

8. Schlussfolgerungen

8.1 Ansatzpunkte für die Personal- und Organisationsentwicklung

8.1.1 Handlungsfeld Personal

Empfehlung

Was?	Selbstorganisation und Eigenverantwortung der Beschäftigten stärken, digitale Kompetenzentwicklung fördern
Wer?	Führungskräfte und Personalentwicklung
Wie?	Lernerfahrungen und Raum zum Experimentieren in formellen und informellen Settings ermöglichen

Selbstorganisation und Eigenverantwortung stärken

Im Projekt FührDiV wurde deutlich, dass Mitarbeiter*innen in der Verwaltung bereit sind, kreativ, eigenständig und selbstorganisiert zu arbeiten. Dafür bedarf es einer positiven Führungsphilosophie in der Organisation, die Mitarbeiter*innen eine hohe Eigenmotivation sowie Übernahme von Verantwortungsbereitschaft zutraut und die davon ausgeht, dass sie in der Lage sind, sich selbst auf ein Ziel hinzuführen. Diese nicht ganz neue Erkenntnis, die bereits in der XY-Theorie von McGregor (1960) Anfang der 60er-Jahre beschrieben wurde, gewinnt in der VUCA-Welt⁵ wieder zunehmend an Aktualität (Lorenz, 2018, S. 102). Es braucht daher Lernformate und Arbeitsformen zur Förderung von Eigenständigkeit in allen Bereichen und Beschäftigtengruppen. Barcamps, Szenario-Workshops und Digitalisierungs-Gruppen erwiesen sich im Projekt FührDiV als innovative Formate, in denen sich die Beschäftigten auf freiwilliger Basis in den Diskurs über digitale Innovationen einbringen konnten. Als anregend empfunden wurden auch Lernexkursionen (Learning Expeditions) in Unternehmen der Privatwirtschaft, um im Bereich Agilität Ideen für das eigene Arbeitsfeld zu generieren. Die jüngeren Generationen erwarten von ihrem Arbeitgeber inzwischen nachweislich mehr Möglichkeiten zur Mitbestimmung und Partizipation (Nachwuchsbarometer Öffentlicher Dienst, 2019). Außerdem geben sich die sogenannten Digital Natives nicht mehr damit zufrieden, mit veralteten Techno-

5 Der Begriff VUCA ist ein Akronym und setzt sich aus den Wörtern volatility (Volatilität), uncertainty (Unsicherheit), complexity (Komplexität) und ambiguity (Mehrdeutigkeit) zusammen. VUCA bezeichnet die Herausforderungen, mit denen sich einzelne Akteure und Organisationen in der zunehmend digitalen Welt konfrontiert sehen.

logien zu arbeiten, wie auch das Beispiel der Pilotverwaltung 2 zeigte. Daran gewöhnt, Smartphone und Tablet für alle Belange des Alltags zu nutzen, bewerten sie die Attraktivität zukünftiger Arbeitgeber unter anderem an der Arbeitsplatzausstattung (Schenk & Dietrich, 2018, S. 267). Darauf muss sich zukünftig auch der öffentliche Dienst einstellen. Die Ausweitung von Eigenverantwortung und die Möglichkeiten der Digitalisierung (z. B. mobiles Arbeiten zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Nelke, 2020) sind daher auch ein gewichtiges Attraktivitätsargument im Wettbewerb um knappe Fachkräfte.

Trotz der Ausweitung der Eigenverantwortung bleibt die Verantwortung der Führungskräfte zum Schutz vor Über-, aber auch vor Unterforderung bestehen, insbesondere für Beschäftigte, die sich schwer mit schnellleibigen Veränderungen und den daraus resultierenden Anforderungen zum lebenslangen Lernen tun. Ansatzpunkte zur Vermeidung von Belastungen ergeben sich durch eine rechtzeitige und klare Kommunikation anstehender technischer Neuerungen, ihrer Funktionen und ihres Nutzens sowie der Schaffung von Möglichkeiten für die Beschäftigten, sich mit Technik vertraut zu machen. Dazu eignen sich neben klassischer Weiterbildung on- und off-the-job vor allem niedrigschwellige Anlaufstellen wie z. B. die Digitalisierungslotsen in der PV 5. Bei der digitalen Umgestaltung von Arbeitsplätzen sollte verstärkt darauf geachtet werden, Verantwortung und Entscheidungskompetenzen von Mitarbeiter*innen nicht zu beschneiden. Im Gegenteil – hier könnte das Wissen gut qualifizierter Digitalisierungslotsen gezielt für die Weiterentwicklung von Arbeitsbereichen und Aufgaben genutzt werden.

Der Einsatz digitalisierter Arbeitsformen sollte mit einer Stärkung der Eigenverantwortung (enablement) der Beschäftigten einhergehen, um De-Professionalisierungstendenzen möglichst zu vermeiden. Ein Beispiel hierfür könnte die Aufwertung der Arbeitsplätze von Beschäftigten einer Scanabteilung durch Job-Enrichment sein. Statt nur Dokumente zu scannen, könnten sie zu Spezialisten für die Handhabung von PDF-Programmen ausgebildet werden, um andere Mitarbeiter*innen bei der Bearbeitung und Gestaltung ihrer Dokumente zu unterstützen.

Digitale Kompetenzentwicklung

Aus den Gruppendiskussionen ging hervor, dass ältere Beschäftigte in der Tendenz weniger Erfahrungen mit digitalen Medien gemacht haben, gleichzeitig aber genauso aufgeschlossen sind, digitale Kompetenzen zu erwerben, wie jüngere Beschäftigte. Weiterbildung sollte auf den Kenntnisstand der Beschäftigten eingehen, ohne einzelne Zielgruppen auszugrenzen. Hier ist vor allem die Personalentwicklung gefragt, um *innovative Konzepte des Lernens* zu entwickeln, von denen alle *Alters- und Beschäftigtengruppen* profitieren. Ein vielversprechender Ansatz sind die Selbstlerngruppen, in denen digital-affine Mitarbeiter*innen im Sinne eines „Reverse Mentorings“ mit weniger fachkundigen Beschäftigten zusammenlernen. Diese Methode des Wissenstransfers wird von Großunternehmen der Privatwirtschaft bereits erfolgreich angewendet. Junge Mitarbeiter*innen geben ihre digitalen Kenntnisse und Erfahrungen z. B. zu Social Media an Führungskräfte von der Vorstands- bis zur Bereichsebene weiter. Die Sitzungen verlaufen auf Augenhöhe und in vertrauensvoller Atmosphäre (Preusser & Bruch, 2014, S. 38). Bei der Gestaltung innovativer Lehr- und Lernformate sollte auch das Ausbildungsniveau der Beschäftigten berücksichtigt werden. Eine Studie von Bömer et al. 2020 kam zu dem Ergebnis, dass Beschäftigte mit höherem Ausbildungsniveau ihre digitalen Kompetenzen vor allem im Selbststudium und durch informelles Lernen erworben haben, während für die mittlere Qualifikationsebene interne und externe Weiterbildungen bedeutsamer sind (Bömer et al., 2020, S. 22).

Auch die Einführung agiler Arbeitsmethoden, wie z. B. Design Thinking, Scrum oder Kanban in Kombination mit realen Experimentierräumen könnte dazu beitragen, Akzeptanz und Motivation der Beschäftigten gegenüber dem digitalen Wandel zu erhöhen. Zielgruppenspezifische Ansätze (z. B. nur für Frauen oder Ältere) müssen gut begründet werden, damit sich einzelne Beschäftigtengruppen nicht ausgegrenzt fühlen. In einer Pilotverwaltung hatte die Personalentwicklung ausschließlich Digital Natives zu einem Austausch eingeladen, um von ihnen Impulse zum Einsatz innovativer digitaler Technologien zu erhalten. Die Begrenzung auf den Kreis der Jüngeren zog bei älteren Beschäftigten Unmut nach sich. Beide Formate haben ihre Vorzüge, jedoch erfordern zielgruppenspezifische Angebote plausible Begründungen, damit diese auch von der Gesamtbelegschaft akzeptiert werden.

Für die Beschäftigten steht der Erwerb digitaler und agiler Arbeitskompetenzen im Vordergrund. Sie müssen lernen, in selbstorganisierten Teams wissensbasierte Entscheidungen zu treffen. Dabei reicht es nicht aus, neue

Methoden wie Scrum, Kanban oder Design-Thinking zu beherrschen. Viel wichtiger ist die Bereitschaft, die persönliche Haltung und Denkweise zu verändern. In der agilen Arbeitswelt liegt der Fokus auf *Zusammenarbeit, Ergebnisorientierung und schnellen Reaktionen auf Veränderungen* von außen (Nitschke, 2018, S. 26). Dies kann, neben der Einführung einer transformativen Führungskultur, nur im Rahmen einer langfristig angelegten PE-Strategie gelingen. Damit die Beschäftigten ein *digital mindset* entwickeln können, bedarf es förderlicher Rahmenbedingungen vonseiten der Dienststelle, wie eine verbesserte Technikausstattung, ausreichend zeitliche Ressourcen und die Ausweitung von Entscheidungsspielräumen.

