

Führung und Arbeitsbedingungen in der digitalisierten öffentlichen Verwaltung – eine Governance-Perspektive

**Vierte Jahreskonferenz des Netzwerks
Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau
05. Oktober 2023**

**Prof. Dr. Tanja Klenk,
Professur für Verwaltungswissenschaft
Helmut-Schmidt-Universität Hamburg**

Gefördert durch 
Zentrum für Digitalisierungs- und
Technologieforschung der Bundeswehr

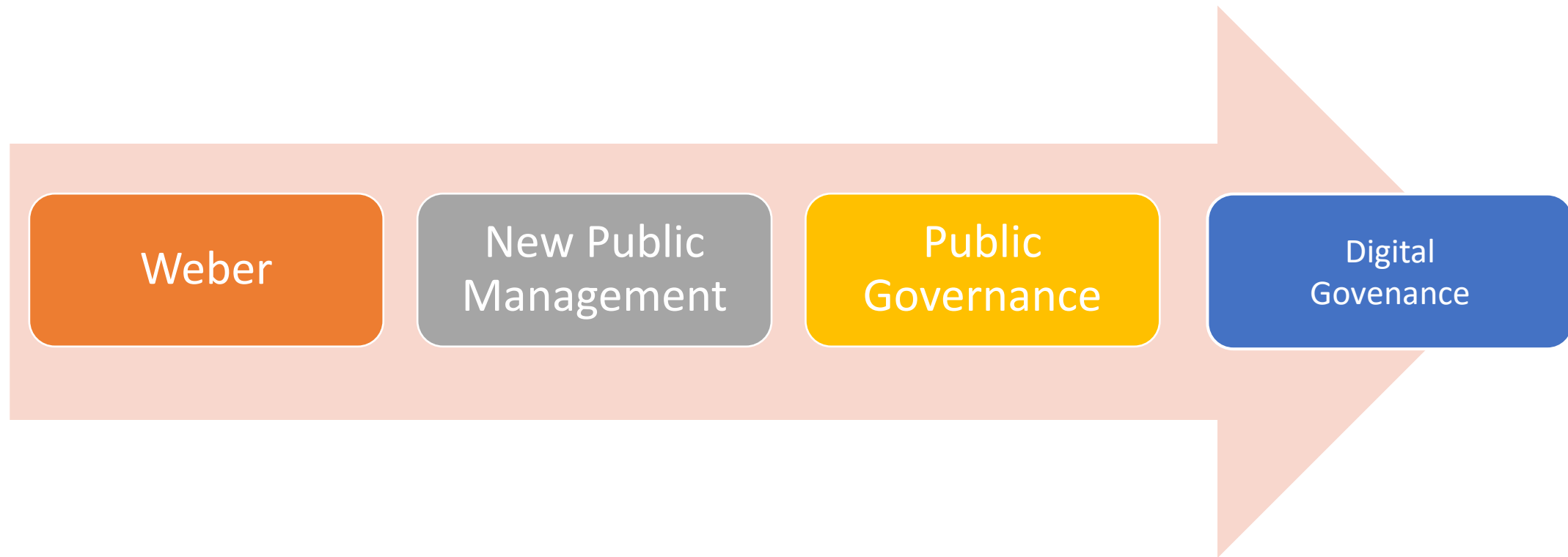



**HELMUT SCHMIDT
UNIVERSITÄT**
Universität der Bundeswehr Hamburg

Gliederung

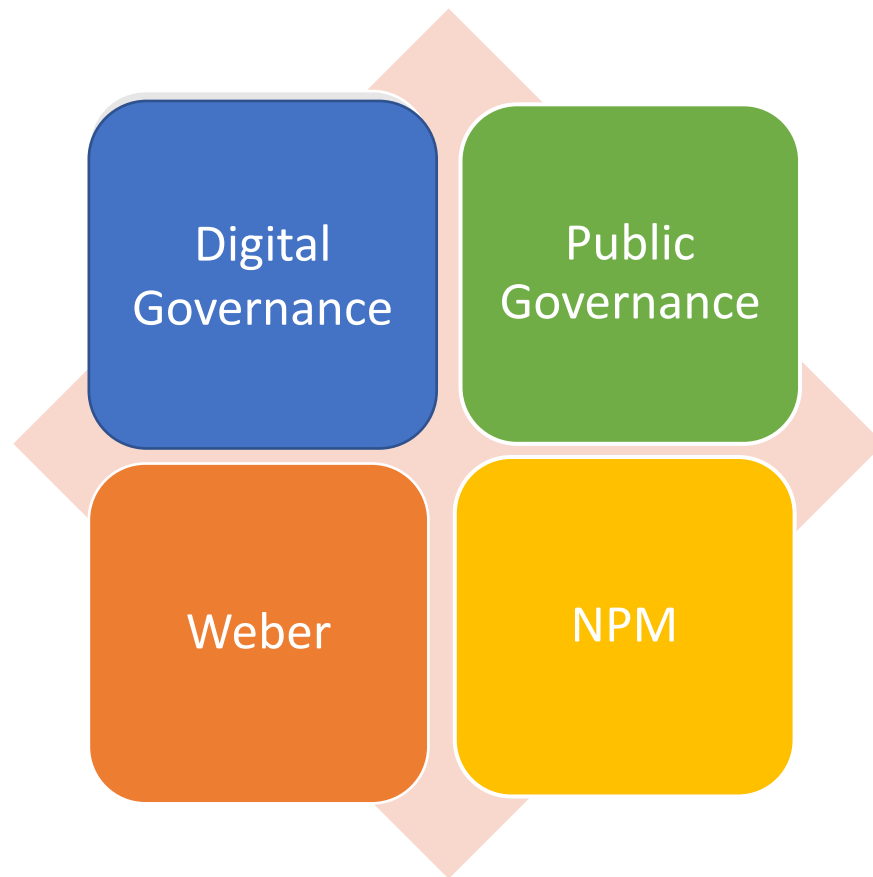
- Digital governance – ein neues, eigenständiges Steuerungsmodell?
- Analyserahmen
 - Governance-Modelle im öffentlichen Sektor
 - Public values: konkurrierende Werte im öffentlichen Sektor
/Spannungen und Ambiguitäten zwischen öffentlichen Werten
- Forschungsdesign & Kontext
- Empirische Ergebnisse: Digitalisierungsprojekte im öffentlichen Sektor - welcher Steuerungslogik folgen sie?
- Fazit & Lessons learnt

Governance-Modelle für den öffentlichen Sektor



	Weber	NPM	NPG	Digital Governance
Personal	<ul style="list-style-type: none"> • Integrität • Unparteilichkeit • Verlässlichkeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrepreneurship • Flexibilität • Outputorientierung 	<ul style="list-style-type: none"> • Teamorientiert • lernorientert 	
Organisation	<ul style="list-style-type: none"> • Ressourcenplanung ex ante & starr • Stabile Organisation • Spezialisierung • Silostruktur 	<ul style="list-style-type: none"> • ‚lean‘, dezentral • Agencification, • Contracting-out • Performance Management 	<ul style="list-style-type: none"> • ‚Slack‘ • Sektor- & Organisations-übergreifende Kooperation 	
Führung	<ul style="list-style-type: none"> • Hierarchisch • Orientierung an rechtlichen Vorgaben 	<ul style="list-style-type: none"> • Anreize • Leistungsbewertung • auf Effizienzsteigerung ausgerichtet 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsive, partizipative & kollaborative Führung 	
Quellen von Wandel	<ul style="list-style-type: none"> • Externe Vorgaben, Kontrolle 	<ul style="list-style-type: none"> • Wettbewerb um Ressourcen, Kundenorientierung 	<ul style="list-style-type: none"> • Austausch von Ideen und Ressourcen, Feedback, Lernen, Anpassung an Umwelt 	

