

Flexibilisierung von Arbeit in der öffentlichen Verwaltung während der Corona-Pandemie

Miriam MAIBAUM¹, Marc-André WEBER¹, Sascha STOWASSER²

*¹ Institut für Supply Chain und Operations Management, FH Kiel
Sokratesplatz 2, D-24149 Kiel*

*² ifaa - Institut für angewandte Arbeitswissenschaft e.V.
Uerdinger Straße 56, D-40474 Düsseldorf*

Kurzfassung: Die öffentliche Verwaltung war während der Corona-Pandemie gezwungen, ihre routinierten Arbeitsweisen innerhalb kürzester Zeit auf flexible Arbeitszeiten, -orte und -strukturen umzustellen. Der Beitrag beleuchtet, welche Chancen und Grenzen sich in Bezug auf die Flexibilisierung der Arbeit in der öffentlichen Verwaltung während der Corona-Pandemie herausgestellt haben. Basierend auf einer Literaturanalyse werden der aktuelle Forschungsstand aufgezeigt und durch die Auswertung praxisrelevanter Berichte die gewonnenen Erfahrungen aus der Pandemie reflektiert. Es wird gezeigt, welche Defizite hinsichtlich der Veränderungsfähigkeit ermittelt wurden, aber auch, dass sich die Rahmenbedingungen für die Etablierung von hybriden Arbeitsmodelle in der öffentlichen Verwaltung verbessert haben.

Schlüsselwörter: Flexibilisierung der Arbeit, Entgrenzung von Arbeit, Corona-Pandemie, öffentliche Verwaltung, hybride Arbeitsmodelle

1. Einleitung

Die Corona-Pandemie stellt den Staat und insbesondere seine Verwaltung vor große Herausforderungen. Diese musste und muss weiterhin in der Lage sein, die von der Politik geforderten Maßnahmen zur Pandemiebewältigung schnell umzusetzen (Schuppan 2020). Dabei ist es essenziell, dass die öffentliche Verwaltung ihre Betriebsfähigkeit gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft nahezu uneingeschränkt sichern kann. Die Krise stellte die Verwaltungen bezüglich ihrer Anpassungs- und Leistungsfähigkeit auf einen unfreiwilligen Prüfstein (Siegel et al. 2020).

Betrachtet werden in diesem Beitrag die Risiken der Entgrenzung der Arbeit und welche Kompetenzen sowohl auf der Seite der Mitarbeitenden als auch auf der Führungsebene entwickelt werden müssen. Die Literaturanalyse hat sechs wesentliche nationale Studien ergeben, die im direkten Zusammenhang mit der Flexibilisierung der Arbeit in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland während der Corona-Pandemie stehen. Einbezogen werden lediglich Studien, deren Zielgruppe sich aus Teilnehmenden des öffentlichen Sektors zusammensetzt und die Themenschwerpunkte

- Corona-Pandemie
- COVID-19
- Flexibilisierung der Arbeit
- Entgrenzung der Arbeit

- Flexible Arbeitsmodelle
- Homeoffice
- Mobile Arbeit

behandeln.

Die Recherche erfolgte von September bis November 2021 in einschlägigen wissenschaftlichen Datenbanken (ResearchGate, wiso Wirtschaftswissenschaften, EconBiz, BASE) sowie über die Suchmaschine Google Scholar bzw. das freie Internet. Berücksichtigt wurden nur Studien mit einem Befragungszeitraum ab April 2020, d. h. nach dem offiziellen ersten Lockdown des Landes im März 2020. Tabelle 1 führt die recherchierten Studien mit Quellenangaben, Beschreibung der Erhebungsmethode, den Stichprobenumfang, sowie die relevantesten Ergebnisse auf. Die wesentlichen Erkenntnisse zur Entgrenzung und Flexibilisierung der Arbeit und der dafür geforderten Kompetenz der Führungskräfte und Beschäftigten wird nachfolgend erläutert.

Tabelle 1: Auflistung und relevante Ergebnisse der wesentlichen Studien.

