

# Resilientes Verwaltungshandeln im föderalen deutschen Rechtsstaat

Nathalie Behnke<sup>1</sup>

## 2.1 Einleitung: Vom Krisenmanagement zur Resilienz

Deutschland hat seit der Jahrtausendwende wiederholt bewiesen, dass es zu erfolgreichem Krisenmanagement in der Lage ist. Als ‚Krise‘ wird eine Situation bezeichnet, „*when a community of people – an organization, a town, or a nation – perceives an urgent threat to core values or life-sustaining functions, which must be dealt with under conditions of uncertainty*“ (Boin & Hart, 2007, S. 42). Von einer Krise geht also eine existenzielle Bedrohung des aktuellen Lebensentwurfs einer Gruppe aus. Sie schafft einen akuten Handlungs- und damit auch Zeitdruck. Und sie unterscheidet sich von anderen existenziellen Notlagen dadurch, dass sie von einer hohen Unsicherheit begleitet ist über die Ausmaße, Zusammenhänge, Ursachen und Folgen der Krise selbst sowie der Handlungsalternativen, um ihr zu begegnen.

Da Krisen mit zunehmender Häufigkeit und Heftigkeit auftreten und sich aufgrund ihrer globalen Ausbreitung einer direkten Kontrollierbarkeit durch national begrenzte Maßnahmen des Krisenmanagements entziehen; und da außerdem die Folgen dieser Maßnahmen des Krisenmanagements in der Kumulation nun selbst zu einer dauerhaften Herausforderung für die gesamtstaatliche Handlungsfähigkeit werden, verändern sich die Anforderungen an staatliches Handeln von einer (wiederholten) kurzfristigen Krisenbewältigung hin zu einer langfristigen Steigerung der gesamtstaatlichen Resilienz. Der Übergang vom Krisenmanagement zur Resilienzsteigerung ist auch in anderer Hinsicht bedeutsam: Krisenmanagement setzt

---

1 Prof. Dr. Nathalie Behnke ist Professorin und Leiterin des Arbeitsbereichs 'Öffentliche Verwaltung, Public Policy' am Institut für Politikwissenschaft der TU Darmstadt. In ihrer Forschung beschäftigt sie sich grundsätzlich mit Fragen der Verwaltungskoordination im Mehrebenensystem. Hierzu gehören Arbeiten zum Föderalismus in Deutschland und in vergleichender Perspektive, zur föderalen Finanzverfassung, zu Multilevel Governance, zu Institutionen und Prozessen horizontaler und vertikaler Koordination auf regionaler und lokaler Ebene sowie zu Krisenmanagement und Resilienzsteigerung.

voraus, dass politische Verantwortliche eine Krise als solche erkennen und benennen. Die Identifikation einer Krise ist selbst ein Akt politischer Führerschaft (Boin et al., 2016). Die Erklärung eines Krisenzustandes geht einher mit der Übertragung besonderer Handlungsrechte an die politische Führung, um besondere Maßnahmen umzusetzen, die der Bekämpfung der Krise dienen sollen. Während der Pandemie wurde intensiv diskutiert, ob, mit welchen Argumenten und in welchem Umfang eine Einschränkung der Grundrechte akzeptabel sei (Behnke & Eckhard, 2022). Münch (2021) spricht in diesem Zusammenhang von der ‚Stunde der Exekutive‘. Diese außergewöhnlichen Rechte und Maßnahmen, die außerdem ggf. noch enorm ressourcenintensiv umgesetzt werden, können nur dadurch gerechtfertigt werden, dass sie dazu beitragen, die Krise zu beenden. Daher ist auch die offizielle Erklärung, dass eine Krise beendet ist, ebenfalls ein Akt politischer Führerschaft, der zugleich die außergewöhnliche Machtübertragung für die politische Führung beendet und in den Normalzustand zurückführt. Im Gegensatz hierzu zielt Resilienzmanagement auf die langfristige Bearbeitung von Turbulenzen durch Maßnahmen, die ebenfalls dauerhaft einsetzbar sind.

Resilienz wird in der Ökosystemforschung definiert als *„the capacity of a system to absorb disturbance and reorganize while undergoing change so as to still retain essentially the same function, structure, identity, and feedbacks”* (Walker et al., 2004, S. 5). Dieser Definition folgend wird Resilienz hier als eine systemische Eigenschaft verstanden, die sich in der Fähigkeit äußert, Umweltveränderungen zu absorbieren oder sich daran anzupassen und hierdurch langfristig die Überlebensfähigkeit des Systems zu sichern. In einer so verstandenen Konzeptualisierung fällt erfolgreiches Krisenmanagement in die Kategorie der Absorption von Umweltveränderungen und kann somit als Teil des Resilienzkonzepts interpretiert werden. Der entscheidende Übergang besteht aber darin, dass eine resiliente Antwort auf veränderte Umweltbedingungen nicht nur kurzfristig wirkt, sondern bestehende Strukturen angepasst werden, um dauerhaft handlungsfähig zu bleiben.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen widmet sich der vorliegende Beitrag der *Frage, wie in Deutschland die Resilienz gesteigert werden kann*. ‚Deutschland‘ umfasst hierbei die Gesamtheit der Subsysteme Gesellschaft, Wirtschaft und Politik in ihrer natürlichen Umwelt auf deutschem Territorium. Diese werden in Anlehnung an Biggs et al. (2015) als ‚sozio-ökologisches System‘ interpretiert, das in seiner Gesamtheit nach Überlebensfähigkeit strebt und hierbei sowohl systemisch-evolutionär als auch im Wege

von gezielter Anpassung durch Design und Management den komplexen Anpassungsherausforderungen einer veränderten Umwelt begegnen kann. Tatsächlich betrifft ja die Resilienz gegenüber Umweltveränderungen alle drei Subsysteme – etwa die politische Handlungsfähigkeit, die wirtschaftliche Produktivität und Konkurrenzfähigkeit sowie den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Diese Aspekte sind eingebettet in eine ökologische Umwelt, die ebenfalls durch Veränderungen bedroht ist und daher auch Anpassungen menschlichen Verhaltens an diese veränderte Ökologie sowie Anpassungen zum Schutz der ökologischen Umwelt erfordert.

