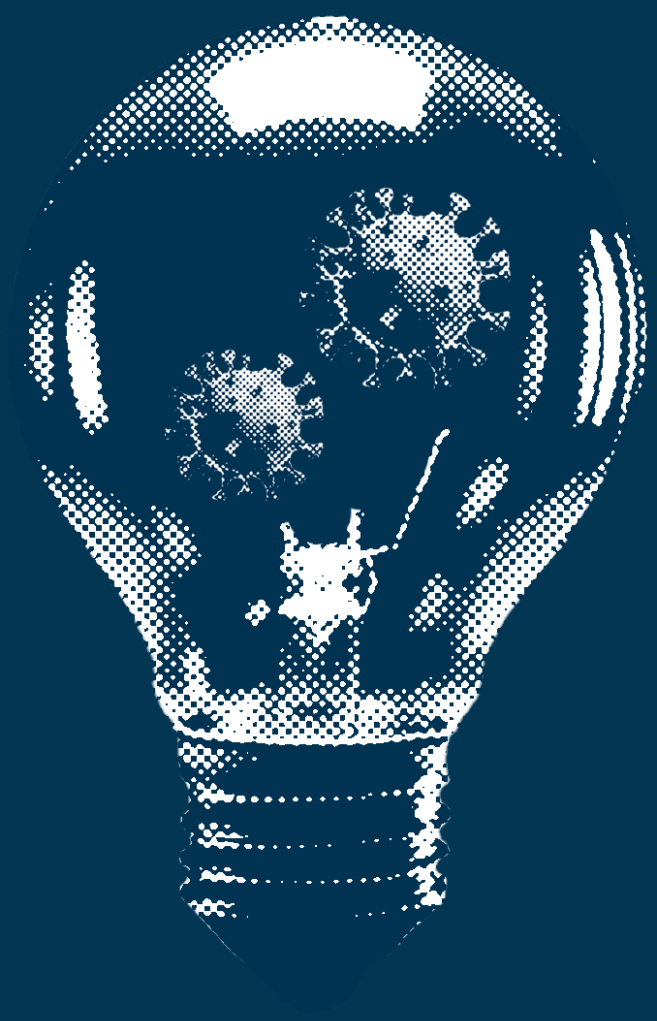
NEGZ
Nationales E-Government Kompetenzzentrum e. V.

Kurzstudie
32

Corona als Innovationstreiber?

Untersuchung der digitalisierten Prozesse und Arbeitsweisen in der öffentlichen Verwaltung während der Pandemie

Niklas Korte • Tobias Brandt



Inhaltliche Ansprechpartner:innen

Niklas Korte niklas.korte@ercis.uni-muenster.de
Tobias Brandt tobias.brandt@ercis.uni-muenster.de

Über das NEGZ

Das Nationale E-Government Kompetenzzentrum ist Fachnetzwerk und Denkfabrik zur Digitalen Verwaltung.

Wir bündeln die Expertise von Unternehmen, Forschungseinrichtungen, öffentlichen Körperschaften und Verbänden, um die Digitalisierung der deutschen Verwaltung zu unterstützen und voranzutreiben.

Wir veröffentlichen Studien und Impulse, veranstalten Austauschformate, vermitteln Kompetenzen und bringen uns in die Fachdiskussion ein.

Impressum

ISSN 2626-6032
DOI 10.30418/2626-6032.2024.32

Herausgeber

NEGZ e.V.
Oberlandstraße 26–35 · 12099 Berlin

030 7543 89 55
office@negz.org · www.negz.org

Gestaltung: Katharina Schlickmann

Management Summary

Die Pandemie stellte eine Ausnahmesituation für die öffentlichen Verwaltungen dar, die schnelle Reaktionen und ständige Anpassungen an neue Rahmenbedingungen erforderten. Im Gegensatz zu bisher linearen Entwicklungen wurden während der Pandemie sprunghafte Innovationen und **Transformationen durch Disruptionen** beobachtet, die durch die pandemiebedingt veränderten Rahmenbedingungen ermöglicht wurden. Interne Transformationsbemühungen und radikale Veränderungen waren zuvor an organisatorischer Trägheit und bürokratischen Strukturen gescheitert. Während der Pandemie gelang es den Organisationen, diese Trägheit zu überwinden. Wir identifizieren drei Schlüsselaspekte, wie diese Trägheit überwunden und das beschleunigte digitale Transformationsverhalten von Verwaltungen während der Pandemie ermöglicht wurden: gezielte Ressourcenallokation, Fokus auf interdisziplinäre Zusammenarbeit und Entwicklung einer Lernkultur.

Die Einrichtung eines Krisenstabs führte zu einer organisationsweiten Fokussierung auf die Pandemiebewältigung. Hierbei wurden die Kapazitäten der Querschnittsämter gezielt auf das Gesundheitsamt konzentriert. Anstatt wie üblich gleichmäßig inkrementelle Innovationsprojekte in allen Organisationseinheiten (OE) durchzuführen, wurde durch die Priorisierung auf das Gesundheitsamt eine kritische Menge paralleler oder in kurzer zeitlicher Abfolge gestaffelter Innovationsprozesse in Gang gebracht. Durch diese **veränderte Ressourcenallokation** wurde die organisatorische Trägheit überwunden.

Die interdisziplinäre Zusammenarbeit im Krisenstab ermöglichte einen ganzheitlichen Ansatz zur Problemlösung, bei dem alle Beteiligten ihre individuellen Bedürfnisse und Bedenken einbrachten. Dieser fokussierte und direkte Austausch mit allen Stakeholdern beschleunigte die Entscheidungsprozesse. Alle in die Entscheidung einbezogenen Ämter und Hierarchieebenen übernahmen **gemeinsam Verantwortung** für die getroffenen Maßnahmen zur Pandemiebewältigung.

Ein wesentlicher Wandel war die Etablierung einer **Lern- und Fehlerkultur** und die Anwendung von Methoden digitaler Start-ups, wie z.B. die Entwicklung und iterative Verbesserung von Minimum Viable Products. Dieser Ansatz ermöglichte es, schnelles und direktes Feedback zu erhalten und kontinuierliche Verbesserungen voranzutreiben. Nur durch diese unverzüglichen Anpassungs- und Lernprozesse konnten die Kommunen auf die schnell wechselnden Umstände der Pandemie reagieren. Diese Phasen der schnellen Veränderungen sollten so kurz wie möglich gehalten werden und von einer **Phase der Stabilität** abgelöst werden.

Zusammenfassend zeigt die Studie, wie die Pandemie die digitale Transformation im öffentlichen Sektor Deutschlands beschleunigte, wobei die Krise als Katalysator für Innovation und organisatorisches Lernen diente. Unsere Ergebnisse unterstreichen, dass Erkenntnisse aus der Krise auch für eine Beschleunigung der digitalen Transformation in ruhigeren Zeiten eingesetzt werden können.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung 1

2 Hintergrund 3

2.1 Digitale Transformation im Öffentlichen Sektor 3

2.2 Besonderheiten des Öffentlichen Sektors 4

2.3 Die Rahmenbedingungen der Pandemie 5

3 Forschungsdesign 7

3.1 Fallauswahl und -beschreibung 7

3.2 Datenerhebung und -analyse 8

4 Ergebnisse 10

4.1 Gezielte Ressourcenallokation 10

4.2 Interdisziplinäre Zusammenarbeit 11

4.3 Lernkultur 13

4.4 Evaluierungsworkshop 14

5 Handlungsempfehlungen 16

6 Zusammenfassung 18

Referenzen 19

Über die Autoren 21

Danksagung 21

1 Einleitung

Die Digitale Transformation des öffentlichen Sektors in Deutschland stellt seit Jahrzehnten eine immense Herausforderung für alle Beteiligten dar. Knapp 11.000 Kommunen, 16 Länder und die Bundesverwaltung gehen diese im Rahmen ihres jeweiligen föderalen Selbstverwaltungsrechts und ihrer verfügbaren Ressourcen sehr unterschiedlich an. Einige Behörden verstehen die digitale Transformation als einen rein technischen Implementierungsprozess zur Optimierung der öffentlichen Leistungserbringung, andere wählen einen holistischeren Ansatz, der eine Transformation der Organisationskultur und -strukturen einschließt (Mergel et al. 2019). In allen Fällen stellen diese Veränderungen die Identität und das Selbstverständnis der Organisationen in Frage. Dabei sind sich die beteiligten Akteure weitestgehend darüber einig, dass ein Wandel notwendig ist und auf die ein oder andere Weise stattfinden muss. Dennoch bleiben die Fortschritte des öffentlichen Sektors in vielen Ländern hinter den Erwartungen zurück (OECD 2019, Vereinte Nationen 2022). Besonders die alltäglichen Erfahrungen der Bürgerinnen und Bürger mit Smartphones, Apps und digitalen Plattformen im privaten und beruflichen Kontext führen auch zu gesteigerten Erwartungen, dass die Interaktionen mit der Verwaltung einfach, digital und reibungslos erfolgt. Sie vermitteln auch das Bild, dass die technischen Voraussetzungen durchaus vorhanden wären. Die aktive Nutzung und Integration dieser technischen Möglichkeiten wurde jedoch lange Zeit von der Verwaltung vernachlässigt.