Nr.	Quellenangabe	Methode/Stichprobe	relevante Ergebnisse
1	Gelep A, Kralinski T, Siegel J, Levine C, Said NS, Scheffel L, Hauke-Thiemian B (2021) <i>Die Verwaltung im Homeoffice: Erfahrungen, Grenzen und Chancen für die Zukunft der Verwaltung.</i>	N = 18 (Interviews), 1.200 (Online-Befragung) Zielgruppe: Beschäftigte auf Kommunal- und Landesebene Erhebungsmethode: Interviews und Online-Umfrage Zeitraum: August 2020 bis Oktober 2020	Zentrale Schlussfolgerungen - Die Arbeitsformen in der Verwaltung müssen sich ändern - Zukünftig wünschen sich die Befragten einen besseren Mix aus Präsenz am Bürostandort und Homeoffice - Notwendig sind neben der Ausstattung auch flexible Regelungen wie Dienstvereinbarungen für die Arbeit im Homeoffice
2	Hammerschmid G, Lorenz, O (2020) <i>Blitzbefragung Zukunftspanel Staat & Verwaltung – digital 2020. Impulse für die Digitale Verwaltung in Zeiten der Corona Pandemie.</i>	N = 160 Zielgruppe: oberste Entscheidungsträger*innen/ Behördenleiter*innen der kommunalen Ebene (Landkreise, Städte/ Gemeinden) Erhebungsmethode: Fragebogen (quantitativ) Zeitraum: k.A.	Wesentliche Herausforderungen - Fehlende Finanzmittel - Unzureichende Digitalisierung und IT-Infrastruktur der Behörde Deutliche Mehrheit (65 %) sprechen sich positiv/zufrieden zum Umgang Ihrer Behörde oder öffentlichen Verwaltung mit der Corona-Pandemie aus
3	Hammerschmid G, Zelt T, de Almeida TA (2020) <i>Die Verwaltung als Gewinnerin der Corona-Krise? Ergebnisse der Befragung von Führungskräften im öffentlichen Sektor.</i>	N = 281 Zielgruppe: Führungskräfte des öffentlichen Sektors (60% Bundesebene; 40% Referatsleitung) Erhebungsmethode: Fragebogen (quantitativ) Zeitraum: 10.06.2020 bis 05.07.2020	Verwaltungen haben Pandemie gut bewältigt - Spürbar erhöhte Arbeitsbelastung - 46 % der Befragten sagen, dass Leistungsfähigkeit der Verwaltung zugenommen hat, vor allem flexiblere Arbeitsmodelle und moderne Kommunikationsmittel - Digitalisierung, flexible und agile Arbeitsweisen sowie besseres Kommunikationsverhalten werden zukünftig stärker in den Fokus rücken
	Landsberg G, Rohleder B (2020) <i>Kommunen und Corona - digitaler nach der Pandemie.</i>	N = 623 Zielgruppe: Kommunen Erhebungsmethode: Online-Umfrage Zeitraum: August 2020 bis November 2020	Homeoffice - Homeoffice ist bei der Hälfte der Befragten kategorisch ausgeschlossen - 41 % der Kommunen wollen nach der Pandemie mehr Homeoffice anbieten, 37 % wollen grundsätzlich kein Homeoffice anbieten Kommunen konnten den gesamten Betrieb während des Frühjahrs-Lockdown aufrecht erhalten (61%)
4	Neumann J, Seinsche L, Zeike S, Lindert L, Pfaff H (2021) <i>Homeoffice- und Präsenzkultur im öffentlichen Dienst in Zeiten der Covid-19-Pandemie: Follow-Up-Befragung</i>	N = 425 Zielgruppe: Beschäftigte des öffentlichen Dienstes Erhebungsmethode: Online-Befragung Zeitraum: 24.04.2020 bis 20.05.2020 und 12.05.2021 bis 07.07.2021	Homeoffice - Ungefähr 64 % der Befragten arbeiten mehr als 50 % ihrer Arbeitszeit im Homeoffice - Die Präsenzkultur hat nach einem Jahr Homeoffice abgenommen - Ein Großteil der Beschäftigten möchte auch zukünftig im Homeoffice arbeiten
5	Next:Public GmbH (2020). <i>Verwaltung in Krisenzeiten: Eine Bestandsaufnahme der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Öffentlichen Dienst.</i>	N = 4.832 Zielgruppe: Verwaltungsmitarbeiter*innen aller Ebenen aus ganz Deutschland Erhebungsmethode: Webgestützte Umfrage Zeitraum: 07.07.2020 bis 24.08.2020	Durch hohen Einsatz der Beschäftigten hat die Verwaltung funktioniert - Leistungsfähigkeit der Verwaltung nur geringfügig eingeschränkt - Höhere oder sehr viel höhere Arbeitsbelastung bei 42 % der Beschäftigten - 26 % der Beschäftigten wurden mit anderen Aufgaben betraut Übergang ins Homeoffice geglückt - Rund die Hälfte der Verwaltungsmitarbeiter*innen arbeiteten im Homeoffice - Herausforderung durch technische Schwierigkeiten und durch Kommunikationsdefizite mit Kollegen und Vorgesetzten
6	Siegel J, Fischer C, Drathschmidt N, Gelep A, Kralinski T (2020) <i>Verwaltung im Lockdown. Verwaltung & Management</i> 26: 279–287	N = 15 (Interviews), 1.189 (quantitative Befragung) Zielgruppe: Führungskräfte und Beschäftigte von Verwaltungsorganisationen Erhebungsmethode: quantitative Online-Befragung aufbauend auf qualitativen Interviews Zeitraum: Juni 2020 bis Oktober 2020	Verwaltung kann schnell auf Krisensituationen reagieren - Veränderte Arbeitsgewohnheiten für alle Beschäftigten - Beschäftigte gaben an zu mehr als 75 % ihrer Arbeitszeit von Zuhause aus gearbeitet zu haben, vor der Krise nicht einmal ein Prozent - Effektivität und Effizienz der Arbeit im Homeoffice hängen wesentlich von der Ressourcenausstattung ab - Herausforderung durch Einschränkungen in der behördenübergreifenden Kommunikation

