

Zur Rolle der Organisations- und Personalentwicklung Im Digitalisierungsprozess öffentlicher Verwaltungen

Nathalie WEISENBURGER, Dominik MODRZYNSKI, Manja OPITZ, Michael DICK

*Lehrstuhl für Betriebspädagogik, Fakultät für Humanwissenschaften
Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
Zschokkestraße 32; D-39104 Magdeburg*

Kurzfassung: Die öffentliche Verwaltung wird durch die digitale Transformation stark herausgefordert. Neue Technologien werden Verwaltungsprozesse grundsätzlich verändern. In der Folge ändern sich auch die Führungs- und Kooperationsstrukturen in öffentlichen Organisationen. Insbesondere die Personal- und Organisationsentwicklung ist aufgefordert, zwischen den veränderten Anforderungen der Beschäftigten, dem steigenden Modernisierungsdruck bei gleichzeitiger Einhaltung rechtlicher Maßgaben zu vermitteln. Auf Grundlage qualitativer Daten aus dem BMAS Verbundprojekt „AgilKom“ werden die spezifischen Anforderungen der Mitarbeitenden auf unterschiedlichen Veränderungsebenen ausdifferenziert und vor dem Hintergrund klassischer und agiler Methoden bewertet. Vorläufige ausgewählte Ergebnisse werden im Beitrag vorgestellt.

Schlüsselwörter: Digitalisierung, Öffentliche Verwaltung, Agilität, Qualitative Erhebung, Anforderungen, Organisations- und Personalentwicklung

1. Agilität in der öffentlichen Verwaltung im Kontext des Projekts „AgilKom“

Die öffentliche Verwaltung sieht sich gegenwärtig einem enormen Modernisierungsdruck ausgesetzt. Durch das Onlinezugangsgesetz (OZG) werden die Kommunen dazu verpflichtet ihre Verwaltungsleistungen ab dem Jahr 2022 elektronisch über Verwaltungsportale mit Hilfe von Authentifizierungsfunktionen anzubieten. Dabei sollen nicht nur kommunale Bürgerserviceangebote bereitgestellt werden, sondern auch – durch die Verknüpfung der Verwaltungsportale von Bund, Ländern und Kommunen – ein breiteres Angebot von Verwaltungsleistungen abgedeckt werden. Nach Angaben des IT-Planungsrats erarbeiten die Bundesländer aktuell unterschiedliche Modelle und Vorschläge zur Umsetzung des OZGs. Der IT-Planungsrat (www.it-planungsrat.de) hat einen OZG-Umsetzungskatalog verabschiedet, welcher 575 Verwaltungsleistungen in über 50 Lebens- und Geschäftslagen in 14 Themenfeldern kategorisiert.

Die vorwiegend technologieorientierten Vorschläge zur Umsetzung digitaler Dienstleistungen vernachlässigen die personelle und soziokulturelle Perspektive der Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltungslandschaft. Hierzu gehören etwa rechtliche und betriebliche Verordnungen, neue Softwarelösungen, Gestaltung von Arbeitsabläufen, Hinterfragen von Routinen und informeller Praxis sowie das Erfahrungswissen (Böhle 2009) der Mitarbeitenden. Diese nicht-technischen Aspekte werden im Gestaltungskonzept Mensch-Technik-Organisation (MTO bzw. TOP) berücksichtigt. Agilität gilt als Managementmerkmal, welches einen Teil der digitalen Transformation darstellt

(Nowotny 1996), agile Methoden sind als Arbeitsform der Digitalisierung unumstritten (ebd.). Daher wird mit den Prinzipien und Werten agilen Arbeitens nicht nur der technologische Teil der Digitalisierung begleitet, sondern auch die Chance genutzt, den MTO-Ansatz auf mehreren Ebenen zu transformieren. Im Projektkontext werden insbesondere die Auswirkungen auf betriebliche, personelle und Faktoren der Zusammenarbeit betrachtet. All diese Faktoren werden erst im Begleitprozess der Veränderung sichtbar und adressieren insbesondere die Personal- und Organisationsentwicklung für Vermittlungs- bzw. Lösungsansätze.

