



Wirtschafts- und
Sozialwissenschaftliche Fakultät

John Siegel | Caroline Fischer | Nicolas Drathschmidt | Adrian Gelep |
Thomas Kralinski

Verwaltung im Lockdown

Empirische Befunde aus Sicht der Beschäftigten

Suggested citation referring to the original publication:

Verwaltung & Management 26 (2020) 6, 279-287

DOI <http://dx.doi.org/10.5771/0947-9856-2020-6-279>

ISSN (print) 0947-9856

ISSN (online) 0947-9856

Postprint archived at the Institutional Repository of the Potsdam University in:

Postprints der Universität Potsdam

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Reihe ; 133

ISSN 1867-5808

<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-486067>

DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-48606>

Verwaltung im Lockdown

Empirische Befunde aus Sicht der Beschäftigten

John Siegel/Caroline Fischer/Nicolas Drathschmidt/Adrian Gelep/Thomas Kralinski

Die Corona-Pandemie hat im Frühjahr 2020 auch die öffentliche Verwaltung gezwungen, die Arbeit zu einem großen Teil ins Homeoffice zu verlagern. Dieser Beitrag stellt die Ergebnisse einer Studie vor, die mittels qualitativer Interviews und einer Online-Befragung (N=1.189) Beschäftigte öffentlicher Organisationen zum Umgang mit der Krise und den Erfahrungen mit dem Homeoffice befragt hat.

Einleitung

Dass die so genannte Corona-Krise weltweit die öffentliche Verwaltung vor ebenso überraschende wie gravierende Herausforderungen gestellt hat, ist inzwischen eine phrasenhafte Binsenweisheit. Gleichwohl ist zu den Reaktionen der öffentlichen Verwaltung auf die SARS-CoV-2-Pandemie¹ und insbesondere den umfassenden Kontaktbeschränkungen im Frühjahr 2020 (im Folgenden als Lock-

down bezeichnet) wenig bekannt, wenn man von den ungewöhnlich zahlreichen Presseveröffentlichungen dazu absieht.²

Sowohl aus wissenschaftlicher wie aus praktischer Sicht stellt die Krise einen unfreiwilligen Lackmустest der Anpassungs- und Leistungsfähigkeit der Verwaltungen in Deutschland dar. Sie bietet bei allen Problemen und negativen Auswirkungen auch die Chance, diese Aspekte des Managements öffentlicher Organisationen

besser zu verstehen. Die besonderen Belastungen der Verwaltung insbesondere während des Lockdowns betrafen und betreffen bis heute vor allem deren Beschäftigte. Dieser Beitrag widmet sich daher der Frage, wie öffentliche Organisationen auf die Corona-Krise reagiert haben und wie dies durch deren Beschäftigte bewertet wird.

Schwerpunkte der empirischen Untersuchung sind die Erfahrungen mit dem Homeoffice (auch als Telearbeit oder Heimarbeit bezeichnet) als aufschlussreiches Anschauungsbeispiel für die Flexibilität der Verwaltung in der Krise. Unter Homeoffice wird dabei die Arbeit außerhalb der Dienststelle verstanden und es wird nicht explizit zwischen Teleheimarbeit und mobilem Arbeiten unterschieden. Darüber hinaus wurden weitere zentrale Aspekte der Anpassungs- und Leistungsfähigkeit (Ressourcenausstattung, Stress und Arbeitszufriedenheit, Kommunikationsfähigkeit, individuelle und organisationale Leistungsfähigkeit) untersucht.



Prof. Dr. John Siegel

vertritt z.Z. den Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management an der Universität Potsdam.



Dr. Caroline Fischer

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management (Universität Potsdam).



Nicolas Drathschmidt

Wissenschaftliche Hilfskraft am Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management (Universität Potsdam).



Adrian Gelep

Senior Manager bei PwC und führt Teams und Projekte im Kontext der Digitalen Transformation des öffentlichen Sektors.



Thomas Kralinski

Ehemaliger Chef der Brandenburger Staatskanzlei und Vorstandsmitglied im Thinktank „Das Progressive Zentrum“.

1 Z.B. Hammerschmid/Zelt/Almeida 2020, Hammerschmid/Lorenz 2020, SOEP-COV 2020, Schomaker u.a. 2020.

2 Z.B. Dausend/Hartung/Stark 2020, Wilkens 2020, Liang 2020.

Organisation	absolut	prozentual
Bezirksverwaltung in Stadtstaat	400	33,64
Landesministerium	156	13,12
Kreisfreie Stadt*	501	42,14
Sonderbehörde in Stadtstaat	132	11,10
Total	1.189	

Tab. 1: Fallzahlen der schriftlich befragten Organisationen

Legende: *Größenklasse 2 nach Kategorisierung der KGST

	Stichprobe dieser Studie	Dt. Öffentlicher Dienst gesamt
Alter in Jahren	47	44,4
Weibliches Geschlecht in %	65	57
Beamte in %	27,59	38,36
Einfacher/mittlerer Dienst in %	31,18	37,87
Gehobener Dienst in %	52,16	38,43
Höherer Dienst in %	16,67	23,69

Tab. 2: Charakteristika der Stichprobe der schriftlichen Befragung und Vergleich zum gesamten deutschen öffentlichen Sektor (Quelle: eigene Berechnungen aus Destatis 2019. Daten umfassen das gesamte Personal des öffentlichen Dienstes.).

Der Beitrag beschränkt sich aufgrund seines begrenzten Umfangs auf die Darstellung zentraler deskriptiver Befunde und verzichtet auf theoretische Einrahmung, Hypothesen und erklärende statistische Auswertungen.

Methodik

Zur Datenerhebung wurde ein zweistufiges Verfahren genutzt. Eine quantitative Online-Befragung baut auf qualitativen Interviews auf. Letztere ermöglichen eine stärkere inhaltliche Tiefe. Zugleich können unbekannte Sachverhalte exploriert werden. Gleichzeitig fehlt es Interviewstudien häufig an externer Validität. Um breitere Schlussfolgerungen zu ermöglichen, wurden diese daher mit einer Online-Befragung ergänzt.

So wurden in einem ersten Schritt Anfang Juni 2020 leitfadengestützte Interviews mit Führungskräften aus 15 Verwaltungsorganisationen geführt. Befragt wurden im Schwerpunkt Amtsleiterinnen und Amtsleiter, aber auch Projektleiterinnen und Projektleiter mit wenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, bis hin zu Abteilungs- oder Fachbereichsleitungen mit Verantwortung für bis zu 2.000 Beschäftigten.

Die Interviewten bildeten damit einen Querschnitt über die verschiedenen Ebenen der Verwaltung ab – sowohl hinsichtlich der Regionen als auch der Größe der Einheiten. Davon wurden zehn Interviews

auf kommunaler und fünf auf Landesebene geführt. Die so gewonnenen Daten dienten als Grundlage für die Konzeption der quantitativen Befragung in vier Verwaltungsorganisationen, die von August bis Oktober 2020 online durchgeführt (N=1.189) wurde. Tabelle 1 zeigt, wie sich die Befragten auf die Organisationen verteilen. Die demographischen Stichprobenmerkmale ähneln denen des gesamten

öffentlichen Sektors (Tab. 2). Daher können die Daten als extern valide gelten, wenn auch nicht als repräsentativ für die gesamte deutsche Verwaltung, insbesondere weil keine Bundesbehörden in die Untersuchung einbezogen wurden. Trotzdem sind die Befunde relevant und können als empirische Grundlage weiterer Untersuchungen dienen.

Ergebnisse der Interviews

Die Interviews spiegelten die unterschiedlichen Ausgangssituationen der Verwaltungen wider. Schaut man zunächst auf die technische Ausstattung sind die Arbeitsplätze der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zwischen zehn und hundert Prozent mit Laptops ausgestattet. Ähnlich ist die Bandbreite, wenn es darum geht, ob die Beschäftigten jenseits ihres Arbeitsplatzes in der Behörde über so genannte VPN-Tunnel auf Daten und Vorgänge zugreifen können.

