neueinführung von den Anwender*innen angenommen wird in Form einer erfolgreichen Verbreitung oder Markteinführung/-durchdringung. Diese Problemlösekapazität nimmt im Forschungsbereich der sozialen Innovation einen besonderen Stellenwert ein und stellt in einigen Definitionen das entscheidende konstitutive Merkmal, da es sich bei sozialer Innovation „(...) um eine künstliche Selektion nach Interessen und Werten“ (Hofbauer, 2016, S. 10) handelt. Die Bewertung des Erfolgs kann schlussendlich in methodischer Hinsicht nur in Form einer Evaluierung oder Nutzerbefragung valide untersucht werden. Dieser normative Ansatz von Innovation wird kontrovers diskutiert (z. B. Jungmann, Baur & Ametowobla, 2015, p. 13), doch auch in der traditionellen Innovationsforschung stellt die Diffusion den formalen Abschluss eines Innovationprozesses dar (z. B. Verworn & Herstatt, 2007) und setzt eine gewisse Annahme und Akzeptanz der Innovation durch die Adressaten voraus. Damit wird ein zumindest partiell normativ ausgerichteter Ansatz jeder Form von Innovation unterstellt. Das Ziel, die Problemlösefähigkeit einer Innovation zu steigern, zeigt schließlich ein drittes Spannungsfeld auf. Der Erfolg von Innovation hängt auch von der Akzeptanz der jeweiligen Veränderung ab. Dies resultiert aus der „Multiperspektivität“ (Braun-Thürmann, 2005, S. 25), mit welcher die Veränderung bewertet wird, insbesondere im Spektrum „zwischen den Erfordernissen der Organisation und den Bedürfnissen der Angehörigen“ (Bott, 2013, S. 102). Des Weiteren stellt sich hinsichtlich der Problemlösekapazität die Frage nach Effizienz. Holger Braun-Thürmann (2005, S. 63) unterstellt in diesem Kontext eine „fluide Identität“ von Innovation, insofern sich das ursprünglich intendierte sowie das letztlich erzielte Innovationsobjekt durch Lernprozesse und schrittweise Weiterentwicklung im Abgleich mit und durch Nutzung von bestehenden Strukturen regelmäßig unterscheidet und damit schrittweise Effizienz gesteigert werden kann. Der Erfolg einer Innovation im Sinne einer verbesserten Problemlösekapazität ist also auch davon beeinflusst, wie

in einer Organisation im Spannungsfeld des Zusammentreffens von bestehenden Strukturen und den neu hinzukommenden Initiativen agiert wird (*Abbildung 1*).

Diese drei Wesensmerkmale von Innovation und die hiervon abgeleiteten Spannungsfelder werden in diesem Artikel als komplementär betrachtet: Eine ausschließlich das Kriterium der Neuartigkeit erfüllende Maßnahme rechtfertigt beispielsweise keine Innovation, wenn diese nicht von den Nutzer*innen angenommen wird bzw. zur Problemlösung beiträgt. Andersherum muss auch eine gewisse Neuartigkeit der Maßnahme für einen bestimmten Wirkkreis und in Form einer Modifikation von Bestehendem gegeben sein in Abgrenzung zu Forschungslinien der sozialen und wirtschaftlichen Wertschöpfung (s. dazu beispielsweise das Analyseinstrument „Social Return on Investment“, Emerson, 2000). Dementsprechend ist eine Definition von Innovation erforderlich, die zum einen die drei oben beschriebenen Wesensmerkmale von Innovation aufnimmt und zum anderen die verschiedenen Innovationstypen unter einem Oberbegriff „Innovation“ ordnet. Dem trägt folgendes Verständnis von Innovation nach Michael Hutter, Hubert Knoblauch, Werner Rammert und Arnold Windeler (2015, pp. 37 ff.) Rechnung, welches für den vorliegenden Artikel als Grundlage zur Untersuchung der Veränderungsprozesse im BAMF gewählt wird.

“... the intentional and systematic creation of new material and immaterial elements, technical and organizational procedures and socio-technological combinations of all of the above that are defined as ‘new’ and legitimated as an improvement compared to what came before. In contrast to Schumpeter’s early writings, contemporary innovations are seldom brought forth by individual business entrepreneurs; instead they are created by different types of collective entities (teams, communities, companies, networks)...” (Hutter, Knoblauch, Rammert & Windeler, 2015, p. 34).

Dieses „reflexive“ (ebd.) Innovationsverständnis subsumiert die oben beschriebenen Innovationskriterien und klassifiziert Innovation anhand des Aggregationslevels der Untersuchung, das heißt, ob beispielsweise eine Organisation – wie in der vorliegenden Studie – oder die Gesellschaft als Ganzes beleuchtet wird. Zudem erfolgt eine Festlegung des Innovationsfeldes (z. B. Technologie, Kunst, Konzepte zur Politik-/Sozialplanung) und der entsprechenden Sphäre (z. B. Wirtschaft, Forschung, Verwaltung) (ebd.); in der vorliegenden Untersuchung wird – wie im Folgenden gezeigt wird – vornehmlich auf organisationale oder technische Veränderungen in der Sphäre der öffentlichen Verwaltung fokussiert.

3 Das Fallbeispiel BAMF

Dem Resümee des Nationalen Normenkontrollrats (2017, S. 9) folgend, wurden in der Flüchtlingskrise Optimierungsmaßnahmen zwar initiiert, aber gleichzeitig „strukturelle Defizite im deutschen Verwaltungsgefüge“ und ein oftmals „starres Zuständigkeitsdenken“ (Nationaler Normenkontrollrat, 2017, S. 1) als Hindernis für effiziente Prozesse sowie fehlende Vorsorge gegenüber Krisen offenbart. Jörg Bogumil, Sabine Kuhlmann und Isabella Proeller (2017, S. 7) zufolge habe sich insbesondere die rechtlich vorgegebene Ausprägung des Asylsystems als „ebenenübergreifendes Vollzugssystem mit einer beachtlichen institutionellen und prozeduralen Komplexität“ als problematisch erwiesen. Konkret mit Blick auf das BAMF diagnostizieren Jörg Bogumil, Martin Burgi, Sabine Kuhlmann, Jonas Hafner, Moritz Heuberger und Christoph Krönke

(2018, S. 245) „(...) die Überlastung des BAMF durch die anhaltend hohe Zahl von Antragstellern in den Jahren 2015 bis 2017, die in kurzer Zeit erfolgte starke Erhöhung des Personalkörpers und die damit verbundenen Qualifizierungsprobleme (Fehlen ausreichender asylrechtlicher Fachkenntnisse), Probleme im Bereich der innerbehördlichen Kontrollmechanismen im BAMF sowie der zeitweise Vorrang von Quantität anstatt Qualität in der Asylantragsbearbeitung“.

