

Dreas | Klenk

# Führung und Arbeitsbedingungen in der digitalisierten öffentlichen Verwaltung



**Nomos**

edition  
sigma



## **Modernisierung des öffentlichen Sektors**

herausgegeben von / edited by

**Jörg Bogumil**, geschäftsführender Herausgeber,  
Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft

**Julia Fleischer**,  
Universität Potsdam, Lehrstuhl für Politik und Regieren in Deutschland

**Gisela Färber**,  
Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer

**Wolfgang Gerstelberger**,  
Tallinn University of Technology, Department of Business Administration

**Gerhard Hammerschmid**,  
Hertie School of Governance, Berlin, Public & Financial Management

**Marc Hansmann**,  
Mitglied des Vorstands der enercity AG Hannover

**Sabine Kuhlmann**,  
Universität Potsdam, Lehrstuhl für Politikwissenschaft,  
Verwaltung und Organisation

**Renate E. Meyer**,  
Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für Public Management

**Erika Mezger**,  
Former Deputy Director, European Foundation for the Improvement  
of Living and Working Conditions (Eurofound), Dublin

**Frieder Naschold †**,  
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

**Christina Schaefer**,  
Helmut Schmidt-Universität Hamburg, Professur für Verwaltungs-  
wissenschaft, insbesondere Steuerung öffentlicher Organisationen

**Karsten Schneider**,  
Arbeitsdirektor und Geschäftsführer des Klinikums Dortmund gGmbH

**Göttrik Wewer**,  
Verwaltungs- und Politikwissenschaftler, Staatssekretär a.D.

**Band 47**

Susanne A. Dreas | Tanja Klenk

# Führung und Arbeitsbedingungen in der digitalisierten öffentlichen Verwaltung



**Nomos**

edition  
sigma



Das Evaluationsvorhaben sowie das Projekt „FührDiV“ wurden im Rahmen der Initiative „Neue Qualität der Arbeit (INQA) vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)“ gefördert. Fachlich begleitet wurde das Projekt von der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA). Die Open-Access-Veröffentlichung wurde zusätzlich von der Hochschule Neubrandenburg gefördert.

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2021

© Susanne A. Dreas | Tanja Klenk

Publiziert von

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden  
[www.nomos.de](http://www.nomos.de)

Gesamtherstellung:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-8487-8256-7

ISBN (ePDF): 978-3-7489-2621-4

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748926214>

edition sigma in der Nomos Verlagsgesellschaft



Onlineversion  
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.

## Vorwort

Der vorliegende Evaluationsbericht war gerade fertiggestellt, als am 16. März 2020 ein bundesweiter Lockdown ausgerufen wurde. Von einem auf den anderen Tag ging eine Vielzahl der Arbeitnehmer\*innen in Deutschland für mindestens zwei Monate ins Homeoffice. Dienstreisen waren von diesem Zeitpunkt an kaum noch möglich. Davon war auch der öffentliche Dienst nicht ausgenommen. Telearbeit, digitale Kommunikations-tools oder virtuelle Teamarbeit – was vorher kritisch diskutiert oder als nicht realisierbar eingeschätzt wurde, war jetzt über Nacht plötzlich möglich. Auch nach den Lockerungen ab Ende Mai entschieden viele Arbeitgeber\*innen, den Beschäftigten in den Dienststellen weiterhin die Arbeit von zu Hause zu ermöglichen.

Die gute Seite: Viele Menschen haben in wenigen Wochen ihre digitalen Kompetenzen weiterentwickelt. Sie halten ihre täglichen Abläufe aufrecht und erledigen ihre Arbeitsaufgaben, was ohne das Internet nicht möglich wäre und können sich dabei die Arbeit nun selbstbestimmter einteilen. Schnell wurde aber auch die Kehrseite der Medaille deutlich: schmerzende Augen von unzähligen Videokonferenzen, der Laptop auf dem Küchentisch – eingezwängt zwischen Kaffeetasse und Frühstücksteller – und der fehlende Austausch mit den Kolleg\*innen in der Kaffeeküche. Besonders belastet waren Eltern, die während des Lockdowns zusätzlich die Tagesbetreuung bzw. das Homeschooling ihrer Kinder übernehmen mussten.