Fünf Punkte zogen sich quer durch die Interviews:

- Es zeigt sich, dass – entgegen der öffentlichen als auch der Meinung in den Behörden selbst – die öffentliche Verwaltung in Deutschland schnell auf Krisensituationen reagieren kann und Änderungen in Arbeitsroutinen umsetzen kann: „Wofür wir manchmal fünf Jahre brauchen, haben wir nun in drei Wochen hingekriegt.“ Alle Interviewten berichteten von deutlich veränderten Arbeitsgewohnheiten für

alle Beschäftigten. Keiner der Befragten berichtete von einem kompletten Abbruch bei der Erbringung von Verwaltungsleistungen, auch in der Phase des Lockdowns nicht.

- Gleichzeitig sah die große Mehrheit die Erfahrung mit der Pandemie – und insbesondere mit dem Lockdown als einen „Weckruf“ für die Digitalisierung der Verwaltung. Ein Teil der Interviewpartner hatte sogar die Hoffnung, dass sich in den kommenden Monaten und Jahren die Digitalisierung beschleunigen wird und Arbeitsabläufe schneller, moderner bzw. zeitgemäßer werden.
- Der Innovationsdruck wurde von allen Interviewten wahrgenommen – wenn auch in unterschiedlichem Umfang. Dabei wurde auch erkannt, dass die Möglichkeit im Homeoffice zu arbeiten vor allem von jüngeren Beschäftigten als ein zusätzliches Attraktivitätsmoment wahrgenommen wird. Vor allem in kleineren Verwaltungen oder „ärmeren Kommunen“ herrschte der Eindruck, dass eine stringente Digitalisierung und eine entsprechende durchgängige technische Ausstattung ein „Luxusprojekt“ bzw. eine schwer zu stemmende Aufgabe sei. Erkennbar war, dass vielerorts das entsprechende Managementwissen fehlt.
- Alle Interviewpartner betonten die zwischenmenschlichen Aspekte der erweiterten Homeoffice-Erfahrungen. Diese reichten von geringeren Krankenständen, von der viele Interviewpartner/-innen berichteten, über die Schwierigkeiten vor allem Azubis aus der Ferne zu betreuen. Durchgängig beklagt wurde der „Verlust von sozialer Interaktion“, „das Fehlen des Zwischenmenschlichen“, die „Folgen für Offenheit und Kommunikation, Motivation und Zusammenhalt“ in den Arbeitseinheiten. Die große Mehrheit der Interviewpartner sah hier eine zentrale Herausforderung, wenn die Möglichkeiten, zu Hause zu arbeiten, auch in Zukunft stärker als bisher genutzt würde.
- Sowohl in den großen Städten als auch in ländlichen Regionen wird die Möglichkeit im Homeoffice zu arbeiten auch als „Chance für den ländlichen Raum“ gesehen. Durch das Arbeiten von zu Hause würde es leichter, auch außerhalb großer Städte zu wohnen und zu arbeiten, denn es wäre nicht

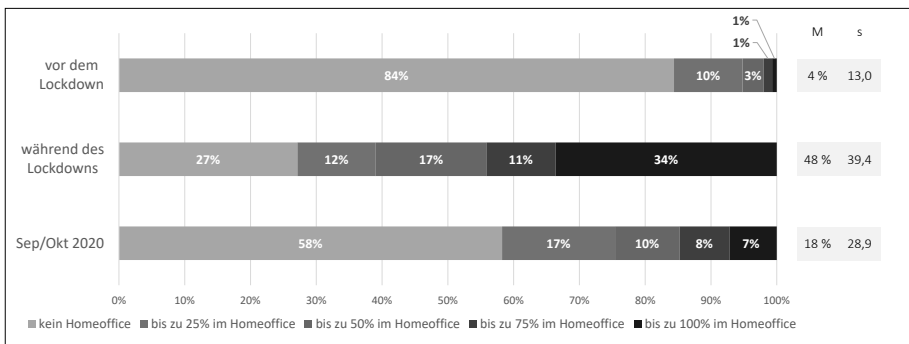


Abb. 1: Anteil der Arbeitszeit im Homeoffice, n = 1.189

Legende: M=arithmetische Mittel, s=Standardabweichung

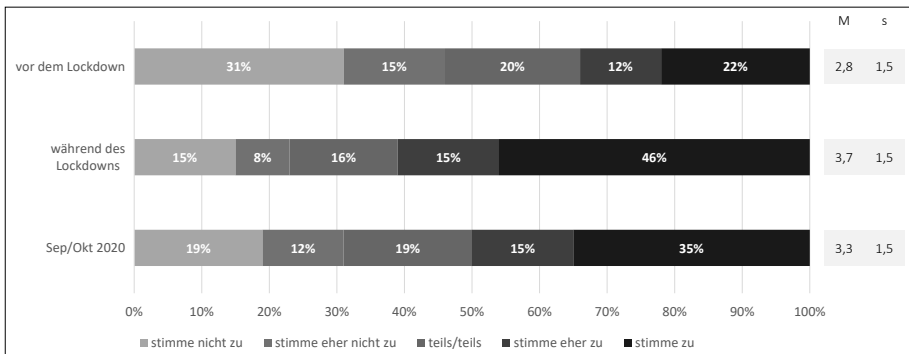


Abb. 2: Zufriedenheit mit den Homeoffice-Regelungen, n = 1.162-1.171

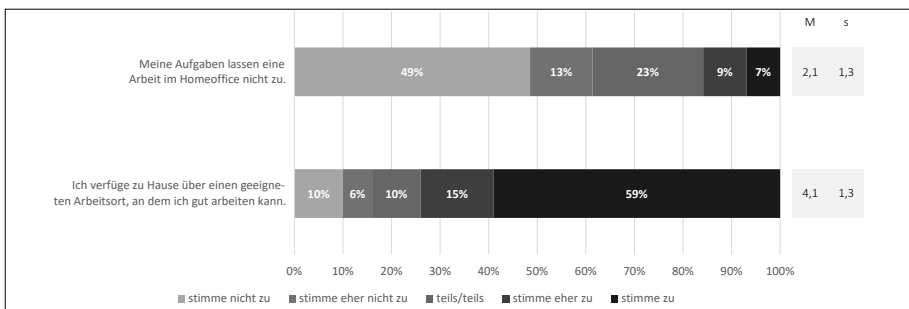


Abb. 3: Möglichkeit der Aufgabenerledigung im Homeoffice, n = 1.170-1.167

mehr nötig, jeden Tag in die Stadt und zurück zu pendeln.

In der Summe war für alle Interviewpartner die Erfahrung, im Lockdown verstärkt zu Hause zu arbeiten, eine positive Erfahrung. „Es hat neues Denken angestoßen“, war eine häufig gehörte Meinung. Ein Interviewter fasste es so zusammen: „Es gibt kein Zurück zum Status quo vor Corona“.

Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung in vier Verwaltungen

Für die Befragung der Beschäftigten zu den Reaktionen auf die Corona-Krise waren somit drei Aspekte wesentlich, die auch für allgemeine und grundsätzliche Schlussfolgerungen für das Verwaltungsmanagement über die aktuelle Situation hinaus bedeutsam sind:

1. Wie flexibel hat die Verwaltung auf die Herausforderungen insbesondere im Zusammenhang mit dem Lockdown im Frühjahr 2020 reagiert und wie anpassungsfähig war die Verwaltung in dieser Situation?
2. Welche Arbeitsbedingungen bestanden für die Beschäftigten während des Lockdowns – insbesondere mit Blick auf die Nutzung der Möglichkeiten des Homeoffice?
3. Inwiefern wirkte sich das auf die individuelle und organisationale Leistungsfähigkeit aus?

