

3. Digitalisierung als Strategie der Verwaltungsmodernisierung

3.1 Definition Digitalisierung

Digitalisierung heißt zunächst, dass die Welt – belebte und nicht-belebte Objekte – in digitalen Formaten (in ‚Nullen und Einsen‘) abgebildet wird bzw. dass vorhandene analoge Werte (z. B. die papierne Akte) in digitale Formate umgewandelt werden (Lenk, 2016, S. 228). Die technologische Entwicklung der vergangenen Jahre hat nicht nur dazu beigetragen, die Möglichkeiten der Abbildung zu vervielfachen und zu beschleunigen. Der transformative Charakter von Digitalisierung ergibt sich vielmehr dadurch, dass die Digitalisierung auch neue Formen der Berechenbarkeit (Big Data und KI), der Interaktivität sowie der Konnektivität und Vernetzung ermöglicht.

In der öffentlichen Verwaltung können durch Digitalisierung alle Sequenzen des Verwaltungshandelns – von der Vorbereitung kollektiv verbindlicher Entscheidungen bis hin zu ihrer Implementation – verändert werden. Informationen werden digital gesammelt und gespeichert, bei der internen Kommunikation treten E-Mail, Messenger-Dienste und andere digitale Formate neben das persönliche Gespräch und den schriftlichen, papiergebundenen Dienstweg, für den Austausch mit Bürger*innen werden zudem digitale Portale eingerichtet. Auch für die Interaktion mit der Politik, mit anderen Behörden und privaten Organisationen werden digitale Formate genutzt; die Erbringung von öffentlichen Leistungen verläuft schließlich mit Hilfe von künstlicher Intelligenz und Big Data mehr und mehr automatisiert und autonomisiert.

Welche Effekte von dieser Umwandlung analoger Werte in digitale Formate auf die Responsivität, Effizienz und Effektivität der öffentlichen Verwaltung ausgehen, hängt nicht – bzw. allenfalls nur bedingt – vom technologischen Wandel ab. Entscheidender ist vielmehr, in welchen personalen und organisatorischen Strukturen und Prozessen die digitalen Technologien eingebettet sind. Verfügen Beschäftigte über die Kompetenzen und Fähigkeiten, mit neuen Technologien umzugehen? Mit welcher Haltung (*mindset*) begegnen sie der zunehmend digitalen Arbeitswelt? Verstehen es Führungskräfte, virtuellen Teams gemeinsame Werte zu vermitteln und ein gemeinsam geteiltes Arbeitsverständnis herzustellen? Befördern die Organisationsstrukturen und -prozesse horizontale Kooperation und iterative Entscheidungsverfahren?

Die Zusammenschau von Technologie, Personal und Organisation ermöglicht es, verschiedene Idealtypen der Digitalisierung von Staat und öffentlicher Verwaltung zu unterscheiden. Der Begriff des Idealtypus stammt aus der qualitativen Sozialforschung und wurde insbesondere von Max Weber geprägt (Albert, 2020, S. 84 ff.). Ein Idealtypus wird durch einseitige Steigerung eines oder mehrerer Aspekte und durch Zusammenschluss einer Fülle von diffusen und diskreten Einzelercheinungen gewonnen, die sich zu einem in sich einheitlichen Gedankengebilde zusammenfügen. Für Max Weber war der Idealtypus vor allem ein Arbeitsinstrument, um die empirische Realität („Realtypus“) im Abgleich mit dem idealtypischen Modell zu beschreiben und so verschiedene Fälle zu vergleichen. Reale Fälle entsprechen selten vollständig einem Idealtypus, sondern gleichen hybriden Mischformen. Ob ein bzw. welcher Idealtypus als gesellschaftliches oder organisationales Leitbild fungiert, ist eine normative Frage, die durch das Konzept selbst nicht geklärt wird.

In Bezug auf die digitale Verwaltung kann der Idealtypus einer schwach digitalisierten öffentlichen Verwaltung von dem einer stark digitalisierten Verwaltung unterschieden werden (Klenk et al., 2020). Hybride Zwischenformen können auf einem Kontinuum zwischen diesen beiden Idealtypen gedacht werden. Das Modell ist hilfreich, um die von uns untersuchten Pilotverwaltungen empirisch zu verorten, ohne dass damit eine Bewertung im Hinblick auf ihre Leistungsfähigkeit vorgenommen wird. Vom Idealtypus einer schwach digitalisierten Verwaltung kann dann gesprochen werden, wenn in der öffentlichen Verwaltung digitale Technologien eingeführt werden, *ohne* dass sich die Strukturen und Prozesse der öffentlichen Verwaltung sowie das *mindset* ihrer Beschäftigten nachhaltig verändern. Für die interne Kommunikation wird E-Mail genutzt, aktenrelevante Schriftstücke wie Bescheide, Gutachten und Briefwechsel werden elektronisch abgespeichert – aber parallel dazu werden die E-Mail, der Bescheid und das Gutachten ausgedruckt und in der papiernen Akte abgeheftet.

