

WITI

Wissens- und Ideentransfer
für Innovation in der
öffentlichen Verwaltung



Deutsche Universität für
Verwaltungswissenschaften
Speyer

ATIONWISSENIDEENTRANSFERINNOVATIONWISSENIDEENTRA
RINNOVATIONWISSENIDEENTRANSFERINNOVATIONWISSENIDE
NSFERINNOVATIONWISSENIDEENTRANSFERINNOVATIONWISS

WITI-BERICHTE Nr. 2

Kommunen und COVID-19: Ergebnisse einer Befragung von
Mitarbeiter*innen deutscher Kommunalverwaltungen im April 2020

von Jana Pöhler, Michael W. Bauer, Rahel M. Schomaker und
Veronika Ruf

Speyerer Arbeitshefte Nr. 239



Kommunen und COVID-19: Ergebnisse einer Befragung von
Mitarbeiter*innen der deutschen Kommunalverwaltungen
einschließlich der Gesundheitsämter im April 2020

von Jana Pöhler, Michael W. Bauer, Rahel M. Schomaker und

Veronika Ruf

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	II
Empfehlungen für die Praxis	III
Abbildungsverzeichnis	IV
1 Einleitung	1
2 Determinanten von Verwaltungshandeln in Krisen	3
2.1 Strukturanpassungsstrategie	4
2.2 Netzwerkstrategie	4
2.3 Reflexionsstrategie	5
3 Methodisches Vorgehen und Sample	7
4 Ergebnisse	9
4.1 Innovatives Handeln in Krisensituationen	9
4.2 Strukturveränderungen in den Kommunen	10
4.3 Personelle Veränderungen durch COVID-19.....	12
4.4 Organisatorisches Lernen.....	13
4.5 Agieren in Netzwerken.....	14
4.6 Krisenszenarien	15
4.7 Passgenaue Hilfen für Kommunen.....	18
5 Die Lage in den Gesundheitsämtern	21
6 Fazit.....	25
7 Quellenverzeichnis.....	27
Autoren*innenverzeichnis	V
Anhänge	VI

Zusammenfassung

Im April 2020 fand eine umfangreiche Befragung von Mitarbeiter*innen der deutschen Kommunalverwaltung – einschließlich der Gesundheitsämter – zur aktuellen Lage im Kontext der COVID-19 Pandemie statt. Die Ergebnisse dieser Umfrage zeichnen ein erfreuliches Bild. Die Befragten halten ihre eigenen Behörden für leistungs- und innovationsfähig und gehen davon aus, dass die Kommunen die Herausforderungen gut bewältigen werden. Interne und externe Strukturveränderungen wie Personalumschichtungen und Intensivierung der Koordination innerhalb der Verwaltungen sowie mit den relevanten gesellschaftlichen Gruppen ermöglichen es den Kommunen, handlungsfähig zu bleiben. Dennoch benötigen sie sowohl finanzielle Unterstützung, da Einnahmen wegbrechen, als auch Hilfen beim Ausbau ihrer digitalen Infrastruktur sowie bei der Umsetzung der neuen Regelungen, beispielsweise im Gesundheitsschutz und bei der kommunalen Bereitstellung von Kinderbetreuung. Weitere Herausforderungen bestehen im kommunalen Kommunikationsmanagement, da die Anforderungen an die Sammlung und umgehende Weiterleitung relevanter Informationen in einer Vielzahl von Bereichen gestiegen sind.

Keywords: Krisenmanagement; Resilienz; COVID-19; Corona-Virus; Gesundheitsämter

Empfehlungen für die Praxis

Mehr Unterstützung wünschen sich die Befragten von den jeweiligen Landesregierungen. Durch die notwendig gewordenen Verordnungsänderungen und die neuen Erlasse, die zudem umgehend umzusetzen sind, erwächst den Kommunen eine erhebliche zusätzliche Arbeitsbelastung, die durch *bessere Informationsflüsse, koordiniertes Vorgehen und klare Regelungen in den Verordnungstexten* zumindest erleichtert werden könnte.

Generell sollte die Verwaltung *die Zivilgesellschaft* intensiver als bisher einbinden. Der *Ausbau und die Etablierung von Netzwerken*, auch über Krisenzeiten hinaus, stärkt kurzfristig die Leistungsfähigkeit und mittel- und langfristig die Resilienz der Kommunalverwaltungen. Daher sollte auch nach der Krise die Zusammenarbeit mit der *Zivilgesellschaft* weiter ausgebaut werden.

Anleitungen, wie die Behörden mit der Bevölkerung und den Medien in der Krise *kommunizieren* sollten, wären besonders für die Arbeit der Gesundheitsämter sinnvoll. Werden *zentrale Informationen* von einer übergeordneten Behörde *gebündelt und für die Zivilgesellschaft aufbereitet*, können nachfolgende Behörden darauf zurückgreifen.

Der *Ausbau der digitalen Infrastruktur* in den Kommunen sollte zudem dringend vorangetrieben werden. Die Auswirkungen früherer Einsparungen in der kommunalen Ausstattung und im Personal schlagen gegenwärtig in diesem Bereich augenscheinlich negativ zu Buche. Beispielsweise fehlen oft digitale Zugänge in den Gesundheitsämtern. Die Mitarbeitenden der Kommunen wünschen sich zudem dringend *personelle Verstärkung* und insgesamt ein Ende des Drucks der Personaleinsparungen.

Der neue Arbeitsalltag während der COVID-19-Pandemie sollte sowohl in den Kommunen als auch in den übergeordneten Behörden *zeitnah evaluiert werden*. Neuerungen, die in der Krise eingeführt wurden und funktionieren, sollten daraufhin untersucht werden, ob und wie sie dauerhaft beibehalten werden können. Sich in der Krise bewährende Prozessabläufe und Innovationen können dann an andere Behörden zur Nachahmung kommuniziert werden. In diesem Sinne könnte die gegenwärtige Krise als *Chance für den Bürokratieabbau*, beispielsweise durch die Etablierung einheitlicher und digitaler Datenstrukturen und Prozessabläufen in den Kommunen, genutzt werden und damit dauerhaft deren Leistungsfähigkeit und Innovationsfähigkeit steigern.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Innovations- und Leistungsfähigkeit der Kommunen.....	9
Abbildung 2: Strukturveränderungen	11
Abbildung 3: Netzwerkbildung und Vergleich zur Flüchtlingskrise	14
Abbildung 4: Krisenszenarien allgemein	16
Abbildung 5: Szenarien für die zukünftige Arbeit der Verwaltung	17
Abbildung 6: Krisenszenarien in der Verwaltung.....	18
Abbildung 7: Bedarfe der Kommunen vom Bund, den Ländern und der EU.....	19

1 Einleitung

Weltweit bemühen sich Behörden gegenwärtig die Gefährdungen durch COVID-19 einzudämmen. Auch in Deutschland stellt die COVID-19 Pandemie Staat und Gesellschaft vor große Herausforderungen. Um die Anzahl derer, die gleichzeitig an COVID-19 erkranken, gering zu halten und genügend Behandlungskapazitäten zu schaffen (RKI 2020), wurden am 16. März 2020 bundesweite Einschränkungen für das öffentliche und private Leben sowie das Gewerbe ausgesprochen. Erste Lockerungen werden gegenwärtig (Stand: 15. Mai 2020) insbesondere für den Handel, Industrie und für die Schulen unter strengen Hygieneauflagen umgesetzt. Insgesamt liegt eine Rückkehr zur Normalität vor dem Ausbruch der Epidemie noch in weiter Ferne.

In dieser Situation besonders gefordert sind die Kommunalverwaltungen. Denn der Großteil der Maßnahmen, die zur Bekämpfung der Pandemie und zur Linderung ihrer sozialen wie ökonomischen Schäden ergriffen wurden, müssen auf kommunaler Ebene, im direkten Kontakt mit den Bürger*innen, ausgestaltet und umgesetzt werden. Die nahezu komplette Einschränkung des öffentlichen Lebens ist einzigartig. Ein Rathauschef berichtet, dass „die Belastung der Verwaltungsspitzen der Kommunen, insbesondere bei uns Kleinen, kaum zu bewältigen war, und einige Kollegen an ihre Belastungsgrenzen brachte.“ Die vorliegende Studie widmet sich der Analyse kommunalen Arbeitsalltags im, durch COVID-19 ausgelösten, „Ausnahmestand“ (vgl. Drexler/ Czada 1987). Ziel ist es, eine evidenzbasierte Handlungsorientierung für Politik und Verwaltungsführung zu liefern. Grundlage hierfür ist eine vom FUGATUS-Team der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer entwickelte Umfrage.¹ Dabei standen Fragen, wie die Kommunalverwaltungen die Herausforderungen meistern und welche Bedarfe oder Probleme auftauchen, sowie die Frage, wie den Kommunen bei der Bewältigung Ihrer Aufgaben in der gegenwärtigen Extremsituation schnell geholfen werden kann, im Fokus.

¹ FUGATUS ist ein Teilprojekt des BMBF-Projekts „Wissens- und Ideentransfer für Innovationen in der Verwaltung (WITI)“, das im Rahmen der BMBF-Ausschreibung „Innovative Hochschule“ von der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer eingeworben wurde und durch BMBF und GWK gefördert wird. Das Projekt hat 2018 begonnen, zum Team gehören Michael W. Bauer, Jana Pöhler, Veronika Ruf, Rahel M. Schomaker und Constanze Janda. Weitere Informationen unter: www.witi-innovation.de/fugatus.

Wie die deutschen Kommunalverwaltungen mit den krisenbedingten Aufgaben umgehen, ist also der zentrale Bestandteil der durchgeführten Umfrage. Ein besonderes Augenmerk richtet sich dabei auf die kommunalen Gesundheitsämter, die naturgemäß in dieser besonderen Situation den Schutz der Bevölkerung vor Infektionskrankheiten sicherzustellen haben. Neben ihrer allgemeinen Fürsorgepflicht müssen die Gesundheitsämter Informationen zu Coronainfektionen weiterleiten. Sie informieren die Bevölkerung über Schutzmaßnahmen, führen COVID-19-Tests durch und überprüfen Infektionsketten—mit dem Ziel, die Ausbreitung des Virus zu einzudämmen. Sie sind daher besonders gefordert. Darüber hinaus sind die Kommunen durch Quarantäne- und Schutzmaßnahmen und Schließung öffentlicher Einrichtungen in besonderer Weise in ihrer Arbeitsroutine eingeschränkt. Vor dem Hintergrund, dass eine Krisensituation immer auch Chancen zur Optimierung—in diesem Fall administrativer Steuerung—bietet (Haus/ Kuhlmann 2013; Reiner mann 1994), zielt die Umfrage daher darauf ab, die Herausforderungen und Veränderungen in der Arbeit der deutschen Kommunen sichtbar zu machen.

Der Fragenkatalog der Umfrage, die der vorliegende Bericht auswertet, befindet sich im Anhang. Im Anschluss an diese Einleitung werden zunächst mithilfe einschlägiger Theorieansätze zentrale Determinanten von Verwaltungshandeln in Krisensituationen identifiziert—und damit auch die besondere Perspektive dieser Umfrage erläutert. Danach wird die Methodik der Datenerhebung dargelegt. Anschließend werden die empirischen Ergebnisse vorgestellt und analysiert. Insgesamt scheinen die deutschen Kommunen bislang gut mit der Ausnahmesituation zurecht zu kommen. Sie brauchen aber insbesondere in den Bereichen Digitalisierung und Personal sowie bei der Informationsbeschaffung dringend Unterstützung von Bund und Ländern.

2 Determinanten von Verwaltungshandeln in Krisen

Ein Blick auf die Situation in Norditalien, die Region um Madrid oder New York verdeutlicht, vor welche Herausforderungen die COVID-19 Pandemie Staat und Verwaltung stellen kann. In Deutschland obliegt die Sicherstellung der Versorgung, die Durchsetzung der öffentlichen Ordnung sowie die Umsetzung der Vorgaben für die Gesundheitssicherung und Krankenversorgung den Kommunen. Damit in Deutschland die Kapazitätsgrenzen der Versorgung durch eine Intensivtherapie für COVID-19-Erkrankte nicht überschritten und Zustände wie in den USA oder Italien vermieden werden, benötigt es ein effektives Krisenmanagement. Aufgrund der komplexen Zusammenhänge sollte dieses Krisenmanagement fach- und ressortübergreifend sein und unabhängig von einzelnen Kommunal- oder Landesgrenzen betrachtet werden (Wang 2013). Krisensituationen erfordern oft eine Infragestellung und womöglich kurzfristige Veränderung der „gewohnten“ Prozeduren und Handlungsweisen (Czada 2001). Dies trifft auch und insbesondere auf die öffentliche Verwaltung zu, da gerade in Deutschland Bund und Länder Maßnahmen festlegen, die dann von den Kommunen umgesetzt oder deren Einhaltung durch die Bevölkerung entsprechend kontrolliert und sanktioniert werden müssen. Schnelles Handeln der Verantwortlichen und eine klare, kohärente Vorgabe von Regeln einerseits sowie Engagement und Flexibilität der Mitarbeiter*innen andererseits, sind wesentliche Qualitäten, die eine Kommunalverwaltung in einer Krisensituation braucht. Wenn aber ein Ausnahmezustand—wie dies bei der COVID-19 Pandemie in Deutschland der Fall ist—zu einem Zustand wird, dessen Ende nicht absehbar ist und damit eine Verstetigung und Professionalisierung im Krisenmanagement stattfinden muss, um eine strukturelle Überforderung zu vermeiden, bedarf es zielgerichteter Strategien. Je mehr der Anspruch besteht, in einer Krise Lernbares und Gelerntes auch für die Zukunft als Organisationswissen und -können zu erhalten, desto wichtiger werden solche zielgerichteten Strategien (Moynihan 2008). Unter Bezugnahme auf Innovationstheorien, bürokratie-theoretische Transformationsansätze und Krisenreaktionsanalysen der vergleichenden Regierungslehre können drei analytisch zu unterscheidende Strategieoptionen kommunaler Behörden identifiziert werden: Netzwerkverwaltung, Anpassungsverwaltung und Reflexionsverwaltung.