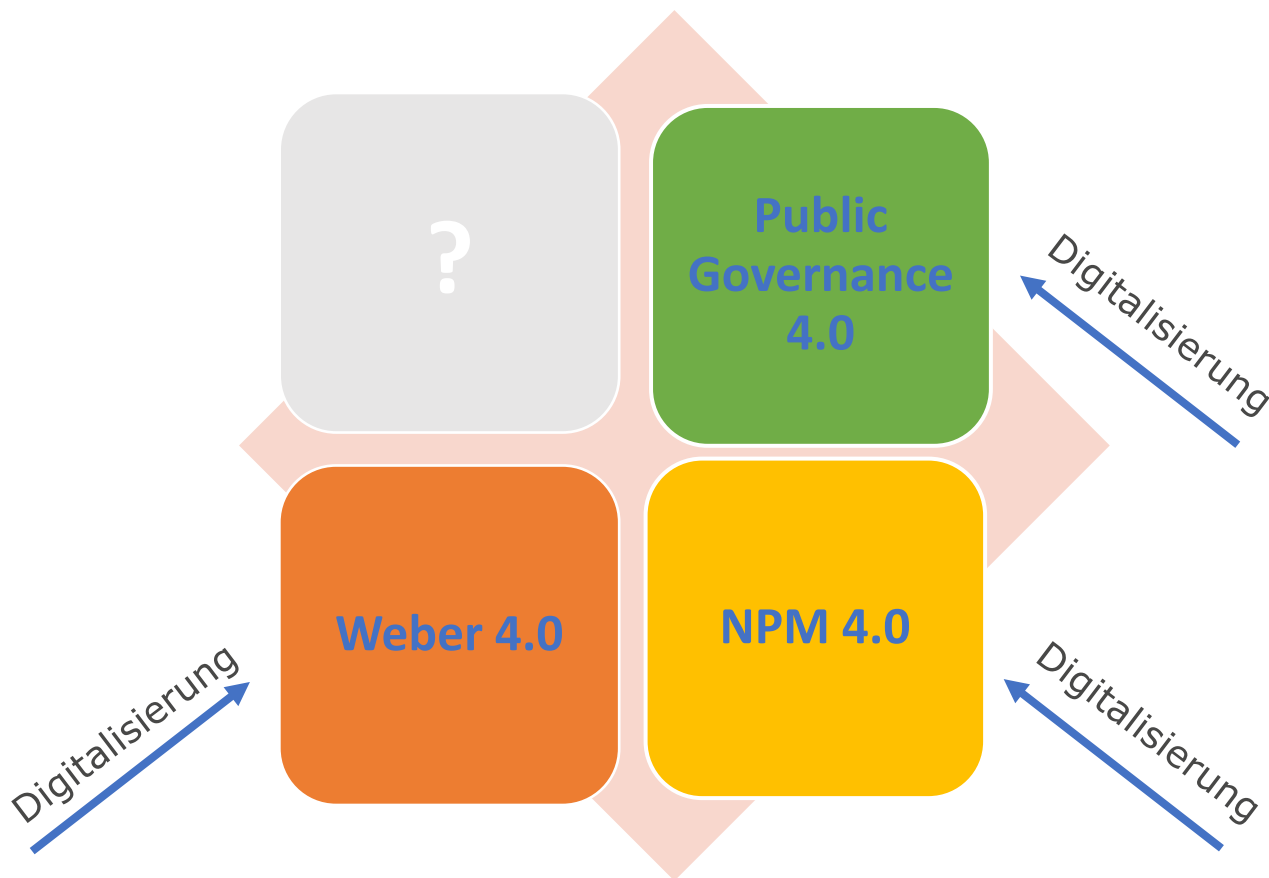
Governance-Modelle für den öffentlichen Sektor



