

9. Lessons Learned: Wie sich Verwaltung auf die digitale Transformation vorbereiten kann

Welchen Nutzen hat das Projekt FührDiV nun tatsächlich gestiftet? Rufen wir uns dazu die Evaluationsziele noch einmal in Erinnerung: Ziel der wissenschaftlichen Begleitforschung war es zu untersuchen,

- zu welchen direkten sicht- und messbaren Ergebnissen (Output) die Projekttaktivitäten in den beteiligten Pilotverwaltungen geführt haben,
- welche Veränderungen Führungskräfte und Mitarbeiter*innen nach Umsetzung der Modellvorhaben bei sich selbst wahrnehmen (Outcome) und
- welche organisationalen Rahmenbedingungen förderlich bzw. hinderlich waren, um die Projektziele zu erreichen.

Die Ausgangslage bestätigte unsere These von der schwach digitalisierten Verwaltung. In fast allen Pilotverwaltungen standen größere Digitalisierungsvorhaben wie z. B. der E-Einkauf oder die E-Akte bereits in den Startlöchern. Es fehlte jedoch an einer übergeordneten organisationalen Strategie für die Umsetzung. Vorhandene Arbeitsregeln der analogen Welt passten nur bedingt zu agilen und mobilen Arbeitsformen. Zudem war vielen Projektgruppenmitgliedern am Anfang überhaupt nicht klar, was der digitale Wandel mit ihrem realen Arbeitsumfeld zu tun hat. Unsere Forschungsfragen lassen sich demnach wie folgt beantworten:

1. Auf der Output-Ebene entstanden zahlreiche Produkte, Qualifizierungsformate und Handlungshilfen zur Gestaltung der digitalen Arbeitsorganisation. Einige der Entwicklungen modifizieren bestehende Strukturen der Ablauforganisation, wie z. B. das Duale Betriebssystem oder die neugeschaffene Matrixorganisation für Digitalisierungsvorhaben. Die Projektgruppenmitglieder berichteten von wertvollen Erfahrungen, die sie durch die Teilnahme am Projekt gesammelt haben, obwohl es ihnen zu Anfang sehr schwerfiel, eigene Handlungsbedarfe für das Thema „Digitalisierung“ zu benennen bzw. eine Zielrichtung für das Projekt festzulegen. Die Projektergebnisse wurden in einem INQA-Handlungsleitfaden veröffentlicht und finden sich auch zum Download auf der Projekthomepage www.fuehrdiv.org. Damit sind sie bundesweit für alle interessierten Verwaltungen nutzbar. Ebenfalls für alle interessierten Verwaltungen nutzbar ist die Toolbox zur Strategischen Personalplanung. Zur Verfügung stehen auch die INQA-Checks für die öffentliche Verwaltung für die Themen Führung, Wissen & Kompetenz sowie Gesundheit, die in einem Teilprojekt von FührDiV spezifisch auf die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung angepasst wurden. Auf die

Toolbox zur Strategischen Personalplanung und auf die INQA-Checks für die Verwaltung kann unter www.inqa.de zugegriffen werden.

2. Kurzfristige Wirkungen (Outcome) des Projekts finden sich bei den Mitgliedern der Projektgruppen sowie vereinzelt bei Führungskräften und Beschäftigten, die unmittelbar an den FührDiV-Aktivitäten beteiligt waren. Fast alle Projektgruppenmitglieder berichten von starken Sensibilisierungseffekten und einem individuellen Kompetenzzuwachs zum Thema „Digitalisierung“, auch wenn viele die Zielerreichung des Projekts infrage stellten. Die Projektergebnisse der Online-Befragung sowie die Gruppendiskussionen belegen, dass erste Schritte in Richtung eines kulturellen Wandels in den teilnehmenden Dienststellen bzw. Verwaltungsbereichen stattgefunden haben. Zu den wichtigsten Erkenntnissen gehört, dass Digitalisierungsprojekte nur dann wirklich erfolgreich sind, wenn die drei Säulen Technik/IT, Organisation und Personal, Führung und Kultur gemeinsam gedacht werden und miteinander harmonisieren. Das Projekt setzte wichtige Impulse für den Erwerb digitaler Kompetenzen, gab Raum für die Entwicklung innovativer Führungs- und Teamrollen, ermöglichte nicht nur die Anwendung neuer Kommunikationstechnologien, sondern auch die Erprobung neuer sozialer Kommunikationsformen und -wege, die zu schnelleren Entscheidungen und mehr Eigenverantwortung der Beschäftigten führen. Die positiven Effekte sind zahlreich, wenn auch räumlich und personell stark auf einzelne Teilbereiche der Pilotverwaltungen begrenzt: Mit FührDiV als Reallabor für die Arbeitswelt 4.0 gelang es, Kreativität freizusetzen, Interesse an der Entwicklung digitaler Innovationen zu wecken, hierarchische Entscheidungswege punktuell aufzubrechen sowie neue Lernformen und -orte auszuprobieren. Dabei wurde über die Grenzen der Nutzung von agilen Arbeitsformen diskutiert und festgestellt, dass diese sich vor allem für Innovationsprozesse, nicht aber für die standardisierten Routineaufgaben der öffentlichen Verwaltung eignen. In jeder Projektgruppe trafen wir engagierte Mitglieder, die ihre im Projekt erworbene Expertise zukünftig als Change Agents weitergeben könnten. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass der eingeschlagene Weg weiterhin beschritten wird und nach Projektende nicht ins Stocken gerät. Dafür müssen den Verwaltungen auch nach Projektende ausreichend Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, insbesondere wenn ein interorganisationaler Austausch stattfinden soll.