Doch welchen Herausforderungen stand das BAMF im Asylbereich während der Krise konkret gegenüber? Direkt im Anschluss an die hohen Asylzugänge stand der Abbau des sogenannten *Easy-Gaps* im Zentrum der Bemühungen des BAMF. Die hohen Zugänge machten eine direkte Verteilung eines großen Teils der Asylsuchenden über das Quotensystem EASY (Erstverteilung von Asylbegehrenden) in die Bundesländer vor ihrer Antragstellung beim BAMF erforderlich, wodurch eine nachträgliche Zuführung durch die Bundesländer an das BAMF zur Antragstellung notwendig wurde (Grote, 2018, S. 17). Parallel dazu mussten die teils bereits seit Jahren aufgebauten Rückstände an Asylverfahren abgearbeitet werden. Allein 2016 wurden knapp 696.000 Entscheidungen in Asylverfahren getroffen – so viele wie in den fünf Vorjahren zusammen (BAMF, 2019a). Während unmittelbare, als Notmaßnahmen getroffene Verwaltungsprozesse bereits 2016 in „neue oder alte Regelstrukturen“ (Grote, 2018, S. 56) über- bzw. zurückgeführt werden konnten, sind auch in den Folgejahren Auswirkungen der hohen Zahl an Entscheidungen bei den Verwaltungsgerichten, aber auch im BAMF selbst zu spüren gewesen. Beispielsweise musste das BAMF aufgrund der gesetzlich verankerten Pflicht, die Zuerkennung von Asyl- oder Flüchtlingsschutz regelmäßig zu überprüfen, mit Blick auf die bestandskräftigen, positiven Asylentscheidungen von 2015 und der Folgejahre – trotz einer vorübergehenden Verlängerung der bisher dreijährigen Frist nach Statusanerkennung – insgesamt rund 620.000 Entscheidungen im regulären Widerrufsprüfverfahren bis 2021 prüfen (BAMF, 2019b). Während in der öffentlichen Diskussion und den politischen Entscheidungen 2015 und 2016 die Steigerung der Zahl der Entscheidungen über die angestauten Asylverfahren im Mittelpunkt stand, lenkten insbesondere die in den Medien breit berichteten Einzelfälle wie die Asylantragstellung des Bundeswehrosoldaten Franco A. 2017 sowie die strafrechtlichen Ermittlungen gegen die ehemalige Leitung der Bremer BAMF-Außenstelle 2018 den Fokus der deutschen Migrationspolitik verstärkt auf die Notwendigkeit von Kontrollmechanismen zur Gewährleistung von Qualität und Sicherheit in den Asylverfahren.

Entsprechend dieser politischen Zielsetzungen und den vom BAMF selbst verfolgten Bemühungen hin zum „Kompetenzzentrum für Asyl, Migration und Integration“ (BAMF, 2020b) wurden verschiedene Veränderungsprozesse angestoßen. Weitgreifend waren die Veränderungen auf organisationaler Ebene, die unter dem Schlagwort „Integriertes Flüchtlingsmanagement“ (später Fortentwicklung zu „AnKER- und funktionsgleichen Einrichtungen“; BMI, 2019a) geführt wurden und die Optimierung der Zusammenarbeit durch die örtliche und inhaltliche Verknüpfung aller am Aufnahme- und Asylprozess beteiligten Prozessschritte und zuständigen Behörden zum Ziel hatten. Begleitet wurden diese organisatorischen Neugestaltungen durch weitere fachliche Neukonzeptionen sowie Veränderungen im Bereich der Digitalisierung und der Führungs- und Planungsstrategie. In den folgenden Kapiteln werden unter Rückbezug auf Beispiele aus diesen Bereichen die drei im Kapitel 2 vorgestellten Spannungsfelder genauer analysiert, um zu erkennen, ob die für Unternehmen herausgestellten Aushand-

lungsmechanismen von Innovationen auch für die öffentliche Verwaltung nachvollzogen werden können.

3.1 Neue Lösungen im Spannungsfeld zwischen Druck und Handlungsfähigkeit

„Der Innovationsdruck ist enorm, der Rhythmus, mit dem Veränderungen in das organisatorische und personelle Gefüge eingesteuert werden, atemberaubend. Geschwindigkeit wird zum strategischen Erfolgsfaktor. (...) Der „Kampf um Marktanteile“ wird „im magischen Dreieck ‚Preis/Qualität/Zeit‘ entschieden“ (Doppler & Lauterburg, 2014, S. 39).

Der Druck zu Innovationen, der im obenstehenden Zitat aus unternehmerischer Sicht beschrieben wird, spielt auch in der öffentlichen Verwaltung als Auslöser von Innovations- und Wandlungsprozessen eine zentrale Rolle. Um auf die „Haus“-Metapher zurückzukommen, ist insbesondere das erste Stockwerk betroffen, in welchem es um die Auslöser von Innovationsprozessen geht (Hill, 2019). Martin Brüggemeier (2017, S. 66) führt eine mangelnde Innovationsbereitschaft der öffentlichen Verwaltung insbesondere darauf zurück, dass das „scharfe Schwert des Bestandsrisikos“, welches Innovation im unternehmerischen Umfeld befördert, im öffentlichen Sektor weitgehend fehle. Als Kongruenten zum Marktmechanismus im unternehmerischen Bereich (s. Kapitel 2) bilden in der öffentlichen Verwaltung hingegen Anreize, Problemlagen und Druck (Hill, 2019) sowie – wie dies Braun-Thürmann (2005, S. 28) für gesellschaftliche Innovationsfelder generell beschreibt – angestrebte Ziele und Leitbilder oder die Aufrechterhaltung und Verschiebung von Machtkonstellationen mögliche Auslöser von Innovation. Krisen können in diesem Sinne in der öffentlichen Verwaltung auch als Chance für Reformen gesehen werden. Gerade mit den angestiegenen Asylzahlen 2015 und 2016 mussten Verwaltung und Politik bereit sein, in kürzester Zeit die verfassungs- bzw. einfachrechtlich vorgegebene Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Bundesländern zu hinterfragen, das Asyl- und Aufenthaltsrecht zu ändern und Verfahren so anzupassen, dass die Handlungs- und Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung auf die Bewältigung der neuen Herausforderungen ausgerichtet werden konnte. Selbst organisatorische Änderungen innerhalb der Bundesregierung wurden in Rekordzeit umgesetzt: Die vorübergehende Einrichtung einer Stabstelle „Flüchtlinge“ im Bundeskanzleramt im Herbst 2015 ist Ausdruck hierfür (Bundesregierung, 2015). Der damit verbundene Handlungsdruck auf das BAMF erforderte von der Behörde unmittelbare Prozessoptimierung und war auch Auslöser dafür, dass drei zentrale, im Folgenden genannte Rahmenbedingungen zur Erprobung und Umsetzung solcher Neuerungen deutlich schneller als außerhalb einer Krisensituation geschaffen werden konnten.

Dazu zählt, allem voran, die personelle und finanzielle Ausstattung des BAMF. Schon seit 2010/11 hatte das BAMF Personalforderungen angesichts steigender Asylzahlen an die Politik gerichtet (Erler & Gottstein, 2017, S. 8), doch erst infolge der Flüchtlingskrise erfolgte eine wesentliche Aufstockung von Personal- und Finanzmitteln. So sah der Soll-Haushalt 2014 Personalausgaben von 110 Mio. Euro vor, 2017 wurde diese Sollgröße bereits auf 457 Mio. Euro erhöht (Grote, 2018, S. 58). Dieses Zusammenspiel von öffentlichem Druck und Ressourcenbereitstellung lässt sich über die Migrationsgeschichte Deutschlands hinweg verfolgen (BAMF, 2019a; Grote, 2018,

S. 41): Im Gefolge der Genfer Konvention 1953 wurde das BAMF – damals unter dem Titel „Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge“ – mit 40 Mitarbeiter*innen gegründet. Ein deutlicher Aufwuchs erfolgte im Kontext des Anstiegs von Asylsuchenden infolge des Jugoslawienkrieges und der Zuwanderung von (Spät-)Aussiedlern nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion in den 1990er Jahren. Zu dieser Zeit wurde auch die heutige dezentrale Struktur des BAMF mit seinen Außenstellen etabliert und in der Folge waren damals mehr als 4.000 Mitarbeiter*innen tätig. Im Zuge der rückläufigen Zuwanderungszahlen seit 1993 ging der Personalstand bis Anfang 2014 auf rund 2.500 Mitarbeiter*innen zurück. Mit dem erneuten Anstieg der Flüchtlingszahlen seit 2013 wuchs die Zahl der Mitarbeiter*innen bis Ende 2016 auf rund 7.400 an. Zudem erfolgte eine Unterstützung durch zwischenzeitlich über 3.000 Abordnungen aus anderen Behörden, Ministerien und ehemaligen Staatsunternehmen (z. B. Bundeswehr, Bundesagentur für Arbeit (BA), Deutsche Telekom), so dass 2016 – diese Unterstützungskräfte eingerechnet – zeitweise über 10.000 Beschäftigte zu verzeichnen waren (Personalzahlen bezogen auf Vollzeitäquivalente). Als Konsequenz aus der Krise wurde Vorsorge, unter anderem im Rahmen eines Hochlaufkonzepts, getroffen (Grote, 2018): Dieses Konzept enthält Leitlinien zum kurzfristigen Aufbau von Infrastrukturen, beispielsweise durch einen Stand-by-Betrieb der in Bayern 2015 eingerichteten Warteräume und Bearbeitungsstraßen für Asylsuchende, einen internen Personalpool nach dem Modell einer atmenden Behörde zum flexiblen Einsatz von Mitarbeiter*innen für den Asylbereich sowie einen behördenübergreifenden Personalpool nach dem Vorbild der 2015 erfolgten Abordnungen an das BAMF.

