

Edition Innovative Verwaltung

Christina Winners

Fit für den digitalen Wandel in Kommunen

Praxisratgeber für Personaler,
Digitalisierungsverantwortliche
und Führungskräfte



Springer Gabler

Edition Innovative Verwaltung

Die Bücher der Edition Innovative Verwaltung bieten praxisorientierte Fachinformation für Führungskräfte und Verantwortungsträger im öffentlichen Sektor. Die AutorInnen sind erfahrene PraktikerInnen aus der Kommunal-, Landes- und Bundes-Verwaltung sowie BeraterInnen und WissenschaftlerInnen. Sie teilen ihre Expertise, formulieren Empfehlungen, bieten Praxisleitfäden und geben Orientierung für eine erfolgreiche Öffentliche Verwaltung in der Zukunft. Das Themenspektrum spannt sich über die neuesten Herausforderungen in der Digitalen Verwaltung und Organisations- und Prozessthemen bis hin zu Führung und Leadership.

Weitere Bände in der Reihe <http://www.springer.com/series/16438>

Christina Winners

Fit für den digitalen Wandel in Kommunen

Praxisratgeber für Personaler,
Digitalisierungsverantwortliche
und Führungskräfte



Springer Gabler

Christina Winners
Essen, Deutschland

ISSN 2662-5202

ISSN 2662-5210 (electronic)

Edition Innovative Verwaltung

ISBN 978-3-658-28490-9

ISBN 978-3-658-28497-8 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-28497-8>

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

Springer Gabler

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2020

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Springer Gabler ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Inhaltsverzeichnis

1	Digitalisierung – und warum sie so wichtig ist.	1
	Literatur	3
2	Grundlegende Veränderungen infolge der Digitalisierung.	5
2.1	Trend 1: Anpassung an die Bedürfnisse der Verwaltungsumwelt. . . .	5
2.2	Trend 2: Aufbau digitaler Leistungen, Prozesse und Strukturen	7
2.3	Trend 3: Veränderung der Kommunikation.	10
2.4	Trend 4: Mobiles Arbeiten	11
2.5	Trend 5: Wandel der Verwaltungskultur und des Mindsets.	12
	Literatur	15
3	Konsequenzen für die Anforderungen an Führungskräfte.	17
3.1	Anforderung 1: Digitale Kompetenz.	17
3.2	Anforderung 2: Transformationale Führung.	18
3.3	Anforderung 3: Führung auf Distanz	23
	Literatur	38
4	Überlegungen zur Ausgestaltung von Personalentwicklungsprogrammen.	39
4.1	Change Management als Grundlage der Personalentwicklung.	41
4.1.1	Die 7 Phasen der Veränderung	42
4.1.2	Empfehlungen für das Change Management	45
4.1.3	Berücksichtigung der Verwaltungskultur	51
4.1.4	Aufbau eines stimmigen Kommunikationskonzepts	56
4.1.5	Die Rolle des Personalmanagements	61

4.2	Bausteine der Personalentwicklung	61
4.2.1	Baustein 1: Entscheidung über die Zusammenstellung Projektteam.....	62
4.2.2	Baustein 2: Workshop(s) Projektteam Digitalisierung.....	62
4.2.3	Baustein 3: Entwicklung einer Digitalvision	63
4.2.4	Baustein 4: Einrichtung digitaler Lotsen	64
4.2.5	Baustein 5: Auseinandersetzung mit der eigenen Verwaltungskultur.....	64
4.2.6	Baustein 6: Auseinandersetzung mit Change Management	68
4.2.7	Baustein 7: Erarbeitung eines Kommunikationskonzepts ...	68
4.2.8	Baustein 8: Erarbeitung von Unterstützungsplattformen	70
4.2.9	Baustein 9: Handbuch mobile Führung	87
4.2.10	Baustein 10: Begleitung durch externe Change Manager ...	89
4.2.11	Baustein 11: Verwaltungsweite, gemeinsame Aktivitäten ...	89
4.2.12	Baustein 12: Frühzeitige Qualifizierung bei Stellenabbau...	91
	Literatur	91
5	Ergänzende Überlegungen zur Personalentwicklung	95
	Literatur	99
6	Stimmen aus der Praxis – die Interviews	101
7	Nachbetrachtungen.....	139
	Literatur.....	141

Abkürzungsverzeichnis

BGM	Betriebliches Gesundheitsmanagement
BIP	Bochumer Inventar zur berufsbezogenen Persönlichkeitsbeschreibung
Bspw.	beispielsweise
Cc	Carbon copy, in Kopie
CDO	Chief Digital Officer
D. h.	das heißt
Etc.	et cetera
Ggf.	gegebenenfalls
IT	Informationstechnik
KGST	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KRZN	Kommunales Rechenzentrum
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
u. a.	unter anderem
u. Ä.	und Ähnliches
u.s.w.	und so weiter
u. U.	unter Umständen
vgl.	vergleiche
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil

Digitalisierung – und warum sie so wichtig ist

1

Digitalisierung lässt sich in zweierlei Hinsicht verstehen.