2.1 Strukturanpassungsstrategie

Im Allgemeinen suchen Verwaltungen für neue Probleme Lösungen aus ihrem traditionellen Reaktionsrepertoire; sie verlassen ungern einmal eingeschlagene Verhaltenspfade (Peters/ Pierre/ Randma-Liiv 2011). Krisen zwingen aber zum Verlassen dieser Pfade und ermöglichen das Aufkommen neuer Verhaltensweisen und Arbeitsabläufe (Punz 2020; Peters/ Pierre/ Randma-Liiv 2011). Innovation bedeutet in diesem Zusammenhang, dass etablierte Strukturen und Prozesse, die in der Krise nicht ausreichend funktionieren, ersetzt werden (Sack 2016). Diesem Argument folgt die implizite Annahme, dass innovatives Handeln erforderlich ist, um Krisensituationen erfolgreich zu meistern (Hartley/ Sørensen/ Torfing 2013).

Daher können Strukturveränderungen, die sich in der Neugestaltung von Prozessen und Arbeitsweisen oder der Neuvergabe von Zuständigkeiten widerspiegeln, als Determinanten für Krisensmanagement gelten. Dies zeigte sich auch in der sogenannten „Flüchtlingskrise“ zwischen Sommer 2015 und 2017, durch die das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge kurzfristig und umfangreich digitalisiert wurde (Punz 2020). Auch personelle Veränderungen können dazu beitragen eine Krise zu bewältigen. Die Problemlösungsfähigkeit durch agile Anpassung der Organisationsstruktur wird in der Umfrage daher insbesondere durch den „harten“ Faktor Strukturveränderung sowie den „weichen“ Faktor der persönlichen Verhaltensweise in den Blick genommen.

2.2 Netzwerkstrategie

Innovatives Handeln wird auch verstanden als zielgerichtete Veränderung der (internen und externen) Netzwerke einer Verwaltung und ihrer organisationalen Teilhabeangebote (Torfing 2016). Kooperation ist hier der Schlüsselbegriff, der die Fähigkeit einer Verwaltung umschreibt, Innovationen und Politiklösungen, die auf allgemeine Akzeptanz stoßen, gemeinsam mit Partnerorganisationen, der organisierten Gesellschaft und den Adressaten zu erarbeiten (Sack 2016). Eine zentrale Strategie hierzu besteht im intelligenten Ausbau von Netzwerken. Dieser Aspekt wird als Netzwerkstrategie diskutiert.

Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Ausführung öffentlicher Dienstleistungen und Aufgaben ist besonders in Krisensituationen vorrangig, wenn die Aufgaben komplexer und vielfältiger werden und die Unsicherheit über deren Effektivität steigt (Geser 1997; Löffler et al. 2015). Innovative Problemlösung und somit erfolgreiches Krisenhandeln wird durch Interaktion und Kommunikation mit den relevanten intra-organisationalen Akteuren sowie mit den Akteuren der Verwaltungsumwelt erreicht, da über diese Netzwerke ein besserer Zugang zu Informationen, Wissen und Ressourcen hergestellt werden kann (Helfen 2009; Bovaird 2007; Alford 2011). So können neue Denkweisen, Ansichten und gegebenenfalls

gemeinsame Strategien entstehen, wie dies auch durch Ansätze mit Schwerpunkt auf Co-Kreation und Co-Produktion betont wird (Ostrom 1996). Als wichtige Faktoren der Netzwerkstrategie werden in der Umfrage daher die Qualität und Quantität der Zusammenarbeit von Verwaltungen mit anderen Ämtern, der Zivilgesellschaft und Unternehmen beleuchtet.

2.3 Reflexionsstrategie

Bei dem, was als Reflexionsstrategie verstanden werden kann, kommt es auf die Ausbildung der Fähigkeit zur Supervision und Analyse der eigenen Strukturen und Prozesse „unter Stress“ an, um über organisationales Lernen neuartige Aufgaben optimal zu erfüllen und möglichst auch Innovationspotenzial zu identifizieren. Denn zu einer effektiven Krisenbewältigung gehört nicht nur die Bewältigung an sich, sondern auch die Vorbereitung, Nachbereitung sowie die daraus abgeleitete Vorsorge zur Bewältigung künftiger Krisen (BMI 2014). Erfahrungswerte aus Krisensituationen können beispielsweise in Arbeitsanweisungen eingearbeitet werden, die für zukünftige Krisen verwendet und angepasst werden können (Moynihan 2008). Hierbei wird der Gedächtnisfunktion der Verwaltung Rechnung getragen. Die Reflexionsverwaltung wird in der Umfrage unter anderem durch die Faktoren des Umgangs mit Erfahrungen und der Reaktivierungsmöglichkeit von Anpassungen aus der „Flüchtlingskrise“ abgebildet.

Was hier unter den Begriffen der Netzwerkverwaltung, Anpassungsverwaltung und Reflexionsverwaltung als administrative Strategien zur Krisenbewältigung skizziert wird, stellt nur eine erste—hier notwendigerweise stark vereinfachte—theoriegeleitete Orientierung mit Blick auf Potenziale der Resilienz und Innovationsfähigkeit der deutschen Kommunalverwaltungen dar. Dabei ist klar, dass die Konstellationen vor Ort durchweg facettenreicher sind und sich auch die Intensität der auftretenden Herausforderungen und Probleme von Kommune zu Kommune mitunter erheblich unterscheiden. Unterschiedliche Regelungen der Länder erhöhen diese Diskrepanz. Unabhängig davon bleibt die zentrale Frage, wie die deutschen Kommunen in der außerordentlich belastenden Krisenzeit ihre Leistungsfähigkeit abrufen können und sich der Neuartigkeit vieler Aufgaben erfolgreich stellen. Dabei wird nicht behauptet, allein die hier untersuchten Faktoren bedingen kommunale Innovationsfähigkeit und Leistungskraft in der Krise. Jedoch sind die hier mit Blick auf die dargelegten administrativen Innovationsstrategien fokussierten Faktoren aus unserer Perspektive wichtige Determinanten einer Resilienz steigernden Verwaltungspraxis. Aus diesem Grund wurden sie der vorliegenden Umfrage zugrunde gelegt. Im Idealfall kann unsere Analyse also Antworten darauf geben, welche konkreten Reform- und Reorganisations- sowie Investitionsentscheidungen zur Stärkung der administrativen Fähigkeiten in den jeweiligen Bereichen der Verwaltungspraxis größte Wirksamkeit versprechen—was also präventiv getan werden kann, um Kommunalverwaltungen für die Bewältigung künftiger Krisensituationen bestmöglich zu rüsten.

3 Methodisches Vorgehen und Sample

Für die Online-Befragung wurden insgesamt 1.700 E-Mail-Adressen aus vier Bereichen recherchiert: Es wurden alle deutschen Gesundheitsämter, Landräte und Oberbürgermeister angeschrieben sowie durch Zufallsauswahl alle Kommunen, die mit dem Anfangsbuchstaben „M“ beginnen. Zusätzlich wurden Interessierte des FUGATUS-Projektes der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer über die Umfrage informiert. Es wurde dabei jeweils eine E-Mail mit einem erklärenden Text sowie dem Link zur Umfrage an die recherchierte E-Mail-Adresse versendet mit der Bitte um Weiterleitung an zuständige Stellen. Zielgruppe waren alle Verwaltungsmitarbeiter*innen, die in ihrer Arbeit Kontakt mit Themen rund um COVID-19 haben.

Zur Durchführung wurde eine Online-Umfrage über Unipark gewählt mit nicht personalisierten Links. Dies ermöglichte zum einen die schnelle Erstellung und Versendung der Umfrage in der aktuellen Situation und verursacht zum anderen weniger Aufwand für die Befragten. Die Nutzung nicht personalisierter Links erlaubte die Weiterleitung der Umfrage. Dies war notwendig, da von vielen Kommunen nur eine allgemeine E-Mail-Adresse recherchierbar war, nicht aber die Adresse der zuständigen Personengruppen. Eine doppelte Bearbeitung der Umfrage am gleichen Computer wurde technisch ausgeschlossen. Mithilfe einer Filterfrage wurden Personengruppen, die nicht im öffentlichen Dienst tätig sind, von der Umfrage ausgeschlossen.

Eine Teilnahme an der anonymen Umfrage dauerte im Schnitt 10 Minuten. Sie wurde im Zeitraum von 07.04.2020 bis 04.05.2020 durchgeführt, 364 Personen haben die Umfrage beendet². Insgesamt haben 515 Personen die Umfrage gestartet, dies entspricht einer Beendigungsquote von 70,68 %. Die meisten Abbrüche wurden auf der Einführungsseite sowie bei der ersten Frage verzeichnet. Bei den weiteren Fragen verteilten sich die wenigen Abbrüche, so dass ein Frage-Fehler ausgeschlossen werden kann.

Die Umfrage enthält 16 Fragen, hauptsächlich mit Likert-skalierten Antwortmöglichkeiten. Darunter Fragen zu persönlicher Position und Arbeitsumfeld, Daten zur Kommune, Fragen zur Einschätzung von Innovation und Interaktion mit anderen Ämtern, mit Ehrenamtlichen und Privatunternehmen. Zudem werden Fragen zur Behördenorganisation seit dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie gestellt sowie Fragen zu Strukturveränderungen. Die Bedarfe der Kommunen wurden ebenso erhoben wie die Einschätzung unterschiedlicher Szenarien.

² Wir möchten uns an dieser Stelle bei allen Personen bedanken, die sich trotz hoher Arbeitsbelastung die Zeit genommen haben, an der Umfrage teilzunehmen. Ihre Einschätzungen und Angaben ermöglichen nicht nur maßgeblich die Erhebung von Daten, sondern damit auch Analysen zur theoretischen Aufarbeitung und Übertragung gewonnener Ergebnisse in die Praxis.

Darüber hinaus bestand die Möglichkeit, zusätzliche Kommentare in die Umfrage einfließen zu lassen.

Die meisten Teilnehmer an der Befragung stammen aus Rheinland-Pfalz, Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Aus Sachsen-Anhalt hat niemand teilgenommen. Die Hälfte der 364 Befragten arbeitet in Landkreisen, 16 % in Kleinstädten und 15 % in Großstädten. 81 Befragte (18 %) arbeiten im Gesundheitsamt. 80 % der Befragten arbeiten in anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung, hauptsächlich in der Kernverwaltung und dort in den Bereichen Personal, Hauptamt und Finanzen. 27 Personen sind Teil der Gefahrenabwehr oder eines COVID-19-Krisenstabes, 68 Personen arbeiten im Sozialbereich. 18 % der Befragten sind Landräte und (Ober-)Bürgermeister, rund die Hälfte der Befragten aus den Gesundheitsämtern (59 %) und den anderen Bereichen (46 %) haben andere leitende Positionen.

4 Ergebnisse

4.1 Innovatives Handeln in Krisensituationen

Die umfassenden Einschränkungen des öffentlichen Lebens erfolgten aufgrund des Risikos der COVID-19 Pandemie. Für die Risikobewertung wird eine Perspektivenvielfalt benötigt, bei der nicht nur die pandemische Ausbreitung von COVID-19, sondern auch alle gesellschaftlichen und ökonomischen Folgen betrachtet werden (Leopoldina 2020). Hierbei werden auch innovative Lösungsansätze in den Blick genommen, beispielsweise ein digitales Melde- und Monitoringsystem zum Nachvollzug von Infektionsketten (Leopoldina 2020). Erfreulich ist, dass diese Innovationsfähigkeit auch in den deutschen Kommunalverwaltungen zu finden ist. Mehr als die Hälfte der Befragten (54,6 %) sind der Meinung, dass die Bewältigung der Aufgaben, die im Zuge der COVID-19-Pandemie anfallen, die Leistungs- und Innovationsfähigkeit der Kommunalverwaltung „stark unter Beweis“ stellt. 30 % sind sogar der Meinung, dass sie „sehr stark unter Beweis“ gestellt wird. Ein Befragter³ kommentiert: „Meiner Einschätzung nach gibt es, wenn überhaupt, nur wenige große Kommunen, die halbwegs gut auf diese Lage/ Herausforderung eingestellt sind. Es wird—abhängig vom Mut der Entscheidungsträger—sehr viel und sehr gut improvisiert. Die Krisenbewältigung darf aber aus Bürgersicht gerade nicht von Improvisation abhängig sein.“

Abbildung 1: Innovations- und Leistungsfähigkeit der Kommunen



Quelle: Eigene Darstellung.