Gleichzeitig erhöhen neue Technologien, veränderte Gesetze, gesellschaftlicher Wandel und andere sich verändernde Rahmenbedingungen fortlaufend den Druck auf die Verwaltungen, sich an diese anzupassen. Dabei gestalten mangelnde Transformationsaktivitäten in der Vergangenheit diese Anpassungen in der Gegenwart oft schwieriger, da grundlegende Voraussetzungen wie bspw. ein digitales Datenmanagement nur unzureichend erfüllt sind. Notwendige Transformationen in Organisationen des öffentlichen Sektors erfordern die Koordination von vielen verschiedenen Verantwortlichen. Innerhalb des föderalen Systems müssen nicht nur der Gesetzgeber und andere Verwaltungen, sondern auch verschiedene interne Stakeholder berücksichtigt oder einbezogen werden. Diese Verteilung der Zuständigkeiten führt zu einer Verantwortungsdiffusion, die sowohl innerhalb als auch außerhalb der jeweiligen Behörden als organisatorische Trägheit empfunden wird. Die Überwindung dieser organisatorischen Trägheit stellt eine entscheidende Herausforderung dar, um den Transformationsprozess als ganzheitlichen institutionellen Wandel anzugehen (Choi and Chandler 2020). Bisher wurde diese Herausforderung hauptsächlich durch interne Instrumente der Organisationsentwicklung angegangen, während externe Einflüsse auf die Behörden weniger untersucht wurden.

Die Covid-19-Pandemie, im Folgenden als „Pandemie“ bezeichnet, ist solch ein externes Ereignis, welches sowohl private als auch öffentliche Akteure vor fundamentale Herausforderungen gestellt hat. Der beschleunigende Effekt auf die digitale Transformation sowohl in Organisationen des privaten Sektors als auch in der öffentlichen Verwaltung wurde bereits in verschiedenen Veröffentlichungen dokumentiert (Bitkom e.V. 2022; F.A.Z. 2020). Durch die Rahmenbedingungen der Pandemie wurden auf kommunaler, Landes- und Bundesebene Sprunginnovationen verzeichnet, die ohne die Pandemie nicht in diesem Maße und vor allem der Kürze der Zeit realisierbar gewesen wären (Stelter et al. 2022). Die Behörden hatten keine oder nur begrenzte Erfahrung

im Umgang mit einer Pandemie und mussten sich der Geschwindigkeit dieser sowie den damit einhergehenden Anforderungen kurzfristig anpassen. Anders als im üblichen Verwaltungsalltag sahen sich die Kommunen vor der Aufgabe, ihre Bürgerinnen und Bürger vor einer lebensbedrohlichen Krankheit zu schützen. Die Pandemie bot neben den überwiegend negativen Aspekten auch die Gelegenheit, die Rolle externer Effekte auf die Transformation der öffentlichen Verwaltungen zu untersuchen.

In dieser Kurzstudie widmen wir uns daher zwei zentralen Forschungsfrage. Erstens identifizieren wir die Treiber, die es den Behörden während der Pandemie ermöglichten, digitale Entwicklungen wesentlich schneller umzusetzen. Zweitens untersuchen wir, ob und in welchem Umfang diese Treiber auch außerhalb von Krisenzeiten als Instrumente aktiv und geordnet genutzt werden können. Unser Ziel ist es, aufzuzeigen, wie die digitale Transformation des öffentlichen Sektors auch außerhalb von Krisen beschleunigt werden kann. Gleichzeitig analysieren wir Arbeitsweisen und Prozesse während der Pandemie, um für künftige Notlagen besser gerüstet zu sein.

Um Erfahrungen im Umgang mit Praktiken und Prozessen während der Covid-19-Pandemie aus erster Hand zu sammeln, führen wir Interviews mit Schlüsselakteuren in fünf großen deutschen Kommunen (Größenklasse 1 + 2 nach KGSt) durch. Anschließend kombinieren wir diese Interviews mit Dokumentenanalysen, um als relevant identifizierte Aspekte weiter zu vertiefen. Aus unseren Analysen leiten wir abschließend drei Instrumente ab, die auch außerhalb von Notlagen strategisch eingesetzt werden können, um digitale Transformationsaktivitäten zu unterstützen: Eine Lernkultur, Ressourcenkonzentration und Interdisziplinarität.

Im nächsten Kapitel gehen wir kompakt auf den Hintergrund unserer Kurzstudie ein. In Kapitel 3 stellen wir das Studiendesign vor. Kapitel 4 enthält die empirischen Ergebnisse und die wichtigsten aus unserer Studie abgeleiteten Treiber. In Kapitel 5 geben wir abschließende Handlungsempfehlungen und fassen die Kurzstudie in Kapitel 6 zusammen.

2 Hintergrund

Die Forschung zur digitalen Transformation im privaten Sektor kann lediglich Hinweise für den öffentlichen Sektor liefern, da der öffentliche Sektor anderen Werten und Mechanismen folgt. Darüber hinaus haben frühere Studien hauptsächlich die inhärenten disruptiven Fähigkeiten digitaler Technologien untersucht (z. B. Vial 2019). Es besteht in der Literatur jedoch eine erhebliche Lücke hinsichtlich des disruptiven Einflusses von Umweltereignissen und -umständen auf digitale Innovationsprozesse sowie deren strategischer Einsatz zur digitalen Transformation von Organisationen des öffentlichen Sektors. Trotz des Potenzials von Krisen, Innovationen zu stimulieren (Thukral 2021), wird dieser Aspekt in der Forschung unzureichend thematisiert. In diesem Kapitel werden zunächst die bisherigen Aktivitäten des öffentlichen Sektors in Bezug auf Innovation und Transformation beschrieben. Anschließend werden strukturelle Besonderheiten des öffentlichen Sektors beleuchtet und wie die Pandemie sich auf diesen ausgewirkt hat.

2.1 Digitale Transformation im Öffentlichen Sektor

Die digitale Transformation in Organisationen des öffentlichen Sektors schließt eine allmähliche Entwicklung von der grundlegenden Einführung von Informations- und Kommunikationstechnologien hin zu einer umfassenden organisatorischen Transformation ein. Die Implementierung von digitalen Basisdiensten, wie digitale Aktenführung, strukturierte Datenerhebung oder den Onlinezugang zu Behörden, legt den Grundstein und ermöglicht erst digitale Innovationen in größerem Maße. Die digitale Transformation des öffentlichen Sektors ist aus verschiedenen Gründen eine Notwendigkeit, da mit ihr gesteigerte Effizienz, höhere Produktivität, Kostenreduktion und verbesserte Dienstleistungsqualität verbunden werden. Auch wenn sowohl Politik als auch die Verwaltungsleitung mittlerweile die potenziellen Vorteile digitaler Technologien für die Optimierung der Verwaltungsabläufe, die Bereitstellung von Dienstleistungen und die Einbindung der Bürger erkannt haben, ist Deutschland in vielen Aspekten der digitalen Transformation nach wie vor in einem sehr frühen Entwicklungsstadium. Jedoch ist das Bewusstsein für notwendige Veränderungen weit verbreitet und der überwiegende Teil der relevanten Stakeholder bestrebt, Innovationen und Transformationsprozesse voranzutreiben. Es mangelt demnach nicht an Absichtserklärungen oder Willen.

In Deutschland wurde insbesondere durch Gesetzgebung versucht, die Digitalisierung der Verwaltung zu strukturieren. Die damalige Bundesregierung startete im Jahr 2000 mit BundOnline2005 das erste Programm zur Digitalisierung der Dienstleistungen des Bundes. Es folgten weitere Gesetze und Strategien wie Deutschland Online (2006), E-Government 2.0 (2007), der Nationalen E-Government-Strategie NEGS (2010), dem E-Government-Gesetz (2013), der Digitalen Agenda (2014), Digitale Verwaltung (2014) und das Onlinezugangsgesetz (2017). Die Schaffung der rechtlichen Grundlagen oder offensiv kommunizierten Absichtserklärungen allein haben den öffentlichen Sektor jedoch nicht transformieren können. Zu groß sind die Barrieren durch bürokratische Strukturen und zu verbreitet ist der Glaube an die Effizienz und Zukunftsfähigkeit des Status Quo. Gerade diese Zukunftsfähigkeit ist jedoch im Anbetracht des demografischen Wandels und bereits jetzt fehlendem Personal höchst zweifelhaft

und lässt eine grundlegende Transformation von Organisationsstrukturen und Prozessen unabdingbar erscheinen.

2.2 Besonderheiten des Öffentlichen Sektors

Die Organisationen des öffentlichen Sektors zeichnen sich insbesondere durch das Vorhandensein eines etablierten Gleichgewichts aus. Gemäß dem Weber'schen Bürokratieverständnis obliegt es der Verwaltung, dieses Gleichgewicht durch bürokratische Prozesse aufrechtzuerhalten (Weber 1922). Die Aufrechterhaltung dieses Gleichgewichts, also des Status Quo und die Betonung der Optimierung eigener Dienstleistungen führen zu einer linearen Entwicklungskurve der Organisationen. Wie in Abbildung 1 aufgezeigt, verlaufen innovative und transformative Entwicklungen jedoch nicht linear und in gleichbleibendem Tempo, sondern vielmehr radikal und sprunghaft. Zwischen den Phasen radikaler Veränderungen gibt es stabilere Zeiträume mit nur minimalen Anpassungen. Die Bedeutung dieser schnellen und episodischen Veränderungen für die Organisationen im öffentlichen Sektor ist daher von immenser Bedeutung.