Die Frage, wie Resilienz in Deutschland gesteigert werden kann, ist in dieser Allgemeingültigkeit empirisch nicht zu beantworten. Denn Resilienz ist für sich genommen nicht messbar. Wie gut oder schlecht ein System unter turbulenten Umweltbedingungen weiterbesteht, lässt sich – abgesehen vom Extremfall seiner Auslöschung – nicht klar bestimmen, da ein Vergleichsmaßstab fehlt. Konzeptionell lässt sich aber bestimmen, welche Bedingungen die Resilienz eines Systems steigern. Um die Frage nach der Resilienz Deutschlands empirisch zugänglich zu machen, wird daher im ersten Schritt (Abschnitt 2) das Konzept der ‚Resilienz-Ressourcen‘ eingeführt. Argumentativ wird plausibilisiert, warum und wie Resilienz-Ressourcen dazu beitragen, die systemische Resilienz zu stärken. Es wird hierbei zwischen systemischen und handlungsorientierten Resilienz-Ressourcen unterschieden. Im nächsten Schritt (Abschnitt 3) wird ermittelt, in welchem Umfang diese Resilienz-Ressourcen in Deutschland vorliegen und welche insbesondere noch ausgebaut werden müssten. Die systemischen Ressourcen beziehen sich vor allem auf den föderalen Staatsaufbau Deutschlands. Die handlungsorientierten Ressourcen deuten auf das Verwaltungshandeln im Policy-Making und in der Policy Implementation. Diese Bestandsaufnahme kann hier nur skizzenhaft geleistet werden und bietet den Ausblick auf ein Forschungsprogramm, in dem die einzelnen Resilienz-Ressourcen fundiert empirisch untersucht werden müssen. Dennoch lassen sich hieraus vorläufige Schlussfolgerungen ableiten (Abschnitt 4), welche konkreten Maßnahmen zur Resilienzsteigerung notwendig erscheinen.

## *2.2 Resilienz-Ressourcen*

Ob Resilienz überhaupt als Leitprinzip oder analytische Kategorie für die langfristige Krisenfestigkeit und Widerstandsfähigkeit eines Systems das angemessene Konzept ist, ist hoch umstritten. Das liegt daran, dass das

Konzept über verschiedene Fachdisziplinen hinweg eine lange Entwicklungsgeschichte hat, und dass je nach Diskursgemeinschaft unterschiedliche Aspekte des Konzepts in den Vordergrund gerückt werden (Folke, 2006; Walker et al., 2004; Bruijne et al., 2010). Daher werden hier zunächst einige grundlegende Begrifflichkeiten im Zusammenhang mit dem Resilienzkonzept geklärt, bevor auf die Resilienz-Ressourcen im engeren Sinne eingegangen wird.

### 2.1.1 Sozio-ökologische Resilienz

Im Kern des Resilienzkonzepts steht die Idee, dass ein System unter turbulenten Umweltbedingungen langfristig überlebensfähig ist. Allerdings hat sich das Konzept im Laufe der Zeit fortentwickelt. Die frühe Analogie von Resilienz als Eigenschaft eines Materials, das nach einer Verformung aufgrund äußerer Krafteinwirkung in seinen ursprünglichen Zustand zurückspringt ('bouncing back' - vgl. Holling 1973; Bruijne et al., 2010; Norris et al., 2008) beinhaltet eine konservative Statusquo-Orientierung. Das ‚bouncing back‘ betont zurecht einen Aspekt von Flexibilität des Systems, das sich der äußeren Einwirkung nicht widersetzt und daran zerbricht, sondern nachgibt, damit die Integrität des Systems bewahrt, und sich anschließend wieder in den Ausgangszustand zurückbewegt. Die Idee der Zurückbewegung in einen idealisierten Gleichgewichtszustand wurde dann aber ersetzt durch die Vorstellung einer dynamischen anpassenden Fortentwicklung (Folke, 2006): aus dem ‚bouncing back‘ wurde ein ‚bouncing forward‘ (Manyena et al., 2011). Dem entspricht das dreischrittige Konzept von Resilienz, das Schockabsorption, Adaption und Transformation umfasst (Walker et al., 2004).

Der erste Schritt der Schockabsorption wird in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur häufig als ‚Robustness‘ bezeichnet (Carstensen et al., 2023; Ansell et al., 2023; Howlett et al., 2018; Anderies & Janssen, 2013) und bezieht sich vor allem auf die Fähigkeit, kurzfristig unter einer turbulenten Umweltveränderung weiter zu funktionieren. Der zweite Schritt der Adaption bezieht sich sowohl auf die Anpassungsfähigkeit eines Systems als systemische Eigenschaft als auch auf das gezielte Anpassungsmanagement (Woods, 2019, S. 53). In einer konkreten Situation können politische Akteure ihre Handlungen und Entscheidungen den aktuellen Gegebenheiten gezielt anpassen, außerdem durch Rückkopplung und Lernen ihre Reaktionen verbessern. Zugleich kann hierdurch wiederum die (systemische)

Anpassungsfähigkeit erhöht werden, etwa indem Ressourcen gezielt in Redundanzen oder Rückkopplungsprozesse investiert werden. Der dritte Schritt der Transformation wird in der Ökosystemforschung als Zusammenbruch mit kreativer Neuordnung beschrieben (Folke, 2006). Aus Sicht eines Resilienzmanagements in einem sozio-ökologischen System ist es jedoch höchst plausibel, dass man versucht, die Transformation und insbesondere den vorangehenden Systemkollaps zu vermeiden, auch wenn sie evolutionstheoretisch als ein positiver Prozess gesehen wird.

Als Annäherung an Resilienz wird hier das Konzept der *Resilienz-Ressourcen* verwendet (Norris et al., 2008). Resilienz-Ressourcen sind Eigenschaften, die logische Vorbedingungen für Schockabsorption oder Adaption sind und die man deshalb im Wege der Deduktion identifizieren kann. Im Gegensatz zur Resilienz sind die Resilienz-Ressourcen einer empirischen Messung zugänglich. Auf diesem Wege ist es möglich zu schließen, dass Systeme, die über mehr, passendere oder besser organisierte Resilienz-Ressourcen verfügen, im Falle von Turbulenzen eine höhere Chance haben zu überleben. In sozio-ökologischen Systemen im Vergleich zu ‚reinen‘ Ökosystemen sind Absorption, Adaption und Transformation nicht nur rein reaktive und evolutionäre Prozesse, sondern willentlichen Eingriffen und aktiven Steuerungsbemühungen durch politische Akteure zugänglich. Insofern ist die systemische Betrachtung um eine handlungsbezogene Betrachtung des aktiven Resilienzmanagements sinnvollerweise zu erweitern. Entsprechend werden hier auch die Resilienz-Ressourcen in systemische Ressourcen einerseits und handlungsbezogene Ressourcen andererseits unterschieden. Die Listen der Eigenschaften oder Vorbedingungen variieren leicht zwischen verschiedenen Autoren. Als überlappender Kern lässt sich aber herausdestillieren, dass zentrale systemische Resilienz-Ressourcen Diversität, Polyzentralität und Redundanz sind, wesentliche handlungsbezogene Resilienz-Ressourcen lassen sich mit Flexibilität, Anpassungsfähigkeit und Bricolage beschreiben.

