

B. Rahmenbedingungen der Transformation in der Verwaltung

Digital Era Governance und Wertpluralismus: Herausforderungen in der digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung

Tanja Klenk¹

1.1 Einleitung

Die digitale Transformation hat längst auch den öffentlichen Sektor erreicht. Der Trend zur Digitalisierung im öffentlichen Sektor zeigt sich auf ganz unterschiedliche Weise: Digitale Dienststellen werden geschaffen, Kollaborations- sowie Visualisierungssoftware eingeführt und Entscheidungen auf die Analyse großer Datenmengen („big data“) gestützt (Klenk et al., 2024). Dabei beeinflusst der Digitalisierungstrend sowohl die internen Strukturen und Prozesse als auch die Formen der Zusammenarbeit mit externen Akteuren.

Ganz unabhängig von den konkreten Ausprägungen und Einsatzformen wird in der Literatur angenommen, dass mit der Digitalisierung der Übergang zu einem neuen Paradigma der Verwaltungsreform begonnen hat. „Digital Era Governance“ tritt an die Stelle der bisherigen Verwaltungsparadigmen wie dem Weberianischen Modell, dem New Public Management und den verschiedenen Varianten der „post-New-Public Management“-Verwaltungsreformmodelle wie New Public Governance, Joint-up-Governance oder Public Value-Management. „New Public Management ist tot!“, erklärten Dunleavy et al. (2006) bereits vor knapp zwei Dekaden – „long live digital era governance“ (siehe auch Dunleavy & Margetts, 2023; Margetts & Dunleavy, 2013). Digital Era Governance steht für eine agile, inklusive, koordinierte Verwaltungsführung, die im Sinne eines ganzheitlichen Blickes auf die Interessen und Bedarfe von Bürgerinnen und Bürgern Strukturen und Prozesse der öffentlichen Verwaltung (re-)integriert und in „one stop shops“ oder digitalen Plattformen zusammenführt.

In der empirischen Realität beobachten wir aber, dass in Behörden weiterhin hierarchisch entscheiden, Verfahren nicht agil, sondern entlang

¹ Prof. Dr. Tanja Klenk, Professur für Verwaltungswissenschaft, Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg.

etablierter Routinen verlaufen und dass zwischen Leistungsanbietern weiterhin Wettbewerb herrscht. Ist Digital Era Governance in diesen Bereichen ‚nur‘ noch nicht vollständig umgesetzt?

Dieser Beitrag schlägt mit Rekurs auf Robert Quinns (1991) Model der ‚Competing Values‘ – der konkurrierenden Werte – eine alternative Sicht auf die öffentliche Verwaltung im Transformationsprozess vor (siehe auch Lindquist & Marcy, 2016). Anstatt eine lineare Entwicklung von Paradigmen der Verwaltungsreform anzunehmen, wird vielmehr von der Ko-Existenz unterschiedlicher Paradigmen ausgegangen, und zwar nicht nur als ein – ggf. sogar problematisches – Übergangsphänomen, sondern als konstitutives Element von Organisationen, gerade solchen des öffentlichen Sektors. Eine solche Perspektive versteht die Wertelandschaft im öffentlichen Sektor als grundsätzlich umstritten und konkurrierend; Effizienz und Partizipation, Transparenz und Datenschutz, ‚emotionslose‘ Orientierung an rechtlichen Vorgaben und Responsivität sind Werte und Erwartungen, die gleichzeitig auf öffentliche Organisationen wirken.

Zum zweiten wird aus einer soziotechnischen Perspektive hinterfragt, ob es tatsächlich nur *ein* Modell von Digital Era Governance geben kann: Technologie ist nicht deterministisch, sondern wird von den sozialen Kontexten geprägt, in denen sie eingesetzt wird. Löst man den Blick der Nutzung von digitalen Anwendungen aus einem in sich geschlossenen Paradigma, so stellt sich die Frage, ob denn digitale Akten, digitale Plattformen, Kollaborations- und Visualisierungssoftware, digitale Tools für Datenanalysen und andere digitale Anwendungen wirklich im Widerspruch zu einer Weberianischen oder wettbewerblich-managementorientierten Verwaltungsführung stehen. Oder ob nicht gerade das Gegenteil auch der Fall sein könnte, dass digitale Anwendungen und Instrumente zu einer viel konsequenteren Umsetzung dieser Modelle beitragen können, als wir es uns bislang vorstellen konnten. Erleben wir vielleicht anstatt eines – vermeintlich holprigen – Übergangs zu einem agilen, koordinativ integrierten Verwaltungssystem, das einen holistischen Blick auf die Lebenslagen der Bürgerinnen und Bürger erlaubt, eine Revitalisierung des Weberianischen oder des New Public Management Modells?