Bürger*innen können zwar Formulare online abrufen, sich im Internet auch über die Öffnungszeiten und Ansprechpartner*innen informieren und Termine vereinbaren, können ihr Anliegen jedoch nicht vollständig digital und medienbruchfrei erledigen, sondern sie müssen ab einem bestimmten Punkt auf den persönlich unterschriebenen Brief zurückgreifen oder die Behörde persönlich aufsuchen. Digitalisierung ist in dieser Variante nicht mehr als ein „add on“: ein Zusatzprogramm, ein Erweiterungspaket, das die bestehenden Strukturen und Prozesse ergänzt, sie jedoch nicht infrage stellt oder gar ersetzt. Anders hingegen ist es im Idealtypus in einer grundlegend digitalisierten Verwaltung, die agil und vernetzt organisiert ist, in der virtuelle Teams arbeiten, die beim Austausch mit Politik, Bürger*innen und an-

deren Verwaltungen den digitalen Weg präferiert (*digital first*) und von Bürger*innen nur einmal die Daten verlangt (*once only*).

Abb. 1: *Personal & Organisation in der digitalen Verwaltung – Idealtypen im Kontrast*

	Schwach digitalisierte öffentliche Verwaltung	Stark digitalisierte öffentliche Verwaltung
Personal	- Nur wenige Personen mit digitalen Kompetenzen und digitalem Mindset - Klassisch analoge Personalentwicklungs- und Trainingsmaßnahmen - Digitalisierung ist für Beschäftigte z. T. mit Ängsten und Sorgen verbunden.	- Digitale Kompetenzen der Beschäftigten sind gut entwickelt. - Beschäftigte haben ein digitales Mindset (Offenheit für Partizipation, Kooperation, Kollaboration). - Weiterentwicklung von digitalen Kompetenzen und digitalem Mindset wird durch Personalentwicklungs- und Trainingsmaßnahmen unterstützt.
Kommunikation	- Vertikale Kommunikation - Einfache digitale Technologien (z. B. E-Mail) - Dominante Kommunikationsformen: papiergebundener schriftlicher & 'face-to-face' mündlicher Austausch - Mit der Umwelt (Bürger*innen/ Unternehmen) - Nur one-way communication - Keine vollständig digitale Abwicklung von Anliegen möglich	- Vertikale <i>und</i> horizontale Kommunikation - Intensive Nutzung von I&K-Technologien (Intranet, Blogs, Chats, Wiki, Messenger, Social Media, Mitarbeiter*innen-Apps) - Mit der Umwelt (Bürger*innen, Unternehmen) - Two-way-communication - Digital first & once only - Automatisierte & autonome Durchführung von Anliegen
Führung	Transaktionale Führung (Virtuelle) Teams werden mit Führungsmitteln der analogen Welt gesteuert (z. B. klare Vorgaben für Arbeitszeiten)	Transformationale Führung - Führung über Werte - Führungskraft als Brückenbauer*in, Beziehungsmanager*in & Change Agent

	Schwach digitalisierte öffentliche Verwaltung	Stark digitalisierte öffentliche Verwaltung
Organisation	• Digitalisierung als add on ○ Digitale Prozesse treten <i>neben</i> tradierte Verfahren. ○ Kein grundlegender Wandel der Abläufe (E-Mails werden ausgedruckt und abgeheftet)	• Agile Organisation ○ Trennung von fachlicher und personaler Verantwortung ○ Selbstorganisation im Team ○ wechselnde Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiche ○ Iterative & inkrementelle Vorgehensweise
Innovation und Organisationslernen bezogen auf Digitalisierung	• Punktuelleres Lernen • Reaktives Lernen • Nur wenig Investitionen in digitale Tools und Technologien • Digitale Innovationen werden nicht systematisch gefördert.	• Proaktives Aufgreifen von Veränderungen • Kontinuierliches Lernen • Investitionen in digitale Tools und Technologien • Innovationen haben einen hohen Stellenwert im Führungsbild.

In der breiten, öffentlichen Debatte wird Digitalisierung oftmals als eine Disruption beschrieben, die mit bestehenden Prozessen, Strukturen und Produkten bricht und diese durch neue ersetzt. Das Bild der disruptiven Innovation weckt allerdings falsche Assoziationen. Der internationale Vergleich zum Stand der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung wie auch der sektorale Vergleich zwischen öffentlichem und privatem Sektor lehrt, dass die Implementation digitaler Technologien in Organisationen *kein sich selbstvollziehender* Prozess ist. Auf den Digitalisierungsindizes liegt Deutschland regelmäßig auf den unteren Rängen, insbesondere, wenn der Blick auf die öffentliche Verwaltung gerichtet wird. Auch dort, wo in Bund, Ländern und Kommunen Digitalisierungsvorhaben auf den Weg gebracht wurden, zeigt eine Bestandsaufnahme (vgl. Klenk et al., 2020), dass bislang viele Digitalisierungsreformen eher als basale Digitalisierung zu klassifizieren sind: Digitale Technologien wurden *ohne* grundlegenden organisationalen und personalen Wandel eingeführt.

Digitalisierung muss – und kann! – also gestaltet werden. Neben der Politik, die die übergeordneten Rahmenbedingungen für die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung setzt, sind Führung, Personal- und Organisationsentwicklung in der öffentlichen Verwaltung hierfür die zentralen Stell-schrauben.

3.2 Herausforderungen für Digitalisierung in der Verwaltung

Personal: Ist Digitalisierung eine Chance oder eine Bedrohung?

