

IT-Consumerization – Fluch oder Segen für die Zukunft der öffentlichen Verwaltung?

Heute ist es zunehmend üblich, dass ein Mitarbeiter das eigene Smartphone auch für Dienstgespräche nutzt oder mit seinem Dienst-Tablet zugleich auch zu Hause Filme schaut. Für viele Verwaltungen bringt diese als „IT-Consumerization“ benannte Situation neue Herausforderungen mit sich. Damit beschäftigt sich eine aktuelle Studie des Nationalen E-Government Kompetenzzentrums und der Universitäten Siegen und Münster.

Wie stark sollte die Verwaltung die IT-Nutzung der Beschäftigten regulieren? Wie kann die Verwaltung Innovations- und Produktivitätspotenziale der Mitarbeiter optimal unterstützen? Mit welchen Herausforderungen ist in Zukunft zu rechnen? Dies sind Fragen, denen die Studie der Universitäten Siegen und Münster in Kooperation mit dem Nationalen E-Government Kompetenzzentrum (NEGZ e.V.) nachgeht.

Grundsätzlich eröffnet der Prozess der Verbreitung von Konsumententechnolo-

gien in Unternehmen und Verwaltungen weitreichende Möglichkeiten für organisatorische Veränderungen. Er birgt jedoch auch neue, bislang nicht abschließend geklärte Fragen – etwa nach IT-Sicherheit und Datenschutz sowie nach der Standardisierung von Hard- und Software innerhalb der Verwaltung. Obwohl IT-Consumerization bereits seit einigen Jahren diskutiert wird, gibt es insbesondere für deutsche Verwaltungen Nachholbedarf, sich mit dem Thema auseinanderzusetzen.

Die Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung hinkt hinterher

Eine Studie der Initiative D21¹ kommt zu einem deutlichen Ergebnis: Während sich in Österreich, Schweden und der Schweiz die digitale Verwaltung kontinuierlich ausbreitet, stagniert sie in Deutschland. Der Fortschritt hierzulande vollzieht sich nicht nur viel langsamer als die Entwicklung im Ausland, sondern auch weniger rasch als die zunehmende Durchdringung unserer Gesellschaft mit digitalen Technologien. Dafür gibt es Gründe: Die Arbeit in Verwaltungen ist an eine Vielzahl von Gesetzen und Regulierungen gebunden. So hat beispielsweise der Schutz sensibler Bürgerdaten höchste Priorität.

Hinzu kommen teils hohe Investitionskosten für neuartige IT-Geräte, die insbesondere vor dem Hintergrund, dass hierfür Steuergelder ausgegeben werden, ein Risiko für das öffentliche Image darstellen können. Dennoch wird in den Medien vereinzelt über innovative IT-Projekte berichtet, die durch den Einsatz von iPads in der Verwaltung die Digitalisierung weiter vorantreiben sollen.²

Endnutzer sind die neuen Treiber für Innovationsprozesse am Arbeitsplatz

Dabei eröffnet IT-Consumerization als eine Form der Digitalisierung viele Möglichkeiten für die Verwaltung. Wenn Beschäftigte für ihre Arbeit Technologien benutzen können, die sie aus ihrem Privatleben kennen, ist der Grundstein für eine höhere Eigenständigkeit am Arbeitsplatz gelegt. Konsumententechnologien wie Smartphones, die die Mitarbeiter aus ihrem privaten Umfeld kennen, können die Produktivität und Zufriedenheit am Arbeitsplatz erhöhen³, ohne dass die Mitarbeiter für grundlegende Funktionen auf die IT-Abteilung der Verwaltung angewiesen sind.

Studiendesign:

Für die repräsentative Erhebung wurde in 400 Kommunalverwaltungen – geschichtet nach Gemeindegrößenklassen – jeweils ein Mitarbeiter zur Nutzung von privater und beruflicher IT der Beschäftigten sowie zu den damit verbundenen IT-Richtlinien in der Verwaltung befragt.

