



Wissens- und Ideentransfer für
Innovation in der Verwaltung

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung



Gemeinsame
Wissenschaftskonferenz
GWK

Innovative
Hochschule



Deutsche Universität für
Verwaltungswissenschaften
Speyer

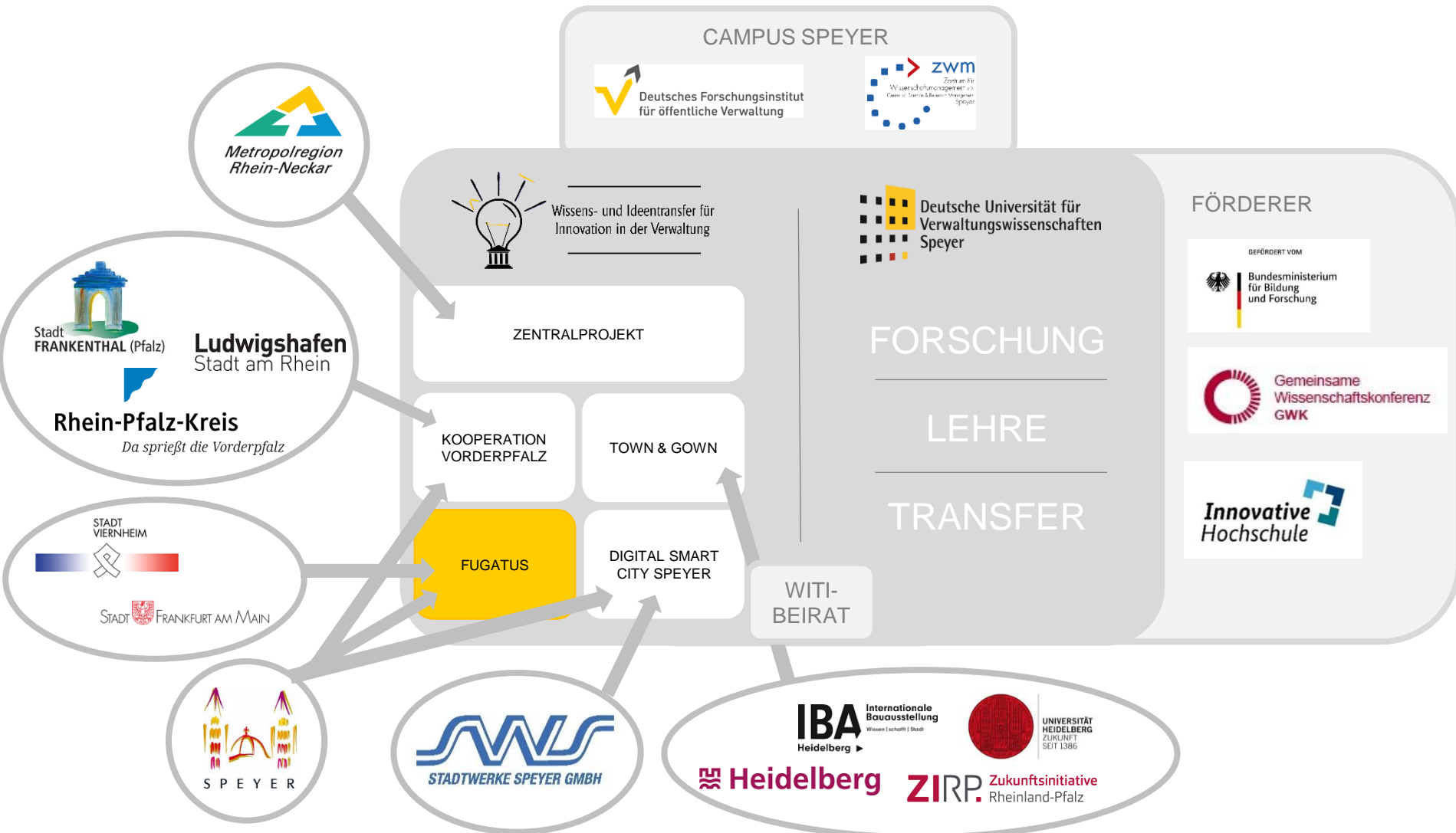
Lernen durch Wissensweitergabe – Verwaltungslehren aus der COVID-19- Pandemie und der „Flüchtlingskrise“

07.10.2021

Vortrag von Jana Otto, Deutsche Universität
für Verwaltungswissenschaften Speyer



Innovative Hochschule Speyer seit 2018





Wissens- und Ideentransfer für
Innovation in der Verwaltung

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung



Gemeinsame
Wissenschaftskonferenz
GWK

*Innovative
Hochschule*



Deutsche Universität für
Verwaltungswissenschaften
Speyer

LERNEN IN UND AUS KRISEN

THEORETISCHER HINTERGRUND



- Schwerpunkt: Erfahrungswissen aus Krisen
(organisationales Wissen, know what)
 - Nicht einzelne Abläufe oder Zielvereinbarungen, sondern generelles Vorgehen (Bildung Krisenstab, Einbindung Externer, wie wurde kommuniziert, etc.)
 - Generelle Erfolge und auch Misserfolge der Krisenbewältigung
- Weitergedacht auch: Handlungswissen der Mitarbeitenden
(individuelles Wissen, know how)
 - Welches Wissen ist relevant für die Organisation?
 - Welches Wissen ist relevant für den/die Nachfolger/in auf der Stelle?



Wissensmanagement – internes Wissen:

- Zugriff auf Wissen über fehlgeschlagene oder erfolgreiche Maßnahmen als Voraussetzung für organisationales Lernen (Carmeli & Schaubroeck 2008) und hilfreich bei Krisenbewältigung.
- Die Selektion von relevantem Wissen aus dem verfügbaren Wissen ist notwendig (Schreyögg und Geiger 2007).

Externes Wissen:

- Netzwerke und Kooperationen sind erfolgreich bei der Krisenbewältigung (Schuppert 2000).
- Erweiterte Sichtweise hilft bei „wicked Problems“, Co-Design und Co-Produktion (Ostrom 1996; Alford 2011; Probst et al. 2012). Wissen von Externen wird einbezogen und genutzt.



- Lernen *während* einer Krise – kriseninternes Lernen („Intra-Crisis-Learning“) und Lernen *zwischen* Krisen – krisenübergreifendes Lernen („Inter-Crisis-Learning“) nach Donald Moynihan 2008, 2009
- **Kriseninternes Lernen** = direkte Reflexion und Übernahme neuer Prozesse oder Anpassungen von Strukturen und Akteuren in der Auseinandersetzung mit der aktuellen Herausforderung.
- **Krisenübergreifendes Lernen** = Ziehen von Lehren aus der Vergangenheit bzw. aus überwundenen Krisen. Reflexion, ob traditionelle Schemata noch sinnvoll angewendet werden können, und welche organisationalen Anpassungen durchgeführt werden müssen.