Die öffentliche Debatte über Arbeit 4.0 wird von ganz unterschiedlichen Assoziationen geprägt: Während die einen vor allem die Chancen der Digitalisierung sehen und auf größere Freiheitsgrade aufgrund zeitlicher und räumlicher Flexibilität, Kommunikation auf Augenhöhe in netzwerkartigen Teamstrukturen und höherwertige Arbeitsinhalte verweisen, weil monotone Tätigkeiten mehr und mehr automatisiert und autonomisiert werden können, beschreiben andere die Arbeitswelt 4.0 als Dystopie. In den zukunfts-pessimistischen Szenarien ist die Arbeitswelt 4.0 von Entgrenzung, Qualifikationsverlusten und Arbeitsverdichtung geprägt, z. B. aufgrund der steigenden E-Mail-Zahlen und der damit verbundenen Erwartung an schnelle Reaktionszeiten. Der Endpunkt des pessimistischen Szenarios ist eine Gesellschaft, der die Arbeit ausgeht und in der Mitarbeiter*innen durch KI-gesteuerte Maschinen substituiert werden.

Diese beiden Szenarien der Technikentwicklung sind nicht neu. In der Arbeits- und Organisationsforschung findet sich mit Braverman (1975) ein früher Vertreter des zukunfts-pessimistischen Szenarios, wohingegen in Bells Arbeiten zur Information Society (1973) vor allem die positiven Aspekte der Technikentwicklung zum Ausdruck kommen. Mit der Digitalisierung und dem stark beschleunigten technischen Wandel der Arbeitswelt hat die Diskussion über die Technisierung der Arbeitswelt jedoch eine neue Intensität gewonnen. Die widersprüchlichen Zukunftsszenarien polarisieren und rufen bei vielen Verunsicherung hervor.

Empirische Studien zur digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung in anderen Ländern zeigen, dass Digitalisierung ein sehr komplexer Prozess ist, der sich einfachen Bewertungsmustern entzieht. Digitalisierung kann sehr unterschiedliche Effekte auf die Arbeitsbedingungen von Beschäftigten haben (vgl. Giritli Nygren et al., 2013). Beschäftigungsbedingungen können verbessert werden, indem digitale Technologien beispielsweise dabei helfen, die klassischen Vereinbarkeitsprobleme der analogen Welt besser zu lösen und die Flexibilität der Beschäftigten in Bezug auf Arbeitszeit und Arbeitsort zu erhöhen. Gleichzeitig werden aber auch negative Effekte konstatiert. So erleben insbesondere die Beschäftigten im sozialen Dienstleistungsbereich die Digitalisierung als De-Professionalisierung: Fallmanagement-Software schränkt, so die Wahrnehmung vieler Beschäftigten in der Sozialadministration (vgl. Buffat, 2015; Munro, 2004), individuelle Handlungsspielräume bei der Interaktion mit Klient*innen und Kund*innen ein. Sie führt zu einer stärkeren Kontrolle der Arbeitsleistungen des Einzelnen

und zu einem Verlust an persönlichem Austausch, auch mit dem eigenen Team.

Wie Beschäftigte Digitalisierung erleben und bewerten, hängt zudem auch von ihren Kompetenzen und Persönlichkeitsmerkmalen ab. Die Fähigkeit, in der digitalisierten Arbeitswelt gut zurechtzukommen, umfasst nicht nur technische Kompetenzen (wie den sicheren Umgang mit neuen Technologien), sondern auch soziale Kompetenzen (wie die Fähigkeit zur Zusammenarbeit und zur Selbststeuerung) sowie Persönlichkeitsmerkmale (z. B. Veränderungsbereitschaft, Lösungsorientierung, Offenheit). Wie stark die Digitalkompetenzen von Mitarbeiter*innen sind, ist auch – aber nicht nur! – eine Frage des Alters: *digital natives* – Personen, die seit ihrer Geburt mit neuen Technologien konfrontiert sind – nutzen Apps und elektronische Plattformen möglicherweise intuitiver als *digital immigrants*, Personen also, die erst im Laufe ihres Lebens den Umgang mit digitalen Technologien erlernt haben. *Digital natives* verfügen aber nicht quasi selbstverständlich über die in der digitalen Arbeitswelt notwendigen sozialen Kompetenzen. So gibt es keine Belege dafür, dass sie digitale Formate kritischer oder reflektierter nutzen als ihre älteren Kolleg*innen. Auch bei den Bedenkenträger*innen zeigt sich in der Regel kein Altersunterschied: Es gibt sowohl junge als auch ältere Beschäftigte, die die Digitalisierung als Belastung und Bedrohung empfinden (Böhm et al., 2019, S. 11).

Die Wahrnehmung von Digitalisierung ist schließlich auch stark vom Substituierbarkeitspotenzial der eigenen Tätigkeit beeinflusst. Das Substituierbarkeitspotenzial beschreibt, in welchem Ausmaß Berufe gegenwärtig potenziell durch den Einsatz von Computern oder computergesteuerten Maschinen ersetzbar sind (Dengler & Matthes, 2018, S. 2). Das Substituierbarkeitspotenzial ist besonders hoch in den Helfer- und den Fachkraftberufen. Aber auch Spezialist*innen, Expert*innen und Generalist*innen im Führungsbereich müssen sich damit auseinandersetzen, dass Teile ihrer Tätigkeiten zukünftig automatisiert und/oder autonomisiert von neuen Technologien übernommen werden. Konkret: Der digitale Wandel betrifft alle Hierarchie-Ebenen, auch das Tätigkeitsprofil von Führungskräften wird sich verändern. Daraus folgt, dass Personen, die dem digitalen Wandel besorgt, ängstlich, skeptisch oder gar mit offener Ablehnung gegenüberstehen, auf allen Hierarchie-Ebenen anzutreffen sind, auch auf Ebene der Führungskräfte, die eigentlich den digitalen Wandel initiieren und implementieren sollen.