These I

Parallelität von Governance-Modellen statt sequentielle, chronologische Abfolge

Governance-Modelle für den öffentlichen Sektor

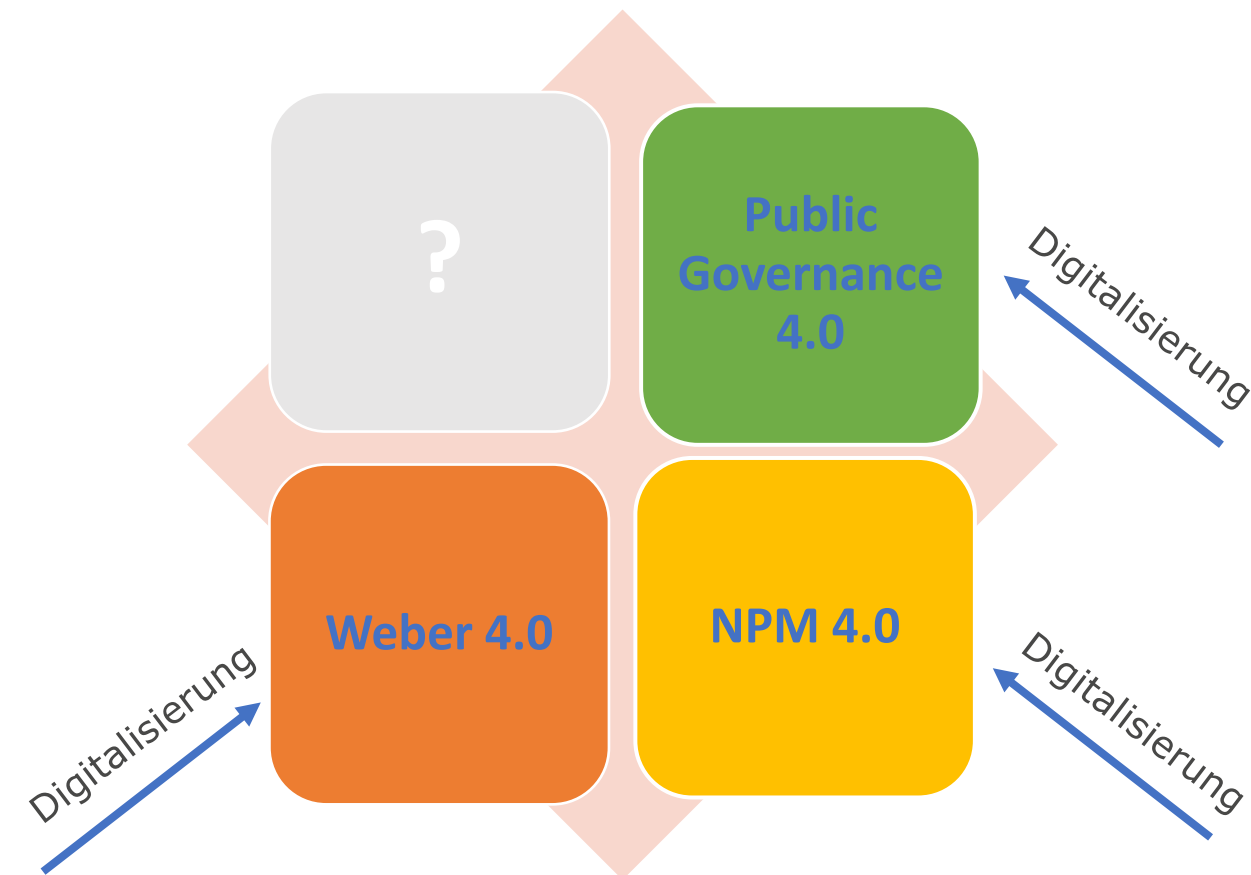


These 2

Technik ist nicht neutral, sondern immer in einen sozialen und kulturellen Kontext eingebettet

(=> sozio-technische Perspektive auf Digitalisierung)