Weil neue agile Arbeitsformen in klassischen Einzel- und Zweierbüros nur schwer umzusetzen sind, gilt es auch darüber nachzudenken, wie die *Architektur der Arbeitswelt 4.0* funktional gestaltet werden kann. Die Pilotverwaltungen 2 und 5 richteten im Rahmen von FührDiV einen realen Experimentierraum ein, der durch seine räumliche Gestaltung mit bunten Farben und modernen Möbeln zu kollaborativem Arbeiten und kreativem Ausprobieren einladen soll. Um den experimentellen Charakter des agilen Arbeitens stärker zu fördern, müsste auch das Qualitätsmanagement, das gegenwärtig an klassischen Arbeitsprozessen ausgerichtet ist, verändert werden. Statt fest definierter Prozesse könnten allgemeingültige Checklisten mit den geltenden Qualitätszielen erstellt werden, die agile Teams bei der Erstellung ihrer Spielregeln in Gestalt einer Team Charta berücksichtigen müssen (Ringbauer, 2017, S. 69 f.).

Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben

Mit neuen Arbeitsformen der virtuellen Welt wie Home Office oder mobilem Arbeiten besteht für die öffentliche Verwaltung die Möglichkeit, *Berufs- und Privatleben* der Beschäftigten besser miteinander zu vereinbaren und sich dadurch gleichzeitig als attraktiver Arbeitgeber zu positionieren. Ein Ansatzpunkt für FührDiV lag darin, mit den Führungskräften zu erarbeiten, was Digital Leadership in diesem Zusammenhang bedeutet. Gegenstand der Projektarbeit waren Fragen, wie eine vertrauensvolle Arbeitsbeziehung zwischen Führungskraft und Mitarbeiter*innen auf Distanz gestaltet werden kann, wie möglichst alle Beschäftigtengruppen an virtuellen Arbeitsformen partizipieren können und wie sich Dienstvereinbarungen der analogen Welt für virtuelle Arbeitsformen anpassen lassen, so dass Mitarbeiter*innen selbstbestimmt und flexibel arbeiten können, ohne sich selbst auszubeuten.

Im Ergebnis liegen dazu Instrumente mit unterschiedlich hohem Verbindlichkeitsgrad vor: Eher empfehlenden Charakter hat ein Positionspapier zur Förderung von orts- und zeitflexiblem Arbeiten sowie die Kennzeich-

nung telearbeitstauglicher Arbeitsplätze in Stellenausschreibungen (PV 6). Organisationshilfen wie die digital gestützte Abwesenheitsplanung mit Outlook schaffen dagegen Anreize zur konkreten Nutzung von Homeoffice-Lösungen. Am weitesten gehen Dienstvereinbarungen zur Regelung von mobilem Arbeiten mit klaren Regeln zum Schutz vor Entgrenzung von Arbeit und Privatleben, von denen einige bereits vor Projektbeginn in Kraft traten (PV 1, PV 3 und PV 5): So sind Dienste außerhalb des regulären Arbeitszeitrahmens individuell zu vereinbaren und die außerhalb der Arbeitsstätte erbrachte Arbeitszeit wird über das Webterminal erfasst. Dienstzeiten zwischen 22:00 und 5:00 Uhr sind grundsätzlich ausgeschlossen bzw. nur in genehmigungspflichtigen Ausnahmefällen möglich. (Dienstvereinbarung PV 5).

Durch Konzepte der lebensphasenorientierten Personalpolitik (Rump et al., 2014) kann die Personalentwicklung diesen Prozess flankierend unterstützen: Virtuelle und agile Arbeitsformen sollten derart ausgestaltet werden, dass die Bedürfnisse der Mitarbeiter*innen in den verschiedenen Lebensphasen Kinderbetreuung, Pflege, Krankheit, Um- und Neuorientierung sowie beruflicher Rückzug Beachtung finden.

8.1.2 Handlungsfeld Führung

Empfehlung

Was?	Werte- und dialogorientiertes Führen: Ausbildung von Digital Change Agents
Wer?	Führungskräfte und Personalentwicklung
Wie?	Aufbau von Digital-Leadership-Kompetenzen fördern durch ämter- und hierarchieübergreifendes Lernen

Von transaktionaler zu transformationaler Führung

Digitale Transformation bedeutet, nicht nur die Organisation zu verändern, sondern auch die eigene Führungspraxis. Für die Führungskräfte in der Verwaltung stellte sich die Frage, was genau ihre Aufgabe sein soll, wenn im Zuge des agilen und mobilen Arbeitens die fachliche Verantwortung abnimmt und personelle Führung zunehmend virtuell erfolgt. Fast alle Pilotverwaltungen entwickelten im Projekt Handlungshilfen, Leitlinien und Qualifizierungsformate, um den Weg für ein Umdenken in Richtung transformationale Führung zu bereiten. Anders als manche Projektgruppe in FührDiV zunächst vermutete, stehen beim Thema Führung im digitalen Zeitalter eher menschen- als technologieorientierte Themen im Vordergrund: An die Stelle von kleinteiligen Vorgaben und Kontrolle (transaktionale Führung) tritt ein Führungsstil, bei der die Führungskraft den Mitar-

beiter*innen als Coach und Sparringspartner dialogorientiert, wertegeleitet und motivierend zur Seite steht. Wesentliche Elemente, die Digital Leadership kennzeichnen, sind Partizipation, Offenheit, Demokratisierung, Agilität, Vertrauen und Vernetzung (Lorenz, 2018, S. 41 ff.) sowie die Fähigkeit zum Selbstmanagement und ständiger Lernbereitschaft (Friedrich, 2019). Werden diese Führungsprinzipien konsequent befolgt, haben Führungskräfte mehr Zeit, sich auf strategische Fragen zu konzentrieren. In Workshops und Qualifizierungsreihen der Pilotverwaltungen wurden dazu u. a. folgende Schlüsselkompetenzen vermittelt:

- Lernbereitschaft und Fähigkeit zum Selbstmanagement,
- Lösungs-, prozess- und bedürfnisorientierte Interaktion,
- Eigenverantwortung für individuelle Ziele der Mitarbeiter*innen fördern,
- Feedback geben.

Führungskräfte sollten darüber hinaus auch Kenntnisse über IT-Anwendungen und operationales Prozesswissen über die IT-Architektur erwerben (Dworschak & Zaiser, 2016, S. 111). Noch bedeutsamer ist die Kompetenz, sich mit Gestaltungsspielräumen und Grenzen von IT-Systemen auseinanderzusetzen und zu verstehen, wie sich der Einsatz digitaler Technologien auf Art, Ort und Zeit der Dienstleistungserbringung auswirkt. Gemeinsam mit der Verwaltungsspitze und ggf. auch Vertreter*innen der politischen Ebene sollten sie im Rahmen von IT-Governance Verantwortung für richtungsweisende Entscheidungen übernehmen und an der Erstellung eines entsprechenden Ordnungsrahmens mitwirken (Schenk & Dietrich, 2018, S. 269). Der Aufbau von verwaltungsinterner IT-Kompetenz könnte durch organisationsübergreifende Digitalisierungsbeauftragte unterstützt werden, die sowohl über fachliches IT-Prozesswissen als auch institutionsspezifisches Wissen verfügen (Mergel, 2019, S. 167).

Ausbildung von Digital Change Agents

Die Evaluation zeigte jedoch, dass mit den Qualifizierungsangeboten lediglich Impulse für eine Haltungsveränderung in Gang gesetzt werden konnten. Dies ist insofern eine Herausforderung, da sich Haltungsveränderungen nicht von oben verordnen lassen: Neue Haltungen müssen von Führungskräften vorgelebt werden, wobei diese jedoch auch eine Ermöglichungskultur von unten nach oben erlauben müssen (Mergel, 2019, S. 167). Dies ist eine Herausforderung, die bei mancher Führungskraft sicherlich auch negative Empfindungen wie Versagens- oder Verlustängste erzeugt. Umso wichtiger ist die Schaffung einer wertebasierten Kultur in der Gesamtorganisation

wie durch die Verabschiedung der Leitlinien in der PV 5, damit Führungskräfte sich möglichst auf eigene Initiative hin in die neue Rolle des *Digital Change Agents* begeben.

Anregungen zur Entwicklung von Digital Leadership-Kompetenzen bietet das außerhalb von FührDiV entwickelte Personalentwicklungskonzept der Stadtverwaltung Herrenberg. Das im Blended Learning-Format konzipierte Entwicklungsprogramm beinhaltet die Stärkung der Fähigkeit, virtuelle Teams zu führen, die Förderung der Problemlösungsfähigkeit durch learning by doing und den Aufbau von Kompetenzen im Umgang mit neuen Medien, wie z. B. Online-Lernen und Social Collaboration. Auch die Stärkung der Fähigkeit zur Selbstreflexion durch kollegiale Beratung und Lernlogbücher sowie den Aufbau eines stadtweiten Netzwerks durch ämter- und hierarchieübergreifende Zusammenarbeit sieht das neue Personalentwicklungskonzept vor. Die Teilnahme am Lernprojekt dauert insgesamt neun Monate, die Führungskräfte können jedoch auf Wunsch dauerhaft auf der Lernplattform verbleiben und die Angebote weiterhin nutzen (Schneider, 2018, S. 45 f.). Das Projekt FührDiV hat gezeigt, dass die Fortbildungsangebote für Führungskräfte insgesamt rege nachgefragt wurden. Vermutlich würde dieses oder ein ähnliches Konzept zum dienststellenübergreifenden Lernen auch in den Pilotverwaltungen auf großen Anklang stoßen.

