

TRENDreport 2024

Halbzeit

Deutschland auf dem Weg
zur digitalen Verwaltung –
eine Zwischenbilanz



Eine Publikation von

prognos

Behörden Spiegel



Inhalt

Halbzeit: Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland im Jahr 2024	4
Kommunale Verwaltungen im Fokus	6
Von technokratischen Projekten und technologischen Potenzialen	8
Köpfe und Kompetenzen der Digitalisierung	12
Organisationsentwicklung in der digitalen Transformation	16
Digitalisierung gestalten – Führungskräfte in der Verantwortung	21
Standortbestimmung: Deutschland auf dem Weg zu digitalen Verwaltungen	24
Empfehlungen	27

Impressum

Der Trendreport „Digitaler Staat“ ist eine Kooperation zwischen dem Behörden Spiegel und der Prognos AG, März 2024

Herausgeber

ProPress Verlagsgesellschaft mbH, Bonn
Friedrich-Ebert-Allee 57, 53113 Bonn
Telefon: 0228/970 970

E-Mail: verlag@behoerdenspiegel.de
Registergericht: AG Bonn HRB 3815
UST-Ident.-Nr.: DE 122275444

Geschäftsführung: Dr. Fabian Rusch
Redaktionelle Begleitung „Trendreport“ Behörden Spiegel: Dr. Eva-Charlotte Proll, Guido Gehrt
V.i.S.d.P.: Dr. Eva-Charlotte Proll

Prognos AG,
Goethestraße 85, 10623 Berlin
Telefon: 030/52 00 59-210
E-Mail: info@prognos.com
Geschäftsführer: Christian Böllhoff
Redaktionelle Leitung „Trendreport“ Prognos AG: Matthias Canzler

Druck

www.wir-machen-druck.de

Satz und Layout

Beate Dach, Spree Service GmbH, Berlin

Bildnachweise

Titelillustration: Beate Dach unter Verwendung von ©nikkytok, stock.adobe.com und j-mel, stock.adobe.com

Illustrationen und Grafiken (Innenseiten): Beate Dach unter Verwendung von ©Liubomyr, stock.adobe.com (Seiten 4 bis 27); ©teguhjatipras, stock.adobe.com (Seite 24-25)

Rückseite: ©prognos; Behörden Spiegel

Kostenfreier Download des Trendreports Digitaler Staat unter www.digitaler-staat.org/trendreport

Liebe Leserinnen und Leser,

die Digitalisierung öffentlicher Verwaltungen ist ein enormes Veränderungsprojekt. Sie wird die Art und Weise verändern, wie Bürgerinnen und Bürger Leistungen beantragen und mit Behörden kommunizieren. Zusätzlich wird die Digitalisierung aber auch zu Veränderungen in Verwaltungen und der behördenübergreifenden Zusammenarbeit führen. Vor diesem Hintergrund befasste sich bereits der Trendreport 2018 mit der Verwaltungsdigitalisierung und formulierte Visionen und Zukunftsvorstellungen für deren Struktur und Arbeit in öffentlichen Verwaltungen im Jahre 2030.

Die Notwendigkeit zur Veränderung von öffentlichen Verwaltungen ist heute weitestgehend Konsens. Mit politischen Vorhaben wie dem E-Government-Gesetz, dem Onlinezugangsgesetz (OZG) und dem Registermodernisierungsgesetz wurden gesetzliche Grundlagen zur Verwaltungsdigitalisierung geschaffen. Blickt man jedoch auf die öffentliche Meinung, steht es weiterhin nicht gut um den Stand der Digitalisierung in der Bundesrepublik. Statt digitaler Aufbruchstimmung und Pioniergeist scheinen eine nur schleppende OZG-Umsetzung, Skepsis vor der komplexen Aufgabe der Registermodernisierung, lange Warteschlangen und frustrierte Bürgerinnen und Bürger die Realität in deutschen Amtsstuben widerzuspiegeln.

Stimmt dieses düstere Bild? Die unterschiedlichen Gesetzesvorhaben sowie heute verfügbare Online-Dienste wie BAföG oder Bürgergeld zeigen durchaus Fortschritt. Zur Bewertung dieses Fortschritts bringen wir 2024 die vor sechs Jahren im Trendreport adressierten Thesen wieder in den Fokus und fragen uns: Wo steht Deutschland auf dem Weg zu digitalen Verwaltungen?

Der Trendreport 2024...

...lässt Expertinnen und Experten aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft zum Stand der Verwaltungsdigitalisierung zu Wort kommen,

...gibt Einblicke in die Themenbereiche Technik, Personal, Organisation sowie Führung & Steuerung und

...zieht Bilanz und formuliert Handlungsempfehlungen für den weiteren Weg der Verwaltungsdigitalisierung.

Wir wünschen Ihnen, liebe Leserinnen und Leser, eine erkenntnisreiche Lektüre und hoffen, dass Sie spannende Impulse für den weiteren Weg der Verwaltungsdigitalisierung mitnehmen.

Matthias Canzler
Senior Projektleiter
Leiter Center Smart City & Smart Region
Prognos AG

Dr. Eva-Charlotte Proll
Herausgeberin und Chefredakteurin
Behörden Spiegel



Halbzeit: Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland im Jahr 2024

„Lichtermeer statt Leuchttürme“ titelte der Deutsche Städtetag im vorvergangenen Jahr.¹ In unseren Gesprächen zur diesjährigen Ausgabe des Trendreports ist wahrscheinlich kein Begriff so oft genannt worden wie der „Leuchtturm“. Diese mittlerweile (etwas überbeanspruchte) Metapher steht in diesem Kontext für eine Organisation, die bei der Digitalisierung ihrer Verwaltungsstrukturen etwas richtig gemacht zu haben scheint und im Vergleich mit anderen als besonders innovativ wahrgenommen wird. Gleichzeitig impliziert diese Metapher aber auch, dass es sich um einzelne Fälle handelt und weite Teile der Verwaltungslandschaft in Deutschland weiterhin im Dunkeln tappen – um im Bild zu bleiben.

Stimmt diese Beobachtung? Sind Innovationskraft und digitaler Pioniergeist im Jahre 2024 tatsächlich eher die Ausnahme als die Regel in deutschen Amtsstuben, Behörden und Ministerien? Und wenn ja: Was sind die Gründe dafür? Welche Einflüsse hemmen die Digitalisierung und was sind Erfolgsfaktoren? Wir haben uns mit 15 Expertinnen und Experten aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft auf die Suche gemacht nach der Antwort auf die Frage: Wo steht Deutschland auf dem Weg zu digitalen Verwaltungen?

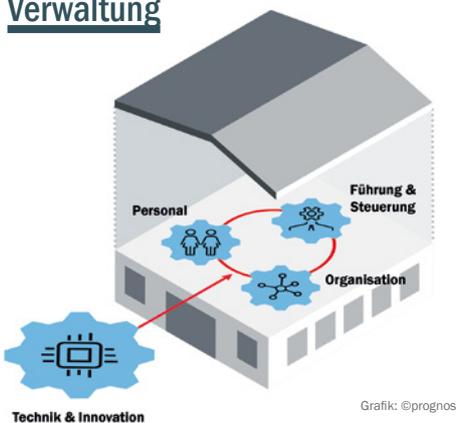
„Die Vision der Verwaltung 2030 ist ein intelligent vernetztes, smartes Regierungs- und Verwaltungshandeln“

Im Trendreport 2018 haben wir ein Bild für öffentliche Verwaltungen im Jahr 2030 gezeichnet. Hierzu wurden in verschiedenen Themenfeldern (siehe Einschub) unterschiedliche Zukunftsvorstellungen entworfen, wie sich die Verwaltungsdigitalisierung bis zum Jahr 2030 entwickelt haben könnte. Der Trendreport 2024 zieht zur Halbzeit in der Entwicklung bis zum Jahr 2030 Bilanz und rückt die Prognosen aus dem 2018er Trendreport wieder in den Fokus. Dabei sind die Grenzen zwischen den Themen der Verwaltungsmodernisierung und Verwaltungsdigitalisierung fließend.

Deutschland auf dem (Irr-)Weg zur digitalen Verwaltung?

Diskussion und Wahrnehmung der Verwaltungsdigitalisierung sind in Deutschland nicht besonders wohl gelitten. Die ersten Assoziationen sind meist negativ. Warum funktioniert „das“ noch nicht online? Warum muss ich persönlich erscheinen, um meinen Führerschein zu verlängern? Und warum ist das eigentlich immer noch eine analoge Plastikkarte? Es

Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung



Die vier Themenfelder des Trendreports

- **Technik & Innovation als Basis:** Technologische Umsetzbarkeit und Innovationen sind Ausgangspunkte für die digitale Transformation.
- **Personal als Umsetzungsmotor:** Kompetenzanforderungen an Personal und Erwartungen an öffentliche Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber werden getrieben durch demografischen Wandel und Digitalisierung.
- **Organisation als Strukturmerkmal:** Die Digitalisierung stellt neue Anforderungen an Organisationen, eröffnet aber auch neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit.
- **Führung und Steuerung als Treiber:** Die digitale Transformation erfordert einen klaren Kompass und Veränderungsbereitschaft.

¹ Deutscher Städtetag: Lichtermeer statt Leuchttürme: Digitalisierung in Kommunen nachhaltig fördern! Positionspapier des Deutschen Städtetages, Berlin/Köln 2022.



„Der Weg zur digitalen Verwaltung ist besonders ein Weg zur Akzeptanz der digitalen Transformation.“

Stefan Krebs,
CIO/CDO – Beauftragter der Landesregierung für Informationstechnologie, Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg
Foto: ©Laurence Chaperon

geht – wenn überhaupt – nicht schnell genug voran, so der allgemeine Eindruck.

Tatsächlich scheint ein Blick auf die Zahlen und Statistiken diesen Eindruck zu bestätigen. Schaut man auf den Digital Economy and Society Index (DESI), so belegt Deutschland im Vergleich mit anderen europäischen Staaten nur einen Rang im Mittelfeld, in Bezug auf „Digital public services“ sogar nur Platz 18 EU-weit.² Der eGovernment MONITOR weist aus, dass 59 Prozent der Menschen in Deutschland den Kontakt zur öffentlichen Verwaltung als anstrengend empfinden, 42 Prozent sind mit dem Angebot digitaler Verwaltungsleistungen in ihrer Kommune unzufrieden (wenn sie es denn kennen).³ Bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) sieht es nicht viel besser aus.

Merkmale digitaler Verwaltungen

Die häufig zitierte und verpönte „Schaufensterdigitalisierung“ macht vor allem deutlich, wodurch sich digitale Verwaltungen nicht auszeichnen sollten: ein schmuckloses Frontend, das einen bürokratischen und analogen Prozess digital abbildet. Bei unseren Gesprächen war Konsens, dass digitale Verwaltungen mehr sein sollten als das. Wie beim Eisbergmodell zeichnen sich digitale Verwaltungen vor allem durch das aus, was man nicht sieht – was also hinter dem Schaufenster liegt. Wir unterscheiden bei den Merkmalen digitaler Verwaltungen also in zwei Ebenen: das Sichtbare und das Unsichtbare.

Das von außen Sichtbare – Frontend: Ein zentraler Baustein digitaler Verwaltungen steckt schon im Wort selbst. Wenn Bürgerinnen und Bürger nicht

mehr physisch zum Amt gehen müssen, sondern auf elektronischem Wege Anträge stellen und mit Verwaltungen kommunizieren können, ist ein wesentlicher Bestandteil digitaler Verwaltungen erfüllt. Diese bieten Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, die Abwicklung von Verwaltungsleistungen digital, bestenfalls über mobile Endgeräte, durchzuführen. Hierbei ist vor allem die Bürgerperspektive wichtig: Die digitale Abwicklung von Verwaltungsleistungen erfolgt nutzerfreundlich und spart Bürgerinnen und Bürgern Zeit.

Das von außen Unsichtbare – Backend: Alles „hinter dem Schaufenster“ stellt den zweiten Baustein digitaler Verwaltungen dar. Hierzu zählen Organisationsstrukturen, Prozesse innerhalb einer Verwaltung und Schnittstellen zu anderen Verwaltungen. Digitale Verwaltungen müssen im Hintergrund funktionieren, um eine zeitsparende und bürgerfreundliche Bearbeitung von Verwaltungsleistungen zu ermöglichen.

Die Digitalisierung einzelner Organisationen reicht dabei nicht aus, um von einer erfolgreichen Digitalisierung zu sprechen. Aufgrund der Vielzahl an öffentlichen Verwaltungen gibt es zahlreiche (technische) Schnittstellen, die im Hintergrund für einen medienbruchfreien, reibungslosen Datenaustausch geschaffen werden müssen. Für eine vollständige Digitalisierung müssen daher alle öffentlichen Verwaltungen – von Bundes- über Landes- bis auf die kommunale Ebene – sowohl im Sichtbaren als auch im Unsichtbaren digital arbeiten. Vor diesem Hintergrund sprechen wir im Trendreport von öffentlichen Verwaltungen im Plural.



„Deutschland rangiert im europäischen Vergleich hinsichtlich der Digitalisierung seiner öffentlichen Verwaltungen im Mittelfeld, was, gemessen an seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, definitiv Verbesserungspotenzial aufweist.“

Yannic Plumpe,
Teamlead Campus Baden-Württemberg, GovTech Campus Deutschland
Foto: ©Fabian Tode

² European Commission: Digital Economy and Society Index (DESI) 2022 – Digital public services, Brüssel 2022.
³ Initiative D21 e.V.: eGovernment MONITOR 2023, Berlin 2023, S. 6-7.

Kommunale Verwaltungen im Fokus



„Entweder die digitale Verwaltung klappt in den Kommunen – oder sie klappt gar nicht. 80 Prozent der Verwaltungsleistungen werden hier erbracht.“

Dr. Uda Bastians, Leiterin Dezernat Recht und Verwaltung, Deutscher Städtetag

Foto: ©Deutscher Städtetag/Frank Nürnberger



„Die kommunale Ebene wurde bei der Verwaltungsdigitalisierung zu spät in den Blick genommen. Das war besonders deshalb falsch, da diese Ebene durch den engen Kontakt zu Bürgerinnen und Bürgern besonders wichtig ist.“

Dr. Fedor Ruhose, Staatssekretär, CDO/CIO, Ministerium für Arbeit, Soziales, Transformation und Digitalisierung Rheinland-Pfalz

Foto: ©MASTD/Jana Kay



„Alle Städte in Deutschland haben im Kern die gleichen Aufgaben – warum werden sie so unterschiedlich wahrgenommen?“

Alexander Bierl, Geschäftsbereichsleiter Organisation & Transformation, Landeshauptstadt München

Foto: ©Landeshauptstadt München

Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland ist die prägende Rahmensezung für deutsches Verwaltungshandeln – und damit auch für die Digitalisierung von Ministerien, Behörden und Ämtern. Im Kern stehen dabei Bund, Länder und Kommunen vor den gleichen Herausforderungen: Die Digitalisierung als grundlegende Strukturveränderung zu begreifen und schließlich als Chance zu nutzen. Dennoch lohnt sich ein zweiter Blick: Die Perspektiven und konkreten Herausforderungen unterscheiden sich auf den föderalen Ebenen.

