

# Abschlussbericht 2021

## Institut für Personal und Management

### Forschungsberichte im Studienjahr 2020/2021

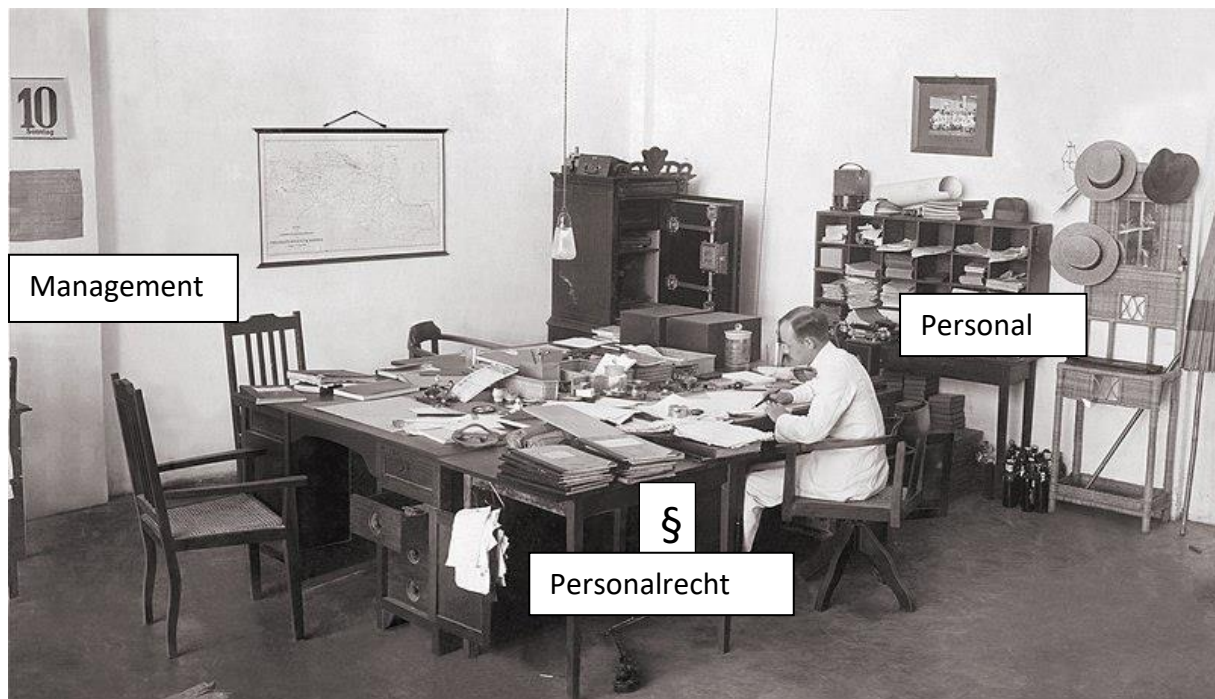
---

#### Sprecherteam

Prof. Dr. Andreas Gourmelon

Prof. Dr. Henrique Ricardo Otten

Institut für Personal und Management



## Inhaltsverzeichnis

Einleitung (Andreas Gourmelon / Henrique Ricardo Otten).....	3
15. Symposium für Personalmanagement im öffentlichen Sektor (Andreas Gourmelon) .....	4
Dienstliche Beurteilungen aus Sicht der Praxis (Andreas Gourmelon / Boris Hoffmann) .....	6
Bildungs- und Berufsverläufe mit dem Master (Lutz Kaiser).....	13
Dienstliche Beurteilung von Gleichstellungsbeauftragten (Lars Oliver Michaelis).....	18
Umgang mit Veränderungen in Zeiten der Klimakrise. Welche Faktoren beeinflussen individuelles klimabewusstes Verhalten? (Barbara Neubach).....	22
Krisenkommunikation in Kommunen – Organisation und Expertise in der Krisenkommunikation von Kommunalverwaltungen (Henrique Ricardo Otten / Malte Schophaus).....	26
Zeitplanung und –organisation im Zeichen der Corona-Krise (Elisabeth Schilling) .....	40
Potenziale des digitalen betrieblichen Gesundheitsmanagements für die gesunde Verwaltung – Phase 2 (Michael Treier) .....	46

## Einleitung

**Prof. Dr. Andreas Gourmelon / Prof. Dr. Henrique Ricardo Otten**

Im Studienjahr 2020/2021 haben die Mitglieder des IPM erneut wichtige Forschungsbeiträge geliefert. Unter den Bedingungen der Corona-Pandemie wurde z. T. unter erschwerten Bedingungen geforscht, zum Teil haben Forschungsprojekte aber auch die Herausforderungen thematisiert, die die Pandemie im Bereich der öffentlichen Verwaltung erzeugt.

Die folgenden Beiträge zeigen die fachliche Breite und Vielfalt der Forschungstätigkeit im IPM und die Vielfalt der Forschungsansätze. Sie stellen die Ergebnisse dar, die aus dem IPM für den Bereich der öffentlichen Verwaltung entstanden sind. Die Mitglieder des IPM haben sich auch in diesem Studienjahr mit Publikationen, der Mitwirkung an Fachkongressen und mit zahlreichen Vorträgen für die Weiterentwicklung der Forschung im Bereich der öffentlichen Verwaltung engagiert. Das Profil der HSPV NRW als forschende Hochschule für angewandte Wissenschaften gewinnt durch diese Beiträge weiter an Kontur. Davon profitiert auch die Lehre an der HSPV NRW, die auf die Verbindung mit anwendungsorientierter Wissenschaft angewiesen ist, um auch in Zukunft fachkompetente Nachwuchskräfte ausbilden zu können.

## 15. Symposium für Personalmanagement im öffentlichen Sektor

### Prof. Dr. Andreas Gourmelon

Das Thema des 15. Symposiums lautete: „Innovative Ansätze der Personalwerbung“. Damit wurde eine Thematik aufgegriffen, welches für viele Personalverantwortliche in Behörden und Kommunalverwaltungen sehr bedeutsam ist. Viele Beschäftigte des öffentlichen Sektors scheiden derzeit altersbedingt aus dem Erwerbsleben und müssen durch neue Kräfte ersetzt werden, zusätzliches Personal wird für neue Aufgaben benötigt. Zur Bewältigung des entstehenden Personalengpasses trägt die Optimierung der Personalwerbung bei.

Ursprünglich war geplant, das 15. Symposium in den Räumen der Zentralverwaltung in Gelsenkirchen stattfinden zu lassen. Angesichts der Pandemie-Lage war das aber nicht möglich. Anstatt das 15. Symposium ausfallen zu lassen, wurde es am 10. März 2021 online durchgeführt. Über 200 Teilnehmende konnten via Zoom den Beiträgen der elf Referentinnen und Referenten folgen und mit ihnen diskutieren.

Während des 15. Symposiums hatten die Teilnehmenden die Möglichkeit, sich über innovative, praxiserprobte Ansätze der Personalwerbung sowie neue Forschungserkenntnisse zu informieren:

So wurde beispielsweise von Christian Uhr aufgezeigt, wie die Stadt Dortmund mit sozialen Medien auch um Nachwuchskräfte wirbt. Stefan Müller von der Freien und Hansestadt Hamburg erläuterte ein erfolgreiches Recruitainment-System. Ingmar Behrens, Claudia Zempel und Andreas Wohland zeigten auf, wie Kommunen in Schleswig-Holstein gemeinsam werben und welche Möglichkeiten sich hierfür auch in NRW bieten. Wie die Bayerische Polizei erfolgreich nach IT-Fachkräften „fahndet“, erläuterte Rainer Kasecker aus Ansbach. Prof.´in Barbara Neubach von der HSPV NRW vermittelte neueste Forschungserkenntnisse, wie Videos zu Personalwerbzwecken eingesetzt werden können. Prof. Nico Rose ermutigte die Teilnehmenden einen Blick über den Tellerrand zu wagen – er erläuterte Personalwerbmaßnahmen aus der Privatwirtschaft. Im Mittelpunkt des Beitrags von Richard Hermanowski aus Aachen standen personalwirtschaftliche Instrumente zur Personalgewinnung und –bindung. Aus München zugeschaltet war Dr. Stefan Döring, der den Teilnehmenden die Zukunft der Personalgewinnung aufzeigte. Schlussredner war Harald Riedel, der Maßnahmen der Stadt Nürnberg zur Anwerbung von Menschen mit Migrationshintergrund darstellte.

Die Diskussionen mit den Referentinnen und Referenten waren trotz des ungewohnten Formats sehr intensiv. Insgesamt erhielt das online-Format eine überraschend positive Rückmeldung von den Teilnehmenden. Eine Umfrage gegen Ende des Symposiums ergab, dass 52% der Teilnehmenden das online-Format und 28% das Präsenz-Format bevorzugen, 20% der Teilnehmenden haben keine Präferenz für eines der beiden Formate.

Das 15. Symposium wurde gemeinsam mit dem Studieninstitut Ruhr geplant und organisiert.

### Veröffentlichung

*Gourmelon, A. (2021), Innovative Ansätze der Personalwerbung, München: Rehm*



*Die Beiträge der Referentinnen und Referenten wurden bereits durch den Rehm-Verlag veröffentlicht.*

# Dienstliche Beurteilungen aus Sicht der Praxis

**Prof. Dr. Andreas Gourmelon / Prof. Dr. Boris Hoffmann**

## **Zusammenfassung**

*Dienstliche Beurteilungen nehmen im Personalmanagement des öffentlichen Sektors eine herausragende Rolle ein. Von vielen Praktikerinnen und Praktikern werden dienstliche Beurteilungen jedoch kritisiert. Im Rahmen des interdisziplinären Forschungsprojekts wurden die gesetzlichen Vorgaben und die aktuelle Rechtsprechung zu dienstlichen Beurteilungen reflektiert. Zudem kam das Instrument dienstliche Beurteilung auf den empirischen Prüfstand. Durch eine Sekundärdatenanalyse konnten Hinweise zur (mangelnden) prognostischen Validität gewonnen werden. Weiterhin wurde eine Befragung von Erstbeurteilern durchgeführt, um Fehlerquellen der dienstlichen Beurteilung zu identifizieren. Im Studienjahr 20/21 wurden die Ergebnisse des Projekts abschließend in einer zusammenfassenden Veröffentlichung dokumentiert.*

## **Problemstellung**

Dienstliche Beurteilungen sind ein wesentliches Führungsinstrument im öffentlichen Sektor. Sie haben durch die Rechtsprechung eine herausragende Bedeutung bei Beförderungsentscheidungen oder Stellenbesetzungsverfahren erlangt. Mit dienstlichen Beurteilungen soll u.a. die Leistung von Beschäftigten bewertet als auch Fähigkeiten und andere Eignungsmerkmale erfasst werden. Vielfältige rechtliche Vorgaben regeln die Gestaltung von Beurteilungssystemen als auch die Durchführung einzelner Beurteilungen.

Weder die Beamtenetze des Bundes und der Länder noch die entsprechenden Laufbahnverordnungen enthalten eine Legaldefinition des Begriffs der dienstlichen Beurteilung. Die dienstliche Beurteilung enthält eine schriftliche dienstliche Äußerung des Beurteilers. Kern einer dienstlichen Beurteilung sind Aussagen zu den in der Vergangenheit erbrachten Leistungen der oder des Beurteilten. Im Vordergrund stehen die im Rahmen einer Gesamtschau zu beurteilenden Arbeitsergebnisse. Die dienstliche Beurteilung kann zudem Aussagen zur Befähigung der oder des Beurteilten enthalten. Wird in einer dienstlichen Beurteilung zwischen einer Leistungs- und einer Befähigungsbeurteilung differenziert, ist zu beachten, dass ersteres

rückblickender und letzteres zukunftsorientierter Art ist (*Bodanowitz* in Schnellenbach/Bodanowitz, Die dienstliche Beurteilung der Beamten und der Richter, Rz 256). Kennzeichnend für eine dienstliche Beurteilung ist zudem ein vorab festgelegter und feststehender Beurteilungszeitraum. (*Bodanowitz* in Schnellenbach/Bodanowitz, Die dienstliche Beurteilung der Beamten und der Richter, Rz 216; Gourmelon & Hoffmann, 2017, S. 115). Die dienstliche Beurteilung ist damit ein wesentliches Instrument für eine effiziente und leistungsorientierte Personalplanung (*BVerwG* 13.7.2000 – 2 C 34.99, E 111, 318 = ES/D I 2 Nr. 54 = ZBR 2001, 36; s hierzu auch *Nokiel* DÖD 2013, 284).

Beamte sind gemäß Art. 33 Abs. 2 GG nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung einzustellen und zu befördern. Die dienstliche Beurteilung soll die Verwirklichung dieses mit Verfassungsrang ausgestatteten Grundsatzes gewährleisten. Die (regelmäßige) dienstliche Beurteilung der Beamten dient dem Ziel, die den Umständen nach optimale Verwendung des einzelnen Beamten zu gewährleisten, um so die im öffentlichen Interesse liegende Erfüllung hoheitlicher Aufgaben durch Beamte (vgl. Art. 33 Abs. 4 GG, § 5 Nr. 1 BBG, § 3 Abs. 2 Nr. 1 BeamStG) bestmöglich abzusichern. Gleichzeitig schützt die dienstliche Beurteilung das Interesse des Beamten, in seiner Laufbahn entsprechend seiner Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung voranzukommen. Verfestigt wird dieses Interesse des Beamten durch ein grundrechtsgleiches Recht auf ermessens- und beurteilungsfehlerfreie Einbeziehung in die Bewerberauswahl (sog. Bewerbungsverfahrensanspruch, *BVerfG* 16.12.2015 – 2 BvR 1958/13, E 141, 56 = ZTR 2016, 170 = ZBR 2016, 128). Durch die dienstliche Beurteilung wird ein Leistungsvergleich zwischen mehreren Beamten zudem erst ermöglicht (*BVerfG* 25.1.2017 – 2 BvR 2076/16, NVwZ 2017, 472; *BVerwG* 26.9.2012 – 2 A 2.10, ES/D I 2 Nr. 115 = DÖD 2013, 88 = IÖD 2013, 2). Da eine dienstliche Beurteilung dem Beamten im Hinblick auf Auswahl- und Beförderungsentscheidungen nach der Rechtsprechung des BVerwG eine nach Art. 33 Abs. 2 GG schutzwürdige Position vermittelt, kann eine dem Beamten einmal eröffnete dienstliche Beurteilung nicht mehr ohne weiteres durch den Dienstherrn zurückgenommen werden. Anknüpfungspunkt einer Zurücknahme einer dienstlichen Beurteilung ist § 48 VwVfG. Da die dienstliche Beurteilung kein Verwaltungsakt ist, gilt § 48 VwVfG nicht unmittelbar. Gleichwohl ist die Regelung insoweit analog anzuwenden, um die grundgesetzlich abgesicherte Rechtsposition der Betroffenen oder des Betroffenen hinreichend abzusichern (*BVerwG* 17.3.2016 – 2 A 4.15, ES/D I 2 Nr. 133 = ZBR 2016, 417 unter Bezugnahme auf *BVerfG* 18.7.2005 – 2 BvR 2236/04, E 113, 273; *BVerfG* 30.6.2015 – 2 BvR 1282/11, NVwZ 2015, 1434, wonach das Maß und die Wirksamkeit der Rechtsschutzgewährung sich nicht nach der von der Behörde gewählten Handlungsform, sondern nach der Intensität und der Dauer des staatlichen Rechtseingriffs richtet).

Viele Beschäftigte als auch die beurteilenden Führungskräfte haben eine skeptische Haltungen zu dienstlichen Beurteilung und deren Ergebnisse; sie zweifeln insbesondere an der prognostischen Validität.

## **Zielsetzung**

Mit dem Forschungsprojekt wurden folgende Ziele verfolgt:

- Klärung aktueller rechtlicher Rahmenbedingungen für dienstliche Beurteilungen,
- Feststellung, ob es Erkenntnisse zur prognostischen Validität von dienstlichen Beurteilungen gibt,
- Feststellung, ob aus Sicht der Beurteiler mit den derzeitigen Beurteilungssystemen die Leistungen und Eignungsmerkmale der Beurteilten sachgerecht ermittelt werden. Falls dies nicht der Fall ist, sollten die Faktoren hierfür bestimmt werden.

## **Methodisches Vorgehen und Projektablauf**

Folgende Methoden wurden zur Erreichung der Forschungsziele genutzt:

- Analyse der juristischen Literatur nebst der einschlägigen Rechtsprechung der Arbeits- und Verwaltungsgerichte sowie des Bundesverfassungsgericht zum Thema,
- Reflexion und Reanalyse wissenschaftlicher Studien aus dem Bereich der Personalpsychologie, insbesondere Sekundärdatenanalyse der Erkenntnisse von Thus und Remke (2019),
- schriftliche Befragung von Erstbeurteilerinnen und Erstbeurteilern.

Die Analyse der Literatur und die Reflexion empirischer Studien fand fortlaufend seit Beginn des Projekts im September 2019 statt. Im Winter 2019 und Frühjahr 2020 konnte eine Reanalyse von Daten der Polizei Sachsens erfolgen. Die Ergebnisse wurden im Mai 2020 veröffentlicht (Gourmelon, 2020a). Im Frühsommer konnte eine Befragung von Erstbeurteilerinnen und Erstbeurteilern angeleitet werden (Lindberg, 2020). Im Sommer wurden diese Daten aufbereitet und in einer Veröffentlichung dargestellt (Gourmelon, 2020b). Im Herbst 2020 sowie



Winter 2021 wurde eine Veröffentlichung in einer Fachzeitschrift vorbereitet, in der alle Projektergebnisse umfassend dargestellt und interpretiert wurden (Gourmelon, Hoffmann & Lindberg, 2021). Das Projekt wurde mit Erreichen der Projektziele im Frühsommer 2021 beendet.