³ Allein aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird an manchen Stellen auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet.

79,5 % aller Befragten „stimmen zu“ oder „stimmen eher zu“, dass ihre Behörde die mit der aktuellen Pandemie verbundenen Herausforderungen sehr effektiv bewältigt. 78 % „stimmen zu“ oder „eher zu“, dass als Reaktion auf die Herausforderungen neue Lösungsansätze jenseits bisheriger Routinen ausprobiert werden. Der Aussage, dass die getroffenen Anpassungen zu mittelfristigen Innovationen führen, stimmen zwar nur 18,4 % „voll und ganz“ zu; 49 % der Befragten stimmen jedoch zumindest „eher zu“. Auch eine Forsa-Umfrage von Mitte März bestätigt dieses Bild: Kaum ein Bürgermeister geht davon aus, dass seine Verwaltung nicht mit der Krise zurechtkommt (Mallwitz 2020 b). Die deutschen Kommunalverwaltungen kommen also augenscheinlich zum Großteil mit den Herausforderungen durch COVID-19 zurecht, viele verwenden sogar nach eigener Aussage neue Lösungsansätze jenseits ihrer bisherigen Routinen. Hauptsächlich betrifft dies natürlich Standardmaßnahmen wie Home-Office und Digitalisierung. Befragte berichten: „Das Thema Digitalisierung hat uns schneller eingeholt, als uns lieb war.“ Bisherige Bemühungen der Verwaltungen auf allen Ebenen, sich stärker zu digitalisieren, werden damit untermauert oder sogar beschleunigt. Ein Befragter sieht beispielsweise voraus, dass „verstärkt digitales Arbeiten, Telefon- und Videokonferenzen, kürzere Abstimmungswege [...] auch im ‚normalen‘ Arbeitsalltag einfließen“ werden. Alles in allem präsentiert sich die deutsche Kommunalverwaltung in dieser Umfrage als innovativ genug, um mit den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zurecht zu kommen.

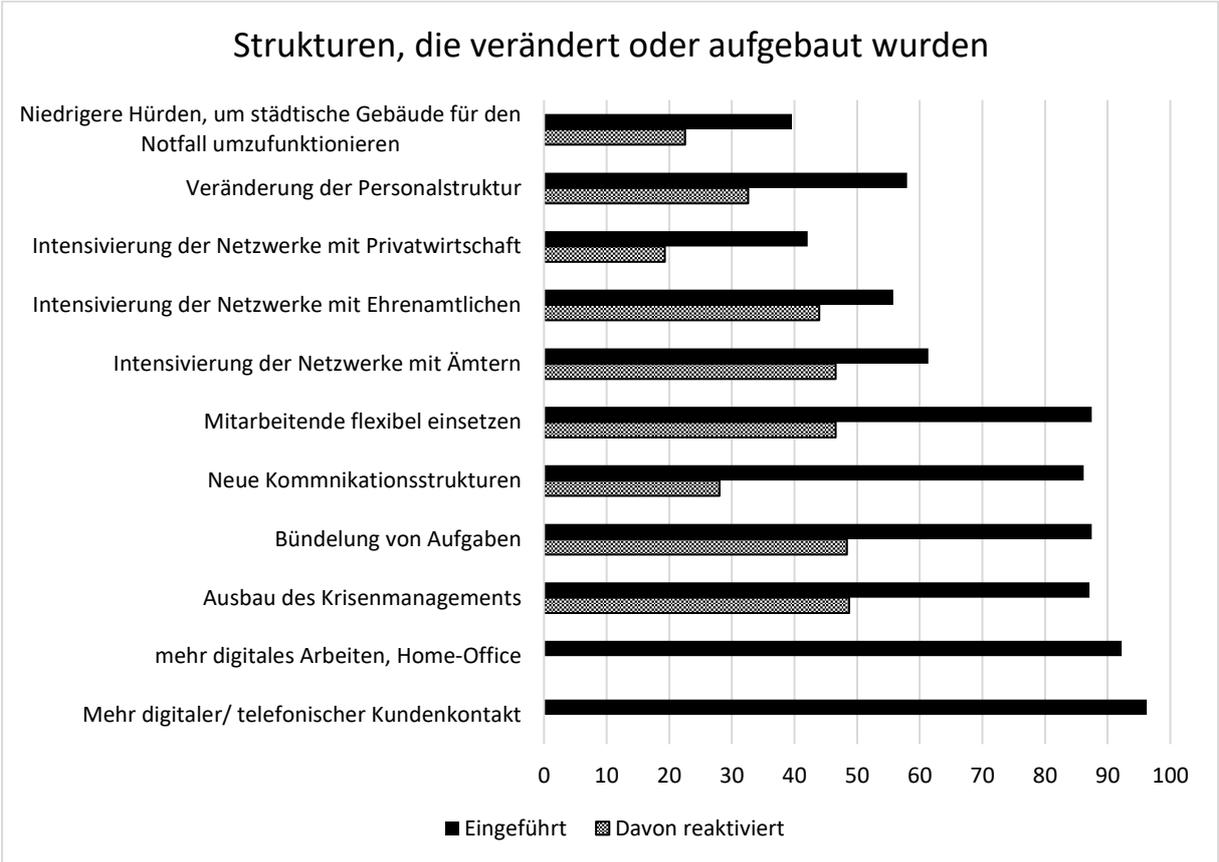
4.2 Strukturveränderungen in den Kommunen

Neue Lösungsansätze, die die Kommunen im Zuge der COVID-19-Pandemie anwenden, lassen sich in den Strukturveränderungen der Kommunen finden. Der Blick auf Veränderungen in Krisensituationen ermöglicht eine Prophylaxe für zukünftige Krisen. Von besonderem Interesse sind dabei die organisatorischen Veränderungen in den Kommunalverwaltungen infolge der aktuellen Pandemie. Solche Veränderungen können sich zum Beispiel in der Veränderung von Organisationsstrukturen durch Bildung von Krisenstäben, der Anpassung von Arbeitsprozessen oder der Neuvergabe von Zuständigkeiten für bestimmte Arbeitsbereiche auswirken. Dabei wurde bei fast allen Befragten (96 %) der Kundenkontakt digitaler oder verstärkt telefonisch durchgeführt, sowie Home-Office und digitales Arbeiten erweitert (92 %). Dass der Großteil der Kommunen kurzfristig Heimarbeit ermöglicht hat, zeigen auch andere Studien (Erhardt 2020). Dennoch berichten viele Befragte von Schwierigkeiten mit der digitalen Arbeit:

Aussagen wie „Die Digitalisierung muss in allen Verwaltungsbereichen langfristig erheblich verbessert werden!“ oder „Bei Krisen, wie Corona, muss es möglich sein, innerhalb einer Kommune digitalisierte Ratssitzungen abzuhalten.“ zeigen, dass es dennoch bei einigen Kommunen Schwierigkeiten mit der digitalen Arbeit gibt. Auch fehlen die rechtlichen Rahmenbedingungen, „zur Entscheidungsfindung über elektronische Medien (Telefonkonferenzen, Videokonferenzen), wenn Präsenzveranstaltungen ausfallen“. Es gibt aber auch

positive Stimmen: „Die Digitalisierung verliert den Schrecken und zeigt ihre Vorteile. Der Datenschutz wird allerdings zwangsläufig vorübergehend vernachlässigt.“ Teilweise werden die rechtlichen Rahmenbedingungen aber schon gelockert. „Magistratsbeschlüsse können nach hessischer Gemeindeordnung in einfachen Angelegenheiten im Umlaufverfahren gefasst werden. Diese Möglichkeit haben wir genutzt und die Beratung im Vorfeld per Videochat durchgeführt. Bei den ersten Magistratssitzungen hat man aber gemerkt, dass die Teilnehmer diszipliniert sein müssen und ihre Mikrofone immer ausschalten müssen, wenn sie nicht reden. Dies ist reine Übungssache, es spielt sich aber mit der Zeit ein.“ Abbildung 2 zeigt die Antworten auf die Frage, welche Strukturen aktuell organisatorisch verändert und/oder neu aufgebaut und welche Strukturen reaktiviert wurden.

Abbildung 2: Strukturveränderungen



Quelle: Eigene Darstellung.

Die sogenannte „Flüchtlingskrise“, die Hochphase der Fluchtmigration zwischen Sommer 2015 und 2017, stellte ebenfalls eine große Herausforderung für die deutschen Kommunen dar⁴. Die Hälfte der Befragten antwortete, dass Strukturveränderungen in ihren Kommunen schon in der Flüchtlingskrise etabliert, und nun reaktiviert werden konnten. Dies betrifft hauptsächlich das Krisenmanagement, das aktuell bei 87 % aller Befragten ausgebaut wurde und dabei bei 56 % reaktiviert werden konnte. Aufgaben wurden gebündelt (bei 55 % von 87,4 % reaktiviert) und neue Kommunikationsstrukturen wurden eingeführt (bei 32,5 % von 86 % reaktiviert). Ein Befragter beschwerte sich jedoch, dass die Reaktivierung zu lange dauert: „In der Flüchtlingskrise und jetzt wurde z. B. ein Bürgertelefon benötigt, um die Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern zu bündeln und die Telefonleitungen bestimmter Ämter frei und arbeitsfähig zu halten. Wieder hat es aus meiner Sicht zu lange gedauert, bis Raum und Technik dafür zur Verfügung standen.“ Hier kann ein Plan helfen, der die Verfahrensschritte und Beteiligten genau ausweist. Auch die Hürden, um städtische Gebäude für den Notfall umzufunktionieren, wurden nur bei 39,6 % abgebaut. Diese Ergebnisse zeugen dennoch von einer erstaunlich flexiblen Verwaltung, die im Großen und Ganzen Strukturveränderungen in Krisensituationen schnell umsetzen kann und sich auch an ehemaligen Erfolgsstrategien aus anderen Krisen bedient.

4.3 Personelle Veränderungen durch COVID-19

Ogleich die Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie auch die Kommunen betreffen, bauen nur rund 35 % der Befragten übermäßig viele Überstunden auf oder geben Arbeit ab (40,8 %). Die Hälfte der dringenden Aufgaben können nicht erledigt werden (53,5 %). Da jedoch nur 23,8 % angeben, die anfallenden Aufgaben in der normalen Arbeitszeit erledigen zu können, wird deutlich, dass die Pandemie die Kommunen stark fordert, aber nicht zu überfordern scheint. Der Babenhausener Bürgermeister bestätigt, dass seine „Verwaltung im Krisenmodus“ arbeitet und die Mitarbeitenden die Sondersituationen abarbeiten, die Arbeit priorisieren und sie sich gegenseitig unterstützen (Op-Online 2020).

Besonders in Krisenzeiten ist ein effektiver Personaleinsatz notwendig (Piron 2020), um Engpässe zu vermeiden, wenn Mitarbeitende beispielsweise aufgrund von Quarantänezeiten oder Erkrankungen zeitweise ausfallen. Die KGSt und Polyteia verlangen dafür ein einheitliches System, basierend auf krisenrelevanten Kennzahlen wie unbesetzte Stellen, Abwesenheiten und Anteil von Mitarbeitenden in der COVID-19 Risikogruppe (KGSt Köln

⁴ Eine groß angelegte Studie zur Situation der Kommunen in der Flüchtlingskrise wurde im Jahr 2019 durchgeführt; hierzu im Erscheinen: Bauer, Michael W., Pöhler, Jana, Ruf, Veronika, Schomaker, Rahel M. (2020): Kommunales Handeln in außergewöhnlichen Zeiten – Herausforderungen und Erfahrungen aus der Hochphase der Fluchtmigration.

2020). Ein Datenmodell, das von den Kommunen einheitlich verwendet wird, macht eine Vergleichbarkeit der kommunalen Ressourcen möglich und kann im Krisenfall auch einen Personalaustausch zwischen Behörden möglich machen (Piron 2020). In vielen Kommunalverwaltungen wurde auch tatsächlich Personal kurzfristig umgeschichtet. So helfen beispielsweise Mitarbeitende von geschlossenen Kindertagesstätten oder Bürgerbüros beim Ordnungsdienst oder bei der Corona-Hotline der Kommune aus (Mallwitz 2020 a). Nach einer Umfrage der Zeitschrift Kommunal geschieht dies bisher auf freiwilliger Basis (Mallwitz 2020 a). Die vorliegende COVID-19-Umfrage bestätigt, dass bei 87 % aller Befragten Mitarbeitende flexibel in unterschiedlichen Bereichen eingesetzt werden. Die Personalstruktur wurde bei 58 % der Befragten verändert, bei 56 % erfolgte dies als Reaktivierung von Strukturen der Flüchtlingskrise zwischen Sommer 2015 und 2017. Generell lässt sich feststellen, dass ein großer Wunsch nach mehr Personal besteht. Viele Befragte äußern sich dazu: „Auch Personal in Verwaltungen ist krisenrelevant. Aber in den vergangenen Jahren gab es zu viele Sparmaßnahmen, die zu unattraktiven Arbeitsbedingungen führen: veraltete Büroausstattung, veraltete Technik, keine Aufstiegschancen, etc. Daher herrscht ein Mangel an qualifizierten Bewerbern und Mitarbeitenden, der sich nun rächt.“ „Personal ist die kritischste Ressource in einer Verwaltung und in diese muss dringend investiert werden.“ Obwohl Personalengpässe vorhanden sind, kommt die allgemeine Verwaltung mit flexiblen Personalanpassungen aber offenbar relativ gut in der aktuellen Krise zurecht.