Governance-Modelle für den öffentlichen Sektor

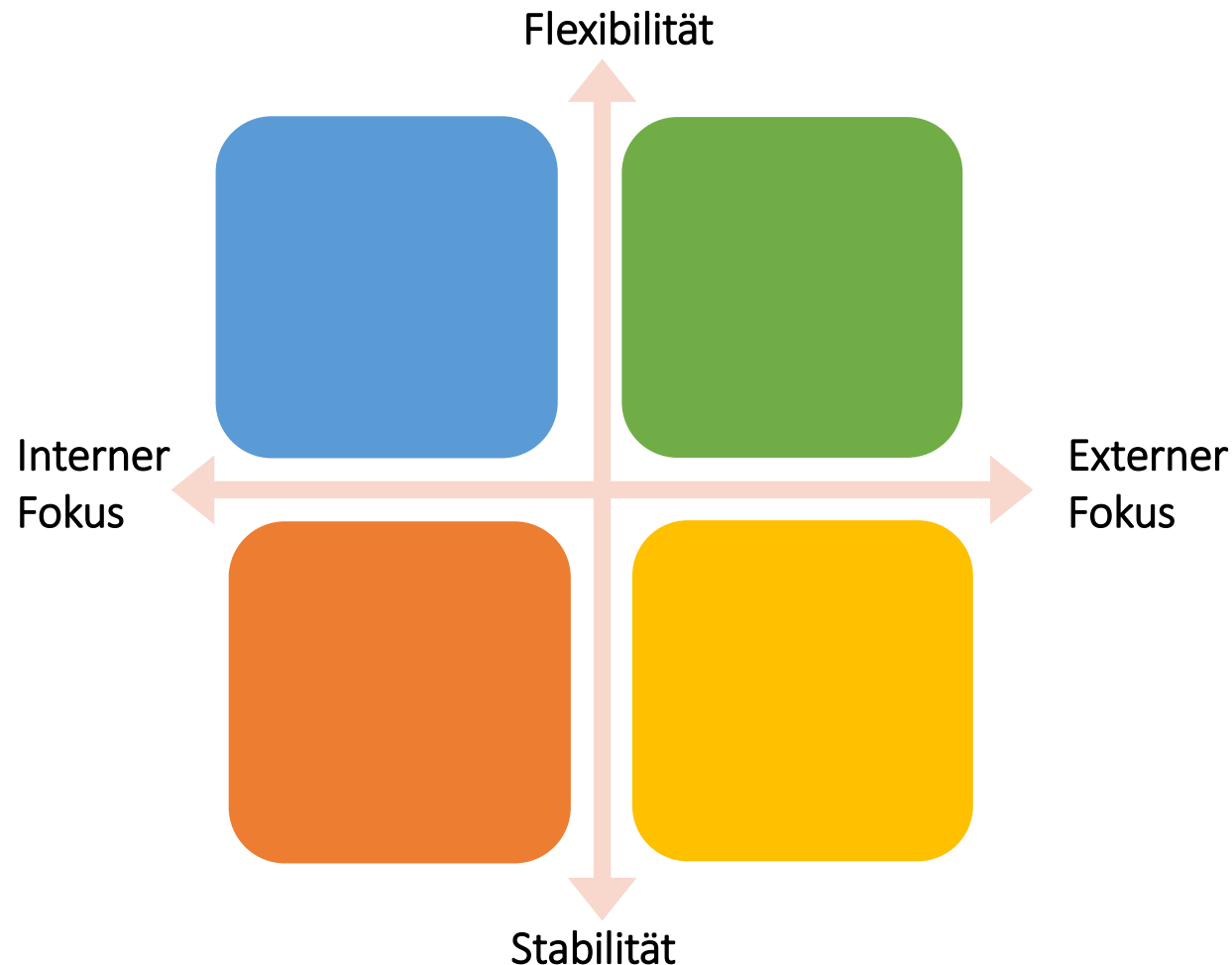


Ausgangssituation

- Der soziale und kulturelle Kontext in der öffentlichen Verwaltung ist durch **Hybridität** und einen **Pluralismus** von Werten charakterisiert
- Digitale Instrumente
 - ...lassen sich mit unterschiedlichen Leitbildern der öffentlichen Verwaltung verknüpfen
 - ...werden in realen Reformkontexten genutzt, um unterschiedliche Werte und Ziele zu realisieren
- Folgen für **Akzeptanz von Reformen** => Diskrepanz zwischen Erwartungen und Realität