Annahmen:

- **Kriseninternes Lernen:** Verwaltungen, die innerhalb einer Krise ihre Netzwerke mit Akteur*innen erweitern und vertiefen und die durchgeführten Maßnahmen dokumentieren, weisen in Krisenzeiten eine höhere Verwaltungsleistung auf.
- **Krisenübergreifendes Lernen:** Verwaltungen, die in Krisen eine Bestandsaufnahme aus vorhergehenden Krisen bestehender Strukturen und Netzwerke vornehmen und auf diese zurückgreifen, weisen eine höhere Verwaltungsleistung auf.



Wissens- und Ideentransfer für
Innovation in der Verwaltung

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung



Gemeinsame
Wissenschaftskonferenz
GWK



Innovative
Hochschule



Deutsche Universität für
Verwaltungswissenschaften
Speyer

UMFRAGEN

DREI UMFRAGEN ZUM KOMMUNALEN HANDELN
IN KRISENSITUATIONEN



- **Deutschlandweite Online-Umfrage zur „Flüchtlingskrise“:**
 - Zielgruppe: Mitarbeiter*innen von Kommunalverwaltungen, die sich in ihrer Arbeit den Herausforderungen von Flucht, Migration und Integration widmen (u. a. Integrationsbeauftragte, Ausländerbehörden, Sozialbehörden)
 - Laufzeit: Juni – September 2019
 - Ziel: Fundiertes Bild der Veränderungen, Reaktionen und Erfolge der deutschen Kommunalverwaltungen infolge des Anstiegs der Fluchtmigration seit Sommer 2015 erstellen.
 - 750 Teilnehmende, Rücklaufquote ca. 25 %



- **Zwei deutschlandweite Online-Umfragen:**
 - Zielgruppe: Verwaltungsmitarbeiter*innen, die in ihrer Arbeit Kontakt zu Themen rund um COVID-19 haben
 - Ziel: Analyse des kommunalen Arbeitsalltags im „Ausnahmestand“ aufgrund der COVID-19-Pandemie

 - Zeitraum erste Umfrage: 07.04.2020 bis 04.05.2020
 - Zeitraum zweite Umfrage: 11.08.2021 bis 25.09.2021
 - In der zweiten Umfrage noch Fragen zum kommunalen Wissensmanagement

 - 1.700–1.800 E-Mail-Adressen aus vier Bereichen:
 - Alle deutschen Gesundheitsämter, Landräte und Oberbürgermeister
 - Alle Kommunen mit dem Anfangsbuchstaben M (Zufallsauswahl)
 - Interessierte des FUGATUS-Projektes

 - Erste Umfrage: 364 ausgefüllte Fragebögen
 - Zweite Umfrage: 1001 ausgefüllte Fragebögen