### **Zusammenfassung der Ergebnisse des interdisziplinären Projekts**

Die Ergebnisse des Projekts wurden in drei Veröffentlichungen dargestellt:

- Gourmelon, A. (2020a). Dienstliche Beurteilungen auf dem Prüfstand. <https://www.rehm-verlag.de/personalmanagement/blog-personalmanagement/dienstliche-beurteilungen-auf-dem-pruefstand/> (Abruf am 20.08.2020)
- Gourmelon, A. (2020b). Was Beurteilungsergebnisse taugen: Erstbeurteiler offenbaren sich. <https://www.rehm-verlag.de/personalmanagement/blog-personalmanagement/was-beurteilungsergebnisse-taugen-erstbeurteiler-offenbaren-sich/> (Abruf am 2.9.2020).
- Gourmelon, A.; Hoffmann, B. & Lindberg, L. (2021). Dienstliche Beurteilungen aus eignungsdiagnostischer Perspektive – Kann die herausragende Bedeutung dienstlicher Beurteilungsergebnisse in Stellenbesetzungsverfahren mit empirischer Evidenz gerechtfertigt werden? Der Öffentliche Dienst, 4/2021, S. 85 – 92.

Sie finden Eingang in die Lehre an der HSPV – z. B. in den Bachelor- und Masterstudiengängen des Fachbereichs AV/R. Weiterhin tragen die Projektergebnisse zu einer Modernisierung der Verwaltungspraxis bei (so wurden Projektergebnisse z. B. Vertreterinnen und Vertretern der StädteRegion Aachen vorgetragen).

Kurz gefasst bestätigt sich, dass dienstliche Beurteilungsergebnisse aus juristischer Perspektive derzeit eine herausragende Rolle im Personalmanagement des öffentlichen Sektors einnehmen. Werden die derzeitigen Beurteilungsergebnisse jedoch auf den Prüfstand der Empi-

rie gestellt, zeigen sich Mängel. Beurteilungsergebnisse sind – so auch die Aussage von Beurteilenden – auch durch leistungsfremde Faktoren kontaminiert. Angesichts der bislang vorliegenden Daten sind Beurteilungsergebnisse zudem bei der Vorhersage beruflicher Leistungen wenig nützlich. Dies gilt zumindest bei einer Konkurrenz der Bewerberinnen und Bewerber um einen höherwertigen Dienstposten bzw. um ein höherwertiges statusrechtliches Amt, wenn die dortigen Anforderungen andersartig sind. Die herausragende Bedeutung dienstlicher Beurteilungsergebnisse ist in derartigen Auswahl- und Stellenbesetzungsverfahren derzeit empirisch nicht gerechtfertigt. In derartigen Verfahren könnten neben dienstlichen Beurteilungen weitere eignungsdiagnostische Verfahren zum Einsatz kommen. Zu achten ist auf einen fachgerechten – an der DIN 33430 orientierten (Deutsches Institut für Normung, 2016) – Einsatz dieser eignungsdiagnostischen Verfahren; dieser Appell ist angesichts der hohen Streubreite in der Qualität der und des Einsatzes von eignungsdiagnostischen Verfahren im öffentlichen Sektor erforderlich (z. B. Gourmelon, 2003). Hierbei ist allerdings die Zielrichtung der Bestenauslese zu beachten. Denn nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind die Kriterien des Art. 33 Abs. 2 GG abschließend. Demnach dürfen Auswahlentscheidungen alleine anhand der drei Merkmale Eignung (charakterliche und gesundheitliche Eignung), Befähigung (laufbahnrechtlicher Befähigung) und fachlicher Leistung (Arbeitsleistungen) getroffen werden. Zudem ist die Auswahlentscheidung bei Beamten statusamts- und nicht wie bei Tarifbeschäftigten stellenbezogen. Von daher müssen auch allen dienstliche Beurteilungen ein einheitlicher statusamtsbezogener Vergleichsmaßstab zugrunde liegen. Da dieser häufig fehlt, verwundern die Umfrageergebnisse nicht.

Die herausgehobene Bedeutung dienstlicher Beurteilungen in Auswahlverfahren ist anders zu bewerten, wenn lediglich ein höherwertiges Statusamt und keine anderweitige Funktion übertragen werden soll. In diesem Fall steht aus Sicht des Personalmanagements nicht die Prognose zukünftiger beruflicher Leistungen im Vordergrund, sondern die Belohnung bislang erbrachter Leistungen. Der Königsweg zur Erfassung bislang erbrachter Leistungen und die Ermittlung der Leistungsstärksten ist der Einsatz von dienstlichen Beurteilungen, die den rechtlichen Anforderungen entsprechen. Es ist jedoch zu fordern, dass die Beurteilenden nicht durch „... ein viel zu komplexes Beurteilungsinstrument [...] überfordert“ (Meixner, 2020, S. 118) und sie systematisch für die Beurteilungsaufgabe geschult werden.

## **Ausblick**

Ein bedeutsames Problem bei der Durchführung von dienstlichen Beurteilungen ist, dass die Beurteilerinnen und Beurteiler nicht das Statusamt als Vergleichsmaßstab heranziehen. Sinnvoll wäre es, im Rahmen eines weiteren Forschungsprojekts zu ergründen, wie es gelingen

könnte, dass sich Beurteilerinnen und Beurteiler bei dienstlichen Beurteilungen auf das Statusamt als Vergleichsmaßstab beziehen.

## **Literatur**

Deutsches Institut für Normung (2016). DIN 33430:2016-07 - Anforderungen an berufsbezogene Eignungsdiagnostik. Berlin: Beuth-Verlag.

Gourmelon, A. (2003). Praxis der Personalauswahl nach DIN 33430. Verwaltungsrundschau, 9, 292 - 296.

Gourmelon, A. (2020a). Dienstliche Beurteilungen auf dem Prüfstand. <https://www.rehm-verlag.de/personalmanagement/blog-personalmanagement/dienstliche-beurteilungen-auf-dem-pruefstand/> (Abruf am 20.08.2020).

Gourmelon, A. (2020b). Was Beurteilungsergebnisse taugen: Erstbeurteiler offenbaren sich. <https://www.rehm-verlag.de/personalmanagement/blog-personalmanagement/was-beurteilungsergebnisse-taugen-erstbeurteiler-offenbaren-sich/> (Abruf am 2.9.2020).

Gourmelon, A & Hoffmann, B. (2017). Stellenbesetzungs- und Auswahlverfahren treff- und rechtssicher gestalten. Heidelberg: Rehm.

Gourmelon, A.; Hoffmann, B. & Lindberg, L. (2021). Dienstliche Beurteilungen aus eignungsdiagnostischer Perspektive – Kann die herausragende Bedeutung dienstlicher Beurteilungsergebnisse in Stellenbesetzungsverfahren mit empirischer Evidenz gerechtfertigt werden? Der Öffentliche Dienst, 4/2021, S. 85 – 92.

Gourmelon, A.; Seidel, S. & Treier, M. (2019). Personalmanagement im öffentlichen Sektor. Heidelberg: Rehm.

Lindberg, L. (2020). Bewertung dienstlicher Beurteilungen aus Sicht der Beurteiler. Bachelor-Thesis. Gelsenkirchen: Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW, Abteilung Gelsenkirchen.

Lorse, J. (2016). Die dienstliche Beurteilung. Bonn: Erich Schmidt Verlag.

Meixner, H. E. (2020). Die Mitarbeiterbeurteilung: Ein überschätztes Instrument? Der Öffentliche Dienst, 5/2020, S. 117 – 125.

Schnellenbach, H.; Bodanowitz, J. (Loseblatt). Die dienstliche Beurteilung der Beamten und der Richter. München: C. F. Müller.

Schraper, L. & Günther, J.-M. (2017). Landesbeamtengesetz Nordrhein-Westfalen. München: C. H. Beck.

Schütz, E. & Maiwald, J. (Loseblatt). Beamtenrecht des Bundes und der Länder. Heidelberg: Rehm.

Thus, S. & Remke, S. (2019). Die evaluationsbasierte Optimierung des Auswahlverfahrens für den gehobenen Dienst der Polizei Sachsen. Polizei & Wissenschaft, 4/2019, 102 – 115.

# Bildungs- und Berufsverläufe mit dem Master

**Prof. Dr. Lutz Kaiser**

## **Einleitung**

Das Projekt Bildungs- und Berufsverläufe mit dem Master (BIBUMA-1) versteht sich im Sinne eines ersten Teilprojekts als Machbarkeitsstudie für die empirische Abbildung von Bildungs- und Berufsverläufen mit bzw. nach einem Masterabschluss. Dabei werden u.a. Masterstudiengänge an Verwaltungshochschulen thematisiert.

Inhaltlich beschäftigte sich das Projekt zunächst mit grundsätzlichen Aspekten der Bildungsforschung, darunter insbesondere der Bildungsökonomie, sowie mit der Möglichkeit der Darstellung von Bildungs- und Berufsverläufen von Masterabsolvent:innen. Ferner wurde sich mit potentiellen Designs für Befragungen von eben solchen Absolvent:innen auseinandergesetzt. Vor diesem Hintergrund fanden Ausgangslagen aus der Bildungsforschung Berücksichtigung und es wurden exemplarische Einblicke in den Forschungsstand sowie die Formulierung von weiteren Forschungsfragen verfolgt. Darunter fallen u.a. die Beschreibung der sog. Bologna-Reform, welche Bachelor- und Masterstudiengänge auch in Deutschland etabliert hat oder die Darstellung von Übergangsraten von Bachelor- zu Masterstudiengängen an verschiedenen Hochschularten, darunter auch an Verwaltungshochschulen. Desweiteren ging es um die Grundsätze der Befragung von Masterabsolvent:innen mit Blick auf die Verwertung des Masterabschlusses im weiteren Berufsverlauf. In diesem Zusammenhang wurden entsprechende bestehende Befragungen exemplarisch vorgestellt und sodann Umsetzungsoptionen einer Befragung an der HSPV NRW erörtert.

## **Keywords**

Bildungsverläufe, Bildungsinvestitionen, Bildungsrenditen, Längsschnittdaten, Verknüpfungsbefragung, Aufsatzbefragung, Bologna-Reform, Bachelor- und Masterstudiengänge, Masterstudiengänge an Verwaltungshochschulen

## **Ausgangslage**

Bildungsökonomisch kann Bildung jeglicher Art im Allgemeinen als Investition verstanden werden: „Die bildungsökonomische Forschung analysiert hierbei aus gesellschaftlicher, institutioneller sowie individueller Perspektive alle direkten und indirekten Fragen, die bei der Lenkung und Produktion der verschiedenen Bildungsinputs (allokative Analyse) und Verteilung von Bildungsausgaben und -outcomes (distributive Analyse) auftreten können (...)“ Hummelsheim/Timmermann (2018: 103).

Freilich müssen bildungsökonomische bzw. wissenschaftliche Analysen nicht zwangsläufig bei der Berechnung der pekuniären Renditen von Humankapital stehen bleiben. Neben der Analyse von Einkommensrenditen hinsichtlich einer Investition in erwerbsverlaufs- (und ruhestandsbezogenen) Einkommenskapazitäten kann eine Investition in schulische oder berufliche Bildung auch auf den ersten Blick nicht-pekuniäre Aspekte von Sozialkapital beinhalten. Dies betrifft beispielsweise die Wachstumsannahme für die Persönlichkeitsweiterentwicklung, welche u.a. aus der Perspektive der Psychologie formuliert ist (vgl. z.B. Grabowski 2007). Schlussendlich ist es heute anerkannt, dass die Erlangung von Human- und Sozialkapital als gleichberechtigte Bildungsziele ausgemacht sind. Demnach ist auch im Zusammenhang mit einem Masterabschluss von einer Vermehrung des Human- und des Sozialkapitals als Zielkategorien auszugehen.

### **Forschungsfragestellungen**

Schulbildung und berufliche Ausbildung formieren den Anfang einer Kette von Start- und Prozesschancen für den gesamten weiteren Lebensverlauf, so etwa hinsichtlich Einkommenskapazitäten oder in Bezug auf die Vermeidung bzw. Verringerung von Arbeitslosigkeitsrisiken.

Im Fokus des Forschungsprojektes stand die spezifische Forschungsfragestellung, welche Verwertbarkeit ein Masterabschluss an Verwaltungshochschulen für die weitergehende Laufbahngestaltung im öffentlichen Dienst innehaben kann. Eine klassische Betrachtung von Bildungsrenditen ist für den öffentlichen Dienst nur eingeschränkt umsetzbar, da Beförderungsvorgänge, darunter insbesondere die Regelbeförderung, zum Teil relativ formal ausgestaltet sind. Insofern müssen bei der Herausstellung von Bildungsrenditen zum Teil andere oder zusätzliche Merkmale in die Analyse mit einbezogen werden. Darunter kann beispielsweise die Verfügbarkeit von Planstellen fallen, welche als Beförderungsstellen ausgeschrieben werden können. Die Einrichtung solcher Stellen hängt wiederum von der Finanzkraft der Arbeitgeber im öffentlichen Dienst ab. So müsste bei Kommunen z.B. berücksichtigt werden, ob diese in der Haushaltssicherung standen oder stehen, was einen Einfluss auf das Ausmaß der Einrichtung von Plan- und Beförderungsstellen haben kann.

### **Methoden der Realisierung und Erkenntnisgewinn**

Der Verwertungserfolg von Masterabschlüssen ist auf der Grundlage von Verwaltungsstudiengängen bislang nur in einem relativ geringen Umfang wissenschaftlich untersucht worden. Dies mag dem Umstand geschuldet sein, dass ein Masterabschluss an oder außerhalb einer Verwaltungshochschule erst in jüngster Zeit den Zugang zum höheren Dienst bedeuten kann. Falls eine laufbahnbezogene Verwertbarkeit eines Masterabschlusses in Richtung Aufstieg in den höheren Dienst gegeben ist, stellt sich hier die Frage, unter welchen Umständen, respektive zeitlich gesehen, zu welchem Zeitpunkt sich ein Verwaltungsmasterabschluss in der Be-

rufspraxis durch Aufstieg und Höherbesoldung rentiert. Solche Fragen sind letztendlich empirisch nur mit einem Forschungsdesign zu beantworten, welches die institutionellen Begebenheiten im öffentlichen Dienst entsprechend berücksichtigt. Insofern müssen demnach auch institutionelle Makro-Variablen integriert werden, welche den Zusammenhang zwischen Ausbildungsniveau und Einkommen indirekt mitmodellieren.

Methodisch kann z.B. zwischen sog. Verknüpfungs- oder Aufsatzbefragungen von Hochschulabsolvent:innen unterschieden werden. Aufsatzbefragungen sind im Vergleich zu Verknüpfungsbefragungen zwar etwas aufwendiger, da fast alle Daten neu erhoben werden anstatt auf einen vorhandenen Aufsatz-Datenpool, hier aus der Hochschulverwaltung, zurückzugreifen. Im Gegenzug können bei Aufsatzbefragungen jedoch weniger Datenschutzaspekte relevant sein und es kann mit einer höheren Antwortrate gerechnet werden.

Im Rahmen des Projektes wurden zudem einschlägige Zahlen aus der amtlichen Statistik sowie Forschungsergebnisse Dritter auf Basis von Sekundärforschungsdaten recherchiert und ausgewertet. Die Ergebnisse haben u.a. gezeigt, dass an Verwaltungshochschulen eine deutlich geringere Übergangsrate von Bachelorabsolvent:innen in Masterstudiengänge vorzufinden ist. Dieser Abstand von Verwaltungshochschulen ist sicherlich zu einem gewissen Anteil auch als systembedingt zu interpretieren. Dies resultiert insbesondere aus den vorgeschriebenen vorangehenden Praxiskarenzzeiten, welche nach dem Bachelorabschluss für die anschließende Aufnahme von Verwaltungsmasterstudiengängen relevant sein können. Demnach müsste bei einem Vergleich von Übergangsraten in den Master zwischen verschiedenen Hochschularten, sprich Verwaltungshochschulen und regulären externen Fachhochschulen sowie Universitäten, eine zeitlich verlängerte Übergangsphase zur Beobachtung angesetzt werden, um Mindestkarenzzeiträume an Verwaltungshochschulen nicht als Nichtübergang fehl zu interpretieren. Insofern ist hier, mitunter auch in Bezug auf die bisher gewöhnliche Messung in der amtlichen Statistik, eine Modifikation des Forschungssettings angezeigt.

## **Fazit und Ausblick**

Die Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt haben gezeigt, dass sich Masterstudiengänge an Verwaltungshochschulen gegenüber anderen Masterstudiengängen signifikant unterscheiden. Dies betrifft beispielsweise das Kennzeichen der berufsbegleitenden dualen Auslegung von Masterstudiengängen an Verwaltungshochschulen und die, selbst nach einer eventuellen Modifikation der amtlichen Messmethode, mutmaßlich immer noch relativ gering ausfallenden Übergangsraten in Masterstudiengänge.

Um weitergehend Bildungsrenditen von Masterabschlüssen an Verwaltungshochschulen beschreiben zu können, wurden Ansätze für verschiedene Forschungsdesigns aufgezeigt. So kann beispielsweise zwischen einer Verknüpfungs- und einer Aufsatzbefragung unterschieden

den werden, welche jeweils verschiedene Vor- und Nachteile mit Blick auf Datenschutzaspekte und Responseraten innehaben können. Für weitere Schritte der Umsetzung eines Forschungsdesigns bedarf es gleichwohl weiterer Projektphasen, welche sowohl der Frage der pekuniären als auch der nicht-pekuniären Rentabilität eines Masterabschlusses als auch dem Blickwinkel der institutionellen Begebenheiten eines Aufstieges in den höheren Dienst empirisch beschreiben.

### **Quellenhinweise (Auswahl)**

Bela, A. / Feinauer, N. / Gebel, M. / Heineck, G. / Lettau, J. / Mergard, K. (2018). Returns to Education across the Life Course in the National Educational Panel Study: Theoretical Framework and Corresponding Survey Program. Bamberg: Leibniz Institute for Educational Trajectories - National Educational Panel Study (NEPS). (NEPS Survey Paper 50).

Birkelbach, K. (2017): Das Kölner Gymnasiastenpanel von 1969 bis 2010. Übersicht über die Befragungen und Analyse der Ausfälle. Ein Anhang, in: Ders. / Meulemann, H. (Hrsg.), Lebensdeutung und Lebensplanung in der Lebensmitte. Vom Gymnasium bis zur Planung des Ruhestands. Wiesbaden: Springer, 505-533.

