

Ingo Bode | Robert Jungmann
Kathia Serrano Velarde [Hrsg.]

Staatliche Organisationen und Krisenmanagement



LEVIATHAN

BERLINER ZEITSCHRIFT FÜR SOZIALWISSENSCHAFT



SONDERBAND 41 | 2023



Nomos

Ingo Bode | Robert Jungmann
Kathia Serrano Velarde [Hrsg.]

Staatliche Organisationen und Krisenmanagement

Leviathan Sonderband 41 | 2023



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-7560-0428-7 (Print)

ISBN 978-3-7489-3679-4 (ePDF)

1. Auflage 2023

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2023. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Leviathan

Jahrgang 51 · Sonderband 41 · 2023

Inhaltsübersicht

Einleitung

Ingo Bode, Robert Jungmann und Kathia Serrano Velarde

Staat, Governance und Organisation im Krisenmodus

Theoretische Kontroversen, changierende Befunde

9

I. Krise und Gemeinwesen. Gesellschafts- und staatstheoretische Perspektiven

Uwe Schimank

Akute Krisen und große Wenden: Simultane Herausforderungen administrativen

Entscheidens

35

II. Staatsadministration und Governance unter Krisenbedingungen

Jale Tosun und Christin Heinz-Fischer

Polyzentrische Klimawandel-Governance in unsicheren Zeiten

Eine Bestimmung von resilienzfördernden Prozessen

65

Marco Jöstingmeier

Reflexive Governance von Finanzkrisen

Zur Rolle staatlicher Organisationen im Krisenmanagement des Finanzsystems

88

Vera Linke, Maximilian Einhaus, Christian Hilgert, Jaromir Junne

Prekäres Organisieren im subsidiären Wohlfahrtsstaat

Pandemisches Krisenmanagement als Spannungsverstärker oder -entschärfer für

Einrichtungen der sozialen Daseinsvorsorge

110

Sebastian Starystach und Susanne Dettmer

Translational aus der Krise und hin zu einem zukunftsfähigen Gesundheitssystem?

Der schwierige Umbau der deutschen Universitätsmedizin

135

III. Organisation und Krisenmanagement

Nils Ellebrecht und Stefan Kaufmann

Organisierte Grenzverschiebungen. Leistungsanpassung und Einbindung
ungebundener Helfer im Notfall- und Katastrophenmanagement 159

Henrik Dosdall und Teresa Löckmann

Organisationale Dynamiken der Terrorismusprävention
Der Anschlag auf den Breitscheidplatz, polizeiliche Fallökologien und terroristische
Einzelräuber*innen 182

Hanna Grauert, Cristina Besio und Uli Meyer

Gesundheitsämter als Bürokratien in der Krise 207

Charlotte Förster und Nina Füreder

Die Rolle der Führungskraft im Krisenmanagement von Gesundheitsorganisationen:
Sensemaking und staatliche Einflüsse in der Frühphase der COVID-19 Pandemie 235

IV. Handlungsperspektiven, Fallvergleich und Ausblick

Stephan Leixnering, Renate E. Meyer und Martin Kornberger

Krisenbewältigung durch Städte: Denkfiguren zur kollektiven Handlungsfähigkeit 267

Ingo Bode, Robert Jungmann und Kathia Serrano Velarde

Mechanismen des Krisenmanagements in staatlichen Organisationsfeldern
Eine vergleichende Heuristik und resultierende Hypothesen 280

Einleitung

Ingo Bode, Robert Jungmann und Kathia Serrano Velarde

Staat, Governance und Organisation im Krisenmodus

Theoretische Kontroversen, changierende Befunde

Das Krisenjahr 1923, das im kollektiven Gedächtnis u.a. für Hyperinflation, soziales Elend, schwere Naturkatastrophen und gewaltsame Umsturzbemühungen steht¹, feiert seinen einhundertsten Geburtstag – aber trotz massiver historischer Umbrüche seitdem ist Krisenhaftigkeit ein Signum moderner Gesellschaften geblieben. Mehr noch: Die Behauptung, dass diese Gesellschaften mittlerweile im permanenten Krisenmodus leben, scheint heute (fast) ein Gemeinplatz², und die Dringlichkeit von Krisenmanagement wird im dritten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts, angesichts der Virulenz verschiedener, sich überlappender Not- und Problemlagen, kaum mehr in Frage gestellt. Ob es um Kriege und internationale Beziehungen, Finanzmärkte, Klimafragen, die Energieversorgung, Wohnungsbau, sozialen Ausgleich oder Gesundheit geht – Krise hat überall Konjunktur. Dies ruft (auch) in Deutschland die verschiedensten wissenschaftlichen Disziplinen auf den Plan, eine Krisenstudie reiht sich an die andere – wobei ganz unterschiedliche gesellschaftliche Bereiche in den Blick geraten, zuletzt etwa das Bankgewerbe³, der Energiesektor⁴ oder das Erziehungs- und Sozialwesen.⁵ Krise kann dabei vieles bedeuten: eine Funktionsstörung, die einen grundsätzlicheren Entscheidungsbedarf erzeugt, ein fundamentaler Umbruch eingespielter sozialer Praktiken, eine mit ungekannten Verlustrisiken einhergehende Gefährdungslage, oder gar ein Zerfall etablierter Strukturen ohne Gewissheit über machbare Alternativen. Die *Wahrnehmung* von Krisen scheint ein Phänomen der Neuzeit⁶, und die auf sie bezogenen Deutungen und Einschätzungen fluktuieren historisch.⁷ Dessen ungeachtet wird gerade die Gegenwart von Vielen als besonders krisengeschüttelt empfunden.

Krise heißt auch, jedenfalls in modernen Gesellschaften: Es muss reagiert werden.⁸ Dabei haben viele Krisen bzw. als Krisen wahrgenommene Zustände gemein, dass im öffentlichen Raum dezidiert auf »den Staat« referiert wird – also eine Instanz, der man in solchen Gesellschaften noch immer ein Mindestmaß an kollektiver Handlungs- und Steuerungskapazität zuschreibt, zumal wenn es um das geht, was gemeinhin als öffentliche Daseinsvorsorge (im weitesten Sinne)

1 Hannig und Mares 2022.

2 Czingon 2018; Clarke 2023.

3 Schmidt und Deeken 2022.

4 Haas und Neupert-Doppler 2022.

5 Baar und Maier 2022; Jakob und Obitz 2022.

6 Koselleck 1982.

7 Erhellend dazu: Makropoulos 2013; Clarke 2023.

8 Heinze 2020.

apostrophiert wird. Generell sind – vor dem Hintergrund sich überlagernder endogener und exogener Problemkonstellationen bzw. einer »Ballung gesellschaftlicher Krisenmomente«⁹ – die Erwartungen an staatliches Steuern und Handeln in der jüngeren Vergangenheit wieder spürbar gestiegen. Von »Entstaatlichung« ist jedenfalls kaum mehr die Rede, anders als noch in den 1990er und 2000er Jahren.¹⁰ Vielmehr deuten diverse politische Entscheidungen der letzten Jahre auf eine (partielle) Renaissance des Interventionsstaats hin¹¹, zuletzt beispielsweise bei der Bearbeitung der durch den Ukrainekrieg (mit) ausgelösten Energieverteuerung oder bei der Neuausrichtung des zusehends überstrapazierten Gesundheitswesens.

Nun signalisieren Krisen häufig ereignishafte Abweichungen vom Normalzustand, sie veranlassen Gesellschaften gleichsam *ad hoc* zur (Selbst-)Reflektion und Eruierung von Möglichkeiten, diesen wiederherzustellen.¹² Die sog. »Corona-Krise«¹³, also die diffuse Gemengelage nach dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie im Frühjahr 2020, lieferte dazu schillerndes Anschauungsmaterial. Entsprechende Suchprozesse gibt es aber auch bei schwelenden Krisen – also Konstellationen, bei denen sich Funktionsstörungen oder latente Gefährdungen über längere Zeit zu eklatanten Problemzuständen aufschaukeln, z.B. in Folge zugesetzter Dynamiken sozialer Marginalisierung, im Zuge räumlicher Transformationen oder im Kontext umweltstrapazierender Lebensweisen. So oder so ist häufig schwer zu bestimmen, worauf *genau* reagiert werden muss. Angesichts der inhärenten Unübersichtlichkeit, den unklaren Konturen und den Ambivalenzen von Krisen – welche sowohl latent als auch punktuell¹⁴, real und konstruiert¹⁵, aktiv oder passiv erlebbar sind¹⁶ – erscheint schon das Erfassen und kausale Zuordnen von Krisenmomenten als problematisch. Vieles hängt auch davon ab, welche Krisennarrative gesellschaftlich bzw. politisch durchgesetzt werden.¹⁷ Aus solchen Narrativen können sich ›hausgemachte‹ Restriktionen für (konsistente, effektive, nachhaltige) Staatsinterventionen ergeben, so wie dies mit Blick auf die Verbreitung von Konzepten des *lean managements* und die kontinuierliche Rationalisierung staatlicher Handlungskapazitäten oft beobachtet wurde (s. u.). Entsprechend voraussetzungsvoll sind Krisenreaktionen durch staatliches Handeln bzw. Organisieren. Interventionserwartungen und Interventionspotenziale gehen hier nicht zwingend konform, Spannungen zwischen beiden sind vorprogrammiert.

9 Reckwitz und Rosa 2021: 12.

10 Vgl. etwa Allmendinger 2003 oder Bofinger 2008.

11 Ähnlich: Nullmeier 2022.

12 Ähnlich Walby 2015.

13 Lessenich 2020; Lemke 2021; Wannöffel und Gensterblum 2022.

14 Nassehi 2012.

15 Hay 1996.

16 Habermas 1973.

17 Kuhlmann und Blum 2022.

Mithin stellt sich die Frage, wie im 21. Jahrhundert staatlicherseits mit Krisen umgegangen wird bzw. umgegangen werden kann. Dieser Sonderband eruiert diese Frage mit einem *Fokus auf organisationsimmanente Praktiken, Strategien und Rationalitäten* einerseits und *staatlich vermitteltes Organisieren* im Rahmen von Beziehungen zwischen öffentlichen Instanzen und formal staatsunabhängigen Organisationszusammenhängen, also *in Kontexten polyzentrischer Governance*, andererseits. Letzteres schien uns geboten, weil Staatlichkeit in zeitgenössischen westlichen Gesellschaften vielfach über solche Beziehungen hergestellt wird bzw. zur Geltung kommt (s. u.). Insofern bietet es sich auch an, bezüglich der fraglichen Handlungssphären von staatlichen *Organisationsfeldern* zu sprechen. Betrachtet werden verschiedene Bereiche dessen, was (durchaus in einem weiten Sinne) als öffentliche Daseinsvorsorge begriffen werden kann.¹⁸ Gefragt wird danach, wie in Krisenkontexten diesbezüglich bestehende Erwartungen bzw. Spannungen organisational oder (re-)organisierend bearbeitet werden – auch in vergleichender Perspektive. Gegenstand sind folglich unterschiedliche Krisen, Sektoren und Problemstellungen, welche aus diversen wissenschaftlichen Perspektiven betrachtet werden. So entsteht ein *interdisziplinärer und vergleichender Dialog zu verschiedenen Formen des Krisenmanagements* im Staatswesen bzw. in Handlungssphären öffentlicher oder staatlich (mit)gesteuerter Organisationen. Der Fokus auf Organisationen und Organisieren bereichert dabei die Forschung zum staatlichen Krisenmanagement, eröffnet aber zugleich neue Perspektiven auf Paradigmen der Staats- bzw. Gesellschaftstheorie sowie der Verwaltungswissenschaften und der Organisationsforschung.

Nachfolgend diskutieren wir in diesem einleitenden Text Befunde und theoretische Kontroversen, an die entsprechende Analysen anschließen (können) – so wie dies dann je spezifisch in den Beiträgen für diesen Band geschieht. Den Anfang machen gesellschafts- und staatstheoretische Beobachtungen, die den Ausgangspunkt für die in diesem Sonderband angestoßene Debatte markieren. Bezogen auf Prozesse eines mehrere (auch formal nicht-staatliche) Instanzen einbeziehenden Krisenmanagements richtet sich der Blick anschließend auf einschlägige Paradigmen der Governance-Forschung sowie der Verwaltungswissenschaften. Schließlich wenden wir uns einigen in der Organisationsforschung etablierten Sichtweisen zum organisationalen Umgang mit Krisen zu – wobei es auch darum geht, die in entsprechenden Studien auftauchenden Annahmen und Kontroversen zu umreißen. Auf diese Weise wird erkennbar, dass es hinsichtlich des Krisenmanagements durch öffentliche Organisationen bzw. staatlich vermitteltes Organisieren auf all diesen Betrachtungsebenen changierende Befunde und kontroverse Einschätzungen gibt, die sich jeweils zwischen ähnlichen Polen bewegen. Abschließend skizzieren wir das Themenspektrum des Sonderbands, indem die Gegenstände und Perspektiven der einzelnen Beiträge kurz portraitiert und in den Kontext der in dieser Einleitung diskutierten Theoriedebatten gestellt werden.

18 Neu 2009.

1. Gesellschafts- und staatstheoretische Ausgangspunkte

Im Zentrum der gesellschafts- und staatstheoretischen Betrachtungen zu organisierter Problembehandlung im demokratischen Kapitalismus stehen seit jeher Instanzen, von denen erwartet wird, dass sie im Krisenfall die Souveränität besitzen, konsequent und allgemeinverbindlich zu intervenieren – nämlich *Einrichtungen des Staates*. Dies betrifft Träger der öffentlichen Daseinsvorsorge und der Hoheitsverwaltung ebenso wie Gebilde, die – ohne direkt einer Regierung unterstellt zu sein – ein öffentliches Mandat wahrnehmen und insofern als *quasi-staatliche Organisationen* oder Bestandteil staatlicher Organisationsfelder begriffen werden können. Bezogen auf diese Felder bildet die Frage nach dem *Verhältnis von Staatlichkeit und Krisenbewältigungskompetenz* einen wesentlichen Topos der modernen Staatstheorie.¹⁹ Hier besteht nicht erst nach den Erfahrungen mit der Corona-Pandemie weithin der Eindruck, dass sich, angesichts der fundamentalen, oben bereits genannten gesellschaftlichen Herausforderungen, staatliche Instanzen in einem veritablen *Spannungsfeld* bewegen, wenn es um Reaktionen auf als Krise wahrgenommene Ereignisse und Entwicklungen geht.

Einerseits wird dem Staat im gesellschaftlichen Diskurs sowie in politischen Prozessen eine *herausragende Rolle und Handlungsfähigkeit* bei der Bewältigung solcher Ereignisse und Entwicklungen zugeschrieben. Symptomatisch dafür war die Corona-Krise. Relativ plötzlich galten bestimmte Behörden oder Sozialverwaltungen als Schaltstellen des Krisenmanagements, z. T. erhielten sie neue Verantwortlichkeiten und Kompetenzen (z. B. Gesundheitsämter mit dem Auftrag, Infektionsketten zu durchbrechen). Auch Kitas oder Bildungseinrichtungen wurden weitreichende Entscheidungen abverlangt. Verwaltungen wurde sogar – so geschehen beim Infektionsschutzgesetz – eine direkte Steuerungsfunktion übertragen (Moser 2020). Entsprechend fundamentale Erwartungen zeigen sich auch in Bezug auf andere Agenden staatlicher Krisenbearbeitung. Baubehörden sollen im Zusammenspiel mit Umweltämtern und Stadtwerken eine nachhaltige Energieversorgung absichern; von Kommunen und Bildungsträgern wird gefordert, dass sie die soziale Integration geflüchteter Menschen umgehend sicherstellen und Konfliktpotenziale (präventiv) begrenzen. Solche Erwartungen beziehen sich auch auf komplexere Formen der Steuerung öffentlicher Angelegenheiten. In vielen Bereichen, so wird oft postuliert, ermöglichen erst polyzentrische Governance-Strukturen eine zielführende Bearbeitung von Krisensituationen – und zwar unter direkter Einbindung von Stakeholdern, die eigene, vielfach untereinander inkompatible Anforderungen an Politik, Staat und Verwaltung stellen.²⁰

Andererseits wird häufig konstatiert, dass in Krisensituationen die *beschränkte Handlungsfähigkeit des (spät)modernen Staatswesens* markant zu Tage tritt.²¹

19 Voigt 2018.

20 So schon Marin und Mayntz 1991; Schimank und Werle 2000; vgl. ferner Straßheim 2013 oder Heinze 2020.

21 Mezes und Opitz 2020.

Folgt man einflussreichen Strömungen der zeitgenössischen Staatstheorie²², offenbart sich gerade dann die systematische Überforderung eines mit der Erwartung allumfassender Daseinsvorsorge konfrontierten Wohlfahrtsstaates. Daraus resultieren, so eine prominente Sichtweise, unumgehbar Rationalisierungs- und Kompromisszwänge, haben doch Staatsinterventionen u. a. auch die Rationalität(en) eines (im Kern) kapitalistischen Wirtschaftssystems zu berücksichtigen.²³ Hinzu kommt das seit den 1980er Jahren prominente Postulat der *lean administration*, welches in den Augen vieler den Radius staatlichen Handelns nachhaltig beschränkt hat (s. u.). Auch das Entstehen polyzentrischer Governance-Strukturen wird zuweilen als Ausdruck schwindender Staatskapazitäten interpretiert. Auf solche Phänomene bezogene Deutungen haben zuletzt Debatten zur Rolle öffentlicher Infrastrukturen beim Umgang mit den großen – und oftmals globalen – Herausforderungen der Gegenwart neu angefacht.²⁴ Stein des Anstoßes sind nicht zuletzt Restriktionen, die durch eine Verlagerung von Interventionskompetenzen auf nicht-nationalstaatliche Instanzen entstehen.²⁵ Entsprechende Diagnosen unterfüttern schon länger kursierende Thesen zu einer verminderten Steuerungsfähigkeit des Staates in hochentwickelten westlichen Gesellschaften.²⁶

Kurzum: Aus der Perspektive von verschiedenartigen Gesellschafts- und Staats-theorien scheinen die Ansprüche an staatliches Krisenmanagement und das Reservoir an staatlicher Handlungskapazität immer weiter auseinanderzudriften. Verschärft wird die wahrgenommene Diskrepanz dadurch, dass sich die Krisen des 21. Jahrhunderts in einem Kontext *multipler Unsicherheit* entfalten. So ist für viele das Versprechen sozialstaatlicher Absicherung, auch wegen ständig neuer wirtschaftlicher Umbrüche, fragil geworden. Die Menschheit erlebt existentielle Bedrohungen, z.B. durch Umweltgifte, Klimawandel oder kriegerische Auseinandersetzungen. Im Wissens- bzw. Deutungshaushalt zentraler gesellschaftlicher Institutionen sind alte Gewissheiten verloren gegangen.²⁷ Multiple Unsicherheit trifft auf multiple Krisen, und Krisenzyklen verkürzen sich derart, dass disruptive Entwicklungen in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen sich wechselseitig verstärken.²⁸ Dort jedoch, wo – bezogen auf staatliche Instanzen – Interventionserwartungen und Interventionspotenziale auseinanderfallen, wird die Fähigkeit moderner Gesellschaften, Krisen abzufangen, auf eine harte Probe gestellt. Mitunter führt diese Erfahrung zu einer Negation der Komplexität heute bestehender Herausforderungen – auch in Verbindung mit der Überhöhung vergangener, retrospektiv als für alle ›sicher(er)‹ gedeuteter Zeiten.²⁹ Trotz aller Unsicherheiten lässt

22 Siehe Voigt 2018.

23 Borchert und Lessenich 2004; Offe 1973; Verschraegen 2015; Clarke 2023.

24 Peters 2017; Foundational Economy Collective 2019; Schimank 2019; Villa 2020.

25 Nullmeier 2022.

26 Luhmann 1989; Offe 1984.

27 Beck 1996: 20f.; Hepp et al. 2016; Betzelt und Fehmel 2022.

28 Bader et al. 2011.

29 Bauman 2017.

sich indes nicht ausschließen, dass das Staatswesen mit seinen (neuen) Aufgaben wächst und neue Krisenbearbeitungspotenziale entwickelt – wobei sich dann die Frage stellt, inwieweit sich diese Potentiale durchsetzen (können), wer von ihnen profitiert und wer tendenziell auf der Strecke bleibt.

2. Krisenmanagement in der Governance-Forschung und aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive

Die mit den o.g. Krisenphänomenen verknüpfte Debatte in der Verwaltungswissenschaft und in der Governance-Forschung betrachtet Entwicklungen im Bereich der Daseinsvorsorge aus größerer Nähe und konstatiert schon seit Längerem Veränderungen bezüglich der Rolle und Funktionen staatlicher Organisationen bzw. staatlichen Organisierens. Festgestellt wird u.a., dass öffentliche Instanzen sich in pluralisierten Settings bzw. Organisationsfeldern bewegen und sich dort (neu) bewehren müssen, gerade in Krisenzeiten. Aus der Perspektive des Staates geht es dann also einerseits um die Beeinflussung und Orchestrierung von diversen Organisationszusammenhängen – und zwar im Rahmen pluraler Koordination bzw. netzwerkförmiger Prozesse, zu deren Charakterisierung häufig der Begriff der *Governance* bemüht wird.³⁰ Andererseits gerät in der o.g. Debatte auch die veränderte Rolle klassischer Staatsbürokratien – also des Handelns von Regierungen, Ämtern und Behörden – in den Blick.

Insgesamt finden sich im darauf bezogenen Schrifttum kontrastierende Diagnosen hinsichtlich der zu erwartenden Wirksamkeit und Potenziale staatlicher Krisenbewältigung. Eine erste Position geht, ganz im Sinne Luhmanns (1989) und Offes (1984), von einer durchgehenden Überforderung administrativer Steuerungskapazitäten in hochentwickelten, westlichen Gesellschaften aus.³¹ Beobachtet wird u.a., wie komplexe oder gar unlösbare Problemlagen durch punktuelle Symbolpolitik und diskursive Umdeutungen eingehetzt werden, um so von der Ineffizienz staatlichen Handelns abzulenken.³² Dieses Muster, so die Leithese, reproduziere sich von Krise zu Krise in modifizierter Form – man suggeriere strukturelle Anpassung und Wirksamkeit dort, wo Resilienz in erster Linie nur diskursiv herstellbar sei. Studien aus diesem Dunstkreis heben besonders die Inkrementalität und den Pragmatismus staatlicher Krisenbewältigung hervor.³³

Es lassen sich aber auch Diagnosen finden, die die Herausbildung neuer oder die Transformation gewachsener, durchaus wirkungsmächtiger Formen öffentlicher Interventionen jenseits bloßen Regierens betonen. Diese Studien signalisieren eine gewandelte oder neu aufgestellte Strategiefähigkeit der Staatsadministration (im weitesten Sinne). Der Blick richtet sich u. a. auf fluidere Governance-Arrangements unter Mitwirkung von sozialen Bewegungen, zivilgesellschaftlichen Orga-

30 Jungmann 2021a.

31 Vgl. hierzu Pierson 2001.

32 Seibel 1991; Allison und Saint-Martin 2011.

33 Howlett und Migone 2011; Seibel 2015.

nisationen, Projekten, Gemeinschaften, Plattformen oder auch Zentralbanken.³⁴ Prozesse der Mehrebenen-Steuerung sowie komplexe Koordinationssysteme unter Beteiligung staatlicher und nicht-staatlicher Akteure rücken in den Fokus.³⁵ Zunehmend werden auch unkonventionelle Steuerungsmodalitäten, wie etwa epistemische Governance oder Framing-Strategien, als Teil dieses Strukturwandels kollektiven Organisierens begriffen.³⁶ Staatliche Organisationen gelten hier weiterhin als wesentliche Schaltstelle für das Krisenmanagement, erscheinen allerdings nunmehr oft als ein ›Player‹ unter vielen.

Diese Debatte beschäftigt sich durchaus gezielt mit der (koordinierten) Bearbeitung krisenträchtiger Herausforderungen im Bereich der Daseinsvorsorge.³⁷ Der oben genannten Diagnose beschränkter staatlicher Handlungskompetenzen sowie – allgemeiner – älteren und neueren Formen der Bürokratiekritik³⁸ wird entgegengehalten, dass Verwaltungsinstanzen und -netzwerke anpassungs- und modernisierungsfähig sind.³⁹ Dies wiederum legt nahe, dass solche Instanzen auch mit Krisenentwicklungen strategisch bzw. problemtschärfend umzugehen vermögen. In der Verwaltungs- und Governance-Forschung scheint also ebenfalls strittig, wie es unter Gegenwartsbedingungen um Prozesse und Potenziale staatlichen Krisenmanagements bestellt ist und wie letzteres Leistungen der Daseinsvorsorge beeinflusst bzw. günstig gestalten kann.

3. Krisenmanagement in der Organisationsforschung – und der Blick auf das Staatswesen

Wie bereits angedeutet, basiert das Staatswesen moderner Gesellschaften auf spezifischen Formen kollektiver Handlungsfähigkeit – was seit Max Weber einer Binsenweisheit gleichkommt. Prinzipiell kann man dabei, der Weberschen Theoretiktradition folgend, *Staaten als (Geflecht von) Organisationen* betrachten. Als relativ stabile Herrschaftsgebilde werden sie laut Weber nur dann im und durch das Handeln von Beteiligten wirksam, wenn – innerhalb eines eingegrenzten Territoriums – ein »Verwaltungsstab erfolgreich das Monopol legitimen physischen Zwanges«⁴⁰ organisieren kann. Dies weiterdenkend bestimmt bspw. Anthony Giddens Staaten als einen Zusammenhang politischer Organisationen. Die legitimen Kompetenzen und Rechte dieser Organisationen versetzen sie (räumlich begrenzt) in die Lage, bestimmte Mittel der Gewaltanwendung zu mobilisieren und somit

34 Anheier 2012; Jungmann 2021a; Sparsam und Fachmeyer 2020.

35 Bache et al. 2016; Christensen und Serrano Velarde 2019; Crouch 2005; Hooghe und Marks 2001; Hooghe und Marks 2003; Scoville und Fligstein 2020; Streeck 2013.

36 Alasuutari und Qadir 2014; Bogner und Menz 2021; Daviter 2017; Haus 2010; Jessop 2020.

37 Ansell et al. 2017; Bogumil et al. 2019; Bode 2021.

38 Vgl. hierzu Koven 2019.

39 Döhler 2019; Grönroos 2019.

40 Weber 1972: 29.

eine territorial etablierte Herrschaftsordnung – auch eine mit demokratischem Unterbau – zu stabilisieren.⁴¹ Tatsächlich sind es, betrachtet man heutige Nationalstaaten, bestimmte praktische Fähigkeiten von Organisationen – insbesondere Routinen der Daten- und Wissensgenerierung sowie miteinander verschränkte Formen direktiver Steuerung –, die *Herrschaft qua Verwaltung* erst möglich machen.⁴² Dabei prägen spezifische organisationale Arrangements auch den Charakter ganzer Staatsformen⁴³ – was wiederum einige Organisationsforscher*innen zu dem Argument führt, dass sich Versuche zur (Um-)Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse an in modernen Großunternehmen etablierten Formen sozialer Koordination orientieren sollten, was hier meint: *non-konkurrenzelle Leistungserstellung und kollektiv abgestimmtes Vorgehen*.⁴⁴ Unabhängig davon hat kollektives Handeln in bzw. über staatliche Organisationen meist einen gesellschaftlichen »Impact«⁴⁵ bzw. es beeinflusst organisationsübergreifende gesellschaftliche Prozesse.⁴⁶ Vielfach bilden Organisationen prädestinierte Orte für die Ingangsetzung und Operationalisierung sozialer Innovationen.⁴⁷ Aus diesen Gründen stellen sie einen relevanten Beobachtungsgegenstand für Untersuchungen dar, die staatliche Reaktionen auf gesamtgesellschaftliche *Krisen* fokussieren. Dies gilt nicht zuletzt für den Fall, dass der Staat seine Interventionen (z. B. durch die Beteiligung nicht-staatlicher Stakeholder) reorganisiert und so Krisenmanagement effektiv möglich macht.⁴⁸ Zugleich lässt sich oft erst mit Blick auf entsprechende (Re-)Organisationsprozesse nachvollziehen, warum Krisenmanagement nicht selten scheitert.⁴⁹

Krisen stehen in der Organisationsforschung meist für ein Ereignis in der gesellschaftlichen Umwelt, dessen ›Vorher‹ und ›Nachher‹ in den Organisationen den eigentlichen Kern des Erkenntnisinteresses darstellen. Adressiert werden dann Umfang und Ausrichtung organisationaler Handlungsfähigkeit im Krisenmanagement.⁵⁰ Auch in den Organisationswissenschaften finden sich hinsichtlich der Möglichkeiten und Grenzen kollektiven Krisenmanagements ähnliche Kontroversen wie in den bereits skizzierten Debatten. Ursächlich dafür sind nicht zuletzt verschiedene Auffassungen bezüglich des Verhältnisses von Organisation und Umwelt.

Betont werden zum einen die *Krisenbearbeitungspotentiale moderner Organisationen*, und zwar mit Blick auf ihre grundsätzliche Anpassungs- oder Lernfä-

41 Giddens 1987: 20.

42 Ebd.: 121; Giddens 1981: 190.

43 Cooley 2005.

44 Vgl. u. a. Adler 2022.

45 Besio et al. 2020: 414.

46 So u. a. Perrow 1972.

47 Mair und Seelos 2021: 3.

48 Eckhard et al. 2021; Leixnering et al. in diesem Band.

49 Seibel et al. 2017.

50 Baum und Dahlin 2007; Christianson et al. 2009; Starbuck und Farjoun 2009.

higkeit bzw. ihre spezifische Resilienz. Diese generellen Befunde der Organisationsforschung sind auch für staatliche Einrichtungen von Bedeutung, werden diese doch wiederholt mit disruptiven Erwartungen bzw. Handlungskontexten konfrontiert. Weil Organisationen relevante Umwelten beständig neu konstruierten bzw. aktualisieren und Störungsbearbeitung Teil des Alltagsbetriebs ist, wird oft argumentiert, dass ›Organisieren‹ schlechthin ein Mittel zur Bearbeitung von Krisensituationen darstellt.⁵¹ Man traut Organisationen zu, die Beschränkungen individuellen Entscheidens in komplexen Situationen, beispielsweise mit Hilfe von Arbeitsteilung, Professionalisierung und Managementprozeduren, zumindest ein Stück weit zu überwinden.⁵² Krisen gelten in diesem Zusammenhang nicht selten als produktiv, da sie dazu beitragen können, interne Strukturen an sich verändernde Rahmenbedingungen anzupassen und so interne Konflikte vorläufig zu befrieden oder aber produktiven Widerstand auszulösen. Krise erscheint dementsprechend als ein privilegierter Moment organisationalen Lernens⁵³ – wobei unterstellt wird, dass sich dieses Lernen nicht isoliert, sondern regelmäßig in Auseinandersetzung mit anderen Organisationen vollzieht, auch unter Beteiligung verschiedenartiger (z.B. privatwirtschaftliche oder zivilgesellschaftlicher) Akteure.⁵⁴ Gleichzeitig können sich in Organisationen ›bewährte‹ Routinen unter Anspannung als ultrastabil erweisen, so wie es Crouch (2011) für den Bereich der Erwerbswirtschaft in seiner Studie zur Resilienz neoliberaler Ideologien im Kontext der Finanzkrise aufgezeigt hat. Konkret postuliert er, private Firmen hätten durch ihre Robustheit zur Reproduktion eingefahrener gesellschaftlicher Strukturen beigetragen. Eine solchermaßen strukturkonservierende Rolle kann sich auch im Kontext staatlichen Organisierens ausbilden, wenn es um die Identifikation, Definition und Bewältigung von Krisen(-ereignissen) geht.

Zugleich thematisiert die Organisationsforschung *Hürden und Fallstricke im organisationalen Krisenmanagement* – z.B. mit Blick auf die *Statik und Pfadabhängigkeiten* sowie die *unklaren Prozeduren und Konflikte auch und gerade in staatlich geprägten Organisationsfeldern*. Abgestellt wird dabei nicht nur auf die Schwerkraft bürokratischer Strukturen und Prozeduren, sondern auch auf Folgewirkungen interner Machtkämpfe, die in Organisationen nicht selten Lähmungsscheinungen hervorrufen. So kann die Expertise in der Deutung von krisenhaften Umweltereignissen mikropolitisch als Trumpf genutzt und strategisch zurückgehalten werden.⁵⁵ Mitunter sind staatliche Organisationen auch als »organisierte Anarchien«⁵⁶ beschrieben worden, welche in ihrer Selbstbeschreibung wohlgeordnet erscheinen, aber im Modus der ›Zufallskoordination‹ operieren. Rationales Organisieren, so eine prominente Beobachtung, ist hier oft eher ein

51 Weick 1996.

52 So schon March und Simon 1958.

53 Seeger et al. 2005; Weick et al. 1999.

54 Berthod et al. 2017.

55 Friedberg 1995.

56 Cohen et al. 1972.

Mythos, der Legitimationszwecken dient und diese vom praktischen Geschehen entkoppelt.⁵⁷

Hinzu kommen, wie besonders für den Bereich von Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge vielfach konstatiert worden ist, untereinander inkompatible Anforderungen von außen sowie Divergenzen zwischen solchen Anforderungen und praktischen Voraussetzungen des Organisierens.⁵⁸ Es liegt nahe, dass dies auch den Umgang mit Krisensituationen betrifft und organisationale Handlungskompetenz gerade in derartigen Situationen beschränkt ist. Die Schwierigkeiten staatlicher Instanzen, dann konsistent zu handeln, ließen sich beispielsweise beim Corona-Krisenmanagement gut beobachten. Staatliche Organisationen standen vor der Aufgabe, Schutzbedürfnisse von Bürger*innen und von Wirtschaftsunternehmen auszutarieren, wobei Präferenzen und Implementationsanweisungen diffus blieben.⁵⁹ Auch dort, wo staatliche Instanzen vernetzt agieren, ist stringentes Organisieren äußerst voraussetzungsvoll. Studien, die organisationale Populationen oder Netzwerke im Kontext von Umbruchsituationen betrachten, verweisen jedenfalls auf ein gesteigertes Konfliktpotential, gerade weil in solchen Situationen Orientierungen bzw. Anforderungen unklar erscheinen.⁶⁰ Zudem zeigen sie, wie Organisationen unter Druck einander bekämpfen bzw. strategisch koalieren, um die Interpretation von Krisen zu ihren Gunsten auszulegen.⁶¹

Die Organisationsforschung sensibilisiert in besonderer Weise für jene Mechanismen, die den Umgang mit Krisen moderieren – auch bezogen auf staatlich geformte Felder der Daseinsvorsorge bzw. dort tätige Einrichtungen. Dabei ist im Lichte der verschiedenen organisationswissenschaftlichen Beobachtungen nicht unwahrscheinlich, dass den jeweils feldspezifisch ausgebildeten Umweltverhältnissen eine große Bedeutung zukommt. Gleichzeitig verfügen Organisationen als Orte kollektiven Handelns über eigene Bewegungsspielräume, so dass auch in den genannten Einrichtungen organisationsinterne Prozesse und Strukturen durchaus Einfluss darauf nehmen können, wie und mit welchen Implikationen Krisen bearbeitet werden. Zweifelsohne wäre zu klären, unter welchen Bedingungen ein solcher Einfluss zum Tragen kommt. Fraglich ist ferner, was letztlich den Ausschlag für gelingende Krisenbearbeitung gibt und, allgemeiner, wie bzw. mit welchen Folgen Krisenmanagement in staatlichen Organisationsfeldern konkret bewerkstelligt wird.