8.1.3 Handlungsfeld Kommunikation

Empfehlung

Was?	Neue Kommunikationsformen und -wege quer zur Hierarchie
Wer?	Behördenleitung
Wie?	Einführung technischer Lösungen, Schaffung realer Experimentierräume und Förderung hierarchieübergreifender Organisationsstrukturen

Auch wenn sich die Ausgangslage durch einen eher geringen Digitalisierungsgrad in den Pilotverwaltungen auszeichnete, ist es im Laufe des Projektes FührDiV in einigen Pilotverwaltungen gelungen, neue digitale Lösungen zur Kommunikation im Team zu erproben. In einer der Pilotverwaltungen gehören Aufgaben im Außendienst (z. B. Hausbesuche bei Klient*innen) zu den regelmäßigen Arbeitsaufgaben der Beschäftigten. Die Anschaffung von Smartphones wurde von diesen als eine sehr große Arbeitserleichterung empfunden, um z. B. eine Navigator-App auf dem Weg zu den Klient*innen zu nutzen oder um bei den Klient*innen vor Ort Onlinerecherchen durchzuführen (z. B. nach Beratungsangeboten).

Der Einsatz von neuen Medien kann auch dazu beitragen, in virtuellen Teams Authentizität und Alltäglichkeit zu erzeugen und ‚small talk‘-ähnli-

che Kommunikationsformen zu entwickeln. Dies ist umso wichtiger, wenn durch zeit- und ortsunabhängige Arbeitsformen persönliche Begegnungen in Teammeetings, Kaffeeküchen und Kantinen seltener werden. Der Einsatz von neuen Medien kann schließlich auch helfen, die Interaktion mit Klient*innen zu verbessern, indem Kommunikationsformen genutzt werden, die in der Zielgruppe weitverbreitet sind. Die virtuelle Kommunikation mit Klient*innen scheitert momentan allerdings meist an der fehlenden Interoperabilität von datensicheren Messenger-Diensten mit den gängigen Marktprodukten bzw. an der fehlenden Bereitschaft von Klient*innen, die Messenger-Dienste der öffentlichen Hand zu nutzen. Die Herstellung von Interoperabilität zwischen verschiedenen Messenger-Diensten liegt allerdings nicht im Handlungsbereich einzelner Behörden. An dieser Stelle besteht vielmehr politischer Handlungsbedarf.

Auch für die Führungskräfte eignen sich Social Media-Tools – sie ermutigen und erleichtern, Feedback zu geben, Diskussionen zu kommentieren und sich zu beteiligen, wie z. B. durch den Einsatz des Umfrage- und Voting-Tools in der PV 1. Soziale Medien oder Intranet-Chats können jedoch fehlende persönliche Bezugspunkte nicht vollständig ausgleichen. Vorsicht ist auch angebracht, wenn es darum geht, Kritik per Messenger oder SMS gegenüber den Mitarbeiter*innen zu äußern. Vor dem Hintergrund der mehrfach angesprochenen hohen Belastung sind zudem Nutzen und Aufwand genau gegeneinander abzuwägen. Müssen zu viele Kommunikationskanäle parallel bedient werden, können in der Folge bei den Beschäftigten Stress und Überlastung weiter zunehmen. Zu klären wäre dann, was konkret über welchen Kanal kommuniziert werden kann oder soll. Neue Kommunikationsmedien können damit – zumindest in kleinen Bereichen der alltäglichen Arbeit – als aktivierendes Element genutzt werden, das dazu auffordert, Verantwortung zu übernehmen.

Empirische Untersuchungen zum Organisationswandel und zur digitalen Transformation in Bürgerämtern zeigen, dass Mitarbeiter*innen Kommunikation, insbesondere was den Informationsfluss zwischen Mitarbeiter*innen und Führungskräften betrifft, für eine der wichtigsten Bedingungen für gute Aufgabenerfüllung halten (Bogumil et al., 2019, S. 32). Grundsätzlich sollte die *Kommunikation* so ausgerichtet werden, dass sie die Selbststeuerung und Selbstorganisation der Mitarbeiter*innen fördert. Als erfolgreiches Format für eine hierarchieübergreifende Kommunikation erwiesen sich die Probierlabore (D-Gruppen) in der PV. 5. Die Strukturveränderung zeigt eindrucksvoll, wie sogenannte „Verwaltungssilos“, die aufgrund des Ressortprinzips innerhalb der Linienorganisation geschaffen wurden (Mergel, 2019, S. 166), aufgebrochen werden können. Die Beschäftigten werteten es als sehr positiv, dass sie ihre Ideen und Expertise in die Gruppe einbrin-

gen konnten, wodurch sich klassische Berichts- und Entscheidungswege abkürzen ließen. Um Kommunikation in einer zunehmend digitalisierten Welt zu ermöglichen, bedarf es auch der Orte für reale Begegnungen. Dies ist in zwei Pilotverwaltungen mit der Einrichtung von realen Experimentierräumen gelungen. Ausgestattet mit ansprechenden Sitzmöbeln und Moderationsmaterialien, können die Teams abseits der gewohnten Besprechungsräume neue Arbeitsmethoden erproben und gemeinsam nach innovativen Lösungen suchen.

8.1.4 Handlungsfeld Organisation

Empfehlung

Was? Agiles Mindset nachhaltig in Organisationsstruktur und -kultur verankern

Wer? Behördenleitung, Personalrat und Beschäftigte

Wie? Werte und Prinzipien für die Arbeitswelt 4.0 formulieren, agile Arbeitsformen in klassische Hierarchie integrieren, förderliches Betriebsklima für individuelles und organisationales Lernen schaffen

In den meisten Pilotverwaltungen von FührDiV ist es – zumindest in Teilbereichen – gelungen, vorhandene *Werte und Prinzipien* stärker sichtbar zu machen und offensiver zu kommunizieren. Am weitesten geht die in der PV 5 verabschiedete Digitalisierungsstrategie mit den darin enthaltenen Führungsgrundsätzen zur Gestaltung der digitalen Transformation. An diesem Beispiel wird deutlich, wie wichtig die Einbindung der obersten Führungsspitze für eine gelingende Projektumsetzung ist. Nachdem dort die Projektgruppe von der Verwaltungsleitung keinerlei Feedback zu den von ihr erarbeiteten Vorschlägen erhalten hatte, war sie fast ein Jahr orientierungslos – eine Situation, die bei den Mitgliedern zu Ärger und Frustration führte. Das Versäumnis der Verwaltungsleitung konnte jedoch in der zweiten Hälfte der Projektlaufzeit durch das Setzen von klaren Rahmenbedingungen ausgeglichen werden. In einer anderen Pilotverwaltung dagegen wurden die von der Projektgruppe erarbeiteten Handlungshilfen und Empfehlungen selbst zum Ende der Projektlaufzeit nicht aufgegriffen.

Das Projekt FührDiV konnte einen Rahmen bieten, um moderierte Diskussionen über Instrumente des normativen Managements stattfinden zu lassen, wie z. B. über Leitbilder, Organisationsphilosophie und Führungsgrundsätze in der digitalisierten Verwaltung. Die Leitfäden zur Trennung von Freizeit und Beruf, zum Arbeiten in virtuellen Teams oder agilem Arbeiten sind ein vielversprechender Ansatz, um sich mit Werten und Prinzipien des digitalen Arbeitens auseinanderzusetzen.