An dieser Stelle setzt das vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS/INQA) geförderte Verbundprojekt „*Experimentierräume in der agilen Verwaltung* „AgilKom“ (www.experimentierraeume.de/projekte/inqa-experimentierraeume/agilkom/), bestehend aus den Partnern FOM Essen (Institut für Public Management) und OvGU Magdeburg (Lehrstuhl Betriebspädagogik) sowie zwei kommunalen Partnern und öffentlichen Interessenvertretern, an. Es will Handlungsempfehlungen für das Public Management ableiten, strukturelle Rahmenbedingungen der digitalen Verwaltung identifizieren und Lern- und Experimentierräume bei den kommunalen Partnern einrichten, in denen Prototypen zur Gestaltung von technischen und sozialen Innovationen erprobt werden können. Dazu wurde in der ersten Projektphase eine Situations- und Kontextanalyse bei den Praxisorganisationen erstellt sowie eine gemeinsame Roadmap für die weiteren Schritte entwickelt.

In der nächsten Phase werden im Rahmen von Multiplikatorenworkshops klassische und agile Methoden zunächst vermittelt und anschließend in die Breite getragen. Nach deren Erprobung in der Praxis erfolgt mithilfe gemeinsamer Reflexionsschleifen ein Transfer der gemachten Erfahrung, damit ein gemeinsames organisationales Lernen (vgl. Argyris & Schön 1978; Baitsch et. al. 1996) aus der Praxis für die Praxis erfolgen kann.

2. Datenerhebung und Referenzbeispiele der Projektkontextanalyse

In der bereits durchgeführten Kontextanalyse zeichnen sich erste Ergebnisse ab, die neben den technologischen Anforderungen insbesondere Herausforderungen in Personal- und Führungsfragen identifizieren. Die begriffliche Orientierung im Auswertungsprozess erfolgte entlang dem von Weick (1985) vorgeschlagenen und von Gmür (1996) ausdifferenzierten prozesstheoretischen Organisationsansatz, der (hier verkürzt) im Kern die organisationale Transformation auf drei Organisationsebenen unterscheidet.

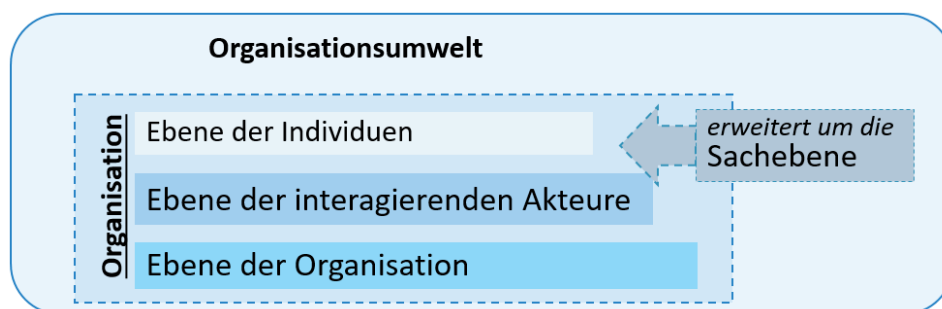


Abbildung 1: Transformationsebenen nach Weick (1985) und Gmür (1996), erweitert um Sachebene (eigene Darstellung)

(1) Die Ebene der Individuen und ihrer handlungserzeugenden Prozesse. (2) Die Ebenen der interagierenden Akteure untereinander, zwischen Gruppen sowie innerhalb und außerhalb der Organisation. Und (3) die Ebene der Organisation, die den Rahmen für Leitbilder, Strategien, Strukturen und Regeln setzt. Für den Auswertungsprozess wurde eine vierte Ebene – die Sachebene (4) - hinzugefügt, um Themen wie technologische Neuerungen, veränderte Arbeitsabläufe und/ oder Werkzeuge trennschärfer von Themen wie Strukturen und Regeln, die Gegenstand der Organisationsebene sind, zu unterscheiden.

Die vorläufigen Ergebnisse basieren auf Dokumenten (N=38), darunter Beobachtungs- und Sitzungsprotokolle, Memos, Workshop-Dokumentationen sowie Experteninterviews mit zehn verantwortlichen Akteuren beider kommunalen Partner. Die Daten wurden (und werden weiterhin) nach unterschiedlichen Ebenen - die vom Wandel betroffen sind - thematisch aufgearbeitet und induktiv verdichtet (Mauser & Nagel 1994). Bedeutsam für die Analyse sind Fragen nach förderlichen und/oder hemmenden Faktoren für den im Arbeitsprozess wahrgenommen Wandel. Die bisherigen Ergebnisse zeigen, dass sowohl operative Mitarbeiter als auch Führungskräfte hoch interessiert an der Erprobung agiler Methoden in der Praxis sind.