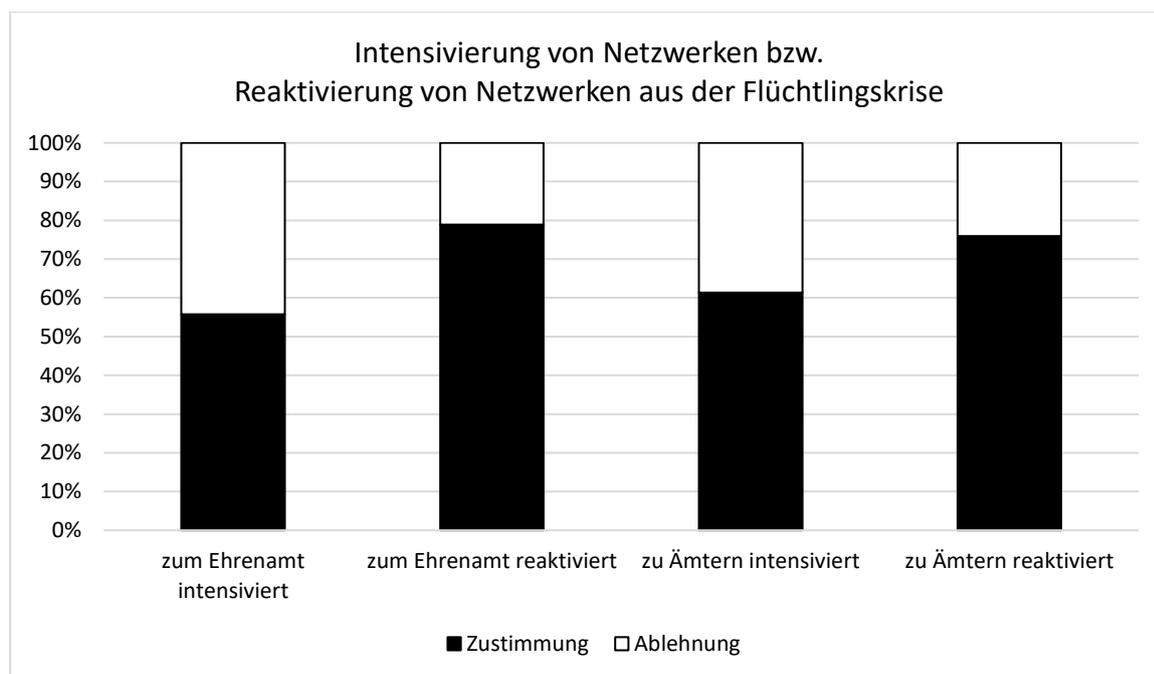
4.4 Organisatorisches Lernen

Die Erfahrungen, die die Kommunalverwaltungen während der aktuellen COVID-19-Pandemie machen, werden in den Behörden von zwei Dritteln (66,5 %) der Befragten aufgearbeitet, systematisch abgelegt oder weitergegeben. So kann auf diese Erfahrungen in zukünftigen Ausnahmesituationen zurückgegriffen werden. Dies ist ein wichtiges Signal in Richtung Auf- und Ausbau von kommunalem Wissensmanagement. Bei rund einem Drittel der Befragten (38,5 %) gab es vorbereitende Maßnahmen zur Krisensituation. Einheitliche Wissensspeicherung und -weitergabe können also noch nicht als gegeben angesehen werden, sondern es ist darauf zu dringen, dass diese in den Verwaltungen etabliert werden. Zudem ist dieser Aspekt verbunden mit der Intensivierung der kommunalen Digitalisierung und der Schaffung einheitlicher Standards.

4.5 Agieren in Netzwerken

Kommunalverwaltungen agieren in einem Umfeld, in dem eine Vielzahl von Akteuren involviert sind (Schuppert 2000). Besonders in Krisensituationen, in denen Aufgaben komplexer und vielfältiger werden, ist der Einbezug der Zivilgesellschaft in öffentliche Aufgabenerfüllung wichtig (Geser 1997). Netzwerkartige Kooperationsbeziehungen, die Behörden, professionelle Organisationen, Vereine und ehrenamtlich tätige Bürger*innen umfassen, können eine Überforderung der Verwaltung abmildern (Bovaird 2007; Löffler et al. 2015; Alford 2011). Der Kommunikations- und Koordinationsbedarf zwischen Verwaltungen und ihren Netzwerkakteuren steigt in Krisensituationen allerdings an (Bogumil/ Hafner/ Kuhlmann 2016). Durch die Kommunikation im Netzwerk können die Akteure Wissen, Normen und Ressourcen austauschen.

Abbildung 3: Netzwerkbildung und Vergleich zur Flüchtlingskrise



Quelle: Eigene Darstellung.

Rund die Hälfte der Befragten geben an, dass in ihrer Behörde die Netzwerke im Zuge der COVID-19-Pandemie intensiviert wurden. Mithilfe von Netzwerken werden die Beziehungen zwischen Verwaltungen und organisierter Gesellschaft sowie zu Ehrenamtlichen zusammengehalten (Schuppert 2000). Dabei handelt es sich hauptsächlich um Netzwerke zu anderen Ämtern (61,4 %), gefolgt von Netzwerken mit Ehrenamtlichen (55,7 %). Interessant ist, dass 79 % der Netzwerke mit Ehrenamtlichen und 76 % der Netzwerke mit Ämtern schon während der Flüchtlingskrise intensiviert wurden und darauf nun zurückgegriffen werden konnte.

Netzwerke zur Privatwirtschaft werden lediglich bei 42 % in der COVID-19-Pandemie intensiviert, bei 46 % kann dabei von den Erfahrungen der Flüchtlingskrise profitiert werden. Privatwirtschaftliche Unternehmen unterstützen die Verwaltung eher nicht. Nur 19,4 % der Befragten „stimmen zu“ oder „stimmen eher zu“, dass die Unternehmen die Verwaltung in sinnvoller Weise unterstützen. Zudem stimmen 44 % „eher zu“ bzw. „zu“, dass die Interaktion mit Unternehmen gut funktioniert. Die Interaktion mit anderen Ämtern wird vom Großteil der Befragten (70 %) als gut eingeschätzt. Qualitative Netzwerkarbeit steigert die Resilienz der Verwaltungen und sollte daher auch außerhalb von Krisensituationen betrieben werden.

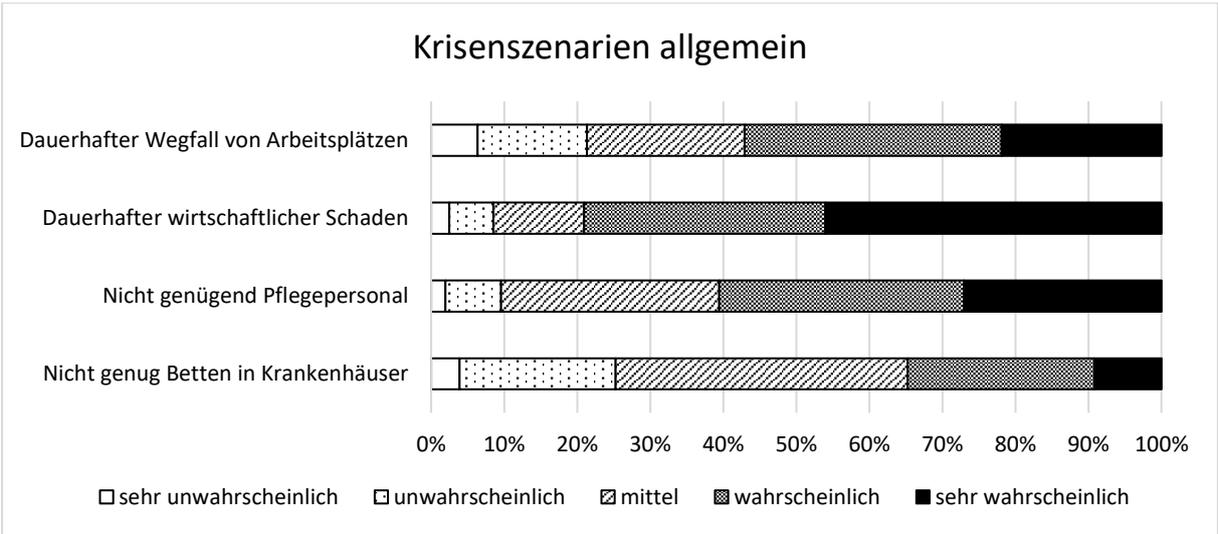
Während der Flüchtlingskrise haben sich viele Menschen ehrenamtlich engagiert, dabei waren sie oft nur lose an Vereine angegliedert oder haben sich selbst organisiert (Linnert 2017). Um dieses Engagement dennoch zu verstetigen, wurden vielerorts kommunale Koordinierungsstellen eingeführt oder Fortbildungen für Ehrenamtliche organisiert (Linnert 2017). Auch in der jetzigen Situation spielt ehrenamtliches Engagement eine Rolle. Mehr als die Hälfte der Befragten (51,7 %) stimmt „voll und ganz zu“ oder „eher zu“, dass die Ehrenamtlichen die Kommunalverwaltungen in sinnvoller Weise bei der Krisenbewältigung unterstützen. Zudem geben 80 % an, dass die Ehrenamtlichen der Verwaltung keine zusätzliche Arbeit machen. Die Verwaltungen lernen von der Kooperation mit der Zivilgesellschaft, zudem wird ihre Problemlösungsfähigkeit erweitert (Edlefsen/ Staemmler 2018). Die Interaktion mit der Zivilgesellschaft wird von mehr als der Hälfte der Befragten als gut eingeschätzt. Egal in welcher Funktion Ehrenamtliche in die Arbeit der Verwaltungen einbezogen werden können, leisten sie einen relevanten Beitrag für erfolgreiches Handeln in Krisensituationen.

4.6 Krisenszenarien

Die Befragten wurden auch zu unterschiedlichen Szenarien befragt. Das dauerhaft Arbeitsplätze wegfallen, halten 57 % aller Befragten für „sehr wahrscheinlich“ bzw. „eher wahrscheinlich“. 60,6 % der Befragten halten das Szenario für „wahrscheinlich“, dass nicht genügend Pflegepersonal zur Verfügung steht, um die Krise zu meistern. 46 % halten es für „sehr wahrscheinlich“ und 33 % für „eher wahrscheinlich“, dass in ihrer Kommune ein dauerhafter wirtschaftlicher Schaden entsteht. Auch der Deutsche Städte- und Gemeindebund (2020) geht davon aus, dass die Kommunen in 2020 nicht mit einem positiven Finanzierungssaldo abschließen werden, sondern hohe Ausgaben haben werden. Diese entstehen durch steigende Unterhaltungskosten und fehlende Einnahmen. Kommunen finanzieren sich durch Zuweisungen der Länder und durch Steuern, hauptsächlich aus Einnahmen von Gewerbe- und Grundsteuern sowie Einkommenssteueranteilen (Bogumil/ Holtkamp 2013). Den Kommunen brechen Gewerbesteuererinnahmen und Einnahmen, wie von Schwimmbädern oder Kindertagesstätten, weg. Die Forsa-Studie der KOMMUNAL zeigt, dass die Hälfte der Kommunen mehr Geld benötigt, um fehlende Steuereinnahmen auszugleichen (Erhardt 2020). Kommunen, die bisher hohe Einnahmen hatten, steht nun

weniger Geld zur Verfügung (Burger 2020). Es gibt in Deutschland aber auch etliche Kommunen, die mit Kassenkrediten ohnehin schon hoch verschuldet sind und unter Kommunalaufsicht stehen (Bogumil/ Holtkamp 2013). Die Deckung der Kassenkredite ist kaum möglich, wodurch Investitionen, besonders in neue Aufgabenfelder stark erschwert werden (Bogumil/ Holtkamp 2013). Dies hat auch unmittelbare Auswirkungen auf die Mitarbeitenden der Verwaltungen: „Das ‚Kaputtsparen‘—insbesondere der bereits wirtschaftlich schwer belasteten Kommunen rächt sich derzeit. Regelangebote der Verwaltungen können nur unzureichend für die Bürger*innen angeboten werden, da eine angemessene Personalkapazität nicht (mehr) vorliegt.“ Einzelne Länder bieten schon finanzielle Hilfe an, um die Situation zu entschärfen. Beispielsweise zahlt Baden-Württemberg einen Beitrag für kommunale Einrichtungen (Baden-Württemberg 2020).