2. Entgrenzung und Flexibilisierung der Arbeit

Entgrenzung der Arbeit beschreibt den steigenden Auflösungsgrad von räumlichen, zeitlichen, sachlichen und anderen Strukturen in der Erwerbsarbeit, welcher unter anderem durch die Informations- und Kommunikationstechnologie ermöglicht wird. Dabei schwinden die Grenzen zwischen Arbeit und Privatleben, wenn Beschäftigte ihre Arbeit flexibel an die Organisationserfordernisse anpassen (Georg 2020). Eine massive Entgrenzung ihrer Arbeit erfuhren die Beschäftigten der Verwaltungen zu Beginn des ersten Lockdowns in Deutschland ab dem 22. März 2020.

Als klare "Gewinner" der Pandemie bezeichnen Hammerschmid et al. (2020) die flexiblen Arbeitsmodelle im öffentlichen Sektor. Zu den stärksten Veränderungen im Rahmen der Flexibilisierung von Arbeit zählt, wie auch fast durchgängig in allen Studien belegt, die i.d.R. neu eingeführte oder stark ausgeweitete Möglichkeit mobil im Homeoffice zu arbeiten (Hammerschmid et al. 2020). Noch nie zuvor sind so viele Beschäftigte der öffentlichen Verwaltungen ihrer Arbeitstätigkeit von Zuhause aus nachgegangen (Köppl & Fulde 2021).

Die Risiken der Entgrenzung der Arbeit liegen vor allem darin, dass viele gesetzliche Arbeitsschutz- und Arbeitszeitregelungen auf den Arbeitsplatz am Standort der Organisation ausgerichtet sind. Die Ausgestaltungen der technischen Ausstattung und Ergonomie am Arbeitsplatz am Bürostandort liegen in der Verantwortung des Arbeitgebers, bei mobiler Arbeit im Homeoffice gilt die Rechtssetzung derzeit nicht (Garnadt et al. 2020).