Falk, S. / Reimer, M. (2018): Zum Mehrwert von Absolventenstudien für das Qualitätsmanagement. Konzeption und Ziele der Bayerischen Absolventenstudien, in: Falk, S. / Reimer, M. / Schmidt, U. (Hrsg.), Absolventenstudien und Qualitätsmanagement. Best Practices an deutschen und österreichischen Hochschulen. Münster: Waxmann, 13-19.

Falk, S. / Reimer, M. / Schmidt, U. (Hrsg.) (2018): Absolventenstudien und Qualitätsmanagement. Best Practices an deutschen und österreichischen Hochschulen. Münster: Waxmann.

Grabowski, U. (2007): Berufliche Bildung und Persönlichkeitsentwicklung. Forschungsstand und Forschungsaktivitäten der Berufspsychologie. Wiesbaden: DUV.

Gebel, M. / Heineck, G. (2019): Returns to Education in the Life Course, in: Becker, R. (Ed.), Research Handbook on the Sociology of Education. Cheltenham: Edward Elgar, 454-474.



Heineck, G. / Matthes, B. (2012): Zahlt sich der Dokortitel aus? Eine Analyse zu monetären und nicht-monetären Renditen der Promotion, in: Huber, N. / Schelling, A. / Hornbostel, S. (Hrsg.), Der Dokortitel zwischen Status und Qualifikation. Berlin: iFQ (Institut für Forschungsinformation und Qualitätssicherung). iFQ-Working Paper 12, 85-99.

Hummelsheim, S. / Timmermann, D. (2018): Bildungsökonomie, in: Tippelt, R./Schmidt-Hertha, B. (2018): Handbuch Bildungsforschung. Wiesbaden: Springer VS, 101-153.

Kaube, J. (2014): Bologna-Reform. Studienverkürzung? Fehlanzeige.

<https://www.faz.net/aktuell/karriere-hochschule/campus/bologna-studienzeitverkuerzung-fehlanzeige-13069527.html> (Download vom 20.08.2021)

Krone, S. (Hrsg.) (2015): Dual Studieren im Blick. Wiesbaden: Springer.

Lörz, M. / Quast, H. (Hrsg.) (2019): Bildungs- und Berufsverläufe mit Bachelor und Master. Determinanten, Herausforderungen und Konsequenzen. Wiesbaden: Springer.

Neumann, M. / Brings, S. (2021): Die neue Studienverlaufsstatistik: Hintergründe, Aufbau, Methodik und erste Ergebnisse, in: WISTA – Wirtschaft und Statistik, 1, 67-84.

Tippelt, R. / Schmidt-Hertha, B. (2018): Handbuch Bildungsforschung. Wiesbaden: Springer VS.

Willand, I. (2007): Studienverlaufsanalysen: Informationsbedarf und Datenverfügbarkeit, in: WISTA – Wirtschaft und Statistik 11, 1072-1078.

# Dienstliche Beurteilung von Gleichstellungsbeauftragten

**Prof. Dr. Lars Oliver Michaelis**

## **Zusammenfassung**

Im Studienjahr 2020/2021 wurden in diesem Forschungsprojekt eingehende Untersuchungen durchgeführt, die in einer umfassenden Fachpublikation zu dem Thema mündeten. Die Fachpublikation wurde in der Zeitschrift „Recht im Amt“ (RiA), Heft 4/2021, zudem in mehreren Vorträgen der behördlichen Fachpraxis und Verbänden in NRW und anderen Bundesländern vorgestellt. Sie soll helfen, die uneinheitliche Fachpraxis in Bezug auf die Bewertung der beruflichen Tätigkeit von Gleichstellungsbeauftragten sowie deren berufliches Fortkommen zu regeln.

## **Schlüsselwörter**

Beamtenrecht, Beamte, Angestellte im öffentlichen Dienst, Beurteilung, Freistellungen, Beurlaubungen, Gleichstellung, Gleichstellungsbeauftragte, Chancengleichheitsbeauftragte, Nachzeichnung, Fortschreibung, Werdegang

## **Einleitung: Problemstellung**

Für Gleichstellungsbeauftragte im öffentlichen Dienst gilt aufgrund des Benachteiligungsverbot in manchen Gleichstellungsgesetzen das Erfordernis einer fiktiven Nachzeichnung des beruflichen Werdegangs. Unklar bleibt dabei oft die Reichweite, zumal wenn daneben für Beamte auch die Vorgabe zur fiktiven Fortschreibung der dienstlichen Beurteilungen greift. Letzteres wird, wenngleich im Beamtenrecht allenthalben etabliert, auf Gleichstellungsbeauftragte<sup>1</sup> sehr unterschiedlich angewendet. Beim Bund und in mehreren Ländern ist es zwar bereits seit mehreren Jahren in den laufbahnrechtlichen Regelungen verankert und gilt dort zum Teil auch für Gleichstellungsbeauftragte. Dagegen ist die Beurteilung von Gleichstellungsbeauftragten in anderen Ländern weiterhin ungeregt und wird auch von der Rechtsprechung

---

<sup>1</sup> Synonym auch für Frauen-, Chancengleichheitsbeauftragte, Frauenvertreterinnen usw.

unterschiedlich gehandhabt. In mehreren Bundesländern nehmen selbst vollständig freigestellte verbeamtete Gleichstellungsbeauftragte noch immer an den dienstlichen Regelbeurteilungsrunden teil, was ihre Stellung deutlich schwächt.

### **Stand der Forschung, Forschungsdesign, Zielsetzung**

Bislang ist das Thema der Nachzeichnung des beruflichen Werdegangs, respektive der fiktiven Fortschreibung dienstlicher Beurteilungen von Gleichstellungsbeauftragten kaum bearbeitet worden. Dies gilt v.a. in der Aufsatzliteratur. Es finden sich zwar sogar mehrere Kommentierungen der einschlägigen Gesetzesgrundlagen (s. Literaturverzeichnis). Allerdings behandeln diese Darstellungen das Thema lediglich in Einzelpunkten und wenig tiefgreifend. Auch aktuelle Erkenntnisse aus der Rechtsprechung werden wenig berücksichtigt, was die Anwendung im konkreten Fall rechtlich angreifbar werden lässt.

Gerade im Bereich der Landesverwaltungsgerichte scheint die Arbeit der Gleichstellungsbeauftragten sowie deren Rechtsstellung völlig unterschiedlich betrachtet zu werden. Gerade dort, wo die Weiterentwicklung von freigestellten/entlasteten Gleichstellungsbeauftragten nicht gesetzlich geregelt ist, kommt es aber maßgeblich auf die Sicht der Gerichte an. Hier stellt nach Ansicht der OVG in NRW und BW die Tätigkeit einer Gleichstellungsbeauftragten eine reine Sachbearbeitung in Personalangelegenheiten dar, die keine Interessenwahrnehmung sei. Daher seien Schutzrechte auch nicht in dem Umfang notwendig wie etwa bei freigestellten Personalratsmitgliedern. Dieser Ansicht hat zuletzt das OVG NS vehement widersprochen.

Ziel des Forschungsprojekts war es, die dienstliche Situation von angestellten und verbeamteten Gleichstellungsbeauftragten zu analysieren und in eine einheitliche (gesetzgeberische) Lösung ihres beruflichen Fortkommens zu münden.

### **Vorgehensweise**

Im Laufe des Projekts konnten zahlreiche Urteile und Beschlüsse der Verwaltungsgerichte gesichtet und ausgewertet, mit dazu ergangenen Stimmen aus der beamtenrechtswissenschaftlichen Literatur abgeglichen sowie der behördlichen Praxis gegenübergestellt werden. Insbesondere fanden zahlreiche Gespräche mit Gleichstellungsbeauftragten und Fachverbänden

sowie Gewerkschaften statt, um die Arbeit der betroffenen Beschäftigten einschätzen zu können. Die Ergebnisse wurden mit zahlreichen Fachpraktiker\*innen in Personalbereichen sowie beamtenrechtlichen Wissenschaftler\*innen diskutiert und eine Gesamtübersicht zu dem Thema erstellt.

Mit der umfangreichen Fachpublikation wurde das Thema angesichts der Ergebnisse dieser Auswertung vollständig und umfassend neu aufbereitet und für Fachanwender systematisch erschlossen. Dabei wurden auch aktuelle Streitpunkte wissenschaftlich untersucht und den Anwendern pragmatische Lösungsvorschläge unterbreitet.

### **Ergebnisse**

Die Ziele und den Handlungsauftrag aus Art. 3 Abs. 2 GG haben vorrangig die jeweiligen Gesetzgeber zu sichern. Um der Aufgabenstellung aus dem jeweiligen Gleichstellungsrecht möglichst weitgehend gerecht werden zu können, wäre eine Gleichbehandlung mit dem Schutz von Personalräten erforderlich, wenngleich dafür nicht zwangsläufig nur das Personalratsmodell in Betracht kommt. Auch dort, wo dies bislang nicht vorgesehen ist, also in Ländern mit Verwaltungsmodell, würde eine regelmäßige Beurteilung die Stellung der verbeamteten Gleichstellungsbeauftragten in nicht hinzunehmender Weise schwächen. Der Bund und Thüringen haben dies erkannt und (nachträglich) in ihren Gesetzen durch Vorgabe der fiktiven Fortschreibung der letzten Beurteilung korrigiert. In Sachsen-Anhalt und Niedersachsen ist dies ebenso geschehen, wenn auch nur über Beurteilungsrichtlinien. Auch Hessen und Rheinland-Pfalz sehen grundsätzlich für alle Gleichstellungsbeauftragten (wie der Bund und Thüringen auch) die fiktive Nachzeichnung des beruflichen Werdegangs vor. Ab einer Freistellung von mehr als 75% sollte dann auch keine (Regel-)Beurteilung mehr ergehen, sondern diese fiktiv fortgeschrieben werden. Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen untersagen die Beurteilung ihrer Gleichstellungsbeauftragten, Schleswig-Holstein, Hamburg und Bayern stellt es ihnen frei. Nur noch wenige Länder und Gerichte halten damit an der dienstlichen Beurteilung fest. Hier ist ein Umdenken erforderlich. Wichtig wäre auch, eine fiktive Nachzeichnung des beruflichen Werdegangs in Anlehnung an das Bundesrecht unabhängig vom Entlastungsumfang festzuschreiben. Hierbei sind die besonderen Belange der Tätigkeit als Gleichstellungsbeauftragte zu berücksichtigen, die z.B. eine dienstliche Mobilität noch stärker als bei Personalräten behindern können. Gleiches sollte für Stellvertreterinnen gelten. Um Loyalitätskonflikte zu vermeiden, ist sicherzustellen, dass aufgrund der Weisungsfreiheit ausschließlich die Gleichstellungsbeauftragten als Erst- und Endbeurteilerinnen die Arbeit ihrer Mitarbeiterinnen zu beurteilen haben (s. § 24 Abs. 2 S. 3 BGleiG). Dies muss auch gelten, wenn die Gleichstellungsbeauftragte (z.B. auf eigenen Antrag hin) selbst beurteilt wird.

## Literatur

*Baden, Eberhard, Beförderung freigestellter Beamter, Der Personalrat 2009, 107*

*Ders., Auswahl bei langer Freistellung, Der Personalrat 12/2019, 35*

*Buchheim, Christin, Fiktive Nachzeichnung der beruflichen Entwicklung der Gleichstellungsbeauftragten, Landes- und Kommunalverwaltung 2015, 487*

*Günther, Hellmuth, Legitimiert das Benachteiligungsverbot „Freigestellter“ Korrekturen am Leistungsprinzip? – Bemerkungen aus Anlass von OVG Münster, ZBR 2019, 431 f. – ZBR 2020, 234*

*Jörk, Susette, Dienstliche Beurteilung durch fiktive Nachzeichnung der beruflichen Entwicklung einer Gleichstellungsbeauftragten, Streit 2017, 168*

*Kathke, Leonhard, Frauen-/Gleichstellungsbeauftragte und dienstliche Beurteilungen, ZBR 2004, 185*

*Lopacki, Helmut, Beteiligung von Personalrat und Gleichstellungsbeauftragten, PersV 2020, 4*

*Lorse, Jürgen, Die dienstliche Beurteilung, 6. Aufl. 2016*

*Ders., Die dienstliche Beurteilung von Frauen, DÖV 2017, 455*

*Ders., Die Bedeutung der dienstlichen Beurteilung, Der Personalrat 2017, 8*

*Michaelis, Lars Oliver, Geschlechtergerechte dienstliche Beurteilung in NRW, Nordrhein-westfälische Verwaltungsblätter (NWVBl.) 05/2018, S. 177-184*

*Plog, Ernst / Wiedow, Alexander / Groepper, Michael / Lemhöfer, Bernt / Schmidt, Hans-Joachim / Tegethoff, Carsten / Wiegand, Bernhard, Bundesbeamtengesetz, Kommentar, Loseblatt (Stand: 02/2019), 7 Ordner*

*Reich, Andreas, Beamtenstatusgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2018*

*Schrappner, Ludger / Günther, Jörg-Michael, Novellierung des Dienstrechts in Nordrhein-Westfalen - Anpassung vor Reform, NWVBl. 2013, 349*

*v. Roetteken, Torsten, Das Bundesgleichstellungsgesetz 2015, ZTR 2017, 63*

# Umgang mit Veränderungen in Zeiten der Klimakrise. Welche Faktoren beeinflussen individuelles klimabewusstes Verhalten?

## ***Stand der Forschungsarbeiten***

**Prof.'in Dr. Barbara Neubach**

### **Zusammenfassung**

Obwohl der Klimawandel und seine Folgen allgegenwärtig sind, ändern Menschen kaum ihr Verhalten. Dafür lassen sich auf individueller Ebene eine Reihe von Faktoren ausmachen (z. B. Alltagsroutinen, mangelndes Feedback, soziale Normen sowie das Image von Verzicht und Konsum). Diese Hemmnisse könnten durch geeignete Strategien - etwa im Rahme des betrieblichen Gesundheitsmanagement (BGM) - überwunden werden.

### **Schlüsselwörter**

Einstellungs-Verhaltens-Lücke, Klimawandel, betriebliches Gesundheitsmanagement

### **Einleitung**

Mittlerweile schätzt die Mehrheit der Bevölkerung in Deutschland den Klimawandel als bedrohliches und drängendes Problem ein. Entsprechend wird dem Klimaschutz von vielen eine hohe Bedeutung beigemessen und auch die Kommunen engagieren sich und leisten aktive Beiträge. Dabei erfordert das Thema Klimaschutz Handlungen und Veränderungen auf unterschiedlichen Ebenen. Auf individueller Ebene sind dies etwa Änderungen im Konsumverhalten, bei der Mobilität, beim Energieverbrauch sowie bei der Ernährung. Befragungen zeigen aber, dass sowohl die Wahrnehmung des Klimawandels und der damit einhergehenden Gefahren, als auch Umwelteinstellungen nur in begrenztem Maße Veränderungen der Gewohnheiten bewirken. Die meisten Deutschen befürworten Verhaltensänderungen zum Schutz der Umwelt, ändern aber persönlich nur wenig. Effekte etwaiger Verhaltensänderungen sind bislang auch kaum erkennbar. Diese Diskrepanz zwischen beabsichtigtem und tatsächlichem Verhalten bezeichnet man als Einstellungs-Verhaltens-Lücke (Webb & Sheeran, 2006).

## **Forschungsdesign**

Um Faktoren zu identifizieren, die individuelles klimabewusstes Verhalten hemmen, wurden Studien, Statistiken und Meinungsumfragen analysiert. Um erste Gegenstrategien zu erproben, wurde ein Workshopkonzept in einem Pilotworkshop (Neubach & Heep, 2021) getestet und evaluiert.

## **Ergebnisse**

In Bezug auf nachhaltiges Verhalten konnten verschiedene Faktoren identifiziert werden, die eine Diskrepanz zwischen geplantem und gezeigtem Verhalten begünstigen (z. B. Alltagsroutinen, mangelndes Feedback, soziale Normen sowie das Image von Verzicht und Konsum). Diese Faktoren sind im Arbeitsleben wie auch im Privatleben relevant.

### *Verhaltensänderung hemmende Faktoren*

Alltagsroutinen können es erschweren, zum beabsichtigten ökologischen Handeln zu kommen, da wir immer wieder in vertraute, geübte Verhaltensmuster zurückfallen. Um dies zu verhindern, kann es hilfreich sein, seine Ziele möglichst konkret zu formulieren. Ein ähnliches Problem stellt sich, wenn Gelegenheiten zu ökologischem Verhalten schlichtweg übersehen werden, „weil man so handelt, wie man immer handelt“. Um dem vorzubeugen helfen sog. Wenn-Dann-Pläne. Dabei verknüpft man ein Ziel-Verhalten konsequent mit einer bestimmten Situation, so dass es dadurch leichter zur Ausführung kommt.

Ein weiterer hemmender Faktor ist mangelndes Feedback. Da die Effekte des eigenen geänderten Handelns auf den Klimawandel nicht spürbar sind, bekommt man kein positives Feedback für sein Verhalten. Das kann dazu führen, dass die Motivation zu nachhaltigem Verhalten nachlässt. Daher kann es hilfreich sein, die positiven Auswirkungen sichtbar zu machen. Andere Möglichkeiten, um Effekte zu verdeutlichen, sind z. B. Wettbewerbe oder Challenges unter Kolleginnen und Kollegen.

Des Weiteren orientieren Menschen ihr Verhalten auch daran, was von anderen im Umfeld als angemessen angesehen wird. Ökologisches Verhalten liegt aber (oftmals noch) außerhalb der sozialen Norm, so dass man dafür möglicherweise wenig bis keine Unterstützung erhält oder sogar negative Reaktionen erlebt. Deshalb kann es hilfreich sein, sich einer Gruppe anzuschließen, die die eigenen Überzeugungen teilt.

Schließlich erschwert auch das Image von Verzicht und Konsum Verhaltensänderungen. Denn wir erleben es häufig als Einschränkung oder Nachteil, wenn wir verzichten, z. B. das Auto stehen lassen, keine Flugreisen mehr machen oder bestimmte Produkte nicht mehr kaufen. Hinzu kommt, dass die Alternativen oftmals auch unbequemer sind oder teurer. Hier kann es helfen, die Perspektive zu ändern und den Gewinn herausstellen, der aus dem veränderten Handeln resultiert.

