

5. Ergebnisse der Ist-Analyse

Das Kapitel gibt einen Überblick über die Ergebnisse der Ist-Analyse in den sechs Pilotverwaltungen³ anhand der Themenfelder Personal, Führung, Kommunikation und Organisation. Die Befunde zur Ausgangslage in den einzelnen Verwaltungen haben wir zusammengefasst und schlaglichtartig zu Thesen verdichtet.⁴ Die Ergebnisdarstellung erfolgt anonymisiert, d. h., es lassen sich weder Rückschlüsse auf die jeweilige Pilotverwaltung noch auf die Mitglieder in den Projektgruppen ziehen. Die im Ergebnisteil verwendeten Codenummern für die Pilotverwaltungen entsprechen *nicht* der Reihenfolge der dargestellten Kurzprofile in Kapitel 4.2.

5.1 Personal: Einfluss der Digitalisierung auf die Beschäftigten

Im Themenkomplex „Personal“ haben wir erhoben, wie die Beschäftigten den digitalen Wandel wahrnehmen, ob sie sich der Arbeitswelt 4.0 gewachsen fühlen und inwieweit in den Pilotverwaltungen Vielfalt und flexible Arbeitsformen gefördert werden.

Arbeitsbedingungen und Motivation der Beschäftigten

Ergebnis Ist-Analyse: Widersprüchliche Szenarien über Arbeit in der Verwaltung 4.0 bestimmen die Diskussion – sie polarisieren und rufen Ängste hervor

Bei der Ist-Analyse sind uns sowohl optimistische als auch pessimistische Haltungen gegenüber der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung begegnet. Gefunden haben wir Hinweise sowohl auf Über- als auch Unterforderung, auf digitalaffine Mitarbeiter*innen, für die kollaborative und mobile Arbeitsformen per Fernzugriff auf digitalisierte Dokumente selbstverständlich sind, aber auch auf ein Amt, in dem hochmotivierte und Digitalisierungsvorhaben offen gegenüberstehende Mitarbeiter*innen wortwörtlich den Staub von im Keller gelagerten Aktendeckeln pusten müssen. Die folgenden Befunde zeigen, dass Digitalisierungsprozesse zeitgleich sowohl mit

3 Da das AFZ erst zu einem späteren Zeitpunkt am Projekt FührDiV teilnahm, bezieht sich die Ist-Analyse nur auf 6 Pilotverwaltungen.

4 Eine ausführliche Darstellung der Ausgangslage in den einzelnen Verwaltungen findet sich im nicht veröffentlichten Zwischenbericht der Evaluation.

hoher Akzeptanz und dem Gefühl der Arbeitserleichterung als auch mit Ablehnung und Überlastungsphänomenen einhergehen können:

- Das Substitutionspotenzial bei den Angestellten in sogenannten „Front Office-Jobs“ im direkten Kontakt mit Bürger*innen (street level bureaucrats) wird als hoch eingeschätzt (Buffat, 2015, S. 152). Auch in den Pilotverwaltungen befürchten einzelne Mitarbeiter*innen, dass persönliche Begegnungen verstärkt durch Chats, E-Mails oder Webseiten automatisiert bzw. autonomisiert werden.
- Digitalisierung wird vor allem als Temposteigerung und Schnelllebigkeit wahrgenommen. Dies führt zu einer Arbeitsverdichtung, die als belastend empfunden wird. Deutlich wird dies z. B. in den Reaktionszeiten im E-Mailverkehr: *„Die Entwicklung ist so schnelllebig, E-Mailverkehr und diese Erwartungen zur Reaktionszeit, da können wir uns noch so viel Mühe geben, das belastet die Mitarbeiter*innen immer mehr. Also der Erwartungsdruck ist hoch.“* (Führungskraft, PV 4).
- Digitalisierung weckt nicht nur Sorgen vor einer höheren individuellen Arbeitsbelastung, sondern auch Befürchtungen von Qualitätseinbußen. Deutlich wird dies an einem möglichen Zielkonflikt zwischen dem experimentellen Charakter des agilen Arbeitens und Qualitätsanforderungen, wie folgendes Zitat zeigt: *„Also bei der alten [...] Leitung war die Genauigkeit vor der Schnelligkeit, jetzt dreht sich das so langsam. Die Schnelligkeit ist dabei, die Genauigkeit einzuholen. Die Schnelligkeit ist ziemlich präsent [...] Die Genauigkeit/Qualität leidet darunter.“* (PV 6).
- Eine strukturierte Einarbeitung in digitale Arbeitsprozesse findet nur eingeschränkt statt. Technische Geräte und Software sind zwar vorhanden, allerdings verfügen die Mitarbeiter*innen nicht über ausreichende Kenntnisse bezüglich der Nutzungsmöglichkeiten. *„...Letztendlich sind wir mit dem, was wir haben, weiter als manch andere. Aber was das Gerät genau macht und wie es genutzt werden kann, ist unklar. Das ist für mich auch ein Problem, an das wir ran wollen, dass das in Zukunft nicht mehr so ist ..., dass alle wissen, wie man mit dem Gerät umgeht und man es effektiv auch nutzen kann.“* (PV 4).
- Die Auswirkungen von Digitalisierung sind innerhalb der Pilotverwaltungen ambivalent: Berichtet wurde von Unterforderung, aber auch von Wissensrückständen bei der Gruppe der Teilzeitkräfte sowie generellen Ängsten vor Umstrukturierung, die auch Digitalisierungsprojekte hemmen können.