Warum ist es überhaupt wichtig, sich Gedanken darüber zu machen, ob die Entwicklung von Verwaltungsmodellen linear und sequentiell oder nicht-linear und asynchron, mit mehreren möglichen, parallel existierenden Pfaden verläuft? Das Verständnis der Entwicklung von Verwaltungsmodellen hat nicht nur Konsequenzen für die eher wissenschaftlich ausgerichtete Frage, wie empirische Beobachtungen zu klassifizieren, typologisie-

ren und zu erklären sind. Es hat vor allem auch Konsequenzen für die alltäglichen Abläufe in Verwaltungen, für die Erwartungen an Führungskräfte, für die Haltung von Beschäftigten in Reformprozessen und die Frage, wie Bürgerinnen und Bürger die öffentliche Verwaltung wahrnehmen. Die Annahme von Wertpluralismus und parallel Geltung beanspruchenden Verwaltungsmodellen erfordert von Führungskräften – aber auch von Beschäftigten – Ambiguitätstoleranz.

Ambiguitätstoleranz ist die Fähigkeit, mit Unsicherheit, Mehrdeutigkeit und Komplexität umzugehen, ohne dabei in Stress zu geraten oder die Handlungsfähigkeit zu verlieren. In Bezug auf Führungskräfte bezieht sich Ambiguitätstoleranz auf ihre Fähigkeit, in unklaren oder sich schnell verändernden Situationen zu navigieren und dennoch effektive Entscheidungen zu treffen. Für Beschäftigte wiederum bedeutet Ambiguitätstoleranz Offenheit für neue Erfahrungen und Lernmöglichkeiten, auch wenn diese mit Unsicherheit verbunden sind. Werden Mehrdeutigkeiten und Komplexität nicht pro-aktiv kommuniziert und auf vermeintlich klare Entwicklungspfade reduziert, entsteht – bei Beschäftigten ebenso wie bei Bürgerinnen und Bürgern – Irritation, Frustration und Demotivation, mit der Folge, dass Reformaktivitäten ggf. sogar gänzlich auf Ablehnung stoßen.

Der folgende Beitrag führt zunächst ein in die wissenschaftliche Debatte über die Entwicklung von Verwaltungsmodellen, Wertpluralismus und digitale Transformation (Kapitel 1.2). Das Competing Values Framework von Quinn (1991), das entwickelt wurde, um die verschiedenen Werte und Prioritäten zu beschreiben, die Organisationen gleichzeitig verfolgen können und die miteinander konkurrieren, wird sodann genutzt, um zu analysieren, wie Digitalisierungsreformen in der öffentlichen Verwaltung von Beschäftigten und Führungskräften wahrgenommen werden. Hierfür greift der Beitrag auf Experteninterviews und Umfragedaten aus sechs Verwaltungsträgern zurück, die über einen Zeitraum von zwei Jahren in ihrem Digitalisierungsprozess begleitet werden. Die Ergebnisse zeigen, dass – bezogen auf die dahinterstehenden Werte – Digitalisierungsreformen tatsächlich mehrdeutig sind: es gibt Digitalisierungsreformen, die tatsächlich agiles Handeln ermöglichen und zu innovativen Lösungen führen – wir sehen aber ebenso Hierarchie-verstärkende Digitalisierungsreformen wie auch solche, die den Effizienz- und Kostendruck in der öffentlichen Verwaltung verschärfen.

1.2 Governance Modelle, Wertpluralismus und digitale Transformation im öffentlichen Sektor

1.2.1 Leitbilder für die öffentlichen Verwaltung: Werte-Monismus versus wertepluralistische Perspektiven

In der Literatur zur Verwaltungsreform werden mindestens drei distinkte Modelle der öffentlichen Verwaltung unterschieden: das Weber'sche Modell der hierarchischen Bürokratie, das New Public Management-Modell sowie post-New-Public-Management-Modelle wie etwa das New Public Governance-Modell (Aristovnik et al., 2022; Pollitt & Bouckaert, 2017; Vedder et al., 2023). Diese Modelle weisen zahlreiche Unterschiede auf: Es gibt unterschiedliche Vorstellungen über die Rolle der Bürgerinnen und Bürger sowie unterschiedliche Prioritätensetzungen in Bezug auf übergeordnete organisatorische Ziele der öffentlichen Verwaltung (liegt der Fokus auf Rechtsstaatlichkeit, wirtschaftlicher Effizienz oder 'guter Regierungsführung'?). Zudem lassen sich die Modelle hinsichtlich der für diesen Beitrag interessanten Aspekte der verwaltungsinternen Steuerung wie Personal, Organisation und Führung unterscheiden.