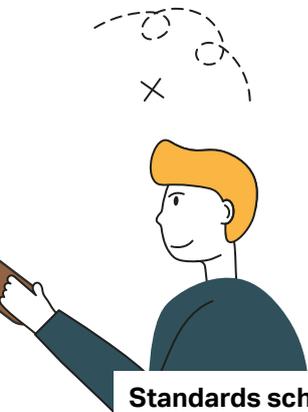
Herausforderungen für die Verwaltungsdigitalisierung in Kommunen

Im übertragenen Wirkungskreis können die Kommunen ihre Aufgaben nicht im großen Maße festlegen. Auf Bundes- oder Landesebene beschlossene Gesetzesänderungen müssen oftmals durch Kommunalverwaltungen umgesetzt werden. Einzelne Novellen können dabei große Effekte haben. Im vergangenen Jahr zeigte sich das besonders deutlich bei der zum 1. Januar 2023 in Kraft getretenen Reform des Wohngeldbezugs. Hier hat sich der Kreis der Empfängerinnen und Empfänger von ca. 600.000 auf zwei Millionen Haushalte mehr als verdreifacht.⁴ Der entsprechende sprungartige Anstieg der Antragstellungen bedeutete eine enorme Herausforderung für viele Landkreise, Städte und Gemeinden.

Die Kommunen sind für Bürgerinnen und Bürger im Regelfall der primäre Bezugspunkt für Verwaltungsleistungen. Dementsprechend groß ist hier der Erfolgsdruck. Warteschlangen vor der Kfz-Zulassungsstelle, überfüllte Korridore in den Ausländerbehörden oder Hektik in den Bürgerbüros – ob eine Behörde oder ein Amt „funktioniert“, wird hier oft im wahrsten Sinne des Wortes sichtbar. Hier liegen gewaltige Digitalisierungspotenziale und ein hoher Handlungsdruck, selbige zu heben, nebeneinander.

Bei der Verwaltungsdigitalisierung von Kommunen steht das föderale System aber vor einem Dilemma. Oft sind die zu erbringenden Leistungen bundesweit identisch, jede Kommune setzt diese jedoch individuell um. Hier machen sich die Unsicherheiten bzgl. nachnutzbarer digitaler Lösungen für viele Verwaltungsleistungen bemerkbar. Daher entwickeln Kommunen oft parallel Lösungsansätze, die jedoch noch zu selten einheitlichen Standards folgen. Besonders kleineren Städten und Gemeinden fehlen hier oft die finanziellen Mittel, um komplexe digitale Vorgänge zu konzipieren und umzusetzen. Deswegen sind kommunale Verwaltungen bisher mit sehr unterschiedlichen Geschwindigkeiten unterwegs und weisen sehr unterschiedliche digitale Entwicklungsstände auf.

⁴ BMWSB (2023): FAQs zur Wohngeld - Reform. <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/faqs/Webs/BMWSB/DE/wohnen/wohngeld-plus-gesetz/wohngeld-plus-liste.html>.



Standards schaffen und durchsetzen: Das föderale System im Stresstest

Aufgrund der unmittelbaren Bürgernähe kann die Digitalisierung der Verwaltungslandschaft in Deutschland nur erfolgreich sein, wenn die Perspektiven der Kommunen im großen Stil mitgedacht werden. Dabei spielt die Standardisierung für die kommunale Verwaltungsdigitalisierung eine erfolgskritische Rolle. Gleiche Dinge gleich zu machen, hat schließlich auch einen betriebswirtschaftlichen Mehrwert: Warum sollte jede Kommune einen eigenen digitalen Prozess für die bundesweit gleiche Aufgabe definieren? Darüber herrschte in unseren Gesprächen weitestgehende Einigkeit: Um die Digitalisierung in Kommunen entscheidend voranzubringen, braucht es mehr Zusammenarbeit und Kooperation.

Wie kann Standardisierung im föderalen System aber umgesetzt werden? Der Deutsche Städtetag fordert für „Pflichtaufgaben nach Weisung mit geringem lokalem Bezug [...] zentrale IT-Verfahren vom Bund und den Ländern“.⁵ Dass gewisse Standards für eine homogenere Digitalisierung in Deutschland unumgänglich sind, scheint auch im Jahr 2024 nicht mehr grundsätzlich zur Debatte zu stehen.

Im föderalen System der Bundesrepublik fehlen aber bis dato weitreichende Lösungen. Was Bund und Länder im Zusammenspiel mit Kommunen konkret leisten können und sollen, steht nach wie vor im Raum. Grundsätzlich stellt sich dabei die Frage, wie mit historisch gewachsenen, dezentralen IT-Systemen eine bundesweite Digitalisierung gelingen kann. Weder ein grundsätzlicher, zentraler Neuaufbau kompletter digitaler Prozesslandschaften noch ein „Weiter so!“ auf dem uneinheitlichen Weg scheinen den gewünschten Erfolg zu versprechen.

Um in den bestehenden Strukturen des föderalen Systems Fortschritt zu erzielen, wird vor allem auf das EfA-Prinzip („Einer für Alle“) gesetzt. So wird bspw. mit dem Marktplatz der govdigital eine Plattform betrieben, mithilfe derer die Nachnutzung bereits bestehender digitaler Verwaltungsleistungen möglich gemacht wird.⁶ Hierbei handelt es sich aber um freiwillige, unverbindliche Angebote, die die fehlende Standardisierung nur bedingt kompensieren können. Zwar bieten derartige Plattformen Möglichkeiten zur Information über digitale Lösungen und konkrete Angebote. Nachnutzbare Verfahren müssen aber weiterhin in heterogene Strukturen eingebettet werden. Somit können zwar partielle Lösungen für einzelne Aufgaben geschaffen, nicht aber die zugrunde liegende Herausforderung der Dezentralität gelöst werden.

Wie kann ein Lösungsansatz aussehen? Im föderalen System müssen ebenenübergreifende, gemeinsame Zielbilder und entsprechende Verbindlichkeiten geschaffen und umgesetzt werden. Eine Kompromissbereitschaft bei der Abkehr bereits eingeschlagener Wege von Bund, Ländern und Kommunen ist hierfür eine wichtige Voraussetzung.

⁵ Deutscher Städtetag (2021): Forderungen für die digitale Verwaltung von morgen. www.staedtetag.de/positionen/beschluesse/2021/praesidium-forderungen-fuer-die-digitale-verwaltung-von-morgen.

⁶ siehe: <https://www.govdigital.de/marktplatz>



Voraussetzungen in Bund, Land und Kommune

Der Bund befindet sich in einer Doppelrolle. Er soll einerseits den Gesamtprozess Verwaltungsdigitalisierung steuern und verlässliche Rahmenbedingungen gewährleisten. Gleichzeitig stehen aber auch die Organisationen des Bundes wie alle anderen Einrichtungen vor der Herausforderung, Digitalisierung in ihren eigenen Häusern umzusetzen.

Die Bundesländer werden durch sehr unterschiedliche Voraussetzungen geprägt. Offensichtlich haben die finanzstarken Landeshaushalte einen Ressourcen-Vorsprung vor eher finanzschwachen Landesregierungen. Auch der Stellenwert, der dem Thema Digitalisierung beigemessen wird, kann variieren und durch jede neu gewählte Landesregierung im selben Bundesland anders gesetzt werden. Die Heterogenität setzt sich auch in den Ländern selbst fort. Die Unterschiede zwischen urbanen und ländlichen Regionen können besonders in Flächenländern sehr groß sein.

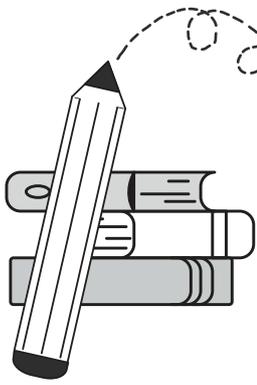
Zwischen den über 11.000 Kommunen in Deutschland sind die Unterschiede (finanzstark und -schwach, groß und klein, eher urban oder eher ländlich geprägt) besonders groß. Gleichzeitig fällt den Kommunen in der Erreichung des Zielbilds digitale Verwaltung durch ihre Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern eine Schlüsselrolle zu.



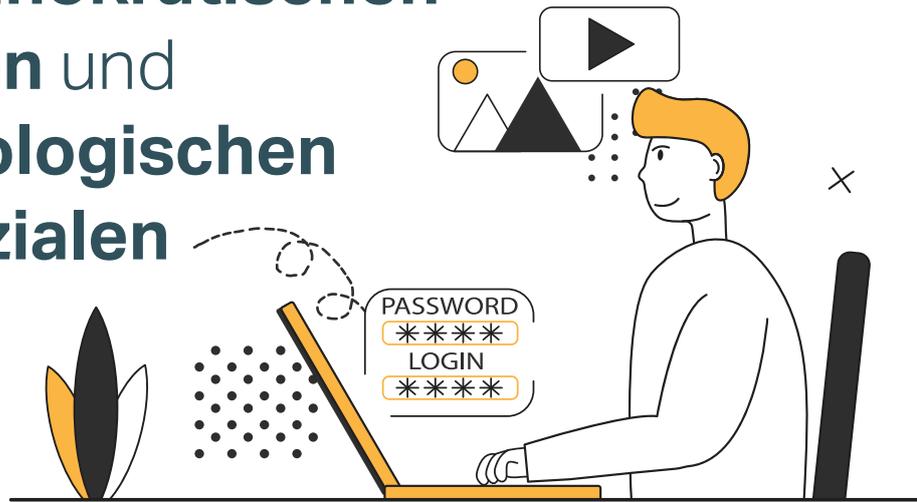
„Die föderale Struktur Deutschlands wird oft als Hindernis betrachtet, kann aber durchaus vorteilhaft sein, indem der Bund mit den Ländern koordinierte Standards setzt und klare Zuständigkeiten definiert, um bei der Digitalisierung der Verwaltung eine steuernde Rolle zu übernehmen.“

Yannic Plumpe, Teamlead Campus Baden-Württemberg,
GovTech Campus Deutschland

Foto: ©Fabian Tode



Von **technokratischen Projekten** und **technologischen Potenzialen**



Thesen und Empfehlungen des Trendreports 2018

Blockchain, Cloud Computing, Big Data, (Public) Internet of Things (IoT), mobile Plattformen, automatisierte Entscheidungsprozesse: So lauteten die technologischen Treiber der digitalen Transformation im Trendreport 2018. Im Jahr 2030 würden sich bürgerzentrierte Verwaltungsprozesse mithilfe von „Bürger-Apps“ durchgesetzt haben und Bürgerinnen und Bürger mithilfe des „bundesweite[n] Portalverbunds“ an die richtige Stelle geleitet werden. Die „notwendige Standardisierung von Verfahren, Daten, Schnittstellen und Anwendungen“ würde den Datenaustausch erheblich vereinfachen, die öffentliche Verwaltung durch Technologien vollständig vernetzt arbeiten. Zudem würden durch neue digitale Technologien neue Möglichkeiten der Informationsgewinnung und -verarbeitung genutzt, um Entscheidungen und Handlungen von Politik und Verwaltung qualitativ zu unterstützen.

Die Digitalisierung ist kein rein technisches oder technologisches Projekt – dies war schon 2018 kein Geheimnis mehr. Dennoch kommen Technik und Technologie wichtige Rollen bei der Verwaltungsdigitalisierung zu, deren Einsatz oftmals eine gesetzliche Rahmensetzung vorausgeht. Vor diesem Hintergrund unterscheiden wir in zwei Ebenen:

Lang laufende (technische) Umsetzungsprojekte

Zu den lang laufenden Umsetzungsprojekten zählt allen voran das OZG, auf Basis dessen 575 Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 hätten online verfügbar gemacht werden sollen. Ein weiteres Projekt ist die Konzeptionierung einer öffentlichen Cloudlösung, mithilfe derer die Daten öffentlicher Verwaltungen weg von On-Premises-Rechenzentren in eine datenschutzkonforme, digitale Plattform verschoben werden können. Auch die Einführung einer digitalen Identität stellt eines der lang laufenden Umsetzungsprojekte dar. Mithilfe einer digitalen Identität sollen sich Bürgerinnen und Bürger sicher digital ausweisen und digital Nachweise erbringen können. Daneben ist das Registermodernisierungsgesetz (RegMoG) eines der zentralen technischen Umsetzungsprojekte, wodurch Behörden (auf Wunsch von Bürgerinnen und Bürgern) auf die Informationen aus anderen Behörden zugreifen können und so eine wiederholte Eingabe vorliegender Informationen überflüssig machen (Once-Only-Prinzip).

(Neue oder sich entwickelnde) Technologien

Technologische Möglichkeiten haben sich mit Vorschreiten der Digitalisierung stets weiterentwickelt. Einzelne Technologien erlangen über längere Perioden verstärkte Aufmerksamkeit, aktuell besonders das Thema Künstliche Intelligenz (KI) durch den Ende 2022 eingeführten Chatbot ChatGPT. Neben KI, die unkontrovers als eine der disruptivsten (neuen) Technologien gilt, gehen die Meinungen zu führenden oder meistgenutzten neuen Technologien auseinander. Laut ThemenRadar 2023 zählen IT-Sicherheit, Prozessdesign und -optimierung sowie Datenmanagement für Verwaltungsmitarbeitende zu den aktuell bedeutendsten technologienahen Themen, denen zugleich ein Bedeutungszuwachs in den kommenden fünf Jahren vorausgesagt wird.⁷ Automatisierung, IoT bzw. Smart-City- und Open-Source-Lösungen erweitern das Feld der aktuellen und längerfristigen technologischen Trends im Kontext der Verwaltungsdigitalisierung, auch das Thema digitale Souveränität wird vor dem Hintergrund möglicher technischer Abhängigkeiten immer relevanter.

⁷ Öffentliche IT (2023). Themenradar Interaktiv 2023 – Öffentliche IT. Kompetenzzentrum Öffentliche IT. <https://www.oeffentliche-it.de/umfragen/themenradar-interaktiv-2023>.

Wie steht es um die angelaufenen Umsetzungsprojekte? Wie können neue Technologien diese und den Arbeitsalltag von Verwaltungsmitarbeitenden unterstützen? Und wo passiert dies bereits?

Themen gleich, alles gleich?

Vergleicht man die heutigen Umsetzungsprojekte und Technologien mit den relevanten Themen und Technologien des Trendreports 2018, so fällt auf, dass sich diese nicht fundamental verändert haben. Wenngleich Blockchain laut ThemenRadar 2023 eine eher abnehmende Bedeutung zukommt, finden sich heute die Themen Cloud Computing, IoT oder Big Data bereits in Gesetzesvorhaben oder in der Umsetzung. Automatisierte Entscheidungsprozesse werden hingegen aus rechtlichen und ethischen Gründen von vielen Verwaltungen noch kritisch beäugt. Dem Thema KI wurde in unserem Trendreport 2018 zumindest wörtlich keine Bedeutung beigemessen.

Hat sich also nichts verändert? Weit gefehlt: Einerseits lassen verabschiedete Gesetze wie das OZG oder das RegMoG erkennen, dass die Verwaltungsdigitalisierung als wichtiges Querschnittsthema auch politisch angegangen wurde. Für die technische Umsetzung der Digitalisierung wurden in den letzten Jahren also politisch-juristische Grundlagen geschaffen. Andererseits gibt es heute ein gesellschaftlich breiteres Verständnis für die Dringlichkeit zur Verwaltungsdigi-

talisierung: Covid-19 legte die bis dato kaum vorhandene digitale Arbeitsweise öffentlicher Verwaltungen offen. Insgesamt stellen also trotz weitestgehend unveränderter Themen ein gesellschaftlich breiteres Problemverständnis und ein politisch stärkerer Fokus auf Verwaltungsdigitalisierung wichtige Veränderungen der letzten Jahre dar.

