



VITAKO-Handreichung

Erfahrungen aus der Pandemie

Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen aus Sicht der
kommunalen IT-Dienstleister

Stand: 20. Dezember 2021

Management Summary

Diese Handreichung ist das Ergebnis der Arbeit der Projektgruppe Aufarbeitung der Erfahrungen der Pandemie. Er analysiert die Herausforderungen, mit denen öffentliche IT-Dienstleister im Laufe der COVID-19 Pandemie konfrontiert waren, fasst erste Schlussfolgerungen zusammen und gibt Handlungsempfehlungen, die zur Vorbereitung auf künftige Krisen dienen können.

Das Papier diskutiert auch Strategien für das neue Normal und beleuchtet insbesondere wie öffentliche IT-Dienstleister mobiles Arbeiten umsetzen können und wie kommunale Verwaltungen in der Digitalisierung unterstützt werden können.

Einleitung

Im März 2020 haben sich Bund und Länder auf Leitlinien zur Pandemiebekämpfung verständigt. Diese Leitlinien beinhalteten flächendeckende und umfangreiche Mobilitäts- und Kontaktbeschränkungen, die auch für kommunale Verwaltungen und öffentliche IT-Dienstleister ein rasches Umstellen auf mobiles Arbeiten erforderten.

Die lange Dauer und Wiederaufnahme der Beschränkungen – zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Handreichung befindet sich die Bundesrepublik in der vierten Welle der Pandemie – ließ keine Beschränkung auf kurzzeitige Notmaßnahmen zu, sondern erforderte ein strukturelles Anpassen von Verwaltungsprozessen. Die Herausforderungen für kommunale IT-Dienstleister umfassten:

- die Umstellung der eigenen Organisation auf zeitweise komplett mobiles Arbeiten;
- die schnelle Beschaffung einer Vielzahl von mobilen Geräten und Einrichtung der technischen Voraussetzungen für Kunden;
- die Umstellung der notwendigen Prozesse (z. B. Kommunikation, Terminvergabe, Unterschriften) zur Sicherung der Arbeitsfähigkeit der kommunalen Verwaltungen.

Der rasche Übergang zum mobilen Arbeiten hat wertvolle Einsichten in die Anpassungsfähigkeit von öffentlichen IT-Dienstleistern und kommunalen Verwaltungen an Krisensituationen geliefert, die genutzt werden sollten, um künftig besser auf Störungen vorbereitet zu sein.

Die Erfahrung der letzten zwei Jahre hat auch gezeigt, dass mobiles Arbeiten unter Nutzung digitaler Tools und Kommunikationsplattformen nicht allein eine leistungsstarke Rückfallebene bilden, sondern auch dauerhaft ein effizientes Arbeiten ermöglicht. Damit ist zu erwarten, dass die Pandemie den Trend zur Digitalisierung beschleunigen und den Stellenwert von IT-Lösungen und Dienstleistungen innerhalb der öffentlichen Verwaltung erhöhen wird.

Erfahrungen aus der Pandemie und Resilienz

Interne Perspektive

Technische und administrative Voraussetzungen

Die technischen Voraussetzungen (mobile Arbeitsgeräte und externe Zugänge) für mobiles Arbeiten waren bei öffentlichen IT-Dienstleistern meist vorhanden. Sie wurden vor der Pandemie nur eingeschränkt genutzt, konnten aber rasch aktiviert und schnell hochskaliert werden. Vorhandene Dienstvereinbarungen enthielten nicht immer die notwendigen Regelungen für mobiles Arbeiten, insbesondere bezüglich Sicherheit und Vertraulichkeit.

Prozesse

Flexible Arbeitszeiten, die bei öffentlichen IT-Dienstleistern schon üblich waren durch Installations- und Wartungsarbeiten außerhalb normaler Geschäftszeiten, bewährten sich für kurzfristige Nachfragespitzen. Cloud-basierte Anwendungen erlaubten eine rasche Unterstützung von Kunden, ohne direkt vor Ort zu sein.

