



Kompetenzen für die Anwendung der Arbeitsweisen und Methoden der OZG-Digitalisierungslabore

Open Public Administration Commons

Working Papers

2021 - 002020

Open Public Administration Commons (OPAS) am Lehrstuhl von Prof. Dr. Ines Mergel: Auf der OPAS-Plattform des Lehrstuhls von Frau Prof. Dr. Ines Mergel werden Zusammenfassungen wissenschaftlicher Arbeiten veröffentlicht, um die Ergebnisse dieser Arbeiten einer interessierten, fachkundigen Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Editorial: Prof. Dr. Ines Mergel | Lehrstuhl für Public Administration | Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaften | Universität Konstanz | Universitätsstr. 10 | Konstanz, Deutschland

Kontakt-E-Mail: openPA@uni-konstanz.de

AutorInnen



Prof. Dr. Ines Mergel

Professorin für Digital Governance

Leiterin Digital Governance Lab

Universität Konstanz

Kontakt: ines.mergel@uni-konstanz.de



Almire Brahimi, M.A.

Lehrstuhl für Public Administration – Digital Governance

Universität Konstanz

Kontakt: almire.brahimi@uni-konstanz.de



Stefanie Hecht, M.Sc.

Datenbasierte Geschäftsmodellinnovationen, Weizenbaum Institut /
Universität der Künste Berlin

Digital Public Services, Fraunhofer-Institut FOKUS

Kontakt: stefanie.hecht@fokus.fraunhofer.de

Vorgeschlagene Zitierung

Mergel, Ines, Brahimi, Almire, Hecht, Stefanie (2021). Kompetenzen für die Anwendung der Arbeitsweisen und Methoden der OZG-Digitalisierungslabore. *Universität Konstanz OPAS-Plattform Serie*. Nr. 002020: <https://www.polver.uni-konstanz.de/mergel/>

Kompetenzen für die Anwendung der Arbeitsweisen und Methoden der OZG-Digitalisierungslabore

Kurzzusammenfassung

Als Begleitforschung zum eGovernment Campus des IT-Planungsrats haben wir analysiert, welche Arbeitsweisen und Methoden in den OZG-Digitalisierungslaboren angewendet werden und daraus abgeleitet, welche Kompetenzen zur Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung notwendig sind. Dazu haben wir im Zeitraum November 2020 bis Februar 2021 insgesamt 20 Expert:inneninterviews mit Beteiligten der OZG-Digitalisierungslabore geführt. Die vorliegenden Ergebnisse haben wir basierend auf theoretischen Vorarbeiten des ebenfalls vom IT-Planungsrat geförderten Projekts „Qualifica Digitalis“ analysiert. Anhand der empirischen Evidenz aus den OZG-Digitalisierungslaboren zeigen wir, welche Kompetenzen und Arbeitsweisen Mitarbeiter:innen der öffentlichen Verwaltung in Experimentierräumen dieser Art aufbauen.

Wir nehmen zunächst eine Einordnung in den theoretischen und praktischen Kontext vor. Im Anschluss gehen wir auf zwei Kompetenzgruppen ein, die wir aus den Experteninterviews ableiten konnten: 1) technologiebezogene Kompetenzen und 2) übergreifende Kompetenzen. Unsere Ergebnisse zeigen, dass die für die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung benötigten Kompetenzen über rein technische Kompetenzen hinausgehen: insbesondere den übergreifenden Kompetenzen kommt für den Transformationsprozess eine besondere Bedeutung zu.

Einbettung in den Kontext

Die Digitalisierung der Verwaltungsprozesse und öffentlichen Dienstleistungen erfolgt in Deutschland in einem umfassenden Reformprozess (Mergel, 2021): Um den Zugang zu Verwaltungsleistungen zu verbessern, hat sich die deutsche Verwaltung mit dem Onlinezugangsgesetz (OZG) dazu verpflichtet, bis Ende 2022 insgesamt 575 analoge Prozesse und Leistungen zu digitalisieren. Aufgrund ihrer thematischen Bandbreite sind die 575 Leistungen in 14 Themenfelder eingeteilt, die jeweils von einem Tandem, bestehend aus Bund und Land, gesteuert werden. Besonders wichtige Leistungen werden in 50 Digitalisierungslaboren entwickelt (Fleischer & Carstens, 2021). Die Labore zeichnen sich durch ein agiles Vorgehen aus; dort kommen multidisziplinäre Teams zusammen, die gemeinsam und iterativ digitale Lösungen erarbeiten. Zudem wird durch eine Einbindung der Nutzer:innen sichergestellt, dass ihre Bedürfnisse bei der Entwicklung der Lösung im Zentrum der Entwicklung stehen (BMI, 2019).