Welche Effekte Digitalisierung auf die Arbeitsbedingungen hat, hängt zudem stark von der Implementationsstrategie ab. Untersuchungen in schwedischen Kommunalverwaltungen zeigen, dass unterschiedliche Kommunen für die Einführung der *gleichen* IuK-Technologie ganz *unterschiedliche* Lösungen entwickelt haben. Die Frage, wie Tätigkeitsprofile sich verändern,

wie monoton bzw. abwechslungsreich Tätigkeiten gestaltet werden, wie intensiv Arbeitsprozesse kontrolliert werden und welche Möglichkeiten zur Individualisierung von Standard-Software zugelassen wurden, wurde jeweils sehr unterschiedlich beantwortet. Im Ergebnis hatte die Digitalisierung sowohl ‚*monotized administrators*‘ hervorgebracht, Verwaltungsmitarbeiter*innen, die nur noch standardisierte Routinetätigkeiten bearbeiten, als auch ‚*personalized bureaucrats*‘, Verwaltungsmitarbeiter*innen, die für die Bürger*innen passgenaue Dienstleistungen erbringen und hierfür größere Entscheidungsspielräume erhalten (Giritli Nygren et al., 2013, S. 460). Digitalisierung kann Beschäftigte ermächtigen, in dem sie mehr Gestaltungsspielräume und Ressourcen erhalten (*digitalization as enablement*, Buffat, 2015, S. 154); Digitalisierung kann aber eben auch restringierend wirken und Beschäftigte in ihrer Entscheidungs- und Handlungsautonomie einschränken (*digitalization as curtailment*, Buffat, 2015, S. 151). Mehr noch: Typischerweise lässt sich in einer Organisation beides finden, Digitalisierungsgewinner*innen und Digitalisierungsverlierer*innen. Zum Teil gilt auch für den einzelnen Beschäftigten, dass die Digitalisierung sowohl positive als auch negative Effekte hat.

Dieser Befund ist *nicht* widersprüchlich. Er zeigt vielmehr, dass Digitalisierung von den Führungskräften behutsam gestaltet werden sollte. Eine Softwarelösung, die individuelle Einstellungen zulässt, wird von den Nutzer*innen eher akzeptiert als fest vorgegebene Funktionen.

Führungsstile in der digitalen Verwaltung

Eine wesentliche Rolle bei der digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung spielen die Führungskräfte. Ihre Aufgabe ist es, Veränderungsprozesse zu initiieren und die Etablierung digital-affiner Organisations- und Personalstrukturen zu unterstützen. Die Herausforderungen, vor denen Führungskräfte stehen, sind dabei nicht zu unterschätzen. Sie müssen nicht nur selbst den Umgang mit den neuen Technologien erlernen und souverän beherrschen. Führungskräfte müssen als Gestalter*innen des organisationalen Wandels, als sogenannte *change agents* einen Wandel gestalten, der auch grundlegende Veränderungen ihrer eigenen Aufgaben und Rollen mit sich bringt.

Für Führung in digitalen Arbeitskontexten gibt es eine Reihe unterschiedlicher Begriffe wie *e-leadership* (Avolio et al., 2000) oder Digital Leadership (Petry, 2016) agile Führung, *network leadership*, *virtual leadership* oder aber die transformationale Führung (Misgeld, 2020). Das empirische Wissen über Führung in digitalisierten Organisationen ist – insbesondere was Führung in der digitalen Verwaltung betrifft – immer noch begrenzt. Das Gros

der Literatur besteht aus Praktiker-Berichten, die zum Teil stark normativ aufgeladen sind, sodass wir für die theoretische Fundierung nur auf wenige empirische Studien zurückgreifen konnten.

In der Literatur besteht jedoch eine große Übereinstimmung dahingehend, dass in digitalisierten Arbeitskontexten spezifische Formen der Führung erforderlich sind und über Führungsinstrumente, Führungsaufgaben und Führungsrollen neu nachgedacht werden muss. In digitalen Arbeitskontexten findet der direkte Austausch zwischen Führungskraft und Mitarbeiter*innen deutlich seltener statt. Ein klassischer hierarchischer Führungsstil ist in digitalisierten Arbeitskontexten nicht nur dysfunktional, sondern auch gar nicht mehr durchsetzbar. Hierarchische Steuerung basiert auf der Annahme, dass höhere Hierarchieebenen über mehr Wissen und Informationen verfügen als untergeordnete Einheiten. Im Modell der hierarchischen Steuerung besteht eine wesentliche Aufgabe von Führungskräften darin, Wissen und Informationen gezielt und geregelt an andere zu verteilen. Ganz unabhängig von der Frage, wie stabil das Informationsmonopol von Führungskräften in der analogen Welt wirklich war, in der digitalisierten Verwaltung 4.0 lässt sich auch die *Annahme* eines Informationsmonopols nicht mehr aufrechterhalten.