Im Diskurs über ‚agile Leadership‘ wird betont, dass eine Diskussion über gemeinsame Werte und Prinzipien umso wichtiger wird, je weniger

sich die Beschäftigten in formalen und hierarchischen Strukturen wiederfinden (Mitchell, 2019). Diese Diskussion sollte in den Pilotbereichen parallel zur praktischen Erprobung agiler Arbeitsformen geführt werden und Eingang in Handlungshilfen, wie z. B. dem agilen Kulturcheck für Teams (PV 3) oder Lehrvideos zu agilen Projekten (PV 2), finden. Ein gelungenes Beispiel ist das duale Betriebssystem in der PV 2: Dort gelang es, agile Arbeitsformen in hierarchische Organisationsstrukturen einzubetten. Sogenannte Innolotsen agieren als Vermittler*innen zwischen der agilen und hierarchischen Welt. Ein Vorteil liegt in der Niedrigschwelligkeit des Ansatzes: Mit dem dualen Betriebssystem kann agile Teamarbeit zunächst in ausgewählten Teilbereichen der Verwaltung erprobt und ggf. zu einem späteren Zeitpunkt weiter ausgerollt werden. Agile Arbeitsformen setzen grundsätzlich eine hohe Eigenmotivation und -initiative der Teammitglieder voraus. Sie lassen sich deshalb nur schwerlich top-down implementieren und eignen sich nur bedingt für Bereiche, in denen die Arbeitsprozesse nicht verändert werden können. Es liegt somit vor allem in der Hand der Führungskräfte, Anreize zu schaffen, um bei den Mitarbeiter*innen Kreativität und Lust auf Innovationen wecken. Preusser & Bruch (2014, S. 37) konnten in ihrer Forschung zeigen, dass sich mit einem stark auf Austausch und Interaktion basierenden Führungsstil das Klima für Agilität im Unternehmen positiv beeinflussen lässt. Ansätze wie das duale Betriebssystem oder die Matrix-Struktur der D-Gruppen illustrieren, dass Verwaltung durch strukturelle Ambidextrie – zumindest in begrenztem Umfang – klassische Hierarchie (operative Kernaufgaben) und Innovation (Einführung digitaler Technologien) miteinander in Einklang bringen kann. Zu beobachten sind Praktiken, die in der Organisationsforschung als „configurational exposure“ beschrieben werden (Magnusson et al., 2020, S. 4), d.h. es kommt durch cross-funktionale Strukturen zum Aufbrechen von Informations- oder Verwaltungssilos (s. auch Kap. 8.1.3).

Agile Strukturen und Experimentierräume werden von Personalräten als problematisch gesehen, weil Fragen der Abgrenzung zwischen Arbeit und Freizeit sowie der Entlohnung schwierig zu klären sind. Zu klärende Fragestellungen in diesem Zusammenhang sind Arbeitszeiten außerhalb der klassischen Bürozeiten, Unterbrechungen von Ruhephasen sowie die Einhaltung der Aufzeichnungspflicht der Arbeitszeit (Henneberger-Sudjana & Henneberger, 2018, S. 53 f.). Um die Abgrenzung zwischen Arbeit und Freizeit zu wahren, wünschen sich Personalräte beispielsweise Dienstvereinbarungen, die eine Abschaltung der E-Mail-Server nach 18:00 Uhr und am Wochenende vorsehen (Schwab et al. 2019, S. 64). Gegensätzliche Interessen und Bedenken gegenüber agilen Arbeitsformen sollten in diesem Zusammenhang mit allen Beteiligten offengelegt und diskutiert werden. So

könnten Chancen genutzt werden, um neue Regeln für mobiles Arbeiten zu vereinbaren und im Rahmen von kleineren Modellvorhaben zu erproben. Gute Beispiele, wie hierfür ein verlässlicher Rahmen geschaffen werden kann, sind die Dienstvereinbarungen mit Experimentierklausel und zu mobilem Arbeiten (PV 5) sowie die Dienstvereinbarung zu flexiblem Arbeiten (PV 1).

Das Paradigma der *Lernenden Organisation* beinhaltet eine kontinuierliche Auseinandersetzung mit der Anpassung an innere und äußere Veränderungen. Dazu gehört die Förderung eines positiven Lernklimas on- und off-the-job für alle Altersgruppen sowie eine flexible und wandelbare Organisationsstruktur. Die in eine Matrixorganisation eingebetteten D-Gruppen, in denen hierarchieübergreifend an digitalen Innovationen gearbeitet wird, sind hierfür ein gutes Beispiel. Für die Förderung des organisationalen Lernens spielen sowohl die realen Experimentierräume (s. Kap. 8.1.3) als auch die Lernbegleitung zum selbstorganisierten Lernen in der PV 5 mithilfe der Digitalisierungslotsen eine wichtige Rolle, wird doch in der Literatur auf einen positiven Zusammenhang zwischen einer auf Selbstbestimmung beruhenden Lernmotivation und der Qualität des Lernens verwiesen (Heuberger, 2020, S. 593; siehe auch Kap. 8.1.1).

Vor dem Hintergrund der digitalen Transformation gewinnt das Modell der Lernenden Organisation von Peter Senge (2006) aktuell an Bedeutung (Hoe, 2019, S. 57). Es basiert auf der Grundannahme, dass lernfähige Organisationen langfristig erfolgreicher sind, wenn sie fünf Disziplinen für kontinuierliches Lernen beherrschen: 1. Persönliche Entwicklungs- und Reflexionsbereitschaft (personal mastery), 2. mentale Modelle in Form geteilter Werte und Grundannahmen (mental models), 3. eine gemeinsame Vision (shared vision), 4. Teamlernen (team learning) sowie 5. Systemlernen (systems thinking) als übergeordnete und integrative Disziplin, welche die übrigen vier miteinander verbindet (Senge, 2006, S. 7 ff.). In diesem Modell sind Individuum und Organisation eng miteinander verknüpft – im Fokus steht die Selbststeuerung im Zusammenspiel von Organisationsdesign, -kultur und Führung. Systemlernen bedeutet im Kontext von Digitalisierung, die Wechselwirkungen zwischen dem Gesamtsystem und seinen einzelnen Teilen zu verstehen, um komplexe Herausforderungen zu bewältigen (Hoe, 2019, S. 58). In den Projektgruppen wurde deutlich, dass durch FührDiV Lernen in den ersten vier Disziplinen stattgefunden hat. Auf der persönlichen Entwicklungsebene durch die Teilnahme an Workshops und Weiterbildungen z. B. zu agilem Arbeiten und Führen auf Distanz, auf der Ebene der mentalen Modelle durch Wertediskussionen in den Projektgruppen und auf der Ebene der gemeinsamen Vision durch Leitplanken und Leitbilder der digitalen Verwaltung. Für die fünfte Disziplin der Systemebene lieferte das

Projekt FührDiV wertvolle Lernerfahrungen, die zum Projektende jedoch nur in Ansätzen umgesetzt werden konnten, z. B. abteilungs- oder organisationsübergreifende Netzwerkstrukturen zur Einflussnahme auf die technologische und politische Umwelt oder das Bestreben, die Projektaktivitäten in eine übergeordnete Digitalisierungsstrategie einfließen zu lassen (z. B. PV 1 und PV 5).

8.2 Ansatzpunkte für die Politikgestaltung

Die Ergebnisse von FührDiV zeigen, dass mit dem Instrument der Projektförderung die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung angestoßen und weiter vorangetrieben werden kann. In den Evaluationsdiskussionen wurde aber auch immer wieder auf hinderliche Faktoren verwiesen, die *außerhalb* des Handlungsspielraums der Pilotverwaltung liegen und Aktivitäten von Politik und Interessenvertretung als ‚Taktgeber‘ der öffentlichen Verwaltung verlangen.

An dieser Stelle kann und soll nicht auf die *grundlegenden* Voraussetzungen einer digitalen Verwaltung eingegangen werden. Dass es digitaler Infrastrukturen und Plattformen bedarf und dass hierfür Investitionen notwendig sind, die an eine übergeordnete politische Strategie zurückgebunden sein sollten, steht außer Frage. Politischer Handlungsbedarf besteht auch bei der Frage der Finanzierung der digitalen Transformation des öffentlichen Sektors im Rahmen der föderalen Staats- und Verwaltungsstruktur oder der Herstellung von Interoperabilität zwischen verschiedenen Anwendungssystemen. Die im Folgenden benannten Handlungsempfehlungen beziehen sich demgegenüber im engeren Sinne auf das Kernthema der INQA-Initiative *Arbeit gestalten*.

8.2.1 Anreize für Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung schaffen

Empfehlung

Was?	Anreize für Digitalisierung schaffen
Wer?	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Wie?	Den öffentlichen Sektor noch besser in die INQA Initiative integrieren und dabei die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung beachten

Verwaltung ist von ihrer Kultur her grundsätzlich strukturkonservativ angelegt – sie braucht ‚Anlässe‘ von außen, um über ihre Strukturen und Prozesse nachzudenken und diese anzupassen. Digitalisierungsindizes und internationale Vergleiche zeigen, dass der ‚Digitalisierungsnachzügler‘ Deutschland

zwar langsam aufholt, was beispielsweise die Digitalisierung der Wirtschaft betrifft, gerade aber im Bereich der öffentlichen Verwaltung ist eine solche Aufholbewegung noch nicht zu erkennen. Deutschland liegt bei der Digitalisierung des öffentlichen Sektors im Vergleich zu Ländern mit ähnlichem Entwicklungsstand deutlich zurück (Europäische Kommission, 2020).