Betrachtet man Labore dieser Art im internationalen Vergleich, so gibt es unterschiedliche Beweggründe dafür, Laborumgebungen innerhalb der öffentlichen Verwaltung einzurichten. Einer der häufigsten Gründe bezieht sich auf die Erarbeitung von digitalen Lösungen für Bürger:innen. Charakteristisch für Labore ist, dass sie sich außerhalb der bestehenden Verwaltungsorganisation befinden, aber durch die Verwaltung finanziert werden (Timeus & Gascó, 2018). Sie dienen als Experimentierräume, in denen Arbeitsweisen und Lösungen mit dem Ziel erprobt werden, sie später in die Routinen der öffentlichen Verwaltung aufzunehmen (Tönurist et al., 2017). Die Laborumgebung steht demnach in einem Spannungsverhältnis zur

bestehenden Verwaltungsorganisation. Bestimmte Prinzipien der öffentlichen Verwaltung, wie das Hierarchieprinzip und die feste Zuständigkeit, erweisen sich außerhalb der Laborumgebungen als Hindernisse, die beispielsweise eine agile Zusammenarbeit, in der eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe erfolgen soll, erschweren.

In der Literatur zur Digitalisierung der Verwaltung lassen sich unterschiedliche Kategorisierungen und Klassifizierungen zu benötigten Kompetenzen der Beschäftigten finden. Man unterscheidet etwa zwischen digitaler Adaptivität, digitaler Gewandtheit und digitalen Kompetenzen. Digitale Adaptivität und digitale Gewandtheit hängen eng mit der Nutzung von Technologie zusammen (Briggs & MaKiCe, 2012). Digitale Kompetenzen hingegen hängen eng zusammen mit dem Konzept des lebenslangen Lernens und umfassen auch übergreifende Kompetenzen wie beispielsweise Einstellungen und unternehmerische Kompetenzen (Distel et al., 2019).

In der Praxis schreitet die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung mit der Umsetzung des OZG voran. Einige aktuelle Vorhaben der öffentlichen Verwaltung zielen in diesem Zusammenhang darauf ab, die digitalen Kompetenzen der Verwaltungsmitarbeiter:innen zu definieren (Schmeling & Bruns, 2020) und zu stärken (eGov-Campus, KommunalCampus angesiedelt bei der Metropolregion Rhein-Neckar, Digitalakademien des Bundes und der Länder). Mit Blick auf die OZG-Digitalisierungslabore lässt sich beobachten, dass diese im Rahmen der OZG-Umsetzung vor allem eingesetzt worden sind, um die Bereitstellung besonders wichtiger digitaler Leistungen zu fördern (BMI, 2019).

Gleichzeitig werden in den Laboren aktiv neue Arbeitsweisen und Methoden angewendet, die bisher in der öffentlichen Verwaltung nicht vorgekommen sind und deshalb von den teilnehmenden Verwaltungsmitarbeiter:innen bestimmte Kompetenzen erfordern. Es stellt sich daher die Frage, welche Kompetenzen für die Anwendung der Methoden in den Digitalisierungslaboren benötigt werden und wie die dort aufgebauten Kompetenzen nachhaltig in die öffentliche Verwaltung getragen werden können.

Methodik

Im Rahmen einer qualitativen Studie hat das Projektteam im Zeitraum November 2020 bis Februar 2021 insgesamt 20 Expert:inneninterviews mit Beteiligten aus den OZG-Digitalisierungslabore entlang von 13 (von insgesamt 14) OZG-Themenfeldern durchgeführt. Dabei repräsentierten die 20 Interviewpartner:innen eine Bandbreite an fachlichen Hintergründen und methodischen Perspektiven bezogen auf die Arbeit in den Digitalisierungslaboren. Die Interviews wurden transkribiert und anschließend mittels eines zweistufigen Kodierverfahrens ausgewertet (Saldana, 2016). Die von Qualifica Digitalis erarbeitete Kompetenzliste sowie den Deutschen Qualifikationsrahmen (DQR) haben wir zunächst im Rahmen der theoretischen Kodierungsliste berücksichtigt und dann weitere Kompetenzen induktiv ermittelt.

