

Prüfstelle
Organismo di valutazione
Organn de valutazion

Die Einführung von Smart Working in der Landesverwaltung

Audit gemäß Artikel 24, Absatz 1, Buchstabe e) des
Landesgesetzes Nr. 10/1992

AUDITOREN

Elena Eccher

Wolfgang Bauer

Übersetzung: Übersetzungsamt des Südtiroler Landtages

PRÜFSTELLE

ORGANISMO DI VALUTAZIONE

39100 Bozen | Freiheitsstraße 66
39100 Bolzano | Corso Libertà, 66

Tel. 0471 402 212 | Fax 0471 260 114
pruefstelle@landtag-bz.org | organismodivalutazione@consiglio-bz.org
www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp
www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp
PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org

August 2020

INHALT

I. Begründung und Ziel des Audits	4
II. Methodischer Ansatz und Gegenstand des Audits	4
III. Rechts- und Regelungsrahmen zum Smart Working	5
IV. Analyse und Auswertung der Erfahrungen im Umgang mit Smart Working	7
V. Abschließende Überlegungen	10

I. Begründung und Ziel des Audits

Gemäß Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe e) des Landesgesetzes Nr. 10/1992 verfasst die Prüfstelle einen „Bericht über die Gesetzmäßigkeit, die Unparteilichkeit und die reibungslose Abwicklung der Verwaltungstätigkeit des Landes und der von ihm abhängigen Körperschaften“. Unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Ressourcen werden jährlich spezifische Themen bzw. Aspekte analysiert, die aufgrund ihrer besonderen Bedeutung oder ihres bereichsübergreifenden Charakters ausgewählt wurden.

Der COVID-19-Notstand hat den gesamten öffentlichen Dienst und somit auch die Südtiroler Landesverwaltung dazu gezwungen, das flexible Arbeiten (Smart Working) als gängige Arbeitsform einzuführen. Dies hat wiederum dazu geführt, dass die Verwaltungsstellen ihre Arbeitsweise sowohl nach außen hin als auch intern radikal überdenken mussten: Nach außen hin musste zum einen der ununterbrochene Dienstablauf gewährleistet werden, zum anderen mussten aber auch Maßnahmen getroffen werden, um den neuen Bedürfnissen gerecht zu werden; verwaltungsintern musste die Einhaltung des zwischenmenschlichen Abstandes gewährleistet werden, indem die Anzahl der am Arbeitsplatz anwesenden Bediensteten möglichst reduziert wurde.

Angesichts der Auswirkungen, welche die Einführung des flexiblen Arbeitens auf die Arbeitsorganisation der gesamten Landesverwaltung hatte, hat die Prüfstelle in das diesjährige Arbeitsprogramm ein Audit aufgenommen, um die gewonnenen Erfahrungen nach den Grundsätzen der guten Verwaltung zu bewerten.

II. Methodischer Ansatz und Gegenstand des Audits

Im Einklang mit der gesetzlichen Vorgabe wurde ein integrativer Prüfungsansatz gewählt; die vorliegende Prüfung gestaltet sich zwar in erster Linie als System- und Organisationsprüfung,¹ beinhaltet aber auch Elemente einer Recht- und Ordnungsmäßigkeitsprüfung.

Gegenstand des Audits ist eine Untersuchung der organisatorischen Maßnahmen, die auf der Grundlage der neuen einschlägigen Regelung getroffen wurden, sowie eine Aufarbeitung der wichtigsten Fragen im Zusammenhang mit Smart Working wie Leistung, technologische Innovation und Sicherheit am Arbeitsplatz. Abschließend werden im Sinne des Veränderungsmanagements² die neuen Arbeitsorganisationsmodelle und ihre Auswirkungen auf die Organisationskultur untersucht, um Vorschläge zur Optimierung des Smart Working zu erarbeiten.

Auf der Grundlage der jüngst verabschiedeten Rechtsvorschriften sowie der ebenso neuen Fachliteratur zu diesem Thema wurde ein Fragenkatalog für die Generaldirektion erstellt, welche die Einführung des flexiblen Arbeitens in den letzten Monaten gesteuert hat. Anschließend sammelte die Generaldirektion die Antworten der Landesstellen, die an diesem Projekt fachlich mitgewirkt haben: Es handelt sich dabei um die Personalabteilung, die Agentur für die Kollektivvertragsverhandlungen, das Organisationsamt, die Abteilung Informationstechnik und das Amt für Personalentwicklung.

In einigen Punkten mussten bestimmte Einzelaspekte telefonisch abgeklärt werden, während bei anderen auf die Unterlagen auf den Webseiten der Landesverwaltung Bezug genommen wurde.

¹ Vgl. Petra Haferkorn, *Systemische Prüfungen*, Carl-Auer Verlag, 2010.