Basisprobleme bleiben Basisprobleme

Zum Maschinenraum öffentlicher Verwaltungen: Wodurch zeichnet sich der Status quo aus technischer Sicht aus? Die IT-Landschaft öffentlicher Verwaltungen ist heute weiterhin sehr heterogen; die vielen Verwaltungen haben historisch gewachsene, eigenständige IT-Systeme. Darüber hinaus arbeiten die allermeisten Ämter immer noch mit analogen Verfahren. Dies erschwert die Interoperabilität von Systemen und den Datenaustausch erheblich. Die Eingabe personenbezogener Daten bei einer Behörde erspart ein erneutes Eingeben der identischen Daten bei einer anderen Behörde nicht. Auch macht die heterogene Natur der IT-Landschaft die Implementierung einheitlicher Standards und Schnittstellen schwierig. Problematisch ist all das, da Interoperabilität die Basis für eine nahtlose Kommunikation zwischen Behörden und die medienbruchfreie Durchführung von Online-Diensten ist. Positiv ist, dass die angelaufene Registermodernisierung, mithilfe



„Deutschland lebt aktuell noch von Sprunginnovationen aus der Vergangenheit, bringt aber kaum neue Sprunginnovationen mehr hervor. Diese könnten für neue Wertschöpfung und Arbeitsplätze sorgen.“

Berit Dannenberg,
kaufmännische
Geschäftsführerin,
SPRIND – Bundesagentur
für Sprunginnovation

Foto: ©SPRIND GmbH

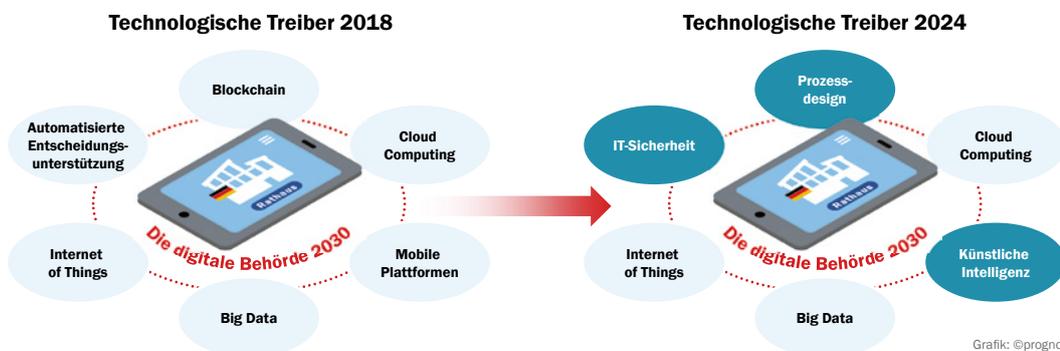


„Technisch sind alle Werkzeuge vorhanden, um öffentliche Verwaltungen zu digitalisieren.“

Holger Richard,
Prokurist ITEBO Unter-
nehmensgruppe

Foto: privat

Technologische Treiber im Wandel



Grafik: ©prognos



„Wir [die öffentliche Verwaltung] müssen zielgruppenadäquat und weiterhin rechtsicher mit den Bürgerinnen und Bürgern kommunizieren – hier kann KI helfen.“

Zehra Öztürk,
Stellv. Referatsleiterin,
Referat Steuerung
Fachverfahren und Neue
Technologien, Amt für
IT und Digitalisierung,
Senat der Freien und
Hansestadt Hamburg –
Senatskanzlei

Foto: ©Zehra Öztürk



„Schon bei der Entwicklung digitaler Verwaltungsleistungen sollten Endnutzende, also Bürgerinnen und Bürger, aktiv eingebunden werden, um die Menschenzentrierung in den Fokus zu stellen.“

Bärbel Bissinger,
Externe Doktorandin
der Universität Rostock
und der Technischen
Hochschule Augsburg
(Fakultät Informatik),
Promotionsstipendiatin
der LaKoF Bayern

Foto: ©Bärbel Bissinger

derer die unterschiedlichen IT-Systeme miteinander interagieren und die darin enthaltenen Daten kompatibel gestaltet werden sollen, hier ansetzt. Angesichts dessen, dass die wesentlichen Bestimmungen des RegMoG aber erst zum 31. August 2023 in Kraft getreten sind und gemäß IT-Planungsrat bundesweit über 375 Register bestehen, sind die Basisprobleme von 2018 auch heute aktuell, wenngleich mit mehr Druck daran gearbeitet wird.

Online-Dienste: Es zählt mehr als nur die Entwicklung

Wie steht es um das Frontend, die Benutzeroberfläche? Vorab: Nichts kann darüber hinwegtäuschen, dass das Ziel, 575 Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 bundesweit digital anzubieten, krachend verfehlt wurde. Die Anzahl von Online-Diensten muss sich schnellstmöglich erhöhen – im ganzen Land und vor allem auf kommunaler Ebene.

Aber: Digitale Anträge auf BAföG oder Bürgergeld zeigen auch, dass es 2024 durchaus funktionierende Online-Dienste gibt. Seit ihrer digitalen Verfügbarkeit werden diese Anträge auch immer stärker genutzt. Die Einmalzahlung für Studierende, (Berufs-)Fachschülerinnen und Fachschüler im Zuge des dritten Entlastungspakets der Bundesregierung stellt ein weiteres positives Beispiel dar (wenngleich von der Ankündigung bis zur tatsächlichen Möglichkeit zur Antragstellung ein knappes halbes Jahr verging): Nach Einrichtung der Website einmalzahlung200.de haben über 80 Prozent der Bezugsberechtigten den Antrag online durchgeführt. Dies ging zeitgleich mit einer deutlichen Erhöhung der Registrierungs- und Nutzungszahlen der BundID einher. Im Zuge der Covid-19-Pandemie konnten zusätzlich über eine digitale Antragsplattform in kurzer Zeit mehrere Millionen Anträge online gestellt und mithilfe einer automatisierten Vorprüfung Milliardenbeträge ausgezahlt werden. Die Frage stellt sich: Was hatten die Leistungen gemein? Sie waren digital verfügbar, nutzerfreundlich konzipiert und wurden öffentlichkeitswirksam beworben. Mit anderen Worten: Die Leistungen kamen zu den Nutzenden und nicht anders herum.

Die Positivbeispiele bleiben Stand heute aber Ausnahmen. Laut Bitkom haben nur 14 Prozent der Bürgerinnen und Bürger bisher eine Verwaltungsleistung online beantragt, wenngleich 70 Prozent eine digitale Durchführung der meisten Behördengänge für möglich halten.⁸ Nur die Online-Terminvereinbarung für Präsenztermine in Bürgerämtern wird mit knapp über 60 Prozent bereits vergleichsweise rege nachgefragt. Ursächlich sind aus unserer Sicht zwei Gründe: Einerseits werden verfügbare digitale Verwaltungsleistungen in der Fläche noch zu wenig nutzerorientiert entwickelt. Eine digitale Verwaltungsleistung muss Bürgerinnen und Bürgern das Leben erleichtern, eine stumpfe digitale Abbildung einer bürokratischen Verwaltungsleistung ist nicht genug. Andererseits gibt es eine Kommunikationslücke bei bereits verfügbaren digitalen Verwaltungsleistungen. Viele Bürgerinnen und Bürger kennen die Online-Dienste schlichtweg nicht. Kommunikation und Nutzerorientierung sind integrale Bestandteile gelebter Digitalisierung, werden in der Fläche aber noch nicht ausreichend mitgedacht.

Einsatz von Künstlicher Intelligenz: keine Angst, bitte

Übergreifend haben wir uns die Frage gestellt, wo der Einsatz neuer Technologien – insbesondere von KI – bei der Umstrukturierung des Maschinenraums und der Entwicklung von Benutzeroberflächen bereits gelingt. Was sagt die Rechtssetzung? Wie ermöglicht man KI? Und wie kann der Datenschutz beim Einsatz von KI gewahrt werden?

Klar ist: Aufgrund des Vorliegens personenbezogener Daten kommt öffentlichen Verwaltungen in Bezug auf deren Speicherung und Nutzung eine besondere Verantwortung zu. Diese kommt noch verstärkt zum Tragen, wenn mithilfe neuer Technologien wie KI, die auf den Einsatz von Daten angewiesen sind, personenbezogene Daten automatisiert verarbeitet werden. Der Datenschutz muss hier aber nicht unbedingt als Verhinderer neuer Technologien gesehen werden. „Beim Thema Datenschutz sind wir pragmatisch. Das Thema wird natürlich beachtet, jedoch nicht immer zu

⁸ Bitkom (2023). Digitale Verwaltung: Nur jeder Siebte hat schon online einen Antrag gestellt. Bitkom. <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Digitale-Verwaltung-jeder-Siebte-hat-online-Antrag-gestellt>.

Beginn final abgehandelt, sondern im Laufe eines Projekts. Dadurch können wir Datenschutz ermöglichen, aber der Datenschutz verhindert neue Technologien oder Projekte nicht gleich gänzlich“, beschreibt Ulrike Huemer. Auch das Gesetz verhindert den Einsatz von KI nicht per se: Laut Verwaltungsverfahrensgesetz (§ 35a) können Verwaltungsentscheidungen bereits „vollständig durch automatische Einrichtungen erlassen werden, sofern [...] weder ein Ermessen noch ein Beurteilungsspielraum besteht“. Einzelne Bundesländer haben darüber hinaus Regelungen entwickelt, mithilfe derer Verwaltungen KI einsetzen können. Ein Beispiel stellt Schleswig-Holstein dar, das mithilfe einer „zurückhaltenden Regelung“ den Einsatz neuer Technologien in der Verwaltung ermöglichen möchte.⁹

Fokussiert man nur auf die Nutzungsmöglichkeiten von KI in öffentlichen Verwaltungen, so wird schnell klar: Es geht vorweg keineswegs um automatisierte Entscheidungsfindungen, die schlimmstenfalls noch mit einem Diskriminierungsbias einhergehen. Es geht vor allem um die niedrigschwellige Unterstützung durch Texterkennungs- oder Sprachassistenzsysteme, die den Arbeitsalltag erleichtern. Holger Richard meint hierzu: „KI fasst in der öffentlichen Verwaltung bereits Fuß. Insbesondere Chatbots und Übersetzungssysteme werden immer häufiger nachgefragt und genutzt.“ Beispiele für die Nutzung von KI findet man heute schon auf höchster föderaler Ebene: Der Bundestag nutzt für die Erstellung von Sitzungsprotokollen das Open-Source-Spracherkennungssystem „Whisper“ – wohlgermerkt vom gleichen Entwickler wie ChatGPT: OpenAI.¹⁰ Für die Nutzung von KI bedarf es selbstverständlich Regeln. Diese sollten jedoch eher Möglichkeiten eröffnen und Freiräume schaffen, statt die Nutzung verhindern.

Cyber-Sicherheit und digitale Souveränität im Fokus

Sowohl bei der Transformation auf moderne IT-Systeme und -Infrastrukturen als auch bei der Einführung neuer Technologien muss das Thema Sicherheit mitbedacht werden. Dies ist Verantwortung und Entwick-

lung zugleich. Verantwortung aufgrund des Umgangs mit personenbezogenen Daten, Entwicklung aufgrund der jüngsten Vergangenheit: Die Anzahl an versuchten und erfolgreichen Cyber-Angriffen erreicht nahezu jedes Jahr ein neues Rekordhoch. Gerade die kommunale Ebene ist davon betroffen. 2022 wurde bspw. im Landkreis Anhalt-Bitterfeld der erste Cyber-Katastrophenfall ausgerufen. Die daraus gezogenen Schlüsse sind insbesondere auf kommunaler Ebene jedoch ausbaufähig. Hier gibt es keine systematische Erhebung der Cyber-Sicherheitsgefahren, Präventionsmaßnahmen sind allenfalls punktuell vorhanden. Auch die Ausnahme der kommunalen Ebene von der NIS-2-Richtlinie macht deutlich, dass Cyber-Sicherheit noch nicht als „Must-have“ verstanden wurde. An einem Verständnisproblem mangelt es jedoch eigentlich nicht, folgt man den Worten von Ministerialdirektor Stefan Krebs: „Grundsätzlich gilt, dass eine erfolgreiche Digitalisierung nur gelingen kann, wenn die Cyber-Sicherheit von vornherein mitgedacht wird.“

Abseits der medial häufig thematisierten Gefahren durch Cybervorfälle wird die digitale Souveränität immer mehr Fokusthema. Prof. Dr. Ayelt Komus meint dazu: „Unsere Abhängigkeit von US-amerikanischen Hyperscalern wie Microsoft oder Amazon wird unterschätzt. Die Nutzung und Abhängigkeit steigt in vielen Bereichen immer weiter. Was das bedeutet, wird meines Erachtens nur sehr unzureichend bedacht oder einfach ignoriert.“ Wenngleich sich deutsche Alternativen im Aufbau befinden, entsteht durch den Wandel der Datenspeicherung von Rechenzentren zu Cloud-Infrastrukturen und die nahezu flächendeckende Nutzung von Microsoft-Office-Produkten aktuell eine neue Abhängigkeit, die schlimmstenfalls dazu führen kann, dass innerhalb kurzer Zeit Alternativen gefunden werden müssen. Die jüngste Geschichte hat es gezeigt.



„Für den Einsatz neuer Technologien wählen wir einen risikoorientierten Ansatz. Bei ChatGPT geben wir bspw. Leitlinien zur Nutzung vor, gleichermaßen wollen wir es Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aber auch ermöglichen, innerhalb dieser Leitlinien mit neuen Technologien zu experimentieren.“

Mag.a Ulrike Huemer,
Magistratsdirektorin,
Stadt Linz
Foto: ©Stadt Linz



„In puncto IT-Sicherheit ist die öffentliche Infrastruktur auf allen föderalen Ebenen gefährdet. Das schließt Krankenhäuser und IT-Dienstleister ein. Hier muss mehr investiert werden.“

Holger Richard,
Prokurist ITEBO
Unternehmensgruppe
Foto: privat

⁹ Tagesspiegel Background (2023): Worauf Kommunen beim KI-Einsatz achten müssen. <https://background.tagesspiegel.de/smart-city/worauf-kommunen-beim-ki-einsatz-achten-muessen>.

¹⁰ Tagesspiegel Background (2024): Bundestag nutzt KI für Protokolle. <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/bundestag-nutzt-ki-fuer-protokolle>.

Köpfe und Kompetenzen der Digitalisierung



Thesen und
Empfehlungen
des Trendreports
2018

Der demografische Wandel und die Digitalisierung verändern das Aufgabenspektrum des Verwaltungspersonals im Jahr 2030. Die Aufgaben werden komplexer und anspruchsvoller, eine stärkere Kompetenzorientierung im Vergleich zur Fachlichkeit ist erforderlich. Daraus folgt die Aufgabe, eine systematische, strategische Personalentwicklung vorzunehmen, den Öffentlichen Dienst nach außen zu öffnen und Mitarbeitende im Sinne einer flexibleren Personalpolitik ins Zentrum zu stellen.



