

7. Implementationshindernisse und Erfolgsfaktoren

7.1 Digitalisierung? Geht bei uns nicht! – Hindernisse und Herausforderungen auf dem Weg zur Digitalisierung

In der Abschlussevaluation wurden die Projektgruppenmitglieder auch danach befragt, welche Bedingungen aus ihrer Sicht die Durchführung von Digitalisierungsprojekten behindern. Die folgenden vier Implementationshürden wurden dabei in allen Pilotverwaltungen immer wieder benannt: Investitionskosten („Wir können uns das nicht leisten!“), Arbeitsbelastung („Wir haben keine Zeit!“, „Wer soll das machen?“), Desinteresse der Führung („Meine Führungskraft unterstützt das nicht!“) und Datenschutz („Geht nicht, Datenschutz, Sie wissen schon ...“).

Wir haben keine Ressourcen – wir können die Investitionen nicht bezahlen!

Verwaltungsdigitalisierung ist mit Investitionskosten verbunden. Diese stellen vor allem die unteren Verwaltungsebenen (Kommunen, Landkreise) vor große Herausforderungen. Zwar hat der Bund beispielsweise im Kontext des E-Government-Gesetzes und des Online-Zugangsgesetzes (OZG) Investitionsmittel für Kommunen bereitgestellt, doch die Kommunen können diese Mittel aufgrund von Fachkräftemangel und der komplexen administrativen Regelungen häufig gar nicht abrufen. Dieses Problem wird in der politischen Arena seit geraumer Zeit diskutiert, ist aber immer noch ungelöst.

In den sieben Pilotverwaltungen des FührDiV-Projektes ging es weder um E-Government im eigentlichen Sinne noch um die Umsetzung des Online-Zugangsgesetzes oder die flächendeckende Umsetzung großer IT-Vorhaben. Bei den Investitionskosten im Kontext des FührDiV-Projekts ging es zu meist um basale Formen der Digitalisierung, u. a. die Ausstattung der Beschäftigten mit Notebooks und Smartphones – die aber die betroffenen Pilotverwaltungen vor nicht minder große Herausforderungen stellten. So hat eine der sieben Pilotverwaltungen zu Beginn des FührDiV-Projektes eine Online-Mitarbeiter*innen-Befragung durchgeführt, die ergab, dass sich die Mitarbeiter*innen insbesondere verbesserte Möglichkeiten zum mobilen Arbeiten wünschen. Wohlgermerkt: Es ging nicht um die *Einführung* von mobilem Arbeiten, denn die ist in dieser Dienststelle für viele Beschäftigten im Außendienst ein ‚Muss‘. Ziel war vielmehr die Erleichterung der Arbeit

durch entsprechende IT. Bislang müssen Beschäftigte im Außendienst zur Dokumentation ihrer Tätigkeit immer wieder zurück in die Dienststelle, da die entsprechende Hard- und Software für mobiles Arbeiten fehlt (um etwa von unterwegs auf sicher verschlüsselte Akten der Dienststelle zugreifen zu können). Es entstehen überflüssige Wegzeiten, die die Beschäftigten als zusätzliche Belastung empfinden. Die Diskussion um das Arbeiten in der Verwaltung 4.0 empfanden die Beschäftigten zum Teil als Hohn: In ihrer Dienststelle war noch nicht einmal der Sprung in die Arbeitswelt 2.0 bewältigt – die Themenfelder der Verwaltung 4.0 schienen nichts mit ihrer eigenen Realität zu tun zu haben.

Neben der effizienteren Abwicklung der Außendiensttätigkeiten würde ein verbessertes mobiles Arbeiten für viele der Mitarbeiter*innen auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtern (s. auch: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2019). Aus Sicht der öffentlichen Verwaltung wäre die Steigerung der Arbeitgeberattraktivität ein positiver Nebeneffekt – Digitalisierung könnte so mittelfristig auch einen Beitrag zur Bewältigung des Fachkräftemangels leisten. In der betreffenden Pilotverwaltung wurde jedoch verbessertes mobiles Arbeiten gar nicht erst als ein mögliches Projektziel in die engere Auswahl genommen, zum einen, weil der Personalrat dagegen war, zum anderen da signalisiert wurde, dass die Dienststelle entsprechende Investitionen nicht tätigen kann.

Zu wenig Zeit, zu wenig Personal und keine Freiräume für die Projektdurchführung!