### 2.1.2 Systemische Resilienz-Ressourcen: Diversität, Polyzentralität und Redundanz

Diversität wird in der ökologischen Resilienzforschung als zentrale Ressource angesehen. Der fortschreitende Verlust an Biodiversität ist eine der aktuell größten Herausforderungen für das globale Ökosystem (Levin, 1999). Diversität bedeutet zunächst, dass eine Vielzahl verschiedener Ele-

mente in einem System vorhanden sind (Kotschy et al., 2015). Diese unterschiedlichen Elemente bieten unterschiedliche Antworten auf Umweltbedingungen. Beispielsweise haben Pflanzen verschiedene Wege entwickelt, mit Trockenheit umzugehen (Nadeln anstelle von Blättern, Blätter oder Pflanzenkörper als Wasserspeicher). Wenn sich nun Umweltbedingungen verändern, überleben jedenfalls einige Elemente oder können sich leichter anpassen, auch wenn andere verschwinden, und das System als Ganzes bleibt erhalten. In Situationen von intendiertem anstelle von evolutionärem Lernen können erfolgreiche Anpassungen nachgeahmt werden. Insgesamt ist Diversität eine wichtige Resilienz-Ressource, da parallel mit verschiedenen Lösungen experimentiert werden kann, hierdurch Lernen befördert und Musterlösungen für schnelle und erfolgreiche Anpassungen an veränderte Umweltbedingungen bereitgestellt werden.

In sozio-ökologischen Systemen kommt ergänzend zur Diversität der Polyzentralität eine wesentliche Bedeutung zu (Ostrom, 2010). Ist Diversität polyzentral organisiert, so bedeutet dies, dass in der Fläche eine Vielzahl autonom entscheidender Einheiten (bspw. regionale oder lokale Regierungen) zwar voneinander unabhängig agieren (also unterschiedliche Lösungen zur Anpassung an Umweltbedingungen entwickeln können); zugleich aber in Wettbewerb, Kooperation und Konflikt auf einander bezogen sind (Ostrom et al., 1961; Ostrom 2010; Carlisle & Gruby, 2019). Polyzentrale Governance hat damit die Chance, sowohl die Vorteile der Diversität im resilienten Anpassungsprozess zu nutzen (verteilte Information, gleichzeitiges Experimentieren mit unterschiedlichen Lösungen, Lernen ...) als auch über Koordination und Konfliktlösung die Vorteile gemeinsamen Handelns zu realisieren und beispielsweise die Zuständigkeit für verschiedene Probleme oder Handlungen flexibel zu skalieren. Polyzentralität beschreibt damit eine Governance-Struktur, die ich an anderer Stelle als ‚koordinierte Dezentralität‘ (Behnke, 2023) oder als ‚lose Kopplung‘ (Behnke & Hegele 2023) analysiert habe. In der Resilienzforschung werden der Polyzentralität eine Reihe von Vorteilen zugeschrieben (Carlisle & Gruby, 2019): Aufgrund der Diversität sei insgesamt die systemische Anpassungsfähigkeit erhöht; aufgrund der Dezentralität sei eine bessere institutionelle Passung zu den jeweiligen situativen Anforderungen möglich; und schließlich begünstige die Polyzentralität Redundanz von Funktionen, was die Risiken des Ausfalls von Funktionen bei Turbulenzen reduziert.

Redundanz ist somit mit Diversität und Polyzentralität eng verbunden. Wenn Diversität vorhanden ist, können verschiedene Elemente wechselseitig als funktionale Äquivalente wirken und hierdurch Redundanz erzeugen

(Nowell et al., 2017). Blüten können beispielsweise nicht nur von Bienen bestäubt werden, sondern auch von Schmetterlingen, Hummeln und Wespen. Aufgrund der funktionalen Äquivalenz sorgt Redundanz dafür, dass Funktionen in einem System erhalten bleiben, selbst wenn einige Elemente den Anpassungsprozess nicht überleben (Biggs et al., 2020). Es ist hierbei notwendig zu berücksichtigen, dass Resilienz eines Systems nicht garantiert, dass jedes Element eine Krise unbeschadet übersteht. Die oben genannte Definition von Walter et al. (2004) hebt auf die Funktionen, Strukturen, Identität und Rückkopplungsprozesse ab, die in einem System erhalten bleiben. Für einzelne Elemente kann der Anpassungsprozess (und erst recht die Systemtransformation) zu einer deutlichen Verschlechterung oder gar Auslöschung führen, Ungleichheiten können entstehen oder sich vergrößern (Biggs et al., 2015). Redundanz kann außerdem einfach das Vorhalten einer größeren Anzahl von Elementen bedeuten, was in der Resilienzforschung häufig als ‚preparedness‘ bezeichnet wird (Kapucu & Sadiq, 2016). Wenn etwa die Deutsche Bahn mehr Lokomotiven hätte, müsste nicht jeder technische Ausfall gleich zu einer Kaskade von Verspätungen und Zugausfällen führen; und würde man an Schulen insgesamt einen besseren Schlüssel von Lehrkräften zu Schülern einhalten, könnten ausfallende Stunden leichter vertreten werden. Allerdings gibt es einen systematischen Unterschied zwischen Redundanz als funktionalen Äquivalenten und Redundanz als ‚größerer Vorrat‘ im Sinne von ‚preparedness‘. In beiden Fällen ist Redundanz teuer. Dennis Meadows hat prägnant darauf hingewiesen, dass Redundanz in fundamentalem Widerspruch zum seit mindestens einem Vierteljahrhundert vorherrschenden ökonomischen Paradigma der (Kosten-)Effizienzsteigerung steht (Meadows, 2020). Redundanz als funktionale Äquivalenz schafft eine Diversität an Elementen, die sich wechselseitig ersetzen können, wenn eines ausfällt, und dadurch die Robustheit des Gesamtsystems erhöhen. Hier können die erhöhten Kosten für mehr Elemente durch den erwarteten langfristigen höheren Gewinn kompensiert werden, der dadurch erreicht wird, dass das System auch unter kritischen Bedingungen weiter funktioniert. Die ‚größerer Vorrat‘-Logik jedoch wird langfristig ineffizient, wenn man sich dadurch auch noch gegen das letzte Restrisiko absichern möchte (ähnlich Kapucu & Sadiq, 2016). Höhere Deiche in den Niederlanden können als eine Form von Redundanz angesehen werden. Dennoch wird es irgendwann unsinnig, sie immer höher zu bauen, damit sie auch der unwahrscheinlichsten Tsunami noch standhalten. Ähnlich unterliegt Stefan Rixen in seinem Plädoyer für ein resilientes Verwaltungsrecht dem Missverständnis, dass er Redundanz