Digitalisierung hat den Zugang von Mitarbeiter*innen zu Informationen vereinfacht. Informationen können zudem deutlich schneller weitergegeben werden, auch über Hierarchie-Ebenen und Bereiche hinweg. Es kann simultan interagiert und multilateral kommuniziert werden – d.h. Materialien (z. B. Akten) können von mehreren Mitarbeiter*innen an unterschiedlichen Orten gleichzeitig gesehen und bearbeitet werden, ein Teammitglied kann zudem gleichzeitig an verschiedenen Themen arbeiten. Das orts- und zeitverteilte Arbeiten hat außerdem zur Folge, dass Mitarbeiter*innen immer häufiger inhaltliche Entscheidungen treffen müssen, die klassischerweise Führungsaufgaben wären (Wald, 2014, S. 358). Führungskräften geht also nicht nur das Informationsmonopol verloren, gleichzeitig stehen sie vor dem Problem, dass fachliche und personelle Führungsverantwortung immer häufiger auseinanderfällt.

Greift man diese Entwicklungen proaktiv auf, so stellt sie sich nicht als eine Bedrohung, sondern als Chance dar, neue Führungsstile zu implementieren. Ein geeigneter Führungsstil, um diesen Herausforderungen gerecht zu werden, ist die transformationale Führung (Hill, 2016). Transformationale Führung gehört zu den non-direktiven Führungsstilen und stellt vor allem die Eigenschaften der Führungskräfte in den Mittelpunkt (Ritz, 2018, S. 7). Führungskräfte wirken durch Vorbildlichkeit: Sie leben, was sie von anderen erwarten, und überzeugen durch Ausstrahlungskraft und Charisma. Führung findet zudem vor allem durch die Vermittlung gemeinsamer

Werte und Visionen statt, weniger durch die Definition von Zielvorgaben, da – so die Annahme – in einer volatilen Welt individuell ausgehandelte Zielvereinbarungen mit längerfristigen Zielsetzungen dysfunktional sind. Transformationale Führung adressiert damit vor allem die emotionale Ebene der Mitarbeiter*innen und setzt auf intrinsische Motivation, wohingegen (materielle) Belohnungssysteme und andere Formen der extrinsischen Motivation eine geringere Rolle spielen.

Transformationale Führung kann Digitalisierungsprozesse stützen, da der Verweis auf gemeinsam geteilte Werte und Visionen von Mitarbeiter*innen in einer sich rasch verändernden Welt Orientierung geben kann. Weit mehr als in der analogen Welt müssen Führungskräfte sich als Sinnstifter, Beziehungsmanager, Coach, Begleiter und Brückenbauer betätigen, um die Beziehung zwischen sich und dem einzelnen Teammitglied zu festigen und die Beziehungen zwischen den Teammitgliedern zu stabilisieren. Aufgabe der Führungskräfte ist es zudem, Differenzen und Heterogenität in der Mitarbeiter*innenschaft wahrzunehmen, auch und gerade in Bezug auf die digitalen Kompetenzen, und auf dieser Grundlage motivierende Personalmaßnahmen zu entwickeln.

Um iterative und inkrementelle Veränderungsprozesse führen zu können, benötigen Führungskräfte zudem die Fähigkeit, zwischen tradierten und neuen Strukturen und Verfahren die Balance zu bewahren. In der Literatur wird diese Fähigkeit als ‚Beidhändigkeit‘ („Ambidexterity“, Duwe, 2017) bezeichnet. Führungskräfte, die die Kunst der Beidhändigkeit beherrschen, können alte und neue Organisationsformen miteinander verknüpfen und Handlungsformen, die scheinbar im Widerspruch zueinanderstehen, wie z. B. die hierarchische und die agile Führung, miteinander kombinieren.

Schlussendlich ist für einen gelingenden Organisationswandel auch die Glaubwürdigkeit der Führungskräfte zentral: Führungskräfte haben eine Vorbildfunktion. Im Kontext von Digitalisierung bedeutet dies insbesondere, dass auch Führungskräfte ihre eigenen Fähigkeiten – ihre digital literacy – weiterentwickeln und in einer ‚always-on‘ Kultur das bewusste ‚Abschalten‘ nicht verlernen und auf die eigene Gesundheit achten (Hill, 2016).

Der transformationale Führungsstil wird aufgrund seiner starken Betonung von Werten und intrinsischer Motivation als ein für den öffentlichen Sektor passender Führungsstil betrachtet, spielen doch für die Arbeitsmotivation von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes Werte wie Gemeinwohl-orientierung, Transparenz und Fairness eine wichtige Rolle. Allerdings wird auch konstatiert, dass die starke Regelorientierung des öffentlichen Sektors die Entwicklung charismatischer Führungspersönlichkeiten und emotionale Steuerung eher erschwert (Moynihan, et al., 2014, S. 88).

