

## **Einfluss von Krisen auf Veränderungsprozesse und agile Arbeitsweisen in der öffentlichen Verwaltung**

Corinna HÖFFNER<sup>1</sup>, Dominik MODRZYŃSKI<sup>2</sup>

*<sup>1</sup> ifpm Institut für Public Management  
FOM Hochschule für Oekonomie & Management  
Leimkugelstraße 6, D-45141 Essen  
<sup>2</sup> Institut I - Bildung, Beruf und Medien  
Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg  
Zschokkestraße 32, D-39104 Magdeburg*

**Kurzfassung:** Im vorliegenden Beitrag werden Erfahrungen mit Veränderungsprozessen und agilen Arbeitsweisen öffentlicher Verwaltungen während der Corona-Pandemie dargestellt. Es wird am Beispiel der digitalen Transformation aufgezeigt, wie Veränderungsprozesse in (öffentlichen) Organisationen ablaufen und wie krisenhafte Ereignisse auf den organisationalen Wandel und agile Arbeitsweisen wirken. Aktuelle Forschungserkenntnisse des Projekts "Experimentier-räume in der agilen Verwaltung – AgilKom" zeigen, dass eine Personalentwicklung der Beschäftigten und Implementierung eines agilen Mindsets zur erfolgreichen Umsetzung von Veränderungsprozessen öffentlicher Verwaltungen beitragen.

**Schlüsselwörter:** Agilität, öffentliche Verwaltung, Krise, Veränderungsprozesse, Digitalisierung, AgilKom

### **1. Ausgangslage**

Im Rahmen des vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) geförderten Projekts der Initiative Neue Qualität der Arbeit (INQA) "Experimentier-räume in der agilen Verwaltung (AgilKom)" werden beispielhaft in zwei öffentlichen Organisationen (Kreis Soest und Stadt Essen) Methoden der agilen Organisation für die Verwaltung adaptiert und in betrieblichen Lern- und Experimentier-räumen erprobt und eingesetzt. Damit soll die Frage beantwortet werden, wie mit agilen Arbeitsformen die derzeitigen und anstehenden technologischen und organisationalen Veränderungen in öffentlichen Verwaltungen unterstützt und erfolgreich bewältigt werden können.

In der zurückliegenden Projektphase wurden bei den Praxisorganisationen agile Prinzipien und Methoden in (Methoden-)Workshops vermittelt und anschließend durch einzelne Mitarbeitende und Teams im organisationsspezifischen Kontext selbstständig angewendet. Dabei wurde deutlich, dass Veränderungsprozesse in öffentlichen Verwaltungen eigene Spezifika aufweisen und Agilität förderlich bei der Bewältigung von komplexen Sachverhalten, wie Krisen oder großen Veränderungsprozessen, wirkt.

Die empirische Grundlage des Beitrags bilden erste Ergebnisse des Projekts AgilKom, die basierend auf dem Forschungsansatz der Aktions- und Handlungsforschung gewonnen wurden (siehe Richenhagen & Dick, 2019), sowie qualitative Expert\*inneninterviews zur Reflexion und Evaluation der agilen Workshops. Die Ergebnisse wurden inhaltsanalytisch ausgewertet (nach Mayring, 2015).

## 2. Organisationen im Wandel

“Nichts ist so beständig wie der Wandel“, sagte bereits Heraklit von Ephesus um 500 vor Christus. Auch Organisationen befinden sich selten in einem festen Zustand und müssen sich permanent mit sich selbst und ihrer Umwelt auseinandersetzen und innerhalb dieser agieren (vgl. von der Reith & Lohmer, 2015, S. 153f). Zum besseren Verständnis der Komplexität von Veränderungsprozessen (auch Change-Management genannt), werden nachfolgend einige ausgewählte Modelle vorgestellt.

Damit eine Organisation einen geplanten (intendierten) Wandel umsetzen kann, gilt es nach Kurt Lewin (1947) vor allem organisationspezifische, Schritte zu bewältigen. Unabhängig der Organisationsform, unterscheidet Lewin in seinem Modell des organisationalen Wandels zwei entgegengesetzte Kräfte (retardierende und akzelerierende), die sich gegenüberstehen und im Gleichgewicht für die Beständigkeit der Organisation sorgen. Um einen Wandel herbeizuführen, müssen die akzelerierenden Kräfte überwiegen und drei Schritte („Unfreezing“, „Moving“ und „Freezing“) durchlaufen werden (Lewin, 1947, S. 35). Zentral ist dabei, dass Veränderungen nicht nur herbeigeführt, sondern auch verstetigt werden.

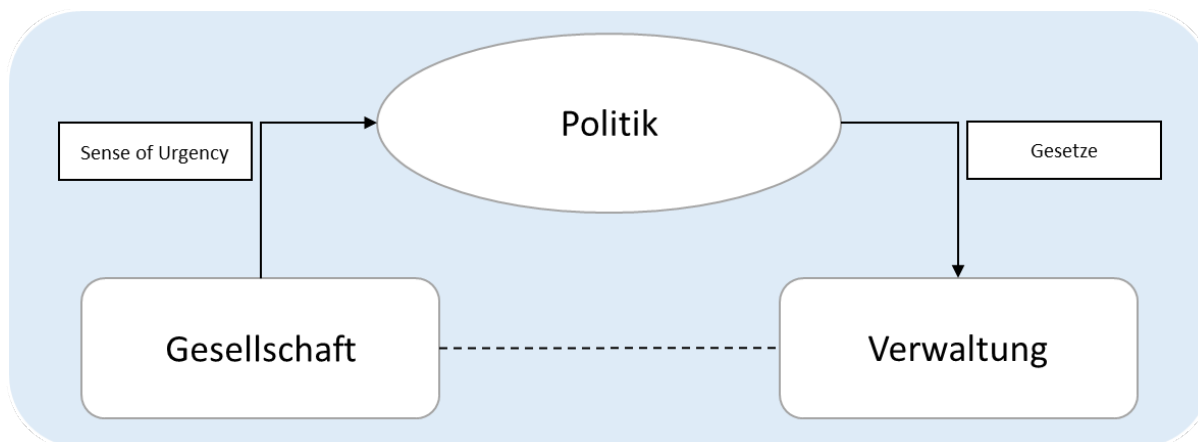
Edgar H. Schein (1996) kam bei seinen Überlegungen zu Lewins Modell zu der Erkenntnis, dass allein der Wille zu einem Wandel nicht ausreicht. Er entwickelte Lewins Modell weiter und setzt eine „survival anxiety“, also eine Art Überlebensangst oder Schmerz, als Voraussetzung zu einem Wandel voraus. Aus diesem Schmerz heraus folgt ein „Unfreeze“ und bringt ein Ungleichgewicht der Kräfte hervor. Ohne diesen Schmerz besteht die Gefahr, dass retardierende Kräfte einen zu großen Einfluss ausüben und der Wandel scheitert. In den anschließenden Phasen des Modells werden neue Konzepte zur Problembewältigung gesucht, erprobt und internalisiert (vgl. Schein & Schein, 2018, S. 692).

John P. Kotter (1995) entwickelte auf Basis seiner Erfahrungen für Veränderungsprozesse ein „8-Schritte-Modell der Transformation einer Organisation“. Wie Schein, sieht auch er einen notwendigen Initialschmerz für eine nachhaltige Veränderung der Organisation. Erst danach können weitere Schritte im Modell, wie die Etablierung einer „Guiding-Coalition“, umgesetzt werden (vgl. Kotter, 1995, S. 59f).

Die dargestellten Theorien und Modelle beziehen sich auf Organisationen, die im Wettbewerb stehen und bei denen sich der Veränderungsdruck häufig aus finanziellen Misslagen oder Veränderungen auf dem Markt ergeben, welche dann einen intendierten Wandel hervorrufen. Wandel umfasst dabei neben der Definition eines Ausgangszustands bis hin zu einem Zielzustand, die Planung, Durchsetzung und Kontrolle der Veränderungen (vgl. Schridde, 2019, S. 692). Auffällig ist, dass Veränderungsmanagement jedoch nur auf das „Wie“ des Wandels abzielt (Prozesse und soziale Faktoren), jedoch nicht eine inhaltliche Dimension (das „Was“) thematisiert.

Die Erkenntnisse aus dem Projekt AgilKom zeigen, dass auch in öffentlichen Organisationen die Veränderungsprozesse und der damit verbundene Wandel im Normalmodus häufig intendiert sind. Der „Sense of Urgency“ entsteht dabei ausgehend von der Gesellschaft über die Politik in Form von Gesetzen und nicht durch das Agieren im Wettbewerb (s. Abb. 1). Die Öffentlichen Verwaltungen stehen nicht im Wettbewerb, sondern besitzen eine quasi Monopolstellung beim Angebot ihrer Dienstleistungen für Bürger\*innen (vgl. Schäfer, 2011). Die Verabschiedung des OZG, als Haupttreiber der digitalen Transformation und den damit angestoßenen Veränderungsprozessen, kann hierbei als „Sense of Urgency“ verstanden werden. Das OZG verpflichtet öffentliche Organisationen auf Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen, bis Ende 2022 ihre knapp 600 Verwaltungsleistungen (Ausgangszustand) über Verwaltungsportale

auch digital anzubieten (Zielzustand) (vgl. BMI, 2020). Die Planung, Durchsetzung und Kontrolle der Veränderung kann das Gesetz aber nicht leisten und muss vom Staat bzw. allen beteiligten Organisationen (bspw. IT-Planungsrat) gesondert übernommen werden. Man denkt somit zuerst an das „Was“ der Veränderung, statt an das „Wie“, wie bei den skizzierten Modellen.



**Abbildung 1:** Die Wirkungsrichtung von Veränderungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung im Normalmodus.

### 3. Öffentliche Organisationen im Krisenmodus

Doch gerade bei extern bedingten Veränderungsprozessen sind der Planbarkeit und der Kontrollierbarkeit deutliche Grenzen gesetzt. Störungen wie technologische Probleme, konjunkturelle Schwankungen, finanzielle Engpässe oder Umstrukturierungen (vgl. Rolfe, 2019, S. 3) können dazu führen, dass die Veränderungsprozesse in Organisationen anders verlaufen als geplant (vgl. Schridde, 2019, S. 692) und eine Umsetzung entsprechend der skizzierten Modelle in der Realität erschwert. Auch krisenhafte Ereignisse, wie die Flüchtlingsmigration, Klimawandel oder die aktuelle Pandemie, sorgen für eine zunehmende Volatilität, Unsicherheit, Komplexität und Ambiguität des organisatorischen Umfelds („VUCA-Welt“) (vgl. Bennett & Lemoine, 2014; vgl. Hill, 2015), was eine notwendige Anpassung und Veränderung der Organisation durch Agilität als Antwort hervorruft.

Erste Erkenntnisse in AgilKom zeigen, dass die aktuelle Pandemie im Kontext der digitalen Transformation eine Beschleunigung im „Wie“ des Veränderungsprozesses auslöst. Die Betroffenheit und der Einbezug aller Beschäftigten sowie die intensivere Kommunikation und erhöhte agile Arbeitsweise im Krisenmodus (Arbeitsweise in internen Pandemie-Gruppe wurde von allen Expert\*innen mit Agilität assoziiert), verleihen den sozialen Faktoren mehr an Bedeutung. Dies ist auch notwendig, um Sachthemen, wie bspw. die Einführung neuer Tools, anschlussfähiger an die Organisation zu machen (vgl. von der Reith & Lohmer, 2015, S. 153ff).

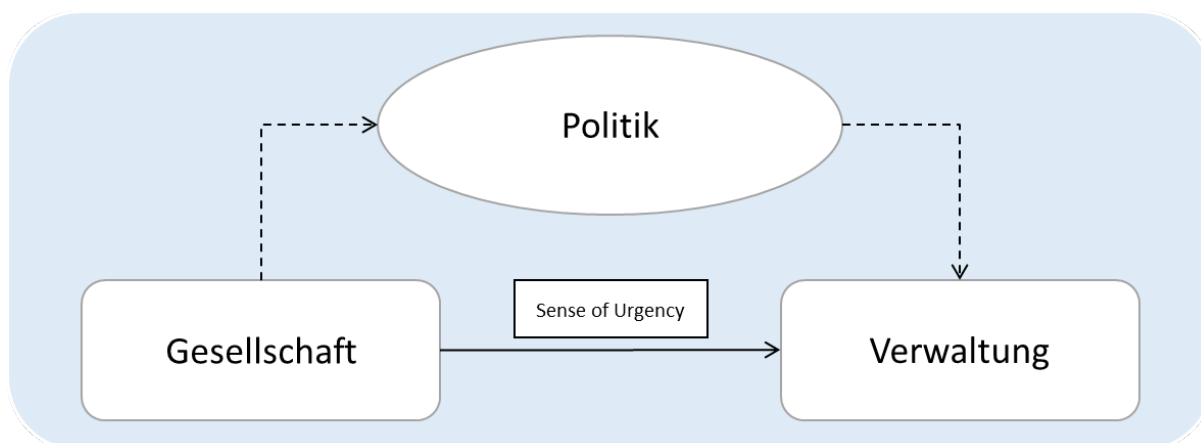
Die Auswertung der Expert\*inneninterviews zeigt, dass vor dem Hintergrund des OZG und somit planbaren Wandels, die Pandemie eine neue Stufe an Veränderungsdringlichkeit („Sense of Urgency“) hervorbringt, welche als Veränderungszwang empfunden wird („Man sprang nicht ins kalte Wasser - man wurde geschubst.“). Es wird beschrieben, dass durchaus neue Denkweisen angenommen wurden (vgl. Schein & Schein, 2018, S. 64), um die Funktionsweisen der Organisation sicherzustellen. Konkret bedeutet dies, dass in den Praxisorganisationen Ressourcen verlagert und neue

Aufgaben übernommen wurden, wie die Überarbeitung von Pandemieplänen, die Bereitstellung von Testkapazitäten und die Einrichtung von Impfzentren. Die Organisationen müssen also mit neuen, komplexen Anforderungen und Aufgaben umgehen.

Damit verbunden sind auch eine veränderte Arbeitsweise und -struktur, wie die Einführung mobilen Arbeitens, eine vorläufige Vertrauensarbeitszeit, die Etablierung neuer Kommunikationswege sowie ein Umdenken bei den Aufgaben und Rollen der Mitarbeitenden und Führungskräften. Die Mitarbeitenden in den Praxisorganisationen haben die Notwendigkeit veränderter Kommunikationswege und agiler Arbeitsweisen erfahren und digitale, virtuelle Kommunikation und Kollaboration musste in kürzester Zeit ermöglicht werden, um handlungsfähig zu bleiben (*„Wir sind extrem gezwungen worden, die Kommunikationsweise zu verändern.“*).

Auch hatte die Krise Einfluss auf das Führungsverständnis und Führungsverhalten in den Praxisorganisationen (hin zu „mehr Vertrauen statt Kontrolle“, *„[...] war ich fast zwölf Wochen gar nicht im Büro und in meiner Funktion als Führungskraft ist das nicht immer ganz einfach gewesen“*). Organisationale Beschränkungen wurden gelockert, bestehende Regelungen aufgehoben und neue Rahmendienstvereinbarungen zum mobilen Arbeiten und Experimentieren mit agilen Arbeitsformen entwickelt und eingeführt. In einer Praxisorganisation wurde bspw. eine Pandemie-Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich in engen Taktungen iterativ trifft, um Lösungen zur Bewältigung der aktuellen pandemischen Lage zu erarbeiten. Auch begegnen sich Mitarbeitende aller Hierarchieebenen auf Augenhöhe und treffen konsensuale Entscheidungen (*„Die Arbeit in der Pandemiegruppe, in dieser internen Arbeitsgruppe [...] (war) sehr lebendig, komplett auf Augenhöhe.“*).

Während Veränderungsprozesse im Normalmodus der Organisation intendiert und geplant verlaufen und der „Sense of Urgency“ bei öffentlichen Organisationen durch Gesetze vermittelt wird, handelt es sich im Krisenmodus der öffentlichen Organisation um einen nicht-intendierten, organisationalen Wandel. Gesellschaftliche (somit auch soziale und gesundheitliche) Anforderungen und Bedürfnisse werden unmittelbar an die öffentliche Verwaltung adressiert und von dieser aufgenommen (s. Abb. 2). Auch wenn weiterhin Gesetze die Ausrichtung der Verwaltung mitbestimmen, liegt der Fokus der Verwaltungsausrichtung im Krisenmodus auf der Bürger\*innenbeteiligung, in dem sich die Verwaltung an den Bedürfnissen und Anforderungen der Bürger\*innen orientiert.



**Abbildung 2:** Die Wirkungsrichtung von Veränderungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung im Krisenmodus.

#### **4. Agile Denkhaltung als Schlüssel zum erfolgreichen Wandel öffentlicher Organisationen?**

Der aktuelle Umgang und die Erfahrungen der Praxisorganisationen mit der Corona-Pandemie zeigen, dass eine agile Denkhaltung, welche durch agile Werte und Prinzipien (siehe Michl, 2018) transportiert werden, das Zurechtfinden in der Krise und die Bewältigung komplexer, nicht berechenbarer Situationen unterstützt.

Auch die digitale Transformation ist ein sehr komplexes Vorhaben, welches sich bisher auf das OZG (Ausgangs - und Zielzustand) konzentriert hat, weshalb das Potenzial einer digitalen Transformation noch nicht ausgeschöpft wurde (vgl. Kühn & Danken, 2020, S. 5). Denn für einen erfolgreichen Wandel sind neben inhaltlichen Aspekten insbesondere organisationale und kulturelle Faktoren entscheidend (vgl. Mergel, 2019, S. 165). Die Etablierung eines „Sense of Urgency“ in der öffentlichen Verwaltung mittels eines Gesetzes scheint, durch eine fehlende Überlebensangst öffentlicher Verwaltungen, jedoch schwierig. Bei einem nicht-intendierten Wandel, wie der Corona-Pandemie, ist die Dinglichkeit einer Veränderung in der Organisation mit einer agilen Denkhaltung einfacher zu bewältigen. Entsprechend schnell wurde in der Corona-Pandemie gehandelt, um bspw. die Arbeitsfähigkeit der Mitarbeitende zu gewährleisten. Die Pandemie löste somit einen Digitalisierungsschub aus. Diese Erkenntnisse legen nahe, dass sich agile und digitale Transformation gegenseitig bedingen und von Krisensituationen wie der Corona-Pandemie zusätzlich beeinflusst werden.

Die Erkenntnisse aus dem Projekt, die mittels Aktions- und Handlungsforschung gewonnen wurden, zeigen, dass sich Veränderungsprozesse in öffentlichen Verwaltungen zu anderen nicht-öffentlichen Organisationen unterscheiden und dienen als Diskussionsanstoß und als Ausgangslage für weitere Forschungsaktivitäten. Darüber hinaus zeigt die Auswertung der Interviews, dass agile Interventionen in Form von Workshops zu agilen Prinzipien, Werkzeugen und Methoden durchaus geeignet sind, eine agile Denkhaltung bei den Beschäftigten zu aktivieren, um eine ausdauernde Veränderungsbereitschaft zu unterstützen, die über Ebenen und Bereiche hinweg durch Personalentwicklungsansätze zu fördern ist.

Hierfür ist es nötig Personalentwicklung strategischer zu denken, als bisher üblich (vgl. Hopp, 2020, S. 363ff). Verantwortliche in öffentlichen Verwaltungen können sich an bestehenden Personalentwicklungskonzepten orientieren, müssen aber auch eigene Wege bestreiten, um die Kompetenzvermittlung mit einer veränderungsförderlichen Denkhaltung zu vereinen; bspw. durch ein Konzept einer agilen Personalentwicklung. Damit würde man dem Trend der Professionalisierung der Personalentwicklung folgen (Dick & Weisenburger, 2019, S. 863).

Neben allen Erkenntnissen ist jedoch zu beachten, dass die Anforderungen an die Verwaltung ständig wachsen und sich diese permanent verändert. "Diesen Wandel zu managen, wird zum dauerhaften Begleiter administrativen Handelns." (Schridde, 2019, S. 701)

#### **5. Literatur**

Bennett N, Lemoine J (2014) What VUCA Really Means for You. Harvard Business Review 92: 27–28.  
BMI (2020) Onlinezugangsgesetz (OZG). <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsmodernisierung/onlinezugangsgesetz/onlinezugangsgesetz-artikel.html> (17.12.2020).