Ausführliche Informationen und Ergebnisse: Niehaves, B./Köffer, S./Ortbach, K. (2015): Gefährliche Ignoranz? – Bring-Your-Own-Device, IT-Consumerization und Co. in der öffentlichen Verwaltung. Berlin: Nationales E-Government Kompetenzzentrum e.V. (Hrsg.), ISBN 978-3-946209-00-3; <http://tinyurl.com/negz-byod>

¹ Vgl. Initiative D21 e.V. (2015): eGovernment Monitor 2015. Unter: www.egovernment-monitor.de/die-studie/2015.html

² Vgl. Kommune21 (2012): iPads für Illingen, 27.8.2012. Unter: www.kommune21.de/meldung_14142_iPads+für+Illingen.html

³ Vgl. Köffer, S./Ortbach, K./Niehaves, B. (2014): Exploring the Relationship between IT Consumerization and Job Performance: A Theoretical Framework for Future Research. In: Communications of the Association for Information Systems, 35(14), S. 261–283

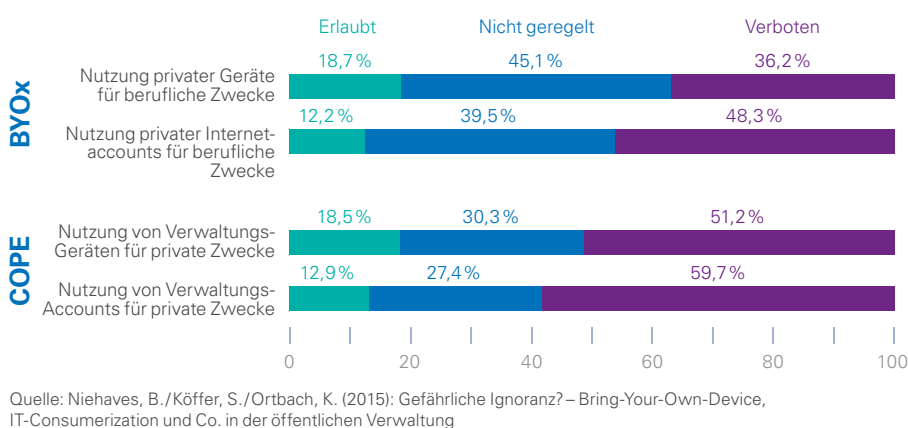
Durch IT-Consumerization können die Beschäftigten Arbeitsprozesse verändern. Schwierigkeiten wie fehlende Technologie, beschränkte finanzielle Mittel oder langfristige Beschaffungsprozesse für IT-Ausstattung können damit umgangen werden.⁴ Neben der Nutzung von privater Hardware für betriebliche Prozesse werden auch Accounts in sozialen Medien, Messaging-Dienste und Internettelefonie sowohl für betriebliche als auch private Zwecke angewendet. Dabei ist festzustellen, dass die Nutzung von einem Gerät oder Account für berufliche und private Zwecke auch von den Beschäftigten durchaus erwünscht ist. Dies legen Äußerungen der für die Studie befragten Verwaltungsmitarbeiter nahe: „So bin ich einfach produktiver.“ oder „Ich will mein neues iPhone auch für die Arbeit nutzen!“ und „Warum sollte ich mir zwei Identitäten bei Facebook anlegen? Das wäre einfach unpraktisch.“

Die Forschung spricht hier von umgekehrten Innovations- und Adaptionenzyklen, in denen die Beschäftigten Innovationen in Form von neuen Arbeitsabläufen in das betriebliche Umfeld bringen.⁵ Ein Beispiel ist Uwe, Streetworker in einer deutschen Kommune (siehe Fallbeispiel⁶ im Kasten).

Streetworker Uwe erreicht Jugendliche mit privater IT

Uwe, Streetworker in einer deutschen Kommune, hat festgestellt, dass postalische Einladungen bei seinen jugendlichen Klienten nur wenig Anklang finden. Auch der Versand von E-Mails war hier wenig effektiv. Vor diesem Hintergrund hat er die Kommunikation über Facebook initiiert, da er auf diesem Weg seine jungen Klienten gut erreichen kann. Hierzu nutzt er seinen privaten Account.