In einem rein technischen Verständnis versteht man unter Digitalisierung die Aufbereitung von Informationen zur Verarbeitung oder Speicherung in einem digitaltechnischen System (Petry 2016, S. 22). Mobile Geräte, wie z. B. Notebooks und Smartphones, ermöglichen es, ortsunabhängig auf Informationen zuzugreifen und sämtliche Akteure der Wertschöpfungskette miteinander zu vernetzen. Mehr noch – intelligente Maschinen kommunizieren ohne die Hilfe des Menschen miteinander, ein Trend, der sich künftig noch verstärken wird (Arbeit 4.0 2018). In diesem engen technischen Verständnis bedeutet Digitalisierung „nur“, dass sich wesentliche Abläufe am Arbeitsplatz „digital“ vollziehen, dass also beispielsweise kein Papier-Archiv vorhanden ist (Interview 7). Alle Informationen werden auf Datenträgern gespeichert und klassische Komponenten des E-Governments kommen zum Einsatz, wie Dokumentenmanagementsysteme oder E-Payment (Interview 9).

In einem erweiterten Verständnis geht es um mehr als um den Einsatz von Technologien. Digitalisierung beschreibt hier den gesamten Transformationsprozess, den die Lebens- und Arbeitswelten infolge der neuen technologischen Möglichkeiten durchlaufen (Interview 2). Durch die zunehmende Vernetzung werden neue Formen der Gemeinschaft, des Zusammenarbeitens und des Wirtschaftens möglich. Ausdruck dieser Entwicklung sind z. B. Plattformen zur Vernetzung nachbarschaftlicher Aktivitäten, Sharing-Dienste zum Teilen und gemeinsamen Bearbeiten von Dokumenten oder Streaming-Dienste für Musik (Groß und Krellmann 2017a, S. 4).

In der Unternehmenswelt betrifft der Trend zur Vernetzung einerseits Unternehmen der Privatwirtschaft. Sie erleben einen tief greifenden Wandel ihrer etablierten Managementpraktiken in der VUCA-Umwelt (Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity), einer Umwelt, die sich durch Unbeständigkeit, Unsicherheit, Komplexität und Vieldeutigkeit auszeichnet. So sagt Jeff Immelt, Vorstandsvorsitzende von General Electric: „Ich dachte es ginge um Technik Ich hatte unrecht Wir mussten ganz viel im Unternehmen verändern ... es betrifft alles, was wir tun“ (Petry 2016, S. 22). Andererseits bringt die Vernetzung spürbare Veränderungen für die Kommunen und ihre Verwaltungen mit sich. Sie können durch neue Informationstechnologien nicht nur unterstützt werden. Sie lassen sich auch neu gestalten. Die Zahl der möglichen Anwendungsgebiete ist dabei groß.

So eröffnen beispielsweise Car- und Bike-Sharing-Angebote die Möglichkeit, die Verkehrs- und Parksituation in Städten zu entspannen; spezielle Apps informieren über Wartezeiten in Bürgerbüros oder empfehlen Sehenswürdigkeiten für Touristen. Ländliche Kommunen, die ins Hintertreffen geraten, lassen sich durch digitale Nachbarschaftshilfe, Telemedizin oder die Online-Abwicklung von Verwaltungsleistungen beleben (Opiela und Thapa 2019). Digitale Foren können älteren Menschen helfen, nicht so schnell zu vereinsamen (Interview 1). Intelligente Infrastrukturen schließlich ermöglichen neue Wege im Bereich der Energieversorgung oder des autonomen Fahrens und Business Intelligence Systeme erlauben zuverlässige Vorhersagen von kommunalen Haushaltsspositionen (Interview 3). In der Digitalisierung liegt damit die große Chance, die Lebens- und Standortqualität, den Bürgerservice und die Wirtschaftlichkeit kommunalen Handelns für die Gemeinschaft vor Ort wesentlich zu verbessern. „Smart Cities“ können aufgebaut werden, die der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und den globalen Nachhaltigkeitszielen der Agenda 2030 der Vereinten Nationen entsprechen (Groß und Krellmann 2017a, S. 4 sowie Nachhaltigkeitsrat 2017).