- Dick M, Weisenburger N (2019) Professionalisierung im Berufsleben: Vom Lernenden zum Handelnden. In: Kauffeld S, Spurk D, editors. Handbuch Karriere und Laufbahnmanagement. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg. pp. 847–867.
- Hill H (2015) Wirksam verwalten: Agilität als Paradigma der Veränderung. Zeitschrift für Verwaltungslehre 106: 397–416.
- Hopp H (2020) Management in der öffentlichen Verwaltung: Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen. Steuern: Schäffer-Poeschel.
- Kotter JP (1995) Leading Change: Why Transformation Efforts Fail. Harvard Business Review: 59–67.
- Kühn H, Danken T (2020) Monitor Digitale Verwaltung #4. <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/1783152/14635b15fe7f6902039abcd653de6c61/20200909-monitordigitaleverwaltung-4-data.pdf?download=1> (07.12.2020).
- Lewin K (1947) Group Decision and Social Change. Readings in Social Psychology 3: 34–44.
- Mayring P (2015) Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken. Weinheim, Basel: Beltz Verlag. 152 s. ;.
- Mergel I (2019) Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung. dms 12: 162–171.
- Michl T (2018) Das agile Manifest: Eine Einführung. In: Bartonitz M et al, editors. Agile Verwaltung: Wie der Öffentliche Dienst aus der Gegenwart die Zukunft entwickeln kann. Berlin, Heidelberg: Gabler. pp. 3–12.
- Richenhagen G, Dick M (2019) Aktions- und Handlungsforschung in den Arbeitswissenschaften. In: Gesellschaft für Arbeitswissenschaft, editor. 65. Frühjahrskongress der GfA e.V. Dortmund: GfA-Press. Beitrag C.8.7.
- Rolfe M (2019) Positive Psychologie und organisationale Resilienz: Stürmische Zeiten besser meistern: Springer Berlin Heidelberg. 274 p.
- Schäfer F (2011) Kommunales Change-Management: Strategien für Reformen im öffentlichen Dienst. Berlin: Erich Schmidt. 134 p.
- Schein EH (1996) Kurt Lewin's change theory in the field and in the classroom: Notes toward a model of managed learning. Systems Practice 9: 27–47. <http://dx.doi.org/10.1007/BF02173417>
- Schein EH, Schein P (2018) Organisationskultur und Leadership: Verlag Franz Vahlen GmbH.
- Schridde H (2019) Change Management. In: Veit S, Reichard C, Wewer G, editors. Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. pp. 691–703.
- von der Reith F, Lohmer M (2015) Systematisches Change-Management: Dimensionen der Wirksamkeit. In: Wimmer R, Glatzel K, Lieckweg T, editors. Beratung im dritten Modus: Die Kunst, Komplexität zu nutzen. Heidelberg: Carl-Auer-Systeme.



Gesellschaft für  
Arbeitswissenschaft e.V.

## Arbeit HUMAINE gestalten

67. Kongress der  
Gesellschaft für Arbeitswissenschaft

Lehrstuhl Wirtschaftspsychologie (WiPs)  
Ruhr-Universität Bochum

Institut für Arbeitswissenschaft (IAW)  
Ruhr-Universität Bochum

3. - 5. März 2021

---

## GfA-Press

---

**Bericht zum 67. Arbeitswissenschaftlichen Kongress vom 3. - 5. März 2021**

**Lehrstuhl Wirtschaftspsychologie, Ruhr-Universität Bochum  
Institut für Arbeitswissenschaft, Ruhr-Universität Bochum**

Herausgegeben von der Gesellschaft für Arbeitswissenschaft e.V.  
Dortmund: GfA-Press, 2021  
ISBN 978-3-936804-29-4

NE: Gesellschaft für Arbeitswissenschaft: Jahresdokumentation

Als Manuskript zusammengestellt. Diese Jahresdokumentation ist nur in der Geschäftsstelle erhältlich.

Alle Rechte vorbehalten.

© **GfA-Press, Dortmund**

**Schriftleitung: Matthias Jäger**

im Auftrag der Gesellschaft für Arbeitswissenschaft e.V.

Ohne ausdrückliche Genehmigung der Gesellschaft für Arbeitswissenschaft e.V. ist es nicht gestattet:

- den Kongressband oder Teile daraus in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) zu vervielfältigen,
- den Kongressband oder Teile daraus in Print- und/oder Nonprint-Medien (Webseiten, Blog, Social Media) zu verbreiten.

Die Verantwortung für die Inhalte der Beiträge tragen alleine die jeweiligen Verfasser; die GfA haftet nicht für die weitere Verwendung der darin enthaltenen Angaben.

**Screen design und Umsetzung**

© 2021 fröse multimedia, Frank Fröse

[office@internetkundenservice.de](mailto:office@internetkundenservice.de) · [www.internetkundenservice.de](http://www.internetkundenservice.de)