Mobiles Arbeiten

Dienstvereinbarungen in der Landesverwaltung

Martina Eckert

Kontakt

Mobiles Arbeiten
Dienstvereinbarungen in der Landesverwaltung

Prof. Dr. Martina Eckert

Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW
Studienort Hagen
Handwerkerstraße 11 | 58135 Hagen
Telefon +49 2331 3678 - 0
martina.eckert@hspv.nrw.de

Institut Verwaltung im Wandel e.V.
Meesmannstraße 8 | 58456 Witten
www.viwa.nrw | institut@viwa.nrw

Lektorat | Format: perfekt!, Leipzig
Fotos | Eckert, Gintzel

Witten im Sommer 2020

AUGUST 2020 Prof. Dr. Martina Eckert | HSPV NRW

Vorwort

Die Covid-19-Pandemie hat im Frühjahr des Jahres 2020 in der Arbeitswelt einen eklatanten Anstieg alternativer Arbeitsformen neben der Präsenzarbeit ausgelöst. Von jetzt auf gleich mussten sich Mitarbeitende und Führungskräfte darauf einstellen, dass sie mit Unterstützung digitaler Kommunikationstechnik im Homeoffice arbeiten. Wissenschaftler*innen wie der Sozialpsychologe Harald Welzer sprechen von einer gigantischen Versuchsanordnung, die mit Chancen, aber auch mit Risiken verbunden ist.

Die Umstellung traf die öffentliche Verwaltung nicht unvorbereitet. Als Reaktion auf veränderte Erwartungen und Prioritäten haben Behörden in den letzten Jahren Dienstvereinbarungen zur Telearbeit oder zum mobilen Arbeiten eingeführt oder überarbeitet. Insbesondere nachrückende Generationen tragen neue Ansprüche in die Arbeitswelt. Es geht im Wesentlichen um erweiterte Freiheitsgrade, die die Grenze zwischen Beruf und Privatleben aufweichen. Neben Ansätzen zum betrieblichen Gesundheitsmanagement sind vor allem flexible Arbeitszeitmodelle wichtige Treiber einer modernen Unternehmenskultur.

Vor dem Hintergrund eines bereits deutlich spürbaren Fachkräftemangels in der öffentlichen Verwaltung sind entsprechende Bemühungen Teil des Employer Brandings der Behörden. Ziel ist die Attraktivitätssteigerung der Verwaltung als Arbeitgeberin.

Vereinbarungen zur Telearbeit und zum mobilen Arbeiten liegen zweifellos im Trend. Manche Behörden können bereits auf langjährige Erfahrungen zurückblicken. Der Landesbetrieb Information und Technik NRW (IT NRW) setzte schon 2001 seine erste Dienstvereinbarung in Kraft. Für andere ist das mobile Arbeiten neu. Wiederum andere können aufgrund struktureller Bedingungen Arbeitsformen und -zeiten nur begrenzt flexibilisieren.

Ziel der Handreichung

Diese Forschungsdokumentation dient zugleich als Praxishandreichung. Sie soll die Vielfalt aufzuzeigen, mit der die Landesverwaltung NRW unter Rückgriff auf Dienstvereinbarungen zur Telearbeit auf die Bedürfnisse der Beschäftigten regiert. Es konnten 15 Kern-Elemente extrahiert werden, die hier im Detail skizziert und eingeordnet werden.

Die Handreichung soll die Verwaltungspraxis bei der Strategieentwicklung unterstützen und es ihr erleichtern, bei anstehenden Modifizierungen und Neuformulierungen ihrer Dienstvereinbarungen auf die Erfahrung ihrer Referenzgruppe und Impulse zur Organisationsentwicklung zurückzugreifen.

Forschungsprojekt als Basis

Das Forschungsprojekt „Virtuelle Zusammenarbeit, Ansätze und Nutzen in der Verwaltungspraxis NRW“ ist Grundlage der vorliegenden Dokumentation. Die Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW (HSPV NRW) förderte die Forschung zwischen November 2019 und Oktober 2020 im Rahmen der Förderlinie Einzelprojekt durch Ermäßigung des Lehrdeputats um zwei Unterrichtseinheiten pro Woche.

Im Herbst 2019 stellen 15 von 38 kontaktierten Landesbehörden (darunter vier Bezirksregierungen, vier Ministerien sowie nachgeordnete Behörden aus unterschiedlichen Ressorts, S. 6) insgesamt 17 Dienstvereinbarungen zur Verfügung, 15 zur Telearbeit und 2 zum mobilen Arbeiten.

Danke für Ihr Vertrauen und Ihre Unterstützung!

Prof. Dr. Martina Eckert

Inhalt

1 Flexibles Arbeiten als Charakteristikum einer modernen Verwaltung 5

2 Untersuchungskontext 7

3 Besonderheiten von Behörden 8

4 Elemente auf der Gliederungsebene | Überschriften 10

5 Kern-Elemente von Dienstvereinbarungen 14

6 Zusammenfassung und Ausblick 48

7 Literatur 53

15 Kern-Elemente von Dienstvereinbarungen

Das Herzstück der Handreichung ist die detaillierte Betrachtung von 15 Kern-Elementen, die zur Grundausstattung von Dienstvereinbarungen gehören und mithilfe einer Inhaltsanalyse ermittelt wurden. Die einzelnen Kern-Elemente erscheinen in Vereinbarungen in unterschiedlichen Kontexten. Sie werden dort verschiedenartig gebündelt und gewichtet.

Grundsätzlich treffen Dienstvereinbarungen u. a. Aussagen zur Zielsetzung, zu den Voraussetzungen für Telearbeit, zum Genehmigungsverfahren, zu Dauer und Umfang von Telearbeit und mobiler Arbeit sowie zum rechtlichen Rahmen.

Auf Seite 4 befindet sich eine detaillierte Übersicht zu den 15 Kern-Elementen.

Inhalt - Kern-Elemente

5.1	Präambel, Allgemeines und Grundsätze	16
5.2	Grundsätzliche Regelungen	20
5.3	Begriffsbestimmungen - Telearbeit und mobile Arbeit	21
5.4	Voraussetzungen für Telearbeit - Zielgruppen	23
5.5	Persönliche Voraussetzungen	24
5.6	Aufgaben- und organisationsbezogene Voraussetzungen	26
5.7	Antrags- und Genehmigungsverfahren	28
5.8	Zeitliche Dauer und Beendigung	30
5.9	Der häusliche Arbeitsplatz	34
5.10	Technik und Arbeitsmittel	38
5.11	Datenschutz und Datensicherheit	39
5.12	Arbeitstage, Aufgaben, Arbeitszeit und Erreichbarkeit	42
5.13	Leistungsbeurteilung und Personalentwicklung	46
5.14	Evaluation	46
5.15	Schlussbestimmungen	47

1 Flexibles Arbeiten als Charakteristikum einer modernen Verwaltung

Lässt man die Hinwendung zu flexiblen Arbeitsformen, die durch die Covid-19-Krise beschleunigt wurde, außer Acht, bestätigt sich im internationalen Vergleich: Deutschland ist Entwicklungsland. Mit dem European Working Conditions Survey (Eurofound, 2017) werden regelmäßig europaweit Daten über Arbeitsbedingungen erhoben. Danach befragt, inwieweit Beschäftigte innerhalb bestimmter Grenzen Einfluss auf die Arbeitszeitgestaltung haben, landet Deutschland knapp oberhalb des europäischen Mittelwerts (26,2 % für Männer, 24,9 % für Frauen). Spitzenreiter sind die skandinavischen Länder mit ca. 50 %. Schlusslichter sind Bulgarien, Litauen und Rumänien mit unter 10 %. Interessant wird es bei der Möglichkeit, von zu Hause aus zu arbeiten: Deutschland erreicht hier den vorletzten Platz (8 % Männer, ca. 6,5 % Frauen). Knapp schlechter ist Slowenien aufgestellt. Der Europäische Mittelwert liegt bei 12,5 %. Spitzenreiter sind auch hier die skandinavischen Länder mit Werten zwischen 20 % und 25 %. Die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA, 2019) hat in einer Befragung von knapp 9.000 Erwerbstätigen in Deutschland ermittelt, dass nur 8% der Beschäftigten im Homeoffice arbeiten. Eine repräsentative Befragung in der Schweiz (Weichbrodt, 2014) geht davon aus, dass 53% aller Erwerbstätigen aufgrund ihrer Arbeitsaufgaben mobil arbeiten könnten, während 23% angeben, tatsächlich mobil zu arbeiten.

Akzeptanz als Schlüsselfaktor

Der Erfolg von mobiler Arbeit hängt stark von der Akzeptanz ab, diese wiederum von diversen Faktoren, wie gesellschaftlichen Normen und der Organisationskultur. Dienstvereinbarungen im öffentlichen Dienst stellen klassisch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in den Vordergrund. Damit rücken vor allem die Vorteile für Beschäftigte als Betreuungspersonen von Kindern bzw. pflegebedürftigen Angehörige in den Fokus. Zuweilen wird ausschließlich dieser Zielgruppe die Möglichkeit zur mobilen Arbeit oder Telearbeit offeriert. Man erwartet, dass vor allem Frauen von entsprechenden Arbeitszeitmodellen profitieren. Das jedoch kann sich als Irrtum erweisen: Wenn in Gesellschaften bzw. Organisationen mit einem eher traditionellen Rollenverständnis flexibles Arbeiten mit der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf verknüpft wird, kann dies traditionelle Geschlechterrollen sogar verfestigen (Chung et al., 2018). Es wird unterstellt, dass sich Frauen während ihrer Tätigkeit zu Hause mehr mit der Familie als mit der Arbeit beschäftigen. Die Folge: Ihre Arbeit im Homeoffice wird weniger gewürdigt. Leslie et al. (2012) konnten zeigen, dass die Arbeit im Homeoffice stärker anerkannt wird, wenn sie mit Leistungssteigerung statt mit Familienaufgaben verknüpft wird. Bei Vorherrschen eines klassischen Rollenverständnisses bedeutet das, dass Männern eine höhere Effizienz durch Homeoffice unterstellt wird als Frauen.

Wenn es in Organisationen manifeste Vorstellungen dazu gibt, dass eine „gute Arbeitskraft“ sichtbar und jederzeit verfügbar ist und dies zudem mit einer homogen zusammengesetzten Belegschaft korrespondiert, berichten vor allem Frauen vermehrt über Konflikte zwischen Arbeit und Familie. Beschäftigte, die in einen Arbeitskontext eingebunden sind, in dem Homeoffice verbreitet ist, erleben im Vergleich dazu weniger Spannungen (van der Lippe & Lippenyi, 2018).

Der Verbreitungsgrad und die Selbstverständlichkeit flexiblen Arbeitens korrelieren mit Akzeptanz und Anerkennung. Für die Verwaltung, die im Vergleich zum privaten Sektor flexiblen Arbeitszeitmodellen bisher zurückhaltender gegenüber stand, bedeutet das: Auch nach Covid-19 ist mit Vorbehalten (biases) und andauernden Balancierungsprozessen zu rechnen. Sie betreffen die individuelle Ebene, die Team-, Führungs- und Organisationsebene gleichermaßen. Vorbehalte können das Arbeitsklima und die Gesundheit stark belasten und Leistungen schmälern. Doch auch wenn die guten Erfahrungen aus Corona-Zeiten fehlinterpretiert werden und es vorschnell zu einer Ausweitung von Telearbeit oder mobiler Arbeit kommt, sind Nachteile zu erwarten. Nur durch eine adäquate Strategie und gezielte Präventions- und Unterstützungsangebote lassen sich passgenaue, nachhaltige Lösungen finden.

POTENZIAL

Deutschland liegt im europäischen Vergleich als Anbieter von Telearbeit auf dem vorletzten Platz (7,3 %). Spitzenreiter sind die skandinavischen Länder (20—25 %). Der Durchschnitt liegt bei 12,5 % (European Working Conditions Survey (2017).

Tabelle 1: Teilnehmende Behörden

- Ministerium des Innern NRW
- Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz NRW
- Ministerium für Verkehr NRW
- Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie
- Bezirksregierung Arnsberg
- Bezirksregierung Detmold
- Bezirksregierung Düsseldorf
- Bezirksregierung Köln
- Landesbetrieb für Information und Technik NRW
- Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW
- Landeszentrum für Gesundheit
- Fortbildungsakademie des Ministeriums des Innern NRW Mont Cenis
- Institut der Feuerwehr NRW
- Institut für öffentliche Verwaltung NRW
- Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW

2 Untersuchungskontext

Das Forschungsprojekt „Virtuelle Zusammenarbeit, Ansätze und Nutzen in der Verwaltungspraxis NRW“ hatte das Ziel, verschiedene Bemühungen und Prozesse rund um flexible Arbeitszeitmodelle in der Landesverwaltung NRW zu erfassen. Das Projekt ist mehrschrittig angelegt. Im ersten Teil wurde zwischen Oktober und Dezember 2019 der Status Quo in den Behörden erfasst. Im August und September 2020 werden Mitarbeiter*innen im Rahmen einer Onlineerhebung nach ihren Erfahrungen während der Covid-19-Pandemie befragt. Vier Landesbehörden beteiligen sich daran. Weitere Befragungen zu sozialen, gesundheitsbezogenen und organisatorischen Aspekten von Telearbeit und mobiler Arbeit sollen in den Jahren 2021 und 2022 folgen.

Für den ersten Schritt stellten 15 Behörden der Landesverwaltung NRW ihre Dienstvereinbarungen für eine Inhaltsanalyse zur Verfügung.

15 Kern-Elemente dieser Dienstvereinbarungen werden im Folgenden systematisiert vorgestellt. Die Analyse lieferte Erkenntnisse darüber, welche Formen flexibler Arbeit bereits in der Verwaltungspraxis realisiert werden (Telearbeit, Varianten mobiler Arbeit, Homeoffice usw.), ob Telearbeit oder mobiles Arbeiten an bestimmte Voraussetzungen (z.B. Pflegebedürftigkeit, Kindererziehung, Schwerbehinderung) geknüpft wird, vollkommen frei, d. h. anlasslos gewählt werden kann oder sogar aufgrund struktureller Gründe (zeitweise) zum Regelfall geworden ist.

Die Dokumentation informiert darüber, wie man über Telearbeit und mobiles Arbeiten in Behörden der Landesverwaltung denkt. Ist sie als Regel- oder als Ausnahmefall gedacht? Wie hoch sind die Hürden für eine Genehmigung? Werden Führungskräfte als Nutzer*innen einbezogen? Welche Kern-Elemente zählen zu den Must-haves in Dienstvereinbarungen und welche (noch) zum Nice-to-have?

Vorgehen

Im August 2019 wurden 38 Landebehörden in Nordrhein-Westfalen über das Forschungsvorgaben via E-Mail an die Zentral-Abteilugen bzw. Behördenleitungen informiert. 15 Landesbehörden erklärten sich bereit, ihre Dienstvereinbarungen zur Telearbeit zur Verfügung zu stellen. In einem Fall handelt es sich nicht um eine Dienstvereinbarung, sondern um „Grundsätze zur Telearbeit“. Charakter, Zielsetzung und Aufbau sind vergleichbar. Deshalb wird in folgenden Abschnitten allgemein von „Dienstvereinbarungen“ gesprochen.

In zwei Fällen verfügen Ressorts neben der Dienstvereinbarung zur Telearbeit zusätzlich über Vereinbarungen zu mobiler Arbeit, sodass insgesamt 17 Vorlagen für die Analyse zur Verfügung standen. Expert*innen-Interviews wurden von den Behörden ergänzend in Aussicht gestellt. Die sich beteiligenden Behörden sind in Tabelle 1 aufgelistet.

Mit einem ergänzenden Fragebogen wurden zum Stichtag 31. Oktober 2019 folgende Angaben erhoben (Rücklauf 73%):

- Behördengröße,
- Anzahl der Standorte,
- Anteil von Telearbeitenden (Mitarbeiter*innen und Führungskräfte) an der Gesamtbelegschaft,
- das Datum des Inkrafttretens der ersten Dienstvereinbarung,
- die Anzahl der Modifizierungen bis August 2019,
- bisher durchgeführte Mitarbeiter*innenbefragungen,
- bisher angebotene Fortbildungsmaßnahmen zur Telearbeit und zum mobilen Arbeiten,
- das Vorliegen struktureller Gründe für Telearbeit (z.B. Raumknappheit oder Standortumzüge),
- strukturelle oder aufgabenbezogene Besonderheiten, die gegen Telearbeit sprechen (z.B. Bürgerkontakt, Schnittstellenverantwortung, Vertretungsprobleme in kleinen Behörden).

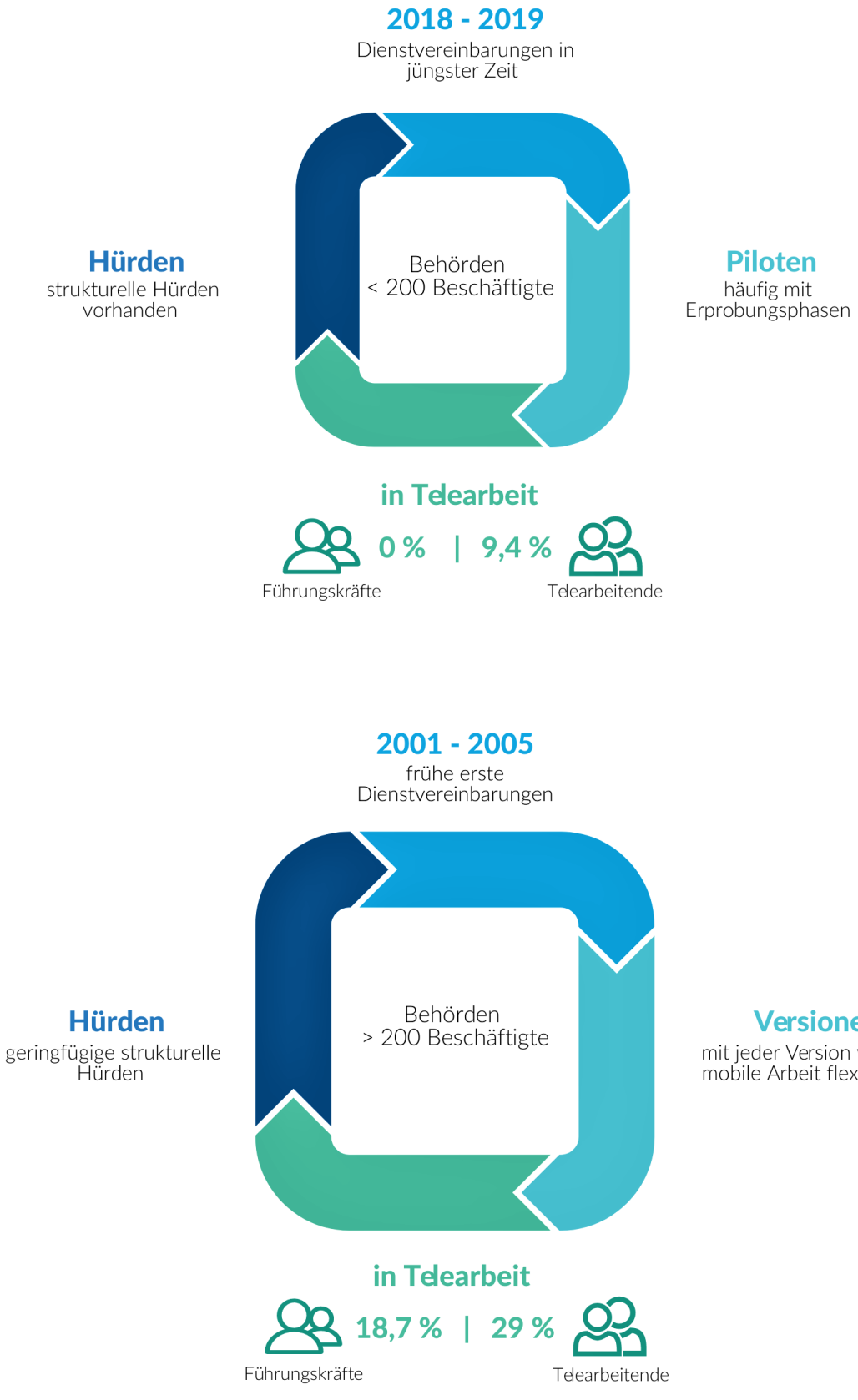


Abbildung 1: Besonderheiten kleiner und großer Behörden

3 Besonderheiten von Behörden

Offensichtlich spielt die Behördengröße für die frühzeitige Beschäftigung mit Telearbeit eine große Rolle. Trotz der kleinen Stichprobe (Fragebogen, N=11) lassen sich einige Muster erkennen:

- Behörden mit mehr als 1.000 Beschäftigten (Stichprobe: min. 35 Mitarbeitende, max. 2.030 Mitarbeitende), darunter insbesondere die Bezirksregierungen, haben schon früh Dienstvereinbarungen zur Telearbeit erarbeitet. Die früheste Vereinbarung wurde 2001, die jüngste im Mai 2019 vorgelegt.

- Behörden, die zwischen 2001 und 2005 Dienstvereinbarungen zur Telearbeit oder zum mobilen Arbeiten vorgelegt haben, haben diese mindestens dreimal überarbeitet, in zwei Fällen sogar sechsmal.

- In größeren Behörden werden Telearbeit und mobiles Arbeiten von Mitarbeitenden und Führungskräfte häufiger in Anspruch genommen als in kleineren Behörden. Das Verkehrsministerium NRW mit unter 300 Mitarbeitenden bildet eine Ausnahme. Hier findet man sowohl auf der Ebene der Mitarbeiter*innen einen überdurchschnittlichen Anteil Telearbeitender (32,7%) als auch auf der Führungsebene (22%). Der Durchschnitt der Gesamtstichprobe liegt bei ca. 25% für Mitarbeitende und bei 14% für Führungskräfte. Spitzenwerte erzielt die deutlich größere Behörde IT-NRW mit 53% Telearbeit auf der Mitarbeiter*innenebene und 63% auf der Führungsebene.

- Vor allem kleinere Behörden mit bis zu 200 Mitarbeiter*innen berichten darüber, dass strukturelle Gründe eine umfangreiche Inanspruchnahme von Telearbeit behindern (z. B. mangelnde Vertretungsmöglichkeiten).

- In nur einem Fall bietet eine Behörde (LZG NRW) mehrstufige, maßgeschneiderte Fortbildungsmaßnahmen für Mitarbeiter*innen und Führungskräfte an. Ein Standortumzug setzte den Impuls. Das LZG NRW ist die einzige Behörde, die das Thema Fortbildung in ihrer Dienstvereinbarung explizit verortet. Ansonsten sind es vor allem die Bezirksregierungen, die über die Teilnahme an Führungsseminaren wie „Führen auf Distanz“ berichten.