„Ich glaube, wir werden auch gar nicht mehr so viele Leute in der öffentlichen Verwaltung brauchen. Wenn wir effektiver und digitaler werden, reicht der aktuelle Personalbestand. Aber wir müssen jetzt Gas geben.“

Alexander Bierl, Geschäftsbereichsleiter Organisation & Transformation, Landeshauptstadt München

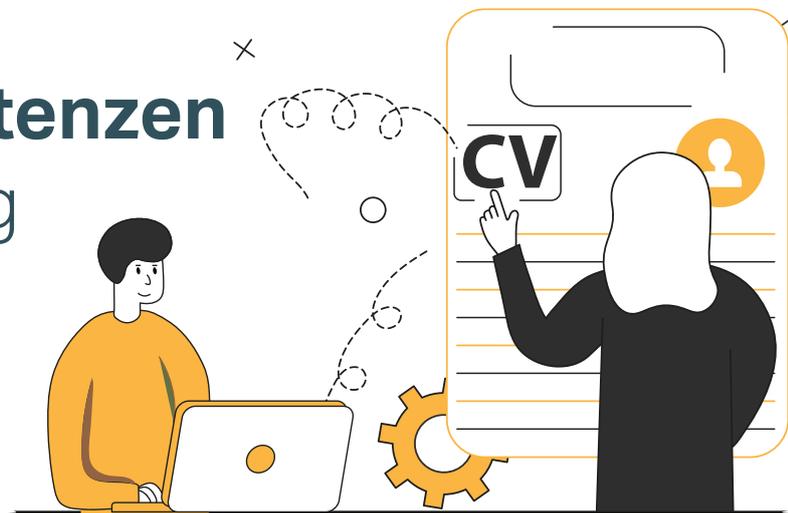
Foto: ©Landeshauptstadt München



„Kommunen müssen mit immer weniger Personal immer mehr Aufgaben stemmen. Hier muss Digitalisierung ansetzen.“

Dr. Uda Bastians, Leiterin Dezernat Recht und Verwaltung, Deutscher Städtetag:

Foto: ©Deutscher Städtetag/Frank Nürnberger



U nweigerlich ist die Verwaltungsdigitalisierung mit dem Personal in öffentlichen Verwaltungen verbunden, denn zur Gestaltung digitaler Verwaltungen bedarf es Köpfen und Kompetenzen. Heute sind Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherungen mit in Summe über fünf Millionen Beschäftigten der zahlenmäßig größte Arbeitgeber Deutschlands – mit einer seit 2010 stetig steigenden Tendenz. Demgegenüber steht die schon lange bekannte demografische Entwicklung (siehe Einschub).

Aufgrund dieser Entwicklung und einer sich wandelnden Aufgabenstruktur wurde im Trendreport 2018 die Notwendigkeit einer neuen Kompetenzorientierung als



Demografie verändert Personalstruktur

Bund, Länder und Kommunen stehen vor dem Hintergrund des demografischen Wandels weiter vor enormen Herausforderungen: Wenngleich der Personalbestand in den letzten Jahren angestiegen ist, wird sich die Zahl der unbesetzten Stellen bei ausbleibender Nachbesetzung in den nächsten zehn Jahren in Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherung um 26,9 Prozent, in den nächsten 20 Jahren sogar um 51,7 Prozent der Beschäftigten vergrößern.¹¹ Laut dbb waren bereits im Jahr 2023 über 550.000 Stellen unbesetzt, davon über 100.000 in den Kommunalverwaltungen.¹² Die offenen Stellen werden nicht ausreichend durch neues Personal zu besetzen sein. Dass darüber hinaus fast 70 Prozent der „Babyboomer“ in Frührente gehen wollen, verstärkt die Personallücken zusätzlich.¹³ Neben den „geplanten“ Abgängen durch Verrentungen zeigt sich mit Bezug auf den Personalerhalt aber auch ein weiteres Problem: In der Berliner Verwaltung ist die Zahl der Mitarbeitenden, die freiwillig jährlich kündigen, bspw. genauso hoch, wie die der in Ruhestand gehenden Mitarbeitenden.¹⁴ Unausweichliche Folge ist, dass Personal die öffentlichen Verwaltungen verlassen wird. Diese Folge wird besonders stark spürbar sein, da einerseits sehr viele Wissensträgerinnen und Wissensträger die öffentlichen Verwaltungen verlassen und dies teilweise gleichzeitig, was sich erheblich auf die aktuelle Personalstruktur auswirken wird.

11 dbb Beamtenbund und tarifunion: Monitor öffentlicher Dienst 2024, Berlin 2023, S. 24.

12 dbb Beamtenbund und tarifunion: Personalmangel im Öffentlichen Dienst, Berlin 2023.

13 Ebener, M., Garthe, N., Hasselhorn, H.: Warum wollen ältere Beschäftigte früh in die Rente? Ergebnisse der lidA-Kohortenstudie aus 2022/23, Wuppertal 2023.

14 Tagesspiegel (2023): Immer mehr Abgänge unter 45: Der Berliner Verwaltung laufen die jungen Mitarbeiter weg. <https://www.tagesspiegel.de/berlin/immer-mehr-abgaenge-unter-45-junge-mitarbeiter-laufen-der-berliner-verwaltung-weg-10698850.html>.



Alternative zur Fachorientierung in der Personalpolitik herausgearbeitet. Im Vergleich ergeben sich also folgende Fragen: Wie steht es heute um Kompetenz- und Fachorientierung als Anforderungen an Personal in öffentlichen Verwaltungen? Welche Erwartungen haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an einen Arbeitsplatz? Und welche Lösungen gibt es, um diese Anforderungen zusammenzubringen?

Kompetenzorientierung bleibt im Fokus

Öffentliche Verwaltungen sind durch den demografischen Wandel weder heute noch künftig in der Lage, die freien und frei werdenden Stellen eins zu eins mit neuem Personal nachzubersetzen. Während 2018 dafür noch um Lösungen gerungen wurde, ist heute die Erkenntnis gereift, dass dies in Gänze auch gar nicht erforderlich sein wird. Grund ist vor allem die Digitalisierung, die die Aufgaben und Prozesse öffentlicher Verwaltungen verändert – vorausgesetzt, sie gelingt. Durch Prozessautomatisierungen werden voraussichtlich ganze Aufgabenbereiche, mindestens aber viele repetitive Aufgaben wie Scan- und Druckverfahren sowie die postalische Versendung von Akten weniger Zeit in Anspruch nehmen.

Neue Aufgaben zeichnen sich vor allem durch eine individuellere und bürgernähere (digitale) Bearbeitung von Verwaltungsleistungen aus. Auf dem Weg zur digitalen Leistungserbringung werden Verwaltungsmitarbeitende dazu beitragen, analoge Prozessabläufe kritisch zu hinterfragen und zu optimieren. Bestandspersonal, aber auch neue Verwaltungsmitarbeitende, müssen für die neuen Aufgaben daher andere Kompetenzen mitbringen als noch vor zehn oder 20 Jahren. Diese Kompetenzen unterscheiden wir wie folgt:

Fachliche Kenntnisse beschreiben Wissen und Praxiserfahrung in einem bestimmten Fachgebiet, bspw. dem Gesundheits-, Bau- oder Sozialwesen. Hierzu zählt bspw. das Wissen um Gesetzesgrundlagen und deren Anwendung, um Anträge in einem bestimmten Sachgebiet fachkundig bearbeiten zu können.

Digital-technische Kompetenzen umfassen neben der Nutzung von gängigen Microsoft-Office-Anwendungen eine ausgeprägte Datenkompetenz. Dies

beschreibt vor allem die Fähigkeit, Daten zu verstehen und zu nutzen. Kenntnisse digitaler Tools und Anwendungen, wie bspw. KI, helfen darüber hinaus, den Arbeitsalltag zu erleichtern und Bedürfnisse von Bürgerinnen und Bürgern individueller adressieren zu können. Digital-technische Kompetenzen erfordern gleichermaßen, dass Verwaltungspersonal über Grundkenntnisse des Datenschutzes und der Cyber-Sicherheit verfügen.

Unter **soziale Kompetenzen** fassen wir die Fähigkeit, in Teams zusammenzuarbeiten, aber auch Kenntnisse des Projektmanagements. Abteilungsinterne, abteilungsübergreifende und sogar behördenübergreifende Zusammenarbeit wird zunehmend wichtiger (siehe auch Kapitel „Organisationsentwicklung in der digitalen Transformation“). Auch der Koalitionsvertrag der Bundesregierung beschreibt „feste ressort- und behördenübergreifende [...] Projektteams“ explizit als ein Ziel der Verwaltungsmodernisierung. Ulrike Huemer sieht den im Magistrat Linz gewählten projektorientierten Ansatz als Erfolgsfaktor: „Wir formulieren die Mitarbeit in Projekten auch verstärkt in Stellenausschreibungen und machen damit sehr gute Erfahrungen.“

Aufgrund anderer Aufgaben und einer (perspektivisch) anderen Art, Aufgaben zu erledigen, verändern sich die Anforderungen an das Verwaltungspersonal. Zu einem gewissen Grad müssen alle Kompetenzen, also neben digital-technischen und sozialen – auch weiterhin fachliche Kompetenzen von jeder und jedem Mitarbeitenden öffentlicher Verwaltungen erfüllt werden. Fachliche Kompetenzen, werden in unterschiedlichen Fachgebieten immer erforderlich sein, digital-technische und soziale Kompetenzen werden aber helfen, die neue Art der Aufgabenerledigung digitaler und bürgernäher zu gestalten und umzusetzen.

Die Entwicklung dieser unterschiedlichen Kompetenzen sollte aber nur nachgelagert eine Aufgabe öffentlicher Verwaltungen sein. Bärbel Bissinger meint: „In Zeiten von Digitalisierung und KI sollte schon in der Schule, aber auch in der beruflichen Aus- und Weiterbildung ein stärkerer Fokus auf Medien-, Informations- und Datenkompetenz gelegt und MINT-Ausbildungen attraktiver gestaltet werden.“ Zum Teil hatten die durch die Digitalisierung bedingten neuen



„In öffentlichen Verwaltungen gibt es viele motivierte Menschen, die Veränderung wollen, sich aber vom bürokratischen System ausgebremst fühlen. Dies ist auch wissenschaftlich belegbar.“

Prof. Dr. Anja Seng,
Direktorin ifpm Institut
für Public Management,
FOM Hochschule
Foto: © LICHTSCHACHT



„Bei der Personalauswahl und Weiterentwicklung sollte neben fachlichen und technischen Fähigkeiten ein stärkerer Fokus auf Softskills wie emotionale Intelligenz und auf Diversität gelegt werden.“

Bärbel Bissinger,
Externe Doktorandin der
Universität Rostock und
der Technischen Hochschule
Augsburg
Foto: ©Bärbel Bissinger



„Junge Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wollen eine sinnstiftende Tätigkeit, ein attraktives Arbeitsumfeld und modern arbeiten.

Das erfordert, dass wir als Arbeitgeber moderne Rahmenbedingungen schaffen, um die neuen Arbeitskräfte zu halten.“

Mag.a Ulrike Huemer,
Magistratsdirektorin,
Stadt Linz

Foto: ©Stadt Linz

Anforderungen auch bereits Einzug in akademische Lehrpläne. „Wir bieten z. B. Bachelor-Studiengänge an, die die veränderten Anforderungen einer digitalisierten Verwaltung an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufnehmen. Ein Beispiel ist die Einrichtung des Studiengangs Digitales Verwaltungsmanagement an den Hochschulen für öffentliche Verwaltung Kehl und Ludwigsburg“, beschreibt Ministerialdirektor Stefan Krebs. Derartige Studiengänge können dienlich sein, um die neuen Anforderungen an das Personal in öffentlichen Verwaltungen schneller umzusetzen. Zeitgleich hilft eine Offenheit gegenüber verwaltungsfremden Qualifikationen, um neue Kompetenzen in Verwaltungen zu bringen und damit Diversität in Bildungshintergründen zu fördern.

Was Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erwarten

Öffentliche Verwaltungen stehen bei Personalgewinnung und -erhalt in einem harten Wettbewerb mit der Privatwirtschaft. Dabei sind dem Öffentlichen Dienst vor allem bei der Gehaltsstruktur oft feste Grenzen gesetzt (auch wenn außertarifliche Bezahlungen immer mehr Einzug halten). Nichtsdestoweniger hat sich auch beim Gehalt in den vergangenen Jahren einiges im öffentlichen Sektor bewegt (siehe Einschub).

Daneben spielen aber auch andere Faktoren bei der Entscheidung für (oder gegen) einen Arbeitsplatz eine immer gewichtigere Rolle. Eine sinnstiftende Tätigkeit, persönliche Entwicklungsmöglichkeiten sowie Weiterbildungschancen sind neben der Option auf abwechslungsreiche Aufgaben und einer flexiblen Arbeitszeitgestaltung wichtige Faktoren bei der Jobauswahl. Auch Gleitzeitmodelle, die Möglichkeit zur Remote-Arbeit oder Sabbaticals können Wünsche von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sein. Viele dieser Anforderungen werden heute schon in öffentlichen Verwaltungen erfüllt, wenn auch in unterschiedlichen Ausprägungen. Dies ist auch notwendig, sind doch die Anforderungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nicht einheitlich. Wo dem einen ein hohes Gehalt wichtig ist, überwiegt bei der anderen der Wunsch nach einer flexibleren Arbeitszeitgestaltung. Öffentliche Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber

müssen daher verschiedene Möglichkeiten bieten, um für unterschiedliche Profile von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern attraktiv zu sein.

Personalgewinnung und -bindung in der Digitalisierung

Die Digitalisierung verleiht der Personalgewinnung und -bindung in öffentlichen Verwaltungen auch im Zusammenspiel mit dem demografischen Wandel und dem Fachkräftemangel eine neue Dynamik. Drohen wie z. B. im Falle der Verrentung der „Babyboomer“ disruptive Veränderungen, stehen öffentliche Verwaltungen unter Handlungsdruck, dem schlagar-

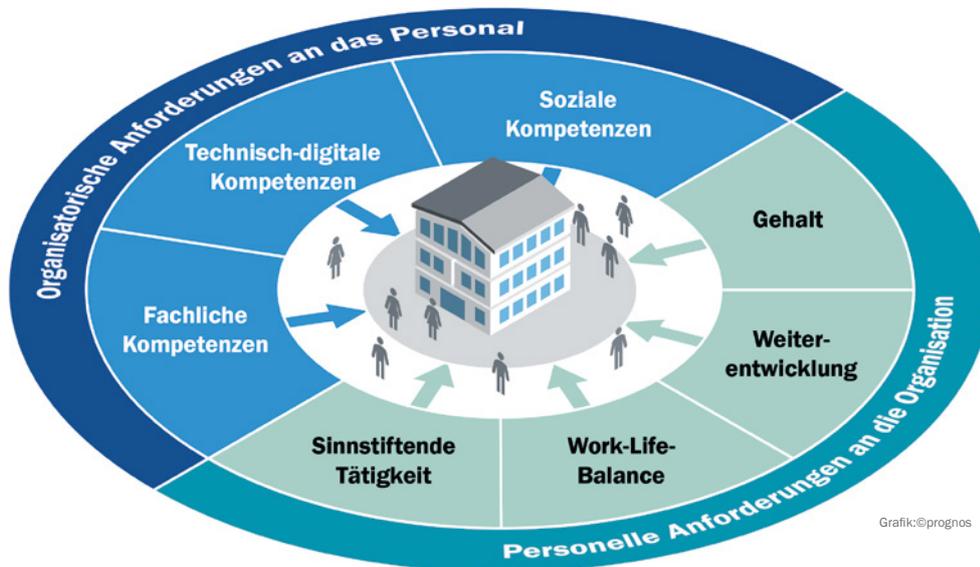


Gehalt als Einstellungshemmnis?

Rahmenbedingungen entscheiden in großem Maße darüber, ob sich Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für eine Anstellung entscheiden. Teil dieser Rahmenbedingungen ist und bleibt das Gehalt – durch die hohe Inflation hat es seit einigen Jahren besondere Relevanz. Betrachtet man die gesamtstaatlichen Ausgaben für öffentliche Verwaltungen in Prozent des Bruttoinlandsprodukts, so befindet sich Deutschland über dem Schnitt der OECD-Mitgliedsländer der Europäischen Union.¹⁵ Dies spricht nicht unbedingt für eine schlechte Bezahlung im öffentlichen Sektor. Auch die Gehaltssteigerungen durch die Einigungen von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sowie Gewerkschaften zum Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst (TvöD) sowie zum Tarifvertrag der Länder (TV-L) im vergangenen Jahr zeigen, dass das Thema Gehalt in öffentlichen Verwaltungen durchaus adressiert wird. Es bleibt jedoch die Frage, ob der Gehaltszuwachs in der Breite ausreicht, um künftig spezialisierte Fachkräfte mit digital-technischen Kompetenzen für eine Beschäftigung in öffentlichen Verwaltungen zu begeistern. Unstrittig ist aber auch, dass das Gehalt allein kein Einstellungsgrund mehr ist.