Im Zuge der Datenaufbereitung wurden die Themen der Mitarbeitenden mit Leitfragen an das Material den vier Transformationsebenen zugeordnet:

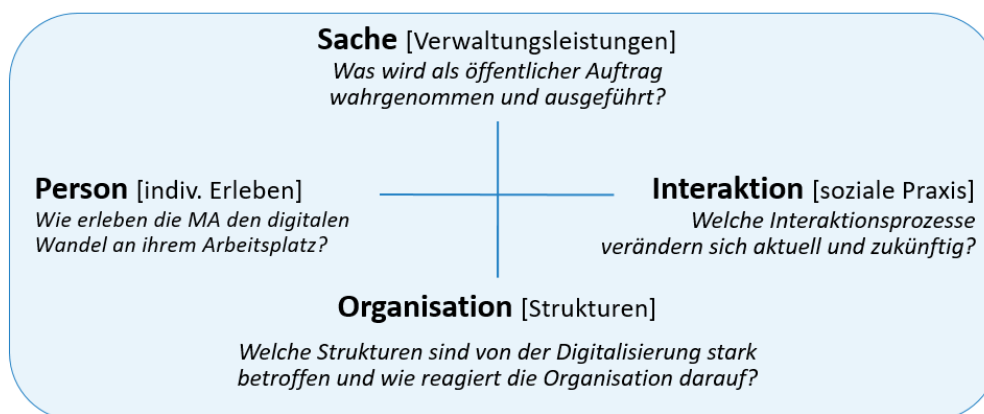


Abbildung 2: Transformationsebenen im Spannungsfeld des Digitalisierungsprozesses öffentlicher Verwaltungen.

Das hier skizzierte Spannungsfeld berücksichtigt die unterschiedlichen Ebenen, in denen sich Arbeitsanforderungen wandeln, und veranschaulicht die Vielschichtigkeit der Transformation, der sich die Mitarbeitenden in der öffentlichen Verwaltung ausgesetzt sehen.

2.1 Referenzbeispiele für die Transformationsebenen

Auf der Sachebene (1) handelt es sich bspw. um technische Neuerungen wie die E-Akte und IT-Tools, die eingeführt werden (z. B. digitale Zeiterfassung, digitale Feedbacktools, digitale Authentifizierungsmöglichkeiten etc.), mit denen sich die Beschäftigten neu auseinandersetzen müssen. Gleichzeitig wird deutlich, dass neue Werkzeuge oder auch IT-Lösungen sich in der Arbeitspraxis nicht immer bewähren. So werden bspw. interne Kommunikationstools oder Angebote zum agilen Arbeiten nur nach mehrfacher Ansprache und Aufforderung in Anspruch genommen, ein routinierter Einzug dieser Tools in die Arbeitspraxis bleibt aus.

Auf der Interaktionsebene (2) ist das Aufgabenverständnis und die etablierte soziale Praxis bedeutend. Themen zu selbstorganisierten Kooperationsformen und Lösungen, wie abteilungs- oder bereichsübergreifende Zusammenarbeit, werden hier subsumiert. Beispielsweise spielt der „kurze Dienstweg“ eine wichtige Rolle im Arbeitsalltag. Er erleichtert die Aufgabenbewältigung, trägt zur Effizienz bei und beugt frühen Fehlern vor. Eine Offenlegung dieser Praxis erzeugt jedoch Unsicherheit - da die Mitarbeitenden angewiesen sind, sich an Dienstwegvorgaben zu halten- werden solche selbstorganisierten Vereinfachungen von Verwaltungsprozessen nicht offen kommuniziert.

Auf der Organisationsebene (3) werden Hierarchien, Regelstrukturen und vorgegebene Prozesse betrachtet, die den digitalen Wandel begünstigen oder hemmen können. Als Referenzbeispiel ist hier der Nutzen von s.g. „Experimentierklauseln“ zu nennen. Solche Klauseln ermöglichen es den Mitarbeitenden über einen festgelegten Erprobungszeitraum neue Arbeitsformen und Kooperationen auszuprobieren, ohne Konsequenzen zu befürchten. Ein Faktor sich von Routinen zu lösen und neue agile Methoden in den Praxisalltag aufzunehmen, ist eine formale Legitimation, die den Mitarbeitenden das Experimentieren offiziell erlaubt.