3. Das Gelingen von Organisationsentwicklungs-Projekten wie FührDiV ist maßgeblich von der Unterstützung auf der organisationalen aber auch auf der politischen Ebene/Ebene der Sozialpartner abhängig (Mergel, 2019, S. 168). Verwaltung agiert in der Regel nicht innovationsgetrieben, ihre Mitarbeiter*innen sind es nicht gewohnt, selbst Entscheidungen zu treffen und haben wenig Erfahrung mit ergebnisoffenen Prozessen. Untersuchungen

zeigen, dass die Flexibilität, Agilität und Ideengenerierung in Organisationen umso ausgeprägter ist, je weniger zentralisiert und formalisiert Organisationsstrukturen sind (Preusser, Ivonne & Bruch, 2014, S. 36). Umgekehrt gilt aber auch, dass das Potential für Innovationen mit steigender Formalisierung und Zentralisierung sinkt. Auf diese Spezifika der öffentlichen Verwaltung muss Prozessbegleitung Rücksicht nehmen, wenn sie die Beschäftigten für eine Mitgestaltung der digitalen Transformation gewinnen will. Hierfür bedürfte es gerade in der Anfangsphase eines stärkeren fachlichen Inputs, z. B. in Form eines Baukastensystems für die Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben. Ein weiterer kritischer Erfolgsfaktor ist die Einbindung der obersten Führungsebene. Im Projektverlauf hat sich wie im Lehrbuch gezeigt, dass dort, wo diese Einbindung fehlte, der Prozess zum Erliegen kam. Projekte wie FührDiV sollten deshalb stärker an bereits vorhandene Digitalisierungsvorhaben angedockt werden.

Ein Verdienst des Projekts FührDiV war die mitbestimmungs- und beteiligungsorientierte Herangehensweise, deren Qualität in den meisten Pilotverwaltungen sehr positiv bewertet wurde. Die Einsicht, dass Beteiligung ein zentraler Erfolgsfaktor für Digitalisierungsprozesse ist, wurde im Projekt bereits gelebt. Beteiligung bedeutete dabei die frühzeitige Einbindung und Mitwirkung von Personalrat, Führungskräften und Beschäftigten. Im Zeitalter des digitalen Wandels ergeben sich für die Interessenvertretung neue Ansatzpunkte für Mitbestimmung. Hier bot FührDiV den Personalräten eine Gelegenheit, Expertise auf einem für sie neuen Gebiet zu erwerben, um das Risikopotenzial digitaler Technologien besser einschätzen zu können und um die Interessen der Beschäftigten in Bereichen wie Daten- und Arbeitsschutz, Arbeitszeiten und Weiterbildung kompetent vertreten zu können.

Gute Arbeitsbedingungen in der öffentlichen Verwaltung müssen auch auf tariflicher Ebene gestaltet werden. Hier sind die tariflichen Regelungen bisher zu schwach, um dem immer schnelleren Wandel von Arbeitsformen, Arbeitsmitteln und Erwartungen der Beschäftigten gerecht zu werden. Handlungsbedarf besteht auch für eine Reform der starren Laufbahnsysteme, die die Durchlässigkeit der Berufs- und Karrierewege erschwert.