Standardisierte Workflows und Dokumentation erwiesen sich als kritischer Punkt. Wo vorhanden und befolgt, erlaubten sie ein reibungsloses Zusammenarbeiten auf Distanz. Nachbesserungen waren jedoch nötig, wo spontane Meetings Kernstück der täglichen Zusammenarbeit sind.

Führen auf Distanz

Die zeitweise komplette Umstellung auf mobiles Arbeiten stellte kommunale IT-Dienstleister, wie alle Organisationen, vor Herausforderungen im Bereich der Personalführung.

- Mitarbeiter vermissen soziale Kontakte im Team. Vorhandene Videokonferenzsysteme boten eine gute Grundlage, um die Zusammenarbeit aufrecht zu erhalten. Besonders die Wertschätzung von Mitarbeiterleistungen wurde als schwierig empfunden ohne direkten Kontakt.
- Mobiles Arbeiten erforderte ein neues, mehr vertrauensbasiertes Management. Der fehlende tägliche Kontakt vergrößert die Autonomie der Mitarbeiter, auch in Entscheidungen.
- Als größte Herausforderung erwies sich die Rekrutierung und Einarbeitung neuer Mitarbeiter. Videogespräche erschweren das Einschätzen geeigneter Kandidaten. Einarbeitungsphasen waren oft vom Mitlaufen mit erfahrenen Kollegen geprägt.

Verwaltungsperspektive

Technische Voraussetzungen

Die Pandemie erforderte eine schnelle Nachrüstung von Hardware und externen Zugängen für kommunale Verwaltungen, aber auch die Bereitstellung größerer Bandbreite und Serverkapazität.

- Die Beschaffung von neuer Hardware und Lizenzen lief dort gut wo die Kommunen schon Pläne zur Ausstattung hatten und damit eine gute Übersicht des Bedarfs bestand.
- Mangelnde Koordination auf Kundenseite und fehlende Pläne führten zu einer Vielzahl kleiner Anfragen, die schwer zu koordinieren waren.
- Das Hochskalieren mobiler Lösungen funktionierte besser für Kunden, die schon mehr Elemente an den IT-Dienstleister ausgelagert hatten und damit besser in die vorhandenen Strukturen der öffentlichen IT-Dienstleister integriert waren.
- Durch die generelle Krisensituation bestand eine relativ große Flexibilität und Entgegenkommen von Softwareanbietern und Netzbetreibern, Abonnements (für Cloud-basierte Softwarepakete, Speicherkapazitäten, Videocall-Lösungen, etc.) wurden kostengünstig oder zeitweise kostenlos zur Verfügung gestellt und erlaubten eine effiziente Umstellung.
- Videokonferenztools boten eine solide Basis für Kommunikation. Da aber nicht überall Lösungen zur Verfügung standen, die regelkonform für den öffentlichen Sektor sind, wurde zum Teil improvisiert und schnell verfügbare, marktgängige Services eingesetzt.
- Kommunale Verwaltungen haben unterschiedliche Regelungen zur Verwendung privater Geräte (BYOD – bring your own device), nicht überall konnten die private IT-Ausstattung der Verwaltungsmitarbeiter zum schnellen Umstellen auf mobiles Arbeiten genutzt werden.

Prozesse

Generell bestehen große Unterschiede in der Digitalisierungsreife von Kommunen. Die Einführung von e-Akten bringt jedoch ein Umdenken, dass durch die Pandemie beschleunigt wurde.

- Die Nutzung bereits vorhandener lokaler Apps in den Verwaltungen, die den Digitalisierungsprozess vorantreiben, machten die Einrichtung von Schnittstellen schwierig.
- Die Anforderung zu raschem Handeln trug dazu bei, sehr individuelle und komplizierte Prozesse zu vereinfachen. Gute Erfahrungen bei der Umsetzung können ein Umdenken zugunsten standardisierter Prozesse beschleunigen.
- Digitale Dienstleistungen für Bürger stecken noch in Kinderschuhen, da das OZG bisher noch weitgehend nicht umgesetzt ist, aber die Kommunen haben gut improvisiert.