Zu diesen – naturgemäß komplexen – Fragen bieten die Ergebnisse unserer Untersuchung vielfältige Befunde und interessante Diskussionsgrundlagen. Dem herrschenden Bild, im März 2020 sei die gesamte allgemeine Verwaltung mehr schlecht als recht vorbereitet ins Home-

office (oder einfach nur nach Hause) geschickt worden, stehen differenzierte Ergebnisse unserer Befragung gegenüber.

Abbildung 1 zeigt, dass Homeoffice während des Lockdowns zwar wesentlich häufiger genutzt wurde als vor der Corona-Krise. Keineswegs aber verrichteten alle Beschäftigten ihre Arbeit von Zuhause aus. Fast 40 Prozent der Befragten taten dies zu weniger als einem Viertel ihrer Arbeitszeit oder gar nicht von dort aus. Der jeweilige Anteil an der Arbeitszeit, in dem im Homeoffice gearbeitet wurde, variierte dabei stark. Nichtsdestotrotz wurde die Praxis, dass Homeoffice vor der Krise nur selten genutzt wurde, quasi umgekehrt: Ein Drittel der Befragten gaben an, während des Lockdowns zu mehr als 75 Prozent ihrer Arbeitszeit von Zuhause aus gearbeitet zu haben, während es vor der Krise nicht einmal ein Prozent war! Diese fundamentale Veränderung kommt einer Revolution der Arbeitsweise der Verwaltung gleich, zumal sie sehr kurzfristig eintrat und innerhalb weniger Wochen umgesetzt wurde. Zum Zeitpunkt der Befragung im Sommer 2020 war jedoch der Großteil der Beschäftigten wieder ins Büro zurückgekehrt, wenngleich fast 15 Prozent der Beschäftigten (gegenüber zwei Prozent vor dem Lockdown) weiterhin zwischen 75 und 100 Prozent ihrer Arbeitszeit von zu Hause aus arbeiteten.

Die Beschäftigten bewerteten die Regelungen zum Homeoffice für die Zeit vor dem Lockdown deutlich kritischer als während der Krise und danach (vgl. Abb. 2). Dies überrascht wenig, weil bis dahin Homeoffice recht restriktiv gehandhabt wurde, andererseits der Wunsch der Beschäftigten, von Zuhause aus arbeiten zu können, bereits ausgeprägt war und auch zunahm. Insofern kam die Anpassung der Regelungen während des Lockdowns den Erwartungen der Beschäftigten spürbar entgegen, die die neuen Lösungen auch deutlich positiver beurteilen (61 Prozent während des Lockdowns gegenüber 34 Prozent vor dem Lockdown).

Gleichwohl, Aufgaben und Arbeitsbedingungen stehen dem nicht entgegen. Eine deutliche Mehrheit von 85 Prozent der befragten Beschäftigten (vgl. Abb. 3) ist der Meinung, ihre Aufgaben ließen sich zumindest teilweise auch von Zuhause

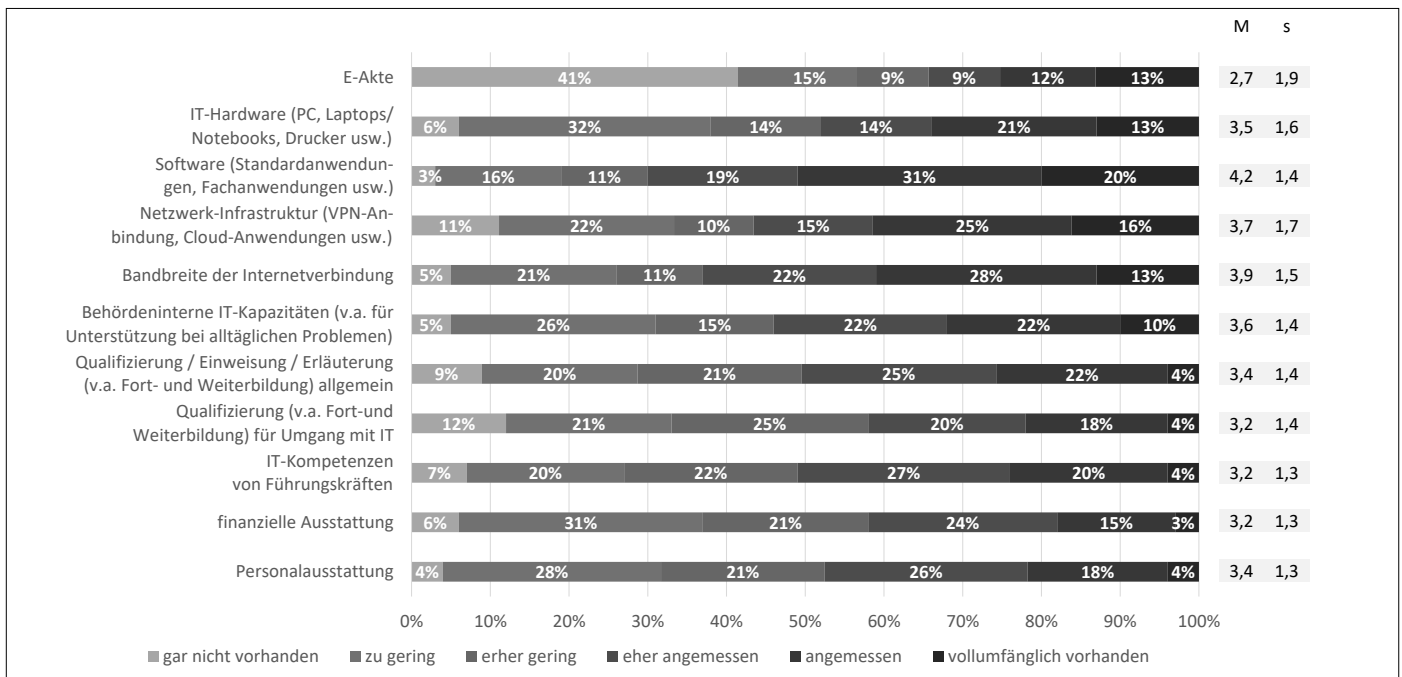


Abb. 4: Ressourcenausstattung während des Lockdowns, n = 990

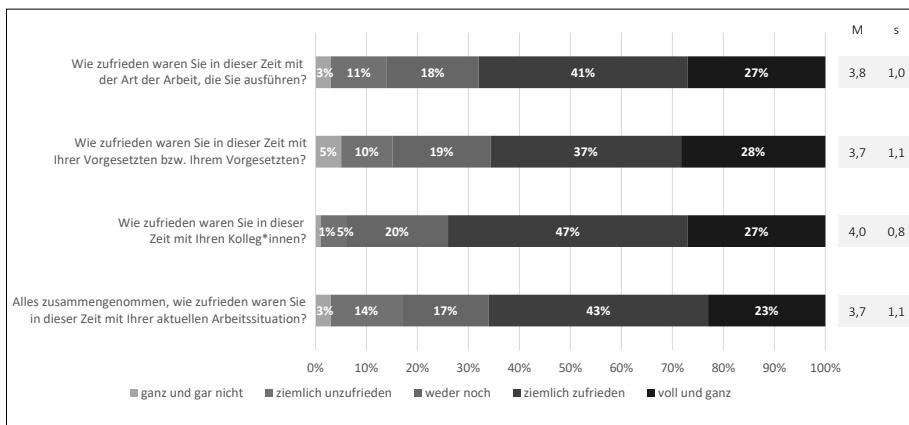


Abb. 5: Arbeitszufriedenheit im Lockdown, ausgewählte Items nach Tsui/Egan/O'Reilly III (1992), n = 1.003