Ebenfalls kann im Homeoffice die flexible und individuelle Arbeitszeiteinteilung in Konflikt mit den gesetzlichen Mindestruhezeiten stehen und sollte nicht zu unbezahlter Mehrarbeit führen (Garnadt et al. 2020). Die Studie von Neumann et al. (2021) zum Thema „Homeoffice- und Präsenzkultur im öffentlichen Dienst in Zeiten der Covid-19-Pandemie“ zeigt, dass die gewonnene Zeit durch die wegfallenden Arbeitswege ebenfalls häufig für die Arbeitstätigkeit aufgewendet wurde, womit negative Veränderungen wie z.B. erhöhte Arbeitsbelastungen einhergegangen sind. Ebenso wurde deutlich, dass sich die ständige Erreichbarkeit über die digitalen Kommunikationswege negativ auf die Grenzziehung zwischen Privat- und Arbeitsleben auswirkt. Die Bedeutsamkeit von Erreichbarkeit und Entgrenzung der Arbeit ist im öffentlichen Dienst während der Pandemie deutlich gestiegen (Neumann et al. 2021), was zu neuen Kompetenzanforderungen in der Organisation führt.

3. Resilienz von öffentlichen Verwaltungen in der Krise

Resilienz steht für die Fähigkeit eines Systems, trotz äußeren belastenden Einwirkungen, wie z.B. Krisen, Stabilität zu bewahren (Günther 2018). Sie ist in den öffentlichen Verwaltungen weitestgehend gegeben. Laut Landsberg und Rohleder (2020) konnten 61 % der befragten Kommunen den gesamten Betrieb im Lockdown aufrecht erhalten (Landsberg & Rohleder 2020). Nach der Umfrage der Next:Public GmbH (2020) bezifferten mehr als die Hälfte der Befragten die Leistungsfähigkeit ihrer Behörde im Bereich von 80 – 100 % (Next:Public GmbH 2020).

Als begünstigender Faktor der Resilienz von Systemen gilt Redundanz, d.h. dass in diesem Fall Organisationen Kapazitäten aufweisen, die sie im Normalfall nicht benötigen, aber im Krisenfall aktivieren können (Promberger 2020). So scheint es, dass während der Corona-Krise in der öffentlichen Verwaltung Kapazitäten freigelegt wurden, die im Regelbetrieb nicht immer ersichtlich sind. Mit diesem zusätzlichen

Leistungspotenzial kann auf die erhöhte oder andersartige Arbeitsbelastung reagiert werden, denn personelle Reserven sind bereits oftmals im System festgesetzt (Promberger 2020). Die Studie der Next:Public GmbH zeigt, dass im Schnitt 26 % der Mitarbeitenden in den Verwaltungen während der Pandemie mit anderen Aufgaben betraut wurden, auf Kommunalebene sogar 35 % (Next:Public GmbH 2020). Beispielweise gelang es der Bundesagentur für Arbeit die Bearbeitung von Anträgen auf Kurzarbeitergeld durch Personalumschichtung kurzfristig hoch zu skalieren, sodass die schnell wachsenden Fallzahlen zu bewältigen waren (Promberger 2020). Demnach geht die Flexibilität über die örtliche und zeitliche Flexibilisierung während der Pandemie hinaus und bezieht sich ebenfalls auf die Arbeitsaufgaben.

Durch die Auflösung der sichtbaren Institutionsgrenzen resultieren neue Führungsanforderungen in den Verwaltungen. Die Führung auf Distanz und virtueller Teams bedeutet eine Abwendung der direktiven Leitung hin zu einem aktivierenden und präventiven Führungsverhalten (Guhleemann 2020). Nach Hammerschmid et al. (2020) erfordern die flexibleren Arbeitsmodelle ein neues Führungsverständnis, besonders im Bereich der Motivation und Leistungskontrolle (Hammerschmid et al. 2020). Dabei spielt die Kommunikationsfähigkeit der Führungskräfte eine noch größere Rolle, da sich die Art der Kommunikation vom persönlichen Kontakt zur Interaktion über digitale Kommunikationsmittel stark geändert hat. Aus den meisten der aufgeführten Studien wird deutlich, dass während der Corona-Pandemie den Beschäftigten die sozialen Interaktionen und der persönliche Kontakt gefehlt hat (Siegel et al. 2020; Neumann et al. 2021). Über die Wege der Online-Kommunikation sollten nicht nur informelle Inhalte weitergegeben, sondern auch der zwischenmenschliche Kontakt aufrechterhalten werden.