### *Workshopkonzept*

Um zu testen, wie gut sich Maßnahmen zu mehr nachhaltigem Verhalten im Arbeitsalltag in einer (Arbeits-)Gruppe erarbeiten lassen, wurde ein Workshopkonzept entwickelt und in einem Pilotworkshop (Neubach & Heep, 2021) erprobt und evaluiert. In der Veranstaltung zeigte sich nach einem einführenden Fachvortrag, einer Übung zur Reflexion des eigenen Verhaltens in Bezug auf CO<sub>2</sub>-Emissionen und einer Vorstellung von best practices zu mehr Nachhaltigkeit im Arbeitsalltag eine große Bereitschaft der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, Veränderungen am Arbeitsplatz zu planen und umzusetzen. Darüber hinaus bestand der Wunsch nach weiteren Beispielen für praxisnahe Handlungsmöglichkeiten.

### **Diskussion**

Um mehr Menschen zu einem nachhaltigen Verhalten zu bewegen, müssen zum einen Information über Änderungserfordernisse vermittelt und zum anderen aber auch Handlungsoptionen und Unterstützungsmöglichkeiten aufgezeigt werden. Dies erfordert eine Intensivierung der Klimakommunikation auf vielen Ebenen, auch am Arbeitsplatz.

### **Ausblick**

In den nächsten Jahren wird das Thema Klimaschutz weiter an Dringlichkeit gewinnen. Für das BGM bieten sich dabei Chancen, eine zukunftsorientierte Gesundheitskompetenz bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aufzubauen. Denn die Klimakrise wird sich direkt (z. B. Hitzewellen) und indirekt (z. B. Ausbreitung von tierischen Krankheitsüberträgern) auf die Gesundheit von Beschäftigten auswirken. Eine dazu geeignete Methode könnten z. B. Workshops sein, die nachhaltiges Verhalten am Arbeitsplatz fördern.



### **im Text verwendete Quellen**

Neubach, B. und Heep, L. (2021). Be part of the change. Nachhaltigkeit praktisch im Arbeitsalltag an einer Universität. Fachvortrag und Workshop. Ruhr-Universität Bochum. 24.02.21. Bochum.

Webb, T. L. & Sheeran, P. (2006). Does changing behavioral intentions engender behavior change? A meta-analysis of the experimental evidence. *Psychological Bulletin*, 132, 249–268.

### **eigene Veröffentlichung im Studienjahr 20/21**

Neubach, B. (2020). Bewerberansprache über Youtube. *Innovative Verwaltung*, 11, 28-29.

Neubach, B. (2021). Der Einsatz von Videos im Azubi-Recruiting. In A. Gourmelon (Hrsg.). *Innovative Ansätze der Personalwerbung*. (S. 121-128). München: Rehm.

Neubach, B. (Manuskript in Vorbereitung für die Zeitschrift „Betriebliche Prävention“). Psychische Belastungen durch den Klimawandel - neue Aufgaben für das Gesundheitsmanagement.

# Krisenkommunikation in Kommunen – Organisation und Expertise in der Krisenkommunikation von Kommunalverwaltungen

**Prof. Dr. Henrique Ricardo Otten und Prof. Dr. Malte Schophaus**

## **Zusammenfassung**

Das beantragte Projekt verfolgt einen interdisziplinären Ansatz, bei dem die Thematik „Krisenkommunikation in Kommunen“ aus politikwissenschaftlicher, soziologischer und psychologischer Perspektive erforscht wird. In der Ausnahmesituation der Corona-Pandemie wird untersucht, wie Krisenkommunikation auf kommunaler Ebene funktioniert und in welcher Hinsicht sich Verbesserungsmöglichkeiten zeigen. Dabei werden insbesondere der Aspekt der Risikokommunikation, hier als Teil der Krisenkommunikation verstanden, sowie der Umgang mit Expertise untersucht. Als Grundlage dienen Ansätze aus den beteiligten Disziplinen, die u. a. politikwissenschaftliche Governance-Forschung und Politikfeldanalyse, soziologische Risiko- und Expertiseforschung und die Psychologie der Risikowahrnehmung sowie der Risiko- und Krisenkommunikation umfassen. Aus soziologischer wie aus psychologischer Perspektive werden außerdem organisationswissenschaftliche Aspekte, insbesondere zum organisationellen Lernen, einbezogen. Die Analyse der Risikokommunikation basiert auf Literatur- und Dokumentenanalyse sowie auf Experteninterviews mit zehn Vertreter\*innen von Krisenstäben in Kommunen und Kreisen aus NRW, die inhaltsanalytisch ausgewertet wurden. Hinweise zur Gestaltung von Krisenkommunikation in Kommunen werden abschließend abgeleitet.

## **Schlüsselwörter**

Risikokommunikation, Krise, Expertise, Corona-Pandemie, Öffentliche Verwaltung

## **1. Einleitung**

Kommunen sind immer wieder mit Krisen konfrontiert, die Risiken mit sich bringen und auf die sowohl die Politik als auch die Verwaltung kommunikativ reagieren müssen. Die Krisen können durch sehr unterschiedliche Reichweite und Dauer geprägt sein. Beispiele liefern lokale Schadensereignisse mit Gefährdungen der ansässigen Bevölkerung oder aber aktuell die Corona-Pandemie.

Gemeinsam ist den Krisen, dass a) sie Risiken erzeugen, b) je spezifische Formen von Expertise in ihre Deutung und Bearbeitung involviert sind und c) eine angemessene Kommunikation zur Bewältigung von Krisen eine zentrale Rolle spielt.

Der Umgang mit der Corona-Pandemie von der Seite der Stadt- und Kreisverwaltungen bietet die Möglichkeit, Krisenkommunikation auf lokaler Ebene exemplarisch zu untersuchen. Dabei sind vorhandene Strukturen zur Krisenbewältigung, Vorgehensweisen, die sich in der aktuellen pandemischen Lage entwickelt haben, wie auch Prozesse organisationalen Lernens aus der gegenwärtigen Krise von Interesse.

Abschließend soll die Krisenkommunikation in der Coronakrise in ihrer Bedeutung für die Kommunen eingeschätzt werden.

## **2. Krise und Krisenkommunikation**

Um Krisenkommunikation in Kommunen zu beleuchten, ist es vorab notwendig, festzustellen, inwiefern die Coronakrise für die Verwaltung eine Krise darstellt und was diese Krise für Kommunalverwaltungen bedeutet. Es ist also zunächst zu zeigen, welche Bedeutung der Begriff der „Krise“ im Kontext des Themas „Krisenkommunikation von Kommunalverwaltungen“ annimmt.

Für unsere Überlegungen zur Krisenkommunikation von Kommunalverwaltungen ist dabei die Unterscheidung von Akteursperspektiven wichtig. Für die Definition gesellschaftlicher Krisen kann beispielhaft folgendes Zitat stehen: „Unter Krise versteht man jenen Zustand der Gesellschaft bzw. zentraler gesellschaftlicher Bereiche (Wirtschaft, Bildungswesen, Sozialstaat), in dem unter Zeitdruck schwierige Probleme der Anpassung, der Koordination und ggf. der Strukturveränderung und Systemerhaltung zu lösen sind.“ (Schäfers, 2018, p. 245) Bei solchen Krisen geht es um Situationen, die für die Öffentlichkeit einer Gesellschaft eine bedrohliche Herausforderung bedeuten, die mit erheblichen Veränderungen und Entscheidungen verbunden sind (Bösch et al., 2020, p. 5). Maßgebend ist hier die Teilnehmerperspektive der Mitglieder einer Gesellschaft.

Die Vorstellung einer Krise ist dabei stets in Narrationen eingebettet, die deren Bedeutung, Ursachen, Auswirkungen und Handlungsalternativen nahelegen und zum Teil explizit formulieren. Die Krise erhält erst durch ihre Erzählung mit deren jeweiligem Framing des Geschehens ihre spezifischen Ursachen und Handlungsnotwendigkeiten. So werden etwa die Überflutungen in Hagen oder Ahrweiler im Sommer 2021 durch das Rekurren auf Klimafolgen in einen größeren Zusammenhang gesetzt und erfordern neben Akuthilfe auch langfristige Maßnahmen der Klimafolgenanpassung. Sogenannte Klimaleugner hingegen kommunizieren anders über die Krise und schlussfolgern andere Maßnahmen, Entsprechendes gilt auch für die Corona-Krise. Die Art der Kommunikation ist immer sowohl wissens- als auch wertgebunden.

Die Literatur zum Thema „Krisenkommunikation“ beschäftigt sich in erster Linie mit Organisationskrisen, bei denen aus der Sicht der Organisation das Management ihrer Beziehungen zu externen Anspruchsgruppen im Mittelpunkt steht (Nolting & Thießen 2008, Immerschnitt 2015). Insbesondere bei der Literatur zur Unternehmenskommunikation wird erläutert, inwiefern in Reputationskrisen Schaden vom Unternehmen abgewendet oder zumindest minimiert werden kann. Dabei spielen Fragen der Organisationskultur eine große Rolle, sodass Untersuchungen teilweise auch die interne Krisenkommunikation einer Organisation thematisieren (Arlt 2008). Festgestellt wird beispielsweise eine Professionalisierung der Krisen-PR bei Unternehmen, die häufiger diese Art von Krisensituation durchlaufen haben (Löffelholz & Schwarz, pp. 25f.).

Bei unserer Untersuchung zur Krisenkommunikation in Kommunalverwaltungen unterscheiden wir daher begrifflich zwischen gesellschaftlichen Krisen und Organisationskrisen. In unserer Untersuchung wollen wir herausfinden, inwiefern sich das Kommunikationshandeln in Kommunalverwaltungen im Zuge der Coronakrise gestaltet hat und was dies über Handlungsoptionen für die Kommunikation von der Seite der Kommunalverwaltung in Krisensituationen aussagt.

Denken wir an Veränderungen, die mit aktuellen Krisen wie der Corona Pandemie oder mit Starkregenereignissen wie im Sommer 2021 einhergehen, so werden die Maßnahmen zum Umgang mit Krisen durch die Kommunen durchgeführt. Lösungsversuche für Krisen bewegen sich hier also im politisch-administrativen Raum des Mehrebenensystems. Bei Kommunalverwaltungen handelt es sich um einen bestimmten Typus von Behörden. Die Kommune hat nach Art. 28, Abs. 2, des Grundgesetzes das Recht kommunale Angelegenheiten in eigener Verantwortung zu regeln. Insofern weisen Kommunalverwaltungen eine spezifische Form der Bürgernähe auf. Organisationswissenschaftlich gesehen sind ihre Umweltbezüge daher wesentlich anders strukturiert, als die einer Ministerialverwaltung. Hinsichtlich der Corona-Pandemie stellen sich die Handlungsoptionen der Kommune wie folgt dar: Ordnungsrechtlich nimmt die Kommune in diesem Bereich Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr. Ihr werden in der Regel noch Entscheidungsspielräume zur Verschärfung der jeweiligen Coronaverordnung offengelassen. Die Kommune ist damit ein Akteur mit einem sehr beschränkten Handlungsrahmen. Zugleich ist sie als Ansprechpartnerin für die Bürgerschaft und in einer unklaren und von wechselnden Einschätzungen gekennzeichneten Situation, wie sie für eine Krise charakteristisch ist, gefordert, sich als kompetenter Akteur im Umgang mit der Krise zu zeigen. Sie wird hier vor allem als Vermittlerin staatlicher Maßnahmen kommunikativ in Anspruch genommen. Damit stellt sich die Frage, inwiefern die Kommunalverwaltung als rechtlich eng gebundene hierarchisch strukturierte Organisation in der Lage ist, sich in ihrer Kommunikation auf eine Lage einzustellen, in der die üblichen Routinen nicht mehr funktionieren und Handeln außerhalb der üblichen Handlungsschemata der Organisation gefordert ist.

Bei der Kommunalverwaltung als einem spezifischen Typ öffentlicher Verwaltung ist das Organisationshandeln somit stets in zwei unterschiedlichen Bezugssystemen zu sehen. Öffentliche Verwaltung kann verstanden werden und versteht sich zu einem erheblichen Teil selbst

als Rechtsvollzug und Auftragserfüllung politischer Entscheidungen. Die andere Seite, die insbesondere in Governance-Theorien (Möltgen-Sicking & Winter 2019) thematisiert wird, ist das Zusammenwirken mit anderen Akteuren zur Erzeugung öffentlicher Güter. Dieter Grunow (2017) hat vorgeschlagen, die Verwaltung als problembearbeitende und problemlösende Organisation aufzufassen. Dies stimmt mit der Governance-Perspektive insofern überein, als die Problemstellungen im Bereich der Erhaltung und Erzeugung öffentlicher Güter liegen.

Einige Spezifika kommunalen Handelns in der Krisenkommunikation im Fall der Corona-Pandemie sollen daher in Beziehung zu Governance Ansätzen im Umgang mit Risiken, wie sie in einer Pandemiekrise auftreten, gesetzt werden.

### **3. Krise und Risiko**

Unter Risiko wird üblicherweise die Wahrscheinlichkeit verstanden, mit der ein Schadensereignis eintritt. Im technischen Sinne ergibt sich das Risiko als Funktion der Eintrittswahrscheinlichkeit eines Ereignisses und der Schadenshöhe (Sellke & Renn 2019, pp. 101f.). Krise und Risiko haben gemeinsam, dass sie die Wahrnehmung einer Bedrohung gesellschaftlicher Systeme (z.B. des Gesundheitssystems) bezeichnen. Risikokommunikation kann insofern als der gegenüber Krisenkommunikation umfassendere Begriff verstanden werden, als gegenüber Situationen, in denen potentielle Bedrohungen akut werden, d. h. in denen krisenhafte Zuspitzungen der Lage auftreten, ein Diskurs über potentielle Bedrohungen auch bereits im Vorfeld und in der Nachbereitung stattfinden kann (Drews 2018, pp.141-144). Zusätzlich kann eine Krise spezifische Risiken mit sich bringen, sodass Krisenkommunikation häufig mit Risikokommunikation verbunden ist. Krisenkommunikation muss dann mit den unterschiedlichen Risikowahrnehmungen der Akteure umgehen, wie sich dies auch in der Corona Pandemie deutlich zeigt. Risikowahrnehmungen können sowohl individuell unterschiedlich ausfallen, als auch zwischen Bevölkerungsgruppen differieren. Insbesondere hängen Einschätzungen der Risiken, die mit einer Krisensituation verbunden sind, von sozialen Kommunikationszusammenhängen ab, werden bildhaft transportiert und von Referenzgruppen, auf die sich die einzelnen Beteiligten beziehen, maßgeblich bestimmt. Daher wird Krisenkommunikation von Seiten der Behörden auf unterschiedliche Zielgruppen ausgerichtet sein müssen und wesentlich in ihrer Wirkung von dem Vertrauen in Institutionen beeinflusst (Sellke & Renn 2019, pp 103ff.).

Für das Verstehen der Krisenkommunikation ist relevant, dass der Begriff der Krise öffentliche Aufmerksamkeit erzeugt und einen besonderen Handlungsdruck begründet (Milstein 2015). Die Definition einer Situation als Krise erschwert behutsames deliberatives Abwägen, wie es für Demokratien erforderlich ist, und legt stattdessen schnelle Entscheidungen und das Aussetzen von Handlungsrouninen nahe. Mit der Krise kann somit eine Dynamik der De-Politisierung einhergehen, d.h. der Möglichkeitsraum für politische Entscheidungen wird eingeschränkt bzw. scheint durch öffentlichen und zeitlichen Druck eingeschränkt zu sein. Die während des Kommunikationsprozesses gestalteten Interpretationen der Krise wirken wiederum

auf die Bestimmung der Krise und das Management des Risikos zurück. Hier wird die Verknüpfung mit wissenschaftlichem Wissen offenbar. Für die Erklärung und für den Umgang mit Krisen rekurriert die Krisenkommunikation auf Expertenwissen.

Im Verlauf der Untersuchung wurden allgemeine Risikogovernance-Modelle herangezogen, die auch für den Umgang mit Risiken und Krisen auf der kommunalen Ebene hilfreich sein können (International Risk Governance Council (IRGC), 2005). Es hat sich jedoch in der Untersuchung gezeigt, dass das idealtypische Modell nur sehr begrenzt auf die Situation der Kommunen anwendbar ist. Das gilt ebenfalls für Modelle zum Umgang mit Unternehmenskrisen, so dass auf eine ausführliche Darstellung hier verzichtet wird. Die Besonderheiten der Krisenkommunikation in Kommunen werden auf Grundlage von Literaturanalyse und Experteninterviews im Folgenden untersucht.

#### **4. Methode**

In die Untersuchung wurden fünf kreisfreie Städte und fünf Kreise in Nordrhein-Westfalen einbezogen. Zusätzlich wurde im Rahmen einer Abschlussarbeit ein weiterer Kreis intensiver untersucht. Bei der Studie wird eine Sichtung von Homepages, Pressemitteilungen und anderen kommunikativen Werkzeugen der Städte und Kreise vorgenommen. Zehn Experteninterviews wurden mit Fachleuten der für die Kommunikation mit der Öffentlichkeit zuständigen Ämter oder Stabsstellen der Städte und Kreise durchgeführt. Dazu wurde ein einheitlicher Interviewleitfaden verwendet.

Direkt angesprochen wurden die Aspekte

- Crisis response preparedness
- Umgang mit Expertenwissen
- Ziele und Organisation der Kommunikation
- Ansprache von Zielgruppen
- Vernetzung
- Organisationales Lernen

Als Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner wurden die Leitungen der Organisationseinheiten für Öffentlichkeitsarbeit angefragt. In Einzelfällen nahmen zusätzlich Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter, die sich mit Aspekten der Kommunikation in der Corona Pandemie beschäftigen, oder ein (anderes) Mitglied des Krisenstabes teil. In einem Fall wurde das Interview mit dem für die Kommunikation in der Corona-Pandemie zuständigen Mitarbeiter des Amtes durchgeführt. Die Auswahl der Städte und Kreise erfolgte nach Gesichtspunkten des theoretischen Samplings, wobei sowohl Gesichtspunkte der regionalen Verteilung als auch unterschiedlicher Größenklassen berücksichtigt wurden. Aufgrund der besonderen Belastung der Kommunalverwaltungen, die in einigen Fällen durch die Hochwasserschadenslage noch verstärkt wurde, konnten nicht alle Interviews wie geplant durchgeführt werden. Die Interviews

fanden in der Zeit Juli bis August 2021 statt. Erste Ergebnisse der Auswertungen werden hier vorgestellt.