Wissens- und Ideentransfer für
Innovation in der Verwaltung

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung



Gemeinsame
Wissenschaftskonferenz
GWK

Innovative
Hochschule



Deutsche Universität für
Verwaltungswissenschaften
Speyer

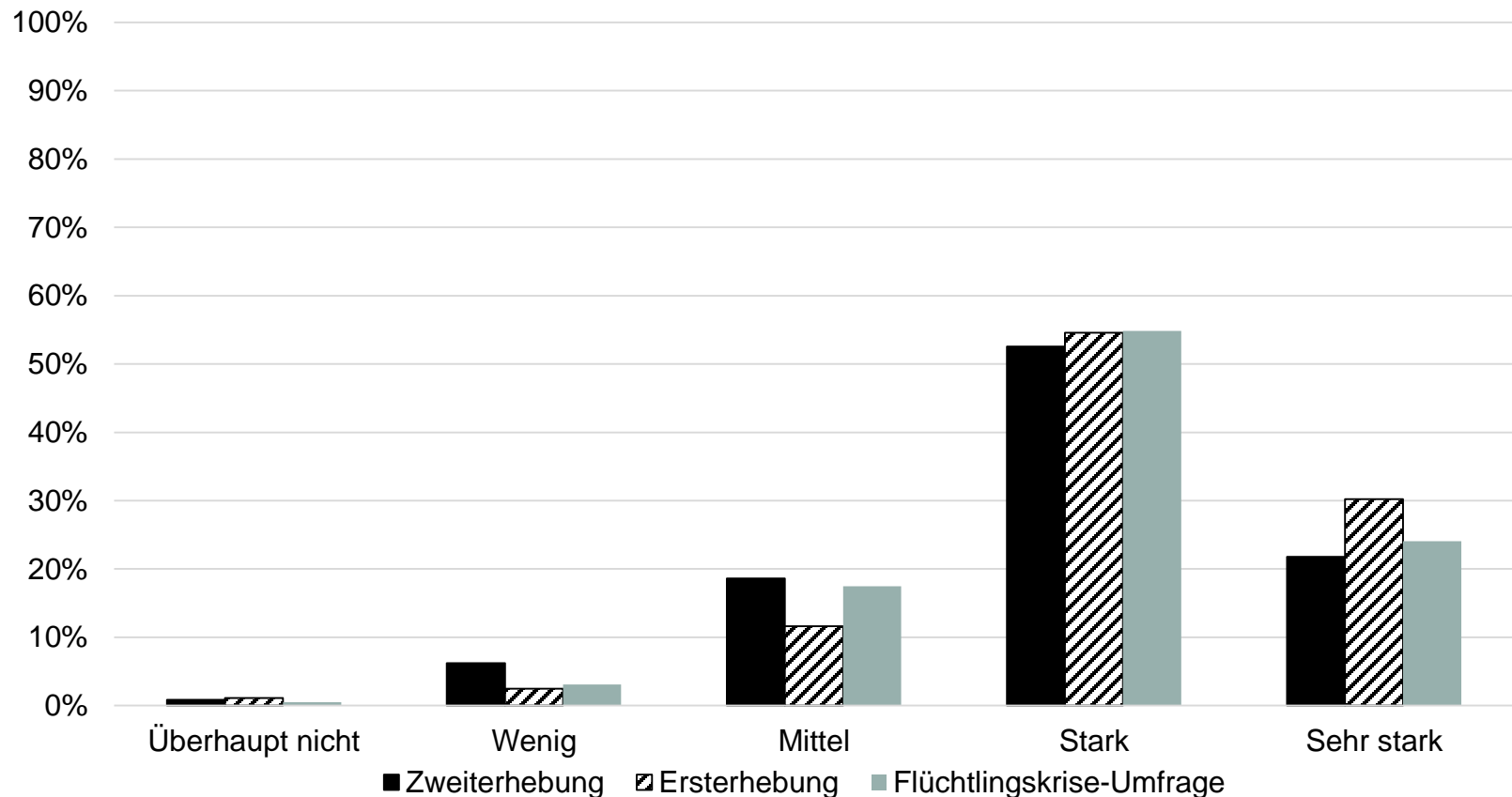
VERGLEICH DER DESKRIPTIVEN ERGEBNISSE

DREI UMFRAGEN ZUM KOMMUNALEN HANDELN IN KRISENSITUATIONEN



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

Veränderung der Leistungs- und Innovationsfähigkeit

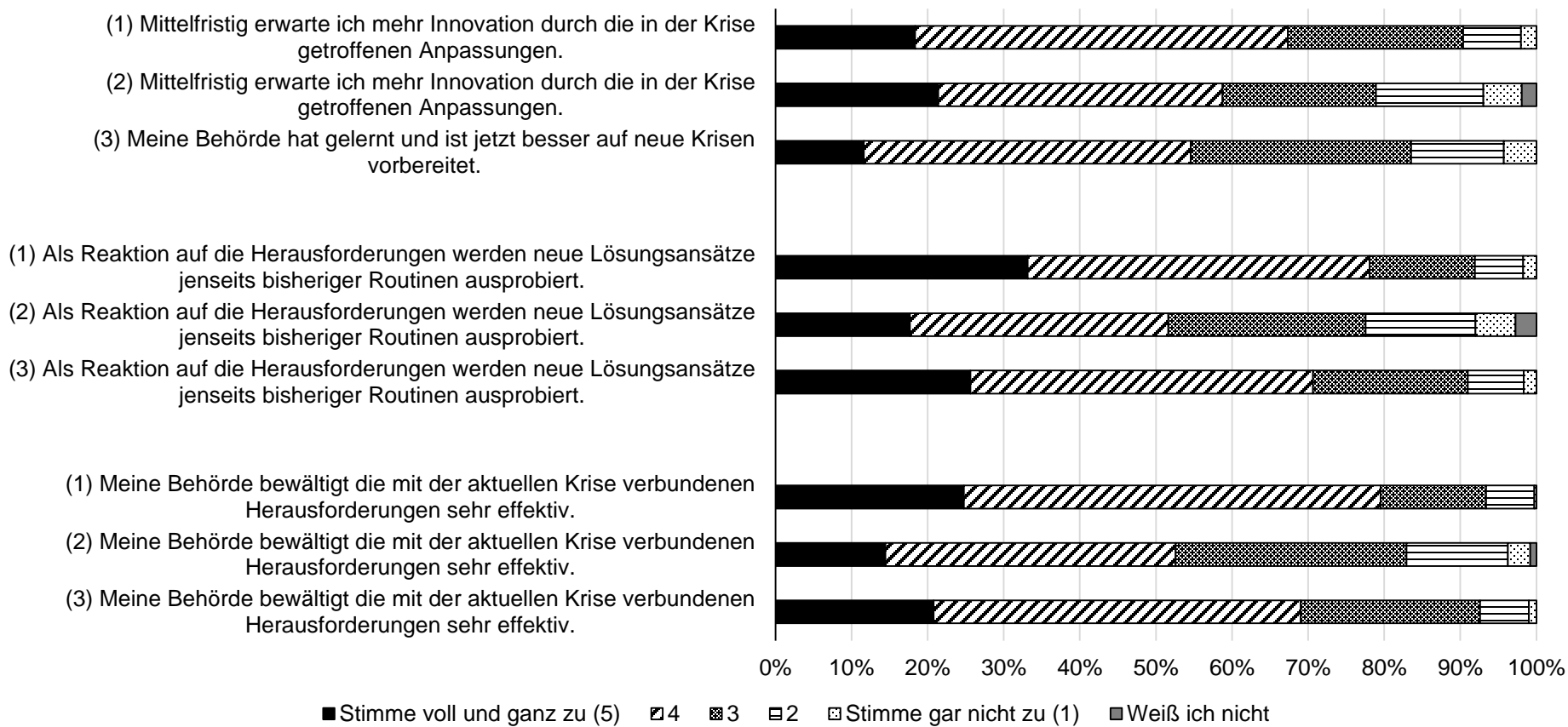




- Wie sehr stimmen Sie den folgenden Aussagen in Bezug auf Ihre Erfahrungen mit der aktuellen Krise zu?

