



Whitepaper

Digitale Transformation ist Organisationsentwicklung

Systemische Perspektiven auf Steuerung und
Entscheidung in der öffentlichen Verwaltung



IMAP

Inhalt

Digitale Transformation ist mehr als Technik	2
Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung: mehr als neue Software	3
Implizite Steuerungsverschiebungen durch Digitalisierung	3
Zentrale systemische Spannungsfelder der digitalen Transformation	4
Zwei Ebenen der Problembearbeitung in Digitalisierungsprojekten	6
Fazit	6

Einleitung

Digitale Transformation ist mehr als Technik

Digitale Transformation in der öffentlichen Verwaltung wird häufig mit der Einführung neuer IT-Systeme, der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes oder der Modernisierung großer Fachanwendungen verbunden. Diese Vorhaben greifen zweifellos tief in die Arbeitsorganisation ein, verändern Prozesse, Zuständigkeiten und Arbeitsroutinen und werden von den Beteiligten zu Recht als weitreichend erlebt.

Gleichzeitig bleibt jedoch oft unterbelichtet, dass digitale Transformation nicht nur Abläufe effizienter macht, sondern grundlegende Wirkungen auf **Steuerung, Führung und Entscheidungslogiken** der Verwaltung entfaltet. Digitale Systeme verändern, wie Organisationen sich selbst beobachten, vergleichen und bewerten. Sie beeinflussen, welche Informationen als relevant gelten, wie Verantwortung zugeschrieben wird und woran „gute Leistung“ gemessen wird.

Dieser Artikel vertritt die These, dass digitale Transformation in der öffentlichen Verwaltung immer auch ein **organisationaler Eingriff** ist. Erfolgreich wird sie nur dann, wenn neben der professionellen Bearbeitung technischer und operativer Fragestellungen auch die damit verbundenen **systemischen Herausforderungen** in den Blick genommen werden.



Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung: mehr als neue Software

In vielen Digitalisierungsprogrammen der öffentlichen Verwaltung stehen konkrete Vorhaben im Vordergrund: integrierte Haushalts-, Personal- und Beschaffungssysteme, neue Fachverfahren, registerübergreifende Architekturen oder zentrale Datenplattformen. Diese Systeme versprechen höhere Transparenz, bessere Vergleichbarkeit und eine stärkere datenbasierte Steuerung.

Aus organisatorischer Perspektive ist dabei entscheidend, dass solche Systeme nicht nur bestehende Prozesse abbilden, sondern **neue Formen von Steuerung ermöglichen und nahelegen**. An die Stelle periodischer, stark aggregierter Berichte treten kontinuierliche Auswertungen. Entscheidungen sollen nicht mehr primär auf lokalem Erfahrungswissen beruhen, sondern auf konsistenten, vergleichbaren Datenbeständen.

Diese Entwicklung knüpft an reale Steuerungsprobleme der Verwaltung an: steigende Aufgabenkomplexität, Fachkräftemangel, zunehmender Rechtfertigungsdruck und wachsende Erwartungen an Reaktionsgeschwindigkeit. Digitalisierung verspricht, Verwaltung wieder beobachtungs- und steuerungsfähiger zu machen. Gleichzeitig verändert sie jedoch die Grundlagen, auf denen Steuerung bislang beruhte.

Implizite Steuerungsverschiebungen durch Digitalisierung

Digitale Systeme sind keine neutralen Werkzeuge. In ihnen sind Annahmen darüber eingeschrieben, was gezählt, verglichen und gesteuert werden soll. Sie übersetzen Verwaltungshandeln in Daten, Kennzahlen und Kategorien – und prägen damit, was sichtbar wird und was unsichtbar bleibt.

Mit der Einführung digitaler Kernsysteme und großer Fachanwendungen verschieben sich unter anderem:

- die **Formen der Transparenz** (von punktuellen Berichten zu permanenter Sichtbarkeit),
- die **Grundlagen von Entscheidungen** (von situativer Einschätzung zu datenbasierter Bewertung),
- die **Verteilung von Deutungsmacht** (von lokalen Einheiten zu zentralen Auswertungs- und Steuerungsstellen).

Diese Verschiebungen sind nicht per se problematisch. Sie entfalten jedoch Wirkungen, die häufig erst im Vollzug sichtbar werden. Aus systemischer Sicht entstehen dabei typische Spannungsfelder, die sich nicht „lösen“, sondern nur bewusst bearbeiten lassen.



Zentrale systemische Spannungsfelder der digitalen Transformation

Transparenz vs. Entscheidungsfähigkeit

Digitale Systeme erhöhen die Transparenz über Leistungen, Ressourcenverbräuche und Abweichungen. Führungskräfte können Entwicklungen nahezu in Echtzeit beobachten. Gleichzeitig steigt der Rechtfertigungsdruck: Jede Abweichung wird sichtbar, jede Entscheidung potenziell erklärungsbedürftig.