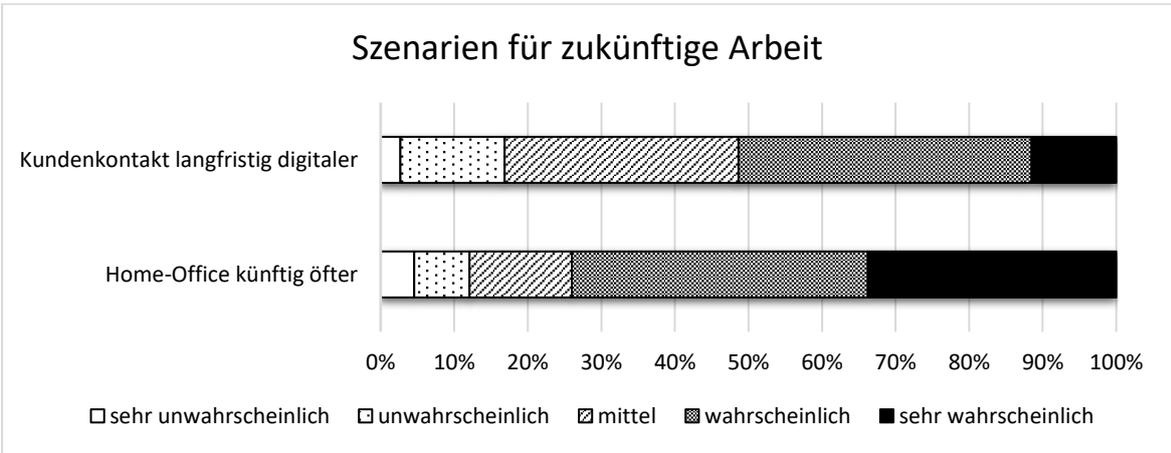
Abbildung 4: Krisenszenarien allgemein



Quelle: Eigene Darstellung.

Dreiviertel der Befragten hält es für „wahrscheinlich“, dass digitales Arbeiten zukünftig öfter angewandt wird als noch vor der COVID-19-Pandemie. Ein Befragter kann sich dies gut vorstellen: „Die Erfahrungen mit Videochats werden sich auch über die Krise hinaus genutzt werden. Beispielsweise kann ich mir gut vorstellen, dass eine Besprechung, wenn kein Raum zur Verfügung steht, per Videokonferenz durchgeführt wird.“ Auch das Szenario, dass mehr digitale Leistungen für Bürgerinnen und Bürger angeboten werden, hält über die Hälfte (51,3 %) für „wahrscheinlich“. Dies könnte die Ungleichheit der Kommunen weiter fördern, da defizitäre Kommunen zum einen generell weniger Finanzen zur Verfügung haben und zum anderen ihre Handlungsspielräume durch die Kommunalaufsicht eingeschränkt sind. Dennoch sind alle Kommunen aufgrund des Online-Zugangsgesetzes verpflichtet, einen Großteil ihrer Verwaltungsleistungen bis 2022 digital anzubieten. Daher scheint es dringend erforderlich, die Liquiditätsversorgung aller Kommunen mithilfe eines staatlichen Rettungsschirms sicherzustellen (Burger 2020).

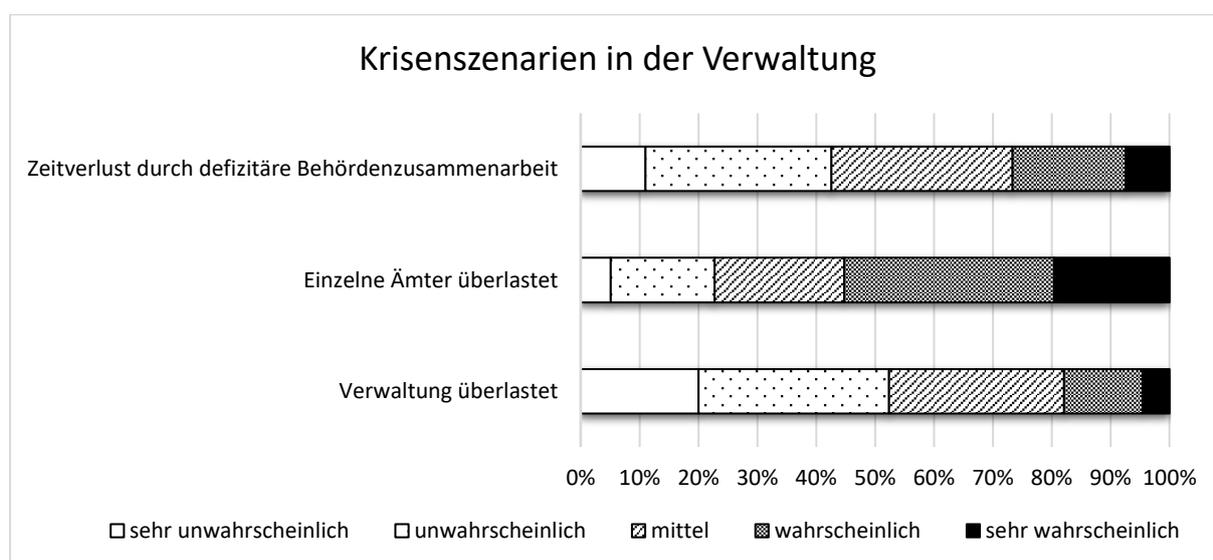
Abbildung 5: Szenarien für die zukünftige Arbeit der Verwaltung



Quelle: Eigene Darstellung.

Eine Überlastung einzelner Ämter hält rund die Hälfte der Befragten (55,2 %) für „eher“ bzw. „sehr wahrscheinlich“. Dass die Verwaltung insgesamt überlastet ist wird jedoch für „unwahrscheinlich“ (52,4 %) gehalten.

Abbildung 6: Krisenszenarien in der Verwaltung



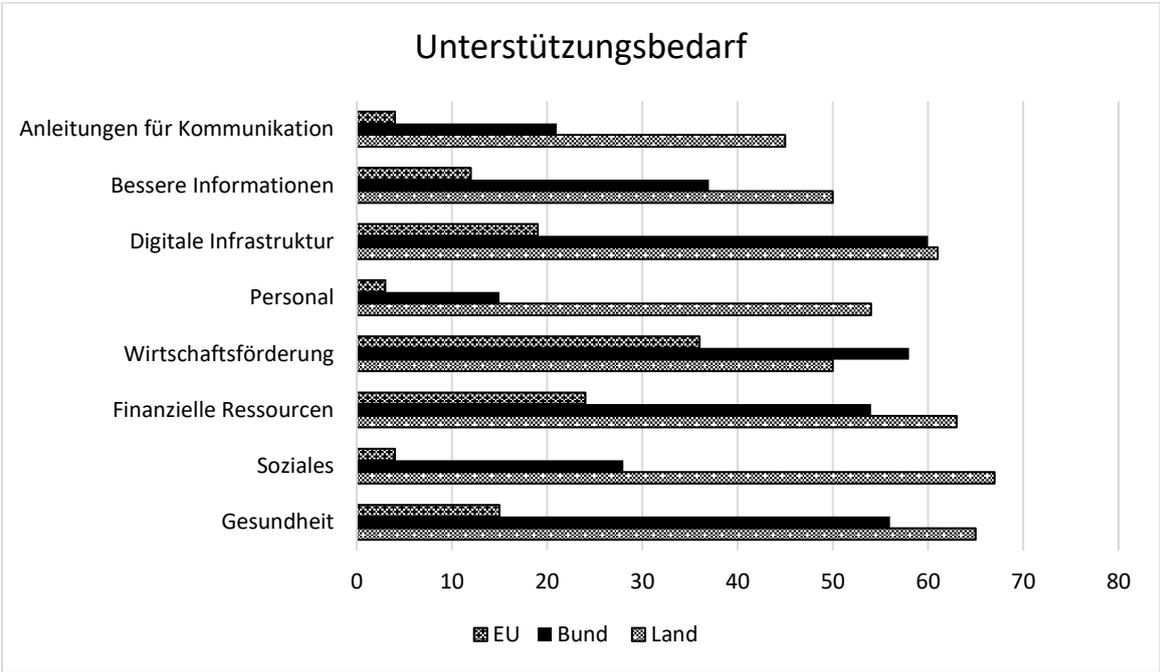
Quelle: Eigene Darstellung.

Diese Ergebnisse legen nahe, dass die Resilienz der Verwaltungen vorhanden ist und dass die Kommunalbehörden bislang auch in Krisensituationen handlungsfähig bleiben. Obwohl besonders im finanziellen Bereich ernstzunehmende Sorgen bestehen, sind die Kommunen daher zuversichtlich, dass die COVID-19-Pandemie auch Chancen und Möglichkeiten zum Lernen für die deutsche Verwaltung mit sich bringt.

4.7 Passgenaue Hilfen für Kommunen

Besonders in Krisensituationen sind passgenaue Hilfen notwendig. Die Befragten wünschen sich von ihrem jeweiligen Land hauptsächlich Hilfen im Sozialbereich wie z. B. bei der Kinderbetreuung oder bei Senioreneinrichtungen, bei Gesundheitsthemen und digitaler Infrastruktur. Sie verlangen darüber hinaus größere allgemeine finanzielle Unterstützung. Vom Bund wird besonders Hilfe bei der digitalen Infrastruktur und in den Bereichen Wirtschaftsförderung und Gesundheit erwartet. Beispielsweise wünschen sich die Befragten einen Ausbau der digitalen Infrastruktur und die rechtlichen Möglichkeiten hierzu.

Abbildung 7: Bedarfe der Kommunen vom Bund, den Ländern und der EU



Quelle: Eigene Darstellung.

Generell wird die meiste Hilfestellung von den Ländern erwartet. Bessere Informationen von zentralen Stellen wünscht sich beispielsweise die Hälfte der Befragten vom Land. Dies wird auch in den offenen Angaben sehr deutlich, beispielsweise werden gewünscht: „Schnellere, transparente Entscheidungen und Informationen. Weniger ‚Verkündigungsmentalität‘ via Pressekonferenz, sondern mehr direkte Information unmittelbar an die ausführenden Behörden.“ Zum einen sollte die Abstimmung einzelner Landkreise und Kommunen in Bezug auf die Umsetzung der Anweisungen der Landesregierungen verbessert werden, da kein koordiniertes und abgestimmtes Vorgehen ersichtlich ist: „Es wäre—nicht nur in der Krise—wünschenswert, wenn Arbeitsanweisungen, Verfahrensabläufe, Vordrucke, Merkblätter, etc. zentral erarbeitet und als Muster zur Verfügung gestellt würden. Derzeit hat man—wieder einmal—den Eindruck, jede Kommune müsse für sich ‚das Rad neu erfinden‘. Föderalismus und kommunale Selbstverwaltung hin oder her. In der gegenwärtigen Krise verbraucht das eigene Erarbeiten von Verwaltungsabläufen enorme Personalressourcen.“ Einige Befragte wünschen sich „mehr Bündelung zentraler Informationen (auch in leichter Sprache und mehrsprachig), damit nicht mehrere Kommunen und Behörden gleichzeitig aktiv werden“. Die Kurzfristigkeit der Corona-Verordnungen und Änderungen erschwert dieses Vorgehen zusätzlich. Zum anderen bemängeln einige Befragte, dass ihnen zu Beginn der Krise einheitliche Unterlagen gefehlt hätten, beispielsweise Kontaktpersonen-Befragungsbögen oder Quarantäne-Schreiben. Von Bund und EU scheint der Informationsfluss gut genug zu sein, da sich hier nur 36,5 % bzw. 13 % bessere Informationen wünschen. Von der EU erwarten

37,6 % der Befragten Hilfen im Bereich Wirtschaftsförderung und 24,5 % allgemeine finanzielle Ressourcen zur freien Verfügung.

Bei den offenen Fragen wird hauptsächlich die fehlende Digitalisierung, die Einsparung von Personalkosten sowie die Informationskultur und die Anzahl und Geschwindigkeit des Verordnungserlasses in Zeiten von COVID-19 bemängelt. Letztere stellt ein großes Problem dar, da die Verordnungen viel Umsetzungsarbeit in den Kommunen schaffen, die durch weitere Änderungen teilweise wieder hinfällig wird. Einheitliche Strukturen und Abläufe, die schon vor der Krise festgelegt werden, können hier zusätzlich Ordnung und Sicherheit schaffen. So auch ein Befragter: „Ich wünsche mir nach dem Ende der Pandemie, dass in Verwaltungen auch für ‚mittlere‘ Lagen, die noch keinen Katastrophenstab erfordern, die Hinterlegung von festen Ablaufplänen und das Bereithalten von Material und Infrastruktur. Soll heißen: Es sollte wie beispielsweise in anderen Ländern unter bestimmten Voraussetzungen Codenamen für ein Ablaufprogramm in der Verwaltung geben, das nach Aktivierung innerhalb von wenigen Stunden vollständig umgesetzt ist.“

Es ist offensichtlich, dass die Lage zu COVID-19 sich rasant verändert und dadurch Anpassungen notwendig werden. Den Kommunen würde es jedoch sehr helfen, wenn Verordnungen von vornerein konkreter wären und die Verordnungen für längere Zeiträume gelten könnten und Umsetzungsvorschläge zeitgleich erlassen werden würden. Viele Kommunen wünschen sich darüber hinaus einheitliche Vorgehensweisen trotz föderaler Strukturen.