Neben den personellen Ressourcen bildete der durch den Gesetzgeber vorgegebene rechtliche Handlungsrahmen eine weitere entscheidende Voraussetzung für Veränderungsprozesse im BAMF. Fraglich ist beispielsweise, ob das 2016 in Kraft getretene und 2019 fortentwickelte Datenaustauschverbesserungsgesetz ohne den öffentlichen und politischen Druck der Flüchtlingskrise in der Kürze der Zeit hätte verabschiedet werden können (Grote, 2018, S. 28, 50): Da zuvor kein digitaler Austausch biometrischer Registrierungsdaten von Geflüchteten zwischen den Bundesländern und dem Bund möglich war, wurden als Folge auch Doubletten erzeugt. Im Zuge des Datenaustauschverbesserungsgesetzes wurde schließlich die Grundlage dafür geschaffen, dass fortan alle relevanten Informationen des Geflüchteten bereits beim ersten Kontakt mit Behörden in einem Kerndatensystem (das Ausländerzentralregister) gespeichert werden – der zentrale und entscheidende Punkt für ein funktionierendes Integriertes Flüchtlingsmanagement und Voraussetzung dafür, um zukünftig eine Mehrfachregistrierung zu verhindern. Auf dieses Kerndatensystem können alle am Asylverfahren beteiligten Behörden nach einem Rechte- und Rollenkonzept zugreifen. Zudem wird unmittelbar nach der Registrierung des Geflüchteten eine sicherheitsbehördliche Überprüfung im Rahmen des beim Bundesverwaltungsamt konzentrierten Konsultationsverfahrens im Asylkontext zum Datenaustausch angestoßen. Die Einführung des Kerndatensystems stand im Zentrum der Bemühungen der im Herbst 2015 durch den IT-Planungsrat einberufenen „Projektgruppe Digitalisierung des Asylverfahrens“ unter Gesamtleitung des BMI mit Beteiligung u. a. des BAMF, des Bundeskriminalamts und des Bundesverwaltungsamts (ebd.).

Auch die Schnittstellenoptimierung und Vernetzung als weitere Ressource zur Umsetzung von Veränderungen wurde deutlich intensiviert. 2015 und 2016 lassen sich diese Veränderungen in der Schnittstellenarbeit insbesondere unter dem Schlagwort

„Integriertes Flüchtlingsmanagement“ zusammenfassen, welches ab Herbst 2015 – auch durch den Vergleich mit den Asylsystemen und -modellen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union – entwickelt wurde. Ziel war eine effiziente und geordnete Steuerung des Zugangs und der Verteilung der Asylsuchenden innerhalb der Bundesländer, der Durchführung der Asylverfahren sowie der frühzeitigen Integration der Bleibeberechtigten bzw. die Förderung der freiwilligen Rückkehr. Dazu wurden die Prozesse auf Bundes- und Landesebene „unter einem Dach“ in den sogenannten Ankunftszentren gebündelt (BAMF, 2017). Diese enge Zusammenarbeit wurde im Kontext der „AnKER- und funktionsgleichen Einrichtungen“ (BMI, 2019a) weiterentwickelt, indem zusätzliche Elemente wie z. B. eine Asylverfahrensberatung nach Maßgabe des § 12a AsylG integriert wurden. Ein wichtiges Beispiel in dieser Prozessoptimierung stellte das Thema der Sicherheit im Asylverfahren dar, welches infolge terroristischer Anschläge wie die Ereignisse am Breitscheidplatz in Berlin seit 2017 und verstärkt 2018 politisch in das Blickfeld rückte. Dies wurde innerhalb des BAMF mit der Einrichtung einer BAMF-Sicherheitsgruppe und einer Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Sicherheitsbehörden nachgezogen (BAMF, 2019c). Als spezifische Schnittstellenoptimierung im IT-Bereich wurde insbesondere auch eine enge Vernetzung mit der BA forciert, die in Form einer Verwaltungsvereinbarung festgehalten wurde (Grote, 2018, S. 27). Aufgrund der sprunghaft gestiegenen IT-Bedarfe infolge des Personalaufwuchses 2015 und 2016 wurden hierbei unter anderem Kapazitäten des BA-Rechenzentrums und eine Qualifizierungsunterstützung in Anspruch genommen (ebd.). Damit konnten die relevante Infrastruktur für den stark angewachsenen Personalkörper und die Handlungsfähigkeit zur Modifizierung bestehender Praxis gewährleistet werden. Weitere Aufgabenoptimierungen an den Schnittstellen folgten sukzessive und komplementieren den Ansatz, die Zusammenarbeit von Bund und Bundesländern zu intensivieren. So unterstützen mit dem Inkrafttreten des „Geordnete Rückkehr Gesetzes“ 2019 fortan das BAMF und die Bundespolizei die Länder bei Passersatzpapierbeschaffung als Grundlage der Rückführung von ausreisepflichtigen ausländischen Staatsangehörigen (BMI, 2019b).

Als Fazit dieses Kapitels ist festzuhalten, dass der in der ökonomischen Innovationsforschung dargestellte Mechanismus des Marktes in der öffentlichen Verwaltung durch das Äquivalent eines Innovationsdrucks infolge öffentlich-politischer Forderungen und Sachzwänge nachvollzogen werden kann. So hatte die Drucksituation innerhalb des BAMF bewirkt, dass neue Prozesse wie z. B. die Ankunftszentren oder das Kerndatensystem in kürzester Zeit eingeführt wurden. Zugleich war die Krise Auslöser dafür, dass die für diese Neuerungen erforderlichen Rahmenbedingungen, nämlich das notwendige Personal, die erforderlichen Finanzen und der gesetzliche Rahmen, prioritär bereitgestellt bzw. angepasst wurden.

3.2 Innovationskultur im Spannungsfeld zwischen Freiraum und Struktur

„Hochmotivierte Mitarbeiter strömen nach ihren Ausbildungen und Studienabschlüssen in die Praxis, möchten sich einbringen, auch in Reformprojekte, und müssen schnell feststellen wie andere Akteure ihnen innerhalb bestehender Strukturen zeigen, dass Innovationsbefürworter häufig nicht gern gesehen werden“ (Bott, 2013, S. 118).

Mit diesem Zitat wird das zweite und dritte Stockwerk des Innovationsprozesses beschritten und die Innovationskultur einer Organisation in den Blick genommen (Hill, 2019). Clifford und Cavanaugh (1985) beschreiben fünf Voraussetzungen für eine veränderungsfreundliche Organisationskultur, die die Autoren im unternehmerischen Umfeld untersucht haben und die sich ganz wesentlich im Spannungsfeld zwischen einem impulsnehmenden, Freiraum ermöglichenden und einem impulsgebenden, strukturgebenden Führungsstil abzeichnen. Diese für Unternehmen beschriebenen Voraussetzungen werden im Folgenden anhand der Entwicklungen im BAMF auf die Verwaltungspraxis übertragen, um Impulse aufzuzeigen, mit welchen der im Zitat unterstellten Innovationsfeindlichkeit im öffentlichen Sektor begegnet werden kann.