Abbildung 1: Richtlinien zur privaten bzw. dienstlichen Nutzung von IT (BYOX/COPE)



Die Forschungslücke: IT-Consumerization in der öffentlichen Verwaltung

Die bereits beschriebenen Veränderungen durch IT-Consumerization sowie die mit dem demografischen Wandel einhergehende angespannte Personalsituation durch ein sinkendes Erwerbspotenzial und eine zunehmende Abhängigkeit der Motivation und Zufriedenheit der Belegschaft⁷ stellen die Verwaltungen vor neue Herausforderungen. Bislang wurden Untersuchungen zum Thema IT-Consumerization in der Verwaltung vor allem auf der Ebene einzelner Kommunen adressiert.⁸ Die vorliegende Studie untersucht die damit verbundenen Fragestellungen nun erstmals auf Basis einer umfassenden Befragung.

Verwaltungen wenden unterschiedliche Strategien zum Umgang mit IT-Consumerization an

Wie reagieren die Verwaltungen strategisch auf IT-Consumerization? Erlauben, verbieten oder schlicht ignorieren? Erfragt wurde der Umgang mit zwei Phänomenen: BYOX („Bring-Your-Own-Anything“) und COPE („Company-Owned-Personally-Enabled“).

BYOX bedeutet, sich gegenüber Konsumententechnologien aus dem Privaten zu öffnen, indem die Nutzung privater Geräte ermöglicht wird. COPE hingegen bedeutet, arbeitsplatzrelevante Technologien wie Tablets, Smartphones oder Wearables (am Körper tragbare Technologien wie etwa Apple Watch) dienstlich

zu beschaffen und den Beschäftigten auch für private Zwecke zur Verfügung zu stellen. In Reutlingen beispielsweise werden den Beschäftigten der Stadtverwaltung mobile Technologien und Anwendungen mit der Erlaubnis bereitgestellt, diese auch privat nutzen zu dürfen.⁹

Auffällig an den Ergebnissen (siehe Abbildung 1) ist, dass ein Großteil der befragten Kommunen über keine offiziellen Regelungen zur privaten Gerätenutzung verfügt. Gut ein Drittel der Verwaltungen verbietet explizit die Nutzung privater IT für berufliche Aufgaben. Ausdrücklich erlaubt ist dies hingegen nur bei einer Minderheit der Verwaltungen.

Fehlende Regulierung in den Verwaltungen lässt Innovationspotenziale ungenutzt

Im Umgang mit BYOX und COPE gibt es damit drei denkbare Regulierungsstrategien: erlauben, verbieten oder ignorieren. Im Folgenden wird ausschließlich auf die Ergebnisse in Bezug auf BYOX eingegangen. Die gute Nachricht ist, dass die Regulierungen im Wesentlichen greifen: In Kommunalverwaltungen, die die Nutzung privater IT für dienstliche Zwecke verbieten, liegt der Anteil der Mitarbeiter, die ihre IT-Geräte trotz des Verbots für dienstliche Zwecke gebrauchen, bei 32,6 Prozent. Dieser Anteil ist damit deutlich geringer als in Kommunalverwaltungen, bei denen die Nutzung erlaubt ist – dort beträgt der Anteil 68,5 Prozent –, bzw. bei denen es keine Regulierung gibt (46 Prozent).

Die im Vergleich zu den anderen Regulierungsformen höchste Nutzung bei erlau-

4 Ortbach, K./Köffer, S./Bode, M./Niehaves, B. (2013): Individualization of Information Systems – Analyzing Antecedents of IT Consumerization Behavior. In: Proceedings of the International Conference on Information Systems (ICIS), Mailand, Italien; Köffer, S./Ortbach, K./Junglas, I./Niehaves, B./Harris, J. (2015): Innovation Through BYOD? Business & Information Systems Engineering, 57(3), S. 363–375

5 Vgl. Moschella, D./Neal, D./Opperman, P./Taylor, J. (2004): The Consumerization of Information Technology. CSC Research Position Paper

6 Das Fallbeispiel stammt aus der Studie „Gefährliche Ignoranz? – Bring-Your-Own-Device, IT-Consumerization und Co. in der öffentlichen Verwaltung“. Ausführlichere Informationen zur Studie siehe Infokasten „Studiendesign“ auf S. 16 dieses Artikels.