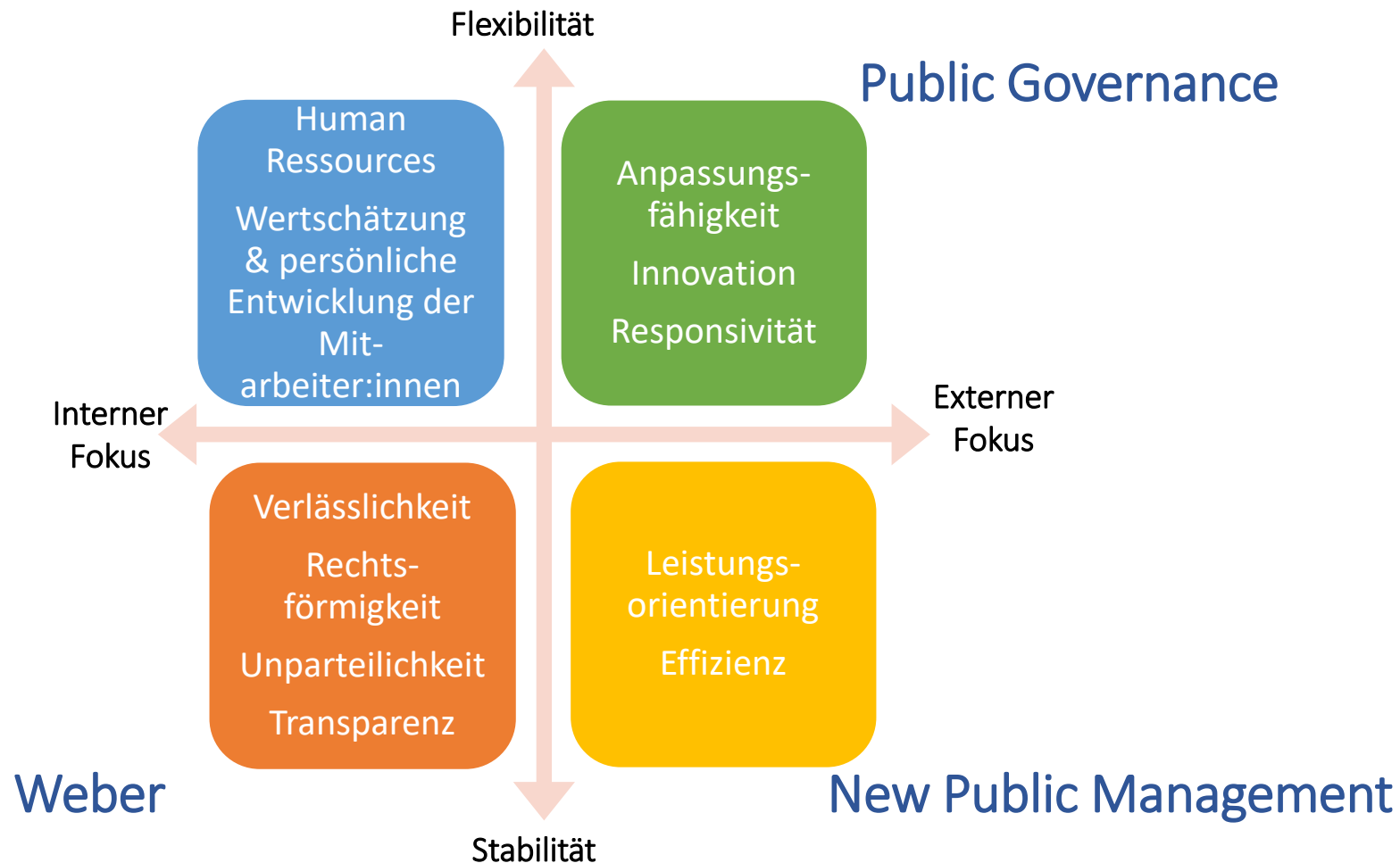
Competing-Value-Framework

Robert E. Quinn and John Rohrbaugh 1981



- Werte in Organisationen können durch zwei Gegensatzpaare definiert werden:
 - interne gegen externe Orientierung
 - sowie Flexibilität gegen Stabilität
- Vier Organisationslogiken, die sich in Bezug auf Personal, Organisation, Führung, Annahmen zu Wandel unterscheiden

Competing-Value-Framework – übertragen auf die öffentliche Verwaltung



- Die Governance-Modelle für die öffentliche Verwaltung entsprechen unterschiedlichen Logiken im Sinne des Competing-Value-Frameworks
- Offene Frage: gibt es ein Human Resources-Modell in der öffentlichen Verwaltung?

Forschungsfrage und Untersuchungskontext

Forschungsfrage:

- Wie verändern sich Organisationslogiken (und die damit verbundenen Leitbilder & Werte für Personal, Organisation, Führung und Wandel) unter Bedingungen von Digitalisierung?

Untersuchungskontext

- Summative und formative Evaluation des Projektes InQUA FührDiv
- Umfrage unter Digitalisierungsbeauftragten & Bürgermeistern in Thüringen



Empirische Ergebnisse: Personal in der digitalisierten öffentlichen Verwaltung

„...man merkte bei einigen Menschen, dass sich da tatsächlich etwas verändert, worüber vorher nie nachgedacht wurde. Besonders in den Blick kam die Frage, ob die Digitalisierung etwas an der eigenen Aufgabe verändern wird [...]. Insofern hat sich diesbezüglich bei einzelnen [...] einiges getan.“

„Die Welt hat die Verwaltung überholt und somit war das Interesse plötzlich deutlich größer.“

„Ob alle Mitarbeiter die Digitalisierung als Chance sehen, kann ich nicht sagen. Von den 3000 MA sind ca. 100 zu den Bar-Camps und dem World-Café gekommen. Die Mitarbeiter, die sich dafür nicht interessieren, sind wahrscheinlich nicht gekommen.“

Die Motivation, die Lernbereitschaft & das Engagement der Beschäftigten => eine tragende Säule für die Digitalisierung.

Welche Bedingungen in Ihrer Organisation waren förderlich, um diese Ergebnisse zu erreichen?

3.1 Motivation und Engagement der Beschäftigten	92,31%
3.2 Unterstützung durch die oberste Führungsebene	53,85%
3.3 Unterstützung durch die direkten Vorgesetzten	53,85%
3.4 Unterstützung durch das Personalmanagement	53,85%
3.5 Freistellungen/ ausreichend Zeit für die Projektdurchführung	38,46%
3.6 Unterstützung durch zusätzliches Personal	0,00%
3.7 Unterstützung durch zusätzliche finanzielle Ressourcen	7,69%
3.8 Sonstiges:	15,38%
<ul style="list-style-type: none"> Information und Workshops durch die Zentralverwaltung durch den Personalrat 	

Empirische Ergebnisse: Organisation in der digitalisierten öffentlichen Verwaltung

Dieses Projekt ist erst der erste Schritt bzw. der Start für das Thema Digitalisierung und Verwaltung gewesen. Es konnten erste wichtige Akzente gesetzt werden. Jedoch sind es erst Akzente, die für die dauerhafte Implementierung in der Organisation weiterhin finanzielle und vor allem personelle Ressourcen erfordern.