57 Meyer und Rowan 1977.

58 Friedland und Alford 1991; Besio und Meyer 2015; Bode und Turba 2020.

59 Lessenich 2020.

60 Fligstein und McAdam 2012.

61 Hoffman 1999; Schüssler et al. 2014; Jungmann 2021b.

4. Übergeordnete Fragen und die Perspektiven der Beiträge zu diesem Sonderband

Die eingangs vorgestellten Theorieansätze und Forschungsperspektiven kennzeichnen, wie gesehen, kontroverse bzw. changierende Befunde. Ein Blick in vorliegende Studien verdeutlicht die Vielzahl noch offener Fragen, wenn es um die Rolle des Staates bzw. staatlichen Organisierens beim Umgang mit Krisen geht. Einiges spricht für spezielle *Krisenmanagementkompetenzen* beteiligter Instanzen, anderes für in ihrem Wirkungsfeld ausgebildete, organisational vermittelte Krisenbearbeitungsbarrieren. Dabei scheint es nicht zuletzt darauf anzukommen, wie diese Instanzen sich (als Träger der öffentlichen Daseinsvorsorge) koordinieren, wie sie gesellschaftlich eingebettet und institutionell reguliert sind.

Ein wesentlicher Faktor lässt sich gewissermaßen vor die Klammer der in diesem Sonderband versammelten Analysen ziehen – auch wenn er lange, zumindest bis zum Ausbruch der Corona-Pandemie, in Politik und Wissenschaft *kein* Thema mehr war: die in den 1990er Jahren auf den Weg gebrachte Umpolung zahlreicher öffentlicher bzw. öffentlich (mit)gesteuerter Organisationen in Richtung *lean administration*⁶², die (auch) in vielen Bereichen der Daseinsvorsorge deutliche Spuren hinterlassen hat. Grundlegend dafür waren veränderte Paradigmen des *Public Management*⁶³, also der öffentlichen Steuerung von Tätigkeiten im allgemeinen Interesse. Die o.g. Umpolung brachte verbreitet starke Transformationsimpulse in Gestalt einer permanenten Aufgabenkritik sowie eines marktorientierten Outsourcing und der Privatisierung von Aktivitäten.⁶⁴ Auf der Ebene einzelner Organisationen empfahl das sog. *Neuen Steuerungsmodell*⁶⁵ Maßnahmen zur Reduktion von Redundanzen bzw. zum Abbau von Reserven (*organisational slack*), wobei u.a. kennziffernfixierte Prozesssteuerung und outputorientierte Budgetierung als Erfolgsrezepte galten. Obwohl von Beginn an die Intensität solcher Maßnahmen regional und sektoral stark variierte, zeigen Studien, dass unter ihrem Einfluss die Leistungserbringung in verschiedenen Sektoren der Daseinsvorsorge spürbar rationalisiert wurde.⁶⁶

Verändert hat sich im Zuge dessen auch die Rolle des Staates in pluralen Governance-Konstellationen: Die Verlagerung von Interventionskompetenzen auf nicht-staatliche Organisationen bzw. von diesen gebildete Netzwerke – welche sich teilweise unabhängig vom Siegeszug der *lean administration* vollzogen hat und vielfach als Weg zu mehr Stakeholder-Partizipation begriffen wird –, versperrt öffentlichen Instanzen heute nicht selten direkte Einflusswege. Der Staat kann oftmals kein zentral-hierarchisches ›Regiment‹ mehr führen, teilweise ist er mit massivem Kontrollverlust konfrontiert. Verbreitet haben Behörden versucht, im

62 Tegethoff und Wilkesmann 1995.

63 Christensen et al. 2020.

64 Vgl. etwa Engartner 2021.

65 Bzw. *New Public Management*.

66 Vgl. hierzu etwa Sowa et al. 2018; Raehlmann 2020; Betzelt und Fehmel 2022; international: Lobao et al. 2018.

Rahmen solcher Governance-Konstellationen eine scharf gestellte Kontextsteuerung (z.B. mit Geld hinterlegte Zielbeschreibungen) zu etablieren, um vertraglich gebundene, aber eigenmächtig agierende Kooperationspartner an der kurzen Leine zu halten – was jedoch nicht selten perverse Effekte nach sich gezogen hat.⁶⁷ Wenngleich sich international mittlerweile Bestrebungen zeigen, die Transformationsdynamik und auch die mit ihr einhergehenden Verzettlungstendenzen einzuhegen⁶⁸, spricht insgesamt viel für die These, dass all diese Entwicklungen die Leistungs- und damit auch Krisenbearbeitungspotenziale staatlicher Organisationsfelder spürbar strapaziert haben. Zugleich lassen einige der vorstehenden Überlegungen vermuten, dass auf die vorgefundenen Umstände unterschiedlich und eigensinnig reagiert wird bzw. worden ist. Wie sich organisationsimmanente bzw. organisational vermittelte Praktiken, Strategien und Rationalitäten bzw. Governance-Prozesse im Kontext multipler Krisen jeweils konkret darstellen, müssen dementsprechend eingehendere Analysen klären.

Die Beiträge zu diesem Sonderband widmen sich dieser Aufgabe mit verschiedenen Herangehensweisen. Ihre Zusammenstellung erfolgte mittels eines *open-call*-Verfahrens, bei dem diverse Fach-Communities angesprochen wurden. Adressiert wurden Diskussionszusammenhänge aus der Soziologie, den Politik- und Verwaltungswissenschaften, der Betriebswirtschaftslehre und der Sozialarbeit, sofern Fragen des staatlichen Krisenmanagements berührt waren. Dies sollte die neuere Governance-Debatte sowie die verwaltungs- und organisationswissenschaftliche Theoriebildung, aber auch allgemein den wissenschaftlichen Diskurs zur Krisenhaftigkeit der Gegenwartsgesellschaft interdisziplinär bereichern. Förderlich waren zudem der intensive Gedankenaustausch mit den Autor*innen der Aufsätze auf einer Tagung der Sektion Organisationssoziologie der DGS⁶⁹, sowie eingehendere Feedback-Prozesse im kollegialen Dialog im Rahmen eines Workshops (ergänzend zum klassischen Review-Prozess).⁷⁰

Im Ergebnis führen die verschiedenen Beiträge vor Augen, wie staatliche (bzw. als Einrichtungen der Daseinsvorsorge hochgradig öffentlich regulierte) Organisationen ihre Aufgaben im Kontext von Krisen handhaben, welche (mitunter provisorischen) Auswege sie finden und wie all dies ihre Fähigkeit beeinflusst, den an sie gestellten Erwartungen gerecht zu werden. Erkennbar wird zudem, inwieweit solche Organisationen unter Krisenbedingungen neue Ordnungsfunktionen übernehmen bzw. mit ihren Interessen, Praktiken und Strukturen den gesellschaftlichen Umgang mit Krisen prägen – und welche Grenzen sich diesbezüglich zeigen. Dies verweist zugleich auf Dynamiken der Auf- bzw. Abwertung staatlichen Handelns. Einige Beiträge beschreiben darüber hinaus, wie und inwieweit staatliche Instanzen weitere (privatwirtschaftliche oder zivilgesellschaftliche) Akteure

⁶⁷ Bode 2023.

⁶⁸ Christensen und Lægreid 2022: 43–46.

⁶⁹ Deutsche Gesellschaft für Soziologie.

⁷⁰ Allen Gutachtenden und an diesem Austausch Beteiligten sei an dieser Stelle ganz herzlich gedankt.

mit in das Krisenmanagement einbeziehen bzw. qua Vernetzung zumindest temporär gesellschaftlich anerkannte Formen der Problemlösung entwickeln. Der Blick richtet sich zudem darauf, wie sich Kriseneffekte und Krisenreaktionen zwischen verschiedenen Bereichen der Daseinsvorsorge unterscheiden – auch mit Hinblick auf die Spezifika der jeweiligen Krise.

Im Unterschied zu den primär an staatlicher Handlungsfähigkeit in Krisen orientierten Debattensträngen aus der Governanceforschung⁷¹ rückt der Band damit die Praktiken und Fallstricke des organisationalen bzw. organisierenden Umgangs mit Krisenphänomenen in den Fokus. Dadurch gewinnt staatliches Handeln in Krisenzeiten nicht nur an Plastizität, sondern es entsteht ein tiefenscharfes Bild von relevanten Konfliktlagen und Entscheidungszusammenhängen, welche die (Re)Produktion von Staatlichkeit in vielschichtigen Akteurskonstellationen ermöglichen bzw. beschränken. Anders als viele *normativ* an Lösungsvorschlägen und Lernprozessen orientierte Arbeiten zum Krisenmanagement in und durch Organisationen ermöglichen die Beiträge des Bandes zugleich die Einnahme einer unvoreingenommenen Perspektive auf Ambivalenzen, Dilemmata und auch Krisen des Krisenmanagements – also auf all jene Dynamiken, die durch das oben beschriebene Spanungsverhältnis aus beschränkter Handlungsfähigkeit und erhöhten Handlungserwartungen ausgelöst werden (können). So gelangen dann auch Bedingungen des Scheiterns staatlicher Organisationen bzw. der durch sie moderierten Krisenbearbeitung ins Blickfeld.

Die Beiträge sind drei Rubriken zugeordnet. Die erste, welche *Krisenzustände und -dynamiken im modernen Gemeinwesen aus gesellschafts- und staatstheoretischer Perspektiven* adressiert, enthält eine Prozesse gesellschaftlicher Differenzierung aufgreifende, organisationssoziologisch informierte Abhandlung von Uwe Schimank mit dem Titel: *Akute Krisen und ›große Wenden‹: Simultane Herausforderungen administrativen Entscheidens*. Der Beitrag ist konzipiert als die einzelnen Fall- und Feldstudien überspannende Gesamtschau zu gesellschaftlichen Krisen in der westlichen Moderne und den damit einhergehenden Kapazitäten administrativer Krisenbearbeitung (im weitesten Sinne). Der Autor eruiert im Rekurs auf verschiedene Theorieperspektiven der Gegenwartsgesellschaft inhärente ›Krisenproblemzonen‹, auch mit Blick auf die unterschiedliche Komplexität von Krisenanfälligkeiten. Aus diesem Blickwinkel wird dann nach systematischen Defiziten der Krisenbearbeitung durch staatliche Organisationen gefahndet. Im Zentrum stehen die Corona-Pandemie und der Umgang mit dem Klimawandel. Schimank gelangt zu der Schlussfolgerung, dass gesellschaftliches Krisenmanagement durch (in den Funktionsprinzipien administrativen Entscheidens angelegte) Defizite der Komplexitätsverarbeitung spürbar beeinträchtigt wird – und zwar besonders bei akuten Krisen und »großen Wenden« wie der aktuell anstehenden ökologischen Transformation.

Die Beiträge in der zweiten Rubrik des Sonderbands fokussieren unter dem Titel: *Staatsadministration und Governance im Krisenmodus* auf spezielle Felder

71 Vgl. hierzu Ansell et. al 2017; Heinze 2020 sowie die Schwerpunktthefte des Leviathans zur Corona-Pandemie (2020/3 und 2021/1).

der Daseinsvorsorge und hier insbesondere staatlichen Organisierens. Sie schließen insbesondere direkt an Uwe Schimanks generelle Diagnose an, betonen allerdings jeweils andere Faktoren und Problemzusammenhänge. *Jale Tosun* befasst sich mit der politischen Bearbeitung des Klimawandels und darauf bezogenen Governance-Prozessen. Die Autorin fragt danach, ob die von artverschiedenen Stakeholdern (mit)getragene »polyzentrische« Krisenbearbeitung, an der viele Erwartungen haften, auch dann aussichtsreich ist, wenn sich die politischen Rahmenbedingungen für zwischenstaatliche Vereinbarungen verschlechtern. Betrachtet werden die Auswirkungen der Wahl der klimawandelskeptischen Trump- und Bolsonaro-Administration auf das internationale Kooperationsnetzwerk zur Förderung kohlenstoffärmer Energietechnologien. Tosun argumentiert, dass Vielfalt und Redundanzen in den etablierten Governance-Strukturen dazu beitragen können, dass Kooperationsnetzwerke eine gewisse Resilienz entfalten, trotz ungünstiger Rahmenbedingungen in Form eines obstruktiven Handelns auf Seiten einzelner Regierungen.

In einem weiteren Beitrag beleuchtet *Marco Jöstingmeier* die staatlich modellierte Regulierung des Finanzsystems in Folge der Subprime-Krise 2007/2008, und zwar mit einem Fokus auf die Beteiligung verschiedener, das geltende Regelwerk ›organisierender‹ Instanzen. Im Rekurs auf das Konzept der »reflexiven Governance« beschreibt der Autor das *proaktive Krisenmanagement systemischer Risiken durch politische Organisationen*. Dargelegt wird, wie diese (mittels einer 2013 eingeführten makroprudanziellen Aufsichtsstruktur) in einem Geflecht verschiedener öffentlicher Instanzen (wie Zentralbanken und Aufsichtsbehörden) realisiert wird, um das ›systemische Risiko‹ einer die Realwirtschaft mitreißenden Disruption zu reduzieren. Ein antizipativ angelegter Umgang mit Krisengefahren, so der Autor, verweist auf die Lernfähigkeit der Beteiligten sowie die Flexibilität des staatlich geschaffenen bzw. veränderten Handlungsinstrumentariums, obwohl Folgeprobleme entstehen, die sich aus dem eigendynamischen Zusammenwirken beteiligter Akteure ergeben.

In anderen gesellschaftlichen Bereichen führt staatliches Handeln eher zu »*prekärem Organisieren*«, wie *Vera Linke*, *Maximilian Einhaus*, *Christian Hilgert* und *Jaromir Junne* mit Blick auf öffentlich regulierte Träger im Sozialwesen argumentieren. Geleitet von der Frage, ob »*pandemisches Krisenmanagement für Einrichtungen der Daseinsvorsorge als Spannungsverstärker oder -entschärfer*« wirkt, beschreiben sie Interventionsdynamiken »im subsidiären Wohlfahrtsstaat«, konkret im Bereich der freigemeinnützig organisierten Sozialen Arbeit. Gerade beim Umgang mit der Corona-Krise, so das Autorenteam, zeige sich, wie Organisationen mit öffentlichem ›Versorgungsauftrag‹ darum ringen, gleichzeitig passende Leistungen sachgerecht (professionell) zu erbringen, abstrakten administrativen Vorgaben zu genügen und für die notwendige Refinanzierung ihrer Dienste zu sorgen. Im Brennglas der Pandemie offenbart sich, folgt man der Argumentation, die fragile Normalität organisationaler Praxis im zeitgenössischen Sozialwesen. Paradoxerweise *entlastet* aber staatliches Krisenmanagement die Interventionen auch in bestimmter Weise, so dass Diskrepanzen zwischen dem Versorgungsauf-

trag und organisationalen Möglichkeiten, diesem gerecht zu werden, im Zuge der Krisenbearbeitung wenigstens teilweise geringer werden.

Eine ähnliche Fragilität bildet auch den Gegenstand des Beitrags von *Sebastian Starystach* und *Susanne Dettmer*, die unter dem Titel »*Translational aus der Krise und hin zu einem zukunftsfähigen Gesundheitssystem?*« Governance-Prozesse im Feld der deutschen Universitätsmedizin unter die Lupe nehmen. Untersucht wird die Krisenhaftigkeit des staatlich regulierten Gesundheitssystems auch schon vor der Corona-Pandemie – generell im Hinblick auf die durch bestehende Finanzierungsinstrumente bedingte ›ökonomisierte‹ Steuerungsrationalität und speziell bezogen auf die Entkopplung zwischen Versorgung und Forschung, welche seit Längerem die Situation in deutschen Universitätskliniken prägt. Staatliches Organisieren setzt widersprüchliche Impulse: Einerseits refinanzieren sich die Versorgung und der Forschungsbetrieb in den Kliniken über aktivitätsgebundene bzw. befristete Pauschalen, andererseits sollen – angetrieben durch besondere öffentliche Förderprogramme – langfristige, disziplinübergreifende Innovationsstrukturen entstehen, um Versorgung und Forschung synergetisch zu verzahnern (was im Untersuchungsfeld als ›Translation‹ bezeichnet wird). Konkret untersuchen *Starystach* und *Dettmer* Dynamiken eigens aufgebauter Translationszentren und argumentieren, dass dem Versuch, die o.g. synergetischen Strukturen zu schaffen, umfangreiche institutionelle Pfadabhängigkeiten entgegenstehen, z.B. in der Form, dass Reputations- und Finanzierungsinteressen einzelner Disziplinen bzw. Abteilungen dominieren und den Impuls zu einem auf Dauer gestellten, organisationsübergreifenden Innovationsgeschehen unterminieren.

Sowohl in diesem als auch im Beitrag von Linke et al., ist der Übergang fließend zu Analysen, die den staatlichen Umgang mit Krisen mit einem Fokus auf organisationale Prozesse durchleuchten. Dieser Aufgabe widmen sich die Beiträge in der dritten Rubrik dieses Sonderbands, in der das Verhältnis von *Organisation und Krisenmanagement* gleichsam aus der Froschperspektive betrachtet wird. *Nils Ellebrecht* und *Stefan Kaufmann* analysieren in ihrem Beitrag organisationale Prozesse bei Einrichtungen und Behörden, die mit der Abwehr von Gefahren und der Durchführung von Rettungs- und Schutzmaßnahmen in Notfällen und Katastrophen betraut werden, die also *dauerhaft* »organisiertes Notfall- und Katastrophenmanagement« betreiben. Untersucht wird, was geschieht, wenn *eigene Grenzen herausfordert und mitunter verschoben werden*, konkret im Fall der Priorisierung (qua Triage etc.), der situativen Improvisation und der Anbindung ungebundener Helfer. Die Autoren argumentieren, dass diese Verschiebungen systematisch mit Ambivalenzen einhergehen. Diese Ambivalenzen hängen damit zusammen, dass einerseits die Bevölkerung als *Schutzbjekt* adressiert und zum anderen an gesellschaftliche Resilienz appelliert wird, um Adressat*innen als *mitwirkende Subjekte* und so Interventionskompetenzen auch jenseits (eigener) organisationaler Grenzen auszubilden. Notfallpraktiken der Bevölkerung gelten bspw. als hilfreich und störend zugleich. Beschrieben wird, wie staatlich eingesetzte ›Krisenorganisationen‹ unter solchen Umständen Handlungsfähigkeit herstellen und erhalten, z.B. wenn es um die Versorgung von Geflüchteten oder in Naturkatastrophen geht. Der Beitrag verweist auf beachtliche, mitunter eintrainierte

Flexibilitätspotenziale des organisierten Staatswesens, zeigt aber auf, dass diese Potenziale oft durch *eigenmächtige* Entscheidungen und Leistungsbeschränkungen von Freiwilligen erreicht werden.

Eigendynamiken staatlicher Organisationen sind auch ein Thema im Beitrag von *Henrik Dosdall* und *Therea Löckmann*, welcher Prozesse staatlicher Krisenprävention am Fall polizeilicher Ermittlungsarbeit bei (drohenden) terroristischen Anschlägen analysiert. Unter dem Titel »*Organisationale Dynamiken der Terrorismusprävention. Der Anschlag auf den Breitscheidplatz, polizeiliche Fallökologien und terroristische Einzeltäter*innen*« wird am Beispiel des Anschlags auf den Berliner Breitscheidplatz (am 19. Dezember 2016) der Frage nachgegangen, warum die Ermittlungen trotz behördlicher Kenntnisse über Anschlagsplanungen eingestellt wurden. Das Autorenteam argumentiert, dass dafür eine organisationale Dynamik maßgeblich war, die typisch ist für staatliche Krisenprävention im Bereich der Terrorismusabwehr. Verwiesen wird hier u.a. auf ein Dilemma zwischen entgrenzten Sicherheitserwartungen einerseits und begrenzten organisationalen Ressourcen andererseits. Zugleich sorgt die Komplexität hoheitlicher Aufgaben im zeitlichen Umfeld der Anschlagsplanung für Leistungsgrenzen, wie ein Blick auf (nicht zuletzt) an Sicherheitsbehörden gerichtete Erwartungen im Kontext des plötzlichen Zustroms von Geflüchteten sowie des Strategiewechsels von Terrororganisationen zu Tage fördert. Die Analyse von *Dosdall* und *Löckmann* zeigt, wie notorische Ressourcenknappheit in staatlichen Organisationen des Polizeiapparats Krisenabwehrpotenziale zunächst latent und – wenn es schlecht läuft – manifest schwächen kann.

Die Ressourcenfrage war in der jüngeren Vergangenheit – besonders eklatant während der Corona-Krise – auch Gegenstand von Debatten über die Rolle und Zukunft von *Gesundheitsämtern* als zentrale Organisationen der öffentlichen Datensvorsorge. Der Beitrag von *Hanna Grauert*, *Cristina Besio* und *Uli Meyer* analysiert, wie diese als »*Bürokratien in der Krise*« trotz ihres Amtscharakters und beschränkter Mittel flexibel auf durch die Pandemie aufgeworfene, durchaus neuartig und heterogene Herausforderungen zu reagierten. Ihre Analyse führt vor Augen, wie entgegen geläufiger Annahmen bezüglich der Starrheit von Bürokratien solche Organisationen es – zumindest unter günstigen Umständen – in Krisensituationen schaffen können, responsiv und gleichzeitig zuverlässig zu (re-)agieren. Am Beispiel einer detailliert durchleuchteten Amtsstelle wird deutlich, dass herkömmliche bürokratische Strukturen und Werte (paradoxer Weise) einen schnellen Umbauprozess *befördern* können, zumal wenn sie mit nicht-bürokratischen Dynamiken (teamartigen, kollegialen und informellen Strukturen) kreativ verknüpft werden.

Krisenreaktionen in eigendynamischen Organisationsprozessen beleuchtet auch der Beitrag von *Charlotte Förster* und *Nina Füreder*, der am Beispiel von Führungskräften aus deutschen, österreichischen und schweizerischen Krankenhäusern den durch dezentrale Orientierungsprozesse geleiteten Umgang mit der Corona-Krise nachzeichnet – wobei das Augenmerk zugleich auf dem moderierenden Einfluss staatlicher Vorgaben liegt. In ihrer Studie untersuchen die beiden Autorinnen, ob, warum und zu welchem Zeitpunkt die Akteure Hinweise auf

die drohende Pandemie verarbeitet und zum Anlass konkreter organisationaler Maßnahmen genutzt haben. Entsprechende *Sensemaking*-Prozesse, so wird argumentiert, waren auch von Impulsen des Staates als Regulierer geprägt, was auf die Bedeutung solcher Vorgaben für ein effektives Krisenmanagements in Gesundheitsorganisationen verweise. Erkennbar wird zweierlei: Die Verknüpfung von (externer) Governance und Organisationspraxis, aber auch die Relevanz von organisationsspezifischen Interpretationen und Sinnstiftungsprozessen für das Krisenbearbeitungspotenzial von Einrichtungen der Daseinsvorsorge.

Den Schluss dieses Sonderbands bilden zwei Beiträge, von denen der eine, essayförmig angelegte, exemplarisch Vorschläge zu einem zukunftsfesten Krisenmanagement durch staatliche Organisationen und staatliches Organisieren entwickelt, während der andere den Zweck hat, aus den oben resumierten Beiträgen feldübergreifende Erkenntnisse zu ziehen. Zunächst diskutiert der Essay von Stephan Leixnering, Renate Meyer und Martin Kornberger – bezugnehmend auf den Umgang mit der Corona-Pandemie – institutionelle und organisationale Voraussetzungen staatlicher ›Krisenbearbeitungskompetenz‹. Unter der Überschrift »*Krisenbewältigung durch Städte*« werden »*Denkfiguren zur kollektiven Handlungsfähigkeit*« im urbanen Kontext entwickelt, und zwar im Rückgriff auf Erfahrungen in Wien. Moderne Städte, so die Ausgangsüberlegung, kennzeichnen komplexe, polyzentrische und fragmentierte Organisationslandschaften, in denen eine Vielzahl von Akteuren operieren und interagieren. Argumentiert wird, dass sich die Frage nach ihrer Handlungsfähigkeit unter Krisenbedingungen als eine nach dem Möglichkeitsraum für das Zusammenwirken zwischen teilselbständigen Einheiten bzw. Organisationen stellt. Vorgeschlagen werden drei programmatische Ansatzpunkte für effektives ›kooperatives‹ Krisenmanagement, konkret: offene Planung und taktische Handlungsfreiraume, unbürokratische Formen der Bürokratie und eine spezielle institutionelle Architektur sowie das, was als ›Führung durch Haltung‹ apostrophiert wird. Mit den so konstituierten spezifischen Formen, Strukturen und Prozessen entsteht, so das Kernargument des Beitrags, eine relationale Basis, die flexibles und zugleich verbindliches Kollektivhandeln unter Krisenbedingungen ermöglichen kann.

Diskutiert wird damit eine interessante Leitidee für neue Anstrengungen hin zu einer ›krisenfeste(re)n‹ öffentlichen Daseinsvorsorge, wenngleich hier sicher nicht alle Voraussetzungen für effektives staatlichen Krisenhandeln erfasst werden könnten. Es muss auch bedacht werden, mit welchem Zielhorizont dieses Handeln erfolgt. Geht es nur um die Wiederherstellung eines – meist wenig nachhaltigen – ›business as usual‹, oder lösen Krisen Lernprozesse aus, die Governance-Strukturen, organisationale Routinen oder auch etablierte gesellschaftliche Machtasymmetrien hinterfragen? Dessen ungeachtet steigen die Chancen auf die Auslösung solcher Lernprozesse, wenn politische Regulierung, staatliches (mit-)Organisieren im Konzert auch nicht staatlicher Stakeholder sowie organisationale Praxis selbst zusammengedacht und Gegenstand einer gleichsam synthetischen Gesamtbetrachtung werden.

Mit diesem Merkposten im Gepäck entfaltet das Herausgeberteam für diesen Sonderband abschließend eine vergleichende Diskussion zu in den verschiedenen

Analysen des Bands aufscheinenden *Mechanismen des Krisenmanagements in staatlichen Organisationsfeldern*, sofern es um den Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge geht. Mit Hilfe einer *vergleichenden Heuristik* werden in den Beiträgen präsentierte Befunde zum Gegenstand einer Meta-Analyse. Dies erfolgt im Lichte der drei Debattenstränge, die diesen Band inspiriert haben. Im kombinierten Rekurs auf Paradigmen der Gesellschaftstheorie, der Verwaltungswissenschaften und der Organisationsforschung wird untersucht, welche Mechanismen das Krisenmanagement in den verschiedenen Bereichen moderieren und was daraus feldübergreifend gelernt werden kann. Bezugspunkt sind die Perspektiven, die die o.g. Theorieperspektiven jeweils stark machen, also z.B. ›Systemwidersprüche‹ staatlichen Handelns im demokratischen Kapitalismus, ferner Herausforderungen für die öffentliche Daseinsvorsorge unter den Vorzeichen von *lean administration*, oder Eigenheiten zeitgenössischer Organisationen bei der Bearbeitung von Umweltzuständen und -anforderungen unter herausfordernden Rahmenbedingungen. Erkenn- und begreifbar werden so auch die teilweise unintendierten Konsequenzen staatlichen bzw. staatlich moderierten Krisenmanagements. Es zeigen sich insgesamt – gleichsam aus der Vogelperspektive – dieses Management betreffende Potenziale und Probleme im Kontext heutiger Gesellschaften. Empirisch geerdete Hypothesen dazu ermöglichen zugleich die Formulierung zentraler Forschungsagenden für die nähere Zukunft. Konzeptionell wird für die Weiterentwicklung einer in vergleichenden Studien fundierten, *organisationstheoretisch informierten Staatstheorie* unter Einbezug einander überlappender Krisendynamiken plädiert.

Literatur

- Adler, Paul S. 2022. «Capitalism, socialism, and the climate crisis», in *Organization Theory*, 3, 1, online.
- Alasutuari, Pertti; Qadir, Ali 2014. «Epistemic governance: An approach to the politics of policy-making», in *European Journal of Cultural and Political Sociology* 1, 1, S. 67–84.
- Allison, Christine Rothmayr; Saint-Martin, Denis 2011. «Half a century of ‹muddling›: Are we there yet?», in *Policy and Society* 30, 1, S. 1–8.
- Allmendinger, Jutta (Hrsg.) 2003. *Entstaatlichung und soziale Sicherheit. Verhandlungen des 31. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Leipzig 2002*. Opladen: Leske & Budrich.
- Anheier, Helmut K. 2012. »Zivilgesellschaft und Krisen: Dahrendorf'sche Reflektionen«, in *Leviathan* 40, 3, S. 421–440.
- Ansell, Christopher K.; Trondal, Jarle; Øgård, Morten 2017. *Governance in Turbulent Times*. Oxford: Oxford University Press.
- Baar, Robert; Maier, Maja S. (Hrsg.) 2022. *Familie, Geschlecht und Erziehung in Zeiten der Krisen des 21. Jahrhunderts (Jahrbuch erziehungswissenschaftliche Geschlechterforschung)*. Opladen: Verlag Barbara Budrich.
- Bache, Ian; Bartle, Ian; Flinders, Matthew 2016. «Multi-level governance», in *Handbook on Theories of Governance*, hrsg. v. Ansell, Christopher; Torfing, Jacob, S. 486–498. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Bader, Pauline; Becker, Florian; Demirović, Alex; Dück, Julia 2011. »Die multiple Krise – Krisendynamiken im neoliberalen Kapitalismus«, in *Vielfachkrise im finanzdominierten Kapitalismus*, hrsg. v. Demirović, Alex; Dück, Julia; Becker, Florian; Bader, Pauline, S. 11–28. Hamburg: VSA.
- Baum, Joel A. C.; Dahlin, Kristina B. 2007. «Aspiration performance and railroads' patterns of learning from train wrecks and crashes», in *Organization Science* 18, 3, S. 368–385.

- Bauman, Zygmunt. 2017. *Retropia*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich 1996. »Das Zeitalter der Nebenfolgen und die Politisierung der Moderne«, in *Reflexive Modernisierung*, hrsg. v. Beck, Ulrich; Giddens, Anthony; Lash, Scott, S. 19–112. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Berthod, Olivier; Grothe-Hammer, Michael; Müller-Seitz, Gordon; Raab, Jörg; Sydow, Jörg 2017. «From high-reliability organizations to high-reliability networks: The dynamics of network governance in the face of emergency», in *Journal of Public Administration Research and Theory* 27, 2, S. 352–371.
- Besio, Cristina; Meyer, Uli 2015. «Heterogeneity in world society. How organizations handle contradicting logics», in *From Globalization to World Society: Neo-Institutional and Systems-Theoretical Perspectives*, hrsg. v. Holzer, Boris; Kastner, Fatima; Werron, Tobias, S. 237–257. New York: Routledge.
- Besio, Cristina; du Gay, Paul; Serrano Valarde, Kathia. 2020. «Disappearing organization? Reshaping the sociology of organizations», in *Current Sociology* 68, 4, S. 411–418.
- Betzelt, Sigrid; Fehmel, Thilo (Hrsg.) 2022. *Deformation oder Transformation? Analysen zum wohlfahrtsstaatlichen Wandel im 21. Jahrhundert*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bode, Ingo 2021. »Den Klimawandel bewältigen: Herausforderungen an die institutionelle Organisation des Gesundheitswesens«, in *Versorgungsreport Klima und Gesundheit*, hrsg. v. Günster, Christian; Klauber, Jürgen; Robra, Bernt-Peter; Schmuker, Caroline; Schneider, Alexandra, S. 219–232. Berlin: Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft.
- Bode, Ingo 2023. »Geld und Wirtschaftlichkeit im Sozialwesen. Trends, Dilemmata, Perspektiven«, in *Die Wirtschaftlichkeit der Kinder- und Jugendhilfe – Leistung. Qualität. Entgelt*, hrsg. v. Kieslinger, Daniel, S. 19–39. Freiburg i.Br.: Lambertus.
- Bode, Ingo; Turba, Hannu 2020. «Schizophrenic sensemaking as (non-)response to institutional ambiguity: The case of the German child protection industry», in *Human Service Organizations* 44, 1, S. 9–31.
- Boffinger, Peter 2008. »Das Jahrzehnt der Entstaatlichung«, in *WSI Mitteilungen*, 61, 7, S. 351–357.
- Bogner, Alexander; Menz, Wolfgang 2021. »Wissen und Werte im Widerstreit. Zum Verhältnis von Expertise und Politik in der Corona-Krise«, in *Leviathan* 49, 1, S. 111–132.
- Bogumil, Jörg; Kuhlmann, Sabine; Proeller, Isabella (Hrsg.) 2019. *Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise*. Baden-Baden: Nomos.
- Borchert, Jens; Lessenich, Stephan 2004. »Claus Offes Theorie und die adaptive Selbsttransformation der Wohlfahrtsstaatsanalyse«, in *Zeitschrift für Sozialreform* 50, 6, S. 563–583.
- Christianson, Marlys K.; Farkas, Maria T.; Sutcliffe, Kathleen M.; Weick, Karl E. 2009. «Learning through rare events: Significant interruptions at the Baltimore & Ohio railroad museum», in *Organization Science* 20, 5, S. 846–860.
- Christensen, Johan; Serrano Velarde, Kathia 2019. «The role of advisory bodies in the emergence of cross-cutting policy issues: Comparing innovation policy in Norway and Germany», in *European Politics and Society* 20, 1, S. 49–65.
- Christensen, Tom; Lægreid, Per; Røvik, Kjell A. 2020. *Organization Theory and the Public Sector. Instrument, Culture and Myth*. 2. Auflage. London: Routledge.
- Christensen, Tom; Lægreid, Per 2022. «Taking stock: New Public Management (NPM) and post-NPM reforms – trends and challenges», in *Handbook on the Politics of Public Administration*, hrsg. v. Ladner, Andreas; Sager, Fritz, S. 38–49. Cheltenham: Edward Elgar.
- Clarke, John 2023. «Crisis and change: The contested politics of constructing crises», in *Routledge Handbook of Social Change*, hrsg. Ballard, Richard; Barnett Clive, S. 117–128. London: Routledge.
- Cohen, Michael D.; March, James G.; Olsen, Johan P. 1972. «A garbage can model of organizational choice», in *Administrative Science Quarterly* 17, 1, S. 1–25.
- Cooley, Alexander 2005. *Logics of Hierarchy: The Organization of Empires, States, and Military Occupations*. New York: Cornell University Press.
- Crouch, Colin 2005. *Capitalist Diversity and Change: Recombinant Governance and Institutional Entrepreneurs*. Oxford: Oxford University Press.
- Crouch, Colin 2011. *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. 1. Auflage. Cambridge [u.a.]: Polity.