² Unter Veränderungsmanagement (englisch *change management*) lassen sich alle Instrumente und Methoden zusammenfassen, die angewandt werden müssen, um eine korrekte Umsetzung des Veränderungsprozesses zu bewirken.

Da sich das Projekt sowohl in rechtlicher als auch in organisatorischer Hinsicht noch in einer frühen Entwicklungsphase befindet, ist zu bedenken, dass sich die Prüfung gezwungenermaßen auf die ersten Monate der Umsetzung bezieht und keine endgültigen Schlussfolgerungen zulässt, sondern hauptsächlich Verbesserungen anregen soll.

Daher wird es zu einem späteren Zeitpunkt sicherlich notwendig sein, im Rahmen eines zweiten Audits auf das Thema Smart Working zurückzukommen und das im Aufbau befindliche Regelwerk sowie die mittelfristigen organisatorischen, sozialen und kulturellen Auswirkungen dieser Arbeitsform auf die Landesverwaltung zu untersuchen und zu bewerten.

III. Rechts- und Regelungsrahmen zum Smart Working

In der italienischen Rechtsordnung wird der Begriff „flexibles Arbeiten“ in Artikel 14 des Gesetzes Nr. 124 vom 7. August 2015 (sog. Madia-Gesetz) erstmals erwähnt. Demnach ergreifen die öffentlichen Verwaltungen – ohne neue oder zusätzliche Belastungen für die öffentlichen Finanzen – organisatorische Maßnahmen zur Festlegung jährlicher Ziele im Hinblick auf die Einführung der Telearbeit und auf die Erprobung neuer Formen der zeitlichen und räumlichen Arbeitsgestaltung, die unter anderem den berufstätigen Eltern die Kinderbetreuung erleichtern sollen.

Eine regelrechte Definition des Begriffs „flexibles Arbeiten“ wurde jedoch erst im Gesetz Nr. 81 vom 22. Mai 2017 formuliert: In Artikel 18 wird es als eine Form der Ausführung des Arbeitsverhältnisses sowohl im öffentlichen Dienst als auch in der Privatwirtschaft bezeichnet, die im Einvernehmen zwischen den Parteien festgelegt wird. Dabei kommen auch Formen der Arbeitsgestaltung nach Phasen, Zyklen und Zielen zur Anwendung. Der Mitarbeiter oder die Mitarbeiterin ist nicht an genauen Arbeitszeiten oder an einem bestimmten Arbeitsort gebunden und kann die Arbeit mithilfe technologischer Hilfsmittel verrichten. Ziel ist es, die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen und die Vereinbarkeit von Privat- und Berufsleben zu fördern.

In Artikel 14 Absatz 3 des Madia-Gesetzes wurde für die Festlegung von Vorgaben und Leitlinien, die Regeln zur Arbeitsorganisation enthalten und auf die Förderung der Vereinbarkeit von Privat- und Berufsleben abzielen, auf eine spezifische Richtlinie des Ministerpräsidenten verwiesen.

Es handelt sich dabei um die Richtlinie Nr. 3 vom 1. Juni 2017 „Leitlinien zur Förderung der Vereinbarkeit von Privat- und Berufsleben“. Diese Richtlinie enthält Anhaltspunkte zu den organisatorischen Aspekten und zur Verwaltung des Arbeitsverhältnisses, Vorschläge zu Arbeitsmethoden sowie Datenschutzbestimmungen, an die sich die öffentliche Verwaltung bei der Planung flexibler Arbeitsformen halten muss.

Die im Gesetz Nr. 81/2017 enthaltene Definition von flexibler Arbeit legt den Schwerpunkt auf die organisatorische Flexibilität, den freiwilligen Charakter der von beiden Parteien unterzeichneten, individuellen Vereinbarung sowie die Verwendung von Geräten wie Laptops, Tablets und Smartphones, die das Arbeiten aus der Ferne ermöglichen.

Die individuelle Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer muss folgende Angaben enthalten: die Dauer des Smart-Working-Projektes, die Regelung bezüglich der Arbeitszeiten und der für das Smart Working vorgegebenen Arbeitsorte außerhalb des gewöhnlichen Arbeitsplatzes, die Formen der disziplinarischen Kontrollbefugnis, die der Arbeitgeber gegenüber den Arbeitnehmern ausüben kann, die Ruhezeiten, die organisatorischen Maßnahmen, die erforderlich sind, um den

Fernzugriff zur technischen Ausrüstung außerhalb der Arbeitszeit zu unterbinden, sowie gegebenenfalls das Recht auf Fortbildung.

Der Arbeitgeber muss die Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz gewährleisten und zu diesem Zweck dem Arbeitnehmer und den Sicherheitsbeauftragten am Arbeitsplatz schriftliche Informationen zur Verfügung stellen, in denen die mit dieser speziellen Arbeitsform verbundenen Risiken sowie die vom Arbeitnehmer zu befolgenden Präventionsmaßnahmen aufgeführt sind.