Digital Era Governance (Dunleavy et al., 2005; Dunleavy & Margetts, 2023; Margetts & Dunleavy, 2013) wird in diesem Kontext als ein neues Paradigma diskutiert, das sich ausdrücklich von älteren Modellen, insbesondere dem des New Public Management, abgrenzt. Dabei treibt nicht nur die technologische Entwicklung den Wandel voran, sondern es besteht auch explizit das Bestreben, den negativen Auswirkungen von New Public Management in der öffentlichen Verwaltung entgegenzuwirken. Der zunehmenden Fragmentierung des öffentlichen Sektors durch Dezentralisierung, wettbewerbliche Ausschreibungen, Public-Private-Partnerships und Privatisierung wird die Idee einer ganzheitlichen Perspektive auf die Bedürfnisse und Anliegen der Bürgerinnen und Bürger sowie entsprechende Aktivitäten der öffentlichen Hand entgegengesetzt. Auf Ebene der Verwaltungssteuerung bedeutet dies eine verbesserte Koordination horizontaler und vertikaler Interaktionen sowie gegebenenfalls sogar die Reintegration zuvor gezielt getrennter Prozesse, die Erhebung der tatsächlichen Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger sowie agile Anpassungen an sich verändernde Rahmenbedingungen. Die Umsetzung dieser Ideen wird durch digitale Tools ermöglicht oder zumindest deutlich erleichtert: Digitale Akten und Kommunikationsmedien schaffen die Voraussetzung für einen besseren Informationsaustausch und eine verbesserte Koordination. Die Integration

von Abläufen kann durch digitale Portale und Plattformen erfolgen, während die Auswertung großer Datenmengen, möglicherweise auch mithilfe künstlicher Intelligenz, einen ‚neutralen‘ Blick auf Bedürfnisse und Anliegen von Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht.

Tabelle: Governance Modelle im Vergleich

	Weberianisches Bürokratiemodell	New Public Management	New Public Governance	Digital Era Governance
Personal	<ul style="list-style-type: none"> • Integrität • Unparteilichkeit • Verlässlichkeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrepreneurship • Flexibilität • Outputorientierung 	<ul style="list-style-type: none"> • Teamorientiert • lernorientiert 	<ul style="list-style-type: none"> • Interaktion mit digitalen Systemen (im Unterschied zu direkter Interaktion mit Kunden, Klienten, Bürgern)
Organisation	<ul style="list-style-type: none"> • Ressourcenplanung ex ante & starr • Stabile Organisation • Spezialisierung • Silostruktur 	<ul style="list-style-type: none"> • ‚lean‘, dezentral • Agencification, • Contracting-out • Performance Management 	<ul style="list-style-type: none"> • ‚Slack‘ • Sektor- & Organisations-übergreifende Kooperation 	<ul style="list-style-type: none"> • Re-Integration in horizontaler & vertikaler Hinsicht, Plattformen/fokale Netzwerke
Führung	<ul style="list-style-type: none"> • Hierarchisch • Orientierung an rechtlichen Vorgaben 	<ul style="list-style-type: none"> • Anreize • Leistungsbewertung • auf Effizienzsteigerung ausgerichtet 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsive, partizipative & kolaborative Führung 	<ul style="list-style-type: none"> • Transformationale & agile Führung • (partielle) Automatisierung von Entscheidungsfindung
Quellen von Wandel	<ul style="list-style-type: none"> • Externe Vorgaben, Kontrolle 	<ul style="list-style-type: none"> • Wettbewerb um Ressourcen, Kundenorientierung 	<ul style="list-style-type: none"> • Austausch von Ideen und Ressourcen, Feedback, Lernen, Anpassung an Umwelt 	<ul style="list-style-type: none"> • Daten getriebene Innovationen

Tabelle: eigene Darstellung, auf der Basis von Dreas & Klenk 2021

All die in der Literatur beschriebenen Modelle sind als Idealtypen gedacht, das heißt, es wird nicht angenommen, dass sie in der empirischen Realität vorfindbar sind. Stattdessen wird von hybriden Modellen ausgegangen, deren Struktur sich jedoch – im Einklang mit sich verändernden Paradigmen – über die Zeit wandelt. Verwaltungsreform wird in diesem Kontext

als linear, d. h. als Übergang von einem zum nächsten Modell gedacht. Auch die Richtung der Entwicklung ist klar: der Wandel verläuft vom Weberianischen Modell zu New Public Management hin zu Modellen des post-New Public Managements, wie etwa die Digital Era Governance. Der Übergang von einem zum anderen Modell mag dabei inkrementell und in kleinen Schritten verlaufen und lässt sich empirisch daran beobachten, dass die in den drei Modellen vorherrschenden Wertvorstellungen aufgegriffen und die Strukturen, Prozesse und Instrumente der Verwaltungsführung darauf ausgerichtet werden. Hybridität verschwindet nicht, aber durch ‚Aufschichtung‘ – Einführung neuer Maßnahmen und Instrumente, ohne die alten vollständig abzuschaffen (layering) –, Verschiebung bzw. Verlagerung von Aktivitäten (drift), oder Umwandlung (conversion) verändern sich die Konturen der hybriden Modelle. Auch wenn empirisch Mischformen vorzufinden sind, so wird in diesem Denken doch davon ausgegangen, dass auf der normativen Ebene Klarheit herrscht und es ein dominantes Verwaltungsmodell gibt, das als Zielvorstellung anzustreben ist.