Die erste Voraussetzung nach Clifford und Cavanaugh (1985) bildet die Aufrechterhaltung einer „kreativen Unruhe“ in der Organisation. Im BAMF stehen für einen kreativen Raum sinnbildlich die IT-Labore, in welchen durch technische Möglichkeiten und eine anregende räumliche Umgebung die agile Arbeitsmethode „Scrum“ zum Einsatz kommt. Diese Methode ist so angelegt, dass in sich wiederholenden Zyklen am Ende eines jeden Zyklus, des so genannten „Sprints“, ein „Produktinkrement, das unbedingt erforderliche Basisfunktionen umfasst“, vorliegen soll (BAMF, 2019d, S. 18). Die Methode hat sich auf Basis der bisherigen Erfahrungen des BAMF insbesondere durch die enge Vernetzung von IT und Fachseite sowie die frühzeitige Reflexion der Ergebnisse als hilfreich erwiesen (ebd.). Im Rahmen des Laboransatzes wurden wesentliche Digitalisierungsprojekte in der Krise angeschoben. Ein konkretes Beispiel ist das Projekt „Migrationstracker“, welches innerhalb des Dublin-Verfahrens mittels ausgewählter Kennzahlen Transparenz über die jeweiligen Verfahrensstände vom Asylantrag bis hin zur Überstellung in den spezifischen EU-Mitgliedstaat ermöglicht (BAMF, 2020f).

Die zweite Voraussetzung einer veränderungsoffenen Organisationskultur nach Clifford und Cavanaugh (1985) bildet die Konfliktfähigkeit. Die zunehmende Komplexität und immer stärkere Vernetzung bei der Aufgabenerfüllung stellte das BAMF insbesondere im Krisenkontext auf die Probe: Beispielsweise musste die IT-Infrastruktur, die schnell zur Verfügung stehen musste, gleichzeitig mit den Anforderungen der zuständigen Fachabteilungen harmonisieren und das neu hinzugewonnene Personal musste an jenen Außenstellen zum Einsatz kommen, wo der größte Bedarf im operativen Asylbereich festzustellen war. Unterschiedliche Ziele und Bedarfe sowie Widersprüche mussten in der tagtäglichen Arbeit bewertet, abgewogen und einem Ergebnis zugeführt werden. Um Stern und Jaberg (2010, S. 80) zu folgen, besteht die Rolle der Führungskräfte zur Schaffung einer veränderungsfreundlichen Kultur insbesondere darin, den sachorientierten Umgang mit solchen Konflikten als Bestandteil einer Innovationskultur vorzuleben.

Je mehr Freiraum und Möglichkeit zu inhaltlichen Konflikten gewährt wird, desto notwendiger wird es allerdings auch, Orientierung an übergreifenden Zielen und Werten durch einen „höheren Sinn“ (Doppler & Lauterburg, 2014, S. 68) zu ermöglichen. Diese Sinnvermittlung durch Führungskräfte bildet die dritte strukturgebende Voraussetzung nach Clifford und Cavanaugh (1985). Unter dem Stichwort „Innovations-Leadership“ (Brüggemeier, 2017, S. 66) ergab sich beispielsweise im Kontext der Digitalisierung auch im BAMF die Notwendigkeit einer Richtungsweisung durch Führungskräfte, da 2015 und 2016 ein flexibler Einsatz und die Bereitschaft zu kreativen Lösungen beim Aufbau der notwendigen IT-Infrastrukturen notwendig wurde und als

„Führungsaufgabe“ in jedem Fachbereich wahrgenommen werden musste (Richter, 2017). Zur besseren Nachvollziehbarkeit dieser Führungsimpulse wurde eine Digitalisierungsagenda aufgesetzt, die Projekte des BAMF zusammenfasste, die insbesondere die Zielstellung verfolgen, „Medienbrüche“ (BAMF, 2019d, S. 7) zu umgehen durch eine möglichst weitgehende Digitalisierung entlang der Arbeitsprozesse (ebd.). Die Agenda enthält Ansätze wie die Entwicklung von IT-Tools, die die Mitarbeiter*innen des BAMF unterstützen sollen, die von den Antragstellenden im Asylverfahren gemachten Angaben zur Herkunft zu prüfen und zu plausibilisieren. Eingeschlossen ist beispielsweise das Auslesen von Handydaten von Geflüchteten, bei welchem Metadaten wie z. B. die benutzte Sprache verwendet werden, oder eine Spracherkennungssoftware zum Abgleich der Sprache bzw. des Dialekts des Geflüchteten mit einer Sprachdatenbank (BAMF, 2019d, S. 14 f.). Ein weiteres Beispiel ist die Erprobung der Blockchain-Technologie zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit anderen (Verwaltungs-)Akteuren im Asylprozess, welche mit dem ersten Platz beim 18. eGovernment-Wettbewerb in der Kategorie „Bestes Digitalisierungsprojekt in Bund und Ländern“ ausgezeichnet wurde (BAMF, 2019f). Durch diese Blockchain-Technologie soll es über die Vernetzung von Bestandssystemen ermöglicht werden, dass Statusänderungen (z. B. in den Asylverfahren) dokumentiert und für Behörden, die diese Information benötigen und daher die entsprechenden Zugriffsberechtigungen besitzen, auf aktueller Basis ersichtlich gemacht werden (BAMF, 2019d, S. 31). Ebenso wurden auf Leitungsebene der Behörde Führungsimpulse zur Optimierung der Schnittstellen in der Zusammenarbeit mit externen Partnern gesetzt. Dies betraf beispielsweise die Intensivierung der Zusammenarbeit mit der BA an der Schnittstelle zwischen sprachlicher und beruflicher Integration der Geflüchteten durch die Behördenleitung seit 2015 (Grote, 2018, S. 27 ff.) oder die Zusammenarbeit mit den Bundesländern, welche unter neuer Leitung des BAMF 2018 unter anderem in Form der Bund-Länder-Tagung Asyl und Rückkehr verstärkt wurde (BAMF, 2020c).

Auch die vierte Voraussetzung nach Clifford und Cavanaugh (1985) dient der Orientierung und Strukturierung im Freiraum: Die ausreichende Kommunikation und Information, die in den überwiegend hierarchischen Strukturen der öffentlichen Verwaltung besonders wichtig erscheint, um der „gefährlichen Verdünnung der Information auf dem Weg von unten nach oben“ (Doppler & Lauterburg, 2014, S. 171) und umgekehrt entgegenzuwirken. Nach dem Motto „(...) von der Geheimsache zur Gemeinsache“ (Stern & Jaberg, 2010, S. 298) werden Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung besser angenommen, wenn Beteiligte in zugrundeliegende Entscheidungen eingebunden werden (Bott, 2013, S. 338). Dies erfordert Informationsfluss – horizontal zwischen Arbeitsbereichen und vertikal von oberen zu unteren Hierarchieebenen (Stern & Jaberg, 2010, S. 79 ff.) – und stellte auch im BAMF eine Herausforderung dar, insbesondere aufgrund der Vielzahl an neuen Mitarbeiter*innen und der rasch voranschreitenden Entwicklungen. Neben klassischen Kommunikationsformaten (z. B. Einsatz eines Intranets; Informationsübermittlung über das „Schneeballsystem“; zu möglichen Formaten Stern & Jaberg, 2020, S. 82) wurde im Zuge der Krise im BAMF beispielsweise das Format „Lagebild BAMF“ (BAMF, 2020d) eingeführt, in welchem Daten und Fakten durch das Controlling gebündelt und bewertet werden, oder das BAMF-Strategieprogramm, welches strategisch besonders relevante Vorhaben bündelt.