Die neuen Möglichkeiten führen zwangsläufig zu neuen Fragen. Für viele von ihnen haben Kommunen bislang keine Antwort. So ist z. B. nach wie vor ungeklärt, wie der Datenschutz bei der zunehmenden Technisierung gewährleistet werden kann (Interview 7 und Interview 8). Wie lässt sich die wachsende Abhängigkeit von großen IT-Unternehmen verhindern (Interview 9)? Was können Verwaltungen tun, wenn Privatunternehmen durch die massenweise Ansammlung von User-Daten zu mächtig und unkontrollierbar für die Gesellschaft und den Rechtsstaat werden (Interview 1)? Kommunen müssen mittelfristig zudem über grundlegende Maßnahmenpakete nachdenken, für den Fall, dass die Menschen ihres Einzugsgebiets durch Automatisierung großflächig ihren Arbeitsplatz verlieren (Interview 9). Und sie halten im Idealfall eine bewusste Antwort für die Frage bereit, ob die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Hauses ihre Unabhängigkeit und ihr selbstständiges

Denken teilweise an Maschinen abtreten sollen. Ist es vertretbar, dass sie Entscheidungen aufgrund von Algorithmen treffen, die sie nicht genau verstehen oder erklären können (Interview 8 und Interview 9)?

Angesichts der vielen Chancen, Risiken und Entscheidungsmöglichkeiten ist klar, dass die Digitalisierung für die Kommunen kein einfacher, durchdachter Weg wird. Für die Verwaltungen, die in den letzten Jahren wenig Veränderung in ihrer Substanz erfahren haben, wird er besonders steinig. Ihre Umwandlung muss Schritt für Schritt gestaltet werden. Die Digitalisierung wird so zu einer grundlegenden, tief greifenden Verwaltungsreform (Groß und Krellmann 2017b, S. 3, Interview 2, Interview 5).

Literatur

- Arbeit 4.0. (2018). *Gesundes Unternehmen. Das Arbeitgebermagazin der AOK Bayern*, 1, S. 5.
- Groß, M., & Krellmann, A. (2017a). Das Ökosystem der Digitalisierung. *KGST-Denkanstöße zur Digitalen Kommune*, 1.
- Groß, M., & Krellmann, A. (2017b). Rollen in der Digitalen Kommune. *KGST-Denkanstöße zur Digitalen Kommune*, 2.
- Nachhaltigkeitsrat. (2017). Willkommen in der intelligenten Stadt. <https://www.nachhaltigkeitsrat.de/aktuelles/willkommen-in-der-intelligenten-stadt>. Zugegriffen am 15.07.2019.
- Opiela, N., & Thapa, B. (2019). Lösungen fürs Land. *Kommune*, 21(3), 8–9.
- Petry, T. (2016). Digital Leadership – Unternehmens- und Personalführung in der Digital Economy. In T. Petry (Hrsg.), *Digital Leadership: Erfolgreiches Führen in Zeiten der Digital Economy* (S. 21–83). Freiburg: Haufe.

Grundlegende Veränderungen infolge der Digitalisierung

2

Die Digitalisierung bringt für Verwaltungen fünf grundlegende Trends mit sich:

- **Trend 1: Anpassung an die Bedürfnisse der Verwaltungsumwelt**
- **Trend 2: Aufbau digitaler Leistungen, Prozesse und Strukturen**
- **Trend 3: Veränderung der Kommunikation**
- **Trend 4: Mobiles Arbeiten**
- **Trend 5: Wandel der Verwaltungskultur und des Mindsets**

2.1 Trend 1: Anpassung an die Bedürfnisse der Verwaltungsumwelt

Digitalisierte Verwaltungen können die Standortqualität ihrer Kommunen in großem Ausmaß gestalten. Sie sind in der Lage, sich schneller und klüger an die veränderten Bedürfnisse der Menschen und Unternehmen anzupassen als bislang. Bei der Gestaltung der – häufig gesetzlich vorgeschriebenen – Leistungen können die Wünsche der Nutzer in immer größeren Maße berücksichtigt und freiwillige Leistungen der Verwaltungen den Erfordernissen des Marktes und der Kunden entsprochen werden (Servicegedanke, Groß 2016). Die Vernetzung von Daten unterschiedlicher Ämter bietet beispielsweise die Möglichkeit, intelligente Armutsbekämpfung vor Ort zu betreiben oder Dienstleistungen bei der Gestaltung öffentlicher Räume