und Abundanz gleichsetzt. Nach der Formel „Resilienz=Preparedness+Responsivität“ leitet er einen umfassenden sozialstaatlichen Absicherungsauftrag der Daseinsvorsorge ab, um den Einzelnen vor den Unwägbarkeiten einer nicht konkret vorhersehbaren Krise zu schützen (Rixen, 2022: 252f.). Diese ‚Vollkasko-Mentalität‘ widerspricht aber der Grundidee von Resilienz, sich in turbulenten Situationen flexibel anzupassen, fundamental. Ab welchem Punkt Redundanz in Abundanz und damit in Ressourcenverschwendung umschlägt, muss fallweise entschieden werden.

### 2.1.3 Handlungsbezogene Ressourcen: Flexibilität, Adaption und Bricolage

Flexibilität meint in erster Linie, dass Entscheidungen und Handlungen zur jeweiligen Handlungssituation passen müssen. In Abgrenzung zu detaillierten Handlungsprogrammen, bspw. Katastrophenplänen, die quasi automatisierte Reaktionsketten in Gang setzen, besteht bei einer flexiblen Reaktion die Möglichkeit und Notwendigkeit, dass die handelnde Person die Situation eigenständig interpretiert und entscheidet, welche Reaktion angemessen ist. Dabei ist es möglich, von vorgegebenen Routinen abzuweichen (Ansell et al., 2023). Aber selbst bei Routineentscheidungen mag es nötig sein, Ermessensentscheidungen zu treffen oder unbestimmte Rechtsbegriffe zu konkretisieren. Im Verwaltungsrecht kommen Ermessen und unbestimmte Rechtsbegriffe im Normtext vor, wenn und weil der Gesetzgeber nicht jeden regelungsbedürftigen Sachverhalt voraussehen kann. Die rechtsanwendende Person muss dann entscheiden, ob ein bestimmter Sachverhalt vorliegt, wie er zu interpretieren ist, und welche Reaktion unter den gegebenen Umständen die angemessene ist (Hufen, 2010). Resilienz kann also dadurch gesteigert werden, dass Normen offen formuliert und Ressourcen (Zeit, Geld, Personal) zur flexiblen Nutzung vorgesehen werden (Seibel et al., 2022).

Flexibilität ist wiederum eine Vorbedingung für Anpassungsfähigkeit in dem Sinne, dass Entscheider Feedback durch Lernprozesse verarbeiten und in der Reaktion ihre Handlung entsprechend anpassen. In der Organisationstheorie beschäftigt man sich mittlerweile seit rund 80 Jahren mit der Frage, wie – insbesondere unter der Annahme von Informationskosten – solche Anpassungsprozesse optimal ablaufen können. Herbert Simon (Simon, 1997 [1945]) etwa schlug vor, Handlungen unter Berücksichtigung von Rückkopplungen nur lokal und nicht global zu verbessern. Die Strategie wurde bekannt unter dem Schlagwort vom ‚satisficing‘ anstelle von

,'optimizing', um Informationskosten zu sparen und schneller reagieren zu können. Charles Lindbloms Überlegungen zum Lernen unter begrenzter Rationalität (Lindblom, 1959) resultierten in seiner berühmten ‚Wissenschaft des Durchwurstelns‘ (‚The Science of Muddling Through‘), die in einem Prozess der kleinen Anpassungen ausgehend vom Status quo besteht. Auf diese Weise vermeidet man das Risiko großer und fataler Fehler und kann im Falle negativer Rückkopplungen recht einfach zum letzten Entscheidungsknoten zurückkehren, um von dort eine andere Abzweigung zu wählen. Wie empirische Studien zu komplexen Entscheidungsprozessen in Krisensituationen gezeigt haben (Allison, 1971), ist es dann besonders wichtig, eine Vielzahl an Informationen und Perspektiven zu verarbeiten, um eine pathologische Verengung der wahrgenommenen Handlungsoptionen durch ‚Group Think‘ (Janis, 1982) zu vermeiden. Anpassungsfähigkeit durch Lernen verweist daher wiederum auf die Notwendigkeit von Diversität und zeigt die Bedeutung einer konstruktiven Fehlerkultur in Organisationen.

Eine der größten organisatorischen und logischen Herausforderungen von Entscheidungen in turbulenten Situationen ist die Frage, wie man sich auf das vorbereiten kann, was nicht vorhersehbar ist. Pläne und Handlungsroutinen beschleunigen Entscheidungen in typischen Situationen, sind aber nutzlos für unbekannte Situationen. Hier benötigt man Zeit, um die notwendigen Informationen zu sammeln, die eine angemessene Entscheidung ermöglichen (Heiner, 1983). Genau diese Zeit hat man aber in krisenhaften Situationen nicht zur Verfügung. Zurückgehend auf Claude Lévy-Strauss bietet hier das Konzept der ‚Bricolage‘ eine Möglichkeit, Routinen und Innovation zu kombinieren (Lévi-Strauss, 1966; Duymedjian & Rüling, 2010). In der Organisationstheorie (Weick, 1988) und in der Verwaltungsforschung (Carstensen et al., 2023) wurde es in Untersuchungen zum Katastrophenmanagement wiederentdeckt und weiterentwickelt. Grundlegend beschreibt ‚Bricolage‘ eine Vorgehensweise, bei der man den Bestand an (kognitiven oder gegenständlichen) Versatzstücken, die einem zur Problemlösung zur Verfügung stehen, systematisch durchgeht und sie in neuer Weise zusammensetzt. Die Kreativität und Innovativität des Bricoleurs besteht eben nicht darin, etwas vollkommen Neues zu erfinden, sondern zu erkennen, wie die Lösungsbausteine, die in seinen Routinen enthalten sind, sich für die neue Situation zielführend rekombinieren lassen. Hierdurch können aber durchaus relevante Innovationen entstehen. Bricolage als Grundhaltung in Organisationen kann beispielsweise dadurch befördert werden, dass keine detaillierten Ablaufpläne entwickelt werden,

sondern dass man gewissermaßen Baukästen mit Lösungsbestandteilen zur Verfügung stellt und die Mitarbeitenden ermutigt, mit diesen kreativ umzugehen (Capano & Toth, 2023).