In der Praxis zeigt sich nicht selten, dass steigende Transparenz zu größerer Vorsicht führt. Entscheidungen werden aufgeschoben, abgesichert oder delegiert, um Risiken zu minimieren. Paradoxe Weise kann mehr Information so die Entscheidungsfähigkeit der Organisation schwächen.

Beispiel:

In einem Bundesministerium macht ein neues Steuerungscockpit Budget- und Stellenabweichungen aller Abteilungen tagesaktuell sichtbar. Während die Steuerungsinformation steigt, werden Entscheidungen zunehmend vertagt, weil jede Abweichung sofort vergleichbar und erklärungsbedürftig wird.

Aus der Praxis

ERP / Steuerung / Führung

Mit der Einführung eines integrierten Haushalts- und Personalsystems verfolgt eine große öffentliche Verwaltung das Ziel, Transparenz über Ressourcenverbräuche, Stellenbesetzungen und Leistungsstände zu schaffen. Führungskräften stehen erstmals konsolidierte Auswertungen und nahezu Echtzeitinformationen zur Verfügung. Abweichungen werden früh sichtbar, Vergleiche zwischen Organisationseinheiten werden erleichtert.

In der Praxis zeigt sich jedoch, dass diese neue Transparenz das Führungsverhalten verändert. Entscheidungen werden seltener als gestaltende Eingriffe erlebt, sondern zunehmend als potenziell rechtfertigungspflichtige Abweichungen von Kennzahlen oder Vergleichswerten. Führungskräfte sichern Entscheidungen stärker ab, warten zusätzliche Informationen ab oder verweisen auf systemisch erzeugte Daten. Die Digitalisierung erhöht damit zwar die Beobachtungsfähigkeit der Organisation, zugleich aber auch den Rechtfertigungsdruck und die Entscheidungszurückhaltung.

Standardisierung vs. situatives Ermessen

Digitale Workflows, Regelwerke und automatisierte Fallzuweisungen zielen auf Vereinheitlichung und Gleichbehandlung. Sie reduzieren Varianz und erhöhen die Effizienz in Massenvorgängen.

Gleichzeitig lebt Verwaltung strukturell von **situativem Ermessen**. Viele Fälle lassen sich nicht vollständig standardisieren, ohne fachliche Qualität oder rechtliche Angemessenheit zu gefährden. Digitalisierung zwingt Organisationen daher, sich neu darüber zu verständigen, wo Standardisierung sinnvoll ist – und wo bewusste Abweichung legitim bleiben muss.

Beispiel:

In einer kommunalen Sozialverwaltung priorisiert ein Fachverfahren Anträge automatisiert nach festen Kriterien. Sachbearbeitende können zwar abweichen, erleben diese Abweichungen jedoch als zusätzlichen Rechtfertigungsaufwand, sodass fachlich notwendiges Ermessen faktisch zurückgedrängt wird.

Aus der Praxis

Fachverfahren / Standardisierung / Ermessen

In einer Fachverwaltung wird ein digitales Fachverfahren eingeführt, das die Fallbearbeitung weitgehend standardisiert. Fälle werden automatisiert priorisiert, Bearbeitungsschritte sind klar definiert, Abweichungen vom Standard sind möglich, aber mit zusätzlichem Dokumentationsaufwand verbunden. Ziel ist eine gleichmäßigere, schnellere und rechtssichere Bearbeitung.

Während Durchlaufzeiten sinken und Leistungen erstmals systematisch vergleichbar werden, entsteht in der Praxis ein Spannungsfeld. In komplexen oder atypischen Fällen empfinden Mitarbeitende die systemischen Vorgaben als zu eng. Situatives Ermessen wird weiterhin genutzt, aber eher verdeckt oder angepasst, um systemkonform zu bleiben. Fachliche Qualität wird damit weniger offen ausgehandelt, sondern stillschweigend an die Logik des Systems angepasst.

Datenbasierte Steuerung vs. normative Verantwortung

Kennzahlen und Dashboards entfalten eine starke Suggestivkraft. Was messbar ist, erscheint steuerbar; was nicht messbar ist, gerät leicht aus dem Fokus. Politische, rechtliche und ethische Abwägungen lassen sich jedoch nur begrenzt in Zahlen übersetzen.

Die Herausforderung besteht darin, datenbasierte Steuerung so einzusetzen, dass sie **normative Verantwortung nicht ersetzt, sondern unterstützt**. Andernfalls besteht die Gefahr, dass normative Fragen durch scheinbar objektive Zahlen verdeckt werden.