Varianten

Telearbeit | fest vereinbarte Tage pro Woche, der häusliche Arbeitsplatz ist technisch ausgestattet, permanent eingerichtet

Ad-hoc-Arbeit zu Hause | kurzfristige Tätigkeit zu Hause, häufig projektbezogen und zeitlich limitiert

Homeoffice | zeitlich nicht limitierte Tätigkeit, spontan nutzbare Arbeitszeit zu Hause

Flexiplace | Tätigkeit kann an jedem Ort ausgeübt werden, nicht nur im häuslichen Umfeld

Autonomes Arbeiten | Arbeiten ohne zeitliche und räumliche Vorgabe

Abbildung 2: Überschriften in Dienstvereinbarungen

4 Elemente auf der Gliederungsebene | Überschriften

Dienstvereinbarungen der Landesverwaltung NRW zeichnen sich durch Heterogenität aus. Die Inhaltsanalyse der Überschriften (Gliederungsebene) offenbart eine Vielzahl verschiedener Herangehensweisen und Priorisierungen. Zwar gibt es Top-Überschriften, die sich wiederholen - Spitzenreiter ist der Datenschutz - aber die Art der Durchmischung, die Bündelung und Reihenfolge von Überschriften belegen: Der Zuschnitt einer Dienstvereinbarung ist immer behördenspezifisch.

Einige Inhalte finden sich im gleichen Wortlaut in fast allen Dienstvereinbarungen. Sie gehören zu den Must-haves, z. B. „Verhältnis zum bestehenden Dienst- bzw. Arbeitsverhältnis“ oder „Haftung“. Innerhalb der Behördengattungen (Ministerien, Bezirksregierungen, nachgeordnete Behörden) sind zuweilen Formulierungsähnlichkeiten bzw. identische Gliederungspunkte zu erkennen.

In den jüngsten Vereinbarungen der Landesbehörden wird stark auf arbeitsplatzstrategische Aspekte abgehoben. Die Flexibilisierung sieht ad-hoc, temporäre und variable mobile Arbeit vor. Bei den Bezirksregierungen sind Kontingente in der Dienstvereinbarung verankert, d. h. es gibt jährlich Beschränkungen.

Die Vielfalt lässt sich anschaulich mithilfe einer Wortwolke (Abbildung 2) darstellen. Je größer die Begriffe, desto häufiger finden sie in Überschriften Verwendung.

Insgesamt finden sich in den Überschriften der 17 Dienstvereinbarungen 110 unterschiedliche Termini bzw. Begriffskombinationen. Bei 10 bis 27 Gliederungspunkten pro Dienstvereinbarung ist das eine erstaunlich große Menge.

Abbildung 3: Die häufigsten Überschriften in Dienstvereinbarungen

4 Elemente auf der Gliederungsebene | Überschriften

Einige Top-Überschriften drücken aus, was behördenübergreifend im Zusammenhang mit Telearbeit für zentral gehalten wird. Zu den gängigen Facetten gehören der Datenschutz, die Arbeitszeit, Teilnahmevoraussetzungen sowie Grundsätze/Präambeln, die das Organisationsverständnis in den Vordergrund stellen. Die Ausstattung des häuslichen Arbeitsplatzes (inkl. arbeitsschutzrechtlicher Vorschriften) wird ebenfalls häufig thematisiert.

Wenn entsprechende Begriffe in Überschriften nicht vorkommen, heißt das allerdings nicht, dass sie in den Dienstvereinbarungen nicht genannt oder als weniger wichtig erachtet werden. Eine der 17 Dienstvereinbarungen behandelt beispielsweise das Thema Datenschutz gebündelt mit anderen Gesichtspunkten, wie z. B. Haftung, Arbeits- und Unfallschutz, unter der Überschrift „Rechtliche Regelungen". Alle anderen Behörden widmen dem Thema Datenschutz einen eigenen Abschnitt.

Häufig wird die Überschrift „Datenschutz" in Kombination mit „Datensicherheit" verwendet.

In vorwiegend jüngeren Dienstvereinbarungen werden Elemente thematisch zu Bündeln zusammengefasst (z. B. unter dem Oberbegriff „Teilnahmevoraussetzungen"). Oft weisen sie jedoch eine aufzählende, paragrafenartige Struktur ohne übergeordnete Gliederungselemente auf.

Gelegentlich fallen Dienstvereinbarungen durch eine Doppelbehandlung von Themen in verschiedenen Abschnitten auf, oder aber durch über- oder unterdurchschnittliche Strukturiertheit.

In Abbildung 3 sind die häufigsten Überschriften in Dienstvereinbarungen visualisiert worden. Die Zahlen in der Mitte weisen aus, wie oft die Überschrift in den untersuchten Dienstvereinbarungen (max. 17) vorkommen. Manche Begriffe werden synonym benutzt, z. B. Kostenübernahme oder Kostenerstattung.

Aufgrund dieser Unterschiedlichkeit erweist sich eine allein auf Überschriften verkürzte Inhaltsanalyse nicht als zielführend. In Kapitel 4 werden deshalb einzelne Kern-Elemente im Detail dargestellt.

Titel von Dienstvereinbarungen

- Dienstvereinbarung (über die, zur) Telearbeit
- Dienstvereinbarung/Rahmendienstvereinbarung (zur, über) alternierende/n Teleheimarbeit
- Dienstvereinbarung Mobile Arbeit
- Dienstvereinbarung (über) Mobiles Arbeiten
- Dienstvereinbarung (zur, über die) alternierende/n Telearbeit
- Dienstvereinbarung zu alternierender (Tele-)Arbeit zu Hause - AzH
- Telearbeit Dienstvereinbarung
- Dienstvereinbarung zur alternierenden Heimarbeit
- Grundsätze für die Einrichtung von Telearbeit

Tabelle 2: Kern-Elemente von Dienstvereinbarungen

	Kern-Elemente von Dienstvereinbarungen	**Spezifika - Beispiele**
1	Präambel, Allgemeines, Grundsätze	bisherige Entwicklung, Corporate Identity, Nutzen, allgemeine Zielsetzung
	- Vorteile von Telearbeit (TA) und mobiler Arbeit	Vorteile aus verschiedenen Perspektiven betrachtet - Mitarbeiter*innen, Organisation, spezifische Zielsetzung
2	Grundsätzliche Regelungen	Freiwilligkeit, Verhältnis zum sonstigen Dienst- bzw. Arbeitsverhältnis, Benachteiligungsverbot
3	Definitionen, Begriffsbestimmungen	Arten von Telearbeit und mobiler Arbeit
4	Formale Voraussetzungen für TA - Berechtigung, Geltungsbereich, Zielgruppen	besondere Gruppen (Kinder/Pflege), ggf. Anlasslosigkeit, Härte- und Sonderfälle, Führungskräfte
5	Spezifische Voraussetzungen auf Seiten der Telearbeitenden	Persönliche Voraussetzungen, Zugehörigkeit zur Dienststelle, Eigenschaften, Bereitschaft zum Teilen des Arbeitsplatzes
6	Spezifische Voraussetzungen bezogen auf Aufgaben, Organisation und Dienstgeschäft	Nachteilsausschluss, Profil dienstlicher Aufgaben, Ausschluss von Belastung für Kolleg*innen,
7	Ausgestaltung des Antrags- und Genehmigungsverfahrens	Beantragung, Entscheidung, Vereinbarung, Transparenz und Widerspruchverfahren bei Nicht-Genehmigung
	- Beteiligung von Gremien/Kommissionen	Die Rollen der Schwerbehindertenvertretung, Gleichstellungsbeauftragten, des Personalrats, fester Gremien
8	Zeitlich Dauer und Beendigung	Dauer, Befristung, Kündigung
9	Die häusliche Arbeitsumgebung	Anforderungen an den Arbeitsplatz, Arbeits- und Unfallschutz, Zugang zur häuslichen Arbeitsstätte
10	Technik und Arbeitsmittel	Ausstattung, Kosten, Auf- und Abbau, Transport, Haftung
11	Datenschutz und Datensicherheit	Umgang mit Daten und Akten, Zugriff unberechtigter Personengruppen, Verschlusssachen
12	Regelungen zu Aufgaben, Arbeitszeiten und Erreichbarkeit	Festlegung von Tagen, Arbeitszeiten, Erreichbarkeit, Zeiterfassung
13	Leistungsbeurteilung und Personalentwicklung	Leistungsbeurteilung, Beurteilungsverfahren, Fortbildung
14	Evaluation	Evaluationszyklen
15	Schlussbestimmungen	Kündigung der Dienstvereinbarung, Anpassung und Inkrafttreten

5 Kern-Elemente von Dienstvereinbarungen

Alle Dienstvereinbarungen zu Telearbeit und mobiler Arbeit thematisieren:

- die Zielsetzung,
- die Voraussetzungen,
- die Verfahren,
- die Ausgestaltung und
- die wesentlichen Aspekte der rechtlichen Rahmung.

Angesichts der erwähnten Heterogenität der analysierten Dienstvereinbarungen war es nicht möglich, sich an einer einzelnen Vorlage zu orientieren, die Vorbild für alle sein könnte. Zu unterschiedlich sind der Aufbau und die Schwerpunktsetzungen.

Die systematische Zusammenschau wird hier anhand einer inhaltlichen Clusterung vollzogen. Das bedeutet, was in einem Cluster inhaltlich zusammengefasst wird, wird in den Dienstvereinbarungen u. U. an unterschiedlichen Stellen und in sehr unterschiedlicher Ausführlichkeit formuliert.

Wesentliche Aspekte lassen sich in 15 Kern-Elemente untergliedern (Tabelle 2).

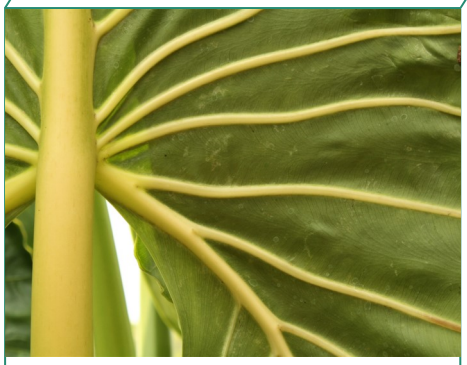
Dienstvereinbarungen lassen sich hinsichtlich ihrer Grundorientierung zwischen zwei Polen verorten. Oft sind es die älteren Dienstvereinbarungen, die Telearbeit auf ausgewiesene Zielgruppen mit besonderen Bedürfnissen beschränken, Telearbeit kontingentieren oder die Überprüfung durch aufwändige, standardisierte Verfahren vorschreiben. Jüngere bzw. bereits modifizierte Dienstvereinbarungen hingegen eröffnen Mitarbeite*innen oft anlasslos die Möglichkeit zu Telearbeit und mobiler Arbeit, offerieren verschiedene Varianten (z.B. ad-hoc-Telearbeit, Homeoffice) und verlangen im Falle einer Ablehnung eine Begründung sowie die Beteiligung der Personalvertretung (Abb.4). Zwischen diesen Polen lassen sich die Dienstvereinbarungen der Behörden an unterschiedlichen Positionen verorten. Insgesamt geht der Trend in Richtung Flexibilisierung.

Bei genauerer Betrachtung determinieren mehrere Faktoren den Flexibilisierungsgrad: die Behördengröße, die technische Ausstattung und die konkreten Handlungsfelder.

Abbildung 4: Dienstvereinbarungen mit enger vs. flexibler Orientierung

Vorteile

- Attraktivität der Behörde
- Wahrnehmung als moderner Arbeitgeber
- Instrument eines zeitgemäßen Personal-managements
- Bürgerfreundlichkeit der Verwaltung durch Digitalisierung
- familienfreundliche Arbeitsorganisation
- Wettbewerb um gute Mitarbeiter
- Anpassung notwendiger Entwicklungs-prozesse an sich verändernde Arbeits-bedingungen
- Erhaltung der Leistungsfähigkeit angesichts des demografischen Wandels
- Effektivitäts- und Effizienzgewinn
- Steigerung von Flexibilität in organisato-rischer, räumlicher und zeitlicher Hinsicht
- Steigerung von Qualität und Produktivität
- effiziente Raumplanung
- klimaneutrale Landesverwaltung
- Ressourcenschonung
- Einschränkung von Fahrzeiten
- Umweltentlastung
- Steigerung der Arbeitszufriedenheit
- Steigerung der Arbeitsmotivation



Ziele

- Liberalisierung der persönlichen Teil-nahmevoraussetzungen
- dienstliche Belange sicherstellen
- Mitarbeiterbedürfnisse berücksichtigen
- Bürgerfreundlichkeit der Landes-verwaltung
- Bessere Anpassung an die individuelle Lebensführung
- Vereinbarkeit von Beruf und Familie
- Gesunderhaltung
- Vorzeitige Wiederaufnahme von Arbeit (BEM, Teilzeit)
- verkehrspolitische Ziele
- Reduzierung der Pendlerströme
- Reduzierung der Umweltbelastungen
- Eigeninitiative steigern
- Senken des Entgrenzungsrisikos
- Verhinderung „interessierter Selbstausbeutung"

Weitere Aspekte

Berechtigung: Anlasslosigkeit ▪ Freiwilligkeit ▪ Liberalisierung der persönlichen Teilnehmendenvoraussetzungen ▪ unvermindert hohe Nachfrage spricht für Anlasslosigkeit ▪ Kein Anspruch auf Telearbeit - außer zum Ausgleich eines Härtefalls ▪ Kein Anspruch auf Weiterbewilligung

Commitment: gutes Zeitmanagement ▪ Verantwortung ▪ von Vertrauen und Wertschätzung getragene Arbeitskultur ▪ gemeinsame Verantwortung von Vorgesetzten und Beschäftigten für ziel- und ergebnisorientierte Führung

persönliche Voraussetzungen: Eigenverantwortlichkeit ▪ Eigeninitiative

5.1 Präambel, Allgemeines und Grundsätze

12 von 17 Dienstvereinbarungen stellen eine einführende Passage unter der Überschrift „Präambel bzw. Allgemeines“ voran. Dort werden überwiegend Ziele und die positiven Effekte von Telearbeit und mobiler Arbeit thematisiert (siehe S. 16). Darüber hinaus werden z. B. in Präambeln Aussagen zu folgenden Aspekten getroffen:

- Berechtigung und Anspruch,
- Formen von Telearbeit,
- Begrifflichkeit bzw. Definition,
- Commitment,
- persönliche Voraussetzungen,
- Arbeitsmittel
- bisherige Historie der Telearbeit in der Behörde,
- Einbindung in übergeordnete Hausstrategien,
- Verwendung der männlichen Form als Umgang mit geschlechtssensibler Sprache

Dienstvereinbarungen aus den letzten Jahren (2017 bis 2019) stellen in größerem Ausmaß gesamtgesellschaftliche, arbeitsstrukturelle und strategische Vorteile heraus als ältere Versionen. Man konzentriert sich neuerdings in den einleitenden Passagen stärker auf Ziele und Vorteile und verlagert operative oder rechtliche Aspekte eher in nachfolgende Passagen.

Die Bedeutung einer auf Vertrauen und Wertschätzung basierenden Arbeits- und Organisationskultur, in der die Mitarbeiter*innenbedürfnisse ausdrücklich Berücksichtigung finden, wird in Behörden mit variantenreichen Arbeitszeitmodellen besonders betont.

Durchgängig wird von allen Behörden der positive Nutzen von Telearbeit herausgestellt. Nur in einer Dienstvereinbarung wird die Verhinderung von Risiken ins Auge gefasst, die mit Telearbeit ebenfalls korrespondieren können - z. B. „Prävention von Entgrenzung“ oder die „Verhinderung von interessierter Selbstausbeutung“.

Die Erweiterung ist sinnvoll. In einer Untersuchung der BAuA (2019, Beermann et al., 2018) berichten Telearbeitende davon, dass sie weniger gut abschalten können und Ruhezeiten weniger zur Regeneration nutzen als die Vergleichsgruppe ohne Telearbeit.

Behörden, die entsprechende Aspekte in ihrer Dienstvereinbarung ansprechen, signalisieren, dass sie sich fundiert und ganzheitlich mit der Thematik auseinandergesetzt haben. Das strahlt, ähnlich wie die Einbindung in eine übergeordnete Hausstrategie (z.B. MWIDE digital), ein ausgeprägtes Commitment der Behörde für die Flexibilisierung von Arbeit und Mitarbeiter*innenorientierung aus.

VERANTWORTUNG

„Damit die Vorteile der Telearbeit zum Tragen kommen, gilt es, dieser Arbeitsform weiterhin aufgeschlossen gegenüberzustehen und die sich damit bietenden Chancen zu nutzen. Auf Beschäftigte und Vorgesetzte kommt zugleich eine besondere Verantwortung zu. Von ihnen wird ein hohes Maß an Vertrauen, Eigeninitiative, Arbeitsmotivation und Zeitmanagement gefordert“. Dienstvereinbarung IT-NRW, 2019.

„Alternierende Telearbeit erfordert von den Vorgesetzten eine besondere Verantwortung, insbesondere eine verantwortungsvolle Prüfung der dienstlichen Vereinbarkeit sowie eine ziel- und ergebnisorientierte Führung der Beschäftigten“. Dienstvereinbarung des Ministeriums für Verkehr NRW, 2019.

„Nur wenn alle ihrer Verantwortung gerecht werden, und vertrauensvoll zusammenarbeiten, kann die deutliche Ausweitung mobilen Arbeitens langfristig funktionieren“, Bezirksregierung Düsseldorf, Dienstvereinbarung über mobiles Arbeiten, 2020.

5.1 Präambel, Allgemeines und Grundsätze

Während sich eine „Präambel“ in besonderem Maße dazu eignet, das Commitment, d. h. das Selbstverständnis und die Strategie der Behörde sichtbar zu machen, werden Grundsätze für ganz unterschiedliche Zwecke genutzt.

In 3 von 12 Fälle findet man in Dienstvereinbarungen neben einer Präambel einen Abschnitt „Grundsätze“. Dort werden Rahmenbedingungen beschreiben, z. B. der Anspruch auf Telearbeit, gesetzliche und tarifrechtliche Regelungen oder Aussagen zur Einrichtung einer Kommission, die in Härtefällen bzw. strittigen Fällen aktiviert wird. Auch Begriffsbestimmungen zur Telearbeit sind gelegentlich in den „Grundsätzen“ zu finden.

Zuweilen werden die Vorteile bisheriger Dienstvereinbarungen gewürdigt und die positiven Erfahrungen betont.

Die Spannbreite reicht von der Nennung allgemeiner Vorteile, über die Darstellung grundsätzlicher Regelungen bis zu konkreten operativen Aspekten. Beispielsweise wird in einer Dienstvereinbarung erläutert, dass die Nutzung bestimmter technischer Lösungen (z. B. Jabber) bei der Telefonie Erreichbarkeit sicherstellen soll. Die Erprobung finde in einem zeitlich limitierten Modellversuch statt.

Offensichtlich dienen „Grundsätze“ dazu, Elemente voranzustellen, die sich entweder global auf andere Regelungen auswirken oder den Behörden besonders wichtig sind.

Grundsätze haben einen heterogeneren Charakter als Präambeln. Vor allem dann, wenn sie eine Präambel ersetzen, sollte abgewogen werden, welche Gesichtspunkte einleitend benötigt werden. Es kann zielführender sein, manches in einen späteren thematischen Kontext zu stellen.

Die Kategorie „Grundsätzliches“ kann dann eine angemessene Wirkung erzielen, wenn sie mehr ist als eine Sammlung heterogener Teilaspekte.

Vorteile von Telearbeit

Die Vorteile von Telearbeit und mobiler Arbeit werden in einigen Dienstvereinbarungen besonders hervorgehoben. Das heißt, diese Vereinbarungen beschränken sich nicht darauf, Vorteile nur in Präambeln zu skizzieren. Man widmet ihnen eigene Abschnitte.

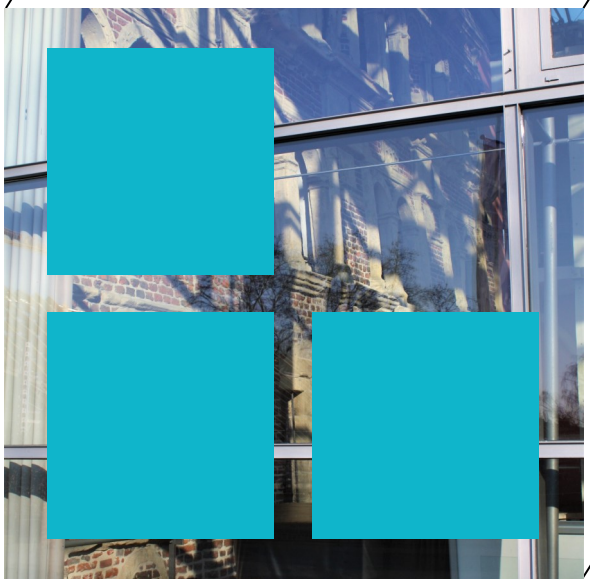
Auf der Mikro-Ebene werden die Vorteile für Mitarbeiter-*innen betrachtet, während auf der Meso-Ebene die Vorteile für die Behörde ins Spiel gebracht werden.

Auf der Meso-Ebene können Vorteile außerdem untergliedert werden in: konkrete arbeitsbezogene Vorteile (Raum- und Ressourcenersparnis) und organisationsbezogene Vorteile, wozu beispielsweise die Arbeitgeberattraktivität gehört (Employer Branding).

Auf der Makro-Ebene fokussiert man auf gesamtgesellschaftliche Vorteile. So wird z. B. zunehmend der ökologische Nutzen durch die Entlastung des Straßenverkehrs angeführt.

Meso-Ebene

- Verbesserung von Produktivität und Qualität
- Mehrfachnutzung von Arbeitsplätzen
- Effiziente Ressourcenplanung
- Zeit- und Kostenersparnis
- Stärkung der Mitarbeiter*innenbindung
- Höhere Arbeitgeberattraktivität
- Sicherung/Erschließung von Personalressourcen
- Wettbewerb um die besten Mitarbeiter*innen
- Instrument eines modernen Personalmanagements
- Verwaltung als mitarbeiterorientierte Arbeitsorganisation



Mikro-Ebene

- Vereinbarkeit von Beruf und Familie
- Steigerung von Zufriedenheit und Motivation
- Verbesserung persönlicher Rahmenbedingungen, Anpassung an persönliche Lebenslagen
- Reduzierung von Belastungen aufgrund langer Fahrzeiten
- Gesunderhaltung
- Förderung Schwerbehinderter
- Wiedereingliederung

Makro-Ebene

- Bewältigung des demografischen Wandels
- Bürgerfreundlichkeit
- Entlastung der Verkehrswege, klimaneutrale, ressourcenschonende Landesverwaltung
- Verwirklichung familienpolitischer Ziele
- Flexibilisierung von Arbeit
- Effizienzsteigerung in der Verwaltung

Mikro,- Meso– und Makroebene

In den Sozialwissenschaften verwendet man Aggregat- bzw. Analyseebenen (Mikro-, Meso- und Makroebene) entweder als grundsätzliche Dreiteilung „Rezipient, Organisation und Gesellschaft“ (z. B. Coleman 1990). Oder man nutzt sie eher pragmatisch zur Unterscheidung einer „niedrigsten“, „höheren“ und „höchsten“ Ebene (z. B. Lazarsfeld & Menzel, 1961; Hox, 2002). Im Sinne einer „pragmatischen“ Anwendung sind Kategorien-Inhalte, wie im Kontext dieses Berichtes, relativ frei wählbar.