## 2.2 Rahmenbedingungen der Resilienz-Ressourcen in Deutschland

Die systemischen Ressourcen lassen sich im sozio-ökologischen System Deutschland vor allem in der föderalen Kompetenzverteilung und in den Mechanismen der intergouvernementalen Koordination wiederfinden. Daher wird zunächst diskutiert (Kap. 3.1), inwiefern der deutsche Föderalismus resilienzsteigernd wirkt. Handlungsorientierte Ressourcen werden im Sinne von Bedingungen von Verwaltungshandeln interpretiert. Die Verwaltungen auf den verschiedenen Ebenen leisten hierbei sowohl Rechtskonkretisierung (und teilweise Rechtsneubildung) als auch und vor allem Implementation. Daher wird in Kap. 3.2 diskutiert, inwiefern die gegebenen Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns für Flexibilität, Anpassung und Bricolage förderlich sind.

### 2.2.1 Systemische Ressourcen: Föderale Kompetenzverteilung und Koordination

Die föderale Kompetenzverteilung in Deutschland, in der die Länder über eine eigene Staatlichkeit verfügen (Kuhlmann & Wollmann, 2019) und den Kommunen weitgehend Autonomierechte zugestanden werden (Ruge & Rittgen, 2021), ermöglicht grundsätzlich eine hohe Diversität an politischen Maßnahmen und Lösungen. Länder und Kommunen können auf vielfältige Informationsquellen zurückgreifen und Politik prinzipiell regional und situationsangemessen gestalten (Wenzelburger et al., 2020). Wie unterschiedlich die Politikgestaltung in den Ländern und Kommunen tatsächlich ausfällt, ist eine Frage, über die bislang wenig Einigkeit erzielt wurde. Die landläufigen Einschätzungen reichen von einem hohen Ausmaß an als dysfunktional wahrgenommener Diversität („Flickenteppich“) bis hin zu einem dem normativen Föderalismusideal widersprechenden Maß an Einheitlichkeit („unitarischer Bundesstaat“ (Hesse, 1962)). Die zunehmende Zahl an Studien zur Policy-Variation im Bundesstaat zeigt jedenfalls, dass erhebliche Unterschiede in der Implementation auf Landesebene bestehen (Behnke & Person, 2022; Dose & Wolfes, 2016; Töller & Roßegger, 2018;

Ulbricht & Römer, 2019). Auf der kommunalen Ebene wird das Bild noch vielgestaltiger. Allerdings wird diese Diversität häufig als negativ wahrgenommen, da sie für die Bürgerinnen und Bürger unübersichtlich wirkt und eine Verantwortungsdiffusion begünstigt (Souris et al., 2023). Dies spiegelt sich in der Kritik des medialen Diskurses, wo die Unterschiedlichkeit in der Politikgestaltung als problematisch angesehen wird.

Inwiefern sich Diversität auch in polyzentrale Governance übersetzt, hängt davon ab, wie gut die Koordination zwischen den dezentralen Einheiten funktioniert. Auch hier ist der deutsche Föderalismus tendenziell gut vorbereitet. In der vergleichenden Föderalismusforschung gilt Deutschland als Musterbeispiel des kooperativen Föderalismus. Die Institutionen und Prozesse der intergouvernementalen Koordination – Bundesrat, Fachministerkonferenzen und Ministerpräsidentenkonferenz sowie die zahllosen themenspezifischen Koordinationsgremien – ermöglichen eine engmaschige Information, Kommunikation und Abstimmung von Interessen und Handeln zwischen den Ländern (Hegele & Behnke, 2017). Diese Vielzahl an Akteuren, die in hochgradig verflochtenen Verhandlungsprozessen Entscheidungen vorbereiten (Benz, 2015), ist im Hinblick auf Resilienz zweischneidig. Einerseits gelingt es hierdurch, die reale Komplexität von Entscheidungssituationen angemessen abzubilden und ‚gute‘ Lösungen zu finden (Benz, 2019). Andererseits verzögern sich damit potenziell Entscheidungen, was gerade in Krisensituationen problematisch ist. In der Praxis zeigte sich in den vergangenen Krisen, dass die intergouvernementale Koordination entgegen medialer Kritik erstaunlich leistungsfähig war, ob es nun um die Flüchtlingsaufnahme (Thränhardt, 2020) oder um die Abstimmung von Corona-Maßnahmen ging (Person et al., 2022).

Auch für Redundanz als dritte resilienzsteigernde Ressource bietet die dezentrale Kompetenzverteilung in Deutschland einen günstigen Ausgangspunkt. Machtzentren, Informationsquellen, Service-Einrichtungen sind in (fast) allen Ländern unabhängig voneinander organisiert. Augenfällig wird dies beispielsweise an der ARD, die sich aus neun Landesrundfunkanstalten zusammensetzt. Damit Redundanz tatsächlich resilienzsteigernd wirkt, muss aber letztlich im Detail gesteuert werden, welche Ressourcen auf welche Art und Weise redundant vorgehalten werden und wie die polyzentrische Koordination der Redundanz dann funktionieren kann. Beispiele hierfür sind Datenhubs, die von mehreren Kommunen gemeinsam betrieben werden, um sich gegen Cyber-Kriminalität zu schützen, oder der Aufbau von flexibel einsetzbaren Personalressourcen in der Lan-

desverwaltung, wie vom Landesrechnungshof empfohlen (Rechnungshof Baden-Württemberg, 2024).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die föderale Staatsstruktur Deutschlands gute Voraussetzungen hinsichtlich der systemischen Resilienz-Ressourcen bietet. Diversität von Policy-Lösungen ist vorhanden, könnte im Hinblick auf die Resilienz sogar noch gesteigert werden. Allerdings muss die gesellschaftliche Akzeptanz mit dem Ausmaß an Diversität Schritt halten. Wenn die Uneinheitlichkeit von Lösungen Anreize für Verantwortungsverschiebung bietet und von der Bevölkerung als negativ angesehen wird, hemmt dies die resilienzfördernde Wirkung. Die Koordination der dezentralen Einheiten im Sinne von polyzentraler Governance gelingt gut. Koordinationsprobleme, verzögerte Entscheidungen oder gar Blockaden sind aber Hindernisse, die potenziell auftreten können. Eine Steigerung der gesamtstaatlichen Fähigkeit zur intergouvernementalen Koordination sollte daher angestrebt werden. Auch Redundanz ist prinzipiell vorhanden. Unter begrenzten verfügbaren Ressourcen müssen aber im Detail sachangemessene Lösungen gefunden werden, wie Risiken durch Redundanz sinnvoll abgefedert werden. Hier fehlt bislang vor allem das Bewusstsein dafür, dass Redundanz eine relevante Resilienz-Ressource ist.