- Czingon, Claudia 2018. »Zu diesem Heft – Ist nach der Krise vor der Krise?«, in *Leviathan* 46, 4, S. 469–473.
- Daviter, Falk 2017. «Coping, taming or solving: Alternative approaches to the governance of wicked problems», in *Policy Studies* 38, 6, S. 571–588.
- Döhler, Marian 2019. »Staat und Verwaltung«, in *Handbuch zur Verwaltungsreform*, hrsg. v. Veit, Sylvia; Reichard, Christoph; Wewer, Göttrik, S. 17–26. 5. Auflage. Wiesbaden: Springer VS.
- Eckhard, Steffen; Lenz, Alexa; Seibel, Wolfgang; Roth, Florian; Fatke, Matthias 2021. «Latent hybridity in administrative crisis management: The German refugee crisis of 2015/16», in *Journal of Public Administration Research and Theory* 31, 2, S. 416–433.
- Engartner, Tim 2021. *Staat im Ausverkauf: Privatisierung in Deutschland*. Frankfurt/New York: Campus.
- Fligstein, Neil; McAdam, Douglas 2012. *A Theory of Fields*. Oxford [u.a.]: Oxford University Press.
- Foundational Economy Collective 2019. *Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik*. Berlin, Suhrkamp.
- Friedberg, Erhard 1995. *Ordnung und Macht. Dynamiken organisierten Handelns*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Friedland, Roger; Alford, Robert R. 1991. «Bringing society back in: Symbols, practices, and institutional contradictions», in *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, hrsg. v. Powell, Walter W.; DiMaggio, Paul J., S. 232–266. Chicago: University of Chicago Press.
- Giddens, Anthony 1981. *A Contemporary Critique of Historical Materialism. Volume One: Power, Property and the State*. Berkeley: University of California Press.
- Giddens, Anthony 1987. *The Nation-State and Violence. Volume Two of A Contemporary Critique of Historical Materialism*. Berkeley: University of California Press.
- Grönroos, Christian 2019. «Reforming public services: Does service logic have anything to offer?», in *Public Management Review* 21, 5–6, S. 775–788.
- Haas, Tobias; Neupert-Doppler, Alexander 2022. »Energiewende, Kohleausstieg, Strukturwandel – die Rolle des Staates in der Reorganisation der Energieversorgung«, in *Umkämpfte Zukunft. Zum Verhältnis von Nachhaltigkeit, Demokratie und Konflikt*, hrsg. v. Zilles, Julia; Drewing, Emily; Janik, Julia, S. 361–380. Bielefeld: transcript.
- Habermas, Jürgen 1973. »Was heißt heute Krise? Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus«, in *Merkur* 27, 300, S. 345–364.
- Hannig, Nicolai; Mares, Detlev (Hrsg.) 2022. *Krise! Wie 1923 die Welt erschütterte*. Darmstadt: wbg Academic.
- Haus, Michael 2010. »Governance-Theorien und Governance-Probleme: diesseits und jenseits des Steuerungsparadigmas«, in *Politische Vierteljahrsschrift* 51, 3, S. 457–479.
- Hay, Colin 1996. «Narrating crisis: The discursive construction of the ‘winter of discontent’», in *Sociology* 30, 2, S. 253–277.
- Heinze, Rolf G. 2020. »Einleitung: das Coronavirus als aktueller Katalysator für Solidarität oder Desintergration?« in *Gesellschaftsgestaltung durch Neujustierung von Zivilgesellschaft, Staat und Markt*, Heinze, Rolf G., S. 1–37. Wiesbaden: Springer VS.
- Hepp, Rolf; Riesinger, Robert; Kergel, David 2016. *Verunsicherte Gesellschaft. Prekarisierung auf dem Weg in das Zentrum*. Wiesbaden: Springer VS.
- Hoffman, Andrew J. 1999. «Institutional evolution and change: Environmentalism and the U.S. chemical industry», in *Academy of Management Journal* 42, 4, S. 351–371.
- Hooghe, Liesbet; Marks, Gary 2001. «Types of multi-level governance», in *European Integration Online Papers* 5.
- Hooghe, Liesbet; Marks, Gary 2003. «Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance», in *American Political Science Review* 97, 2, S. 233–243.
- Howlett, Michael; Migone, Andrea 2011. «Charles Lindblom is alive and well and living in punctuated equilibrium land», in *Policy and Society* 30, 1, S. 53–62.
- Jakob, Silke; Obitz, Nikias (Hrsg.) 2022. *Solidarität und Krise. Sozialpädagogische Perspektiven auf Herausforderungen unter krisenhaften Bedingungen*. Opladen: Verlag Barbara Budrich.

- Jessop, Bob 2020. *Putting Civil Society in Its Place: Governance, Metagovernance and Subjectivity*. Bristol: Bristol University Press.
- Jungmann, Robert 2021a. »Netzwerke zwischen Organisationen. Theoretische Perspektiven der Governance-forschung«, in *Handbuch Organisationssoziologie*, hrsg. v. Apelt, Maja; Bode, Ingo; Hasse, Raimund; Meyer, Uli; Groddeck, Victoria V.; Wilkesmann, Maximiliane; Windeler, Arnold, S. 1–23. Wiesbaden: Springer VS.
- Jungmann, Robert 2021b. »Organisationen als Instanzen der Moralisierung sozialer Praxis: Zur Verflechtung von reflexiv-modernen Wertkomplexen in Transformationsfeldern«, in *Organisierte Moral*, hrsg. v. Armbruster, André; Besio, Cristina, S. 161–189. Wiesbaden: Springer VS.
- Koselleck, Reinhart 1982. »Krise«, in *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, hrsg. v. Brunner, Otto; Koselleck, Reinhart; Conze, Werner, S. 617–650. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Koven, Steven G. 2019. *The Case Against Bureaucratic Discretion*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kuhlmann, Johanna; Blum, Sonja 2022. »Sozialpolitische Erzählungen – Ein Vergleich narrativer Strategien in der Finanzkrise und der Corona-Krise«, in *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 32, 1, S. 117–140.
- Lemke, Matthias 2021. *Deutschland im Notstand? Politik und Recht während der Corona-Krise*. Frankfurt/New York: Campus.
- Lessenich, Stephan 2020. »Soziologie – Corona – Kritik«, in *Berliner Journal für Soziologie* 30, 2, S. 215–230.
- Lobao, Linda; Gray, Mia; Cox, Kevin; Kitson, Michael 2018. «The shrinking state? Understanding the assault on the public sector», in *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11, 19, S. 389–408.
- Luhmann, Niklas 1989. »Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag«, in *Macht und Ohnmacht politischer Institutionen*, hrsg. v. Hartwich, Hans-Hermann, S. 12–16. Wiesbaden: Springer VS.
- Mair, Johanna; Seelos, Christian 2021. «Organizations, social problems, and system change: Invigorating the third mandate of organizational research», in *Organization Theory* 2, 4, S. 1–22.
- Makropoulos, Michael 2013. »Über den Begriff der ›Krise‹. Eine historisch-semantische Skizze«, in *Indes* 2, 1, S. 13–20.
- March, James G.; Simon, Herbert A. 1958. *Organizations*. Cambridge (Mass.): John Wiley.
- Marin, Bernd; Mayntz, Renate 1991. *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Meyer, John W.; Rowan, Brian 1977. «Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony», in *American Journal of Sociology* 83, 2, S. 340–363.
- Mezes, Carolin; Opitz, Sven 2020. »Die (un)vorbereitete Pandemie und die Grenzen der Preparedness. Zur Biopolitik um COVID-19«, in *Leviathan* 48, 3, S. 381–406.
- Moser, Evelyn 2020. »Rückzug des Politischen? Beobachtungen zur politischen Soziologie der Corona-Pandemie«, in *Aus Politik und Zeitgeschichte* 70, 35–37, S. 23–28.
- Nassehi, Armin 2012. »Der Ausnahmzustand als Normalfall«, in *Kursbuch* 48, 170, S. 34–49.
- Neu, Claudia (Hrsg.) 2009. *Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Nullmeier, Frank 2022. »Handlungsspielräume des Nationalstaates. Demokratisches Regieren in der post-nationalen Konstellation«, in *Handbuch Regierungsforschung*, hrsg. v. Korte, Karl-Rudolf; Florack, Martin, S. 57–66. Wiesbaden: Springer VS.
- Offe, Claus 1973. »Krisen des Krisenmanagements: Elemente einer politischen Krisentheorie«, in *Herrschaft und Krise*, hrsg. v. Jänicke, Martin, S. 197–223. Wiesbaden: Springer VS.
- Offe, Claus 1984. *Contradictions of the Welfare State*. London: Hutchinson.
- Perrow, Charles 1972. *Complex Organizations: A Critical Essay*. New York: McGraw-Hill Publishers.
- Peters, B. Guy 2017. »What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program«, in *Policy and Society* 36, 3, S. 385–396.

- Pierson, Paul 2001. »Coping with permanent austerity welfare state restructuring in affluent democracies«, in *The New Politics of the Welfare State*, hrsg. v. Pierson, Paul, S 410–456. Oxford: Oxford University Press.
- Raeßmann, Irene 2020. »Corona! Die Krise der Verschlankung und ihre Folgen«, in *Zeitschrift für Arbeitswissenschaft* 74, 1, S. 216–221.
- Reckwitz, Andreas; Rosa, Hartmut 2021. *Spätmoderne in der Krise. Was leistet die Gesellschaftstheorie?* Berlin: Suhrkamp.
- Schimank, Uwe 2019. »Politische Gesellschaftsgestaltung heute – sozial-und gesellschaftstheoretische Erwägungen angesichts von Transformationsvorhaben wie der ›Energiewende‹«, in *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 12, 2, S. 251–265.
- Schimank, Uwe; Werle, Raymund 2000. »Einleitung. Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit«, in *Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit*, hrsg. v. Werle, Raymund; Schimank, Uwe, S. 9–22. Frankfurt a.M.: Campus.
- Schmidt, Andreas; Deeken, Michael 2022. *Zum Einfluss von Krisen auf die Profitabilität von Banken in Deutschland*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Schüssler, Elke; Rüling, Charles-Clemens; Wittneben, Bettina B. F. 2014. »On melting summits: The limitations of field-configuring events as catalysts of change in transnational climate policy«, in *Academy of Management Journal* 57, 1, S. 140–171.
- Scoville, Caleb; Fligstein, Neil 2020. »The promise of field theory for the study of political institutions«, in *The New Handbook of Political Sociology*, hrsg. v. Janoski, Thomas; de Leon, Cedric; Misra, Joya; Martin, Isaac William, S. 79–101. Cambridge: Cambridge University Press.
- Seeger, Matthew W.; Ulmer, Robert R.; Novak, Julie M.; Sellnow, Timothy 2005. »Post-crisis discourse and organizational change, failure and renewal«, in *Journal of Organizational Change Management* 18, 1, S. 78–95.
- Seibel, Wolfgang 1991. »Erfolgreich scheiternde Organisationen. Zur politischen Ökonomie des Organisationsversagens«, in *Politische Vierteljahrsschrift* 32, 3, S. 479–496.
- Seibel, Wolfgang 2015. »Studying hybrids: Sectors and mechanisms«, in *Organization Studies* 36, 6, S. 697–712.
- Seibel, Wolfgang; Klamann, Kevin; Treis, Hannah 2017. *Verwaltungsdesaster: Von der Loveparade bis zu den NSU-Ermittlungen*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Sowa, Frank; Staples, Ronald; Zapfel, Stefan (Hrsg.) 2018. *The Transformation of Work in Welfare State Organizations. New Public Management and the Institutional Diffusion of Ideas*. London/New York: Routledge.
- Sparsam, Jan; Flachmeyer, Malte 2020: »Voll normal: Die unkonventionelle Geldpolitik der EZB seit der Euro-Krise«, in *Leviathan* 48, 2, S. 176–194.
- Starbuck, William; Farjoun, Moshe (Hrsg.) 2009. *Organization at the Limit: Lessons from the Columbia Disaster*. Hoboken: Blackwell Publishing Ltd.
- Straßheim, Holger 2013. »Vernetzung als lokale Krisenstrategie?«, in *Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?*, hrsg. v. Haus, Michael; Kuhlmann, Sabine, S. 121–138. Wiesbaden: Springer VS.
- Streeck, Wolfgang 2013. »Nach der Krise ist in der Krise: Aussichten auf die Innenpolitik des europäischen Binnenmarktstaats«, in *Leviathan* 41, 2, S. 324–342.
- Tegethoff, Hans Georg; Wilkesmann, Uwe 1995. »Lean Administration: Lernt die öffentliche Verwaltung bei der Schlankheitskur?«, in *Soziale Welt* 46, 1, S. 27–50.
- Verschraegen, Gert 2015. »The evolution of welfare state governance«, in *Evolutionary Governance Theory. Theory and Applications*, hrsg. v. Beunen, Raoul; van Assche, Kristof; Duineveld, Martijn, S. 57–71. Wiesbaden: Springer VS.
- Villa, Paula-Irene 2020. »Corona-Krise meets Care-Krise – Ist das systemrelevant?« in *Leviathan* 48, 3, S. 433–450.
- Voigt, Rüdiger (Hrsg.) 2018. *Handbuch Staat*. Wiesbaden: Springer VS.
- Walby, Sylvia 2015. *Crisis*. New York: Wiley.
- Wannöffel, Manfred; Gensterblum, Yves (Hrsg.) 2022. *Wirtschaft, Arbeit und Leben mit und nach der Corona-Krise*. Baden-Baden: Nomos/Edition Sigma.
- Weber, Max 1972 [1921/1922]. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr.

- Weick, Karl E. 1996. «Drop your tools: An allegory for organizational studies», in *Administrative Science Quarterly* 41, 2, S. 301–313.
- Weick, Karl E.; Sutcliffe, Kathleen M.; Obstfeld, David 1999. "Organizing for high reliability: Processes of collective mindfulness", in *Research in Organizational Behavior* 21, S. 81–123.

Zusammenfassung: In Krisenzeiten sind staatliche Organisationen und staatliches Organisieren gefragt, aber in Staatstheorie, Verwaltungswissenschaften und Organisationsforschung kursieren unterschiedliche Vorstellungen dazu, was hier geleistet werden kann und wie Krisenmanagement in betroffenen Feldern funktioniert. Diese Einführung zum Sonderband umreißt dazu kursierende Thesen sowie die einzelnen Beiträge.

Schlagworte: Staat, Organisationen, Verwaltungswissenschaften, Staatstheorie, Krisenmanagement

Introduction: State, Governance, und Organising in the Moment of Crisis. Theoretical Debates and Variegated Observations

Summary: Crises are widely viewed to prompt state action, yet the scholarship dealing with state theory, administrative sciences, and organization studies comprises contentious ideas about what can be accomplished by such action and how crisis management works throughout different fields. The introduction to this special issue presents a summary of this discussion as well as the main arguments of the contributed articles.

Keywords: State, organizations, administrative sciences, state theory, crisis management

Autor*innen:

Ingo Bode ist Professor für Sozialpolitik, Organisation und Gesellschaft im Institut für Sozialwesen der Universität Kassel. Seine Forschung beleuchtet u. a. Transformationsprozesse im Sozial- und Gesundheitswesen und Dynamiken wohlfahrtsstaatlichen Wandels. Er war länger Mitglied in den Vorständen der DGS-Sektionen »Sozialpolitik« und »Organisationssoziologie« sowie Koordinator des Research Network 26 (»Sociology of Social Policy and Social Welfare«) der European Sociological Association. Seine Studien zum Themengebiet des Sonderbands sind in verschiedenen Fachzeitschriften publiziert (zuletzt: *Public Policy and Administration, Human Service Organizations, European Societies*).

Robert Jungmann ist Juniorprofessor für Arbeits- und Organisationssoziologie an der Universität Trier. Seine Forschungsschwerpunkte sind Organisationen in den Transformationsfeldern der Integrationsarbeit und der Energiewende, Sozialtheorien kollektiven Handelns, sowie die Governance von Innovation. Er ist Vorstandsmitglied des Research Committee 17 »Sociology of Organizations« der International Sociological Association und der DGS Sektion Organisationssoziologie. Er publizierte seine Arbeiten in verschiedenen Fachzeitschriften (bspw. *Current Sociology, Historical Social Research, Zeitschrift für Soziologie*) und ist Co-Editor-in-Chief des *Journal of Organizational Sociology* (De Gruyter).

Kathia Serrano Velarde ist Professorin für Politische Soziologie an der Universität Heidelberg. In ihren qualitativ vergleichenden Untersuchungen setzt sie sich mit diskursiven Formen politischen und organisationalen Handelns auseinander. Studien zu partizipativen Politikformen und bürgerschaftlichem Engagement sind u.a. in den Zeitschriften *Critical Policy Studies, Current Sociology* und *Voluntas* publiziert worden. Kathia Serrano Velarde ist Vorstandsmitglied der DGS Sektion Organisationssoziologie und Vize-Präsidentin des Research Committee 17 »Sociology of Organizations« der International Sociological Association.

I.

Krise und Gemeinwesen. Gesellschafts- und staatstheoretische Perspektiven

Uwe Schimank

Akute Krisen und große Wenden: Simultane Herausforderungen administrativen Entscheidens¹

Die Gesellschaften der westlichen Moderne – nicht nur sie, doch auf sie konzentriert sich dieser Beitrag – durchlaufen eine sich voraussichtlich noch lange hinziehende Kaskade paralleler, aber unabgestimmter weitreichender und tiefgreifender krisenhafter Transformationen mit vielfältigen Risiken auch katastrophaler Verläufe. Unter der plakativen Überschrift »Sieben auf einen Streich« listet Bernd Ulrich² journalistisch auf: Artensterben, Klimakrise, Corona, Krieg in der Ukraine, Flüchtende in den Westen, »globale Nahrungsmittelkrise«, »zweite Flüchtlingsbewegung« der Hungernden nach Europa. Das war die Lage im Frühjahr 2022. Ein paar Monate später mahnt Adam Tooze³: »Die Krisen dieser Tage überlagern und verstärken sich gegenseitig. Das stellt die Politik vor neue Herausforderungen.« Eine Grafik verdeutlicht die vielfältigen Wechselwirkungen zwischen: Stagflation, politischer Krise in den USA, Hungerkrise, Klimakrise, Schuldenkrise in Europa, Gefahr einer nuklearen Eskalation des Ukraine-Kriegs und Corona. Ist es ein Zufall, dass es wieder auf die magische Zahl Sieben hinausläuft? Auch wenn das alles gesellschaftstheoretisch noch wenig eingeordnet ist:⁴ Dass sich in den letzten Jahren etwas zusammengebraut hat, was als »Polykrise«⁵ weiter gären und am laufenden Band unangenehme Überraschungen hervorbringen wird, ist eine Gewissheit, die uns bleibt: »Expect the unexpected!«.⁶

Das ist eine Herausforderung für Politik als intentionale Gesellschaftsgestaltung, die in der Moderne beansprucht, gezielte Gesellschaftsverbesserung sein zu können.⁷ Auch wenn es eine Varianz nationaler Kulturen des Anspruchs an politische Gesellschaftsgestaltung gibt, der etwa in Frankreich deutlich größer ist als in den Vereinigten Staaten, und auch wenn dieser Anspruch Konjunktu-

1 Ich bedanke mich bei den Herausgebenden sowie bei den mir unbekannten Gutachtern für sehr konstruktive Hinweise, die den Beitrag hoffentlich verbessert haben.

2 Ulrich 2022.

3 Tooze 2022.

4 Eine gesellschaftstheoretische Betrachtung ist hier nicht das Thema. Soviel sollte aber klar sein: Diese gegenwärtige Problemballung geht nicht auf eine zufällige Koinzidenz unglücklicher Umstände zurück, auch wenn selbstverständlich Zufälle immer auch eine Rolle spielen. Doch je für sich und auch in der Kombination sind all diese – und weitere – Probleme strukturell in die grundlegenden gesellschaftlichen Ordnungsmuster der westlichen Moderne eingebaut, gewissermaßen Teile der DNA der Moderne. Siehe dazu exemplarisch für den Klimawandel Schimank (2016).

5 Tooze 2022.

6 Mitchell und Streeck 2009.

7 Vgl. Schimank 2022a.

ren der Ermutigung und Ernüchterung unterliegt, etwa in den 1960er Jahren hoffnungsfroher war als heute: Kein politischer Akteur – nicht nur, aber insbesondere westlicher Länder – kann sich der hegemonialen Fortschritts-Rhetorik der Moderne entziehen. Es gibt zwar eine seit dem 18. Jahrhundert subhegemoniale liberale Gegen-Rhetorik, die sich von der »unsichtbaren Hand« des Marktes Gesellschaftsverbesserung erhofft und Politik auf ein Minimum – im Wesentlichen die Garantie des rechtlichen Rahmens der Marktdynamiken – reduzieren will.⁸ Doch spätestens immer dann, wenn die Marktkräfte mal wieder gesellschaftliches Chaos a la Weltwirtschaftskrise oder Bankenkrise hervorgebracht haben, ruft die große Mehrheit der Bürger »Vater Staat« herbei – durchaus wissend, dass er alles andere als allmächtig ist.

Politik heißt dabei zum einen: Gestaltungsentscheidungen zu treffen – zum anderen: diese Entscheidungen so zu implementieren, dass die intendierten Verbesserungen zumeist und in akzeptablem Maße realisiert werden. Fokaler Akteur der folgenden Betrachtungen ist die Verwaltung, die in der Funktionsaufteilung moderner Staatlichkeit die Exekutive und damit die zentrale Implementationsinstanz im Policy Cycle darstellt.⁹ Andere politische Akteure wie Regierungen, Parlamente und Parteien kommen hier nur insoweit vor, wie sie mit Verwaltungshandeln zusammenwirken, es vor allem durch Gesetzgebung legislativ programmieren. Es wird sich freilich zeigen, dass schon im administrativen Normalbetrieb Legislative und Exekutive keineswegs strikt separiert sind, also zum einen Regierungen ins administrative Geschehen eingreifen, zum anderen Verwaltungen legislativ mitwirken. Noch größere Aufweichungen der normativ institutionalisierten Funktionsaufteilung von Legislative und Exekutive treten dann in den hier betrachteten akuten Krisen und – noch gar nicht angesprochen – großen Wenden politischer Gesellschaftsgestaltung auf.

Im Weiteren gehe ich in zwei Schritten vor. Im ersten werden akute Krisen und große Wenden als zwei miteinander wechselwirkende Herausforderungen administrativen Entscheidens herausgestellt. Im zweiten Schritt wird dann gefragt: Wie passen die für den Normalbetrieb eingerichteten organisationalen Funktionsprinzipien der öffentlichen Verwaltung westlicher Gesellschaften zu den Komplexitätsprofilen der gegenwärtigen Krisen und Wenden? Mit meinen Überlegungen hierzu bewege ich mich, komplementär zu den anderen Beiträgen dieses Sonderhefts, auf einer vergleichsweise hohen Abstraktionsebene. Die anderen Beiträge behandeln konkrete Fälle, an denen sie exemplarisch – durchaus mit Generalisierungsanspruch – empirisch vorfindliche spezifische Dynamiken und Strukturen administrativen Entscheidens jenseits des Normalbetriebs aufzeigen. Meine Überlegungen gehen demgegenüber von theoretisch konstruierten generellen Perspektiven auf administratives Entscheiden aus. Detailgenaue Beschreibungen und Erklärungen empirischer Geschehnisse können so nicht generiert werden – wohl aber heuristische Aufmerksamkeitslenkungen, die Empirie aufschlüsseln und in

8 Siehe dazu am Fall des US-amerikanischen »Neoliberalismus« der 1980er und 1990er Jahre Ariane Leendertz (2020).

9 Vgl. Jann und Wegrich 2003.

spezifizierbaren Hinsichten als Fall eines generellen Musters einordnen können. Beide Herangehensweisen bewegen sich im besten Fall aufeinander zu – was zumindest aus meiner Sicht auch hier der Fall ist. Ich deute dies an einigen Stellen – exemplarisch, nicht erschöpfend – durch Verweise auf andere Beiträge dieses Sonderhefts an.

1 Jenseits des administrativen Normalbetriebs: Krisen und Wenden

Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist, dass nicht nur Politiker, Parteien, Parlamente und Regierungen, sondern ebenso die Verwaltungen heute einerseits mit einem sich beschleunigenden gesellschaftlichen Krisenstakkato konfrontiert sind, das immer hektischere Reaktionen verlangt. Andererseits beschleicht viele immer mehr die Ahnung, dass ein kurzatmiges Krisenmanagement nicht länger ausreicht, sondern vielmehr langfristig angelegte große Wenden – wie etwa die »Energiewende« – erforderlich werden. Unausgesprochen oder auch ausgesprochen steht dahinter die Erwartung: Im administrativen Normalbetrieb kann die Verwaltung diesen Herausforderungen nicht gerecht werden.

Die nähere Klärung dessen, was Normalbetrieb, Krise und Wende ausmacht, wird sich im Weiteren Schritt für Schritt ergeben.¹⁰ Vorerst an das Alltagsverständnis anknüpfend, kann eine *große Wende* so charakterisiert werden, dass in vielen gesellschaftlichen Sphären und korrespondierenden Politikfeldern aufeinander abgestimmte grundlegende Veränderungen erfolgen müssen, was einerseits nicht von Heute auf Morgen geht, andererseits aber oftmals keinen Aufschub duldet – siehe die »Energiewende« nach zweihundertfünfzig Jahren Ausnutzung nicht-erneuerbarer Energien. Hier müssen lange Pfadabhängigkeiten in unabewisbar gewordene Pfadbrechungen überführt werden, wovon ganz viele ›Besitzständer‹ berührt sind. Wenn allerdings den Erfordernissen der Wende Genüge getan wird, stellen sich oft sehr positive Zukunftsaussichten ein. Wenden sind somit Wegscheiden: katastrophales Scheitern oder Riesenschritte gesellschaftlichen Fortschritts.

Eine *akute Krise* wird demgegenüber durch die Corona-Pandemie gut illustriert. Sie tritt, auch für Experten, sehr überraschend auf, hätte genauso gut schon ein paar Jahre früher geschehen können – oder erst ein paar Jahre später. Eingetreten, setzt sie einen ungeheuren Zeitdruck: Wenn nicht ganz schnell ganz vieles Weitreichendes passiert, ergeben sich katastrophale Folgen.¹¹ Erfolgreiche Krisenbewältigung wird nicht als großer Fortschritt eingestuft, sondern so, dass man

10 Zu einem sozialwissenschaftlichen Krisenbegriff siehe bereits Jänicke (1973), Habermas (1973: 9–19) sowie als aktuellen Überblick Steg (2020). Der Begriff der Wende ist bislang noch eher einer der politischen Sprache; sozialwissenschaftlich wird häufiger von »Transformation« gesprochen (Reißig 2009; Merkel 2010) – siehe aber Czada (2019) mit einer etwas anderen Verknüpfung beider Begriffe sowie das Krisen und Wenden verknüpfende Konzept der »critical junctures« von Collier/Collier (1991).

11 Zu Katastrophen als eigenem Typus akuter Krisen sehr instruktiv der Beitrag von Nils Ellebrecht und Stefan Kaufmann in diesem Band.

noch einmal ›mit einem blauen Auge davongekommen‹ sei. Die Krise ist zu Ende, wenn man in die Normalität – einschließlich des administrativen Normalbetriebs – zurückfindet.

Krisen wie Wenden werden oft von den in sie Involvierten so verstanden, als handele es sich um ›objektiv‹ gegebene Tatbestände, entsprechend muss man sich als ›Leugner‹ weit aus dem Fenster lehnen, um Widerspruch anzumelden. Soziologisch ist aber klar, dass beide sozialen Tatbestände eine Gemengelage aus Faktizität und Deutung darstellen – und das heißt: Deutungen können die Faktizität über- oder untertreiben, verzerrn oder als ›self-fulfilling prophecy‹ überhaupt erst herbeireden oder eben leugnen. Für den Zusammenhang beider Tatbestände gilt insbesondere: Man kann Krisen konstruieren, um für entsprechende Wenden zu werben – und umgekehrt Krisen abstreiten, um Wenden abzuwürgen. Weil komplexe soziale Tatbestände ihren Charakter selten eindeutig zeigen, besteht hier einiger Spielraum für Deutungskämpfe, die dann oftmals weniger auf Grundlage der Fakten, sondern der – woher auch immer sonst rührenden – kollektiven Überzeugungskraft bestimmter Deutungen und der sie vertretenden Akteure entschieden werden. Nicht der geringste Teil der Deutungskämpfe besteht darin, Protagonisten anderer Deutungen ›ideologiekritisch‹ zu entlarven, indem man ihre – aus der je eigenen Sicht – Fehldeutungen als ›falsches Bewusstsein‹ auf bestimmte Interessenlagen zurückführt. Die Autoindustrie kann, so gesehen, gar nicht anders, als den menschengemachten Klimawandel zu bagatellisieren, und das grüne Milieu muss ihn dramatisieren.

Vergleichsweise einfach wäre all das für involvierte Verwaltungen noch, wenn sie zu einem bestimmten Zeitpunkt entweder mit einer einzigen Wende oder mit nur einer Krise konfrontiert wären. Derzeit stellt es sich hingegen so dar, dass mehrere Wenden – neben der »Energiewende« etwa auch die geopolitische Wende in Richtung Abdanken der USA als alleiniger globaler Hegemon und Aufstieg Chinas – und gleichzeitig auch noch mehrere Krisen verkraftet werden müssen. Akute Krisen brechen unvermittelt in einer offenbar immer schnelleren Abfolge auf, wie wir seit der Finanzmarktkrise 2008 bis zur Ukraine-Krise erleben durften. Ist es ein Zufall oder ›hat es System‹, dass diese Krisen sich häufen – weil die großen Wenden immer unabwendbarer werden? Stauen sich die eigentlich anstehenden, aber ausbleibenden großen Wenden zu einer Vielzahl akuter Krisen auf?

Große Wenden und akute Krisen wechselwirken offensichtlich miteinander:

- Oftmals – nicht immer – sind akute Krisen aktuelle Manifestationen der Notwendigkeit großer Wenden. Wenn man dies übersieht, kann man schnell in eine immer kurzatmigere Eskalationsdynamik des Krisenmanagements hineingeraten. Und wenn große Wenden zu lange dauern, etwa umkämpft bleiben und nicht vorankommen, werden akute Krisen wahrscheinlicher. Gelingende Wenden können also Krisenprävention sein.
- Doch akute Krisen können nicht nur auf die Notwendigkeit großer Wenden hinweisen, sondern diese zugleich erschweren – weil Wende-Verlierer erbitterten Widerstand leisten. Zwar können akute Krisen Einsicht ins Notwendige fördern und insofern große Wenden mit auf den Weg bringen; doch je drama-

tischer man mit den Konsequenzen konfrontiert ist, desto weniger Bereitschaft zum Umdenken gibt es.

Politik – hier: Verwaltung – sieht sich also immer wieder und aktuell geradezu einem Syndrom zweier miteinander verknüpfter, simultan abzuarbeitender und sehr unterschiedlicher Arten von Entscheidungsproblemen jenseits der Normalität des eingespielten »business as usual« gegenüber. Ausbleibende große Wenden bringen akute Krisen hervor, die wiederum große Wenden erschweren. Im Ergebnis heißt das: Große Wenden sind unwahrscheinlich, was zu kumulierenden Krisen führt. Ist das ein Teufelskreis, aus dem politische gesellschaftliche Selbstgestaltung nicht herauszuführen vermag?

Eine entscheidungssoziologische Deutung könnte das hier zugrundeliegende Dilemma so umreißen: Große Wenden erfordern den anspruchsvollen Entscheidungsmodus der Planung; doch Krisen lassen diesen gar nicht zu. Mit ihnen kann man bestenfalls im Modus des Inkrementalismus, oft genug sogar nur mit sub-inkrementalistischem Coping umgehen.¹² Besteht die eigentliche Krise gegenwärtiger westlicher Politik also darin, notwendig gewordene große Wenden inkrementalistisch und sub-inkrementalistisch zu unterlaufen und dadurch Planung als Bedingung der Möglichkeit von Wenden einerseits immer dringlicher, andererseits immer weniger möglich werden zu lassen?

Um diese Frage zu konturieren und damit beurteilbarer zu machen, bietet es sich an, die typischen administrativ zu bewältigenden *Komplexitätsprofile* von Krisen auf der einen, Wenden auf der anderen Seite im Vergleich miteinander und auch im Vergleich mit dem Normalbetrieb administrativen Entscheidens in den Blick zu nehmen.¹³ Komplexitätsprofile weisen eine Zeit-, eine Sach- und eine Sozialdimension auf.¹⁴ Zeitlich geht es um Zeitknappheiten und Zeithorizonte, sachlich um Informationsverarbeitung und sozial um wechselseitige Erwartungssicherheit und Konflikte.

Schaut man sich zunächst die Zeitdimension an, fällt eine Differenz schnell ins Auge: Große Wenden haben zwar wie akute Krisen Deadlines – etwa Jahresangaben, wann man Wirtschaft und Haushalte auf null CO2-Emissionen heruntergefahren haben will. Doch die Deadlines großer Wenden sind weit stärker in die Zukunft hinausgeschobene, als das bei akuten Krisen der Fall ist; und die Deadlines des administrativen Normalbetriebs liegen zwischen diesen beiden Extremen. Wenn man beim Ausbruch von Corona keine sehr schnellen Maßnahmen entschieden und implementiert hätte, wäre die Pandemie innerhalb von Wochen aus dem Ruder gelaufen, und man hätte sie nur noch hilflos über sich ergehen lassen können – was so extrem nirgendwo in westlichen Gesellschaften geschah. Bei der »Energiewende« hingegen hat man sich die lange Zeit genommen, die in der nationalen wie erst recht in der internationalen Politik üblich ist, um Problemklärungs- und Konsensbildungsprozesse durchzuführen. Zwar hat die Wissenschaft

12 Zu den drei Entscheidungsmodi siehe Schimank (2022: 87–142).

13 Zu den Entscheidungserfordernissen großer Wenden siehe, am Beispiel der »Energiewende«, Schimank (2019).

14 Vgl. Schimank 2022, S. 29–34.

vor allem im Rahmen des Intergovernmental Panel on Climate Change von Anfang an und immer stärker auf Eile gedrängt, musste sich jedoch der Trägheit des politischen Geschehens beugen; und dasselbe Spiel wiederholt sich nun bei den nationalen politischen und administrativen Umsetzungen. Solange die großen Wenden sich noch nicht krisenhaft zugespitzt haben, üben sie keinen wirklichen Zeitdruck aus, selbst wenn sich das Nichtstun morgen als fatal erweisen wird und man dies heute auch bereits sicher weiß. Aber das müssen dann künftige Generationen ausbaden, nicht die heutigen Entscheidungsträger und Wähler. Anders gesagt: Große Wenden sollen imaginierte Krisen vermeiden, ziehen aber in der Aufmerksamkeitskonkurrenz nicht nur mit akuten Krisen, sondern auch mit dem politischen und administrativen Normalbetrieb notorisch den Kürzeren.