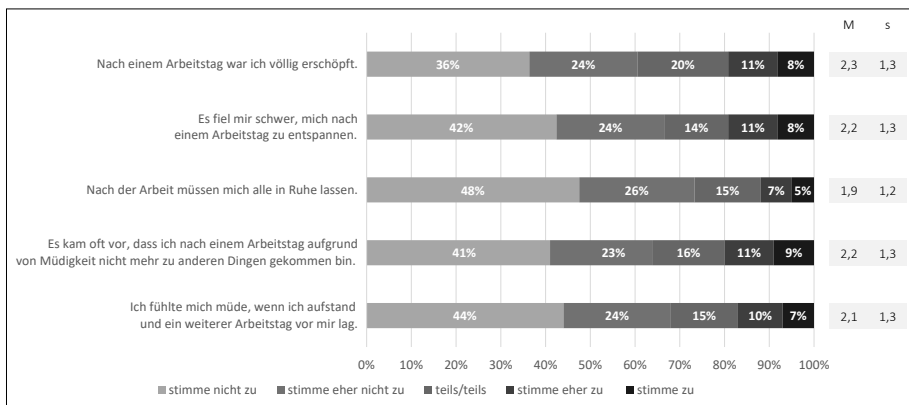


Abb. 6: von den Beschäftigten empfundener Stress im Lockdown, ausgewählte Items des Maslach Burnout Inventory nach Steijn/Vermeeren (2019), n = 1.001

se aus erledigen; lediglich 16 Prozent sind hier eher skeptisch. Ähnlich verhält es sich bei der Frage nach der Verfügbarkeit eines geeigneten Arbeitsortes zu Hause – dies bejahen 74 Prozent der Beschäftigten.

Effektivität und Effizienz der Arbeit im Homeoffice hängen ganz wesentlich davon ab, ob die Ressourcenausstattung dafür angemessen ist. Abbildung 4 zeigt für die Lockdown-Phase ein sehr differenzier-

tes Bild. Tendenziell (jedoch keineswegs durchgehend) positiv beurteilt werden die Ausstattung mit Software, Internetverbindung, Netzwerkinfrastruktur (VPN, Cloud usw.) und IT-Support; uneinheitlich stellt sich das Bild bezüglich IT-Hardware (bspw. Laptop), IT-Kompetenzen der Führungskräfte, allgemeiner Qualifizierung und Personalausstattung dar. Negativer werden IT-bezogene Qualifizierungsmöglichkeiten und die finanziellen Spielräume beurteilt.

Nur knapp die Hälfte (47 Prozent) hält diese Ausstattung für die Arbeit im Homeoffice für angemessen. Immerhin 35 Prozent geben an, dass der Arbeitgeber kurzfristig für Verbesserungen gesorgt hat; zumindest teilweise nahmen dies weitere 14 Prozent so wahr. Ein zentrales Problem scheint nach wie vor der dezentrale Akten- bzw. Informationszugriff zu sein, was im Einklang mit dem noch relativ geringen Verbreitungsgrad der E-Akte steht. Mehr als die Hälfte der Befragten gaben an, die E-Akte sei entweder gar nicht vorhanden (41 Prozent) oder in zu geringem Umfang verfügbar (weitere 14 Prozent). Insgesamt war für gut ein Drittel (35 Prozent) der Zugriff auf Informationen bzw. Akten eingeschränkt.

Trotz der teilweise defizitären Ausstattung war die Zufriedenheit mit der Arbeit während des Lockdowns hoch (vgl. Abb. 5). Dabei wurde die Zusammenarbeit mit anderen Kolleginnen und Kollegen etwas

besser eingeschätzt als die mit den Vorgesetzten, denen jedoch insgesamt ein gutes Zeugnis ausgestellt wird. Im Ergebnis scheint dies mit dazu beizutragen, dass sich nur der kleinere Teil der Beschäftigten in der Lockdown-Phase gestresst gefühlt hat (vgl. Abb. 6).

Die relativ geringe Stressbelastung und hohe Arbeitszufriedenheit während der Krise lassen sich mit weiteren Befunden illustrieren:

- Fast zwei Drittel der Befragten (62 Prozent) finden es nicht schwierig, im Homeoffice Berufliches und Privates zu trennen.
- Außerdem nehmen über 80 Prozent wahr, dass ihr/e Vorgesetzte/r ihnen vertraut, dass sie ihre Aufgaben im Homeoffice sorgfältig erfüllen. Entsprechendes gilt auch für die Erreichbarkeit von Vorgesetzten.

Insofern überrascht es auch wenig, dass Arbeit im Homeoffice auch und gerade vor dem Hintergrund der Corona-Krise insgesamt als attraktiv (73 Prozent geben an, gern im Homeoffice zu arbeiten) und motivierend (85 Prozent) eingeschätzt wird (vgl. Abb. 7). In der Folge stimmen volle 87 Prozent der Aussage zu, dass die Möglichkeit, im Homeoffice arbeiten zu können, ein wichtiger Aspekt der Attraktivität ihres Arbeitgebers sei.

Angesichts dieser Befunde liegt die Vermutung nahe, dass die Beschäftigten ihre individuelle Leistungsfähigkeit in der Krise als nicht sonderlich stark eingeschränkt wahrgenommen haben.

Die Reaktionen zu entsprechenden Aussagen präsentieren sich zwar recht heterogen, bestätigen diesen Eindruck jedoch (vgl. Abb. 8). So geben 47 Prozent der Befragten an, sie seien in der Lage gewesen, ihre Aufgaben effizient zu erledigen, bei weiteren 30 Prozent war dies zumindest teilweise der Fall. 73 Prozent konnten ihre Aufgabenerledigung effektiv planen; 35 Prozent haben sogar zusätzlich Verantwortung übernommen. Fast 60 Prozent geben jeweils an, kreative Problemlösungen entwickelt zu haben und sich herausfordernder Tätigkeiten anzunehmen. Fast zwei Drittel haben ihre Arbeit im Rahmen der üblichen Arbeitszeit erledigen können. Die überwiegende Mehrzahl konnte ihr Wissen bzw. ihre Arbeitsfähigkeiten auf dem aktuellen Stand halten (74 bzw. 82 Prozent).

Dass sich Einschränkungen bei der individuellen Leistungsfähigkeit in den untersuchten Verwaltungen in Grenzen hielten, könnte auch mit einigen weiteren Befunden erklärt werden. So geben 60 Prozent der Befragten an, ihr/e Vorgesetzte/r habe sich für Lösungen von Problemen in der Zeit des Lockdowns eingesetzt. Nur 30 Prozent mussten mehr arbeiten als zuvor und 23 Prozent nahmen eine ungerechtere Verteilung der