## **5. Kommunale Krisenkommunikation am Beispiel der Corona-Krise – Ergebnisse aus Experteninterviews und Einzelfallanalysen**

Die Krisenkommunikation von Kommunen ist eingebunden in die Akteurskonstellation im Mehrebenensystem. Wir fangen daher bei den Ergebnissen mit strukturellen Aspekten an.

### *Strukturelle Aspekte*

Die Bundesländer steuern die Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona Pandemie im Rahmen der Landes- und auch Bundesgesetzgebung insbesondere mittels Rechtsverordnungen und Allgemeinverfügungen. Die Kommunen können im Rahmen ihrer ordnungsbehördlichen Befugnisse ergänzend Allgemeinverfügungen erlassen (dazu Hildebrandt 2021). In der Praxis sind die Kommunen abhängig von der Regelsetzung durch das Land. Aus Sicht der befragten Expertinnen und Experten ergeben sich daraus für die Krisenkommunikation zwei Arten von Problemen: Einhellig wird bemängelt, dass Verordnungen des Landes häufig sehr kurzfristig bekannt gemacht werden und zuerst von der Seite des Landes an die Medien weitergegeben werden, bevor die Kommunen unterrichtet sind. Als besonders problematisch wurde dabei angesprochen, dass Verordnungen zu späten Tageszeiten an Freitagen bekannt gegeben wurden, die bereits zu Montag in Kraft gesetzt wurden. Teilweise äußerten die Befragten allerdings auch Verständnis für die Notwendigkeit, dass die zuständigen Stellen des Landes ihrerseits die Öffentlichkeit unmittelbar informieren, bevor Einzelheiten auf andere Weise kommuniziert würden. Gewünscht wurde eine bessere Abstimmung zwischen dem Land und den Kommunen, bei der diese unmittelbar in die abschließende Entscheidungsfindung und deren Kommunikation einbezogen würden.

Das andere Problem betrifft insbesondere Kommunen an den Landesgrenzen. Hier wurde das uneinheitliche Vorgehen zwischen den Bundesländern kritisiert, das den Einwohnerinnen und Einwohnern mit Blick auf Nachbargemeinden jenseits der Landesgrenze schwer zu vermitteln ist. Hinsichtlich eines umfassenden Risiko- und Krisenmanagements fällt auf, dass ein strukturiertes Vorgehen, wie es die einschlägigen Konzepte beginnend mit einer Risikovorwarnung über die systematische Einschätzung der Risiken bis hin zu deren Management vorsehen, durch die Komplexität der Akteurskonstellation im Mehrebenensystem erschwert wird. Hier könnte eine kritische Untersuchung der Strukturen, wie sie beispielhaft für die Migrationsverwaltung im Mehrebenensystem durchgeführt wurde (Bogumil u. a. 2018), hilfreiche Hinweise geben. Dies kann allerdings im Rahmen dieses Vortrags nicht behandelt werden. In der aktuellen Coronakrise musste sich die Risiko- und Krisenkommunikation der Kommunen auf die individuellen Risiken, die durch die Pandemie ausgelöst wurden, und die Maßnahmen zur Be-

kämpfung der Pandemie, also auf das unmittelbare Krisenmanagement beschränken. Der hohen kommunikativen Beanspruchung in der kommunalen Krisenkommunikation korrespondiert in diesem Fall kein entsprechender Handlungsspielraum zur Gestaltung von Risikogovernance.

### *Crisis Response Preparedness*

Aus den Experteninterviews ergab sich hinsichtlich der Frage, inwiefern die Behörde und speziell die zuständige Stelle für die Öffentlichkeitskommunikation auf die Krise vorbereitet war, eine doppelte Antwort. Auf den Umgang mit Krisensituationen, wie sie in der Regel als Großschadenslagen bekannt sind, fühlten sich die Befragten in der Regel gut vorbereitet. Dabei wurde auf Krisenübungen hingewiesen, aber auch darauf, dass auch in der Vergangenheit bereits Krisen zu bewältigen waren. Es wurden explizit Einrichtungen genannt, die dazu Fortbildungen und Übungen durchführen. In Nordrhein-Westfalen etwa ist das Institut der Feuerwehr Nordrhein-Westfalen in Münster die zentrale Ausbildungseinrichtung für die Aus- und Weiterbildung von Mitgliedern eines Krisenstabes (Institut der Feuerwehr Nordrhein-Westfalen, 2021). Darüber hinaus wird bei der Durchführung der Ausbildungen und Übungen mit der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe in Ahrweiler kooperiert. Dort wird die Aus- und Weiterbildung im staatlichen Krisenmanagement bundesweit für alle Organisationen durchgeführt (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, 2021). Für die Bildung eines Krisenstabes ist der Erlass des Landes Nordrhein-Westfalen zum „Krisenmanagement durch Krisenstäbe im Lande Nordrhein-Westfalen bei Einsatzlagen, Krisen und Katastrophen“ maßgebend. Zum Krisenstab gehört demzufolge auch die zuständige Person für die Bevölkerungsinformation und Medienarbeit (BuMA). In der Regel nahmen die befragten Expertinnen und Experten diese Rolle im Krisenstab ein. Insofern war aus ihrer Sicht nicht fraglich, was organisatorisch in Krisenfall zu geschehen hatte. Auf der anderen Seite war das Außergewöhnliche an der Coronakrise, dass man es hier nicht mit einer temporär auftretenden Schadenslage, sondern mit einem lang andauernden Geschehen zu tun hatte. Darauf war man allerdings nicht vorbereitet. Die Erfahrung dieser Coronakrise erzeugt oder bestärkt im Übrigen bei den Befragten teilweise eine Skepsis, ob man sich auf Krisen in diesem Sinne überhaupt vorbereiten könne. Die Erfahrung einer Krise, die nicht mit anderen vergleichbar war, macht bewusst, dass weitere Krisen auftauchen könnten, die ebenfalls neu sein werden und für die man zwar prinzipiell eine Vorstellung des Arbeitens im Krisenmodus und die dazugehörigen Organisationsformen benötigen wird, ohne auf die Spezifika der dann auftretenden Krise im Einzelnen vorbereitet sein zu können. Dies würde auch für die Krisenkommunikation gelten: Man muss bereit sein, über Social Media zu kommunizieren, ebenso gut könnte es aber auch erforderlich sein, bei Stromausfall mit einem Lautsprecherwagen durch die Straßen zu fahren. Jede Krise könnte ihre eigene Dramaturgie besitzen. Daher könne es außer einer generellen Handlungsbereitschaft keine fertigen Rezepte für den Umgang mit der nächsten Krise geben.



### *Umgang mit Expertenwissen*

Von den Befragten wurde sehr stark betont, dass sich ihre Öffentlichkeitsarbeit auf wissenschaftlich gesichertes Expertenwissen stützen müsse. Dabei wird häufig die für sie zentrale Rolle der Leitung des jeweiligen Gesundheitsamtes hervorgehoben. Auch die Abstimmung mit der Leitung des Krisenstabes und die Klärungen innerhalb des Krisenstabes sind dafür maßgebend, eine einheitliche Sprachregelung zu finden, die nach außen kommuniziert werden kann. Insofern stellt die Arbeitsteilung innerhalb der Organisation für die Kommunikationsverantwortlichen eine Entlastung dar, weil die vorgeschaltete innerorganisatorische Expertise hilft, externe Informationen zu filtern und einzuordnen. Für uns überraschend, wurden die wissenschaftlichen Debatten im Laufe der Pandemie daher von den Befragten nicht als problematisch wahrgenommen. Aus ihrer Sicht musste der jeweilige Stand des Wissens kommuniziert werden, mit der Einschränkung, dass sich die Einschätzung aufgrund der weiteren Erfahrungen mit der Pandemie immer wieder verändern könne.

Die eigentliche Schwierigkeit stellte aus ihrer Sicht die politische Bearbeitung der Pandemie auf Bundes- und Landesebene dar. Auch dies betrifft weniger kommunikative Differenzen, als vielmehr Inkonsistenzen in den ergriffenen Maßnahmen und die Fülle in raschem Tempo veränderter Regelungen, von denen die kommunale Ebene betroffen war. Neben den unterschiedlichen politischen Ebenen spielt in den komplexen Krisensituationen wie der Corona-Pandemie die rechtliche Prüfung von politischen Entscheidungen oftmals eine Rolle. Durch Klagen werden politische Vorgaben in Frage gestellt und Entscheidungen durch expertenbasierte Prozesse ersetzt. Juristische und andere fachliche Expertisen führen dann zur Aufhebung der Regelungen. So wurde etwa im Kreis Gütersloh während der Corona-Pandemie Sicherheitsmaßnahmen in fleischproduzierenden Unternehmen politisch vorgegeben und anschließend durch Gerichtsurteile wieder gekippt (Kunter, 2021). Dieses Phänomen scheint in komplexen Krisensituationen zuzunehmen. Das politisch-administrative System ist dadurch gezwungen, hinsichtlich rechtlicher und weiterer Fachexpertise aufzurüsten und mehr zeitliche und finanzielle Ressourcen in Rechtssicherheit von Entscheidungen zu investieren.

### *Ziele, Framing und Organisation der Kommunikation*

Die Ziele der Krisenkommunikation werden in zwei Dimensionen bestimmt: Erstens soll ein *impact* erzielt werden hinsichtlich des Verhaltens der Einwohnerinnen und Einwohner der Kommune in der Corona-Pandemie. Die aktuell geltenden Verhaltensregeln sollen erläutert und begründet werden, damit sie von der Bevölkerung befolgt werden. Das Framing der Kommunikation wird stark übereinstimmend dahingehend bestimmt, dass die Maßnahmen dem Schutz des Lebens und der Gesundheit der Bevölkerung dienen. Zwischentöne und Zweifel an der grundsätzlichen Aufgabe werden von den Befragten nicht formuliert, sondern es wird die Notwendigkeit und Dringlichkeit dieser Ausrichtung der Kommunikation herausgestellt. Das hindert nicht daran, die Abfolge der Maßnahmen und die Ausgestaltung einzelner Regelungen

in ihrer Sinnhaftigkeit als diskussionswürdig anzusehen. Es wird außerdem die Herausforderung darin gesehen, die unterschiedlichen Konzepte des Bevölkerungsschutzes, die sich im Laufe der Pandemie verändert haben, etwa in der Einschätzung der Schutzwirkung von Masken oder der Umstellung der Verlautbarungen auf den ebenfalls wechselhaften Verlauf der Imagekampagne, jeweils kommunikativ zu begleiten.

Die zweite Dimension, in der Ziele formuliert werden, besteht im Bereich der Public Relations, hier verstanden als die Gestaltung der Beziehungen zur Einwohnerschaft. Wesentliches Ziel der Krisenkommunikation ist es, das Vertrauen der Bevölkerung zu gewinnen und aufrecht zu erhalten. Ob das Krisenmanagement greift und erfolgreich ist, steht und fällt mit der Frage, ob die relevanten Akteure Vertrauen in das Krisenmanagement haben. Dieses muss kommunikativ hergestellt werden. Die dafür wesentlichen Merkmale der Krisenkommunikation werden damit benannt, dass die Kommunikation u. a. transparent, fundiert, aktuell und umfassend sein müsse. Für die Organisation der Kommunikation wird vor allem angegeben, alle zur Verfügung stehenden Kommunikationskanäle zu nutzen: Pressemitteilungen, die eigene Homepage, Social Media, Videobotschaften und auch in einem hohen Ausmaß das Angebot von Informationen über telefonische Hotlines. Hier wurden unterschiedlichste Formate entwickelt, sodass in der Krisenkommunikation eine bemerkenswerte Kreativität in der Wahl der Mittel und der Organisation der Kommunikation festzustellen ist.

### *Ansprache von Zielgruppen*

Die befragten Expertinnen und Experten sehen vor allem in dem breit angelegten Medienmix die Chance, unterschiedliche Zielgruppen anzusprechen. Das Angebot richtet sich ebenso an das Zeitung lesende Publikum, wie an jüngere Bevölkerungsgruppen, die man eher über digitale Medien zu erreichen sucht. Mehrsprachige Angebote werden zum Teil selbst entwickelt, zum Teil wird auf das Angebot anderer Stellen zurückgegriffen. Hier wird auch beispielsweise die Kooperation mit dem jeweiligen kommunalen Integrationszentrum gesucht, das in Nordrhein-Westfalen in jeder kreisfreien Stadt und jedem Kreis vorhanden ist. Diese Einrichtung kann auch die Ansprache von Multiplikatoren und Multiplikatoren unterstützen, die migrantische Bevölkerungsteile gezielt aufsuchen und dort Überzeugungsarbeit leisten können. Zu neuen Kommunikationsdesigns kann auch die aufsuchende Ansprache jüngerer Bevölkerungsgruppen im Zuge mobiler Imagekampagnen gerechnet werden.

### *Vernetzung*

Für die Ansprache bestimmter Zielgruppen können Netzwerke genutzt werden, die die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft fördern. Solche Governance Gesichtspunkte spielten in den Interviews jedoch nur eine untergeordnete Rolle. Dagegen wurde dargestellt, wie bedeutsam die Kooperation mit der örtlichen Medienlandschaft, also vor allen Dingen den regionalen Tageszeitungen, für die Krisenkommunikation ist. Die Zusammenarbeit wird als nicht unkritisch,

aber konstruktiv bezeichnet. Die Befragten wiesen darauf hin, dass dafür entscheidend sei, dass mit wichtigen Akteuren bereits zuvor langjährige vertrauensvolle Beziehungen aufgebaut worden seien. Dies gelte aber auch für die Zusammenarbeit zwischen den Verantwortlichen unterschiedlicher Organisationseinheiten innerhalb der Verwaltung, also die ressortübergreifenden Netzwerkbeziehungen innerhalb der Kommunalverwaltung.

Die Komplexität des Krisengegenstandes sowie der erhöhte Bedarf an Fachwissen führte laut Aussagen der Experten außerdem dazu, dass sich der Austausch in bestehenden Experten-Communities intensiviert. So wurden etwa Arbeitsgruppen und Netzwerke von Kommunikationsverantwortlichen, die beispielsweise beim Landkreistag angesiedelt sind und üblicherweise nur selten tagen, aufgrund der Krise häufiger und intensiver genutzt, um den Wissens- und Erfahrungsaustausch zu nutzen. Zum Teil erfolgt der Austausch auch in Netzwerken benachbarter Kommunen.

### *Organisationales Lernen*

Das Verwaltungshandeln ist üblicherweise durch einen hohen Grad an Formalisierung, d.h. rechtlicher Absicherung sowie standardisierten Prozessen, geprägt. Diese Art des formalen Organisationshandelns wird durch Krisen in Frage gestellt. In kurzer Zeit müssen enorm viele Informationen verarbeitet werden und Entscheidungen werden unter Unsicherheit gefällt. Der Zeitdruck, die Wissensbasierung, die neue Konstellation von Akteuren sowie die Unsicherheit der komplexen Zukunftsprognosen erfordern veränderte und informelle Formen der Arbeitsorganisation. Die Krise ist in ihrer Komplexität in besonderer Weise auf Expertenwissen angewiesen. Das Wissen speist sich aus unterschiedlichen Disziplinen, besonders etwa juristische und medizinische Expertise müssen hinzugezogen, interpretiert und verbunden werden. Daher ist die interdisziplinäre Kooperation zentral wichtig. Den Verwaltungsakteuren kommt die Aufgabe zu, diese interdisziplinäre Kooperation zu organisieren und moderieren.

Die Verantwortlichen für die Öffentlichkeitsarbeit bringen in diesem Zusammenhang ihre spezifische Expertise ein. In der Regel handelt es sich um Personen, die selbst aus dem Medienbereich kommen bzw. über eine journalistische Ausbildung oder berufliche Erfahrungen in diesem Tätigkeitsbereich verfügen. Insofern sehen sie sich selbst als Kommunikationsprofis, die die spezifischen Notwendigkeiten der Öffentlichkeitsarbeit in das Krisenmanagement und zu den Entscheidern vermitteln. Organisationswissenschaftlich sind sie hiermit als *boundary spanner* tätig, die Aspekte der Fachlichkeit spezifischer Communities in die Organisation eintragen und deren Handeln wesentlich von den Wissensbeständen ihrer beruflichen Bezugsgemeinschaften bestimmt wird. In der Coronakrise erfahren sie eine Aufwertung ihrer Tätigkeit, da deren Stellenwert innerhalb der Organisationen gesteigert wird. In der Krise werden außerdem Erfahrungen mit einer extremen Flexibilisierung der Arbeitsweise in der öffentlichen Verwaltung gesammelt, wie sie sich zum Beispiel in der Unterstützung für die Tätigkeit des Gesundheitsamtes durch Beschäftigte anderer Organisationseinheiten ausdrückt. Zum Teil

müssen neue Regelungen gefunden werden, um mit den Zusatzbelastungen der Krisensituation umgehen zu können. Eine Veränderung im Kommunikationsverhalten der öffentlichen Verwaltungen, wie sie zum Beispiel die Nutzung von Social Media darstellt, hat zwar in der Regel bereits stattgefunden, wird in ihrer Notwendigkeit jedoch durch die Krisenkommunikation in der Pandemie noch einmal unterstrichen. Die Pandemie wirkt in diesem Sinne als Beschleunigungsfaktor und Verstärkung bereits laufender Modernisierungstrends. Was die Arbeitsorganisation angeht, wird erwartet, dass krisenbedingte Umstellungen temporär bleiben; zum Teil sind diese bereits zurückgenommen worden. Die Befragten sehen im Kommunikationsbereich darüber hinaus keine grundlegenden Veränderungen.