In der Sachdimension sind große Wenden stets durch eine enorme, oftmals unüberschaubare Vielfalt von zu bedenkenden Wirkungszusammenhängen gekennzeichnet – buchstäblich hängt ›alles mit allem‹ zusammen. Entsprechend vielfältige und konfliktträchtige Betroffenheiten gibt es in der Sozialdimension. Keine gesellschaftliche Sphäre bis hin zu Sport und Kunst muss nichts zur »Energiewende« beitragen; doch die Diskrepanzen und Inkompatibilitäten der Einschätzungen dessen, was erforderlich und tragbar ist, sind nicht nur zwischen den Akteuren der verschiedenen Sphären, sondern weiterhin auch zwischen gesellschaftlichen Milieus, Generationen, Geschlechtern, Nationalitäten etc. groß.

Diese Kombination aus Sach- und Sozialdimension macht große Wenden zeitlich extrem langsam. Akute Krisen hingegen, selbst wenn sie aktuelle Manifestationen der Notwendigkeit großer Wenden sind, oszillieren in der Sach- und noch stärker in der Sozialdimension: Zu einem Zeitpunkt sind sie ungleich enger scharfgestellt, weil man gewissermaßen im Notfallmodus ist, wenn es z.B. gilt, für täglich Tausende ins Land strömende Flüchtlinge blitzschnell provisorische Unterkünfte einzurichten sowie Verpflegung und medizinische Sofortversorgung bereitzustellen. Etwas später wird diese Engführung aber wieder als inadäquate Simplifikation erkannt, weil Flüchtlinge wie andere Menschen auch einen viel größeren Kranz an Bedürfnissen und auch Leistungsbereitschaften haben – von psychischen Traumata über die schulische Erziehung der Kinder und religiöse Angebote bis zu Arbeitskräfteangeboten mit bestimmten Qualifikationen. Dieses bisweilen sprunghafte Hin-und-her zwischen sehr schneller und deshalb sachlich hochgradig selektiver Problembearbeitung auf der einen und sich Zeit nehmenden könnender, umfassenderer und ganzheitlicher Bearbeitung ist die spezifische Krisenrhythmus, die auf ihre Weise genauso schwierig zu handhaben ist wie die bisweilen geradezu unerträgliche Trägheit großer Wenden. Der administrative Normalbetrieb hingegen trennt schnell zu erledigende Aufgaben wie das Löschen brennender Gebäude oder die Rettung von Unfallopfern von im langsameren Rhythmus zu erledigenden Aufgaben wie der Sanierung von Brücken oder der Ausstellung von Wohngeldbescheiden und hat jeweils passende Organisationsstrukturen und -praktiken.

Große Wenden werden aktuell – weil sie lange Zukunftshorizonte überspannen und man Vieles, weil bloß Imaginiertes, nicht schon heute angehen muss – weniger durch die Sozialdimension bestimmt. Zwar legen verschiedene Gruppen wie

z.B. die Berufspendler oder diejenigen, denen Stromtrassen nahe ihrem Grundstück unerträglich sind, schon jetzt lauthals ihre Vatos ein. Doch erst einmal hält das die Langfristplaner und Ultimatensetzer der »Energiewende« nicht auf, denn sie produzieren ja zunächst nur auf dem Papier immer detaillierte Pläne für das, was zu geschehen hat – und die ersten Schritte der Umsetzung bestehen hauptsächlich aus Expertenkommissionen, Bürgerforen, interministeriellen Ausschüssen und, in Deutschland unerlässlich, Bund-Länder-Verhandlungen. Denn es gilt dann, zahllose Meinungsverschiedenheiten auszuräumen, und das verschiebt den Beginn vieler Implementationen wieder und wieder. Wenn man allerdings dieses Hinauszögern irgendwann – nach dem Verstreichen etlicher Deadlines – nicht mehr glaubwürdig weiter betreiben kann, es also zum natürlich weiterhin strittigen Vollzug bestimmter Maßnahmen kommt, der deren individuelle Kosten für bestimmte Gruppen vorführt, dann zeigt sich die Sozialdimension der großen Wende mit ihrem eigentlichen Gesicht. Aus verbaler Gegenrede werden Gerichtsverfahren, Demonstrationen, parteipolitischer Stimmenfang mit anschließender Bringschuld, manchmal sogar ›Demokratieverdrossenheit‹ bis hin zu Gewalt gegen Sachen und Menschen.

In akuten Krisen kann demgegenüber die Sachdimension die Sozialdimension zumindest zeitweilig übertrumpfen: »Wir sitzen alle im selben Boot«¹⁵ – wie ideologisch auch immer das sein mag. Wenn es gelingt, dieses kurze »window of opportunity« zu nutzen, während dessen die Sachdimension so beeindruckt, dass viele sich von ihren engen Eigeninteressen lösen, und sich so nicht so einfach revidierbare Fakten schaffen lassen, liegt hier eine Chance für bessere Krisenbewältigung – oder auch für einen Einstieg in eine große Wende. Große Wenden können in dieser Richtung auch alarmistisch inszeniert werden: Die ihnen zugrundeliegenden Probleme seien zwar heute noch nicht so manifest, dass jeder es begreife – doch wenn heute nichts getan werde, sei alles verloren. Dann werden zukünftig nötige großen Wenden zu heutigen Krisen stilisiert.

Trotz all solcher Krisen- und Wenden-Inszenierungen bleibt oftmals ein großer Trade-off beider Komplexitätsdimensionen: Sozial durchsetzbar ist in Krisen wie in großen Wenden meist nur das sachlich Ungenügende. Nur wenn und solange die Krise oder Wende-Notwendigkeit sachlich allen gleichermaßen ins Auge springt und das Wohlergehen aller massiv in Frage stellt, sind Widerstände in der Sozialdimension überwindbar – und selbst dann oft nur mit enormen und oftmals erkennbar ungerechten, in dieser Hinsicht wieder Anstoß erregenden »Ausgleichszahlungen« und »Koppelgeschäften«.¹⁶ Diese rufen, last but not least, dann auch die Frage hervor: Was heißt das für die Staatsfinanzen? Werden große Summen, die eigentlich viel dringlicher für anderes benötigt werden, eingesetzt, um Widerstand abzukaufen, der puren Partikularinteressen entspringt – vielleicht gar vorgeschobenen, um ›abkassieren‹ zu können? Die staatliche Rettung »systemrelevanter« Bankhäuser in der Finanzkrise 2008/2009 und deren weiterhin erfolgende üppige Bonuszahlungen an Vorstände und Finanzanalysten waren sol-

15 Vobruba 1983.

16 Scharpf 1994, S. 93.

che Vorgänge, die Kippunkte der Legitimität staatlichen Handelns darstellten. Möglicherweise hätte nicht mehr viel gefehlt, und ein nicht länger kanalisierbarer Unmut hätte sich über die parlamentarische Demokratie ergossen. Klar wird an solchen Geschehnissen: Dass sich das sachlich Erforderliche sozial durchsetzt, ist alles andere als ein Selbstläufer, sondern hängt von begünstigenden Bedingungen ab, die längst nicht immer gegeben sind. In der Corona-Pandemie gab es Phasen, in denen diese Bedingungen gegeben waren, also die allermeisten sich bereit fanden, einschneidende Beeinträchtigungen ihrer alltäglichen Lebensführung auf unbestimmte Zeit in Kauf zu nehmen; aber sehr lange hielt das dann doch nicht vor.

2 Funktionsprinzipien administrativen Entscheidens und ihre Grenzen

Wenn das gerade Geschilderte die Ausprägungen zeitlicher, sachlicher und sozialer Komplexität sind, mit denen administratives Entscheiden durch akute Krisen und große Wenden konfrontiert ist: Wie passen dazu die nun näher zu betrachtenden konstitutiven Funktionsprinzipien der öffentlichen Verwaltung westlicher Gesellschaften wie etwa das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit? Dem Normalbetrieb administrativen Entscheidens sind diese Funktionsprinzipien, so wie sie sich historisch herausgebildet haben, offenbar gewachsen; denn genau darauf bezogen haben sie sich ja evolutionär entwickelt. Aber, in der Sprache der Kybernetik formuliert: Verfügt die Verwaltung damit auch noch über eine hinreichende »requisite variety¹⁷, um mit der Komplexität simultaner Krisen und Wenden umzugehen?

Wesentliche Elemente dieser Funktionsprinzipien hat Max Weber¹⁸ in seinem Idealtypus »bürokratischer Herrschaft« herausgearbeitet.¹⁹ Man kann diese Elemente organisationsoziologisch noch systematischer ordnen, wenn man Niklas Luhmanns Konzeptualisierung von Organisationen aufgreift und diese als soziale Gebilde betrachtet, die aus drei Arten von Strukturen bestehen: Programm-, Personal- und Kommunikationsstrukturen.²⁰ Im Zusammenwirken prägen diese Strukturen als Entscheidungsprämissen das organisationale Entscheiden. Hinzu kommen finanzielle Ressourcen als Ermöglichungsbedingungen des Entscheidens. Die Funktionsprinzipien öffentlicher Verwaltung sind dann für diese Art von Organisationen charakteristische Ausprägungen der drei Strukturen und der finanziellen Ressourcen.

Dieser analytische Bezugsrahmen wird nun zugrunde gelegt, um die einzelnen Funktionsprinzipien je für sich und im Zusammenwirken mit anderen daraufhin zu erörtern, wie sie jenseits des Normalbetriebs – der stets als Vergleichsfolie mitläuft – in Krisen und Wenden zum Einsatz kommen. Dabei wird schnell klar werden: Alle Prinzipien sind von inneren Spannungsverhältnissen durchzo-

17 Ashby 1956.

18 Vgl. Weber 1922, S. 124–130, 551–579.

19 Siehe auch die darauf basierende griffige Gegenüberstellung von vormoderner und moderner Verwaltung bei Arthur Benz (2001: 129–133).

20 Siehe Luhmann 1975.

gen, hinzu kommen Spannungen zwischen den Prinzipien. Diese grundsätzlich spannungsreiche Konstitution administrativer Funktionsprinzipien – von den inhaltlichen Spannungen, die spezifischen Gestaltungsentscheidungen innewohnen, ganz abgesehen – kommt bereits im Normalbetrieb administrativen Entscheidens zum Tragen. Erst recht aber limitieren diese Spannungen in nicht-normalen Entscheidungssituationen wie Krisen und Wenden den Möglichkeitsraum des Verwaltungshandelns.

2.1 Programmstrukturen

Mit der Programmdimension beginnend kann man als Funktionsprinzip zunächst die *Regelbindung* des Verwaltungshandelns hervorheben. Dies schließt Willkür – auch die plötzliche geniale Idee eines Mitarbeiters – aus, ebenso wie eine sich ver-selbständige professionelle Expertise. Es gibt Gesetze und Ausführungsrichtlinien, in deren Rahmen man sich bewegen muss. Diese Programme haben teils den Charakter von Zweck-, teils von Konditionalprogrammen.²¹ Es werden also entweder zu erreichende Zielvorgaben wie etwa eine angestrebte Erhöhung des Anteils der Windenergie bis zum Jahr 2025 oder einzuhaltende Routinen vorgegeben – etwa das Procedere der Genehmigung von Offshore-Windenergielparks. Zweckprogramme lassen mehr Spielräume für innovative problemspezifische Expertise; Konditionalprogramme geben demgegenüber mehr Orientierungssicherheit und sorgen so nicht zuletzt dafür, dass anstelle eines nicht endenden Räsonierens überhaupt etwas geschieht.

Ein für die öffentliche Verwaltung sehr wichtiges, die ganzheitliche Arbeitsteilung fixierendes Funktionsprinzip in der Programmstruktur ist die *Ressortaufteilung* als funktionale Differenzierung von Ministerien und ihrem Unterbau sowie als analoger Verwaltungsaufbau auf kommunaler Ebene. An dieser Programmstruktur wird besonders deutlich, dass Programme Aufmerksamkeiten lenken – auf bestimmte Sachverhalte und Aspekte des Geschehens bei Ausblendung aller anderen. Wer z.B. im Verkehrsministerium mit innerstädtischer individueller Mobilität befasst ist, muss sich erst einmal keine Gedanken über gesundheitliche Aspekte des Radfahrens im Vergleich zur PKW-Nutzung machen – und schon gar nicht muss er sich mit Inflationsbekämpfung beschäftigen, weil hierfür ein anderes Ministerium zuständig ist.

Einerseits reduzieren Programmstrukturen durch diese Aufmerksamkeitslenkung Entscheidungskomplexität auf ein beherrschbares Maß. Sie setzen Entscheidungsprämissen und machen so überhaupt erst entscheidungsfähig. Der zwangsläufig anfallende Preis dafür ist aber andererseits, dass sie immer wieder auch als Scheuklappen wirken, also sachlich Relevantes übersehen lassen. Letzteres kann insbesondere dann passieren, wenn ein zu bearbeitendes Problem zu einem »kategorialen Grenzfall« wird und deshalb ›durchs Raster fällt‹, wie Henrik Dosdall und Teresa Löckmann an der polizeilichen Terrorismusprävention zeigen.²²

21 Vgl. Luhmann 1964; 1968, S. 257–342.

22 In diesem Band – Zitat: S. 1979

Wenn also z.B. ein potentieller terroristischer Attentäter zugleich als Drogensüchtiger auffällig ist, kann es Zuständigungsunklarheiten zwischen den für beide Deliktarten spezialisierten Polizeieinheiten geben – und insbesondere, wenn beide Einheiten überlastet sind, kümmert sich keine von beiden um diesen Fall, sondern geht davon aus, dass er von der jeweils anderen observiert wird.²³

Hinzu kommt, dass Programme – auch das ist ein notwendiges Korrelat ihrer grundsätzlichen Funktionalität – Inflexibilität etablieren. Ein Verwaltungsmitarbeiter kann und soll sie nicht einfach ignorieren oder ändern, sobald sie ihm bei einem bestimmten Anlass nicht mehr zu passen scheinen. Erstens könnte er sich ja irren, und zweitens ist nicht gesagt, dass er als »rule taker« sämtliche Intentionen einzuschätzen vermag, die die »rule maker«,²⁴ also die Gesetzgeber oder höhere administrative Instanzen, mit einem Programm verbinden. Genau diese möglichen Fehler verhindert die Stufung von Entscheidungsprämissen setzenden und diese dann ausführenden Akteuren, indem sie dafür sorgt, dass Programme nicht zu schnell änderbar sind und erst so die erforderliche Erwartungssicherheit bieten. Immer dann allerdings, wenn es tatsächlich vorkommt, dass ein Programm zu inadäquatem Verwaltungshandeln führt, zeigt sich die Kehrseite dessen: Starrheit statt Flexibilität.

Am Ressortprinzip erweist sich noch eine spezielle Seite dieser Ambivalenzen. Die so etablierte horizontale Entscheidungsdekomposition in der Sachdimension²⁵ ermöglicht zweifellos immense Spezialisierungsvorteile; doch wie schon lange und immer drängender gegengerechnet wird, bildet dies ressortübergreifende Gestaltungsbedarfe schlecht ab. Die Anzahl von Koordinationsanlässen und -gremien und der Anteil administrativer Entscheidungen, die der Gegenzeichnung durch andere als die jeweils federführende Verwaltungseinheit bedürfen, dürften immer mehr zugenommen haben und noch weiter zunehmen.

Bereits der administrative Normalbetrieb bekommt die geschilderten Kehrseiten der Regelbindung durch Programme zu spüren und hat längst Praktiken gefunden, um die Programmstrukturen zum einen bis hin zur »brauchbaren Illegalität«²⁶ informell zu umgehen und zum anderen auch formell durch »sekundäre Flexibilitäten«²⁷ wie Ermessensspielräume zu lockern²⁸ – was freilich wiederum

23 Marco Jöstingmeier zeigt in seinem Beitrag in diesem Band am Beispiel von Finanzkrisen auf, dass »reflexive governance« darauf ausgerichtet ist, achtsam für solche Scheuklappen zu sein. Doch eine Öffnung des Entscheidens für Gesichtspunkte jenseits der Programmstrukturen läuft schnell auf eine kognitive Überforderung hinaus; und spätestens dann merken Entscheidungsträger, dass Scheuklappen – entgegen ihrem schlechten Ruf – notwendige Entlastungen sind.

24 Diese Unterscheidung ist von Streeck/Theilen (2005: 13–16) übernommen.

25 Vgl. Schimank 2005, S. 260–264.

26 Luhmann 1964a, S. 304–314, Kühl 2021.

27 Luhmann 1964, S. 122–125.

28 Vgl. Seibel 2016, S. 171–197. Siehe auch die plastischen Schilderungen der Arbeit eines Corona-Lagezentrums im Beitrag von Hanna Grauert, Cristina Besio und Uli Meyer in

gewisse Folgeprobleme mit sich bringt. Ungleich stärker können Scheuklappen und Inflexibilität aber in akuten Krisen oder großen Wenden ins Gewicht fallen.

Akute Krisen zeichnen sich geradezu per definitionem dadurch aus, dass Routinen versagen, also das Festhalten an Konditionalprogrammen völlig dysfunktionale Effekte zeitigen kann, wohingegen die Nutzung »sekundärer Elastizitäten« sich oft als zu schwache Korrektur erweist; die »rule taker« müssten vielmehr »brauchbare Illegalität«, also das Suspendieren der Programme, in so großem Maßstab betreiben, wie es dann wieder schnell suspekt erschiene.²⁹ Durchführungsorganisationen der freien Wohlfahrtspflege beispielsweise, deren Arbeit zu normalen Zeiten stark durch ihre administrativen Geldgeber konditionalprogrammiert wird, erfuhren Corona anfangs als geradezu anomische Situation: Denn ihnen selbst, »... wie aber auch den Zuständigten in den Behörden, war zu Beginn der Pandemie unklar, woran man sich rechtlich gesehen orientieren konnte: an etablierten Gesetzen, neuen Verordnungen oder an Mitteilungen individueller Sachbearbeiter*innen?«³⁰

Zweckprogramme demgegenüber, die längerfristig anzustrebende Zielmarken formulieren, sind in akuten Krisen schnell ebenso wenig hilfreich, weil eine beibehaltene Orientierung an langen Zeithorizonten verhindert, dass man sich den überwältigenden Dringlichkeiten hier und jetzt widmet, wofür gerade Zielausdünnung als Praktik des subinkrementalistischen Coping geboten ist.³¹ Weiterhin kennzeichnet viele akute Krisen, dass ressortübergreifende Wirkungsverflechtungen – wiederum schnellstens – in den Griff bekommen werden müssen. Dabei stellt sich leicht der Eindruck von Zuständigkeitswirrwarr ein, weil sich auf manche Krisenaspekte viele administrative Instanzen zugleich stürzen und einander dann gegenseitig in die Quere kommen, während umgekehrt andere Facetten der Krise von allen übersehen oder nicht angegangen werden.

Große Wenden können hingegen mit langfristigen und terminierten Zweckprogrammen erst einmal gut leben, weil diese Erwartungssicherheit für oft mühsam gefundene Zielkompromisse – beispielsweise keine Neuzulassung von Fahrzeugen mit Benzinmotoren ab dem Jahr 2030 – herstellen können. Hier will man ja gerade keine Flexibilität, insbesondere keine, bei der der Zeitpunkt der Zielerreichung immer weiter hinausgeschoben oder aber immer wieder überschritten

diesem Band – wo zugleich betont wird, dass bestimmte Formalstrukturen weiterhin hilfreiche Orientierungen geben.

- 29 Seibel et al. (2022: 115–121) differenzieren hier »unkonventionelles«, »risikofreudiges« und »halb-legales Entscheiden«.
- 30 Siehe Vera Linke et al. in deren Beitrag zu diesem Band – Zitat: S. 123. Für akute Katastrophen stellen Ellebrecht/Kaufmann (in diesem Band: S. 164–167) heraus, dass sowohl Improvisation als auch Regelbindung funktional erforderlich sein können; die Kunst besteht darin, situativ zu entscheiden, welcher Entscheidungsmodus gerade angetragen ist.

31 Vgl. Schimank 2022, S. 128–131.

wird.³² Doch faktisch sieht man, dass die gewollte Flexibilitätseinschränkung immer wieder nicht stark genug ist und das Zweckprogramm schlimmstenfalls zur bloßen Sonntagsrede wird.

Konditionalprogramme können für große Wenden ebenso dysfunktionale Einschränkungen von Entscheidungsspielräumen darstellen wie in akuten Krisen; erschwerend kommt hinzu, dass der geringere Leidens- und Zeitdruck aller Beteiligten in großen Wenden das hemdsärmelige Außerkraftsetzen dysfunktionaler Regelungen erschwert. Irgendwer bringt – und sei es aus reiner Prinzipienreiterei – »brauchbare Illegalität« oder in seinen Augen falsches Ermessen vors Gericht und geht notfalls durch alle Instanzen, und so verliert der Anfangsschwung, den viele große Wenden durchaus haben und auch brauchen, schnell an Kraft. Der zunächst einmal empfundene geringere Zeitdruck großer Wenden schließlich ermöglicht, der Problemzersplitterung, die das Ressortprinzip mit sich bringen kann, durch entsprechende Koordinationsmechanismen zu begegnen. Doch sobald ein zu langsames Vorankommen den Problemdruck dann doch in Richtung akuter Krise zuspitzt, gerät die Koordination außer Tritt, und alle beteiligten Instanzen fallen in ihre Muster selektiver Wahrnehmung zurück; Ansätze »positiver Koordination« werden aufgegeben, und »negative Koordination« vom wechselseitigen Ignorieren bis zum Blockieren dessen, was andere tun, beherrscht die weitere Dynamik.³³

2.2 Personalstrukturen

Hinsichtlich ihres Personals zeichnet sich moderne Verwaltung durch *Expertise* im Sinne von geprüfter »Fachschulung«³⁴ aus – im Gegensatz zu vormoderner Verwaltung, in der Ämter als Privilegien verliehen oder gekauft wurden und es eher Zufall war, wenn ein Amtsinhaber etwas von der Sache verstand. Über die Stellenbesetzung gemäß Expertise wird das Ressortprinzip der Programmstruktur in den Qualifikationsprofilen des Personals umgesetzt. Je stärker der Aufgabenbereich einer Stelle durch Zweckprogramme geprägt wird, desto wichtiger wird die selbständige Entfaltung von in der fachlichen Ausbildung vermittelter Expertise; sie ist dann ein funktionales Äquivalent für all jene Orientierungen des Entscheidens, die das Zweckprogramm bewusst offen lässt. Hierzu passt die zunehmende Akademisierung der Qualifikationen des Verwaltungspersonals. Wo administratives Entscheiden hingegen stark durch Konditionalprogramme gerahmt wird, besteht die Expertise vor allem in Regelkenntnis einschließlich eines Erfahrungswissens zur Kompatibilisierung miteinander kollidierender Regeln.

32 Für große Wenden förderlich wäre nur die umgekehrte Flexibilität: den Zeitpunkt der Zielerreichung nach vorne zu ziehen, sich also zur Beschleunigung zu zwingen. Das kommt real sehr selten vor.

33 Siehe Fritz Scharpfs (1972; 1994) Charakterisierung beider Koordinationsformen.

34 Vgl. Weber 1922, S. 552.

Expertise als Funktionsprinzip öffentlicher Verwaltung hat mindestens drei ihr innenwohnende Spannungsverhältnisse.³⁵ Das erste tritt dann auf, wenn innerhalb ein und desselben Expertisegebiets verschiedene ›Lehrmeinungen‹ miteinander kollidieren – z.B. kriminologische ›Schulen‹ mit ihren Sichtweisen auf Kriminalitätskarrieren. Zweitens können Expertisen unterschiedlicher Fachrichtungen aufeinanderprallen – also etwa virologische und epidemiologische Einschätzungen dessen, was zur Eindämmung der Corona-Pandemie getan werden müsste. Drittens schließlich kann es Kollisionen von Expertise und Regelbindung geben. Das ist das in der Organisationsforschung seit langem erforschte Spannungsverhältnis von organisationalen Regeln und professionellen Standards³⁶ – gut untersucht bei Professionen wie den Ärzten, wenn diese sich als Mitarbeiter eines Krankenhauses oder Gesundheitsamts dessen organisationalen Regeln fügen müssen.

Wenn Expertise auf hergebrachten akademischen Qualifikationen beruht oder auch neuerdings als Akademisierung z.B. von Sozialarbeit stattgefunden hat, konfligiert das Beharren auf »occupational control«³⁷ mit organisationaler Regelbindung und Hierarchie. Die professionelle Gemeinschaft legt in kollektiver Autonomie Verfahrensweisen und Standards »guter Praxis« fest, prüft, wer diese beherrscht, und entscheidet, wer in die Gemeinschaft aufgenommen wird. Der einzelne Professionsangehörige vollzieht seine professionelle Tätigkeit dann in individueller Autonomie als fallweise Applikation »guter Praxis« – mit »fresh judgment«³⁸ – hochgradig eigenständig, oftmals ohne engere Zusammenarbeit mit anderen Professionellen und schon gar nicht engmaschig durch andere überwacht.

In akuten Krisen und großen Wenden könnte zunächst einmal die Stunde der Expertise schlagen. Das setzt allerdings voraus, dass hinreichend Expertise personell vorhanden ist oder mobilisiert werden kann, was kurzfristig in Krisensituatien immer wieder an Grenzen stößt. Dann muss man personell nehmen, wen man bekommen kann – also auch Personal mit ganz anderen als den einschlägigen Qualifikationen wie z.B. Soldaten in den Corona-Impfzentren oder angelehrte Studierende in den Gesundheitsämtern. Sofern das personelle Engagement gegeben ist, kann die so ›zusammengewürfelte‹ Diversität allerdings auch den manchmal nützlichen Nebeneffekt haben, dass eingefahrene Programmstrukturen in Frage gestellt werden.³⁹

Weil die geltenden Programmstrukturen sich in akuten Krisen oftmals als kurzfristig wenig hilfreich erweisen und in großen Wenden langfristig falsche Richtungen weisen können, blicken freilich alle - sofern einschlägige Expertise vorhanden

³⁵ Siehe generell zu Expertise auch Büttner/Laux (2021).

³⁶ Vgl. Freidson 2001, Schimank 2015.

³⁷ Vgl. Child und Fulk 1982.

³⁸ Freidson 2001, S. 23.

³⁹ Siehe Grauert et al. in diesem Band.

ist - auf diejenigen, die fachlich Bescheid wissen sollten.⁴⁰ Insbesondere bei großen Wenden setzt man auf Expertise – was aber dennoch nicht heißen muss, dass die »Stunde der Wahrheit«⁴¹, nämlich der wissenschaftlich verbürgten, schlägt. Wenn wissenschaftliche Erkenntnisse Veränderungen nahelegen, die politisch nicht gewollt werden, wird die Wissenschaft umgedeutet oder übersehen; oder es werden solange andere Experten gefragt, bis man politisch genehme Szenarien und Maßnahmen hört. Oder es drängen sich Experten massenmedial auf, die man nicht übergehen kann, auch wenn sie in Fachkreisen wenig Anerkennung finden. So oder so sind Experten exponierte Akteure der bereits angesprochenen Deutungskämpfe.

In akuten Krisen wird Expertise genauso wie Regelbindung erst einmal als ›Rettungsring‹ genutzt. Doch sobald man merkt, dass die Expertise ungewollte Deutungen und Empfehlungen hervorbringt, wird sie über Bord geworfen – oft unter Verweis darauf, dass sie Konditionalprogrammen widerspreche, also vor allem der Gesetzeslage, aber immer wieder auch mit dem Argument, dass die Expertenempfehlungen Zweckprogramme außer Acht lassen, über die sich doch ›alle‹ einig seien. In der Corona-Pandemie beispielsweise konnte man zu sehr strikten »Lockdown«-Vorschlägen hören, dass dadurch bestimmte Wirtschaftsbranchen oder die Wirtschaft insgesamt in den Ruin getrieben würden oder dass Schulkinder nicht mehr aufholbare Lernrückstände erleiden würden; und solche Verweise auf wirtschafts- oder bildungspolitische Zielgrößen genügten bisweilen, um wissenschaftlich gut abgesicherte Maßnahmen zu delegitimieren. Expertise hat – und das gilt genauso für solche, über die die betreffenden Verwaltungen »inhouse« durch entsprechend qualifiziertes Personal und Erfahrungskumulation verfügen – schon im administrativen Normalbetrieb bekannte Durchsetzungsgrenzen, die sich in Krisen und bei großen Wenden entgegen dem, was man zunächst annehmen sollte, zumeist noch deutlich vergrößern.⁴²

Hinzu kann das Problem kommen, dass das Expertenwissen darüber, was Ursachen und geeignete Bewältigungsformen akuter Krisen und was Wege der Zielerreichung in großen Wenden sind, lange und manchmal dauerhaft mehr oder weniger lückenhaft bleibt – einschließlich des immer wieder sich zeigenden Sachverhalts großer Uneinigkeit der Experten aus verschiedenen Disziplinen, aber auch aus derselben Disziplin, was beides im Laufe der Corona-Pandemie wieder-

40 Linke et al. (in diesem Band: S. 123) weisen am Beispiel sozialpädagogischer Professionalität aber auch darauf hin, dass es »einen Mangel an Risikobereitschaft im Dienst der Klientel auf Seiten des sich ins Home Office zurückziehenden Personals« geben könne – und womöglich etwa auch bei Lehrern gegeben hat. Die Angst, fachlich gestützte Entscheidungen zu treffen, ohne sich dabei auf organisationale Regeln stützen zu können, ist freilich selbst zumeist keine persönlichkeitsbedingte, sondern eine organisational erzeugte.

41 Weingart 2001.

42 Blum et al. 2021, S. 253–255. Siehe die differenzierte Empirie zum Robert-Koch-Institut in der Corona-Krise von Böcher et al. (2021) – insbesondere auch zur eher seltenen Lernfähigkeit der Politik bei der Einführung der Maskenpflicht.

holt vorgeführt wurde. Im Hinblick auf die Corona-Krisenbewältigung konnte man allerdings z.B. keineswegs damit rechnen, dass so schnell geeignete Impfstoffe verfügbar sein würden; das hätte auch noch Jahre dauern können, wie es ja etwa bei AIDS noch immer der Fall ist, wo bislang lediglich lebensverlängernde und den Krankheitsverlauf mildernde Medikamente und Behandlungsformen gefunden worden sind. In diesem Punkt ist Corona die Ausnahme, die die Regel bestätigt. Die »Energiewende« wiederum verdeutlicht nach wie vor bestehende Wissenslücken und Beurteilungsdivergenzen der Experten, wie das geeignete technologische und gesellschaftliche Maßnahmenpaket auszusehen hat, das dieser großen Wende adäquat ist – ganz zu schweigen von zahllosen Detailfragen, die noch wissenschaftlich durchdrungen werden müssen, um beispielsweise effizientere, platzsparendere und leichtere Akkus für E-Bikes zu konstruieren.

Sowohl akute Krisen als auch große Wenden zeichnen sich somit als Entscheidungsprobleme dadurch aus, dass sie in vielen Hinsichten mit profunden Wissenslücken konfrontieren, so dass oftmals Abwarten praktiziert werden muss, bis sich die Dinge klären.⁴³ Erst einmal nichts zu tun ist freilich alles andere als einfach, denn sowohl akute Krisen als auch große Wenden schreien danach, dass schnells tens viel und Großes getan wird. Das Abwarten muss daher zumeist klammheimlich geschehen, unter dem Deckmantel eines vorgetäuschten Aktivismus; sonst wird man insbesondere von Betroffenen des Nichtstuns bezichtigt.

Wo allerdings gesichertes Expertenwissen und Expertenkonsens vorliegen, können sich Nicht-Experten – Politiker genauso wie Bürger – nicht ganz so einfach darüber hinwegsetzen, um auf ihren Interessen zu beharren. Der Zulauf der »Querdenker« demonstriert zwar, dass fixe Ideen manchmal durch nichts zu erschüttern sind, weil man sich mit Verschwörungstheorien auch Absurdestes unwiderlegbar zurechtzulegen vermag. Doch bislang hat eine derartige Leugnung wissenschaftlicher Tatsachen in der westlichen Moderne noch nie mehr als Minderheiten, und zumeist nur temporär, erfasst; wissenschaftliche Expertise hat also insgesamt in zunehmendem Maße zur Rationalitätssteigerung gerade auch politischen Entscheidens und seiner administrativen Vorbereitung und Implementation beigetragen.

2.3 Kommunikationsstrukturen

Administrative Kommunikationsstrukturen regeln Entscheidungsbefugnisse – wer mit wem worüber zu reden und wer wobei mitzureden hat. Es geht dabei um vertikale und horizontale Kommunikation, um Partizipation und um Föderalismus.

Den Kern dieser im Einzelnen sehr kompliziert angelegten Kommunikationsstrukturen bildet *Hierarchie* als Modus vertikaler Entscheidungsdekomposition.⁴⁴ Idealtypisch vereinfacht werden an der Spitze der Hierarchie die generellen Ent-

⁴³ Siehe dazu auch die Beobachtungen zur Entscheidung für eine »abwartende Strategie« der Pandemiebekämpfung im Beitrag von Charlotte Förster und Nina Füreder in diesem Band – Zitat: S. 251.

⁴⁴ Vgl. Schimank 2005, S. 254–260.

scheidungen – über Gesetze und übergreifende Pläne wie etwa große Wenden – getroffen, und je weiter nach unten in der Hierarchie es geht, desto mehr stehen Implementation, z.B. in Gestalt von Durchführungsverordnungen zu einem Gesetzespaket, und schließlich Ausführungsentscheidungen wie etwa die Erteilung einer Baugenehmigung im Vordergrund. In einer Demokratie reicht die Hierarchie als Funktionsprinzip von Regierungen, die Mehrheitsentscheidungen der Parlamente über die Fachminister in die Ministerien einbringen, über die innerministeriellen Unterordnungsverhältnisse bis zur Anweisung von unteren Verwaltungsebenen oder nicht-staatlichen Durchführungsorganisationen, z.B. Sportvereinen, deren Verwendung staatlicher Geldmittel jederzeit durch die Zuwendungsgeber kontrolliert und sanktioniert werden kann.

Hierarchie sichert die Anbindung der vertikalen Entscheidungsdekomposition an demokratische Gestaltungsentscheidungen von Parlamenten – mit den Ministern als Bindegliedern in die Verwaltung. Das ist freilich nur die formale Version des Geschehens. Informell spricht die Verwaltung bei ihrer politischen Programmierung ein gewichtiges, oftmals dominantes Wort mit.⁴⁵ Das gilt auch innerhalb des Verwaltungsapparates etwa im Verhältnis von Ausführungs- und Leitungsebenen und bis hinein in einzelne Referate, wo die kluge Referatsleiterin kundigen Mitarbeitern Freiräume lässt.⁴⁶ Gegenüber einer zu starken Politisierung von Entscheidungen wirkt die administrative Mitsprache versachlichend, weil sie teils auf Expertise, teils auf Verwaltungserfahrungen beruht. Zu diesen Erfahrungen gehört im übrigen auch, dass man gegenüber Politikern weiß, wo man den Bogen nicht überspannen darf, weil sie sonst politisch Schwierigkeiten in der Regierung, mit der eigenen Partei oder mit den Wählern bekommen könnten.