„Wenn ich gewusst hätte, wie das abläuft, hätte im Januar 2017 die Gefahr bestanden, dass wir uns dem verweigert hätten. [...] mit Blick auf die Ressourcen hätte echt die Gefahr bestanden, zu sagen, sucht euch jemand anders. Zumindest eine halbe freigestellte Projektleitung wäre gut gewesen oder jemand der einen in der [alltäglichen Arbeit] ersetzt oder sowas in der Richtung“ (PV 7).

„Die, die in den Bereichen saßen, die waren ausgelastet und dieses Projekt war immer noch ein Add-On“ (PV 1).

Die Erfahrung, dass das FührDiV-Projekt ein zusätzliches Projekt war, das ohne Entlastung von anderen Aufgaben zu bearbeiten war, teilen viele der Projektgruppenmitglieder. Den Pilotverwaltungen mangelte es nicht nur an finanziellen Mitteln für technische Innovationen, sondern auch an Zeit und Personal, um den Projektgruppenmitgliedern Freiräume für die Projektdurchführung zu gewähren.

„Wenn man es richtig machen will, muss da Geld reingesteckt werden. Und das ist wohl auch der Hauptgrund gewesen, warum man es hier nicht so gemacht hat. Weil es nämlich auch 'ne finanzielle Frage ist.“

Dieses Zitat stammt nun *nicht* von einer Führungskraft, die sich nach langem Überlegen aus finanziellen Gründen *gegen* die Teilnahme am FührDiV-Projekt entschieden hat. Das Zitat ist viel älter und wurde im Kontext der Evaluation des Neuen Steuerungsmodells, des großen Verwaltungsmodernisierungsvorhabens der 1990er-Jahre, geäußert (Grohs, 2012). Das Neue Steuerungsmodell war insbesondere mit der Hoffnung auf mehr Effizienz im öffentlichen Sektor verbunden. Anstatt jedoch Effizienzgewinne verbuchen zu können, machten damals viele Reformverantwortliche die Erfahrung, dass die Einführung von Modernisierungsmaßnahmen zunächst einmal mit nicht unerheblichen Mehrkosten verbunden ist. In vielen Kommunen wurde der Modernisierungsprozess abgebrochen, weil Reformmodelle nur halbherzig implementiert wurden und nicht die erhofften Effekte brachten.

In Anbetracht der angestrebten digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung stellt sich die Frage, welche Lehren aus der Einführung des neuen Steuerungsmodells gezogen wurden. Erneut wird versucht, eine grundlegende Reform der öffentlichen Verwaltung während des ‚normalen Betriebsablaufs‘ zu realisieren, ohne entsprechende finanzielle, personelle und zeitliche Ressourcen bereitzustellen. Erneut stellt sich die Frage, ob die Implementationsverantwortlichen in den Dienststellen vor Ort den langen Atem bewahren werden, um Reformen zu Ende zu bringen. Das Neue Steuerungsmodell gilt als eine stecken gebliebene Reform, deren Bilanz als äußerst ambivalent bewertet wird (Bogumil et al., 2007; Holtkamp, 2008). Gerade deshalb lohnt es sich, die damals gemachten Implementationsfehler – Durchführung einer grundlegenden Reform im normalen Betriebsablauf ohne Bereitstellung entsprechender Ressourcen sowie die mangelnde Berücksichtigung der Eigeninteressen von Entscheidungsträger*innen innerhalb der Verwaltung – noch einmal in Erinnerung zu rufen.

„Meine Führungskraft unterstützt das nicht ...“

„Desinteresse oder mangelnde Unterstützung durch die oberste Führungsebene bzw. durch die direkten Vorgesetzten“ war in der abschließenden Online-Umfrage eine weitere sehr häufig gegebene Antwort auf die Frage, was den Prozess der Digitalisierung in der eigenen Dienststelle erschwerte. Das Desinteresse und die mangelnde Unterstützung durch die oberste Führungsebene bzw. durch direkte Vorgesetzte wurden von den Projektgruppenmitgliedern als noch größere Hürde angesehen als Widerstand und Desinteresse aufseiten der Beschäftigten. Was zunächst wie ein überraschendes und unerwartetes Ergebnis klang, wurde in den anschließend durchgeführten Gruppendiskussionen kontextualisiert und dadurch plausibel gemacht. Die Projekt-

gruppenmitglieder wurden vielfach mit der Erfahrung konfrontiert, dass die mittlere Führungsebene Digitalisierungsvorhaben ablehnend bzw. reserviert gegenübersteht, weil die Verwaltungsleitung hierfür keine adäquaten Zeit- oder Personalressourcen bereitstellte. Aus Sorge, dass ihr Team das reguläre Arbeitspensum nicht mehr schaffen kann, lehnten sie Veränderungsmaßnahmen ab. Zum Teil legten Führungskräfte auch ein Veto ein oder signalisierten doch zumindest Missbilligung, wenn Beschäftigte sich freiwillig für die Mitarbeit in Digitalisierungsprojekten meldeten.