### *De-Politisierung*

Die Expertengespräche zeigen, dass die Krise die Stunde der Exekutive ist. Der Stadtrat oder Kreistag spielt im konkreten Management der Krise nur eine untergeordnete Rolle. Die Prozesse in diesen Gremien verlaufen zu langsam, sie tagen in der Krise teilweise nur eingeschränkt und sind nicht ausreichend kurzfristig handlungsfähig. Mit der Krisenkommunikation haben sie nur insoweit zu tun, als sie informiert und mit ihren Mitgliedern Gespräche geführt werden. Das Geschehen bestimmen hier der Krisenstab und die Leitung des Krisenstabs. Die politische Gesamtverantwortung trägt jedoch die gewählte Person, die als Oberbürgermeisterin oder Oberbürgermeister bzw. Landrätin oder Landrat zugleich Hauptverwaltungsbeamtin/Hauptverwaltungsbeamter ist und die Gefahrenabwehr veranlasst, koordiniert, entscheidet und verantwortet. Dies verweist noch einmal auf die wichtige Rolle der Verwaltung in Verbindung mit dem politisch gewählten Führungspersonal.

## **6. Folgerungen: Krisenkommunikation in der Corona-Pandemie als Herausforderung für Kommunalverwaltungen**

Bei der Krisenkommunikation in der Corona Pandemie wird deutlich, dass zunächst zu fragen ist, in welchem Sinne und aus welcher Perspektive es sich um eine Krise handelt. Die Studie macht deutlich, dass die gesellschaftliche Krise für die Kommunalverwaltungen keineswegs eine Organisationskrise bedeutet. Die organisatorischen Regelungen für den Umgang mit einer solchen Krise sind grundsätzlich vorhanden und Krisenerfahrungen können zur Bewältigung dieser Krise genutzt werden. Wie sich bereits bei der Flüchtlingszuwanderung der Jahre 2015 und 2016 gezeigt hat, sind viele Kommunalverwaltungen in der Lage, in einen Modus der Situationsbewältigung jenseits der üblichen Handlungsschemata und Ressortzuständigkeiten zu wechseln. Dies zeigt sich auch in der Coronakrise. Dabei macht sich bemerkbar, dass diese Krise externe Ursachen hat und der Kommunalverwaltung keine Rechtfertigung über die Ursachen der Krise abverlangt wird. Die Reputation der Kommunalverwaltung steht insofern im Unterschied zu den oft behandelten Kommunikationskrisen von Unternehmen hier nicht infrage. Im Gegenteil nehmen die Kommunikationsverantwortlichen in der Krise eine Aufgabe

wahr, die insgesamt eine hohe gesellschaftliche Zustimmung erfährt. Die Krise bietet für die Kommune die Chance, sich durch ihre Krisenkommunikation als die Institution darzustellen, die zuverlässige Informationen verbürgt und damit eine wichtige Orientierungsmöglichkeit für ihre Einwohnerschaft gewährleistet. Daran ändert sich grundsätzlich auch nichts durch die Abstimmungsschwierigkeiten mit der Landespolitik.

Freilich ist Krisenkommunikation nicht dazu geeignet, lokale Partizipation an der Weiterentwicklung von Wissensordnungen (Zimmermann 2009) voranzubringen. In der Krise spitzt sich die Kommunikation auf die Vermittlung jeweils einfacher Botschaften mit möglichst großer Reichweite zu. In einem der Interviews wird daran Unbehagen geäußert. Im Ergebnis fördert die Krisenkommunikation die Kreativität in der Wahl der Verbreitungsmittel, jedoch nicht in der Weiterentwicklung deliberativer Dialogformate. Bemerkenswert ist ungeachtet dessen die hohe Motivation und Einsatzbereitschaft, die den Beschäftigten der Stellen für Öffentlichkeitsarbeit aus der Überzeugung erwächst, eine existenziell benötigte Leistung für die kommunale Bevölkerung zu erbringen. Aus der Perspektive der Kommunalverwaltung stellt sich die Krise *nicht* als *Organisationskrise*, sondern als eine *Herausforderung* dar, in der durch geeignete Krisenkommunikation das eigene Ansehen in und die Vertrauensbeziehung mit den Bezugsgruppen sogar verbessert werden kann. Diese Sichtweise der Krise als enorm beanspruchende Herausforderung und zugleich als Chance gilt vor allem für die Zuständigen für Öffentlichkeitsarbeit, deren Stellung innerhalb ihrer Organisation gestärkt wird. Es ist zu erwarten, dass das Thema Krisenkommunikation in Kommunen zukünftig noch weitere, in der konkreten Form noch nicht absehbare Entwicklungen erfahren wird.

## **7. Ausblick**

Die empirischen Daten, die im Projekt erhoben wurden, werden in einem weiteren Schritt noch detaillierter ausgewertet. Auf Grundlage des bereits vorliegenden Manuskripts wird daraus ein Artikel verfasst, der zu Veröffentlichung in der Zeitschrift *Verwaltung und Management* eingereicht werden wird.

Das Thema und die Ergebnisse sind sowohl theoretisch interessant als auch für die Praxis der Kommunen von Interesse. Daher ist geplant, das Thema im Format von Seminaren im kommenden Studienjahr in der Lehre der HSPV zu vermitteln.

## **Literatur**

Arlt, H., 2008. Krisen sind auch nicht mehr das, was sie einmal waren. Über die Differenz funktionaler und individueller Kommunikation, in: Nolting, T., & Thießen, A. (Eds.), *Krisenmanagement in der Mediengesellschaft. Potenziale und Perspektiven der Krisenkommunikation*. VS Verlag, Wiesbaden, pp. 63-82.

Bösch, F., Deitelhoff, N., Kroll, S., & Thiel, T., 2020. Für eine reflexive Krisenforschung – zur Einführung, in: Bösch, F., Deitelhoff, N., Kroll, S. (Eds.), Handbuch Krisenforschung. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden, pp. 3–16.

Bogumil et al., 2018. Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System. Nomos, Baden-Baden.

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Ed.), 2021. Die Akademie. Wir über uns. Zugriff am 01.06.2021, von [https://www.bbk.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/AKNZ/AKNZ\\_Neu/DieAkademie/](https://www.bbk.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/AKNZ/AKNZ_Neu/DieAkademie/).

Draws, J., 2018. Risikokommunikation und Krisenkommunikation: Kommunikation von Behörden und die Erwartungen von Journalisten, Research. Springer VS, Wiesbaden [Heidelberg]. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-20015-2>.

Grunow, D., 2017. Der Ansatz der politikfeldbezogenen Verwaltungsanalyse, in: ders. (Ed.), Implementation in Politikfeldern. Eine Anleitung zum verwaltungsbezogenen Vergleich, 2. Aufl., Springer, Wiesbaden, pp. 3-51.

Hildebrandt, U., 2021. Die Allgemeinverfügung als zulässiges Steuerungsinstrument in der Coronakrise, in: Frevel, B., & Heinicke, T. (Eds.), Managing Corona. Eine verwaltungswissenschaftliche Zwischenbilanz. Nomos, Baden-Baden, pp. 23-35.

Immerschitt, W., 2015. Aktive Krisenkommunikation. Erste Hilfe für Management und Krisenstab. Springer Gabler, Wiesbaden.

Institut der Feuerwehr Nordrhein-Westfalen (Ed.), 2021. Über uns. Zugriff am 01.06.2021, von [https://www.idf.nrw.de/ueber\\_uns/index.php](https://www.idf.nrw.de/ueber_uns/index.php).

International Risk Governance Council (IRGC), 2005. Risk Governance: Towards an Integrative Approach. White Paper No. 1. IRGC, Geneva. Zugriff am 09.09.2021, von [https://irgc.org/wp-content/uploads/2018/09/IRGC\\_WP\\_No\\_1\\_Risk\\_Governance\\_re-printed\\_version\\_3.pdf](https://irgc.org/wp-content/uploads/2018/09/IRGC_WP_No_1_Risk_Governance_re-printed_version_3.pdf).

Löffelholz, M., & Schwarz, A., 2008. Die Krisenkommunikation von Organisationen, in: Nolting, T., & Thießen, A. (Eds.), Krisenmanagement in der Mediengesellschaft. Potenziale und Perspektiven der Krisenkommunikation. VS Verlag, Wiesbaden, pp. 21-35.

Krisenmanagement durch Krisenstäbe im Lande Nordrhein-Westfalen bei Großeinsatzlagen, Krisen und Katastrophen, 2016. Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 26. September 2016, [https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_text\\_anzeigen?v\\_id=62020161021103137880](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=62020161021103137880) (abgerufen 10.09.2021).

Kunter, S., 2021. Krisen- und Risikokommunikation - Wie kommunizieren Behörden in der Corona-Pandemie? Eine Fallstudie am Beispiel der Kreisverwaltung Gütersloh. Unveröffentlichte Bachelor-Arbeit an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW. Bielefeld.

Milstein, B., 2015. Thinking politically about crisis: A pragmatist perspective. *European Journal of Political Theory*, Vol. 14(2), pp. 141–160. Zugriff am 01.06.2021, von <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1474885114546138>.

Möltgen-Sicking, K., & Winter, T., 2019. Governance: Begriff, Varianten, Steuerungsformen, Akteure und Rollen. In: dies. (Eds.), *Governance. Eine Einführung in Grundlagen und Politikfelder*. Springer VS, Wiesbaden, pp. 1-21.

Nolting, T., & Thießen, A. (Eds.), 2008. *Krisenmanagement in der Mediengesellschaft. Potenziale und Perspektiven der Krisenkommunikation*. VS Verlag, Wiesbaden.

Schäfers, B., 2018. Krise, in: Kopp, J., & Steinbach, A. (Eds.), *Grundbegriffe der Soziologie*. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden, pp. 245–247. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-20978-0\\_49](https://doi.org/10.1007/978-3-658-20978-0_49).

Sellke, P., & Renn, O., 2019. Risiko-Governance: Ein neuer Ansatz zur Analyse und zum Management komplexer Risiken, in: Mayerl, J., Krause, T., Wahl, A., & Wuketich, M. (Eds.), *Einstellungen und Verhalten in der empirischen Sozialforschung*. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden, pp. 97–125. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-16348-8\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-658-16348-8_5).

Zimmermann, K., 2009. Von der Krise des Wissens zur Krise des lokalen Regierens? In: Matthiesen, U., & Mahnken, G. (Eds.), *Das Wissen der Städte. Neue stadtrregionale Entwicklungsdynamiken im Kontext von Wissen, Milieus und Governance*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, pp. 393-409.

### **Veröffentlichungen im Rahmen des Projektes:**

Otten, H.-R., Schophaus, M. (2021). Institutionelle Unsicherheiten in der Bewältigung der COVID-19-Krise? Parlamente und Verwaltungen „jenseits des Rampenlichts“. Vortrag am 14.09.2021 auf dem Kongress der DVPW 2021 – Panel DiD11-I.

Otten, H.-R., Schophaus, M. (in Vorbereitung). Risikokommunikation in Kommunen – Organisationale Bedingungen und Expertise für die kommunale Risikokommunikation. Wird eingereicht bei „Verwaltung und Management“.

# Zeitplanung und –organisation im Zeichen der Corona-Krise

**Prof.'in Dr. Elisabeth Schilling**

## **Zusammenfassung**

Im Rahmen der vorliegenden Studie wurden zunächst Beschäftigte einer Stadtverwaltung in Ost-Westfalen, die Erfahrungen mit Telearbeit vor und im Lauf des ersten Corona Lockdowns sammeln konnten, dazu quantitativ befragt. Es konnte ein sehr positives Bild aufgenommen werden: die meisten Befragten haben sowohl technische als auch organisatorische Herausforderungen schnell gemeistert haben und in Interviews die Vorzüge der Telearbeit hervorhoben. Die fehlende Kinderbetreuung belastete sie allerdings während des Lockdowns und führte zu spill-over Problemen sowohl im beruflichen als auch im privaten Kontext. Beschäftigte fanden auch den Arbeitsumfang während der Krise ungleich verteilt. Die Führungskräfte berichteten von zusätzlichen Herausforderungen des Führens auf Distanz und fanden zusätzliche Qualifizierungsmaßnahmen notwendig.

## **Schlüsselwörter**

*Zeit, öffentliche Verwaltung, Telearbeit, Corona, Führung auf Distanz*

## **Einleitung: Problemstellung, Zielsetzung, Stand der Forschung**

Die Frage nach der Organisation der eigenen Zeit gewinnt an besonderer Relevanz nicht nur aufgrund der technischen Möglichkeiten, die durch die digitale Arbeitstechnik geboten werden, sondern auch durch solche gesellschaftlichen Notwendigkeiten und Herausforderungen, die wir durch die flächendeckende Quarantäne aufgrund der Corona-Epidemie im vergangenen Jahr erlebten und nun durch teilweise fortgesetzte Maßnahmen weiterhin erleben. Einerseits ist die Telearbeit möglich, andererseits stellt sie sowohl Arbeitnehmer\*innen als auch Organisationen vor neuen Herausforderungen, nämlich der Organisation der eigenen Zeit, die Umstrukturierung der organisationalen Abläufe, der Kommunikation mit den Kolleg\*innen sowie die Führung auf Distanz.



Die im vorliegenden Projekt durchgeführte Studie hatte ihren Fokus auf der Telearbeit und den Erfahrungen der Beschäftigten damit, welche während der ersten Lock-down-Phase im Jahr 2020 gesammelt werden konnten. Dabei wurde hinterfragt, welche Herausforderungen und Chancen für die Umstellung auf eine intensivere Nutzung der Telearbeitsoptionen organisationale Akteure und individuelle Beschäftigten identifizierten sowie welche Lösungsansätze gefunden werden konnten.

Daraus folgt, dass die Studie nicht nur die andauernde Krise aufgrund der Pandemie anvisierte, sondern ebenfalls Ansätze für eine weitere Modernisierung und Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung im Blick hatte. Bei einer eigenen Vorstudie aus dem Frühjahr 2020 konnte festgestellt werden, dass während sich einige Beschäftigte während der Krise vergleichbar mit den Arbeitslosen von Marienthal (Jahoda, Lazarsfeld, Zeisel, 1975) erstaunlich schnell und schwerwiegend aus den Arbeitsrhythmen herauslösten, die Zeitstrukturen des Tages verloren und folglich keiner qualitativ vergleichbaren Arbeit mehr nachgehen konnten, waren andere durchaus in der Lage, neue Strukturen und Routinen für die Telearbeit zu etablieren, dem psychischen Druck zu widerstehen und auch unter erschwerten Bedingungen mit fehlender Kinderbetreuung einer beruflichen Arbeit nachzugehen. Gerade in der öffentlichen Verwaltung gab es auch eine große Gruppe der Beschäftigten, die eine außerordentliche zusätzliche Belastung tragen musste und sich mit einem extrem erhöhten Arbeitsumfang konfrontiert sah. Diese ungleiche Verteilung der Belastungen führt zur Entstehung neuer Ungleichheiten, die noch beschrieben und reflektiert werden müssen.

Laut Brenke (2016) arbeiteten im Jahr 2012 nach Angaben der DIW Berlin 2,1 Millionen aller abhängig Beschäftigten, das entspricht 6 %, gelegentlich von zu Hause aus. Lediglich 1,6 % der Arbeitnehmer\*innen (knapp 600.000) arbeiteten vorwiegend von zu Hause.

Die Forschungsergebnisse des Studienberichts „Arbeiten in der Digitalen Welt“ des Bundesverbandes Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. (Bitkom) aus dem Jahr 2013 zeigen, dass 39% der Beschäftigten gerne eine Möglichkeit zur regelmäßigen Telearbeit hätte; mit 86 % ist für die meisten Beschäftigten vor allem die Möglichkeit der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie der damit verbundene Gewinn an zeitlicher Flexibilität (79 %) ein sehr wichtiger oder eher wichtiger Grund für eine Arbeit von zu Hause.

Bereits vor einigen Jahren wurde speziell für die öffentliche Verwaltung der Ausbau der Telearbeitsmöglichkeiten gefordert, um die Attraktivität des Arbeitsplatzes zu erhöhen (Hammer Schmid, Holler, Löffler & Schuster, 2016).

## **Ergebnisse**

In einer ost-westfälischen Stadtverwaltung, die ca. 1.200 Mitarbeiter\*innen beschäftigt, arbeiteten vor der Corona Krise nur 60 in Telearbeit (teilweise oder ausschließlich). Diese

Möglichkeit bestand seit 2008, wurde aber jahrelang kaum genutzt, wie aus den Zahlen deutlich hervorgeht. Da nur diese wenigen Beschäftigten über eine stabile, organisational verbriefte Basis für die Telearbeit verfügen, wurde der Online Fragebogen nur an sie zugesendet. Von 60 Angeschriebenen, haben 46 Mitarbeiter\*innen an der Befragung teilgenommen, was einer Quote von 76,6% entspricht. Der eingesetzte Fragebogen wurde auf Grundlage der bidt-Studie (Stürz et al., 2020) und dem WZB Bericht von Bünning, Hipp und Munnes (2020) entwickelt und bestand aus 82 Items, welche wiederum in Blöcke wie Organisation, Kommunikation, Akzeptanz der Telearbeit, Bewertung der Telearbeit, Zukunft der Telearbeit und sozio-demografische Daten unterteilt waren.