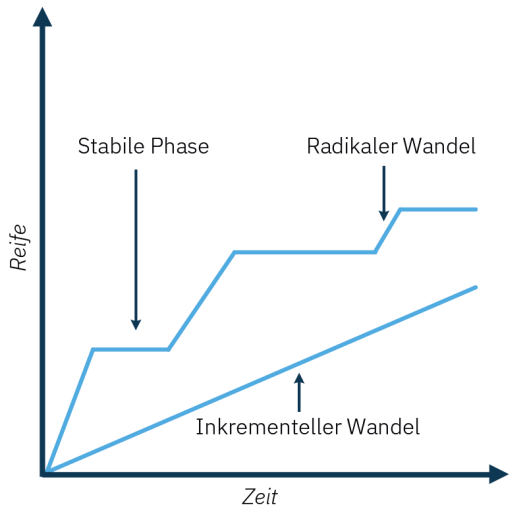


Abbildung 1: Vergleich inkrementeller und radikaler Wandel

Der Status Quo wird zudem von einer Vielzahl unterschiedlicher Stakeholder aufrechterhalten, die sich gegenseitig kontrollieren und beaufsichtigen (checks & balances). Dies umfasst externe Stakeholder außerhalb der Verwaltung, wie Bürgerinnen und Bürger, Politik, Zivilgesellschaft, Unternehmen sowie andere Verwaltungen auf verschiedenen föderalen Ebenen, die als Gesetzgeber, Fachaufsicht oder nachgeordnete Behörden fungieren. Ebenso spielen interne Querschnittsbereiche, die auch in privaten Organisationen üblich sind (wie Beschaffung, Datenschutz, Personalabteilung, Rechtsabteilung, Betriebsrat usw.), eine Rolle. Diese internen Querschnittsbereiche sind bei Projekten zu beteiligen und ihre Anforderungen müssen erfüllt werden. Die verschiedenen internen Querschnittsbereiche haben je nach Größe und Ressourcen der Organisation begrenzte Kapazitäten für die jeweiligen Projekte. Bei Bedarf, bspw. in einem konkreten Projekt, können andere OEs die Kapazitäten in Form deren spezifischen Expertise abrufen oder müssen die Querschnittsbereiche beteiligen. In der Regel sind diese abrufbaren Kapazitäten gleichmäßig auf die verschiedenen OEs verteilt.

Darüber hinaus sind die jeweiligen Fachgesetze zu berücksichtigen, die bei dem jeweiligen Digitalisierungsprojekt einschlägig sind. Mit diesen für rechtsstaatliche Organisationen typischen Besonderheiten werden die verschiedenen Akteure stetig voneinander ausgeglichen. Zudem fehlen im Öffentlichen Sektor die Anreize Risiken einzugehen, die zu Sprunginnovationen führen könnten. Es konnte festgestellt werden, dass dieser ausgleichende Ansatz der Verwaltungen zu einer organisatorischen Trägheit, geringerem Entwicklungspotenzial und weniger Innovationen im öffentlichen Sektor führt (Mergel 2018). Die staatlichen Strukturen und Verfahren sind dadurch in vielen Bereichen technologisch rückständig und können weniger resilient auf Krisen reagieren. Dabei

ist gerade der Staat ein wichtiger Faktor für die Gestaltung des Neuanfangs während und nach einer Krise und entscheidet darüber, ob eine Gesellschaft gestärkt aus der Krise hervorgeht.

2.3 Die Rahmenbedingungen der Pandemie

Verwaltungen befinden sich immer wieder mit externen Krisenlagen konfrontiert. Die Pandemie stellte für den öffentlichen Sektor jedoch ein außergewöhnliches Krisenszenario dar, das sich in vielerlei Hinsicht von früheren Krisen unterscheidet. Die Besonderheit der Pandemie lag darin, dass diese die gesamte Organisation „Verwaltung“ umfasste. Jede OE war mindestens von Restriktionen in Bezug auf die Arbeitsweise betroffen und teilweise mussten Mitarbeitende aktiv im Gesundheitsamt tätig werden und unterstützen. Im Gegensatz dazu hatten frühere große Krisen entweder keine direkten Auswirkungen auf den öffentlichen Sektor (Finanzkrise), waren auf bestimmte Orte oder Themen (bspw. Flutkatastrophe im Ahrtal) beschränkt oder stellten ein deutlich geringeres Gesundheitsrisiko (bspw. H1N1-Virus) dar. Ansatzweise könnte die Versorgung und Verwaltung von geflüchteten Menschen als eine umfassende Herausforderung für die Verwaltung angesehen werden, jedoch wurden selbst in diesem Fall geflüchtete Menschen hauptsächlich vom Jugendamt, Sozialamt und Ordnungsamt betreut, weniger vom Bau- oder Umweltamt.
Die Pandemie erschütterte den Status Quo der Verwaltungen und führte zu abrupten und signifikanten Veränderungen. Die Verwaltung sah sich plötzlich mit einer Krise konfrontiert, die sowohl die interne Organisation als auch die von ihr verwaltete Gesellschaft in großem Maße betraf. Anfangs wurden Verdachts- und positive Fälle in der Regel von den dafür zuständigen Infektionsschutzabteilungen bearbeitet. Doch schon bald stießen diese an ihre Grenzen und benötigten Unterstützung aus anderen OEs. Die Verunsicherung in der Gesellschaft war hoch und viele Bürgerinnen und Bürger kontaktierten die Verwaltung, um Informationen und Rat einzuholen. Gleichzeitig mussten Ausbruchsgeschehen bewältigt, Krisenstäbe aktiviert und Allgemeinverfügungen erlassen werden. Zur Veranschaulichung dient die Chronologie der Pandemie im Jahr 2020 einer untersuchten Kommune in Abbildung 2 (siehe Seite 6).
Die Neuartigkeit des Virus und die sich schnell überholenden wissenschaftlichen Erkenntnisse trugen dazu bei, dass es an organisatorischer Erfahrung im Umgang mit der Pandemie mangelte. Durch die exponentielle Entwicklung der Fallzahlen waren innerhalb kürzester Zeit enorme Personalkapazitäten aufzubauen. Die kaum vorhandenen Erfahrungen mit einer Pandemie haben zudem die Vorbereitungen auf weitere pandemische Ereignisse oder vorausschauende Planungen erschwert, da sich die Lage dynamisch in verschiedene Richtungen entwickeln konnte. Weder der bereits existierende „Nationale Pandemie-Plan“ des Robert Koch-Instituts (RKI) von 2017, noch die „Vorsorgeplanung für eine Influenzapandemie“ der World Health Organization (WHO) von 1999 spielten in der Praxis eine maßgebliche Rolle oder konnten als Vorlage dienen. Vielmehr mussten die Kommunen meist ohne Vorgaben handeln, da diese vom Bund oder Land häufig erst erlassen wurden, nachdem die Kommunen notgedrungen bereits eine Entscheidung getroffen hatten. Erschwerend kam hinzu, dass die OEs für den Bevölkerungs- oder Katastrophenschutz seit der deutschen Wiedervereinigung schrittweise verkleinert wurden, da in den letzten Jahrzehnten keine signifikanten Krisen mehr aufgetreten waren.