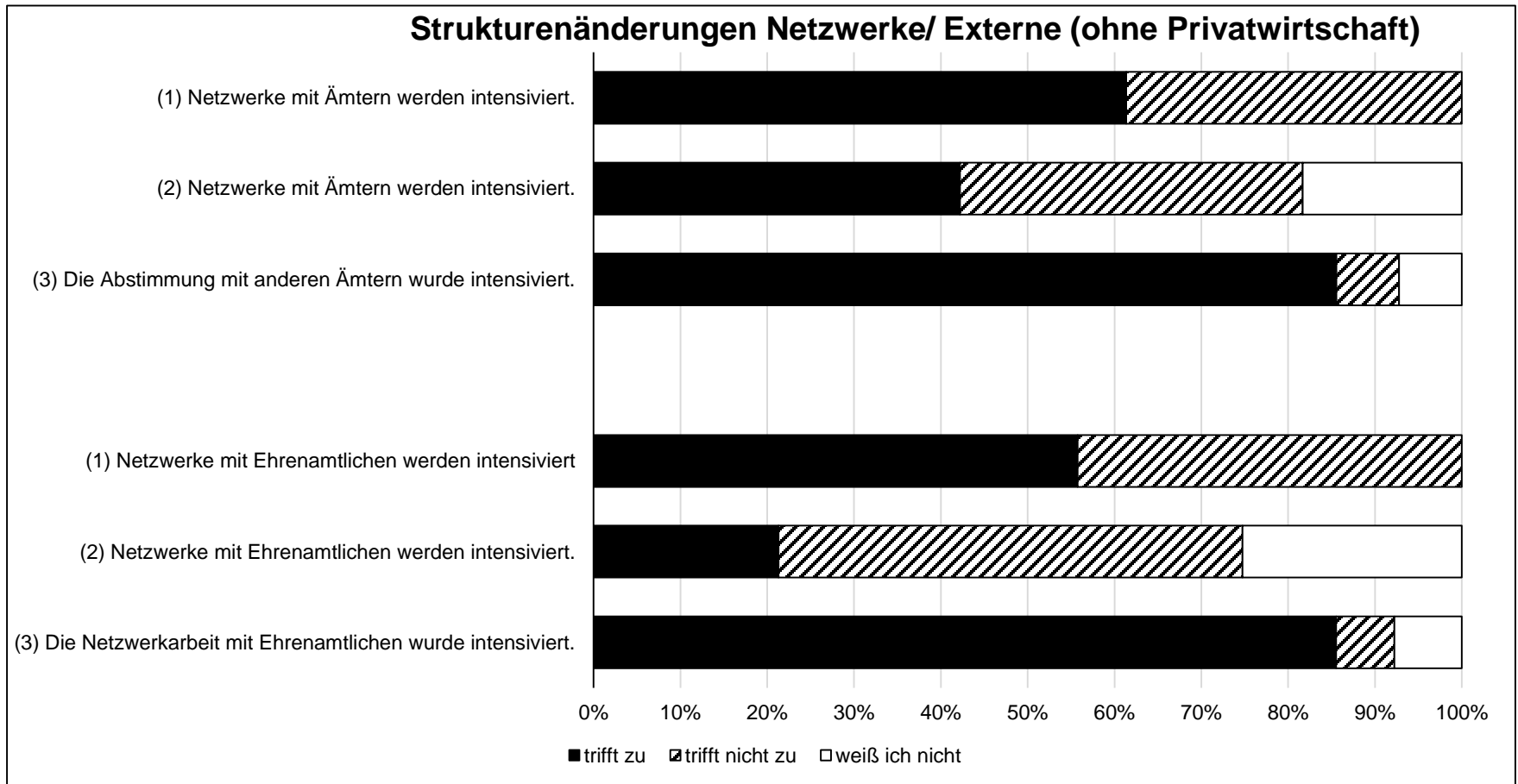
Erfahrungen mit der aktuellen Krise

((1)=COVID-19-Pandemie erste/zweite Welle; (2)= COVID-19-Pandemie dritte/vierte Welle; (3)= "Flüchtlingskrise")





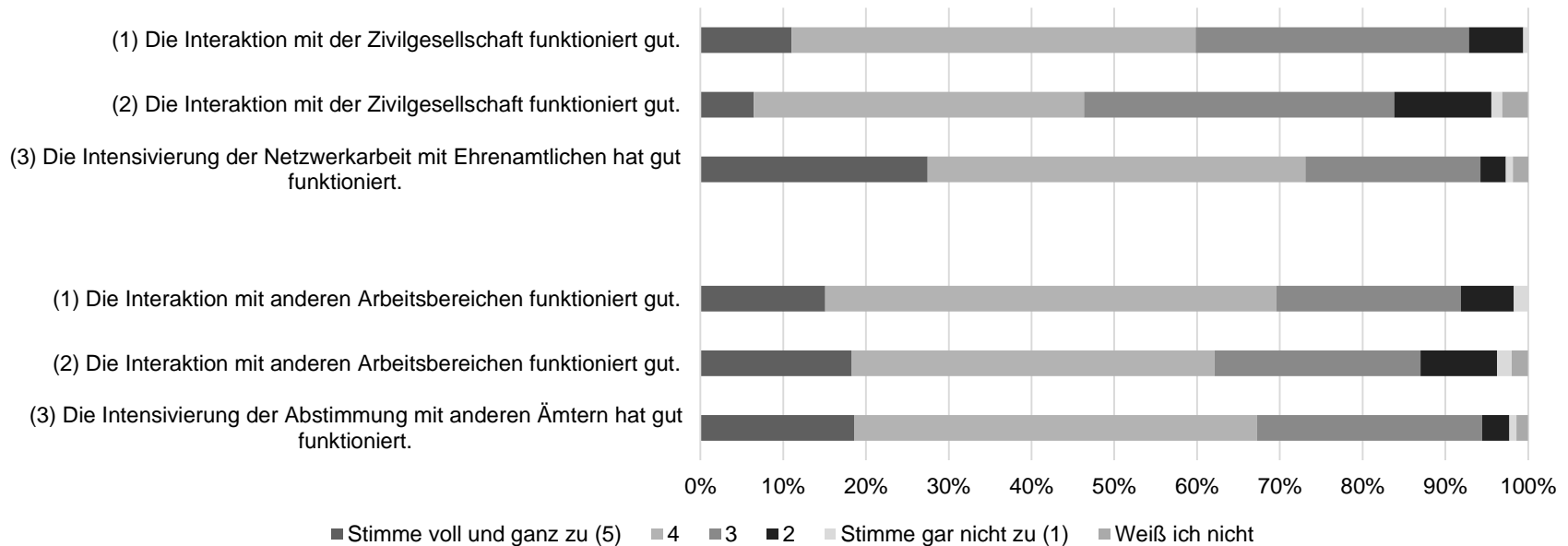
- Welche Strukturen wurden seit Beginn der Krise organisatorisch verändert und/ oder neu aufgebaut?
- (1)=COVID-19-Pandemie erste/zweite Welle; (2)= COVID-19-Pandemie dritte/vierte Welle; (3)= "Flüchtlingskrise"





- Wie gut hat die Intensivierung mit anderen funktioniert?
- (1)=COVID-19-Pandemie erste/zweite Welle; (2)= COVID-19-Pandemie dritte/vierte Welle; (3)= "Flüchtlingskrise"

Interaktion mit Anderen - Güte der Netzwerke



- Güte der Netzwerke wichtig.
- Achtung: Nur eine Seite befragt, nicht die andere Seite des Netzwerks (Hier ggf. Diskrepanz in der Wahrnehmung, z. B. bei befragten Ehrenamtlichen während der "Flüchtlingskrise")