Ein solches Verständnis von einem linearen, zielgerichteten Wandel von Verwaltungsmodellen steht im Widerspruch zu einem anderen Zweig der verwaltungswissenschaftlichen Literatur, die sich mit Werten im öffentlichen Sektor auseinandersetzt und von einem grundsätzlichen Wertep pluralismus ausgeht. Autoren wie van der Wal und van Hout (2009) oder Beck Jørgensen und Bozeman (2007) wenden sich gegen die Vorstellung, dass es eine einheitliche öffentliche Verwaltung gibt, die sich an einheitlichen Werten orientiert und deren interne Strukturen und Prozesse (idealtypischerweise) auf die Realisierung dieser Werte ausgerichtet sind. Mehr noch: es gibt auch keine einheitliche Vorstellung darüber, was die öffentliche Verwaltung und ihre Werte sind und wie diese auf der strukturellen und prozessualen Ebene zu realisieren sind.

Für den öffentlichen Sektor sind vielmehr Vielfalt, Hybridität und Konflikt zwischen unterschiedlichen Werten konstitutiv. Werte und Ziele wie Unparteilichkeit und Rechtmäßigkeit einerseits und Effizienz und Wirksamkeit stehen im Widerspruch zueinander – und sollen doch gleichermaßen von öffentlichen Organisationen verfolgt und möglichst erfüllt werden (siehe auch die Arbeiten von Beck Jørgensen, 2007; van der Wal & van Hout, 2009; Vrangbæk, 2009). Empirischen Studien, die versuchen, öffentliche Organisationen entlang von sich wechselseitig ausschließenden Werten zu klassifizieren, konstatieren, dass dies nicht möglich ist. Und zwar, dies ist wichtig, nicht nur aufgrund eines möglichen inkrementellen,

,problematischen‘ Übergangs von einem zum nächsten Modell, sondern vielmehr, weil Wertpluralismus für den öffentlichen Sektor konstitutiv ist.

Ein Modell, das Wertpluralismus als essentiell für Organisationen betrachtet, ist das Competing Value Framework von Robert E. Quinn et al. (1991). Es beschreibt, wie unterschiedliche, oft gegensätzliche Werte innerhalb einer Organisation existieren und miteinander in Konkurrenz stehen. Dabei unterscheidet Quinn zwei Dimensionen: Flexibilität versus Stabilität einerseits, interne Fokussierung versus externe Fokussierung andererseits. Die erste Dimension beschreibt das Spannungsfeld zwischen der Notwendigkeit, flexibel und anpassungsfähig zu sein, und der Notwendigkeit, Stabilität, Ordnung und Kontrolle aufrechtzuerhalten. Die zweite Dimension beschreibt das Spannungsfeld zwischen der Konzentration auf interne Prozesse und Mitarbeiter versus die Konzentration auf externe Positionierung, Kunden und Marktanforderungen. Quinns Competing Values Framework bietet einen analytischen Rahmen, um den Wertpluralismus in der öffentlichen Verwaltung zu verstehen und aktiv zu gestalten. Es kann Führungskräfte und Mitarbeiter dabei unterstützen, die Komplexität unterschiedlicher Werte in einer Organisation zu navigieren und eine kohärente und effektive Organisationskultur zu entwickeln – Voraussetzung hierfür ist jedoch die Anerkennung der Koexistenz potenziell konfliktärer Werte.

1.2.2 Ein Modell digitaler Governance – oder viele?

Als Robert E. Quinn in den frühen 1990er Jahren sein Modell der koexistierenden Werte entwickelte, war die digitale Transformation noch nicht weit vorangeschritten. Digitale Informations-, Kommunikations- und Entscheidungstechnologien wurden daher im ursprünglichen Modell nicht systematisch berücksichtigt – sie lassen sich jedoch durchaus integrieren. Dieser Beitrag greift hierfür eine sozio-technische Perspektive auf Digitalisierung als zweiten analytischen Anker auf und argumentiert, dass Technik nicht neutral ist, sondern stets in einen sozialen und kulturellen Kontext eingebettet ist. Diese Perspektive unterstreicht, dass technologische Entwicklungen und deren Implementierungen nicht losgelöst von den gesellschaftlichen und organisationalen Rahmenbedingungen betrachtet werden können, in denen sie stattfinden. Die spezifische Ausgestaltung und Wirkung der Digitalisierung hängt entscheidend vom jeweiligen sozialen und organisationalen Kontext ab, in dem sie implementiert wird – und dieser kann sowohl hierarchisch und kontrollierend, marktlich und wettbewerbsstimulierend oder aber netzwerkartig und integrierend sein.

In einer hierarchischen neo-weberianischen Umsetzung manifestiert sich die Digitalisierung vor allem durch den Einsatz von Technologien zur Stärkung zentraler Steuerungsmechanismen und zur Verbesserung der Rechenschaftspflicht (Greve & Ejersbo, 2016). Hierbei werden digitale Tools und Plattformen genutzt, um bestehende hierarchische Strukturen zu unterstützen und zu erweitern. Dies kann etwa durch die Einführung standardisierter, technikgestützter Verwaltungsprozesse geschehen, die eine effizientere Kontrolle und Überwachung ermöglichen.

Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung nach dem New Public Management-Modell würde hingegen darauf abzielen, die Verwaltung effizienter, effektiver und kundenorientierter zu gestalten, indem moderne Managementmethoden und digitale Technologien integriert werden. Digitale Lösungen würden implementiert, um Prozesse zu rationalisieren, Bürokratie abzubauen und die Ressourcennutzung zu optimieren. Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen würden als Kunden betrachtet, deren Bedürfnisse im Mittelpunkt stehen. Digitale Dienstleistungen würden kundenorientiert, zugänglich und auf die Anforderungen der Nutzer zugeschnitten sein. Es würde zudem ein stärkerer Fokus auf die Leistungsmessung gelegt. Digitale Tools könnten zur Erfassung und Analyse von Leistungsdaten genutzt werden, um die Qualität und Effizienz der Dienstleistungen kontinuierlich zu überwachen und zu verbessern. Wo möglich, würde die öffentliche Verwaltung private Dienstleister einbeziehen, um digitale Services bereitzustellen. Dies könnte auch das Outsourcing bestimmter IT-Dienstleistungen oder die Nutzung von Public-Private Partnerships umfassen.

Die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung nach dem Modell von New Public Governance (NPG) (Osborne, 2010) wiederum würde sich sowohl von der Digitalisierung nach dem hierarchischen Modell wie auch der Digitalisierung nach dem markt- und wettbewerbsorientierten New Public Management-Modell deutlich unterscheiden. Die digitale Transformation würde stark auf die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren setzen, darunter staatliche Institutionen, private Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen und die Zivilgesellschaft. Digitale Plattformen und Tools würden entwickelt, um diese Netzwerke zu unterstützen und den Austausch von Informationen und Ressourcen zu erleichtern. Bürgerinnen und Bürger sowie andere Interessengruppen würden aktiv in die Gestaltung und Implementierung digitaler Dienstleistungen einbezogen. Partizipative Plattformen und Tools wie Online-Foren, Bürgerbeteiligungs-Apps und Crowdsourcing-Initiativen würden genutzt, um die Meinungen und Ideen der Bürgerinnen und Bürger in Entscheidungspro-

zesse einzubinden. Im Gegensatz zur reinen Effizienzsteigerung würde bei NPG der Fokus auf der Erbringung von Dienstleistungen liegen, die dem Gemeinwohl dienen. Digitale Initiativen würden darauf abzielen, soziale Gerechtigkeit, Inklusion und Nachhaltigkeit zu fördern. Insgesamt würde eine digitale Transformation nach dem NPG-Modell die Bedeutung von Zusammenarbeit und gemeinsamer Verantwortung, von Partizipation und Gemeinwohlorientierung betonen, um eine integrative, transparente und vertrauenswürdige Verwaltung zu schaffen.

1.3 Konkurrierende Ziele und Werte im digitalen Transformationsprozess – Empirische Einblicke

Im Folgenden wird anhand der Erfahrungen von sieben Pilotverwaltungen, die sich im Rahmen der ‚Initiative Neue Qualität der Arbeit (INQA)‘ zusammengeschlossen haben, illustriert, wie sich konkurrierende Ziele und Werte im digitalen Transformationsprozess manifestieren und welche Effekte sie auf die Akzeptanz von Reformen haben. Ziel des Projektes war es, modellhaft neue Formen der digital-gestützten Arbeitsorganisation zu entwickeln und zu erproben, um den digitalen Wandel in der öffentlichen Verwaltung voranzutreiben (für eine umfassende Projektdarstellung siehe Dreas & Klenk, 2021).

In allen teilnehmenden Pilotverwaltungen ist eine hohe Bereitschaft zum Wandel erkennbar. Der Vergleich der eigenen Arbeitswelt mit dem Digitalisierungsstand in anderen Sektoren sowie mit dem eigenen privaten Lebensstil hat bei vielen Beschäftigten und Führungskräften die Motivation zur Veränderung geweckt: „Die Welt hat die Verwaltung überholt und somit war das Interesse aber plötzlich deutlich größer“ (PV4). Alle Pilotverwaltungen haben mit dem Prinzip der Freiwilligkeit gearbeitet, wodurch deutlich wurde, dass es durchaus Entrepreneurship und Flexibilität in der Mitarbeiterschaft gibt, Werte, die typischerweise mit dem Modell des New Public Management verbunden werden. Die Evaluationsergebnisse zeugen zudem von einem hohen Maß an Teamorientierung und Lernbereitschaft, Werte, die insbesondere mit dem Modell von New Public Governance assoziiert werden. Jedoch hat die Veränderungsbereitschaft nicht das gesamte Personal erfasst: „Ob alle Mitarbeiter die Digitalisierung als Chance sehen, kann ich nicht sagen. Von den 3000 MA sind ca. 100 zu den Bar-Camps und dem World-Café gekommen. Die Mitarbeiter, die sich dafür nicht interessieren, sind wahrscheinlich nicht gekommen.“ (PV 5).