Infolge des zu Beginn des Jahres 2020 eingetretenen epidemiologischen Notstandes wurde in Artikel 87 des Gesetzesdekrets Nr. 18 vom 17. März 2020 das flexible Arbeiten im öffentlichen Dienst bis zum Ende des Ausnahmezustands als gängige Arbeitsform eingeführt. Diese Bestimmung ließ daher Ausnahmen von den im Gesetz Nr. 81/2017 enthaltenen Vorgaben zu: Insbesondere darf während des Notstands auf individuelle Vereinbarungen verzichtet und von der Einhaltung der Informationspflichten abgesehen werden. Auch darf der „Smart Worker“ seine eigenen IT-Geräte verwenden, falls diese nicht vom Arbeitgeber zur Verfügung gestellt werden.

Mit dem Rundschreiben Nr. 2 des Ministers für den öffentlichen Dienst vom 1. April 2020 wurde anschließend festgelegt, dass die öffentliche Verwaltung in der Notstandsphase einen vereinfachten und zeitlich befristeten Zugang zum Smart Working ermöglicht, um eine möglichst breite Inanspruchnahme dieser Arbeitsform zu gewährleisten. Zu diesem Zweck wurden bürokratische Hürden beseitigt und ein zügiges Genehmigungsverfahren vorgesehen.

In der Landesverwaltung wurde das flexible Arbeiten durch mehrere Rundschreiben des Generaldirektors geregelt. Im Rundschreiben Nr. 3 vom 6. März 2020 wird im Einzelnen auf die staatliche Ausgangsregelung verwiesen und klargestellt, dass das flexible Arbeiten für die gesamte Dauer des Notstands auch für die Organisationseinheiten des Landes Südtirol gilt. Im Rundschreiben werden auch die Modalitäten für die Umstellung auf flexibles Arbeiten beschrieben. Insbesondere vereinbart der Mitarbeiter mit dem direkten Vorgesetzten ein individuelles Projekt zur Erfüllung der Arbeitsleistung. Im Rundschreiben werden schließlich die Kategorien festgelegt, die bei der Inanspruchnahme dieser Arbeitsform Vorrang haben.

Im darauf folgenden Rundschreiben Nr. 4 vom 11. März 2020 wurde ausdrücklich dazu aufgefordert, so vielen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wie möglich das flexible Arbeiten zu ermöglichen, um einerseits deren Sicherheit sowie eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie und andererseits den reibungslosen und ununterbrochenen Dienstablauf in der Verwaltung zu gewährleisten. In diesem Rundschreiben wird außerdem auf eine eigens eingerichtete Informationsseite verwiesen. Hier finden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nützliche Informationen, unter anderem auch das obligatorische Informationsschreiben „Gesundheit und Sicherheit beim Smart Working im Sinne von Artikel 22 Absatz 1 des Gesetzes Nr. 81/2017“, sowie praktische Handlungsanleitungen und Verlinkungen zu Online-Kursen und -Diensten. Um die Erfüllung der im Landesgesetz Nr. 10/1992 vorgesehenen Führungsaufgaben zu gewährleisten, werden alle Amtsdirektorinnen und -direktoren im Rundschreiben dazu angehalten, einen operativen Plan zur „Aufrechterhaltung der ordnungsgemäßen Verwaltungstätigkeit“ zu verfassen, welcher darauf abzielt, die grundlegenden und wesentlichen Mindestdienste sowie die dafür erforderlichen Ressourcen zu ermitteln.

In den darauffolgenden Monaten wurden mit weiteren Rundschreiben die Inhalte der beiden vorgenannten Rundschreiben im Wesentlichen bestätigt. Mit Gesetzesdekret Nr. 34 vom 19. Mai 2020 (sog. „Neustart-Dekret“) und auf Landesebene mit dem Landesgesetz Nr. 4 vom 8. Mai 2020³ wurde der Beginn der Phase 3 verkündet. Erst mit dem Rundschreiben Nr. 16 vom 26. Juni 2020 wurden die

³ „Maßnahmen zur Eindämmung der Verbreitung des Virus SARS-COV-2 in der Phase der Wiederaufnahme der Tätigkeiten“

Führungskräfte unter Verweis auf den Beginn der Phase 3 dazu aufgefordert, die für flexibles Arbeiten erteilten Genehmigungen dahingehend zu revidieren, dass der Übergang zu einem Mix aus Anwesenheit am Dienstsitz und Smart Working begünstigt wird.

IV. Analyse und Auswertung der Erfahrungen im Umgang mit Smart Working

Nachstehend findet sich eine Zusammenfassung der Antworten auf den der Generaldirektion vorgelegten Fragenkatalog.