Nicht immer sind aber fehlende Ressourcen die Ursache für fehlende Veränderungsbereitschaft von Führungskräften. Zum Teil fehlt auch schlicht eine Digitalisierungsstrategie, wie das folgende Zitat deutlich macht:

*„[Die Mitarbeiter*innen] wollten das machen, hatten viele Ideen und haben diese gesammelt. Wir kamen aber nicht weiter, denn uns fehlte an manchen Stellen eine Entscheidung, das dann auch umzusetzen. Die Entscheidung haben wir aber nicht bekommen, weil die Strategie noch nicht da war. Die Verwaltungsführung hat gesagt, sie möchte das jetzt noch nicht entscheiden, da sie noch Klärungsbedarf hat. [...] Damit war das erste Jahr irgendwie vergeudet bzw. verschenkt. Wir haben uns zwar damit befasst, aber uns fehlten anfangs Entscheidungen, sonst wären wir viel weiter gewesen.“*
(PV 5).

Das Zitat zeigt, dass Führungskräfte in der mittleren Ebene und auch die Verwaltungsleitung nicht quasi-natürliche Change Agents im Digitalisierungsprozess sind. Auch für sie gilt, dass die Vision einer Verwaltung 4.0 erst einmal sehr vage bleibt und es neuen Wissens und aktiver Auseinandersetzung bedarf, um diese Vision in konkrete Strategien und damit verbundene Instrumente und Maßnahmen zu übersetzen.

„Geht nicht, Datenschutz, Sie wissen schon ...“

Als eine vierte Implementationshürde wurde schließlich der Datenschutz benannt. In der Tat sind in Deutschland die Datenschutzregeln strikter als in den europäischen Nachbarstaaten. Zugleich ist auch das Misstrauen der Bürger*innen gegenüber dem Staat stärker ausgeprägt und viele haben große Bedenken, zur ‚gläsernen Bürger*in‘ zu werden (Martini, 2017).

Ein sorgsamer Umgang mit Daten ist zweifelsohne eine zentrale Voraussetzung für eine gelingende Digitalisierung von Staat und öffentlicher Verwaltung. Zudem sind die Befürchtungen gegenüber einem Daten sammelnden Staat vor dem Hintergrund historischer Erfahrungen und den aktuellen Entwicklungen in autokratischen Staaten in Teilen nachvollziehbar. In den Diskussionen der Projektgruppenmitglieder wurde jedoch deutlich, dass Datenschutz ein hochkomplexes Feld ist, bei dem sowohl auf Ebene der

Mitarbeiter*innen als auch auf Ebene der Führungskräfte viel Unsicherheit und Unwissenheit besteht. Zum Teil konnte auch beobachtet werden, dass das Datenschutzargument strategisch verwendet wird, um beispielsweise ungeliebte Modernisierungsprojekte zu blockieren. In den Pilotverwaltungen des FührDiV-Projektes wurde der Verweis auf den Datenschutz beispielsweise sowohl von Führungskräften, aber auch vonseiten der Personalvertretung dazu benutzt, um Wünsche der Mitarbeiter*innen nach mobilem Arbeiten abzulehnen. Ein Zugriff auf die Verwaltungsserver, auf denen sensible Bürger*innen-Daten gespeichert werden, sei von außen grundsätzlich nicht möglich, so lautete das wiederholt vorgebrachte Argument. Es besteht also grundsätzlicher Handlungsbedarf, mobiles Arbeiten mit dem Datenschutz in Einklang zu bringen, z. B. durch die Nutzung von sicheren Cloud-Lösungen oder verschlüsselten Messenger-Diensten.