Etablierung einer neuen Organisationsform **neben** der klassischen Hierarchie in Form von agilen Teams, die Fragestellungen außerhalb des Alltagsgeschäfts bearbeiten und umsetzen können

- Beim Handlungsfeld ‚Organisation‘ werden die Grenzen von Digitalisierungsprojekten deutlich: Zwar werden Rahmendienstvereinbarungen und Experimentierklausel - allerdings meist nur bis Ende von Projektlaufzeiten.
- Übergänge in die Fläche /in den ‚Normalbetrieb‘ sind unklar

Welche Bedingungen in Ihrer Organisation waren aus Ihrer Sicht eher hinderlich, um das Projekt FührDiV erfolgreich umzusetzen?

4.1 Desinteresse oder Widerstand der Beschäftigten	7,69%
4.2 Desinteresse oder mangelnde Unterstützung durch die oberste Führungsebene	15,38%
4.3 Desinteresse oder mangelnde Unterstützung durch die direkten Vorgesetzten	7,69%
4.4 Desinteresse oder mangelnde Unterstützung durch das Personalmanagement	15,38%
4.5 Zu wenig Zeit bzw. zu wenig Freiräume für die Projektdurchführung	30,77%
4.6 Zu wenig Personal	15,38%
4.7 Zu geringe finanzielle Ressourcen	30,77%

Empirische Ergebnisse: Führung in der digitalisierten öffentlichen Verwaltung

Durch die Etablierung des dualen Betriebssystems mit den agilen Teams arbeiten in diesen Teams Führungskräfte und Beschäftigte auf einer Ebene zusammen und entwickeln Lösungen für die Organisation. In den Teams, in denen Führungskräfte beteiligt waren, gab es einen guten Austausch

In einem Kleinstprojekt haben die Beschäftigten gemeinsam mit der Führungskraft neue Formen der Zusammenarbeit entwickelt.

Aspekte transformationaler Führung wie non-direktive Führung, die Förderung von Kreativität und Teamgeist sowie die Anregung zu eigenständigem Arbeiten haben in die Alltagspraxis von Führungskräften Einzug erhalten –
ABER NUR VEREINZEILT!

Haben sich durch das Projekt Veränderungen in der Zusammenarbeit zwischen Führungskräften und Beschäftigten ergeben?

Ja	42,86%
Nein	57,14%

Empirische Ergebnisse: Führung in der digitalisierten öffentlichen Verwaltung aus Sicht der Führungskräfte

Wir haben in unserer Arbeit mit und neben dem Projekt angefangen, das Thema Führung neu zu denken, das wirkt sich auch auf das eigene Verständnis/Verhalten aus.

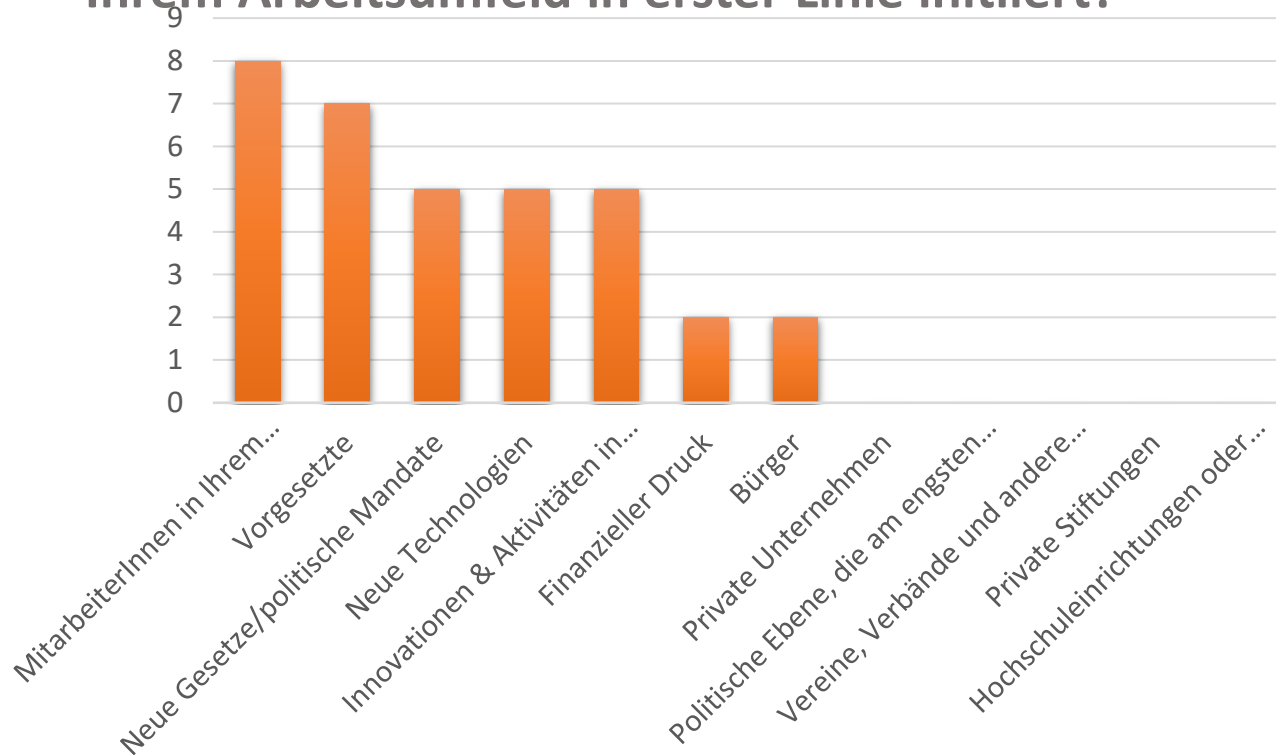
Führungskräfte schätzen den Wandel positiver ein.