15 dbb Beamtenbund und tarifunion: Monitor öffentlicher Dienst 2024. Berlin 2023, S. 30.

Anforderungen an öffentliche Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber



Grafik:©prognos



„Es ist nötig, einen rechtlichen Rahmen innerhalb der Behördenstruktur zu schaffen, um kreatives Denken zu ermöglichen bzw. um buchstäblich „Raum“ dafür zu schaffen – zeitlich wie örtlich. Dies kann beispielsweise gelingen, wenn man Experimentierklauseln verabschiedet, die später zu Betriebsvereinbarungen ausgeweitet werden können.“

Prof. Dr. Anja Seng,
Direktorin ifpm Institut
für Public Management
& wissenschaftliche
Gesamtstudienleitung
Digitales Live Studium,
FOM Hochschule
Foto: © LICHTSCHACHT

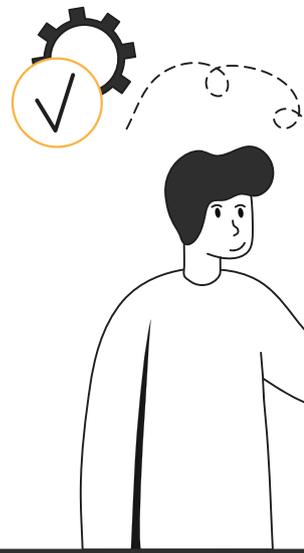
tigen Verlust von Personal vorzubeugen. Gleichzeitig ist in bestimmten Berufszweigen und Aufgabenbereichen eine neue Machtbalance entstanden. Obwohl wie oben beschrieben der Kompetenzbegriff mittlerweile breiter verstanden wird, bilden Fachkenntnisse weiterhin eine wichtige Ressource. Dies betrifft z. B. IT-Fachkräfte, aber auch bestimmte juristische oder betriebswirtschaftliche Fachspezialistinnen und -spezialisten. In Zeiten des Fachkräftemangels suchen sich so nicht mehr zwingend Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ihre Beschäftigten aus, sondern umgekehrt.

Arbeitgeberinnen und -geber auf der einen sowie Arbeitnehmerinnen und -nehmer auf der anderen Seite stehen also vor einer ungleich komplexeren Ausgangssituation. Die Erstgenannten müssen ein breiteres Angebot an attraktiven Arbeitsplatzmerkmalen machen, um Personal zu gewinnen. Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gilt hingegen, dass sie zusätzlich zu nach wie vor relevanten Fachkompetenzen breiter qualifiziert sein sollten. Gleichzeitig liegt hier auch eine Chance für öffentliche Verwaltungen: Wenn ein wettbewerbsfähiges Gehalt nicht mehr der alleinige Einstellungsgrund ist, besteht für den Öffentlichen Dienst ein größerer Handlungsspielraum. Mit diesem Handlungsspielraum geht jedoch

zeitgleich ein Handlungsdruck einher: Die Sicherheit eines Arbeitsplatzes, durch den sich öffentliche Verwaltungen meistens auszeichnen, genügt nicht mehr, um Arbeitskräfte mit beschriebenen Kompetenzprofil anzuziehen.

Bei Handlungsspielraum und -druck bestehen auch Synergieeffekte zu neuen Formen der Organisation. Bei der Frage, wie Strukturen und Zusammenarbeit in Zukunft gestaltet sein sollten, kann auch die Perspektive der Mitarbeitenden konsequenter berücksichtigt werden (siehe auch Kapitel „Organisationsentwicklung in der digitalen Transformation“). Dabei hängt die Frage nach dem konkreten Personalbedarf auch mit dem Stand der Verwaltungsdigitalisierung in der jeweiligen Organisation zusammen. Während z. B. durch Prozessautomatisierungen oder digitale Verfahren Prozesse anders definiert werden und ggf. nicht mehr so viel Personal benötigt wird (z. B. im Schalterbetrieb), entstehen an anderer Stelle neue Aufgaben. Um diese digital und bürgernah bearbeiten zu können, kann der Dreiklang aus fachlichen, digital-technischen und sozialen Kompetenzen dienlich sein.

Organisationsentwicklung in der digitalen Transformation



Thesen und Empfehlungen des Trendreports 2018

Der Trendreport 2018 hat auch die Effekte der Verwaltungsdigitalisierung auf Organisationen prognostiziert. Im Fokus stand dabei die Überwindung des Silo-Denkens: „Mit der stärkeren Vernetzung im Zuge der Digitalisierung wird das Denken in Silos einem ganzheitlichen interfunktionalen Denken in Ende-zu-Ende-Prozessen weichen.“ Als Zielbild für diese Entwicklung wurden alternative Organisationsmodelle ausgegeben, z. B. in Anlehnung an Projekt-Matrix-Strukturen oder hybride Modelle zwischen linearen und agilen Strukturen: „Während in einigen Bereichen nach wie vor die klassisch-hierarchische Linienorganisation dominiert, arbeiten in anderen Bereichen beispielsweise agile, für eine begrenzte Zeit zusammengestellte Projektteams abteilungs- und fachübergreifend zusammen.“



„Erfolgsmaßstab ist letzten Endes nicht, wie innovativ, digital oder agil wir arbeiten – sondern was der Impact für die Bürgerinnen und Bürger ist.“

Stefan Latuski,
CIO der Bundesagentur
für Arbeit & CEO – IT-Systemhaus der Bundes-
agentur für Arbeit
Foto: © Robert Hübschmann

Die Digitalisierung beeinflusst nicht nur die öffentlichen Verwaltungen und ihre Mitarbeitenden. Sie verändert auch Denk- und Handlungsweisen in der Gesamtbevölkerung. Die Erwartungen an modern gestaltete Ämter und Behörden sind hoch – und unterschiedlich. Jüngere Menschen haben in ihrer digitalen Affinität öffentliche Verwaltungen oft schon lange überholt, während vor allem eher ältere Bürgerinnen und Bürger in vielen Fällen noch den Gang ins Rathaus und die persönliche Beratung am Schalter bevorzugen. Auch die kulturelle Prägung der Gesellschaft ist in stetem Wandel begriffen. Nicht-muttersprachliche Deutschkenntnisse können ein Verständnis der deutschen Amtssprache erschweren. Auch das Vertrauen in staatliche Einrichtungen ist unterschiedlich intensiv ausgeprägt.

Der Innovationsdruck auf öffentliche Verwaltungen nimmt so immer weiter zu. Sie müssen auf einer strategischen Ebene proaktiv resiliente Strukturmodelle entwerfen, um auf externe Impulse und digitale Innovationen reagieren zu können. Aufgabenportfolios und Personalressourcen müssen in immer engerer zeitlicher Taktung evaluiert und neu justiert werden. Gleichzeitig fordern der Dienstbetrieb und das operative Tagesgeschäft hohe Aufmerksamkeit. Die Fra-

ge, wie beide Ebenen in Einklang gebracht werden können, prägt den Arbeitsalltag der Führungsetagen vieler Organisationen.

In ihrem Kern geht die Digitalisierung aber weit über diese Aspekte hinaus – sie stellt Organisationen der öffentlichen Verwaltung oft vor Grundsatzfragen: Wie verändern sich unsere Kernaufgaben? Wie erbringen wir sie, wie müssen funktionale Geschäftsprozesse (neu) aufgesetzt werden? Immer deutlicher wird: Es geht oft nicht mehr um punktuelle Änderungen in der Organisation, sondern um grundsätzliches Umdenken. Flexibilität ist das Gebot der Stunde, auch der Trendreport 2018 war sich in der Diagnose bereits sicher: „Die Behörden im Jahr 2030 werden weniger hierarchisch und funktional gegliedert sein.“ Gleichzeitig hält sich „das Silo“ in den öffentlichen Verwaltungen. Wie passt das zusammen? Und wie können Lösungsansätze aussehen?

Das Silo ist immer noch der Standard

Die Anforderungen an Organisation werden immer komplexer. In zunehmendem Maße fordert eine ganzheitliche Aufgabenerledigung Kapazitäten und Kompetenzen aus der Gesamtorganisation. Fach- und Technikenkenntnisse sind immer stärker verbunden, sich verändernde Rechtsgrundlagen und Bedarfe der Bürgerinnen und Bürger tun ihr Übriges. Innerhalb einzelner Abteilungen, gar einzelner Referate kann dieser Komplexität oft nicht mehr effizient begegnet werden.

Kaum ein Begriff ist in der Organisationsentwicklung der letzten Jahre dabei so sehr in Verruf geraten wie „das Silo“. Gemeint ist damit eine säulenartige Bündelung von Aufgaben, Personal und Kompetenzen innerhalb einer Organisation, ohne dass in großem



„Bei allen Digitalisierungsprozessen muss der Mensch im Mittelpunkt stehen. Dies betrifft nicht nur die Bürgerinnen und Bürger, sondern auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Verwaltungen.“

Dr. Fedor Ruhose,
Staatssekretär,
CDO/CIO, Ministerium
für Arbeit, Soziales,
Transformation und
Digitalisierung
Rheinland-Pfalz
Foto: ©MASTD/Jana Kay



Mögliche Vorteile von Silo-Strukturen

Den Nachteilen von „Silos“ können auch organisatorische Vorteile gegenüberstehen. In klassisch hierarchisch strukturierten Organisationen können Abstimmungs- und Koordinationsaufwand geringer sein, da allen Beteiligten in der Regel klar ist, welche Aufgaben in wessen Zuständigkeitsbereich fallen. Auch können Organisationseinheiten (oder einzelne Mitarbeitende) auf wenige Aufgaben fokussiert Kompetenzen und fachbezogene Expertise entwickeln, da das Tätigkeitsfeld von einer gewissen Konstanz geprägt ist.

Maße Transfer zwischen den Silos besteht. Tatsächlich kann diese Struktur auch Vorteile aufweisen (siehe Einschub). In zunehmend digital-geprägten Strukturen überwiegen aber meist die Nachteile.

Die „klassische“ Linienorganisation ist für die Entstehung von Silos anfällig.¹⁶ Hier wiegen die Nachteile besonders schwer. Zwischen den „Säulen“ der Organisation besteht nur eine geringe Mobilität, Aufgaben und Personal können nicht ohne Weiteres verschoben werden. Kompetenz- und Methodentransfer finden so oft nur eingeschränkt, meistens informell, statt. Wissensmanagement ist, wenn überhaupt, oft eine lokale Aufgabe. Genau diese organisationalen Anforderungen gewinnen aber in zunehmendem Maße an Bedeutung. Im Ergebnis leidet die Anpassungsfähigkeit der Gesamtorganisation – und damit schlussendlich auch die Effizienz. Aufgaben können nur noch partiell oder mit unverhältnismäßig hohem Aufwand gestemmt werden.

Warum hält sich diese Organisationsform dann – angesichts dieser Nachteile – so hartnäckig als die etablierte Strukturoption? Die einfache Antwort wäre, dass es immer schwerfällt, sich vom Bekannten, in der Vergangenheit Bewährten zu trennen. Sicherlich spielen auch interne und externe Widerstände gegen Veränderungsprozesse eine Rolle. Aber auch andere Gründe fallen ins Gewicht. Das Zielbild einer modernen Verwaltung ist oft nicht klar. Jede und jeder hat eine, wenn auch nur vage Vorstellung von struktureller Flexibilität und Agilität. Aber was bedeutet das für die eigene Organisation? Wie können diese zunächst wenig konkreten Begriffe helfen, Strukturen grundlegend zu verändern? Hier spielen auch (finanzielle) Ressourcen eine Rolle: Change-Prozesse kosten Zeit und somit auch Geld. Monetär gut situierte Organisationen sind hier im Vorteil.

Führungskräfte in Organisationen der öffentlichen Verwaltung müssen sich aber auch kritischen Fragen stellen. Wurden die Effekte und Chancen einer digitalen Verwaltung erkannt? Ist der Wille zu grundlegenden Veränderungen wirklich vorhanden? „Führungskräfte sind gefordert, die digitale Transformation zu gestalten und zu begleiten“, sagt Ministerialdirektor Stefan Krebs. Dies ist eher eine Daueraufgabe als ein punktuelles Projekt. Auch Prof. Dr. Ayelt Komus meint: „Die Veränderung von Führung und Kultur sind die Faktoren, die am längsten dauern.“

Verwaltungsmodernisierung = Agilität?

Wohin sollte sich die Organisation der öffentlichen Verwaltung also entwickeln? Das Zielbild zur Entwicklung weg von der Silo-Struktur wurde im deutschsprachigen Raum vor allem mit verschiedenen Verständ-

¹⁶ Weisungs- und Entscheidungsbefugnis sind hierarchisch organisiert, die höhere Ebene führt die jeweils untere sowohl fachlich als auch disziplinarisch. Vgl. auch Nagel, Reinhart: Organisationsdesign, Modelle für Berater und Entscheider. Stuttgart 2017, 220 ff.



Die Flex-Unit Kiel

Die Idee zur Kieler Flex-Unit entstand in der Corona-Pandemie. Im Mittelpunkt standen die Herausforderung und die Frage: Wie können Personalkapazitäten noch schneller, noch zielgerichteter dort platziert werden, wo sie aktuell und bedarfsbezogen gebraucht werden? Der verwaltungstypische Prozess – Planstelle beantragen, in den Haushalt einstellen, genehmigen, beschreiben und bewerten, ausschreiben, besetzen... – erwies sich hier schnell als viel zu langsam. Christian Zierau, Stadtrat für Finanzen, Personal, Ordnung und Feuerwehr der Landeshauptstadt Kiel, hat als Antwort auf diese Herausforderung für sein Haus die „Flex-Unit“ ins Leben gerufen.

Die Entwicklung der Flex-Unit erfolgte dabei in mehreren Schritten und besteht heute aus drei Komponenten:

1. Zunächst fokussierte die Flex-Unit auf klassische Sachbearbeitung (z. B. die Abarbeitung von Neuanträgen in der Beantragung und Bewilligung von Wohngeld, wo – aufgrund von gesetzlichen Änderungen – erheblich mehr Menschen diese Leistung nachfragten).
2. Die Flex-Unit kompensiert aber auch personelle Vakanz und Ausfälle auf der Führungsebene (Interims-Management). Hier geben weniger Fachwissen, sondern Erfahrungs- und Führungskompetenz den Ausschlag.
3. Als „Hybrid“ zwischen Fach- und Führungskraft werden Mitarbeitende in unterjähriger Projektarbeit (v. a. zu Digitalisierungsthemen) eingesetzt. Diese Mitarbeitenden können sich gezielt einzelnen Themen widmen, wodurch mitunter in einzelnen Bereichen schnell Fortschritte erzielt werden können.

Wie harmonisieren die klassische Linienverwaltung und die Flex-Unit in der Praxis? Dieser Aspekt ist Zierau wichtig: „Nur agil geht auch nicht. Sonst machen alle etwas, das nicht verbunden ist.“ Natürlich kommen auch nicht alle Aufgaben der Stadtverwaltung für eine Unterstützung durch die Flex-Unit infrage.

Wie funktioniert der Einsatz der Flex-Unit im Detail? Innerhalb der Ämter werden Arbeitsspitzen zunächst mit den klassischen Mitteln der Linienorganisation (interne Umsetzung von Personal, Stellvertretungsregelungen bei Personalausfällen) gedeckt. Sollte die Amtsleitung zu der Überzeugung gelangt sein, der Aufgabenlast mit eigenen Mitteln nicht mehr erfolgreich begegnen zu können, fragt sie bei der Programmsteuerung der Flex-Unit an („Call“). Die Entscheidung über den Einsatz treffen Oberbürgermeister und Stadträtinnen und Stadträte im Einvernehmen nach festgelegten Prioritäten. Der Einsatz eines Teams der Flex-Unit dauert – nach erfolgreicher Anfrage – drei, sechs oder neun Monate.