### 2.2.2 Handlungsorientierte Ressourcen: Rechtsstaat und legalistische Verwaltungstradition

Für das resiliente Verwaltungshandeln sind in Deutschland das Rechtsstaatsprinzip nach Artikel 20 Grundgesetz (vgl. bspw. Degenhart, 2023, § 4) sowie die legalistische Verwaltungstradition (Kuhlmann & Wollmann, 2019) prägend. Das Rechtsstaatsprinzip bewirkt eine hohe Formalisierung des Verwaltungshandelns. Gesetzesvorbehalt, Rechtssicherheit und Rechtsweggarantie werden durch die Möglichkeit der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen im Wege des Widerspruchsverfahrens oder der Klage geschützt. Die Bereitschaft von verwaltungsrechtlich geschulten Mitarbeitenden in der Verwaltung, in eigener Verantwortung flexible Anpassungen an veränderte situative Bedingungen vorzunehmen, wird vermutlich hierdurch stark eingeschränkt. Unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessenspielräume, die im Rechtstext angelegt sind, dürften entsprechend eher bedachtsam genutzt werden. Die normativ wünschenswerte Garantie des Rechtsstaats kann sich daher potenziell hemmend auf die Flexibilität des Verwaltungshandelns auswirken, die in turbulenten Zeiten

notwendig wäre. Wie sich die Antizipation der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle tatsächlich auf Verwaltungsentscheidungen auswirkt, müsste aber empirisch überprüft werden.

Die legalistische Verwaltungskultur bewirkt nach wie vor im Geiste des Weberianischen Erbes ein Selbstbild der Verwaltung, das auf einen rechtskonformen, neutralen und fehlerfreien Verwaltungsvollzug ausgerichtet ist (Winkler, 2014). Hierarchie hemmt die Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme auf den unteren Verwaltungsebenen, und horizontale Aufgabenverteilung verengt den Blickwinkel auf Probleme. Resilientes Verwaltungshandeln im Sinne von Flexibilität, Anpassung und Bricolage erfordert aber eigenständige Einschätzungen der Gesamtlage, die eine Koordination zwischen Einheiten und Verantwortungsbewusstsein an jeder Position voraussetzen. Gerade um flexible Anpassung des Verwaltungshandelns zu ermöglichen, ist außerdem eine offene Fehlerkultur nötig, in der Fehler rückgemeldet und als positive Veränderungsimpulse aufgenommen und umgesetzt werden.

Anpassung wird weiterhin durch den Bestand an Normen erschwert. Seit Bestehen der Bundesrepublik wurden in allen Rechtsbereichen Gesetze weiterentwickelt, präzisiert, um Detailregelungen ergänzt und in Beziehung zu anderen Rechtsnormen gesetzt. So ist ein dichtes Geflecht an pfadabhängig fortentwickelten Rechtsgrundlagen auf allen Ebenen entstanden. Dieses anzupassen, zu reduzieren und zu vereinfachen, ist ein so komplexer Vorgang, dass selbst Spezialisten der Rechtsetzung und der Rechtsanwendung damit regelmäßig überfordert sind. Neue Regelungen enthalten Inkonsistenzen oder Widersprüche zu bestehenden, schaffen Unklarheit in der Anwendung und müssen regelmäßig nachgebessert werden. Unter diesen Rahmenbedingungen, und in Kombination mit dem Anspruch rechtsicher und fehlerfrei zu handeln, werden Flexibilität und Anpassungsfähigkeit im Vollzug deutlich erschwert. Man könnte allerdings argumentieren, dass ein überkomplexer und teilweise widersprüchlicher Normenbestand in gewisser Weise die Bereitschaft zu Bricolage fördert. Denn eine freie Interpretation oder auch Abwägung der Regeln im Sinne einer ‚brauchbaren Illegalität‘ (Kühl, 2020; Luhmann, 1964) um im Wege pragmatischer Anpassung lebensfremd gewordene Regelungsbestände dennoch umsetzbar zu machen, wird desto nötiger, je dichter das Geflecht an Regeln ist. Andererseits widerspricht eine hochgradig detaillierte ‚legislatorische Programmsteuerung‘ (Grauhan, 1969; Döhler 2015), beispielsweise bei Katastrophenplänen, der Logik von Bricolage. Anstatt kleinteilige Szenarien zu entwickeln, wäre es im Sinne der Vorbereitung auf das Unbekannte

zielführender, nur Bausteine an Handlungsoptionen und einen klaren Zuständigkeitsrahmen zu entwickeln.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Rechtsstaat und legalistische Verwaltungstradition zwar notwendige Grundlagen für ein freiheitssicherndes und berechenbares Staatshandeln bieten, das gerade in Krisensituationen Vertrauen schafft. Im Hinblick auf die handlungsorientierten Resilienz-Ressourcen Flexibilität, Anpassung und Bricolage bieten aber der Rechtsrahmen und die Verwaltungskultur wenig Anreize, in eigener Verantwortung situationsangemessen zu handeln.

### *2.3 Abschließende Überlegungen*

Ausgehend von der Beobachtung, dass Krisenmanagement angesichts der Dauerkrise mittlerweile in Resilienzmanagement übergegangen ist, widmete sich dieser Beitrag der Frage, wie Resilienz in Deutschland gesteigert werden kann. Um sich dieser Frage auch empirisch zu nähern, wurde das Konzept der Resilienz-Ressourcen eingeführt. Resilienz-Ressourcen sind Eigenschaften eines Systems, die resiliente Reaktionen begünstigen. Verfügt ein System über Resilienz-Ressourcen, kann daher geschlossen werden, dass es im Zweifelsfalle auch resilienter reagieren kann. Als zentrale systemische Resilienz-Ressourcen wurden Diversität, Polyzentralität und Redundanz identifiziert, als handlungsbezogene Resilienz-Ressourcen Flexibilität, Anpassung und Bricolage. Das sozio-ökologische System Deutschland wurde daraufhin überprüft, inwiefern die Rahmenbedingungen für diese Resilienz-Ressourcen gegeben sind.