Handlungsempfehlungen zur Erhöhung der Resilienz

Obwohl der weitere Verlauf der Pandemie noch unklar ist, können bereits einige Schlussfolgerungen gezogen und Handlungsempfehlungen für die öffentlichen IT-Dienstleister gegeben werden, die eine bessere Vorbereitung auf künftige Störungen und Krisen ermöglichen können.

- Mobiles Arbeiten der öffentlichen IT Dienstleister lief besser als erwartet und bildet eine solide Rückfallebene zur Sicherstellung der täglichen Abläufe. Die technischen Voraussetzungen für mobiles Arbeiten sollten für alle Mitarbeiter eingerichtet sein unabhängig von den gegenwärtigen Anwesenheitsregeln.
- Gemeinsam mit den Verwaltungen sollte ein Ausstattungs- und Erneuerungsplan erstellt werden, um Hardwarebedarf besser abzuschätzen und einzuplanen.
- Mehr Fokus auf Workflows und bessere Dokumentation bringen mehr Transparenz und helfen beim Einspringen oder Übertragen von Aufgaben. Bessere Prozessbeschreibungen

und Standardisierungen sind nötig, um flexible Übernahme von Aufgaben durch Kollegen, auch unter räumlicher Trennung sicherzustellen.

- Während der Pandemie waren Softwareanbieter und Netzbetreiber kulant, viele Tools konnten ausprobiert werden und haben sich bewährt. Auf der Basis der gemachten Erfahrungen sollte ein Plan entwickelt werden, wie Angebote privater Anbieter (Software, Speicherkapazität, etc.) unter Wahrung der digitalen Souveränität in eigene Konzepte eingebunden werden können.
- Dezentrale Infrastrukturen helfen, eine verlässliche Arbeitsbasis zu gewährleisten. Um die Daseinsvorsorge zu sichern und einen Engpass von Serverkapazitäten zu vermeiden, sollten öffentliche IT-Kapazitäten geclustert werden. Auch die Anmietung von Kapazitäten bei externen Rechenzentren zur Abdeckung von Spitzen oder als Rückfallebene unter Wahrung digitaler Souveränität kann Abhilfe schaffen und Upscaling in der Zukunft noch einfacher machen.
- Die Nutzung privater Geräte kann eine zügige Umstellung auf mobiles Arbeiten erleichtern. Klare Regeln und sichere Zugangslösungen sind nötig, um private Geräte effizient einzubinden.
- Videokonferenztools waren hilfreich zur Aufrechterhaltung der operationellen Zusammenarbeit. Sicherheitsanforderungen und Zugangsrechte müssen geklärt werden, um den Austausch zu sensiblen Themen zu ermöglichen. Eine Übersicht zu verschiedenen Videokonferenzsystemen ist in der [VITAKO Handreichung Datenschutz und Videokonferenzen](#) enthalten.

Strategien für das neue Normal

Welche langfristigen Veränderungen sind zu erwarten?

Die Erfahrungen und Herausforderungen der Pandemie können nicht allein kurzfristig im Kontext von Krisenmanagement diskutiert werden. Kontaktbeschränkungen prägen in wechselnder Form seit beinahe zwei Jahren das Tagesgeschäft und die noch immer unklare Perspektive lässt das Warten auf die Rückkehr zu alten Routinen nicht zu.