Bereits vor der Einführung des Smart Working als „gängige Arbeitsform“ im vergangenen März wurde der Dienstbereich Controlling damit beauftragt, ein Monitoring über die versuchsweise Einführung des Smart Working durchzuführen und die Auswirkungen für die Verwaltung, das Personal und die Allgemeinheit durch die Verwendung spezifischer Leistungskennzahlen (englisch: Key Performance Indicators, kurz KPI) zu messen und zu bewerten. Zu diesem Zweck stützt sich der Dienstbereich Controlling auch auf die Erfahrungen im Rahmen des von der Europäischen Union mitfinanzierten Projekts VeLa (Veloce, Leggero, Agile - auf Deutsch: schnell, leicht und mobil: Smart Working im öffentlichen Dienst), das im Sinne einer organisatorischen Innovation auf den Austausch von Wissen und Praktiken abzielt. Zu den weiteren Projekten, die vor Beginn des derzeitigen Notstands gestartet wurden, zählen die vom Dienstbereich Controlling im Herbst 2019 durchgeführte anonyme Online-Befragung, mit der die Meinung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zum Thema Smart Working ermittelt werden sollte (Controlling-Bericht Nr. 3/2020), die Überprüfung der rechtlichen Grundlagen (Landesgesetz Nr. 6/2015, Bereichsübergreifender Kollektivvertrag vom 12. Februar 2008, Beschluss der Landesregierung Nr. 352/2019 mit Richtlinien für die öffentliche Delegation) und die derzeit noch laufenden bereichsübergreifenden Kollektivverhandlungen, die auf den Abschluss einer Rahmenvereinbarung zum Smart Working abzielen.⁴

Die breit angelegte Einführung des Smart Working Anfang März wurde von einer neu gegründeten, bereichsübergreifenden Arbeitsgruppe⁵ und von der Abteilung Informationstechnik über das „Smart Working Centre“ mit der Funktion einer Leitstelle begleitet. Darüber hinaus wurden alle Informationen, Vorlagen, Dokumente, praktischen Anleitungen usw. auf der Infoseite zum Smart Working zur Verfügung gestellt. Spezielle Microsoft-Teams-Anwendungen ermöglichten ab sofort die Zusammenarbeit und die gemeinsame Einsicht in die Arbeitsunterlagen in Echtzeit.

Nach Auskunft der Generaldirektion arbeiteten Ende Mai 5.077 Personen in der Landes- und Schulverwaltung in Form von Smart Working, davon 2.749 mit MS Office, 2.198 mit einer RDP-(Fern-) Verbindung und 130 Personen im Rahmen der normalen Telearbeit. Es handelt sich dabei um 93 % der insgesamt 5.441 Einzelarbeitsplätze. Nach den neuesten Rundschreiben des Generaldirektors, die im Zuge des Neustarts in der Wirtschaft – der so genannten Phase 3 – erlassen wurden, ist die Gesamtzahl der Arbeitstage, die in Form von Smart Working geleistet wurden, in letzter Zeit zurückgegangen; genaue Daten werden derzeit erhoben. Flexibles Arbeiten soll auf der Grundlage von bereichsübergreifenden Verhandlungen mit den Gewerkschaften als vertraglich geregelte Arbeitsform

⁴ Bei den in der Vergangenheit getroffenen Maßnahmen ist auch die Tagung für Führungskräfte zum Thema „Neues, flexibles Arbeiten: Chancen und Gestaltungsmöglichkeiten“ zu erwähnen, die 2018 von der Generaldirektion und dem Amt für Personalentwicklung organisiert wurde und sich mit den Herausforderungen und Chancen dieser neuen Arbeitsform auseinandersetzte.

⁵ An der Arbeitsgruppe nahmen Beamte der Generaldirektion, der Personalabteilung, der Abteilung Informationstechnik, des Organisationsamtes und der Landesagentur für Kollektivvertragsverhandlungen teil.

eingeführt werden. Bis dahin steht es in einer Mischform aus Smart Working und Präsenz im Büro weiterhin zur Verfügung.

Über die Anzahl der abgelehnten Anträge auf Smart Working und über die entsprechenden Begründungen liegen der Generaldirektion keine Informationen vor.

Mit Bezug auf das Rundschreiben des Generaldirektors Nr. 3/2020 wird im „individuellen Projekt“, das zwischen dem/der direkten Vorgesetzten und dem Mitarbeiter/der Mitarbeiterin zur Erfüllung der Arbeitsleistung im Smart-Working-Modus vereinbart wird, die im Kollektivvertrag vorgesehene Vereinbarung der individuellen Ziele genauer definiert bzw. ergänzt oder gegebenenfalls abgeändert; gleichermaßen wird die Überprüfung der entsprechenden periodischen Berichte, die von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vorgelegt werden, Teil der Bewertungsgespräche sein.