Die Politik (sowohl auf Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen) sollte gezielt ‚Anlässe‘ für die Digitalisierung des öffentlichen Sektors schaffen, zum Beispiel durch die Entwicklung von Digitalisierungsstrategien mit definierten Ziel- und Zeitvorgaben und entsprechenden unterstützten Ressourcen, einschließlich entsprechender Förderprogramme. International vergleichende Studien zeigen, dass eine Digitalisierungsstrategie mit einer klaren Vision ein relevanter Erfolgsfaktor im Digitalisierungsprozess ist, die aber immer noch häufig nicht gegeben ist (Rackwitz et al., 2020, S. 260). Das gilt auch und gerade für die kommunale Ebene. Oftmals bestimmen sogar politische oder persönliche Beziehungen darüber, ob überhaupt Digitalisierungsbudgets zur Verfügung gestellt werden (Schwab et al., 2019, S. 36). Was das Bundesministerium für Arbeit und Soziales betrifft, so hat das Projekt FührDiV gezeigt, dass die Initiative INQA grundsätzlich einen geeigneten Rahmen darstellt, um die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung weiter voranzutreiben. Im Steuerkreis der Initiative sind die relevanten Akteure vertreten: Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände, Arbeitgebervereinigungen und Kammern, Gewerkschaften, Unternehmen, die Bundesagentur für Arbeit und Stiftungen, die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin.

Aus den Erfahrungen des Projektes FührDiV lassen sich aber auch Schlussfolgerungen ziehen, wie die Aktivitäten der INQA Initiative zukünftig noch stärker auf die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung zugeschnitten werden können.

- **Prozessberatung und Best-Practice-Baukasten:** Es gibt nicht ‚die eine‘ Verwaltung – Verwaltungsstrukturen, -prozesse und -kulturen unterscheiden sich je nach Aufgaben- bzw. Politikfeld. Externe Digitalisierungsberatung sollte daher offen und prozessorientiert sein. Ein Prinzip der Prozessberatung ist, dass die beratungssuchenden Akteure passgenaue Lösungen selbst am besten entwickeln können, da sie die Probleme und Spezifika der Organisation am besten kennen. Die eigenständige Entwicklung von neuen Modellen, Abläufen, Instrumenten ist aber eine Fähigkeit, die **nicht** zu den Kernkompetenzen von Verwaltungsmitarbeiter*innen gehört und **nicht regelmäßig** von ihnen abgefordert wird. Mitglieder in Steuerungsgruppen können Prozessberatung daher vor allem zu Beginn als Überforderung erleben. Alle FührDiV-Projekt-

gruppen wünschten sich in der Anfangsphase einen stärker fachbezogenen Input mit konkreten Lösungsangeboten. Damit verbunden war vielfach auch die Erwartung, ein konkretes Projektthema vorab auswählen zu können. Prozessberatung sollte dies mitbedenken und beispielsweise ‚Baukästen‘ für Digitalisierungsvorhaben oder themenzentrierte Beratung anbieten, aus denen Verwaltungen passende ‚Bausteine‘ wählen können. Dies könnten Fachinformationen und Anwendungsbeispiele zu konkreten Themenbereichen wie z. B. agile Arbeitsformen, mobiles Arbeiten, Veränderung von Führungsrollen oder Lernformate für digitale Kompetenzentwicklung sein.

- **Vernetzung:** Neben der Förderung von konkreten Reformprojekten setzt die Initiative „Neue Qualität der Arbeit“ vor allem auf die Vernetzung der teilnehmenden Akteure, um eine Diskussionsplattform für Erfahrungsaustausch zu schaffen. Solche Vernetzungsstrategien sind auch für die Digitalisierungsakteure in der öffentlichen Verwaltung höchst relevant: Kollaboration und Vernetzung zählen zu den Erfolgsfaktoren der Verwaltungsdigitalisierung (Rackwitz et al., 2020, S. 261). Die Evaluation des FührDiV-Projektes hat gezeigt, dass sich die Mitglieder der Projektgruppen oftmals als digitale Einzelkämpfer fühlten, die ‚das Rad immer wieder neu erfinden mussten‘ – Vernetzung mit anderen Verwaltungen, um Best Practice auszutauschen, wurde von ihnen als sehr wichtig eingestuft. Allerdings:
 - nachhaltige Netzwerkarbeit braucht **finanzielle, personelle und räumliche Ressourcen**. Die Verwaltungsmitarbeiter*innen müssen die *tatsächliche* Möglichkeit erhalten, sich innerhalb ihrer regulären Arbeitsaufgaben an der Netzwerkarbeit zu beteiligen. Die Chancen, dass das FührDiV-Netzwerk zu einem dauerhaften und nachhaltigen Austausch führen wird, wurde von den Projektteilnehmenden als eher gering eingestuft. Keiner der Netzwerkpartner verfügt über ein ‚Vernetzungsbudget‘ – aufgrund fehlender finanzieller, personeller und räumlicher Ressourcen beurteilten die Teilnehmenden die Nachhaltigkeit des Netzwerkes eher skeptisch.
 - Netzwerke brauchen eine ausgewogene Balance von Homogenität und Heterogenität der Netzwerkteilnehmer*innen. Homogenität ist wichtig für die Entstehung von Vertrauen, Heterogenität wiederum ist die Voraussetzung für Innovationen und Lernen. In Netzwerken zur Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung sollten die Teilnehmenden entweder über einen gemeinsamen Ausgangspunkt (gleiche politische Ebene, gleiches Aufgabenspektrum, gleicher Digitalisierungsgrad etc.) oder aber über ein gemeinsames Ziel (Agiles

Management, Führung, Weiterbildung/E-Kompetenzen o.ä.) verfügen. Sind Ausgangspunkt und Zielsetzung gleich, sind die Chancen auf Innovationen eher gering. Ist aber weder die Ausgangssituation noch die Zielsetzung vergleichbar, fällt es den Netzwerkakteuren schwer, einen konkreten Nutzen in der Netzwerkarbeit zu erkennen. Das FührDiV-Netzwerk ist aus Sicht der Teilnehmenden zu heterogen, um Anreize für eine dauerhafte Kooperation zu bieten.

8.2.2 Anpassung von Laufbahnsystemen an die digitalisierte Arbeitswelt

Empfehlung

Was? Das Laufbahnsystem reformieren

Wer? Innenminister von Bund und Ländern, Interessenvertretung

Wie? Vertikale und horizontale Durchlässigkeit verbessern, um Agilität zu ermöglichen

Eine der größten Herausforderungen, der sich der öffentliche Dienst in den nächsten Jahren stellen muss, ist geeignetes Personal zu gewinnen und dieses zu halten (Mergel, 2019). Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels wird dieses Problem schon seit geraumer Zeit diskutiert: Einerseits steigt in einer alternden Gesellschaft der Bedarf an öffentlichen Dienstleistungen, andererseits wird es immer schwieriger, junge Nachwuchskräfte für den öffentlichen Dienst zu gewinnen. Von der Überalterung des Personals ist auch in zunehmendem Maße die öffentliche Verwaltung bedroht (Hinz & Vollmann, 2020, S. 211). Der aktuelle Digitalisierungsstand der öffentlichen Verwaltung verschärft dieses Problem noch mehr, wird doch die Arbeitgeberattraktivität der öffentlichen Verwaltung von jungen, digital-affinen Beschäftigten nur bedingt als positiv bewertet (Nachwuchsbarometer Öffentlicher Dienst, 2019). Auch in den Pilotverwaltungen des Projekts FührDiV war der Fachkräftemangel ein immer wiederkehrendes Thema, z. B. in der PV 2, wo Fachkräfte aus den sozialen Bereichen gesucht werden, oder der PV 3, wo dringend technik-affine Fachkräfte benötigt werden.

Angesichts dieser Problemlage erscheint eine Reform der Personal- (entwicklungs-) systeme des öffentlichen Dienstes dringend erforderlich. Die Rekrutierung von Personal und seine Ausbildung werden im öffentlichen Dienst in Deutschland insbesondere durch das Laufbahnsystem strukturiert. Das Laufbahnsystem sieht vor, dass Beamte, die mit einem je nach Laufbahn speziellen Verfahren rekrutiert werden, nach Abschluss ihrer Ausbildung in den öffentlichen Dienst eintreten, dort ihr Berufsleben bis zum Erreichen des Eintrittsalters in den Ruhestand verbringen werden – und zwar genau in der Laufbahn, in der sie einst begonnen haben (Demmke, 2019).

Das Laufbahnsystem steht paradigmatisch für die Vorstellung einer stabilen und klar strukturierten Arbeitswelt, basiert es doch auf der Annahme, dass sich Personalbedarf, Einsatzfelder und die individuellen Karrierewege der Beamt*innen langfristig planen lassen. In einer digitalen Gesellschaft ist das Laufbahnsystem dysfunktional: Es erlaubt keine schnellen Anpassungen der Leistungen und Funktionen der öffentlichen Verwaltung an veränderte Erwartungen von Politik, Bürgern oder Wirtschaft. Auch Quereinstiege aus anderen Sektoren sind nur bedingt möglich. So wirkt das Laufbahnrecht hinderlich, wenn es darum geht, Externe mit den richtigen digitalen Kompetenzen den Einstieg in die öffentliche Verwaltung zu ermöglichen (Mergel, 2019, S. 166).