Dabei ist die Flex-Unit auch personell – im wahrsten Sinne des Wortes – „flexibel“: Hat sich die Zusammenarbeit im jeweiligen Team bewährt und hat die/der Mitarbeitende Gefallen an der Arbeit gefunden, kann ggf. eine dauerhafte Verwendung folgen („Match“) – aus dem temporären wird ein Dauereinsatz. Die Flex-Unit sollte aber nicht mit dem klassischen Personal-Pool („Springer/in“) kommunaler Verwaltungen verwechselt werden. Die Flex-Unit versteht sich vielmehr als proaktive und v. a. positiv konnotierte Form der Aufgabenwahrnehmung.

Wie fällt – nach einem Jahr – die Zwischenbilanz aus? Funktioniert das Modell? Soll es gar noch weiter ausgebaut werden? „Ganz klar: ja!“, so Zierau. Was sind die Gründe für den Erfolg? Auch hier weiß Zierau Antwort: Die interne Zusammenarbeit in der Verwaltung, mit Gremien und Politik war ein langer, manchmal mühsamer, aber unverzichtbarer und letzten Endes erfolgreicher Prozess. „Für eine moderne Verwaltung müssen alle an einem Strang ziehen“, sagt Zierau.

nissen des Begriffes „Agilität“ umschrieben – und ausgiebig diskutiert. Wie für Hype-bezogene Diskurse nicht unüblich, wurde (und wird) der Begriff „agil“ oft inflationär verwendet. „Es war die Rede von ‚agiler Projektentwicklung‘, ‚agiler Prozesssteuerung‘, ‚agiler Organisationsentwicklung‘, ‚agilem Qualitätsmanagement‘ oder ‚agiler Führung‘. Der Fantasie bei der Verwendung des Begriffs schienen keine Grenzen gesetzt zu sein.“ So schreibt Stefan Kühn und kommt zu dem ernüchternden Ergebnis: „[D]as, was unter dem Label der ‚agilen Organisation‘ serviert wurde, war kalter Kaffee.“¹⁷

Bärbel Bissinger trifft eine ähnliche Einschätzung: „Agile Methoden werden häufig eingesetzt, ohne dass gefragt wird: Warum? Was wollen wir dadurch erreichen? Eignet sich dieses Vorgehen für unser Vorhaben? Können wir unsere Organisation entsprechend umstellen? Wie können wir das erreichen? Dies sollte beim Einsatz agiler Methoden geklärt werden, um nicht einfach nur des Trends wegen etwas Neues einzuführen.“ In der oft leidenschaftlich geführten Debatte wird somit die Sicht auf das verstellt, was Agilität eigentlich ausmacht. Unabhängig von der Interpretation des Agilitäts-Begriffes sollten Strukturgrenzen abgebaut und Organisationen flexibler werden. Eine dynamischere Form der Aufbauorganisation ist eine, in der Themen und Personal zeitlich begrenzt zu bestimmten Aufgaben in Teams zusammengezogen werden und die Flexibilität der Gesamtorganisation erhöht werden kann.

Die Mythisierung des Agilitäts-Begriffes hat sicherlich nicht geholfen, flexiblere Organisationsmodelle in öffentlichen Verwaltungen umzusetzen. Ebenso werden die Auswirkungen neuer Arbeitspraktiken auf die eigene Organisation oft unterschätzt, ebenso Aufwände und die Dauer für ihre Einführung. Meistens wird dabei der (nachvollziehbare) Wunsch geäußert, das „perfekte“ Strukturmodell zu definieren. Oft muss davon aber Abstand genommen und stärker in Trade-offs gedacht werden: Welche Vorteile eines Organisationsmodells sind für uns besonders wichtig, was passt zu unseren Anforderungen? Mit welchen Nachteilen können wir am ehesten umgehen?

Denn auch agile Arbeitspraktiken haben Nachteile. Die oft zitierten „flachen Hierarchien“ müssen mit aufwendigen Regelwerken kompensiert werden, um

¹⁷ Kühn, Stefan: Der ganz formale Wahnsinn. 111 Einsichten in die Welt der Organisationen. München 2022, S. 20.

Immer noch aktuell: Projektmatrix aus dem Trendreport 2018



„Wir stellen uns nicht die richtigen Fragen, wir müssen umdenken: Warum mache ich den Prozess überhaupt so, wie ich es tue? Wir drehen an kleinen Stellschrauben und versuchen irgendwie, den Motor am Laufen zu halten. Dabei müssten wir an dem Punkt sein, das Auto auch einmal zu ersetzen.“

Zehra Öztürk,
Stellv. Referatsleiterin,
Referat Steuerung
Fachverfahren und
Neue Technologien,
Amt für IT und
Digitalisierung,
Senat der Freien und
Hansestadt Hamburg –
Senatskanzlei

Foto: ©Zehra Öztürk

Struktur geben zu können.¹⁸ Ebenso sollten flexible Strukturen auch aufgabenkritisch bewertet werden: Passen alle Aufgaben zu einer teambasierten, agilen Arbeitsform?¹⁹ Gerade in großen, heterogenen Organisationen folgen Aufgaben oft verschiedenen Logiken: standardisierte, quantifizierbare Aufgaben eignen sich dabei meist weniger für dynamische Teamstrukturen. Bei der Reorganisation des IT-Systemhauses der Bundesagentur für Arbeit wurde so z. B. die Druckstraße für die jährlich ca. 700 Millionen Seiten Papier von mittlerweile etablierten flexibleren Arbeitsformen ausgenommen – Sie bleibt weiter in einem klassischen Schichtbetrieb „in der Linie“ organisiert.

Agilität ist und bleibt ein wichtiges Merkmal für Organisationen. Wichtiger als der Hype um den Begriff sollte aber das zugrunde liegende Prinzip sein: die Flexibilität in Organisationen zu erhöhen, um Aufgaben dynamischer bearbeiten oder die fachliche Ebene in Entscheidungsprozesse einbeziehen zu können. Dabei sollte mit Augenmaß vorgegangen werden: Was verstehen wir unter Agilität? Welche Aspekte davon passen zu unserer Organisation, welche nicht? Die Reflexion über diese Fragen kann wichtige Impulse liefern und Grundlage für Veränderungsprozesse sein.

Strukturen befristen – Erfolgsfaktor Projektarbeit

Flexibilität kann mit den organisationalen Bausteinen der öffentlichen Verwaltungen oft aber nur bedingt umgesetzt werden. Aufgaben, Organisationseinheiten und Personal werden in statischen Dokumenten (Organigrammen, Stellenbeschreibungen, Geschäftsverteilungsplänen) einander zugewiesen. Ein entscheidendes Merkmal liegt dabei in der fehlenden zeitlichen Dimension: Strukturen werden auf Dauer geschaffen. Evaluationen und Anpassungen dieser Strukturen sind zeit- und abstimmungsintensiv und fallen oft dem Tagesgeschäft zum Opfer. Hier kann Projektarbeit ansetzen und einen Mehrwert generieren.

Das Arbeiten in Projekten kann viele Vorteile haben: Jedes Projekt wird gezielt auf eine Problemstellung, eine Aufgabe oder ein Ziel hin ausgerichtet. Im Mittelpunkt steht somit immer ein Thema, das fokussiert bearbeitet werden kann. In wechselnd zusammengestellten Projektteams können dazu genau diejenigen Kapazitäten und Kompetenzen zusammengezogen werden, die für die Aufgabe erforderlich sind. Ein besonderer Vorteil von Projekten liegt dabei in ihrer zeitlichen Befristung: Nach einer geplanten Laufzeit

¹⁸ Vgl. Kühl, Stefan: Schattenorganisation. Agiles Management und ungewollte Bürokratisierung. Frankfurt am Main 2023.

¹⁹ Vgl. Wimmer, Rudolph: Was macht agile Teams dauerhaft arbeitsfähig? Der Stellenwert der Gruppendynamik für die Sicherstellung dieser außergewöhnlichen „organizational capability“. In: Gruppe. Interaktion. Organisation. Zeitschrift für angewandte Organisationspsychologie (2023) 54, S. 509-520.



„Schlimm ist, wenn es einen digitalen Prozess gibt, dieser aber aus rechtlichen Gründen noch mit Papier unterfüttert werden muss.“

Berit Dannenberg,
kaufmännische
Geschäftsführerin
SPRIND – Bundesagentur für Sprunginnovation

Foto: ©SPRIND GmbH

kann auf ein neues Thema fokussiert werden, was mit hoher Flexibilität in der Personalplanung verbunden ist. Mit versiertem, zentralem Projektmanagement können dabei Themen priorisiert und Personalkapazitäten präzise gesteuert werden.

Eine Möglichkeit zur stärkeren Implementierung von Projekten kann eine Projekt-Matrix-Organisation bieten (siehe Abbildung auf Seite 19). Hier werden Themen, Personal und Aufgaben zu temporären Arbeitspaketen zusammengezogen. Die Organisation ist stärker vernetzt, Kapazitäten und Kompetenzen können gezielt dort wirken, wo es erforderlich ist.

Die finale Antwort auf alle Herausforderungen ist aber auch die Projektarbeit nicht. Projektmanagement ist anspruchsvoll – und bei schlechter Ausführung fehleranfällig. Unerfahrene Projektmanagerinnen und -manager laufen Gefahr, sich über viele Projekte in Kleinteiligkeit zu verlieren. Institutionelle Daueraufgaben stehen dabei zunächst einmal im Widerspruch zu zeitlich befristeten Projekten. Zwar können auch dauerhafte Aufgaben in Projekten organisiert werden – allerdings oft ohne Effizienzgewinn, im Gegenteil, schließlich bindet das Projektmanagement auch Ressourcen. Eine Veränderung der Arbeitskultur und professionelles Projektmanagement sind die entscheidenden Erfolgsfaktoren. Alexander Bierl (Landeshauptstadt München) ist sich dessen bewusst: „Wir machen Projekte immer mit einer Doppelspitze, fachliche und technische Projektleitung. Die/der eine steuert die fachlichen Anforderungen, die/der andere die technische Umsetzbarkeit.“



Stellenbeschreibungen in agilen Organisationen

In allen Gesprächen zu flexiblen Organisationsstrukturen sind wir immer wieder auf das Thema Stellenbeschreibungen und -bewertungen gestoßen. Wie können dynamische Strukturen in statischen Dokumenten abgebildet werden? Um es vorwegzunehmen: Ein Patentrezept gibt es noch nicht. Wir konnten aber drei Erfolgsfaktoren identifizieren: 1) Vision schaffen: Warum machen wir das, was ist das Ziel? 2) Gremien, Vertretungen und Politik umfassend einbinden! 3) Flexible Stellenbeschreibungen erstellen, die Spielräume eröffnen.

Prozessmanagement – Grundlage der Organisationsveränderung

In Prozessen werden Verwaltungspraktiken und digitale, technische Innovationen gebündelt. Prozesse bedienen außerdem die Hauptherausforderung moderner Organisationsstrukturen: Sie vernetzen einzelne Teilaufgaben und Funktionen innerhalb der Gesamtorganisation. In der Optimierung von Prozessen liegt also ein Schlüssel der Verwaltungsdigitalisierung, aber auch eine große Herausforderung. Denn es reicht nicht aus, den Prozess „einfach zu digitalisieren“, also einen analogen Prozess eins zu eins digital abzubilden. Digitalisierung bietet hier oft völlig neue Möglichkeiten, aber auch Herausforderungen. (Teil-)Prozessschritte können vollautomatisiert, Registerdaten integriert und Entscheidungspunkte durch KI gesteuert oder zumindest unterstützt werden. Gleichzeitig stellen digitale Geschäftsprozesse neue, andere Herausforderungen an das Management. Fachkompetenzen im heutigen Verständnis werden weiterhin wichtig bleiben, müssen aber – wie im vorherigen Kapitel dargelegt – um Digitalisierungskennnisse und Sozialkompetenzen erweitert werden, um das volle Potenzial neuer Möglichkeiten ausschöpfen zu können.

In der Umsetzung scheinen die öffentlichen Verwaltungen sehr unterschiedlich weit zu sein. Grundsätzlich kann in vielen Teilen immer noch eine Prozessfixierung auf Bestehendes ausgemacht werden und keine Prozessorientierung, die vom Ergebnis her kommt. Prozessarchitekturen müssen von Grund auf neu gedacht werden. Oft prägen aber noch Medienbrüche und nur scheinbar digitale Lösungen das Bild. Hier besteht noch enormes Potenzial.

In zunehmend flexibleren Organisationen gewinnen Schnittstellen aber immer mehr an Bedeutung. Der Austausch zwischen Struktureinheiten und Personen wird sowohl auf fachlicher als auch auf persönlicher Ebene wichtiger: Der Mensch steht wieder im Vordergrund.

Digitalisierung gestalten – Führungskräfte in der Verantwortung



Thesen und Empfehlungen des
Trendreports 2018

Analog mit der Veränderung von Organisationen verändern sich auch Anforderungen an Führungskräfte. Ein auf Hierarchie und kleinteiliger Aufgabenstruktur beruhendes Führungsverständnis weicht einer dynamischeren, flexibleren Personalführung. „Die Führungskraft als Change Manager“, titelte der Trendreport 2018. Die Führungskraft von morgen entwickle sich demnach weg von einer fachlichen Kontrollinstanz hin zu einem Begleiter und Wegweiser durch den Megaprozess Digitalisierung: „Es sind vor allem die zwischenmenschlichen Fähigkeiten, die den Unterschied ausmachen.“

Führungskräfte gestalten und prägen ihre Organisation. Das gilt auch und vor allem für die Digitalisierung. Führungskräfte in den öffentlichen Verwaltungen sehen sich dabei mit multiplen Anforderungen konfrontiert. Sie müssen sich selbst in einem oft unübersichtlichen Diskurs zu neuen Megatrends, Digitalisierungszielen und alternativen Organisationsmodellen orientieren. Damit verbunden müssen oft auch neue Perspektiven eingenommen oder neue Kompetenzen erworben werden. Gleichzeitig sind sie Vorbilder für ihre Mitarbeitenden: Nur wenn Veränderungen vorgelebt werden, können sie auch authentisch vermittelt werden. Die Erkenntnisse des 2018er Trendreports gelten also weiterhin: Um die Digitalisierung in der eigenen Organisation erfolgreich zu gestalten, sind Führungskräfte in neuen Rollen gefordert.