Akute Krisen und große Wenden sind nun – wie dargestellt – genau solche Entscheidungsmaterien, bei denen die richtige Balance zwischen Sachadäquanz und Durchsetzbarkeit zu finden äußerst schwierig sein kann und immer wieder zu dann auch öffentlich ausgetragenen Konflikten zwischen Politikern und Verwaltung führt – siehe die Corona-Krise, in der eine Ressortforschungseinrichtung wie das Robert-Koch-Institut auf Verwaltungsseite einige Male mit den – wechselnden – Ministern zusammengeprallt ist. Intraorganisatorisch werden insbesondere in akuten Krisen »Hierarchiegrenzen« informell außer Kraft gesetzt, wenn das der Sachadäquanz und Geschwindigkeit des administrativen Entscheidens dient.⁴⁷ Umgekehrtes gilt allerdings in solchen Krisenlagen, die sich zu Katastrophen zuspitzt haben, so dass – wie beispielsweise bei der Feuerwehr zu beobachten ist – nur Hierarchie gepaart mit starren Konditionalprogrammen sehr schnelles eingespieltes Reagieren ermöglicht.⁴⁸

45 Vgl. Schmid und Treiber 1975.

46 Deshalb ist eine Unterscheidung von ›politischer‹ und ›Fachebene‹ von Verwaltungen nicht hilfreich, weil sich das im administrativen Entscheiden so trennscharf gerade nicht darstellt.

47 Siehe den Beitrag von Förster/Füreder in diesem Band – Zitat: S. 249.

48 Siehe dazu Ellebrecht/Kaufmann (in diesem Band: S. 166/167).

Horizontale Kommunikationsstrukturen regeln die *Abstimmungen* verschiedener Verwaltungseinheiten auf gleicher Ebene – sei es zweier Ministerien oder mehrerer Referate innerhalb derselben Behörde. Hier können verschiedene Grade der Abstimmung institutionalisiert sein – vom Zur-Kenntnis-Geben bis zur Zustimmungsbedürftigkeit. Als Gegengewicht zur vertikalen Entscheidungskomposition der Hierarchie wird diese mit dem Ressortprinzip als horizontaler Dekomposition des Entscheidens kombiniert. Hierarchie forciert Scheuklappen der Ressorts – dagegen sind hierarchiebegrenzende Abstimmungsauflagen eingebaut. Wie bereits erwähnt herrscht dabei nicht nur im administrativen Normalbetrieb, sondern in starkem Maße auch in akuten Krisen »negative Koordination« vor, obwohl Letztere gerade dann überwunden werden müsste. »Never waste a good crisis«: Dieser gute Vorsatz, Krisen für Politikinnovationen zu nutzen, lässt sich allein schon aufgrund des großen Zeitdrucks selten umsetzen und kam auch in der Corona-Pandemie schnell unter die Räder.⁴⁹ Wenn man dann noch aus legitimatorischen Gründen zu einer »übergroßen« Koalition tendiert, wie es besonders anfangs in der Corona-Krise der Fall war, ist einem sachlich möglicherweise dringlichen Pfadwechsel der Weg verbaut.⁵⁰

Auch um in großen Wenden bei einem geringeren kurzfristigen Zeitdruck zu mehr »positiver Koordination« zwischen Ressorts und Fachabteilungen zu kommen, müssen einige längst nicht immer gegebene weitere Voraussetzungen erfüllt sein – vor allem ein starkes und in die gleiche Richtung gehendes Commitment der Leitungen der involvierten Organisationen und Organisationseinheiten.⁵¹ Manchmal ist es auch erforderlich, solche Abstimmungen zunächst in kleinem Kreis geheim durchzuführen, damit die »positive Koordination« nicht von vornherein durch Bedenkenträger aus den eigenen Reihen oder durch die Mobilisierung von Interessengruppen abgewürgt wird.⁵²

Diese verwaltunginternen Kommunikationsstrukturen werden durch Regelungen der *Partizipation* von Entscheidungsbetroffenen, vor allem über Anhörungs-, Einspruchs- und Klagerechte sowie Mitwirkungsmöglichkeiten, ergänzt. Sowohl für die informationelle Grundlage des Entscheidens in der Sachdimension und als kostenlose zusätzliche Ressource in Gestalt von Freiwilligenmitwirkung⁵³ – zum Beispiel in der »Flüchtlingskrise« sowie auch in der Corona-Krise⁵⁴ – als auch

⁴⁹ Ewert und Loer 2021 – Zitat S. 313.

⁵⁰ Sack et al. 2021 – Zitat S. 274. Etwas optimistischer sind diesbezüglich Klenk et al. (2021), die für die öffentlichen Gesundheitsämter eine durch die Corona-Krise ausgelöste stärker polyzentrische Koordination mit anderen Akteuren konstatieren, die nicht nur in akuten Krisen, sondern eben auch im Normalbetrieb sachadäquater ist als die Fesseln starrer Hierarchien.

⁵¹ Vgl. Czada 2019, S. 412/413 sowie den Beitrag von Leixnering et al. in diesem Band zu »Haltung« (S. 275/276).

⁵² Vgl. Scharpf 1971, S. 51.

⁵³ Vgl. Seibel et al. 2022, S. 121–123 sowie Ellebrecht/Kaufmann (in diesem Band: S. 167–176).

⁵⁴ Vgl. Thiele und Pruin 2021.

für die Legitimationsbeschaffung des Entscheidens in der Sozialdimension ist Partizipation der Betroffenen mit zunehmender Komplexität der Entscheidungssituation erforderlich und wird von diesen auch eingefordert. Individuelle Bürger, Bürgerinitiativen, soziale Bewegungen oder Interessengruppen wollen einbezogen werden.

Zunächst einmal können die Verwaltungsakteure von den betroffenen Bürgern als »watchdogs for values«⁵⁵ profitieren. Wenn diese ihre Interessen und dahinterstehenden Wertorientierungen – und zusätzlich auch noch ihr Erfahrungswissen – artikulieren können, lernen die administrativen Entscheider, an welche Interessenslagen sie bis dahin womöglich gar nicht oder zu wenig gedacht haben und wie genau diese Interessen im jeweiligen Fall beschaffen sind. Worauf kommt es denn z.B. alleinerziehenden Müttern mit Niedriglohnjobs in der Corona-Krise ganz besonders an? Nicht nur bei dieser Teilproblematik hätten sich die Entscheider ganz sicher gute Hinweise von den Betroffenen geben lassen können.

Einerseits ist also Offenheit gegenüber dem, was die Entscheidungsbetroffenen sagen, angebracht. Das legt »fluidere Governance-Arrangements«⁵⁶ nahe, in denen Bürgerbeteiligung in unterschiedlichsten Organisationsformen möglich ist. Andererseits müssen die politischen und administrativen Entscheider der »Bürgernähe« aber auch Grenzen setzen, um die eigene Entscheidungsfähigkeit zu wahren⁵⁷ – wobei diese Grenzziehung nicht so erfolgen sollte, dass man in Beratungskommissionen, die man gerne als »Gipfel« tituliert, nur den eigenen »Zielsetzungen freundlich gesinnte ... ›Vertreter‹ der Zivilgesellschaft« einbezieht, wie es in diversen Fällen der letzten zwanzig Jahre, u.a. der »Energiewende«, überwiegend geschah.⁵⁸ Für die Erarbeitung eines erforderlichen breiten Konsensus reicht das nicht aus. Beteiligung darf aber eben auch keine Einladung zur Blockade aufgrund von Partikularinteressen oder auch bloßen -befindlichkeiten sein – z.B. der kategorischen Ablehnung von Asylanntenunterkünften oder Strommasten in der Nähe des eigenen Hauses. Denn Blockaden oder auch nur größere Verzögerungen können sich schon im administrativen Normalbetrieb, aber erst recht in akuten Krisen wie in großen Wenden als großes Hemmnis der Komplexitätsverarbeitung in allen drei Dimensionen erweisen: Zeitlich können sich die Probleme weiter verschärfen, weil nichts getan wird; sozial können zu viele zu starke Interessen und Identitäten, insbesondere wenn »Vetoplayer«⁵⁹ auftreten, den Entscheidungsspielraum so stark einengen, dass schließlich auch sachlich keine adäquaten Entscheidungsalternativen mehr übrig bleiben.⁶⁰

⁵⁵ Lindblom 1965, S. 156.

⁵⁶ Ingo Bode et al. (in diesem Band: S. 14).

⁵⁷ Vgl. Seibel 2016, S. 73–75.

⁵⁸ Vgl. Czada 2019, S. 406.

⁵⁹ Tesbelis 2002.

⁶⁰ Freilich zeigt ein Extremfall wie die Schweizer Kombination von Volksentscheiden und Konkordanzdemokratie, dass der große Konsensbedarf zwar sehr viel Zeit kostet, dass

Ein weiteres Funktionsprinzip in den Kommunikationsstrukturen ist die gesamtstaatliche Ebenenstruktur. Diese hat sich in allen westlichen Ländern schon früh vertikal in eine übergeordnete zentralstaatliche und eine untergeordnete kommunale Ebene, die keine Gesetzgebungskompetenz hat, differenziert. Hinzu kommt in einem Teil der Staaten eine mittlere Ebene wie in Deutschland die Bundesländer – womit es, anders als etwa Frankreich, zu den Staaten mit einer *föderalistischen Staatsform* gehört: Die zentralstaatliche und die mittlere Ebene teilen Gesetzgebungszuständigkeiten untereinander auf, und es gibt abstimmungsbedürftige Entscheidungen mit Vetomacht beider Ebenen.⁶¹

Die föderale Politikverflechtung läuft bei nicht wenigen Entscheidungsthemen, insbesondere den sogenannten »Gemeinschaftsaufgaben«, auf ein politisches und dann auch administratives Zusammenwirken von Bund und Ländern hinaus.⁶² Der hohe Konsensdruck bei den Gestaltungsentscheidungen, der oft ein faktisches Vetorecht jedes einzelnen Beteiligten – Bund und 16 Länder – bedeutet, erfordert sehr viel Verhandlungen, in denen trotz und wegen Drohkulissen am Ende nur Konzessionsbereitschaft, auch einer großen Mehrheit gegenüber ganz wenigen Nicht-Zustimmungsbereiten, in Gestalt der bereits erwähnten »Ausgleichszahlungen« und »Koppelgeschäften« eine Einigung herbeiführt, die dann deutlich hinter den Erwartungen der Proponenten zurückbleibt. Das führt sowohl in akuten Krisen als auch bei großen Wenden zu Enttäuschungen und wirkt problemverschärfend. In der »Energiewende« sieht man dies etwa daran, wie über nationale Stromtrassen oder auch, als wahrscheinlich härtester Brocken, über den Standort für ein atomares Endlager gestritten wird.⁶³

Bei denjenigen Aufgabenbereichen, die wie Bildung und Kultur weitgehend in die Länderhoheit fallen, sowie bei solchen Entscheidungen, bei denen der Bund nur Rahmenvorgaben in den Programmstrukturen macht und die Länder erheblichen Ausgestaltungsspielraum haben, bedeutet Föderalismus zudem eine unter Umständen große Vielfalt der Regelungen und Maßnahmen. Das kann die Sachangemessenheit erhöhen, sofern damit regionalen Unterschieden besser Rechnung getragen werden kann; es könnte auch als Wettbewerb darüber stattfinden, was sich als die sachangemessenste Art der Problembewältigung herausstellt und dann von den anderen übernommen wird. Föderale Vielfalt kann aber auch auf politische Profilierungen und Rücksichten der Landesregierungen zurückgehen; und in

aber eine große Wende wie die »Energiewende«, wenn man sich dann geeinigt hat, auch eine große Verbindlichkeit besitzt (Kammermann/Freiburghaus 2019).

61 Vgl. Benz 2001, S. 87/88. Solche Mehrebenenstrukturen setzen sich in der Europäischen Union fort und führen dort zu ähnlichen Entscheidungsproblemen.

62 Vgl. Scharpf et al. 1976, Benz 2007, S. 302–304.

63 Benz (2019) betont, dass der Bund in der eingeleiteten energiepolitischen Wende, um die Blockademöglichkeiten der Politikverflechtung wissend, versucht hat, die Länder zu umgehen – was aber wenig erfolgreich war.

dem Maße, in dem dies der Fall ist, ist sie weniger sachdienlich.⁶⁴ Der oft als »Flickenteppich« apostrophierte Umgang mit Corona in den sechzehn Bundesländern ist ein Beispiel für Letzteres. Der diesbezüglich schlechte Ruf des deutschen Föderalismus bei den Bürgern – und Journalisten – hat sich in der Corona-Krise nachhaltig gefestigt;⁶⁵ und das ist, selbst wenn die Praxis positiver aussehen sollte als das Reden darüber, ein anhaltendes Legitimationsproblem.

Föderalismus hat also als Kehrseite Entscheidungsblockaden und eine stärkere Status-quo-Verhaftung des Entscheidens sowie dessen mangelnde Einheitlichkeit. Wiederum gilt, dass dies sich schon bei normalen Entscheidungsproblemen – siehe etwa die Wissenschafts- oder die Schulpolitik der vergangenen Jahrzehnte – oftmals als dysfunktional erweist, aber erst recht in akuten Krisen und bei großen Wenden. Dann – wie etwa in der »Flüchtlingskrise« – zeigen sich die Defizite der Verflechtung von Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltung »in eklatanten Schnittstellenproblemen, intransparenten Zuständigkeiten und Prozessen, Doppelarbeiten und in einer fehlenden Verantwortung für den Gesamtprozess.«⁶⁶ Ein Einheitsstaat wie etwa Frankreich kann im Vergleich zum deutschen Föderalismus schnellere und weitreichendere und überall gleich umgesetzte Entscheidungen treffen – allerdings um den Preis einer größeren Distanz zu den jeweiligen regionalen oder lokalen Gegebenheiten; und wenn sich etwas als Fehlentscheidung herausstellt, hat diese eine größere Tragweite als in einem föderalen Staat, kann allerdings auch leichter korrigiert werden – ebenso, wenn eine Entscheidung nicht länger von einer Wählermehrheit getragen wird.⁶⁷

Abschließend ist wichtig festzuhalten, dass alle vier Funktionsprinzipien der Kommunikationsstrukturen zusammenwirken müssen; Defizite eines der Prinzipien, also beispielsweise der Partizipation, lassen sich kaum durch die anderen drei Prinzipien ausgleichen.

2.4 Finanzielle Ressourcen

Nur kurz muss noch auf finanzielle Prämissen administrativen Entscheidens eingegangen werden. Denn deren Kern – der *Steuerstaat*⁶⁸ – ist schnell erläutert. Die Finanzierung staatlichen Handelns über Steuern, deren Höhe in einer kapitalistischen Gesellschaft stark von der wirtschaftlichen Lage abhängt, setzt politische Gesellschaftsgestaltung immer wieder unter einen als Sachzwang eingestuften Kosten- und damit Spardruck und legt weiterhin ein den Belangen der Wirtschaft

64 Behnke/Person (2022) finden sowohl Parteidifferenzen als auch Lerneffekte im Umgang mit der Corona-Pandemie – wobei der Sachzwang des Problemdrucks Parteidifferenzen relativiert.

65 Vgl. Reus 2021.

66 Bogumil und Kuhlmann 2022, S. 103.

67 Dies zeigt Broschek (2019) anhand der »Energiewende« für den kanadischen »dualen Föderalismus« ohne Politikverflechtung.

68 Vgl. Hickel 1976.

gemäßes Spektrum der Entscheidungsoptionen nahe.⁶⁹ Dieser den Normalbetrieb kalibrierende Ökonomisierungsdruck besteht also nicht nur darin, als Staat weniger Geld auszugeben, also den Kapitaleigentümern bei den relevanten Steuern höhere Gewinne zu überlassen. Sondern es geht auch darum, dass staatliches Handeln möglichst Alles unterlässt, was das unternehmerische Gewinnstreben und das daraus sich ergebende Wirtschaftswachstum gefährden könnte, und möglichst viele gesellschaftliche Forderungen – am prominentesten: Forderungen nach Lohnsteigerungen oder mehr sozialpolitischen Leistungen – zurückweist, die solche Gefährdungen mit sich bringen könnten. Insofern sind Wirtschaftskrisen ›die Mütter aller Krisen‹, weil sie die finanziellen Ressourcen staatlicher Bewältigung anderer akuter Krisen sowie anstehender großer Wenden spürbar und manchmal drastisch einschränken.

Umgekehrt freilich ist der Staat eben nicht nur »Steuerstaat«; sondern Regierungen wissen, dass sie ebenso wie von Steuereinnahmen davon abhängig sind, dass sie Mehrheiten der wählenden Bürger für sich gewinnen können. Aus diesem Kalkül heraus hat sich vor allem der Sozialstaat seit Ende des 19. Jahrhunderts entwickelt, dessen zynisch zugespitzte Ratio darin besteht, Steuereinnahmen für eine »Massenbestechung«⁷⁰ gesellschaftlich Schlechtergestellter – teils auch: sich so Wähnender oder Aufführender – zu verwenden. Sowohl mit Blick auf akute Krisen als auch auf große Wenden wirkt der Steuerstaat daher keineswegs als unverrückbare Beschränkung des Gestaltungsspielraums. Wenn parteipolitisches Kalkül oder die Staatsräson nahelegen oder verlangen, dass Massenloyalität – und sei es von wahlentscheidenden kleinen Gruppen – durch Sozialleistungen oder Subventionen oder Steuerprivilegien erhalten oder ausgebaut wird, setzt sich die Regierung oft auch gegen den Haushaltsvorbehalt des Finanzministers über leere Staatskassen hinweg. Es handelt sich also um »soft budget constraints«⁷¹, wie man in der Eurokrise, in der Coronakrise und dann auch in der Ukrainekrise vorgeführt bekam – ohne dass irgendjemand jemals im Vorhinein sagen kann, wo die harte Grenze liegt. Auch in der »Flüchtlingskrise« erfolgte, als die öffentliche Meinung immer stärker einen Kontrollverlust der zuständigen Behörden brandmarkte, eine vorher nicht denkbare »wesentliche Aufstockung von Personal- und Finanzmitteln« beim zuständigen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.⁷² Gleicher gilt für große Wenden. Auch hierfür werden schnell mal Riesensummen locker gemacht – sie verteilen sich ja auf viele Jahre, die dann von anderen Regierungen verantwortet werden müssen. Die geopolitische große Wende nach Ausbruch des Ukraine-Kriegs hat der Bundeswehr einen Geldsegen von 100 Milliarden Euro beschert – jetzt muss sie nur noch lernen, dieses Geld ›sinnvoll‹ und zügig auszugeben.

69 Siehe hierzu ausführlicher Schimank/Volkmann (2021).

70 Eine treffende Formulierung Hans Rosenbergs, zitiert bei Wehler (1995: 220).

71 Vgl. Kornai 1992.

72 Bund 2021, S. 442.

Staatliches steuer- und finanzpolitisches Entscheiden bewegt sich in Krisen- und Wende-Zeiten in einem Entscheidungskorridor, der fast nur noch die Wahl zwischen Pest und Cholera lässt. Erhöhen die Entscheidungsträger die Staatsverschuldung weiter, um – etwa mit der legendären »Bazooka« – gegen unmittelbare Krisengefahren vorzugehen, drohen Hyperinflation, »tax revolt« der Mittelschichten, Abwanderung des Kapitals ins Ausland, sinkendes Vertrauen in die Fähigkeit zur Rückzahlung von Staatsanleihen und entsprechend steigende Zinsen staatlicher Kreditaufnahme, internationaler Druck in Richtung Haushaltskonsolidierung u.ä.; wählt die Politik hingegen einen mit den Erfordernissen kapitalistischen Profitstrebens kompatiblen strikten Sparkurs mit entsprechendem Ökonomisierungsdruck auf die nicht-wirtschaftlichen gesellschaftlichen Sphären und die ärmeren Bevölkerungsgruppen, handelt sie sich Leistungseinbußen etwa im Schul- oder Gesundheitswesen und entsprechende Proteste ein.⁷³ Zwar vermag Politik sich in akuten Krisen kurzfristig oft über alle Kostenrücksichten hinwegzusetzen, was aber zukünftig abbezahlt werden muss – und sei es in einem Staatsbankrott mit entsprechender Vermögensvernichtung auf Seiten fast aller gesellschaftlicher Gruppen außer bei den Superreichen und den sowieso schon völlig Verarmten. Selbst wenn es so extrem nicht kommt, schränken die früher oder später nicht weiter ignorierbaren staatlichen Sparzwänge dann die Spielräume nicht nur für weitere Krisenbewältigung, sondern auch für große Wenden, wie unabweisbar auch immer sie anstehen, empfindlich ein – und die nachfolgenden Generationen zahlen die Zeche.

3 Schluss

Die westliche Moderne kommt derzeit und wohl auch zukünftig nicht darum herum, bei ihrer politischen Selbstgestaltung von großen Wenden in akute Krisen und zurück geworfen zu werden – und oft genug sogar beides zugleich und multipel durchleiden zu müssen. Ich habe hier theoretische Überlegungen dazu angestellt, welche Komplexitätsprofile große Wenden und akute Krisen aufweisen, und ob die administrativen Funktionsprinzipien moderner westlicher Staatlichkeit diesen Profilen gerecht werden können. Zwar ist die Staatsverwaltung bei weitem nicht der einzige Faktor, von dem es abhängt, ob westliche Gesellschaften ihre gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen bewältigen können – aber doch ein zweifellos wichtiger Faktor als integraler Bestandteil der politischen Sphäre, die in der westlichen Moderne der zentrale Ort gesamtgesellschaftlicher Selbstgestaltung ist.

Das Ergebnis meiner Prüfung dieses Faktors, die allgemeine entscheidungs- und organisationssoziologische Überlegungen mit vorliegenden empirischen Beobachtungen zum Umgang administrativen Entscheidens vor allem mit der »Energie-

⁷³ Für die Krankenausreform in Richtung »translationaler Medizin« zeigen Sebastian Starysch und Susanne Dettmer in ihrem Beitrag in diesem Band, wie diese angekündigte große Wende aufgrund von Finanzknappheit bei der Verstetigung ausgebremst wird.

wende« und der Corona-Krise verbunden hat, läuft auf eine skeptische, aber nicht resignative Bilanz hinaus. Es wäre auf dem Stand des derzeitigen Wissens überzogen, der öffentlichen Verwaltung hier ein bereits bestehendes oder für die Zukunft zu befürchtendes völliges Versagen zu attestieren; doch es gibt beträchtliche, in den Funktionsprinzipien administrativen Entscheidens strukturell angelegte Defizite der Komplexitätsverarbeitung, die schon im Normalbetrieb, aber verstärkt angesichts akuter Krisen und großer Wenden zu beobachten sind. Vor dem Hintergrund der gewaltigen Kräfte, die die Gesellschaften der westlichen Moderne heute und in den nächsten Jahrzehnten nicht nur um-, sondern vor sich hertreiben werden, sollten Defizitdiagnosen wie die von mir präsentierte, auch wenn sie hier erst einmal nur theoretisch und an einzelnen empirischen Beispielen plausibilisiert worden sind, Anlass zu weiteren Untersuchungen sein. Diese hätten genauer zu klären, welche Veränderungen von Programm-, Personal- und Kommunikationsstrukturen erforderlich sind – und ob diese Veränderungen auch im Rahmen des Möglichen und politisch Durchsetzbaren liegen. In welchem Maße ist es z.B. vorstellbar, dass »positive Koordination« gestärkt wird, ohne in sachlicher Hinsicht auf eine völlige Überforderung der Entscheidungsbeteiligten hinauszulaufen und in sozialer Hinsicht zum Vetospielen einzuladen, bis alle Beteiligten ihre Maximalziele durchgesetzt haben, was fast immer ein Ding der Unmöglichkeit sein dürfte?⁷⁴ Oder müsste noch viel stärker als ohnehin schon auf Expertise gesetzt werden – und wenn ja: personell in die Verwaltung hereingeholte oder externe Expertise? Doch welche in anderen wichtigen Hinsichten unerwünschten Effekte handelt man sich so ein?

Mit Fragen wie diesen enden meine Überlegungen. Erst wenn man zu fundierten Antworten auf sie gelangt ist, wird man sich ein verlässlicheres Urteil darüber erlauben können, wie es um die administrative Seite der heute und zukünftig anstehenden gesellschaftlichen Krisen und Wenden bestellt ist.

Literatur

- Ashby, William R. 1956. *Einführung in die Kybernetik*. Frankfurt/M., 1974: Suhrkamp.
- Behnke, Natalie; Eckard, Steffen 2022. »A systemic perspective on crisis management and resilience in Germany«, in *der moderne staat* 15, S. 3–19.
- Behnke, Natalie; Person, Christian 2022. »Föderalismus in der Krise – Restriktivität und Variation der Infektionsschutzverordnungen«, in *der moderne staat* 15, S. 62–83.
- Benz, Arthur 2001. *Der moderne Staat*. München: Oldenbourg.
- Benz, Arthur 2007. »Multilevel Governance«, in *Handbuch Governance*, hrsg. v. Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis Georg, S. 297–310. Wiesbaden: VS.
- Benz, Arthur 2019. »Koordination der Energiepolitik im deutschen Bundesstaat«, in *der moderne staat* 12, S. 299–312.
- Blum, Sonja; Loer, Kathrin; Reiter, Renate; Töller, Annette Elisabeth 2021 »Politik und Verwaltung in der Corona-Krise«, in *der moderne staat* 14, S. 247–263.

74 Zu diesem Element der horizontalen Kommunikationsstrukturen gab es Anfang der 1970er Jahre ehrgeizige Versuche in Rahmen der Regierungs- und Verwaltungsreform des Bundes (Mayntz/Scharpf 1973), die aber schnell weitgehend ergebnislos abgebrochen wurden.

- Bogumil, Jörg; Kuhlmann, Sabine 2022. »Verwaltungsverflechtung als »missing link« der Föderalismusforschung«, in: *der moderne staat* 15, S. 84–108.
- Broschek, Jörg 2019. »Reforms at Risk: Die Energietransformation im kanadischen Bundesstaat an der Wegscheide«, in *der moderne staat* 12, S. 313–328.
- Büttner, Sebastian; Laux, Thomas (Hrsg.) 2021. *Umstrittene Expertise. Zur Wissensproblematik der Politik*. Baden-Baden: Nomos.
- Bund, Eva 2021. »Bedingungen für Verwaltungsinnovationen im Kontext von Krisen – Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in der Flüchtlingskrise«, in *der moderne staat* 14, S. 433–454.
- Child, John; Fulk, Janet 1982. «Maintenance of Occupational Control. The Case of Professions», in *Work and Occupations* 9, S. 155–192.
- Collier, Ruth Berin; Collier, David. 1991. «Framework: Critical Junctures and Historical Legacies», in *Shaping the Political Agenda: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, eds. Collier, Ruth Berin; Collier David, p. 27–39. Princeton: Princeton University Press.
- Czada, Roland 2019. »Politikwenden und transformative Politik in Deutschland«, in *der moderne staat* 12, S. 400–417.
- Ewert, Benjamin; Loer, Kathrin 2021. »Die Corona-Pandemie als Wendepunkt in der deutschen Präventionspolitik?«, in *der moderne staat* 14, S. 305–333.
- Freidson, Eliot 2001. *Professionalism. The Third Logic*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hickel, Rudolf (Hrsg.) 1976. *Die Finanzkrise des Steuerstaats*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen 1973. *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Hirschman, Albert O. 1991. *The Rhetoric of Reaction. Perversity, Futility, Jeopardy*. Cambridge MA: Belknap Press.
- Jänicke, Martin (Hrsg.) 1973. *Herrschaft und Krise*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Jann, Werner; Wegrich, Kai, 2003. »Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle«, in *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, hrsg. v. Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C., S. 71–105. München/Wien: Oldenbourg.
- Kammermann, Lorenz; Freiburghaus, Rahel 2019. »Konsensdemokratie und die Transformation der schweizerischen Energiepolitik«, in *der moderne staat* 12, S. 329–346.
- Klenk, Tanja; Cacace, Mirella; Ettelt, Stefanie 2021 »Der öffentliche Gesundheitsdienst in der Corona-Krise: zwischen Hierarchie, loser Kopplung und polyzentrischer Koordination«, in *der moderne staat* 14, S. 284–304.
- Kornai, Janos 1992. *The Socialist System. The Political Economy of Communism*. Oxford: Clarendon Press.
- Kühl, Stefan 2021. *Brauchbare Illegalität. Vom Nutzen des Regelbruchs in Organisationen*. Frankfurt/M.: Campus.
- Lendeertz, Ariane 2022. *Der erschöpfte Staat. Eine andere Geschichte des Neoliberalismus*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Lindblom, Charles E. 1965. *The Intelligence of Democracy. Decision-Making Through Mutual Adjustment*. New York: The Free Press.
- Luhmann, Niklas 1964. »Lob der Routine«, in *Politische Planung* hrsg. v. Luhmann, Niklas, S. 113–142. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas 1964a. *Funktionen und Folgen formaler Organisation*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Luhmann, Niklas 1968: *Zweckbegriff und Systemrationalität*. Frankfurt/M., 1973: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas 1975. »Allgemeine Theorie organisierter Sozialsysteme«, in *Soziologische Aufklärung* Bd. 2, hrsg. v. Luhmann, Niklas, S. 39–50. Opladen, 1976: Westdeutscher Verlag.
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hrsg.) 1973. *Planungsorganisation*. München: Piper.
- Merkel, Wolfgang 2010. *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*. 2. Auflage. Wiesbaden: VS.
- Mitchell, Sandra; Streeck, Wolfgang 2009. *Complex, Historical, Self-Reflexive. Expect the Unexpected!* Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln: MPIfG Working Paper 09/15.

- Reißig, Rolf 2009. *Gesellschaftstransformation im 21. Jahrhundert. Ein neues Konzept sozialen Wandels*. Wiesbaden: VS.
- Reus, Iris 2021. »Die mediale Darstellung des Föderalismus während der Corona-Pandemie – Eine Auswertung von Positionen, Konnotationen und Bewertungen in deutschen Tageszeitungen«, in *der moderne staat* 14, S. 373–391.
- Sack, Detlef; Roland, Aanor; Fuchs, Sebastian 2021. »Vom Lockdown in die Staatsbeteiligung? Wirtschaftspolitik in der Covid-19 Pandemie«, in *der moderne staat* 14, S. 264–283.
- Scharpf, Fritz W. 1971. »Planung als politischer Prozeß«, in *Planung als politischer Prozeß* hrsg. v. Scharpf, Fritz W., S. 33–72. Frankfurt/M., 1973: Suhrkamp
- Scharpf, Fritz W. 1972. »Komplexität als Schranke der politischen Planung«, in *Planung als politischer Prozeß*, hrsg. v. Scharpf, Fritz W., S. 73–113. Frankfurt/M., 1973: Suhrkamp
- Scharpf, Fritz W. 1994. »Politiknetzwerke als Steuerungssubjekte«, in *Systemrationalität und Partialinteresse – Festschrift für Renate Mayntz*, hrsg. v. Derlien, Hans-Ulrich; Gerhardt, Uta; Scharpf, Fritz W., S. 381–407. Baden-Baden: Nomos.
- Scharpf, Fritz W.; Reissert, Bernd; Schnabel, Fritz 1976. *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts.: Scriptor.
- Schimank, Uwe 2005. *Die Entscheidungsgesellschaft. Komplexität und Rationalität der Moderne*. Wiesbaden: VS.
- Schimank, Uwe 2015. »New public management as de-professionalization – conceptual reflections with some applications to school teachers«, in *Restructuring Welfare Governance – Marketization, Managerialism and Welfare State Professionalism*, hrsg. v. Klenk, Tanja; Pavolini, Emmanuele, S. 183–199. Cheltenham: Edward Elgar.
- Schimank, Uwe 2016. »Ökologische Integration der Moderne – eine integrative gesellschaftstheoretische Perspektive«, in *Zum gesellschaftlichen Umgang mit dem Klimawandel* hrsg. v. Besio, Cristina; Romano, Gaetano, S. 59–84. Baden-Baden: Nomos.
- Schimank, Uwe 2019. »Politische Gesellschaftsgestaltung heute – sozial- und gesellschaftstheoretische Erwägungen angesichts von Transformationsvorhaben wie der «Energiewende»«, in *der moderne staat* 12, S. 251–265.
- Schimank, Uwe 2022. *Entscheiden – Ein soziologisches Brevier*. Wiesbaden: Springer VS.
- Schimank, Uwe, 2022a. »Gestaltungsakteure«, in *Handbuch Kommunale Planung und Steuerung – Planung, Gestaltung, Beteiligung*, hrsg. v. Fischer, Jörg; Hilse-Carstensen, Theresa; Huber, Stefan, S. 161–171 Weinheim: BeltzJuventa.
- Schimank, Uwe; Volkmann, Ute 2021. »Economization: How Neo-Liberalism Took Over Society«, in *Handbook of Economic Sociology for the 21. Century*, hrsg. v. Maurer, Andrea, S. 113–128. Cham: Springer.
- Treiber, Hubert; Schmid, Günther 1975. *Bürokratie und Politik. Zur Struktur und Funktion der Ministerialorganisation*. München: Fink.
- Seibel, Wolfgang 2016. *Verwaltung verstehen*. Berlin: Suhrkamp.
- Seibel, Wolfgang; Eckardt, Christine; Huffert, Friedrich; Mende, Lisa; Wiese, Lorenz 2022. »Verwaltungsresilienz unter Stressbedingungen«, in *der modern staat* 15, S. 109–129.
- Steg, Joris 2020. »Was heißt eigentlich Krise?«, in *Soziologie* 49, S. 423–435.
- Streeck, Wolfgang; Thelen, Kathleen 2010. »Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies«, in *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, hrsg. v. Streeck, Wolfgang; Thelen, Kathleen, S. 1–39. Oxford: Oxford University Press.
- Thiele, Lukas; Pruin, Andree 2021. »Does large-scale digital collaboration contribute to crisis management? An analysis of projects from the #WirVsVirus hackathon implemented in Germany during the Covid-19 pandemic«, in *der moderne staat* 14, S. 334–350.
- Tooze, Adam 2022. »Kawumm!«, in *DIE ZEIT*, 14.7.2022, S. 2.
- Tsebelis, George 2002. *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Ulrich, Bernd 2022. »Sieben auf einen Streich«, in *DIE ZEIT*, 24.3.2022, S. 4.
- Vobruba, Georg (Hrsg.) 1983. »Wir sitzen alle in einem Boot«: *Gemeinschaftsrhetorik in der Krise*. Frankfurt/M.: Campus.
- Weber, Max, 1972 [1922]. *Wirtschaft und Gesellschaft*. 5. rev. Aufl., Tübingen, 1972: Mohr.

- Wehler, Hans-Ulrich 1995. *Von der »Deutschen Doppelrevolution« bis zum Beginn des Ersten Weltkriegs 1849–1914. Deutsche Gesellschaftsgeschichte* Bd. III. München, 2008: Beck.
- Weingart, Peter 2001. *Die Stunde der Wahrheit? Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft*. Weilerswist: Velbrück.

Zusammenfassung: Akute Krisen und große Wenden werden als zwei miteinander wechselwirkende Herausforderungen administrativen Entscheidens, verglichen mit dem administrativen Normalbetrieb, herausgestellt. Sodann wird gefragt: Wie passen die für den Normalbetrieb eingerichteten organisationalen Funktionsprinzipien der öffentlichen Verwaltung westlicher Gesellschaften zu den Komplexitätsprofilen der gegenwärtigen Krisen und Wenden?