7 Vgl. z. B. Robert Bosch Stiftung (2009): Demografieorientierte Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung. Stuttgart

8 Vgl. Niehaves, B./Köffer, S./Ortbach, K. (2013): IT Consumerization under more difficult conditions: Insights from german local governments. In: Proceedings of the 14th Annual International Conference on Digital Government Research

9 Vgl. Kommune21 (2016): Strategie für die mobile Verwaltung, 18.3.2016. Unter: www.kommune21.de/meldung_23415_on.html

bender Regulierung lässt sich wohl darauf zurückführen, dass das Risiko, das bei der Nutzung privater IT besteht (etwa bei Datenverlust), nicht vollständig beim Beschäftigten selbst liegt. Dennoch zeigen die Ergebnisse, dass nicht alle Verwaltungsmitarbeiter von IT-Consumerization erfasst werden, zum Beispiel aufgrund von Gewohnheiten, Sicherheitsbedenken oder wegen des Wunsches, Privates und Berufliches strikt voneinander zu trennen. Mit dem Erlauben von privater IT ist es demnach nicht getan. Denn auch für diejenigen, die aus diesen nachvollziehbaren Gründen keine private IT nutzen möchten, müssen komplementäre Alternativangebote vorliegen, wie etwa die Bereitstellung von dienstlichen Tablets für alle Beschäftigten mit ergänzenden Schulungsmaßnahmen.

Auch wenn die Nutzung von privater IT zwar bei verbietender Regulierung am niedrigsten ist, tun es dennoch fast ein Drittel der Befragten. IT-Consumerization lässt sich also nicht vollständig verhindern. Die Vorteile, die sich bei der Nutzung privater IT im beruflichen Kontext ergeben, sind aus Sicht mancher Beschäftigten wohl zu groß, um vollständig darauf verzichten zu können. Weitere Gründe für das Nichteinhalten von IT-Richtlinien könnten darin liegen, dass Letztere von den Beschäftigten nicht verstanden werden¹⁰ oder die Arbeitsbeurteilung sich nur an der Produktivität bemisst, jedoch nicht an der Einhaltung der Richtlinien selbst.¹¹

Bei fehlender Regulierung gibt fast die Hälfte der Befragten an, private IT für berufliche Zwecke zu nutzen. Aus zweierlei Gründen ist diese Strategie problematisch: Erstens bleibt ungeklärt, wer das Risiko trägt. Dass die Beschäftigten die volle rechtliche Verantwortung tragen müssen, nur weil sie ihre Arbeit produktiver bewältigen wollen, erscheint nicht als ein Erfolg versprechender Ansatz. Zweitens bleibt ein enormes Innovationspotenzial ungenutzt, denn viele der Beschäftigten werden sich davor hüten, offiziell über eigene Verbesserungsansätze zu

sprechen, wenn ihnen nicht klar ist, ob ihr Handeln zulässig ist. Daher bleiben eventuelle Neuerungen zumeist unentdeckt.

Ausblick: Es besteht weiterer Handlungs- und Forschungsbedarf

Die Forschungsergebnisse machen deutlich, dass Konsumententechnologien von den Beschäftigten in der Verwaltung genutzt werden – auch wenn die Verwaltung diese Nutzung verbietet. Diese Entwicklung kann sowohl als Segen (zum Beispiel mehr Zufriedenheit der Beschäftigten) oder als Fluch (etwa rechtliche Unsicherheiten) gewertet werden. Das verdeutlicht den dringenden Handlungsbedarf für die Verwaltungen. Auf Basis der Studie lassen sich folgende Empfehlungen formulieren:

Innovation ermöglichen und Produktivitätspotenziale heben: In einer zunehmend heterogenen Belegschaft (beispielsweise hinsichtlich Alter und Geschlecht) ist es insbesondere die Berücksichtigung individueller Bedürfnisse, die Produktivitätspotenziale ermöglicht. Wenn etwa ältere Beschäftigte größere Hemmungen haben, neue Technologien zu nutzen als jüngere, sollten die Älteren nicht zur Technologienutzung gezwungen werden. Gleichzeitig sollte jüngeren Beschäftigten die Möglichkeit gegeben werden, ihre Innovationspotenziale mithilfe von BYOx oder COPE auszuleben.