Wissens- und Ideentransfer für
Innovation in der Verwaltung

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung



Gemeinsame
Wissenschaftskonferenz
GWK

Innovative
Hochschule



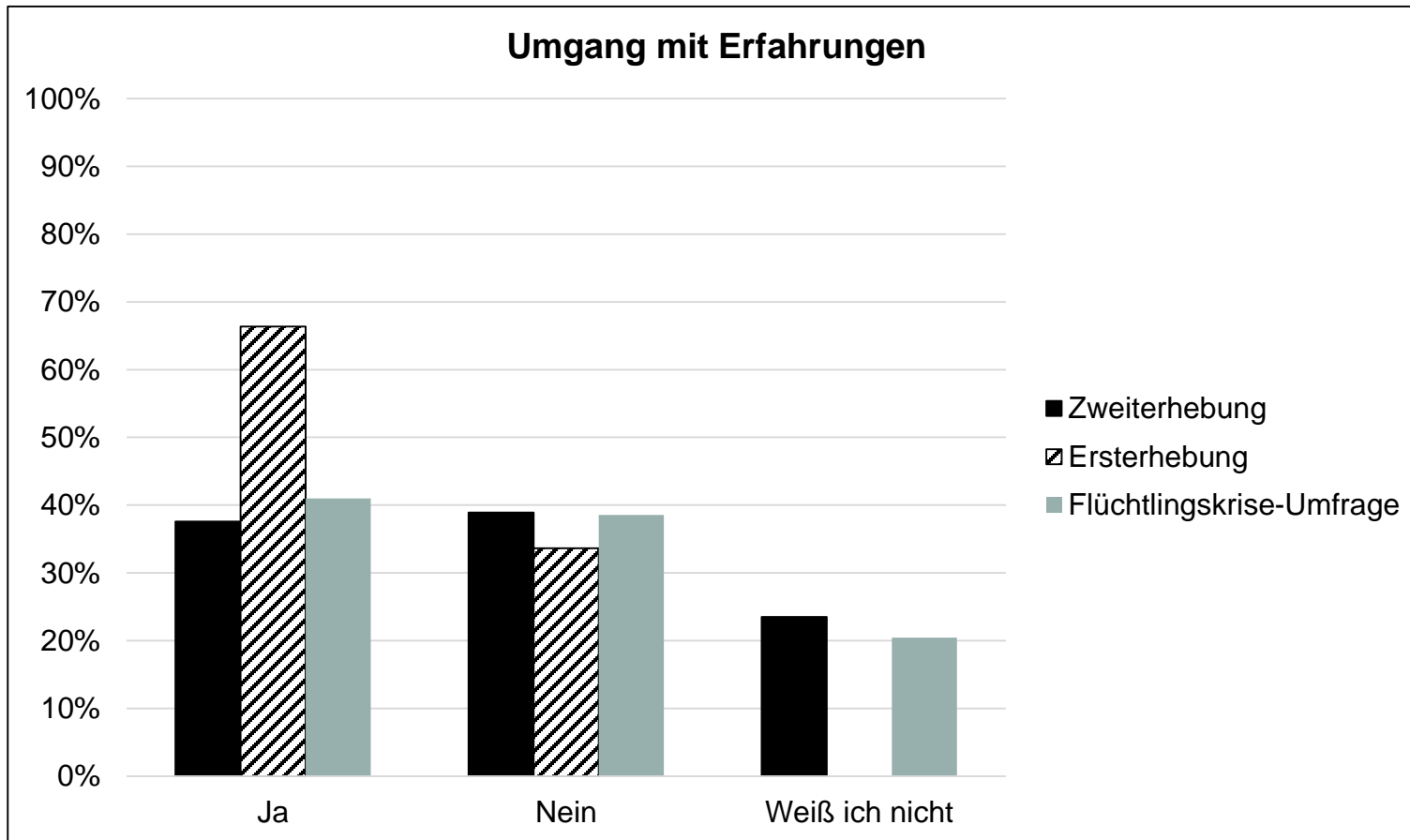
Deutsche Universität für
Verwaltungswissenschaften
Speyer

UMGANG MIT ERFAHRUNGEN AUS DER KRISE

DREI UMFRAGEN ZUM KOMMUNALEN HANDELN
IN KRISENSITUATIONEN



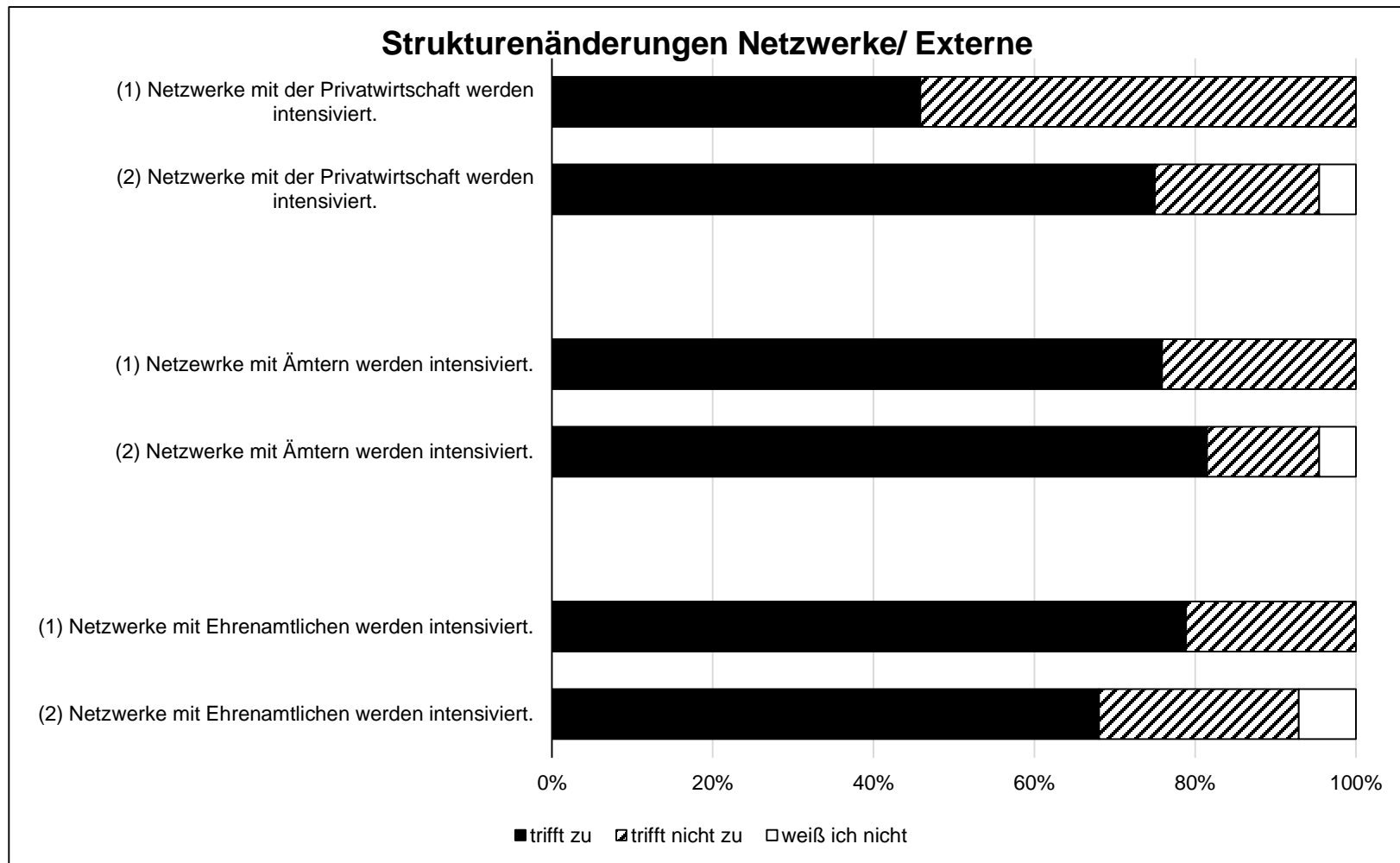
- Werden in Ihrer Behörde die Erfahrungen aufgearbeitet, systematisch abgelegt oder in einer anderen Form weitergegeben, damit Mitarbeitende in künftigen Ausnahmesituationen darauf zurückgreifen können?



- Ernüchterung, dass doch nicht so viele Erfahrungen dokumentiert wurden?