Stichworte: Verwaltung, Krisen, Wenden, Entscheiden, Programmstrukturen, Personalstrukturen, Kommunikationsstrukturen, Steuerstaat

Acute Crises and Major Turns: Simultaneous Challenges of Administrative Decision Making

Abstract: Acute crises and major turning points are highlighted as two interacting challenges of administrative decision-making, compared to normal administrative operation. Then the question is asked: How do the organizational principles of public administration in Western societies, which are set up for normal operation, fit the complexity profiles of current crises and turning points?

Keywords: Administration, Crises, Turns, Decisions, Program Structures, Personnel Structures, Communication Structures, Tax State

Autor:

Prof. Dr. Uwe Schimank
Universität Bremen
SOCIUM – Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik
Mary-Somerville-Str. 9
28359 Bremen
Email: schimank@uni-bremen.de

II.

Staatsadministration und Governance unter Krisenbedingungen

Polyzentrische Klimawandel-Governance in unsicheren Zeiten

Eine Bestimmung von resilienzfördernden Prozessen

1 Einleitung

Die letzten Jahre waren geprägt von Krisen, die die Notwendigkeit für ein rasches staatliches Handeln nach sich zogen. Beispiele für diese Art von »akuten« Krisen¹komma² stellen die globale Wirtschafts- und Finanzkrise dar, die 2008 ausbrach, ebenso wie die Flüchtlingskrise 2015/16, die Coronavirus-Pandemie 2020/21 sowie der Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine 2022. Zusätzlich zu diesen akuten Krisen gibt es »schleichende«, »schwelende« oder »latente« Krisen,³komma⁴ die politischen Entscheidungsträgern und staatlichen Organisationen mehr Zeit für die Lösung eines Problems gewähren, gleichzeitig jedoch darunter leiden, dass die fehlende Dringlichkeit die Bildung von Unterstützungs-koalitionen zur Adressierung des Problems erschwert.

Der Klimawandel stellt genau so eine Art von schleichender bzw. langfristig schwelender oder latenter Krise dar: Es gibt genügend Anzeichen dafür, dass sich das Weltklima bereits verändert hat, sich noch weiter verändern wird und eine Umkehrung dieses Prozesses kaum mehr möglich ist.⁵ Trotz wissenschaftlicher Evidenz und konkreten Empfehlungen für die Politikgestaltung⁶ reagieren Staaten auf den Klimawandel dennoch nur zögerlich und die Unterstützungs-koalitionen variieren in ihrer Zusammensetzung und der Bereitschaft, weitreichende Maßnahmen auf den Weg zu bringen, im Zeitverlauf.

Spätestens seit der Klimakonferenz der Vereinten Nationen (UN) im Jahr 2009, die ihr erklärtes Ziel, nämlich die Verlängerung des Kyoto-Protokolls über 2012 hinaus zu verabschieden, nicht erreicht hat⁷, hat sich eine Governance-Landschaft herausgebildet, in der verschiedene Akteure auf verschiedenen politischen Ebenen

* Danksagung: Wir bedanken uns bei Ingo Bode, Robert Jungmann, Kathia Serrano Velarde, Hannes Schammann sowie zwei anonymen Gutachter:innen für konstruktive Kritik.

1 Vgl. Boin/Lodge/Luesink 2020.

2 Vgl. Schimank 2022.

3 Vgl. Boin/Lodge/Luesink 2020.

4 Vgl. Schimank 2022.

5 Vgl. Levin/Cashore/Bernstein/Auld 2012.

6 Vgl. Otto/Donges/Cremades/Bhowmik/Hewitt/Lucht/Rockström/Allerberger/McCaffrey/Doe/Lenferna/Morán/van Vuuren/Schellnhuber 2020.

7 Erst 2012 einigten sich die Staaten bei der UN-Klimakonferenz in Doha darauf, das Kyoto-Protokoll bis 2020 zu verlängern.

zusammenarbeiten, um dem Klimawandel entschiedener zu begegnen.⁸ So haben nationale Regierungen, alleine oder im Verbund mit anderen Staaten, sowie transnationale Zusammenschlüsse von staatlichen Akteuren, nichtstaatliche Akteure und Hybrid-Organisationen bestehend aus staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, unabhängig von den Vorgaben der internationalen Politik, Klimaschutzmaßnahmen ergriffen.^{9, 10, 11} Diese Governance-Landschaft, die in der Literatur in Anlehnung an die Arbeiten von Vincent Ostrom und Kollaborateuren als »polyzentrisch« bezeichnet wird,^{12, 13, 14, 15} stellt den Ausgangspunkt für diese Abhandlung dar.

Die wegweisenden Arbeiten von Vincent Ostrom zur Produktion von Kollektivgütern haben polyzentrische Strukturen und ihre Funktions- und Wirkungsweise dezidiert in Abgrenzung von »monozentrischen« bzw. hierarchischen Strukturen diskutiert. Daraus hat sich eine übergreifende Forschungsperspektive entwickelt, die betont, dass das Leistungspotenzial polyzentrischer Systeme höher ist als das monozentrischer Systeme.¹⁶ Diese Akzentuierung der Performanz in der Forschung zu polyzentrischer Governance hat dazu geführt, dass diese als im Kern normativ angesehen wird.¹⁷

Das Ziel dieser Arbeit ist es, durch eine Fokussierung auf bestimmte Aspekte von polyzentrischer Governance und deren Funktions- und Wirkungsweisen einen analytischen Zugang zu wählen, der es erlaubt, diesen Ansatz mit der Forschung zum Management von Krisen zu verbinden. Angesichts des Umstandes, dass es sich beim Klimawandel um eine latente Krise handelt,¹⁸ haben Forschende argumentiert, dass die institutionellen Arrangements für dessen Bearbeitung einen langfristigen Zeithorizont für eine Zusammenarbeit gewährleisten müssen.^{19, 20} Eine der verschiedenen positiven Eigenschaften, die polyzentrischen Governance-

8 Die Herausbildung von Strukturen, die eine Vielzahl von Institutionen umfassen ist nicht auf die Klimapolitik beschränkt und wurde bereits vielfach in der Literatur diskutiert. vgl. Zürn 2018.

9 Vgl. Abbott 2012.

10 Vgl. Jordan/Huitema/Hildén/van Asselt/Rayner/Schoenefeld/Tosun/Forster/Boasson 2015.

11 Vgl. Dorsch/Flachsland 2017.

12 Vgl. Ostrom/Ostrom 2019.

13 Vgl. Ostrom/Tiebout/Warren 1961.

14 Vgl. McGinnis/Ostrom 2012.

15 Vgl. Ostrom 2010.

16 Vgl. Berardo/Lubell 2019.

17 Vgl. Berardo/Lubell 2019.

18 Vgl. Schimank 2022.

19 Vgl. Levin/Cashore/Bernstein/Auld 2012.

20 Vgl. Jordan/Moore 2020.

Arrangements zugeschrieben werden, ist, dass diese resilient sind,²¹ sich also so weit anpassen, dass sie trotz verschlechterter Umweltbedingungen eine Zusammenarbeit zwischen Akteuren ermöglichen.²² Einschlägige Forschungsarbeiten haben darauf verwiesen, dass sich diese Resilienz auf die Beziehungen zwischen den einzelnen Mitgliedern und damit auf das Kooperationsnetzwerk insgesamt bezieht.^{23, 24} Diese Abhandlung argumentiert, dass zur Erklärung davon, weshalb Kooperationsnetzwerke resilient sind, auch die Anpassungsprozesse innerhalb der einzelnen Mitgliederorganisationen Berücksichtigung finden müssen, da diese bestimmen, wie sie sich gegenüber den anderen Netzwerkmitgliedern verhalten.

Empirisch untersucht diese Arbeit, wie sich die zwischenstaatliche Kooperation zur Verbreitung kohlenstoffärmer Energietechnologien²⁵ dadurch verändert hat, dass Donald Trump 2017 das Amt des US-Präsidenten übernommen hat. Die Vereinigten Staaten von Amerika sind neben der Volksrepublik China der Staat mit den höchsten Treibhausgasemissionen.²⁶ Gleichzeitig wurde mit Donald Trump ein Präsident gewählt, der sich während seiner gesamten Amtszeit aus- und nachdrücklich klimawandelskeptisch positioniert hat.

Wie hat sich die Wahl von Donald Trump auf die zwischenstaatliche Kooperation zur Förderung kohlenstoffärmer Energietechnologien ausgewirkt? Wie haben sich die Mitgliedsorganisationen des Netzwerks an diese Situation angepasst? Aus der Formulierung der beiden Forschungsfragen geht hervor, dass nicht der latente Klimawandel als Krise im Vordergrund steht, sondern wie sich akute politische Veränderungen auf die Klimawandel-Governance auswirken.

Zur Beantwortung der Forschungsfragen geht die Untersuchung folgendermaßen vor: Zunächst wird dargelegt, was die zentralen Merkmale von polyzentrischen Strukturen sind. Anschließend wird erläutert, wie eine polyzentrische Struktur durch eine Veränderung politischer Faktoren beeinflusst wird und wie sie hierauf reagieren kann. Es folgen Erläuterungen zur methodischen Vorgehensweise und schließlich die empirische Analyse. Die wichtigsten Befunde werden in der Schlussbetrachtung zusammengefasst und diskutiert.

2 Polyzentrische Governance: Zentrale Argumentationslinien

Das Konzept der polyzentrischen Governance lässt sich zurückführen auf die Arbeiten von Vincent Ostrom mit verschiedenen Kollaborateuren²⁷, einschließlich

21 Vgl. Carlisle/Gruby 2019.

22 Vgl. Faude 2020.

23 Vgl. Poocharoen/Sovacool 2012.

24 Vgl. Sovacool/van de Graaf 2018.

25 Auf Englisch wird auf diese Technologien als »clean energy« Bezug genommen.

26 Vgl. Schreurs 2016.

27 Vgl. Ostrom/Tiebout/Warren 1961.

lich Elinor Ostrom.²⁸ Die zentrale Frage der Forschung zu polyzentrischer Governance ist, wie sich Strukturen auf die Produktion von Kollektivgütern auswirken und damit, wie Probleme des kollektiven Handelns überwunden werden können.²⁹

Die Arbeiten von Vincent Ostrom zeigen, dass Probleme bei der Bewirtschaftung von Kollektivgütern dadurch gelöst werden können, dass verschiedene staatliche und nichtstaatliche Akteure auf unterschiedlichen Ebenen eines (politischen) Systems zusammenarbeiten, um diese bereitzustellen.^{30, 31, 32} Daher geht der Ansatz der polyzentrischen Governance davon aus, dass Entscheidungs- und Handlungskompetenzen zwischen den auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelten Akteuren geteilt werden, wodurch multiple und überlappende Jurisdiktionen oder Handlungsräume entstehen. Dabei existieren viele formal voneinander vollständig oder teilweise unabhängige Zentren der Entscheidungsfindung, die sich aufeinander sowie auf zentrale Institutionen beziehen können, welche eine veränderte Kooperations situation nach sich ziehen, die sich dann in den erzielten Governance-Ergebnissen widerspiegeln. Mit anderen Worten handelt es sich bei polyzentrischen Governance-Systemen um ein »verschachteltes« Gemisch aus verschiedenen Organisationseinheiten, die vollständig oder teilweise autonom agieren bzw. reagieren.³³

Wie genau Kooperation in polyzentrischen Systemen stattfindet ist Gegenstand von aktuellen Forschungsarbeiten, die primär konzeptioneller Natur sind. Diese Diskussion kontrastierte Polyzentrismus ursprünglich mit monozentrischen Governance-Strukturen, ist aber in den letzten Jahren dazu übergegangen, diese Perspektive mit den Konzepten der »fragmentierten«³⁴ sowie der »komplexen« Governance³⁵ in Beziehung zu setzen. Des Weiteren wurden Bemühungen unternommen, den strukturalistischen Ansatz um eine theoretische Betrachtung von Akteuren und ihren Handlungsmotiven zu ergänzen.

So argumentiert Lubell aufbauend auf dem Konzept der »ecology of games«³⁶ sowie dem Ansatz der institutionellen Analyse³⁷, dass politische Entscheidungsprozesse und Governance als eine Sequenz von »Spielen« aufgefasst werden können, die zur selben Zeit jedoch in unterschiedlichen Foren gespielt werden. Hier-

²⁸ Vgl. Ostrom/Ostrom 2019.

²⁹ Vgl. Ostrom 1999.

³⁰ Vgl. Ostrom/Tiebout/Warren 1961.

³¹ Vgl. Ostrom/Ostrom 2019.

³² Vgl. McGinnis/Ostrom 2012.

³³ Vgl. Stollorz 2011.

³⁴ Vgl. Biermann/Pattberg/van Asselt/Zelli 2009.

³⁵ Vgl. Orsini/Le Prestre/Haas/Brosig/Pattberg/Widerberg/Gomez-Mera/Morin/Harrison/Geyer/Chandler 2020.

³⁶ Vgl. Long 1958.

³⁷ Vgl. Ostrom 2011.

aus resultiert eine Konstellation, in der mehrere Spiele miteinander interagieren und dieselben Spieler miteinander spielen, wobei sich diese hinsichtlich der Regeln interner und externer Prozesse unterscheiden.³⁸

Andere konzeptionelle Arbeiten gehen wiederum Fragen nach den Leistungspotenzialen bzw. der Performanz, also der Leistungsbilanz, von polyzentrischen Strukturen nach. So wird unter anderem argumentiert, dass die dezentrale Struktur polyzentrischer Systeme die Entstehung von Innovationen durch die Möglichkeit des Durchführens von »Politikexperimenten« und wechselseitigem Lernen fördert.³⁹ Die entstehenden Lernprozesse könnten im besten Fall dazu führen, dass eine Innovation auf Gemeindeebene vertikal diffundiert und dann auf nationaler Ebene als politische Maßnahme eingeführt und umgesetzt wird – dieser Mechanismus wird in der einschlägigen Literatur auch als »Hochskalierung« bezeichnet. Zudem kann sich eine erfolgreiche Innovation durch horizontale Diffusion über Staaten oder andere Einheiten eines polyzentrischen Systems weiterverbreiten.⁴⁰

Neben der Förderung von Politiklernen werden polyzentrische Strukturen mit weiteren positiven Eigenschaften in Verbindung gebracht: so etwa, dass die Zusammenarbeit in solchen institutionellen Arrangements eine hohe Resilienz aufweist.⁴¹ Resilienz kann als die Eigenschaft von Institutionen betrachtet werden, sich auf veränderte – in der Regel verschlechterte – Umweltbedingungen anzupassen und trotz dieser weiterhin Kooperation zu ermöglichen.⁴² Insbesondere zwei Aspekte von polyzentrischen Strukturen scheinen für deren Resilienz verantwortlich zu sein: die Vielzahl an Organisationen, die zu demselben oder einem ähnlichen Thema arbeiten (Redundanz) und die unterschiedlichen institutionellen Arrangements, die aus der Vielzahl dieser Organisationen entstehen (Diversität).⁴³

Die Redundanz von Organisationen hat den Vorteil, dass die Themen bearbeitet werden, auch wenn einige der Organisationen ausfallen oder sie bei der Bearbeitung des Themas wenig erfolgreich sind. Es besteht also eine Art Sicherheitsnetz, welches gewährleistet, dass ein Thema nicht unbearbeitet bleibt. Gleichzeitig bieten redundante Organisationen den Vorteil, dass die kooperationswilligen Akteure auswählen können, in welche davon sie sich einbringen wollen. Hierbei ist davon auszugehen, dass Akteure sich für diejenigen Organisationen entscheiden, deren Funktionsweise und Organisationsziele am besten zu ihren Präferenzen passen.⁴⁴ Das bedeutet auf der einen Seite, dass Akteure sich für ihre Präferenzen die bestmögliche Organisation auswählen und darin mit anderen zusammenarbeiten können. Das wird in der Literatur zur Policy-Forschung als »venue shopping«

38 Vgl. Lubell 2013.; vgl. Berardo/Lubell 2019.

39 Vgl. Dorsch/Flachsland 2017.

40 Vgl. Nordbeck 2013.

41 Vgl. Carlisle/Gruby 2019.

42 Vgl. Faude 2020.

43 Vgl. Carlisle/Gruby 2019.

44 Vgl. Faude 2020.

bezeichnet.⁴⁵ Auf der anderen Seite nimmt die Existenz mehrerer Organisationen den Druck von deren Mitgliedern, dass die Zusammenarbeit in jeder einzelnen Organisation glücken muss. Sollte sich die Zusammenarbeit in einer Organisation als schwierig darstellen, dann gibt es zumindest theoretisch andere, in denen sie besser gelingen könnte.⁴⁶

Um die Resilienz polyzentrischer Strukturen bewerten zu können, steht in der Literatur das Kooperationsnetzwerk im Mittelpunkt.⁴⁷ Für die empirische Bewertung ist dies zutreffend, doch wird hierdurch der potentielle zugrundeliegende Wirkungsmechanismus außer Acht gelassen, der polyzentrische Strukturen mit Resilienz verbindet. Ob ein ganzes Netzwerk resilient ist, sollte davon abhängen, wie die einzelnen Mitgliederorganisationen auf die veränderten Umweltbedingungen eingehen. Ihre Funktions- und Wirkungsweise entscheidet, wie viele Organisationen im Netzwerk handlungsfähig bleiben. Zudem ist davon auszugehen, dass die Beziehungen zwischen den verschiedenen Organisationen eines Netzwerkes ebenfalls davon abhängen, wie die Einzelorganisationen auf die veränderten Umweltbedingungen reagieren.

Vor diesem Hintergrund wird argumentiert, dass zur Erklärung der Resilienz von Netzwerken eine Binnenbetrachtung der einzelnen Mitgliedsorganisationen notwendig ist. Diese Betrachtungsweise korrespondiert mit einer zentralen Prämissen der Resilienzforschung, dass nicht alle Akteure gleichermaßen verwundbar oder in der Lage sind, Resilienz zu entwickeln.⁴⁸ Daher spricht vieles dafür, dass durch eine Binnenperspektive genauer herausgearbeitet werden kann, wie die Anpassungsreaktionen im gesamten Netzwerk ausfallen. Die Funktions- und Handlungsweise einer Organisation bietet den Opportunitätsraum für die anderen Organisationen in der Netzwerkstruktur.

Konkret wird argumentiert, dass die zwischenstaatliche Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Klimawandels durch die Wahl einer klimawandelskeptischen Regierung in einem für die Zusammenarbeit besonders bedeutsamen Staat eine verschlechterte Umweltbedingung darstellt. Aus einer institutionenökonomischen Perspektive kann diese Situation als eine Art von Schock verstanden werden, welcher ein bestehendes Gleichgewicht stört und einen Prozess anstößt, um ein neues Gleichgewicht zu finden.⁴⁹

Die Wahl von klimaskeptischen Parteien oder politischen Führern ist ein Ereignis, das prinzipiell regelmäßig vorkommen und je nach Situation eine Herausforderung für die Klimawandel-Governance darstellen kann, weshalb sie für diese Untersuchung ausgewählt wurde. Klimawandelskeptische Politiker wie der ehemalige US-amerikanische Präsident Donald Trump haben nicht nur Einfluss auf innenpolitische Politikentscheidungen, sondern beeinflussen auch internationale

45 Vgl. Beyer/Boushey/Breunig 2015.

46 Vgl. Faude 2020.

47 Vgl. Poocharoen/Sovacool 2012.

48 Vgl. Christmann/Ibert 2016.

49 Vgl. Richter 2001.

Klimapolitik, so dass die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit diesem Phänomen, auch gerade im Zusammenhang mit der polyzentrischen Struktur der Governance-Landschaft, bedeutsam erscheint.^{50, 51} Der spezifische Beitrag dieser Abhandlung zur Literatur ist, dass sie Einblicke in die Reaktion des Kooperationsnetzwerks gewährt.

3 Datengrundlage und methodische Herangehensweise

Das Ziel dieser Untersuchung ist nicht, Hypothesen zu testen, sondern zu plausibilisieren, dass eine Berücksichtigung der Anpassungsreaktionen innerhalb von Organisationen, die ein Kooperationsnetzwerk bilden, erklärt, ob dieses bei einer Veränderung der Umweltbedingungen resilient ist. Um diese Plausibilitätsprobe durchführen zu können, ist es notwendig, einen gut abgrenzbaren empirischen Zugang zu wählen. Die abhängige Variable der Untersuchung ist die Resilienz des zwischenstaatlichen Kooperationsnetzwerks zur Förderung von kohlenstoffarmen Energietechnologien. Der Betrachtungsfokus auf Kooperationsnetzwerke resultiert aus der jüngeren konzeptionellen Literatur, die diesen eine zentrale Bedeutung für die Funktionsweise von polyzentrischen Governance-Strukturen zuspricht.⁵² Im Endeffekt sind es die Netzwerke, die zwischen auf verschiedenen Ebenen angesiedelten Akteuren bzw. Organisationen bestehen und für die Governance-Prozesse verantwortlich sind. Die unabhängige Variable ist die Wahl von Donald Trump zum US-Präsidenten. Dies führt zu der Erwartung, dass es zunächst zu Anpassungsreaktionen in den Teilorganisationen des Kooperationsnetzwerkes kommen sollte, welche dann einen Einfluss darauf haben sollten, wie funktionsfähig das Netzwerk insgesamt ist. Die theoretischen Überlegungen entsprechen damit dem eines einfachen Pfadmodells.

Die am Governance-Prozess zur Förderung von kohlenstoffarmen Energietechnologien beteiligten Akteure sind sowohl staatlich als auch nichtstaatlich.⁵³ Nichtsdestotrotz liegt der Untersuchungsfokus hier auf den Mitgliedstaaten in den entsprechenden Organisationen. Das liegt darin begründet, dass deren Positionen bzw. deren Handeln den Opportunitätsraum für die nichtstaatlichen Akteure definiert.⁵⁴ Zudem sind nichtstaatliche Akteure eine große und sehr diverse Gruppe, was eine zuverlässige empirische Erfassung ihrer Reaktionen im Rahmen dieser Analyse schwierig macht und eine eigenständige Untersuchung erfordern würde.

Das Kooperationsnetzwerk zur Förderung von kohlenstoffarmen Energietechnologien ist eines von vielen, die die allgemeine Governance-Landschaft hinsichtlich der Bekämpfung des Klimawandels darstellen. Um die Leistungsfähigkeit von polyzentrischen Strukturen für die Klimawandel-Governance vollumfänglich

50 Vgl. Marquardt/Oliveira/Lederer 2022.

51 Vgl. Buzogány/Mohamad-Klotzbach 2021.

52 Vgl. Kim 2020.

53 Vgl. Abbott 2012.

54 Vgl. Murphy/Kellow 2013.

zu erfassen, müsste das hier untersuchte Netzwerk mit anderen Netzwerken in Beziehung gesetzt werden, da diese ebenfalls aufeinander reagieren.

Das Kooperationsnetzwerk zur Förderung von kohlenstoffarmen Energietechnologien ist recht spezifisch und umfasst folgende wesentliche Organisationen⁵⁵:

- Gruppe der Sieben (G7)
- Gruppe der Zwanzig (G20)
- Major Economies Forum on Energy and Climate (MEF)
- Clean Energy Ministerial (CEM)
- Mission Innovation (MI)

Freilich würde eine breitere Definition des Kooperationsnetzwerks auch zu einer größeren Anzahl an Organisationen führen. Die hier gewählte enge Definition impliziert, dass nur solche Organisationen berücksichtigt werden, an denen Regierungschefs bzw. Regierungsmitglieder und die betroffenen Fachminister mitwirken. Das bedeutet, dass hier die allerhöchste politische Entscheidungsebene, die Staats- und Regierungschefs, zusammen mit den Fachministern betrachtet werden. Zudem stellen MEF, CEM und MI drei Organisationen dar, die ab 2009 von der US-amerikanischen Regierung ins Leben gerufen wurden und damit die Vereinigten Staaten darin eine herausgehobene Rolle spielen.⁵⁶ Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Wahl eines klimawandelskeptischen Präsidenten als eine »Schock«-Situation für die zwischenstaatliche Zusammenarbeit modelliert werden kann.

Die empirischen Informationen, die für die Untersuchung verwendet werden, stammen hauptsächlich aus Primärquellen wie Berichten, aber auch aus Sekundärquellen wie Medienartikeln und Publikationen in Fachzeitschriften, auf die gesondert verwiesen wird. Insbesondere das CEM und die MI verfügen über eine sehr gute, öffentlich zugängliche Dokumentation über ihre Aktivitäten, die es ermöglicht, die Anpassungsreaktionen der übrigen Mitglieder an die Präsidentschaft Trumps zu erfassen.⁵⁷ Sie veröffentlichen jährliche Berichte, aus denen unmittelbar das Aktivitätsprofil der einzelnen Mitglieder entnommen werden kann, die bereits von Tosun et al.⁵⁸ ausgewertet wurden und hier als Datengrundlage verwendet werden. Über die Aktivitäten des MEF berichtet das Weiße Haus in Form von Presseerklärungen.^{59, 60} Die G7- und G20-bezogenen Informationen

⁵⁵ Der Begriff »Organisation« wird hier der Einfachheit halber und für eine einheitliche Terminologie verwendet, obwohl es sich nicht bei allen Einheiten des Netzwerks um formale Organisationen handelt.

⁵⁶ Vgl. Meckling/van de Graaf 2020.

⁵⁷ Die wesentlichen Informationsquellen für diese beiden Organisationen waren die Internetseiten: <https://www.cleanenergym ministerial.org/> und <http://mission-innovation.net/>.

⁵⁸ Vgl. Tosun/Heinz-Fischer/Luo 2022.

⁵⁹ Vgl. The White House 2022.

⁶⁰ Vgl. The White House 2021.

stammen hauptsächlich von deren Abschlussserklärungen, die unter anderem von der Bundesregierung zur Verfügung gestellt werden.⁶¹

Zusätzlich zu den verwendeten Dokumenten wurden vier Hintergrundgespräche geführt. Das erste fand bereits 2017 mit einer ehemaligen Mitarbeiterin des US-Energieministeriums statt. Das zweite Gespräch wurde 2019 mit einem ehemaligen Berater von Präsident Barack Obama geführt. Ein hochrangiger indonesischer Diplomat erläuterte 2020 seine Sicht darauf, wie die Präsidentschaft von Donald Trump die Kooperation zu Klimafragen beeinflusst hat. Ein ehemaliger Mitarbeiter des CEM stand seit Anfang 2021 wiederholt für Hintergrundgespräche zur Verfügung.

Die Informationen wurden verwendet, um eine Prozessanalyse durchzuführen, die eine Methode darstellt, bei der vielfältige Beobachtungen innerhalb eines oder mehrerer Fälle als mögliche empirische Implikationen für Kausalmechanismen verstanden werden. Das Ziel prozessanalytischer Untersuchungen ist es, kausale Prozesse möglichst akkurat zu rekonstruieren, um so Schlussfolgerungen über theoretische Argumente ziehen zu können.⁶² Übertragen auf die vorliegende Untersuchung bedeutet das, dass die Veränderungen innerhalb der oben genannten fünf Organisationen im Anschluss an die Wahl Donald Trumps identifiziert werden sollen, um dann in einem nächsten Schritt zu erklären, wie sich diese auf das Kooperationsnetzwerk insgesamt ausgewirkt haben.

Der Beobachtungszeitraum der Untersuchung beginnt im Jahr 2009 mit der Wahl von Barack Obama zum US-Präsidenten. Wie das Kooperationsnetzwerk auf die Präsidentschaft von Donald Trump reagiert hat, kann nur im Vergleich zu seinem Vorgänger ermittelt werden. Tatsächlich lässt sich feststellen, dass die klimapolitischen Ansichten und Positionen der beiden Präsidenten kaum hätten weiter auseinanderliegen können,⁶³ so dass sich gerade diese Konstellation sehr gut eignet, um die Resilienz des Kooperationsnetzwerks zu erfassen. Die Beobachtungszeit endet 2022 und damit knapp zwei Jahre nach der Abwahl Präsident Trumps. Auch bei der Wahl dieses Zeitpunktes spielte es eine Rolle, dass Donald Trump 2021 durch Joe Biden abgewählt wurde, was ebenfalls ermöglicht, die Kooperation während der Trump-Jahre in Vergleich zu setzen.

In der Literatur wird argumentiert, dass Resilienz eine Netzwerkeigenschaft ist.^{64, 65} Ausgehend davon könnte die empirische Erfassung der abhängigen Variablen mittels netzwerkanalytischer Verfahren bzw. Kennzahlen wie etwa Zentralität (die direkten Verbindungen eines Akteurs zu den anderen) erfolgen. Hier wird einer qualitativen Beschreibung des Netzwerks der Vorzug gegeben, weil die An-

61 Diese können auf folgender Internetseite abgerufen werden: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/internationale-zusammenarbeit-g7-g20-/uebersicht-der-gipfel dokumente-387332>.

62 Vgl. Starke 2015.

63 Vgl. Obama 2017.

64 Vgl. Poocharoen/Sovacool 2012.

65 Vgl. Sovacool/van de Graaf 2018.

zahl der Mitgliedorganisationen im Netzwerk gering ist. Bei einer Ausweitung der empirischen Grundlage im Rahmen von zukünftigen Studien wäre eine Anwendung von netzwerkanalytischen Verfahren gewiss erkenntnisfördernd. Konkret sollen hier die Größe des Netzwerks (Anzahl der aktiven Organisationen), die Dichte der Beziehungen (die Häufigkeit, mit der sich die beteiligten Organisationen austauschen) und die Zentralität (als ein Indikator für Einflussmacht) der Vereinigten Staaten im Netzwerk erfasst werden.⁶⁶ Diese Informationen konnten direkt aus den konsultierten Primär- und Sekundärquellen ermittelt werden, wobei es zu betonen gilt, dass die Analyse qualitativer Natur ist und kein dezidiertes Klassierschema zum Einsatz kam.

4 Die Herausbildung polyzentrischer Netzwerke zur Governance des Klimawandels

Ende der 1980er-Jahre wurde ein politischer Prozess zum Schutz des Klimas angestoßen, der 1992 in der Verabschiedung der UN-Klimarahmenkonvention mündete. Die Klimarahmenkonvention wurde von 198 Vertragsparteien ratifiziert und hat damit die völkerrechtliche Grundlage für den globalen Klimaschutz geschaffen. Das Ziel der Klimarahmenkonvention ist die Begrenzung und Stabilisierung von Treibhausgasemissionen auf einem Niveau, bei dem das Klimasystem intakt bleibt.

Die erste Vertragsstaatenkonferenz fand 1995 in Berlin statt mit dem Ziel, Maßnahmen zu vereinbaren, um die Ziele der Klimarahmenkonvention zu erreichen. Die Konferenzteilnehmer konnten sich jedoch nicht auf völkerrechtlich bindende Vereinbarungen einigen. Dieses Ziel wurde erst auf der dritten Vertragsstaatenkonferenz erreicht, welche 1997 im japanischen Kyoto stattfand. Das Kyoto-Protokoll stellte seit seinem Inkrafttreten 2005 den zentralen Handlungsrahmen des internationalen Klimaregimes dar und verpflichtet Industriestaaten, ihre Treibhausgasemissionen um durchschnittlich mindestens fünf Prozent im Zeitraum 2008–2012 gegenüber dem Basisjahr 1990 zu verringern.

2007 wurde auf der Vertragsstaatenkonferenz auf Bali vereinbart, dass bis zur Konferenz in Kopenhagen im Jahr 2009 eine Nachfolgeregelung für das 2012 auslaufende Kyoto-Protokoll verabschiedet werden soll. Auf der Vertragsstaatenkonferenz 2009 konnte jedoch nur ein Minimalkonsens erreicht werden, der keine verbindlichen Reduktionsziele definierte. Diese Situation motivierte unter anderem die US-amerikanische Regierung die Gründung neuer Organisationen anzuregen bzw. auch vorzunehmen, um durch neue institutionelle Strukturen die zwischenstaatliche Kooperation zur Bekämpfung des Klimawandels anzugehen. Drei dieser Organisationen, die aus den Bemühungen im Anschluss an die Weltklimakonferenz von Kopenhagen hervorgegangen sind, sind das MEF, CEM und MI. Die dynamische Entwicklung dieser Jahre ist jedoch nicht auf diese Organisationen beschränkt. Einige Forschende gehen sogar soweit, im Zusammenhang mit

66 Vgl. Kim 2020.

der Neugründung von klimawandelbezogenen Organisationen von einer »kambriischen Explosion« zu sprechen, um zu betonen, dass über einen sehr kurzen Zeitraum sehr viele neue Organisationen entstanden sind.⁶⁷

Im Dezember 2015 wurde auf der Vertragsstaatenkonferenz das Abkommen von Paris verabschiedet, das eine über das Jahr 2020 hinausgehende völkerrechtlich verbindliche Regelung zur Reduktion von Treibhausgasen enthält. Die beigetretenen Staaten verpflichten sich, die Temperaturerhöhung auf deutlich unter 2 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, mit Anstrengungen für eine Beschränkung auf 1,5 °C. Anders als das Kyoto-Protokoll, das nur wenige Industriestaaten dazu verpflichtete, ihre Treibhausgasemissionen zu senken, bindet das Klimaabkommen von Paris alle Staaten unabhängig von ihrem Entwicklungsstand ein.

Das bedeutet, dass die ab 2009 entstandenen Organisationen deswegen gegründet wurden, um für das Nichtgelingen von internationaler Zusammenarbeit zu kompensieren.⁶⁸ Seit dem Abkommen von Paris haben sie jedoch eine neue Rolle inne. Sie ermöglichen es nun, Gruppen von Staaten zu spezifischen Themen intensiver zusammenzuarbeiten, um ihre Reduktionsziele umsetzen zu können. Durch die Ausdifferenzierung der institutionellen Landschaft hat sich jedoch keine Situation ergeben, durch die die UN-Klimarahmenkonvention und jährlich stattfindenden Vertragsstaatenkonferenzen an Bedeutung verloren hätten. Vielmehr ergänzen und intensivieren die bestehenden Kooperationsnetzwerke die durch die UN koordinierte breite zwischenstaatliche Zusammenarbeit.

5 Empirische Analyse

Institutionelle Merkmale der Netzwerkmitglieder

Die G7 ist ein seit 1975 existierender informeller Zusammenschluss der führenden westlichen Industriestaaten, deren Staats- und Regierungschefs zu regelmäßigen Gipfeltreffen zusammenkommen. Die Mitglieder sind neben den Vereinigten Staaten, Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada und das Vereinigte Königreich. Die G7 ist keine internationale Organisation im engeren Sinne, sondern ein informelles Format für Beratungsgespräche. Auch wenn das zentrale Anliegen der G7 Fragen der Weltwirtschaft sind, haben sich verschiedene Arbeitsbereiche herausgebildet, zu denen auch Fragen der Energie- und Klimapolitik gehören.⁶⁹ Daher finden neben den Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs auch Treffen der Fachminister statt, die sich ebenso wie die Gipfeltreffen auf Abschlusserklärungen verständigen. Seit einigen Jahren zählen Energie- und Klimafragen zu den Bereichen, über die sowohl die Fachminister in gesonderten Treffen als auch die Staats- und Regierungschefs auf den Gipfeltreffen beraten. Die in den

67 Vgl. Abbott 2012.

68 Vgl. Abbott 2012.

69 Vgl. Kirton/Kokotsis 2016.

Abschlusserklärungen enthaltenen Maßnahmen stellen eine Selbstverpflichtung der Staaten dar, deren Umsetzung freiwillig ist.