Ergebnisse der Arbeit

Arbeitsweisen

Die Digitalisierungslabore haben eine Vorbildfunktion für eine agile und iterative Arbeitsweise. Die Teams sollen sich dabei möglichst interdisziplinär zusammensetzen (BMI, 2019). Die im Kontext der Digitalisierungslabore durchgeführten Workshops z.B. Design-Thinking-Workshops wurden professionell durch externe Dienstleister und Digitalisierungsberatungen in Form von bspw. Jinit[Aktiengesellschaft für digitale Kommunikation oder McKinsey & Company strukturiert und moderiert. Neben den Dienstleistern und Digitalisierungsberater:innen werden zu den Workshops Teilnehmer:innen der Fachseite, z.B. auf Rechtsetzungs- und Vollzugsebene, eingeladen. In der Regel werden zunächst Nutzerinterviews mit den potenziellen Antragsteller:innen und Unternehmen durchgeführt. Das jederzeit greifbare Feedback durch tatsächliche Nutzer:innen wird als äußerst positiv von den Interviewten aufgenommen, da die eigene Dienstleistung durch die konkrete Nutzerbrille gesehen werden konnte und so die Nutzerbedürfnisse aufgenommen werden können. Gleichzeitig entstand nach einer anfänglichen Hemmschwelle auch auf Seiten der geladenen Nutzer:innen ein positiver Teilhabe-Effekt.

Im nächsten Schritt werden aus diesen Nutzerinterviews User Journeys geniert, die den Weg nachvollziehen, die die Nutzer:innen einer Dienstleistung gehen müssen, um beispielsweise einen Antrag erfolgreich einzureichen. In der User Journey wird die gesamte Nutzerreise entlang aller Touchpoints (Kontaktpunkte) mit einem Produkt oder einer Dienstleistung abgebildet. Hier werden Schmerzpunkte identifiziert, die in einem digitalen Prozess zukünftig vermieden werden sollten. Das Ziel ist es einen nutzerfreundlichen Prozess zu gestalten, um in einem zweiten Schritt Klickprototypen abzuleiten, die durch die Dienstleister und Digitalisierungsberater:innen zeitnah umgesetzt wurden. Dabei ist ein Zielprozess erwartungsgemäß mitunter nicht immer konform mit den geltenden Regulierungen und Vorgaben, so dass es für die erfolgreiche Umsetzung notwendig ist Gesetze und Vorgaben anzupassen.

Als Endprodukt entsteht ein Minimum Viable Product (MVP), eine Minimallösung, die mit den Nutzer:innen erneut erprobt wird. Die Mehrheit der Interviewten ist mit diesen genannten Begrifflichkeiten, Methoden und Arbeitsweisen im Digitalisierungslabor zum ersten Mal in Berührung gekommen. Der Spagat zwischen gleichzeitigem Arbeiten und Lernen muss hier regelmäßig austariert werden. Vereinzelt Gruppen kapselten sich ab, wenn das vergleichsweise experimentelle Arbeitsumfeld nicht ihrem beruflichen Lebensalltag entsprach. Kreative und experimentelle Formate wie Design-Thinking-Workshops leben vom freien, divergierenden und konvergierenden Explorieren in zeitlich begrenzten Räumen. Diese Praxis trifft auf einen Arbeitsalltag in der öffentlichen Verwaltung, der mitunter durch starre Hierarchien und Silodenken geprägt ist. Die Interviewten schilderten, dass es anfänglich einigen Mitarbeitenden nicht leicht fiel die Lust am Protokollieren und Formalisieren Einhalt zu bieten; es aber auch als Chance oder Anregung für einen Wandel der Arbeitskultur aufgefasst wurde.

Einige Interviewte bemängeln den fehlenden oder unzureichenden Austausch und gemeinsame Reflektionen zwischen den Digitalisierungslaboren. Zum einen ist dies kaum formalisiert und zum anderen unterscheiden sich die Dienstleister und Digitalisierungsberater:innen zuweilen in der Ausgestaltung der Digitalisierungslabore. Es ist dann von Vorteil, wenn die Mitarbeitenden Kolleg:innen kennen, die bereits beim gleichen Dienstleister an einem Digitalisierungslabor teilgenommen haben, um Synergien herzustellen. Zudem bleibt es für die

Interviewten unklar, wie die Arbeitsweisen und Methoden nachhaltig auch an ihrem Dienstort verankert werden können.

In Abbildung 1. sind die beschriebenen Methoden als Auswahl zusammengefasst.