Es konnte festgehalten werden, dass die Mehrheit der Telearbeitsplätze von Eltern mit kleineren bzw. schulpflichtigen Kindern in Anspruch genommen wurde. Etwas mehr als ein Drittel der Befragten nutzten die Möglichkeiten zur Telearbeit für weniger als 20% der Arbeitszeit und ein weiteres Drittel für 20-40% ihrer Arbeitszeit. Das bedeutet, dass nahezu alle Beschäftigten die Gelegenheit hatten, 2-3 Tage in der Woche in Präsenz zu arbeiten und sich mit Kolleg\*innen austauschen. Laut einer vielzitierten Meta-Analyse von Gajendran und Harrison (2007) ist dies eine besonders erstrebenswerte Organisation der Telearbeit, bei der die positiven Effekte von Homeoffice überwiegen. Bei einem größeren Anteil an Homeoffice-Nutzung könnten sich nach Gajendran und Harrison (eb. da) negative Effekte einstellen, wie beispielsweise eine Verschlechterung der Beziehungen zu Kolleginnen und Kollegen. In unserer Stichprobe waren 77,27% der Befragten zufrieden oder sehr Zufrieden mit der Zusammenarbeit mit ihren Kolleg\*innen. Selbst bei der kleinen Stichprobe war der Zusammenhang zwischen der positiven Bewertung der kollegialen Zusammenarbeit und der Länge der Telearbeitszeit signifikant ( $,298^*$ ). Besonders stark war die Zufriedenheit bei Beschäftigten, die 20-40% in Telearbeit erledigten. Hypothetisch könnte angenommen werden, dass durch eine geringere Präsenz auch das Konfliktpotential im Büro abnimmt. Gleichzeitig existiert bei einigen Tagen Präsenz genug Raum für einen sozialen Austausch. Die überwiegende Mehrheit der Befragten in unserer Stichprobe strebte keine Erhöhung des Telearbeitszeitanteils an. Ferner wurde überprüft, ob nicht nur der Anteil, sondern auch die Dauer der Telearbeitsnutzung die Beziehungen zu Kolleg\*innen beeinträchtigen könnte. Ca. die Hälfte unserer Befragten nutzten die Telearbeit länger als drei Jahre, etwas weniger als ein Drittel war darin recht unerfahren (weniger als sechs Monate). Es ließ sich jedoch kein Zusammenhang zwischen der Dauer der Telearbeit und der Beziehung zu Kolleg\*innen feststellen.

Verglichen mit anderen Studien zum coronabedingten Lockdown ergeben sich einige Unterschiede zu unserer Studie. So berichten Brünning et al. (2020) über geringere Zufriedenheitswerte bei Frauen im Vergleich zu Männern. Auch Eltern waren weniger zufrieden als Kinderlose. Dieses Ergebnis ließ sich in unserer Studie nicht replizieren. Möglicherweise liegt es daran, dass wir nur Menschen befragten, die bereits vor dem Lockdown Erfahrungen mit der Telearbeit sammeln konnten. Sie hatten genug Zeit, um sich in Ruhe Arbeitsstrukturen und Routinen anzueignen und waren von der plötzlichen Krise nicht so beeinträchtigt.

Es wurde ferner berichtet, dass die Telearbeitszeit besonders häufig für komplexe Aufgaben genutzt wurde, die eine ungestörte Konzentration bedürfen, etwa die Erstellung von Konzepten, Einarbeitung in neue Rechtsprechungen, Bearbeitung von besonders komplexen Fällen. Aber auch das Alltagsgeschäft, einschließlich kommunikationsaufwendiger Aufgaben wie Führungstätigkeiten oder Kommunikation mit Kund\*innen wurde von den Befragten im Homeoffice erledigt.

Insgesamt waren die Befragten damit zufrieden, wie sich die Beziehung zu ihren Kolleg\*innen und Führungskräften während der Telearbeitsphase entwickelt hat. Allerdings gab es auch gelegentlich Stimmen, dass die Arbeitsleistung während der Telearbeit weniger wertgeschätzt wurde. Ein Ergebnis, das sich auch in vielen anderen Studien wiederfindet (vgl. Pappmeyer, 2018).

Bei der Darstellung der Probleme steht vor allem nicht die Kommunikation, sondern die noch nicht ausgereifte bzw. (noch) nicht gut eingerichtete Technik im Vordergrund. An erster Stelle sind da mit einem großen Abstand die Probleme mit der Netzwerkverbindung (36,4%), ein Bereich, den die Stadtverwaltung nur zum Teil unmittelbar beeinflussen kann. Besonders in der Zeit des Lockdowns, als sehr viele Mitarbeiter\*innen der Stadtverwaltung aus dem Homeoffice arbeiten mussten, ist die Überlastung aller Systeme deutlich geworden. Diese Probleme wurden auch vorwiegend im qualitativen Teil der Befragung thematisiert. Ein Interviewpartner merkte an, dass er „aufgrund der Coronakrise [...] gemerkt, wie schlecht wir digital aufgestellt sind“. Ferner beschwerten sich einige Befragte über die Softwareprobleme (20,5%). Knapp die Hälfte der Befragten (47,7%) hat aber gar keine Probleme bei der Einrichtung ihres Telearbeitsplatzes erlebt.

Als ein wichtiger Baustein für die weitere Digitalisierung erwies sich die Weiterqualifizierung der Belegschaft. Die Notwendigkeit der Weiterbildung wurde von Befragten aus verschiedenen Feldern hervorgehoben. Erwartbar und selbstverständlich wurden technische Weiterbildungsmaßnahmen gefordert, ferner sollten auch juristische Möglichkeiten der digitalen Arbeit geklärt werden. Etwas überraschend war die Forderung der Führungskräfte nach einer kommunikationsorientierten Schulung, welche die Führung auf Distanz thematisieren sollte. Dabei sahen Befragte Probleme bei einer richtigen Beurteilung der Leistung, welche unsichtbar im Homeoffice erbracht wird, bei einer effizienten Kommunikation auf Entfernung sowie bei einer fairen Aufgabenverteilung im Team.

Insgesamt stellten 81,8% der Befragten fest, dass ihre Arbeitszufriedenheit durch die Möglichkeit der Telearbeitszeit gestiegen ist. Das ist ein sehr erfreuliches Ergebnis, das durchaus als richtungsweisend auch für die Zeit nach der Corona betrachtet werden kann.

## Literatur zum Forschungsprojekt – Auswahl

Alipour, J.-V.; Falck, O.; Schüller, S. (2020). Homeoffice während der Pandemie und Implikationen für eine Zeit nach der Krise. In: ifo Schnelldienst 73 (7), 30–36. <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2020-07-alipour-falck-schuellerhomeoffice.pdf>

Borg, I. (2003). Führungsinstrument Mitarbeiterbefragung (3. Auflage). Göttingen: Hogrefe, S. 23-72.

Brenke, K. (2016). Home Office: Möglichkeiten werden bei weitem nicht ausgeschöpft, DIW Wochenbericht (Nr. 5.2016), S. 95, 103. [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.526038.de/16-5-1.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.526038.de/16-5-1.pdf).

Brodbeck, F. C.; Kirchler, E. & Woschée, R. (Hrsg.) (2019). Digitale Transformation der Arbeitswelt. Psychologische Erkenntnisse zur Gestaltung von aktuellen und zukünftigen Arbeitswelten. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.

Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. (Hrsg.) (2013). Arbeit 3.0 Arbeiten in der digitalen Welt. <https://www.bitkom.org/Bitkom/Publikationen/Studie-Arbeit-30.html>.

Bünning, M.; Hipp, L.; Munnes, S. (2020). Erwerbsarbeit in Zeiten von Corona. Berlin. <http://hdl.handle.net/10419/216101>

Ernst, C. (2020). Homeoffice im Kontext der Corona-Pandemie: Eine Ad-hoc-Studie der Technischen Hochschule Köln. Köln. [https://www.th-koeln.de/mam/downloads/deutsch/hochschule/aktuell/pm/2020/ad-hoc-studie\\_coronahomeoffice\\_\\_2020-04-18.pdf](https://www.th-koeln.de/mam/downloads/deutsch/hochschule/aktuell/pm/2020/ad-hoc-studie_coronahomeoffice__2020-04-18.pdf)

Fraunhofer FIT (2020). Fraunhofer-Umfrage »Homeoffice«: Ist digitales Arbeiten unsere Zukunft? Presseinformation vom 07.07.2020. [https://www.fit.fraunhofer.de/de/presse/20-07-07\\_fraunhofer-umfrage-homeoffice-ist-digitalesarbeiten-unsere-zukunft.html](https://www.fit.fraunhofer.de/de/presse/20-07-07_fraunhofer-umfrage-homeoffice-ist-digitalesarbeiten-unsere-zukunft.html).

Frodermann, C. et al. (2020). Online-Befragung von Beschäftigten: Wie Corona den Arbeitsalltag verändert hat. In: IAB-Kurzbericht 2020 (13). <http://doku.iab.de/kurzber/2020/kb1320.pdf> [13.07.2020].

Gajendran, R. S. & Harrison, D. A. (2007). The Good, the Bad, and the Unknown About Telecommuting: Meta-Analysis of Psychological Mediators and Individual Consequences. In: Journal of Applied Psychology 92 (6), 1524–1541.

Gourmelon, A., Mroß, M. & Seidel, S. (2018). Management im öffentlichen Sektor. Organisationen steuern – Strukturen schaffen – Prozesse gestalten. Erlangen: rehm-verlag.

Hammerschmid, G., Holler, F., Löffler, L. & Schuster, F. (2016). Kommunen der Zukunft - Zukunft der Kommunen Studie zu aktuellen Herausforderungen, konkreten Reformerfahrungen

und Zukunftsperspektiven. Studie. [https://publicgovernance.de/media/Studie\\_Zukunft\\_Kommunen.pdf](https://publicgovernance.de/media/Studie_Zukunft_Kommunen.pdf).

Hofmann, J.; Piele, A. & Piele C. (2020). Arbeiten in der Corona-Pandemie – Auf dem Weg zum New Normal. Stuttgart: Fraunhofer IAO. <http://publica.fraunhofer.de/dokumente/N-593445.html>

Jahoda, M., Lazarsfeld, P. & Zeisel, H. (1975). Die Arbeitslosen von Marienthal. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Levesque, V. & Michl, T. (2018). Agilität - die Zukunft der Öffentlichen Verwaltung. In M. Bartonitz, V. Levesque, T. Michl, W. Steinbrecher, C. Vonhof & W. Ludger (Hrsg.), Agile Verwaltung: Wie der Öffentliche Dienst aus der Gegenwart die Zukunft entwickeln kann. Heidelberg: Springer Gabler, S.41-51.

Möhring, K. et al. (2020). Die Mannheimer Corona-Studie: Schwerpunktbericht zur Nutzung und Akzeptanz von Homeoffice in Deutschland während des Corona-Lockdowns. Mannheim. [https://www.uni-mannheim.de/media/Einrichtungen/gip/Corona\\_Studie/MannheimerCoronaStudie\\_Homeoffice\\_2020-07-09.pdf](https://www.uni-mannheim.de/media/Einrichtungen/gip/Corona_Studie/MannheimerCoronaStudie_Homeoffice_2020-07-09.pdf)

Papmeyer, K. (2018). Work-Life-Balance im Kontext von mitarbeiterunterstützenden Dienstleistungen. Eine Untersuchung in einem globalen Technologiekonzern. Wiesbaden: Springer Gabler.

Schröder, C. et al. (2020). Erwerbstätige sind vor dem Covid-19-Virus nicht alle gleich. In: SOEP-papers on Multidisciplinary Panel Data Research 2020 (1080). [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.789529.de/diw\\_sp1080.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.789529.de/diw_sp1080.pdf).

Stürz, R.A.; Stumpf, Ch.; Mendel, U. & Harhoff, D. (2020). Digitalisierung durch Corona? Verbreitung und Akzeptanz von Homeoffice in Deutschland. Ergebnisse zweier bidt-Kurzbefragungen. bidt: Ein Institut der Bayerischen Akademie der Wissenschaften. [https://www.bidt.digital/wp-content/uploads/2020/09/bidt\\_Studie-Homeoffice-II.pdf](https://www.bidt.digital/wp-content/uploads/2020/09/bidt_Studie-Homeoffice-II.pdf).

# Potenziale des digitalen betrieblichen Gesundheitsmanagements für die gesunde Verwaltung – Phase 2

## *Ein Kurzbericht aus dem IPM*

**Prof. Dr. Michael Treier**

### **ZUSAMMENFASSUNG**

Im Studienjahr 2020/21 erfolgte eine Konkretisierung und Operationalisierung der Bausteine des Digitalmodells im betrieblichen bzw. behördlichen Gesundheitsmanagement (D-BGM) sowie die Entwicklung einer Selbstbewertung als Reife-Check für BGM 4.0 als Antwort auf die Anforderungen der Arbeit 4.0.

Der hier vorliegende Forschungsbericht befasst sich nach einer Einführung mit der Konkretisierung eines Digitalmodells für das D-BGM in Bezug auf die Handlungsebenen Information, Kommunikation und Transaktion. Voraussetzung für eine systematische Implementierung ist zudem der Reife-Check bzw. die Selbstbewertung in Anlehnung an Qualitätsfaktoren gemäß der DIN SPEC 91020, die 2020 ausgelaufen ist. Die Anforderungen werden größtenteils im Arbeitsschutzmanagementsystem nach DIN ISO 45001 berücksichtigt.

Bausteine und Qualitätsfaktoren des D-BGM sind auf Basis von Experteninterviews von Akteuren aus dem BGM, Fallbeispielen und einer systematischen Literaturanalyse abgeleitet worden. Das Projektdesign ist in der HSPV Aktuell dargestellt (Ausgabe Februar 2020). Abänderungen im Design bedingt durch die Corona-Pandemie sind mittlerweile erforderlich gewesen. In der HSPV Aktuell (Ausgabe Januar 2021 – Digitale Gesundheitsförderung als neue Normalität in der Pandemiekrise) werden Implikationen der „disruptiven“ Verwerfungen bedingt durch die Pandemie im Bereich der Gesundheitsförderung thematisiert.

Es handelt sich um eine *explorative Studie* zur Implementierung und Integration von digitalen Bausteinen in das BGM im Rahmen eines ganzheitlichen Präventionskonzepts. Die Ergebnisse der Phase 2 zeigen, dass eine Add-on-Digitalstrategie vorherrscht, aber kaum eine systematische Integration digitaler Angebote in den Verwaltungen erfolgt. Begründet ist dies vor allem durch die *defizitäre Anschlussfähigkeit* des analogen BGM in Bezug auf die Anforderungen di-

gitaler Konzepte in der Arbeitswelt 4.0. Eine Selbstbewertung erlaubt eine Standortbestimmung, um inhaltliche und organisatorische Schnittstellen im Hinblick auf die digitale Anschlussfähigkeit zu ermitteln.

## SCHLÜSSELWÖRTER

BGM 4.0, digitales BGM, E-Health, Digitalmodell BGM, Gesundheitsmanagement

## PROBLEMSTELLUNG UND ZIELSETZUNG

Die Anforderungen der Arbeit 4.0 bestimmen das Gesundheitsmanagement der Moderne, bisweilen als BGM 4.0 definiert (Treier, 2021). Der Schlüssel zum Humankapital in der Arbeitswelt 4.0 ist Gesundheit, wie Ergebnisse aus dem Gesundheitscontrolling belegen (vgl. Treier, 2020). Mit der Arbeit 4.0 entstehen neue Herausforderungen aus Gesundheitssicht, die vor allem im Zusammenhang mit der Verdichtung des Arbeitsalltages stehen (vgl. Matusiewics et al., 2019). Mehr Zeit- und Leistungsdruck, Zunahme der Informations- und Kommunikationsdichte, Probleme mit der Aufmerksamkeitsregulierung, ständige Erreichbarkeit und Regulationsprobleme im Hinblick auf eine zunehmende Entgrenzung sind beispielhafte gesundheitsbezogene Aspekte der 4.0-Prozesse, die von Betroffenen als *Digitalstress* in Erhebungen berichtet werden (vgl. Badura et al., 2019). Das BGM hat hier den Auftrag, der Arrhythmie der Lebenszeit entgegenzuwirken. Betroffene werden unterstützt, eine *digitale Balance* zu erlangen. Jedoch erfordert dies aufgrund der Flexibilisierung der Arbeitsmodelle ein *personalisiertes Angebot im Gesundheitsbereich*, das die digitale Anschlussfähigkeit zulässt und damit den Mitarbeitenden den Zugang zu Gesundheitsangeboten trotz dezentraler Organisation wie mobile Arbeit oder Telearbeit ermöglicht. Die Arbeit 4.0 erfordert einen Paradigmenwechsel im BGM – digitales Lernen und Arbeiten wird zur Normalität (New Normal), dies betrifft auch den Gesundheitsbereich (vgl. Käfer & Niederberg, 2020). Mit der Digitalisierung lässt sich das Potenzial des BGM durch smarte und personalisierte Interventions- und Kommunikationsansätze steigern. Die Trends im Gesundheitswesen zeigen hier allgemein die Perspektiven zur Digitalisierung auf (vgl. Haring, 2019). Die Pandemiekrise hat die digitale Offensive im BGM und allgemein im Gesundheitswesen positiv verstärkt, dies manifestiert sich bspw. in der Bandbreite virtueller Gesundheitsangebote und der Bedeutungszunahme der Online-Informationportale. Dennoch zeigen erste Ergebnisse, dass es im BGM nicht wie erwartet zum *digitalen Dambruch* gekommen ist. *Umsetzungsbarrieren* beziehen sich gemäß der bislang durchgeführten Experteninterviews mit verschiedenen Akteuren aus dem BGM sowie der zur Verfügung stehenden Fallstudien u. a. auf Fragen des Daten- und Persönlichkeitsschutzes und der Qualitätssicherung digitaler Tools (Treier, i. V.). Führt man einen Reife-Check 4.0 aus Sicht des BGM durch,



lässt sich konstatieren, dass Organisationen oftmals *keine dezidierte Digitalstrategie* aufweisen.

Eine digitale **Anhängsel-Strategie** kann das Potenzial des digitalen betrieblichen Gesundheitsmanagements für die gesunde Verwaltung nicht ausschöpfen. Vielmehr ist eine **Transformationsstrategie** erforderlich, die alle Bereiche des BGM (Ressourcen, Strukturen und Prozesse) hinsichtlich der digitalen Anschlussfähigkeit berücksichtigt und ggf. anpasst.

### KONKRETISIERUNG DES DIGITALMODELLS IM BGM

Die Konkretisierung und Operationalisierung der *Bausteine im Digitalmodell* erfordert eine Kategorisierung der Digitalstrategie in den Handlungsfeldern Information, Kommunikation und Transaktion. Diese in der Forschungsphase identifizierte Metastruktur gewährleistet, dass das digitale Konzept konsistent und konsequent im BGM umgesetzt wird. Der Reife-Check bzw. die Selbstbewertung in Bezug auf BGM 4.0 basiert auf diese Metastruktur. Abbildung 1 fasst einige Ergebnisse zusammen (Treier, 2021). Dabei wird zwischen Risiken, Ansätzen und Ziele differenziert.