Die G20 ist ein Gremium, das 1999 gegründet wurde und die Staats- und Regierungschefs der wichtigsten Industrie- und Schwellenländer umfasst. Ebenso wie die G7 ist die G20 informell organisiert und dient als eine Dialogplattform zur Weiterentwicklung der Weltwirtschaft und der Absprache von Maßnahmen in angrenzenden Themenfeldern, die sich im Zeitverlauf immer weiter ausdifferenziert haben und nun auch Energie- und Klimafragen beinhalten. Generell ist zu konstatieren, dass die G7 und G20 hinsichtlich ihrer Strukturen und ihrer Funktionsweise sehr ähnlich sind. Es finden jährlich G20-Gipfeltreffen auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs statt, aber zusätzlich kommen verschiedene Fachminister zu Beratungen zusammen. Die Treffen münden in der Regel in Abschlusserklärungen, aus denen entnommen werden kann, welche Maßnahmen im Kampf gegen globale Probleme konsensfähig sind. Dadurch, dass die G20 signifikante Emittenten von Treibhausgasen wie China und Indien umfasst, hat sie sich in ein wichtiges Forum für Klimawandel-Governance verwandelt.⁷⁰ Der zentrale Stellenwert von Energie- und Klimafragen für die G20 wurde jüngst in der Abschlusserklärung von Bali nochmal deutlich.

Das 2009 gegründete MEF war das erste Forum zur zwischenstaatlichen Zusammenarbeit zu Energie- und Klimafragen, das US-Präsident Obama ins Leben gerufen hat.⁷¹ Es besteht gegenwärtig aus 25 Mitgliedstaaten und der EU-Kommission und stellt eine Dialogplattform dar, aus der später unter anderem das CEM und die MI hervorgegangen sind.⁷² Es handelt sich beim MEF um ein informelles Gremium, das unter der Führung der Vereinigten Staaten ausgerichtet wird. Die institutionellen Vorgaben für die MEF-Treffen sind öffentlich nicht einsehbar. Die verfügbaren Informationen legen nahe, dass es sich um ein Forum handelt, bei dem Ideen für eine Zusammenarbeit in einer frühen Phase diskutiert, aber nicht konkretisiert werden. Für die Ausarbeitung der Ideen treffen sich die Mitgliedstaaten in anderen Foren.

Beim CEM handelt es sich um eine Organisation, die 2010 gegründet wurde und mittlerweile 28 Mitgliedstaaten und die EU-Kommission umfasst. Die Organisation deckt das ganze Spektrum von Kohlenstoffarmen Energietechnologien ab und beschränkt sich nicht auf erneuerbare Energien. Das bedeutet auch, dass die Kooperation technologische Lösungen, die Treibhausgase aus der Luft absorbieren (negative Emissionstechnologien), miteinschließt.⁷³ Ein viel und auch kontrovers diskutiertes Beispiel für eine solche Technologie ist die Kohlenstoffdioxid-Abscheidung und -Speicherung.

70 Vgl. Ott/Hermwille/Obergassel 2017.

71 Vgl. Grasso/Roberts/The Brookings Institution 2013.

72 Vgl. Tosun/Rinscheid 2021.

73 Vgl. Weischer/Morgan/Patel 2012.

Die Führungsrolle im CEM wird von allen Mitgliedstaaten geteilt, so dass diese in verschiedenen Konstellationen miteinander kooperieren.⁷⁴ Mitglieder, die eine Initiative lancieren wollen, können dies tun. Anschließend sind sie – zumeist gemeinsam mit weiteren Mitgliedern – dafür verantwortlich, dass die Kooperation voranschreitet und konkrete Weiterentwicklungen stattfinden. Ein Sekretariat sorgt dafür, dass die Kooperation ermöglicht wird. Zudem dokumentiert das Sekretariat die Ergebnisse, die im Rahmen der Kooperation erzielt wurden. Dieses war ursprünglich am US-Energieministerium angesiedelt, wurde aber 2016 in die Internationale Energieagentur in Paris integriert.⁷⁵

Die MI wurde 2015 ins Leben gerufen und umfasst mittlerweile 22 Staaten und die EU-Kommission.⁷⁶ Institutionell und von der Funktionsweise her ist die Organisation analog zum CEM aufgebaut.⁷⁷ Der inhaltliche Schwerpunkt liegt auf der Förderung von technischen Innovationen, weshalb der Kreis der Delegierten vor allem aus den Ministerien für Forschung und Innovationen stammen. Im Vergleich zum CEM zielt das MI auch noch einmal deutlicher darauf ab, Allianzen mit Industriepartnern zu bilden, wobei die Mitgliedschaft in der Organisation staatenbasiert ist. Die fünf Organisationen sind alle auf der internationalen Ebene angesiedelt und haben Staaten als Mitglieder. Nichtstaatliche Akteure können jedoch in allen Organisationen insbesondere an Dialogformaten teilnehmen. Im Rahmen der G7 und G20 können Interessenvertreter aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Forschung in sog. »Engagement Groups« Positionspapiere mit Handlungsempfehlungen erarbeiten.⁷⁸ CEM und MI bemühen sich verstärkt, nichtstaatliche Akteure zu involvieren, beispielsweise durch die Möglichkeit, als Partner bei Initiativen mitzuwirken, das Organisieren von Wettbewerben für energieeffiziente Unternehmen oder Diskussionsformate mit dem Energiesektor.^{79, 80} Lediglich beim MEF ist nicht ersichtlich, wie sich nichtstaatliche Organisationen konkret einbringen, was hauptsächlich an der insgesamt sehr spärlichen Außenendarstellung vom MEF liegt.

Diese Organisationen sind separat und zu unterschiedlichen Zeitpunkten gegründet worden, arbeiten jedoch hinsichtlich der Förderung von kohlenstoffarmen Energietechnologien eng zusammen. Im Sinne der polyzentrischen Governance haben wir es hier mit inhaltlich überlappenden Strukturen zu tun, die teilweise Überschneidungen hinsichtlich der Mitgliedstaaten aufweisen. Besonders wichtig für die vorliegende Analyse ist, dass die Vereinigten Staaten Mitglied in allen Organisationen sind. Angesichts der Überschneidungen ist jene spieltheoretische Situation gegeben, bei der dieselben Spieler in verschiedenen Foren mitein-

74 Vgl. Tosun/Rinscheid 2023.

75 Vgl. Tosun/Rinscheid 2021.

76 Vgl. Tosun/Heinz-Fischer/Luo 2022.

77 Vgl. Meckling/van de Graaf 2020.

78 Vgl. Kooperation International 2023.

79 Vgl. Clean Energy Ministerial 2023.

80 Vgl. Mission Innovation 2023.

ander interagieren, die sich hinsichtlich ihrer institutionellen Arrangements und damit der Regeln unterscheiden.⁸¹

Anpassungsreaktionen an die Trump-Präsidentschaft in den Organisationen

Donald Trump stellte den menschengemachten Klimawandel öffentlich infrage und sprach den hierzu vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen die Legitimität ab. Stattdessen wurden während seiner Präsidentschaft klimapolitische Regelungen zurückgebaut. Unmittelbar nach der Amtsübernahme verkündete das Weiße Haus einen »America First Energy Plan«, der darauf abzielte, den »Clean Power Plan«, das Herzstück der Obama-Klimapolitik und die Grundlage für den amerikanischen Beitrag zum Pariser Klimaabkommen abzuschaffen. Zudem sah dieser vor, Schiefergas und -öl mit der Fracking-Technologie zu fördern und die amerikanische Kohleindustrie wiederzubeleben.⁸² Des Weiteren wurden umwelt- und klimapolitische Maßnahmen wie beispielsweise Maximalwerte für Methanemissionen abgeschafft. Parallel zum Rückbau von Klimapolitik wurde die amerikanische Umweltbehörde so umgebaut, so dass sie an Durchschlagskraft verlor. 2017 wurde Scott Pruitt, ein entschiedener Gegner von Klimaschutzmaßnahmen und Klimawandelleugner, zum Leiter der Umweltbehörde ernannt.⁸³

In den Vereinigten Staaten formierte sich schon wenige Tage nach dem Austritt aus dem Pariser Klimaschutzbkommen eine Koalition des Widerstandes. Die »We Are Still In«-Initiative, die sich im Juni 2017 aus Bürgermeistern, Gouverneuren der Bundesstaaten, Universitäten und Firmen zusammensetzte, wurde durch die »America's Pledge«-Initiative unter Führung des ehemaligen Bürgermeisters von New York Michael Bloomberg und dem kalifornischen Gouverneur Jerry Brown verstärkt.⁸⁴ Anhand der Forderung der Initiativen, den Verpflichtungen des Abkommens von Paris trotz Aufkündigung nachzukommen, lässt sich die Resilienz der Klimabemühungen seitens nichtstaatlicher und subnationaler US-amerikanischer Akteure erkennen.

Die vom Präsidenten vorgenommene Neuausrichtung der US-amerikanischen Klima- und Energiepolitik machte sich auch auf internationaler Ebene bemerkbar. Nach Trumps Amtsantritt wurden die MEF-Treffen eingestellt, so dass in diesem Forum keine zwischenstaatliche Kooperation zu Fragen kohlenstoffarmer Energietechnologien mehr stattfinden konnte.⁸⁵ Erst mit der Amtsübernahme Joe Bidens wurde dieses Forum wiederbelebt.⁸⁶ Damit waren die Auswirkungen der Präsidentschaft Trumps auf das MEF am gravierendsten, was auch daran lag,

81 Vgl. Lubell 2013.

82 Vgl. Ott/Hermwille/Obergassel 2017.

83 Vgl. Pryck/Gemenne 2017.

84 Mittlerweile haben beide Initiativen ihre Kräfte unter der Initiative namens »America Is All In« vereint. vgl. America Is All In 2023.

85 Vgl. Yonhap News Agency 2021.

86 Vgl. The White House 2021.

dass die Vereinigten Staaten die Ausrichter des Forums sind und damit kein anderer Staat bzw. keine andere Regierung hier einspringen konnte.

Nicht ganz so extrem, aber trotzdem weitreichend waren die Auswirkungen auf das CEM. Mit dem neuen Präsidenten wurden die offiziellen Unterlagen des CEM so modifiziert, dass darin vermerkt wurde, dass die Rolle der Vereinigten Staaten einer »Neubewertung« unterliegen würde.^{87, 88} Der erste von zwei Energieministern, Rick Perry, teilte dem CEM mit, dass die Vereinigten Staaten einen Rückzug aus der Organisation erwägen würden. Zu diesem Zeitpunkt hatte sich das CEM bereits etabliert und es war auch klar, dass das Sekretariat in Zukunft nicht mehr in Washington angesiedelt sein würde, sondern bei der Internationalen Energieagentur in Paris.⁸⁹ Doch angesichts der überragenden Bedeutung der Vereinigten Staaten für die Führung der Initiativen zu verschiedenen Technologien wäre es ein herber Rückschlag für die Organisation gewesen, gerade dieses Mitglied zu verlieren. Daher ließ sich die Organisation darauf ein, ihre Zielsetzungen gemeinsam mit der amerikanischen Vertretung zu reflektieren und im Lichte der ideologischen Orientierung des Präsidenten und seiner Administration neu auszurichten.⁹⁰

Der Wunsch der anderen Mitgliedstaaten, die Vereinigten Staaten im CEM zu halten führte dazu, dass die Organisation neue Tätigkeitsfelder akzeptieren musste. So schaffte es der amerikanische Vertreter, eine Initiative zur Atomkraft zu lancieren, die eigentlich als Technologie von der Mission des CEM ausdrücklich ausgeschlossen war. Auf Drängen der Vereinigten Staaten wurde das Ziel des CEM geändert und schließt heute die Atomkraft als eine kohlenstoffarme Technologie mit ein. Während der Trump-Jahre entstanden weitere Initiativen, die eine Akzentverschiebung weg von erneuerbaren Energien und hin zu anderen Energieformen bzw. -technologien nach sich gezogen haben. Auch die Technologien zur Kohlenstoffdioxid-Abscheidung und -Speicherung haben in dieser Zeit eine größere Bedeutung innerhalb der Organisation erfahren. Auch wenn die Initiativen auf amerikanischen Druck hin ins Leben gerufen wurden, haben sich doch schnell weitere Mitgliedstaaten gefunden, die, wie ausführlich in Tosun und Rinscheid dargestellt,⁹¹ an diesen mitwirkten. Damit hat sich während dieses Zeitraums ein neues Gleichgewicht im CEM gebildet, welches bis heute so aussieht, dass kohlenstoffarme Energie sehr breit gedacht wird.

Angesichts des Umstands, dass die MI erst 2015 ins Leben gerufen wurde und erst 2016 angelaufen ist, haben die Vereinigten Staaten diese Organisation unter Präsident Obama nicht so sehr prägen können wie das beim CEM der Fall war.⁹² Daher hat sich hier nach der Amtsübernahme Trumps die Situation ergeben, dass

87 Vgl. Tosun/Rinscheid 2021.

88 Vgl. Tosun/Rinscheid 2023.

89 Vgl. Tosun/Rinscheid 2021.

90 Vgl. Tosun/Rinscheid 2023.

91 Vgl. Tosun/Rinscheid 2021.

92 Vgl. Meckling/van de Graaf 2020.

die Vereinigten Staaten keine Initiativen angestoßen oder darin eine Führungsrolle wahrgenommen haben. Stattdessen haben sie es insbesondere der Europäischen Kommission überlassen, Initiativen anzuregen und die Zusammenarbeit anzuführen.⁹³ Daher muss konstatiert werden, dass die Zusammenarbeit im MI nicht nachteilig beeinflusst wurde, doch im Gegensatz zu der Anfangsphase des CEM fehlten die Vereinigten Staaten als Impulsgeber. Diese Rolle haben sie seit dem Regierungswechsel zu Biden. So sind die Aktivitäten der Vereinigten Staaten im MI seit 2021 rasant angestiegen und sie sind im Begriff, die EU-Kommission als das führungsstärkste und engagierteste Mitglied zu verdrängen.⁹⁴

Für die Erfassung des Einflusses von Präsident Trump auf die Zusammenarbeit im Rahmen der G7 bzw. G20 sind insbesondere die Treffen der Umweltminister bzw. die Gipfel der Staats- und Regierungschefs direkt nach seinem Amtsantritt 2017 besonders relevant. Auf diesen Veranstaltungen wurden die Vereinigten Staaten isoliert und die verbleibenden Staaten gingen mit einer gemeinsamen Erklärung zu Fragen des Klimaschutzes und der Förderung kohlenstoffärmer Energietechnologien voran.⁹⁵ Dies resultierte aus der Ankündigung Trumps, aus dem Pariser Klimaabkommen austreten zu wollen.⁹⁶

Die nachfolgenden Treffen der G7 und G20 entsprachen ebenfalls dem Muster, dass die Vereinigten Staaten die übrigen Mitgliedstaaten nicht daran hindern konnten, in den Abschlusserklärungen Klimapolitik als einen zentralen Bereich der zwischenstaatlichen Kooperation auszuweisen. Sowohl die institutionellen Arrangements als auch die Bereitschaft der EU und insbesondere der Volksrepublik China, sich stärker für den Klimaschutz zu engagieren haben dazu geführt, dass während der Trump-Präsidentschaft die Kooperation nicht eingeschränkt bzw. sogar intensiviert wurde.⁹⁷ Der US-Präsident nahm beispielsweise auf dem G7-Gipfel 2019 gar nicht an den Gesprächen zu Klimapolitik teil, was den übrigen Staaten signalisierte, dass hier ein Führungsvakuum entstanden war, welches gefüllt werden musste.

Auswirkungen der Trump-Präsidentschaft auf das Kooperationsnetzwerk

Während der Trump-Präsidentschaft hat sich das Netzwerk zunächst einmal zahlenmäßig verkleinert, weil das MEF nicht mehr ausgerichtet wurde und damit weggefallen ist. Allerdings war das MEF für das Fortbestehen und die Funktionsfähigkeit der Kooperation zumindest zu diesem Zeitpunkt nicht kritisch. Es handelt sich bei diesem Forum um eine redundante Organisation im eigentlichen Wortsinn, weil es primär dazu dient, eine fokussierte und verbindliche Kooperati-

93 Vgl. Tosun/Heinz-Fischer/Luo 2022.

94 Vgl. Tosun/Heinz-Fischer/Luo 2022.

95 Vgl. Ott/Hermwille/Obergassel 2017.

96 Der Austritt aus dem Pariser Klimaabkommen erfolgte schließlich auch im November 2020. Eine der ersten Amtshandlungen seines Nachfolgers war, wieder in das Abkommen einzutreten.

97 Vgl. Ott/Hermwille/Obergassel 2017.

on im Rahmen von anderen Foren vorzubereiten.⁹⁸ Die Notwendigkeit für solche Vorgespräche ist mit der Gründung von CEM und MI weitgehend entfallen.

Die Dichte der Beziehungen zwischen den verbliebenen Netzwerkmitgliedern hat während der Präsidentschaft Trumps nicht abgenommen. Das lag unter anderem daran, dass die G7 und die G20 angefangen haben, sich verstärkt mit Klimafragen zu befassen und hierzu eine Vielzahl von Formaten für die zwischenstaatliche Kooperation geschaffen haben. Was sich im Netzwerk jedoch verändert hat unter Präsident Trump, war die Zentralität der Vereinigten Staaten im Netzwerk, die maßgeblich abgenommen hat. Stattdessen sind andere Staaten, vor allem die EU und die Volksrepublik China, in eine zentralere Position gerückt. Insbesondere in den ersten beiden Jahren der Trump Administration hat auch der kanadische Premierminister Justin Trudeau versucht, eine zentrale Rolle im Netzwerk zu übernehmen, was zwischenzeitlich etwas nachgelassen, aber insgesamt dazu geführt hat, dass das Land klimapolitisch auf internationaler Ebene engagierter ist.⁹⁹ Das bedeutet, dass sich das Netzwerk in der Gesamtschau derart verändert hat, dass vor allem die Position der Vereinigten Staaten im Netzwerk geschwächt wurde, nicht aber das Netzwerk an sich.

Diskussion

Wie dargestellt, hatte die Präsidentschaft Donald Trumps unterschiedliche Effekte auf die einzelnen am Kooperationsnetzwerk beteiligten Organisationen. Am wenigsten Einfluss hatte Trumps klimawandelskeptischer Kurs auf die Zusammenarbeit im Rahmen von G7 und G20, da die institutionellen Regeln und die Übernahme von Führungsverantwortung durch andere Staaten bzw. der EU dazu führten, dass die Kooperation fortgesetzt und sogar intensiviert werden konnte. Die Zusammenarbeit in der MI hat ebenfalls vergleichsweise wenig unter den verschlechterten politischen Bedingungen gelitten, so dass hier vermutet werden kann, dass durch den Ausfall der Vereinigten Staaten lediglich bestimmte Impulse für eine dynamischere Entwicklung der Initiativen ausgeblieben sind. Tatsächlich hat sich die MI sehr gut entwickelt – sie stellt heute gemeinsam mit dem CEM die zentrale Kooperationsplattform für die G20-Staaten dar.

Während das MEF ausgesetzt wurde, wurde das CEM ein Stück weit modifiziert und hat sich von seiner ursprünglichen Mission etwas weg bewegt. Allerdings hat die Organisation gerade dadurch auch Mitgliedstaaten zu mehr Engagement bewegen können, die sich bislang nicht so stark in die Kooperation eingebracht hatten. So hat etwa speziell die Initiative zur Atomkraft dazu geführt, dass Frankreich in diesem Bereich die Zusammenarbeit gemeinsam mit den Vereinigten Staaten anführt.

Durch die Verschränkungen der Organisationen und ihrer Handlungsfelder hat der temporäre Wegfall des MEF das Netzwerk kaum geschwächt. Es kann sogar argumentiert werden, dass das Netzwerk insgesamt stärker geworden ist, weil

98 Vgl. Meckling/van de Graaf 2020.

99 Vgl. Tosun/Rinscheid 2021.

nach dem Rückzug der Vereinigten Staaten andere Mitgliedstaaten eine Chance dafür gesehen haben, sich zu profilieren. Das gilt insbesondere für die EU und die Volksrepublik China. Dadurch haben sich die Teilorganisationen des Netzwerks inklusiver entwickelt, als dies mit einer dominanten Rolle der Vereinigten Staaten möglich gewesen wäre. Der Konsens unter den kooperationswilligen Staaten hat unter anderem auch dazu geführt, dass der brasilianische Präsident Jair Bolsonaro, der ebenfalls ablehnend gegenüber klimapolitischen Maßnahmen war, nach dem Ende von Trumps Präsidentschaft den anderen Staaten signalisiert hat, dass er kooperationsbereit ist.¹⁰⁰ Auch das zeugt davon, dass das Kooperationsnetzwerk während der Trump-Präsidentschaft nicht geschwächt wurde. Die beobachtete Resilienz des Netzwerks wurde maßgeblich durch die resilienten Strukturen der beteiligten Foren hervorgerufen sowie durch die Handlungsweisen der übrigen Mitgliedstaaten in diesen.

6 Schlussbetrachtung

Kaum eine analytische Perspektive hat in der jüngeren Literatur zu Klimawandel-Governance so viel Anklang gefunden wie der Polyzentrismus. Gleichzeitig handelt es sich hierbei um ein Konzept, welches als normativ kritisiert wurde,¹⁰¹ da in der Literatur explizit oder implizit die Vorstellung dominiert, dass es sich bei polyzentrischen Strukturen um besonders leistungsfähige handeln würde. Dieser Kritikpunkt kann nur entkräftet werden, wenn die einschlägige Forschung die Funktions- und Wirkungsweise von polyzentrischer Governance auch in »Stress-Situationen« untersucht. Dieses Ziel hat diese Abhandlung verfolgt und untersucht, wie sich die Präsidentschaft von Donald Trump auf die zwischenstaatliche Kooperation zur Förderung von kohlenstoffarmen Technologien ausgewirkt hat.

Die empirischen Befunde haben gezeigt, dass die Reaktionen der einzelnen Organisationen im Netzwerk von ihrer jeweiligen institutionellen Beschaffenheit abhingen. Besonders deutlich wurde der »Trump-Effekt« beim MEF, einem Forum, welches die US-Regierung ausrichtet. Während der Amtszeit des Präsidenten wurde es ausgesetzt, so dass hier keine Kooperation mehr stattfand. Die herausgehobene Stellung der Vereinigten Staaten hat im CEM dazu geführt, dass dessen Organisationsziele eine leichte Verschiebung erfahren haben. Durch die geteilte Führerschaft in dieser Organisation sind aber andere Staaten vorangegangen und haben das Aktivitätsniveau insgesamt erhalten und sogar ausgebaut. Dieses Muster ließ sich auch für die MI beobachten. In der G7 und G20 sind ebenfalls andere Staaten vorangegangen und haben Initiative gezeigt, so dass hier keine Blockade der Kooperation erfolgt ist. Damit lässt sich für das Netzwerk insgesamt konstatieren, dass es durch den Wegfall des MEF kleiner geworden ist, aber seine Funktionsweise nicht maßgeblich eingeschränkt wurde, was von Resilienz zeugt. Es muss jedoch auch angemerkt werden, dass durch die Impulse der Trump-Re-

100 Vgl. Marquardt/Oliveira/Lederer 2022.

101 Vgl. Berardo/Lubell 2019.

gierung kohlenstoffarme Energietechnologien ein Stück weit uminterpretiert wurden, so dass erneuerbare Energien nun eine etwas geringere Rolle spielen. Vor dem Hintergrund hat sich zumindest inhaltlich bzw. qualitativ eine Änderung ergeben, die die Kooperation mittel- und auch langfristig beeinflussen kann.

Die Ergebnisse sprechen daher dafür, dass polyzentrische Netzwerke resilient sein können, wenn es auch ihre jeweiligen Mitgliederorganisationen sind. Hieraus lässt sich folgern, dass das Management von latenten Krisen von Kooperationsnetzwerken profitieren kann, die aus starken Einzelorganisationen bestehen. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, diese Stärke zu erzielen. Allen hier betrachteten Organisationen ist gemein, dass sie eine beschränkte Anzahl von Mitgliedern haben und damit einem »Club«-Ansatz folgen, dem die konzeptionelle Literatur positive Eigenschaften für die Strukturierung von Kooperation bescheinigt.¹⁰² Vor diesem Hintergrund überrascht es wenig, dass Bundeskanzler Olaf Scholz auf dem G7-Gipfel im Dezember 2022 den Vorschlag zur Gründung eines »Klimaclubs« unterbreitet hat.¹⁰³ Darin scheint auch die Politik selbst einen Vorteil in der Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Klimawandels zu sehen. Mit dem Ziel, die Umsetzung des Pariser Klimaabkommens und die industrielle Dekarbonisierung zu unterstützen, sind auch Entwicklungs- und Schwellenländer eingeladen, sich dem zwischenstaatlichen Klimaclub anzuschließen, was Indonesien jüngst ankündigte.^{104, 105} Die Ausweitung der Klimaclub-Landschaft insgesamt und den daran teilnehmenden Staaten und nichtstaatlichen Akteuren sind Indikatoren dafür, dass polyzentrische Klimawandel-Governance weiterhin als politisch gangbare, erwünschte Form der Kooperation in Klimafragen angesehen wird.

Trotz der hier berichteten neuen Erkenntnisse weist diese Untersuchung auch eine Reihe von Einschränkungen auf. Die wichtigste darunter ist der Fokus auf staatliche Akteure, sowie die enge Definition des Kooperationsnetzwerks, die im Lichte des spezifischen Erkenntnisinteresses geboten war, aber dadurch eben auch nur einen bestimmten Ausschnitt abbildet. Die zweite Einschränkung bezieht sich auf die Untersuchung des Netzwerks, welche mit einer breiteren empirischen Definition zugänglich für netzwerkanalytische Verfahren gewesen wäre. Eine dritte Einschränkung ist, dass lediglich die Kooperation zu einem bestimmten Lösungsansatz für den Klimawandel, kohlenstoffarme Energietechnologie, untersucht und kein vergleichendes Forschungsdesign angewandt wurde. Ein vergleichendes Forschungsdesign wäre auch geboten, um zu untersuchen, wie sich Entscheidungen von US-Präsident Trump im Vergleich zu dem ähnlich klimawandelskeptischen¹⁰⁶ ehemaligen Präsidenten George W. Bush (2001–2009) auf die Klimawandel-Governance ausgewirkt haben, zumal die Governance-Landschaft damals einen geringeren Grad an Polyzentrismus aufwies. Insgesamt muss betont

102 Vgl. Weischer/Morgan/Patel 2012.

103 Vgl. <https://www.g7germany.de/g7-de>.

104 Vgl. Bundesregierung 2022.

105 Vgl. Deutschlandfunk 2023.

106 Vgl. Harrison 2007.

werden, dass der empirische Teil der Abhandlung so konzipiert und umgesetzt wurde, dass er das theoretische Argument plausibilisiert und keinen empirischen Test im engeren Sinne darstellt.

Diese Einschränkungen sowie die nach wie vor bestehende Notwendigkeit, den theoretischen Unterbau von polyzentrischer Governance weiterzuentwickeln bzw. in Bezug zu anderen Governance-Konzepten wie insbesondere komplexer Governance zu setzen, stellen Ausgangspunkte für zukünftige Forschungsarbeiten dar.

Literatur

- Abbott, Kenneth W. 2012. »The transnational regime complex for climate change«, in *Environment and Planning C: Government and Policy* 30, 4, S. 571–590.
- America Is All In 2023. »Our Story«. <https://www.americaisallin.com/our-story> (Zugriff vom 18.04.2023).
- Andanova, Liliana B.; Alexieva, Assia 2012. »Continuity and change in Russia's climate negotiations position and strategy«, in *Climate Policy* 12, 5, S. 614–629.
- Berardo, Ramiro; Lubell, Mark 2019. »The ecology of games as a theory of polycentricity: Recent advances and future challenges«, in *Policy Studies Journal* 47, 1, S. 6–26.
- Beyer, Daniela; Boushey, Graeme; Breunig, Christian 2015. »Die Punctuated-Equilibrium-Theorie«, in *Handbuch Policy-Forschung*, S. 355–375: Springer.
- Biermann, Frank et al. 2009. »The fragmentation of global governance architectures: A framework for analysis«, in *Global Environmental Politics* 9, 4, S. 14–40.
- Boin, Arjen; Lodge, Martin; Luesink, Marte 2020. »Learning from the COVID-19 crisis: an initial analysis of national responses«, in *Policy Design and Practice* 3, 3, S. 189–204.
- Börzel, Tanja A.; Risse, Thomas 2010. »Governance without a state: Can it work?«, in *Regulation & Governance* 4, 2, S. 113–134.
- Bundesregierung 2022. »G7 gründen Klimaclub«. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/the-men/klimaschutz/g7-klimaclub-2058152> (Zugriff vom 18.04.2023).
- Buzogány, Aron; Mohamad-Klotzbach, Christoph 2021. »Populism and nature—the nature of populism: New perspectives on the relationship between populism, climate change, and nature protection«, in *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 15, 2, S. 155–164.
- Carlisle, Keith; Gruby, Rebecca L. 2019. »Polycentric systems of governance: A theoretical model for the commons«, in *Policy Studies Journal* 47, 4, S. 927–952.
- Christmann, Gabriela B.; Ibert, Oliver 2016. »Eine sozialräumliche Perspektive auf Vulnerabilität und Resilienz. Sozialkonstruktivismus, Akteur- Netzwerk-Theorie und relationale Raumtheorie im Dialog«, in *Multidisziplinäre Perspektiven der Resilienzforschung*, hrsg. v. Wink, Rüdiger, S. 233–262. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Clean Energy Ministerial 2023. »Clean Energy Ministerial«. <https://www.cleanenergyministerial.org/> (Zugriff vom 18.04.2023).
- Deutschlandfunk 2023. »Scholz kündigt Beitritt Indonesiens zu Klimaclub an«. <https://www.deutschlandfunk.de/scholz-kuendigt-beitritt-indonesiens-zu-klimaclub-an-102.html> (Zugriff vom 18.04.2023).
- Dorsch, Marcel J.; Flachsland, Christian 2017. »A polycentric approach to global climate governance«, in *Global Environmental Politics* 17, 2, S. 45–64.
- Faude, Benjamin 2020. »Global Governance als Polycentric Governance«, in *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 27, 1, S. 151–162.
- Grasso, Marco; Roberts, Timmons J.; The Brookings Institution 2013. *A fair compromise to break the climate impasse. A major economies forum approach to emissions reductions budgeting*. Washington, D.C.
- Harrison, Kathryn 2007. »The Road not Taken: Climate Change Policy in Canada and the United States«, in *Global Environmental Politics* 7, 4, S. 92–117.
- Jordan, Andrew; Moore, Brendan 2020. *Durable by design? Policy feedback in a changing climate*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Jordan, Andrew J. et al. 2015. »Emergence of polycentric climate governance and its future prospects«, in *Nature Climate Change* 5, 11, S. 977–982.
- Kemmerzell, Jörg 2017. »Überlokales Handeln in der lokalen Klimapolitik. Eine Brücke zwischen globalem Anspruch und lokaler Implementation«, in *Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik*, hrsg. v. Barbehön, Marlon; Münch, Sybille, S. 245–271. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Kim, Rakhyun E. 2020. »Is global governance fragmented, polycentric, or complex? The state of the art of the network approach«, in *International Studies Review* 22, 4, S. 903–931.
- Kirton, John J.; Kokotsis, Ella 2016. *The Global Governance of Climate Change*: Routledge.
- Kooperation International 2023. »Themen und Kooperationen: G7 und G20«. <https://www.kooperation-international.de/laender/multilaterales/g7-g20/kooperation-unter-g7g20/themen-und-kooperationen> (Zugriff vom 18.04.2023).
- Levin, Kelly et al. 2012. »Overcoming the tragedy of super wicked problems: constraining our future selves to ameliorate global climate change«, in *Policy Sciences* 45, 2, S. 123–152.
- Long, Norton E. 1958. »The local community as an ecology of games«, in *American Journal of Sociology* 64, 3, S. 251–261.
- Lubell, Mark 2013. »Governing Institutional Complexity: The Ecology of Games Framework«, in *Policy Studies Journal* 41, 3, S. 537–559.
- Marquardt, Jens; Oliveira, M. C.; Lederer, Markus 2022. »Same, same but different? How democratically elected right-wing populists shape climate change policymaking«, in *Environmental politics*, S. 1–24.
- McGinnis, Michael D.; Ostrom, Elinor 2012. »Reflections on Vincent Ostrom, public administration, and polycentricity«, in *Public Administration Review* 72, 1, S. 15–25.
- Meckling, Jonas; van de Graaf, Thijs 2020. »To engage, or not to engage? US foreign policy on climate and clean energy«, in *Handbook of US Environmental Policy*: Edward Elgar Publishing.
- Mission Innovation 2023. »Mission Innovation – Catalysing Clean Energy Solutions for All«. <http://mission-innovation.net/> (Zugriff vom 18.04.2023).
- Murphy, Hannah; Kellow, Aynsley 2013. »Forum Shopping in Global Governance: Understanding States, Business and NGOs in Multiple Arenas«, in *Global Policy* 4, 2, S. 139–149.
- Nordbeck, Ralf 2013. »Internationalisierung und nationaler Politikwandel – analytische Konzepte und Kausalmechanismen«, in *Internationaler Politiktransfer und nationaler Politikwandel*, hrsg. v. Nordbeck, Ralf, S. 29–60. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Obama, Barack 2017. »The irreversible momentum of clean energy«, in *Science* 355, 6321, S. 126–129.
- Orsini, Amandine et al. 2020. »Forum: Complex Systems and International Governance«, in *International Studies Review* 22, 4, S. 1008–1038.
- Ostrom, Elinor 1999. »Coping with the Tradegies of the Commons«, in *Annu. Rev. Polit. Sci* 2, S. 493–535.
- Ostrom, Elinor 2010. »Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change«, in *Global Environmental Change* 20, 4, S. 550–557.
- Ostrom, Elinor 2011. »Background on the institutional analysis and development framework«, in *Policy Studies Journal* 39, 1, S. 7–27.
- Ostrom, Vincent; Ostrom, Elinor 2019. »Public goods and public choices«, in *Alternatives for delivering public services*, S. 7–49: Routledge.
- Ostrom, Vincent; Tiebout, Charles M.; Warren, Robert 1961. »The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry«, in *American political science review* 55, 4, S. 831–842.
- Ott, Hermann E.; Hermwille, Lukas; Obergassel, Wolfgang 2017. *Klimapolitik trotz (t) Trump: globaler Klimaschutz nach dem Rückzug der USA*.
- Otto, Ilona M. et al. 2020. »Social tipping dynamics for stabilizing Earth's climate by 2050«, in *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 117, 5, S. 2354–2365.
- Poocharoen, Ora-orn; Sovacool, Benjamin K. 2012. »Exploring the challenges of energy and resources network governance«, in *Energy Policy* 42, 6 (Special Issue), S. 409–418.
- Pryck, Kari de; Gemenne, François 2017. »The denier-in-chief: Climate change, science and the election of Donald J. Trump«, in *Law and Critique* 28, 2, S. 119–126.