Abbildung 1: Auswahl der Methoden der OZG-Digitalisierungslabore (Quelle: eigene Zusammenstellung der Autorinnen basierend auf BMI (2019))

Kompetenzen

Die Ergebnisse unserer Studie zeigen, dass sich die für die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung benötigten Kompetenzen nicht nur auf reine technologische Kompetenzen beziehen. Wir haben zwei Kompetenzgruppen identifiziert: 1) technologiebezogene Kompetenzen und 2) übergreifende Kompetenzen.

a) Technologiebezogene Kompetenzen

Auf der *persönlichen Kompetenzebene* zeigen die Ergebnisse, dass es vielfach auf das sogenannte digitale Mindset ankommt. Dies beschreibt eine Grundhaltung und Offenheit gegenüber Digitalisierung mit dem Verständnis, dass in der digitalen Ära alle Leistungen der öffentlichen Verwaltung vorrangig digital angeboten werden müssen. Besonders **Führungskräfte** nehmen dabei die Rolle ein, das digitale Mindset in ihren Teams vorzuleben und den Raum dafür zu schaffen, dass dies seitens der Mitarbeiter:innen mitgetragen wird.

Darüber hinaus ist aus Sicht der Verwaltungsmitarbeiter:innen eine Sprachkompetenz und Ausdrucksweise im Bezug mit der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung notwendig. In multidisziplinär zusammengesetzten Teams, wie sie im Digitalisierungskontext häufig zu beobachten sind, kommt es darauf an, die unterschiedlichen Perspektiven kommunikativ zu berücksichtigen und ein sprachliches Einfühlungsvermögen mit Blick auf einfache Sprache mitzubringen. Dies zeigt sich etwas insbesondere dann, wenn sich Fachsprache und Berater:innensprache unterscheiden und Begriffe verwendet werden, die auf der jeweils anderen Seite nicht Teil des gängigen Sprachrepertoires sind.

Auf organisatorischer Ebene ist von den **Projektleiter:innen** innerhalb der Verwaltung die Vermittlung zwischen Fachabteilung und IT-Stelle/technischem Dienstleister notwendig. Zum einen geht es hierbei darum, beide Sprachen zu sprechen, um auf Augenhöhe kommunizieren

zu können. Des Weiteren trägt dies dazu bei, dass Potenziale und Herausforderungen frühzeitig in den Blick genommen werden können.

Auf fachlicher Kompetenzebene kommt **allen Verwaltungsmitarbeiter:innen** eine besondere Verantwortung zum Schutz der personenbezogenen Daten von Bürger:innen und ihrem eigenen Arbeitsumfeld zu. Hier wird Wissen und Kompetenz dazu benötigt, wie sie die Einschätzung von IT-Sicherheit und -Risiko in digitalen Umgebungen vornehmen können. Zudem geht es auf fachlicher Ebene auch darum, konkrete digitale Fertigkeiten wie beispielsweise die Bedienung von Standardsoftware und Videokonferenztools zur Zusammenarbeit nutzen und bedarfsgerecht einsetzen zu können. Die Interviewten zeigen auf, dass dies entlang aller Ebenen relevant ist, um in den multidisziplinären Teams zielführend zusammenzuarbeiten und interagieren zu können.

Die identifizierten technologiebezogenen Kompetenzen sind in Tabelle 1 zusammengefasst, auf die wir hier exemplarisch eingegangen sind.

Tabelle 1: Technologiebezogene Kompetenzen (Quelle: eigene Zusammenstellung der Autorinnen)

Persönliche Kompetenzen		Fachliche Kompetenzen	
Selbstständigkeit	Sozialkompetenz	Wissen	Fertigkeiten
<ul style="list-style-type: none"> Digitales Mindset 	<ul style="list-style-type: none"> Sprachkompetenz & Ausdrucksweisen Vermittlung zw. Fachabteilung und IT-Stelle 	<ul style="list-style-type: none"> Sicherheit & Risiko in digitalen Umgebungen <ul style="list-style-type: none"> Personenbezogene Daten Privatsphäre IT-Architekturen 	<ul style="list-style-type: none"> Soziotechnische Kompetenzen <ul style="list-style-type: none"> Digitale Adaptivität IT bedarfsgerecht für Fachverfahren einsetzen Eigene digitale Defizite verstehen Usability, UX/UI Design Datenkompetenz

b) Übergreifende Kompetenzen

Die Ergebnisse zeigen, dass die Interviewten übergreifende Kompetenzen für die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung häufiger nennen als technologiebezogene Kompetenzen.