5 Die Lage in den Gesundheitsämtern

Unter den Befragten waren auch 81 Personen, die in Gesundheitsämtern tätig sind. Aufgrund der speziellen Rolle der Gesundheitsämter in der COVID-19-Pandemie werden deren Antworten nachfolgend gesondert analysiert.

Angesichts des Umstandes, dass die Gesundheitsämter in der gegenwärtigen Krise ganz besonders unter Druck geraten sind, erstaunt es nicht, dass es mehr Mitarbeitende in Gesundheitsämtern als in der sonstigen Kommunalverwaltung für wahrscheinlich halten, dass in ihrer Kommune die Verwaltung insgesamt überlastet ist und Aufgaben nicht mehr erfüllt werden können. Bei den Mitarbeitenden in den Gesundheitsämtern halten dies 33,8 % für „sehr wahrscheinlich“ oder „eher wahrscheinlich“, bei den Mitarbeitenden aus anderen Bereichen der Kommunalverwaltung sind es lediglich 14,5 %.

Die Gesundheitsämter erfahren eine deutlich stärkere Belastung als die restlichen Bereiche der Kommunalverwaltung. Von den 81 befragten Personen, die in einem Gesundheitsamt tätig sind, geben 62 % an, dass Sie übermäßig viele Überstunden aufbauen. Bei den Befragten, die nicht in einem Gesundheitsamt tätig sind, sind es nur 29,9 %. Auch geben 65,8 % der Mitarbeitenden in Gesundheitsämtern an, dass manche weniger dringliche Aufgaben gar nicht mehr erledigt werden. Bei den offenen Fragen der Umfrage ist mitunter sogar von einer „alarmierenden Lage in den kaputtgesparten Gesundheitsämtern“ die Rede.

Bei den Befragten aus den Gesundheitsämtern werden fast alle Mitarbeitende flexibel in unterschiedlichen Bereichen eingesetzt (97,3 %). Generell ist anzumerken, dass strukturelle Personalengpässe insbesondere hier zum Aufwuchs von Überstunden führen. Kommt die allgemeine Verwaltung mit der Krise noch recht gut zurecht, so besteht bei den Gesundheitsämtern unübersehbar Handlungsbedarf. Ein weiterer Befragter bekräftigt dies: „In solchen Krisenzeiten zeigt sich, dass Einsparungen auf Kosten des Personals fehlerhaft waren. Dieser Fehler müssen nun auch noch durch die Verwaltungsmitarbeiter*innen ausgebadet werden, die ohnehin eine sehr hohe Auslastung hatten und haben werden! Teilweise wird auch die Gutmütigkeit ausgenutzt. Telefonbereitschaften bleiben unvergütet, Pausen können auf Grund der Auslastung nicht eingehalten werden oder fallen aus, werden aber anschließend trotzdem vom Zeitguthaben abgerechnet. Personalbedarf gibt es nicht nur bei der Polizei, der Bundeswehr oder im Krankenhaus!“

Ein Befragter beantwortete die Frage, ob es etwas besonders Wichtiges gebe, dass er sich von der Politik in der Krise wünsche, mit der „Erkenntnis, dass die jahrelange Praxis den öffentlichen Gesundheitsdienst personell und finanziell drastisch zu reduzieren und mit neuen Aufgaben zu überfrachten, eine große Gefahr für die Bevölkerung [darstellt. In dieser Krisensituation wird] das System sehr rasch über die Grenzen hinaus belastet und geschädigt.“ Gleichzeitig wird deutlich, dass auch bereits einiges getan wird, um die anfallende Aufgabenflut zu bewältigen. Mehr als die Hälfte (52,6 %) der Befragten aus den Gesundheitsämtern wurden durch Schulungen und Informationsveranstaltungen auf die Herausforderungen vorbereitet, bei den anderen Befragten geben dies lediglich 35,7 % an.

Die Gesundheitsämter intensivierten die Netzwerke zu Ehrenamtlichen ähnlich stark wie andere Behörden dies tun (44,1 % zu 41,5 %). Dennoch stimmen bei den Gesundheitsämtern nur 48,3 % „voll und ganz“ oder „eher“ zu, dass die Interaktion mit der Zivilgesellschaft gut funktioniert. Bei den Personen aus anderen Bereichen sind es 62,23 %. Dass die Interaktion mit der Zivilgesellschaft in anderen Bereichen besser funktioniert als beim Gesundheitsamt spiegelt sich auch darin wider, dass mehr Mitarbeiter der Gesundheitsämter laut eigener Einschätzung eine Anleitung für die Kommunikation mit Bürgerinnen, Bürgern und Medien benötigen. Dieser Wunsch ist gegenüber allen politischen Ebenen häufiger bei den Mitarbeitenden der Gesundheitsämter vertreten, angefangen vom Land (50 % versus 44,7 %), über die Bundesebene (30,3 % versus 18,8 %) bis zur EU-Ebene (18,18 % versus 1,9 %). Dies ist angesichts der herausfordernden und anspruchsvollen Rolle der Gesundheitsämter nachvollziehbar.

Insgesamt stimmen Dreiviertel der Mitarbeitenden in Gesundheitsämtern (77,05 %) der Aussage zu, dass als Reaktion auf die Herausforderungen neue Lösungsansätze jenseits bisheriger Routinen ausprobiert wurden. Mittelfristig mehr Innovation durch Anpassungen in der Krisenzeit erwarten allerdings deutlich weniger Mitarbeitende der Gesundheitsämter (57,6 %) als in anderen Bereichen (69,4 %). Zudem stimmen 44,6 % der Aussage „sehr stark“ zu, dass die Bewältigung der Aufgaben, die im Zuge der COVID-19-Pandemie anfallen, die Leistungs- und Innovationsfähigkeit der Kommunalverwaltung, unter Beweis stellt; 36,5 % „stimmen zu“. Das heißt, dass die Mitarbeitenden der Gesundheitsämter die eigene Behörde derzeit als leistungsfähig und innovativ wahrnehmen, aber dass die Chancen, dass sich dies auf die zukünftige Arbeit auswirkt, geringer eingeschätzt werden.

Die Bedarfe in den Gesundheitsämtern unterscheiden sich ebenfalls in einigen Bereichen von jenen anderer Behörden. Im Bereich Gesundheit, also der Arbeit von Krankenhäusern und Gesundheitsämtern, wünschen sich die Mitarbeitenden der Gesundheitsämter mehr Unterstützung als andere Bereiche von der Landesebene (72,7 % versus 63,1 %) sowie der EU-Ebene (21,2 % versus 14,2 %). Von der Bundesebene (48,5 % versus 34 %) sowie der europäischen Ebene (19,7 % versus 11,7 %) wird außerdem eine bessere Information von zentralen Stellen gefordert.

Des Weiteren wird von den Gesundheitsämtern ein größerer Unterstützungsbedarf für Personal von der Landesebene (60,6 % versus 53,1 %) sowie der Bundesebene gefordert (21,2 % versus 13 %). Viele Befragten benötigen die geforderten Finanzhilfen für die kommunalen Mitarbeitenden. Hierbei hilft nicht nur eine bessere Bezahlung des öffentlichen Dienstes, sondern in Krisenzeiten auch höhere Zeitzuschläge für Zusatzdienste an Wochenenden und Feiertagen sowie die Honorierung von Überstunden.

Angesichts der aktuellen Lage ist es nicht verwunderlich, dass die Gesundheitsämter stärker überlastet sind als andere Verwaltungsbereiche. Es gilt daher umso mehr, die Bedarfe der Gesundheitsämter ernst zu nehmen und Abhilfe zu schaffen. Hierfür bedarf es nicht nur Personalaufstockungen und eine bessere Finanzausstattung; auch einfache Änderungen wie bessere Informationsflüsse und standardisierte Vorlagen, die für einen längeren Zeitraum ihre Gültigkeit behalten könnten, wären sinnvolle Hilfsmaßnahmen. Dies betrifft beispielsweise die Vorgehensweise bei den Nachforschungen der Infektionsketten, die in den Gesundheitsämtern teilweise telefonisch mit Handzetteln, teilweise mit Excel-Tabellen und teilweise mit digitalen Tools durchgeführt wird.

6 Fazit

Obgleich in vielen Bereichen Unterstützung notwendig ist, gehen die befragten Mitarbeiter*innen der Kommunalverwaltungen davon aus, dass die Umstellungen und Einschränkungen durch die Pandemie in ihren Behörden relativ gut verkraftet werden. Mehr als die Hälfte der 364 Befragten sieht die Leistungs- und Innovationsfähigkeit ihrer Kommunalverwaltung durch die COVID-19-Pandemie unter Beweis gestellt. Die Kommunen reagierten kurzfristig mit Strukturveränderungen und neuen Lösungsansätzen im Sinne einer flexiblen Anpassungsstrategie, die viele der deutschen Bürokratie wohl kaum zugetraut hätten. Die Anpassungen betreffen zwar hauptsächlich Maßnahmen, die in der Privatwirtschaft schon lange nicht mehr neu sind. Für die öffentliche Verwaltung ist deren Innovationspotenzial dennoch nicht zu unterschätzen. So wurden die Möglichkeiten für Home-Office und digitales Arbeiten aufgestockt und die Interaktion mit den Bürger*innen großflächig digital durchgeführt. Die Krise könnte sich daher als Katalysator für eine weitere Modernisierung der Verwaltung entpuppen. Mehr als die Hälfte der Kommunen veränderte ihre Personalstruktur und setzt Mitarbeitende flexibel in verschiedenen Arbeitsbereichen ein. Es scheint, dass dadurch in vielen Kommunen der Aufbau von Überstunden abgemildert werden kann. Was ja nichts anderes heißt, als einer Überlastung der eigenen Mitarbeitenden vorgebeugt werden kann. Dies sicherte die dauerhafte Funktionsfähigkeit der Kommunalverwaltungen bisher auch im krisenbedingten Ausnahmezustand. Die Kommunen werden durch die COVID-19-Pandemie daher zwar stark gefordert, sie können ihre Aufgaben jedoch–nach Ansicht der Befragten–wenigstens zur Hälfte noch gut erledigen. Besonders hervorzuheben ist, dass viele kurzfristige Strukturveränderungen aus der Flüchtlingskrise wieder reaktiviert werden. Auf die Erfahrungen im Bereich des Krisenmanagements und der Kommunikationsstrukturen konnten in der aktuellen Situation rund die Hälfte der Befragten zurückgreifen.

Die COVID-19 Krise verdeutlicht ferner auch den Nutzen von Kooperation und Netzwerken. Der Ausbau und die intensive Nutzung von Netzwerken, besonders zu anderen Verwaltungen und zu Ehrenamtlichen, ist nach den vorliegenden Ergebnissen ein entscheidender Faktor, der den Kommunen bei der Bewältigung der aktuellen Herausforderungen hilft. Interne und externe Netzwerke werden von einem Großteil der Befragten in Anspruch genommen. Netzwerke zu Ehrenamtlichen und anderen Ämtern funktionieren gut. Oftmals können auch Netzwerke aus der Flüchtlingskrise reaktiviert werden. Deren Resilienz steigernden Charakter können sich die Kommunen zunutze machen, indem sie diese Netzwerke auch zukünftig erhalten oder sogar noch intensivieren.

Über einheitliche Ablage- und Austauschsysteme für das organisationale Wissen verfügen nur die Verwaltungen von zwei Drittel der Befragten. Auch wurden nur in einem relativ kleinen Anteil der befragten Kommunen spezielle Schulungen und Informationsveranstaltungen angeboten, die auf bisherige Erfahrungen hätten verweisen können. Die Evaluierung, Speicherung und Weitergabe von Wissen sind jedoch essentiell, wenn es darum geht, die

Kommunalverwaltungen für die Bewältigung künftiger Krisensituationen bestmöglich zu rüsten. Nur wenige Kommunen engagieren sich jedoch im Sinne einer systematischen Reflexionsstrategie. Zwar ist dieser Umstand angesichts der Vordringlichkeit konkreter Krisenreaktionen verständlich, jedoch läge in einer intensiveren Nutzung dieser Strategie für die Kommunen auch der größte Mehrwert mit Blick darauf, welche Lehren aus der Krise für die Optimierung der internen Abläufe und Strukturen gezogen werden können. Den Kommunen ist daher dringend anzuraten, in diese Strategie zu investieren und Erkenntnisse daraus zur Grundlage für künftige Entscheidungen zu machen.