Beispiel:

Eine Landesbehörde steuert ihre Einheiten primär über Kennzahlen zur Bearbeitungsdauer. Entscheidungen zur Ressourcenverteilung orientieren sich zunehmend an diesen Zahlen, während normative Abwägungen zwar weiterhin erfolgen, im Steuerungsdiskurs aber kaum noch eine Rolle spielen

Zentralisierung von Steuerung vs. lokale Fachlichkeit

Mit der Digitalisierung gewinnen zentrale Steuerungs-, Controlling- und IT-nahe Funktionen an Bedeutung. Sie definieren Kennzahlen, Auswertungslogiken und Vergleichsmaßstäbe. Lokales Erfahrungswissen und fachliche Einschätzungen verlieren relativ an Gewicht.

Diese Verschiebung kann sinnvoll sein, um Gesamtzusammenhänge sichtbar zu machen. Sie wirft jedoch die Frage auf, wie lokale Fachlichkeit weiterhin wirksam in Entscheidungen eingebunden wird – und wer künftig definiert, was als „gute Leistung“ gilt.

Beispiel:

Eine Bundesoberbehörde führt zentrale Leistungsvergleiche zwischen regionalen Dienststellen ein. Während die Zentrale besser steuern kann, verlieren lokale Besonderheiten und fachliche Einschätzungen vor Ort an Gewicht gegenüber standardisierten Kennzahlen.



Beschleunigung vs. institutionelle Verlässlichkeit

Digitale Systeme erhöhen die Taktung von Arbeit und Entscheidungen. Rückmeldungen erfolgen schneller, Anpassungen werden häufiger erwartet. Verwaltung ist jedoch auf Stabilität, Vorhersehbarkeit und Gleichbehandlung angewiesen.

Das Spannungsfeld besteht darin, Dynamik zuzulassen, ohne die institutionelle Verlässlichkeit zu unterminieren, die für die Legitimität staatlichen Handelns zentral ist.

Beispiel:

Durch digitale Workflows verkürzt eine Landesverwaltung ihre Bearbeitungszeiten deutlich. Gleichzeitig steigt der Druck, auch in rechtlich sensiblen Fällen schneller zu entscheiden, wodurch der Anspruch auf sorgfältige und nachvollziehbare Entscheidungen unter Spannung gerät.

Zwei Ebenen der Problembearbeitung in Digitalisierungsprojekten

Die zuvor beschriebenen Spannungsfelder verweisen auf unterschiedliche Ebenen der Problembearbeitung, die in Digitalisierungsprojekten häufig miteinander vermischt werden.

Operative Fragestellungen: Bearbeitung im System

Auf der operativen Ebene geht es um Fragen wie:

- ▶ Sind Prozesse effizient gestaltet?
- ▶ Sind Rollen und Zuständigkeiten klar?
- ▶ Sind Systeme integriert und Daten konsistent?

Diese Fragestellungen sind zentral für den Erfolg digitaler Vorhaben. Sie werden typischerweise durch IT-, Organisations- und Managementberatung bearbeitet und bilden die notwendige Grundlage für funktionierende Digitalisierung.

Strukturelle Fragestellungen: Bearbeitung am System

Daneben existiert eine zweite Ebene von Fragen, die weniger sichtbar, aber ebenso wirksam ist:

- ▶ Welche Steuerungslogiken werden durch digitale Systeme etabliert?
- ▶ Welche Entscheidungsprämissen werden technisch verfestigt?
- ▶ Welche Nebenfolgen entstehen für Führung, Verantwortung und Zusammenarbeit?

Diese Fragestellungen lassen sich nicht rein technisch lösen. Sie betreffen das Selbstverständnis der Organisation und ihre Art, mit Komplexität umzugehen.

Fazit: Digitale Transformation braucht doppelte Kompetenz

Digitale Transformation in der öffentlichen Verwaltung ist weder ein reines IT-Projekt noch ein klassisches Organisationsprojekt. Sie verändert grundlegende Steuerungs- und Entscheidungslogiken und entfaltet Wirkungen weit über einzelne Prozesse hinaus.

Erfolgreich wird sie dort, wo operative Exzellenz und strukturelle Reflexion zusammengedacht werden: durch professionelle Bearbeitung **im System** und durch bewusste Gestaltung **am System**. Systemische Organisationsentwicklung ergänzt IT- und Managementberatung genau an dieser Stelle – nicht als Ersatz, sondern als notwendige Erweiterung.

Ihr Ansprechpartner



Merlin Klein
Principal & Partner
klein@imap-institut.de
+49 211 513 69 73 13

IMAP GmbH
Cantadorstr. 3
40211 Düsseldorf