Haben sich AUS DER SICHT VON FÜHRUNGSKRÄFTEN durch das Projekt Veränderungen in der Zusammenarbeit ergeben?

Ja	61,54%
Nein	38,46%

Empirische Ergebnisse: Woher kommt Innovation?

Wer oder was hat die jüngste Innovation in Ihrem Arbeitsumfeld in erster Linie initiiert?



Impulse für Innovationen kommen vor allem **aus dem öffentlichen Sektor** selbst

- Impulse von innen (Mitarbeiter/innen & Vorgesetzte)
- Gesetze & andere öffentliche Organisationen als Vorbild

In welche Organisationlogik wird Digitalisierung eingebettet?

	Weber	NPM	NPG
Personal	<ul style="list-style-type: none"> • Integrität • Unparteilichkeit • Verlässlichkeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrepreneurship • Flexibilität • Outputorientierung 	<ul style="list-style-type: none"> • Teamorientiert • lernorientiert
Organisation	<ul style="list-style-type: none"> • Ressourcenplanung ex ante & starr • Stabile Organisation • Spezialisierung • Silostruktur 	<ul style="list-style-type: none"> • ‚lean‘, dezentral • Agencification, • Contracting-out • Performance Management 	<ul style="list-style-type: none"> • ‚Slack‘ • Sektor- & Organisationsübergreifende Kooperation
Führung	<ul style="list-style-type: none"> • Hierarchisch • Orientierung rechtlichen Vorgaben 	<ul style="list-style-type: none"> • Anreize • Leistungsbewertung auf Effizienzsteigerung ausgerichtet 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsive, partizipative & kollaborative Führung
Quellen von Wandel	<ul style="list-style-type: none"> • Externe Vorgaben, Kontrolle 	<ul style="list-style-type: none"> • Wettbewerb um Ressourcen, Kundenorientierung 	<ul style="list-style-type: none"> • Austausch von Ideen und Ressourcen, Feedback, Lernen, Anpassung an Umwelt

Fazit & Lessons learnt

- Digital Governance – **kein** eigenes Reformmodell
- Digitale Instrumente/Ansätze haben ältere Modelle nicht verdrängt – im Gegenteil: Werte und Prinzipien älterer Reformmodelle erfahren mitunter gerade aufgrund von Digitalisierung eine ‚**Wiederbelebung**‘ (,dynamic conservatism‘, Schon 1970)
- Digitalisierung ‚à la Weber‘ oder ‚à la NPM‘ - **intendiert** oder **nicht-intendiert**?
- Empirische Ergebnisse zeigen, dass....
 -es **Diskrepanzen** zwischen erwarteten/kommunizierten Werten gibt=> Ursache von Demotivation, Frustration, sinkendem Commitment
 - ...**Ambiguitätstoleranz** schwach ausgeprägt ist
- Lessons learnt? Eine produktivere, detaillierte Diskussionen darüber, ob die **geeigneten Führungsstile, Fähigkeiten, Kulturen und Ressourcen** vorhanden sind, um Reformen umzusetzen, ist notwendig

Für eine weiterführende Lektüre:

Prof. Dr. Susanne A. Dreas, Prof. Dr. Tanja Klenk (2021):
Führung und Arbeitsbedingungen in der digitalisierten
öffentlichen Verwaltung
Nomos, 2021, 124 Seiten,
ISBN 978-3-8487-8256-7

OPEN ACCESS

<https://www.nomos-shop.de/nomos/titel/fuehrung-und-arbeitsbedingungen-in-der-digitalisierten-oeffentlichen-verwaltung-id-99871/>



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Fragen? Kommentare?

Tanja.Klenk@hsu-hh.de