Die Arbeitsaufgaben außerhalb der gewohnten Arbeitsumgebung stellen erhöhte Anforderungen an die Selbstverantwortung der Beschäftigten und fordert die Fähigkeit zur Eigenorganisation der Arbeitstätigkeiten. Persönliche Fähigkeiten wie Selbstmanagement, Entscheidungskompetenz und Organisationsfähigkeit sind für einen bewussten Umgang in der veränderten Arbeitsumgebung entscheidend (Neumann et al. 2021). Auch sollte gefördert werden, dass sich die Beschäftigten schnell auf vom Standard abweichende Aufgabenbereiche und Tätigkeiten einstellen können.

Als Basis sollte sowohl bei den Führungskräften als auch bei den Mitarbeitenden die technische Kompetenz weiterentwickelt werden, damit keine zusätzlichen Hürden auftreten und sich auf die zu erledigenden Aufgaben fokussiert werden kann.

4. Schlussbemerkung

Nach Siegel et al. (2020) ist es sinnvoll und naheliegend die Erfahrungen, welche während der Corona-Krise gesammelt worden sind, systematisch zu reflektieren und die Veränderungsdynamik beizubehalten, auch wenn diese durch äußere Umstände erzwungen worden ist. Mit dem Zwang zur Veränderung wurden nicht nur Defizite offengelegt, sondern auch die Entwicklung und Umsetzung neuer Konzepte für Führung und Arbeitsweisen vorangetrieben. Dafür sollten insbesondere die Ressourcen für die Gestaltung einer flexiblen Verwaltung ausgebaut werden. Neben der technischen Ausstattung sind es vor allem entscheidene Innovationen bei den Organisations- und Arbeitsformen, der Führung sowie der Qualifizierung (Siegel et al. 2020; Hill 2021). Die Flexibilisierung der Kern- bzw. Regelarbeitszeit, die auch neben dem mobilen bzw. ortonabhängigen Arbeiten und den Technologien zur virtuellen

Zusammenarbeit als Errungenschaften aus der Zeit der Pandemie hervorgerufen wurde, sollte auch in Zukunft bewahrt und ausgebaut werden (Hammerschmid et al. 2020).