Nach der Umfrage gehen rund 80 % der Befragten davon aus, dass ihre Behörde die Herausforderungen der COVID-19-Pandemie effektiv bewältigt. Es wird deutlich, dass die Kommunen zwar stark gefordert, jedoch nicht überfordert sind. Von den 364 Befragten arbeiten jedoch auch 81 Personen in Gesundheitsämtern. Hier zeigt sich eine dezidiert andere Realität: ein Großteil der Mitarbeitenden der Gesundheitsämter baut übermäßig viele Überstunden auf, die Arbeit kann nicht mehr vollständig erledigt werden, Ressourcen aller Art fehlen. Auch wenn kurzfristige Personalumschichtungen und Veränderungen der Personalstruktur in diesen Behörden durchgeführt werden, ist eine finanzielle und personelle Entlastung der Gesundheitsämter in der aktuellen Situation dringend geboten. Zudem benötigen sie gezielte Informationsflüsse und klare Regelungen in den Verordnungstexten. Dies und ein koordiniertes Vorgehen der einzelnen Länder würde ihre Arbeit kurzfristig entlasten.

Nichtsdestotrotz wünschen sich die Kommunen Unterstützung in verschiedenen Bereichen. Ihre Einnahmen brechen aufgrund fehlender Gewerbesteuererinnahmen weg und sie müssen die teils vagen Beschlüsse von Bund und Ländern umsetzen. Die Kommunen benötigen finanzielle Unterstützung und Hilfe beim Auf- und Ausbau ihrer digitalen Infrastruktur. Zudem erwarten sie, dass die Informationen zur aktuellen Lage und den Beschränkungen besser und schneller vom Land an die Kommunen kommuniziert werden. Hier stecken Potenziale, die die Arbeit der Kommunen langfristig erleichtern können. Nachhaltigkeit ist auch für die Lehren aus der Krise ein wichtiges Stichwort: Die Erfahrungen im Umgang mit der COVID-19-Pandemie dürfen daher nicht allein mit Blick auf kurzfristige Optimierungen betrachtet werden. Nach dem „Krisenmodus“ sollten sich die Kommunalverwaltungen Zeit nehmen, die Vorgehensweisen, Strukturveränderungen und Netzwerkaktivitäten während der Krise zu evaluieren und systematisch zu bewerten. Allgemeine administrative Fähigkeiten werden dann dauerhaft verbessert werden können, wenn auch die Fähigkeit zum organisationalen Lernen ausgebaut wird. Wenn die Erfahrungen aus der Covid-19 Pandemie in diesem Sinne systematisch zur Prävention genutzt werden, könnten die Kommunen gestärkt aus der Krisensituation hervorgehen.

7 Quellenverzeichnis

Alford, John (2011): Public Value from Co-production by Clients. In: Benington, John, Moore, Mark H. (Hrsg.): Public Value. Theory & Practice. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Baden-Württemberg (2020): Weitere 100 Millionen Euro zur Entlastung von Familien. Pressemitteilung vom 28.04.2020. Im Internet unter: <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/weitere-100-millionen-euro-zur-entlastung-von-familien/> [Zugegriffen: 29.04.2020].

Bogumil, Jörg, Hafner, Jonas, Kuhlmann, Sabine (2016): Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise. Die Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder und die Zukunft des Verwaltungsvollzugssystems Asyl. Verwaltung und Management.22 (3), 126-136.

Bogumil, Jörg, Holtkamp, Lars (2013): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung. Schriftenreihe Band 1329. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Bovaird, Tony (2007): Beyond Engagement and Participation. User and Community Coproduction of Public Services. Public Administration Review. 67 (5), 836-860.

Bundesministerium des Innern (kurz: BMI) (2014): Leitfaden Krisenkommunikation. Im Internet unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bevoelkerung/sschutz/leitfaden-krisenkommunikation.pdf?__blob=publicationFile&v=4 [Zugegriffen 23.04.2020].

Burger, Reiner (2020): Kommunen droht ein gefährlicher Teufelskreis. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung. 27.03.2020. Im Internet unter: <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/coronavirus-krise-rettungsschirm-fuer-kommunen-16698181.html> [Zugegriffen 20.04.2020].

Czada, Roland (2001): Legitimation durch Risiko. Gefahrenvorsorge und Katastrophenschutz als Staatsaufgaben. In: Politik und Technik. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 319-345.

Deutscher Städte- und Gemeindebund (kurz: DStGB) (2020): COVID-19-Pandemie und öffentliche Haushalte. 3. April 2020. Im Internet unter: <https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Aktuelles/2020/COVID-19-Pandemie%20und%20%C3%B6ffentliche%20Haushalte/> [Zugegriffen 15.04.2020].

Drexler, Alexander, Czada, Roland (1987): Bürokratie und Politik im Ausnahmefall, In: Windhoff-Héritier, Adrienne: Verwaltung und ihre Umwelt. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 66-90.

Edlefsen, Markus, Staemmler, Daniel (2018): Aufnahme und Betreuung geflüchteter Menschen in Berlin. Zur Kooperation zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft. Maecenata Institut für Philantropie und Zivilgesellschaft Opusculum Nr. 111. Februar 2018. Berlin: Maecenata Institut.

Erhardt, Christian (2020): Coronavirus. Kommunen fürchten finanziellen Zusammenbruch. In: Kommunal. 30. März 2020. Im Internet unter: https://kommunal.de/coronavirus-kommunen-fuerchten-finanziellen-zusammenbruch?utm_medium=email&utm_source=newsletter&utm_campaign=20200402 [Zugegriffen 15.04.2020].

Geser, Hans (1997): Vom hoheitlichen zum kooperativen Vollzugshandeln: neue Chancen für die traditionelle Milizverwaltung? SSG Sozialwissenschaften USB Köln. Zürich. Im Internet unter <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-387231> [Zugegriffen 31.01.2020].

Granovetter, Mark (1985): Economic Action and Social Structure. The problem of embeddedness. In: American Journal of Sociology. 91 (3), 481-510.

Hartley, Jean, Sørensen, Eva, Torfing, Jacob (2013): Collaborative innovation. A viable alternative to market-competition and organizational entrepreneurship. Public Administration Review. 73 (6), 821-830.

Haus, Michael, Kuhlmann, Sabine (2013): Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise? Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise? Springer VS, Wiesbaden, 7-24.

Helfen, Markus (2009): Soziale Netzwerke und Organisation - Die soziale Einbettung des Verhaltens von und in Unternehmen. In: Schreyögg, Georg, Sydow, Jörg (Hrsg.): Verhalten in Organisationen. Managementforschung 19. 1. Aufl. Wiesbaden: Gabler Verlag / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH Wiesbaden.

KGSt Köln (2020): Personaleinsatz im Krisenfall effektiv steuern. Werkstattbericht zu einem Datenmodell im Pandemiefall. Denkanstoß April 2020. Im Internet unter: <https://www.kgst.de/documents/20181/34177/Denkanstoss-2020-Datenmodell-Pandemiefall.pdf/6583de3b-91dc-dec6-9cbf-28bb3159fd8d> [Zugegriffen 15.04.2020].

Leopoldina Nationale Akademie der Wissenschaften (2020): Ad-hoc-Stellungnahmen zur Coronavirus-Pandemie. 14. April 2020. Im Internet unter: https://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/2020_Leopoldina-Stellungnahmen_zur_Coronavirus-Pandemie.pdf [Zugegriffen 15.04.2020].

Linnert, Julius (2017): Neue Forschungsergebnisse zur Freiwilligenarbeit mit Geflüchteten. Perspektiven auf einen sich etablierenden Bereich zivilgesellschaftlichen Engagements. Working Paper II des Projekts Perspektive Teilhabe. Berlin: Minor.

Löffler, Elke, Timm-Arnold, Peter, Bovaird, Tony, Van Ryzin, Gregg (2015): Koproduktion in Deutschland. Studie zur aktuellen Lage und den Potenzialen einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Bürgerinnen und Bürgern. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Mallwitz, Gudrun (2020 a): Corona wirbelt Verwaltung durcheinander. In: Kommunal. 6. April 2020. Im Internet unter: https://kommunal.de/corona-wirbelt-verwaltung-durcheinander?utm_medium=email&utm_source=newsletter&utm_campaign=20200409 [Zugegriffen 15.04.2020].

Mallwitz, Gudrun (2020 b): Corona-Krise darf nicht ohne Konsequenzen bleiben. In: Kommunal. 30. März 2020. Im Internet unter: https://kommunal.de/corona-krise-konsequenzen?utm_medium=email&utm_source=newsletter&utm_campaign=20200402 [Zugegriffen 15.04.2020].

Moynihan, Donald P. (2008): Learning under Uncertainty. Networks in Crisis Management. In: Public Administration Review. 68 (2), 350-361.

Op-online (2020): Stadtverwaltung in Zeiten des Coronavirus: „Wir priorisieren“. Interview. 19.03.2020. Im Internet unter: <https://www.op-online.de/region/babenhausen/babenhausen-coronavirus-interview-buergermeister-knoke-13604722.html> [Zugegriffen 21.04.2020].

Ostrom, Elinor (1996): Crossing the Great Divide. Coproduction, Synergy, and Development. World Development. 24 (6), 1073-1087.

Peters, B. Guy, Pierre, Jon, Randma-Liiv, Tiina (2011): Global Financial Crisis, Public Administration and Governance. Do new problems require new solutions? In: Public Organization Review. 11 (1), 13-27.

Peters, B. Guy (1998): What works? The antiphons of administrative reform. In: Peters, B. Guy, Savoie, Donald J. (Hrsg.): Taking stock. Assessing public sector reforms. Montreal: McGill/Queens University Press.

Piron, Rebecca (2020): COVID-19-Pandemie. Gutes Personalmanagement durch einheitliche Daten. In: Kommunal. 6. April 2020. Im Internet unter: https://kommunal.de/COVID-19-Pandemie-datenmanagement?utm_medium=email&utm_source=newsletter&utm_campaign=20200409 [Zugegriffen 15.04.2020].

Punz, Matthias (2020): E-Government. Die Krise als Chance. In: Tagesspiegel Background. 18.03.2020. Im Internet unter: <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/e-government-die-krise-als-chance> [Zugegriffen 23.04.2020].

Reinermann, Heinrich (1994): Die Krise als Chance: Wege innovativer Verwaltungen. Speyer: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung.

Robert Koch Institut (kurz: RKI) (2020): Risikobewertung zu COVID-19. Stand 26.03.2020. Im Internet unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html [Zugegriffen 15.04.2020].

Sack, Detlef (2016): Kooperativer Staat und effizientes Regieren. Europäische Akademie Berlin e. V.. Im Internet unter: http://agree-europe.de/images/Expertenbeitraege/Expertenbeitrag_Sack_DE.pdf [Zugegriffen 31.01.2020].

Sönke, E. Schultz, Srocke, Frank-Rüdiger (2019): Interview. OZG-Umsetzung bis 2022. Alle Ebenen müssen zusammenwirken. In: Public Governance. Frühjahr 2019. Institut für den öffentlichen Sektor e.V., 16-17.

Schuppert, Gunnar Folke (2000): Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

Torfinn, Jacob (2016): Collaborative Innovation in the Public Sector. Washington D.C.: Georgetown University Press.

Wang, Jieh-Jiuh (2013): Post-disaster cross-nation mutual aid in natural hazards. Case analysis from sociology of disaster and disaster politics perspectives. In: Natural Hazards. 66 (2), 413–438.

Autoren*innenverzeichnis

<p>Jana Pöhler M. A. public administration poehler@uni-speyer.de</p>	<p>Jana Pöhler ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Speyer und forscht im Bereich des kommunalen Flüchtlingsmanagements. Ihr Schwerpunkt liegt auf der Erforschung des Wissensmanagements von Kommunen.</p>
<p>Michael W. Bauer Prof. Dr. bauer@uni-speyer.de</p>	<p>Michael Bauer ist Inhaber des Lehrstuhls für vergleichende Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse an der Universität Speyer. Er ist Jean Monet Professor, seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der EU-Policy-Analyse und des Organisationswandels.</p>
<p>Rahel M. Schomaker Prof. Dr. r.schomaker@fh-kaernten.at</p>	<p>Rahel Schomaker hat den Lehrstuhl für VWL und Verwaltungswissenschaften an der FH Kärnten inne, zudem ist sie Senior Fellow des Deutschen Forschungsinstituts für Öffentliche Verwaltung Speyer. Ihre Interessen reichen von Public Administration bis zu Fragen der öffentlichen Sicherheit und Terrorismus.</p>
<p>Veronika Ruf M. A. administrative sciences ruf@uni-speyer.de</p>	<p>Veronika Ruf ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im FUGATUS-Projekt an der Universität Speyer und forscht im Bereich des kommunalen Flüchtlingsmanagements. Zudem arbeitet sie beim GESIS-Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften.</p>

Anhänge

Fragebogen:

Umfrage zum Umgang mit COVID-19 in den Kommunen

Die aktuelle Pandemie, ausgelöst durch COVID-19, stellt unsere Gesellschaft und auch die Verwaltungen vor erhebliche Herausforderungen.