Die Personenebene (4) nimmt insbesondere das individuelle Erleben des Wandels in den Blick und gibt Aufschluss über die Wahrnehmung der Mitarbeitenden. Darunter werden Themen subsumiert, die Aspekte wie Fehler, Unsicherheit, Akzeptanz, Skepsis, Ängste und Vorbehalte beinhalten. Solche Aspekte wirken sich im Handeln der Mitarbeitenden aus. Aus Verunsicherung werden bewährte Standardverfahren weiterhin eingehalten, über Fehler oder Hürden wird nicht offen kommuniziert und Vorschläge zu schlanken oder gar agilen Verfahren werden durch die Mitarbeitenden nicht eingebracht.

2.2 Herausforderungen für die Personal- und Organisationsentwicklung in der öffentlichen Verwaltung

Auf Grundlage der Ergebnisse können vorläufige Herausforderungen für die Gestaltung agiler Arbeitsweisen im öffentlichen Bereich identifiziert werden und entsprechende Handlungshilfen für die Kommunen abgeleitet werden. Neben den technologischen Veränderungen wächst die Notwendigkeit eines agilen und flexiblen Handelns, um den veränderten Anforderungen gerecht zu werden. Eine Schlüsselrolle kommt der Personal- und Organisationsentwicklung (PE & OE) zu, die als integraler Bestandteil die Verwaltungsorganisation moderierend gestalten kann. Die Kernaufgabe der PE besteht darin, die Beschäftigten partizipativ einzubinden, sie an der (Neu-) Gestaltung des Arbeitsumfeldes und des Tätigkeitszuschnitts aktiv zu beteiligen. Allerdings ist die PE und OE im öffentlichen Sektor nach wie vor vom Charakter einer Personalverwaltung geprägt. In der Vergangenheit hatte das Thema „Personalentwicklung“ in der öffentlichen Verwaltung keinen hohen Stellenwert (Reichard & Röber 2018), sondern eine regulative Aufgabe zur Passung von Stellenerfordernissen und Beschäftigtenqualifikationen. Im Zuge des digitalen Wandels wächst der Anpassungsdruck auf die öffentliche Verwaltung enorm, so dass nun auch in diesem Bereich die PE und OE an Bedeutung gewinnen. Jedoch stoßen Verwaltungs- und Modernisierungslogik widersprüchlich aufeinander. Die Intention, bestehende Arbeitsformen erhalten zu wollen/müssen, um (berechtigt) etwa die Wahrung von Stabilität, die Einhaltung von Qualitätsstandards oder die Gewährleistung von Gleichbehandlung gegenüber verschiedenen Anspruchsgruppen zu sichern, steht neuen Methoden und Arbeitsformen entgegen, die erforderliche Flexibilität für den digitalen Wandel handhaben zu können. Dabei zeigen erfolgreiche Beispiele (vgl. Bartonitz et. al. 2018), wie entscheidend die Unterstützung des Verwaltungsvorstands ist, damit Verantwortliche der PE und OE aktiv gestalten können.

Zum einen muss die PE und OE Fragen aufnehmen, die die Sach- und Organisationsstrukturen betreffen, und die von ihnen ausgehenden Veränderungsmaßnahmen mit den Beschäftigten gemeinsam über Prototypen zu erproben. Zum anderen ist es unerlässlich, die individuellen Unsicherheiten ernst zu nehmen und diese in einem reflexiven Kontext sensibel aufzuarbeiten. Eine entscheidende Rolle können dabei Multiplikatoren*innen übernehmen, die über eine Weiterbildung nicht nur die Prinzipien der Methoden erlernt haben, sondern über eigene praktische Erfahrung ihr Wissen weitergeben. In der Workshopreihe des Projekts „AgilKom“ wird zwischen zwei Arten von Methoden unterschieden:

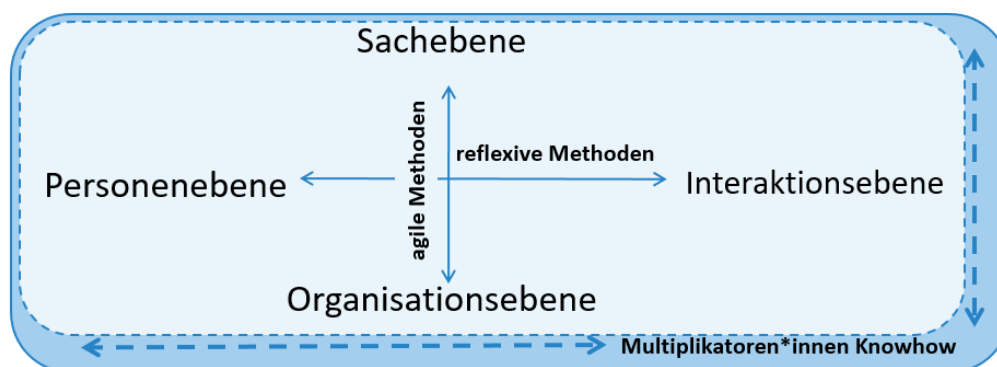


Abbildung 3: Agile und reflexive Methoden im Spannungsfeld der Transformationsebenen

Mit Blick auf die skizzierten Transformationsebenen werden zum Umgang mit dem Spannungsverhältnis zwischen der Personen- und Interaktionsebene Methoden vorgeschlagen, die es ermöglichen das individuell „Erlebte“, die persönlichen Unsicherheiten und das Empfinden der Mitarbeiter*innen einzubinden. Die Methoden helfen dabei, das eigene Handeln zu reflektieren, Fehlerpotentiale und wiederkehrende Problemkonstellationen bewusst zu machen und darin zu bestärken, mit unvorhergesehenen Konsequenzen professionell umzugehen (Dick & Weisenburger 2019). Dabei bieten sich klassische Methoden an, die eine reflexive Vorgehensweise verfolgen, darunter beispielweise die Kollegiale Beratung, Konstruktive Kontroverse, Qualitätszirkel oder auch Supervisionsverfahren (zu den Methoden vgl. Dick et al. 2016).

Für die Handhabung des Spannungsverhältnisses zwischen der Sachebene und der Organisationsebene bieten sich agile Methoden an. Diese sind auf Effektivität ausgerichtet, das bedeutet schnelle Lösungen zu finden, Dinge ins Laufen zu bringen, dabei ist der Gedanke der Selbstorganisation und Verantwortungsübernahme vordergründig (Brandes et. al. 2014). Unterschieden wird zwischen Methoden, die etwas Neues hervorbringen (Scrum, Kanban, Design Thinking) und Methoden die fortwährend im Arbeitsprozess eingesetzt werden können (Retrospektiven, Standup Meetings) um Abläufe zu verbessern (ebd.).

3. Schlussbetrachtung und Ausblick

Um sich von einem stringenten und starren Bürokratieverständnis zu lösen, bedarf es einer veränderten Haltung gegenüber den Bürgern und den Verwaltungsdienstleistungen, den Kooperationsformen und dem eigenen Aufgabenverständnis. In der digitalisierten Sprache bedeutet dies, dass ein „agiles Mindset“ eine Grundvoraussetzung ist, um sich am organisationalen Wandel in dieser Weise zu beteiligen. Es ist allerdings

nicht damit getan, agile Methoden theoretisch kennenzulernen oder die Prinzipien agiler Arbeitsweisen verstanden zu haben (Aulinger 2017). Vielmehr ist es unerlässlich solche Methoden, ob klassische oder agile, die eine Offenheit, Reflexivität und Fehlerfreundlichkeit fördern, in der täglichen Praxis einzusetzen. Wer sich im Arbeitsprozess auf eigene Ideen und Einfälle zu einem Thema oder Projekt einlassen darf und diese danach reflektieren kann, fördert – ganz im Sinne moderner Konzepte des Erwachsenenlernens die eigene professionelle Entwicklung (Experiential Learning Kolb 1984). Daneben bedarf es organisationsinterner Multiplikatoren*innen, die nicht nur die Methoden im Arbeitshandeln antizipiert, sondern über praktische Ereignisse ihr Wissen angereichert haben, und in der Lage sind, als interne „agile“ Coaches das eigene erfahrungsbasierte Wissen sinnvoll einzubringen und auf kollegialer Ebene zu unterstützen. Wer persönlich erfahren hat, welche Wirkung von einer wertschätzenden und ergebnisoffenen Art der Interaktion ausgeht, die von solchen Methoden begünstigt wird, wird eine veränderte Haltung und die Entstehung eines agilen Mindsets kaum verhindern.