Technikgestützte Kommunikation in der digitalen Verwaltung

Führung, d.h. die zielbezogene Beeinflussung der Einstellungen, der Emotionen, des Denkens und Verhaltens von Unterstellten durch Vorgesetzte, vollzieht sich in aller Regel durch Kommunikation (Rosenstiel et al., 2014, S. 4). Konkret bedeutet dies, dass Führungskräfte durch Kommunikation Ziele verdeutlichen, Aufgaben koordinieren, Mitarbeiter*innen motivieren, Vertrauen im Team schaffen und Ergebnisse kontrollieren. Mit welchen Mitteln und in welcher Form kommuniziert wird, ist dabei ganz entscheidend für den Führungserfolg. In der analogen Welt wird Führung zumeist im direkten, persönlichen Austausch zwischen Führungskraft und Mitarbeiter*innen praktiziert. In digitalen Arbeitskontexten wird mittels E-Mails, Messenger-Diensten, Intranet, Chats, Bots, Foren, digitalen Kollaborationsplattformen (wie z. B. Sharepoint) etc. kommuniziert, Meetings und Konferenzen werden mit Einsatz von Videotelefonie (z. B. MS Teams, zoom, Skype Business) organisiert.

In der digitalisierten Arbeitswelt arbeiten Teams zu unterschiedlichen Zeiten an unterschiedlichen Orten, sodass Face-to-Face-Gespräche mit einzelnen Mitarbeiter*innen- bzw. dem ganzen Team gar nicht oder nur in größeren zeitlichen Abständen möglich sind. An sich stellt Arbeit in geographisch und zeitlich verteilten Strukturen keine grundlegende Neuerung für die öffentliche Verwaltung dar. Klientenaufsuchende Arbeit (zum Beispiel bei Inspektionen oder im Bereich der Jugend- und Familienhilfe) fand immer schon außerhalb der eigentlichen Organisation statt; auch die Erfüllung von klassischen Schreibtischaufgaben im Rahmen von Telearbeit kann (wenn auch nicht immer erwünscht) in der öffentlichen Verwaltung als weitgehend etabliert gelten. Durch die Digitalisierung haben sich jedoch die Möglichkeiten, Arbeit örtlich und zeitlich zu verteilen, vereinfacht und dadurch vervielfacht.

Digitalisierung vergrößert potenziell die Distanz zwischen Führungskraft und Mitarbeiter*innen. Zudem können bei der IuK-gestützten Kommunikation viele für den Kommunikationserfolg wichtige persönliche Informationen wie Mimik, Gestik und Tempo, Rhythmus und Intonation des Gesagten nicht mehr oder nur eingeschränkt vermittelt werden. Wenn Teams zeit- und ortsunabhängig arbeiten, entfallen auch die alltäglichen ‚ungeplanten‘ Treffen – das kurze Treffen auf dem Flur, das zufällige Zusammentreffen in der Kaffeeküche oder die schnelle Klärung eines Arbeitsauftrags mit den Kolleg*innen – Interaktionen, die für die Entwicklung eines Zusammengehörigkeitsgefühls und die Herstellung eines gemeinsamen Arbeitsverständnisses zentral sind. Für Führungskräfte stellt sich die Herausforderung, wie sie über die Distanz Ziele und Arbeitsaufträge formulieren, Be-

dürfnisse von Mitarbeiter*innen erkennen, den Zusammenhalt zwischen den Teammitgliedern fördern, Arbeitsfortschritte beobachten und den Stand der Zielerreichung kontrollieren können.

In der Diskussion um *e-leadership* werden Social Media als ein Führungsinstrument gesehen, das mit dazu beitragen kann, die Distanz in virtuellen Teams zu überbrücken und Authentizität, Alltäglichkeit und ‚small talk‘-ähnliche Kommunikationssituationen zu schaffen (Leonardi et al., 2013; Schulz, 2019). Social Media können fehlende persönliche Bezugspunkte nicht ersetzen – ohne sie ist die Führung von virtuellen Teams jedoch keinesfalls denkbar. Social Media dienen dabei nicht nur dem Informationsaustausch. Die Einsatzmöglichkeiten sind viel breiter: Sie bieten den technischen Rahmen, um Ideen gemeinsam zu generieren, Mitarbeiter*innen zu vernetzen, Zusammenarbeit zu ermöglichen, die Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsfindung partizipativ zu gestalten, Mitarbeiter*innen zu aktivieren und sie zu ermuntern, sich über Bewertungs- und Kommentierungsfunktionen an Diskussionen zu beteiligen und damit Verantwortung zu übernehmen.

Die Handlungsempfehlungen, die in der Literatur zur Nutzung von digitalen Informations- und Kommunikationsmedien für Führungszwecke gegeben werden, orientieren sich mehrheitlich am Media-Richness-Modell von Daft & Lengel (1986), das empfiehlt, für komplexe und komplizierte Inhalte Medien zu nutzen, die ‚reichhaltig‘ Informationen vermitteln können. Komplexe Aufgabeninhalte oder differenzierte Rückmeldungen zu Arbeitsergebnissen, die Lob und Kritik beinhalten, sollten also nicht (ausschließlich) per E-Mail an die Mitarbeiter*innen übermittelt werden. Stattdessen ist Medien den Vorzug zu geben, die auch akustische und visuelle Eindrücke mittransportieren können, wie z. B. Videokonferenzen (Wald, 2014, S. 363).