5. Literatur

- Garnadt N, Schnitzer M, Viete S (2020) Räumliche Flexibilisierung durch zunehmende Homeoffice-Nutzung. *Wirtschaftsdienst* (Hamburg, Germany 1949) 100: 661–666.
- Georg A (2020) Arbeitsschutz in der flexibilisierten Arbeitswelt. In: Georg A, Guhlemann K, Peter G (Hrsg.) *Humanisierung der Arbeit 4.0: Prävention und Demokratie in der digitalisierten Arbeitsgesellschaft*: VSA Verlag, Hamburg, S 75–111.
- Guhlemann K (2020) Prävention 4.0 im Prozess digitaler Arbeitsgestaltung. In: Georg A, Guhlemann K, Peter G (Hrsg.) *Humanisierung der Arbeit 4.0: Prävention und Demokratie in der digitalisierten Arbeitsgesellschaft*: VSA Verlag, Hamburg, S 113–138.
- Günther E. Resilienz. Letztes Update: 14. Februar 2018.
<https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/resilienz-52429/version-275567> (23. November 2021).
- Hammerschmid G, Lorenz O. Blitzbefragung Zukunftspanel Staat & Verwaltung-digital 2020: Impulse für die Digitale Verwaltung in Zeiten der Corona Pandemie.
https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/nachrichten/zukunftspanel-staat-und-verwaltung-digital.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (23. November 2021).
- Hammerschmid G, Zelt T, Almeida TA de (2020) Die Verwaltung als Gewinnerin der Corona-Krise?: Ergebnisse der Befragung von Führungskräften im öffentlichen Sektor.
- Hill H (2021) Lernen aus der Krise – Impulse für Führen, Arbeiten und Lernen nach Corona. *Verwaltung & Management* 27: 179–186.
- Köppl C, Fulde M (2021) Zwischen Krisenmanagement und New Normal: Wie sich die Corona-Pandemie auf die Verwaltung auswirkt. *Verwaltung & Management* 27: 187–191.
- Landsberg G, Rohleder B (2020) Kommunen und Corona - digitaler nach der Pandemie.
- Neumann J, Seinsche L, Zeike S, Lindert L, Pfaff H (2021) Homeoffice- und Präsenzkultur im öffentlichen Dienst in Zeiten der Covid-19-Pandemie: Follow-Up-Befragung, Köln.
- Next:Public GmbH. Verwaltung in Krisenzeiten: Eine Bestandsaufnahme der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Öffentlichen Dienst. https://nextpublic.de/wp-content/uploads/2020/12/Studie_Verwaltung_in_Krisenzeiten.pdf (4. Februar 2021).
- Promberger M (2020) Resilienz: Was Organisationen und Regierungen aus der Corona-Krise lernen können. *WSI-Mitteilungen* 73: 462–467.
- Schuppan T (2020) Robuste Verwaltung in Corona-Zeiten?: "Auf ein Wort...". *Verwaltung & Management* 26: 106.
- Siegel J, Fischer C, Drathschmidt N, Gelep A, Kralinski T (2020) Verwaltung im Lockdown. *Verwaltung & Management* 26: 279–287.



Gesellschaft für
Arbeitswissenschaft e.V.

Technologie und Bildung in hybriden Arbeitswelten

68. Kongress der
Gesellschaft für Arbeitswissenschaft

Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg

Fraunhofer-Institut für Fabrikbetrieb und
Fabrikautomatisierung IFF, Magdeburg

02. – 04. März 2022

GfA-Press

Bericht zum 68. Arbeitswissenschaftlichen Kongress vom 02. – 04. März 2022

**Otto-von Guericke-Universität Magdeburg;
Fraunhofer-Institut für Fabrikbetrieb und -automatisierung IFF, Magdeburg**

Herausgegeben von der Gesellschaft für Arbeitswissenschaft e.V.
Sankt Augustin: GfA-Press, 2022
ISBN 978-3-936804-31-7

NE: Gesellschaft für Arbeitswissenschaft: Jahresdokumentation

Als Manuskript zusammengestellt. Diese Jahresdokumentation ist nur in der Geschäftsstelle (s. u.) erhältlich.

Alle Rechte vorbehalten.

© **GfA-Press, Sankt Augustin**

Schriftleitung: Prof. Dr. Rolf Ellegast

im Auftrag der Gesellschaft für Arbeitswissenschaft e.V.

Ohne ausdrückliche Genehmigung der Gesellschaft für Arbeitswissenschaft e.V. ist es nicht gestattet:

- den Kongressband oder Teile daraus in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) zu vervielfältigen,
- den Kongressband oder Teile daraus in Print- und/oder Nonprint-Medien (Webseiten, Blog, Social Media) zu verbreiten.

Die Verantwortung für die Inhalte der Beiträge tragen alleine die jeweiligen Verfasser; die GfA haftet nicht für die weitere Verwendung der darin enthaltenen Angaben.

Geschäftsstelle der GfA

Simone John, Tel.: +49 (0)30 1300-13003

Alte Heerstraße 111, D-53757 Sankt Augustin

info@gesellschaft-fuer-arbeitswissenschaft.de · www.gesellschaft-fuer-arbeitswissenschaft.de

Screen design und Umsetzung

© 2022 fröse multimedia, Frank Fröse

office@internetkundenservice.de · www.internetkundenservice.de