4. Literatur

- Aulinger A (2017) Die drei Säulen agiler Organisationen. Steinbeis-Hochschule Berlin–Institut für Organisation & Management.
- Argyris C, Schön DA (1978) Organizational learning: a theory of action perspective. Reading, Mas
- Baitsch C, Knoepfel P, Eberle A (1996) Prinzipien und Instrumente organisationalen Lernens: Dargestellt an einem Fall aus der öffentlichen Verwaltung. Organisationsentwicklung 3: 4-21.
- Bartonitz M, Lévesque V, Michl T, Steinbrecher W, Vonhof C, Wagner L (Hrsg.), (2018) Agile Verwaltung: wie der Öffentliche Dienst aus der Gegenwart die Zukunft entwickeln kann. Springer-Verlag.
- Böhle, F. (2009). Erfahrungswissen—Erfahren durch objektivierendes und subjektivierendes Handeln. In: *Eigen-Sinn und Widerstand*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 70-88
- Brandes U, Gemmer P, Koschek H, Schültken L (2014) Management Y – Agile, Scrum, Design Thinking & Co.: So gelingt der Wandel zur attraktiven und zukunftsfähigen Organisation, Frankfurt am Main
- Dick M, Marotzki W, Mieg H (Hrsg.) Handbuch Professionsentwicklung. Bad Heilbrunn: Klinkhardt/utb.
- Dick M, Weisenburger N (2019) Professionalisierung im Berufsleben. In Handbuch Karriere und Laufbahnmanagement, Berlin, Heidelberg: Springer, 847-867
- Gmür M, (1996) Normale Krisen - Unsicherheit als Managementproblem. Haupt.
- IT-Planungsrat: OZG-Umsetzungskatalog 21. Nov. 2019. abgerufen am 13. Dezember 2019. <https://www.it-planungsrat.de>.
- Meuser M, Nagel U (1994) Expertenwissen und Experteninterview. In Expertenwissen, Vieweg+ Teubner Verlag, 180-192
- Nowotny V (2016) Agile Unternehmen – fokussiert, schnell, flexibel: Nur was sich bewegt, kann sich verbessern, Göttingen.
- Reichard C, Röbe, M (2018) Ausbildung, Rekrutierung und Personalentwicklung. Handbuch zur Verwaltungsreform, 1-11
- Schellinger J, Le Huynh G (2020) Digitalisierung: Perspektiven für Arbeitsmodelle der Zukunft in Wirtschaft und Verwaltung. In Digitale Transformation und Unternehmensführung, Wiesbaden: Springer Gabler, 145-181
- Walter A (2011) Das Unbehagen in der Verwaltung: warum der öffentliche Dienst denkende Mitarbeiter braucht. edition sigma.
- Weick KE (1985) Der Prozeß des Organisierens. Frankfurt am Main: 70-88



Gesellschaft für
Arbeitswissenschaft e.V.

Digitale Arbeit, digitaler Wandel, digitaler Mensch?

66. Kongress der
Gesellschaft für Arbeitswissenschaft

TU Berlin
Fachgebiet Mensch-Maschine-Systeme

HU Berlin
Professur Ingenieurpsychologie

16. – 18. März 2020, Berlin

GfA-Press

Bericht zum 66. Arbeitswissenschaftlichen Kongress vom 16. – 18. März 2020

TU Berlin, Fachgebiet Mensch-Maschine-Systeme
HU Berlin, Professur Ingenieurpsychologie

Herausgegeben von der Gesellschaft für Arbeitswissenschaft e.V.
Dortmund: GfA-Press, 2020
ISBN 978-3-936804-27-0

NE: Gesellschaft für Arbeitswissenschaft: Jahresdokumentation

Als Manuskript zusammengestellt. Diese Jahresdokumentation ist nur in der Geschäftsstelle erhältlich.
Alle Rechte vorbehalten.

© **GfA-Press, Dortmund**
Schriftleitung: Matthias Jäger

im Auftrag der Gesellschaft für Arbeitswissenschaft e.V.

Ohne ausdrückliche Genehmigung der Gesellschaft für Arbeitswissenschaft e.V. ist es nicht gestattet:

- den Kongressband oder Teile daraus in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) zu vervielfältigen,
- den Kongressband oder Teile daraus in Print- und/oder Nonprint-Medien (Webseiten, Blog, Social Media) zu verbreiten.

Die Verantwortung für die Inhalte der Beiträge tragen alleine die jeweiligen Verfasser; die GfA haftet nicht für die weitere Verwendung der darin enthaltenen Angaben.

Screen design und Umsetzung

© 2020 fröse multimedia, Frank Fröse

office@internetkundenservice.de · www.internetkundenservice.de