Schließlich nennen Clifford und Cavanaugh (1985) das Zusammengehörigkeitsgefühl in der Organisation, welches eine weitere, strukturgebende Komponente einer dy-

namischen Organisationskultur bildet. Zusammengehörigkeit werde v. a. durch eine Arbeitsplatzsicherheit sowie den Einfluss auf Entscheidungen gestärkt (ebd.). Stern und Jaberg (2010, S. 79 ff.) unterstreichen zudem die Fähigkeit, Fehler als Chance zu begreifen als Grundlage einer Organisationskultur, die sich durch Veränderungsbereitschaft und Lernorientierung auszeichnet. Durch die mediale Aufmerksamkeit, die Verdreifachung des Personals seit 2014 und die zeitweise hohe Anzahl externer Unterstützungskräfte sowie befristeter Beschäftigter (s. Grote, 2018, S. 52) ohne Arbeitsplatzsicherheit war die Behördenidentität des BAMF besonders herausgefordert. Wenn auch das Zusammenwachsen einer Behörde ein langer und fortwährender Prozess ist, können gezielte Instrumente, wie dies im BAMF z. B. mit der Erarbeitung des BAMF-Leitbilds unter dem Titel „Den Menschen im Blick – Sicherheit geben. Chancen ermöglichen. Wandel leben.“ (BAMF, 2019e) verfolgt wurde, solche Prozesse begleiten.

Aus diesem Kapitel kann festgehalten werden, dass die für Unternehmen als notwendig erachtete Balance zwischen Freiraum und Struktur am Fallbeispiel BAMF auch für die öffentliche Verwaltung nachvollzogen werden kann. Insbesondere Neuerungen im Bereich der Digitalisierung des BAMF wurden in einem Umfeld erarbeitet, mit dem versucht wurde, den notwendigen Freiraum zu gewähren. Es wurde aber auch deutlich, dass eine gewisse Struktur – im BAMF beispielsweise angestrebt über das Format „Lagebild“ oder die Aufsetzung von strategischen Agenden zur besseren Nachvollziehbarkeit von Führungsimpulsen – notwendig ist, um solche Initiativen in richtige Bahnen zu lenken und Irritationen im Laufe des Veränderungsprozesses zu vermeiden. Diese strukturgebenden Elemente scheinen im Zuge von Krisen und der damit verbundenen wechselhaften Umgebung besonders relevant zu sein.

3.3 Problemlösung im Spannungsfeld zwischen Bestehendem und Modifiziertem

„Nicht in erster Linie an Ideen fehlt es, sondern weit öfter an ihrer Umsetzung. (...) So sind die großen und kreativen Ideen zwar wichtig, wie auch die sogenannten ‚großen Menschen‘, die mich schon früh interessierten. Aber dann lernte ich den Unterschied zu sehen zwischen kreativ und wirksam. Ab diesem Zeitpunkt haben mich weit mehr noch die wirksamen Menschen interessiert, die gewöhnlichen Menschen, die Außergewöhnliches geschaffen haben, und die Art und Weise, wie sie arbeiteten“ (Malik, 2014, S. 19).

Mit der Frage der Wirksamkeit beschreitet man die obersten Stockwerke im „Haus der Innovation“, in welchen es um das dritte Wesensmerkmal von Innovation, nämlich die Problemlösungsfähigkeit der zugrundeliegenden Maßnahme, geht (Hill, 2019). Auf Basis der ökonomisch basierten Innovationsliteratur wurden zwei zentrale Aspekte aufgezeigt (s. Kapitel 2), die das Ergebnis von Veränderungsprozessen und damit das Potenzial zu Innovationen entweder fördern oder behindern können: Die Akzeptanz von den beschrittenen Veränderungen und die Effizienz mit Blick auf die bestmögliche Nutzung von Bestehendem. Die Bedeutung dieses Spannungsfeldes im Umgang mit Bestehendem und seiner Modifizierung wird in diesem Kapitel nun ebenfalls anhand der Veränderungsprozesse im BAMF hinterfragt.

Die Frage der (innerbehördlichen) Akzeptanz stellte sich im BAMF im Zuge der Krise insbesondere aufgrund der Veränderungen durch die hohe Anzahl an neuen Mitarbeiter*innen und neuen Führungskräften, den kurzfristigen Aufbau neuer Liegen-

schaften sowie die zeitweise Unterstützung durch andere Behörden und Beratungsfirmen (s. Kapitel 3.1). So wurden beispielsweise Differenzen zwischen der Behördenleitung und dem Personalrat auch medial diskutiert. Insbesondere in Krisensituationen wird die Akzeptanz der Veränderungsprozesse bei den Mitarbeiter*innen herausgefordert, da Veränderungen und Innovationen – Jutta Bott (2013, S. 332 ff.) folgend – in Behörden grundsätzlich oftmals als überstürzt und bedrohend wahrgenommen werden und in Krisen in besonderer Schnelligkeit vorangetrieben und möglicherweise nicht mit der an sich notwendigen Erläuterung und Diskussionsmöglichkeit begleitet werden können. Akzeptanz und Effizienz setzen des Weiteren die Notwendigkeit voraus, die Dauer von Veränderungsprozessen bis zur Etablierung in der Praxis realistisch einzuschätzen sowie Rückbezüge im Abgleich der Praxis als wichtige Elemente im Prozess zu erkennen. Dies kann am Beispiel der Neukonzeption des Qualitätskonzepts des BAMF nachvollzogen werden (BAMF, 2019g): Dieses Konzept war eine Modifikation der bestehenden Kontrollmechanismen durch die Weiterentwicklung und Bündelung in einem übergreifenden Konzept. Zur Umsetzung des Konzepts wurden Mitarbeiter*innen für die Qualitätssicherung in allen Außenstellen eingesetzt und eine eigene Gruppe zur Qualitätssicherung installiert. Das Konzept ist durch die „Rückkoppelung der Erkenntnisse aus der Qualitätssicherung“ (ebd., S. 2) gegenüber den Mitarbeiter*innen im operativen Asylbereich als lernendes Instrument ausgelegt und zieht Anpassungen in Dienstanweisungen und Entscheidungshilfen, den Austausch in „Qualitätsdialogen“ (ebd., S. 3) im Falle von regional gehäuften Mängeln oder die Anpassung von Schulungsinhalten bei festgestellten Mängeln nach sich. Im Kern beinhaltet das Konzept eine dezentrale Qualitätssicherung mit einem durchgängigen Vier-Augen-Prinzip bei der Bescheiderstellung durch Kurzübersichten und Checklisten und der zusätzlichen Überprüfung von zehn Prozent der täglichen Verfahrensschritte Antragsannahme, Anhörung und Abschlussarbeiten. Zusätzlich wird im Rahmen der zentralen Qualitätssicherung monatlich eine repräsentative, deutschlandweite Stichprobe von Verfahren überprüft. Die Erarbeitung des Konzepts erfolgte nicht im Rahmen eines linearen Prozesses, sondern wurde durch die Reflektion der Eignung in der Praxis sowie durch neue Impulse, begleitende Maßnahmen sowie mediale Ereignisse beeinflusst. So wurde die bereits vor den Vorgängen zu Franco A. begonnene Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems im Asylverfahren durch diesen medienwirksamen Vorfall beschleunigt und im Herbst 2017 zum Einsatz gebracht. Angeschoben durch die erneute mediale Diskussion um die Vorgänge in Bremen 2018 wurden die konsequente Umsetzung des Konzepts und weitere flankierende Maßnahmen zur Qualitätsoptimierung forciert (ebd., S. 1). Dies schließt die Einführung eines Rotationskonzepts der Qualitätssichernden und eine Schulungsoffensive ein, in welcher allein 2018 rund 1.500 Fortbildungsmaßnahmen im 2015 eingerichteten BAMF-Qualifizierungszentrum geschaffen wurden (ebd., S. 3).

