

2. Zusammenfassung – Executive Summary

1) Fragestellung

Das Projekt *„Führung in der digitalisierten öffentlichen Verwaltung – Social Labs & Tools für die demokratische Verwaltungskultur von heute“* (FührDiV) hatte zum Ziel, in sieben ausgewählten Pilotverwaltungen die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung durch ein aktives, mitbestimmungs- und beteiligungsorientiertes Veränderungsmanagement voranzutreiben. FührDiV wurde im Rahmen der Initiative „Neue Qualität der Arbeit (IN-QA)“ durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) gefördert. Untersucht wurde (1.) zu welchen direkt sicht- und messbaren Ergebnissen (Output) die Projektaktivitäten geführt haben, (2.) welche Veränderungen Führungskräfte und Mitarbeiter*innen nach Umsetzung der Modellvorhaben bei sich selbst wahrnehmen (Outcome) und (3.) welche organisationalen Rahmenbedingungen förderlich bzw. hinderlich waren, um die Projektziele zu erreichen.

2) Forschungsdesign

Das Evaluationsvorhaben ist formativ angelegt, d. h. nach jedem Evaluationsschritt wurden die Zwischenergebnisse an den Auftraggeber rückgekoppelt, um ggf. Korrekturen im Projektablauf vornehmen zu können. Das Forschungsdesign ist qualitativ ausgerichtet, so dass wir auf die Besonderheiten und Eigenheiten jeder Organisation eingehen konnten. Die Daten zu den Themenfeldern Personal, Führung, Kommunikation und Organisation wurden in Form von Gruppendiskussionen mit den Projektgruppen in den Pilotverwaltungen am Anfang, in der Mitte und am Ende der Projektlaufzeit erhoben. Ergänzt wurde die Erhebung durch eine Online-Befragung zu den Projektergebnissen, an der sich insgesamt 50 Mitglieder aus den FührDiV-Projektgruppen in den Pilotverwaltungen beteiligten.

3) Ausgangslage in den Pilotverwaltungen

Zu Beginn des Projekts FührDiV wiesen die Pilotverwaltungen mehrheitlich einen niedrigen Digitalisierungsstand auf. Digitale Arbeitsformen werden zwar zunehmend eingesetzt, um räumlich und zeitlich flexibel arbeiten zu können. Sie sind aber häufig immer noch besonders begründungsbedürftig, gelten als eine Ausnahme und sind zum Teil nur für spezifische Beschäftigtengruppen offen. Digitale Kommunikation in der Verwaltung beschränkt

sich weitgehend auf E-Mail-Verkehr. Neue Kommunikationsmedien wie Social Media oder Instant Messenger werden bis auf wenige Ausnahmen nicht genutzt.

Bei den Beschäftigten der Pilotverwaltungen gibt es sowohl optimistische als auch pessimistische Haltungen gegenüber der Digitalisierung. Die Führungskräfte in den Pilotverwaltungen sehen sich selbst noch nicht ausreichend auf den digitalen Wandel vorbereitet und können damit ihrer Rolle als Change Agents für die digitale Transformation nicht gerecht werden. Verbindliche Werte und Prinzipien zum Themenfeld Digitalisierung sind in keiner Pilotverwaltung vorhanden. Selbst über das Vorhandensein allgemeiner Leitlinien und Werte herrscht in den Projektgruppen Unsicherheit. Organisationslernen, Innovationen und Wissensmanagement finden bisher nur sehr eingeschränkt oder gar nicht statt.