Im Projekt *„Führung in der digitalisierten öffentlichen Verwaltung – Social Labs & Tools für die demokratische Verwaltungskultur von heute“* (FührDiV) begannen mehr als zwei Jahre vor Corona sieben Pilotverwaltungen innovative Lösungen zu entwickeln, um ihre Organisationsstrukturen und Abläufe an eine zunehmend digitalisierte Arbeitswelt anzupassen. Im Mittelpunkt stand die Frage, wie Arbeitsbedingungen mitbestimmungs- und beteiligungsorientiert gestaltet werden können, damit Führungskräfte und Beschäftigte ihre Potenziale in die öffentliche Verwaltung einbringen können. Die Pilotverwaltungen beschäftigten sich mit vielseitigen Themen wie Führen auf Distanz, Nutzung digitaler Kommunikationstechniken, Möglichkeiten der agilen Arbeitsgestaltung, aber auch mit Aspekten des Arbeits- und Gesundheitsschutzes. Manche Fragen, z. B. ob virtuelle Teammeetings überhaupt funktionieren, stellen sich nun nicht mehr in dieser Grundsätzlichkeit, während andere dagegen umso mehr in den Mittelpunkt rücken, wie

z. B. der Gesetzesvorschlag zum Rechtsanspruch und zur Regulierung von Arbeit im Homeoffice zeigt. Die Ergebnisse des Projektes erhalten vor dem Hintergrund der Corona-Krise somit eine besonders aktuelle Relevanz.

Das Projekt ‚FührDiV‘ hat eine Vielzahl von Ergebnissen in Form von Leitfäden, Checklisten und Anregungen für die Erstellung von Dienstvereinbarungen erarbeitet. Diese Ergebnisse und viele Praxisbeispiele finden sich in dem ebenfalls veröffentlichten Handlungsleitfaden „Führung in der digitalisierten öffentlichen Verwaltung“ (Download unter <https://fuehrdiv.org/handlungsleitfaden.html>).

Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ist und bleibt ein kontrovers diskutiertes Thema. So konnten die Vertreter\*innen der Sozialpartner, die im Beirat des Projektes die Digitalisierungsvorhaben der Pilotverwaltungen begleiteten, nicht in allen Aspekten eine einheitliche Position finden. Unterschiedliche Positionen gibt es insbesondere zu Aspekten wie Schutzfunktion, Beteiligung und Einhaltung von Rahmenbedingungen (tarifvertragliche und gesetzliche Regelungen). Konkret ging es um die Möglichkeit der Nutzung von Experimentierklauseln bei der Gestaltung der Arbeitszeit, zur Verantwortung des Arbeitgebers für den Arbeits- und Gesundheitsschutz, zur Beteiligung und Mitbestimmung bei Digitalisierungsprojekten und zum Zugang zu Verwaltungsleistungen („digital first“). Für den vorliegenden Ergebnisbericht unserer Studie hatten sich die Vertreter\*innen der Gewerkschaften (Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) und Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)) eine deutlichere Positionierung zu diesen Themen gewünscht, der wir jedoch in unserer Rolle als externe Evaluator\*innen nicht in jeder Hinsicht entsprechen konnten. An dieser Stelle sei dennoch auf zwei Aspekte verwiesen, die von gewerkschaftlicher Seite während des Projektes immer wieder betont wurden: „Bei Digitalisierungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung müssen die Rechte der Beschäftigten geschützt werden und die Arbeitgeberseite mit ihren Führungskräften ihre Verantwortung für gelungene Digitalisierungsprozesse übernehmen. In diesem Zusammenhang wurde besonders die Gewährleistung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes inklusive der Verhinderung einer Entgrenzung der Arbeit, der Ausschluss von Verhaltens- und Leistungskontrollen, die Durchsetzung des (Beschäftigten-) Datenschutzes und die Umsetzung von Personalentwicklungskonzepten hervorgehoben, die im Rahmen betrieblicher prozessorientierter Mitbestimmungsprozesse mit den Personalräten unter Einbeziehung der Beschäftigten vereinbart und umgesetzt werden müssen“ (Zitat Stellungnahme ver.di).