Als zentral für die systemischen Ressourcen wurde der Föderalismus identifiziert. Die föderale Kompetenzverteilung bietet gute Voraussetzungen für Diversität und in Teilen auch für Redundanz. Und die föderale Koordination in den intergouvernementalen Institutionen und Mechanismen ermöglicht eine polyzentrale Governance, in der die dezentralen Einheiten des Systems konstruktiv in Wettbewerb, Kooperation und Konflikt aufeinander bezogen sind. Die dezentrale Staatsstruktur begünstigt zwar Diversität und ist daher aus der Perspektive der systemischen Resilienzforschung gut. Wenn aber die Verschiedenheit von Policy-Lösungen durch die Bevölkerung als Problem wahrgenommen wird, kann dies die Legitimität staatlicher Maßnahmen untergraben. Es muss daher darauf hingearbeitet werden, dass die Diversität für die Bevölkerung akzeptabel ist. Föderale Koordination im Sinne von Polyzentralität gelingt zwar prinzipiell, ist aber

stets anfällig für Konflikte. Insbesondere parteipolitisch motivierte wahlkampfaktische Strategien politischer Führungspersonen in den Ländern können die grundsätzliche Kooperationsbereitschaft in den intergouvernementalen Gremien überlagern. Die Sicherung von Redundanz schließlich steht unter dem Vorbehalt budgetärer Beschränkungen. Auch bedarf es einer verbesserten Wissensgrundlage darüber, in welchen Bereichen und in welcher Form Redundanz resilienzfördernd wirkt, um zielgenau handeln zu können.

Relevante Rahmenbedingungen für die handlungsorientierten Resilienz-Ressourcen stellen das Rechtsstaatsprinzip und die legalistische Verwaltungstradition dar. Diese wirken sich prinzipiell hinderlich für Flexibilität, Anpassung und Bricolage im Verwaltungshandeln aus. Andererseits stellen sie unverzichtbare Vorbedingungen staatlichen Handelns dar, um die Freiheit und Rechte der Bevölkerung zu schützen. Eine Veränderung dieser Rahmenbedingungen, um mehr Resilienz zu ermöglichen, muss daher stets in sorgsamer Abwägung gegen die positiven Effekte vorgenommen werden, die sie erzeugen. Auch besteht hier noch Bedarf an empirischer Forschung darüber, wie insbesondere die Verwaltungskultur sich tatsächlich auf Verwaltungshandeln auswirkt. Um mehr Flexibilität, Anpassung und Bricolage zu ermöglichen, wäre es hilfreich, Eigenverantwortung im Verwaltungshandeln zu stärken, die Fiktion einer für jeden Einzelfall zielgenauen Regulierung und des fehlerfreien Vollzugs aufzugeben und stattdessen Freiräume zu schaffen, in denen situationsangemessen gehandelt werden kann. Hierfür ist aber letztlich auch eine Veränderung der politischen Kultur nötig, in der grundsätzlich akzeptiert wird, dass nicht alle Risiken durch den Staat abgesichert werden können, und in der Gemeinnutz und Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger wieder mehr eingefordert werden.

#### Literatur

- Allison, G. T. (1971). *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*, Little, Brown & Co.
- Anderies, J. M. & Janssen, M. A. (2013). Robustness of Social-Ecological Systems: Implications for Public Policy. *Policy Studies Journal*, 41(3), S. 513-536.
- Ansell, C. et al. (2023). Public administration and politics meet turbulence: The search for robust governance responses. *Public Administration*, 101(1), S. 3-22.
- Behnke, N. (2023). *Redundanz, Flexibilität, Koordinierte Dezentralität. Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung der Enquête-Kommission „Krisenfeste Gesellschaft“ des Landtags Baden-Württemberg zum Thema „Krisenmanagement in Staat und Verwaltung“*.

- Behnke, N. & Eckhard, S. (2022). A systemic perspective on crisis management and resilience in Germany. *der moderne staat*, 15(1), S. 3-19.
- Behnke, N. & Hegele, Y. (2023). Achieving cross-sectoral policy integration in multi-level structures – loosely coupled coordination of ‘energy transition’ in the German ‘Bundesrat’. *Review of Policy Research*, 40 (online first), S. 1-24.
- Behnke, N. & Person, C. (2022). Föderalismus in der Krise - Restriktivität und Variation der Infektionsschutzverordnungen der Länder. *der moderne staat*, 15(1), S. 62-83.
- Benz, A. (2015). Making Democracy Work in a Federal System. *German Politics*, 24(1), S. 8-25.
- Benz, A. (2019). Conclusion: Governing Under the Condition of Complexity. In N. Behnke, J. Broschek & J. Sonnicksen (Hrsg.), *Configurations, Dynamics and Mechanisms of Multilevel Governance*, S. 387-409. Palgrave Macmillan.
- Biggs, C. R. et al. (2020). Does functional redundancy affect ecological stability and resilience? A review and meta-analysis. *Ecosphere*, 11(7).
- Biggs, R. et al. (2015). An introduction to the resilience approach and principles to sustain ecosystem services in social-ecological systems. In R. Biggs, M. Schlüter & M. L. Schoon (Hrsg.), *Principles for Building Resilience. Sustaining Ecosystem Services in Social-Ecological Systems*, S. 1-31. Cambridge University Press.
- Boin, A. et al. (2016). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*. Cambridge University Press.
- Boin, A. & Hart, P. (2007). The crisis approach. In H. Rodriguez, E. Quarantelli & R. Dynes (Hrsg.), *Handbook of disaster research*, S. 42-54. Springer.
- Bruijine, M. et al. (2010). Resilience. Exploring the concept and its meanings. In A. Boin, C. Demchak & L. Comfort (Hrsg.), *Designing Resilience. Preparing for Extreme Events*, S. 13-32. University of Pittsburgh Press.
- Capano, G. & Toth, F. (2023). Thinking outside the box, improvisation, and fast learning: Designing policy robustness to deal with what cannot be foreseen. *Public Administration*, 101(1), S. 90-105.
- Carlisle, K. & Gruby, R. (2019). Polycentric systems of governance: A theoretical model for the commons. *Policy Studies Journal*, 47(4), S. 927-952.
- Carstensen, M. et al. (2023). Why we need bricoleurs to foster robust governance solutions in turbulent times. *Public Administration*, 101(1), S. 36-52.
- Degenhart, C. (2023). *Staatsrecht I - Staatsorganisationsrecht. Mit Bezügen zum Europarecht: Lehrbuch & Entscheidungen*. C.F. Müller.
- Döhler, M. (2015). Das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung im Wandel - über das Ende alter Gewissheiten. In M. Döhler, J. Franzke & K. Wegrich (Hrsg.), *Der gut organisierte Staat. Festschrift für Werner Jann zum 65. Geburtstag*, S. 91-108. Nomos.
- Dose, N. & Wolfes, F. (2016). Die Höhe der Beamtenbesoldung in den Ländern. Der Versuch einer Erklärung: Parteidifferenzhypothese oder Verschuldungsdruck? *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft*, 9(4), S. 267-293.
- Duymedjian, R. & Rüling, C.-C. (2010). Towards a Foundation of Bricolage in Organization and Management Theory. *Organization Studies*, 31(2), S. 133-151.