4) Ergebnisse

In allen sieben Pilotverwaltungen wurden unter dem Dach des Projekts FührDiV verschiedene Digitalisierungsvorhaben durchgeführt. Die Ergebnisse des Projekts lassen sich sowohl auf der quantitativen (Output) als auch auf der qualitativen (Outcome) Ebene nachweisen. Auf der quantitativen Ebene manifestieren sich die Projektergebnisse in einer Vielzahl von

- Maßnahmen, die in den Pilotverwaltungen durchgeführt wurden (Nutzung von Methoden des agilen Projektmanagements (Design-Thinking, World-Café, Barcamp), Einrichtung von ‚Innolabs‘ (Räume für kreative Workshop und Meetings und Benennung von ‚Innolotsen‘)),
- Produkten, die erarbeitet wurden (z. B. Leitfäden und Handlungshilfen zum „Arbeiten in virtuellen Teams“ oder Dienstvereinbarungen zum flexiblen Arbeiten/Rahmen-Dienstvereinbarungen zur Gestaltung des digitalen Wandels, Toolbox zur Strategischen Personalplanung, INQA-Checks für die öffentliche Verwaltung für die Themen Führung, Wissen & Kompetenz sowie Gesundheit),
- Aktivitäten (Vorträge, Projektgruppentreffen, Workshops, Netzwerktreffen), die innerhalb der einzelnen Pilotverwaltungen stattgefunden haben, zum Teil aber auch von allen Pilotverwaltungen gemeinsam unternommen wurden.

Durch die Aktivitäten, Maßnahmen und erarbeiteten Produkte konnten in den Pilotverwaltungen strukturelle Innovationen sowohl mit Blick auf die Aufbauorganisation (z. B. die Einführung eines dualen Betriebssystems und die Bearbeitung von Digitalisierungsvorhaben in einer Matrixstruktur) als

auch hinsichtlich der Ablauforganisation (z. B. Dienstvereinbarungen zur Regelung der Ausgestaltung digitaler Arbeitsformen oder partizipative Veranstaltungsformate wie Barcamps und Design-Thinking-Workshops) erzielt werden.

Auf der *Outcome-Ebene* (Wirkungen bei Führungskräften und Beschäftigten) können folgende Ergebnisse konstatiert werden:

- Das Thema ‚Digitalisierung‘ wurde erfolgreich in den Pilotverwaltungen platziert – und zwar nicht als ein reines Technologie-Thema, sondern als ein Thema, das zwingend die Zusammenschau von Führung, Personal, Organisation und Technik verlangt;
- Wissensvermittlung (z. B. zum Thema Agilität) fand im Rahmen unterschiedlicher Qualifizierungsformate statt.
- Zum Erkenntnisgewinn gehört auch die Einsicht, dass sich agile Formen der Arbeitsgestaltung vor allem für kreative und innovative Problemlösungen in klar abgegrenzten Projekten eignen, nicht jedoch für die Durchführung von standardisierten Routine-Aufgaben.
- Die Beschäftigten wurden für Chancen und Herausforderung der Digitalisierung sensibilisiert.
- Es wurde ein Bewusstsein für die Möglichkeiten von Veränderungen geschaffen – nicht nur auf Ebene der Beschäftigten, sondern auch und gerade auf Ebene der Führungskräfte. Dass ‚Digitalisierung Chefsache ist‘, bedeutete für die Pilotverwaltungen des Projekts FührDiV Führungskulturen kritisch zu reflektieren und Anforderungen an Führungsleitbilder in einer Verwaltung 4.0 zu formulieren.
- Durch das Projekt wurde in den Pilotbehörden – zumindest in Teilbereichen – ein kultureller Wandel eingeleitet. Mit FührDiV als Reallabor für die Arbeitswelt 4.0 gelang es, Kreativität freizusetzen, Interesse an der Entwicklung digitaler Innovationen zu wecken, Impulse für den Erwerb digitaler Kompetenzen zu setzen sowie neue Lernformen und -orte auszuprobieren.
- Der kulturelle Wandel manifestiert sich auch darin, dass neue Kommunikations- und Interaktionsformen, die hierarchische Entscheidungswege punktuell aufbrechen und zu schnelleren Entscheidungen und mehr Eigenverantwortung der Beschäftigten führen, als wichtig erachtet wurden.
- Das Projekt eröffnete Raum für die Erprobung innovativer Führungs- und Teamrollen und ermöglichte die Anwendung neuer Kommunikationstechnologien.