Obwohl die Einführung und die mögliche zukünftige Konsolidierung von flexiblem Arbeiten in der Landesverwaltung an sich schon ein Ziel bzw. ein Projekt ist, das als solches gemessen und bewertet werden müsste, wurden für diese wichtige organisatorische Neuerung nicht bereits im Vorfeld die Ziele, die involvierten Tätigkeitsfelder/Einsatzbereiche, die eingesetzten Technologien, die Unterstützungs- und Sicherheitssysteme, der Zeitplan und die Umsetzungsmodalitäten, die Kriterien für Leistungskontrolle und Fortbildung systematisch festgelegt. Vermutlich ist dies auf die Notsituation zurückzuführen, die eine sofortige und sehr flexible Einführung von Smart Working als gewöhnliche Arbeitsform erforderte.

Um die direkten und indirekten Kosten und den Nutzen des Smart-Working-Projekts zu ermitteln, beabsichtigt die Generaldirektion nach eigener Angabe, anhand von zwei Evaluationsbefragungen (nach drei und nach sechs Monaten) die Meinung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu erheben und diese Daten in eine Kalkulationstabelle (so genanntes „dynamisches Layout“) einzuspeisen. Auf diese Weise wird es möglich sein, den Grad der Digitalisierung, die Zufriedenheit der Mitarbeiter (z. B. Work-Life-Balance) sowie die Auswirkungen auf das Gemeinwesen (z. B. Reduktion der CO₂-Emissionen) zu bewerten und so auch mögliche Verbesserungen gegenüber der aktuellen Notsituation vorzunehmen.

Mit der Einführung von Smart Working hat das Land die Digitalisierung stark vorangetrieben. In diesem Zusammenhang legt die Generaldirektion den Schwerpunkt in erster Linie auf die Anwendung des Prinzips „Bring Your Own Device“ (BYOD). Die Landesverwaltung (einschließlich der Schulverwaltung) hat ca. 1.300 Laptops zur Verfügung gestellt, die potenziell auch zu Hause genutzt werden können.

Die Generaldirektion gibt einen detaillierten Überblick über die begleitenden Fortbildungskurse für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie für die Führungskräfte, die im Zusammenhang mit der Einführung von flexiblem Arbeiten angeboten werden. Es handelt sich insbesondere um Videountericht, Web-Seminare und Online-Kurse, Coaching für Führungskräfte mit dem Ziel, sie mit dieser neuen Arbeitsform vertraut zu machen und im Umgang mit den neuen IT-Geräten und Anwendungen zu betreuen und zu unterstützen sowie das Thema „Mitarbeiterführung auf Distanz“ in Angriff zu nehmen.

Die Landesverwaltung verfügt über keine Erhebung der digitalen Kompetenzen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern („digitale Diagnostik zum Nachweis der digitalen DNA“) vor und nach der vollen Implementierung von Smart Working. Nichtsdestotrotz führt das Amt für Personalentwicklung regelmäßige Erhebungen des Schulungsbedarfs im Bereich der Informationstechnik bzw. der digitalen Kompetenzen durch. Darüber hinaus erfüllt das oben erwähnte dynamische Layout, an dem der Dienstbereich Controlling derzeit arbeitet, den Zweck, den Grad der Digitalisierung, den das Personal durch die Einführung von Smart Working erreicht hat, insbesondere in Bezug auf die Verbesserung der digitalen Kompetenzen zu bewerten. Es gibt gegenwärtig keine Pläne, die sozialen-, Management- und Führungskompetenzen der derzeitigen oder zukünftigen Smart Worker zu evaluieren. Dies würde auch

eine entsprechende Erhebung der Kompetenzen ermöglichen, die wiederum bei der Planung des Personalbedarfs von Vorteil wäre.

Die grundlegende Bedeutung der Fortbildung im Zuge der Digitalisierung und bei der Vermittlung der für das flexible Arbeiten erforderlichen Kompetenzen wurde in der oben genannten Richtlinie Nr. 3/2020 des Ministers für den öffentlichen Dienst bekräftigt und wird auch in den mittel- und langfristigen Fortbildungsstrategien der Landesverwaltung anerkannt, die auf die Stärkung nicht nur der digitalen, sondern auch der persönlichen und sozialen Kompetenzen und gleichzeitig auf ein effizientes und nachhaltiges Wissensmanagement abzielen.