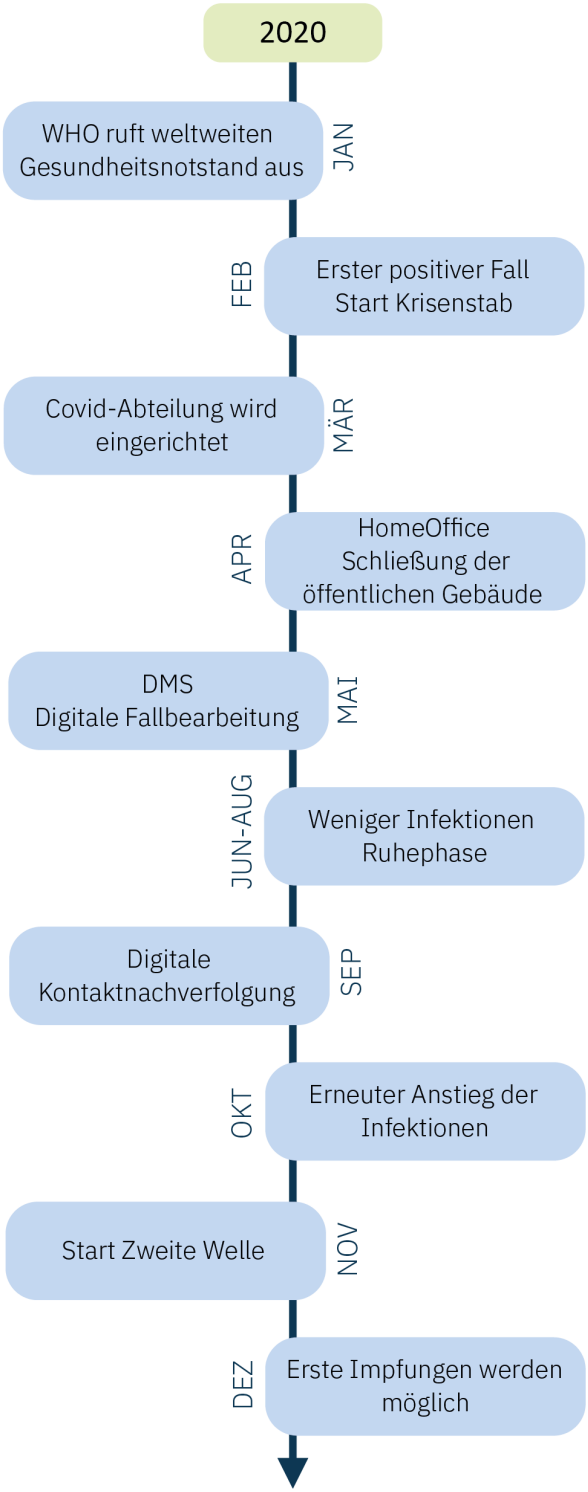


Abbildung 2: Chronologie der Pandemie in der Pilotkommune

3 Forschungsdesign

Angesichts des Mangels an umfangreicher empirischer Forschung in Bezug auf externe Einflussfaktoren auf die Transformation des öffentlichen Sektors haben wir uns für einen qualitativen Forschungsansatz mit mehreren Fallstudien entschieden, um ein tiefgehendes Verständnis über die Rahmenbedingungen während der Pandemie und die Auswirkungen auf Innovationsprozesse zu erlangen. Der Forschungsprozess ist zirkulär strukturiert und nicht linear, wobei sich die Schritte der Datenerhebung und -analyse innerhalb einer qualitativen Inhaltsanalyse ständig abwechseln (Mayring 2019).

3.1 Fallauswahl und -beschreibung

Die Datenerhebung erfolgte mittels semi-strukturierten Interviews mit 20 Verwaltungsmitarbeitenden aus dem oberen und mittleren Management in fünf verschiedenen deutschen Kommunen aus vier verschiedenen Bundesländern. Die Einwohnerzahlen der untersuchten Kommunen bewegen sich zwischen knapp 250.000 und über 500.000 Einwohnern und Einwohnerinnen. Die Interviews wurden zwischen Juli 2022 und Mai 2023 durchgeführt. Die Wahl der kommunalen Ebene als Untersuchungsschwerpunkt ist durch ihre zentrale Rolle beim Management von Infektionsschutzmaßnahmen begründet. Der Infektionsschutz ist eine Bundesaufgabe nach Infektionsschutzgesetz, die die Kommunen im übertragenen Wirkungskreis erfüllen. Die Aufgabe umfasst u. a. die Ermittlung von Kontaktpersonen und die Anordnung von Quarantäne für ansteckende Krankheiten. Durch die Fokussierung auf diese spezifische Organisationsebene konnten wertvolle und vergleichbare Einblicke in das ad-hoc-Verhalten der Organisationen gewonnen werden, da die Krise einen enormen Druck auf alle Kommunen und deren Infektionsschutzabteilungen ausübte.

Während des Forschungszeitraums haben wir sukzessive Mitarbeitende des mittleren und oberen Managements der Gesundheitsämter (GA) und der zentralen Organisationsabteilung (Z) identifiziert und angesprochen, die ihre Positionen vor oder während der Krise übernommen hatten. Die GA sind auf kommunaler Ebene in allen Kommunen ähnlich strukturiert, im Gegensatz zur Abteilung Z. Wir definieren die Abteilung Z als eine OE, die sich mit Themen befasst, die als Unterstützungsprozesse für alle anderen Abteilungen relevant sind, wie z. B. das Personalmanagement, aber auch IT, Prozessmanagement und Digitalisierung.

Die Einbeziehung der GA in die Studie war durch die offensichtlichen Veränderungen motiviert, die als Folge der effektiven Bewältigung eines beispiellosen Anstiegs der Infektionsfälle eingetreten sind. Die Abteilung Z wiederum war für die internen organisatorischen Anpassungen in den einzelnen Kommunen verantwortlich, wie beispielsweise die Erleichterung organisatorischer Veränderungen, die Einführung digitaler Prozesse, die Verwaltung von Personalressourcen und die Bereitstellung von Hardware. Diese beiden Abteilungen spielten während der untersuchten Krise als Hauptakteure eine entscheidende Rolle. Die Nutzung von Interviews mit Mitarbeitenden der mittleren und oberen Führungsebene ermöglichte eine umfassende Untersuchung der verschiedenen Perspektiven und Ebenen der Pandemiebekämpfung.

ID	Kommune	Abteilung	Position	Pseudonym
Interviewpartner 1	A	Zentrale OE	Leitung	AZT
Interviewpartner 2	A	Zentrale OE	Abteilungsleitung	AZM
Interviewpartner 3	A	Gesundheitsamt	Leitung	AGT
Interviewpartner 4	A	Gesundheitsamt	Abteilungsleitung	AGM
Interviewpartner 5	B	Zentrale OE	Leitung	BZT
Interviewpartner 6	B	Zentrale OE	Abteilungsleitung	BZM
Interviewpartner 7	B	Gesundheitsamt	Leitung	BGT
Interviewpartner 8	B	Gesundheitsamt	Abteilungsleitung	BGM
Interviewpartner 9	C	Zentrale OE	Leitung	CZT
Interviewpartner 10	C	Zentrale OE	Abteilungsleitung	CZM
Interviewpartner 11	C	Zentrale OE	Abteilungsleitung	CZMM
Interviewpartner 12	C	Gesundheitsamt	Leitung	CGT
Interviewpartner 13	C	Gesundheitsamt	Abteilungsleitung	CGM
Interviewpartner 14	D	Zentrale OE	Leitung	DZT
Interviewpartner 15	D	Zentrale OE	Abteilungsleitung	DZM
Interviewpartner 16	E	Zentrale OE	Leitung	EZT
Interviewpartner17	E	Zentrale OE	Abteilungsleitung	EZM
Interviewpartner 18	E	Gesundheitsamt	Leitung	EGT
Interviewpartner 19	E	Gesundheitsamt	Abteilungsleitung	EGM
Interviewpartner 20	E	Gesundheitsamt	Abteilungsleitung	EGMM

Tabelle 1: Übersicht der Interviewpartner und Interviewpartnerinnen

3.2 Datenerhebung und -analyse

Insgesamt wurden 20 Interviewpartner in 19 Interviews (ein Doppelinterview) befragt (s. Tabelle 1). Alle Interviewpartner waren während der Pandemie entweder im GA oder Z beschäftigt. Anhand eines vorab entwickelten Interviewleitfadens wurden die Interviewpartner zu folgenden Themenfeldern befragt: 1) Veränderungen durch die Pandemie, 2) ad-hoc Entscheidungen, 3) Umgang mit Querschnittsthemen wie Datenschutz oder Rechnungsprüfung, 4) Risikoaversion in Entscheidungsfindungsprozessen und 5) Fehlertoleranz. Der Interviewleitfaden wurde nach den Interviews mit einer ersten Pilotkommune leicht überarbeitet und der Aspekt 6) interdisziplinäre Zusammenarbeit hinzugefügt. Darüber hinaus führten wir einen Workshop mit den Interviewpartnern

dieser Pilotkommune durch, um die ersten Ergebnisse zu evaluieren und Feedback zu erhalten.

Die Aufzeichnungen der semi-strukturierten Interviews wurden anschließend transkribiert. Zur Analyse der Transkripte nutzten wir die Software MAXQDA2022 (VERBI 2022). Bei der Analyse der transkribierten Inhalte gingen wir zeilenweise vor und wendeten dabei eine offene Kodierungsmethode an. Die aus dem offenen Kodierungsprozess entstandenen Kategorien wurden in der anschließenden axialen Kodierungsphase zu übergeordneten Kategorien aggregiert. Im Laufe dieser Verfeinerung wurden anfänglich generierte Kategorien verworfen, kohärente Kategorien zusammengeführt und übergeordnete Kategorien in untergeordnete Kategorien aufgeteilt. Dieser methodische Verfeinerungsprozess orientierte sich an den methodischen Empfehlungen von Grodal et al. (2021), um die Kohärenz der qualitativen Analyse sicherzustellen. Nach Abschluss des induktiven Ansatzes wurde ein deduktiver Ansatz verfolgt, bei dem der Schwerpunkt auf der Dokumentenanalyse lag, um die identifizierten Dimensionen zu validieren. Dabei wurden öffentlich zugängliche Dokumente einbezogen, sowie relevante Dokumente der analysierten Kommunen herangezogen. Die gesammelten Dokumente umfassten Prozessdokumentationen, Abrechnungen im Kontext der Softwareentwicklung sowie Beschreibungen des Fortschritts bei der Umsetzung organisatorischer Veränderungen und der Teamstruktur. Die Einbeziehung verschiedener Quellen zielte darauf ab, eine umfassende Datengrundlage sicherzustellen.

4 Ergebnisse

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse der durchgeführten Interviews, des Workshops und der Dokumentenanalyse detailliert erläutert. Das zentrale Ergebnis stellen dabei drei Schlüsselaspekte dar, die das beschleunigte digitale Innovationsverhalten von Verwaltungen während der Krise ermöglicht und geprägt haben: eine gezielte Ressourcenallokation, einen Fokus auf interdisziplinäre Zusammenarbeit und eine Lernkultur. Abschließend zeigen wir auf, wie während der Pandemie gehandelt wurde und vergleichen die pandemiebedingte mit der herkömmlichen Handlungsweise in den Verwaltungen.

4.1 Gezielte Ressourcenallokation

Alle Interviewpartner betonten, dass die Einrichtung eines speziellen Krisenstabs, der sich ausschließlich mit Pandemiethemen befasste, eine entscheidende organisatorische Maßnahme für eine erfolgreiche Pandemiebekämpfung war. Dieser Krisenstab, der in einigen Kommunen auch als Taskforce oder Ausschuss bezeichnet wurde, orientierte sich an der Feuerwehr Dienstvorschrift 100 „Führung und Leitung im Einsatz“. Er umfasste neben dem Gesundheitsamt auch Mitarbeitende aus anderen Fachbereichen, den Verwaltungsvorstand, den Hauptverwaltungsbeamten bzw. der -beamtin, Feuerwehr, Polizei und Hilfsorganisationen.
In zwei Kommunen trafen sich die Entscheidungsträger im Krisenstab täglich, während sie in zwei weiteren Kommunen jeden zweiten Tag zusammenkamen, um gemeinsam pandemiebezogene Herausforderungen anzugehen und zu lösen. Bei diesen Treffen waren alle relevanten Interessengruppen vertreten, einschließlich Mitarbeitende aus anderen Fachbereichen und den internen Querschnittsbereichen der Verwaltung sowie externe Stakeholder. Nur in einer untersuchten Kommune wurde kein Krisenstab eingerichtet, was von den Befragten als größtes Hindernis bei der wirksamen Bewältigung der Pandemie angesehen wurde.

„Wir wären effektiver und auch schneller gewesen, wenn die Stadtverwaltung zumindest eine Zeit lang das Ruder übernommen und gesagt hätte, dass die Pandemie oberste Priorität hat.“ (EGM)

Erst in 2021 wurde auch in dieser Kommune die Pandemie nach mehr als einem Jahr als übergeordnet wichtiges Thema für die gesamte Verwaltung eingestuft. Mit dieser Priorisierung hatten sich die Abläufe für das Gesundheitsamt schlagartig geändert und die Interviewpartner berichteten von ähnlichen Abläufen wie in den anderen Kommunen. Im Krisenstab wurden die aktuell in der Pandemie dringlichsten Themen besprochen und diskutiert. Damit war das Thema zum einen bei den wichtigsten Entscheidungsträgern täglich auf der Agenda und zum anderen konnten die Mitarbeitenden ihre Bedürfnisse und neu aufkommende Themen sofort platzieren. Die Entscheidungsträger konnten eine informierte Entscheidung treffen und die Mitarbeitenden mit dieser Entscheidung ins operative Geschäft gehen. Die Priorisierung hatte jedoch noch weitere Vorteile in Bezug auf die Querschnittsämter. Das Gesundheitsamt wurde bei Themen wie Beschaffung von Hardware und Büromaterialien, Personal, Rechtsanfragen, Datenschutz und sogar vom Personalrat prioritär behandelt. Damit sind nicht nur die Entscheidungen zeitnah erfolgt, sondern auch die Umsetzung fand deutlich schneller statt.
Die Fokussierung auf das Thema *Pandemie* bzw. auf das Gesundheitsamt als OE ermöglichte die rasche Umsetzung vieler Vorhaben,

da langwierige inkrementelle Abstimmungsprozesse entfielen. Die Priorisierung der höchsten Hierarchieebene setzte ausreichend Energie frei, die zudem durch die weiteren OE und Querschnittsämter nicht ausgebremst, sondern durch weitere Unterstützung beschleunigt wurde. Die Querschnittsämter, die vor der Pandemie oft als Hindernisse wahrgenommen wurden, stellten während der Pandemie eine essenzielle Unterstützung dar und galten als wichtige Kooperationspartner. Durch den Fokus und die Priorisierung wurde die organisatorische Trägheit überwunden und Vorhaben schnell umgesetzt. Die Interviewpartner berichteten davon, dass für Verwaltungen ungewöhnlich viel in Bewegung gekommen ist: *„Die Pandemie war ein Glücksfall für die Verwaltung [hinsichtlich der digitalen Transformation]“* (CGM).

4.2 Interdisziplinäre Zusammenarbeit

Die Einrichtung des Krisenstabs stellte eine wichtige Komponente für die jeweilige Verwaltung dar. Wie oben beschrieben, kamen im Krisenstab alle relevanten Stakeholder in regelmäßigen Sitzungen zusammen und arbeiteten gemeinsam an den Herausforderungen der Pandemie. Dieses Vorgehen wurde auch außerhalb des Krisenstabs praktiziert, ohne dass dies untereinander abgesprochen oder von der Führungsspitze vorgegeben wurde. Wenn die operative Einsatzleitung des Krisenstabs bspw. mehr Personal benötigte, wurde ein Treffen mit der Personalabteilung, der IT-Abteilung und dem Gebäudemanagement durchgeführt. Bei diesen Treffen konnten alle Beteiligten ihre individuellen Bedürfnisse äußern, auf Bedenken anderer Akteure eingehen und gemeinsam die beste Lösung erarbeiten. Dadurch wurden alle Anforderungen optimal berücksichtigt, und Informationen zu möglichen Restriktionen wurden direkt ausgetauscht, ohne die Entscheidungsfindung zu verzögern. Es war damit nicht wie sonst üblich ein inkrementeller Ablauf notwendig, der alle Akteure nacheinander, nicht selten in Schriftform, beteiligte. Vielmehr wurde eine Art Plattform zur gemeinsamen Lösungsfindung kreiert. Die Interviewpartner beschrieben den hohen Druck als Ursache für dieses gemeinsame Vorgehen. Eine andere Vorgehensweise sei nicht möglich gewesen, um ausreichend schnell agieren zu können.

Die Herausforderungen und Themen der Pandemie wurden nicht nur zeitlich und örtlich gemeinsam diskutiert und entschieden, sondern es wurde auch eine gemeinsame Verantwortung für die jeweiligen Themen übernommen. Das Gesundheitsamt war nicht allein für die Aufgabe zuständig, sondern alle Ämter und Hierarchieebenen hatten sich zur Priorisierung und Bekämpfung der Pandemie bekannt. Dieses Bekenntnis zur Priorisierung und Bekämpfung der Pandemie in allen OEs der untersuchten Kommunen bestand dabei nicht von Anfang an. Einige Interviewpartner berichteten, dass sie zu Beginn das Gefühl hatten, dass insbesondere die Mitarbeitenden der Querschnittsämter die gebotene Dringlichkeit in vielen Entscheidungsprozessen nicht erkannten und notwendige Entwicklungen verzögerten. Zwei Faktoren trugen dazu bei, diese Hindernisse zu überwinden: Erstens mussten Mitarbeitende aus den Querschnittsämtern im Gesundheitsamt aushelfen und bekamen dadurch unmittelbar mit, wie ernst und akut die Lage teilweise war. Diese Hospitationen förderten das Verständnis und steigerten die Identifikation mit dem Thema Pandemie, die auch nach der Rückkehr dieser Mitarbeitenden in ihre Querschnittsämter bestehen blieben. Zweitens forderte das Gesundheitsamt Unterstützung aus der ganzen Organisation aktiv ein und aktuelle Themen wurden gemeinsam mit

den anderen OEs bearbeitet. Dadurch hatte das Gesundheitsamt die alleinige Beanspruchung dieses Themas ein großes Stück weit aufgegeben und die übrigen OEs teilhaben lassen, gleichzeitig aber auch die Verantwortung auf alle OEs verteilt.

„Diese Zusammenarbeit, dass es nicht ein Thema des Gesundheitsamts ist, sondern der Stadtverwaltung und damit auch der Organisationsabteilung, der Personalabteilung, der Rechtsabteilung, die dann nicht irgendwie kluge Sätze von außen sagen können, mach doch mal so und so, sondern dass die mit im Boot sind und mit an dem Problem arbeiten müssen, damit man auch da pragmatisch und konstruktiv zusammenarbeitet, weil die dann mit im Boot sind, das war wichtig." (EGM)

Für alle Projekte, Entwicklungen und veränderten Prozesse traf der Krisenstab grundlegende Entscheidungen und gab einen Rahmen für die Bewältigung der zeitlichen Herausforderungen vor. Die Verantwortung für die Umsetzung dieser Entscheidungen wurde an das mittlere Management in den jeweiligen Abteilungen delegiert. Die Befragten aus dem mittleren Management äußerten ein starkes Gefühl des Vertrauens und der Wertschätzung ihrer Arbeit durch das Topmanagement. Dieses Verfahren wurde nicht nur im Krisenstab praktiziert, sondern erstreckte sich auch auf die Ebene des mittleren Managements. Die Freiheit bei der Wahl der Umsetzungsmethode ging einher mit dem Aufbrechen starrer hierarchischer Strukturen. Folglich arbeitete das mittlere Management nicht nur interdisziplinär, sondern auch interhierarchisch, wobei die Bedeutung von Hierarchien abnahm und Aufgaben und Verantwortlichkeiten auf der Grundlage individueller Kompetenzen verteilt wurden.

„Es war wichtig, dass ich nicht allein mit dieser Aufgabe bin, sondern dass ich alle Berufe habe, die man braucht. Es nützt nichts, wenn man allein im Team ist, wenn man drei andere hat, die das Gleiche können und die gleichen Entscheidungen treffen dürfen wie man selbst, sondern man braucht diejenigen, die die Aufgabe gemeinsam erledigen können." (AZM)

Zu Beginn des Forschungsprojekts waren wir davon ausgegangen, dass auf die sonst übliche und rechtlich vorgegebene Einbindung der Querschnittsbereiche auf Grund des hohen Drucks und der besonderen Situation verzichtet wurde. Beispielsweise war eine Annahme, dass der Datenschutz vernachlässigte wurde, um Projekte schneller umzusetzen. In den Interviews hat sich jedoch gezeigt, dass genau das Gegenteil oftmals der Fall war: Die Querschnittsbereiche wurden aufgefordert, eine Mitverantwortung zu übernehmen, anstatt nur in bestimmten Projektphasen einmalig beteiligt zu werden. Diese Beteiligung erfolgte kontinuierlich und in enger Abstimmung untereinander, wodurch verschiedene rechtliche, fachliche und organisatorische Perspektiven auf die Entscheidungsprozesse gerichtet wurden. Durch diesen kooperativen, parallelen und interdisziplinären Ansatz wurden Entscheidungen nicht nur erheblich schneller getroffen, sondern es wurden auch alle speziellen Anforderungen, die an Entscheidungen in einer Verwaltungsorganisation gestellt werden, berücksichtigt, anstatt diese zu übergehen.

„Die Grundstrukturen, auch des Verwaltungshandelns, sie sind immer eingehalten worden und genau das ist glaube ich jetzt auch die spezifische Professionalität von Verwaltung, also das ist die Kern DNA und ich glaube, die kann gar nicht über Bord geworfen werden." (CGT)

4.3 Lernkultur

Die Pandemie war von einer beispiellosen Geschwindigkeit geprägt, die das Umfeld der öffentlichen Verwaltung täglich, mitunter sogar stündlich, veränderte. Ein Befragter (AZT) beschrieb die Beziehung zwischen Druck und ad-hoc Verhalten sehr präzise: *„Dinge ereigneten sich oft spontan, kurzfristig, weil eben dieser Druck da war, Ausbruchsgeschehen ist hier das Schlüsselwort, und es musste sofort gehandelt werden und auf die Ereignisse reagiert werden."* Der zuvor erwähnte Druck zwang die Verwaltung dazu, schnell zu handeln und notwendige Verfahren kurzfristig zu implementieren. Als Reaktion auf eine erhöhte Anzahl von Anrufen der Bürger mit Fragen zur Pandemie oder der Meldung von Infektionsfällen wurde eine Hotline eingerichtet. Bei Auftreten von Fällen in Schulen, Altenheimen, Schlachtbetrieben o. ä. wurden speziell für diese Art von Ausbruchsgeschehen jeweils ein Team gebildet. Bei neu erlassenen Empfehlungen seitens des Bundes oder der Länder wurden diese umgehend in die jeweils verwendete Software integriert. Diese ad-hoc Handlungsweise wurde von den Befragten als äußerst ungewöhnlich für die Verwaltung beschrieben.

Dieser Wandel wurde in den Interviews überwiegend als positiv bewertet. Eine der großen Veränderungen während der Pandemie war die gelebte Fehlerkultur, die von vielen Interviewpartnern als bemerkenswert angesehen wurde. Bereits vor der Pandemie wurde eine solche Kultur angestrebt, aber in der Pandemie wurde sie notwendigerweise zur Realität. In einigen untersuchten Kommunen wurde die Fehlerkultur aktiv vom Vorstand eingeführt, indem ausdrücklich erklärt wurde, dass sich das Gesundheitsamt in einer Krisensituation befinde und daher 80 % Zielerreichung ausreichend seien. Für die Entwicklung perfekt modellierter und ausgeführter Prozesse war nicht ausreichend Zeit vorhanden, sodass weder Vorstand, Politik noch Zivilgesellschaft diesen Anspruch gestellt hatten. Auch in den untersuchten Kommunen, die solche Vorgaben nicht explizit ausgegeben hatten, berichteten die interviewten Mitarbeitenden, dass ein solches Vorgehen vom Vorstand gebilligt und unterstützt wurde. Sind durch dieses Vorgehen Fehler entstanden, wurden diese konstruktiv aufgearbeitet. Wie in der theoretisch schon lange angestrebten Fehlerkultur vorgesehen, wurden Fehler eingestanden und in einem konstruktiven Lernprozess zur weiteren Verbesserung berücksichtigt.

„An diesem ersten Wochenende war die erste Aussage direkt: hier keine 100 %, sondern 80 % ist genug. Wenn wir 80% Qualität liefern, ist das völlig ausreichend, wir sind hier im Krisenmodus. [...] Und das war natürlich sehr hilfreich, dass solche Aussagen direkt von oben kamen, sonst hätten wir, glaube ich, nicht so produktiv arbeiten können." (AZM)

Daneben wurde in der Pandemie ein weiteres Verfahren angewendet, welches man eher aus digitalen Start-ups kennt: die Erstellung, Verwendung und iterative Verbesserung eines nicht perfektionierten, aber funktionsfähigen Produktes *(Minimum Viable Product, MVP)*. In allen untersuchten Kommunen wurde ein solches oder ähnliches Verfahren angewendet. Die Kommunen mussten teilweise improvisieren und pragmatisch handeln. Die chaotische Situation erlaubte es nicht einen Prozess zu perfektionieren. Die Fallzahlen stiegen zeitweise exponentiell, das Landesrecht änderte sich oft am Wochenende mit Gültigkeit zum nächsten Werktag, die Wissenschaft konnte neue Erkenntnisse zum Virus vorweisen oder andere neue Möglichkeiten kamen auf. Jegliche Versuche in diesem chaotischen Zustand ausschließlich fehlerfreie Antworten zu liefern, führten dazu, dass die Antworten nicht mehr benötigt wurden, da die Ereignisse der Pandemie sie

bereits überholt hatten. Sobald ein Prozess funktionierte oder zumindest besser funktionierte als der vorherige, wurde dieser in den Echtbetrieb genommen.

Im Echtbetrieb sind fehlende Funktionalitäten schnell aufgefallen, indem eigene Mitarbeitende oder Bürgerinnen und Bürger hierzu Feedback gegeben haben. Durch dieses Feedback durchliefen die Verwaltungen einen stetigen, direkten und schnellen Lernprozess. Anhand der neuen Erkenntnisse konnten fehlende Funktionalitäten identifiziert und anschließend implementiert und Schwachstellen im Prozess verbessert werden. Die Iterationen zur Weiterentwicklung des MVPs konnten dadurch mehrfach und in kurzer Zeit durchgeführt werden. Ein anschauliches Beispiel für dieses Verfahren ist die Entwicklung eines Dokumentenmanagementsystems (DMS) für die Corona-Abteilung. Die Rechnung von einer untersuchten Kommune über externen Programmieraufwand zeigt eine bemerkenswert kurze Entwicklungszeit von nur 3,5 Stunden, bevor das DMS als MVP die Excel-Tabellen ablöste. Im Nachgang wurde der MVP während des Echtbetriebs weiterentwickelt und notwendige Anpassungen vorgenommen. Die Erfahrungen der Befragten aus anderen Kommunen bestätigen diesen Befund und betonen, dass die übliche Entwicklungszeit mindestens das Zehnfache der während der Pandemie beobachteten Dauer beträgt und in vielen Fällen sogar noch deutlich länger ist.

„Die Einführung des DMS für die Corona-Abteilung ist relativ schnell umgesetzt worden und wurde auch ständig weiterentwickelt. Jede neue Anforderung oder Notwendigkeit wurde sofort ins System implementiert.“ (AGM)

Insgesamt verdeutlichen diese Einblicke, dass die historischen Bestrebungen bezüglich der Etablierung einer Fehlerkultur zu kurz kommen. Tatsächlich muss man sich bewusst sein, zu welchem Zweck solch eine Kultur etabliert werden sollte – dem organisatorischen Lernen. Ohne die offene Diskussion von Fehlern und Defiziten – gerade im Kontext von MVPs – ist es nicht möglich, aus diesen zu lernen und stetig bessere Lösungen zu entwickeln. Die Adoption dieses Mindsets war ein Schlüsselfaktor zur Bewältigung der Krise.

4.4 Evaluierungsworkshop

Die vorläufigen Ergebnisse der Kurzstudie wurden in einem Evaluierungsworkshop Mitarbeitenden der Pilotgemeinde vorgestellt und im Workshop verfeinert. Dabei wurden die in Abbildung 3 dargestellten Verfahrensbeschreibungen entwickelt. Im linken Teil ist das herkömmliche Vorgehen in der Verwaltung dargestellt, im rechten Teil das Pandemie-Verfahren skizziert. Wichtig zu beachten ist, dass die Dauer der ersten fünf dargestellten Aktivitäten bis zum „Start“ im herkömmlichen Verfahren im Vergleich zum Pandemie-Verfahren um ein Vielfaches höher ist.

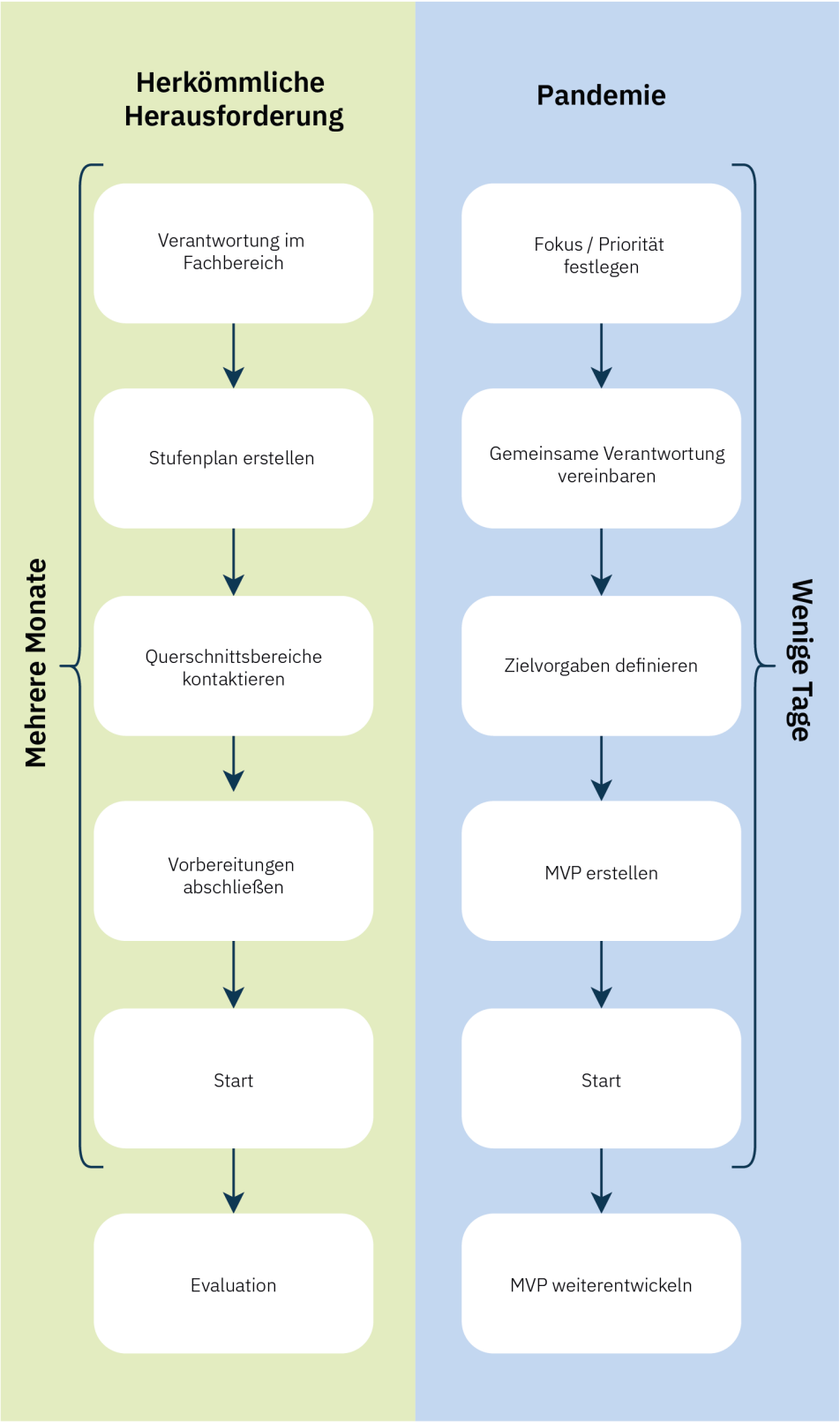


Abbildung 3: Vergleich zwischen Standard- und Krisenverfahren

5 Handlungsempfehlungen

Während der COVID-19-Pandemie hat die Verwaltung deutlich unterschiedliche Handlungsweisen angewandt als vor der Pandemie. Die einzigartigen Rahmenbedingungen dieser globalen Gesundheitskrise haben zu einer Vielzahl von Innovationen geführt, die ohne den Einfluss der Pandemie schwerlich realisierbar gewesen wären. Die Tatsache, dass die Kommunen überhaupt in der Lage waren, angemessene Antworten auf diese Krise zu finden, mag angesichts der bisherigen rückständigen IT-Infrastruktur und der rigiden bürokratischen Grundprinzipien teilweise überraschend erscheinen.

Die Frage, ob diese Rahmenbedingungen und Verfahren gezielt aus der Pandemie heraus entwickelt und zur Weiterentwicklung der Verwaltungen genutzt werden könnten, wurde von allen Interviewpartnern verneint. Dies mag daran gelegen haben, dass die dramatischen Erfahrungen der Pandemie noch zu präsent waren und eine objektivere Analyse der Mechanismen, die effizientes Arbeiten ermöglichten, noch nicht möglich war. Dennoch zeigen unsere Ergebnisse, dass Innovationsprozesse durch verschiedene Mechanismen beschleunigt wurden, die sich aus den während der Pandemie ergriffenen Maßnahmen ableiten lassen und potenziell auch in Zeiten ohne Krise auf andere Bereiche übertragbar sind. Daher möchten wir im Folgenden einige Handlungsempfehlungen vorstellen, auf denen öffentliche Verwaltungen aufbauen können:

1. Einer wirklichen digitalen Transformation des öffentlichen Sektors steht die organisatorische Trägheit der Verwaltungsstrukturen im Weg. Im Rahmen der Pandemie wurden diese aufgrund purer Not durchbrochen – es zeigt sich allerdings, dass dieser Durchbruch nur durch eine Fokussierung von Ressourcen und der Priorisierung der Gesundheitsämter möglich war. Die zentrale Lehre hieraus ist, dass **Transformation nur durch Disruption** möglich ist – man benötigt eine kritische Masse an konzentrierten Veränderungen, um den Status Quo und das Festhalten an etablierten Strukturen und Denkmustern zu überwinden.
2. Das Instrument, welches aus unserer Sicht die größte unmittelbare Wirksamkeit entfacht, ist die **Veränderung der Ressourcenallokation**. In vielen Kommunen werden Digitalisierungsprojekte mehr oder weniger gleichmäßig über die verschiedenen OEs verteilt. Hierdurch wird allerdings in den seltensten Fällen solch ein kritisches Veränderungslevel erreicht, um diese OEs nachhaltig digital zu transformieren. Stattdessen empfehlen wir, im Rahmen solcher Initiativen sequenziell ausgewählte OEs zu priorisieren und durch eine Fokussierung von Ressourcen innerhalb kurzer Zeit grundlegend zu reformieren. Die operative Unterstützung der nicht priorisierten OEs in ihren bestehenden Prozessen darf dabei jedoch nicht aus den Augen verloren werden. Es wird daher empfohlen, dass Querschnittsämter sowohl Kapazitäten für transformative Projekte als auch für laufende Support-Prozesse bereithalten.
3. Für die Umsetzung der transformativen Projekte ist es unerlässlich, dass die traditionelle Silo-Mentalität durch eine **gemeinsame Verantwortung von Fach- und Querschnittsämtern** ersetzt wird. Dabei erweisen sich sowohl regelmäßige Austauschrunden mit Vertretern unterschiedlicher Disziplinen und Hierarchieebenen als förderlich, als auch Hospi-

tationen in den anderen Bereichen, um so ein gegenseitiges Verstehen und ein gemeinsames Verantwortungsgefühl zu etablieren.

4. Die Umsetzung solch eines fokussierten Transformationsprojektes benötigt eine klare Zielvorstellung, gepaart mit einer Offenheit bezüglich der Art der Zielerreichung. Die Pandemie hat gezeigt, dass die öffentliche Verwaltung bei der Konzeption solcher Projekte Raum für Flexibilität und iterative, agile Entwicklungsprozesse schaffen, diesen aber mit der Vision für das Gesamtprojekt in ein Gleichgewicht bringen muss. Das hierfür notwendige Substrat liegt in der Adoption der bereits diskutierten **Lernkultur**. Es ist unvermeidlich, dass in solchen Transformationsprojekten Fehler unterlaufen – das ist auch bereits in der Vergangenheit der Fall gewesen. Es muss jedoch eine Organisationskultur gefördert werden, in welcher diese aufgearbeitet werden, um aus ihnen zu lernen und im Ergebnis robustere Systeme und Prozesse zu generieren.
5. Die Realisierung digitaler Transformation ist für die Mitarbeitenden der fokussierten OE mit starken Veränderungen und Anstrengungen verbunden. Daher ist es einerseits notwendig, dass die Zeitspanne, in der das Projekt umgesetzt wird, so kurz wie möglich gehalten wird. Andererseits sollte sich eine **Phase der Stabilität** anschließen, damit Prozesse eingeübt und verstetigt werden. Die Querschnittsämter würden ihren Fokus auf diese OE reduzieren, sie in ihre laufenden Support-Prozesse aufnehmen und so Kapazitäten für die nächste priorisierte OE freisetzen.

Anhand individueller Kriterien muss jede Organisation für sich bewerten, wie viele Kapazitäten für den radikalen und wie viele für den inkrementellen Wandel der OEs zur Verfügung gestellt werden können. Außerdem ist in den jeweiligen Verwaltungen zu klären in welcher Reihenfolge die OEs priorisiert behandelt werden. Hierzu wurde von einer Befragten eingewendet, dass bei einer Organisation mit über 20 OEs der Transformationsprozess bei einem Fokus von 6 bis 12 Monaten entsprechend 10 bis 20 Jahre dauern würde. In Anbetracht der aktuellen Transformationsbewegungen der öffentlichen Verwaltung wäre dies aber dennoch ein Fortschritt und ein eher radikaler Ansatz. Eine schnellere Veränderung der Organisationen müsste auf Verträglichkeit geprüft werden. Die nicht im Fokus stehenden OEs werden sich wie bisher inkrementell weiterentwickeln. Die hier empfohlenen Instrumente für einen radikaleren Wandel sind ausdrücklich als zusätzliche Verfahren zu verstehen.

6 Zusammenfassung

Die Pandemie stellte kommunale Verwaltungen vor beispiellose Herausforderungen, die eine schnelle Reaktion auf eine sich ständig entwickelnde und komplexe Krise erforderten. Unsere Studie untersuchte die Auswirkungen der Pandemie auf diese Verwaltungen und identifizierte wichtige Erkenntnisse, die Einblicke in ihre Anpassungsfähigkeit und Innovationsfähigkeit durch externe Veränderungen bieten. Anhand von fünf untersuchten Kommunen und deren Handlungsweisen identifizierten wir diejenigen Mechanismen, welche die Transformationsprozesse während der Pandemie beschleunigten.

Die Pandemie unterbrach das organisatorische Gleichgewicht und ermöglichte radikale Veränderungen in den Organisationen. Der durch die Krise aufgebaute Druck führte zu einem Überwinden der bestehenden organisatorischen Trägheit und ermöglichte schnelle Anpassungen an die neuen Gegebenheiten. Allerdings verliefen die Anpassungen und die Implementierung neuer Verfahren während der chaotischen Situation der Pandemie unstrukturiert und ungeplant. Auf den Erkenntnissen aus der Pandemie aufbauend, identifizieren wir verschiedene Handlungsweisen, um die Transformation der Verwaltung voranzutreiben. Die Priorisierung von einzelnen OEs inklusive einer gezielten Ressourcenverteilung sowie die gemeinsame Verantwortung von Fach- und Querschnittsämtern und die Etablierung einer Lernkultur sind hierbei wesentliche Instrumente.

„Also die Pandemie, die natürlich mit all ihren schrecklichen Auswirkungen logischerweise ein Riesenthema ist, wo wir uns freuen, dass es vorbei ist, hat auf der anderen Seite eben tatsächlich was Positives gehabt. Eigentlich war es ein Glücksgriff für die Verwaltung. Aus dem einfachen Grund, weil dadurch bestimmte Sachen, die in einem normalen Modus nicht erfolgt wären, nicht passiert wären, möglich wurden. [...] Sie haben Strukturen gehabt, die sehr effizient waren, weil interdisziplinär Teams, Gruppen und dergleichen zusammengestellt wurden, die dann direkt miteinander interagieren konnten ohne über die üblichen Verwaltungsmechanismen, sich da erst einmal abstimmen zu müssen. Sondern man war sehr fokussiert auf die Lösung von den verschiedenen Problemen, die letztendlich dann da anstanden. [...] Sodass man eben gesagt hat: okay, wir ordnen dem alles unter und bewegen uns deswegen dann hier sozusagen auf der Überholspur, um diese Sachen sehr unkompliziert umsetzen zu können und sehr schnell handlungsfähig zu sein.“ (CZT)

Unsere Studie betont, dass die Modernisierung der Verwaltungen dringend notwendig ist, um für zukünftige Krisen besser gerüstet zu sein. Wir konnten zudem aufzeigen, dass auch im existierenden institutionellen Rahmen der Verwaltungen radikale Änderungen möglich sind. Obwohl die Pandemie nicht mehr im unmittelbaren Fokus der Verwaltungen steht, betonen wir die Wichtigkeit einer umfassenden Aufarbeitung der Pandemieerfahrungen. Die Lehren der Pandemie müssen dokumentiert werden, um die Resilienz der Verwaltungen zu stärken und sie besser auf zukünftige Krisen vorzubereiten. Die Pandemie hat gezeigt, dass Veränderungen auch in einem zeitlichen kompakten Rahmen möglich sind, und die gewonnenen Erkenntnisse sollten als Katalysator für eine fortlaufende Modernisierung dienen.

Referenzen

Bitkom e.V. (2022): Corona hat deutsche Büros dauerhaft digitaler gemacht. In Bitkom e.V., 5/17/2022. Available online at https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Corona-hat-Bueros-dauerhaft-digitaler-gemacht, checked on 11/30/2023.

Choi, Taehyon; Chandler, Susan Meyers (2020): Knowledge vacuum: An organizational learning dynamic of how e-government innovations fail. In Government Information Quarterly 37 (1), p. 101416. DOI: 10.1016/j.giq.2019.101416.

F.A.Z. (2020): Digitec-Podcast: Der Umbruch hat erst begonnen. In Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5/22/2020. Available online at https://www.faz.net/podcasts/f-a-z-d-economy-podcasts/corona-krise-beschleunigt-die-digitale-transformation-16780978.html, checked on 11/30/2023.

Grodal, Stine; Anteby, Michel; Holm, Audrey L. (2021): Achieving Rigor in Qualitative Analysis: The Role of Active Categorization in Theory Building. In AMR 46 (3), pp. 591–612. DOI: 10.5465/amr.2018.0482.

KGSt (2023): Größenklassen - KGSt. Available online at https://www.kgst.de/groessenklassen, updated on 10/18/2023, checked on 10/18/2023.

Mayring, Philipp (2019): Qualitative Inhaltsanalyse – Abgrenzungen, Spielarten, Weiterentwicklungen. Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research, Vol 20, No 3 (2019): Qualitative Content Analysis I. DOI: 10.17169/FQS-20.3.3343.

Mergel, Ines (2018): Open innovation in the public sector: drivers and barriers for the adoption of Challenge.gov. In Public management review 20 (5), pp. 726–745. DOI: 10.1080/14719037.2017.1320044.

Mergel, Ines; Edelmann, Noella; Haug, Nathalie (2019): Defining digital transformation: Results from expert interviews. In Government Information Quarterly 36 (4), p. 101385. DOI: 10.1016/j.giq.2019.06.002.

OECD (2019): The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector. Paris: OECD Digital Government Studies.

Robert Koch-Institut (2017): Nationaler Pandemieplan Teil I – Strukturen und Maßnahmen.

Stelter, Aida; Schaefer, Cindy; Lemmer, Kristina; Niehaves, Bjoern (2022): Municipal Digital Transformation in the Fast Lane? Changes in German Municipalities due to Covid-19. Available online at https://aisel.aisnet.org/wi2022/e_government/e_government/2, checked on 6/11/2023.

Thukral, E. (2021): COVID-19: Small and medium enterprises challenges and responses with creativity, innovation, and entrepreneurship. In Strategic Change, pp. 153–158.

VERBI (2022): MAXQDA. “Software für qualitative Datenanalyse [Software for qualitative data analysis]”. Available online at https://www.maxqda.com/, checked on 11/15/2022.

Vereinte Nationen (2022): The Future of Digital Government. E-Government Survey 2022. Available online at https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-11/Web%20version%20E-Government%202022%20November%2010.pdf, checked on 6/11/2023.

Vial, Gregory (2019): Understanding digital transformation: A review and a research agenda. In The Journal of Strategic Information Systems 28 (2), pp. 118–144. DOI: 10.1016/j.jsis.2019.01.003.

Weber, Max (1922): Wirtschaft und Gesellschaft. Available online at https://archive.org/details/wirtschaftundges00webeuoft/page/n11/mode/2up.

World Health Organization (1999): Influenza pandemic preparedness plan : the role of WHO and guidelines for national and regional planning, Geneva, Switzerland, April 1999. Geneva: World Health Organization. Available online at https://iris.who.int/handle/10665/66155.

Über die Autoren

Niklas Korte

Niklas Korte ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am ERCIS, dem European Research Center for Information Systems und Promotionsstudent am Lehrstuhl von Prof. Dr. Tobias Brandt für Digital Innovation and the Public Sector an der Universität Münster. Seine Forschung beschäftigt sich mit der Transformation von staatlichen Organisationen, insbesondere von Kommunen.

Tobias Brandt

Tobias Brandt ist Professor für Wirtschaftsinformatik und leitet den Lehrstuhl Digital Innovation and the Public Sector an der Universität Münster. Seine Forschung konzentriert sich vor allem auf Themen aus den Bereichen Smart Cities und digitaler Innovation an der Schnittstelle zwischen Wirtschaft, öffentlichem Sektor und der Zivilgesellschaft.

Danksagung

Wir danken dem Nationalen E-Government-Kompetenzzentrum e.V. für die finanzielle Förderung dieser Studie, sowie dessen Ausschuss für Forschung und Projekte für das Vertrauen. Weiterhin danken wir allen Interview-Partner:innen sowie allen Workshopteilnehmenden für ihre Zeit und ihren Input. Schließlich danken wir unseren Kolleginnen und Kollegen am Lehrstuhl Digital Innovation and the Public Sector in Münster für ihre Unterstützung.

www.negz.org