In den vergangenen Jahren wurde das Beamtenrecht bereits deutlich reformiert. So wurde u. a. im Rahmen der Föderalismusreform I 2006 die Gestaltung des Laufbahnrechts für Beamte auf Landes- und kommunaler Ebene in die Verantwortung der Länder übertragen. Diese haben von ihren Kompetenzen auch Gebrauch gemacht – wenngleich in unterschiedlicher Intensität – und beispielsweise das System der Laufbahngruppen und die Zahl der Laufbahnen reformiert (Lorig, 2011). Das Ergebnis ist, dass es gegenwärtig 17 (16 Länder plus Bund) unterschiedliche Regelungen für das Laufbahnrecht in Deutschland gibt. Die Reformen auf Bundes- und Länderebene hatten aber allesamt inkrementellen Charakter – sie geben keine Antworten auf die Herausforderungen einer modernen Verwaltung 4.0. Folgende Problemfelder sind zu bearbeiten:

- *Vertikale Durchlässigkeit:* das System der Laufbahngruppen (auf Ebene des Bundes die vier Gruppen einfacher, mittlerer, gehobener und höherer Dienst) ist weitgehend undurchlässig und wirkt als Aufstiegssperre für motivierte Mitarbeiter*innen oder Quereinsteiger*innen. Für Beschäftigte, die im Endamt einer Laufbahn angekommen sind, stellt sich nicht nur die Frage der alltäglichen Motivation – es gibt gegenwärtig auch keine Anreize für das in einer digitalen Welt unabdingbare lebenslange Lernen und die kontinuierliche Weiterqualifizierung.
- *Horizontale Durchlässigkeit:* das Laufbahnsystem schränkt zudem die Möglichkeiten ein, in anderen Feldern der öffentlichen Verwaltung Erfahrungen zu sammeln bzw. bereits gemachte Erfahrungen bei der Beurteilung und Eingruppierung geltend zu machen.
- *Mobilität zwischen öffentlichem und privatem Sektor:* Ebenso wenig wie Wechsel zwischen den verschiedenen Feldern der öffentlichen Verwaltung sind Wechsel zwischen Beschäftigung im öffentlichen Sektor und Beschäftigung im privatwirtschaftlichen oder zivilgesellschaftlichen Sektor vorgesehen. Auch dies erschwert die Idee des agilen Projektmanage-

ments, Teams mit Personen aus unterschiedlichen Erfahrungsbereichen zusammenzusetzen.

Eine stärkere vertikale und horizontale Durchlässigkeit sowie Mobilität zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor erscheint aus Sicht des deutschen Dienstrechts als vergleichsweise radikales Reformvorhaben. Ein Blick in die Nachbarländer lehrt jedoch, dass es Alternativen zum Personalsystem des deutschen öffentlichen Systems gibt (Kuhlmann & Wollmann, 2013, S. 230 ff.). So kennen beispielsweise weder die skandinavischen Länder noch die Niederlande oder die Schweiz ein Laufbahnsystem. Stattdessen wird Personal nach dem sogenannten Positionssystem rekrutiert. Beschäftigte werden hier für eine konkrete, spezifische Stelle eingestellt – aber eben nicht für eine gesamte Laufbahn. In Skandinavien, in den Niederlanden und in der Schweiz wurde das Positionssystem nicht anlässlich der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung eingeführt. Es gehört hier vielmehr zum traditionellen Personalsystem des öffentlichen Dienstes. Das Personalsystem dieser Länder ist aber sicherlich ein wichtiger Faktor, weshalb die genannten Länder in den internationalen Rankings zur Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung besser abschneiden als Deutschland.

8.2.3 Integration von Digitalisierungskompetenz in die Ausbildung

Empfehlung

Was?	Digitalisierungsrelevante Aspekte in Ausbildungsinhalte integrieren
Wer?	Innenminister von Bund und Ländern, IT-Planungsrat, (Aus-)Bildungsinstitutionen (Berufsschulen, Verwaltungsschulen, Fachhochulen des öffentlichen Dienstes, Hochschulen)
Wie?	Neue Lehrinhalte (Digitalkompetenz), neue Lehr- und Lernmethoden, digitalkompetentes Lehrpersonal

Neben der Frage, wie zukünftig Personal rekrutiert werden soll, ist auch zu diskutieren, wie digitalisierungsrelevante Aspekte in Ausbildungsinhalte integriert werden können. Das Ausbildungssystem des öffentlichen Dienstes ist komplex: Es ist zwischen den Ausbildungen für Angestellte und Beamte, für Bund oder Länder und für die verschiedenen Laufbahngruppen zu unterscheiden. Für den mittleren Dienst gibt es eine bundesweit einheitliche Ausbildung für Verwaltungsfachangestellte; der dienstbegleitende Unterricht wird maßgeblich von den Verwaltungsschulen durchgeführt. Die Ausbildung der Beamten im mittleren Dienst (Vorbereitungsdienst) ist durch die Verordnungen des Bundes bzw. der Bundesländer geregelt – hier kommt es zu länderspezifischen Besonderheiten. Für den gehobenen öffentlichen Dienst wiederum ist ein Studium erforderlich, das typischerweise an einer Hochschule für den öffentlichen Dienst absolviert wird. Die Hochschulen

für den öffentlichen Dienst unterstehen der Aufsicht des Bundeslandes, in dem die Hochschule angesiedelt ist; die jeweils zuständige Behörde erlässt die Ausbildungs- und Prüfungsordnungen sowie die Ausbildungsrahmenpläne. Die Ausbildung für den höheren Dienst wiederum findet an Universitäten statt, die Bachelor- und Master-Studiengänge anbieten, die für eine Tätigkeit im öffentlichen Dienst qualifizieren.

So unterschiedlich die Einstiegswege in den öffentlichen Dienst sind, eines haben alle Ausbildungsgänge gemeinsam: Der Fokus liegt auf der Vermittlung von juristischem Wissen. Die Stärken des legalistischen Personalsystems liegen in der Sicherheit der Rechtsanwendung, die ein zentrales Lernziel darstellt. Was das legalistische Personalsystem jedoch nicht vermittelt, sind verwaltungsspezifisch ausgeprägte Kompetenzen im Bereich Führen und Managen, wie z. B. die eigenständige Mitwirkung an den Politik- und Verwaltungsprozessen, das Denken und Handeln in Netzwerken – auch über Fach- und Zuständigkeitsgrenzen hinaus – und Umsetzungs- und Organisationsreformkompetenzen. Nicht vermittelt werden auch die hierfür notwendigen Softskills wie etwa Kooperations- und Teamfähigkeit, Eigeninitiative und Eigenverantwortung (Reichard, 2014, S. 53). Zusammengefasst: In der Ausbildung zum öffentlichen Dienst fehlt gegenwärtig eine Sensibilität für just jene Kompetenzen, die für ein *digitales mindset* zentral sind.

Die Funktionalität eines legalistischen Personalsystems für eine moderne Verwaltung im modernen Staat wurde vielfach kritisch diskutiert, insbesondere auch im Kontext der ersten großen Verwaltungsreformwelle und der Einführung des Neuen Steuerungsmodells. Auch wenn das ‚Juristenmonopol in der öffentlichen Verwaltung‘ (Dahrendorf, 1962) in den vergangenen Jahren an einigen Stellen aufgebrochen wurde, so fehlt es doch weiterhin an grundlegenden Reformen. Dies gilt gerade für die mittlere Ebene der Verwaltungsfachangestellten, deren Ausbildungsordnung aus dem Jahr 1999 stammt und die seitdem nicht mehr reformiert wurde (s. auch Wendel 2019).

Notwendig sind

- neue Lehrinhalte: Vermittlung von Digitalkompetenz, die neben der persönlich-instrumentellen Dimension des Umgangs mit IT und elektronischen Inhalten auch die integrierte Gestaltung von Recht, Organisation und Technik sowie die Anpassung der Führungstätigkeit umfasst (Ogonek et al., 2020).
- neue Lehr- und Lernmethoden: computerbasierte Lernformen mit tutorieller Unterstützung (z. B. Webinare, blended learning) und ohne tutorielle Unterstützung (z. B. Podcasts, Videos, Apps). Wenn Selbstverant-

wortung und Eigeninitiative neue Kompetenzerwartungen an die Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung sind, so kann und sollte sich diese auch in entsprechenden, die Selbstlernkompetenz fördernden Lehr- und Lernformaten widerspiegeln.

- digitalkompetentes Lehrpersonal: nicht nur Auszubildende und Studierende, sondern auch Ausbilder*innen, Berufsschullehrer*innen und Professor*innen brauchen digitale Kompetenzen.