5.2 Grundsätzliche Regelungen

Telearbeit oder mobile Arbeit wird von einigen grundsätzlichen Regelungen flankiert. Dazu gehören z. B. arbeits- und tarifrechtliche Bestimmungen. Sehr häufig finden sich hierzu in Dienstvereinbarungen identische Formulierungen.

In einigen Fällen werden Regelungen gebündelt in einem separaten Abschnitt zusammengefasst - z. B. bei der Bezirksregierung Arnsberg unter „Rechtliche Regelungen". Gelegentlich werden allgemeine Regelungen unter „Grundsätzliches" vorangestellt.

Alternativ werden allgemeine Regelungen thematisch in entsprechende Passagen eingebunden - z. B. Arbeitsschutzregelungen in den Kontext der ergonomischen Ausstattung des häuslichen Arbeitsplatzes oder Haftungsaspekte in Zusammenhang mit der technischen Ausstattung bzw. Bereitstellung durch die Dienststelle.

- **Freiwilligkeit:** Die Teilnahme an Telearbeit erfolgt auf freiwilliger Basis.
- **Anspruch:** Ein Anspruch auf Telearbeit besteht nicht.
- **Anspruch:** Eine früher bewilligte Telearbeit begründet keinen Anspruch.
- **Verpflichtung:** Eine Verpflichtung zur Telearbeit besteht nicht.
- **Dienst- und Beschäftigungsverhältnisse** bleiben in ihrer bestehenden Form unberührt.
- **Dienstliche Regelungen** gelten sinngemäß auch während der Telearbeit.
- **Benachteiligungsverbot:** Durch Telearbeit dürfen Beschäftigten keine Nachteile entstehen.
- **Gesetzliche Regelungen** z. B. zu den Arbeitszeiten bleiben unberührt.
- **Tarifrechtliche Regelungen** bleiben unberührt.
- B**ereitstellung von Telearbeitsplätzen** erfolgt unter Berücksichtigung haushaltsrechtlicher und organisatorischer Möglichkeiten und der Verfügbarkeit der technischen Ausrüstung.
- **Ausgestaltung der Telearbeit** erfolgt durch Nebenabrede (bei Tarifbeschäftigten) bzw. durch schriftliche Vereinbarung (bei Beamt*innen).
- **Arbeits- und Unfallschutz:** Gesetzliche und berufsgenossenschaftliche Arbeitsschutzbestimmungen sowie Bestimmungen zum Unfallversicherungsschutz gelten auch für die häusliche Arbeitsstätte.
- **Datenschutz :** Belange des Datenschutzes und der Informationssicherheit sind im Rahmen der gesetzlichen Regelungen sicherzustellen.
- **Beteiligung:** Der Personalrat wird gemäß LPVG NRW beteiligt.
- **Haftung:** Im Falle von Beschädigung oder Diebstahl haften Beschäftigte oder ihre Familienangehörigen nur bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit.

5.3 Begriffsbestimmungen - Telearbeit und mobile Arbeit

ALTERNIERENDE TELEARBEIT

Alternierende Telearbeit ist eine auf Informations- und Kommunikationstechnologie gestützte Tätigkeit, die die Beschäftigten teilweise in der Privatwohnung (häusliche Arbeitsstätte) und im Übrigen in den Diensträumen erbringen. Bezirksregierung Düsseldorf, 2019

MOBILE ARBEIT

Unter mobiler Arbeit wird jede Form von dienstlicher Arbeit verstanden, die außerhalb der Dienststelle geleistet wird und bei der mit Hilfe mobiler Informations- und Kommunikationstechnik unter Beachtung der Regelungen zur Informationssicherheit ein Fernzugriff auf die behördeninterne IT-Infrastruktur möglich ist. Ministerium des Innern NRW, 2019

Begriffsbestimmungen sind wesentlicher Bestandteil von Dienstvereinbarungen. Unter „Telearbeit“ könnte man eine dauerhafte Teleheimarbeit verstehen. Diese Form ist jedoch in der Landesverwaltung kaum vorzufinden.

In den Titeln der Dienstvereinbarungen findet man verschiedene Begriffe, „Telearbeit“, „alternierende Telearbeit“ sowie „alternierende Teleheimarbeit“. Mit „alternierend“ wird zum Ausdruck gebracht, dass sich Präsenzzeiten in der Dienststelle mit Telearbeitszeiten in der häuslichen Arbeitsstätte abwechseln.

Mit zunehmender Flexibilisierung der Arbeitsformen wird „mobile Arbeit“ immer öfter von „Telearbeit“ abgegrenzt. In zwei Fällen sind in Behörden eigene Dienstvereinbarungen zur mobilen Arbeit entstanden. Im Grunde geht es darum, dass man Beschäftigten kurzfristig die Möglichkeit einräumt, außerhalb der Dienststelle, d. h. im häuslichen Umfeld oder sogar ortsunabhängig, Aufgaben zu erledigen.

Telearbeitsplätze sind in der Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV) definiert. Für mobile Arbeit fehlt bislang eine gesetzliche Definition. Wenn bei mobiler Arbeit vom Wesen her keine Telearbeitsplätze i. S. d. ArbStättV zur Verfügung stehen, hat das nicht nur Konsequenzen für die Begriffsbestimmung. Dauer und Art der Aufgaben müssen sich bei mobiler Arbeit von alternierender Telearbeit unterscheiden.

Definitionen von mobiler Arbeit benötigen deshalb eine Spezifizierung. So kann gegenüber alternierender Telearbeit auf eine aufwändige technische Ausstattung verzichtet werden. Jedoch, für die Nutzung dieser Technik gilt eine zeitliche Begrenzung. In den Abschnitten 5.9 und 5.10 wird darauf im Detail eingegangen.

TELEARBEITSPLATZ

Verordnung über Arbeitsstätten (ArbStättV)

§ 2 (7) Telearbeitsplätze sind vom Arbeitgeber fest eingerichtete Bildschirmarbeitsplätze im Privatbereich der Beschäftigten, für die der Arbeitgeber eine mit den Beschäftigten vereinbarte wöchentliche Arbeitszeit und die Dauer der Einrichtung festgelegt hat. Ein Telearbeitsplatz ist vom Arbeitgeber erst dann eingerichtet, wenn Arbeitgeber und Beschäftigte die Bedingungen der Telearbeit arbeitsvertraglich oder im Rahmen einer Vereinbarung festgelegt haben und die benötigte Ausstattung des Telearbeitsplatzes mit Mobiliar, Arbeitsmitteln einschließlich der Kommunikationseinrichtungen durch den Arbeitgeber oder eine von ihm beauftragte Person im Privatbereich des Beschäftigten bereitgestellt und installiert ist.

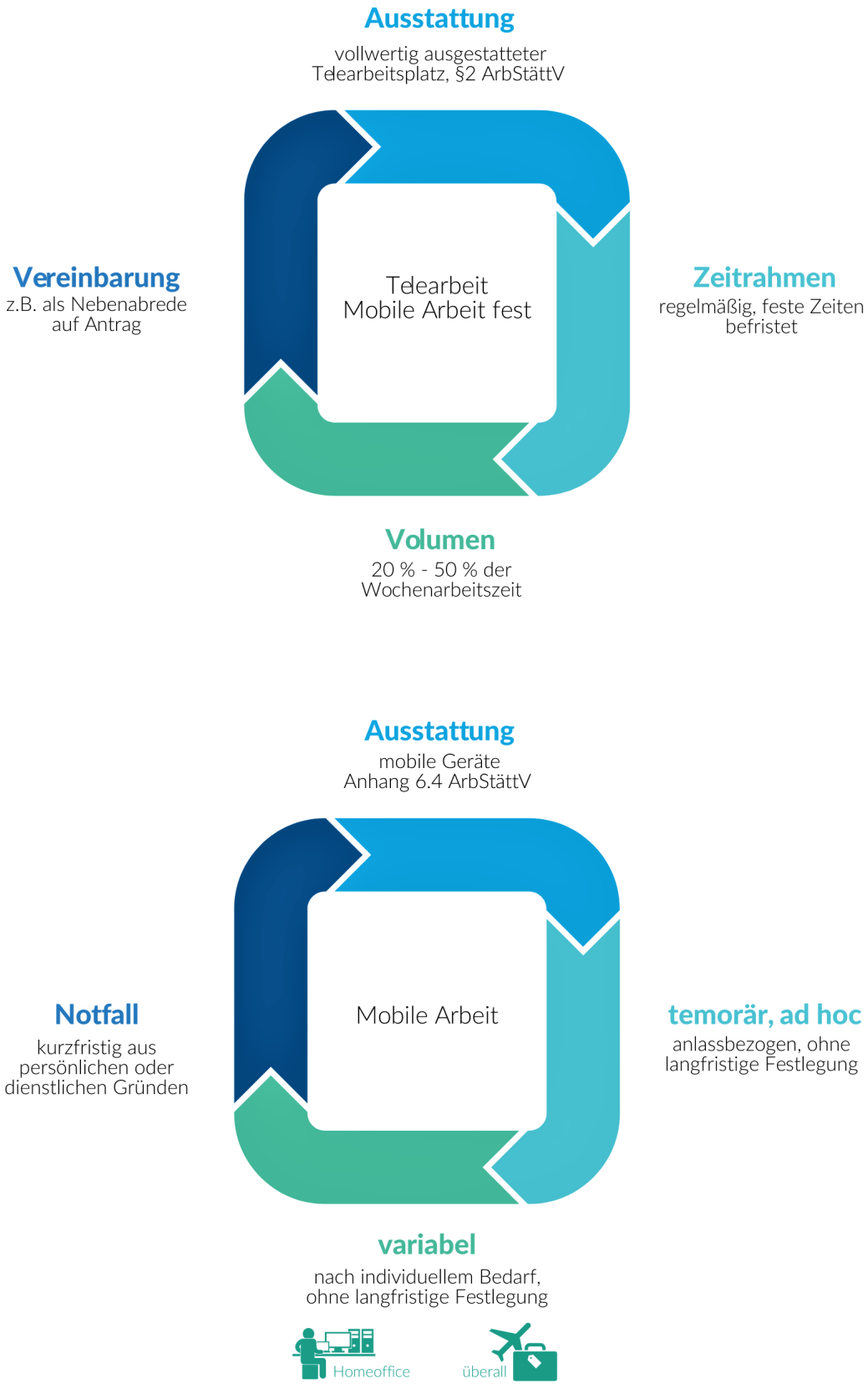


Abbildung 5: Arten von Telearbeit | mobiler Arbeit

5.4 Voraussetzungen für Telearbeit - Zielgruppen

Traditionell wird Telearbeit mit der besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie und mit Gesunderhaltung in Verbindung gebracht. Es ist daher nicht erstaunlich, dass bestimmte Personengruppen bevorzugt werden, darunter Personen mit minderjährigen Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen, Schwerbehinderte sowie Beschäftigte, die einen langen Anfahrtsweg zur Dienststelle haben.

Eine bevorzugte Behandlung wird auch in den Behörden umgesetzt, die Telearbeit anlasslos anbieten. Auf 12 von 15 Behörden trifft das zu. Kommt es zu Engpässen, werden entsprechende Kriterien angelegt.

Anlasslosigkeit bedeutet jedoch nicht, dass alle Beschäftigten zu jeder Zeit Telearbeit in Anspruch nehmen können. Einigen wird auch bei großzügigen Lösungen die Möglichkeit zur Telearbeit und zu mobiler Arbeit (zunächst) grundsätzlich verwehrt. Das gilt für:

- Auszubildende, Anwärter*innen, Referendar*innen, Praktikant*innen und abgeordnete Beschäftigte,
- Beschäftigte in der Einarbeitungszeit oder nach einer Umsetzung, wobei phasenweise alternativ eine reduzierte Form der Telearbeit ermöglicht wird (z. B. 25%),
- Beschäftigte, deren Präsenz aufgrund der Eigenart ihrer Tätigkeit notwendig ist. Manche Behörden benennen Personengruppen bzw. Funktionen konkret (z. B. Pforte, Hausmeister, Fahrdienst, Vorzimmer, Scanstelle),
- Beschäftigte, deren Tätigkeit besonderer Geheimhaltung unterliegt (z. B. Staatsschutz),
- Beschäftigte unterhalb einer Wochenarbeitszeitgrenze (z. B. 12, 16 oder 19 Std.).

Wenn Führungskräfte von der Telearbeit ausgeschlossen sind, werden i. d. R. die betroffenen Positionen genau benannt: z. B. Beschäftigte der LG 2.2, Abteilungsleitungen, Gruppenleitungen sowie Hauptdezernent*innen. In manchen Behörden kann jedoch die Behördenleitung auch hier nach strengen Maßstäben eine Einzelfallprüfung vornehmen.

Bei anlasslosen Ansätzen werden Führungskräfte tendenziell zum berechtigten Personenkreis hinzugezählt. In diesem Zusammenhang wird häufig zusätzlich auf die besondere Verantwortung von Führungskräften hingewiesen.

In einigen Behörden sind die Zugangshürden für Telearbeit noch hoch. Dort sind Telearbeitsplätze kontingentiert. Die Prüfung erfolgt über die Anwendung von Punktesystemen, mit deren Hilfe sich die Berechtigung genau berechnen lässt. Entfallen Berechtigungsgründe, wird die Telearbeit beendet.

An Führungskräfte werden besondere Ansprüche gestellt

Bei Führungskräften muss sichergestellt werden, dass sie ihre Führungsaufgaben im erforderlichen Umfang wahrnehmen können

Vorgesetzte sind zur angemessenen Ergebnissteuerung verpflichtet. Es ist darauf zu achten, dass die Möglichkeiten des Mobilen Arbeitens die Ergebnisqualität der Leistungserbringung nicht beeinträchtigt

Bei Führungskräften und Personen mit Aufsichtspflichten erfolgt eine besondere Prüfung, ob diese Aufgaben weiterhin ausreichend wahrgenommen werden können

Führungsaufgaben müssen im erforderlichen Umfang wahrgenommen werden können

5.5 Persönliche Voraussetzungen

Dass Beschäftigte immer die persönlichen Voraussetzungen für Telearbeit erfüllen, lässt sich nicht automatisch voraussetzen. Auf die Gefahr der Entgrenzung im Homeoffice wurde bereits hingewiesen. Beschäftigte mit zwei Tagen Telearbeit pro Woche fühlen sich beispielweise weniger im Team aufgehoben als solche, die nur an einem Tag der Woche zu Hause arbeiten (BAuA, 2019). Was für die eine Person folgenlos bleibt, kann bei einer anderen langfristig Belastungen und gesundheitlichen Beeinträchtigungen auslösen.

Im Detail lassen sich solche Zusammenhänge in Dienstvereinbarungen kaum abbilden. Verbreitet sind jedoch Formulierungen zu wünschenswerten Persönlichkeitsmerkmalen und Fähigkeiten, die bei genauerer Betrachtung weitgehend die Arbeitgeberperspektive repräsentieren. Ziel ist die optimale Aufgabenerfüllung.

Die meisten Dienstvereinbarungen enthalten Aussagen zu den persönlichen Voraussetzungen für Telearbeit oder mobile Arbeit. Manchmal werden sie in einem speziellen Abschnitt „Voraussetzungen“ zusammen mit dienstlichen, organisatorischen und aufgabenbezogenen Voraussetzungen aufgelistet.

Zur Feststellung der persönlichen Eignung stellen manche Behörden Führungskräften Leitfäden zu Verfügung, um mit Beschäftigten eines strukturierten Gesprächs führen zu können. Diese Gesprächsleitfäden können auch zum Einsatz kommen, wenn Leistungseinbußen festgestellt wurden oder Beschäftigte die geforderte Erreichbarkeit nicht gewährleisten. Das Gesprächsergebnis wird in der Regel dokumentiert.

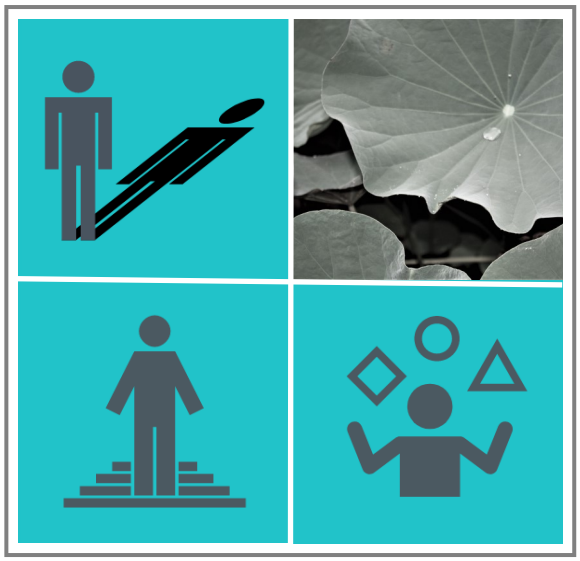
Müller (2019) schlägt vor, eine Checkliste zur Selbsteinschätzung zu benutzen, mit der Beschäftigte ermitteln können, ob sie über die persönlichen Voraussetzungen verfügen. Darin enthalten sind z. B. folgende Fragen: „Auch wenn Sie einen „Durchhänger“ haben, können Sie sich zur Arbeit motivieren“, „ Es fällt Ihnen leicht, den Arbeitsablauf allein zu organisieren und selbstständig sowie flexibel zu arbeiten“ (Müller 2019, S. 211).

Beschäftigungsprofil

- sechs- bis zwölfmonatige Zugehörigkeit zur Behörde
- sechsmonatige Erfahrung am Arbeitsplatz
- wöchentliche Mindestarbeitszeit (12 -19 Std.)
- außerhalb der Einarbeitungszeit
- Bereitschaft zum Teilen des dienstlichen Arbeitsplatzes
- bei einer Abordnung ab 18 Monate

Persönlichkeitsmerkmale

- Zuverlässigkeit
- Selbstdisziplin
- persönliche Integrität
- Verantwortungsbewusstsein
- Eigenverantwortung



Fähigkeiten & Kenntnisse

- Eignung zum selbstständigen, eigenverantwortlichen Arbeiten nach Zielvorgaben
- Hardware anschließen und in Betrieb nehmen können
- mit Jabber, WebEx und VOIP umgehen können
- erfahrener Umgang mit IT und IT-Standardproblemen
- gute Kenntnisse der Software
- Zeitmanagement

Persönliche Voraussetzungen sind:

- Persönlichkeitsmerkmale und Eigenschaften
- Fähigkeiten und Kenntnisse
- das individuelle Arbeits-/Beschäftigungsprofil

IMPULS

Wie Menschen mit flexiblen Arbeitszeiten zurecht kommen, hängt nicht allein von technischen oder organisatorischen Faktoren ab. Arbeiten im Homeoffice bedeutet, dass man in der Lage ist, sich auch dann noch auf die Aufgabe zu konzentrieren, wenn Arbeitsrituale, kontinuierliches Feedback und der soziale Kontakt wegfallen. Lediglich „Eigenständigkeit" zu fordern, griffe zu kurz. Menschen brauchen grundsätzlich andere Menschen zur Orientierung. Teamkontakte sind besonders wichtig, wenn es in Arbeitsprozessen nicht nur um Routinen geht. Auch wenn nachhaltige Lösungen oder Innovation gefragt sind, sind Teammitglieder, Führungskräfte und Menschen, die inspirierende Impulse liefern, unverzichtbar. Sie dienen der Regulation von Unsicherheit und der Stärkung von Selbstsicherheit. Fehlen soziale Austausch- und Vergleichsprozesse, kommt es zu Stress.

Von besonderer Relevanz im Zusammenhang mit Telearbeit und mobiler Arbeit ist Stress, der sich aus mangelnder Grenzkongruenz ergibt. Grenzkongruenz besteht dann, wenn die tatsächlichen Bedingungen dem individuellen Bedürfnis entsprechen, Arbeits- und private Belange gegeneinander abzugrenzen. Passen die beruflichen Strukturen zu den Erwartungen, korrespondiert das mit beruflichem Erfolg und einer ausgewogenen Work-Life-Balance. Mangelnde Grenzkongruenz, also zu viel oder zu wenig Abgrenzung, macht sich u. a. durch verstärkte Work-Home-Konflikten und Leistungseinbußen bemerkbar. Kreiner et al. (2009) und Nippert-Eng (1996) konnten in ihren Studien zwei „Boundary-Typen" und einen Mischtypus nachweisen. Im Wesentlichen geht es darum, wie stark eine Person die Grenze zwischen Arbeit und Berufsleben zieht. Wird erhöhte Flexibilität (z.B. durch die Arbeit im Homeoffice) begrüßt? Wird diese auch gut bewältigt?

- **Integrierende** setzen ihre Arbeitsenergie unabhängig vom Ort ein. Sie benötigen wenige Arbeitsrituale (Zeiten, Tagesstruktur, soziale Kontakte), um sich zu konzentrieren und ihre Arbeit zu verrichten. Entfallen von außen gesetzte, soziale Zäsuren während des Arbeitstages, droht jedoch die komplette Entgrenzung. Überbelastung kann die Folge sein (Paridon & Heise, 2012).

- **Segmentierende** schätzen nicht nur die klare Trennung zwischen Arbeit und Privatleben. Sie brauchen Strukturen und Rituale, um sich vor Kontrollverlust zu schützen. Erweiterte zeitliche Spielräume oder von Führungskräften gewährte Spielräume werden eher als belastend empfunden. Rahmenbedingungen, von denen Integrierende profitieren - z. B. mehr Freiheit bei der Arbeitsgestaltung - führen bei Segmentierenden zu Qualitätseinbußen.

Auch das Risiko sozialer Insolation ist nicht zu unterschätzen. Studien belegen, dass bereits ab dem zweiten Telearbeitstag pro Woche das Gefühl leidet, sozial eingebunden zu sein (BAuA, 2019). Soziale Isolation ist ein schleichender Prozess und betrifft vor allem allein lebende bzw. introvertierte oder (noch) schlecht integrierte Menschen (z. B. nach einem Arbeitsplatzwechsel oder bei Wiedereinstieg nach längerer Krankheit oder einer Familienpause).

Über Probleme mit dem Abschalten-Können berichten Befragte der BAuA-Arbeitszeitbefragung 2019, wenn sie mehr als an einem Tag pro Woche Telearbeit verrichten. Von entscheidender Bedeutung sind Ruhepausen/-zeiten. Arbeit während der Ruhezeit korreliert mit Ermüdung und geringerem Wohlbefinden, einer reduzierten Lebenszufriedenheit und schlechtem Schlaf (Derks, van Mierlo & Schmitz, 2014; Ward & Steptoe-Warren, 2014). Auch das Unfallrisiko steigt, wenn Ruhezeiten nicht richtig ausgeschöpft werden. Zwar fordern Dienstvereinbarungen das unbedingte Einhalten von Ruhezeiten, wenn jedoch Regulative, wie das Team oder raum-zeitliche Strukturen (z. B. feste Kantinenzeiten) entfallen, werden Pausen gerade zu Hause leicht verschleppt. Aber nur durch Phasen, die regelmäßig für einen emotionalen bzw. mentalen Abstand zur Arbeit sorgen, lassen sich Erfrischung, Regeneration und gedankliche Klärung sicherstellen. Wenn Arbeitszeiten im Homeoffice nahtlos mit Familienverpflichtungen abwechseln, ist mit erhöhter Belastung zu rechnen.

Vieles spricht also dafür, bei der persönlichen Eignung für Telearbeit nicht nur auf die Qualität der Aufgabenbearbeitung achten. Unterschiedliche Menschen brauchen unterschiedliche Rahmenbedingungen. Integrierende gehören oft zu den ambitionierten Beschäftigten. Sie neigen zur interessierter Selbstausbeutung, denn das so genannte Flow-Erleben (Tätigkeitsrausch) impliziert Selbstvergessenheit und die Vernachlässigung von Regeneration. Solche Prozesse haben kurzfristig ein hohes Selbstbelohnungspotenzial, sind aber langfristig kräftezehrend (Csikszentmihalyi & Rathunde, 1993). Grundsätzlich gilt: Veränderte Arbeitsbedingungen sind für das Selbstmanagement herausfordernd. Bei der Arbeit im Homeoffice werden soziale Regelmäßigkeiten als bewusst implementierte Arbeitsrituale benötigt, z. B. die Teamkaffeepause als Videomeeting. Soziale Rituale in der verkürzten, gemeinsamen Präsenzzeit sollten neuen Bedürfnissen angepasst werden. Nur Führungskräfte, die sich für entsprechende Prozesse sensibel zeigen, können ihre Beschäftigten für Telearbeit und mobiles Arbeiten fit machen.

Aufgaben eignen sich für Telearbeit, wenn ...

- sie am häuslichen Arbeitsplatz eigenständig durchführbar sind.
- sie unter Einsatz von IT durchgeführt werden können.
- die räumliche Auslagerung nicht zur Beeinträchtigung des Dienstbetriebs bzw. des Dienstleistungsangebots führt.
- eine Dauerpräsenz nicht dringend notwendig ist.
- auf zentral gelagerte Ressourcen wenig zugegriffen werden muss.
- ein häufiger Zugriff auf nicht-digitalisierte Ressourcen nicht nötig ist.
- ihre Bearbeitung mit der technischen Standardausrüstung technisch und wirtschaftlich realisierbar ist.
- es keinen täglichen Abstimmungsbedarf gibt.
- es keinen permanenten Abstimmungsbedarf zu Abstimmungszwecken gibt.
- durch ihre Bearbeitung eine Auslastung der Telearbeit gewährleistet ist.
- keine besonderen Belange (z. B. Geheimhaltung) entgegenstehen.
- am Dienstort keine Vertretung benötigt wird.
- sie nicht schwerpunktmäßig die Verarbeitung personenbezogener und/oder sicherheitsrelevanter Daten betreffen.
- bei denen die klare Vereinbarung von Aufgaben und das Nachhalten der Aufgabenerreichung möglich sind.

Der häusliche Arbeitsplatz eignet sich, wenn...

- arbeitsschutzrechtliche Bestimmungen (inkl. Arbeitsstättenverordnung) erfüllt sind.
- die Arbeitsplatzausstattung für die ordnungsgemäße Aufgabenerledigung geeignet ist.
- der Arbeitsplatz nach ergonomischen Gesichtspunkten eingerichtet ist.
- eine ungestörte Ausübung gesichert ist.
- ein ungestörtes Arbeiten konzentriert und in der erforderten Qualität möglich ist.
- der Raum vom Wohnraum abgegrenzt ist bzw. nicht multifunktional genutzt wird.
- der Raum für einen dauerhaften Aufenthalt zugelassen vorgesehen bzw. geeignet ist.
- der Raum ausreichend Grundfläche, Raumhöhe usw. bietet.
- die häusliche Arbeitsstätte über die technischen Voraussetzungen verfügt.
- Vorgänge unter Verschluss gehalten werden können (Datenschutz).

5.6 Aufgaben- und organisationsbezogene Voraussetzungen

Jenseits der personenbezogenen Voraussetzungen werden in Dienstvereinbarungen folgende Komponenten thematisiert:

- aufgabenbezogene Voraussetzungen
- Voraussetzungen an den häuslichen Arbeitsplatz
- technische, haushaltsrechtliche und organisatorische Voraussetzungen
- Voraussetzungen für Zusammenarbeit und Vertretung

Nicht jede **Aufgabe** eignet sich für Telearbeit. Im Allgemeinen bieten sich solche Aufgaben für flexibles Arbeiten an, die mit einer hohen Qualifikation assoziiert sind. Traditionell findet man solche Aufgaben im Bildungssektor. Knapp 60% der Telearbeitenden in Europa hatten in einer Studie von Brenke (2014) einen Fachhochschul- oder Hochschulabschluss. Die Weltbank (2014) schätzt, dass bis zu 71% aller Beschäftigten mit einem entsprechendem Qualifikationsprofil im Dienstleistungssektor mobil arbeiten könnten, wenn die Präsenzanforderungen dies zulassen.

In Dienstvereinbarungen bemüht man sich, Aufgaben genau zu beschreiben, die sich für Telearbeit oder mobiles Arbeiten eignen. Die Möglichkeit zur eigenständigen Bearbeitung und der geschützte Zugriff auf Daten sind besonders relevant. Da zunehmend Tools zur digitalen Zusammenarbeit (z. B. Microsoft Teams, NRW-Connect) angeboten werden, dürfte der eingeschränkte Abstimmungsbedarf zukünftig eine weniger große Rolle spielen.

Einigen Dienstvereinbarungen zufolge entscheidet die/der (Linien-)Vorgesetzte über die Geeignetheit der Aufgaben.

Zur Überprüfung der **häuslichen Voraussetzungen** wird von Beschäftigten eine Erklärung, in manchen Fällen eine Dokumentation in Form eines Fotos oder Grundrisses verlangt. Es gibt Checklisten für die Gefährdungsbeurteilung nach Arbeitsschutzrichtlinien. Manche Behörden stellen Informationsmaterial, z. B. „Tipps zur Einrichtung und Nutzung eines Telearbeitsplatzes“ zur Verfügung.

Technische Voraussetzungen

- DSL-Anschluss, Breitbandanschluss 10Mbit, 2 Mbit Upload, VPN-Fähigkeit,
- kabelgebundener Anschluss an einen DSL-Router,
- festes Netzwerkkabel,
- kein W-LAN vs. W-LAN ist möglich,
- unlimitiertes Datenvolumen,
- standardmäßige Ausstattung für mobile Arbeit (in Dienstvereinbarungen zu Mobiler Arbeit),
- Rufumleitungsmöglichkeit.

Es kommen Zusätze vor wie: „der/die Beschäftigte trägt selbst Sorge für die Einhaltung der Vorschriften“. Bei Zweifeln an der Eignung der häuslichen Arbeitsstätte ist eine Abnahme durch den BLB NRW, die/den Datenschutzbeauftragte/n oder die/den Arbeitsschutzbeauftragte/n möglich.

Technische Voraussetzungen bleiben in manchen Dienstvereinbarungen vage. Andere benennen diese detailliert. Überwiegend geht es um die Belastbarkeit der Internetverbindung. Bei den haushaltsrechtlichen Voraussetzungen wird i. d. R. auf haushaltsrechtliche Möglichkeiten verwiesen.

Nur wenige Dienstvereinbarungen nennen Voraussetzungen für Zusammenarbeit und Delegation in ihrer Kriterienliste. Beispiele: Telearbeit darf nicht regelmäßig zu Vertretungsfällen führen. Andere Beschäftigte des Referats/der Organisationseinheit dürfen durch die Arbeit im Homeoffice nicht belastet werden.

Es ist anzunehmen, dass bei fortschreitender Flexibilisierung kooperationsbezogene Kriterien immer wichtiger werden (Kap. 6). Bei einer veränderten Arbeitskultur, in der die Arbeit in virtuellen Teams zum Normalfall wird, reichen bilaterale Absprachen mit einzelnen Beschäftigten kaum aus. Nur eine ganzheitliche Betrachtung verhindert die Schwächung der Zusammenarbeit in Teams und an Schnittstellen. Das Netzwerk im Ganzen ist betroffen. Seine Bedürfnisse verlangen nach einer klugen Koordinierung.

Voraussetzungen für die Zusammenarbeit im Team

Bei fortschreitender Flexibilisierung ist es wichtig, virtuelle Arbeitsformen nicht nur als Anpassung an individuelle Lebenslagen zu verstehen. Veränderungen betreffen das gesamte Arbeitsnetzwerk. Sie haben Einfluss auf alle Arbeitsbeziehungen und Abläufe, die Organisation und auch auf Führung

Tabelle 3: Varianten von Verfahrenselementen*

Antrag an	• Vorgesetze/n (VG) • Personalstelle, Personalreferat, Zentral-Abteilung (mit VG-Votum) • Abteilungsleitung • Neuantrag bei Wechsel der/des Vorgesetzten
Entscheidung durch	• Personalreferat (vor dem Hintergrund eines Votums des/der Vorgesetzen) • Abteilungsleitung • bei Führungskräften Abteilungs- bzw. Behördenleitung • Telearbeitskommission • Behörden-, Dienststellenleitung (häufig bei kleinen Behörden)
Votum des/der Vorgesetzten bezieht sich auf	• Vorliegen der Teilnahmevoraussetzungen • Geeignetheit des Arbeitsplatzes • Gewährleistung der Funktionstüchtigkeit der Organisationseinheit - z. B. Zeiten und Erreichbarkeit
Beteiligung der Interessenvertretungen bei Genehmigung	• Information an den Personalrat (z. B. einmal im Quartal) • in Einvernehmen mit dem Personalrat • unter Beteiligung von Personalrat, Gleichstellungsstelle und Schwerbehindertenvertretung (Interessenvertretung) • mit Votum des Personalrats
Verfahren bei Ablehnung	• schriftliche Begründung der/des Vorgesetzten • Einbeziehung der/des nächsthöheren Vorgesetzten • Einleitung des Mitbestimmungsverfahrens durch die Personalstelle • Gespräch der/des Antragstellenden mit Abteilungs-, Behördenleitung, Interessenvertretung mit dem Ziel der Einigung, nach sechs Monaten erfolgt eine Evaluation (die Dezernatssicht, Beschäftigtensicht wird über ein Formular erhoben) • Beratung
Beteiligung der Interessenvertretung bei Ablehnung	• schriftliche Stellungnahme der Interessenvertretung • Einleitung des Mitbestimmungsverfahrens durch die Personalstelle • Teilnahme an einem gemeinsamen Gespräch mit dem/der Beschäftigten und der Abteilungs-/Behördenleitung
Antragsfristen	• 2 bis 3 Monate vor Beginn der Telearbeit bzw. vor Ablauf der Verlängerung • Anträge jederzeit • Anträge zu einem Stichtag • mittelfristig Umstellung auf Beantragung zu einem Stichtag geplant - Grund: bessere Planbarkeit
Härte-/Sonderfälle	• Entscheidung beim Vorgesetzen bzw. Abteilungsleitung (ad-hoc, temporäre Telearbeit, mobile Arbeit, Notfall) • Telearbeitskommission, in der i. d. R. sind Interessenvertretungen Mitglieder
Besonderheiten bei mobiler Arbeit	• kurzfristige Anträge für einzelne Homeoffice-Tage sind möglich, maximal vier Wochen im Voraus • Entscheidung liegt bei der/dem (Linien-)Vorgesetzten • statt Antrag auf mobile Arbeit, Antrag auf Einrichtung eines Notebooks über die/den Vorgesetzte/n an das zuständige Referat

** aufgelistet sind Nennungen, die man in Dienstvereinbarungen zu den entsprechenden Punkten findet*

5.7 Antrags- und Genehmigungsverfahren

Liegt eine klassische Form der Telearbeit mit Telearbeitsplatz vor, wie sie in der ArbStättV definiert ist, setzt dies einen Antrag und die Prüfung der Voraussetzungen sowie die Konkretisierung der Bedingungen voraus. Dauer, Umfang und die konkrete Ausgestaltung der Telearbeit werden in einer schriftlichen Vereinbarung festgehalten.

Antrags- und Genehmigungsverfahren werden in Dienstvereinbarungen überwiegend in spezifischen Abschnitten mit entsprechender Überschrift beschrieben. Für das Antragsverfahren bieten manche Behörden Beschäftigten Formulare sowie Informationssheets (FAQ) an und skizzieren die Kernelemente zusätzlich in hauseigenen Broschüren oder Kurzfassungen.

Die Verfahren in den Behörden sind variantenreich. Es gibt z. B. Unterschiede, wie im Ablehnungsfall vorgegangen wird, auf welcher Hierarchiestufe Entscheidungen getroffen werden oder über welche Wege die Interessenvertretungen in den verschiedenen Phasen einbezogen werden (Tab. 3, S. 28).

Beteiligung der Interessenvertretung

Gängige Formulierungen zur Beteiligung der Interessenvertretung lauten: „Der Personalrat, die Schwerbehindertenvertretung und die Gleichstellungsbeauftragte werden im Rahmen ihrer Mitbestimmungs- und Beteiligungsrechte beteiligt“ oder „Die Beteiligungsrechte des Personalrats gemäß LPVG, der Gleichstellungsbeauftragten, der Schwerbehindertenvertretung und des Datenschutzbeauftragten bleiben unberührt“.

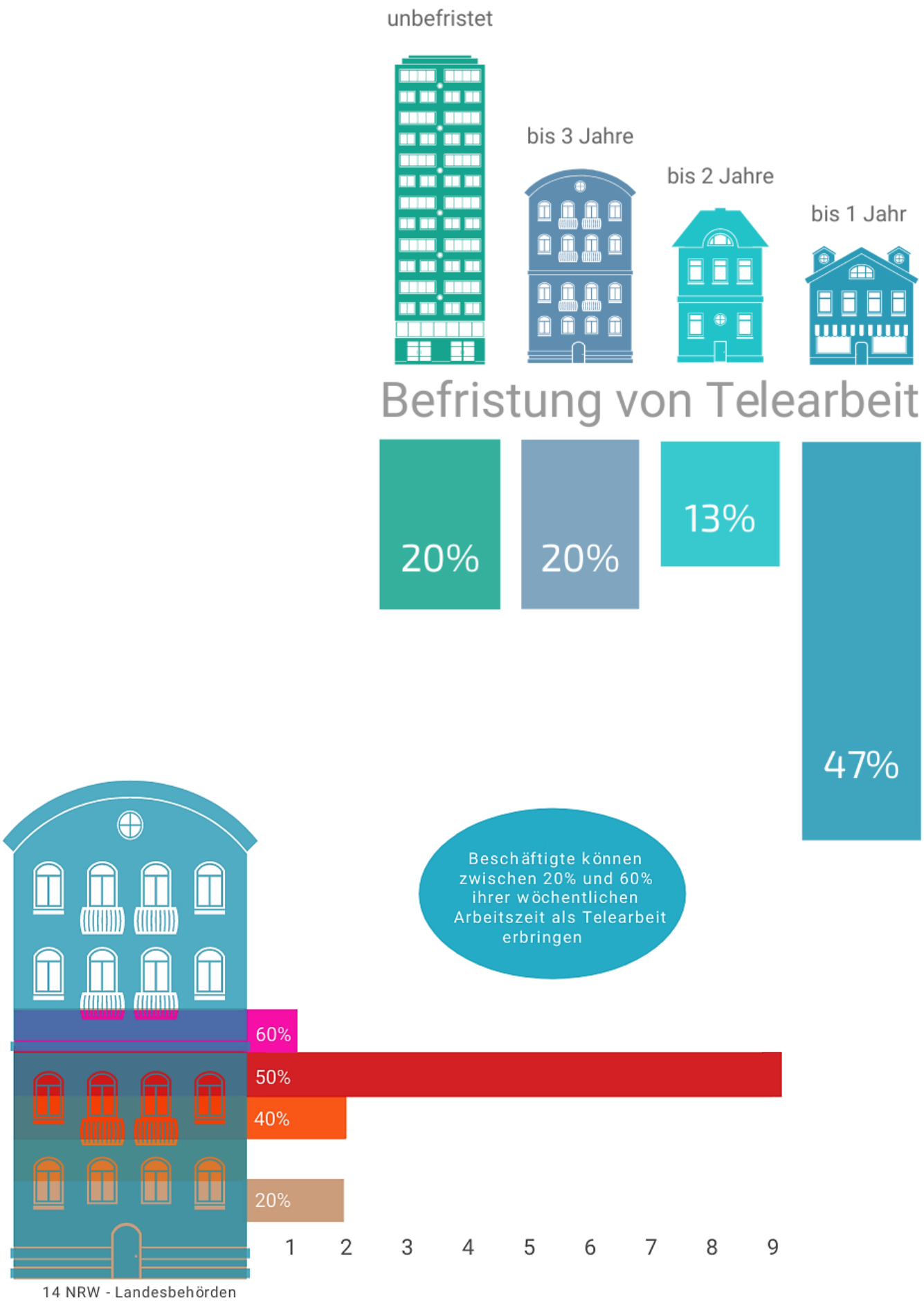
Jenseits der Entstehung der Dienstvereinbarung, die immer eine intensive Abstimmung zwischen Dienststelle und Personalrat vorsieht, werden Interessenvertretungen verschiedene Partizipationsmöglichkeiten eingeräumt. Den größten Einfluss haben Personalvertretungen, wenn sie feste Mitglieder einer Telearbeitskommission sind. Diese wird i. d. R. bereits bei Entstehung und vor Inkrafttreten der Dienstvereinbarung eingerichtet. In der vorliegenden Stichprobe verfügen vier Behörden über eine solche Kommission. Sie ist z. B. paritätisch mit mindestens zwei Vertreter*innen der Behörde aus relevanten Dezernaten/Referaten und mit mindestens zwei Personalvertreter-*innen besetzt. Kommissionen können entscheiden über: die Vergabe und Nachbesetzung von Telearbeitsplätzen; die Aufnahme von Grundsätzen, Härte- und Sonderfälle, die vorzeitige Beendigung der Telearbeit sowie über Grundsatzfragen, die sich bei der Anwendung der Dienstvereinbarung ergeben.

Personalvertretungen werden bei der Genehmigung unterschiedlich einbezogen. Beispiele: Der Personalrat wird (einmal im Quartal oder auf Verlangen) über die abgeschlossenen Vereinbarungen mit Beschäftigten informiert; er votiert jeweils bei Antragstellung; Entscheidungen werden im Einvernehmen mit dem Personalrat getroffen oder dieser wird zusammen mit der Gleichstellungsbeauftragten und dem/der Schwerbehindertenbeauftragten beteiligt.

Interessenvertretungen werden i. d. R. im Konflikt- bzw. Ablehnungsfall einbezogen. Wenn der Zugang zum häuslichen Arbeitsplatz notwendig ist, begleitet in einigen Fällen die Personalvertretung die/den zuständige/n Beauftragte/n für Arbeits- bzw. Datenschutz.

MITBESTIMMUNG

Dienstvereinbarungen sollen die Beteiligung des Personalrats in einer Vielzahl von Einzelfällen mit gleichem sachlichen Gegenstand erübrigen (BVerwG 3.12.2001, ZfPR 2002, 67). Sie dienen damit der Arbeitserleichterung für Dienststelle und Personalrat sowie einer gleichen Behandlung vergleichbarer Fälle, indem die – u. U. zeitraubende bzw. unter Zeitdruck erfolgende – Beteiligung des Personalrats für eine Vielzahl künftiger unbestimmter Mitbestimmungsfälle mit gleichem Regelungsgegenstand vorab erfolgt. Für alle gegenwärtigen und zukünftigen Fälle, die von den in der Dienstvereinbarung enthaltenen Regelungen abgedeckt werden, wird daher die Mitbestimmung „vorweggenommen“ – das Mitbestimmungsrecht ist abgegolten (BVerwG 9.12.1992, a.a.O.). Die Dienststelle muss dann den Personalrat nur noch im Rahmen des § 68 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG über die einzelnen Umsetzungsmaßnahmen unterrichten (OVG Niedersachsen 12.11.2008, PersV 2009, 355). dbb, 2012.



Abbildungen 6 + 7: Befristung und Umfang von Telearbeit

5.8 Zeitliche Dauer und Beendigung

Die Befristung der Telearbeit wird in knapp der Hälfte aller untersuchten Dienstvereinbarungen auf ein Jahr festgelegt (N=9, entspricht 47%). Etwa ein Drittel sieht eine Befristung auf zwei bzw. bis zu drei Jahren vor. Eine unbefristete Genehmigung bieten drei Behörden (20%) an, von denen eine Behörde nur bei Wegfall der Voraussetzungen (Punktesystem) bei bevorzugten Personen die Vereinbarung ändert oder auflöst. Bei mobiler Arbeit wird i. d. R. auf eine jährige Befristung verzichtet. Die Infografik (S.30) berücksichtigt nicht die Dienstvereinbarungen zu mobiler Arbeit.

Zwei Drittel der Behörden (64%) ermöglichen Telearbeit bis zu 50% der wöchentlichen Arbeitszeit. Auch wenn die Anteile für Telearbeit in Dienstvereinbarungen festgeschrieben werden (nur eine enthält dazu keine Angaben) sind Härte- und Sonderfälle möglich (z. B. im Rahmen der beruflichen Wiedereingliederung, Schwerbehinderung, im Notfall bzw. bezogen auf Führungskräfte).

- **Begrenzungen und zeitliche Reduzierungen** | Ein Ministerium begrenzt den Anteil für Referatsleitungen auf 20 % (max. 40 % bei Mitarbeiter*innen). Eine Bezirksregierung limitiert Telearbeit in den ersten drei Monaten der Erprobung auf einen Tag pro Woche (d. h. auf 20 %, max. 40 % für alle anderen). Auch bei einem Wechsel auf einen neuen Arbeitsplatz ist in einer Behörde eine Reduzierung auf 25 % in den ersten sechs Monaten vorgesehen, ansonsten gelten 40 %. In anderen Behörden ist Telearbeit in Erprobungszeiten ausgeschlossen.

- **Überschreiten der Höchstgrenze** | In zwei Behörden ist es möglich, die Höchstgrenze von 50 % dreimal im Jahr zu überschreiten und an drei aufeinander folgenden Tagen im Homeoffice zu arbeiten.

- **Strukturbedingte Sonderfälle** | Jenseits des Standardanteils von 40 % bietet eine Behörde nach einem Standortwechsel Beschäftigten eines bestimmten Alters bzw. bei bevorstehendem Ruhestand sozialverträgliche Lösungen an. Wegen der langen Anreise können die betroffenen Beschäftigten ihre Präsenzzeit in der Dienststelle auf ein bis zwei Tage pro Woche reduzieren. Die Mindestarbeitszeiten sind an diesen Tagen zusätzlich verkürzt. Die Regelung gilt bis 2022.

- **Piloten und Modellversuche** | In Pilotphasen erproben Behörden neue Modelle. In einem Fall führte das für ein halbes Jahr zu einer Verdoppelung des Telearbeitsanteils von 20 % auf 40 %. Schulungen zur Nutzung technischer Unterstützungssysteme flankierten die Maßnahme. Bei Behörden, deren Höchstwert für Telearbeit deutlich unterhalb von 50 % liegt, kann man durch entsprechende Piloten auf Wünsche der Beschäftigten zur Ausweitung von Telearbeit reagieren und gleichzeitig gezielt Personalentwicklung betreiben (z. B. Fertigkeiten erweitern).

- **Wegfall und Nachholen** | Telearbeitstage, die auf einen Feiertag fallen, können grundsätzlich nicht nachgeholt werden. Ist aus dienstlichen Gründen an Telearbeitstagen die Anwesenheit an der dienstlichen Arbeitsstätte notwendig, wird in den Behörden allerdings unterschiedlich verfahren: Zuweilen ist es möglich, innerhalb der folgenden 10 Tage nicht wahrgenommene Telearbeitstage nachzuholen, sofern die wöchentliche Arbeitszeit die Höchstgrenze nicht übersteigt. In einigen Behörden gibt es für das Nachholen keine Frist, für einige besteht die Nachholmöglichkeit gar nicht.

- **Überstunden** | Überstunden können an der häuslichen Arbeitsstätte meistens nicht angesammelt werden. Sie können nur mit Telearbeitstagen, nicht in der Präsenzzeit, verrechnet werden. Mehrarbeit muss in der Regel im Voraus angeordnet werden.

- **Tausch** | Auch der Tausch von Telearbeitstagen ist in manchen Behörden ausgeschlossen. In anderen kann er auf Antrag und/oder in Abstimmung mit der/dem Vorgesetzten vereinbart werden.

Grundsätzlich wird in allen Dienstvereinbarungen darauf hingewiesen, dass die/der Vorgesetzte bei Vorliegen eines dringenden dienstlichen Grundes Telearbeitende dazu verpflichten kann, ihren Dienst in der Dienststelle aufzunehmen. Das kann auch kurzfristig oder bei längeren technischen Störungen der Fall sein.

Beendigung von Telearbeit

Für die Beendigung der Telearbeit kann es sehr unterschiedliche Gründe geben. Geht die Initiative von der/vom Telearbeitenden aus, können Beschäftigte unter Einhaltung von Ankündigungsfristen (2 -12 Wochen) die Vereinbarung jederzeit kündigen/beenden. In Ausnahmefällen ist die sofortige Beendigung ebenfalls möglich.

Geht die Beendigung von Behörden aus, die Punktesysteme benutzen, liegt häufig eine Veränderung der Voraussetzungen vor. Als Grund kann z. B. die Volljährigkeit von Kindern, die Beendigung der häuslichen Pflege oder der Wechsel an einen Wohnort mit geringfügiger Distanz zur Dienststelle infrage kommen. Beschäftigte sind verpflichtet, relevante Veränderungen der personalverwaltenden Stelle zeitnah mitzuteilen.

Dienstvereinbarungen, die mit Punktesystemen arbeiten, berechnen für jeden Einzelfall die Berechtigung. Beschäftigte mit minderjährigen Kindern erzielen z. B. einen bestimmten Punktwert, zu dem außerdem Punkte für eine lange Anreise hinzukommen können. Die Punktwerte aller Personen werden in eine Rangreihe gebracht. Telearbeit kann auch bei bestehenden Voraussetzungen beendet werden, wenn ein neuer, konkurrierender Antrag vorliegt, der mehr Punkte erzielt. Es liegt auf der Hand, dass Lösungen dieser Art das soziale Klima, die Arbeitsmotivation und die Produktivität stark beeinträchtigen können.

Auch bei Behörden mit anlassloser Telearbeit können theoretisch Personen mit sozialen Gründen (z. B. Kinderbetreuung) bevorzugt werden oder es zur Beendigung von Telearbeit kommen, wenn jemand keine sozialen Gründe vorbringen kann. Diese Veränderungen wirken sich allerdings nur dann aus, wenn in der Organisationseinheit Telearbeit situativ begrenzt werden muss, sie sich bei Mehrbedarf nicht ausweiten lässt oder es zu dienstlichen Engpässen käme.

Die Genehmigung von Telearbeit kann erlöschen, wenn Beschäftigte auf einen Arbeitsplatz wechseln, der nicht telearbeitsfähig ist, oder die Dienstvereinbarung bei Arbeitsplatzwechsel grundsätzlich einen Neuantrag vorsieht.

Abbildungen 8: Gründe für die Beendigung von Telearbeit

Die vorläufige Aussetzung von Telearbeit ist ebenfalls möglich. In einer Behörde kann die Behördenleitung Telearbeit bis zu drei Wochen aussetzen, wenn dies zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes notwendig ist.

Bei Umsetzung, im Abordnungsfall oder nach Beendigung einer Abordnung ist die Fortsetzung der Telearbeit am neuen Arbeitsplatz i. d. R. nicht automatisch möglich. Auch dann ist Telearbeit neu zu beantragen. Eventuell sind Fristen einzuhalten, die der reibungslosen Einarbeitung dienen (Kap. 5.4).

Dienstvereinbarungen bemühen sich darum, auch für den Fall Vorsorge zu treffen, dass persönlichkeitsbezogene Voraussetzungen sich verändert haben (Kap. 5.5). Die konkreten Ausführungen hierzu sind jedoch eher zurückhaltend formuliert. Das kann daran liegen, dass die Kriterien zur Messung und Überprüfung von Persönlichkeitsmerkmalen, wie z. B. Zuverlässigkeit, Selbstdisziplin, Integrität und Verantwortungsbewusstsein, generell schwer zu handhaben sind. Zudem sind Verhaltensweisen, die man üblicherweise mit Zuverlässigkeit, Selbstdisziplin usw. assoziiert, häufig von weiteren Faktoren abhängig, z. B. von der Führungsqualität, der Güte der Ziel- und Leistungsvereinbarungen, der Aufgabenkomplexität und der Möglichkeit Leistung seriös zu messen und zu kontrollieren.

In der Dienstvereinbarung einer Behörde bemüht man sich um Konkretisierung durch „harte Kriterien“. Wenn Verstöße gegen die Verabredungen zur Erreichbarkeit vorliegen, Dienst- und Arbeitsleitungen nicht erbracht oder datenschutzrechtliche Bestimmungen verletzt werden, kann das den Ausschluss von mobiler Arbeit zur Folge haben. Eine Behörde hält in ihrer Dienstvereinbarung darüber hinaus fest, dass sie sich im Falle eines Verstoßes zusätzlich zur Beendigung arbeits- und dienstrechtliche Schritte vorbehält.

Bei Beendigung der Telearbeit durch die Dienststelle wird der Personalrat beteiligt, bei kurzfristiger Aussetzung reicht in manchen Fällen die Information an die Interessenvertretung. Gründe für beide Aspekte sind in der Regel (schriftlich) darzulegen.

Die technische Ausstattung muss innerhalb einer bestimmten Frist (meistens innerhalb von vier Wochen) zurück gegeben werden.

IMPULS

Für Antragsstellung, Genehmigung und Antragsablehnung sind die Arbeitsschritte und die Funktionen der Akteure in den Dienstvereinbarungen genau beschreiben. Auf die Beendigung bzw. Aussetzung von Telearbeit durch die Dienststelle trifft das weniger zu.

Dienstliche Gründe lassen sich leicht vorschieben, auch wenn es eigentlich um mangelndes Vertrauen in den/die Mitarbeiter*in, Zweifel an der Leistungsfähigkeit oder mangelnde Zuverlässigkeit geht. Charaktereigenschaften der Mitarbeitenden sind ohnehin schwer zu erfassen. Noch schwerer ist es, grundlegende persönliche Mängel mit Mitarbeiter*innen zu thematisieren.

Dienstvereinbarungen enthalten aktuell kaum Hinweise auf Maßnahmen und Unterstützungsangebote, die dazu dienen, die Mitarbeiter*innen auf ihre Tätigkeit im Homeoffice gezielt vorzubereiten. Sind die Beteiligten nicht mit Telearbeit oder mobiler Arbeit vertraut, werden im Grunde Basisangebote benötigt, wie sie für Datensicherheit und Korruptionsbekämpfung üblich sind. Tools, die das Selbstmanagement von Telearbeiter*innen stärken und sie individuell im Arbeitsprozess begleiten, z. B. als Online-Tutorials, könnten hilfreich sein.

Immer dann, wenn von dienstlicher Seite Telearbeit beendet werden soll, ist die Situation konflikthaft, und zwar unabhängig von der Begründung. Auch wenn das grundsätzliche Vorgehen bei Wegfall persönlicher Voraussetzungen bekannt ist (z. B. bei erreichter Volljährigkeit des Kindes) ist damit zu rechnen, dass Beschäftigte, die über einen langen Zeitraum hinweg im Homeoffice gearbeitet haben, die Arbeitsweise nicht aufgeben möchten und zunächst mit Widerstand reagieren.

Einige Behörden halten für Führungskräfte Leitlinien und Checklisten vor, mit deren Hilfe sie die persönlichen Voraussetzungen ihrer Mitarbeiter*innen vor Genehmigung der Telearbeit einschätzen können. Instrumente, durch die sich Führungskräfte kontinuierlich einen Eindruck von der Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit ihrer Mitarbeiter*innen verschaffen können, sind kaum verbreitet. Die technische Erfassung der Leistung ist nicht nur rechtlich ausgeschlossen. Meistens wäre sie im Konfliktfall wenig zweckmäßig.

Deutlich bessere Ergebnisse lassen sich durch professionelles Kommunikationsverhalten, ein modernes Personalentwicklungsverständnis von Führungskräften und eine von Vertrauen getragene Fehler– und Feedbackkultur erreichen.

5.9 Der häusliche Arbeitsplatz

TELEARBEITSPLATZ

Ein Telearbeitsplatz ist vom Arbeitgeber erst dann eingerichtet, wenn Arbeitgeber und Beschäftigte die Bedingungen der Telearbeit arbeitsvertraglich oder im Rahmen einer Vereinbarung festgelegt haben und die benötigte Ausstattung des Telearbeitsplatzes mit Mobiliar, Arbeitsmitteln einschließlich der Kommunikationseinrichtungen durch den Arbeitgeber oder eine von ihm beauftragte Person im Privatbereich des Beschäftigten bereitgestellt und installiert ist. §2 Abs. 7 ArbStättV

MOBILE ARBEIT

Tragbare Bildschirmgeräte ohne Trennung zwischen Bildschirm und externem Eingabemittel (insbesondere Geräte ohne Tastatur) dürfen nur an Arbeitsplätzen betrieben werden, an denen die Geräte nur kurzzeitig verwendet werden oder an denen die Arbeitsaufgaben mit keinen anderen Bildschirmgeräten ausgeführt werden können. Anhang 6.4 (3) ArbStättV

HAFTUNG

Im Falle des Verlustes oder der Beschädigung von Arbeitsmitteln und Unterlagen haften sowohl die Beschäftigten als auch deren Familienangehörige bzw. sonstige im Haushalt lebende Personen nur, wenn der Verlust oder die Beschädigung vorsätzlich oder grob fahrlässig verursacht wurde.

Die Dienststelle behält bei der Ausgestaltung häuslicher Arbeitsplätze die Verantwortung für den Arbeits- und Unfallschutz. Das heißt, sie muss sicherstellen, dass Beschäftigte im Homeoffice nicht gefährdet sind (Müller, 2019). Die wesentlichen rechtlichen Bestimmungen sind das Arbeitsschutzgesetz, die Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV) und Unfallschutzbestimmungen.

Für Telearbeitsplätze ist in der ArbStättV genau geregelt, was zur Ausstattung gehört und dass der Arbeitgeber für diese zuständig ist. Es geht um Mobiliar und Arbeitsmittel einschließlich der Kommunikationstechnik.

In der Praxis sieht die Lösung folgendermaßen aus: Die technische Ausstattung wird von der Behörde gestellt, die Ausstattung mit Möbeln, Beleuchtung usw. übernimmt i. d. R. die/der Beschäftigte. Für Schwerbehinderte sind zusätzliche Arbeitsmittel und Ausstattungsgegenstände anzuschaffen. Die Kosten hierfür kann die Dienstelle übernehmen.

Telearbeitende bestätigen mit der Antragstellung, dass der häusliche Arbeitsplatz ergonomische Kriterien erfüllt. Anhand von Checklisten (Muster Seite 36) können Beschäftigte erfassen, inwiefern der häusliche Arbeitsplatz den Mindestanforderungen entspricht. Checklisten sind häufig Bestandteil des Antrages und dienen zudem unterschrieben als Nachweis, dass Vorschriften eingehalten werden.

Grundsätzlich ist im Sinne der ArbStättV eine Erstbeurteilung durch die Dienststelle vorgesehen, zu der eine Gefährdungsbeurteilung und eine Unterweisung gehören. Der Arbeitgeber hat die Gefährdungsbeurteilung außerdem auf einem aktuellen Stand zu halten, d. h. sie muss fortgeschrieben werden (Müller, 2019). Die Erstbeurteilung soll sicherstellen, dass gesundheitliche Risiken erkannt werden und gegebenenfalls eine Optimierung erfolgt. Werden dabei Mängel gefunden (z. B. eine unzureichende Beleuchtung), muss die Behörde Maßnahmen zu deren Beseitigung einleiten.

Offensichtlich gibt es hier eine Regelungslücke:

1. Bei gelegentlichem Arbeiten zu Hause besteht keine Prüfpflicht. Ob auch regelmäßige Telearbeit an einem Tag in der Woche als „gelegentlich“ gilt, ist nicht ganz klar, was Spielraum für Interpretationen erlaubt. Bei 50 % der wöchentlichen Arbeitszeit, wie sie in der Mehrheit der Behörden angeboten werden, kann man wahrscheinlich nicht mehr von gelegentlicher Nutzung ausgehen.

2. Wenn Behörden Telearbeitsplätze im Sinne der ArbStättV einrichten, ist die Dienststelle eigentlich für die komplette Ausstattung zuständig.

Bei den dieser Untersuchung zugrundeliegenden Dienstvereinbarungen wird die Verantwortung für die Einhaltung der ArbStättV und die Ausstattung mit Schreibtisch, Stuhl, Beleuchtung usw. auf die Beschäftigten übertragen. Zugleich wird geregelt, dass die Dienststelle Ausstattungskosten nicht übernimmt. Wenn ergonomische Anfordernisse nicht (mehr) erfüllt werden, sehen Dienstvereinbarungen vor, die Telearbeit zu versagen bzw. sie zu beenden.

Bei mobiler Arbeit (temporär, variabel, ad-hoc) wird i. d. R. mit einem mobilen Endgerät gearbeitet. Damit greift streng genommen die ArbStättV nicht. „Aus § 618, Abs.1 BGB und der europarechtskonformen Auslegung von §2 ArbStättV ergibt sich jedoch, dass Telearbeitsplätze auch dann vorliegen, wenn keine vollständige Einrichtung durch den Arbeitgeber erfolgt ist“. (Haufe Akademie, 2020).

In Anhang 6.4 der ArbStättV wird für tragbare Bildschirmgeräte (Laptops) geregelt, dass sie nur kurzzeitig genutzt werden dürfen (Müller, 2019).

Nimmt man diese Regelungen ernst, dürfen Routineaufgaben, die am dienstlichen Arbeitsplatz überwiegend als Bildschirmarbeit ausgewiesen sind (z. B. Konzeptionsarbeiten, Sachbearbeitung mit Datenauswertung oder Veranstaltungsmanagement), nicht vollumfänglich in identischer Form an die häusliche Arbeitsstätte verlagert werden. Es handelt sich wahrscheinlich nicht um eine kurzzeitige Tätigkeit, sondern legt die ganztägige Verwendung tragbarer Endgeräte nah. Die Mindestausstattung müsste deshalb äquivalent zum dienstlichen Arbeitsplatz im privaten Umfeld eine externe Tastatur, eine Maus und einen ausreichend großen Bildschirm neben dem Dienst-Laptop umfassen.

In der Regel ist die Nutzung privater technischer Geräte im Homeoffice laut Dienstvereinbarung ausgeschlossen (Kap. 5.10, S. 38). In der Dienstvereinbarung einer Behörde ist der Zusatz enthalten, dass die Behörde den Gebrauch privater Geräte gestatten kann, wenn hierzu landeseinheitliche Regelungen getroffen werden.

Arbeitsschutzrechtlich gilt, dass die Dienststelle grundsätzlich eine den Aufgaben angemessene, technische Ausstattung zur Verfügung stellen müsste. Manchmal hilft man sich damit, dass private Technik zur Ergänzung der dienstlichen Bildschirmgeräte genutzt werden darf.

Zur Überprüfung der Eignung des häuslichen Arbeitsplatzes wird das Grundrecht auf die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) eingeschränkt. Deshalb regeln Dienstvereinbarungen immer den Zugang zum häuslichen Arbeitsplatz. Üblicherweise stimmen Telearbeitende im Rahmen der Vereinbarung zu, dass sie einigen Personen den Zugang gewähren. Hierzu gehören:

- Vertreter*innen der Behörde,
- die Arbeitsschutzkraft,
- Vertreter*innen der/des Landesbeauftragten für den Datenschutz und Informationsfreiheit.
- Zusätzlich kann in manchen Fällen ein/e Vertreter*in des Personalrates hinzugezogen werden.

Jüngere Dienstvereinbarungen stellen sicher, dass auch die schriftliche Zustimmung der Mitbewohner*innen von Telearbeitenden eingeholt wird.

Die Begehung dient ausschließlich der Überprüfung der Eignung des Arbeitsplatzes, der Einhaltung der Datenschutzbestimmungen sowie der Wartung digitaler Technik.

Das Zutrittsrecht wird nach vorheriger Terminabsprache gewährt. Wird der Zutritt verweigert, ist das ein Grund für die Beendigung der Telearbeit.

Die erweiterte Flexibilisierung mobilen Arbeitens wird Behörden zukünftig vor besondere Herausforderungen stellen. Unter Berücksichtigung arbeitsschutzrechtlicher Vorgaben werden bei einer möglichen Ausweitung der Tele- oder mobiler Arbeit sicher nicht nur zusätzliche Ausstattungskosten, sondern auch Überprüfungsleistungen auf die Behörden zukommen. Wahrscheinlich ist mit einer rechtlichen Ausschärfung zu rechnen.

ZUTRITT ZUR WOHNUNG

Die Einschränkung des Rechtes aus Artikel 13 des Grundgesetzes (Unverletzlichkeit der Wohnung) ist bei Teilnahme an der Telearbeit hinzunehmen, da der Telearbeitsplatz zu einem betrieblichen Arbeitsplatz wird. Das Zutrittsrecht muss nach vorheriger Terminabsprache gewährt werden. Ein jederzeitiges Zutrittsrecht scheidet grundsätzlich aus. Telearbeit Dienstvereinbarung, Bezirksregierung Düsseldorf, 2019

Beschäftigte/r:	
Arbeitsraum	Ja / Nein
Ist der Raum mindestens 8 qm groß?	
Ist der Raum vom übrigen Wohnumfeld abgetrennt/ kein Multifunktionsraum?	
Ist eine ausreichend große Fensterfläche vorhanden? (Empfehlung mind. 1,25 qm)	
Besteht Sichtkontakt nach außen?	
Ist die Temperatur regelbar? Können im Winter bis 20°C erreicht werden? Besteht die Möglichkeit zur Temperaturreduktion bei >26°C Außentemperatur? (z. B. durch Lüftung, Jalousien, Klimaanlage etc.)	
Ist der Arbeitsraum grundsätzlich frei von Lärm und störenden Geräuschen?	
Arbeitsumfeld	Ja / Nein
Ist ausreichend Bewegungsfläche vorhanden? (mindestens 1.5 qm)	
Ist grundsätzlich der Abstand zwischen Arbeitstisch und Wand (im Sitzbereich) größer als 1 m?	
Sind Zugangswege zum Arbeitsplatz ausreichend breit? (mindestens 0,6 m)	
Sind Flucht- und Rettungswegen ausreichend breit? (mindestens 0,85 m)	
Ist der Arbeitsbereich frei von scharfen Kanten?	
Besteht ein angemessenes Kabelmanagement?	
Ist der Arbeitsbereich frei von weiteren Stolperstellen?	
Beleuchtung	Ja / Nein
Verhindert der Tageslichteinfall eine starke Schattenbildung?	
Sind störende Reflexionen auf der Arbeitsfläche und auf den Bildschirm ausgeschlossen?	
Sind für den Fall starker Sonneneinstrahlung ggf. Sonnenschutzeinrichtungen vorhanden?	
Ist ausreichendes Kunstlicht als variable Schreibtischbeleuchtung vorhanden? (Empfehlung: 500 Lux)	
Ist eine helle und gleichmäßige Deckenbeleuchtung vorhanden? (Empfehlung: 500 Lux)	
Ist der Arbeitsplatz orthogonal (90°) zum Fenster ausgerichtet? Die Blickrichtung auf den Bildschirm soll parallel zur Fensterfront verlaufen.	

Arbeitstisch	Ja / Nein
Ist die Arbeitstischhöhe geeignet? (Empfehlung bei einem festen Arbeitstisch 74 cm, ggf. höhenverstellbar 65 cm - 125 cm)	
Verfügt der Arbeitstisch über ausreichend Arbeitsfläche? (ca. 1.60 m x 0.80 m), darf unterschritten werden, wenn die Fläche durch anderweitige Ablagen in direkter Nähe zum Arbeitsplatz ergänzt wird - z. B. Sideboards	
Gibt es einen abschließbaren Rollcontainer oder sonst. abschließbare Aufbewahrungsmöbel?	
Steht ausreichender Beinfreiraum (nach vorne) zur Verfügung? (mindestens 0,85 m)	
Arbeitsstuhl	Ja / Nein
Verfügt der Stuhl über ein Fußkreuz mit fünf Abstützpunkten?	
Sind die Rollen für den Bodenbelag geeignet? (harte Rollen für weiche Böden, weiche Rollen für harte Böden)	
Ist der Stuhl höhenverstellbar?	
Ist der Stuhl ausreichend gefedert und gepolstert?	
Ist die Rückenlehne in Höhe u. Neigung verstellbar?	
Sonstiges	Ja / Nein
Verfügt die Wohnung über die vorgeschriebene Menge an Rauchmeldern?	
Wenn eine Gastherme in unmittelbarer Nähe zum Arbeitsplatz installiert ist, ist ein CO-Warner am Arbeitsplatz vorhanden?	
_____ Datum, Unterschrift	

CHECKLISTE

Die Checkliste zur Überprüfung der Voraussetzungen des häuslichen Arbeitsplatzes ist an Muster aus verschiedenen Landesbehörden sowie die ArbStättV angelehnt. Sie findet i. d. R. als Eigenbeurteilung durch Nutzer*innen Anwendung. Wird sie von der/vom Beschäftigten unterzeichnet, dient sie häufig als Nachweis und wird dem Antrag auf Einrichtung eines Telearbeitsplatzes, ggf. zusammen mit Fotos oder einem Grundriss der Wohnung, hinzugefügt.

Detaillierte Ausführungen und Tipps zur Ergonomie enthält die Broschüre der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung e.V. (DGUV, 2019), Download: https://publikationen.dguv.de/regelwerk/dguv-informationen/409/bildschirm-und-bueroarbeitsplaetze-leitfaden-fuer-die-gestaltung.

Die Safety-Card des FG Arbeitssicherheit der Bergischen Universität Wuppertal fasst die wichtigsten Regelungen als Icon-Sammlung zusammen.

5.10 Technik und Arbeitsmittel

Erforderliche Arbeitsmittel werden, sofern diese die Informations- und Kommunikationstechnik betrifft, von den Dienststellen übernommen. Selten wird in Dienstvereinbarungen präzisiert, worum es sich dabei genau handelt. So finden sich z. B. Umschreibungen wie, „erforderliche Arbeitsmittel oder notwendige Arbeitsmittel werden zur Verfügung gestellt." In einigen Fällen wird von der Ausstattung mit notwendiger Hard- und Software gesprochen.

Zur Standardausstattung gehören i. d. R. Laptop, Maus, Headset und Tastatur. In einigen Dienstvereinbarungen ist geregelt, dass ein privater Monitor genutzt werden darf. Bei Bedarf kann dieser auch von der Dienststelle zur Verfügung gestellt werden. Ist die Rufumleitung auf private Festnetzanschlüsse nicht gestattet, was häufig der Fall ist, gehören auch Smart- oder Softphones zur Grundausstattung. Nur in Ausnahmefällen haben Beschäftigte die Möglichkeit, im Homeoffice einen Drucker zu nutzen.

Behörden, die Dienstvereinbarungen zum mobilen Arbeiten entwickelt haben, haben dies strategisch mit der flächendeckenden Ausstattung ihrer Beschäftigten mit Laptops verknüpft. In diesen Fällen wird darauf hingewiesen, dass keine Doppelausstattung vorgesehen ist, d. h. die Geräte gleichermaßen in der Dienststelle und am häuslichen Arbeitsplatz genutzt werden. Zugleich vergrößert sich mit dieser Lösung auch die Flexibilität am dienstlichen Arbeitsplatz. Denn mit einer umfangreichen Umsetzung mobiler Arbeit willigen Beschäftigte darin ein, dass Büroarbeitsplätze mehrfach genutzt werden oder eine Zuweisung zu wechselnden Arbeitsplätzen erfolgen kann. Für die Landesverwaltung ergeben sich daraus erhebliche Einsparungsmöglichkeiten.

Außer der üblichen Büromaterialien stellen Behörden keine weiteren Arbeitsmittel zur Verfügung. Einzige Ausnahmen bilden Schwerbehinderte, für die sowohl Doppelausstattungen also auch spezifische Hilfsmittel (z. B. eine Dokumentenhalterung) angeschafft werden können. Die Kosten für Miete, Büroausstattung (siehe Kap. 5.9), Reinigung, Energie und den Telekommunikations-/Breitbandzugang übernimmt i. d. R. die/der Beschäftigte. Aber auch die Übernahme dieser Kosten ist in manchen Dienstvereinbarungen vorgesehen.

Transport

Für den Transport und den Aufbau der Technik ist überwiegend die/der Beschäftigte zuständig. Nur wenn, z. B. im Falle einer Schwerbehinderung, diese Möglichkeit entfällt, übernimmt die Dienststelle auch den Transport. Im Kontext datenschutzrechtlicher Regelungen (Kap. 5.11) wird geregelt, auf welche Art der Transport realisiert wird, z. B. in einem verschließbaren Koffer oder auf direktem Weg zwischen Dienststelle und häuslichem Arbeitsplatz.

TECHNIK

Zur Grundausstattung gehören Laptop, Maus, eine externe Tastatur, ein Smart- oder Softphone sowie ein Headset. Einen Monitor stellen Behörden bei Bedarf zur Verfügung

Die Nutzung privater Geräte und die private Nutzung der dienstlich gestellten Hard- und Software ist mit Ausnahme der oben beschriebenen Monitor- und Rufumleitungslösung in allen Behörden untersagt. Nur eine einzige Behörde lässt die Nutzung privater Technik zu. Hier dürfen Daten auf privaten Geräten zwischengespeichert werden, müssen jedoch nach Übertragung auf die dienstlichen Rechner von privaten Endgeräten sicher gelöscht werden.

Umgang mit Störungen

Die Wartung der technischen Geräte übernimmt die Dienststelle. Bei Störungen hingegen wird davon ausgegangen, dass Beschäftigte diese mit Unterstützung der jeweiligen IT-Expert*innen möglichst selbst beseitigen. Immer dann, wenn sich die Störung nicht zeitnah beheben lässt, sind Vorgesetzte, Dezernats- oder Referatsleitungen unverzüglich zu informieren.

In diesen Fällen wird nicht nur entschieden, wer zur Beseitigung der Störung hinzugezogen wird und wo der Support stattfindet. Vorgesetzte klären darüber hinaus, ob die/der Mitarbeiter*in zur Weiterarbeit an die Dienststelle zurückkehrt oder sie/er Urlaub oder Freizeitausgleich (FLAZ-Zeiten) in Anspruch nimmt. Eine Behörde weist darauf hin, dass entsprechende Entscheidungen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu folgen haben.

5.11 Datenschutz und Datensicherheit

Ausführungen zu Datenschutz und Datensicherheit gehören zu den Kernelementen von Dienstvereinbarungen. Grundsätzlich geht es darum: Datenschutzrechtliche Regelungen müssen eingehalten werden. In manchen Dienstvereinbarungen wird auf die anzuwendenden gesetzlichen Grundlagen verwiesen. Zusätzlich wird die Gültigkeit behördeneigener Vorschriften und dienstlicher Anweisungen herausgestellt.

Manchmal sind die Abschnitte zum Datenschutz in Dienstvereinbarungen knapp gehalten. Je nach der behördenspezifischen Funktion und der Art des Datenmanagements können die Ausführungen zum Datenschutz auch detaillierter ausfallen. In Behörden, die viele personenbezogene Daten verwalten oder bearbeiten (z. B. Bezirksregierungen), wird i. d. R. definiert, was vertrauliche und personenbezogene Daten sind (siehe Tabelle 3, S. 40).

Bei Telearbeit und mobiler Arbeit müssen die allgemeinen Regelungen zum Datenschutz, die in der Behörde gelten, erweitert werden. Folgende Aspekte werden in Dienstvereinbarungen angesprochen:

- die Art der Unterstützung, die die/der Beschäftigte von der Behörde zum Schutz von Daten erhält,
- die Kenntnisse und die Informationspflicht sowie die ausdrückliche Verpflichtung der Beschäftigten zum Datenschutz,
- Besonderheiten des Transports von Daten bzw. Hardware,
- die Datensicherung und Datenaufbewahrung am häuslichen Arbeitsplatz
- und die Vorgehensweise bei Verlust von Daten oder bei Verletzung des Datenschutzes.

Abbildungen 9: Datenschutz im Homeoffice

Tabelle 4: Varianten - Datenschutz und Datensicherheit*

Verantwortlichkeit	• Die Dienstelle (hier die betreffenden Dezernate) und damit auch die Beschäftigten (die Telearbeiterin/der Telearbeiter), sind am häuslichen Arbeitsplatz für die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben verantwortlich • Die Behörde hat bei der Verarbeitung sämtlicher Daten deren Schutz zu gewährleisten • Bei der Telearbeit tragen Beschäftigte eine besondere Verantwortung für den Schutz der ihnen anvertrauten Daten
Allgemein	• Die Belange des Datenschutzes und der Informationssicherheit sind im Rahmen der gesetzlichen Regelungen sicherzustellen • Den Belangen von Datenschutz und Datensicherheit ist in besonderer Weise Rechnung zu tragen • Durch organisatorische und technische Schutzmaßnahmen ist sicherzustellen, dass diese Daten kein Unbefugter einsehen kann • Die geltenden Regeln zur IT-Sicherheit und zum Datenschutz sind zwingend zu beachten • Die häusliche Organisation muss die Einhaltung des Datenschutzes möglich machen • Rechner und Telekommunikationsverbindungen entsprechen den Anforderungen des „Sicherheitskonzeptes Telearbeit“
Einweisung und Verpflichtung	• Auf erforderliche Sicherheitsmaßnahmen werden Beschäftigte hingewiesen • Telearbeitende haben sich mit den datenschutzrechtlichen Bestimmungen vertraut zu machen, insbesondere mit der Dienstanweisung über Datenschutz und Hausreglungen • Beschäftigte müssen sich ausdrücklich verpflichten • Es ist eine Verpflichtungserklärung zum Datenschutz zu unterzeichnen
Unterstützung	• durch Einrichtung der für Sicherheit relevanten Hard- und Software • durch die/den behördlichen Datenschutzbeauftragte/n
Mitnahme von Arbeitsunterlagen und Akten	• unter Berücksichtigung der gebotenen Sicherheitsmaßnahmen möglich • bei Bearbeitung großen Umfangs müssen personenbezogene Daten anonymisiert (z. B. geschwärzt) werden
Bezug zu gesetzlichen Regelungen	• Regelungen zum Datenschutz • Datenschutzgesetz (spezifisch § 10) • Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) • Datenschutzrechtliche Ergänzungen der DSGVO in Landesvorschriften • alle Dienstanweisungen • sonstige Anweisungen zum Datenschutz und Datensicherung • EU-Datenschutzverordnung
Verschwiegenheit	• es gilt ebenso wie für die betriebliche Arbeitsstätte, die Verschwiegenheitspflicht gemäß § 3 Abs. 2 TV-L bzw. § 37 BeamtStG

** die Liste verwendet zum Teil wörtliche Formulierungen aus Dienstvereinbarungen*

Schutz von Daten gegenüber Dritten	• Auf den Schutz von Daten und Informationen gegenüber Dritten am häuslichen Arbeitsplatz ist besonders zu achten • Vertrauliche Daten (alternativ: alle Daten) und Informationen sind von Beschäftigten jederzeit so zu schützen, dass Dritte weder Einsicht noch Zugriff nehmen können • Schutz bezieht sich auf: Bearbeitung, Aufbewahrung, Transport und Vernichtung von Daten • Wenn im großem Umfang persönliche Daten verarbeitet werden, ist dies nur in der Behörde möglich, andernfalls sind diese Daten zu anonymisieren (z. B durch Schwärzen) • Mitnahme von Personalakten und Personaldatensammlungen ist ausgeschossen • Der Zugang zum PC ist durch Benutzer-Identifikation geschützt
Aufbewahrung von Daten	• Akten und Datenträger sind zu Hause nach Bearbeitung in einem separat abgeschlossenen Behältnis aufzubewahren
Vertrauliche Daten sind	• durch das Statistikgeheimnis geschützte Daten • personenbezogene Daten • Geschäftsdaten • Betriebs– und Geschäftsgeheimnisse (der Behörden, von Unternehmen) • als Verschlusssache gekennzeichnete Daten, höher als „Verschlusssache - nur für den Dienstgebrauch“ • der Geheimhaltungspflicht unterliegende Daten (§ 203 StGB)
Personenbezogene Daten sind	• Alle Daten die sich auf identifizierte und identifizierbare natürliche Personen beziehen oder als solche angesehen werden, – die mittels Zuordnung zu einer Kennung (z.B. Namen, Standortdaten) identifiziert werden können, – die Ausdruck der physischen, physiologischen, genetischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität einer natürlichen Person sind • Genetische und biometrische Daten unterliegen einem besonderen Schutzbedürfnis (Bearbeitung nur innerhalb der Behörde)
Vernichtung	• Datenvernichtung ausschließlich in der Dienststelle
Transport	• ist auf das unbedingt erforderliche Maß zu beschränken • stets auf dem direkten Weg zwischen betrieblicher Arbeitsstätte und dem häuslichen Arbeitsplatz • Akten sind in einem abgeschlossenen Behältnis (Koffer) ohne Unterbrechung unter stets eigener Aufsicht zwischen Dienststelle und Privatwohnung zu transportieren • nicht unbeaufsichtigt
Verstoß	• Ein Verstoß kann zur fristlosen Auflösung der Vereinbarung zur Telearbeit führen
Meldung bei Verlust oder Verletzung des Datenschutzes	• Sind personenbezogene Daten in unbefugte Hände gekommen, hat unverzüglich eine Meldung an den Vorgesetzten zu erfolgen • bei Diebstahl zusätzlich Anzeigenerstattung • Mitwirkung an erforderlichen Maßnahmen, die der Wiederholung oder Verhinderung von Verlust dienen

5.12 Arbeitstage, Aufgaben, Arbeitszeiten und Erreichbarkeit

Arbeitstage

Bei alternierender Telearbeit (auch „mobile Arbeit fest“ genannt) werden zusammen mit der/dem Vorgesetzten feste Tage für die Arbeit zu Hause vereinbart. Diese Festlegung ist i. d. R. Bestandteil einer schriftlichen Vereinbarung. Änderungen aus dienstlichen oder persönlichen Gründen bedürfen eines Antrages oder müssen mit der/dem Vorgesetzten frühzeitig abgestimmt werden. Die Genehmigung oder das Auslaufen von Telearbeit zu einem bestimmten Stichtag (z. B. einmal jährlich) erhöht die Planungssicherheit und sichert Beschäftigten und Führungskräften Vorhersehbarkeit und Konstanz. In 3 der 15 untersuchten Behörden wird die Nutzung von Telearbeit entsprechend reguliert.

Bei mobiler Arbeit (auch „ad-hoc“ oder „temporäre“ mobile Arbeit genannt) wird die Festlegung der Arbeitstage anders gehandhabt. In diesen Fällen können Beschäftige kurzfristig einzelne Tage für die Arbeit zu Hause auswählen. Die Abstimmung läuft i. d. R. über die/den Linienvorgesetzte/n. In einer der untersuchten Behörden können Beschäftigte einzelne mobile Arbeitstage (die Arbeitsform heißt dann „variable mobile Arbeit“) max. bis zu 4 Wochen vorher festlegen; üblich ist eine Festlegungsfrist von 1 bis 6 Tagen vor dem gewünschten Homeoffice-Termin. Unter Berücksichtigung des vorgeschriebenen Verhältnisses (20 % bis 60 % Telearbeit/mobile Arbeit, S. 30), besteht also innerhalb des Rahmens eine sehr flexible Handhabung. Einschränkungen können sich daraus ergeben, dass grundsätzlich eine Präsenz an mindestens 2-3 Tagen pro Woche in der Behörde vorgesehen ist oder dass Präsenztage nicht durch mobile Arbeit und Urlaub überproportional reduziert werden dürfen. Diese Flexibilität gewährleistet dann Erfolge und Effizienz, wenn Beschäftigte und Führungskräfte gleichermaßen Verantwortung übernehmen und alle mit der relativen Fluidität gut leben können.

Die Beteiligung an dienstlichen Besprechungen und Aktivitäten ist nicht nur für die Aufgabenerledigung und den effizienten Wissens- und Informationstransfer relevant. Weil Beschäftigten durch mobiles Arbeiten keine Nachteile entstehen dürfen, ist bei der Planung und Genehmigung immer darauf zu achten, dass sie an relevanten Veranstaltungen und Sitzungen teilnehmen und am Behördenleben teilhaben können.

In Dienstvereinbarungen werden derzeit überwiegend dienstliche Interessen in den Vordergrund gestellt, wenn betont wird, dass Besprechungen und wichtige Dienstgeschäfte bei der Festlegung von Tagen und Arbeitszeiten zu berücksichtigen sind. Vor dem Hintergrund eines reifen Personalentwicklungsverständnisses sollten Führungskräfte grundsätzlich darauf achten, sich selbst und ihre Mitarbeiter*innen weiterqualifizieren zu können und mit einer adäquaten Arbeitsaufteilung die Entwicklung und Stabilisierung des Teams zu fördern.

FÜHRUNG

Gegenüber der alternierenden Telearbeit entsteht bei mobilen Arbeitszeitmodellen ein höherer organisatorischer Aufwand, der mit der Größe des Teams wächst. Mobiles Arbeiten stellt für Führungskräfte eine komplexe Herausforderung dar: Um die Bedürfnisse der Mitarbeitenden berücksichtigen zu können, wird ihnen eine größere Voraussicht (u.a. bezogen auf die Aufgaben und Arbeitsergebnisse) und Strukturiertheit im Arbeitsgebiet abverlangt. Strategische, organisatorische und kommunikative Kompetenzen sind Grundvoraussetzungen dafür, dass Entscheidungen über An- und Abwesenheiten nicht zu Unübersichtlichkeit, Funktionseinbußen oder Unzufriedenheiten im Team führen. Stärker als unter dem Einfluss eines traditionellen Führungsverständnisses gehört zur „Digital Leadership“ die Bereitschaft und Fähigkeit, mitarbeitendenorientiert zu führen und zugleich dienstliche, soziale und die Belange der Mitarbeiter*innen nachhaltig auszubalancieren. Bei sehr flexiblen Lösungen nehmen solche Balancierungsprozesse Führungskräfte nicht nur punktuell in Anspruch (wie z.B. bei einmaliger Festlegung fester Arbeitstage für ein ganzes Jahr), sondern permanent. Sie sind zeitintensiv und ohne eine kontinuierliche Nähe zum Team, Transparenz und Vertrauen faktisch nicht zu bewältigen.

Aufgabenfestlegung und Leistungserwartung

In Kapitel 5.6 (S. 26) wurden die Aufgaben, die von Behörden für telearbeitsfähig gehalten werden, bereits aufgelistet. Dazu gehören z. B., dass diese am häuslichen Arbeitsplatz eigenständig durchführbar sind, die räumliche Auslagerung nicht zur Beeinträchtigung des Dienstbetriebs bzw. des Dienstleistungsangebots führt, auf zentral gelagerte Ressourcen wenig zugegriffen werden muss oder es keinen permanenten Abstimmungsbedarf gibt.

Die Auflistung suggeriert in Teilen, dass bei Auslagerung der Aufgaben in das Homeoffice der Abstimmungsbedarf nicht gedeckt sein könnte oder Dienstgeschäfte leiden könnten, wenn Beschäftigte nicht vor Ort sind. Das heißt, es wird vermutet, dass das Aufgabenspektrum immer dann eingeschränkt ist, wenn es um Koordination und Kooperation geht.

In einer Publikation des Beamtenbundes aus dem Jahr 2002 wird eine Checkliste zur Überprüfung der Geeignetheit von Aufgaben vorgestellt, in der entsprechende Vermutungen implizit zum Ausdruck kommen. Dort heißt es:

- „[Die] Tätigkeit lässt sich mit geringem Koordinierungsaufwand auslagern.
- Spontane persönliche (außer telefonische) Kommunikation mit Mitarbeitern oder Vorgesetzten ist nicht zwingend nötig.
- Tätigkeit ist zu einem hohen Anteil vorausplanbar.
- Die ergebnisorientierte Bewertung der Arbeitsergebnisse ist möglich."

Angesichts der inzwischen verfügbaren digitalen Kollaborationstools wie Microsoft Teams, teambits oder NRW-Connect ist eine solche, schematische Einengung weder zeitgemäß noch zielführend. Koordination und Kooperation sind unter Verwendung digitaler Technik nicht nur möglich, sondern sie können diese sogar verbessern. Verwendet man z. B. während einer Video-Konferenz die Chat-Funktion, die synchron spontane Ideen, Einwände oder Hinweise für alle sichtbar einblendet, wird eine Kommunikationsebene eröffnet, die es in herkömmlichen Meetings gar nicht gibt.

Dass Telearbeitende oder mobil arbeitende Mitarbeiter*innen grundsätzlich weniger gut erreichbar sind als Beschäftigte in der Behörde, ist ebenfalls längst widerlegt. Durch die Verwendung von Video-Technik sind sie sogar in gleichem Maße sichtbar wie Anwesende. Trotzdem präferieren Führungskräfte überwiegend (zu 75%), dass ihre Mitarbeiter*innen vor Ort arbeiten (DAK, 2020).

Abbildung 10: Führungskompetenzen bei mobiler Arbeit

Im Rahmen der zunächst unfreiwilligen Umstellung auf einen flächendeckenden Homeoffice-Betrieb in der Covid-19-Zeit konnten Beschäftigte die Erfahrung machen, dass viel mehr Aufgaben im Homeoffice bewältigt werden konnten, als zuvor vermutet und dass auch die Zusammenarbeit mit Kolleg*innen, Vorgesetzten und Kunden auch ohne spontane persönliche Kommunikation gelingen kann.

Vieles spricht also dafür, Aufgaben nur dahingehend zu klassifizieren, ob ein Daten- und Informationszugriff in ausrechendem Maße und sicher möglich ist: Stehen im Homeoffice alle notwendigen Daten und Informationen zur Verfügung oder nicht?

Wenn es darum geht, Erreichbarkeit, Abstimmung und Zusammenarbeit zu realisieren, ist es sinnvoller, statt auf Aufgaben auf die konkreten Arbeitsziele, Leitungspotenziale und erwartete Leistungen zu fokussieren. Können Beschäftigte tatsächlich nur am gemeinsamen Arbeitsplatz in der Dienststelle zu den gewünschten Ergebnissen kommen oder lassen es digitale Arbeitsmittel und die Teamqualität zu, auch virtuell zusammenzuarbeiten? Um die Fertigkeiten für virtuelle Zusammenarbeit zu stärken, kann es sich als nützlich erweisen, digitale Tools für kooperative Prozesse als Regelfall im Arbeitsalltag zu etablieren, d. h. im Kontext der mobilen Arbeit, aber auch im Präsenzbetrieb.

Der Austausch zwischen Führungskraft und Mitarbeiter*in über Leistungsziele und gegenseitige Leistungserwartungen war immer schon zweckdienlich. Bezogen auf mobile Arbeit und Telearbeit sind diesbezügliche Konkretisierung und Transparenz unverzichtbar.

Wie in Kap. 5.5 (S. 25) ausgeführt wurde, profitieren Beschäftigte von vorgegebenen Strukturen und deren Lockerung auf unterschiedliche Weise (Kreiner et al., 2009; Nippert-Eng, 1996). Segmentierende benötigen z. B. einen klaren Bezugsrahmen. Sie sind leistungsfähiger, wenn es konkrete Absprachen mit der/dem Vorgesetzten gibt. Kontinuierliche Rückmeldungen zur eigenen Leistung und konkrete Arbeitsaufträge tragen dazu bei, den Arbeitstag zu strukturieren.

Integrierende profitieren gerade zu Beginn eines Arbeitsprozesses von der Formulierung klarer Leistungserwartungen, während sie die regelmäßige Rückbindung mit der/dem Vorgesetzten im Arbeitsprozess eher als störend empfinden. Die grundsätzliche Wachsamkeit der Führungskraft kann jedoch dazu beitragen, dass Integrierende bei einer intrinsisch motivierten Aufgabenbearbeitung das eigene Entgrenzungsrisiko minimieren und bei Routineaufgaben ihre Motivation aufrecht erhalten.

Festlegung von Zeiten und Erreichbarkeit

Für die Arbeit im Homeoffice gelten die üblichen Arbeitszeitregeln (Gleitzeit, wöchentliche Sollarbeitszeit, maximale tägliche Arbeitszeit von 10 Std., Mehrarbeit nur auf Anordnung). Innerhalb der Gleitzeit-Phasen ist diese Arbeitszeit frei wählbar. Manche Vereinbarungen sehen vor, dass bei Telearbeit oder mobiler Arbeit grundsätzlich keine Überstunden angesammelt werden dürfen und die Arbeit in festen Zeitfenstern stattzufinden hat. Auf die Einhaltung von Ruhepausen, inklusive einer elfstündigen nächtlichen Ruhezeit, wird hingewiesen.

Die meisten Dienstvereinbarungen halten fest, dass die telefonische Erreichbarkeit sichergestellt sein muss. Zeiten der Nichterreichbarkeit sind mit der/dem Vorgesetzten abzustimmen. Gemeint ist immer die grundsätzliche Erreichbarkeit, wozu die Pflicht zum zeitnahen Rückruf bei punktueller Nichterreichbarkeit gehört, z. B. nach Pausen, konkurrierenden telefonischen Gesprächen oder bindenden dienstlichen Tätigkeiten. Es ist wichtig, dass sich Mitarbeiter*innen und Führungskräfte auch zu diesen Erwartungen konkret austauschen. Gerade Telearbeitende berichten über Stress, wenn sie einen Anruf nicht sofort entgegennehmen können. Sie befürchten ihnen würde unterstellt, grundsätzlich nicht am Arbeitsplatz zu sein.

Die Erreichbarkeit der Beschäftigten wird in den untersuchten Dienstvereinbarungen überwiegend aus der behördlichen Perspektive betrachtet. Sie soll der optimalen Aufgabenerledigung dienen. Doch der Druck, ständig erreichbar sein zu müssen, kann mit gesundheitlichen Nachteilen verbunden sein. Auf lange Sicht leidet die Produktivität der Organisation. Überzogene Erwartungen korrelieren nämlich mit einem erhöhten, schädigenden Stresspegel (BAuA, 2019).

Eine Studie von DeFillipis et al. (2020) belegt, dass sich der durchschnittliche Arbeitstag im Homeoffice in der Covid-19-Zeit um 48,5 Minuten verlängerte. Das heißt, Beschäftigte arbeiten am häuslichen Arbeitsplatz tendenziell entgrenzter als in der Dienststelle. Auch die in Deutschland im Juli 2020 veröffentliche Studie der DAK belegt für mobiles Arbeiten eine höhere Produktivität als in der Präsenzzeit. Es ist nicht auszuschließen, dass Führungskräfte die Schwelle bei mobil Arbeitenden leichter überschreiten, diese auch außerhalb der definierten Erreichbarkeit zu Hause zu kontaktieren. Wenn es zur Gewohnheit geworden ist, überwiegend über Telefon oder asynchron via E-Mails mit Mitarbeiter*innen zu kommunizieren, erhöht sich das Risiko, die Sensibilität für die Wahrung von Privatheit zu verlieren. Definiert sich der Kontakt zum Beschäftigten hauptsächlich über die synchrone persönliche Begegnung, ist die Hemmschwelle höher.

Für zukünftige Dienstvereinbarungen bedeutet das: Entsprechende Passagen zum Umgang mit Erreichbarkeit und Entgrenzung sollten aus Sensibilisierungsgründen verankert sein. Eine der teilnehmenden Behörden formuliert Abgrenzungsbedürfnisse von Mitarbeiter*innen explizit in ihrer Dienstvereinbarung. Sie verfolgt das Ziel, interessierte Selbstausbeutung und Entgrenzung zu verhindern. Das Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration NRW (MKFFI NRW), dessen Dienstvereinbarung zum Untersuchungszeitpunkt noch nicht in Kraft getreten war und deshalb nicht zur untersuchten Stichprobe gehört, thematisiert Erreichbarkeitserwartungen und das damit verbundene Risiko der Entgrenzung und Überbelastung gleich an mehreren Stellen seiner Dienstvereinbarung. Die Behörde setzt sich damit deutlich für gesunde Führung ein.

Erfassung der Arbeitszeit

In der Regel werden zur Zeiterfassung elektronische Zeiterfassungsprogramme genutzt. Dort können sich Beschäftigte über die GLAZ-Systeme ein- und ausbuchen. Bei mobiler Arbeit oder dann, wenn die Zeiterfassung über die Online-Buchung nicht möglich ist, kann die nachträgliche Buchung über Korrekturanträge erfolgen.

Eine regelmäßige, systematische Auswertung der Zeiterfassungsdaten findet i. d. R. nicht statt. Allerdings ist bei einem Verstoß oder bei begründetem Verdacht die Auswertung möglich. In diesen Fällen ist der Personalrat zu beteiligen.

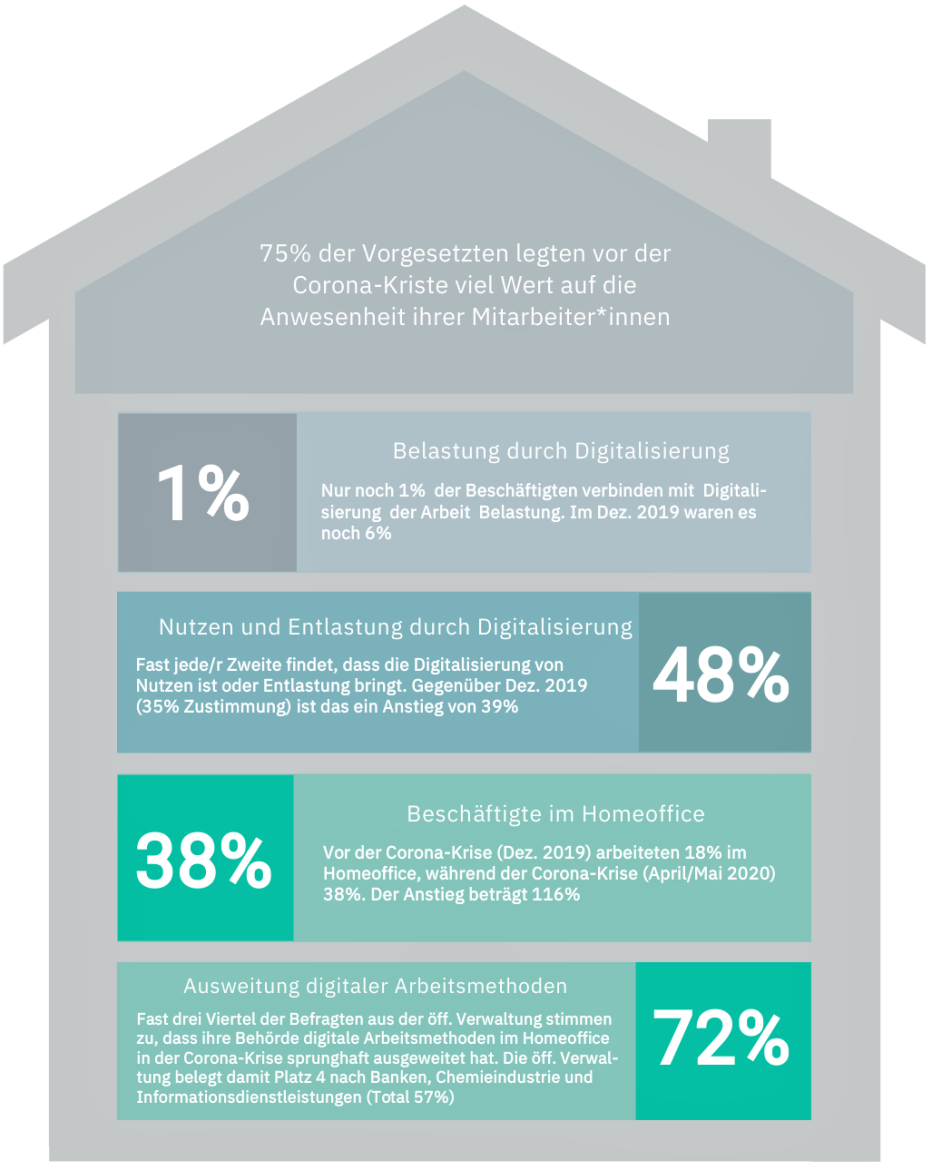


Abbildung 11: DAK-Sonderauswertung (2020) zum Homeoffice in der Corona-Krise

5.13 Leistungsbeurteilung und Personalentwicklung

In Zusammenhang mit dem Benachteiligungsverbot wird in Dienstvereinbarungen darauf eingegangen, dass es trotz der räumlichen Distanz möglich sein muss, dass Führungskräfte sich aussagekräftige Erkenntnisse über das Leistungsbild oder die Arbeitsergebnisse verschaffen können. Bei den vier Dienstvereinbarungen mit entsprechenden Hinweisen wird zugleich festgeschrieben, dass Vorgesetzte sogenannte Koordinierungsgespräche mit den Beschäftigten führen sollen, um Leistungsstände richtig einschätzen zu können. In drei Vereinbarungen der Stichprobe wird ausschließlich auf die Zielgruppe der Beamt*innen eingegangen. Für sie werden Informationen für die dienstliche Beurteilung benötigt.

Personalentwicklung

Auch bezogen auf die Personalentwicklung, insbesondere bei Fort- und Weiterbildung, dürfen Beschäftigten keine Nachteile entstehen. Bei der Planung von Maßnahmen muss darauf geachtet werden, dass Beschäftigte in Telearbeit oder mobiler Arbeit nicht übergangen werden. Es sollte selbstverständlich sein, dass gemeinsame Teamaktivitäten oder Teamtrainings frühzeitig so geplant werden, dass es möglich ist, mobile Arbeit anzupassen. Dienstvereinbarungen könnten zudem festschreiben, dass Homeoffice-Tage nach Fortbildungen im Unterschied zu Feiertagen nachgeholt werden können.

Je flexibler Telearbeit oder mobile Arbeit in einer Behörde gehandhabt und je umfangreicher diese wahrgenommen wird, desto notwendiger ist es, dass Führungskräfte und Mitarbeiter*innen weitere Fähigkeiten und Fertigkeiten erwerben.

Je neuer entsprechende Arbeitsformen für den Einzelnen, das Team, Führungskräfte und die Organisation sind, desto stärker muss zudem mit Umstellungsproblemen gerechnet werden. Oft zeigen sich diese erst, nachdem die erste Euphorie verflogen und intensive soziale sowie aufgaben- und arbeitsstilbezogene Erfahrungen gesammelt worden sind.

Gerade bei sehr weitreichenden Dienstvereinbarungen zu mobiler Arbeit muss immer auch damit gerechnet werden, dass Teile der Organisation - ganz gleich auf welcher Ebene - für die grundlegende Umstellung auf neue Arbeitsbedingungen und Mindsets noch nicht reif sind. Überließe man entsprechende Entwicklungen dem freien Spiel der Kräfte, können sich mittelfristig Problem ergeben, die den Erfolg und die Zufriedenheit in der Organisation nachhaltig gefährden.

Um so erstaunlicher, dass nur eine einzige Behörde der Stichprobe in ihrer Dienstvereinbarung festlegt, dass Fortbildungsmaßnahmen zur Absicherung von Telearbeit oder mobiler Arbeit angeboten werden. Die Bezirksregierungen gaben im Fragebogen an, Seminare zum „Führen auf Distanz“ bei der Fortbildungsakademie Mont Cenis gebucht zu haben.

Neben der klassischen Fortbildung können auch Tutorials oder Learning-Nuggets hilfreiche Impulse liefern. Allerdings eigenen sich Fortbildungen besonders gut dazu, gemeinsame soziale Erlebnisse zu erzeugen und somit den Zusammenhalt im Team zu stärken bzw. knapp gewordene Präsenz zu kompensieren. Fortbildungen bieten die landeseigenen Fortbildungsinstitute und freie Träger an (z. B. Institut ViWa).

5.14 Evaluation

Vier der untersuchten Dienstvereinbarungen sehen eine Evaluation vor. In den Behörden, die ihre Dienstvereinbarung zur Telearbeit oder mobilen Arbeit erstmalig umsetzen, wird die Evaluation relativ zeitnah terminiert, z. B. bereits nach dem ersten halben Jahr. Gängiger sind Zeitphasen von einem bzw. zwei Jahren. Die Art der Evaluation wird i. d. R. nicht spezifiziert. In einem Fall wird konkret eine Mitarbeiter*innenbefragungen als Instrument benannt. Am Ende einer Pilotphase wird die Wirksamkeit üblicherweise erfasst.

Fortbildungsthemen

- Impuls: Herausforderung mobiles Arbeiten
- Technikschulung digitaler Arbeitsplatz
- Besprechungen und Meetings auf Distanz
- Achtsamkeit, Selbst- und Zeitmanagement im Homeoffice
- Organisation des Homeoffice- Arbeitsplatzes
- Tools und Skills für Kooperation, Koordination und Kollaboration
- Balance finden zwischen dienstlichen und privaten Bedürfnissen im Homeoffice
- Teambildung und Teamerhalt auf Distanz
- Formale und informelle Routinen zur Strukturierung des Arbeitsalltags
- Entgrenzung und Abgrenzung im Homeoffice
- Soziale Integration und Isolation bei mobiler Arbeit
- Konflikte erkennen und bearbeiten in virtuellen Teams
- Gesundes Arbeiten im Homeoffice
- Leistungserwartung, Leistungserhebung und Leistungskontrolle bei mobiler Arbeit
- Digital Leadership
- Mitarbeiter*innenorientiertes Führen von virtuellen Teams
- Diagnostik digital: Risiken frühzeitig in mobil arbeitenden Teams erkennen
- Mobil arbeiten als Führungskraft
- Führungszirkel mobile Arbeit
- Feedback- und Vertrauenskultur bei mobiler Arbeit

5.15 Schlussbestimmungen

Schlussbestimmungen regeln den Umgang mit der Dienstvereinbarung. Soweit eine Kommission gebildet wurde, ist diese fortlaufend für die Klärung von Zweifelsfragen und die Lösung von Anwendungsproblemen zuständig, die sich auf die Dienstvereinbarung beziehen. Ohne Kommission können Anwendungsbedarfe i. d. R. einvernehmlich zwischen Behördenleitung und Personalrat jederzeit angepasst werden.

Soweit sich die Dienstvereinbarung bewährt hat, verlängert sie sich um einen definierten Zeitraum (z. B. ein Jahr), besteht unbefristet oder so lange fort, bis eine neue Dienstvereinbarung erarbeitet wird.

Schlussbestimmungen regeln auch, unter welchen Bedingungen die Dienstvereinbarung gekündigt werden kann. Fristen liegen zwischen 3 und 12 Monaten. Zuweilen wird ein festes Datum für die Kündigung angegeben, ansonsten ist die Kündigung zum Monats- oder zum Jahresende möglich.

Festgelegt wird schließlich das Datum für das Inkrafttreten der Dienstvereinbarungen und das gleichzeitige Unwirksam werden älterer Dienstvereinbarungen. Haben sich grundlegende Verfahrensweisen geändert, z. B. der Wechsel von genehmigungsintensiven Telearbeitsformen zur flexibleren, mobilen Arbeit, bei der die Festschreibung auf spezifische Wochentage entfällt, werden in Schlussbestimmungen auch Informationen zu Übergangslösungen aufgenommen

6 Zusammenfassung und Ausblick

Die analysierten Dienstvereinbarungen aus den 15 NRW-Landesbehörden ähneln sich hinsichtlich der grundsätzlichen arbeits-, tarif- und datenschutzrechtlichen Regelungen. Das ist nicht verwunderlich, denn diese Komponenten gehören zu den Must-haves in Dienstvereinbarungen. Lediglich die Ausführlichkeit der Details unterscheidet sich, z. B. werden datenschutzrechtliche Aspekte in Behörden, die in größerem Umfang mit personenbezogenen Daten umgehen, vertieft behandelt.

Daneben kann man im Grunde von zwei Generationen sprechen, die sich hinsichtlich ihres Grundverständnisses zu flexiblen Arbeitszeitmodellen unterscheiden.

Klassische, hyperflexible und hybride Ansätze

Klassische Ansätze zur Telearbeit, die überwiegend die alternierende Telearbeit an fest vereinbarten Tagen realisieren, verstehen diese Arbeitsform gewissermaßen als Vergünstigung für besonders belastete Zielgruppen.

Viele der jüngeren Ansätze verbinden mit der Flexibilisierung von Arbeit ein modernes Personalmanagement in einer veränderten Arbeits- und Organisationskultur. Vertrauen, Arbeitszufriedenheit und Eigenverantwortung stehen im Vordergrund. Während bei den einen die Berechtigung durch aufwändige Verfahren nachgewiesen werden muss, setzen die anderen auf möglichst niedrigschwellige Zugänge, für die Abstimmungs- und flach angelegte organisatorische Prozesse typisch sind. Sie werden auf direktem Weg zwischen Beschäftigten und der/dem direkten Vorgesetzten, im besten Fall unter Einbindung der Teaminteressen, ausgehandelt. Führungskräfte werden weitgehend als Nutzer*innen mobiler Arbeit einbezogen. Mehr noch: Sie haben eine Art Botschafter*innenfunktion. Indem Führungskräfte selbst mobil arbeiten, unterstreichen sie das Commitment der Behörde für gesundes Arbeiten, Führen und Transparenz. Das Image als fortschrittliche/r Vorgesetzte/r ist ihnen wichtig. Sie signalisieren: Die Bedürfnisse der Mitarbeiter*innen stehen im Vordergrund.

Unter den Dienstvereinbarungen der untersuchten Stichprobe findet man Beispiele für beide Varianten, dazwischen zudem hybride Formen. Zwei Behörden mit hybriden Angeboten haben sich entschieden, Dienstvereinbarungen zum mobilen Arbeiten zusätzlich zur bestehenden Telearbeitsvereinbarung anzubieten. Andere überschreiben ihre Dienstvereinbarungen bereits mit dem Terminus „Mobile Arbeit“, um dann zwischen verschiedenen Angebotsformen zu differenzieren. Dabei ähnelt „Mobile Arbeit fest“ der klassischen, alternierenden Telearbeit, während „mobile Arbeit variabel“ oder „ad-hoc“ sowie „temporäre mobile Arbeit“ eher einer flexiblen Grundorientierung entsprechen. Manchmal schließen sich beide Formen noch gegenseitig aus und Beschäftigte müssen sich zwischen festen Tagen oder der flexiblen mobilen Arbeit entscheiden. Die mobilen Alternativen zur alternierenden Telearbeit wirken in diesem Zusammenhang wie „Nice-to-haves“, bieten jedoch ausreichend Spielraum für eine dynamische Entwicklung, bei der letztlich die Nachfrage regelt, wie in der Behörde mobiles Arbeiten gelebt wird.

In der Covid-19-Zeit wurden in allen Behörden Mischformen praktiziert. Im Regelbetrieb wird sich zeigen, in welchem Verhältnis sich Beschäftigte klassische Telearbeit oder die spontanere mobile Arbeit wünschen. Behörden mit hybriden Dienstvereinbarungen müssen entscheiden, ob sie diese nachfrageabhängige Ausgestaltung in ihrer Vielfalt konsequent zulassen oder ob sie Mechanismen für eine Nachsteuerung benötigen.

Neben den klassischen und hybriden Modellen sind Ansätze zu erkennen, dass Behörden sich vollständig vom Verständnis klassischer Telearbeit lösen und ausschließlich auf mobiles Arbeiten setzen. Häufig korrespondiert das mit einer flächendeckenden technischen Ausstattung mit mobilen Endgeräten, die auch am dienstlichen Arbeitsplatz benutzt werden. Meistens willigen Beschäftigte in diesen Fällen gleichzeitig ein, auf einen festgelegten Arbeitsplatz in der Behörde zu verzichten. Die Behörde kann so nicht nur Ressourcen einsparen, sie nimmt mittelbar Einfluss auf die Qualität sozialer Beziehungen. Die Flexibilisierung hat somit Auswirkungen auf Arbeitszeiten und Anwesenheiten, aber auch auf die Art der Zusammenarbeit während der Präsenzzeit.

In Dienstvereinbarungen entsprechender Couleur ist bereits in der Präambel zu erkennen, dass sie nicht nur die Vorteile für den/die Einzelne/n im Blick haben (Mikro-Ebene, z. B. Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Anpassung an individuelle Lebenslagen), sondern auch die Vorzüge auf der Meso- und Makro-Ebene (Kap.5.1, S. 19). Als Ziele werden z. B. eine

effiziente Ressourcenplanung und Mitarbeiterbindung, aber auch ökologische und Demografie bezogene Zielsetzungen angesprochen.

Die Grundidee ähnelt dem, was sich im privaten Sektor als Megatrend abzeichnet und „New Work" genannt wird. Dahinter verbirgt sich die Vorstellung, dass die Verwendung digitaler Technik das selbstbestimmte und eigenverantwortliche Arbeiten von Beschäftigten stärkt und sich dadurch die (intrinsische) Motivation der Mitarbeiter*innen, deren Produktivität und letztlich die Identifikation mit dem Arbeitgeber steigern lassen. Bei zunehmendem Wegfall von Work-Life-Konflikten, die häufig Folge ungünstiger Rahmenbedingungen sind, z. B. Anfahrt zur Dienststelle (DAK, 2020) oder eine ineffiziente Besprechungsdichte, wird Stress reduziert und Arbeit ganzheitlicher gelebt.

Die Organisationskultur entscheidet

Welches Modell sich am besten eignet, lässt sich nicht für alle Behörden gleichermaßen entscheiden. Vielmehr zeigt die Analyse der Überschriften (Kap. 4, S. 10), dass Dienstvereinbarungen eine hohe Behördenspezifität aufweisen. Innerhalb von Behördengattungen jedoch (z. B. Ministerien und Bezirksregierungen) konnten Formulierungs- und Gliederungsähnlichkeiten offengelegt werden, was verschiedene Gründe haben mag: Einerseits bringen ähnliche Organisationsstrukturen ähnliche Arbeitszeitmodelle hervor, andererseits könnten inhaltliche und strukturelle Elemente schlicht aus Plausibilitätsgründen von anderen Behörden übernommen worden sein. Solange diese die oben beschriebenen rechtlichen Must-haves betreffen, ist eine entsprechende Vorgehensweise unschädlich. Da die Varianten flexiblen Arbeitens jedoch mit dem Selbstverständnis der Organisation korrelieren, sollten Dienstvereinbarungen immer die spezifisch gelebte und angestrebte Organisationskultur repräsentieren. Das bedeutet, nur wenn Führung und das Personalmanagement so gestaltet sind, dass die Bedürfnisse der Beschäftigten glaubwürdig im Vordergrund stehen und Eigenständigkeit und Selbstverantwortung gefördert werden, können niedrigschwellige, mobile Arbeitszeitmodelle ihre volle Kraft entfalten.

Wenn streng hierarchische Entscheidungsstrukturen und die engmaschige Kontrolle der Beschäftigten hinsichtlich ihrer Arbeitsergebnisse und Arbeitsweisen überwiegen, sind sowohl Beschäftigte als auch Führungskräfte mit der bei mobilen Arbeitsformen erforderlichen Abstimmung auf Augenhöhe schnell überfordert oder enttäuscht.

Neue Mindsets für die Verwaltung

Es ist zweifelsfrei richtig, in der Verwaltungspraxis Arbeit zu flexibilisieren. Nach der Covid-19 Erfahrung lässt sich sicher das Rad in Sachen Homeoffice kaum zurückdrehen. Zudem ist absehbar, dass auch in Deutschland das Recht auf mobiles Arbeiten eingeführt wird. In anderen europäischen Ländern hat es sich längst bewährt. Möchte die Verwaltung vorbereitet sein und sich mit Blick auf die Attraktivität als Arbeitgeberin nicht abhängen lassen, muss sie sich bewegen. Mit zeitgemäßen Arbeitszeitmodellen kann sie ausdrücken, dass sie mit dem privaten Sektor konkurrieren kann. Eines muss jedoch klar sein: Mit jeder strukturellen Flexibilisierung verändert sich auch die Organisations- und Führungskultur.

In Verwaltungen wird traditionell eine hierarchische Mitarbeiter*innenführung mit engen Zuständigkeiten praktiziert. Nur weil es Dienstvereinbarungen gibt, die flexiblere Formen der Zusammenarbeit ermöglichen, müssen sich nicht automatisch alle Führungskräfte und Beschäftigten gegenüber vertrauensbasierter, flexibler Zusammenarbeit aufgeschlossen zeigen. Zwar lässt sich Vertrauen leitbildkonform fordern, auch wird der aktuelle Generationswechsel im Zuge der Pensionierung der Baby-Boomer beschleunigend wirken, aber tradierte Mindsets sind sehr robust. Sie anzutasten bedeutet, dass man Komfortzonen verlassen muss. Vertrauen und eigenverantwortliches Arbeiten setzen einen bestimmten Führungs- und Kooperationstypus voraus (Eckert, 2020). Wissenschaftliche Untersuchungen (Hoch & Kozlowski, 2014) zeigen, dass sich für digital gestütztes Arbeiten im Homeoffice Führungsansätze besonders eignen, die Führung sogar teilweise ersetzen (shared leadership). Wenn man Teams ermächtigt, ohne permanente Rückbindung an die Führungskraft zu arbeiten und zu entscheiden, sorgt das für eine förderliche Teamumwelt, werden Gruppenleistungen gesteigert und ein tragfähiges Commitment ausgeprägt, das Einsatzbereitschaft erhöht. Auch wenn solche Konzepte zurzeit noch aus Sicht der öffentlichen Verwaltung manchem utopisch anmuten, sie machen deutlich, wohin die Reise gehen kann, wenn man die Arbeit in virtuellen Teams als Regelmodell akzeptiert und profitabel gestalten möchte

6 Zusammenfassung und Ausblick

(Boos et al, 2017). Um tradierte, gut etablierte Denk- und Handlungsgewohnheiten der Verwaltung abzulösen und durch zweckdienliche Mindsets zu ersetzen, sind auf allen Ebenen der Organisation Maßnahmen notwendig. Mobiles Arbeit allein würde ein Umdenken zwar anregen aber keinesfalls alleine sicherstellen. Personalentwicklungsmaßnahmen (Kap 5.13, S. 46f), aber auch eine gezielte Organisationsentwicklung flankieren erfolgreiche Prozesse.

Für die Neukonzeption oder Überarbeitung von Dienstvereinbarungen zur Tele- oder zur mobilen Arbeit heißt das: Die Entwicklung sollte von dem Bewusstsein getragen sein, dass es immer um organisationskulturliches Handeln geht. Dienstvereinbarungen zum mobilen Arbeiten haben einen anderen Charakter als Dienstanweisungen zum Datenschutz oder andere statische Hausregelungen. Letztere können eventuell ohne Probleme top-down oder von ausgewiesenen Expert*innen erstellt werden. Dienstvereinbarungen zur Telearbeit oder mobilen Arbeit jedoch sind nicht nur der gemeinsame Nenner zwischen Behördenleitung und Personalvertretung. Die Art mobilen Arbeitens verändert alle Bereiche der Arbeit, Zusammenarbeit und Führung. Sie legt in jeder Hinsicht mehr regulatorische Verantwortung in die Hände der/des einzelnen Beschäftigten und der Führungskräfte. Deshalb sind der multiperspektivische, Hierarchie-Ebenen übergreifende Dialog darüber, wo die Behörde mit ihrem Selbstverständnis hin will, ebenso wichtig, wie eine kritische Prüfung, ob Strukturen, Geschäftsprozesse und Arbeitsweisen unter neuen Vorzeichen noch funktional sind.

Mobiles Arbeiten - viele Chancen , einige Risiken

Im Sommer 2020 sind, ausgelöst durch die Corona-Entwicklung, zahlreiche Studien zum mobilen Arbeiten erschienen. Sie dokumentieren, dass mobiles Arbeiten nicht nur die Stressbelastung reduzieren kann, sondern sich viele Beschäftigte eine Ausweitung wünschen, z. B. weil sie sich im Homeoffice für produktiver halten. Die Skepsis gegenüber Digitalisierungsprozessen bei der Arbeit ist gesunken und vermutlich werden auch Vorgesetzte zukünftig weniger Wert auf die ständige Anwesenheit in der Dienststelle legen als vor Corona (Kap. 5.12, S. 45, DAK, 2020). Mehr noch, nach der Corona-Zeit ist zu erwarten, dass Nachfragen und Anträge sich mehren.

Soziale Gesichtspunkte

Die vorliegende Analyse konnte aufzeigen, dass Behörden überwiegend die Qualität der Aufgabenbearbeitung im Blick haben. Da sich aber bei Beschäftigten bereits ab dem zweiten Tag Telearbeit pro Woche Anzeichen für soziale Desintegration zeigen - fast 50 % der Befragten bestätigen, dass ihnen ihr Team fehlt (DAK, 2020) - sollten soziale Aspekte zukünftig in Dienstvereinbarungen und Umsetzungsmodellen stärker beleuchtet werden. Müller (2019) plädiert dafür, bei der Unterweisung zur Arbeitsplatzsicherheit auch auf soziale Risiken und Auswirkungen auf die psychische Gesundheit hinzuweisen. Ein funktionstüchtiges Team ist für Arbeitsergebnisse, aber auch für Wohlbefinden und Belastungsresistenz relevant. Wird Arbeit zu stark individualisiert, können z. B. soziale Vergleichsprozesse entfallen, die wichtig sind, damit die/der Einzelne Rückschlüsse auf eigene Kompetenzen ziehen und Stolz empfinden kann. Nur kontinuierliche, vertraute Kontakte sichern kollegiale Entlastung, nicht nur bei aufgabenbezogenen, auch bei privaten Problemen und Herausforderungen. Denn kollegiale Zusammenarbeit ist mehr als nur Arbeit, sie dient auch der emotionalen Bindung und als Hygienefaktor. Das Gefühl von Gemeinsamkeit und die Bestätigung kollektiver Stärke, die insbesondere bei hoher Arbeitsdichte für ein adäquates Coping benötigt werden, können sich schlechter entwickeln, wenn sich Teams nur noch in wechselnder Zusammensetzung erleben. Leidet die gemeinsame Präsenz und fehlen funktionstüchtige Tools für eine digitale Zusammenarbeit, steigt die Wahrscheinlichkeit für bilaterale Arbeitsbeziehungen. Konzentrieren sich die Kontakte und Abstimmungsprozesse auf die Führungskraft als wichtigste/r Ansprechpartner*in, hat man es mit einer sternförmigen Gruppenkonstellation zu tun: Die Führungskraft steuert Einzelne, während der Austausch und die Kollaboration zwischen den Teammitgliedern abnehmen.

In solchen Konstellationen können dysfunktionale Prozesse, z. B. problematisches Entscheidungs- und Führungsverhalten, länger unentdeckt bleiben als im klassischen Präsenzbetrieb. Erfahrungsgemäß werden bei sternförmigen Führungsmodellen auch Fehler stärker personalisiert. Wegen des mangelnden Austauschs auf horizontaler Ebene kann bei negativem Feedback durch die Führungskraft das Selbstwertgefühl ein-

zelner stark beansprucht werden. Bei digitaler Kommunikation besteht zudem das Risiko der Verkürzung, wenn z. B. Feedback via E-Mail vorgebracht wird, während die persönliche Kommunikation sich reduziert.

Gerade bei einer hyperflexiblen Handhabung mobiler Arbeit sind die aktive Stabilisierung der Teamumwelt und die Stärkung des Selbstmanagements als Gegengewichte zwingend notwendig. Anlässe für gemeinsames Arbeiten und informelle Zusammenkünfte, aber auch Regeln für die Zusammenarbeit und den Informations- und Wissenstransfer sind äußerst wichtig. Nicht immer sind Mitarbeiter*innen und Führungskräften diese Mechanismen bewusst. Für Führungskräfte bedeutet das, dass sie im Präsenzbetrieb und in Homeoffice-Phasen präventiv, steuernd, strukturell klar und gewissermaßen teamdiagnostisch mehr Verantwortung übernehmen müssen.

Behörden sind gut beraten, wenn sie bei der Entwicklung oder Modifizierung von Dienstvereinbarungen frühzeitig neben den Vorteilen von mobiler Arbeit auch die Komplexität, die Risiken und potenziellen Mehrbelastungen für Beschäftigte und Führungskräfte reflektieren und kommunizieren. Die bewusste Anbindung an das Gesundheits- und Personalentwicklungsmanagement ist notwendig. Allerdings haben entsprechende Elemente in den Dienstvereinbarungen der teilnehmenden Behörden noch keinen zufriedenstellenden Niederschlag gefunden.

Arbeitsschutz

Insbesondere bezogen auf ergonomische Aspekte im Homeoffice gibt es bei den hyperflexiblen Lösungen einen problematischen Graubereich: Da die Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV) nur bei fest eingerichteten Telearbeitsplätzen die

Abbildung 12: Mobile Arbeit 2.0

6 Zusammenfassung und Ausblick

Verantwortung der Dienststelle für die Einrichtung und Überprüfung der Ausstattung vorsieht, wird der Arbeitsschutz in Dienstvereinbarungen zur mobilen Arbeit eher ausgeblendet. Dabei lauern gerade im häuslichen Umfeld die größten Risiken für schleichende, gesundheitliche Belastungen durch ergonomisch inakzeptable Bedingungen. Zur Zeit wird die Verantwortung für die Einrichtung des Büroarbeitsplatzes komplett auf die Beschäftigten übertragen. Die Zukunft wird zeigen, ob mit Ausweitung mobiler Arbeit oder mit dem Recht auf mobiles Arbeiten die gesetzlichen Arbeitsschutzbestimmungen eine Ausschärfung erfahren. Spätestens dann wird man regieren müssen.

Mobile Arbeit 2.0

An den Dienstvereinbarungen der untersuchten Behörden lässt sich die Entwicklung zu flexiblen Arbeitszeitmodellen in den letzten 20 Jahren gut ablesen. Aktuell zeichnet sich der Trend ab, Beschäftigten mobile Arbeit möglichst niedrigschwellig, anlasslos und möglichst umfangreich anzubieten. Für all jene Behörden, die sich bisher auf bestimmte Zielgruppen beschränkt haben, besteht bereits heute ein sichtbarer Modifizierungsbedarf.

In den Dienstvereinbarungen selbst werden i. d. R. das WARUM (Ziele und Vorteile), das WANN (feste Tage, einzelne mobile Tage außerhalb von Besprechungsanlässen) und das WIE VIEL (Anteil mobiler Arbeit an der Wochenarbeitszeit) sowie Antrags– und Genehmigungsverfahren beschrieben. Zu den Must-Haves gehören die rechtlichen Rahmenbedingungen, die sich überwiegend gleichen.

Die Bedeutung für die Organisationsentwicklung und die Konsequenzen für das zugrundeliegende Führungsverständnis werden, wenn überhaupt, lediglich in Präambeln gestreift. Telearbeit und mobiles Arbeiten wird bisher vorwiegend aus einem operativen Blickwinkel betrachtet. Gerade mit den organisationsstrategischen und -kultürlichen Aspekten wird man sich jedoch in Zukunft intensiver beschäftigen müssen. Auch der Entwicklung individueller Potenziale von Mitarbeiter*innen und Führungskräften und den Auswirkungen mobiler Arbeit auf Gesundheit und Zusammenarbeit muss mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Wissenschaftler*innen gehen davon aus, dass mobile Arbeit ihre volle Produktivität dann erreicht, wenn Teams kollaborativ zusammenarbeiten. Sie halten mobiles Arbeiten für unverträglich mit stark auf hierarchische Koordination und Kontrolle setzende Unternehmenskulturen. Wenn Arbeitsbedingungen „nicht entsprechend gestaltet werden, können die Potenziale räumlich verteilter Zusammenarbeit daher auch in arbeitsteiligen Kooperationsformen nicht erschlossen werden“ (Boos et al. 207, S. 131).

Die öffentliche Verwaltung holt bei mobiler Arbeit, insbesondere vor dem Hintergrund der Covid-19 Erfahrungen, quantitativ Rückstände auf. 72 % der Befragten aus der Verwaltung berichten in der DAK Studie aus dem Jahr 2020 über eine enorme Ausweitung während der Corona-Zeit (Abb. 11, S.45). Gerade die jüngsten Dienstvereinbarungen aus den NRW-Ministerien sorgen für die Erweiterung der Nutzergruppen. Das heißt, die Akzeptanz gegenüber mobiler Arbeit ist offensichtlich gestiegen. Beschäftigte schöpfen die vorhandenen Kapazitäten dankbar aus und werden vermutlich Erweiterung einfordern.

Es kann jedoch nicht darum gehen, bei mobiler Arbeit lediglich Aufgaben punktuell auf Einzelpersonen zu übertragen. Beschäftigte müssen befähigt werden, digital genauso zusammenzuarbeiten, wie sie es in der Präsenzzeit gewohnt sind. Nur dann lassen sich Synergien so effizient nutzen, dass die Arbeitsergebnisse die Qualität der Präsenzarbeit erreichen oder sogar übertreffen. Dafür ist es zwingend notwendig, die passenden digitalen Tools sowie adäquate soziale Rahmenbedingungen und passendes Führungshandeln zu etablieren. An Angeboten bezüglich digitaler Tools mangelt es am Markt nicht. Zeitnah geht es um die richtige Auswahl und um Implementierung, was angesichts datenschutzrechtlicher Anforderungen nicht trivial ist. Zugleich ist das digitale Know-how der Beschäftigten und ihr Selbst- und Teammanagement kontinuierlich zu optimieren.

Doch Digitalität ist nicht alles. Telearbeit und mobiles Arbeiten haben in Frühjahr und Sommer des Jahres 2020 Fahrt aufgenommen. Wirklich fortschrittlich lassen sich Dienstvereinbarungen in der Verwaltung nutzen, wenn man in den Folgephasen dieser dynamischen Entwicklung nicht beim WARUM, WANN und WIE VIEL stehen bleibt. Dazu muss für „Mobile Arbeit 2.0“ die Strategie von Verwaltungen um weitere digitale, soziale, aufgaben-, gesundheits- und führungsbezogene Aspekte angereichert werden. Mit der Formulierung einer zukunftsfähigen Dienstvereinbarung befinden sich Dienststellen nicht am Ende, sondern am Anfang eines Prozesses, der die Organisation nachhaltig verändern wird.

7 Literatur

BAuA (2019). BAuA-Arbeitszeitbefragung 2017 - Sonderbericht Telearbeit in Deutschland. Dortmund: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA).

Beermann, B, Amlinger-Chatterjee, M., Brenscheidt, F., Gerstenberg, S., Niehaus, M. & Wöhrmann, A.M. (2018). Ort- und zeitflexibles Arbeiten - gesundheitliche Chancen und Risiken. Dortmund: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA).

Boos, M, Hardwig, T. & Riethmüller, M. (2017). Führung und Zusammenarbeit in verteilten Teams. Göttingen: Hogrefe.

Brenke, K. (2014). Heimarbeit: Immer weniger Menschen in Deutschland gehen ihrem Beruf von zu Hause aus. In Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), DIW Wochenbericht Nr. 8.2014 (S. 131-140). Berlin: DIW-Berlin.

Csikszentmihalyi, M., & Rathunde, K. (1993). The measurement of flow in everyday life: Toward a theory of emergent motivation. In J. E. Jacobs (Ed.), Current theory and research in motivation, Vol. 40. Nebraska Symposium on Motivation, 1992: Developmental perspectives on motivation (p. 57–97). Lincoln, NE: University of Nebraska Press.

Chung, H., & van der Lippe, T. (2018). Flexible working, work-life balance, and gender equality: Introduction. Social Indicators Research, 4(2), 139.

Coleman, J.S. (1990). Foundations of social theory. Cambridge: The Belknap Press.

DAK-Gesundheit (2020). Digitalisierung und Homeoffice in der Corona-Krise, Sonderanalyse zur Situation in der Arbeitswelt vor und während der Pandemie. Foliensatz verfügbar unter: https://www.dak.de/dak/bundesthemen/sonderanalyse-2295276.html#/Abruf: 10.08.2020

Deutscher Beamtenbund (2002). Verwalten im 21. Jahrhundert, Band 3: Moderne Arbeitsformen, Arbeitszeitflexibilisierung und Telearbeit. Berlin: dbb.

DeFilippis, E., Impink, S.M., Singell, M., Polzer, J.T. & Sadun, R. (2020). Collaborating during corona virus: The impact of Covid-19 on the nature of work. Working paper. Massachusetts: National Bureau of Economic Research. Verfügbar unter: http://www.nber.org/papers/w27612.

Derks, D. & Van Mierlo, H. & Schmitz, E. (2014). A diary study on work-related smartphone use, Psychological detachment and exhaustion: Examining the role of the perceived segmentation norm. Journal of Occupational Health Psychology. 19, 74-84.

Eckert, M. (2020). Welche Führung braucht Verwaltung zur Bewältigung einer komplexen Zukunft? In J. Beck. & J. Stember (Hrsg.). Der demographische Wandel (S. 227-245). Baden-Baden: Nomos

Eurofound (2017). Sixth European Working Conditions Survey - Overview report (2017 update). Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Haufe Akademie (2020). https://www.haufe.de/arbeitsschutz/recht-politik/telearbeit-arbeitsschutz-an-homeoffice-arbeitsplaetzen_92_496620.html. Abruf 14.08.2020

Hoch, J. E. & Kozlowski, S. W. J. (2014). Leading virtual teams: Hierarchical leadership, structural supports, and shared team leadership. Journal of Applied Psychology, 99 (3), 390-403.

Hox, J. (2002). Quantitative methodology series. Multilevel analysis techniques and applications. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.

Kreiner, G. E., Hollensbe, E. C., & Sheep, M. L. (2009). Balancing borders and bridges: negotiating the work-home interface via boundary work tactics. Academy of Management Journal. (52), 704-730.

Lazarsfeld, P.F. & Menzel, H. (1961). On the relation between individual and collective properties (pp. 422-440). In A. Etzioni (Ed.), Complex organizations. New York: Wiley.

Müller, S. (2019). Homeoffice in der arbeitsrechtlichen Praxis. Baden-Baden: Nomos.

Nippert-Eng, C. E. (1996). Home and work: Negotiating boundaries through everyday life. Chicago: University of Chicago Press.

Paridon, H., & Heise, O. (2012). Ständige Erreichbarkeit: Wie belastet sind wir? Ursachen und Folgen ständiger Erreichbarkeit. Berlin: DGUV.

van der Lippe, T., & Lippenyi, Z. (2018). Beyond formal access: Organizational context, working from home, and work-family conflict of men and women in European workplaces: Soc Indic Research. Verfügbar unter: https://doi.org/10.1007/s11205-018-1993-1

Ward, S. & Steptoe-Warren, G. (2014). A conservation of resources approach to blackberry use, work-family conflict and well-being: Job control and psychological detachment from work as potential mediators. Engineering Management Research, 3(1), 8-23.

Weichbrodt, J. (2014). SwissFlexWork 2014. Repräsentative Befragung der Schweizer Erwerbstätigen zur Verbreitung von mobiler Arbeit und Homeoffice. Unpublished manuscript, Olten, Hochschule für Angewandte Psychologie FHNW. Verfügbar unter: http://www.fhnw.ch/aps/ifk/projekte/aktuelle-projekte/swiss_flex_work/

Weltbank (2014). Erwerbstätige nach Wirtschaftssektoren in der Euro-Zone 2012. Verfügbar unter http://de.statista.com/statistik/daten/studie/334000/umfrage/erwerbstaetige-nach-wirtschaftssektoren-in-der-euro-zone

PRAXISTAUGLICH

BAuA (2018). Orts- und zeitflexibles Arbeiten: Gesundheitliche Chancen und Risiken. Dortmund: BAuA. Verfügbar unter: https://www.baua.de/DE/Angebote/Publikationen/Berichte/ Gd92.pdf?__blob=publicationFile&v=9

BAuA (2019). BAuA-Arbeitszeitbefragung 2017 – Sonderbericht Telearbeit in Deutschland. Dortmund: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA). Verfügbar unter: https://www.baua.de/DE/Angebote/Publikationen/Bericht-kompakt/Telearbeit.pdf?__ blob= publicationFile&v=4

DGUV (2019). Bildschirm- und Büroarbeitsplätze. Berlin: DGUV. Verfügbar unter: https://publikationen.dguv.de/widgets/pdf/download/article/409

Müller, S. (2019). Homeoffice in der arbeitsrechtlichen Praxis. Baden-Baden: Nomos.

Safety-Card des FG Arbeitssicherheit der Bergischen Universität Wuppertal. Verfügbar unter: https://www.arbeitssicherheit.uni-wuppertal.de/de/publikationen/safetycards-download.html

VBG (2027). Telearbeit - Gesundheit, Gestaltung und Recht. Hamburg: VBG. Verfügbar unter: http://www.vbg.de/SharedDocs/Medien-Center/DE/Broschuere/Themen/Bildschirm_und_Bueroarbeit/Telearbeit.pdf;jsessionid=E3239B0971D7F1E647F964D01DF38E1 A.live2?__blob=publicationFile&v=7