Ziel dieser Umfrage ist es, ein fundiertes Bild der Veränderungen und Erfolge der deutschen Kommunalverwaltungen im Zuge der COVID-19-Pandemie zu erstellen. Es werden Fragen zu Ihrem Arbeitsumfeld, zur Behördenorganisation seit dem Ausbruch von Corona sowie zur Zusammenarbeit mit Ehrenamtlichen und anderen Behörden gestellt. Ihre Antworten liefern wertvolle Einblicke in Ressourcenbedarfe und Anpassungsnotwendigkeiten, die wir für die Kommunalverwaltungen sowie politischen Entscheidungsträger so schnell wie möglich zur freien Verfügung aufarbeiten werden.

Die geschätzte Zeit für die Durchführung der Umfrage beträgt ca. 10 Minuten. Wir würden uns sehr freuen, wenn Sie sich die Zeit für die Umfrage nehmen.

Wir freuen uns sehr über Ihre Teilnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Professor Michael W. Bauer

Professorin Rahel M. Schomaker

Jana Pöhler, M. A.

Veronika Ruf, M. A.

1. Der Umgang mit der aktuellen Virus-Pandemie stellt eine große Herausforderung für Staat und Verwaltung dar. Gleichzeitig erzeugen Herausforderungen oft Innovationen.

Wie sehr stellt die Bewältigung der Aufgaben, die im Zuge der COVID-19-Pandemie anfallen, Ihrer Einschätzung nach, die Leistungs- und Innovationsfähigkeit der Kommunalverwaltung unter Beweis?

- a) Überhaupt nicht
- b) Wenig
- c) Mittel
- d) Stark
- e) Sehr stark

Im Folgenden möchten wir etwas über Ihre aktuelle berufliche Situation und Ihr Arbeitsumfeld erfahren. Wenn Sie für mehrere Arbeitsbereiche zuständig sind, beantworten Sie die Fragen bitte mit Bezug auf den Arbeitsbereich beziehungsweise die Arbeitsbereiche, bei denen Sie die meisten Berührungspunkte mit COVID-19 haben.

2. **In welchem Arbeitsbereich sind Sie tätig?** (Filterfrage)

- a) Gesundheitsamt
- b) Anderer Bereich der öffentlichen Verwaltung, und zwar: _____
- c) Ich bin nicht im öffentlichen Dienst tätig. → Auswahl führt zur Beendigung der Befragung

3. **Welche Position haben Sie in Ihrer Behörde inne?**

- a) Landrätin/Landrat, Oberbürgermeister/in oder Bürgermeister/in
- b) Andere leitende Position (z. B. Leitung eines Dezernats, Bereichs oder Teams)
- c) Keine leitende Position (z. B. Referent/in, Sachbearbeiter/in)

Mit den folgenden Fragen möchten wir herausfinden, wie Kommunalverwaltungen mit dem Personalbedarf und veränderten Arbeitsbedingungen im Zuge der aktuellen Pandemie in Deutschland umgegangen sind.

4. Wie kommen die Mitarbeitenden in Ihrer Behörde aktuell grundsätzlich mit Ihrer Arbeitszeit zurecht? Bitte wählen Sie alle zutreffenden Antworten aus.

- a) Die Arbeit kann innerhalb der normalen Arbeitszeit vollständig erledigt werden.
- b) Bestimmte bisherige Aufgaben werden abgegeben, um zu schaffen, was unbedingt notwendig ist.
- c) Manche weniger dringliche Aufgaben werden gar nicht mehr erledigt.
- d) Es werden übermäßig viele Überstunden aufgebaut.

5. Wir möchten wissen, ob es organisatorische Veränderungen (z. B. Prozesse/ Strukturen/ Zuständigkeiten) in den Kommunalverwaltungen infolge der aktuellen COVID-19-Pandemie gibt. Bitte beantworten Sie die folgenden Fragen in Bezug auf Ihre Erfahrungen in Ihrer Behörde. (Filterfrage)

Welche Strukturen werden aktuell organisatorisch verändert und/oder neu aufgebaut?

	Trifft zu	Trifft nicht zu
Ausbau des Krisenmanagements		
Bündelung von Aufgaben (z. B. Krisenstab)		
Neue Kommunikationsstrukturen		
Mehr digitales Arbeiten, Home-Office		
Mehr digitaler oder telefonischer Kundenkontakt		
Intensivierung der Netzwerke mit Ehrenamtlichen		
Intensivierung der Netzwerke mit Ämtern		
Intensivierung der Netzwerke mit der Privatwirtschaft		
Niedrigere Hürden, um städtische Gebäude für den Notfall umzufunktionieren		
Mitarbeitende werden flexibel in unterschiedlichen Bereichen eingesetzt		
Veränderung der Personalstruktur		

Optionen erscheinen nur, wenn sie in der vorhergehenden Frage ausgewählt wurden.

6. Welche dieser Strukturen wurden bereits während der „Flüchtlingskrise“ aufgebaut bzw. verändert und werden jetzt reaktiviert?

	Trifft zu	Trifft nicht zu
Ausbau des Krisenmanagements		
Bündelung von Aufgaben (z. B. Krisenstab)		
Neue Kommunikationsstrukturen		
Intensivierung der Netzwerke mit Ehrenamtlichen		
Intensivierung der Netzwerke mit Ämtern		
Intensivierung der Netzwerke mit der Privatwirtschaft		
Niedrigere Hürden, um städtische Gebäude für den Notfall umzufunktionieren		
Mitarbeitende werden flexibel in unterschiedlichen Bereichen eingesetzt		
Veränderung der Personalstruktur		

7. Denken Sie bitte an die Situation in Ihrer Kommune, unter Einbezug der bereits getroffenen und geplanten Maßnahmen.

Welche dieser Szenarien könnte aus Ihrer Sicht in Ihrer Kommune eintreffen? Bitte bewerten Sie von 1 (sehr unwahrscheinlich) bis 5 (sehr wahrscheinlich).

Aus meiner Sicht könnte in meiner Kommune eintreten, dass ...

- a) ... die Verwaltung insgesamt überlastet ist und Aufgaben nicht mehr erfüllt werden können.
- b) ... einzelne Abteilungen/ Ämter überlastet sind und ihre Aufgaben nicht mehr erfüllen können.
- c) ... kommunale Behörden nicht eng genug zusammenarbeiten und so Zeit verloren geht.
- d) ... in den Krankenhäusern nicht genügend Betten für Infizierte bereitstehen.
- e) ... nicht genügend Pflegepersonal zur Verfügung steht, um die Krise zu meistern.
- f) ... ein dauerhafter wirtschaftlicher Schaden entsteht.
- g) ... Arbeitsplätze dauerhaft wegfallen.
- h) ... künftig digitales Arbeiten und/oder Homeoffice öfter angewandt wird als vor der Krise.

i) ... sich der Kundenkontakt langfristig minimiert und mehr digitale Leistungen für Bürgerinnen und Bürger angeboten werden.

8. Wir möchten wissen, wo Sie in Ihrer Behörde aktuell am dringendsten Unterstützung benötigen. Bitte beantworten Sie die folgenden Fragen in Bezug auf Ihre Erfahrungen in Ihrer Behörde – in welchen Bereichen erwarten Sie von den jeweiligen Ebenen Unterstützung? **Benötigt wird Unterstützung in den folgenden Bereichen:**

Bitte wählen Sie alle zutreffenden Antworten aus.

Änderungen	Vom Land	Vom Bund	Von der EU
1. Gesundheit (Krankenhäuser, Gesundheitsamt etc.)			
2. Soziales (Kinderbetreuung, Senioreneinrichtungen etc.)			
3. Allgemein finanzielle Ressourcen zur freien Verfügung nach Bedarf			
4. Wirtschaftsförderung			
5. Personal			
6. Digitale Infrastruktur			
7. Bessere Informationen von zentralen Stellen			
8. Anleitung für Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern und Medien			

9. **Nach Ihrer persönlichen Erfahrung, wie sehr stimmen Sie den folgenden Aussagen in Bezug auf die Rolle von Ehrenamtlichen und Unternehmen bei der Bewältigung der aktuellen Pandemie zu?** Bitte bewerten Sie auf der Skala von „1 – Stimme gar nicht zu“ bis „5 – Stimme voll und ganz zu“.

- a) Ohne die Ehrenamtlichen könnte die Kommunalverwaltung die Situation gar nicht bewältigen.
- b) Die Ehrenamtlichen unterstützen die Kommunalverwaltung in sinnvoller Weise bei der Krisenbewältigung.
- c) Die Ehrenamtlichen machen der Kommunalverwaltung eigentlich nur zusätzliche Arbeit.
- d) Es gibt zwar ehrenamtliche Helfer, aber die Kommunalverwaltung kann ihnen zum Großteil keine Möglichkeit zum Engagement anbieten.
- e) Es ist kein ehrenamtliches Engagement vorhanden.
- f) Privatwirtschaftliche Unternehmen unterstützen die Verwaltung in sinnvoller Weise bei der Krisenbewältigung.

10. **Werden in Ihrer Behörde die Erfahrungen aufgearbeitet, systematisch abgelegt oder in einer anderen Form weitergegeben, damit Mitarbeitende in künftigen Ausnahmesituationen darauf zurückgreifen können?**

- a) Ja
- b) Nein

11. **Wurde in Ihrer Kommune durch gezielte Informationen für Mitarbeitende oder Schulungen auf die neuen Herausforderungen vorbereitet oder fortgebildet?**

- a) Ja, es gab vorbereitende Maßnahmen wie Schulungen und Informationsveranstaltungen.
- b) Nein, es gab keine Angebote.

12. In welchem Bundesland befindet sich Ihre Behörde?

<input type="checkbox"/> Baden-Württemberg	<input type="checkbox"/> Bayern	<input type="checkbox"/> Brandenburg	<input type="checkbox"/> Berlin
<input type="checkbox"/> Bremen	<input type="checkbox"/> Hamburg	<input type="checkbox"/> Hessen	<input type="checkbox"/> Mecklenburg-Vorpommern
<input type="checkbox"/> Niedersachsen	<input type="checkbox"/> Nordrhein-Westfalen	<input type="checkbox"/> Rheinland-Pfalz	<input type="checkbox"/> Saarland
<input type="checkbox"/> Sachsen	<input type="checkbox"/> Sachsen-Anhalt	<input type="checkbox"/> Schleswig-Holstein	<input type="checkbox"/> Thüringen

13. Bitte ordnen Sie die Kommunalverwaltung, zu der Ihre Behörde gehört, einer der folgenden Kategorien zu:

- a) Großstadt (500.000 oder mehr Einwohner)
- b) Großstadt (100.000 bis unter 500.000 Einwohner)
- c) Mittelgroße kreisfreie Stadt (50.000 bis unter 100.000 Einwohner)
- d) Mittelgroße kreisangehörige Stadt (50.000 bis unter 100.000 Einwohner)
- e) Kleine kreisfreie Stadt (20.000 bis unter 50.000 Einwohner)
- f) Kleine kreisangehörige Stadt (20.000 bis unter 50.000 Einwohner)
- g) Kleinstadt (5.000 bis unter 20.000 Einwohner)
- h) Gemeinde (unter 5.000 Einwohner)
- i) Landkreis (150.000 oder mehr Einwohner)
- j) Landkreis (unter 150.000 Einwohner)

14. **Wie sehr stimmen Sie den folgenden Aussagen in Bezug auf Ihre Erfahrungen mit der aktuellen Krise durch die COVID-19-Pandemie zu?** Bitte bewerten Sie auf einer Skala von „1 – Stimme gar nicht zu“ bis „5 – Stimme voll und ganz zu“.

- a) Meine Behörde bewältigt die mit der aktuellen Pandemie verbundenen Herausforderungen sehr effektiv.
- b) Als Reaktion auf die Herausforderungen werden neue Lösungsansätze jenseits bisheriger Routinen ausprobiert.
- c) Mittelfristig erwarte ich mehr Innovation durch die in der Krise getroffenen Anpassungen.
- d) Die Interaktion mit anderen Arbeitsbereichen funktioniert gut.
- e) Die Interaktion mit der Zivilgesellschaft funktioniert gut.
- f) Die Interaktion mit Unternehmen funktioniert gut.

15. **Gibt es etwas, Ihnen besonders Wichtiges, das Sie sich von politischen Entscheidungsträgern oder der Zivilgesellschaft in der aktuellen Krise wünschen, das nicht angesprochen wurde?**

Freifeld

16. Möchten Sie über die Projektfortschritte und die Ergebnisse der Umfrage informiert werden?

Wenn ja, bitte geben Sie Ihre E-Mail-Adresse zur Kontaktaufnahme an. Ihre Anonymität bleibt auch bei Angabe der E-Mail-Adresse stets gewährleistet, da die Auswertung anonymisiert erfolgt.

a) Ja, bitte schicken Sie diese Informationen an die folgende E-Mail-Adresse:

b) Nein

Vielen Dank für Ihre Teilnahme.

ISSN 0179-2318

Speyer, 25.05.2020

Deutsche Universität für
Verwaltungswissenschaften Speyer

Postfach 1409 67346 Speyer
Freiherr-vom-Stein Str. 2 67346 Speyer
Telefon: +49(0)6232 654-215
Telefax: +49(0)6232 654-208
E-Mail: schneider@uni-speyer.de
Internet: www.uni-speyer.de