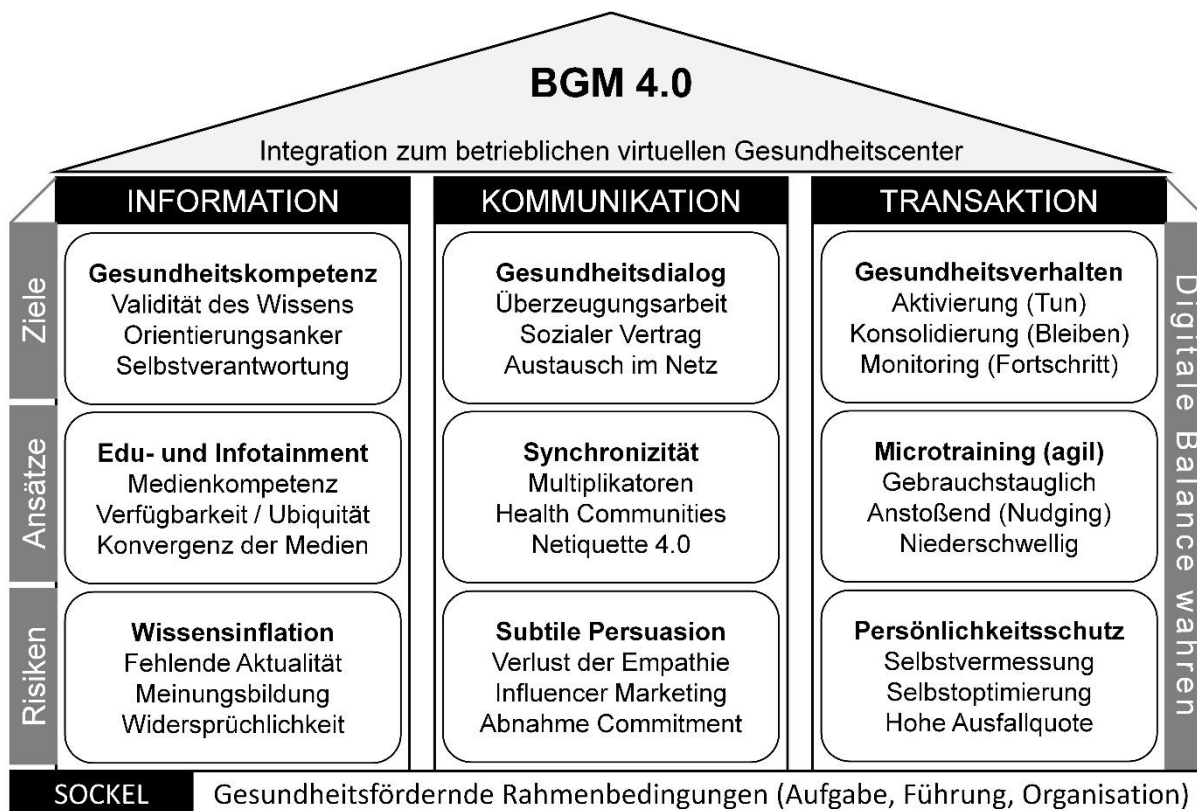


Abbildung 1: Handlungsfelder im BGM 4.0 (aus Treier, 2021, S. 18)



**Handlungsfeld Information:** Das Handlungsfeld Information ist der grundlegende Baustein im digitalen Gesundheitsmodell und zielt auf die Gesundheitskompetenz. Im D-BGM oder BGM 4.0 ist nicht die Informationsverfügbarkeit der maßgebliche Erfolgsfaktor, sondern vielmehr die *Orientierungshilfe* im Dschungel sich zum Teil widersprechender Gesundheitsinformationen im Netz („Dr. Google“ als Chiffre für Selbstdiagnosen). In Anbetracht des Zeitalters der Fake News im Sinne der Infodemie wird ein *digitaler Führerschein zur Gesundheitskompetenz* erforderlich (Langhafel & Matusiewicz, 2021). Aus Sicht des Handlungsfeldes Information geht es vor allem darum, gefiltertes und geprüftes Gesundheitswissen als Ausgangspunkt im virtuellen Gesundheitscenter abzubilden. Hier kann auf Informationsplattformen wie [www.psyga.info](http://www.psyga.info) oder das Nationale Gesundheitsportal <https://gesund.bund.de> zurückgegriffen werden, um entsprechende *Orientierungsanker* zu setzen. Eine andere Strategie zeigt das Projekt „Orientierungshilfe im Umgang mit digitalen Gesundheitsinformationsangeboten“ (OriGes) auf, um den Nutzenden Hilfestellung zu geben, selbstständig bei der Suche nach Gesundheitsinformationen einzuschätzen, ob diese valide und relevant für die eigene Gesundheit sind (<https://www.gesund-im-netz.net/>). Für das Handlungsfeld Information gilt es, den Digitalraum nicht mit Gesundheitsinformationen zu überfrachten, sondern gezielt und gepulst bspw. mit Hilfe von Health Podcasts, Foren oder Newsletter valide Gesundheitsinformationen abzubilden und Interessierte zur kritischen Reflexion des eigenen Gesundheitsverhaltens anzuregen (Aktivierungsfunktion). *Infotainment-Ansätze* eignen sich, um das Wissen mit Unterhaltung zu verknüpfen. Dadurch wird der erforderliche *Impetus* erzielt. Da die Mitarbeitenden oftmals nur kurze Aufmerksamkeitsspannen im Arbeitsalltag für Gesundheitsfragen aufweisen, ist es wichtig, dass Gesundheitsinformationen im Sinne des T<sub>3</sub>-Ansatzes (Tipps, Tricks und Ticker) übersetzt werden (Leichtigkeit als Anforderung). Damit diese Informationen auch auf den unterschiedlichen Endgeräten der Nutzenden lesbar sind, ist ein responsives und adaptives Design unter Berücksichtigung softergonomischer Qualitätskriterien gemäß ISO 9241 und der erforderlichen Barrierefreiheit anzustreben (Zugänglichkeit als Anforderung). Leichtigkeit und Zugänglichkeit sind neben Validität die Kernattribute zur Operationalisierung und Bewertung des Handlungsfeldes Information im BGM 4.0.

„Entscheidend ist nicht die Menge an validen Informationen, sondern das Angebot an verständlichen Orientierungsankern als Anregung zur eigenständigen und qualifizierten Informationsrecherche. Das Gesundheitsmarketing kann exploratives Verhalten befördern.“ (Treier, 2021, S. 20)

**Handlungsfeld Kommunikation:** Die Konkretisierung im Handlungsfeld Kommunikation ist vor allem geprägt durch das Attribut der Synchronizität – *BGM tritt in Dialog* (vgl. Uhle & Treier, 2019, S. 238 ff.). So können Health Communities entstehen, die zum sozialen Austausch, zur sozialen Aktivierung und zur sozialen „Verpflichtung“ beitragen (z. B. Laufftreff oder Selbsthilfegruppen). Beispielhaft sind hier Challenges in Bezug auf sportbasierte Angebote (z. B. Schrittzahl). Diese Health Communities sind in der Praxis selten professionell moderiert und

steuern sich weitgehend autonom. Aus Sicht des Digitalmodells sollten diese Health Communities durch ein professionalisiertes *Coaching-Angebot* unterstützt werden. Das Netz ermöglicht mit Micro- bzw. Weblogs wie Twitter über Social Network wie Facebook bis zu Sharing-Portalen wie Instagram neue Kommunikationsmöglichkeiten, die ein agiles Moment aufweisen. Die bekannten Probleme im Handlungsfeld Kommunikation im digitalen Gesundheitsraum beziehen sich vor allem auf den Hype der Gesundheits-Influencer und Blogger. Handelt es sich bei dem Kommunikationsangebot um ein Format des subtilen Marketings oder um authentische Aufklärung? Im Gegensatz zu den klassischen Informationsangeboten wird hier über das dialogische Moment eine *aktivierende Informationsrezeption* erzielt, denn Multiplikatoren i. w. S. repräsentieren das Gesundheitswissen und treiben das Thema mit Persönlichkeit voran. An dieser Stelle kristallisiert sich als Herausforderung die *Kommunikationsqualität* heraus. Deshalb ist eine Art *Netiquette* für den sensiblen Gesundheitsbereich erforderlich, um eine respektvolle, angemessene und sachliche Interaktion zu gewährleisten (vgl. Schnell in Scherenberg & Pundt, 2018, S. 277 ff.). BGM 4.0 kann hier vor allem eine Kommunikationsplattform mit Verhaltenskodex zur Verfügung stellen. Hinsichtlich der Operationalisierung und Bewertung des Handlungsfeldes Kommunikation sind vor allem Gestaltungsparameter der kollaborativen Gesundheitsplattform, das Vorhandensein von Coaching- bzw. Unterstützungsangeboten (Gesundheits- und Medienkompetenz) und die Netiquette im virtuellen Gesundheitsraum zu adressieren.

„Vielfalt der Kommunikationskanäle, Medienkonvergenz, Einsatz synchroner Formate und ein professionelles Responsemanagement skizzieren Herausforderungen im BGM 4.0. Das Handlungsfeld Kommunikation ist prozessbegleitend und bezieht sich gleichermaßen auf Gesundheitskommunikation und Gesundheitsmarketing. Manche Kommunikationswege beschreiben Transaktionen, denn Kommunikation kann aus Gesundheitssicht bewegen.“ (Treier, 2021, S. 24)

**Handlungsfeld Transaktion:** Aus Sicht der Digitalisierung und im Hinblick auf die Anforderungen bzw. Herausforderungen der Arbeit 4.0 erlebt das BGM der Moderne eine maßgebliche Veränderung der *Gesundheitsarchitektur* in Bezug auf das Gesundheitsportfolio. Diese Transformation lässt sich mit dem Begriff *Microtraining* umschreiben, denn das Kurzformat profitiert vom digitalen Wandel. So genannte Learning Nuggets ermöglichen einen niederschweligen und nicht-invasiven Zugang zur Gesundheitsbildung. Das Gesundheitslernen soll en passant erfolgen. Videos, Short Breaks (z. B. Nackenübungen am Bildschirmarbeitsplatz als Mikropause), spielerische Elemente (Gamification zur Aktivierung) oder interaktive Infografiken werden zu transparenten Trainingseinheiten geschnürt, damit sich der Gesundheitsinteressierte im Alltag ohne Zusatzbelastung mit Gesundheit befassen kann (Alltagstauglichkeit der Angebote und Usability). Diese Lernhäppchen lassen sich miteinander verknüpfen, um erweiterte bzw. höhere Gesundheitsziele zu erreichen und korrespondieren damit dem Anspruch der *Modularisierung*. Auch eignet sich das Kurzformat für das *Blended Learning*, sodass klassi-

sche Angebote (analoge Anwesenheitsslot) mit entsprechenden Mikroformaten im Digitalraum intensiviert werden können. Dadurch kann die Gesundheitskompetenz im Alltag konsolidiert (Adhärenz) und verinnerlicht (Elaboration) werden. So kann bspw. die progressive Muskelentspannung nach analoger Einführung gezielt im virtuellen Gesundheitsraum bzw. digital trainiert werden, um Routine zu erlangen. Um der mentalen Überlastung entgegenzuwirken, sind die Gesundheitsangebote im Mikroformat in Bezug auf zeitliche Abfolge (Sequenzierung) und Informationsmenge (Segmentierung) selbstreguliert zu gestalten. Dabei sollte aber aus Sicht der Konkretisierung den Beteiligten pädagogische und fachliche Beratung bzw. Begleitung auf Bedarf zur Verfügung gestellt werden (Gesundheitscoaching), um einen personalisierten Gesundheitsplan zu erstellen. Dabei gilt das verhaltensökonomische Prinzip des *Nudging*, denn gerade im Gesundheitsbereich sollte die Transaktion ohne Mahnung und Druck erfolgen – das Kernprinzip ist das subtile Anstoßen. Die Adressatinnen bzw. Adressaten werden als gesundheitsmündige Konsumentinnen und Konsumenten respektiert. Durch die Learning Nuggets werden die Anwendenden in Themenfeldern wie Stressmanagement, Bewegung oder Ernährung sensibilisiert und entwickeln dabei einen eigenen Sog, das Thema weiter zu vertiefen. Im Bereich Transaktion ist aus Sicht des BGM 4.0 vor allem auch das *Anreizmanagement* von Bedeutung. Teilweise belohnen die Transaktionen selbst durch Scoring oder Gamification. Teilweise ist aber auch ein Token-Modell zur Incentivierung ergänzend sinnvoll, um die intrinsische (Aktivierung durch Inhalte) und soziale Motivierung (Aktivierung durch andere, siehe Handlungsfeld Kommunikation) gezielt durch extrinsische Motivierung (Aktivierung durch Belohnung) zu steigern. Belohnungskonzepte dürfen aber nicht das gesundheitspsychologische Konstrukt der Selbstwirksamkeit korrumpieren. In diesem Zusammenhang ist aus Sicht der Konkretisierung auch ein *Rückfallmanagement* im Handlungsfeld Transaktion zu implementieren, denn gerade im digitalen Raum besteht das Risiko, Gesundheitslernende aus dem Auge zu verlieren („Lost in Hyperspace“). Die Drop-out-Quote ist durch gezielte Begleitung und Unterstützung sowie Nachfragen möglichst gering zu halten. ). Niederschwelligkeit, Modularisierung, Personalisierung der Angebote sind neben Incentivierung und Rückfallmanagement die Kernattribute zur Operationalisierung und Bewertung des Handlungsfeldes Transaktion im BGM 4.0.

„Transaktionen im BGM 4.0 sind niederschwellig, leicht zugänglich, intuitiv bedienbar, aktivierend und lassen sich im Arbeitsalltag integrieren. Sie weisen ein positives Anreiz-Beitrags-Verhältnis auf und schaffen damit ein hohes Commitment. Diese Mikroformate als Goldnuggets sind in einem personalisierten Lernplan zu verknüpfen und als Journal der Transaktionen transparent abzubilden, um dem Gebot der Modularisierung zu entsprechen. Ein Anreizmanagement unterstützt die Teilnahmewahrscheinlichkeit und reduziert Drop-outs.“ (Treier, 2021, S. 28)

## DIE RISIKEN IM BLICK HABEN

Das Digitalmodell BGM ist nicht die Lösung für alle gesundheitsbezogenen Herausforderungen der Arbeitswelt 4.0. Das BGM der Moderne wird analoge und digitale Angebote im Portfolio verknüpfen, um den Herausforderungen begegnen zu können. Diese Verknüpfung erfordert aber entsprechende Anpassungen des BGM in Bezug auf die vorherrschenden Strukturen und Prozesse, damit eine Anschlussfähigkeit digitaler Ansätze ermöglicht wird. Die Digitalisierung ferner erst dann ihr Potenzial entfalten, wenn die Organisation eine authentische, aktivierende und konstruktive Gesundheitskultur aufweist. Das größte Risiko der Digitalisierung im betrieblichen bzw. behördlichen Gesundheitsbereich ist nicht begründet im digitalen Format oder im gesundheitspädagogischen Ansatz, sondern es besteht die Gefahr, „dass das Digitale zum Feigenblatt für Nichtstun oder sogar für gesundheitsschädigende Rahmenbedingungen wird.“ (Treier, i. V.) In der Phase 3 des Forschungsprojekts geht es deshalb um die Konzeption eines *qualitätsgesicherten Handlungsleitfadens* für eine erfolgreiche Implementierung unter Berücksichtigung der Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung.

## LITERATUR

- Badura, B., Ducki, A., Schröder, H., Klose, J. & Meyer, M. (Hrsg.). (2019). Fehlzeiten-Report 2019: Digitalisierung – gesundes Arbeiten ermöglichen. Berlin: Springer.
- Haring, R. (Hrsg.). (2019). Gesundheit digital – Perspektiven zur Digitalisierung im Gesundheitswesen. Berlin: Springer.
- Käfer, A.-K. & Niederberg, M. (2020). Die Zukunft des digitalen Betrieblichen Gesundheitsmanagements – Ergebnisse einer Delphi-Befragung. *Prävention und Gesundheitsförderung*, 15 (2), 151-158. doi.org/10.1007/s11553-019-00741-4
- Langkafel, P. & Matusiewicz, D. (Hrsg.). (2021). Digitale Gesundheitskompetenz – Brauchen wir den digitalen Führerschein für die Medizin? Heidelberg: medhochzwei Verlag.
- Matusiewicz, D. & Kaiser, L. (Hrsg.). (2018). Digitales Betriebliches Gesundheitsmanagement: Theorie und Praxis. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Matusiewicz, D., Nürnberg, V. & Nobis, S. (Hrsg.). (2019). Gesundheit und Arbeit 4.0: Wenn Digitalisierung auf Mitarbeitergesundheit trifft. Heidelberg: medhochzwei Verlag.
- Scherenberg, V. & Pundt, J. (Hrsg.). (2018). Digitale Gesundheitskommunikation – Zwischen Meinungsbildung und Manipulation. Bremen: Apollon University Press.
- Treier, M. (2020). Moderne Instrumente des Gesundheitscontrollings und -monitorings – Risiken erkennen, Erfolge messen, Nachhaltigkeit schaffen. *Controlling – Zeitschrift für erfolgsorientierte Unternehmenssteuerung*, 32 (5), 26-34. doi.org/10.15358/0935-0381-2020-5-26.
- Treier, M. (2021). Betriebliches Gesundheitsmanagement 4.0 im digitalen Zeitalter. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

- Treier, M. (i. V.). Analog trifft digital – Die Arbeitswelt 4.0 bestimmt das Betriebliche Gesundheitsmanagement der Moderne. Erscheint in *Innovative Verwaltung*, 2021.
- Uhle, T. & Treier, M. (2019). Betriebliches Gesundheitsmanagement. (4. Auflage). Berlin: Springer.

**Bildnachweis zum Titelbild:**

Page URL: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:021c.Emil\\_Karl\\_Schumacher.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:021c.Emil_Karl_Schumacher.jpg)

File URL: [https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/4/41/021c.Emil\\_Karl\\_Schumacher.jpg](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/4/41/021c.Emil_Karl_Schumacher.jpg)

Attribution: Emil Karl Schumacher (1888-1961), CC BY-SA 4.0 <<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>>, via Wikimedia Commons