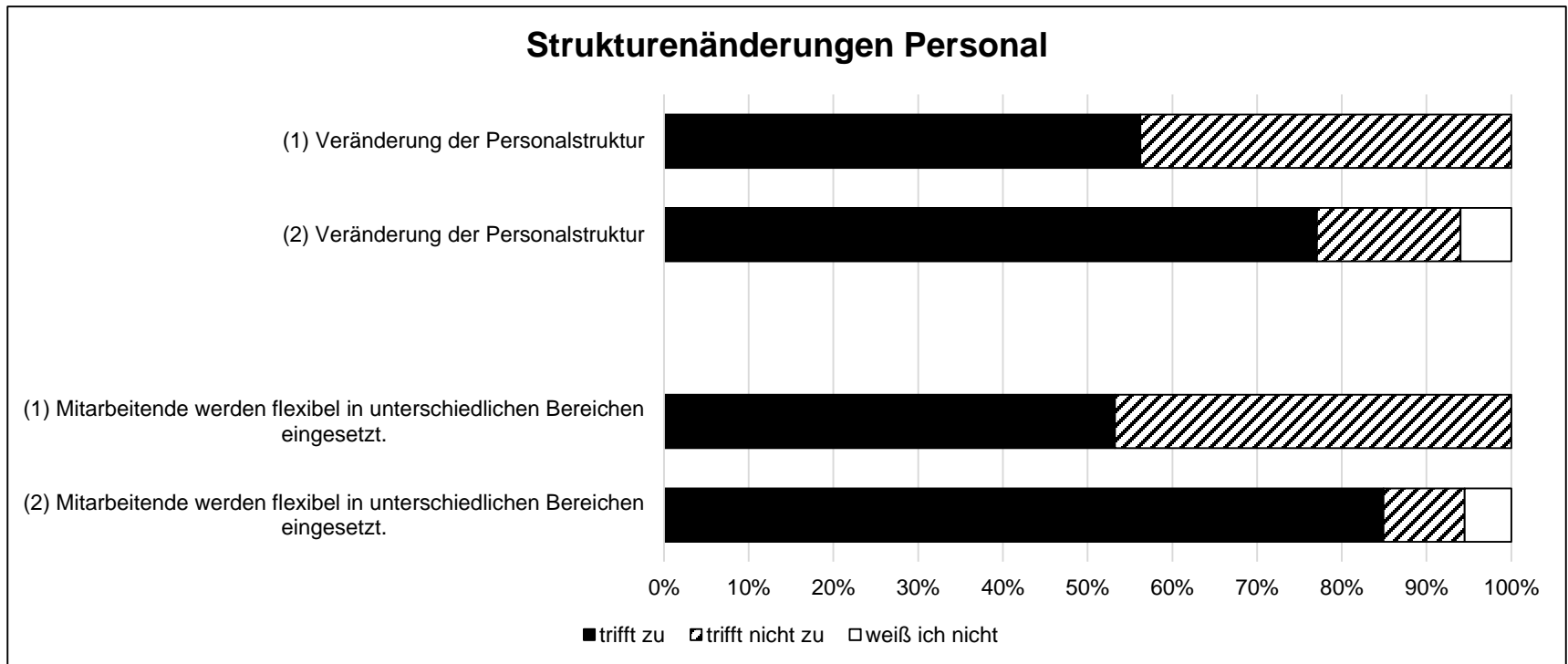


- In welchen Bereichen konnte von den Erfahrungen (1) aus der „Flüchtlingskrise“ bzw. (2) Erfahrungen der ersten COVID-19-Welle profitiert werden?



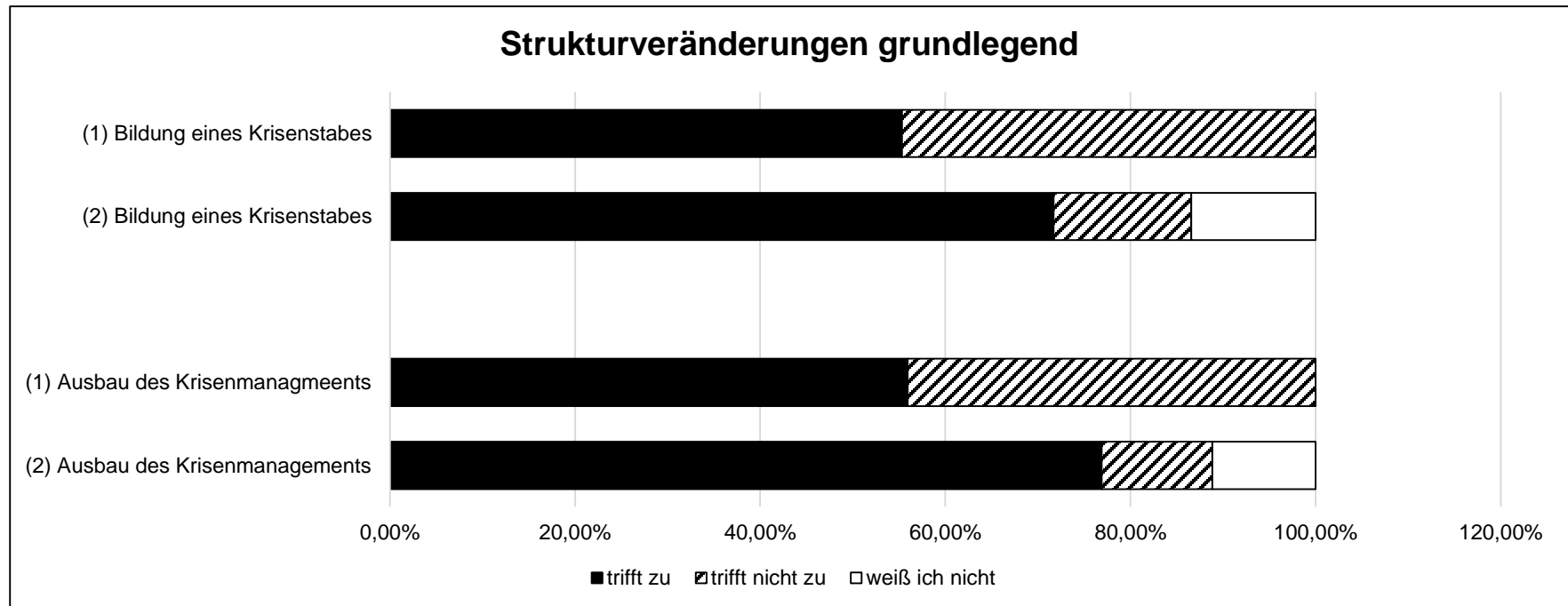


- In welchen Bereichen konnte von den Erfahrungen (1) aus der „Flüchtlingskrise“ bzw. (2) Erfahrungen der ersten COVID-19-Welle profitiert werden?





- In welchen Bereichen konnte von den Erfahrungen (1) aus der „Flüchtlingskrise“ bzw. (2) Erfahrungen der ersten COVID-19-Welle profitiert werden?



- Insgesamt eher Profitierung aus den Erfahrungen der ersten COVID-19-Welle als aus der „Flüchtlingskrise“.
- Näherer zeitlicher und inhaltlicher Bezug während der Pandemie.