Auf die Frage, ob auf der rechtlichen Ebene die Absicht besteht, über den allgemeinen Verweis in Artikel 4 Absatz 6 Buchstabe b) des Landesgesetzes Nr. 6/2015 hinaus eine eigene Regelung des Smart Working auszuarbeiten, antwortet die Generaldirektion, dass sie die Notwendigkeit eines eigenen Landesgesetzes nicht sieht, da sie beabsichtigt, die im obigen Abschnitt III ausführlich erläuterten Grundsätze der staatlichen Gesetze, Richtlinien und Rundschreiben zu übernehmen. Nach Auskunft der Generaldirektion hat das Land auf jeden Fall Verhandlungen aufgenommen. Ziel sei der Abschluss eines Rahmenabkommens über Smart Working und somit die Entwicklung eigener, selbstbestimmter Richtlinien unter Einhaltung der auf gesamtstaatlicher Ebene festgelegten Grundprinzipien.

Die Einführung von Smart Working sei nicht nur ein „Resilienztest“ für die Verwaltung und für den Einzelnen, sondern könne auch eine wertvolle Gelegenheit für organisatorische Innovation, Rationalisierung und Vereinfachung der Verfahren darstellen. In der Tat sieht die Generaldirektion in der Einführung flexibler Arbeitsmodelle „ein grundlegendes Instrument, um die Verwaltung moderner, einfacher, effizienter und zielorientierter zu gestalten“ (Rundschreiben des Generaldirektors Nr. 3/2020).

In einer ersten Einschätzung aus der Perspektive individueller und organisatorischer Leistung bewertet die Generaldirektion die beschleunigte Einführung von Smart Working, die Sensibilisierung für den Wandel als Chance, die es zu nutzen gilt, sowie die Motivation und große Flexibilität der Mitarbeiter als positive Faktoren; weitere Untersuchungen werden dazu beitragen, besser zu verstehen, wie Smart Working zu einer treibenden Kraft für mehr Verwaltungseffizienz werden kann.

Die Generaldirektion ist der Ansicht, dass eine Neujustierung der Prozesse und/oder eine Dematerialisierung der Verfahren (Richtlinie Nr. 3/2020 des Ministers für den öffentlichen Dienst) eher eine Folge des Gesundheitsnotstands als direkt oder ausschließlich auf die Einführung von Smart Working zurückzuführen ist; in diesem Zusammenhang verweist sie auf mehrere Projekte und Initiativen, die unter der Federführung des Digitalisierungsverantwortlichen bereits im vergangenen Jahr angelaufen sind (z. B. #pabgoesdigital) oder als unmittelbare Reaktion auf die Notsituation gestartet wurden (#NeustartSüdtirol). Dabei wird wieder einmal deutlich, dass sich aus Krisensituationen auch bedeutende Chancen ergeben können.

In Bezug auf die Frage nach den künftigen organisatorischen Veränderungen hinsichtlich der Arbeitsformen, der Schaffung von Computerarbeitsplätzen bzw. der Bereitstellung von IT-Ausstattung und der Nutzung von Büroräumen (Stichworte: Desk Sharing, Coworking Areas, BYOD) teilt die Generaldirektion mit, dass flexibles Arbeiten in der Landesverwaltung auf der Grundlage einer Rahmenvereinbarung (siehe oben) fortgeführt werden soll, die im Rahmen von Tarifverhandlungen auszuarbeiten ist und deren Kernstück das Prinzip der individuellen Vereinbarung zwischen dem Mitarbeiter/der Mitarbeiterin und dem/der Vorgesetzten sein wird; bei den Computerarbeitsplätzen liegt die wesentliche Änderung in der technologischen Ausstattung, wobei das individuelle Büro bzw. der individuelle Schreibtisch nach und nach vom Großraumbüro verdrängt werden soll. Bis auf weiteres wird BYOD die Grundlage für flexibles Arbeiten sein, während bei der Neuanschaffung von IT-Ausstattung

Notebooks und damit Werkzeuge bevorzugt werden sollen, die naturgemäß für Smart Working am besten geeignet sind.

Die Generaldirektion macht keine konkreten Angaben dazu, ob diese organisatorischen Veränderungen mit mittel- und langfristigen Zielen (z. B. hinsichtlich Kosteneindämmung, Performance in der Verwaltung, Wohlbefinden am Arbeitsplatz) verknüpft sind. Sie hält jedoch eine Verbesserung des Wohlbefindens am Arbeitsplatz für möglich und eine Eindämmung der Ausgaben für denkbar. Sie erhofft sich außerdem neue Impulse in Richtung einer „ergebnisorientierten Verwaltung“.

In einer allgemeinen Einschätzung der Einführung neuer Informationstechnologien weist die Generaldirektion auf das neue Office-365-Paket hin: Diese cloud-basierte Anwendung, welche die Erstellung sowie die gemeinsame Nutzung und Bearbeitung von Inhalten ermöglicht, hat sich als eine der leistungstärksten Innovationen erwiesen, die flexibles Arbeiten unterstützt und die Kontinuität der Verwaltungstätigkeit während des Notstands ermöglicht haben. In diesem Übergangsprozess sei es darüber hinaus gelungen, die Zusammenarbeit zu verbessern, die Sitzungszeiten zu verkürzen, die Auslegung und den Austausch der Daten zu erleichtern, das Teamvertrauen zu stärken und die Produktivität zu steigern.