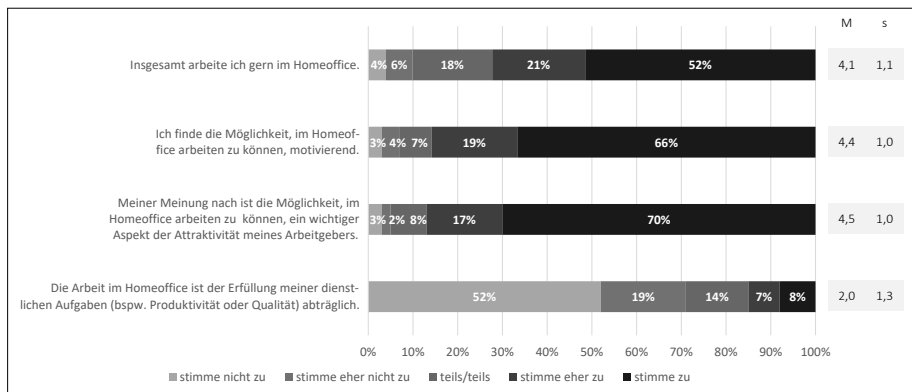


Abb. 7: Attraktivität der Arbeit im Homeoffice, n = 900-913

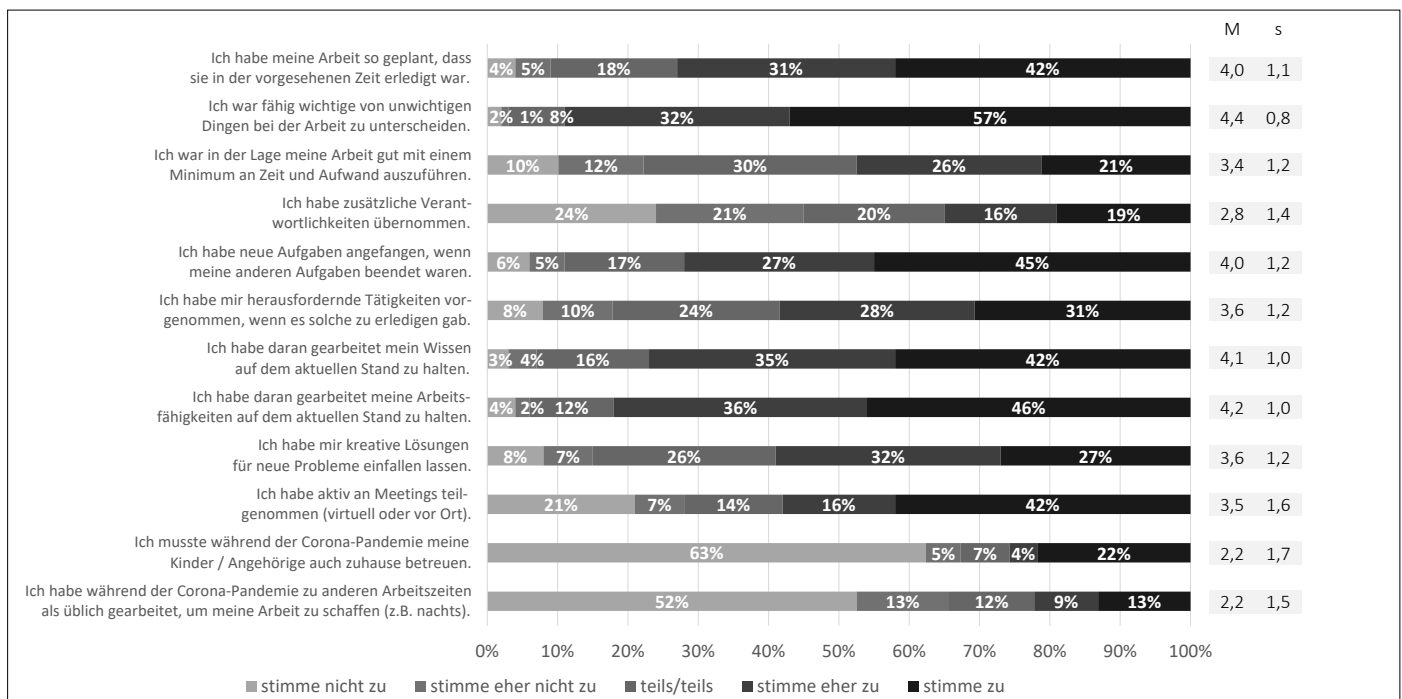


Abb. 8: selbst eingeschätzte individuelle Performance in der Krise, ausgewählte Items nach Koopmans u.a. (2014), n = 1.010