Darüber hinaus haben sich einige Veränderungen bewährt und können zu einer verbesserten Effizienz und Attraktivität des öffentlichen IT-Sektors beitragen:

- Mobiles Arbeiten unter Nutzung digitaler Tools und Kommunikationsplattformen ist nicht allein eine leistungsstarke Rückfallebene, sondern kann auf längere Sicht einen sinnvollen Beitrag zu effektiverem und effizienterem Arbeiten leisten.
- Die Pandemie hat die Einsicht in die Vorteile der Digitalisierung verbessert und zu einer Beschleunigung der Einführung digitaler Prozesse geführt. Dabei sind mehrere Ansätze denkbar:
 - In der Verwaltung selbst kann die Entwicklung von der digitalen Verwaltung mit papierlosen Prozessen bis zu „data driven government“ intensiviert werden;
 - Im Schulsektor kann der Bogen von digitalen Unterrichtsmaterialien hin zu hybridem und interaktivem Lernen gespannt werden.

Wie sind öffentliche IT-Dienstleister aufgestellt?

Mobiles Arbeiten bringt neue Anforderungen an Mitarbeiterführung und Organisation, ist aber für öffentliche IT-Dienstleister gut umsetzbar. Flexible Arbeitszeiten sind bedingt durch die Wartung von IT-Systemen außerhalb der Hauptgeschäftszeit bereits üblich. Cloud-basierte Anwendungen erlauben die Unterstützung von Kunden ohne direkt vor Ort zu sein.

Die Bündelung von IT-relevantem Knowhow erlaubt die effiziente Einführung von digitalen Prozessen nach den neusten Standards und Anforderungen. Zentral entwickelte Softwarelösungen sind gut skalierbar und erlauben eine flexible Wartung sowie ein unproblematisches Hinzufügen weiterer Verwaltungen.

Was sind die Chancen und Herausforderungen?

Mit der zu erwartenden Beschleunigung der Digitalisierung ist zu erwarten, dass die Rolle und auch Verantwortung für IT- Dienstleister wachsen wird. Dies wird einhergehen mit einem steigenden Bedarf an Mitarbeitern, während es gleichzeitig schwieriger wird, qualifizierte Mitarbeiter zu finden.

Flexible Arbeitsformen haben sich während der Pandemie bewährt und an Popularität gewonnen. Diese Entwicklung bietet neue Chancen:

- Das Wegfallen des täglichen Pendelns zum Arbeitsplatz kann helfen, den Akquisebereich für Mitarbeiter zu vergrößern;
- Die bessere Vereinbarkeit von Arbeits- und Privatleben kann die Attraktivität von Arbeitgebern deutlich erhöhen;
- Mobiles Arbeiten kann durch „desk-sharing“ den Arbeitsplatzbedarf verringern und ein Wachsen des Mitarbeiterstabes von der Notwendigkeit Büroflächen zu vergrößern entkoppeln.

Mobiles Arbeiten ist aber auch eine Herausforderung für die Aufrechterhaltung sozialer Kontakte und des Zugehörigkeitsgefühls von Mitarbeitern.

Die Entwicklung von hybriden Arbeitsformen kann dazu beitragen, zugleich attraktive und auch widerstandsfähige Organisationen und Beschäftigungsmodelle zu etablieren.

Die Einschränkungen während der Pandemie haben in den kommunalen Verwaltungen ein Umdenken zu Digitalisierung und e-Akten beschleunigt. Dennoch bestehen Unterschiede in der Reife und dem Appetit der Kommunen für Digitalisierung:

- Ambitionierte Kommunen haben Pilotprojekte zur Digitalisierung interner Prozesse bereits weit vorangetrieben und maßgeschneiderte Lösungen und Prozesse entwickelt.
- Andere Kommunen, bedingt durch fehlende Erfahrung oder auch angespanntere Haushaltlagen, stehen noch am Anfang dieser Entwicklungen.

Eine Vielfalt lokaler Ansätze und Erwartungen zur Digitalisierung kann die Komplexität von IT-Lösungen und deren Bereitstellung erhöhen. Ein klarer Fokus auf Integration und Schnittstellen kann helfen, eine Zersplitterung der Lösungslandschaft zu vermeiden.