Die Evaluationsergebnisse zeigen außerdem, dass sich auch die klassische hierarchische Führung im Verlauf des Transformationsprozesses verändert hat und Elemente des New Public Governance-Modells sowie des Digital Era Governance-Modells aufgegriffen werden, wie folgende Zitate verdeutlichen: „Es ist nicht mehr so, dass die Führungskraft immer sagt, was wer wann tun muss, sondern man selber schaut, was anliegt, wo eine sinnvolle Sache wäre, sodass man dann zur Führungskraft geht und Ideen äußert und bespricht, was davon zu machen wäre. Da gibt es natürlich auch Aufträge, die von weiter oben aus der Hierarchie kommen, die natürlich umgesetzt werden, aber man kann auch selber schauen, was vorangebracht werden könnte.“ (PVI). „Die Mitarbeiter entscheiden nun viele Dinge selbst, ich als Führungskraft gebe nicht mehr so viel Input und kontrolliere auch weniger.“ (PV 5).

Führung wird also responsiver, und es werden partizipative und kollaborative Führungsstile erprobt. Diese veränderten Führungsstile bringen folglich Wandel auf Ebene der Organisation, insbesondere in Fällen, in denen auch agile Führungsstile erprobt werden. Hier werden die Formen der Zusammenarbeit sowohl in der vertikalen als auch in der horizontalen Dimension neu gedacht, und es werden Formen der integrierten Zusammenarbeit erprobt. „In den Teams sollen abgewandelte SCRUM-Methoden erprobt werden, z. B. Projektsprints in verschiedenen Unterprojekten. Ziel ist es, verschiedene Methoden des agilen Arbeitens zu erproben und Fach- und Führungsverantwortung neu zu denken. Ein großer Gewinn in diesem Projekt ist, dass die Mitarbeiter von Anfang an einbezogen wurden und die Führungskräfte dadurch entlastet wurden.“ (PV 5).

Aspekte transformationaler Führung wie non-direktive Führung, die Förderung von Kreativität und Teamgeist sowie die Anregung zu eigenständigem Arbeiten haben in die Alltagspraxis von Führungskräften Einzug erhalten – aber nur vereinzelt. Auf die Frage „Haben sich durch das Projekt Veränderungen in der Zusammenarbeit zwischen Führungskräften und Beschäftigten ergeben?“ antwortete die Mehrheit (58%) eindeutig mit ‚nein‘. Die Aussagen in Freifeldern der Befragung zeigen, dass die neuen Formen der Zusammenarbeit nicht systematisch in die Gesamtorganisation integriert sind, sondern entweder nur einen projektförmigen Charakter haben oder aber sich nur auf spezifische Teile der Organisation beziehen. „In einem Kleinstprojekt haben die Beschäftigten gemeinsam mit der Führungskraft neue Formen der Zusammenarbeit entwickelt.“ (PV 3).

Gerade im Handlungsfeld ‚Organisation‘ werden die Grenzen der digitalen Transformation deutlich: Zwar werden Experimentierklauseln verein-

bart, bleiben dann aber ungenutzt. Viele der Projektideen stoßen zudem an Ressourcengrenzen: Investitionskosten („Wir können uns das nicht leisten!“) oder eine ohnehin schon zu hohe Arbeitsbelastung („Wir haben keine Zeit!“, „Wer soll das machen?“) wirken als ‚harte‘ Barrieren im digitalen Transformationsprozess. Unklar ist auch, inwieweit sich die Projektergebnisse über die teilnehmenden Abteilungen und Ämter hinaus in den Verwaltungen verbreiten werden. Die Fokusgruppen-Diskussionen im Rahmen der Evaluation zeigen, dass die digitale Transformation das Effizienzdenken eines New Public Management Modells nicht in Frage stellt – im Gegenteil: vielfach wird erwartet, dass Digitalisierung dazu beiträgt, Kosten weiter zu dämpfen.

Bei den Quellen und Mechanismen von Wandel zeigt sich, dass die digitale Transformation in der öffentlichen Verwaltung vor allem durch interne Impulse angestoßen wird. Innovationen entstehen hauptsächlich aus dem öffentlichen Sektor selbst. Auf die Frage „Wer oder was hat die jüngste Innovation in Ihrem Arbeitsumfeld in erster Linie initiiert?“ verweisen sowohl Führungskräfte als auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf Gesetze und politische Mandate als treibende Kräfte des Wandels. Bei der Umsetzung politischer Mandate orientieren sich Führungskräfte häufig an anderen Organisationen des öffentlichen Sektors: „Das [der teilnehmende Pilotbereich] war eh ein Vorreiter, der schon weit vorne ist und der dann von der Welle profitiert hat und nochmal unterstützt wurde. Das ist sozusagen in der Zusammenarbeit entstanden, dass die viel ausprobiert haben, partizipativer geworden sind und handlungsorientierter.“ (PV 1). Private Unternehmen, einzelne Bürgerinnen und Bürger sowie Universitäten und Hochschulen spielen als Impulsgeber für Innovationen nur eine untergeordnete Rolle. In Bezug auf die Mechanismen von Wandel und Innovation entspricht die öffentliche Verwaltung am ehesten dem Weberianischen Leitbild: die öffentliche Verwaltung als Instrument der Politik. Verwaltungen im Wettbewerb um innovative digitale Lösungen oder als offene, datengetriebene Systeme, die Impulse aus der Umwelt bzw. Daten über die Umwelt aufnehmen, finden sich – zumindest im Sample der vorliegenden Untersuchung – nicht.