Der vorliegende Evaluationsbericht ordnet die Ergebnisse des Projektes in den Gesamtkontext der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ein und leitet Schlussfolgerungen für die Gestaltung ‚guter Arbeit‘ in der digitalen Verwaltung ab. Wir hoffen, dass die Beispiele aus dem Projekt FührDiV in vielen Bereichen der öffentlichen Verwaltung aufgegriffen werden, denn schon jetzt ist absehbar, dass uns die neuen digitalen Arbeits-, Organisations- und Kommunikationsformen auch nach der Krise erhalten bleiben werden.





# Inhalt

<b>Abbildungsverzeichnis</b>	13
<b>1. Einleitung</b>	15
<b>2. Zusammenfassung – Executive Summary</b>	17
<b>3. Digitalisierung als Strategie der Verwaltungsmodernisierung</b>	23
3.1 Definition Digitalisierung	23
3.2 Herausforderungen für Digitalisierung in der Verwaltung	27
3.3 Change-Management – den Wandel zur digital-affinen Organisation initiieren und begleiten	35
<b>4. Das Projekt FührDiV</b>	39
4.1 Projektdesign	39
4.2 Evaluationsansatz und methodisches Vorgehen	41
<b>5. Ergebnisse der Ist-Analyse</b>	47
5.1 Personal: Einfluss der Digitalisierung auf die Beschäftigten	47
5.2 Führung: Die Rolle der Führungskräfte als Gestalter des digitalen Wandels	50
5.3 Interne und externe Kommunikation	52
5.4 Organisation: Digitalisierung als Aufgabe der Organisationsgestaltung	53
<b>6. Darstellung der Ergebnisse</b>	57
6.1 Gesamtbewertung des Projektverlaufs und der Projektergebnisse	57
6.2 Projektergebnisse im Detail	62
6.2.1 Personal: Arbeitsbedingungen und Motivation der Beschäftigten	62

6.2.2	Führung: Die Rolle der Führungskräfte als Gestalter des digitalen Wandels	66
6.2.3	Kommunikation	70
6.2.4	Organisation: Digitalisierung als Aufgabe der Organisationsgestaltung	72
<b>7.</b>	<b>Implementationshindernisse und Erfolgsfaktoren</b>	<b>79</b>
7.1	Digitalisierung? Geht bei uns nicht! – Hindernisse und Herausforderungen auf dem Weg zur Digitalisierung	79
7.2	Digitalisierung? Ja! Erfolgsfaktoren auf dem Weg zur Digitalisierung	83
<b>8.</b>	<b>Schlussfolgerungen</b>	<b>85</b>
8.1	Ansatzpunkte für die Personal- und Organisationsentwicklung	85
8.1.1	Handlungsfeld Personal	85
8.1.2	Handlungsfeld Führung	89
8.1.3	Handlungsfeld Kommunikation	91
8.1.4	Handlungsfeld Organisation	93
8.2	Ansatzpunkte für die Politikgestaltung	96
8.2.1	Anreize für Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung schaffen	96
8.2.2	Anpassung von Laufbahnsystemen an die digitalisierte Arbeitswelt	99
8.2.3	Integration von Digitalisierungskompetenz in die Ausbildung	101
8.3	Ansatzpunkte für Personalräte und Gewerkschaften	103
8.3.1	Digitalisierung im Sinne der Beschäftigten gestalten	104
8.3.2	Förderung digitaler Kompetenz durch lebenslanges Lernen	106
8.3.3	Ansätze für einen Digitalisierungstarifvertrag	107

<i>Inhalt</i>	11
<b>9. Lessons Learned: Wie sich Verwaltung auf die digitale Transformation vorbereiten kann</b>	111
<b>Literatur</b>	117
<b>Anhang – Informationen zum Projektkontext</b>	125



# Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Personal & Organisation in der digitalen Verwaltung – Idealtypen im Kontrast	25
Abb. 2:	Wirkungsebenen eines Projektes	41
Abb. 3:	Evaluationsablauf	44
Abb. 4:	Einschätzung des Zielerreichungsgrads nach Statusgruppe	60
Abb. 5:	Förderliche Bedingungen für die Zielerreichung	63