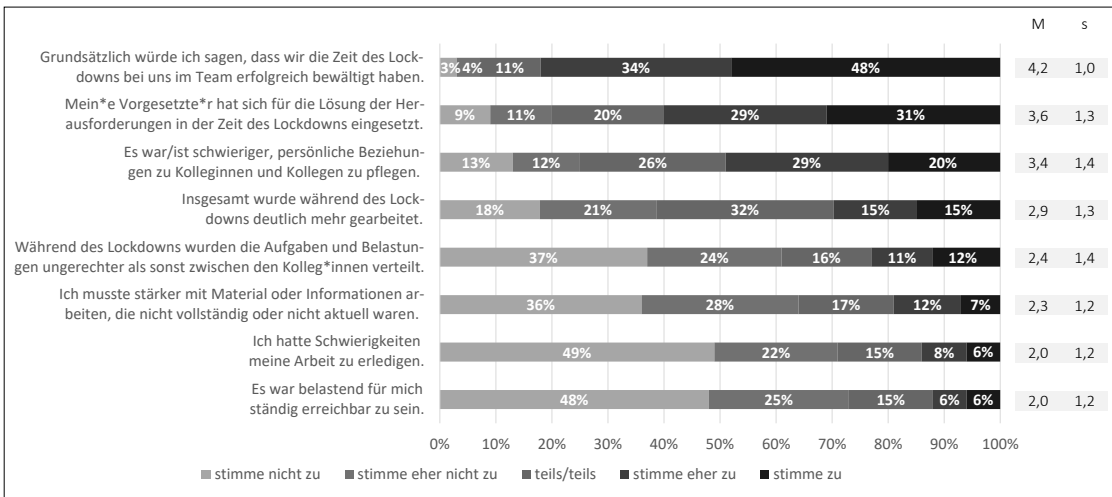


Abb. 9: Aufgabenerledigung im Lockdown, n = 1.045

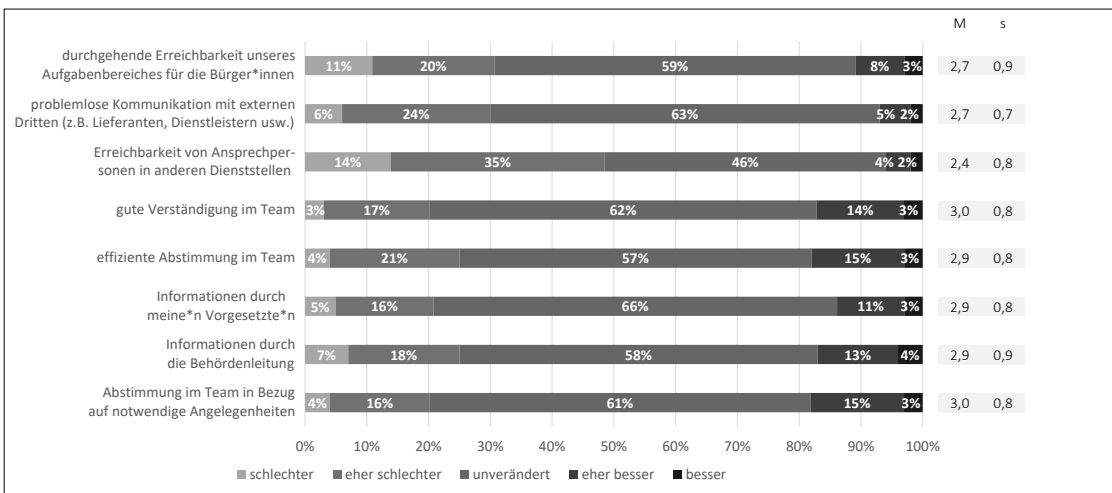


Abb. 10: Kommunikationsfähigkeit in der Krise, n = 815-984

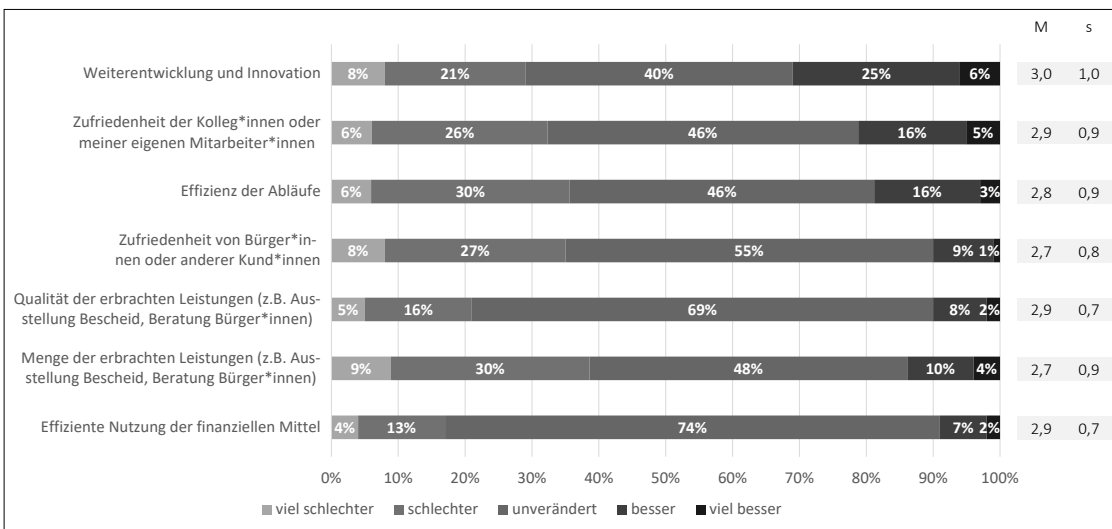


Abb. 11: Organisationale Performance in der Krise nach Pollanen u.a. (2017), n = 707-971

jeweiligen Team wie auch mit Vorgesetzten, der Behördenleitung und Dritten. Abbildung 10 deutet darauf hin, dass sich interne Kommunikation (unabhängig von der Bewertung ihrer Wirksamkeit) in der Corona-Krise kaum verändert, also auch nicht verschlechtert hat. Allerdings liefern die Daten Hinweise, dass es bei der Verständigung mit externen Dritten (Lieferanten, Dienstleistern) Defizite gab, vor allem jedoch die Erreichbarkeit von Ansprechpersonen in anderen Dienststellen eingeschränkt war. Folglich ist davon auszugehen, dass es in der Krise zu spürbaren Einschränkungen bei der behördenübergreifenden Zusammenarbeit kam.

Die entscheidende Frage bei der Analyse der Wirkungen der Corona-Krise ist, welchen Einfluss diese auf die organisationale Performance der Verwaltung hat. Die Befunde liefern dazu verschiedene Hinweise (vgl. Abb. 11). Aus Sicht der Befragten haben sich die verschiedenen Parameter in der Krise auf den ersten Blick mehrheitlich nicht verändert. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass Veränderungen hier eher Verschlechterung als Verbesserung bedeuten. Besonders augenfällig

Aufgaben zwischen den Kolleginnen und Kollegen wahr. Andererseits war es oft schwierig, Beziehungen zu ihnen zu pflegen (49 Prozent), ein Fünftel der Befragten empfand es zumindest teilweise belastend, immer erreichbar zu sein. 71 Prozent

sahen keine oder wenige Schwierigkeiten, ihre Aufgaben zu erledigen (vgl. Abb. 9).

Eine Sollbruchstelle in Krisensituationen und im Public Management ist die Kommunikation – und zwar sowohl im

ist das Delta zulasten einer Verschlechterung bei der Effizienz der Abläufe und der Zufriedenheit von Kundinnen und Kunden bzw. Bürgerinnen und Bürgern sowie der Menge der erbrachten Leistungen. All dies lässt auch auf negative Folgen für die

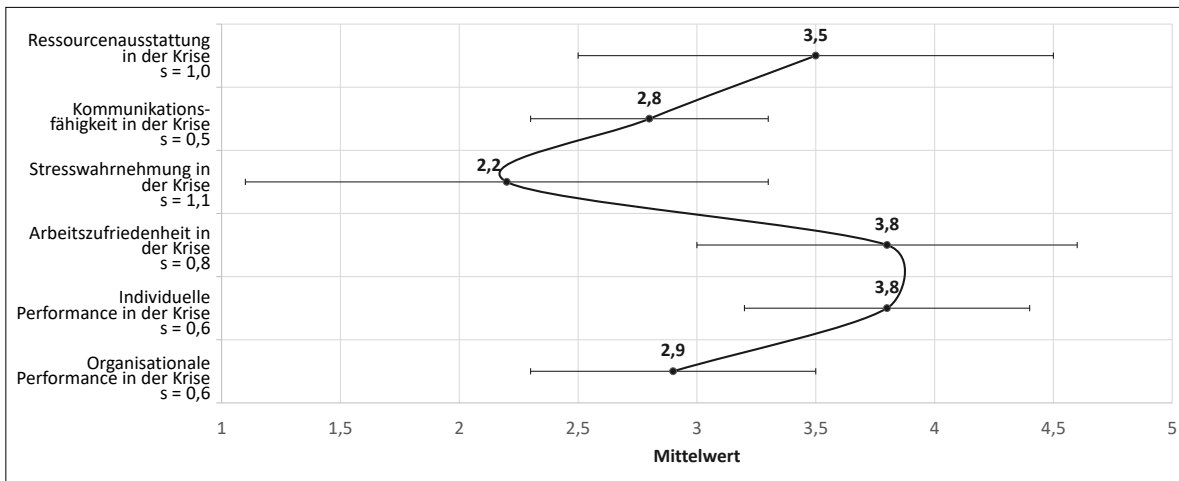


Abb. 12: Mittelwertvergleich zwischen abgefragten Konstrukten

Wirksamkeit des Verwaltungshandelns schließen.

Diskussion und Schlussfolgerungen

Betrachtet man zusammenfassend die Schwerpunkte der hier dargestellten Untersuchung im Vergleich, so zeigt sich, dass die Arbeitszufriedenheit und individuelle Performance der Beschäftigten eher positiv, die Kommunikationsfähigkeit und organisationale Performance in der Krise hingegen deutlich negativer eingeschätzt werden. Dass individuelle Performance höher eingeschätzt wird als organisationale, mag eine verschobene Selbst- und Fremdwahrnehmung sein oder aber der Tatsache geschuldet, dass viele Verwaltungsmitarbeiter*innen während der Krise in größerem Umfang als sonst gearbeitet haben, aber insgesamt keine deutlichen Verbesserungen des organisationalen Krisenhandlings beobachten konnten. Damit stellt sich die Frage, wie in Zukunft die hohe Motivation, individuelle Leistungsfähigkeit und Arbeitszufriedenheit, die sich aus der flexibleren Nutzung von Homeoffice ergeben, besser genutzt werden können, um Kommunikation sowie Handlungs- und Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu verbessern. Und zwar nicht nur in der Krise. Diese Fragen sind nicht neu, sondern wurden beispielweise auch schon in Bezug auf die Flüchtlingskrise 2015 oder die Finanzkrise 2008 diskutiert.³ Ein wesentliches Mittel dazu könnte die Ressourcenausstattung und Infrastruktur sein. Der E-Akte bzw. dem dezentralen digitalen Datenzugriff kommt

dabei eine besondere Bedeutung zu. Obwohl in Bezug auf Verwaltungsdigitalisierung immer wieder festgestellt wurde, dass die Ressourcenausstattung der Organisationen nicht das grundlegende Problem ist⁴, sondern es an Organisationskultur und Kompetenzen fehlt⁵, zeigt diese Studie, dass zumindest die technische Ausstattung, um im Homeoffice zu arbeiten, unzureichend ist.

Abbildung 12 zeigt, dass bei drei Themen der Untersuchung die Bandbreite der Aussagen besonders hoch ist: bei der Ressourcenausstattung, bei der Wahrnehmung von Stress und (weniger ausgeprägt) bei der Arbeitszufriedenheit.