Mit Blick auf die Frage des Umgangs mit Bestehendem in Veränderungsprozessen muss zur Steigerung der Effizienz in Veränderungsprozessen ferner auch die Bedeutung eines unterstützenden Wissensmanagements berücksichtigt werden. Wissen „kann nur langsam und schrittweise aufgebaut, aber sehr schnell wieder verloren werden“ (Doppler & Lauterburg, 2014, S. 485). Schnelllebigkeit im Personalkörper im Kontext der Krise in Form von häufigen Umstrukturierungen, Funktionswechseln und Neueinstellungen impliziert ein erhöhtes Risiko von Wissensverlust. Die Pflege von Wissen, die Nutzung und Weiterentwicklung von bestehenden Elementen durch Ergänzung und Modifizierung sowie insbesondere das „Umwandeln von individuellem in organisatorisches Wissen“

(Stern & Jaberg, 2010, S. 103) bildet demzufolge eine Basis, um Innovationsprozesse effizient und ohne Doppelungen und unnötige Arbeitsschritte zu vollziehen.

In dem in diesem Kapitel behandelten Spannungsfeld wurde am Fallbeispiel des BAMF aufgezeigt, dass insbesondere im Krisenkontext und dem damit erhöhten Risiko von Fehlentwicklungen und Wissensverlust aufgrund des erhöhten Handlungs- und Zeitdrucks die Vermittlung zwischen den bestehenden Lösungen und den geplanten Veränderungen eine besondere Herausforderung für die Organisation und eine zentrale Bedingung für erfolgreiche Veränderungsprozesse darstellen kann.

4 Zusammenfassung und Transfer

Gerade in Krisen hat der öffentliche Dienst – Ulrich Silberbach (2019, S. 172) folgend – bereits gezeigt, dass er „(...) bei allen Schwächen“ zum „Macher“ und „Manager“ werden kann. Aus dem Beispiel des Flüchtlingsmanagements in Rheinland-Pfalz in der Flüchtlingskrise zieht Detlef Placzek (2019, S. 193) zudem folgende Erkenntnis: „(...) eine Blaupause für alle Eventualitäten“ gäbe es nicht, aber man müsse versuchen, „(...) aus Erfahrungen zu schöpfen und darauf aufzubauen“. Die Krise infolge der gestiegenen Asylzahlen 2015 und 2016 hat wesentliche Veränderungen im gewählten Fallbeispiel des BAMF angeschoben. Das Ziel des Artikels bestand darin, auf Basis dieser Krisenerfahrung der Behörde Formen von Innovationen in der öffentlichen Verwaltung zu erkennen und deren zentrale Rahmenbedingungen besser zu identifizieren.

Der Innovationsbegriff hat sich in den letzten Jahrzehnten ausdifferenziert. Die exemplarisch aufgezeigten Veränderungen im BAMF waren vornehmlich auf Innovationsprozesse im Bereich der Behördenorganisation, der Digitalisierung sowie von weiteren inhaltlich-fachlichen Neukonzeptionen ausgerichtet. Aus innerbehördlicher Perspektive im Asylbereich spielen originär soziale Innovationen keine primäre Rolle wie dies beispielsweise im Kontext von Sozialunternehmen der Fall ist (z. B. Hofbauer, 2016, S. 16). Dennoch können soziale Innovationen in anderen Arbeitsbereichen der Behörde, die in diesem Artikel durch den Fokus auf den Asylprozess nicht betrachtet wurden, eine wichtige Bedeutung einnehmen (z. B. im Rahmen der Projektförderung des BAMF im Integrationsbereich). Des Weiteren hat die Ausweitung des Innovationsverständnisses hin zu sozialen Themenbereichen dazu beigetragen, die Innovationsdefinitionen dahingehend zu schärfen, dass Neuartigkeit kein ausreichendes Kriterium für Innovation bildet, wenn diese nicht von den Nutzer*innen angenommen wird bzw. nicht zur Problemlösung beiträgt. Ein solch differenziertes Innovationsverständnis rückt auch die Vereinbarkeit der Neuerung mit bestehenden Prozessabläufen und mit den rechtlichen Rahmenbedingungen in den Vordergrund und bietet eine Möglichkeit, einer Innovationsverdrossenheit im öffentlichen Sektor entgegenzuwirken. Zum anderen tragen die jüngeren Ausdifferenzierungen in der Innovationsforschung nochmals wesentlich dazu bei, den Blickwinkel der Systembetrachtung noch weiter zu stärken und den sozialen Aushandlungsprozess durch die Einbettung im System als konstitutives Element im Innovationsprozess zu untermauern.

Mit Blick auf die Bedingungen und Mechanismen, unter denen Veränderungen im jeweiligen System implementiert werden, konnten die drei vorrangig aus der ökonomischen Innovationsliteratur abgeleiteten Spannungsfelder auch für das im Artikel gewählte Fallbeispiel der öffentlichen Verwaltung nachvollzogen werden. Es wurde in

der Analyse gezeigt, dass Spannung einerseits förderliche Impulse für Innovationsprozesse geben kann – wie am Beispiel des öffentlichen Drucks in der Krise gezeigt wurde, aber bei fehlendem Ausgleich – z. B. im Falle einer unzureichenden Ausstattung und Flexibilisierung des Personalkörpers – auch zu Lasten der Wirkungsentfaltung und Problemlösung gehen kann. Im Krisenkontext, in welchem die Veränderungsprozesse im BAMF beschleunigt wurden, traten diese Spannungen im BAMF wie im Brennglas hervor und folglich wurde die Krisenerfahrung in der Behörde als eine Art „natural experiment“ für den Artikel herangezogen. Das – nicht abschließende – Analyseraster kann auch in anderen Organisationsstudien dazu dienen, zu hinterfragen, wo eine spezifische Organisation zwischen den Polen verortet ist. Letztlich bietet dieser Analyse-rahmen auch Ansatzpunkte, an welchen Stellen in den Organisationen gegengesteuert werden kann, um ein innovationsförderliches Umfeld durch gezielten Ausgleich oder Aufbau an Spannung innerhalb der jeweiligen Pole zu schaffen (*Abbildung 1*).

So kann mit Blick auf das erste Spannungsfeld zwischen dem Handlungsdruck, welcher die Erarbeitung neuer Lösungen angeschoben hatte, und der Handlungsfähigkeit der Behörde als Handlungsansatz abgeleitet werden, dass dieser krisenbedingte Druck außerhalb von Krisensituationen durch andere Vehikel substituiert werden kann. Zum Aufbau einer solchen Spannung können Korrektive wie kritische Lagebewertungen durch Wissenschaft (Brüggemeier, 2017), Medien oder Politik sowie strategische Einheiten in den Behörden wie Risikomanagement (Stern & Jaberg, 2010, S. 26) oder die Einbringung praxisnaher Bedarfe zu Gesetzesänderungen (dazu z. B. Nationaler Normenkontrollrat, 2017) dienen. Der akute Bedarf an Personal im BAMF im Krisenkontext und gleichzeitig auch die Schwierigkeit, mit neuem Personal hohe Qualität gewährleisten zu können, verdeutlichen, dass flexible Personalkörper durch Schulungen, Austauschformate und Personalkonzepte in Behörden hilfreich sind, um im Bedarfsfall durch Personalverschiebung kurzfristig zu greifen. Dies betrifft auch die zeitweise Personalunterstützung zwischen Behörden entsprechend der jeweiligen gesellschaftspolitischen Prioritätensetzung: So hatte die BA im Zuge der Flüchtlingskrise das BAMF mit Personal unterstützt. Zur Bearbeitung des Kurzarbeitergelds als Folge der Auswirkungen des Corona-Virus hilft das BAMF in der BA nun ebenfalls durch Personalabordnungen aus (BAMF, 2020e). Aus dem zweiten Spannungsfeld, dem Wechselspiel von Freiraum und Struktur, wurde die Bedeutung eines freiraumermöglichenden Führungsstils für eine Innovationskultur hervorgehoben, der die Schaffung kreativer Räume oder das Zulassen sachbezogener Konflikte im Vorgriff von Entscheidungsfindungen einschließt. Zum anderen wurde auch argumentiert, dass eine Innovationskultur in Form der aktiven Steuerung und Begleitung von Veränderungsprozessen auch entsprechender Impulse bedarf – begonnen von der Strategieentwicklung bis hin zu Bemühungen für ein Zusammengehörigkeitsgefühl in einer Behörde. Mit Blick auf das dritte Spannungsfeld zeigte sich, dass zur Implementierung einer Innovation die jeweilige Akzeptanz der Veränderung innerhalb der Organisation und die Effizienz durch die bestmögliche Nutzung von Bestehendem eine Rolle spielen. Neben einer sensiblen Bewertung und Kommunikation bei der Modifikation bestehender Strukturen, insbesondere in Krisenzeiten, bieten eine Lernkultur durch Modifizierung, Iteration und Rekombination, ein Wissensmanagement (z. B. Verteilung von Wissen über mehrere Personen durch teamorientierte Führung; Aufbau von Datenbanken; s. auch Stern & Jaberg, 2010, S. 103 f.) sowie ein realistisches Verständnis zur Dauer von Innovationsprozessen Ansatzpunkte zur Effizienzsteigerung.