Organisation: Agile und hierarchische Organisation

Veränderte Führungsstile haben auch Konsequenzen für die Gestaltung der Organisationsstrukturen. Transformationale Führung ist eng mit dem Konzept der agilen Organisation verbunden. Agile Organisationskonzepte machen die Trennung zwischen personeller und fachlicher Verantwortung zum bewusst gewählten Gestaltungsprinzip. Führung wird nicht von einer spezifischen Person wahrgenommen, sondern vom gesamten Team. Nicht nur Arbeit kann geteilt werden, sondern auch Führung – so die Prämisse des Agilitäts-Konzepts. Obgleich zentrale Führungsaufgaben, etwa die Beschreibung von Arbeitsaufgaben, an das Team delegiert werden, wird Führung nicht obsolet. Sie verändert allerdings ihren Charakter: Anstelle der für die

öffentliche Verwaltung charakteristischen hierarchischen Vorgaben besteht Führung in der agilen Organisation im Wesentlichen darin, die Rahmenbedingungen für die Selbstorganisation zu schaffen (Bartonitz et al., 2018, S. 9).

Um agil – beweglich, wendig, reaktionsfähig und reaktionsschnell – zu bleiben, wird auf feste Strukturen (wie z. B. Abteilungen, Hierarchien) verzichtet. Anders als im klassischen Projektmanagement, in dem Ziele und Termine im Rahmen von Projektplänen vorab klar definiert und linear abgearbeitet werden, entwickeln die Teams ihre Produkte und Dienstleistungen vollkommen selbst gesteuert in einer experimentellen und iterativen Arbeitsweise unter enger Mitwirkung ihrer Kund*innen oder Anwender*innen. Das Team verteilt Arbeitsaufgaben und Rollen im Team je nach Aufgabenstruktur und Rahmenbedingungen immer wieder neu und praktiziert damit gewissermaßen einen situativen Führungsstil. Innerhalb der klassischen Organisationstheorie lässt sich Agilität daher auch in den Strang der kontingenztheoretischen Ansätze einordnen, die sich mit Flexibilisierung und Anpassungsfähigkeit von Organisationen an ihre Umwelt beschäftigen (Klaffke, 2019).

Teams werden bewusst interdisziplinär und jenseits der klassischen Zuständigkeitsgebiete zusammengesetzt, um innovative Lösungen zu entwickeln. Zur Unterstützung kollaborativer Arbeitsformen werden Management-Methoden, die ursprünglich aus der Software Entwicklung stammen, wie Scrum, Design-Thinking und Kanban, eingeführt. Die Projektarbeit wird vom Team nach vorher festgelegten Regeln in kleinteilige Arbeitspakete zerlegt und von Teammitgliedern eigenverantwortlich bearbeitet. Bei der räumlichen Gestaltung ist auf kollaborationsförderliche Strukturen zu achten, die Raum für persönlichen Austausch und Teamarbeit schaffen. Agile Organisationskonzepte schränken also die räumliche und zeitliche Flexibilität, die durch Digitalisierung theoretisch möglich geworden ist, wieder ein Stück weit ein.

Zu den charakteristischen Merkmalen von agilen Organisationen gehören experimentelles Denken in zukunftsorientierten Szenarien, auf Schnelligkeit ausgelegte Strukturen und Prozesse, flache Hierarchien und eine lose gekoppelte Netzwerkstruktur von autonom agierenden Projektteams (Klaffke, 2019, S. 1). Diese stellen für die klassische Webersche Bürokratie, die durch kleinteilige und feste Arbeitsteilung, klare Amtshierarchie, eindeutige Zuordnungen für die Dienst- und Fachaufsicht sowie Aktenmäßigkeit gekennzeichnet ist, eine große Herausforderung dar. Dies gilt für Beschäftigte und Führungskräfte gleichermaßen.

In der digitalen Verwaltung geht es nicht darum, die agile Organisation gegen die hierarchische Organisation auszuspielen. Die agile Organisation

ist nicht grundsätzlich ‚besser‘; agile und hierarchische Organisation haben je unterschiedliche Stärken und eignen sich für je unterschiedliche Aufgabentypen. In der digitalen Verwaltung kann die hierarchische Organisation nicht durch die agile Organisation ersetzt, sehr wohl aber durch sie ergänzt werden, wenn es etwa um die Durchführung von kreativen Planungsprozessen oder die Entwicklung von Verwaltungsinnovationen geht.

3.3 Change-Management – den Wandel zur digital-affinen Organisation initiieren und begleiten

Bevor Führungsaufgaben ins agile Team, das sich mit Social Media selbst organisiert, delegiert werden können, muss eine solche digital-affine Personal- und Organisationsstruktur erst einmal hergestellt werden. Auch dies – die aktive Gestaltung des digitalen Transformationsprozesses – ist Aufgabe der Führungskräfte.

Wandel bedeutet Veränderung, was von vielen Akteuren – von Führungskräften ebenso wie von Mitarbeiter*innen – als ein Verlust von Sicherheit und Stabilität erlebt wird (Schridde, 2019, S. 4). Alte und erprobte Handlungs- und Denkmuster werden entwertet, gleichzeitig ist das Neue oftmals sehr unkonkret und vage, gerade in den für die digitale Transformation typischen iterativen und inkrementellen Veränderungsprozessen. Von den Beteiligten werden neue Verfahren und Abläufe zunächst oftmals abgelehnt, ganz unabhängig davon, ob sie Arbeitsbedingungen verbessern oder nicht und ob sie bestehende Probleme lösen oder nicht.

Das Festhalten an gewohnten und etablierten Organisationsweisen kann dabei sowohl durch fehlende Anpassungsbereitschaft (Nicht-Wollen) als auch fehlendes Anpassungsvermögen (Nicht-Können) bedingt sein (vgl. Vahs, 2015, S. 326). Die Ablehnung von Veränderung kann sich unterschiedlich manifestieren: aktiv oder passiv, offen oder verdeckt. Kleine Gruppierungen, die die Sinnhaftigkeit der Veränderungsmaßnahmen ostentativ und lautstark infrage stellen, sind für *change agents* eine ebenso große Herausforderung wie ‚leise‘ Widerstandsformen, wie z. B. erhöhte Krankheitsraten, Dienst nach Vorschrift oder die innere Kündigung.

Die Kritik an bzw. die Ablehnung von Veränderungen lässt sich in allen Organisationstypen finden. In der öffentlichen Verwaltung sind die kulturellen Barrieren gegenüber Wandel jedoch meist noch ausgeprägter als in anderen Organisationsfeldern. Bei privaten Unternehmen schafft der Wettbewerb um Kund*innen, um Mitarbeiter*innen und Ressourcen Anreize, die jeweils fortschrittlichsten Technologien, Produktionsverfahren und Organisationsweisen zu nutzen und fördert innovative Umstrukturierungen in al-

len Bereichen und Phasen der Güter- und Dienstleistungsbereitstellung (Nullmeier, 2011). Bei der öffentlichen Verwaltung fehlt oftmals der ‚Innovationsfunke des Wettbewerbs‘ (Brüggemeier, 2017, S. 61), was sich auf die Fähigkeit zur Innovation auswirkt (Lemke, 2013).

Es gibt weitere funktionale Unterschiede zwischen der Privatwirtschaft und der öffentlichen Verwaltung, die Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit haben. So definiert die öffentliche Verwaltung ihre Aufgaben nicht selbst, sondern setzt Ziele, Vorgaben und Erwartungen der Politik um. Ihre Ziele sind zudem meist deutlich komplexer und weniger eindeutig operationalisierbar als die der Privatwirtschaft. Weiterhin wird die öffentliche Verwaltung nur selten aus eigener Initiative aktiv. Aktivitäten erfolgen vielmehr anlassbezogen, auf Anweisung der Politik oder weil Bürger*innen beispielsweise Anfragen haben oder Anträge auf Leistungen stellen (Müller et al., 2011, S. 212).

Schlussendlich hat die öffentliche Verwaltung in den vergangenen beiden Dekaden eine Vielzahl von Reformversuchen durchlaufen, deren Ergebnisse nicht immer überzeugend waren bzw. die für Beschäftigte häufig mit einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen einhergingen. Diese intensive Phase der Modernisierung hat zu einer Reformmüdigkeit aufseiten der Mitarbeiter*innen geführt. Abgelehnt wird in diesem Fall nicht die Digitalisierung, sondern Veränderung an sich.

Die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung im Vergleich zu anderen Organisationen und ihre bisherige Reformgeschichte stellen an ein Change-Management, das den Wandel zu einer digital-affinen Organisation initiieren und begleiten will, besondere Herausforderungen. Eine der zentralen Überzeugungen des Change-Managements ist, dass eine nachhaltige Veränderung von Organisationsstrukturen und internen Prozessen nur dann gelingt, wenn betroffenen Mitarbeiter*innen und Führungskräften neue Lösungen nicht einfach vorgegeben werden, sondern die Betroffenen aktiv in die Entwicklung neuer Strukturen und Prozesse eingebunden werden, da sie die Probleme und Spezifika der Organisation am besten kennen. Dass partizipatives Change-Management zu einem nachhaltigeren Wandel verhilft, gilt auch für die öffentliche Verwaltung. Gleichzeitig ist jedoch in Rechnung zu stellen, dass Beschäftigte, die in der öffentlichen Verwaltung sozialisiert sind, ein proaktives Management der Organisation weniger einstudiert haben. Das eigenverantwortliche Formulieren von Strategien und Zielen, das am Anfang eines jeden Change-Managementprozesses steht, ist weniger habitualisiert und wird von vielen als mühsam empfunden (Müller et al., 2011, S. 213). Das gilt insbesondere für Digitalisierungsvorhaben, bei denen für viele Beteiligte noch schwer greifbar ist, wie die digitalisierte öffentliche Verwaltung schlussendlich aussehen wird.

Zu beachten ist weiterhin, dass Hierarchie für die öffentliche Verwaltung als Organisationsprinzip konstitutiv ist und Verantwortung vertikal verteilt ist – Change Management an der Linie vorbei wird daher nicht oder nur in sehr begrenztem Umfang erfolgreich sein (Müller et al., 2011, S. 214). Die Herstellung eines intraorganisationalen, hierarchieübergreifenden Dialogs stellt gleichzeitig aber auch eine der größten Herausforderungen dar, da ein solcher Dialog in der öffentlichen Verwaltung nicht zu den etablierten Organisationsformen gehört und weder bei den Führungskräften noch bei den Mitarbeiter*innen erprobt ist.

Gerade weil die öffentliche Verwaltung im Vergleich zur Privatwirtschaft etliche Besonderheiten aufweist, sind Übernahmen von Digitalisierungsstrategien und Change-Management-Konzepten aus dem privaten Sektor kritisch zu prüfen. Veränderungsbereitschaft und aktive Unterstützung des Digitalisierungsprozesses durch Führungskräfte und Mitarbeiter*innen werden sich nur erzielen lassen, wenn die strukturellen und funktionellen Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung im Change-Management-Prozess Beachtung finden.