7.2 Digitalisierung? Ja! Erfolgsfaktoren auf dem Weg zur Digitalisierung

Warum trotz der beschriebenen Implementationshürden einige der Pilotverwaltungen gleichwohl im Digitalisierungsprozess ein gutes Stück vorangeschritten sind, ist – nach Einschätzung der Projektgruppenmitglieder – vor allem auf zwei Aspekte zurückzuführen: die Motivation der Beschäftigten und eine sozialpartnerschaftliche Vorgehensweise, bei der die Interessenvertretung der Beschäftigten gemeinsam mit dem Personalmanagement die Digitalisierung der Dienststelle gestaltet.

Motivation und Engagement der Beschäftigten!

Die Motivation und das Engagement der Beschäftigten liegen bei der Frage nach den förderlichen Faktoren mit 57,2 Prozent der Nennungen an erster Stelle. Betrachtet man das Ergebnis getrennt nach Statusgruppen, sind Personalräte mit 46,3 Prozent Zustimmung zu dieser Aussage deutlich kritischer als Führungskräfte mit 81,7 Prozent. (s. Abb. 5 in Kap 6.2.1). In Anbetracht der allgemeinen Reformmüdigkeit der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung sollte dieses Ergebnis besondere Beachtung finden. In den Gruppendiskussionen wurde deutlich, dass viele Beschäftigte privat viel digitalisierter leben, als es ihnen während der Arbeit möglich ist. Sie fühlen sich in ihrer Dienststelle in ein analoges Zeitalter zurückversetzt und sehen dies als einen zusätzlichen hinderlichen Faktor, um unter Bedingungen von dau-

erhafter Personal- und Ressourcenknappheit die täglichen Aufgaben effektiv und effizient zu erledigen.

Freilich hat die IST-Analyse auch ergeben, dass Teile der Beschäftigten der Digitalisierung mit Sorge entgegenblicken, vor allem, weil sie sich um ihre Arbeitsplatzsicherheit sorgen oder individuelle Überforderung fürchten. Die Herausforderung – aber auch Chance! – für das Projektmanagement besteht nun darin, Instrumente und Verfahren zu entwickeln, um die beiden Gruppen in der Mitarbeiterschaft zusammenzubringen. In zwei Pilotverwaltungen wurden gute Erfahrungen mit der Einführung von ‚Innovationslotsen‘ gemacht. Dabei agieren digital-affine Mitarbeiter*innen als Mentor*innen für andere Beschäftigte, spiegeln zugleich aber auch deren Bedenken an die Führung der Dienststelle wider. Solche Coach- oder Tandemlösungen können helfen, Top-down- und Bottom-up-Prozesse miteinander zu verbinden, berechtigte Sorgen der Mitarbeiterschaft im Digitalisierungsprozess zu thematisieren und entsprechende Lösungen zu suchen.

Digitalisierung mitbestimmungs- und beteiligungsorientiert gestalten!

Als ein weiterer wichtiger Erfolgsfaktor für die Digitalisierungsprojekte wurde die kooperative Zusammenarbeit von Personalmanagement, Beschäftigten **und** deren Interessenvertretung benannt. Jeweils ein Drittel der Befragten betrachteten dies als einen wichtigen Aspekt, der die Digitalisierungsprojekte voranbrachte. Auch von Führungskräften wurde ein aktives Einbringen nicht nur der Beschäftigten, sondern auch des Personalrats in den Digitalisierungsprozess als förderlich beschrieben. In einigen Pilotverwaltungen wurden kleinteiligere, nicht mitbestimmungspflichtige Digitalisierungsvorhaben bislang ohne kontinuierliche Einbindung der Personalvertretung geplant und durchgeführt. Für das Personalmanagement dieser Pilotverwaltungen bot FührDiV mit seinem mitbestimmungs- und beteiligungsorientierten Projektmanagement eine Gelegenheit, den Austausch mit der Interessenvertretung zu intensivieren. Dadurch konnten weitere Kommunikationskanäle zur Mitarbeiterschaft geschaffen werden, was vonseiten des Personalmanagements als positiv und entlastend wahrgenommen wurde.

Für die Personalräte wiederum schaffte FührDiV ein Gelegenheitsfenster, um sich mit der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung grundlegend auseinanderzusetzen. Vielen Personalräten ist bewusst, dass Digitalisierung das bestimmende Thema der Zeit ist. Ein großer Teil von ihnen beschrieb aber auch, dass ihnen das Wissen und die Praxisbeispiele fehlen, um über Digitalisierungsprozesse adäquat urteilen zu können. Für sie bot FührDiV einen geeigneten Rahmen, um eigenständige Positionen zu entwickeln.