Die Erfahrungen und Lösungen aus den gestarteten Pilotprojekten können als Ausgangspunkt für künftige Standards dienen. Dabei ist es wichtig, die Vorläufer nicht zu bremsen und die Nachzügler die Möglichkeit zu bieten, sich unkompliziert in entwickelte Lösungen einzubinden.

Handlungsempfehlungen

Mobiles Arbeiten

Mobiles Arbeiten hat sich in den letzten zwei Jahren bewährt und ist für öffentliche IT-Dienstleister gut umzusetzen. Um die Vorteile zu nutzen und Herausforderungen zu meistern, wird sich die Balance – außerhalb verordneter Homeoffice-Pflicht – auf Hybridmodelle einpendeln, die es Mitarbeitern ermöglichen, auf Dauer einen Teil der Zeit ortsunabhängig zu arbeiten.

Um dies zu ermöglichen, können die folgenden Ansätze verfolgt werden:

Anwerben neuer Mitarbeiter

- Flexible Arbeitsmodelle sind vor allem bei jungen Arbeitskräften populär. Um junge Talente anzuziehen, sollte die Möglichkeit zum mobilen Arbeiten bei Mitarbeiteranwerbung aktiv kommuniziert werden.

Einarbeitung neuer Mitarbeiter

- Wenn möglich, sollten neue Mitarbeiter ihre Arbeitszeit zunächst vollständig im Büro verbringen. Die Einarbeitungsphase beinhaltet viele persönliche Gespräche und fokussiert darauf, die Motivation neuer Mitarbeiter zu erhalten und aufzubauen.
- Es hat sich bewährt, erfahrene Mitarbeiter als „Paten“ für neue Mitarbeiter einzusetzen, um die Einarbeitung zu begleiten. Dabei ist es wichtig, diesen Prozess zu strukturieren und nicht als Mitlaufen zu gestalten. Autonomes Selbststudium und gezielte Gespräche ermöglichen es neuen Mitarbeitern, sich auch autark in Arbeitsprozesse einzuarbeiten.
- Im Laufe des Prozesses sollten auch digitale Gespräche genutzt werden, um neue Mitarbeiter an den flexiblen Arbeitsstil heranzuführen.

Administration

- Dienstvereinbarungen sind zu überarbeiten, um mobiles Arbeiten zu regeln und einen klaren Rahmen zu setzen.
- Zielvereinbarungen für Mitarbeiter sollten mehr Output-orientiert formuliert werden, um eine Beurteilung der individuellen Leistung zu ermöglichen.

Operationelle Prozesse

- Qualitätsstandards fördern Dokumentation und Workflows, sie bilden eine solide Grundlage für mobile Arbeitsformen.
- Mobiles Arbeiten erfordert standardisierte Workflows, um ein flexibles Zusammenarbeiten zu ermöglichen.
- Eine genaue Dokumentation sichert auch, dass Wissen in der eigenen Organisation bleibt, wenn Mitarbeiter wechseln.

Führen auf Distanz

- Mobile Arbeitsmodelle verlangen nach Teams, die sich selbst organisieren. Teamleiter sollten daher mehr Freiraum und Verantwortung bekommen. Die Organisation der eigenen Arbeitsabläufe kann zu besserer Akzeptanz von Prozessen führen.
- Auch bei mobilen Arbeitsmodellen bleibt die teilweise Anwesenheit von Mitarbeitern bedingt durch nicht-digitale Tätigkeiten wie Wartungsarbeiten. Präsenztage und -Veranstaltungen sollten bewusst eingeplant werden, um die Anwesenheit von Mitarbeitern zu koordinieren und den sozialen Kontakt zu wahren.
- Mitarbeitergespräche sollten vor Ort geplant werden, um den persönlichen Kontakt aufrechtzuerhalten.
- Allgemeine operationelle Meetings sowie Mitarbeiterschulungen können, wo möglich, in virtuelle Formate verlegt werden.
- Informelle Digitalformate können dabei helfen, Kontakt und Teamzusammenhalt zu stärken.