Die vorliegenden Ergebnisse liefern erste empirische Erkenntnisse, unter welchen personellen, organisatorischen und technischen Bedingungen der digitale Wandel in der öffentlichen Verwaltung gelingen kann. Dabei wurde deutlich, dass Digitalisierung in der Verwaltung nicht disruptiv erfolgt, sondern sich graduell und beständig in einer Vielzahl kleiner Schritte vollzieht (Dworschak & Zaiser 2016, S. 109). Veränderungsmanagement muss dieser pfadabhängigen Entwicklung der Verwaltung Rechnung tragen und explorative Vorgehensweisen entwickeln, um festgetretene Pfade und Handlungsroutinen zu verlassen (Schreyögg, 2013).

Für die Organisationsforschung ergeben sich interessante Einblicke in Möglichkeiten und Grenzen hybrider Organisationsmodelle in der Verwaltung. Es zeigte sich, dass die Fähigkeit, gleichzeitig Tagesgeschäft (Effizienz) *und* Innovation (Anpassungsfähigkeit) miteinander zu verbinden, unterschiedlich umgesetzt wurde: In einem Fall wurde ein duales Betriebssystem als Insellösung implementiert, in einem anderen Fall eine organisationsweite Matrixstruktur zur Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben realisiert. Hier ergeben sich Anknüpfungspunkte für weitere empirische Forschungsarbeiten, z. B. über den Zusammenhang von Konfiguration und der Fähigkeit von Führungskräften, strukturelle Ambidextrie zu befördern (Magnusson et al. 2020). Weiterer Forschungsbedarf besteht in Bezug auf die Frage, wie im Kontext von Digitalisierung organisationales Lernen organisiert und auf Dauer gefördert werden kann.

Mit der Evaluationsstudie konnten wir Einblicke geben, wie und unter welchen Voraussetzungen Führung und Arbeitsbedingungen in der digitalisierten Verwaltung mitbestimmungs- und beteiligungsorientiert gestaltet werden können. Dennoch sollen an dieser Stelle auch die Limitationen der wissenschaftlichen Begleitforschung benannt werden. Die zentrale Limitation ergibt sich aus der geringen Fallzahl von sieben Pilotverwaltungen, die sich in Bezug auf Größe, Verwaltungstypus und Aufgaben zudem auch noch stark voneinander unterscheiden. Streng genommen nahmen aus jeder Pilotverwaltung sogar nur einzelne Ämter, Abteilungen, Dezernate oder Dienststellen am Projekt teil. Dementsprechend sind die Erkenntnisse aus dieser Studie nur bedingt verallgemeinerbar. Es bleibt fraglich, ob sich manche der im Projekt FührDiV entwickelten Maßnahmen überhaupt innerhalb ihrer Pilotverwaltung flächendeckend verbreiten werden. Besonders deutlich zeigen sich die Grenzen bei der Übertragbarkeit agiler Arbeitsformen innerhalb der hierarchisch gegliederten Verwaltung. Selbststeuerung von Teams kann nur gelingen, wenn die Mitarbeiter*innen über ausreichend Autonomiespielräume verfügen. Hier gilt es, auch über FührDiV hinaus Bereiche für weitere Anwendungsmöglichkeiten zu finden, aber auch Offenheit für etablierte Prinzipien der Arbeitsgestaltung, wie z. B. klassische Teamarbeit oder Projektmanagement zu zeigen. Wir möchten in Erinnerung rufen, dass gute Qualität der Arbeit unabhängig vom digitalen Wandel grundsätzlich im Mittelpunkt von Personal- und Organisationsentwicklung stehen sollte.

Sicherlich hätten einige der in diesem Bericht beschriebenen Entwicklungen auch ohne das Projekt FührDiv stattgefunden, d. h. die Nettoeffekte des Projektes fallen wahrscheinlich etwas geringer als hier dargestellt aus. Auch ist mit FührDiV in keiner Pilotverwaltung der Quantensprung ins digitale Zeitalter gelungen. Dennoch bewerten wir das Projekt FührDiV als

Erfolg. Durch die Teilnahme wurden zahlreiche Schlüsselakteure in den Pilotverwaltungen unterstützt, ein Grundverständnis von Digitalisierung und von der Bedeutung des digitalen Wandels zu erwerben. Letztendlich war FührDiV nach Aussage aller Projektgruppen ein wichtiger Treiber, durch den sowohl neue als auch bestehende Digitalisierungsvorhaben gebündelt angegangen und systematisch weiterentwickelt werden konnten.