Förderung einer vielfältigen und flexiblen Arbeitsorganisation

Ergebnis der Ist-Analyse: Digitale Arbeitsformen werden 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.

Bei der Ist-Analyse wurde deutlich, dass in allen Pilotverwaltungen eine Sensibilität für die Förderung von Vielfalt besteht. Es gibt eine Offenheit dafür, die unterschiedlichen Lebenssituationen von Beschäftigten bei der Gestaltung von Strukturen und bei der Organisation von Aufgaben zu berücksichtigen, um so beispielsweise eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen. Auch Beschäftigte mit Beeinträchtigungen werden gezielt auf die Herausforderungen des digitalen Arbeitens vorbereitet. Allerdings bestehen sehr große Unterschiede zwischen den Pilotverwaltungen, was die Nutzung der Möglichkeiten der Digitalisierung zur Förderung von Vielfalt betrifft.

- Neue technische Möglichkeiten zur Verbesserung der räumlichen und zeitlichen Flexibilität von Beschäftigten (z. B. durch Telearbeit, mobiles Arbeiten von unterwegs, Teammeetings via Videokonferenz etc.) werden in einem sehr unterschiedlichen Ausmaß genutzt. Freiheiten des digitalen Arbeitens sind in manchen Pilotverwaltungen nur für Beschäftigte in höheren Hierarchieebenen vorgesehen.
- Von hoher Bedeutung sind Fragen der Datensicherheit. So wurde beispielsweise die Arbeit mit mobilen Geräten aufgrund von Fragen des Datenschutzes zum Teil als nicht möglich erachtet. In anderen Behörden wiederum bestand das Problem, dass Geräte und Produkte, die den Datenschutzrichtlinien entsprechen, für die Behörden finanziell nicht darstellbar waren.
- Unterschiedliche Positionen gab es auch bei der Frage, welche Herausforderungen die Digitalisierung für die Gruppe der älteren Beschäftigten mit sich bringt und wie diese Beschäftigtengruppe auf die digitale Arbeitswelt vorzubereiten ist. Hier war die ganze Bandbreite von möglichen Positionen vertreten: Die Antworten reichten von ‚*ältere Beschäftigte werden gezielt in Weiterbildungsmaßnahmen einbezogen*‘ über ‚*es wird bewusst kein Unterschied gemacht, da Beschäftigte diese Form der positiven Diskriminierung nicht wünschen*‘ hin zu ‚*über die älteren Beschäftigten in der digitalen Arbeitswelt wurde noch nie nachgedacht*‘.

5.2 Führung: Die Rolle der Führungskräfte als Gestalter des digitalen Wandels

Im Themenfeld Führung haben wir untersucht, welche Grundhaltung Führungskräfte gegenüber den Beschäftigten einnehmen, wie sie ihre Rolle als Gestalter des digitalen Wandels sehen und wie sie ihre eigenen Stärken und Schwächen im Umgang mit Digitalisierung einschätzen.

Grundhaltung gegenüber den Beschäftigten

Ergebnis der Ist-Analyse: Eigenständiges Arbeiten der Beschäftigten wird gefördert, allerdings zeigt sich, dass Autonomiespielräume stark von der jeweiligen Führungskraft abhängen. Die Beschäftigten wünschen sich einen konstruktiveren Umgang mit Fehlern.