Digitalisierung

Eine Kernherausforderung für kommunale IT-Dienstleister besteht in der unterschiedlichen Reife der Kommunen für Digitalisierung. Um Kommunen effektiv zu unterstützen, bedarf es eines dualen Ansatzes – Innovation bei Spitzenreitern sollte gefördert und das Aufholen von weniger weit fortgeschrittenen Kommunen sollte unterstützt werden.

Die folgenden Ansätze können dabei helfen:

Vorantreiben von Innovation

- Im Interesse eines zügigen Fortschritts der Digitalisierung kommunaler Verwaltungen sollte ein Kompromiss zwischen maßgeschneiderten und standardisierten IT-Lösungen gefunden werden.
- Einheitliche Mindeststandards als Grundlage und flexible Möglichkeiten zum Upgrade können helfen, geschmeidige Roll-out Strategien zu entwickeln. Modulare Lösungen können ermöglichen, dass Kunden digitale Anwendungen im eigenen Tempo ausrollen können.
- Größere Kommunen benötigen in der Regel komplexere Lösungen als kleine, kleinere Gemeinden können daher einfachere Partner sein, um neue Lösungen zu entwickeln und zu testen.

Begleitung der Kunden

- Öffentliche IT-Dienstleister sollten Verwaltungen kontinuierlich im Umsetzungsprozess digitaler Strategien begleiten. Das kann helfen, Fehler zu vermeiden, Anforderungen realistisch zu halten und Hindernisse aus dem Weg zu räumen.
- Die Bereitstellung von Schulungs- und Beratungsangeboten für kommunale Verwaltungen kann helfen, die Bereitschaft und das Selbstvertrauen von Mitarbeitern in kommunalen Verwaltungen erhöhen, sich mit digitalen Prozessen und Lösungen zu beschäftigen.
- Regelmäßige Informationen können das notwendige Knowhow vermitteln und Bewusstsein schaffen, zum Beispiel zu Informationssicherheit und Datenschutz.
- Pilotprojekte sollten aktiv kommuniziert werden, um den Austausch von Erfahrungen anzuregen und zögernde Kommunen zu mehr Digitalisierung zu ermuntern.

- Erfahrungen sollten dokumentiert werden, um eine Blaupause für Digitalisierungsstrategien zu erstellen, die ein rasches Aufschließen weiterer Kommunen erlauben.

Fazit

Die gegenwärtige Beschleunigung der Digitalisierung von kommunalen Verwaltungen ist positiv. Digitale Prozesse helfen Organisationen effizienter zu arbeiten und erhöhen die Resilienz im Fall von Störungen und Krisen.

Die Digitalisierung kommunaler Verwaltungen ist ein komplexer Prozess. Öffentliche IT-Dienstleister können Verwaltungen dabei sehr gut unterstützen.

Es ist zu erwarten, dass die Bedeutung digitaler Prozesse und Lösungen künftig noch steigen wird, damit steigt auch die Verantwortung des öffentlichen IT-Sektors. Öffentliche IT-Dienstleister müssen geeignete Fachkräfte und ausreichende technische Ressourcen bereitstellen, um dieser künftigen Verantwortung gerecht zu werden.

Um effiziente IT-Lösungen für Verwaltungen bereitzustellen, sollten öffentliche IT-Dienstleister ein modulares Angebotsportfolio entwickeln, das den unterschiedlichen Anforderungen verschiedener Kommunen gerecht wird, sich aber auch effektiv hochskalieren und weiterentwickeln lässt.

Der rasche Handlungsbedarf während der Pandemie hat gezeigt, dass ein Einführen digitaler Prozesse mit flexiblen Schritten und kontinuierlichen Anpassungen möglich ist. Diese agile Zusammenarbeit zwischen kommunaler Verwaltung und öffentlichen IT-Dienstleistern sollte beibehalten werden, um gemeinsam die Digitalisierung kommunaler Verwaltungen voranzutreiben.