Als Forschungsdesiderat lässt sich schließlich ableiten, dass Untersuchungen auch in anderen Behörden hilfreich wären, um zu beleuchten, ob diese Spannungsfelder, die unter Hinzuziehung der Innovationsliteratur erarbeitet wurden, sich auch in diesen Organisationen der öffentlichen Verwaltung in und außerhalb von Krisen als zentrale Pole in der Aushandlung von Innovationsprozessen erweisen. Der Ausgleich von Spannung, die Begleitung von Innovationsprozessen zum Aushalten bestehender Spannung, aber auch die gezielte Spannungserzeugung durch den Einsatz von Macht bilden damit als Ergebnis des Artikels Steuerungsinstrumente in Innovationsprozessen, indem "... in dem alltäglichen ausgewogenen Geben und Nehmen in Organisationen durch die Implementation von Innovationen eingegriffen wird und eine spürbare Veränderung wahrgenommen wird" (Bott, 2013, S. 339). Als wesentliche Erkenntnis aus diesem Artikel muss sich jedoch das Austarieren zwischen Spannung und Gleichgewicht an den individuellen Voraussetzungen und Machtverhältnissen im jeweiligen System und seinen Schnittstellen zu anderen Systemen orientieren. Das hier vorgeschlagene und am Fallbeispiel des BAMF erprobte Analyseraster kann eine Grundlage dafür bilden, um diese Form der Individualanalyse in Organisationen der öffentlichen Verwaltung durchzuführen und damit einen Beitrag zur Weiterentwicklung der Innovationsforschung hinsichtlich der spezifischen Bedingungen und Mechanismen der Verwaltungsinnovation zu leisten.

Anmerkungen

- 1 Die Autorin ist Mitarbeiterin im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Der Beitrag gibt ausschließlich ihre persönliche Auffassung wieder.
- 2 Die in Folge der in 2015 und 2016 gestiegenen Asylzahlen teilweise offenbarte Überlastung im deutschen Asylsystem wird in diesem Artikel aufgrund des Wiedererkennungswertes – dem allgemeinen Sprachgebrauch folgend – unter dem Begriff „Flüchtlingskrise“ zusammengefasst. Zu berücksichtigen ist, dass dieser Begriff kritisch diskutiert wurde, unter anderem dahingehend, dass die politische Verantwortung – auch auf europäischer Ebene (Schimmelfennig, 2015, S. 10) – unzureichend im Begriff widerspiegelt werden.

Literatur

- BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) (2017). *Integriertes Flüchtlingsmanagement*. Verfügbar unter: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/broschuere-integriertes-fluechtlingsmanagement.pdf?__blob=publicationFile [15. Dezember 2019].
- BAMF (2019a). *Umbrüche*. Verfügbar unter: <https://www.bamf.de/DE/Behoerde/Chronik/chronik-node.html> [15. Dezember 2019].
- BAMF (2019b). *Widerrufsprüfungen für 2019 fristgerecht erledigt*. Verfügbar unter: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/20200113-bamf-widerrufspruefungen.html?nn=282600> [15. Dezember 2019].
- BAMF (2019c). *Das BAMF als Teil der deutschen Sicherheitsarchitektur*. Verfügbar unter: <https://www.bamf.de/DE/Themen/Sicherheit/Sicherheitsarchitektur/sicherheitsarchitektur-node.html> [15. Dezember 2019].
- BAMF (2019d). *Digitalisierungsagenda 2020*. Verfügbar unter: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Digitalisierung/broschuere-digitalisierungsagenda-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=11 [7. Dezember 2020].

- BAMF (2019e). *Leitbild*. Verfügbar unter:
<https://www.bamf.de/DE/Behoerde/Leitbild/leitbild-node.html> [15. Dezember 2019].
- BAMF (2019f). *BAMF gewinnt eGovernment-Preis mit Blockchain-Projekt*. Verfügbar unter:
<https://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2019/20190529-egovernment-blockchain.html> [15. Dezember 2019].
- BAMF (2019g). *Stellungnahme des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge zur Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestags am 06.05.2019*. Verfügbar unter:
<https://www.bundestag.de/resource/blob/640074/49d68fe52c2feb3cb0e7f8b675cb91d/19-4-266-E-data.pdf> [7. März 2021].
- BAMF (2020a). *Aktuelle Zahlen. Dezember 2020*. Verfügbar unter:
<https://www.bamf.de/DE/Themen/Statistik/Asylzahlen/AktuelleZahlen/aktuellezahlen-node.html> [6. Februar 2021].
- BAMF (2020b). *Aufgaben des BAMF*. Verfügbar unter:
<https://www.bamf.de/DE/Behoerde/Aufgaben/aufgaben-node.html> [16. März 2020].
- BAMF (2020c). *Erste Bund-Länder-Tagung Asyl und Rückkehr*. Verfügbar unter:
<https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2019/20190306-am-bltar.html?nn=282388> [16. März 2020].
- BAMF (2020d). *Jahresrückblick 2018. Innenausschuss informiert sich über Arbeit des BAMF*. Verfügbar unter:
https://www.bamf.de/SharedDocs/Dossiers/DE/jahresrueckblick-2018.html?cms_docId=355198 [16. März 2020].
- BAMF (2020e). *BAMF unterstützt Bundesagentur für Arbeit*. Verfügbar unter:
<https://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/20200409-bamf-ba-kurzarbeit.html> [16. Mai 2020].
- BAMF (2020f). *IT-Labor*. Verfügbar unter:
<https://www.bamf.de/DE/Themen/Digitalisierung/ITLabor/itlabor> [15. Dezember 2020].
- Barney, Jay B. (1991). Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. *Journal of Management*, 17 (1), 99-120.
- Bathelt, Harald & Depner, Heiner (2003). Innovation, Institution und Region: Zur Diskussion über nationale und regionale Innovationssysteme. *Erkunde*, 57 (2), 126-143.
- BMI (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat) (2019a). *Fragen und Antworten zum Entwurf des „Geordnete Rückkehr Gesetzes“*. Verfügbar unter:
<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/faqs/DE/themen/migration/rueckkehr/geordnete-rueckkehr-gesetz.html> [15. Dezember 2019].
- BMI (2019b). *Anker-Einrichtungen sind Erfolgsmodell*. Verfügbar unter:
<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2019/07/20190731-bilanz-1-jahr-ankerzentren.html> [15. Dezember 2019].
- Bogumil, Jörg, Kuhlmann, Sabine & Proeller, Isabella (2017). Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise. In Jörg Bogumil, Sabine Kuhlmann & Isabella Proeller (Hrsg.), *Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise* (S. 7-26), Baden-Baden: Nomos-Verlag.
- Bogumil, Jörg, Burgi, Martin, Kuhlmann, Sabine, Hafner, Jonas, Heuberger, Moritz & Krönke, Christoph (2018). *Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System*. Nomos-Verlag.
- Bott, Jutta (2013). *Die Wirkung von Macht auf Innovationen innerhalb einer öffentlichen Verwaltung*. Kassel: Kassel university press GmbH.
- Braun-Thürmann, Holger (2005). *Innovation*. Bielefeld: transcript Verlag.
- Bright, David S. & Godwin, Lindsey N. (2010). Encouraging Social Innovation in Global Organizations: Integrating Planned and Emergent Approaches. *Journal of Asia-Pacific Business*, 11, 179-196.
- Brüggemeier, Martin (2017). Was treibt Verwaltungsinnovation? Wissenschaft als Ersatz für fehlenden Wettbewerb. *Verwaltung und Management*, 23 (2), 59-68.
- Bund, Eva, Gerhard, Ulrike, Hölscher, Michael & Mildenerberger, Georg (2015). A Methodological Framework for Measuring Social Innovation. *Historical Social Research*, 40 (3), 48-78.

- Bundesregierung (2015). *Gesamtkonzept im Kabinett. Kanzleramt koordiniert Flüchtlingspolitik*. Verfügbar unter:
<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/10/2015-10-07-kabinettkoordinierungskonzept-fluechtlinge.html> [15. Dezember 2019].
- Clifford, Donald K. & Cavanagh, Richard E. (1985). *The Winning Performance: How America's High Growth Midsize Companies Succeed*. New York: Bantam.
- Coccia, Mario (2018). An introduction to the theories of institutional change. *Journal of Economics Library*, 5 (4), 337-344.
- Doppler, Klaus & Lauterburg, Christoph (2014). *Change Management. Den Unternehmenswandel gestalten*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Emerson, Jed (2000). Social Return on Investment. *Making Waves*, 11 (2), 10-14.
- Erler, Gisela & Gottstein, Margit (2017). *Lehren aus der Flüchtlingspolitik 2014 bis 2016. Überlegungen für die übergreifende Kommunikation, Koordination und Kooperation*. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
- Fraunhofer-Gesellschaft (2004). „Deutschland innovativ“. Verfügbar unter:
<http://www.bundesregierung.de/Anlage661614/Innovationsmodell+Fraunhofer-Gesellschaft.pdf> [15. Dezember 2019].
- Gillwald, Katrin (2000). *Konzepte sozialer Innovation. Querschnittsgruppe Arbeit und Ökologie*. Berlin: WZB.
- Grote, Janne (2018). *Die veränderte Fluchtmigration in den Jahren 2014 bis 2016: Reaktionen und Maßnahmen in Deutschland*. Working Paper 79 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Hassel, Anke & Lütz, Susanne (2010). Durch die Krise aus der Krise? Die neue Stärke des Staates. *dms – der moderne staat*, 3 (2), 251-271.
- Hill, Hermann (2016). *Innovationsmanagement in der Verwaltung*. Verfügbar unter:
<https://www.uni-speyer.de/files/de/Lehrstühle/Hill/Aktuelles/InnovationsmanagementinderVerwaltung.pdf> [31. Januar 2020].
- Hill, Hermann (2019). Innovation zwischen Pragmatismus und Verzauberung. *Speyerer Arbeitsheft*, 233, 7-19.
- Hofbauer, Reinhard (2016). Soziale Innovation als neues Leitbild für die soziale Entwicklung? *Zeitschrift für Zukunftsforschung*, 5 (1), 5-23.
- Howaldt, Jürgen, Kopp, Ralf & Schröder, Antonius (2014). *Erklärung „Soziale Innovation in Deutschland“*. Verfügbar unter:
http://www.sfs.tu-dortmund.de/cms/Medienpool/small_publications/Erklaerung_Soziale_Innovationen.pdf [15. Februar 2020].
- Howaldt, Jürgen & Schwarz, Michael (2010). Social Innovation: Concepts, research fields and international trends. In Klaus Henning & Frank Hees (Hrsg.), *Studies for Innovation in a Modern Working Environment – International Monitoring (Vol. 5)*. Aachen: Eigenverlag.
- Hutter, Michael, Knoblauch, Hubert, Rammert, Werner & Windeler, Arnold (2015). Innovation Society Today. The Reflexive Creation of Novelty. *Historical Social Research*, 40 (3), 30-47.
- Jungmann, Robert, Baur, Nina & Ametowobla, Dfiza (2015). Grasping Processes of Innovation Empirically. A Call for Expanding the Methodological Toolkit. An Introduction. *Historical Social Research*, 40 (3), 7-29.
- Malik, Fredmund (2014). *Führen Leisten Leben. Wirksames Management für eine neue Welt*. Frankfurt/New York: Campus.
- Mergel, Ines (2019). Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung. *dms – der moderne staat*, 12 (1), 162-171.
- Müller, Susan, Lurtz, Kathrin, Rüede, Dominik, Kopf, Hartmut & Russo, Peter (2013): *Mechanismen Sozialer Innovationen I: Entstehung, Entwicklung und Verbreitung*. Oestrich-Winkel: World Vision Center for Social Innovation.
- Müller, Verena, Rosenbusch, Nina & Bausch, Andrea (2013). Success Patterns of Exploratory and Exploitative Innovation: A Meta-Analysis of the Influence of Institutional Factors, *Journal of Management*, 39 (6), 1606-1636.

- Nationaler Normenkontrollrat (2017). *Anmerkungen zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung: Schlussfolgerungen aus der Flüchtlingskrise für die Handlungs- und Zukunftsfähigkeit von Staat und Verwaltung*. Berlin: Nationaler Normenkontrollrat.
- OECD (Organization for Economic Co-Operation and Development) (2018). *Observatory of Public Sector Innovation (OPSI), Public Consultation on a Draft Declaration on Public Sector Innovation*. Verfügbar unter: <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2018/11/Innovation-Declaration-EN-1.pdf> [02. Juni 2020].
- OECD & EUROSTAT (2005). *The Measurement of Scientific and Technological Activities. Oslo Manual. Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*. Paris: OECD.
- Placzek, Detlef (2019). Management der Flüchtlingskrise in Rheinland-Pfalz, *dms – der moderne staat*, 12 (1), 190-193.
- Richter, Markus (2017). IT in jedem Fachbereich zur Führungsaufgabe machen. *Innovative Verwaltung*, 39 (6), 15-17.
- Schimmelfennig, Frank (2015). Von Krise zu Krise: versagt die EU in der Flüchtlingspolitik? *Wirtschaftsdienst: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 95 (10), 650-651.
- Seelos, Christian & Mair, Johanna (2012). Innovation Is Not the Holy Grail. It is time to move from innovation as an ideology to innovation as a process. *Stanford Social Innovation Review*, Fall 2012, 44-49.
- Silberbach, Ulrich (2019). Der öffentliche Dienst: „Altbacken“ und „Auffangbecken“ oder „Macher“ und „Manager“? *dms – der moderne staat*, 12 (1), 172-175.
- Stern, Thomas & Jaberg, Helmut (2010). *Erfolgreiches Innovationsmanagement. Erfolgsfaktoren – Grundmuster – Fallbeispiele*. Wiesbaden: Gabler-Verlag.
- Teece, David J. (2009). *Dynamic Capabilities and Strategic Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Verworn, Birgit & Herstatt, Cornelius (2007). Bedeutung und Charakteristika der frühen Phasen des Innovationsprozesses. In Cornelius Herstatt & Birgit Verworn (Hrsg.). *Management der frühen Innovationsphasen* (S. 3-19). Wiesbaden: Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler, GWV Fachverlage GmbH.
- Wydra, Sven & Leimbach, Timo (2015). Integration von Industrie- und Innovationspolitik: Beispiele aus den USA und Israel und Ansätze der neuen EU-Industriepolitik, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 84 (1), 121-134.
- Zapf, Wolfgang (1989). Über soziale Innovation, *Soziale Welt* 40 (1-2), 170-183.

Anschrift der Autorin:

Eva Bund, M.A., Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Bayreuther Str. 1, 90490 Nürnberg, E-Mail: eva.bund@bamf.bund.de.