- Folke, C. (2006). Resilience: The emergence of a perspective for social-ecological systems analyses. *Global environmental change*, 16(3), S. 253-267.
- Grauhan, R.-R. (1969). *Modelle politischer Verwaltungsführung*. Universitätsverlag.
- Hegele, Y. & Behnke, N. (2017). Horizontal coordination in cooperative federalism: the purpose of ministerial conferences in Germany. *Regional & Federal Studies*, 27(5), S. 529-548.
- Heiner, R. (1983). The origin of predictable behavior. *American Economic Review*, 73, S. 569-595.
- Hesse, K. (1962). *Der unitarische Bundesstaat*, C.F. Müller.
- Holling, C. (1973). Resilience and Stability of Ecological Systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4(1), S. 1-23.
- Howlett, M. et al. (2018). Designing for robustness: surprise, agility and improvisation in policy design. *Policy and Society*, 37(4), S. 405-421.
- Hufen, C. (2010). Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff. *Zeitschrift für das Juristische Studium (ZJR)*, 3(5), S. 603-607.
- Janis, I. (1982). *Groupthink*. Houghton Mifflin.
- Kapucu, N. & Sadiq, A.-A. (2016). Disaster Policies and Governance: Promoting Community Resilience. *Politics and Governance*, 4(4), S. 58-61.
- Kotschy, K. et al., (2015). Principle 1 - Maintain diversity and redundancy. In R. Biggs, M. Schlüter & M. L. Schoon (Hrsg.), *Principles for Building Resilience. Sustaining Ecosystem Services in Social-Ecological Systems*, S. 50-79. Cambridge University Press.
- Kühl, S. (2020). *Brauchbare Illegalität. Vom Nutzen des Regelbuchs in Organisationen*. Campus.
- Kuhlmann, S. & Wollmann, H. (2019). *Introduction to comparative public administration. Administrative systems and reforms in Europe*. Edward Elgar.
- Levin, S. (1999). *Fragile dominion. Complexity and the commons*. Helix Books.
- Lévi-Strauss, C. (1966). *The savage mind*. University of Chicago Press.
- Lindblom, C. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, 19(2), S. 79-88.
- Luhmann, N. (1964). *Funktionen und Folgen formaler Organisation*. Duncker & Humblot.
- Manyena, B. et al. (2011). Disaster resilience: a bounce back or bounce forward ability? *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability*, 16(5), S. 417-424.
- Meadows, D. (2020). *Limits to Growth and the Covid-19 epidemic*. <https://mahb.stanford.edu/blog/limits-to-growth-and-the-covid-19-epidemic/>
- Münch, U. (2021). Wenn dem Bundesstaat die Stunde der Exekutive schlägt: der deutsche (Exekutiv-)Föderalismus in Zeiten der Coronakrise. In Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (EZFF) (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2020*, S. 209-225. Nomos.
- Norris, F. et al. (2008). Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness. *American Journal of Community Psychology*, 41(1), S. 127-150.

- Nowell, B et al. (2017). Redundancy as a strategy in disaster response systems: A pathway to resilience or a recipe for disaster? *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 25(3), S. 123-135.
- Ostrom, E. (2010). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *American Economic Review*, 100(3), S. 641-672.
- Ostrom, V. et al. (1961): The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry. *American Political Science Review*, 55(4), S. 831-842.
- Person, C. et al. (2022). Föderale Koordination im Stresstest – zur Rolle der Ministerpräsidentenkonferenz im Pandemie-Management. In R. Zohlhöfer, T. Saalfeld & F. Engler (Hrsg.), *Das Ende der Merkel-Jahre. Eine Bilanz der Regierung Merkel (2018-2021)*, S. 163-187. Springer VS.
- Rechnungshof Baden-Württemberg (März 2024). *Beratende Äußerung: Krisenmanagement der Landesregierung*. Bericht an die Landesregierung nach § 88 Landeshaushaltsordnung, Stuttgart.
- Rixen, S. (2022). Resilienz als Aufgabe des Verwaltungsrechts – Desiderate und Schwierigkeiten eines Forschungsprogramms. *Die Verwaltung*, 55(3), 345-364.
- Ruge, K. & Rittgen, K. (2021). Local Self-Government and Administration. In S. Kuhlmann, I. Proeller, D. Schimanke & J. Ziekow (Hrsg.). *Public Administration in Germany*, S. 123-141. Palgrave.
- Seibel, W. et al. (2022). Verwaltungsresilienz unter Stressbedingungen. *der moderne staat*, 15(1), S. 109-129.
- Simon, H. (1997 [1945]). *Administrative Behavior*. Macmillan Publishing.
- Souris, A. et al. (2023). Attributing blame: how political parties in Germany leverage cooperative federalism. *West European Politics* (online first), S. 1-27.
- Thränhardt, D. (2020). Integrationspolitik im deutschen Föderalismus: eine Implementationsanalyse. In F. Knüpling, M. Kölling, S. Kropp & H. Scheller (Hrsg.), *Reformbaustelle Bundesstaat*, S. 485-515. Springer VS.
- Töller, A. & Roßegger, U. (2018). Auswirkungen der Abweichungskompetenz der Länder. *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft*, 12(4), S. 663-682.
- Ulbricht, L. & Römer, M. (2019). Vielfalt und Einheitlichkeit in der deutschen Datenschutzaufsicht. *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft*, 13(4), S. 461-489.
- Walker, B. et al. (2004). Resilience, Adaptability and Transformability in Social-ecological Systems. *Ecology and Society*, 9(2), S. 5-14.
- Weick, K. (1988). Enacted sensemaking in crisis situations. *Journal of Management Studies*, 25(4), S. 305-317.
- Wenzelburger, G. et al. (2020). Responsive Politikgestaltung in den deutschen Bundesländern? Versuch einer Systematisierung und Konzeption eines Forschungsprogramms. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, (1), S. 33-47.
- Winkler, D. (2014). Handlungsstrategien der legalistischen Verwaltung in Ungewissheitssituationen. In J. Ziekow (Hrsg.), *Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung*, S. 81-104. Nomos.

Woods, D. (2019). Essentials of resilience, revisited. In M. Ruth & S. Goessling-Reise-  
mann (Hrsg.), *Handbook on resilience of socio-technical systems*, S. 52-65. Edward  
Elgar.