so zu verknüpfen, dass ältere Menschen in ihren Wohnungen bleiben können (Interview 1). Herausforderungen, wie der demografische Wandel, soziale Spaltung, Investitionen in die Daseinsfürsorge und die Wettbewerbsfähigkeit können ganzheitlich in den Blick genommen und integriert angegangen werden (Interview 5). Auch Ausnahmesituationen, wie Katastropheneinsätze und Flüchtlingswellen, lassen sich mit Hilfe vernetzter Daten leichter bewältigen. Verwaltungen reagieren damit agil auf VUCA-Verwaltungsumwelten, selbst wenn sie nicht die gleiche Flexibilität und Geschwindigkeit erreichen wie Unternehmen der Privatwirtschaft.

Die Tendenz der Verwaltungen, sich stärker an ihre Umwelt anzupassen, zeigt sich bereits in moderierten Bürgerbeteiligungsprozessen, die in den letzten Jahren zugenommen haben; mit der Digitalisierung bietet sich die Chance, die Menschen noch weitergehend am Geschehen in ihrer Kommune teilhaben zu lassen. Dies kann beispielsweise durch Rückmeldungen der Bürgerinnen und Bürger auf spezielle Themen und Ereignisse in „Echtzeit“ geschehen. Bei aller Beschleunigung sollte dabei nicht vergessen werden, auch die Menschen mitzunehmen, die keinen oder nur bedingten Zugang zur Technik haben, weil dieser physisch nicht vorhanden oder (finanziell) nicht erreichbar ist (Interview 2). Erzeugen und nutzen Verwaltungen mit der neuen Teilhabe große Datenmengen, müssen sie sich darüber hinaus die Frage stellen, nach welchen Kriterien sie diese Daten aufbereiten, der Politik zur Verfügung stellen und das Erfahrungswissen der Menschen vor Ort einfließen lassen können (Interview 3).

Über die Bürgerorientierung hinaus nähern sich Verwaltungen auch bei der Personalakquise ihrer Umwelt an. Der Arbeitsmarkt ist vom demografischen Wandel und Fachkräftemangel geprägt. Wie die privatwirtschaftlichen Unternehmen sind Verwaltungen deshalb gezwungen, den Bedürfnissen der potenziellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zunehmend Rechnung zu tragen (Employer Branding). Dies tun sie, indem sie einerseits aktiv auf den Bewerbermarkt zugehen (Besuch von Ausbildungsbörsen, Beauftragung von Headhuntern usw.). Andererseits führen sie Online-Bewerbungsverfahren ein und eröffnen so einen zeitgemäßen, imageförderlichen Zugang für externe Bewerberinnen und Bewerber (wie es gerade bei den Jüngeren unerlässlich ist). Sind die neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einmal eingestellt, machen die Verwaltungen für sie vor Ort immer mehr „möglich“, um sie ans Haus zu binden (Flexible Arbeitszeiten, Home-Office, Vereinbarkeit von Beruf und Familie etc.). Erste Grundsteine für eine moderne Verwaltungskultur sind damit gelegt. Sie sind auch dringend nötig, wollen Verwaltungen dem teilweise eklatanten Bewerbermangel entgegenreten. Insbesondere die hart umkämpften, zahlenmäßig stark einzustellenden Jahrgänge der Ge-

nerationen Y und Z stellen andere Erwartungen an ihre Arbeit, an den Arbeitgeber und die Unternehmenskultur. Mehr noch als ihre Vorgenerationen wollen sie stärker beteiligt werden, produktiv sein, Freiraum für selbstständiges Denken erfahren und gleichzeitig weniger arbeiten (Gloger 2016, S. 22 sowie Hurrelmann 2018, S. 77). Wird diesen Erwartungen nicht in geeigneter Weise entsprochen, kann sich die Bewerbersituation leicht zu einem „Post and Pray“ entwickeln („Schreibe eine Stelle aus und bete, dass sich Bewerber melden“, KGSt-Infotag 2019).