Digitalisierung als Transformationsprozess

Führungskräfte müssen heute wichtige Transferleistungen erbringen. Die Notwendigkeit von Digitalisierung wird heute kaum mehr seriös infrage gestellt. Aber was heißt das für die eigene Organisation konkret? Aufgaben, Organisationsstrukturen und Prozesse müssen oft grundsätzlich hinterfragt werden. Dies erfordert eine genaue Fach- und Prozesskenntnis einerseits, aber auch eine strategische Perspektive auf die Gesamtorganisation, die bisher nur Führungskräfte bieten können. Beide Perspektiven zusammenzubringen und die Mitarbeitenden partizipativ einzu-

binden, kann ein herausfordernder Prozess sein. Im Idealfall bilden eine klare Zielformulierung und -steuerung (Top-down) und eine umfassende Einbindung der Mitarbeitenden (Bottom-up) also eine Einheit. Diese Einschätzung teilen auch unsere Expertinnen und Experten. „Beim Thema Digitalisierung wird der Faktor Mensch immer noch zu wenig beachtet“, sagt Prof. Dr. Anja Seng: „Stattdessen wird der Fokus auf die technischen Plattformen und Tools gelegt. Doch die Technik ist ja kein Selbstzweck – sie soll dazu dienen, dem Menschen die Arbeit zu vereinfachen – und nicht andersherum.“

Bei der Antwort auf die Frage, was eine Führungskraft überhaupt motiviert, Veränderungsprozesse in der eigenen Organisation einzuleiten, stehen öffentliche Verwaltungen vor einem strukturellen Problem. „Die öffentliche Verwaltung ist ein System, das negativ sanktioniert, wenn von Vorschriften und Regelungen abgewichen wird, aber kaum positive Sanktionen und Anreize für gute Leistungen bereithält“, ordnet Prof. Dr. Ayelt Komus ein. Organisationen der öffentlichen Verwaltung lassen bisher oft nur bedingt eine Fehlerkultur und Raum für Lerneffekte



„Die Digitalisierung als Teil der Verwaltungsmodernisierung formuliert auch Anforderungen an Führungskräfte, da wir Arbeitsabläufe optimieren und einen Kulturwandel in der Zusammenarbeit herbeiführen müssen.“

Dr. Fedor Ruhose,
Staatssekretär,
CDO/CIO, Ministerium
für Arbeit, Soziales,
Transformation und
Digitalisierung
Rheinland-Pfalz

Foto: ©MASTD/Jana Kay



„Es bräuchte gerade auf der steuernden Ebene ein besseres Verständnis für die technischen und organisatorischen Voraussetzungen digitaler Produktentwicklung. Die Digitalisierung sollte nicht mit juristischem, sondern technischem Wissen vorangetrieben werden.“

Christina Lang, CEO
DigitalService GmbH des Bundes

Foto: ©Kay Herschelmann



„Ein Transformationsprozess kann nur gelingen, wenn das Topmanagement zu 100 Prozent dahintersteht.“

Stefan Latuski, CIO der Bundesagentur für Arbeit und
CEO – IT-Systemhaus der Bundesagentur für Arbeit

Foto: © Robert Hübschmann



„Eine große Herausforderung besteht in Österreich und in Deutschland darin, dass die digitale Transformation von Verwaltungen oftmals zu einer Überforderung bei Führungskräften und bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern führt. Es fehlen vielerorts Projektmanagement-Skills und es fehlt teilweise auch die Kenntnis über verfügbare Technologien, die dabei helfen, bestimmte Services überhaupt anbieten zu können.“

Mag.a Ulrike Huemer, Magistratsdirektorin, Stadt Linz

Foto: ©Stadt Linz

zu. Pioniergeist sollte nicht mit Aktionismus gleichgesetzt werden. Eine Aufwertung von Innovation und Mut kann aber wichtige Impulse für öffentliche Verwaltungen von morgen liefern.

Das tradierte Führungsverständnis in deutschen Verwaltungen kann dabei oft zu Zielkonflikten führen. Gewicht auf der Steuerungsebene wird bisher meist mit einer möglichst hohen Personalverantwortung (Anzahl der Stellen im eigenen Organisationsbereich) oder einem hohen fachlichen Einfluss auf die Gesamtorganisation gleichgesetzt. Mit flexibleren Organisationsmodellen und einer stärkeren Trennung von Fach- und Führungskompetenz werden aber beide Merkmale an Bedeutung verlieren. Die Relevanz des „eigenen“ Bereichs sinkt, die Gesamtorganisation steht stärker im Vordergrund.

Entkoppeln von Fach- und Führungskompetenzen

Die deutsche Verwaltungspraxis folgt bisher einem simplen Prinzip: Wer fachlich qualifiziert ist und sich durch gute Leistungen auszeichnet, steigt von der Fach- zur Führungskraft auf. Die zugrunde liegende Logik – eine gute Fachkraft ist auch eine gute Führungskraft – gerät dabei zunehmend in Zweifel. Sollte eine ausgeprägte Fachkompetenz wirklich das ausschlaggebende Merkmal von Personalverantwortung sein?

Die Rolle moderner Führungskräfte ist eine andere. Statt zu versuchen, mit dem immer komplexeren Fachwissen der Abteilungen Schritt zu halten und weiter die/der "beste" Fachexpertin oder -experte zu sein, sind heute oft andere Führungsqualitäten gefragt. In komplexen und flexiblen Organisationen bestehen hohe interne Abstimmungsaufwände. Durch verzeitlichte Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche und Projektarbeit ist der Aushandlungsprozess, wer wann wo macht, eine kontinuierliche Aufgabe der Gesamtorganisation. Kommunikationsstärke, Moderation und Konfliktlösung sollten also noch mehr als heute eine Kernkompetenz von Führungskräften sein.

Führungskräfte sind in zunehmendem Maße auch Prozessmanagerinnen und -manager. Sie sind nicht direkt in die fachliche Arbeit eingebunden, müssen aber weiterhin bestmögliche Rahmenbedingungen dafür schaffen. Wichtige zu beantwortende Fragen sind dabei: Treffen die Arbeitsergebnisse die Standards und Erwartungshaltung der Gesamtorganisation? Sind prozessuale Übergabepunkte zu anderen Organisationseinheiten effizient geregelt? Sind technische Ausstattung und Infrastruktur aufgabengerecht?

Ähnliches gilt auch für Personalförderung und -entwicklung. So flexibel wie Organisationen zukünftig arbeiten werden (oder dies zum Teil bereits tun), müssen auch Mitarbeitende eingesetzt werden können. Auch für sie gilt: Der Ausbau fachlicher Fertigkeiten ist nur ein Teil des eigenen Kompetenzportfolios (siehe auch das Kapitel „Köpfe und Kompetenzen der Digitalisierung“). Man muss „im Thema bleiben“, sich z. B. mit komplexeren Rechtsgrundlagen und gleichzeitig mit digitalen Möglichkeiten im eigenen Arbeitsbereich auseinandersetzen. Dieser Herausforderung kann oft nicht mehr mit der jährlichen Auswahl von Standardschulungen aus dem internen Schulungskatalog begegnet werden. Die Formulierung und Adressierung von neuen Qualifizierungsbedarfen ist ein kontinuierlicher Prozess.

Change Management wird unterschätzt

Der Prozess, in dem sich Organisationen über ihre eigenen Stärken, vor allem aber ihre Schwächen bewusst werden und ein Zielbild für eine Veränderung entwerfen, ist oft mühsam und zeitintensiv. Wird dieser extern begleitet, ist damit in der Regel auch eine hohe finanzielle Investition verbunden. Ist ein solcher Strategieprozess erfolgreich abgeschlossen und eine Vision für die Organisation der Zukunft entworfen, setzt – in dem trügerischen Bewusstsein, das Ziel bereits erreicht zu haben – oft ein Spannungsabfall ein. Gleichzeitig macht sich Ungeduld breit. Viele Beteiligte sind erschöpft durch die lange Analysephase, vielleicht auch nicht alle Mitarbeitenden mit dem Ergebnis zufrieden. Nun steht mit der Umsetzung aber das eigentliche Projekt an. Die Adaption der Vision einer Organisation der Zukunft kann so schnell unter die Räder geraten, ihr werden nicht genug Aufmerksamkeit und nicht ausreichend Ressourcen eingeräumt.

Die harte Wahrheit ist aber: Change Management bindet Zeit, Ressourcen und Aufmerksamkeit. Gerade Change-Management-Prozesse bedürfen eines versierten Projektmanagements, um die oft einsetzende Unruhe in der Organisation nicht überzustrapazieren und den Veränderungsprozess effizient und zügig, aber auch mit der nötigen Zeit für einige Veränderungsschritte durchzuführen. Zunächst gilt es, die Fragen zu beantworten: Wer managt und verantwortet den Prozess? Kann die eigene Organisationsabteilung dies leisten, sind dort Kapazitäten und Kompetenzen in ausreichendem Maße vorhanden? Hier kommt Führungskräften eine Schlüsselrolle zu: Sie müssen nicht als Projektmanagerin bzw. -manager jeden Teilaspekt steuern – als wichtiger Leuchtturm aber eine Vorbildfunktion für die Gesamtorganisation einnehmen.

Die Gefahr einer nicht konsequenten Umsetzung ist dabei besonders bei „weichen“ Themen hoch. Sollen z. B. neue Arbeitspraktiken oder Prozessstandards einstudiert werden, dauert dies oft besonders lange. Gleichzeitig lässt sich der Reifegrad der Veränderungen und ihr Erfolg nur schwer quantifizieren. Eine nachhaltige Veränderung der Arbeitskultur ist keine Frage von Wochen, sondern Monaten oder Jahren.

Controlling: von der Leistungsüberwachung zur aktiven Steuerung

Die sinkende Bedeutung starrer Hierarchieebenen und eine zunehmende Differenzierung zwischen Fach- und Führungsrollen entbinden Führungskräfte nicht von ihrer Steuerungsfunktion. Im Gegenteil: Flexibel organisierte Verwaltungen müssen ihre hohe Adaptionfähigkeit kompensieren. Der Führungskraft fällt nunmehr eine Rolle als Moderations- und Kompetenzmanagerin oder -manager zu, der Einfluss als fachliche Kontrollinstanz sinkt. Hier muss ein modernes Organisationscontrolling ansetzen und Orientierung für die Mitarbeitenden bieten: Ziel und Bearbeitungsstand des eigenen Wirkens sollten zentral vorgehalten und fortgeschrieben werden, dabei transparent einsehbar sein.

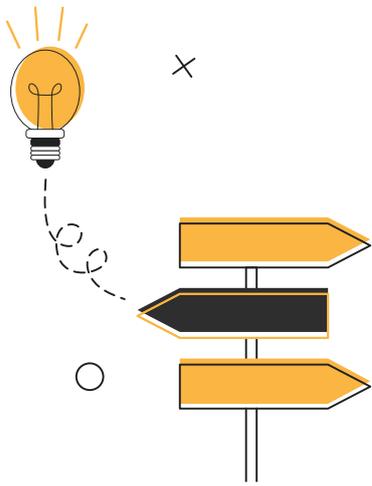
Gerade in großen Organisationen und komplexen Prozessen kommt dem Monitoring eine wichtige Bedeutung zu. Hierbei geht es weniger um Kontrolle des personenbezogenen Fortschritts, sondern um eine aktive Steuerung. Gerade in multidimensionalen Projektkonstellationen leidet schnell die Übersicht: Wo wird an welcher Stelle der Organisation gerade an welchem Thema gearbeitet? Führungskräfte sollten hier die Übersicht behalten und einen Wissenstransfer zwischen den Einheiten gewährleisten. Ein mit Live-Daten gespeistes Verfahrensdashboard kann eine entsprechende Übersicht bieten.

Controlling sollte dabei aber kein Selbstzweck werden. Die bloße Verfügbarkeit von Daten wird für die Entscheidung, welche Datensätze wie und wann ausgewertet werden, immer weniger relevant. Digitale Geschäftsprozesse lassen sich viel einfacher auswerten: Da die Vorgänge ohnehin digital abgebildet werden, lassen sich relevante Output-Daten (Antragszahlen, Durchlauf- und Liegezeiten etc.) ohne großen Aufwand ziehen. Die Frage „Was können wir auswerten?“ weicht also zunehmend der Frage „Was wollen wir auswerten? Was sind für uns entscheidende Leistungsindikatoren?“ Modernes Controlling sollte keinen leeren Aufwand erzeugen, sondern der Steuerung der Gesamtorganisation dienen.



„Sie haben ein Team von zehn Architektinnen und Architekten, die warten auf ihre Führungskraft. Muss das jetzt wirklich noch die elfte Architektin oder der elfte Architekt sein? Oder kann es nicht auch eine andere kompetente Führungspersönlichkeit sein, die die Gruppe menschlich mitnimmt und kommuniziert?“

Christian Zierau,
Stadtrat für Finanzen,
Personal, Ordnung
und Feuerwehr der
Landeshauptstadt Kiel
Foto: ©Landeshauptstadt Kiel



Standortbestimmung: Deutschland auf dem Weg zu digitalen Verwaltungen



„Digitalisierung ist heute als Thema omnipräsent, alle scheinen jetzt die Bedeutung des Themas erkannt zu haben. Das war 2018 noch anders.“

Prof. Dr. Ayelt Komus,
Organisation und
Wirtschaftsinformatik,
Hochschule Koblenz
Foto: ©studiotline Photostudios GmbH



„Auf dem Weg zum digitalen Staat gibt es weiterhin kein geeintes und klar definiertes Zielbild.“

Christina Lang, CEO
DigitalService GmbH
des Bundes
Foto: ©KAY HERSCHELMANN

Eine Halbezeitbilanz bietet die Möglichkeit, das Vergangene zu analysieren und Handlungsfelder für den zweiten Teil des Weges aufzuzeigen. In diesem Trendreport haben wir im hektischen Verwaltungsalltag die Pausen-Taste gedrückt und gefragt: Wo steht Deutschland auf dem Weg zu digitalen Verwaltungen?

Vom Rand- zum Schwerpunktthema

Das Thema Verwaltungsdigitalisierung ist in den vergangenen Jahren in seiner Bedeutung gestiegen. Politik und Verwaltung haben die Wichtigkeit des Themas erkannt, die allermeisten Organisationen und Führungskräfte treiben die Umsetzung voran. Keine seriöse Diskussion wird heute noch über das „Ob“, also die Notwendigkeit von Digitalisierung, geführt. Das „Wie“ (der Weg) und das „Wohin“ (das Ziel) hingegen scheinen noch nicht hinlänglich entschieden zu sein. Die Einigkeit über die Bedeutung und die Tragweite von Verwaltungsdigitalisierung ist also gestiegen – gleichzeitig aber auch die Uneinigkeit darüber, welche Themen prioritär angegangen werden sollten.

Das offenbart auch ein Vergleich mit dem Trendreport 2018, der einen Themenzuwachs aufzeigt. Bestehende Themen verlieren verhältnismäßig selten an Bedeutung, gleichzeitig kommen neue hinzu. KI und Cyber-Sicherheit sind z. B. heute präsenter als 2018. Die Bereitstellung digitaler Verwaltungsleistungen und der Weg in die Cloud sind dagegen nicht minder wichtig als damals. Verwaltungsdigitalisierung ist heute multidimensional und wird stetig um immer neue Themen, Anforderungen und Aufgaben erweitert.

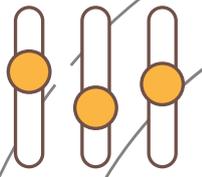
Aus diesem Grund zeigt sich eine gewisse Vielfalt bei Wegen und Lösungen, mit denen die Digitalisierung in unterschiedlichen Verwaltungen vorangetrie-

ben wird. Wo manche Verwaltungen im Sinne einer gesetzestreuem Umsetzung des OZGs zuerst die digitale Abbildung von Verwaltungsleistungen fokussieren, werden in anderen Verwaltungen im Sinne einer ganzheitlichen Digitalisierung zuerst Verwaltungsprozesse optimiert und digitalisiert. Dabei werden in manchen Verwaltungen organisatorische Veränderungen angestoßen und Strukturen modernisiert, andere Verwaltungen verbleiben noch in historisch gewachsenen Organisationsstrukturen. Die Verwaltungsdigitalisierung wird vorangetrieben, wenn auch mit unterschiedlichen Prioritäten.