In vier Pilotverwaltungen wird nach Angaben der Teilnehmenden das eigenständige Arbeiten von Beschäftigten gefördert und es wird ihnen zugetraut, dass sie die vorgegebenen Arbeitsaufgaben auf ihre eigene Art und Weise gut lösen. Kreativität und neue Ideen werden grundsätzlich unterstützt, allerdings gilt diese Beteiligungskultur nicht in jeder Hinsicht für den Kontext der Digitalisierung, hier fühlen sich die Beschäftigten z. T. allein gelassen. Zwei Pilotverwaltungen beurteilen dieses Statement kritischer, so gaben Diskussionsteilnehmende zu Protokoll, dass die Autonomiespielräume stark von der jeweiligen Führungskraft abhängen und zwischen einzelnen Bereichen variieren. Es gibt sowohl Führungskräfte, die ihre Beschäftigten vorbildlich in Planungsprozesse einbeziehen, als auch Vorgesetzte, die sich darum überhaupt nicht kümmern.

Aus den Gruppendiskussionen ergibt sich für den Bereich Führung folgendes Bild:

- Beschäftigte werden grundsätzlich in Entscheidungen einbezogen und angeregt, neue Dinge auszuprobieren. Dennoch wünschen sich viele mehr Raum zum Experimentieren.
- Die hierarchische Organisation der Verwaltung wurde kritisch bewertet, viele Projekte laufen ohne die Einbindung der unteren Ebenen.
- Viele Arbeitsgruppen sind nicht miteinander vernetzt und wissen zu wenig voneinander, agiles Arbeiten wird unter diesen Voraussetzungen als nicht möglich erachtet.
- Fast alle Pilotverwaltungen sehen einen erheblichen Verbesserungsbedarf für die Entwicklung einer positiven und konstruktiven Fehlerkultur, wie folgendes Zitat zeigt: „Wir müssten dies positiver sehen. Denn

wenn Fehler entdeckt werden, könnte man diese auch verbessern. Aber so wird das nicht gesehen. Bei uns ist der zeitliche Aspekt viel wichtiger als eine spätere Korrektur. Was ist die Positionierung und worauf wollen wir uns fokussieren? Beides geht nicht und hier würde ich mir mehr Klarheit wünschen. Wollen wir nur schneller sein als die Konkurrenz da draußen?“ (PV 6).

Vorbereitung der Führungskräfte auf den digitalen Wandel

Ergebnis der Ist-Analyse: Führungskräfte sehen sich selbst noch nicht ausreichend auf den digitalen Wandel vorbereitet. Damit können sie ihrer Rolle als Change Agents für die digitale Transformation nicht gerecht werden.

Aus den Ergebnissen der Ist-Analyse wird nicht klar, ob und inwieweit sich Führungskräfte den Herausforderungen der Digitalisierung stellen und ihre digitalen Kompetenzen weiterentwickeln. Von den FührDiV-Projektmitgliedern konnte oder wollte hier fast niemand explizit Stellung nehmen – über die Kompetenzen der Führungskräfte können wir an der Stelle nichts Aussagekräftiges sagen. Ganz allgemein wurde jedoch festgehalten, dass das Engagement der Führungskräfte sehr variiert und es sowohl Führungskräfte gibt, die das Digitalisierungsthema aktiv aufgreifen, als auch solche, die dem keine oder nur wenig Beachtung schenken.

- Neben grundsätzlicher Kritik an der vorherrschenden Führungskultur wurde von den Projektgruppen die z. T. fehlende Kommunikation bei Organisationsreformen und Modernisierungsprojekten – ganz unabhängig von Digitalisierungsvorhaben – bemängelt.
- Führungskräfte greifen potenzielle Ängste von Beschäftigten in Bezug auf den digitalen Wandel nicht proaktiv auf, entweder weil Digitalisierung in der betreffenden Organisation noch überhaupt kein Thema ist oder weil die Organisation schon so stark digitalisiert ist, dass Ängste auf der Ebene der Beschäftigten eigentlich gar nicht mehr vorkommen dürften.
- Der digitale Wandel ist bisher *kein* Gegenstand in den Gesprächen zwischen Führungskraft und Beschäftigten. Dennoch waren sich alle Projektgruppen einig, dass Themen der digitalen Transformation in regelmäßigen Abständen thematisiert werden sollen.
- Systematisches Zeit- und Selbstmanagement sowie die Fähigkeit, Teams und Abteilungen orts- und zeitunabhängig zu führen, hängen stärker vom individuellen Charakter der Führungskräfte als von der jeweiligen Organisationskultur ab.