Die Generaldirektion hält es für verfrüht, eine eingehende Bewertung der Veränderungen vorzunehmen, die in der Organisations- und Verwaltungskultur nach der Einführung von Smart Working eingetreten sind, und verweist auf künftige Analysen der bereits abgeschlossenen oder noch anstehenden Umfragen (sowohl für das Verwaltungspersonal als auch für die Führungskräfte).

Betriebliches und individuelles Wohlbefinden am Arbeitsplatz sowie Work-Life-Balance sind Schlüsselbegriffe bei der Entwicklung und Umsetzung von Smart Working als Arbeitsform. In diesem Sinne beabsichtigt die Generaldirektion, die Daten aus den drei Umfragen zum Smart Working, das oben erwähnte dynamische Layout und die Leistungskennzahlen zu nutzen, um die Mitarbeiterzufriedenheit zu bewerten und Anhaltspunkte für Korrekturen und Verbesserungen in der Konsolidierungsphase zu ermitteln. Die erste Umfrage wurde vor der Testphase durchgeführt, die beiden anderen werden jeweils drei und sechs Monate nach der Einführung von Smart Working folgen.

Was die Auswirkungen von flexiblem Arbeiten auf krankheitsbedingte Abwesenheiten betrifft, berichtet die Generaldirektion, dass eine erste Analyse eine Zunahme dieser Abwesenheiten im März und April zeigt. In den kommenden Monaten sollen weitergehende Analysen durchgeführt werden.

V. Abschließende Überlegungen

Fest steht, dass die Pandemie Betriebe und öffentliche Verwaltungen dazu gezwungen hat, sich intensiv mit einer strategischen Frage wie Smart Working zu befassen. So war es möglich, diese Arbeitsform, deren Umsetzung sonst sicher länger gedauert hätte, innerhalb kürzester Zeit einzuführen.

Auch die Landesverwaltung hat für nahezu ihr gesamtes Personal diese Organisationsform erprobt (siehe Abschnitt IV).⁶ Zu diesem Zweck hat sie eine Reihe von Maßnahmen im Bereich der Organisation, der Technologie und der Fortbildung des Personals erfolgreich in die Wege geleitet und

⁶ Ein paar Daten reichen, um sich ein Bild vom Ausmaß dieses Phänomens zu machen: Laut Eurostat-Daten für 2019 hatten von 100 Arbeitnehmern in Italien nur 3,6 gewöhnlich im Homeoffice gearbeitet. Im Vergleich liegt der europäische Durchschnitt bei 5,3 (14 in Finnland und den Niederlanden).

umgesetzt und damit die Kontinuität der Verwaltungstätigkeit sowie der Dienstleistungen für BürgerInnen und Unternehmen gewährleistet.⁷

Nach Beendigung der Notstandsphase, in der Smart Working de facto als Zwischenform zwischen flexibler Arbeit und Telearbeit ohne das vom Gesetz vorgesehene Schutzinstrumentarium angewandt wurde⁸, wird es notwendig sein, sich auf die Leitsätze zurückzubedenken, an denen sich die Regelung des flexiblen Arbeitens orientiert, allen voran die Gewährleistung der allgemeinen Gesundheit und Sicherheit des Arbeitnehmers mit der daraus folgenden Notwendigkeit, individuelle Vereinbarungen, Informationspflichten und die Bereitstellung technischer Arbeitsmittel zu regeln.

Nun muss also auch die Landesverwaltung auf der Grundlage einer eingehenden Auswertung der gewonnenen Erfahrungen – in Abstimmung mit den Gewerkschaftsvertretern – den rechtlichen und organisatorischen Rahmen für die Konsolidierung von Smart Working in der Phase nach dem Notstand festlegen.

Zu den bekannten, gemeinsamen Zielen zählen eine größere Produktivität und Verwaltungseffizienz sowie eine Steigerung des organisatorischen und individuellen Wohlbefindens aufgrund einer ausgewogenen Work-Life-Balance.

In diesem Zusammenhang könnten die Ergebnisse des oben erwähnten Monitorings – bei dem spezifische Leistungskennzahlen für die Verwaltung, das Personal und die Allgemeinheit herangezogen werden – als wertvolle Informations- und Orientierungsquelle dienen und – sofern sie entsprechend veröffentlicht werden – eine breit angelegte Diskussion ermöglichen.

Ein besonderes Augenmerk muss die Verwaltung auf die Überarbeitung des Systems zur Messung und Bewertung der Performance legen. Dieses muss einerseits an eine zielorientierte Arbeitstätigkeit angepasst werden und andererseits in den einschlägigen Dokumenten – Performance-Plan und Performance-Bericht – die Ziele im Hinblick auf die Verbreitung des Smart Working darlegen, wobei anhand geeigneter Kennzahlen die gesteigerte Produktivität und Qualität der Dienstleistungen, die Kostensenkung, die bessere Work-Life-Balance und schließlich die Verbesserung des organisatorischen Wohlbefindens messbar gemacht werden sollen.