- Es wurde ein Bewusstsein dafür geschaffen, dass Beteiligung ein zentraler Erfolgsfaktor für Digitalisierungsprozesse ist. Beteiligung meint die frühzeitige Einbindung und Mitwirkung von Personalrat, Führungskräften und Beschäftigten.
- Die beteiligten (Gesamt-)Personalräte haben sich mit ihrem spezifischen Wissen über Personal und Veränderungsprozesse eingebracht; zugleich konnten sie im Rahmen verschiedener Qualifizierungsformate neues Fachwissen erarbeiten, um sich noch besser zu Digitalisierung positionieren zu können.

Die Projektabschlussveranstaltung war noch nicht lange vergangen, als die Corona-Krise, die allen die Notwendigkeit von digital erreichbaren öffentlichen Einrichtungen und Dienstleistungen eindrucklich vor Augen geführt hat, ihren Lauf nahm. Es ist vor diesem Hintergrund zu erwarten, dass das Projekt FührDiv mit seinen Themen Führung, Personal, Organisation und Technik auch langfristige Wirkung (impact) zeigen wird und seine Effekte deutlich über die eigentliche Zielgruppe – ausgewählte Bereiche in Pilotverwaltungen – hinausgehen werden.

5) Implementationshindernisse

Ressourcenknappheit: Viele Gründe, die die FührDiV-Modellvorhaben erschwerten, waren *nicht* digitalisierungsspezifisch: Als kritisch erwies sich zum einen eine mangelhafte finanzielle, personelle und zeitliche Ressourcenausstattung. Die Projektteams mussten die Reformprojekte meist ohne zusätzliche nennenswerte Ressourcen stemmen, was die Motivation der Beschäftigten und die Dynamik der Projekte mitunter hemmte.

Fehlende Unterstützung der Führungsebene: Als problematisch erwies sich in manchen Pilotverwaltungen eine fehlende Unterstützung durch die mittlere, in einem Fall aber auch durch die obere Führungsebene. Diese Blockadehaltungen sind ein typisches Problem bei Organisationsreformen. Wichtig für zukünftige Digitalisierungsvorhaben ist es deshalb, die Ursachen der ablehnenden Haltung der mittleren Führungsebene zu verstehen: Führungskräfte waren skeptisch, weil sie befürchteten, mit ihren Teams aufgrund der Ressourcenknappheit die regulären Arbeitsaufgaben nicht zu bewältigen zu können. Weiterhin zeigten sie sich reserviert gegenüber den Digitalisierungsprojekten, weil ihnen der Kompass fehlte: Wohin steuert die digitale Verwaltung und welche Veränderungen ergeben sich hieraus für meine Führungsaufgaben? Durch diese Evaluationsergebnisse wurde deutlich, dass Projekte wie FührDiV, die Führungskräfte und Führungsaufgaben in der Ver-

waltung 4.0 in den Mittelpunkt rücken, von zentraler Bedeutung für das Gelingen der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung sind.

Datenschutz: Der Datenschutz erwies sich als ein großes Implementationshindernis. Hemmend waren dabei weniger die datenschutzrechtlichen Vorgaben per se, sondern die Unwissenheit der Projektverantwortlichen über datenschutzrechtliche Vorgaben. Die Unsicherheit darüber, was datenschutzrechtlich zulässig ist und was nicht, erlaubte es Akteuren wiederum, den Datenschutz als ein strategisches Argument ins Feld zu führen, um Veränderungen abzublocken. So war ein vielgehörtes Argument gegenüber mobilem Arbeiten, dass dies ‚grundsätzlich‘ aus ‚datenschutzrechtlichen Gründen‘ in der öffentlichen Verwaltung überhaupt gar nicht möglich ist.

6) Erfolgsfaktoren

Motivation und Engagement der Beschäftigten: Die Motivation der Beschäftigten war ein zentraler Grund, weshalb die Digitalisierungsprojekte der Pilotverwaltungen trotz suboptimaler Voraussetzungen Erfolge erzielten. Besonders positiv wurden Veranstaltungsformate bewertet, in denen sich die Mitarbeiter*innen direkt mit ihren Anregungen und Ideen einbringen konnten.

Digitalisierung mitbestimmungs- und beteiligungsorientiert gestalten: Ein mitbestimmungs- und beteiligungsorientiertes Projektmanagement ermöglicht es, sowohl das Gestaltungswissen des Personalmanagements als auch das der Interessenvertretung bei der Planung und Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben zu nutzen. Die Gestaltung der digitalisierten Verwaltung ist auch für viele Personalräte noch ein neues Handlungsfeld, die Prozessbegleitung von FührDiV unterstützte die Interessenvertretung bei der Aneignung von Digitalisierungswissen und digitalen Kompetenzen sowie bei der Entwicklung von Positionen. Für das Personalmanagement bot FührDiV eine Gelegenheit, den Austausch mit der Interessenvertretung zu intensivieren und zusätzliche Kommunikationskanäle zur Mitarbeiterschaft zu schaffen.

7) Handlungsempfehlungen

Die Handlungsempfehlungen der vorliegenden Evaluation richten sich an a) die Verantwortlichen für Personal und Organisation in der öffentlichen Verwaltung, b) die Akteure der Politik sowie c) die Akteure der Interessenvertretung.

a) ***Ansatzpunkte für die Personal- und Organisationsentwicklung***

- Handlungsfeld Personal: Stärkung der Eigenverantwortung und der digitalen Kompetenzentwicklung *aller* Beschäftigten, um De-Professionalisierungstendenzen möglichst zu vermeiden, flexible Arbeitsformen so ausgestalten, dass sie zwar auf die Wünsche der Beschäftigten eingehen, jedoch auch Schutz vor der Entgrenzung zwischen Arbeit und Freizeit bieten.
- Handlungsfeld Führung: An die Stelle von Vorgaben und Kontrolle sollte ein wert- und dialogorientierter Führungsstil treten, Förderung der Bereitschaft zur Veränderung der Führungshaltung.
- Handlungsfeld Kommunikation: Kommunikation so ausrichten, dass Selbststeuerung und Selbstorganisation der Beschäftigten gefördert werden, Experimentierräume für reale Begegnungen und kreatives Arbeiten schaffen.
- Handlungsfeld Organisation: Motor für die Gestaltung der digitalen Transformation ist die Verankerung eines kollektiven „agilen Mindsets“. Dies kann mit Instrumenten des normativen Managements wie Leitlinien und Dienstvereinbarungen, aber auch mit Strukturelementen zur Verbindung der agilen Arbeitswelt und der klassischen Hierarchie (z. B. dem dualen Betriebssystem) gelingen.

b) ***Ansatzpunkte für die Politikgestaltung***

- Anreize für Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung schaffen, z. B. durch eine intensiviertere und auf die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung ausgerichtete Projektförderung im Rahmen der INQA Initiative
- Anpassung der Laufbahnsysteme der öffentlichen Verwaltung an die digitalisierte Arbeitswelt durch eine verbesserte vertikale und horizontale Durchlässigkeit
- Digitalisierungsrelevante Aspekte in Ausbildungsinhalte integrieren (neue Lehrinhalte (Digitalkompetenz), neue Lehr- und Lernmethoden, digitalkompetentes Lehrpersonal)

c) ***Ansatzpunkte für die Interessenvertretung***

- Digitalisierungsvorhaben vonseiten der Mitbestimmung aktiv mitgestalten, u. a. durch Dienstvereinbarungen, kollaborative Formate auf Projektbasis und digitalen Kompetenzerwerb für Personalräte
- Förderung digitaler Kompetenzen durch lebenslanges Lernen (Digitalisierungsbedingte Qualifizierungsbedarfe erheben, tarifliche Möglichkeiten zum lebenslangen Lernen nutzen)
- Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung auf tariflicher Ebene gestalten und gemeinsame Standards guter digitaler Arbeit entwickeln