Regulieren statt ignorieren: Das Nichtregulieren der IT-Nutzung stellt sich als eine weitverbreitete Strategie in der öffentlichen Verwaltung heraus. Dies führt jedoch zu Unsicherheiten auf beiden Seiten und birgt insbesondere die Gefahr, dass Beschäftigte für die Risiken von BYOx selbst verantwortlich sind. Dies kann eine Hemmschwelle für Innovationen darstellen. Konkrete Empfehlungen für deutsche Organisationen zur Regulierung von IT-Nutzung stellt etwa der Leitfaden zu BYOD des Branchenverbands Bitkom auf – so sollte beispielsweise eine Betriebsvereinbarung aufgestellt werden, in der unter anderem Fragen der Haftung und der zeitlichen Nutzung der Geräte geklärt werden.¹²

Tragfähige technische Konzepte entwickeln: BYOx und COPE erfordern von den Verwaltungen neue IT-Kompetenzen – von technischen Herangehensweisen bis hin zu rechtlichen Problemen, für die die Mitarbeiter geschult werden müssen. Die damit verbundenen Investitionen (zum Beispiel Schulungskosten) können jedoch vor dem Hintergrund der sonst verdeckten IT-Nutzung und der damit entstehenden Risiken gerechtfertigt sein.

Erwartungen kommunizieren: Die individuellen Bedürfnisse in Bezug auf die IT-Nutzung für Arbeit und Freizeit sind sehr vielfältig. Insbesondere die komplette Verschmelzung der privaten mit der beruflichen Welt kann zu negativen Effekten führen.¹³ Technologie, die eine ständige Erreichbarkeit grundsätzlich ermöglicht, trägt hierzu maßgeblich bei. Somit ist IT-Consumerization ein zweischneidiges Schwert: Sie ermöglicht einerseits die Hebung individueller Produktivität und Zufriedenheit. Auf der anderen Seite kann sie zu Überlastung führen. Bei der Berücksichtigung individueller Präferenzen ist deshalb darauf zu achten, individuellen Gestaltungsspielraum in Bezug auf Grenzziehungspräferenzen zwischen Beruf und Privatleben zu ermöglichen. Mögliche Ansatzpunkte hierfür sind transparente Regelungen in Bezug auf die Erreichbarkeit von Mitarbeitern außerhalb der regulären Arbeitszeit.

Die Ergebnisse der Studie werfen zugleich neue Fragen auf: Inwieweit passen die Verwaltungen ihre Regulierungsstrategien im Laufe der Zeit an neue Erkenntnisse an? Wie wirken sich BYOx und COPE auf die Balance zwischen Arbeit und Privatleben aus? Welche Konsequenzen haben unterschiedliche Regulierungsstrategien auf die Innovationskraft der Mitarbeiter? Diese Fragen sollen in einer Folgestudie beantwortet werden. |

*Univ.-Prof. Dr. Dr. Björn Niehaves,
Michael Klesel, Katharina Jahn, Oliver Heger
Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik,
Universität Siegen*

¹⁰ Vgl. Bulgurcu, B./Cavusoglu, H./Benbasat, I. (2010): Information Security Policy Compliance: An Empirical Study of Rationality-Based Beliefs and Information Security Awareness. *MIS Quarterly*

¹¹ Vgl. Guo, K. H./Yuan, Y./Archer, N. P./Connelly, C. E. (2011): Understanding Nonmalicious Security Violations in the Workplace: A Composite Behavior Model. In: *Journal of Management Information Systems*

¹² Vgl. Bitkom (2013): Bring Your Own Device. Unter: www.bitkom.org/Publikationen/2013/Leitfaden/BYOD/130304-LF-BYOD.pdf

¹³ Vgl. Köffer, S./Anlauf, L./Ortbach, K./Niehaves, B. (2015): The Intensified Blurring of Boundaries between Work and Private Life through IT Consumerization. In: *Proceedings of the 23rd European Conference on Information Systems (ECIS)*, Münster