1.4 Diskussion & Fazit

Die oben dargestellten empirischen Beispiele verdeutlichen, dass die digitale Transformation in der öffentlichen Verwaltung ein komplexer und

vielschichtiger Prozess ist, der durch die Koexistenz und Konkurrenz unterschiedlicher Werte und Modelle geprägt ist. Technologische Entwicklungen sind nicht deterministisch, sondern werden maßgeblich durch den sozialen und organisationalen Kontext beeinflusst, in dem sie implementiert werden. Digitale Anwendungen können sowohl hierarchische als auch agile Strukturen unterstützen. Dabei hängt nicht nur die spezifische Nutzung digitaler Instrumente, sondern auch deren wahrgenommene Wirkung stark von den sozialen Strukturen ab, in die sie eingebettet sind.

Während auf der diskursiven Ebene das Leitbild der Digital Era Governance, das Agilität, (Re-)Integration und eine datengestützte, bedarfsoorientierte Steuerung öffentlicher Leistungen propagiert, die Diskussion über die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung dominiert, erleben Beschäftigte und Führungskräfte in ihrer alltäglichen Verwaltungspraxis, dass die hierarchische Steuerung des Weberianischen Modells und die Effizienzorientierung des New Public Management-Modells weiterhin ihre Gültigkeit haben. Zwar findet die Einführung digitaler Technologien in der Verwaltung bei den Beschäftigten zunehmend Akzeptanz und wird als notwendig erachtet, die konkreten Ausprägungen und Auswirkungen dieser Transformation werden jedoch als ambivalent und in Teilen widersprüchlich erfahren.

Wie ist dieser Befund zu bewerten? Befinden wir uns in einer Übergangsphase, in der die spezifischen Merkmale des Digital Era Governance-Modells noch keine Dominanz erlangt haben? Handelt es sich um einen defizitären Transformationsprozess, der durch inkonsequente Implementierung gekennzeichnet ist? Eine solche Bewertung liegt nahe, wenn man Verwaltungstransformation als linearen Übergang von einem Paradigma zum nächsten versteht. Anders fällt die Bewertung jedoch aus, wenn wir, wie von Quinn et al. (1991), van der Wal & und van Hout (2009) und Beck Jørgensen & Bozeman (2007) vorgeschlagen, von einem grundsätzlichen Wertpluralismus in der öffentlichen Verwaltung ausgehen. Hier wird die gleichzeitige Existenz unterschiedlicher, konkurrierender Werte nicht als defizitär, sondern als unhintergehbarer Ausgangspunkt des Verwaltungshandelns und der Gestaltung der strukturellen Rahmenbedingungen verstanden.

Die Ursachen und Bewertungen von 'Hybridität' unterscheiden sich in den beiden Denkschulen erheblich. Im linearen Entwicklungsmodell existiert Hybridität idealerweise nur in Phasen des Übergangs, in denen alte Paradigmen noch Gültigkeit beanspruchen und neue sich noch nicht vollständig durchgesetzt haben. Hybridität ist jedoch kein anzustrebender

Zustand. Anders hingegen in Modellen des Wertpluralismus, die von der gleichzeitigen Existenz so unterschiedlicher Werte wie Effizienz, Partizipation, Transparenz und Datenschutz ausgehen und anerkennen, dass diese notwendigerweise zueinander im Konflikt stehen. Das Aushandeln von Wertkonflikten und die dauerhafte Suche nach einer ausgewogenen Balance wird hier als essentielle Aufgabe von Führungskräften verstanden.

Robert E. Quinns Competing Values Framework bietet einen hilfreichen Rahmen, um die kulturellen und organisatorischen Herausforderungen, die mit der digitalen Transformation in der öffentlichen Verwaltung verbunden sind, zu verstehen und zu gestalten. Die Werte, die mit dem Digital Era Governance Modell verbunden sind, wie Agilität, datengestützte Innovationen, Offenheit und dauerhafte Anpassungsfähigkeit, bilden einen wichtigen Teilaspekt einer modernen digitalen Verwaltungskultur ab. Diese Werte müssen jedoch in Einklang mit den traditionierten Werten des Bürokratiemodells gebracht werden, wie eine stabile, verlässliche und reproduzierbare Entscheidungsfindung, insbesondere im Bereich der Massenverwaltung.

Führungskräfte und Mitarbeitende müssen in der Lage sein, mit konkurrierenden Werten und Zielen umzugehen, ohne ihre Handlungsfähigkeit zu verlieren. Ambiguitätstoleranz ist hierbei eine essenzielle Fähigkeit, um zwischen den verschiedenen ‚Welten‘ mit ihren konkurrierenden Werten hin und her zu wechseln und Unsicherheiten sowie Mehrdeutigkeiten zu bewältigen. Wichtig ist, dass die verschiedenen Welten nicht strukturell voneinander getrennt sind, sondern dass es fließende Übergänge gibt.

In den untersuchten Pilotverwaltungen wurde dies unterschiedlich umgesetzt: In einem Fall wurde ein duales Betriebssystem implementiert, in einem anderen Fall eine organisationsweite Matrixstruktur zur Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben realisiert. Beide Strukturentscheidungen ermöglichten es, das Tagesgeschäft (Effizienz) und Innovation (Anpassungsfähigkeit) miteinander zu verbinden und Führungskräfte sowie Mitarbeitende in beiden Bereichen einzusetzen (Dreas & Klenk, 2021, S. 114). Dies erfordert von Führungskräften und Mitarbeitenden allerdings die Akzeptanz von Widersprüchlichkeit, um erfolgreich zwischen konkurrierenden Werten zu navigieren.

Für die zukünftige Forschung ergeben sich interessante Fragestellungen im Hinblick auf die Förderung von Ambiguitätstoleranz und geeignete organisationale Konfigurationen. Wie können strukturelle Maßnahmen die Toleranz für Mehrdeutigkeit und Unsicherheiten stärken? Welche spezifischen organisationalen Konfigurationen eignen sich am besten, um eine ausgewogene Integration agiler Prinzipien und traditioneller Werte zu

gewährleisten? Nur durch eine solche Balance kann eine moderne und effiziente Verwaltung entstehen, die den komplexen Anforderungen einer digitalisierten Gesellschaft gerecht wird. Die Symbiose von Flexibilität und Stabilität, Innovation und Rechtskonformität stellt sicher, dass die öffentliche Verwaltung sowohl adaptiv als auch verlässlich agiert und somit den Herausforderungen der digitalen Transformation gewachsen ist.

Literatur

- Aristovnik, A., Murko, E. & Ravšelj, D. (2022). From Neo-Weberian to Hybrid Governance Models in Public Administration: Differences between State and Local Self-Government. *Administrative Sciences*, 12(1), 26. <https://doi.org/10.3390/admsci12010026>
- Beck Jørgensen, T. B. (2007). Public Values, Their Nature, Stability and Change. The Case of Denmark. *Public Administration Quarterly*, 30(4), S. 365–398. <https://doi.org/10.1177/073491490703000401>
- Beck Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007). Public Values: An Inventory. *Administration & Society*, 39(3), S. 354–381. <https://doi.org/10.1177/0095399707300703>
- Dreas, S. A. & Klenk, T. (2021). *Führung und Arbeitsbedingungen in der digitalisierten öffentlichen Verwaltung*. Nomos.
- Dunleavy, P. & Margetts, H. (2023). Data science, artificial intelligence and the third wave of digital era governance. *Public Policy and Administration*, 09520767231198737. <https://doi.org/10.1177/09520767231198737>
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. & Tinkler, J. (2006). New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), S. 467–464.
- Greve, C. & Ejersbo, N. (2016). Denmark: Towards the Neo-Weberian State in the digital era. In G. Hammerschmid, S. Van De Walle, R. Andrews, & P. Bezes (Hrsg.), *Public Administration Reforms in Europe*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781783475407.00019>
- Klenk, T., Nullmeier, F. & Wewer, G. (2024). Digitale Transformation von Staat und Verwaltung – die Pandemie als Beschleunigerin?: Einführung in die Neuauflage. In T. Klenk, F. Nullmeier, & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*, S. 1–20. Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-23669-4_62-2
- Lindquist, E. & Marcy, R. (2016). The competing values framework: Implications for strategic leadership, change and learning in public organizations. *International Journal of Public Leadership*, 12(2), S. 167–186. <https://doi.org/10.1108/IJPL-01-2016-002>
- Margetts, H. & Dunleavy, P. (2013). The second wave of digital-era governance: A quasi-paradigm for government on the Web. *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 371(1987), 20120382. <https://doi.org/10.1098/rsta.2012.0382>

- Osborne, S. P. (Hrsg.) (2010). *The new public governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis - into the age of austerity* (4. Aufl.). Oxford University Press.
- Quinn, R. E., Hildebrandt, H. W., Rogers, P. S. & Thompson, M. P. (1991). A Competing Values Framework for Analyzing Presentational Communication in Management Contexts. *Journal of Business Communication*, 28(3), S. 213–232. <https://doi.org/10.1177/002194369102800303>
- van der Wal, Z. & van Hout, E. Th. J. (2009). Is Public Value Pluralism Paramount? The Intrinsic Multiplicity and Hybridity of Public Values. *International Journal of Public Administration*, 32(3–4), S. 220–231. <https://doi.org/10.1080/01900690902732681>
- Vedder, S., Friedländer, B., Bogumil-Uçan, S. & Klenk, T. (2023). Does Context Matter? Governance Models in Local Administration. *Central European Public Administration Review*, 21(2), S. 53–76. <https://doi.org/10.17573/cepar.2023.2.03>
- Vrangbæk, K. (2009). Public Sector Values in Denmark: A Survey Analysis. *International Journal of Public Administration*, 32(6), S. 508–535. <https://doi.org/10.1080/0190690902861704>