Die öffentliche Diskussion über die Reform der Ausbildung im öffentlichen Dienst ist in Bewegung gekommen. So hat sich das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) grundlegend mit der beruflichen Bildung im öffentlichen Dienst auseinandergesetzt. In Kooperation mit den Sozialparteien, den Verordnungsgebern und Vertreter*innen der Hochschulen, der Studieninstitute sowie der Aus- und Fortbildungspraxis wurden Reformbedarfe sondiert und Handlungsempfehlungen für eine Neuordnung der beruflichen Ausbildung formuliert (Projektbeirat „Berufliche Bildung im Öffentlichen Dienst“, 2018). Darüber hinaus hat der IT-Planungsrat Studien zum Wandel von Berufsbildern und Kompetenzanforderungen in der Verwaltung 4.0 in Auftrag geben (IT Planungsrat, 2019) – aber auch hier steht eine Integration in die Praxis noch aus. Schlussendlich hat sich das FührDiV-Teilprojekt der Verwaltungsschule Bremen mit der Überarbeitung des Ausbildungsprofils für Verwaltungsfachangestellte auseinandergesetzt und u. a. durch Publikationen den Reformdiskurs weiter vorangetrieben (Wendel, 2019). Die Innenminister von Bund und Ländern, der IT-Planungsrat, die Leitungen der (Aus-) Bildungsinstitutionen (Berufsschulen, Verwaltungsschulen, Fachhochschulen des öffentlichen Dienstes, Hochschulen) sollten daher die begonnenen Aktivitäten weiter intensivieren, um Beschäftigten des öffentlichen Dienstes bereits beim Eintritt in die öffentliche Verwaltung Digitalkompetenz zu vermitteln. Das vom IT-Planungsrat initiierte Projekt *Qualifica Digitalis* widmet sich diesem Anliegen, mit dem Ziel, digitale Kompetenzen als Querschnittskompetenzen zu identifizieren und in die Ausbildung von Verwaltungsmitarbeiter*innen aller Hierarchieebenen zu integrieren.

8.3 Ansatzpunkte für Personalräte und Gewerkschaften

Mit der Veränderung der Arbeitswelt ergeben sich für Personalräte eine Vielzahl von Handlungsfeldern, wie z. B. Datenschutz, Arbeits- und Gesundheitsschutz, Beschäftigungssicherung, Arbeitszeitschutz, Weiterbildung und Qualifizierung sowie Anforderungen an digitale Arbeit. Damit erweitert

sich auch die Rolle der Mitbestimmung, insbesondere bei der Neubewertung von Stellen und der Gestaltung der Arbeitsorganisation.

8.3.1 Digitalisierung im Sinne der Beschäftigten gestalten

Empfehlung

Was?	Digitalisierungsvorhaben vonseiten der Mitbestimmung aktiv mitgestalten
Wer?	Personalmanagement, Personalräte, Gewerkschaften
Wie?	Dienstvereinbarungen, kollaborative Formate auf Projektbasis, digitaler Kompetenzerwerb für Personalräte

„Digitalisierung muss einen praktischen Mehrwert für die Beschäftigten bringen.“ Dieses Zitat einer Personalrätin aus dem Projekt FührDiV weist auf die künftige Aufgabe von Mitbestimmung hin, mögliche Auswirkungen von Digitalisierungsvorhaben vorab zu prüfen. Es gilt nicht nur, negative Folgen wie die Einengung von Entscheidungsspielräumen, Mehrbelastung, Überwachung und Leistungskontrolle durch den Einsatz neuer Technologien zu vermeiden, sondern Arbeitsbedingungen grundsätzlich zu verbessern und Arbeit aufzuwerten. Dafür müssen Personalräte in der Lage sein, eine Risikobewertung des Einsatzes von neuen Technologien am Arbeitsplatz vorzunehmen. Die mitbestimmungs- und beteiligungsorientierte Herangehensweise im Projekt FührDiV erlaubte, Nutzen und Risiken neuer Technologien wie z. B. im E-Einkauf oder den Einsatz von Messenger-Diensten im Vorfeld mit allen Beteiligten zu diskutieren und Entscheidungen der konkreten Ausgestaltung gemeinsam zu treffen.

Ein wichtiger Ansatzpunkt für die Mitbestimmung ist ein enger Dialog mit allen Beschäftigtengruppen, um herauszufinden, was genau den Mehrwert von Digitalisierung ausmacht. Das kann für die Bauingenieurin im Außendienst etwas ganz anderes bedeuten als für den Sachbearbeiter im Bürgerbüro. Regelmäßige Mitarbeiterbefragungen zu Motivation, Belastungen und Arbeitszufriedenheit aber auch zur IT-Bestandsaufnahme wie in der PV 2 helfen dabei, mögliche Gefährdungen zu identifizieren und Ansatzpunkte für Verbesserungen herauszuarbeiten. Im Projekt FührDiV wurden diese Fragestellungen zur Gestaltung des digitalen Arbeitens in verschiedenen Veranstaltungsformaten bearbeitet, wie z. B. in Szenario-Workshops einzelner Fachbereiche, Großgruppenveranstaltungen zur Erstellung eines Leifadens „Gute Führung“ oder Diskussionsrunden mit Fachexperten der Gewerkschaft ver.di.

Wenn in einer digitalisierten Arbeitswelt lebensphasenorientierte Arbeitsmodelle zukünftig mehr Bedeutung erlangen, Projektarbeit zunehmend in wechselnden Teams und Arbeitskontexten stattfindet und Beschäf-

tigte mehr Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung ihrer Arbeit nehmen, verändert sich auch die Art und Weise, wie Mitbestimmung stattfindet (Meinert et al., 2015, S. 46). In einem derartigen Arbeitsumfeld gewinnen direkte Formen der Mitbestimmung am Arbeitsplatz an Bedeutung. Im Rahmen von FührDiV konnten neue Formen des projektförmigen Engagements erprobt werden, wo sich Beschäftigte temporär und ihren Interessen entsprechend beteiligen konnten. Beispiele hierfür sind die Barcamps und World-Café-Formate in der PV 5. Nicht zuletzt sind auch Formate denkbar, die über die Organisationsgrenzen der Verwaltung hinausgehen, z. B. durch Vernetzung mit Bürger*innen und Lieferant*innen. Mitbestimmung erhält dadurch den Charakter eines „Laboratoriums für sich verändernde Arbeitswelten“ (Meinert et al., 2015, S. 10), in dem Themen und Anliegen der Digitalisierung gemeinsam mit Belegschaft und Arbeitgeberseite entwickelt werden.

Eine zentrale Aufgabe von Mitbestimmung ist es, dafür zu sorgen, dass adäquate Qualifizierungs- und Weiterbildungsangebote für alle Beschäftigtengruppen angeboten werden. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf der altersgerechten Ausgestaltung des Qualifizierungsprofils für alle Mitarbeiter*innen, insbesondere für die Geringqualifizierten in Zusammenarbeit mit der Personalentwicklung. Die Evaluation konnte zeigen, dass die Modalitäten der Zusammenarbeit zwischen Personalrat und Personalentwicklung in den meisten Pilotverwaltungen positiv bewertet wurden. Weiterhin gilt es, Schutzräume gegen die Entgrenzung von Arbeit einzurichten und die Beschäftigten dabei zu unterstützen, selbst Grenzen zu setzen. Aber auch Personalräte benötigen eine einschlägige Expertise zum Thema „digitale Veränderung der Arbeitswelt“, z. B. durch Vernetzung, Austausch und durch fachlichen Input vonseiten gewerkschaftlicher Akteure. Die in mehreren Pilotverwaltungen durchgeführten FührDiV-Workshops für den Gesamtpersonalrat lieferten dazu einen hilfreichen Beitrag.

Zur Stärkung ihrer Verhandlungsposition sollten Gewerkschaften eigene Digitalisierungsexpert*innen beschäftigen, um die Gestaltung digitaler Technologien im Sinne „guter Arbeit“ zu beeinflussen und um negativen Auswirkungen der Digitalisierung wie z. B. Standardisierung, Autonomiebeschränkung und Kontrolle entgegenzuwirken (Oerder et al., 2018, S. 4; Staab & Prediger, 2019, S. 188). Fallstudien zur Verhandlungsmacht von Betriebsräten haben gezeigt, dass ihre arbeitspolitische Entwicklung pfadabhängig verläuft, d. h. ihre bisherige Machtposition reproduziert sich im Kontext der digitalen Transformation (Niehaus & Katzan, 2020, S. 51). Im Vergleich zu vielen Kolleg*innen in der Privatwirtschaft haben Personalräte eine recht starke Ausgangsposition. Dennoch sollten auch die Personalräte proaktiv bei der Gestaltung der digitalen Transformation mitwirken und für

sich selbst genau festlegen, was sie für die Beschäftigten in Bezug auf die digitale Transformation erreichen wollen und ein entsprechendes arbeitspolitisches Leitbild ausformulieren (ebd.). Durch das beteiligungsorientiert angelegte Projekt FührDiV konnten die Personalräte diese Rolle erfolgreich ausüben.

In einer komplexen, sich dynamisch verändernden und vielfältigen Arbeitswelt können Dienstvereinbarungen mit Experimentier- oder Öffnungsklauseln einen Beitrag dazu leisten, innovative Lösungen zu entwickeln. Im Projekt FührDiV wurde in der PV 5 eine Rahmen-Dienstvereinbarung zur Gestaltung des digitalen Wandels mit Experimentierklausel verabschiedet. Sie bietet die Möglichkeit, befristete Ausnahmen in Form von Pilotphasen für Digitalisierungsvorhaben zu beantragen. Personalrat und Gleichstellungsbeauftragte werden entsprechend der gesetzlichen Grundlagen am Entscheidungsverfahren beteiligt.