WITI – Wissens- und Ideentransfer für Innovation in der Verwaltung



Wissens- und Ideentransfer für
Innovation in der Verwaltung

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung



Gemeinsame
Wissenschaftskonferenz
GWK

*Innovative
Hochschule*



Deutsche Universität für
Verwaltungswissenschaften
Speyer

ANALYSE

DREI UMFRAGEN ZUM KOMMUNALEN HANDELN IN KRISENSITUATIONEN



Abhängige Variablen:

a) Wie sehr stellen die Aufgaben zu Migration und Flucht, Ihrer Einschätzung nach, die Leistungs- und Innovationsfähigkeit der Kommunalverwaltung unter Beweis?

- Sehr stark/Stark/ Mittel/ Wenig/ Überhaupt nicht

b) Wenn Sie an die Phase zurückdenken als die Zahlen der Geflüchteten sehr hoch waren: alles in allem, wie effektiv bewältigte Ihre Behörde aus Ihrer Sicht die damit verbundenen Herausforderungen?

- äußerst effektiv/ meist effektiv/ teils, teils/ meist ineffektiv/ äußerst ineffektiv
- Dummy Verwaltungserfolg (Index aus a und b wenn Wert höher 8)
- Dummy Verwaltungserfolg alternativ (Index aus a und b wenn Wert höher 9)
- Dummy Effektivität (wenn b mit „äußerst effektiv“ oder „meist effektiv“ beantwortet wurde)
- Achtung: Performanzdaten der Befragten



Abhängige Variable:

- **Verwaltungserfolg:** Leistungs- und Innovationsfähigkeit der Verwaltung sowie die Effektivität der Bewältigung der Krisenherausforderungen

Unabhängige Variablen:

- **Intensivierung der Netzwerke:** Wenn Netzwerke, die vor der Flüchtlingskrise/ während der ersten COVID-19-Welle entstanden sind, genutzt bzw. wiederbelebt wurden.
- **Qualität der Netzwerke:** Wenn die Interaktion mit anderen gut funktioniert hat (stimme voll zu bzw. stimme zu).
- **Dokumentation:** Wenn Erfahrungen aufgearbeitet, systematisch abgelegt oder in einer anderen Form weitergegeben wurden, damit Mitarbeitende der gleichen Behörde in künftigen Ausnahmesituationen darauf zurückgreifen können.



Treiber der Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen während der „Flüchtlingskrise“

	i	ii	iii	iv	v
Variable	Verwaltungserfolg		Effektivität	Verwaltungserfolg alternativ	
Intercept	1,617 (,0893)***	1,207 (,1070)*	1,192 (,2608)	,055 (,6062)***	,382 (,2318)***
Koordination Amt ex ante	1,806 (,2413)**	1,621 (,2466)**			,594 (,3869)
Koordination Ehrenamt ex ante	1,171 (,297)	1,064 (,2654)			1,835 (,3773)*
Qualität der Netzwerke zur Zivilgesellschaft			1,786 (,2768)**	2,355 (,4674)*	
Qualität der Netzwerke zu Verwaltungen			1,951 (,2610)***	4,977 (,4377)***	
Dokumentation		2,338 (,1736)***	1,821 (,2608)***	1,630 (,2985)*	1,920 (,2862)**
N	682	678	409	227	227

Signifikanzlevel

*** 1%, ** 5%, * 10%.

Quelle: Eigene Berechnungen



Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen – Ergebnisse aus der COVID-19- Pandemie

	i	ii	iii	iv	v
Variable	Verwaltungs- erfolg	Effektivität	Verwaltungserfolg alternativ		
Intercept	1,571 (,4835)	,824 (,9018)	,108 (,3702) ^{***}	,379 (,2318) ^{***}	,162 (,3370) ^{***}
Qualität der Netzwerke zu Verwaltungen	25,773 (,8638) ^{***}	13,476 (,8091) ^{***}	3,566 (,3415) ^{***}		3,701 (,3425) ^{***}
Qualität der Netzwerke zur Zivilgesellschaft		1,121 (,4800)	1,691 (,2746) [*]		1,839 (,2820) ^{**}
Preparedness gesamt		2,688 (,5097) ^{**}			1,621 (,2613) [*]
Intens. Netzwerke Zivilgesellschaft				1,700 (,2677) ^{**}	
Intens. Netzwerke Privatwirtschaft				,847 (,2694)	
Intens. Netzwerke zu Verwaltungen				1,719 (,2631) ^{**}	
Dokumentation			2,168 (,2834) ^{***}		
N	101	101	289	289	289

Signifikanzlevel
*** 1%, ** 5%, * 10%
Quelle: Eigene
Berechnungen.



Treiber der Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen

- Signifikant positive Effekte
 - positiver Einfluss der Faktoren auf die Leistung
- Auch während COVID-19-Pandemie zeigt sich dieser Effekt
 - Lernen aus Erfahrungen hilft, Verwaltungsleistung zu steigern
 - Sowohl kriseninternes als auch krisenübergreifendes Lernen relevant



Ergebnisse Interpretation Netzwerke:

- **Indikatoren für einen Ausbau und die Intensivierung von Netzwerken** und Kooperationen mit der Zivilgesellschaft und anderen Ämtern weisen signifikante Koeffizienten auf, die auf einen **positiven Einfluss dieser Faktoren auf die Leistung** hindeuten (dies gilt nicht für einen Ausbau der Kooperation mit Unternehmen, der entsprechende Indikator bleibt insignifikant).
 - **Netzwerke** sind hilfreich bei der Bewältigung der Krise, dies gilt sowohl für den Ausbau neuer Kooperation wie auch für die Reaktivierung bzw. Intensivierung bestehender Kooperationen.
 - **Qualität** dieser Zusammenarbeit ist von besonderer Bedeutung—funktioniert die Kooperation gut, so steigt die Wahrscheinlichkeit für Leistungsfähigkeit und Effizienz der Verwaltung.
 - Die **Nutzung und der Rückgriff auf funktionierende Netzwerke** übertreffen hierarchische Lösungen, und die Stabilität und Qualität von Netzwerken ermöglichen mehr Effektivität (Provan und Kenis 2008; Moynihan 2009).
- **krisenübergreifendes Lernen**



Ergebnisse Interpretation Lernen:

- **Wissensmanagement** im Sinne der Dokumentation von Prozessen und Ergebnissen ist ein relevanter Faktor für eine effiziente Bewältigung von Krisensituationen im Sinne einer hohen Leistungs- und Innovationsfähigkeit der Verwaltung.

→ kriseninternes Lernen

- Sowohl das **Lernen innerhalb von Krisen** als auch das **Lernen zwischen Krisen** ist relevant, um auch in Ausnahmesituationen eine hohe Leistung der öffentlichen Verwaltung zu erreichen oder aufrechtzuerhalten.
- Beide Konzepte ergänzen sich bis zu einem gewissen Grad.
- Hier keine signifikanten Unterschiede zwischen Gesundheitsverwaltung und allgemeiner Verwaltung.