2.2 Trend 2: Aufbau digitaler Leistungen, Prozesse und Strukturen

Im Zuge der Digitalisierung verändern sich auch die **Schnittstellen zwischen Bürgerinnen, Bürgern, Unternehmen und ihren Verwaltungen**. Die Rahmenbedingungen für diesen Wandel sind gut. Das Online-Zugangs-Gesetz (OZG) in Verbindung mit dem E-Government-Gesetz zwingen Kommunen dazu, ihre vielfältigen Leistungen und Produkte in digitaler Form bereitzustellen. Anstelle von stationären vor-Ort-Angeboten („Mitarbeiter im Bürgerbüro“) sollen digitale Lösungen erarbeitet werden, damit die Nutzer möglichst viele Leistungen von zuhause oder unterwegs mit wenigen Klicks in Anspruch nehmen können. Ein Formular, das online ausgefüllt und anschließend ausgedruckt an die Verwaltung geschickt werden muss, ist dabei nicht ausreichend (Interview 9). Stattdessen werden Prozesse digitalisiert und an deren Ende Multikanalzugänge eröffnet, vor allem für die mobilen Endgeräte der Bürgerinnen und Bürger. Personalausweise lassen sich künftig also idealerweise über das Smartphone beantragen. Gleichzeitig sollen wiederholende und standardisierte Prozessschritte automatisiert (zum Beispiel die Bearbeitung von Beihilfeanträgen), mehrfache Dateneingaben vermieden und Verwaltungsdienstleistungen antragslos (proaktiv) bereitgestellt werden. Der Zugang für die Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen zu Verwaltungsleistungen wird auf diese Weise schneller, serviceorientierter und einfacher, gerade auch für ältere oder behinderte Menschen (Interview 3 und Interview 5). Wartezeiten können vermindert und Dienstleistungen auch außerhalb der Öffnungszeiten ermöglicht werden; lästige, aufwendig auszufüllende und fehleranfällige Formblätter entfallen (Interview 1 und Interview 9).

Unter dem Druck der Gesetze sind Verwaltungen gezwungen, die analogen **Arbeitsabläufe**, die hinter ihren Leistungen und Produkten liegen, systematisch und flächendeckend zu untersuchen. Die Analysen gehen dabei weit über die anlassbezogenen Organisationsuntersuchungen hinaus, wie sie für weite Teile der Verwaltung derzeit typisch sein dürften. Nach ihrer Bestandsaufnahme und Analyse werden die mehrere tausend umfassenden Abläufe optimiert und anschließend technisch umgewandelt. Die Digitalisierung bringt demnach ein ausgeprägtes Prozessmanagement mit sich, das die Kommunen vor eine große Herausforderung stellt (Interview 1 und Interview 2). Im Ergebnis entstehen (fast) medienbruchfreie und effiziente Systeme, mit denen Einsparungen im administrativen Massengeschäft erzielt und Kundenströme reduziert oder gar aufgehoben werden können. Die Kapazitäten, die auf diese Weise „freigeschaufelt“ sind, lassen sich für verstärkte Beratungsleistungen am Kunden bzw. andere freiwillige Leistungen nutzen (Interview 1, Interview 3 und Interview 6). Denkbar ist es auch, sie für den Abbau von Stellen zu nutzen oder für die Möglichkeit, dem demografischen Wandel und den damit verbundenen Personalabgängen entgegenzuwirken. Allerdings ist auch klar, dass mit der Digitalisierung nicht nur Einsparungen verbunden sind. Durch Investitionen (in Beratungsleistungen, Personalkapazitäten zum Anschieben der Digitalisierung und Technik, Interview 4) sind auch steigende Kosten zu erwarten.

Bei aller Technisierung wird der persönliche Kundenkontakt (noch) nicht gänzlich abgebaut; er wird über moderne Zugangswege lediglich vereinfacht, auf den digitalen Kanal verlagert und damit barrierefreier (Interview 8). Im Zuge dieser Entwicklung sind weniger Bürgerinnen und Bürger vor Ort zu erwarten. Insofern ist davon auszugehen, dass sich der Druck für die Belegschaft in publikumsintensiven Bereichen reduziert (Wilken 2017, S. 25 sowie Groß und Krellmann 2017a, S. 4). Klar ist dabei allerdings auch, dass sich diese Auswirkungen in unterschiedlichem Maß und in unterschiedlicher Geschwindigkeit zeigen. So werden Bereiche wie Bürgerbüros oder Job Center (sofern Kommunen für diese optiert haben) aller Voraussicht nach deutlichere und schnellere Veränderungen erleben als beispielsweise Bereiche wie die Forstwirtschaft.

Die Digitalisierung bringt jedoch nicht nur die Umstellung der analogen Produkte und Prozesse mit sich, die Computerisierung von Papierakten miteinbegriffen (Digitale Akte). Sie bedingt auch eine Veränderung der **Aufbauorganisation** (Structure follows strategy). Organisationseinheiten, wie z. B. Bürgerbüros und Stadtbibliotheken, können zu Service- und Begegnungsstätten umgebaut werden, große Hierarchien lassen sich verschlanken. Zudem werden neue Rollen eingerich-