Wie nicht anders zu erwarten, bieten die Ergebnisse ein recht vielfältiges und differenziertes Bild der Reaktionen in den untersuchten Verwaltungen auf die Corona-Krise. So zeichnen sich einige wichtige Erkenntnisse ab:

- Homeoffice wurde in der Krise großflächig während des Lockdowns genutzt, um – in Grenzen – die Handlungs- und Leistungsfähigkeit der Beschäftigten, wie auch der jeweiligen Organisationen insgesamt, sicherstellen zu können. Die Beschäftigten bewerten diese Veränderung eindeutig positiv und erwarten zukünftig, flexibler von Zuhause aus arbeiten zu können. Die Möglichkeit der Arbeit Zuhause wird in Zukunft die Attraktivität von Arbeitsplätzen in der Verwaltung insgesamt deutlich verbessern. Dieses Ergebnis widerspricht bisherigen Ergebnissen zur Zufriedenheit und Motivation von

öffentlich Beschäftigten in Bezug auf virtuelle Arbeit⁶ und scheint auf die Spezifika der Krisensituation zurückzuführen zu sein. Ein Zurückfallen hinter diese Praxis scheint nicht ratsam. Angesichts der hier aufgezeigten Ergebnisse ist

die Nachhaltigkeit dieser Veränderung allerdings nicht unbestritten.

- Die Ausstattung für die Arbeit im Homeoffice ist teilweise defizitär, insbesondere was die Verfügbarkeit bzw. den Zugriff auf die elektronischen Akten betrifft. Hier gelang es in der Krise nur teilweise, kurzfristig für Verbesserungen zu sorgen. Die Möglichkeit zur digitalen Vorgangsbearbeitung folgt dabei dem klassischen Verständnis der Arbeitsweise von Verwaltungen. Die in der Corona-Krise aufgeworfenen Veränderungen könnten zukünftig jedoch zu einer stärkeren Disruption der Verwaltungsprozesse führen.⁷
- Besonderes Augenmerk verdienen die Kommunikationsfähigkeit der Führungskräfte sowie die Frage, wie sich Einschränkungen der Leistungsfähigkeit auf der Ebene der Organisation verhindern lassen, wie sich also Menge und Qualität der Dienstleistungen und damit die Zuverlässigkeit und Wirksamkeit der Verwaltung garantieren lassen.

Die Ergebnisse der Untersuchung deuten auf mehrere Dilemmata hin. *Erstens* gibt

3 Roberts 2020, Eckhard u.a. 2020, Schomaker/Bauer 2020, Bogumil/Kuhlmann/Proeller 2019.
 4 Bogumil/Kuhlmann/Gerber 2019.
 5 Fischer u.a. 2019.
 6 Caillier 2012, Palumbo 2020, Vries/Tummers/Bekkers 2019.
 7 Herzberg 2018.
 8 Hofmann/Ogonek 2018, Jakob/Krcmar, Mergel 2019.

es hohe Erwartungen an die Flexibilisierung (insbesondere die Möglichkeit, zumindest teilweise im Homeoffice arbeiten zu können). Andererseits zeichnet sich ab, dass die dafür notwendigen Voraussetzungen bislang nur begrenzt bestehen bzw. schnell geschaffen werden können. Der bisherige Stand der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland war unzureichend, um kurzfristig in ein digitales Arbeitsformat zu wechseln.⁸

Zweitens deutet sich bezüglich des Homeoffice an, dass die unterschiedliche

den situativen Anforderungen anpassen mussten¹¹. Handlungsbedarf besteht demnach vor allem dort, wo die Hindernisse wie Ressourcenaufwand und kulturelle Barrieren am größten sind.

Drittens bieten die Ergebnisse zahlreiche Hinweise darauf, dass die Ursachen für problematische Auswirkungen der Krise auf die individuelle und organisationale Performance in den untersuchten Verwaltungen nicht in der Anpassung der Homeoffice-Regelungen liegen. Vielmehr geht es um die weitaus schwerer zu be-

nale in Teams deren gerade in einer Krise stetig notwendigen Wissensaustausch¹⁴ und Leistungsfähigkeit beeinflussen.

Für die Praxis des Verwaltungsmanagements ist es naheliegend, die Erfahrungen des Jahres 2020 systematisch zu reflektieren und das Momentum der – bislang eher von den äußeren Umständen erzwungenen – Veränderungsdynamik beizubehalten. Konkrete Ansatzpunkte liegen etwa in der Verbesserung der Ressourcenbasis einer flexiblen Verwaltung. Die damit verbundenen Herausforderungen gehen über das Mega-Thema der Digitalisierung deutlich hinaus und erfordern substantielle Innovationen etwa bei Organisations- und Arbeitsformen, Bürokonzepten, Führung, Qualifizierung und Kommunikation.

»Das Dilemma ist: Die Krise hat den Veränderungsdruck in der Verwaltung verdeutlicht und erhöht, aber auch den finanziellen Spielraum für diese Veränderungen verringert.«

Eignung des Arbeitsplatzes – etwa aufgrund von regelmäßigem persönlichem Kunden/-innenkontakt oder in bestimmten Aufgabenbereichen – die Spannungen zwischen in diesem Sinne quasi privilegierten und benachteiligten Beschäftigungsgruppen verschärfen können. Während flexible Arbeitszeiten und Homeoffice z.B. von Anwärter/-innen im IT-Bereich ausdrücklich eingefordert werden⁹, zeigen unsere Ergebnisse gleichsam, dass Mitarbeitende im Homeoffice im Mittel weniger gestresst und zufriedener mit ihrer Arbeit waren. Andere Arbeitsplätze könnten daher wegen ihrer eingeschränkten Eignung für das Arbeiten von Zuhause aus als zunehmend unattraktiv wahrgenommen werden. Denn nicht nur die direkte Interaktion zwischen Verwaltungsmitarbeitenden und Beschäftigten an sich birgt enormes Stresspotenzial¹⁰, sondern auch die emotionalen Anforderungen, die eine solche Interaktion erfordert. Für Mitarbeitende mit direkten Kunden/-innenkontakt konnten zahlreiche negative Folgen für die psychische Gesundheit aufgezeigt werden, wenn diese ihre wahren Gefühle

einflussenden Faktoren und damit Schlüsselthemen des Verwaltungsmanagements, wie Ressourcenausstattung, Führung, Organisationskultur und digitale Transformation. Hier besteht das Dilemma darin, dass die Krise den Veränderungsdruck einerseits verdeutlicht und erhöht hat¹², andererseits jedoch durch deren finanziellen Folgen der Spielraum für genau diese Veränderungen eher verringert wird¹³, auch wenn vielleicht der Handlungsbedarf offensichtlicher geworden sein mag als zuvor. Der augenscheinliche Pragmatismus, der in vielerlei Hinsicht als Reaktion auf die Krise im öffentlichen Sektor vorherrschte, stellt gleichsam eine ermutigende Perspektive auf die Handlungsfähigkeit der Verwaltung dar.

Weitere Forschung muss nun Zusammenhänge und Erklärungsansätze für Performance-Unterschiede analysieren, um die Anpassungsfähigkeit von Organisationen der Verwaltung (nicht nur) in Krisensituation besser zu verstehen. Hier kann beispielsweise untersucht werden, inwiefern unterschiedliche Kommunikationska-

Literatur

Bogumil, J. u.a., 2019: Bürgerämter in Deutschland. Organisationswandel und digitale Transformation.

Bogumil, J. u.a. (Hrsg.), 2019: Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise, Baden-Baden.

Caillier, J.G., 2012: The Impact of Teleworking on Work Motivation in a U.S. Federal Government Agency, in: The American Review of Public Administration, 42, S. 461-480.

Dausend, P. u.a., 2020: Die mit dem Spürgefühl, in: die Zeit, Ausgabe vom 16.04.2020. Online verfügbar unter: https://www.zeit.de/2020/17/oeffentlicher-dienst-coronavirus-staat-verwaltung-ansehen?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F.

Destatis 2019: Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes. Online verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/Publicationen/Downloads-Oeffentlicher-Dienst/personal-oeffentlicher-dienst-2140600177004.pdf?__blob=publicationFile.