Wissens- und Ideentransfer für
Innovation in der Verwaltung

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung



Gemeinsame
Wissenschaftskonferenz
GWK



Deutsche Universität für
Verwaltungswissenschaften
Speyer

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

KOMMUNALES HANDELN IN KRISENSITUATIONEN



Wissensmanagement etablieren

- Dokumentation ist häufig schon digital organisiert, jedoch wird kaum organisationsübergreifendes Wissen genutzt.
 - **Reflexive Verwaltung** mit der organisatorischen Fähigkeit zur **Selbstreflexion** kann die Leistungsfähigkeit der Verwaltung steigern.
 - Kollektives Wissen aufbauen und vorhandenes Wissen nutzbar machen
 - Systematisches Speichern von Erfahrungen und Erkenntnissen
- auch hilfreich für Krisensituationen
- Auch Aufrechterhaltung von Wissen über fehlgeschlagene und erfolgreiche Maßnahmen
 - **Bereitschaft zum organisationalen Lernen** in der Führungsebene und Belegschaft erhöhen



Verwaltungskooperationen ausbauen

Enge Kooperationen bilden

- Die verwaltungsinterne Vernetzung sowie Kooperation mit anderen Behörden und Externen sind wichtige Bausteine für eine leistungsfähige Behörde, besonders in Krisensituationen → **Qualität der Netzwerke** ist von zentraler Bedeutung

Kooperation formalisieren

- Eine Zusammenarbeit auf Dauer sollte nicht an eine einzige Person gebunden sein.
- Klare Strukturen und Zuständigkeiten schaffen eine bessere Grundlage für eine nachhaltige Kooperation.

Kooperation mit der Zivilgesellschaft

- Zusammenarbeit mit Ehrenamtlichen stärken und koordinieren.
- Eigene Stelle für Koordination, Vernetzung und Unterstützung.



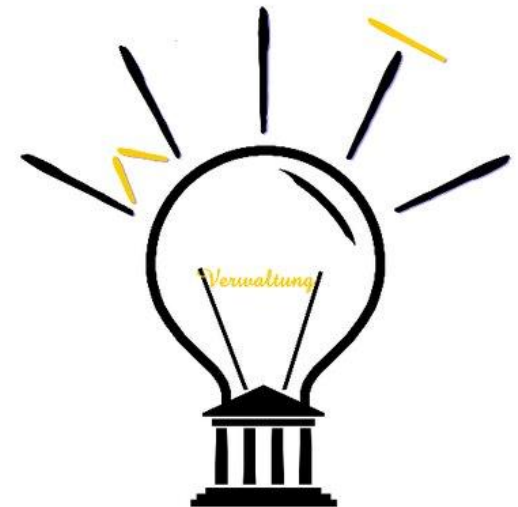
Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Weitere Informationen: www.witi-innovation.de/fugatus

 @WITI_Speyer

Jana Otto, M.A.

- E-Mail: otto@uni-speyer.de
- Tel.: 06232-654-183



WITI – Wissens- und Ideentransfer für Innovation in der Verwaltung



Wissens- und Ideentransfer für
Innovation in der Verwaltung

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung



Gemeinsame
Wissenschaftskonferenz
GWK

Innovative
Hochschule



Deutsche Universität für
Verwaltungswissenschaften
Speyer

ANHANG

KOMMUNALES HANDELN IN KRISENSITUATIONEN



- Ruf, Veronika; Otto, Jana; Bauer, Michael W.; Schomaker, Rahel M. (2020): Kommunales Handeln in außergewöhnlichen Zeiten – Herausforderungen und Erfahrungen aus der Hochphase der Fluchtmigration. WITI-Berichte Nr. 4. Online verfügbar unter: <https://www.witi-innovation.de/fugatus-werkstattbericht/>
- Schomaker, Rahel M.; Bauer, Michael W. (2020): What Drives Successful Administrative Performance During Crises? Lessons from Refugee Migration and the Covid-19 Pandemic, in: Public Administration Review 2020. DOI: 10.1111/puar.13280.
- Schomaker, Rahel M.; Otto, Jana; Ruf, Veronika; Bauer, Michael W. (2020): Krisenmanagement der Kommunen in Österreich in der COVID-19 Pandemie. In: Anderwald, Karl, Hren, Karl, Stainer-Hämmerle, Kathrin (Hrsg.): Kärntner Jahrbuch für Politik 2020, S. 158-170.
- Pöhler, Jana; Bauer, Michael W.; Schomaker, Rahel M.; Ruf, Veronika (2020): Kommunen und COVID-19: Ergebnisse einer Befragung von Mitarbeiter*innen der deutschen Kommunalverwaltungen einschließlich der Gesundheitsämter im April 2020. WITI-Berichte Nr. 2. Online verfügbar: <https://www.witi-innovation.de/covid-19-und-die-herausforderungen-fuer-kommunen>
- Pöhler, Jana; Ruf, Veronika; Schomaker, Rahel M.; Bauer, Michael W. (2020): Wie krisenfest ist die deutsche Kommunalverwaltung? Erkenntnisse aus einer deutschlandweiten Befragung von Kreis-, Gemeinde- und Stadtverwaltungen, Working Paper No. 15. Online verfügbar: https://www.uni-speyer.de/fileadmin/Lehrstuehle/Bauer/Bauer/Bauer_MW_Poehler_Ruf_Schomaker_2020_-_Krisenfestigkeit_deutscher_Verwaltungen_WP_15.pdf



- Alford, John. 2011. Public Value from Co-production by Clients. In *Public Value. Theory & Practice*, Hrsg. John Benington und Mark H. Moore, 144-157. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Carmeli, Abraham und Schaubroeck, John. 2008. Organisational Crisis-Preparedness. The Importance of Learning from Failures. *Long Range Planning*, 41:177-196. <https://doi.org/10.1016/j.lrp.2008.01.001>.
- Kettl, Donald F. 2006. Is the Worst Yet to Come? *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 604(1): 273-287.
- Moynihan, Donald P. 2008. Learning under Uncertainty: Networks in Crisis Management. *Public Administration Review*, 68 (2):350-361. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00867.x>.
- Moynihan, Donald P. 2009. The Network Governance of Crisis Response: Case Studies of Incident Command Systems. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19 (4):895-915. <http://dx.doi.org/10.1093/jopart/mun033>.
- Ostrom, Elinor. 1996. Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development*, 24 (6):1073-1087. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00023-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00023-X).
- Probst, Gilbert, Raub, Steffen und Romardt, Kai. 2012. *Wissen managen – Wie Unternehmen ihre wertvollste Ressource optimal nutzen* (7. Aufl.). Wiesbaden: Springer VS.
- Schuppert, Gunnar F. 2000. *Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre*. Baden-Baden: Nomos.