Mittel- und längerfristig wird eine besondere Herausforderung darin liegen, den „grundlegenden Widerspruch eines Gesetzes – jenes über flexibles Arbeiten – zu überwinden, das sich einerseits auf lohnabhängige Arbeit bezieht und andererseits Smart Working als eine Arbeitsform definiert, die nach Phasen, Zyklen und Zielen organisiert und nicht an genauen Arbeitszeiten oder an einem bestimmten Arbeitsort gebunden ist“ (was sich eher nach selbständiger als nach lohnabhängiger Arbeit anhört).⁹

Abschließend führt die künftige Konsolidierung des Smart Working nicht an der Entwicklung eines neuen Kulturmodells vorbei, dessen Schlüsselbegriffe sich wie folgt zusammenfassen lassen: Überwindung einer ausschließlich hierarchischen Organisationslogik und Übergang zu einer so genannten „agilen“ Organisation, Stärkung der Vertrauensbindung, Flexibilität der Arbeitsleistung, Entwicklung einer gesunden und offenen Fehlerkultur, echtes Teilen gemeinsamer Werte, Chancen zur Persönlichkeitsentwicklung.¹⁰

⁷ Einen interessanten Rückblick liefert der Generaldirektor in seinem Interview mit der Wochenzeitschrift ff vom 23. Juli 2020 mit dem Titel „Riesiger Feldversuch“. Eine grafische Darstellung der unternommenen Schritte liegt auch dem Antwortschreiben der Generaldirektion auf den Fragekatalog der Prüfstelle bei.

⁸ Siehe das von der Unfallversicherungsanstalt INAIL veröffentlichte Dokument auf der Webseite: <https://www.inail.it/cs/internet/docs/alg-pubbl-lavoro-agile-in-siruzioni-emergenziali.pdf> (abgerufen im August 2020).

⁹F. Seghezzi, Lavoro agile, cosa resta dopo il lockdown? (Flexibles Arbeiten – was bleibt nach dem Lockdown?) Bollettino ADAPT Nr. 29 vom 20. Juli 2020.

¹⁰ Interessante Denkanstöße finden sich in der Veröffentlichung: Führung von Mitarbeitenden im Home-Office, Landes/Steiner/Wittmann/Utz, Verlag Springer Gabler 2020.

Daher muss ein Prozess des Veränderungsmanagements unterstützt werden, der auf die Entwicklung einer neuen Organisationskultur und – so die Beobachtungsstelle für Smart Working des Mailänder Politecnico – „auf eine neue Managementphilosophie abzielt, wonach den Menschen im Gegenzug zu einer größeren Eigenverantwortung für die Ergebnisse mehr Flexibilität und Autonomie zugestanden wird“.

Sowohl die Führungsebene als auch die für Humanressourcen zuständigen Verwaltungseinheiten müssen in ihrer Rolle als Innovationsträger in den Organisationssystemen und gleichzeitig als Garanten gegen Diskriminierung diesen Prozess mit Nachdruck unterstützen und begleiten.¹¹

In diesem Sinne kann Smart Working eine einmalige Gelegenheit sein, ein neues kulturelles Paradigma in Bezug auf den öffentlichen Dienst einzuführen: Dabei liegt der Schwerpunkt nicht so sehr auf Präsenzkontrolle am Arbeitsplatz, sondern vielmehr auf der Übertragung von Verantwortung an den einzelnen Mitarbeiter im Hinblick auf die Leistungsziele, nicht auf Dauerüberwachung, sondern vielmehr auf der Schaffung einer von Vertrauen und Zusammenarbeit geprägten Beziehung, und schließlich auf der Entwicklung des öffentlich Bediensteten vom Angestellten hin zum Wissensarbeiter (Knowledge Worker).

23.09.2020

gez. Wolfgang Bauer

gez. Elena Eccher

¹¹ Gemäß Artikel 14 Absatz 1 des Gesetzes Nr. 124/2015 muss sichergestellt werden, dass Bedienstete, die flexible Arbeitsmodelle in Anspruch nehmen, im Hinblick auf die Anerkennung ihrer Professionalität und auf ihren beruflichen Aufstieg nicht benachteiligt werden.



Prüfstelle Tel. 0471 402 212 | Fax 0471 260 114
39100 Bozen | Freiheitsstraße 66 pruefstelle@landtag-bz.org | organismovalutazione@consiglio-bz.org
Organismo di valutazione PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org
39100 Bolzano | Corso Libertà, 66 www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp
www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp