

9. Verwaltung in Distanzarbeit – Befunde der »Covid19-LDI-Verwaltungsstudie«

9.1 Einordnung und Beschreibung der Studie

Wie aufgezeigt werden konnte (vgl. Kap. 7.1.4, 7.3), hat sich die Arbeitswelt in den 2010er Jahren im Zuge der Verbreitung von mobilen Hardwaretechnologien (Smartphone, Laptop und Tablet) und des Ausbaus des weltweiten Datennetzwerkes stark gewandelt: Arbeitsprozesse wurden zeitlich-räumlich weiter flexibilisiert und der virtuelle Raum wurde als Ort des Arbeitens und der Arbeitskommunikation erschlossen. Bereits vor der Corona-Pandemie ließ sich in gesellschaftlichen Diskursen und öffentlich wahrnehmbar in einigen Vorreiterunternehmen im deutschen Kontext (beispielsweise bei SAP, der Bosch AG und der Deutschen Bahn AG; vgl. Obmann 2018) ein Ringen um die Frage nach der Ausweitung von zeitlich-räumlichen Gestaltungsspielräumen für Arbeitskräfte feststellen. Verhandelt wurden in der gesellschaftlichen und politischen Debatte auch die Folgen der freiwilligen Verlagerung von Arbeitsprozessen an private Orte (Badura et al. 2014, 2019) und der Nutzung mobiler Technologien im Sinne der permanenten Erreichbarkeit von Arbeitnehmenden für Arbeitgebende (Böker/Demuth 2015). Ferner wurde die Gestaltung von agilen und digitalen Arbeitswelten in betrieblichen Kontexten und die verstärkte Nutzung des virtuellen Arbeitsraums (Boes/Langes 2019; Boes et al. 2018) in den Blick genommen. Und schließlich verweist auch die in Kapitel 8 am Beispiel des Phänomens Coworking Space als neuem dritten Arbeitsort näher beschriebene Etablierung ganz neuer Organisationsmodelle von Arbeit und Beschäftigung auf einen massiven Wandel der Arbeitswelt spätestens seit Mitte der 2010er Jahre.

Die Corona-Pandemie hat diese Auseinandersetzung auf den unterschiedlichen Ebenen des gesellschaftlichen Diskurses nochmals forciert (vgl. etwa Fitzenberger 2020; Volkmer/Werner 2020; Behrens/Bellmann 2021; Seeliger; Peukert, Jacobsen 2022; Krause/Gerhards/Jacobsen 2023). Die politische Forderung an Arbeitgeberorganisationen war es, zur Bewältigung der Pandemie weithin Distanzarbeitskonzepte zu ermöglichen und zu etablieren. Dies setzte die Arbeitgebenden unter einen enormen kurzfristigen Handlungsdruck. Im Verlauf der Pandemie standen und ste-

hen sie immer wieder vor der Herausforderung, alle und insbesondere gefährdete Mitarbeitende zu schützen und ihnen, sofern machbar, das Arbeiten von einem sicheren Ort aus zu ermöglichen. Dies kann im Einzelnen bedeuten, dass feste Büroarbeitsplätze umgestaltet werden müssen, um die Zahl der Mitarbeitenden zu verringern, die sich gleichzeitig über eine längere Zeit in einem Raum aufhalten. Es kann aber auch bedeuten, dass Mitarbeitende die Möglichkeit eingeräumt wird, ihre Arbeitstätigkeit in das Homeoffice oder in Form von Remote- beziehungsweise digitaler Distanzarbeit in andere außerbetriebliche Kontexte zu verlagern, womit den Arbeitnehmenden ein wesentlich höheres Maß an Selbstverantwortung für die Einteilung von Arbeitszeiten und Freizeiten sowie für die Steuerung und Kontrolle von Arbeitsaufgaben übertragen wird.

In dieser Situation stehen die Arbeitgebenden vor der Herausforderung, den Mitarbeitenden die technologische Ausstattung zur Verfügung zu stellen und die Infrastruktur auf den Einsatz von »mobiler« Hardwaretechnologie umzurüsten. Zudem gilt es, Datenleitungen und Netzwerktechnologien zu erweitern, Serverkapazitäten und Netzwerkzugänge auszubauen, neue Modi der Sicherung des Datenschutzes zu entwickeln und gegebenenfalls neue Arbeitssoftware im Betrieb zu erproben. Gleichermaßen herausgefordert sind durch diese kurzfristige Umstellung von Arbeitsprozessen die Beschäftigten, die von mobilen Remote-Arbeitsplätzen aus Arbeitstätigkeiten ausführen oder im Homeoffice neue Formen der digitalen Distanzarbeit umsetzen möchten oder sollen, und die Führungskräfte in Arbeitgeberorganisationen, die Arbeitsprozesse unter diesen Umständen anleiten und unterstützen sowie die Arbeitsleistungen der Mitarbeitenden steuern und kontrollieren sollen. Und auch die Zusammenarbeit in Arbeitsteams muss in neuen Distanzarbeitskontexten auf andere Art und Weise organisiert und umgesetzt werden.

Die Corona-Pandemie hat damit Arbeitgebenden und Beschäftigten mit einem Schlag deutlich gemacht, was es bedeutet, »auf Distanz«, »mobil« oder »remote« zu arbeiten. Chancen und Risiken werden nun von einer breiten Gruppe von Arbeitnehmenden erfahren, die bislang keine Notwendigkeit sahen, sich mit den neuen Möglichkeiten des digitalen und virtuellen Arbeitens auseinanderzusetzen. In vielen Arbeitskontexten, die die direkte Kommunikation mit Arbeitskollegen, Kunden, Klienten oder Patienten notwendig machen, schien es bislang so, dass die Arbeitsprozesse gar keine Ansatzpunkte für Distanzarbeit bieten würden. Die neue Arbeitssituation in der Corona-Pandemie lehrt nun viele Betriebe, Einrichtungen, öffentliche Verwaltungen und Bildungsinstitutionen eines Besseren und zeigt, dass sich auch oder gerade kommunikationsbezogene Arbeitsprozesse digitalisieren und in den virtuellen Raum verlagern lassen. Plötzlich erscheinen vielen Mitarbeitenden von etablierten Arbeitsorganisationen die im letzten Kapitel am Beispiel von Coworking Spaces skizzierten technologischen Infrastrukturen wie auch Organisations- und Raumkonzepte neuer dritter Arbeitsorte gar nicht

mehr so weit entfernt und fremd. Einer breiten Gruppe von Arbeitskräften, die etwa in der Administration, Verwaltung, Logistik, Prozesssteuerung und -kontrolle arbeiten oder die beratenden, pädagogischen, entwickelnden, gestaltenden und unterhaltenden Tätigkeiten nachgehen, erschließen sich neue Möglichkeiten der Gestaltung von Arbeitsformen und -umgebungen. Das Präsenzarbeitskonzept, das auch den (Büro-)Arbeitswelten in betriebsförmig strukturierten Arbeitgeberorganisationen oftmals zugrunde liegt, wird an vielen Stellen infrage gestellt und es werden Gestaltungskonzepte aus »neuen Arbeitswelten« auf ihre Anwendbarkeit in etablierten Unternehmens- und Arbeitgeberorganisationen geprüft und gegebenenfalls modifiziert, um der politischen Forderung einer möglichst breiten und flexiblen Ermöglichung von Distanzarbeitskonzepten zur Bewältigung der Corona-Krise nachzukommen.

Dass die geforderte Umstellung von Präsenz- auf Distanzarbeit in etablierten Büroarbeitskontexten aber nicht nur mit einer Ausweitung von Autonomiespielräumen einhergeht, sondern auch ein hohes Konfliktpotenzial in den Beziehungen von Arbeitgebenden, Arbeitnehmenden, Führungskräften und zwischen unterschiedlichen Arbeitnehmergruppen birgt und nicht ohne intensive organisationale Lernprozesse bewerkstelligt werden kann, war eine zentrale Grundannahme der Covid19-LD1-Verwaltungsstudie, die es nun anhand der vorliegenden empirischen Befunde zu prüfen gilt.

Die Covid19-LD1-Verwaltungsstudie wurde von der Autorin im Auftrag einer Kommunalverwaltung durchgeführt, um die Erfahrungen der Verwaltungsmitarbeitenden aus der ersten Lockdown-Phase während der Corona-Pandemie zu erfassen und zu reflektieren. Aufseiten der Kommunalverwaltung bestand dabei ein doppeltes Interesse an der Studie: Einerseits wollte man die Ergebnisse nutzen, um sich auf potenzielle weitere Lockdowns besser und effizienter vorbereiten zu können, andererseits ging es darum, das schon seit einigen Jahren angebahnte Projekt einer zeitlich-räumlichen und organisationalen Umgestaltung der Arbeitsprozesse in der untersuchten Einheit der Kommunalverwaltung voranzubringen. Zielstellung der bereits laufenden Reorganisationsprozesse war die Vorbereitung der Verwaltungseinheit auf einen Umzug in ein neues Verwaltungsgebäude mit offenen Raumkonzepten und neuerer technologischer Ausstattung und Infrastruktur.

Anhand der durchgeführten Studie lässt sich sehr detailreich nachzeichnen, welche Herausforderungen eine recht kurzfristige Umstellung von Präsenz- auf Distanzarbeitskontexte – auch oder gerade vor dem Hintergrund, dass sie in diesem Fall ohnehin langfristig geplant war – mit sich bringen kann. Es ist das Ziel der folgenden Darstellungen, diese Herausforderungen in unterschiedlichen Dimensionen systematisch herauszuarbeiten.

9.2 Nähere Beschreibung des empirischen Vorgehens

9.2.1 Erhebungsdesign

Im Rahmen der Studie wurden mit zwanzig Mitarbeitenden einer ausgewählten kommunalen Verwaltungseinheit, der insgesamt rund dreihundert Festangestellte zuzuordnen sind, jeweils einstündige problemzentrierte Interviews (Witzel 2000) geführt.

Die Rekrutierung der Interviews basierte auf problembezogenen Auswahlkriterien (vgl. Tabelle 9.1), die von der Autorin nach mehreren Anbahnungsgesprächen mit den Kooperationspartnern in der Verwaltungseinheit festgelegt wurden. Die Interviews wurden anknüpfend an diese Gespräche durch ein Rundschreiben in einer ausgewählten Verwaltungseinheit rekrutiert, zum Teil erfolgte durch die Kooperationspartner in der Verwaltungseinheit auch eine gezielte Ansprache in Dienstberatungen.

Tabelle 9.1: Auswahlkriterium bei der Rekrutierung von Interviewpartnern (Covid19-LD1-Verwaltungsstudie)

- möglichst breite Beteiligung über alle Hierarchieebenen der Kommunalverwaltung hinweg (Erfahrungen von Personen mit und ohne Führungsverantwortung gewünscht; Erfahrungen von Personen aus dem Corona-Krisenstab gewünscht);
- Berücksichtigung unterschiedlicher Funktions-, Arbeits- und Tätigkeitsbereiche innerhalb der Kommunalverwaltung (ein breiter Blick auf unterschiedliche Arbeitstätigkeiten soll möglich sein);
- Gleichverteilung von weiblichen und männlichen Interviewpartnern (Abbilden von geschlechtsspezifischen Umgangsformen mit der Arbeitssituation im Kontext der Corona-Pandemie soll möglich werden);
- Berücksichtigung von Interviewpartnern mit zusätzlichen familiären/gesundheitlichen Belastungen – möglichst beide Geschlechter (Abbilden von zusätzlichen Arbeitsbelastungen soll möglich sein);
- Berücksichtigung von Interviewpartnern aus möglichst allen Alters- und Erfahrungsgruppen (eine breite Sicht auf den Umgang mit Umstellungsprozessen soll möglich sein);
- Berücksichtigung von Interviewpartnern mit unterschiedlichen Einstellungen und bisherigen Nutzungsmöglichkeiten von Formen des mobilen Arbeitens/Homeoffice (ein breiter Blick auf Arbeitstätigkeiten, die bereits mehr oder weniger stark in mobile Arbeitskonzepte eingebunden sind, sowie auf Konflikte in alltäglichen Arbeitssituationen und im alltäglichen Arbeitshandeln soll möglich sein).

Die Verwaltungseinheit, in der die qualitative Studie durchgeführt wurde, befasst sich mit Vorgängen, die in der Regel keinen direkten Bürgerkontakt erfordern

und ist hierarchisch in sieben Funktionsabteilungen untergliedert, denen jeweils spezifische Sachgebiete und Projektgruppen untergeordnet sind.

Befragt wurden auf Mitarbeiterebene acht Personen (vier Projektleitende, eine Mitarbeiterin mit besonderen Aufgaben, zwei Sachbearbeiterinnen und ein sonstiger Verwaltungsmitarbeiter), auf mittlerer Führungsebene sieben Personen (alleamt Sachgebietsleitende) und auf höherer Führungsebene fünf Personen (vier Abteilungsleitende und eine Amtsleitung). Drei der Interviewpartner waren Mitglieder des Corona-Krisenstabs der Verwaltungseinheit.

Da zu Beginn der ersten Lockdown-Phase von den insgesamt rund 300 Mitarbeitenden nur 60 Personen mit mobiler Hardwaretechnologie ausgestattet werden konnten, wurden beim Sampling auch Interviewpartner einbezogen, denen diese Hilfestellung nicht zukam und die während des ersten Lockdowns eigene Wege finden mussten, sich in Arbeitsprozesse einzubringen oder in eigenen Projekten mit Partnern im Austausch und Kontakt zu bleiben. Mitarbeitende, die im ersten Lockdown nicht ihrer Arbeitstätigkeit nachgehen konnten – weil sie für eine längere Zeit eine Krankschreibung einreichen mussten oder sich in bezahlter Freistellung befanden –, wurden im Rahmen der Interviewstudie nicht befragt.

Der Leitfaden der Studie wurde ausschließlich von der Autorin ohne Einschränkungen durch die Kommunalverwaltung erstellt. In Vorbereitung der Studie wurde der Interviewleitfaden sowohl an die Kooperationspartner in der Verwaltungseinheit als auch an den Personalrat der Kommunalverwaltung zur Einsicht zugesandt. Dieser Rundlauf ergab keinen Änderungsbedarf. Konkret beinhaltete der Interviewleitfaden eine Einstiegsfrage, die eine offene Reflexion der Arbeitserfahrungen in der Lockdown-Phase generieren sollte, und detaillierte Nachfragen zu drei Themenfeldern: (1) Informationspolitik, technische Ausstattung, Arbeitssituation und Arbeitskommunikation im Lockdown; (2) Umsetzung einer digitalen und mobilen Arbeitsweise; (3) Reflexion und Bewertung einer guten mobilen Arbeitssituation und Arbeitsweise. Diese themenzentrierten Fragen wurden ad hoc in den Interviews gestellt. Den Abschluss des Leitfadens bildete die Frage danach, welche zentralen Veränderungsprozesse nach der Phase des Lockdowns erhalten bleiben und welche zurückgenommen werden sollten. Das Instrument fokussierte zunächst stark auf die Beschreibung der Arbeitssituation im Lockdown und problematisierte dabei vor allem die Handlungsspielräume der Verwaltungsmitarbeitenden. Nach den ersten drei Interviews wurde der Leitfaden jedoch angepasst, da sich immer deutlicher das papierlose Arbeiten und die Aufrechterhaltung der Arbeitskommunikation in Distanzarbeitskontexten als wesentliche Probleme herauskristallisierten, die entsprechend die Themenschwerpunkte in der zweiten Version des Leitfadens bildeten.

Eine Reflexion zu diesen Themen war den meisten Teilnehmenden der Studie nicht fremd. Bereits vor den kurzfristig umgesetzten Maßnahmen zur Sicherung des Gesundheitsschutzes in der ersten Lockdown-Phase und der vollständigen

Verlagerung der Arbeitstätigkeiten aller Angestellten ins Homeoffice wurde in der untersuchten Verwaltungseinheit intensiv über die Ausweitung des papierlosen, digitalen und mobilen Arbeitens diskutiert. Die Umstellung der Arbeitsprozesse in Richtung des digitalen und mobilen, teilweise auch Remote – Arbeitens wurde von der Leitung der Kommunalverwaltung als wesentliche Voraussetzung für den geplanten Umzug in ein neues Verwaltungsgebäude wahrgenommen. Allerdings konnten nur sechs der Interviewpartner auch tatsächlich auf Erfahrungen mit der regelmäßigen Erledigung von Arbeitsaufgaben im Homeoffice zurückgreifen. Für die Mehrzahl der Interviewpartner war das Arbeiten im Homeoffice oder an einem anderen dritten Arbeitsort während des ersten Lockdowns hingegen eine vollständig neue Arbeitserfahrung.

Die Interviews fanden von Ende Mai bis Mitte Juni 2020 an insgesamt fünf Tagen in einem für die Studie bereitgestellten Schulungsraum im Bürogebäude der Kommunalverwaltung statt. Geführt wurden die Interviews von der Autorin dieses Buches in Form persönlicher Gespräche unter Einhaltung der zu dieser Zeit gültigen Abstands- und Kontaktregeln. Die Interviewpartner vereinbarten im Vorfeld einen festen Termin mit der Interviewerin und erschienen alle pünktlich zum Interview. Die Termine wurden so vergeben, dass sich die Interviewpartner nicht vor dem Schulungsraum begegneten. Die Interviewpartner konnten den Interviewtermin während ihrer Arbeitszeit wahrnehmen, diese Zeit wurde allerdings als Pausenzeit und nicht als Arbeitszeit gerechnet. Die Interviews wurden alle mit einem Audiogerät aufgezeichnet; die Zustimmung zur Transkription der Forschungsdaten sowie zur weiteren Nutzung der Daten für Forschungszwecke wurde vor jedem Interview persönlich eingeholt.

Die Ergebnisse der Studie wurden der Kommunalverwaltung im Beisein der meisten Interviewpartner in Form eines Präsenzvortrags vorgestellt und den Projektpartnern in der Kommunalverwaltung in Form der beim Vortrag gezeigten Präsentation, die auch anonymisierte Zitate aus den Interviews enthält, übermittelt. Ein weiterer Transfer von Daten oder Forschungsergebnissen wurde weder vereinbart noch vorgenommen. Die Nachnutzung der Forschungsdaten wurde der Autorin durch die freiwillige und persönliche Zustimmung aller Interviewpartner erlaubt.

9.2.2 Auswertungsdesign

Die Auswertung der erhobenen Interviewdaten erfolgte unter Zuhilfenahme der Auswertungssoftware atlas.ti. Verfolgt wurde ein inhaltsanalytisches Vorgehen nach Mayring (2015) in zwei aufeinander aufbauenden Iterationsstufen. Im Zuge der ersten Iterationsstufe wurden alle erhobenen Interviewdaten gesichtet und nach dem Verfahren der zusammenfassenden Inhaltsanalyse themenbezogen codiert. In dieser Iterationsstufe konnten insgesamt sechs Basiskategorien

identifiziert werden: (1) Papierloses Arbeiten; (2) Mobiles Arbeiten; (3) Technische Ausstattung; (4) Organisation; (5) Arbeitsroutinen; (6) Kommunikation. Diese sechs Kategorien lassen sich grafisch wie folgt aufeinander beziehen:

Abbildung 9.1: Basiskategorien des Codierschemas (Covid19-LD1-Verwaltungsstudie)



Für den zweiten Iterationsschritt wurde eine Auswertungsstrategie gewählt, die die Konzepte »Papierloses Arbeiten« und »Mobiles Arbeiten« als zentrale Themenblöcke aufgreift und diese unter Rückgriff auf die vier Basiskategorien »Technische Voraussetzungen«, »Organisation«, »Veränderung der Arbeitsroutinen« und »Veränderung der Kommunikationsformen« weiter präzisiert. Dabei entstand das in Tabelle 9.2 abgebildete Codierschema:

Tabelle 9.2: Codierschema der Covid19-LD1-Verwaltungsstudie

| Beobachtungsebene: Infrastrukturelle Voraussetzungen |
|---|
| Papierloses Arbeiten (Hauptkategorie I) Technische Voraussetzungen I digitale Endgeräte II digitale Oberflächen & Darstellungsmöglichkeiten III Servertechnologie mit entsprechenden Kapazitäten, Wartungs-/Sicherheitstools IV geeignete Software & Tools |

| |
|---|
| <p>Organisation</p> <p>I digitale Ordnerstruktur & digitales Ablagesystem, Dokumentenmanagement & -archivierungssystem</p> <p>II Dokumentenumlauf, Freigaben, Zeichnungspflichten</p> <p>III Schnittstellenmanagement</p> <p>IV Umsetzungsprozesse</p> |
| <p>Mobiles Arbeiten (Hauptkategorie II)</p> <p>Technische Voraussetzungen</p> <p>I mobile Endgeräte</p> <p>II digitale Endgeräte zur Darstellung von Inhalten</p> <p>III Internetzugang & -verbindung, Datenkarten, VPN-Client</p> <p>IV Servertechnologie, Kapazitäten & Wartung, Datensicherheit</p> <p>V Telefonkonferenzen</p> <p>VI Support & datenschutzrechtliche Einschränkungen</p> <p>Organisation</p> <p>I Arbeitsorte & Arbeitsumfeld</p> <p>II Arbeitszeitregulierung, Kernarbeitszeit & Präsenzzeiten</p> <p>III Führungsverständnis</p> <p>IV Arbeitsteilung & Teamwork</p> <p>V Weiterbildungsbedürfnisse</p> |
| <p>Beobachtungsebene: Arbeitshandeln</p> |
| <p>Papierloses Arbeiten (Hauptkategorie I)</p> <p>Veränderung der Arbeitsroutinen</p> <p>I Ordnerstruktur, Ablagevorgang, Stand des Dokumentenmanagements vs. Papierablagensystem</p> <p>II Arbeitsplanung mit digitalen Hilfsmitteln vs. Papierunterlagen</p> <p>III digitales Bearbeiten und Prüfen von Dokumenten vs. Arbeiten mit Papier</p> <p>IV Begutachtung und Besprechen von Unterlagen</p> <p>V Transfer und Übergabe von digitalen Dokumenten vs. Papierdokumenten</p> <p>VI Arbeitsverdichtung</p> <p>Veränderung der Kommunikationsformen</p> <p>I Restrukturierung von Umlauf- und Dokumentenfreigabeprozessen, Zeichnungsmodi</p> <p>II Verbindlichkeit digital verbreiteter Informationen und Dokumente</p> |
| <p>Mobiles Arbeiten (Hauptkategorie II)</p> <p>Veränderung der Arbeitsroutinen</p> <p>I Umgang mit mobiler Technologie</p> <p>II Veränderung von Arbeits- und Tagesabläufen</p> <p>III Arbeitsumfeld & Raumbedürfnisse</p> <p>IV Selbstorganisation, Selbstbestimmung & Vereinbarkeitserfahrungen</p> <p>V Selbstkontrolle, Grenzziehung & Entgrenzungserfahrungen</p> |

Veränderung der Kommunikationsformen

I Erreichbarkeit vs. konzentriertes Arbeiten

II Kommunikation im Team & Teamwork

III Kommunikation in Telefonkonferenzen vs. Face-to-face-Beratungen/-Termine

IV Nutzung neuer Tools (Sametime/WhatsApp)

In der folgenden Darstellung werden vor allem die Forschungsbefunde zur Frage der organisationalen und infrastrukturellen Voraussetzungen für den Umbau von Präsenz- in Distanzarbeitswelten zusammengefasst und näher interpretiert. Auf weitere Befunde, etwa zur Frage nach der Veränderung von Kompetenzerfordernissen an Beschäftigte bei der Umstellung von Präsenz- auf Distanzarbeit, wird hingegen nur vereinzelt Bezug genommen. Tiefergehende Auswertungen der Studie hinsichtlich dieser Fragestellungen sind in Aufsatzform bereits veröffentlicht (vgl. Krause 2022).

9.3 Barrieren der raschen Transformation von Präsenzarbeitswelten

9.3.1 Präsenzarbeit als Normalitätsvorstellung in Verwaltungskontexten und etablierten Büroarbeitswelten

Um den in der Covid19-LD1-Verwaltungsstudie beobachteten Umstellungsprozess von Präsenz- zu Distanzarbeitswelten in seinem vollen Umfang verstehen und beobachten zu können, ist es zu Beginn der Ergebnisdarstellung nötig, herauszustellen, wie stark sich in öffentlichen Verwaltungs- und etablierten Büroarbeitskontexten der industrielle Moderne das Konzept der Präsenzarbeit als Normalitätsvorstellung der zeitlich-räumlichen Gestaltung von Arbeit durchgesetzt hatte. Das Verwaltungsgebäude als Arbeitsort, als Ort der Repräsentanz von Autorität und Status sowie dem Vollzug rechtskräftigen und ordnungsgemäßen Verwaltungshandeln ist mit dem Professionsverständnis des in öffentlichen Verwaltungseinrichtungen oder der Administration von Großunternehmen der industriellen Moderne tätigen Büroarbeiters fest verbunden. Diese lehnt sich auch an die Normalitätsvorstellung der industriellen Moderne an, dass Arbeitsorte und Arbeitszeiten sich streng gegenüber privaten Orten und Familien- oder Erholungszeiten abgrenzen lassen. Diese Selbstverständlichkeit wird nun im Zuge der Ausweitung digitaler Technologien und Infrastrukturen und insbesondere im Kontext des durch die Corona-Pandemie erzeugten politischen und gesellschaftlichen Handlungsdrucks plötzlich zur Disposition gestellt und Büroarbeit im Allgemeinen sowie Verwaltungsarbeit im Besonderen wird zu einem Feld, in dem zeitlich-räumlich flexible Gestaltungskonzepte neu ausgehandelt werden. Dies unterminiert zusätzlich das herkömmliche Verständnis von Verwaltungshandeln, das schon durch die bereits seit den späten 1990er Jah-

ren beobachtbare organisationale Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst und anderen etablierten Büroarbeitswelten (vgl. Hohendanner/Ostmeier/Lobato 2015; Färber/Hermanowski 2018) deutlich Risse bekommen hatte.

Bis zum Beginn der Corona-Pandemie herrschte in den meisten kommunalen Verwaltungsinstitutionen in Deutschland eine weitgehend unhinterfragte Normalitätsvorstellung der Organisation von bürokratischen Vorgängen und Verwaltungshandeln vor (Kieser 2002: 47), zu der etwa gehört, dass Arbeit und Privatleben von Verwaltungsangestellten an getrennten Orten stattfinden und dass Arbeit an einem dafür eingerichteten und öffentlichen, sichtbaren Ort ausgeübt wird. Vor diesem Hintergrund verwundert es kaum, dass die im Rahmen der Covid19-LD1-Verwaltungsstudie befragten Verwaltungsmitarbeitenden die nun in der Pandemie kurzfristig herzustellende Arbeitssituation in der Mehrzahl als ein Arbeiten auf Distanz und gleichzeitig intensiven Bruch mit persönlichen Normalitätsvorstellungen empfinden und die Situation daher als Krise und Ausnahmezustand beschreiben, die nach den Lockerungen der Corona-Schutzvorschriften schnell überwunden werden sollte, indem man zur Normalität zurückkehrt.

Die Covid19-LD1-Verwaltungsstudie liefert somit an einem konkreten Beispiel des kurzfristigen Strukturumbruchs in einer Verwaltungseinheit Befunde, die wie in einem Brennglas den Wandel von Arbeitswelten am Übergang von der industriellen zur digitalen Moderne dokumentieren. Wobei im Folgenden beschrieben wird, wie in diesem Kontext die in den Darstellungen der Kapitel 4, 6 und 7 dieses Buches beschriebenen Dynamiken der Informatisierung und Virtualisierung von Arbeitsorganisations- und Beschäftigungssystemen sich hier nun aufholend überlagern und damit als besonders intensiver Umbruch wahrgenommen werden. (vgl. Erste und Zweite Zwischenbetrachtung, Tabelle 4.1, 7.1). Dabei lassen sich anhand der Reflexion der Befunde auch die Konfliktlinien sichtbar machen, die der Strukturwandel von betriebsförmigen zu zeitlich-räumlich stärker flexibilisierten bis entkoppelten Arbeitsorganisations- und Beschäftigungssystemen im breiten Beschäftigungssegment der Büro- und Verwaltungsarbeit in Deutschland hervorbringt.

9.3.2 Herausforderungen in der Bewältigung und Neustrukturierungen der Arbeitssituationen im ersten Corona-Lockdown

Ein für die befragten Mitarbeitenden der kommunalen Verwaltungseinheit zentrales Thema der Reflexion der Arbeitssituation während des ersten Lockdowns war zunächst die wahrgenommenen Beschränkungen durch die fehlende oder zumindest unzureichende individuelle Ausstattung mit geeignetem technischen Equipment und Netzwerkverbindungen. Diese stellten eine wesentliche Barriere für eine schnelle Reorganisation und Anpassung der Verwaltungsaufgaben und des Verwaltungshandelns an die Corona-Lockdown-Situation dar.

Dabei lassen sich analytisch zwei Arten von Einschränkungen unterscheiden: Zum einen beschreiben die Befragten Einschränkungen, die es bislang nicht erlaubten, eine digitale und papierlose Arbeitsweise im Arbeitsalltag der Verwaltungseinheit zu entwickeln und zu verfolgen. Zum anderen werden von den Verwaltungsarbeitenden vor allem im Kontext einer gegenüberstellenden Beschreibung der Arbeitssituation vor und während des Lockdowns auch Einschränkungen identifiziert, die eine virtuell vernetzte und kontaktlose Arbeitsweise verhindern. Hierbei liegt der Fokus neben der Reflexion der Vor- und Nachteile der Nutzung unterschiedlicher mobiler Hardwaresysteme (Laptop, Tablet, Smartphone) insbesondere auf der Schilderung von Funktionsstörungen der zur Verfügung stehenden technischen Systeme und pragmatischen Lösungen des Umgangs mit diesen und der Analyse der Funktionsfähigkeit der bislang vom Arbeitgebenden bereitgestellten Infrastruktur für eine virtuelle Arbeitsumgebung. Einen weiteren Schwerpunkt bildet in den Interviews die intensive Reflexion des Umgangs mit neu eingeführten Kommunikationstools, insbesondere der Telefonkonferenzsoftware. Zusammenfassend kann mithin konstatiert werden, dass sich im Rahmen der Interviews die Neuorganisation der Arbeitskommunikation als eines der zentralen Probleme im Prozess der Umstellung von Präsenz- zu der beschriebenen Situation der Distanzarbeit erweist.

Analytisch soll somit im Folgenden unterschieden werden zwischen einem Umstellungsprozess von papierbezogenen zu digitalen, papierarmen Arbeitsprozessen, der sich als Informatisierung von Verwaltungshandeln fassen lässt, und einem Umstellungsprozess des Verwaltungshandelns der Mitarbeitenden von Präsenz im Verwaltungsgebäude zu einem neuen Verwaltungshandeln auf Distanz und vermittelt über technologische Systemen, die die Präsenzarbeitswelten durch geeignete digitale Dokumentenmanagementsysteme und Kommunikationstools nachbilden beziehungsweise ersetzen sollen. Diese zweite Dynamik der neuen, nun IT-basierten Vernetzung oder auch Virtualisierung von Büroarbeitswelten verändert sowohl die etablierten Arbeitsprozesse der Verwaltungsmitarbeitenden als auch die Art und Weise, wie im Arbeitskontext miteinander kommuniziert wird und wie Informationen verteilt werden.

Es lässt sich am Interviewmaterial herausarbeiten, dass die Interviewpartner in ihren Reflexionen die digitale und papierlose Arbeitsweise immer wieder als Voraussetzung einer vernetzten, mobilen und kontaktlosen Arbeitsweise wahrnehmen, wobei die Differenzierung von digitalem und virtuell vernetzten Arbeiten eine analytische ist, die von der Autorin durch gezielte Fragestellungen im Leitfaden sowie in der inhaltsanalytischen Auswertung der Interviews an das Material herangetragen wurde. In den Interviews verschmelzen diese beiden Dimensionen des beschriebenen Strukturbruchs dennoch auch immer wieder, da die Verwaltungsmitarbeitenden bei der Reflexion von Problemlagen, auf die sie gestoßen sind, vor allem ihren Bedarf an Arbeitsmitteln, Equipment und Infrastruktur schildern. Sie sehen sich

selbst mit einer Veränderung ihrer gewohnten Arbeitsumgebung und Arbeitssituation konfrontiert, die sie als Herausforderung und teilweise sogar als persönliche Krise wahrnehmen.

9.3.3 Papierloses Arbeiten als Herausforderung

Im Hinblick auf die Realisierung einer digitalen, papierlosen Arbeitsweise kristallisieren sich in den Interviews drei wesentliche technologische Beschränkungen heraus: (1) die fehlende Ausstattung der Mitarbeitenden mit mobiler Hardwaretechnik; (2) ungelöste Probleme bei der Bereitstellung einer entsprechenden Infrastruktur zur digitalisierten Planung und Ausführung von Arbeitsprozessen; (3) die fehlende Infrastruktur zur einheitlichen digitalen Ablage, Archivierung und verwaltungsin-ternen Verbreitung von Arbeitsunterlagen.

Grundlegend besteht zu Beginn der Corona-Pandemie das erste Problem darin die Ausstattung mit mobiler Hardwaretechnik, also mit einem Laptop oder einem Tablet, zu organisieren. Die meisten Mitarbeitenden der Verwaltungseinheit arbeiten im Rahmen ihrer Arbeitstätigkeit an einem festen Büroarbeitsplatz mit einem feststehenden PC und oftmals auch mehreren Monitoren. Im Büroalltag vor Corona war das Fehlen von mobilen Hardwaregeräten folglich eher seltener problematisch. Gleichwohl sahen einige Mitarbeitende für die konkrete Situation von Arbeits- und Projektbesprechungen, für die in der Regel Unterlagen noch ausgedruckt oder nach denen handschriftliche Notizen und Anmerkungen in eine digitale Form übertragen werden müssen, schon vor dem Lockdown einen entsprechenden Bedarf.

»Oder, dass ich [...] wenn ich zu einer Beratung gehe, muss ich es mir eben ausdrucken. Weil ich kein Tablet habe, was ich mitnehmen kann.« (102/Sacharbeiterin; 44146:44425)

Es war daher bis zum Beginn der Corona-Pandemie vor allem in Projekt- oder Teamberatungen auf Mitarbeitererebene üblich, mit Ausdrucken und Handakten zu operieren. Einige der Interviewpartner können sich gut vorstellen, diese Praxis zu verändern, und glauben, dass dadurch ihr eigenes Arbeitshandeln angenehmer und effizienter gestaltet wird.

Gleichzeitig zeichnet sich in den Gesprächen mit den Verwaltungsmitarbeitenden ab, dass die Anforderungen, die ein mobiles Arbeitsgerät erfüllen müsste, um in vergleichbarer Weise wie Papier alle Arbeitsprozesse begleiten zu können, doch recht hoch sind. In der Verwaltungseinheit wird oft mit Zahlenmaterial gearbeitet, das digital nur unter Nutzung mehrerer Monitore sinnvoll geprüft und abgeglichen werden kann. In einigen Projektkontexten ist es zudem immer wieder notwendig, Papierdokumente zu sichten und zu bearbeiten, die nur auf einer Formatgröße von DIN A3 und größer gut lesbar sind. Die Ausstattung mit einem Laptop oder Tablet und einem 13- oder 15-Zoll-Monitor würde daher in sehr vielen Fällen und Arbeitssi-

tuationen den Bedarf der Mitarbeitenden im Hinblick auf die Gestaltung einer professionellen Arbeitsumgebung nicht decken. Hierfür bedürfte es einer Umstellung kompletter Raum- und Ausstattungsinfrastrukturen. Denkbar sind Besprechungsräume mit Präsentationstechnologie (Großbildschirme, Touchscreen-Technologie) und Arbeitsplätze, die mit Docking-Stationen, mindestens zwei Monitoren und Bearbeitungstools (digitale Stifte als Eingabegeräte) ausgestattet sind. Die Realisierung einer solchen Arbeitsumgebung ist aber mit hohen Kosten verbunden und ihr Betrieb ist sehr wartungsintensiv. Die Mehrzahl der Mitarbeitenden geht daher davon aus, dass bei einigen ihrer Arbeitsprozesse Papierunterlagen und Handakten längerfristig bedeutsam bleiben. Die meisten Interviewpartner wünschen sich für derartige Arbeitskontexte auch gar keine andere Arbeitsweise, da die Arbeit mit Papier und Stift für sie auch einen erfüllenden und professionellen Charakter hat:

»Wir haben ja auch oftmals Papier, was die Formatgröße A3 und größer hat. Das passt nicht auf ein Tablet. Also das/Ich kann es mir aktuell nicht vorstellen, [...] Ich finde das schön, da dieses Papier zu haben. [...] Und ich mag auch eine Skizzenrolle. Also wenn ich irgendwie »xxx« skizziere, dann mache ich das nicht am Rechner. Also ich mache es erstmal auf Skizzenpapier. Sicherlich weiß ich, es gibt auch diese/ja, auch so eine Art Tablet, wo man auch was skizzieren kann. Das haben wir aber nicht.« (109/Sachbearbeiterin; 29086:29787)

Neben der Verbesserung der Ausstattung mit Hardwarekomponenten wird von den Interviewpartnern als zweiter Punkt eine für papierloses Arbeiten geeignete Infrastruktur mit entsprechender Serverausstattung, verfügbarem Speicherplatz und Datensicherheit adressiert. So sieht beispielsweise ein Befragter den E-Mail-Account beziehungsweise das E-Mail-Programm als ein wesentliches Instrument für eine digitalisierte Planung und Organisation von Arbeit in Büro- und Projektarbeitskontexten an. Und andere Interviewpartner schildern, dass es zum Zeitpunkt der Befragung in der Verwaltungseinheit üblich ist, wichtige Arbeits- und Antragsdokumente auch in internen Arbeitsprozessen via E-Mail zu versenden und zu verteilen. Gleichzeitig ist aber die Speicherkapazität des E-Mail-Postfaches nicht ausreichend, sodass Arbeitsunterlagen oftmals aufgeteilt und in mehreren E-Mails versandt werden müssen. So berichtet ein Interviewpartner, dass die manuelle Abspeicherung und Ablage von Arbeitsunterlagen aus dem E-Mail-Account einen nicht zu unterschätzenden Teil seiner Arbeitszeit ausmacht. Eine filtergestützte automatische Speicherfunktion oder eine cloud- oder intranetbasierte Lösung zum Transfer von Arbeitsunterlagen zwischen Externen und Mitarbeitenden steht ihm bislang nicht zur Verfügung.

»Und das ist auch ein Thema, was mich die letzten Tage auch beschäftigt hat. Gerade heute wieder habe ich drei E-Mails bekommen, die alle gefühlt 10 MB groß waren. [...] wo ich wirklich am Überlegen bin, ob man das nicht irgendwie verän-

dern kann. Weil die Datenmengen werden auch nicht kleiner, die Datenmengen werden immer größer. [...] Und dass man einfach mit einer Mail nichts verschicken kann, was größer als 10 Megabyte ist, das geht mir nicht in den Kopf. Und dass das Postfach wiederum auch nur 100 MB fassen kann, [...] Dass man sagt, okay, es gibt vielleicht einen cloudbasierten Speicher [...], der vielleicht 100 Gigabyte oder vielleicht 1 Terabyte auch einfach an Platz zusätzlich zur Verfügung hat? [...] man schickt Sachen als Link einfach nur noch. [...] Und es gibt nur ein Hochladerecht für denjenigen.« (107/Projektleiter; 32963:34382)

Viele der Mitarbeitenden berichten daher auch, dass sie ihre Arbeitsorganisations-, Planungs- und Ablagesysteme nicht auf eine vollständig digitale Arbeitsweise umgestellt haben und auch nicht planen, dies in nächster Zeit zu tun. Einige Mitarbeitende planen ihren Arbeitstag noch entlang der Handakten, die sie aktuell bearbeiten, und legen weiterhin alle Vorgänge in Papier – teilweise auch doppelt in Papierform und digital – ab. Zudem gibt es unter den Interviewpartnern auch größere Vorbehalte, Daten nur digital abzulegen, da sie in der Vergangenheit damit zum Teil negative Erfahrungen gemacht haben. Papierunterlagen werden in der Verwaltungseinheit im Allgemeinen als sicherer angesehen.

Als dritte Schwierigkeit für die Umsetzung papierlosen Arbeitens wird in den Interviews das Fehlen eines von allen Mitarbeitenden der Verwaltungseinheit in gleicher Weise gut nutzbaren Dokumentenmanagementsystems angeführt. Es wird immer wieder betont, dass es zwar schon längerfristig Versuche gibt ein Verwaltungsmanagementsystem auf Amtsebene einzuführen, dass dessen Umsetzung aber bislang nur unvollständig realisiert wurde, was bedeutet, dass das existierende System im Arbeitsalltag der meisten befragten Mitarbeiterenden nicht eingesetzt wird. Zwar berichten alle Interviewpartner darüber hinaus, dass es in einigen Sachgebieten und Projekten ein jeweils eigenes digitales Dokumentenablagensystem gibt, das aber noch nicht in Einklang mit dem vorhandenen System auf der Amtsebene gebracht werden kann, sich aber im Arbeitsalltag als tauglich und anwendungsfreundlich erweist. Um dieses Problem zu beheben, gibt es seit einiger Zeit Arbeitsgruppen innerhalb der Kommunalverwaltung. Aktuell lässt sich aber im Überblick ein System von Insellösungen beobachten, die für die einzelnen Projekt- und Arbeitsgruppen sehr gut funktionieren, aber nur sehr selten über die Abteilungsebene hinweg. Angesichts dessen schätzen verschiedene Interviewpartner das digitale Dokumentenablagensystem der Verwaltungseinheit auch sehr unterschiedlich ein.

»Nein, wir haben eine sehr gute, wir haben (ein) schon vor vielen Jahren eingeführtes Ablagesystem. Das habe ich damals [...] mit angeschoben. Deswegen bin ich heute noch stolz drauf. Also bis dato [...] haben immer alle auf ihrem lokalen [...] Rechner die Sachen abgespeichert.« (101/Sachgebietsleiterin; 13453:13770)

»Wir haben einen hohen Grad an Standardisierung auf dem Blatt Papier, sowohl in dem elektronischen als auch in dem physischen Bereich. Nur das Leben funktioniert noch nicht ganz so [...]« (105/Abteilungsleiter; 35761:35940)

Resümierend lässt sich zum Thema der Realisierung einer digitalen, papierlosen Arbeitsweise somit aus den Interviews mit den Verwaltungsarbeitenden ablesen, dass sie im Arbeitsalltag nur von einigen wenigen Mitarbeitenden wirklich vollständig umgesetzt wird, obwohl die Umstellung seit einiger Zeit von der Amtsleitung immer wieder angeregt und auch schon seit einigen Jahren durch Pilotprojekte und Initiativen gefördert wird, die den geplanten Umzug der Verwaltungseinheit vorbereiten sollen. Für eine breitere Etablierung und Akzeptanz einer papierlosen Arbeitsweise fehlen in der Verwaltungseinheit aber bislang zum Teil die erforderlichen Infrastrukturen wie ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem oder die digitale Unterschrift.

Was sich in den Interviews zeigt, ist eine große Ambivalenz im Hinblick auf die Unterstützung und Begleitung des Umstellungsprozesses. Einige Mitarbeitende wünschen sich eine Verbesserung der technischen Infrastruktur, um effizienter digital arbeiten zu können. Und fast alle Interviewpartner mit Leitungsfunktionen möchten auch gern die hausinternen Kommunikationsprozesse umstellen und die digitale Unterschrift als Zeichnungsinstrument durchsetzen. Andere Mitarbeitende äußern hingegen größere Vorbehalte, vor allem im Hinblick auf die Datensicherheit und vertrauen Papierdokumenten mehr als digitalen Dokumenten, wenn es um die Ablage und die interne Verteilung von zeichnungsgebundenen Informationen geht. Beide Elemente, das größere Vertrauen in die Dokumentation von Verwaltungshandeln auf Papier und das Festhalten an papiergebundenen Routinen der Verteilung von Informationen im Haus, können als Stabilisatoren der etablierten Verwaltungskultur herausgearbeitet werden.

Dies zeigte sich auch in der Arbeitssituation während der Corona-Pandemie. Gehemmt wurden die Arbeitsprozesse vieler Interviewpartner vor allem dadurch, dass der Umlauf von zeichnungspflichtigen Dokumenten nicht auf digitalem Wege vonstattengeht. Demgegenüber konnte das Fehlen eines gemeinsamen digitalen Ablagesystems von den Verwaltungsmitarbeitenden relativ gut kompensiert werden, indem sie eigene Ablagesysteme nutzten und sich gegenseitig unterstützten, etwa durch das Scannen von Dokumenten durch Personen, die auch während der Pandemie im Verwaltungsgebäude arbeiteten oder dieses kurz aufsuchen konnten. Teilweise forderten die Interviewpartner bereits abgelegte Dokumente auch nochmals von Projektpartnern an, insbesondere, wenn sie nicht von der Verwaltungsbehörde mit mobiler Hardwaretechnologie ausgestattet worden waren und somit auch keinen Zugriff auf das eigene E-Mail-Konto hatten. Auch in dieser isolierten Situation führten viele Mitarbeitende die Arbeit an den von ihnen als dringlich eingestuften Projekten fort und fanden teilweise eigene Lösungen des Transfers von

Dokumenten, die von der IT-Abteilung auch zugelassen wurden. Hierbei nutzten sie das in der vormaligen Präsenzarbeit aufgebaute kollegiale Unterstützungsnetzwerk sehr intensiv. Einige Interviewpartner berichten aber auch, dass sie während des Lockdowns verstanden haben, wie wesentlich es ist, die eigene digitale Dokumentenablage gut zu pflegen – auch dann, wenn sie diesen Prozess als sehr arbeitsintensiv und zeitraubend empfinden.

Die Reflexionen zur erzwungenen papierarmen Arbeitsweise im Kontext der Pandemie zusammenfassend, lässt sich sagen, dass in der Verwaltungseinheit das Bewusstsein dafür geschärft wurde, dass durch eine strukturierte papierlose und digitale Arbeitsweise die eigenen Arbeitsprozesse zeitlich-räumlich flexibilisiert werden können. Es zeigt sich in den Interviews, dass gerade bei Neueinstellung und Rechnerwechsel schon vor der Ausnahmesituation des Lockdowns die Möglichkeit bestand, sich mit mobiler Hardwaretechnologie ausrüsten zu lassen, auch eine strukturierte digitale Arbeitsweise war im normalen Arbeitsalltag grundsätzlich realisierbar und wurde in vielen Arbeitsprozessen zunehmend umgesetzt, obgleich die diesbezüglichen Potenziale noch nicht von allen Mitarbeitenden ausgeschöpft wurden. Die Arbeitssituation während der Pandemie führte den Mitarbeitenden der Verwaltungseinheit aber nun eine gewisse Dringlichkeit vor Augen, Anpassungsprozesse selbstständig vorzunehmen und die Verbesserung der Ausstattung mit Hardwaretechnologie stärker einzufordern. Indessen sind nicht alle Mitarbeitenden davon überzeugt, ihre Arbeitsroutinen zu verändern, und oftmals erscheint eine Bewältigung von Arbeitsaufgaben ohne Papier aufgrund der dafür erforderlichen komplexen technologischen Lösungen weder sinnvoll noch angemessen. Deutlich wird aber auch, dass die Krisensituation des pandemiebedingten Lockdowns in der Verwaltungseinheit gerade aufgrund des intensiv ausgebauten kollegialen Unterstützungsnetzwerks, das sich in Präsenzarbeitswelten oftmals herausbildet, gut bewältigt werden konnte. Einige der Verwaltungsarbeitenden bewerten insbesondere das gewachsene Bewusstsein für die Bedeutung einer stärker digitalen und papierärmeren Arbeitsweise in der Verwaltungseinheit als sehr positiv, da sie diesen Umstellungsprozess als wesentlich erachten, um in der Verwaltungseinheit neue zeitlich-räumliche Gestaltungskonzepte realisieren zu können, mit denen sich die eigene Arbeitssituation verbessern lässt. Einige der befragten Verwaltungsmitarbeitenden streben eine solche Ausweitung ihres Gestaltungsspielraums für die Zukunft jedoch in keiner Weise an.

9.4 Befunde zur Virtualisierung von Verwaltungsarbeit in Zeiten von Corona

9.4.1 Technologische Voraussetzungen und neue Formen der Arbeitskommunikation

Mit der Lockdown-Situation während der Corona-Pandemie wurden den befragten Mitarbeitenden der Verwaltungseinheit aber nicht nur die noch nicht abgeschlossenen Umstellungsprozesse im Hinblick auf ein papierloses Arbeiten bewusst. In mehreren Interviewpassagen wird vielmehr auch deutlich, dass die Infrastruktur der Verwaltungseinheit für eine flächendeckende Verlagerung aller Arbeitsprozesse in private Kontexte und die damit verbundene Umstellung auf digitale Distanzarbeit nicht gut gerüstet war. Von den Interviewpartnern werden in diesem Zusammenhang erneut drei Hauptprobleme benannt: (1) Erreichbarkeit des Servers der Arbeitsorganisation beziehungsweise der virtuellen Arbeitsumgebung; (2) IT-Anpassungen und Akzeptanz für Wartungsprozesse; (3) Umstellung von allen Arbeitskommunikationsprozessen.

Die Grundlage jeder Form von digitaler Distanzarbeit¹ – sei es von zu Hause, sei es von dritten Arbeitsorten – ist eine stabile Internet- und eine stabile Clientverbindung. Notwendig ist diese, um Daten und Dokumente abrufen zu können, die im internen, von der Arbeitgeberorganisation gehosteten System abgelegt sind. Virtuelle Arbeitsumgebungen ermöglichen darüber hinaus jederzeit und von jedem Ort aus die Nutzung von Software sowie die Bearbeitung von Dokumenten und digitalen Arbeitspapieren direkt auf dem Server der Arbeitgeberorganisation. In den Interviews mit den Verwaltungsmitarbeitenden wird deutlich, wie wesentlich eine diesbezüglich ausgebaute Infrastruktur für die Realisierung von Verwaltungsarbeit auf Distanz ist.

Einige Interviewpartner berichten beispielsweise von extremen Stresssituationen beim Abspeichern von Dokumenten auf dem Server der Arbeitgeberorganisation, an denen sie vorab sehr lange gearbeitet hatten – die Gründe dafür, dass Speichervorgänge nicht immer zuverlässig funktionierten, konnten von den Interviewpartnern teilweise auch aufgrund fehlender technischer Kompetenzen bis zum Zeitpunkt der Befragung nicht geklärt werden. Die Arbeitssituation der Distanzarbeit aus dem Homeoffice stellte sich für diese Personen daher als besonders belastend dar.

1 Welche mit Blick auf die breitere Debatte auch mit dem Begriff der Remote-Arbeit noch besser erfasst werden kann, da dieser auch Arbeitskontexte in den Blick nimmt, die nicht auf eine Umstellung von lokaler Präsenz zu räumlicher Distanz, sondern auf die Entstehung neuer Formen der Zusammenarbeit im virtuellen Raum abstellen, die von den Akteuren nicht mit der Wahrnehmung von Distanz verbunden werden (vgl. Boes et al. 2010; Neeley 2021).

»Und in dem Moment, wo man die abspeichert oder schließt und der Kontakt zum Hauptrechner nicht da, dann kriegt man schon bisschen Schweißperlen.« (0094/Projektleiter: 14560:14703)

Dabei war nicht nur die Nutzung eventuell instabiler privater WLAN- und LAN-Netzwerke eine unsichtbare Barriere für eine stabile virtuelle Arbeitsweise. Auch die noch nicht umfassende Erfahrung in der Bereitstellung von stabilen und sicheren Arbeitsumgebungen für Personen in mobilen Arbeitskontexten stellte eine Ursache krisenhafter Arbeitserfahrungen in virtuellen Arbeitswelten dar, die Lernprozesse aufseiten des IT-Teams notwendig machte, um den realen Bedarfen der Mitarbeitenden gerecht werden zu können. So zeigte sich beispielsweise, dass Netzwerkkarten nicht mit einem ausreichenden Datenvolumen eingekauft wurden, was zu Störungen im Arbeitsalltag der Mitarbeitenden führte, die eine umfassende nicht erwartete Aufstockung des eingekauften Datenvolumens notwendig machten. Probleme im Umgang mit Hardware oder bei der Einrichtung von Software über Fernwartungssysteme konnten aber vom IT-Team ohne Schwierigkeiten aus dem eigenen Homeoffice heraus bewältigt werden.

Das IT-Team sah sich dabei allerdings neu vor die Aufgabe gestellt, bei den Mitarbeitenden eine Akzeptanz dafür zu schaffen, dass auch in mobilen und virtuellen Arbeitskontexten Server und Softwareanwendungen nicht ständig erreichbar sein können und IT-Wartungsprozesse in die eigenen Arbeitsprozesse eingeplant werden müssen.

»Man muss ja bedenken, dass gewisse Softwareanwendungen gar nicht sieben Tage die Woche bereitgestellt werden können, sondern dass auch mal Sachen runtergefahren werden, damit andere Sachen hochgefahren werden können, zum Beispiel eine Datensicherung [...] die das gar nicht möglich machen, 24 Stunden am Tag, sieben Tage die Woche alles zu 100 Prozent zur Verfügung zu stellen.« (099/Projektleiterin; 46865:47372)

Als fundamentalste Umstellung und zentrale Ursache krisenhafter Erfahrungen bei der Anpassung von eigenen Arbeitsroutinen wurde aber letztlich von allen Interviewpartnern die zwangsläufig notwendige Einführung neuer Formen und Tools der Kommunikation in virtuellen Distanzarbeitswelten empfunden. In der untersuchten Verwaltungseinheit setzte sich dabei im ersten Lockdown als wichtigste Form interner Arbeitskommunikation zunächst das Telefonieren durch, überdies wurden Telefonkonferenzen eingeführt. Es erfolgte mithin keine vollständige Verlagerung der Kommunikationsprozesse in den virtuellen Raum, da in der Verwaltungseinheit zunächst nicht die Kommunikationstools beschafft wurden, die dies erlaubt hätten. Lediglich über das Teilen von Bildschirmen, um Besprechungsinhalte grafisch zu veranschaulichen oder Arbeitsdokumente gemeinsam zu betrachten,

konnten über das in der Verwaltungseinheit gewählte Tool auch visuelle Reize zur Erleichterung und Aufrechterhaltung der Arbeitskommunikation genutzt werden.

Die Einschätzungen, wie gut Telefonkonferenzen Beratungen oder Besprechungen in Präsenz ersetzen können, gehen dabei weit auseinander, wie die folgenden Zitate zeigen:

»[...] Telefonsoftware kam dann für Telefonkonferenzen. Wo du auch deinen Bildschirm mal freigeben konntest, wo du auch dem anderen was zeigen konntest, wo ich das Gefühl habe, das können wir definitiv für die Zukunft weaternutzen.« (091/Sachgebietsleiter; 22697:22919)

»Und es gehört auch eine gewisse Disziplin dazu bei so einer Telefonkonferenz, dass man eben nacheinander redet. [...] Am Tisch, da fällt man auch mal dem anderen ins Wort. Was nicht gut ist, ja? Aber es wird ja gemacht. Und da hören das aber alle [...] Weil der Schall ist ja im Raum. Bei einer Telefonkonferenz, das geht nicht [...] Da muss man wirklich die Leute aussprechen lassen und nacheinander reden. Und das verlängert bestimmte Sachen dann auch manchmal [...]« (093/Abteilungsleiter; 36074:36184)

»Man muss (sehen), dass man auch das so ein bisschen [...] gestaltet vom Drumherum [...]? [...], dass man das Aufmerksamkeitspotenzial dann auch halten kann in der Situation. Also ich hatte eine Telefonkonferenz, da war ich im Büro an dem Tag, weil sich das nicht anders organisieren ließ, das war schon sehr schwierig. Von zu Hause aus ist das angenehm. Da habe ich keine Ablenkungsfaktoren, kein Geräuschpotenzial dahinter irgendwo. Aber im Büro habe ich ja die Kollegen. Und eine Kollegin direkt mit im Büro. Also da musste ich mich dann schon oft irgendwie wegdrehen, mir das andere Ohr zuhalten, dass ich da noch folgen konnte. [...] Also direkt im Büro ist es schwierig.« (97/Sachgebietsleiterin; 24861:25115)

»Also ich denke mal, in einem Raum, wo man an einem großen Tisch sitzt, ist es wesentlich einfacher. Das ist sehr, sehr, sehr, sehr schwierig. Ich kann es nicht fassen, ich kann es jetzt nicht greifen [...]« (100/Sachgebietsleiter; 26790:26995)

Zur vergleichenden Bewertung von Telefonkonferenzen und Präsenzmeetings lassen sich aus den Interviews folgende Kriterien ableiten:

- **Besprechungsinhalte:** Wesentlich scheint zu sein, was beraten oder besprochen werden soll. Bei sehr persönlichen Dingen, Personalangelegenheiten und konfliktreichen Entscheidungsfindungsprozessen wurde das Medium der Telefonkonferenz als wenig zielführend und nicht geeignet angesehen. Für kurze Absprachen und Abstimmungen, für die Terminfindung, aber auch für Klärungsprozesse nach einer Phase der Entscheidungsfindung wurde das

Tool aber häufig als angemessen, zielführend sowie zeit- und kostensparend wahrgenommen.

- **Körpersprache und Mimik:** Als wesentlichen Nachteil von Telefonkonferenzen empfinden viele Interviewpartner, dass Körpersprache und Mimik nicht sichtbar sind, über die sich zusätzliche Hinweise auf die Reaktionen des Gegenübers gewinnen lassen. Telefonkonferenzen haben für diese Interviewpartner unabhängig vom Themenfeld nicht die gleiche Qualität wie Präsenzveranstaltungen. Andere Interviewpartner wiederum heben hervor, dass der Austausch in Telefonkonferenzen strukturierter, konzentrierter und inhaltlich fokussierter erfolgt. Das Spiegeln von Dokumenten und das gemeinsame Arbeiten an diesen werden als Zeit- und Kostenersparnis wahrgenommen.
- **Störungen:** Akustische Störgeräusche, instabile Verbindungen und Unsicherheiten im Umgang mit der Technik, die bei Telefonkonferenzen häufiger auftreten, gehen oft mit Akzeptanzproblemen einher und geben einigen Interviewpartnern gute Gründe, dieses Medium auch für zukünftige Arbeitsprozesse abzulehnen. Besonders kritisch wird die Teilnahme an Telefonkonferenzen in nicht störungsfreien Arbeitsumgebungen wie einem Zweierbüro gesehen, da die Situation dann für beide Seiten, sowohl die Teilnehmenden als auch den oder die Nichtteilnehmenden, Einschränkungen mit sich bringt.

Auch wenn Telefongespräche beziehungsweise Telefonkonferenzen das Medium waren, das von den Interviewpartnern bei der alltäglichen Arbeitskommunikation während des Lockdowns am häufigsten genutzt wurde, experimentierte man auch mit andere Tools, um mit den Kollegen in Kontakt zu bleiben. Einige Interviewpartner berichten etwa davon, dass in gut funktionierenden Arbeitsteams zur Pflege des persönlichen Kontakts und zur gegenseitigen Motivation der Austausch über bestehende private Chatgruppen intensiviert wurde. Diesen Verwaltungsmitarbeitenden half der kollegiale Austausch dabei, mit der isolierten Arbeitssituation persönlich besser umgehen zu können.

Von einigen Führungskräften wurde zusätzlich die Nutzung des Chattools »Sametime« vorgeschlagen, das es erlaubt, den Status einer Person (abwesend, beschäftigt, ansprechbar) für alle Mitglieder eines Arbeitsteams sichtbar zu machen. Während dieses Tool in einigen Arbeits- und Projektteams effizient genutzt wurde, wurde es von mehreren Interviewpartnern auch sehr kritisch bewertet, da es als zusätzliches Tool die Kommunikationsverläufe weiter aufbläht und so eher von der Arbeitstätigkeit ablenkt. Für die schriftliche Kommunikation im Arbeitskontext wurden daher E-Mails bevorzugt.

»Diesen Messengerdienst haben auf einmal viel mehr Leute freiwillig genutzt, weil sie den Mehrwert erkannt haben zu sagen, okay, der ist grün, den kann ich jetzt mal anrufen, den kann ich jetzt mal schnell anschatten und dann kriege ich

die Information, wo ich früher gegebenenfalls zum Büro (gegangen) wäre [...]« (91/Sachgebietsleiter; 42919: 43169)

»[A]lso Sametime ist da das (Tool), was wir nutzen dürfen. Ganz toll, kann man schnell anfragen, dies und jenes. Aber wenn Sie dann vier oder fünf Chats parallel bedienen müssen, weil alle gerade irgendwas wissen wollen, wird es schwierig. Und dann ist es so, muss man sich selber auch ein bisschen organisieren lernen, dass man priorisiert: Wo ist jetzt wirklich was wichtig? Dem muss ich jetzt schnell drauf antworten. Oder wo sage ich: ›Ich melde mich dann gleich nochmal zurück. Wir reden in einer halben Stunde drüber.« (99/Sachgebietsleiterin; 19301:19536)

Zusammenfassend lassen die Reflexionen der Mitarbeitenden über die Zeit der neun Wochen, an denen die große Mehrheit von ihnen ihre Arbeitstätigkeit vollständig ins Homeoffice verlagern musste, das Bild eines Krisenszenarios insbesondere im Hinblick auf die Aufrechterhaltung der Arbeitskommunikation entstehen, in welchem die üblichen Handlungsrouitinen zur Arbeitsausführung maßgeblich außer Kraft gesetzt waren. In der als Distanzarbeit wahrgenommenen Situation können viele Mitarbeitende nur mit großen Schwierigkeiten auf Arbeitsunterlagen zugreifen und die notwendige Arbeitssoftware bedienen. Durch verschobene Arbeitszeiten und die Verlagerung des Arbeitsortes müssen Handlungsrouitinen grundlegend angepasst und wieder mit der Arbeitsweise von Kollegen und Projektpartnern in Einklang gebracht werden. Als ganz wesentliche Disruption empfinden die Mitarbeitenden, dass die im normalen Arbeitskontext übliche Kommunikation sich von einem Tag auf den anderen sehr intensiv verändert, was von allen Mitarbeitenden tiefgreifende Umstellungsprozesse erfordert. Das Telefon wird als wesentliches Medium eingesetzt, um die Arbeitskommunikation zu gewährleisten, aufgrund der Veränderung von Handlungsrouitinen ist aber die Erreichbarkeit des Gegenübers nicht immer gegeben, sodass der Abstimmungsbedarf steigt. Telefonkonferenzen mit geteilten Bildschirmen werden nun zum zentralen Instrument für die Klärung von Sachverhalten, Absprachen und das Treffen von Entscheidungen. Gleichzeitig verändert das bis dato unerprobte Medium – fast alle Interviewpartner hatten vorher noch nie an einer Telefon- oder Videokonferenz teilgenommen – die bekannten Besprechungssituationen und -rouitinen. Hierdurch beginnen einige Mitarbeitende, ihre eigenen Handlungsrouitinen in Kommunikations- und Führungsprozessen zu hinterfragen.

Demgegenüber funktioniert die Unterstützung von Mitarbeitenden bei technischen Problemen sehr gut. Auch die Einführung und Einrichtung neuer Hard- und Softwareprodukte wird als störungsfrei und gut unterstützt empfunden. Damit zeigt sich in den Reflexionen der Verwaltungsmitarbeitenden, dass eine grundlegende, jedoch an mehreren Stellen ausbaufähige Infrastruktur für die Unterstützung von mobilen und virtuellen Arbeitsprozessen vorhanden ist, die nun in

der Situation des pandemiebedingten Lockdowns maximal belastet wurde. Die IT-Abteilung und der kurzfristig eingerichtete Krisenstab zur Bewältigung der Pandemiesituation sind in dieser Situation intensiv gefordert die Umstellungsprozesse auf der Ebene der Nutzenden der Infrastruktur zu realisieren und adäquat zu begleiten. Der Umstellungsprozess selbst wird von den Verwaltungsmitarbeitenden rückblickend als interne Krise wahrgenommen, für die kurz- bis mittelfristige Lösungen gefunden werden mussten. Längerfristige Auswirkungen getroffener Entscheidungen wurden aufgrund des hohen Handlungsdrucks hingegen nicht auf allen Ebenen mitbedacht. Darüber, dass wohl auch nach der Bewältigung der Krise die Prozesse der Umgestaltung von Arbeitskontexten individuell auf Mitarbeiterebene und von der Amtsleitung gelenkt fortlaufen werden, herrscht aber unter den Interviewten weitgehende Übereinstimmung, wenngleich sich die Mehrzahl der befragten Verwaltungsarbeitenden nicht vorstellen kann, dauerhaft im Homeoffice oder an mobilen Arbeitsplätzen zu arbeiten. Die besondere Arbeitssituation in Zeiten des Corona-Lockdowns wird aber insbesondere von einigen Führungskräften rückblickend auch als Chance für die Umsetzung von aufgestauten Prozessinnovationen – gerade im Hinblick auf den geplanten Umzug in das neue Verwaltungsgebäude – beurteilt; die Frage nach der Intensität und nach dem konkreten Ablauf von Umstellungsprozessen ist aber bis dato noch nicht ausreichend zwischen Mitarbeitenden und Führungskräften verhandelt worden.

9.4.2 Bestimmung organisationaler Voraussetzungen für die Umsetzung von Distanzarbeitskonzepten

Auf welchen Ebenen nun aber die in der Lockdown-Phase angelaufenen Umgestaltungsprozesse in der Verwaltungseinheit weiter umgesetzt werden müssen, lässt sich anhand der Interviewpassagen herausarbeiten, in denen die Befragten die als normal empfundene Büroarbeitssituation vor der Corona-Pandemie mit der Arbeitssituation im Lockdown vergleichen. Der wesentliche Unterschied beider Situationen besteht zunächst in der Präsenz der Kollegen, die beim gewohnten Arbeitsalltag im Bürogebäude gegeben ist, in der Distanzarbeitssituation hingegen nicht. Die Interviewpartner reflektieren in den Gesprächen des Weiteren, dass gerade im Hinblick auf die organisatorische Steuerung der Arbeitsprozesse von einzelnen Mitarbeitenden und von Teams die Distanzarbeitssituation im Lockdown der sehr ähnlich zu sein scheint, die sie nach dem geplanten Umzug der Verwaltungseinheit in das neue Bürogebäude mit einem sehr offenen Raumkonzept erwartet.

In dem Vergleich der zwei Arbeitswelten wird von den Interviewten in den problemzentrierten Interviews zunächst sehr dominant immer wieder die Erfahrung, dass in mobilen und in Distanzarbeitskontexten die Erreichbarkeit von Kollegen nicht immer vorausgesetzt werden kann und dass zur Herstellung einer ungestör-

ten Arbeitssituation andere Routinen als bei der Präsenzarbeit notwendig sind, herausgehoben. Die Befragten reflektieren in den Gesprächen die positiven und erhaltenswerten Aspekte der Arbeitssituation in der Lockdown-Phase und berichten von wiederkehrenden krisenhaften Erscheinungen und Frustrationen im alltäglichen Arbeitsprozess. Wie bereits in Kapitel 9.3 herausgearbeitet wurde, stellen die Interviewten hierbei in einer ersten Konsequenz immer wieder fest, dass die Voraussetzung für die Gestaltung von Distanzarbeitskontexten eine möglichst papierarme und digitale Arbeitsweise ist (vgl. Kap. 9.3.3). Befragt nach organisatorischen Maßnahmen, die sie als notwendig erachten, um Präsenzarbeitswelten in Distanzarbeitswelten umzuwandeln, benennen sie als wesentliche Anforderung an eine organisational und technisch bereitzustellende Infrastruktur die digitale Erreichbarkeit von Arbeitsunterlagen. Bestandteil dieser Infrastruktur müsste aus Sicht vieler Befragter ferner eine gut durchdachte zentrale und digitale Dokumentenablage oder sogar ein softwaregestütztes Dokumentenmanagementsystem sein. Aber auch ein bislang unerwähnt gebliebener weiterer wesentlicher Aspekt besagter Infrastruktur wird von den Verwaltungsmitarbeitenden im Rahmen der Interviews immer wieder angesprochen – die Frage des Schnittstellenmanagements zwischen noch notwendigerweise in Papier ablaufenden Prozessen und der bereits papierlosen Bearbeitung von Verwaltungsakten. Konkret ergibt sich in der Verwaltungseinheit dieser Bedarf, da Projektpartner und Fördergeldgeber oftmals Unterlagen und Dokumente noch in Papierform benötigen und ihrerseits Papierunterlagen und -dokumente zur Verarbeitung zusenden. Die Interviewpartner sehen es daher als Aufgabe der Kommunalverwaltung an, zur Gewährleistung einer papierarmen Arbeitsweise innerhalb der Behörde ein einheitliches Schnittstellenmanagement zu etablieren. Sie schlagen vor, dass beispielsweise in einem neuen Verwaltungsgebäude eine neue Organisationseinheit gebildet wird, die für die Verwaltung die Aufgabe der Transformation von Papierdokumenten zu digitalen Dokumenten und anders herum übernimmt. Auch für die Zustellung von postalisch zugesandten Unterlagen wäre bei Ausweitung einer mobilen Arbeitsweise ein Service wünschenswert, der die Transformation in ein digitales Format und die Zusendung dieses an die Mitarbeitende und zurück bewerkstelligt.

»Da[s] wäre zum Beispiel auch so eine Sache, wenn wir dann über neue Arbeitswelten nachdenken, dass solche Papiereingänge sofort gescannt werden. Und kommen irgendwo eben in so ein Posteingangsprogramm rein. Das haben wir ja schon, ein Posteingangsprogramm haben wir ja. Aber dass das irgendwo systematisch abgelegt wird und dann auch gleich jeder weiß: Aha, dort liegt mein Zeug. So ein elektronischer Postkorb, wo ich dann diese Papiersachen mir rausziehen kann, die vorher eingescannt wurden.« (O93/Abteilungsleiter; 24656:25146)

Und noch eine weitere wichtige organisationale Weichenstellung fördert die Frage nach den Umsetzungsproblemen von digitalem und virtuellem Verwaltungshan-

deln zu Tage. In den Gesprächen immer wieder thematisiert wird, dass das Arbeiten mit Papierdokumenten, die mit einer Originalunterschrift versehen sind, in der deutschen Verwaltungslandschaft ein tiefgreifend verankerter Handlungsmodus – ja sogar eine gesellschaftliche Erwartungshaltung ist. Verwaltungsentscheidungen – so der Tenor einiger Interviewpartner – müssen in der Regel den Bürgern und Partnern den gesellschaftlichen Erwartungen folgend in Papierform übersendet werden. Dabei erkennen die Interviewpartner selbst die Dokumentation von Verwaltungshandeln auf Papier als einen wesentlichen Bestandteil ihrer Professionskultur an und gehen daher nicht von einer baldigen vollständigen Abkehr von der Papierform im Schriftverkehr mit Projektpartnern, Fördergeldgebern und anderen beteiligten Behörden aus. Gerade beim Austausch mit Bürgern und kleineren Firmen besteht zusätzlich eine Barriere für die Umsetzung einer digitalen Arbeitsweise, da diese Interaktionspartner oftmals nicht für eine solche Form der Kommunikation gerüstet sind.

9.4.3 Flexible Beschäftigungsformen und Vereinbarungen als Basis der Gestaltung von Distanzarbeitswelten

Über die bislang dokumentierten Befunde zur Neugestaltung von Distanzarbeitswelten in Verwaltungskontexten hinaus, wird in den Interviews immer wieder das Thema der Ausgestaltung des eigenen Arbeit- und Beschäftigungsarrangements vertieft. Um Arbeitsprozesse in Distanzarbeitswelten und mobilen Arbeitskontexten effizient und dem Arbeitsvermögen wie auch den Qualifikationen und Kompetenzen der Arbeitnehmenden angemessen vollziehen zu können, bedarf es aus Sicht der Interviewpartner aber noch mehr als der bislang identifizierten notwendigen technischen und organisationalen Umstellungsprozesse im alltäglichen Verwaltungshandeln. Mit Blick auf die eigene Arbeitssituation in der ersten Lockdown-Phase wird vielen Gesprächspartnern klar, dass es auch ein neues Organisationsmodell von Arbeit und Beschäftigung benötigt, um die im Lockdown erkannten Problemlagen und krisenhaften Erscheinungen zu bewältigen – insbesondere im Hinblick auf die Anbindung der Arbeitsprozesse der mobil arbeitenden Mitarbeitenden an beziehungsweise deren Einbettung in die Strukturen der Arbeitgeberorganisation.

Auch in Distanzarbeitskontexten müssen die von David Marsden (1999) identifizierten personalökonomischen Transaktionskosten- und Opportunismusprobleme gelöst werden (vgl. Kap. 5.3). Und dies bedeutet, dass der Modus der Arbeitssteuerung und -kontrolle und die Einbettung mobiler Arbeitsprozesse in ein organisationales Setting überdacht und angepasst werden müssen. Das heißt, mobile und in Remote-Arbeit ausgeübten Arbeitsprozesse verlangen aufgrund ihrer spezifischen Strukturmerkmale anders geartete Beschäftigungs- und Arbeitsorganisationssysteme als herkömmliche Arbeitsprozesse. Gestaltungskonzepte des mobilen Arbei-

tens und der Distanzarbeit sollten demzufolge auf einen Steuerungs- und Kontrollmodus von Arbeitstätigkeiten abzielen, der es ermöglicht, gerade in dieser besonderen Konstellation der flexiblen Organisation von Arbeit unter der Bedingung fester und auf eine langfristige Zusammenarbeit angelegter Beschäftigungsbeziehungen die personalökonomischen Bezugsprobleme (Marsden 1999: 31ff.; vgl. auch Struck 2006) zu lösen.

Der organisationale Rahmen mobiler, aber gleichwohl auf stabilen Beschäftigungs- und Vertragsbeziehungen beruhender Büro- und Distanzarbeit benötigt somit in ganz besonderer Weise:

- 1) ein Konzept für die zeitliche Verfügbarkeit und Erreichbarkeit der Arbeitnehmenden, das zugleich die zeitlichen Vorgaben für die Erbringung von Arbeitsaufgaben regelt;
- 2) ein Konzept, das den Umfang der Flexibilisierung des Arbeitskontextes so gestaltet, dass individuelle Handlungsspielräume, Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten bestimmbar sind und auch als legitim anerkannt werden (wobei dieses Gestaltungskonzept sowohl die Förderung der individuellen Leistungsbereitschaft und Motivation der Mitarbeitenden als auch die Zusammenarbeit mit Kollegen im betrieblichen Arbeitsumfeld adressieren muss) und
- 3) ein Konzept für die Weiterentwicklung, Förderung und Qualifizierung von Arbeitskräften, um diese dauerhaft mit den Kompetenzen und Qualifikationen auszustatten, die zur Erledigung der Arbeitsaufgaben notwendig sind (vgl. Krause 2022).

Auch die Reflexionen der Interviewpartner der Covid19-LD1-Verwaltungsstudie zeigen, dass die Ausführung von Arbeitstätigkeiten von zu Hause oder von anderen dritten Orten organisational anders geregelt und neu abgesteckt werden muss. Nur durch neu ausgehandelte Vorgaben lassen sich krisenhafte Erscheinungen im Arbeitsablauf und in der Zusammenarbeit der Mitarbeitenden einer Arbeitgeberorganisation mittel- bis langfristig vermeiden.

So zeigt sich in den Interviews immer wieder, dass es sowohl für die einzelnen Mitarbeitenden in mobilen Arbeitskontexten als auch für die Zusammenarbeit in Team- und Projektgruppen immer wieder zu einem Spannungsverhältnis zwischen Situationen der Nichterreichbarkeit von oder des Nichterreichbarseins für Kollegen und einer gleichzeitig gewünschten Situation des ungestörten Arbeitens von zu Hause oder an dritten Arbeitsorten kommt. So stellten sich in der ersten Lockdown-Phase aufgrund fehlender Verabredungen oder eingespielter Routinen in sehr kurzer Zeit große Unsicherheiten über die Wege der Kommunikation und hinsichtlich der Frage der Erreichbarkeit beziehungsweise des Erreichbarseins ein, die die Arbeitsprozesse der Mitarbeitenden der Verwaltungseinheit verlangsamen oder gar gänzlich lähmten:

»Es hat auch vieles länger gedauert, weil ich eben die Kollegen schwer erreicht habe. Beziehungsweise vieles, was man so mal schnell im Telefongespräch klären konnte, dann per Mail unter Umständen zwei, drei Tage gedauert hat, bis ich da eine Antwort hatte. Beziehungsweise im Gespräch hätte ich dann vielleicht direkt eine Rückfrage formulieren können. So musste ich dann erst wieder eine Mail schreiben und nochmal nachfragen: ›Hast du das jetzt tatsächlich so gemeint?‹ Oder: ›Bist du dir sicher, dass du das so machen willst?‹ [...] Das wäre in einem Gespräch vielleicht mit maximal zehn Minuten abgehandelt gewesen, so haben wir zwei, drei Mails hin- und hergeschickt. Und je nach Besetzung der Kollegen hier im Haus hat das dann unter Umständen auch mal drei Tage gedauert bis zum Ergebnis [...] Das ist so die negative Seite des Ganzen gewesen. [...] So diese schnelle Klärung ist dann halt weggefallen, weil die Kollegen nicht direkt da waren oder nicht direkt erreichbar waren. [...] Und manches brauche ich auch einfach dann schriftlich [...] So habe ich gesagt: ›Okay, wir klären es jetzt erstmal und dann schickst du mir das, so wie wir das jetzt abgesprochen haben.‹ Und so ist halt alles nur so hin- und hergegangen [...]« (097/Sachgebietsleiterin; 94983:95967)

Bei der Auseinandersetzung mit der Problematik der gegenseitigen Erreichbarkeit haben die befragten Mitarbeitenden in der Zeit des Lockdowns für sich selbst aber auch überraschende Erfahrungen gemacht, wie sich die Veränderung der Arbeitssituation, das heißt das isolierte Arbeiten auf Distanz, auf das eigene Arbeitsverhalten und die eigene Leistungsfähigkeit auswirken kann.

»Also so diese Erkenntnis zu sagen, es arbeitet sich im stillen Kämmerlein alleine tatsächlich besser. Hätte ich auch nie so gedacht. Ich habe auch gedacht, dass man da so verkümmert so irgendwie, dass man da irgendwie den Faden verliert oder/Nein, genau das Gegenteil. Man ist noch näher an den Sachen dran und noch konzentrierter irgendwo am Arbeiten, als wenn das offen ist und jeder dort vorbeiläuft. Das ist eine ganz, ganz neue Erfahrung, die ich so nicht hatte. Weil ich habe auch noch nie in einem Einzelzimmer gesessen [...] was weiß ich, vier, fünf Arbeitsplätze in einem Raum, hier sind es halt zwei. Die Tür ist meistens offen. Also es war immer irgendwo eine Situation mit vielen Leuten. Und die Situation, wie sie jetzt hier für längere Zeit passiert ist, für viele Wochen, sage ich mal, wo man wirklich jeden Tag die Tür zugemacht hat hinter sich, und so wie hier saß und einfach nur gemacht hat, das war so, nach ein paar Tagen war das, also das war so herrlich frisch und einfach, so ursprünglich irgendwie. Also das fand ich total schön irgendwie. [...] Es hat den Tag komplett verändert. Es hat den Tag wesentlich einfacher gemacht, wesentlich effektiver gemacht, konzentrierter gemacht.« (094/Projektleiter; 58006:54644)

»Also gerade als Führungskraft, wenn du hier gesehen wirst auf dem Gang, dann ist auch sofort, dass der Kontakt gesucht wird, weil es ein Problem gibt, weil

es eine Frage gibt. Und das ist halt mit so einer Distanz, mit so einer technischen Distanz ist das einfacher steuerbar.« (105/Abteilungsleiter; 9209:9483)

Insbesondere dieses von allen Interviewpartnern in der Lockdown-Phase bewusst wahrgenommene Spannungsverhältnis zwischen Erreichbarkeit und ungestörtem Arbeiten veranlasst die meisten der Interviewpartner dazu, intensiv nach einem möglichen Rahmen und Mindeststandards für die Etablierung und Realisierung von flexibleren Arbeitszeitarrangements zu suchen. Dabei denken sie sowohl an Vereinbarungen zu Kernarbeitszeiten als auch an Vereinbarungen zum Umfang von Flexibilitätsspielräumen und Präsenzzeiten während der Arbeitswoche.

Ein wesentlicher Grundtenor dieser Überlegungen ist letztlich: Keiner der Interviewpartner kann sich zum Zeitpunkt der Befragung vorstellen, vollständig auf Präsenzarbeit im Verwaltungsgebäude verzichten zu können.

Ähnlich intensiv wie mit diesem Spannungsverhältnis zwischen Erreichbarkeit und ungestörter Arbeit setzen sich die Interviewten mit der Frage auseinander, ob das private Lebensumfeld ein arbeits- und motivationsförderlicher Arbeitsort ist und wie der Arbeitsort im eigenen Zuhause oder an dritten Orten ausgestattet sein muss, um produktiv arbeiten zu können. Die Frage nach der Gestaltung von Arbeitsorten innerhalb und außerhalb des Verwaltungsgebäudes wird als ein wesentlicher Baustein zukünftiger betrieblicher Aushandlungsprozesse oder Betriebsvereinbarungen wahrgenommen. Dabei gehen die Meinungen zum Homeoffice als produktivem Arbeitsort in der Selbstreflexion der Arbeitssituation während des pandemiebedingten Lockdowns weit auseinander:

»Was ich für zu Hause auf jeden Fall als schöne mobile Arbeit auch empfunden habe, ist der Balkon. Weil es einfach noch eine entspanntere Arbeitsatmosphäre schafft. Das ist dann wirklich nochmal so, ja, was Schöneres.« (092/Sacharbeiterin; 40125:40340)

»Und wenn die Ausstattung da ist, dass ich die Arbeit für mich angenehm ausführen kann, warum soll ich dann immer auf dem gleichen Platz jeden Tag sitzen müssen?« (99/Sachgebietsleiter; 57139:57534)

»[W]enn die Voraussetzungen nicht da sind, ist es blöd, wirklich. Also wenn man auch wieder eben jedes Mal den Rechner wieder wegräumt und so weiter. Man hat da kein ruhiges Arbeiten. (I: Okay.) Ich möchte auf Arbeit bleiben, einen ordentlichen Arbeitsplatz haben, ein Zwei- bis Ein-Mann-Büro haben.« (98/Projektleiterin; 44335:44861)

»Was mir sehr gefehlt hat, und das ist auch so ein bisschen, na ja, vielleicht dadurch bedingt, dass ich [...] so ein totaler Quereinsteiger für diese Bereiche (bin), [...] wenn ich hier im Büro bin und ich erledige etwas und ich habe eine

Frage, das kommt oft vor, dann gehe ich mal schnell ins Büro gegenüber oder ins Büro daneben und sage: »Wie war das hier?« Da kriege ich eine Antwort, gehe wieder zurück, mache weiter. Das war echt schwieriger. Weil eben dann so mal anrufen und dann ist der gerade vielleicht auch irgendwo. Und so habe ich da drei, vier Leute. Wenn der es nicht weiß, dann weiß der es. Also das hat mir schon ein bisschen gefehlt [...]« (103/Abteilungsleiterin; 12909:13589)

Ob der private Wohnort als Ort der Erledigung von Arbeitsaufgaben letztlich positiv wahrgenommen wird, hängt sehr stark von der privaten Situation, dem privaten Lebensumfeld, den zu erledigenden Arbeitstätigkeiten und den Arbeitsprozessen ab, die mit Kollegen abgestimmt werden müssen. Wichtig ist zudem die Fähigkeit zur Eigenmotivation und zur selbstverantwortlichen Steuerung von Arbeitsprozessen. Ferner spielt die Abhängigkeit von kollegialen Unterstützungsprozessen eine Rolle. Die Interviews spiegeln deshalb eine hohe Ambivalenz der Einschätzung der Arbeitssituation im Lockdown wider.

Des Weiteren wird in den Reflexionen der Interviewpartner deutlich, dass auch das Führungsverständnis und -verhalten in der Verwaltungseinheit, das stark durch die vormalige Präsenzkultur geprägt ist, durch die Distanzarbeit ganz wesentlich modifiziert werden musste. So berichten die Führungskräfte auf mittlerer Führungsebene von leidvollen Erfahrungen und vergeblichen Versuchen, Mitarbeitende in dieser Arbeitssituation zu motivieren beziehungsweise angemessen zu führen. Gerade das mittlere Management – so scheint es – war in der Lockdown-Situation in besonderer Weise herausgefordert, stand es doch Erreichbarkeits-, Motivations-, Arbeitssteuerungs- und -kontrollproblemen oftmals völlig unvorbereitet und weitgehend ohne Arbeitsroutinen gegenüber und musste entsprechende Lösungen finden.