8.3.2 Förderung digitaler Kompetenz durch lebenslanges Lernen

Empfehlung

Was?	Digitalisierung und lebenslanges Lernen
Wer?	Personalmanagement, Personalräte, Fort- und Weiterbildungsinstitute für die öffentliche Verwaltung
Wie?	Digitalisierungsbedingte Qualifizierungsbedarfe erheben, tarifliche Möglichkeiten zum lebenslangen Lernen nutzen

In der digitalen Verwaltung ist die Veränderung ein Dauerzustand: Da der technische Fortschritt in immer schnelleren Zyklen erfolgt, werden sich auch Arbeitsformate und Arbeitsmittel fortwährend wandeln, ebenso wie die gesellschaftlichen Erwartungen an den Umgang mit neuen Technologien in der öffentlichen Verwaltung. Die Digitalisierung erzeugt kontinuierliche Lernanlässe und verschafft der Idee des lebenslangen Lernens neue Aktualität. Damit die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung den sich immer wieder verändernden Kompetenz- und Qualifikationsanforderungen gerecht werden können, muss nicht nur die Ausbildung, sondern auch die berufliche Fort- und Weiterbildung neu gedacht werden (Berger & Iller, 2019; Unger, 2019). Auch das Ziel der größeren Durchlässigkeit der Berufs- und Karrierewege in der öffentlichen Verwaltung setzt Reformen bei der beruflichen Weiterbildung voraus. Ebenso wie bei der Ausbildung ist auch bei der beruflichen Weiterbildung der Dreiklang von neuen Lehrinhalten, neuen Lehr- und Lernmethoden und kompetentem Lehrpersonal entscheidend.

Nach § 5 TVöD/TV-L haben Beschäftigte ein Anrecht auf ein jährliches Qualifizierungsgespräch mit ihrer Führungskraft – ob daraus jedoch tatsäch-

lich Qualifizierungsmaßnahmen resultieren, ist eine ganz andere Frage. Die Einführung von tariflichen Regelungen zur Qualifizierung haben Bund, Länder und Kommunen im Rahmen der Reform ihrer Tarifverträge (TVöD/TV-L) im Jahr 2006 beschlossen – also lange bevor der Digitalisierungsdiskurs die öffentliche Verwaltung erreichte. Die Regelungen zur Qualifizierung haben in den vergangenen fünfzehn Jahren allerdings kaum Wirkung erzeugt. Für die Beschäftigten unterliegt der Zugang zur betrieblichen Weiterbildung nach wie vor einer erheblichen, oft wenig transparenten Selektivität (Berger & Iller, 2019, S. 187). Zudem ist die Weiterqualifizierung bislang nicht systematisch mit Entscheidungen über den beruflichen Aufstieg verknüpft; für Beschäftigte stellt sich daher mitunter auch die Frage der Weiterbildungsmotivation.

Die bislang nur geringen Effekte der tariflichen Qualifizierungsregelungen werden neben dem fehlenden Verpflichtungscharakter der Regelungen auch auf fehlende Initiative der Tarifparteien zurückgeführt. Die Umsetzung der im Tarifvertrag vereinbarten Qualifizierungsregelungen ist in den Verwaltungen bislang kaum durch die Tarifparteien begleitet worden, auch für die Personalräte ist die Weiterbildung vielfach kein zentrales Handlungsfeld (Bahnmüller & Hoppe, 2016). Auch im Rahmen des FührDiV-Projektes wurde in den verschiedensten Pilotverwaltungen immer wieder über Arrangements für ‚lebenslanges Lernen‘ diskutiert, aber es wurde in keiner Pilotverwaltung zum Projektgegenstand gemacht. Ein erster Schritt hin zu einer bildungsorientierten Verwaltung, in der Maßnahmen zur Kompetenzentwicklung und digitalisierungsbedingten Anpassungsqualifizierung zum Alltag der Personalverwaltung gehören, wäre, dass die Tarifparteien die Weiterbildung als ein Handlungsfeld für sich entdecken.

8.3.3 Ansätze für einen Digitalisierungstarifvertrag

Empfehlung

Was?	Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung auf tariflicher Ebene gestalten
Wer?	Arbeitgeber-Vertreter auf Ebene von Bund, Ländern und Kommunen (Innenminister von Bund und Ländern, VKA), ver.di, Beamtenschaft
Wie?	Gemeinsame Standards guter digitaler Arbeit entwickeln

Die Ausführungen zu dieser Handlungsempfehlung zeigen, dass die bisherigen tariflichen Regelungen zu schwach sind, um einerseits einen Innovationschub in der öffentlichen Verwaltung auszulösen und andererseits die Sorgen der Beschäftigten vor Digitalisierungsfolgen adäquat aufzufangen.

Dass die bisherigen Regelungen nicht hinreichend sind, um der Herausforderung der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung adäquat zu be-

gegenen, wird teilweise auch von den Tarifparteien anerkannt. Auf Bundesebene wurden vor diesem Hintergrund bereits Gespräche über einen Digitalisierungstarifvertrag für den öffentlichen Dienst aufgenommen (Friedrich-Ebert-Stiftung, 2019; Ver.di, 2019). Noch gibt es jedoch keine Ergebnisse. Auf Ebene der Länder und der Kommunen, wo die Mehrzahl der im öffentlichen Sektor beschäftigten Personen tätig ist, ist die Debatte noch deutlich weniger weit vorangeschritten.

In den Diskussionen der FührDiV-Projektgruppen wurde eine ganze Reihe von Themen adressiert, die im Rahmen eines Digitalisierungstarifvertrags zu klären sind:

- *Digitalisierung & Qualifizierung*: Über welche Rechte verfügen Beschäftigte hier? Welches Budget wird hierfür bereitgestellt? Wie sieht eine Implementationsarchitektur für die berufliche Fort- und Weiterbildung und das lebenslange Lernen aus? Werden entsprechende Beratungsstrukturen aufgebaut? Wie werden Anbieter ausgewählt und wie werden Inhalte und Curricula bestimmt?
- *Digitalisierung & Arbeitszeit und -ort*: Wie sehen Regeln aus, die Beschäftigten mehr Flexibilität bei der Wahl von Arbeitszeit und -ort ermöglichen, ohne einer weiteren Entgrenzung der Erwerbsarbeit Vorschub zu leisten? Eine einfache Übertragung der Regeln der analogen Arbeitswelt auf die Arbeitswelt 4.0. erscheint hier wenig sinnvoll: wenn alles so bleibt, wie es ist, bleiben den Beschäftigten auch die Chancen der Digitalisierung (z. B. für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf) verwehrt.
- *Digitalisierung & Arbeits- und Gesundheitsschutz*: Arbeiten und Kommunikation mit Maschinen ist alles andere als ein neues Thema für den Arbeits- und Gesundheitsschutz. Mit der Digitalisierung nimmt aber die Mensch-Maschinen-Interaktion eine neue Qualität an: Maschinen werden zu Kollegen (Robotik), Mensch und Maschine verschmelzen (Augmentation), Maschinen statt Menschen entscheiden (KI). Daraus kann Technikstress resultieren, sei es, dass Beschäftigte sich bei der Bedienung neuer technischer Geräte überfordert fühlen, oder dass die Merkmale der neuen Technologien (z. B. in Bezug auf Schnelligkeit oder ständige Erreichbarkeit) zu psychischer Belastung führen. Die tradierten Instrumente des Arbeits- und Gesundheitsschutzes basieren darauf, dass Verantwortliche den tatsächlichen Vollzug der Arbeit genau nachvollziehen und die Einhaltung von Regeln überprüfen können – genau diese Möglichkeit entfällt jedoch mit der digitalisierungsbedingten Flexibilisierung von Arbeit. Arbeits- und Gesundheitsschutz in der Verwaltung 4.0 muss daher die Selbstverantwortung der Beschäftigten stärken, Füh-

rungs- und Organisationskultur als Instrument des Arbeits- und Gesundheitsschutzes verstehen, die Expertise der Beschäftigten mit Blick auf die eigenen Arbeitsprozesse systematisch miteinbeziehen – und zwar von Beginn an, schon bei der Gestaltung der Arbeitsabläufe –, und Arbeitsschutz als Prozess (was etwa die psychischen Belastungen betrifft) verstehen. Umso wichtiger ist es, dass sich die Arbeitgeberseite verstärkt um Belange des Gesundheitsschutzes für die Beschäftigten kümmert, etwa durch den Ausbau des betrieblichen Gesundheitsmanagements.

- *Digitalisierung & Verwaltungskooperation:* Die Digitalisierung verändert die bestehenden Strukturen des Verwaltungsaufbaus sowohl in vertikaler als auch in horizontaler Hinsicht. Digitalisierung begünstigt Zentralisierungsprozesse (um z. B. einheitliche Datenformate und Interoperabilität zu gewährleisten) und erleichtert politikfeldübergreifende Kooperation (z. B. mit dem Ziel der integrierten Planung oder integrierten Versorgung). Die Mitbestimmungsstrukturen sind aber gegenwärtig auf eine solche ebenen- und politikfeldübergreifende Zusammenarbeit nicht ausgerichtet und bedürfen einer Anpassung.