Auf *persönlicher Ebene* nennen die Interviewten Innovationskompetenzen für die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. Das bedeutet, **alle Verwaltungsmitarbeiter:innen** benötigen einen Gestaltungswillen in Bezug auf innovative Lösungen. Zudem erfordert die Digitalisierung ein interdisziplinäres Verständnis von Abläufen und Prozessen, die in der zunehmenden Vernetzung von verschiedenen Akteur:innen begründet liegt. Eng damit zusammen hängt die Fähigkeit, die Perspektive von Nutzer:innen einnehmen zu können. Dabei geht es nicht um Programmierfähigkeiten, die bei den technologiebezogenen Kompetenzen angesiedelt sind, sondern um die Empathie und die Fähigkeit Nutzer:innenbedürfnisse in die Gestaltung der Prozesse und Dienstleistungen einzubeziehen.

Auf fachlicher Seite ist es für die Interviewten wichtig, den rechtlichen Rahmen sowie den politisch-administrativen Kontext in Bezug auf das jeweilige Arbeitsfeld zu kennen. Um die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung mitgestalten zu können, müssen die Verwaltungsmitarbeiter:innen Veränderungsprozesse verstehen und auf ihren eigenen Kontext übertragen können (Transformationskompetenz). Dies wird vor allem dann deutlich, wenn die Mitarbeiter:innen aus der Laborumgebungen wieder in ihre eigenen Arbeitsumfelder an ihrem Dienstort zurückkehren, um von dort aus Veränderungsprozesse anzustoßen oder weiter zu begleiten.

In Tabelle 2 sind die übergreifenden Kompetenzen für die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung zusammengefasst:

Tabelle 2: Übergreifende Kompetenzen (Quelle: eigene Zusammenstellung der Autorinnen)

Persönliche Kompetenzen		Fachliche Kompetenzen	
Selbstständigkeit	Sozialkompetenz	Wissen	Fertigkeiten
<ul style="list-style-type: none"> • Selbstmanagement, Selbstorganisationsfähigkeiten • Innovationskompetenz 	<ul style="list-style-type: none"> • Führungskompetenz • Interdisziplinäres Verständnis • Nutzer:innenperspektive, Barrierefreiheit 	<ul style="list-style-type: none"> • Politisch-administrative Kenntnisse • Rechtliche Vorgaben • Geschäftsprozessmanagement, Prozessdenken • Unternehmerisches Denken 	<ul style="list-style-type: none"> • Transformationskompetenz • Problemlösungskompetenz • Managementtechniken • Gestaltungen von Organisationen

Zusammenfassend haben wir herausgearbeitet, dass die Arbeitsweisen und Methoden der OZG-Digitalisierungslabore für die Teilnehmenden angewendet werden, um administrative Prozesse und Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung zu digitalisieren. Um eine produktive Teilhabe der Partner zu ermöglichen, mussten sich die Interviewten neue Kompetenzen in Form von Wissen und Fähigkeiten zulegen. Es bleibt zu diesem Zeitpunkt unklar, wie diese Kompetenzen zur Digitalisierung der Verwaltung auch an den Dienstort außerhalb der OZG-Digitalisierungslabore transferiert werden kann.

Bibliographie

- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hg.) (2019). Leitfaden zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates, Berlin.
- Fleischer, J., & Carstens, N. (2021). Policy labs as arenas for boundary spanning: inside the digital transformation in Germany. *Public Management Review*, 1-18.
- Distel, B., Ogonek, N., & Becker, J. (2019). eGovernment Competences revisited—A Literature Review on necessary Competences in a Digitalized Public Sector.
- Mergel, I. (2021). Digital Transformation of the German State. In *Public Administration in Germany* (pp. 331-355). Palgrave Macmillan, Cham.
- Ogonek, N., Gorbacheva, E., Räckers, M., Becker, J., Krimmer, R., Broucker, B., & Cromptvoets, J. (2016). Towards efficient egovernment: identifying important competencies for egovernment in european public administrations. *Electronic Government and Electronic Participation. Proceedings of IFIP EGOV*, 155-162.
- Schmeling, J., & Bruns, L. (2020). Qualifica Digitalis Metastudie: Kompetenzen, Perspektiven und Lernmethoden im digitalisierten öffentlichen Sektor. Verfügbar unter https://qualifica-digitalis.de/wp-content/uploads/QD_Metastudie_20201005_barrierefrei_v5.pdf [Zugriff: 16.04.2021].
- Timeus, K., & Gascó, M. (2018). Increasing innovation capacity in city governments: Do innovation labs make a difference?. *Journal of Urban Affairs*, 40(7), 992-1008.
- Tönurist, P., Kattel, R., & Lember, V. (2017). Innovation labs in the public sector: what they are and what they do? *Public Management Review*, 19(10), 1455-1479.