5.3 Interne und externe Kommunikation

Digitalisierung verändert die Art und Weise, wie die Organisationsmitglieder nach innen und nach außen kommunizieren. Welche Formen der digitalen Kommunikation finden sich in den Pilotverwaltungen und wie werden sie von den Beschäftigten genutzt?

Ergebnis der Ist-Analyse: 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.

Nahezu alle Diskussionsteilnehmer*innen sind sich einig, dass die vorhandenen Möglichkeiten der digitalisierten Kommunikation noch nicht von allen ausreichend genutzt werden. So haben nicht alle Zugriff auf grundständige Techniken wie E-Mails oder Social Intranet. Die Ergebnisse der IST-Analyse zeigen, dass die Pilotverwaltungen mit Blick auf die Formen der Kommunikation eher dem Idealtypus einer schwach digitalisierten Verwaltung entsprechen.

„Was die Kommunikation betrifft, bei uns wird bereits viel mit E-Mail kommuniziert. Einen gewissen Nachteil hat es schon, denn die persönliche Kommunikation bleibt ein bisschen auf der Strecke. Der große Vorteil ist natürlich, dass es schnell geht und man auf ganz andere Weise wie vor 10 Jahren kommunizieren kann.“ (PV 4).

Die Aussage deutet darauf hin, dass E-Mail-Kommunikation als fortschrittliche Technologie genommen wird und der befragten Person womöglich gar nicht bewusst ist, was in der agilen Arbeitswelt 4.0 zukünftig alles möglich sein wird. Direkte Kommunikationsinstrumente wie Chat-Foren oder Messenger-Dienste sind in den Pilotverwaltungen bisher kaum vorhanden bzw. befinden sich im Stadium der Einführung:

„Es [das Intranet] ist gerade dabei, implementiert zu werden bzw. noch ganz am Anfang. Es funktioniert in der Softwareentwicklung. Bis zur Verwaltung ist es noch nicht vorgedrungen. Und ich wüsste auch nicht, was wir da hätten, was da zutreffend wäre. Und das soziale Intranet. Das verstehe ich so, dass das so eine Art Blog ist, indem man sich austauscht. Aber direkte Kommunikation sehe ich derzeit als gar nicht gegeben. So etwas haben wir einfach noch nicht.“ (PV 5).

Es wurde zudem immer wieder darauf hingewiesen, dass datensichere Messenger-Dienste für die öffentliche Verwaltung zu teuer sind. Geäußert wurde außerdem die Befürchtung, dass es zukünftig zu viele Plattformen gebe, auf denen man gleichzeitig kommunizieren muss.

5.4 Organisation: Digitalisierung als Aufgabe der Organisationsgestaltung

Im Themenfeld „Organisation“ sind wir der Frage nachgegangen, inwieweit für den Umgang mit Digitalisierung allgemein verbindliche Werte und Prinzipien existieren und welchen Stellenwert kontinuierliches Innovations- und Organisationslernen hat, um auf Herausforderungen des digitalen Wandels zu reagieren.

Normatives Management: Werte und Prinzipien

Ergebnis der Ist-Analyse: 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.

Auch wenn einige der Pilotverwaltungen feststellten, dass es durchaus gemeinsame Werte und Prinzipien in der Organisation gibt, so waren sich doch *alle* Pilotverwaltungen dahingehend einig, dass eine Diskussion darüber, ob und inwieweit diese vor dem Hintergrund von Digitalisierung zu verändern oder anzupassen sind, nicht stattfindet. Zum Teil werden Werte und Prinzipien der analogen Welt auf die digitalisierte Arbeitswelt übertragen, was regelmäßig zu neuen Problemen führt. Zum Teil wird ex post und ad hoc aus Fehlern oder Krisensituationen gelernt. Es gibt keinen proaktiven Umgang bei der Gestaltung von Werten und Prinzipien im Kontext von Digitalisierung. In Bezug auf Werte und Prinzipien in der Arbeitswelt 4.0 kamen die Projektgruppenmitglieder zu folgenden Befunden:

- Führungskräfte nehmen in Bezug auf Fragen des digitalen Wandels keine Vorbildfunktion ein. Leitlinien, allgemeine Werte und Prinzipien sind weder in der analogen noch in der digitalen Welt präsent wie folgende Zitate zeigen: *„Und ich habe auch ‚schwer zu sagen‘ gesagt, weil wir immer noch keine Leitlinien haben. Weiß ich ja im Moment noch gar nicht, wonach ich dann handeln sollte. Natürlich mache ich das intuitiv, glaube ich, total richtig. Aber ich könnte jetzt nicht sagen, wo ich hingehöre oder wo ich demnächst meinen Auftrag hinleiten soll“ (PV 5).*
Es wird anlassbezogen schon über Werte und Prinzipien gesprochen. Wenn sich mal wieder ein Problem auftut, wird das auf der untersten Ebene in den Sachgebietsbesprechungen diskutiert und dann wird eine Lösung gefunden. Dass aber von oben mal was kommt, ist eher weniger der Fall.“ (PV 4).

„Regeln, da haben wir ja klare Vereinbarungen, zwar nicht direkt für die Digitalisierung aber bspw. bei der Telearbeit. Aber so gelebte Werte und Prinzipien, ein gemeinsames Verständnis darüber, die auch verbindlich sind, ..., das haben wir noch nicht, das muss sich noch finden.“ (PV 5).

- Die Einführung von mobilen Arbeitsformen in der Verwaltung wird z. T. immer noch als problematisch eingeschätzt. Gegenargumente kommen von drei Seiten: Erstens bemängeln Führungskräfte fehlende Kontrolle. Zweitens befürchten Personalräte eine zunehmende Entgrenzung von Arbeits- und Freizeit mit einhergehender Selbstausbeutung. Drittens sind bestehende Dienstvereinbarungen der analogen Welt, die z. B. das Arbeiten nach 18.00 Uhr untersagen, nicht kompatibel mit den Bedürfnissen von Beschäftigten, die in vielfältigen Familienkonstellationen leben und arbeiten.
- Schlechte Kommunikation in zurückliegenden Reorganisationsprozessen führte zu negativen Erfahrungen mit Umstrukturierungen, die nun auf das Thema Digitalisierung übertragen werden.

Innovations- und Organisationslernen

Ergebnis der Ist-Analyse: Organisationslernen, Innovationen und Wissensmanagement finden bisher nur sehr eingeschränkt oder gar nicht statt.

Organisationslernen, Innovationen und Wissensmanagement wurden in *allen* Pilotverwaltungen sehr kritisch diskutiert. Entweder fehlt es an Kapazitäten für eine systematische Umweltbeobachtung und Organisationslernen oder es wird von einer Status-quo-Organisationskultur *„Wir haben das schon immer so gemacht“* (PV 3) gesprochen. Die Ausgangslage im Handlungsfeld Innovations- und Organisationslernen stellt sich wie folgt dar:

- Systematischer Wissenstransfer oder regelmäßige Feedbackrunden zu neuen Entwicklungen finden in keiner Pilotverwaltung statt.
- Organisationaler Wandel wird ausschließlich als Top-down-Prozess erlebt, bei dem nachfolgende Bereiche wenig Mitspracherecht haben, wie folgende Aussage zeigt: *„In der Führungsebene werden Prozesse aufgenommen und werden von oben nach unten weitergegeben durch Arbeitsaufträge. Aber wir haben nicht, dass Bereiche sich damit auseinandersetzen. Was gibt es in meinem Bereich für eine Umwelt? Zumindest nicht systematisch, was wir integrieren müssen. Es ist kein Bottom-up-Ansatz, sondern Top-down.“* (PV5).
- In Bezug auf digitalen Wissenstransfer besteht eine Diskrepanz zwischen der positiven Außendarstellung des Themas und dem tatsächlichen Verwaltungshandeln.

- Moderations- und Interviewtechniken sind in einigen Pilotverwaltungen vorhanden, wurden bisher aber noch nicht im Handlungsfeld „Digitalisierung“ angewendet.
- Zwei Pilotverwaltungen haben ein Zukunftskonzept für den digitalen Wandel erarbeitet, aber noch nicht in eine systematische Organisationsentwicklungsstrategie überführt.