Dormann, C./Zapf, D., 2004: Customer-related social stressors and burnout, in: Journal of occupational health psychology, 9, S. 61-82.

9 Thiersch u.a. 2019.

10 Dormann/Zapf 2004.

11 Sloan 2014.

12 van der Wal 2020, Wegrich 2020, O'Flynn 2020.

13 Maher/Hoang/Hindery 2020, Erler 2020, KGSt 2020.

14 Fischer 2018.

Eckhard, S. u.a., 2020: Latent Hybridity in Administrative Crisis Management: The German Refugee Crisis of 2015/16, in: Journal of Public Administration Research and Theory, 2014, S. 762.

Erler, B., 2020: Corona-Pandemie: Finanzielle Folgen für Kommunen, in: Haufe, Ausgabe vom 21.04.2020. Online verfügbar unter: https://www.haufe.de/oeffentlicher-dienst/haushalt-finanzen/corona-pandemie-finanzielle-folgen-fuer-kommunen_146_514416.html.

Fischer, C., 2018: Beraten statt Archivieren. Wie öffentlich Beschäftigte ihr Wissen am Arbeitsplatz teilen, in: der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 11, S. 285-307.

Fischer, C.u.a., 2019: Zukunftsszenarien für die digitale Verwaltung: Universität Potsdam.

Hammerschmid, G. u.a., 2020: Die Verwaltung als Gewinnerin der Corona-Krise? Ergebnisse der Befragung von Führungskräften im öffentlichen Sektor. Online verfügbar unter: <https://web-assets.bcg.com/dd/67c641744e3c8d5fd213237f7dcb/pspa-fuehrungskraefte-studie-2020.pdf>.

Hammerschmid, G./Lorenz, O., 2020: Blitzbefragung Zukunftspanel Staat & Verwaltung digital 2020. Impulse für die Digitale Verwaltung in Zeiten der Corona-Pandemie. Online verfügbar unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/nachrichten/zukunftspanel-staat-und-verwaltung-digital.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Herzberg, J., 2018: Wird die Bedeutung der eAkte für die Digitalisierung der Verwaltung überschätzt?, in: Verwaltung & Management, 24, S. 96-99.

Hofmann, S./Ogonek, N., 2018: Different But Still The Same? How Public And Private Sector Organisations Deal with New Digital Competences, in: The Electronic Journal of e-Government, 16, S. 127-135.

Jakob, M./Krcmar, H.: Which barriers hinder a successful digital transformation in small and medium-sized municipalities in a federal system?, in: Central and Eastern European eDem and eGov Days, S. 141-150.

KGSt, 2020: Auswirkungen der Corona-Krise auf die Finanz- und Haushaltslage. Online verfügbar unter: <https://www.kgst.de/auswirkungen-der-corona-krise-finanz-und-haushaltslage>.

Koopmans, L. u.a., 2014: Construct validity of the individual work performance questionnaire, in: Journal of occupational and environmental medicine, 56, S. 331-337.

Liang, L., 2020: How Covid-19 led to a nationwide work-from-home experiment. Online verfügbar unter: <https://www.bbc.com/worklife/article/20200309-coronavirus-covid-19-advice-chinas-work-at-home-experiment>.

Maher, C.S. u.a., 2020: Fiscal Responses to COVID-19: Evidence from Local Governments and Nonprofits, in: Public Administration Review.

Mergel, I., 2019: Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung, in: der moderne staat, 12, S. 162-171.

O'Flynn, J., 2020: Confronting the big challenges of our time: making a difference during and after COVID-19, in: Public Management Review, S. 1-20.

Palumbo, R., 2020: Let me go to the office! An investigation into the side effects of working from home on work-life balance, in: International Journal of Public Sector Management, ahead-of-print, S. 1-20.

Pollanen, R. u. a., 2017: Relationships between strategic performance measures, strategic decision-making, and organizational performance: empirical evidence from Canadian public organizations, in: Public Management Review, 19, S. 725-746.

Roberts, A., 2020: The Third and Fatal Shock: How Pandemic Killed the Millennial Paradigm, in: Public Administration Review.

Schomaker, R.M. u.a., 2020: Betroffenheit und Reaktionen der österreichischen Kommunen in der COVID-19 Pandemie. Online verfügbar unter: <https://www.witi-innovation.de/wp-content/uploads/Schomaker-et-al-2020-Betroffenheit-und-Reaktionen-der-%C3%B6sterreichischen-Kommunen.pdf>.

Schomaker, R.M./Bauer, M.W., 2020: What Drives Successful Administrative Performance during Crises? Lessons from Refugee Migration and the Covid-19 Pandemic, in: Public Administration Review, 80, S. 845-850.

Schuster, C. u.a., 2020: Responding to COVID-19 Through Surveys of Public Servants, in: Public Administration Review.

Sloan, M.M., 2014: The Consequences of Emotional Labor for Public Sector Workers and the Mitigating Role of Self-Efficacy, in: The American Review of Public Administration, 44, S. 274-290.

SOEP-COV, 2020: Sozioökonomische Faktoren und Folgen der Verbreitung des Coronavirus in Deutschland. Online verfügbar unter: <https://www.soep-cov.de/Startseite/>.

Steijn, A. J./Vermeeren, B., 2019: Red tape, work pressure and occupational stress in the public sector. EGPA conference: Belfast, North Ireland (2019, september 11 - 2019, september 13).

Thiersch, K. u.a., 2019: Arbeitgeber(un)attraktivität der öffentlichen Verwaltung für IT-Nachwuchskräfte, in: Verwaltung & Management, 25, S. 28-36.

Tsui, A.S. u.a., 1992: Being Different: Relational Demography and Organizational Attachment, in: Administrative Science Quarterly, 37, S. 549.

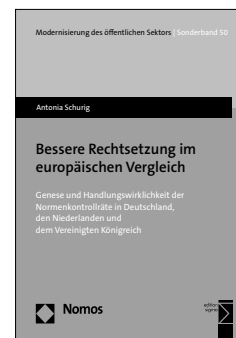
van der Wal, Z., 2020: Being a Public Manager in Times of Crisis The Art of Managing Stakeholders, Political Masters, and Collaborative Networks, in: Public Administration Review.

Vries, H. de u.a., 2019: The Benefits of Teleworking in the Public Sector: Reality or Rhetoric?, in: Review of Public Personnel Administration, 39, S. 570-593.

Wegrich, K., 2020: Is the turtle still plodding along? Public management reform in Germany, in: Public Management Review, S. 1-10.

Wilkens, A., 2020: Verwaltung in der Corona-Krise: Das Faxgerät als Bremse. Die Corona-Krise habe die Modernisierung angeschoßen, wird gesagt. In der Verwaltung sei dies aber noch nicht angekommen, kritisieren Regierungsberater., in: heise online, Ausgabe vom 21.10.2020. Online verfügbar unter: <https://www.heise.de/news/Verwaltung-in-der-Corona-Krise-Das-Faxgeraet-als-Bremse-4935454.html>.

Von Kontrolle bis Beratung: Wie erzielen Normenkontrollräte Einfluss?



EDITION
SIGMA



Bessere Rechtsetzung im europäischen Vergleich

Genese und Handlungswirklichkeit der Normenkontrollräte in Deutschland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich

Von Dr. Antonia Schurig
2020, 271 S., brosch., 59,- €
ISBN 978-3-8487-7760-0
(Modernisierung des öffentlichen Sektors („Gelbe Reihe“), Bd. SB 50)
In deutscher/englischer Sprache

Um kostenbewusstere Entscheidungen zu treffen, lassen Regierungen ihre Gesetzesfolgenabschätzungen von unabhängigen Normenkontrollräten kontrollieren. Wie erzielen diese Gremien Einfluss? Und welche Rolle spielen sie als Politikberater für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung?

Nomos
e Library



Nomos