»Also den ganz normalen Alltag, so wie man ihn hier auch gelebt hat, also im Homeoffice, so fortzuführen ohne irgendwelche Veränderungen, funktioniert so nicht.« (103/Abteilungsleiterin; 34517:34677)

»Wir brauchen einen neuen Schlag Führungskräfte. Das ist meine Sichtweise darauf. Denn die Führungskraft, die genau das erkennt, die ist eben [...] keine spezialisierte Führungskraft. Die ist eine, die versteht, was passiert, die einen Zusammenhang erkennt, die weiß, jetzt muss ein Schutzmechanismus greifen, sonst passiert was, was ich nicht mehr hinbekomme, ne? Der Mitarbeiter ist dann weg, der Mitarbeiter fällt aus, der Mitarbeiter hat sich selber ausgebeutet, läuft in die Spirale, schadet sich selber. Das heißt, der Schlag der Führungskräfte muss ein ganz anderer werden. Wir haben, und das ist wieder so, ne, ein Sozialisationsproblem über viele, viele Jahrzehnte im öffentlichen Dienst, wir haben Fachkräfte obendrauf sitzen. Wir haben Leute, die irgendwann mal als Fachkraft angefangen haben und sich im Senioritätsprinzip bis nach oben gearbeitet haben. Und die

haben natürlich nur den Blick auf das, was der mir als Leistung bringen muss.«
(105/Abteilungsleiter; 54620:55638)

Letztlich zeigt sich in den Reflexionen der Interviewpartner zur Arbeitssituation im Lockdown, dass eine Umstellung von ausschließlich durch Präsenzarbeit geprägten Arbeitskontexten zu mobilen und Distanzarbeitskontexten auf allen Hierarchieebenen Anpassungsprozesse notwendig macht. Dieser komplexe Umstellungsprozess erfordert überdies die Anerkennung des Wandels von Arbeitseinstellungen und Arbeitskulturen, die sich in konkret geforderten Formen der Arbeitsorganisation, Arbeitssteuerung und Arbeitskontrolle widerspiegeln werden. Dies wiederum geht auch mit einem Prozess der Veränderung von Kompetenzanforderungen an die arbeitenden Akteure im System einher. Ein solcher Transformationsprozess zeigt sich in der untersuchten Verwaltungseinheit ganz aktuell – beschleunigt durch die Corona-Pandemie, aber ursächlich zurückzuführen auf den geplanten Umzug in ein neues Verwaltungsgebäude –, was sich bei den Interviewpartnern auch in ihren Wünschen nach Weiterbildungs- und Informationsangeboten niederschlägt. Gleichzeitig äußern sie Ängste vor Status- und Gesichtsverlust, die durch die Irritationen und den wahrgenommenen Anpassungsdruck infolge der Aufweichung der innerhalb der Verwaltungseinheit vorherrschenden Normalitätsvorstellung ausgelöst wurden.

»Ich glaube allerdings, dass wir wesentlich mehr ausprobieren sollten, gerade auch hier [...], wo eh alles noch ein bisschen rustikal und verstaubt ist. Und da, finde ich, kann es auch mal so Infoveranstaltungen [...] geben und sagen: ›Hier, guckt mal, das haben wir hier alles. Das kommt demnächst auf den Markt und das würden wir gerne einführen.« (Projektleiterin; 109; 33525:34636)

»Es ist zu wenig Zeit, da sich wirklich mit den Sachen beschäftigen zu können. Die Leute müssten eigentlich eine Zeitressource bekommen, sich in der Woche zwei, drei Stunden mit diesem Software-Learning, sage ich jetzt mal, beschäftigen zu können.« (099/Sachgebietsleiterin; 29214:29460)

»Die Mitarbeiter müssen mitgenommen werden, ne? Drauf vorbereitet werden. So. Ich kann die nicht von heute aus einer Zellenstruktur nehmen und dahinsetzen und sagen: ›So, jetzt bitte schön funktioniert.« Ne? Digitalisierung von Unterlagen. Das Ganze, was da hängt.« (106/Projektleiter; 29902:30165)

Dieser ambivalente Umgang der Mitarbeitenden mit den Herausforderungen, die eine Umstellung von Präsenz- zu Distanzarbeitswelten beziehungsweise mobilen Arbeitswelten mit sich bringt, ruft Führungskräfte und Arbeitgebende dazu auf, den Transformationsprozess entsprechend aktiv zu gestalten. Dieser Ruf nach mehr Begleitung und Gestaltung des derzeit im Zuge der Corona-Pandemie beobachtbaren

Transformationsprozesses in Büroarbeitskontexten kann auch an politische Gestaltenden, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressenorganisationen sowie Institutionen der beruflichen Aus- und Weiterbildung adressiert werden. Denn letztlich verweisen die festgestellten Ambivalenzen in der untersuchten Verwaltungseinheit auf eine allgemeinere Dynamik in virtuellen Arbeitsgesellschaften: die Spaltung in Gewinnende und Verlierende der digitalen und virtuellen Transformation. Die Bearbeitung dieser Transformation kann und sollte deshalb nicht allein den abhängigen beschäftigten Arbeitnehmenden überantwortet werden.

9.5 Zusammenfassung der Befunde der »Covid19-LD1-Verwaltungsstudie«

Die Befunde der vorgestellten Covid19-LD1-Verwaltungsstudie deuten darauf hin, dass die Realisierung und Gestaltung von Distanzarbeit in etablierten, durch Präsenzarbeit geprägten Verwaltungsarbeitswelten sehr voraussetzungsreich ist. Zusammenfassend kann an dem Beispiel dieser Studie veranschaulicht werden, dass bei der weiteren Analyse und Beobachtung Veränderungsdynamiken in unterschiedlichen Dimensionen zu berücksichtigen sind, die in Wechselwirkung miteinander bekannte Arbeitswelten strukturell sehr deutlich verändern (vgl. Tabellen 9.3 und 9.4).

Tabelle 9.3: Dimensionen des technologischen Wandels von Verwaltungsarbeit am Übergang von Präsenz zu Distanzarbeitswelten

Anpassung der technologischen Infrastruktur

(vgl. Kap. 9.3.2, 9.3.3 und 9.4.1)

I. Für eine papierarme/digitale Arbeitsweise: (1) individuelle Ausstattung der Mitarbeitenden mit mobiler Hardwaretechnik; (2) Bereitstellung einer Infrastruktur zur digitalen Planung und Ausführung von Arbeitsprozessen (beispielsweise Nutzung geeigneter Softwaretools [Outlook, OneNote etc.] und Erhöhung der Speicherkapazitäten von E-Mail-Accounts); (3) Etablierung eines geeigneten digitalen Dokumentenmanagementsystems

II. Für eine virtuelle/mobile Arbeitsweise: (1) Aufbau einer virtuellen Arbeitsumgebung durch die Arbeitgeberorganisation und Lösung von Erreichbarkeits- und Datensicherheitsproblemen durch eine angepasste Infrastruktur und technische Tools; (2) Absicherung der Infrastruktur durch ein gut reguliertes und transparentes Wartungssystem; (3) Bereitstellung von geeigneten virtuellen Kommunikationstools und virtuellen Kommunikationsumgebungen

Tabelle 9.4: Dimensionen des organisationalen Wandels von Verwaltungsarbeit am Übergang von Präsenz zu Distanzarbeitswelten

Organisationale Neugestaltung von Büro- und Verwaltungsarbeitskontexten

(vgl. Kapitel 9.4.2 und 9.4.3)

I. Realisierung einer digitalen und möglichst papierarmen Arbeitsweise: (1) organisationale Etablierung eines Dokumentenmanagementsystems; (2) Einführung eines Schnittstellenmanagements zur Regulierung des Umgangs mit und Transfers von Papier- und digitalen Dokumenten

II. Gestaltung eines Organisationsmodells von Arbeit und Beschäftigung, das alle Arbeitsprozesse – seien es solche in Distanzarbeit oder in Präsenzarbeit – in gleicher Weise an die Strukturen der Arbeitgeberorganisation anbindet beziehungsweise in diese einbettet: (1) Entwicklung eines Konzepts zur zeitlichen Verfügbarkeit und Erreichbarkeit der Arbeitnehmenden; (2) Entwicklung eines Konzepts, das den Umfang der Flexibilisierung des Arbeitskontexts so regelt, dass individuelle Handlungsspielräume, Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten bestimmbar sind und auch als legitim anerkannt werden; (3) Entwicklung eines Konzepts zur Weiterentwicklung, Förderung und Qualifizierung von Arbeitskräften

III. Anpassung des Führungsverständnisses und der Formen der Arbeitssteuerung und Arbeitskontrolle sowie der Zusammenarbeit in Teamprozessen

IV. Erzeugung von Legitimation für zeitlich-räumlich flexibleres Arbeiten von zu Hause und von dritten Arbeitsorten durch Weiterbildungs-, Kompetenzentwicklungs- und Qualifizierungsangebote, die das professionelle Arbeiten in virtuellen Arbeitswelten begünstigen; Aushandlung von Gestaltungskonzepten für betriebliche und überbetriebliche Strukturen zwischen den Interessenvertretungen der Arbeitnehmenden und der Arbeitgebenden; politische Gestaltung durch Regulierung auf bundesdeutscher und europäischer Ebene

Die dargestellten Dimensionen verdeutlichen die Komplexität des Umbauprozesses von Präsenz- in Distanzarbeitswelten auf anschauliche Weise. Dabei zeigen sie gleichzeitig auf, dass sich hinter den Konzepten auch die Prägungen unterschiedlicher organisationaler Settings von Arbeitgeberorganisationsformen verbergen.

Der mit der Covid19-LD1-Verwaltungsstudie in den Fokus gerückte Strukturwandel von Präsenz- zu Distanzarbeitswelten spiegelt somit am Beispiel einer etablierten betriebszentriert strukturierten Arbeitgeberorganisation der industriellen Epoche auch den gesellschaftlichen Strukturwandel am Übergang von der industriellen zur postindustriellen informatisierten und virtuellen Arbeitsgesellschaft wider. Wie das Beispiel der vorliegenden Studie zeigt, wird nun dieser Wandel in einigen Settings durch das Szenario der Corona-Pandemie beschleunigt und lässt sich gleichsam wie in einem Zeitraffer beobachten. Die Covid19-LD1-Verwaltungsstudie veranschaulicht damit sehr deutlich, dass nun auch in etablierten Büroarbeitskontexten offenbar zwei Transformationsdynamiken ineinander greifen: Zum ei-

nen kommt es aufgrund einer stärkeren Durchdringung mit Informationstechnologien zu organisationalen Anpassungsprozessen, die sich als Informatisierung von Büroarbeitswelten fassen lassen, zum anderen werden durch die Intensivierung der Nutzung von virtuellen Vernetzungs- und Kommunikationstechnologien Arbeitsprozesse zunehmend in den virtuellen Raum verlagert, was sich als Virtualisierung von Büroarbeitswelten beschreiben lässt.

Die Komplexität dieser Gleichzeitigkeit beider Dynamiken führt aber am Beispiel der Covid19-LD-Verwaltungsstudie vor Augen, dass eine zu rasche Transformation von Arbeitswelten nicht von allen beteiligten Arbeitnehmenden in gleicher Weise bewältigbar ist. In der Studie wird ersichtlich, dass innerhalb betrieblich strukturierter Arbeitsorganisationen insbesondere auch die Frage nach der sozialen Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit der Etablierung von Distanzarbeitskonzepten gestellt werden muss.

Deutlich wurde in der Studie beispielsweise, dass in der untersuchten Verwaltungseinheit die gegenseitige kollegiale Unterstützung von zentraler Bedeutung war, um im Lockdown während der Corona-Pandemie kurzfristig Arbeitsprozesse aufrechtzuerhalten – die Krisensituation wurde mithin gemeinsam zu bewältigen versucht. Nicht nur die Befunde der Covid19-LD1-Verwaltungsstudie zeigen demgegenüber auf, dass Präsenzarbeitswelten die kollegiale Zusammenarbeit von Menschen in Arbeitskontexten befördern, während Distanzarbeitskontexte eher die individuelle Arbeitsleistung verstärken, dafür aber den Aufbau kollegialer Unterstützungsnetzwerke erschweren. Für eine sozial nachhaltige Gestaltung von Arbeitswelten ist dieser Befund von zentraler Bedeutung, worauf in der abschließenden Reflexion der Überlegungen und empirisch gewonnenen Erkenntnisse dieser Arbeit Kapitel 10 nochmals näher einzugehen sein wird.

Einen möglichen Ansatzpunkt bieten hier vermittelnde Instanzen wie Coworking Spaces, die in der Cowork-Studie (vgl. Kap. 8) genauer betrachtet worden sind. Gerade im Kontext von organisational und zeitlich-räumlich entkoppelten Arbeitsbezügen, wie sie für virtuelle Arbeitswelten typisch sind, erlauben Coworking Spaces die Wiedereinbettung von arbeitenden Individuen in ein lokal verankertes, arbeitsbezogenes Kommunikations- und Unterstützungsnetzwerk. Die neue zeitlich-räumliche Flexibilisierung in virtuellen Arbeitsgesellschaften stößt somit immer dort an Grenzen, wo arbeitende Individuen den persönlichen Bezug zu ihrer Arbeitscommunity verlieren. Ob es dafür notwendig ist, die räumlichen Infrastrukturen von Arbeitsorganisationen aufrechtzuerhalten, wie wir sie aus der industriellen Epoche kennen, ist eine Frage, die nun politisch, gesellschaftlich, aber vor allem auch individuell zwischen Arbeitgebenden, Arbeitnehmenden und neuen sowie bekannten Mittlerorganisationen und Interessenvertretungsorganen ausgehandelt werden muss.