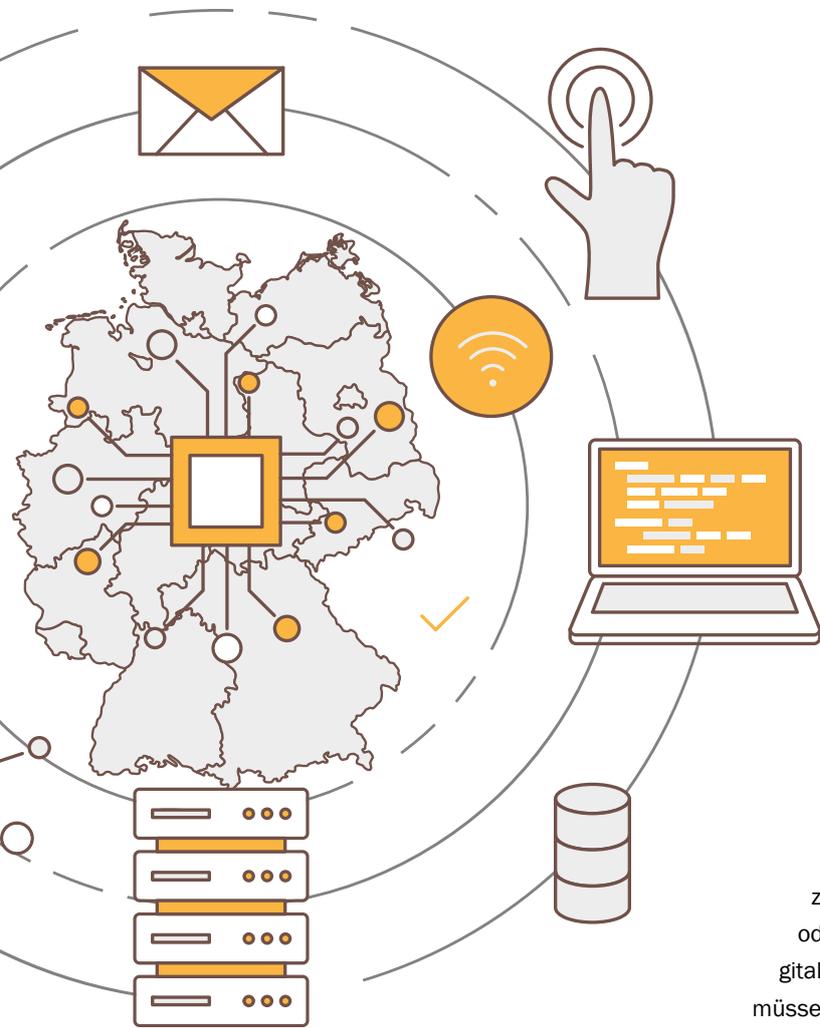
Die Schere zwischen analog und digital wird immer größer

Die unterschiedlichen Wege zu digitalen Verwaltungen äußern sich u. a. in organisationalen Herausforderungen. In der vielerorts historisch gewachsenen Behörden- und Ämterstruktur hat die Digitalisierung als eigene Organisationseinheit oft (noch) keinen festen Platz. Digitalisierung liegt als Querschnittsthema zwischen den Abteilungen Organisationsentwicklung, IT und (oft auch) Personal. Dies erscheint logisch, schließlich sind alle drei Abteilungen – und noch viele weitere – untrennbar mit der Digitalisierung von Verwaltungsstrukturen befasst. Gleichzeitig sind Verwaltungen in der Praxis oft noch im tradierten Organisationsverständnis verhaftet, das Papier ist vielerorts noch immer das bestimmende Medium. Analoge Verwaltungspraktiken und manuelle Prozessabläufe sind zu tief im Verwaltungshandeln verwurzelt, um sie in kurzer Zeit grundlegend



100110
001101
010110
100011





ändern zu können. Damit gehen zwei Effekte einher.

Erstens wird Digitalisierung vielerorts oft noch zu klein gedacht. Verwaltungsdigitalisierung meint hier oftmals nicht, Strukturen, Aufgaben und Prozesse grundlegend infrage zu stellen und neu zu denken. Stattdessen wird partiell gearbeitet, einzelne analoge Verfahren werden „digitalisiert“, digitale Frontends für Online-Dienste geschaffen oder einzelne Themen in Leuchtturmprojekten adressiert. Das ist oft auch verständlich. Gerade Kommunalverwaltungen sind viel zu sehr in Betriebsalltag und Kundenverkehr eingebunden, als dass hier der laufende Dienstbetrieb sprichwörtlich von heute auf morgen volldigitalisiert werden kann.

Organisationen sind deshalb heute – zweitens – in unterschiedlichen Geschwindigkeiten unterwegs. Digitalisierungsvorsprünge zeigen sich nicht nur beim Vergleich zwischen Organisationen, sondern auch innerhalb einer Verwaltung. Während eine Abteilung bereits verstärkt auf digitale Lösungen setzt, tut dies womöglich eine andere (noch) nicht. Die Kompatibilität leidet, bei übergreifenden Geschäftsprozessen

kommt es zwangsläufig zu Medienbrüchen. Dies gilt auch für die Zusammenarbeit zwischen primär digital und eher noch analog ausgerichteten Behörden: Kommunikation und Datenaustausch sind hier nur erschwert möglich.

In der Konsequenz entstehen Ineffizienzen. Immer komplexere Verfahren oder Datensätze können nicht mit digitaler Unterstützung gemanagt, sondern müssen händisch bearbeitet werden. Der Stress für die Mitarbeitenden steigt, das Servicelevel für die Bürgerinnen und Bürger durch lange Durchlaufzeiten nicht. Wer in der Vergangenheit nicht rechtzeitig die Veränderungszwänge (und -chancen) durch Digitalisierung erkannt und entsprechende Maßnahmen ergriffen hat, steht vor immer größeren Herausforderungen. Diese Probleme haben wiederum einen Effekt auf die gesamte Verwaltungslandschaft: Verbleiben einzelne Verwaltungen in der analogen Welt, bleibt auch der digitale Austausch von Daten mehr Wunsch als Realität.

Mehr Leuchttürme als ein Lichtermeer

Das föderale System, ist wie zu Beginn dieses Berichts festgestellt, der zentrale Bezugspunkt für deutsches Verwaltungshandeln, erweist sich bei der Digitalisierung öffentlicher Verwaltungsstrukturen mitunter aber als Hypothek. Das zugrunde liegende Dilemma – Digitalisierung bedeutet Standardisierung und Vereinheitlichung, Föderalismus aber Vielfalt und Unabhängigkeit – lässt sich bisher nur bedingt lösen. Erfordern würde dies eine verstärkte Kompromissbereitschaft aller Akteure und Verbindlichkeit in der Umsetzung.



„Digitalisierung ist eine Daueraufgabe, die niemals abgeschlossen sein wird.“

Stefan Krebs,
CIO/CDO – Beauftragter der Landesregierung für Informationstechnologie,
Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen
Baden-Württemberg

Foto: ©Laurence Chaperon



„Wir brauchen Standardisierung und zentrale Basiskomponenten. Damit das gelingt, müssen die Ebenen im föderalen System zusammenarbeiten und ein gemeinsames Verständnis für Digitalisierung entwickeln.“

Dr. Uda Bastians,
Leiterin Dezernat Recht
und Verwaltung, Deutscher
Städtetag:
Foto: ©Deutscher Städtetag/
Frank Nürnberger

Die kommunale Selbstverwaltung ermöglicht den Städten und Gemeinden in Deutschland, sich individuell zu entwickeln. In einer personell und finanziell starken Metropole können somit ganz andere Themen auf die Agenda gesetzt werden als in einer kleinen, ländlichen Gemeinde. Diese Heterogenität wird der Digitalisierung aber oft zum Verhängnis und noch verstärkt, da es an einem klaren Zielbild und einheitlicher Standards zur Erreichung dessen mangelt. Dies zeigt sich besonders an den individuellen technischen und nur bedingt miteinander interagierenden Systemen und Lösungen der Kommunen. Dadurch können zwar bisher deutschlandweit Leuchttürme, aber noch kein Lichtermeer entstehen.

Sind Rahmenbedingungen „Digitalisierungsbremse“ oder Ausrede?

Gesetzliche Rahmenbedingungen wie das Verwaltungsrecht, Vergaberecht oder der Datenschutz haben wichtige Regulierungsfunktionen, wurden jedoch in der analogen Vergangenheit geschaffen. Die neuen Anforderungen von Digitalisierung, v. a. höhere strukturelle oder prozessuale Flexibilität, lassen sich hier oft nicht abbilden.

Die Frage, wie mit diesen Rahmenbedingungen im konkreten Fall umzugehen sei, wurde uns sehr unterschiedlich beantwortet: Erst eine Anpassung der Rahmenbedingungen auf das digitale Zeitalter ermögliche eine „echte“, umfassende Verwaltungsdigitalisierung. Oder wird die Anpassung der Rahmenbedingungen als Grund herangezogen, um den oft anstrengenden, zeit- und kostenintensiven Weg der Verwaltungsdigitalisierung nur in kleinen Schritten beschreiten zu müssen?

Optimale Rahmenbedingungen wird es zu keinem Zeitpunkt geben. Rahmenbedingungen sollten immer förderlich und keine Hürde sein, die es „mutig zu nehmen“ gilt. Vor dem Hintergrund der bestehenden Rahmenbedingungen bleiben aber individueller Pioniergeist, ein Ausprobieren und eine Fehlertoleranz in der eigenen Organisation wesentliche Erfolgsfaktoren der Verwaltungsdigitalisierung. Dass darüber hinaus die Rahmenbedingungen unbürokratischer und digitaltauglicher zu gestalten sind, kann Teil der Lösung sein.

Die Covid-19-Pandemie hat bereits gezeigt, welche zum Teil tiefgreifenden Veränderungen auch in kurzer Zeit möglich sind. In der Hochphase der Pandemie haben sich die bekannten Arbeitsweisen in öffentlichen Verwaltungen von einem auf den anderen Tag grundlegend geändert, die Pandemie erforderte weitreichende Veränderungen. Und sie fanden auch in öffentlichen Verwaltungen statt. Da Präsenzarbeit nicht mehr in dem Umfang möglich war wie zuvor, haben auch öffentliche Verwaltungen das Homeoffice mit digitalen Endgeräten entdeckt – die Arbeitsweisen wurden zwangsläufig zumindest teildigitalisiert.

Auf die Perspektive kommt es an

Heute steht die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltungen an einem Scheideweg. Grundlegende Veränderungen dulden keinen weiteren Aufschub, sollen öffentliche Verwaltungen bei der Digitalisierung nicht vollends ins Hintertreffen geraten. Gleichzeitig steigt mit jedem weiteren Schritt das Maß an Heterogenität und Uneinheitlichkeit im föderalen System Deutschlands. In unseren Gesprächen haben sich optimistische und pessimistische Einschätzungen oft abgewechselt. In fast allen Perspektiven wurde der Fortschritt bei der Verwaltungsdigitalisierung in den vergangenen Jahren dabei als zu niedrig wahrgenommen. Gleichzeitig konnten wir Optimismus für die zweite Halbzeit bis 2030 feststellen.

Die Antwort auf die Frage, wo Deutschland auf dem Weg zur digitalen Verwaltung steht, hängt also stark von der Perspektive und dem individuellen Verständnis von Digitalisierung ab. Verweist man eher auf die Misserfolge der Vergangenheit? Oder betrachtet man diese als Lernprozess, der deutschen Verwaltungen für die Zukunft wichtige Lektionen erteilt hat? Fest steht: Die Bretter, die es zu bohren gilt, sind nicht besonders dünn.



Empfehlungen



Prioritäten setzen, Kompromisse akzeptieren

Im föderalen System erfordert Digitalisierung auch Standardisierung. Um die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltungen auszubauen, müssen Bund, Länder und Kommunen ein gemeinsames Zielbild verfolgen – und sich zu Verbindlichkeiten verpflichten.



Die Nutzenden in den Mittelpunkt stellen

Digitalisierung bedeutet nicht, die analoge Welt eins zu eins in der digitalen nachzubauen. Zentral ist die Frage: Was bringt die Digitalisierung den Bürgerinnen und Bürgern? Der Mensch muss bei der Verwaltungsdigitalisierung im Fokus stehen.



Technologisch am Ball bleiben...

Technologien entwickeln sich dynamisch, Themen werden vielfältiger. Hier müssen Verwaltungen den Überblick behalten. Nicht jeder Trend muss mitgemacht, aber Anwendungsfälle aus neuen Technologien für die eigene Organisation sollten erkannt werden.



...aber den Blick weiten

Öffentliche Verwaltungen müssen nicht nur mit technischen Mitteln digitalisiert, sondern in Bezug auf Organisationsstrukturen, Personalkompetenzen und Führungsverständnis modernisiert werden. Digitalisierung sollte Teil, aber nicht alleinige Lösung der Verwaltungsmodernisierung sein.



Demografischen Wandel als Herausforderung annehmen und als Chance nutzen

Die Personalstruktur öffentlicher Verwaltungen ändert sich, ebenso die Art der Aufgabenerledigung aufgrund der Digitalisierung. Dafür muss Fachwissen um digital-technische und soziale Kompetenzen ergänzt werden.



An einem Strang ziehen

Digitalisierung muss von Führungskräften vorangetrieben und von Mitarbeitenden mitgestaltet werden. Dafür bedarf es einer Vision mit klaren Prioritäten sowie einer neuen Fehlerkultur. Das gilt auch für die Verwaltungen untereinander: Von Kooperationen und gemeinsamem Lernen können alle profitieren.



Digitalisierung ist Kommunikationsaufgabe

Digitalisierung führt zu Veränderungen, Veränderungen brauchen Kommunikation. Bürgerinnen und Bürgern müssen bei der Verwaltungsdigitalisierung vor allem die Ziele und der angestrebte Nutzen (digitale Verwaltungsverfahren und zeitsparende Online-Dienste) kommuniziert werden.

Unsere beteiligten Expertinnen und Experten

- **Dr. Uda Bastians**, Leiterin Dezernat Recht und Verwaltung, Deutscher Städtetag
- **Alexander Bierl**, Geschäftsbereichsleiter Organisation & Transformation, Landeshauptstadt München
- **Bärbel Bissinger**, IT Transformation Manager – Capgemini, Externe Doktorandin der Universität Rostock und der Technischen Hochschule Augsburg (Fakultät Informatik), Promotionsstipendiatin der LaKoF Bayern
- **Berit Dannenberg**, kaufmännische Geschäftsführerin SPRIND - Bundesagentur für Sprunginnovation
- **Mag.a Ulrike Huemer**, Magistratsdirektorin, Stadt Linz
- **Prof. Dr. Ayelt Komus**, Organisation und Wirtschaftsinformatik, Hochschule Koblenz
- **Stefan Krebs**, CIO/CDO – Beauftragter der Landesregierung für Informationstechnologie, Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg
- **Christina Lang**, CEO DigitalService GmbH des Bundes
- **Stefan Latuski**, CIO der Bundesagentur für Arbeit und CEO – IT-Systemhaus der Bundesagentur für Arbeit
- **Zehra Öztürk**, stv. Referatsleiterin, Referat Steuerung Fachverfahren und Neue Technologien, Amt für IT und Digitalisierung, Senat der Freien und Hansestadt Hamburg – Senatskanzlei
- **Yannic Plumpe**, Teamlead Campus Baden-Württemberg, GovTech Campus Deutschland
- **Holger Richard**, Prokurist ITEBO Unternehmensgruppe
- **Dr. Fedor Ruhose**, Staatssekretär, CDO & CIO, Ministerium für Arbeit, Soziales, Transformation und Digitalisierung Rheinland-Pfalz
- **Prof. Dr. Anja Seng**, Direktorin ifpm Institut für Public Management & wissenschaftliche Gesamtstudienleitung Digitales Live Studium, FOM Hochschule
- **Christian Zierau**, Stadtrat für Finanzen, Personal, Ordnung und Feuerwehr der Landeshauptstadt Kiel

Das Autorenteam der Prognos AG



Dr. Henner Kropp



Shayan Beland

Unter Mitarbeit von

Matthias Canzler und **Miriam Lovis**

Projektbegleitung Behörden Spiegel



Dr. Eva-Charlotte Proll

Herausgeberin und Chefredakteurin



Guido Gehrt

Stellvertretender Chefredakteur