- Richter, Rudolf 2001. »Makroökonomik aus institutionenökonomischer Sicht«, in *Beiträge zur Mikro- und zur Makroökonomik*, hrsg. v. Berninghaus, Siegfried K.; Braulke, Michael, S. 363–379. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.
- Schimank, Uwe 2022. »Akute Krisen und ‚große Wenden‘: Simultane Herausforderungen administrativen Entscheidens«.
- Schreurs, Miranda A. 2016. »The Paris Climate Agreement and the Three Largest Emitters: China, the United States, and the European Union«, in *Politics and Governance* 4, 3, S. 219–223.
- Sovacool, Benjamin K.; van de Graaf, Thijs 2018. »Building or stumbling blocks? Assessing the performance of polycentric energy and climate governance networks«, in *Energy Policy* 118, 4, S. 317–324.
- Starke, Peter 2015. »Prozessanalyse«, in *Handbuch Policy-Forschung*, hrsg. v. Wenzelburger, Georg; Zohlnhöfer, Reimut, S. 453–482. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Stollorz, Volker 2011. »Elinor Ostrom und die Wiederentdeckung der Allmende«, in *Aus Politik und Zeitgeschichte* 61, 28–30, S. 3–8.
- The White House 2021. »Readout of President Biden’s Meeting of the Major Economies Forum on Energy and Climate«. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/17/readout-of-president-bidens-meeting-of-the-major-economies-forum-on-energy-and-climate/>.
- The White House 2022. »Chair’s Summary of the Major Economies Forum on Energy and Climate Held by President Joe Biden«. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/18/chairs-summary-of-the-major-economies-forum-on-energy-and-climate-held-by-president-joe-biden/>.
- Tosun, Jale; Heinz-Fischer, Christin; Luo, Rui 2022. »Who takes the lead? A disaggregate analysis of the EU’s engagement in the clean energy ministerial and mission innovation«, in *Journal of Cleaner Production*, S. 135240.
- Tosun, Jale; Rinscheid, Adrian 2021. »The Clean Energy Ministerial: Motivation for and policy consequences of membership«, in *International Political Science Review* 42, 1, S. 114–129.
- Tosun, Jale; Rinscheid, Adrian 2023. »What drives engagement in the Clean Energy Ministerial? An assessment of domestic-level factors«, in *Journal of European Public Policy* 30, 3, S. 469–487.
- Weischer, Lutz; Morgan, Jennifer; Patel, Milap 2012. »Climate clubs: Can small groups of countries make a big difference in addressing climate change?«, in *Review of European Community & International Environmental Law* 21, 3, S. 177–192.
- Yonhap News Agency 2021. »Moon joins Biden-hosted forum, stresses int’l ties on climate crisis«. <https://en.yna.co.kr/view/AEN20210917010300315>.
- Zürn, Michael 2018. *A theory of global governance: Authority, legitimacy, and contestation*. Oxford University Press.

Zusammenfassung: Der Beitrag wirft die Frage auf, ob polyzentrische Formen der Klima-Governance auch dann bestehen, wenn sich die politischen Rahmenbedingungen für die zwischenstaatliche Zusammenarbeit akut verschlechtern. Um dieser Frage nachzugehen, liegt der Untersuchungsfokus auf den Auswirkungen der Wahl des klimawandelskeptischen Politikers Donald Trump zum US-Präsidenten auf das zwischenstaatliche Kooperationsnetzwerk zur Förderung kohlenstoffarme Energietechnologien sowie dessen Mitgliederorganisationen.

Schlüsselwörter: Klimawandel; kohlenstoffarme Energietechnologien; polyzentrische Governance; Unsicherheit; Vereinigte Staaten von Amerika.

Polycentric climate change governance in uncertain times: An analysis of resilience-promoting processes

Abstract: Polycentricity regards climate change governance as a process which involves multiple (quasi-)independent units that work together to resolve a problem concerning a collective good. It has been associated with several positive attributes. This study asks how international cooperation is affected by a deteriorating institutional environment. To address this question, it investigates the impact of the presidency of Donald Trump, a climate-skeptic, on international cooperation on clean energy technologies.

Key words: climate change; clean energy technologies; polycentric governance; United States of America.

Autoren:

Jale Tosun
Institut für Politische Wissenschaft &
Heidelberg Center for the Environment
Bergheimer Straße 58, 69115 Heidelberg
jale.tosun@ipw.uni-heidelberg.de
ORCID: 0000-0001-9367-5039

Christin Heinz-Fischer
Institut für Politische Wissenschaft
Bergheimer Straße 58, 69115 Heidelberg
christin.heinz-fischer@ipw.uni-heidelberg.de
ORCID: 0000-0002-4097-0832

Reflexive Governance von Finanzkrisen

Zur Rolle staatlicher Organisationen im Krisenmanagement des Finanzsystems

1. Finanzkrisen und reflexive Governance

Für staatliche Organisationen gehört der Umgang mit Finanzkrisen fast schon zur Routine. Seit dem 19. Jahrhundert treten Finanzkrisen als immer wiederkehrende Herausforderungen für politische Akteur*innen auf. Die Entwicklung der Governance des Finanz- und Bankensystems verlief dementsprechend meist kriseninduziert.¹ Vor diesem Hintergrund stellt sich heute die Frage, inwiefern die Subprime-Finanzkrise 2007/2008 einen erneuten Innovationsschub in der Governance des Finanzsystems auslöste und ob aktuelle Ansätze eine adäquاتere Regulierung von Finanzkrisen ermöglichen.²

Traditionell war Finanzmarktregulierung mikroprudenzial auf die Regulierung einzelner Organisationen des Finanzsystems ausgerichtet. Die Stabilität der Einzelbanken sollte auch die systemische Stabilität des Finanzsystems absichern. Die Subprime-Krise verdeutlichte, dass systemische Risiken heute die zentrale Herausforderung für die Governance des Finanzsystems sind. Neben die mikroprudenziale Aufsicht trat so ab 2013 die makroprudenziale Aufsicht, die eine Perspektive auf das Gesamtsystem richtet und systemische Risiken möglichst proaktiv vermeiden soll. Diese makroprudenziale Aufsicht zeichnet sich durch ihren reflexiven Charakter aus, der sich in einer für politisch-rechtliche Governance neuartigen Flexibilität, Lernorientierung und Ganzheitlichkeit äußert.³ Diese Reflexionsfähigkeit politischen Krisenmanagements, so die zentrale These dieses Beitrags, wird durch politische Organisationen ermöglicht.

Zentrale Elemente reflexiver Governance-Ansätze sind die Kombination verschiedener Problemperspektiven zum »triangulating competing knowledges«⁴, um die (Selbst-)Reflexionsfähigkeiten der Regulierung zu stärken sowie eine ausgeprägte Lernorientierung⁵, um gegenüber komplexen und dynamischen Regelungsfeldern anpassungsfähig zu bleiben. Im Diskurs zu »Reflexive Governance«⁶ wird dabei kaum thematisiert, dass Governance-Prozesse durch Organisatio-

1 Vgl. Kapstein 1996; Wood 2005.

2 Dazu kritisch Czingon 2018.

3 Jöstingmeier 2019.

4 Stirling 2008, S. 280.

5 Feindt; Weiland 2018, S. 662, Lenoble; Maesschalck 2010.

6 Vgl. Voß et al. 2006, Straßheim 2008, De Schutter; Lenoble 2010, Feindt; Weiland 2018.

nen realisiert werden⁷ und Organisationen notwendige Bedingung für reflexive Governance-Ansätze sind. Staatlichen Organisationen kommt die Aufgabe zu, das entsprechende Governance-Wissen in Form von Indikatoren und Regulierungsinstrumenten zu entwickeln, um regulatorische Umwelten adäquater zu reflektieren und zu steuern. Somit stellt sich die Frage, wie im Fall der makroprudanziellen Aufsicht Finanzmarktregulierung im Zusammenspiel verschiedener staatlich-politischer Organisationen realisiert wird, wie damit die Reflexionsfähigkeit von Governance gesteigert wird und welche Folgen dies mit sich bringt. Der Fall der Makrofinanzaufsicht verdeutlicht, wie die Kombination verschiedener Problemsichten und die Institutionalisierung von Lernfähigkeit in und durch Organisationen realisiert wird.

Somit müssen Organisationen als staatliche Herrschaftsinstrumente⁸ in ihrer Eigengesetzlichkeit ernst genommen werden. Dafür wird zuerst das Konzept reflexiver Governance definiert und die Rolle von Organisationen darin betont. Dabei erscheint eine systemtheoretische Perspektive auf die Krisenbearbeitung politischer Organisationen aus zwei Gründen von Vorteil: Erstens betont die systemtheoretische Organisationssoziologie⁹, wie Organisationen contingent ihre Umwelt konstruieren. So lässt sich herausarbeiten, wie staatliche Organisationen einen erweiterten, systemischen Risikofokus in der Finanzmarktregulierung ermöglichen. Zweitens zeigt die Systemtheorie, wie diese Umweltkonstruktion stets mit blinden Flecken einhergeht, die sich in neuartigen reflexiven Folgeproblemen manifestieren.

Daraufhin rückt der Fall der makroprudanziellen Aufsicht in den Blick: Zuerst wird gezeigt, wie mit dem *European Systemic Risk Board* auf EU-Ebene eine systemische Perspektive auf das Finanzsystem institutionalisiert wird. Dann wird die organisationale Governance-Struktur des *Ausschusses für Finanzstabilität* (AFS) als Meta-Organisation zur Förderung der Kooperation der zentralen Verwaltungsbehörden der deutschen Finanzaufsicht fokussiert. Am AFS wird gezeigt, wie reflexive Governance durch politische Organisationen realisiert wird und wie Organisationen dabei ihre Umwelt in neuer Qualität reflexiv beobachten und steuern. Anschließend werden die reflexiven Folgeprobleme der makroprudanziellen Aufsicht diskutiert und gezeigt, welche neuartigen blinden Flecken durch diese Kombination verschiedener organisationaler Perspektiven (re-)produziert werden. Ein Fazit fasst die Erkenntnisse zusammen und eröffnet Ausblicke auf die Potenziale und Herausforderungen reflexiver Governance heutiger gesellschaftlicher Krisen.

7 March; Olsen 1989, Ansell et al. 2017b.

8 Vgl. Weber 1972.

9 Luhmann 2000.

2. Governance systemischer Risiken?

Systemische Risiken¹⁰ zeichnen sich im Vergleich zu früheren Finanzkrisen durch ihre massiv erhöhte Komplexität und Unsicherheit sowie ihren umfassenden Charakter aus¹¹, da sich Problemlagen eines kleinen Marktsegments unmittelbar zur Krise des gesamten Finanzsystems ausweiten können.¹² Durch den Derivate- und Verbriefungshandel verstärkten sich im Vorlauf der Subprime-Krise die latenten Verknüpfungen zwischen Hypotheken- und Investmentbanken, Versicherungskonzernen und öffentlichen Kreditinstituten. Dabei haben die Rating-Agenturen unterschätzt, wie Kreditausfallrisiken im Subprime-Sektor »*ripple effects beyond the source of risk*«¹³ auslösen können und faktisch »toxische« Wertpapiere zu positiv bewertet¹⁴, was den Handel und die damit einhergehenden »engen Kopplungen«¹⁵ vermeintlich unabhängiger Marktsegmente und Finanzakteur*innen weiter intensiviert hat.¹⁶ So konnten sich die Instabilitäten des Subprime-Marktes schließlich zu einer systemweiten Krise ausweiten.

Systemische Risiken sind aufgrund dieser latenten Kopplungen vermeintlich unabhängiger Akteur*innen, Organisationen und Marktsegmente Probleme prinzipiell unberechenbarer Unsicherheit.¹⁷ Die zentrale Herausforderung des Krisenmanagements liegt für staatliche Organisationen darin, diese Unberechenbarkeiten mess- und berechenbar zu machen. Für solche reflexiven Risiken¹⁸ erscheint reflexive Governance als eine Regulierungsform, die im Sinne einer »*requisite variety*«¹⁹ der Komplexität systemischer Risiken entsprechend komplexere Governanceansätze entgegenhalten soll.²⁰ Lernfähige und ganzheitliche Formen der Regulierung sollen durch die Kombination verschiedener Perspektiven und des wechselseitigen Aufdeckens blinder Flecken von Einzelakteuren eine adäquatere Governance systemischer Risiken ermöglichen und im Optimalfall zukünftige Finanzkrisen proaktiv verhindern.

10 OECD 2003.

11 Renn 2021, S. 128f.

12 Vgl. Perrow 1987.

13 Renn 2021, S. 128.

14 Hellwig 2009, S. 155.

15 Perrow 1987, S. 131.

16 Jöstingmeier 2012, S. 75 ff.

17 Vgl. Knight 1921.

18 Beck 2006.

19 Ashby 1956.

20 Voß; Kemp 2006, S. 17 ff.

Schon vor der letzten Finanzkrise wurden Ansätze reflexiven, lernorientierten Rechts²¹ in Form risikoorientierter²² oder prinzipienbasierter²³ Governance in der Finanzmarktregulierung erprobt. Nach dem Prinzip eines »*countering variety with variety*«²⁴ wurden flexible, unbestimmte Rechtsnormen als Regulierungsinstrumente genutzt²⁵ und in Formen der »*Cognitive Governance*«²⁶ feste Normen mit lernorientierten Prozessen kombiniert, um sich der Dynamik der Finanzwirtschaft anzupassen. Risiko- und prinzipienbasierte Governance zielt darauf ab, eine traditionelle »one size fits all«-Regulierung durch Eigenkapitalvorgaben mit dynamischeren Steuerungsformen zu ergänzen, die der Heterogenität der Geschäftsmodelle von Investmentbanken Rechnung tragen. Dabei werden nur allgemeine Prinzipien des Risikomanagements vorgegeben, aber die Details dieses Risikomanagements den Banken abhängig von ihrem individuellen Risikoprofil selbst überlassen. Dazu mussten Aufsichtsorganisationen lernen, wie Banken ihr Risikomanagement gestalten und entscheiden, ob dies Prinzipien der Angemessenheit entspricht. Schon in diesen Innovationsschritten der Finanzmarktregulierung stieg die Bedeutung organisationaler Lernfähigkeit und Wissens.²⁷ Zugleich blieben diese Ansätze noch auf die Regulierung von Einzelorganisationen beschränkt. Die ab 2013 eingeführte makroprudanzielle Finanzaufsicht erscheint als Erweiterung dieser Ansätze, indem nun die systemischen Risiken des Finanzsystems in den Fokus der Regulierung rücken.

3. Die Organisation reflexiver Governance

Allgemein lässt sich reflexive Governance als eine Regulierungsform definieren, die sich permanent flexibel und lernorientiert an die sich verändernden Dynamiken ihrer regulierten Umwelt anpasst. Entscheidend ist dabei die »reflexive, dezentrale Steuerung der Kontextbedingungen aller Teilsysteme«²⁸. Politische Organisationen müssen dazu die systemischen Eigenheiten und die Komplexität ihres Regulierungsfeldes berücksichtigen.²⁹ Es geht somit um die politisch-organisationale *Reflexion*³⁰ der systemischen Komplexität der regulierten Umwelt. Dazu benötigen staatliche Regulierungsbehörden aufgrund der Unbestimmtheit und Lernoffenheit reflexiver Rechtsnormen eine deutlich erweiterte Wissensbasis

21 Teubner; Willke 1984.

22 Hutter 2005.

23 Black 2008.

24 Black 2002, S. 9.

25 Strulik 2000.

26 Kette 2008.

27 Vgl. Kussin 2009.

28 Willke 1989, S. 58.

29 Voß; Kemp 2006, S. 10f.

30 Luhmann 1984, S. 617 ff.

als bei traditionellen Finanzaufsichtsansätzen, die ausschließlich auf eine Regelung der Eigenkapitalbasis von Finanzinstituten abzielen. Neben die basalen normativen Erwartungen der Sicherung der Funktionalität und Stabilität des Finanzsystems treten kognitive, lernorientierte Erwartungsmuster, die angesichts der Innovations- und Risikodynamiken der Finanzwirtschaft eine erhöhte Lern- und Anpassungsfähigkeit politischer Governance ermöglichen sollen.

Organisationen sind notwendige Bedingung für diese Lernfähigkeit und Reflexion. Durch ihre Leistung der *Spezifizierung* und (*Re-)Kombination*³¹ verschiedener Erwartungen reflektieren Organisationen in ihren Wissenskonstruktionen heterogene Umweltbezüge. Dies umso mehr, wenn sie in der Form von Meta-Organisationen verschiedene organisationale Wissensbestände kombinieren. Meta-Organisationen³² sind »organizations of organizations«³³, die ein übergreifendes »system-level goal«³⁴ verfolgen. Durch die Kombination verschiedener Problem-perspektiven und ein kooperatives heterarchisches »sensemaking«³⁵ mehrerer Organisationen soll die Reflexionsfähigkeit für turbulente und risikoreiche Regelfeldern verbessert werden.³⁶ Zugleich sind solche Meta-Organisationen selbst handlungs- und entscheidungsfähige Akteure und stoßen entsprechende Strukturänderungen in den beteiligten Organisationen an.

Wichtig ist dabei, das Verhältnis von politischen Organisationen und dem politischen System nicht als simple Zweck-Mittel-Relation misszuverstehen. Staatliche Organisationen entwickeln ihre Entscheidungsprogramme und internen Strukturen zwar auf der Grundlage vorab im politischen Prozess entwickelter Entscheidungsprämissen, doch wie diese Spezifizierung politischer Erwartungsstrukturen im Detail realisiert wird, entscheiden Verwaltungsbehörden autonom. Politische (Meta-)Organisationen konstruieren *ihre* Umwelt in kontingen-t-selektiver Weise. Dabei entstehende blinde Flecken werden im Rahmen ihrer Wissenskonstruktion beständig als Problem reproduziert.³⁷ Staatliche Organisationen entscheiden (im doppelten Sinne), was politische Governance sehen und leisten kann und wie der moderne Staat auf systemische Finanzkrisen reagiert. Angesichts der komplexen und unsicheren Herausforderungen, denen sich reflexive Governance in der modernen Gesellschaft stellen muss³⁸, werden die Entscheidungsprozesse und Wissensleistungen politischer Organisationen damit zum kritischen Erfolgsfaktor staatlichen Krisenmanagements.

31 Besio; Meyer 2015.

32 Ahrne; Brunsson 2008.

33 Berkowitz; Dumez 2016, S. 150.

34 Gulati et al. 2012, S. 573.

35 Weick 1995.

36 Ansell et. al. 2017a, S. 38.

37 Luhmann 2000, S. 183 ff.

38 Beck 2006, S. 40.

4. Die makroprudanzielle Finanzaufsicht als reflexive Governance

4.1. Methodische Vorbemerkungen

Die folgende Analyse basiert auf Daten, die von Oktober 2012 bis März 2015 erhoben wurden. Im Zuge der Einführung der makroprudanziellen Aufsicht in Deutschland ab 2013 wurden zuerst umfangreiche Dokumentenanalysen der Organisationen des Regelungsfeldes der Bankenregulierung durchgeführt. Im Rahmen einer theoriegeleiteten qualitativen Inhaltsanalyse³⁹ wurden dabei Primärdaten von globalen politischen Organisationen wie der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIS), des Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS) und des Financial Stability Board (FSB), regionalen Organisationen wie dem in der EU neu eingerichteten European Systemic Risk Board (ESRB) sowie den deutschen Aufsichtsbehörden analysiert und die zentralen Themenkomplexe der makroprudanziellen Aufsicht erschlossen.

Im nächsten Schritt dienten Expert*inneninterviews mit Vertreter*innen der deutschen Aufsichtsbehörden, nationalen Bankenverbänden sowie mit wissenschaftlichen Beratern des ESRB der Vertiefung der zentralen Themenfelder der makroprudanziellen Aufsicht. Die Interviews wurden transkribiert und ebenfalls durch eine qualitative Inhaltsanalyse ausgewertet. Analyseleitend war dabei die Frage, wie die Aufsichtsbehörden mit der Komplexität ihrer finanzsystemischen Umwelt umgehen. Im Rahmen einer funktionalen Analyse⁴⁰ wurde dabei herausgearbeitet, wie politische Aufsichtsorganisationen in Governance-Prozessen die Komplexität des Finanzsystems und systemischer Risiken im Rahmen funktional äquivalenter normativ-lernresistenter sowie kognitiv-lernorientierter Erwartungsstrukturen (re-)konstruieren. In der Analyse kristallisierte sich dabei eine zunehmend reflexive Beobachtung ihrer regulatorischen Umwelt heraus, welche die makroprudanzielle Aufsicht als Governance-Form auszeichnet.

Dabei wurde die organisationale Spezifizierung der Wissenskonstruktion im Feld der makroprudanziellen Aufsicht schrittweise von den ersten Beratungen auf der globalen Ebene des Baseler Ausschusses über die Implementation auf der regionalen EU-Ebene des European Systemic Risk Board bis zur nationalen Ebene des Ausschusses für Finanzstabilität nachgezeichnet. In diesem Beitrag beschränkt sich die Analyse weitgehend auf die regionale und nationale Ebene, da die makroprudanzielle Politik auf diesen Ebenen organisational implementiert wurde und die Reflexivität und Reflexionsfähigkeit der makroprudanziellen Aufsicht in Form der Lernorientierung, der Konstruktion eines systemischen Blicks auf Finanzmärkte sowie der reflexiven Kooperation der Aufsichtsbehörden hier realisiert wird.

39 Gläser; Laudel 2010.

40 Luhmann 1962.

4.2. Strukturen: Die Organisation der makroprudanziellen Aufsicht

Infolge der Finanzkrise wurden im Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht als globalem Koordinationsgremium der G20-Staaten und dem Financial Stability Board (FSB) der BIS im Rahmen des neuen Regelwerkes »Basel III« Empfehlungen zur Verbesserung der Finanzmarktregulierung entwickelt. Neben strikteren Eigenkapitalregeln⁴¹ wurde die Einrichtung einer makroprudanziellen Aufsicht empfohlen⁴² und grundlegende Empfehlungen zu ihrem Aufbau formuliert: »the institutional set-up for macroprudential policy needs to support domestic policy dialogue among different authorities«⁴³. Entsprechend wurde in der EU zuerst das *European Systemic Risk Board* (ESRB) eingerichtet, welches im Dezember 2010 seine Arbeit aufnahm.⁴⁴ In der entsprechenden Verordnung 1092/2010 der EU wird die Aufgabenstellung des ESRB formuliert:

»Der ESRB ist für die Makraufsicht über das Finanzsystem in der Union zuständig, um einen Beitrag zur Abwendung oder Eindämmung von Systemrisiken für die Finanzstabilität in der Union zu leisten, die aus Entwicklungen innerhalb des Finanzsystems erwachsen, wobei er den makroökonomischen Entwicklungen Rechnung trägt, damit Phasen weit verbreiteter finanzieller Notlagen vorgebeugt werden kann. Er trägt dazu bei, dass der Binnenmarkt reibungslos funktioniert, und stellt auf diese Weise sicher, dass der Finanzsektor einen nachhaltigen Beitrag zum Wirtschaftswachstum leisten kann.«⁴⁵

Hier wird die politische Leistungserwartung der Politik an das Finanzsystem normativ formuliert. Diese dient dem ESRB als Grundlage zur Spezifizierung seiner Aufgabenstellung:

»Zu den Aufgaben des ESRB gehören daher a) die Erhebung und Auswertung aller relevanten und erforderlichen Informationen, b) die Ermittlung von Systemrisiken und deren Einordnung nach Priorität und c) die Herausgabe von Risikowarnungen, wenn derartige Systemrisiken als erheblich erachtet werden, sowie die Erteilung von Empfehlungen für Abhilfemaßnahmen.

Die unter a) und b) genannten Tätigkeiten können als »Risikoanalyse« bezeichnet werden. Diese umfasst zum einen die Risikoüberwachung, in deren Rahmen der ESRB beispielsweise anhand von Indikatoren der Finanzstabilität und Frühwarnindikatoren Informationen sammelt und auswertet, und zum anderen die Risikobewertung. Hierbei ermittelt der ESRB Systemrisiken und priorisiert diese, indem er ihre potenziellen Auswirkungen mittels Beurteilungs- und Analyseverfahren wie etwa Netzwerkanalysen und Stresstests abschätzt.«⁴⁶

Mit dem ESRB wird eine zusätzliche Beobachterperspektive etabliert, die sich auf die systemische Ebene des Finanzsektors konzentriert und dazu ein Indikatoren-System in Form eines Risk Dashboard entwickelt hat.⁴⁷ Mit Warnungen und Empfehlungen an die nationalen Behörden liefert das ESRB entsprechendes

41 Jöstingmeier 2012, S. 93 ff.

42 BCBS 2010.

43 FSB; IMF; BIS 2011a, S. 11; Hervorh. MJ.

44 ESRB 2012, S. 8f.

45 EU 2010, S. 6.

46 ESRB 2012, S. 10.

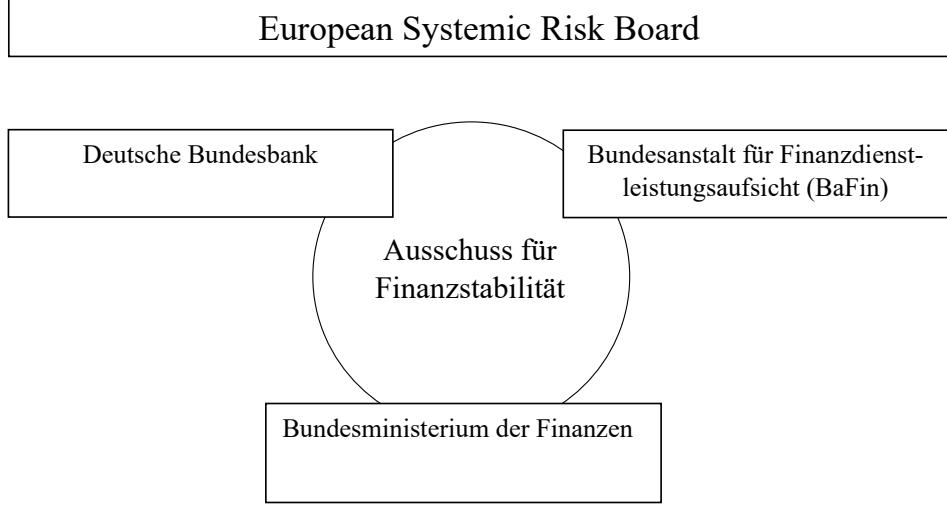
47 Siehe www.esrb.europa.eu/pub/rd/html/index.en.html.

(Vor-)Wissen für die nationalen Aufsichtsorganisationen.⁴⁸ Durch den ESRB wird so eine (Selbst-)Reflexion der nationalen Aufsichtsbehörden institutionalisiert. Damit wird das globale Finanzsystem als über die Summe der Einzelorganisationen hinausgehende emergente Umwelt (re-)konstruiert und reflexiv in seiner systemischen Komplexität beobachtet. Die neuartige Problemstellung und den erweiterten Risikofokus der Finanzmarktregulierung nach der Subprime-Krise bringt ein Mitarbeiter der Bundesbank auf den Punkt:

»..., dass die bisherige Bankenaufsicht, nämlich das Schauen auf das einzelne Kreditinstitut [...] und die ANNAHME, dass wenn es dem einzelnen Kreditinstitut gut geht, geht's auch dem Gesamtsystem gut, dass die sich einfach als nicht richtig erwiesen hat. Dass man daneben einen systemischen Blick braucht, weil es selbst coole Finanzinstitute zum gewissen Zeitpunkt, wenn's exogene Schocks gibt oder wenn jetzt Blasen platzen, dann die selbst mit in den Strudel gerissen werden.«⁴⁹

Als Reaktion auf die Einrichtung des ESRB wurde ab 2013 in Deutschland der *Ausschuss für Finanzstabilität* (AFS) als koordinierendes Gremium eingerichtet, damit die zentralen Organisationen der bundesdeutschen Bankenaufsicht ihre Handlungsorientierungen und Perspektiven abstimmen und eine eigene systemische Perspektive auf den Finanzsektor entwickeln. Im AFS versammeln sich Mitglieder der Deutschen Bundesbank, der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und des Bundesministeriums der Finanzen (BMF). Die Bundesbank ist für die makroprudanzielle Analyse zuständig, die BaFin bringt ihre Expertise hinsichtlich einzelner Institute und Versicherungen ein, das BMF

Abbildung 1: Organisationsstruktur der europäischen und deutschen makroprudanziellen Aufsicht



48 Zur Übersicht über die bisherigen Warnungen und Empfehlungen siehe: www.esrb.europa.eu/mppa/html/index.en.html.

49 Interview291113_DBB.

übernimmt das Sekretariat, das Agenda Setting und bringt die steuerpolitische Perspektive ein.⁵⁰

Im Finanzstabilitätsgesetz vom 28. November 2012 werden die Aufgaben des AFS spezifiziert:

»(2) Zu den Aufgaben des Ausschusses für Finanzstabilität gehören insbesondere

1. die Erörterung der für die Finanzstabilität maßgeblichen Sachverhalte,
2. die Stärkung der Zusammenarbeit der im Ausschuss vertretenen Institutionen im Fall einer Finanzkrise,
3. die Beratung über den Umgang mit Warnungen und Empfehlungen des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken [...]«⁵¹

Der AFS besteht aus je drei Mitgliedern der beteiligten Aufsichtsorganisationen.⁵² Er fungiert dabei als *Meta-Organisation* dieser drei Regulierungsorganisationen. Dazu setzt der AFS formale Vorgaben, um das (Reflexions-)Verhältnis der beteiligten Organisationen zu koordinieren und verbindliche Kommunikationswege im Verhältnis von Bundesbank und BaFin zu etablieren. Im AFS sind grundsätzlich alle neun Mitglieder gleichberechtigt und Entscheidungen sollen nach dem Mehrheitsprinzip, im Idealfall konsensual, gefällt werden. Bei Konfliktfällen und Blockaden kann die Bundesbank aber mit einem Vetorecht die anderen Organisationen überstimmen und so die Entscheidungsfähigkeit des AFS absichern.⁵³ So wird die wechselseitige Reflexion der Mitgliedsorganisationen gefördert, indem der AFS die Behörden dazu animiert, ihr jeweiliges (politikinternes) Umweltverhältnis zu reflektieren. Als Meta-Organisation ermöglicht er eine ganzheitliche systemische Regulierung durch die wechselseitige Abstimmung ihrer Entscheidungsprozesse. Insbesondere in der Zusammenarbeit von Bundesbank und BaFin wird die wechselseitige Reflexion im Sinne eines kontinuierlichen Wissensaustausches befördert, indem der AFS entsprechende Kommunikationswege im Verhältnis beider Behörden formal etabliert.

»Die Deutsche Bundesbank und die Bundesanstalt haben sich sämtliche Informationen, insbesondere Beobachtungen, Feststellungen und Einschätzungen, mitzuteilen, die seitens der Bundesanstalt zur Erfüllung ihrer jeweiligen Aufsichtsaufgaben und seitens der Deutschen Bundesbank zur Erfüllung ihrer in diesem Gesetz geregelten Aufgaben erforderlich sind.«⁵⁴

In der Praxis läuft die Abstimmung zwischen Bundesbank und BaFin in den jeweiligen Sekretariaten und Referaten. Wie ein Mitarbeiter der BaFin aus der Abteilung AS (Analyse und Strategie), die dem AFS zuarbeitet, betont⁵⁵, ist der

50 Da sich die Reflexionsorientierung der makroprudanziellen Aufsicht insbesondere im Verhältnis der Bundesbank und der BaFin zeigt und das BMF hauptsächlich organisatorische Aufgaben übernimmt, beschränkt sich die Analyse auf das Verhältnis der beiden ersten Behörden.

51 Finanzstabilitätsgesetz FinStabG § 2.

52 AFS 2014, S. 37.

53 Siehe Kapitel 4.4.

54 Finanzstabilitätsgesetz FinStabG, § 5.

55 Interview090114_BaFin. Da die BaFin die Freigabe der zitierten Interviewaussagen verweigert, gebe ich diese hier und im Folgenden in paraphratisierter Form wieder.

Austausch zwischen beiden Organisationen im Zuge der makroprudanziellen Aufsicht deutlich intensiviert worden und findet direkt in der praktischen Arbeit der Sekretariate statt. Dabei wurde, analog zum Risk Dashboard des ESRB, kooperativ eine Risikomatrix entwickelt, um Indikatoren für entsprechende Systemrisikopotentiale zu definieren und anhand dieser Indikatoren Entscheidungen für mögliche Eingriffe zu treffen. Diese Indikatoren werden selbst regelmäßig reflektiert und daraufhin entschieden, ob sie weiterhin zur Beobachtung systemischer Risiken geeignet sind oder neue Indikatoren entwickelt werden müssen.⁵⁶

Die Reflexionsorientierung zeigt sich ferner in der Kooperation beider Organisationen, die ein kombiniertes »sensemaking«⁵⁷ zur komplexeren (Re-)Konstruktion der systemischen Umwelt der Makroaufsicht ermöglichen. Dabei ist die meta-organisationale Struktur des AFS von Vorteil: Erstens, weil damit die beschriebene formale Regelung der inter-organisationalen Kommunikationswege zwischen beiden Behörden vorgenommen wird; zweitens, weil im AFS die kontinuierliche Selbstreflexion der eigenen Umweltbeobachtung beider Verwaltungsbehörden befördert wird und drittens, weil die Entscheidungen des AFS wiederum als Impulse für interne Strukturwandelungen in der Bundesbank und der BaFin dienen, um auch intern eine ganzheitliche und systemische Perspektive auf das Finanzsystem zu entwickeln. Den AFS als Meta-Organisation zu konzipieren, lenkt den Blick auf seine Funktion, diese formale Regelung der Kommunikationswege zwischen beiden Behörden vorzunehmen und weiterhin auf die eigenen Entscheidungen des AFS selbst, die wiederum für die beteiligten Organisationen bindend sind.

Die Förderung der Reflexionsfähigkeit der makroprudanziellen Aufsicht wird besonders in der makroprudanziellen Strategie deutlich.⁵⁸ Hier werden die zentralen Ziele des AFS in Zweckprogrammen festgelegt. Erste Aufgabe ist die *Überwachung des makroökonomischen Umfeldes*: Der AFS soll die Einbettung des eigenen Finanzplatzes in internationale Kontexte reflektieren, die Zusammenhänge zur generellen Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik beachten sowie Wirkmechanismen zwischen Finanz- und Realwirtschaft evaluieren. Damit wird die Reflexion in sozialen und sachlichen Aspekten befördert, da weiterreichende ökonomische und politische Umwelten reflektiert werden.

Zweites Element der makroprudanziellen Strategie ist der *regulatorische Rahmen*. Der AFS soll »kontinuierlich [...] bewerten, ob geltende Regularien einen hinreichenden Schutz [...] vor systemischen Krisen und deren Auswirkungen bieten«.⁵⁹ Durch diese Selbstreflexion der eigenen Governance-Instrumente soll der Innovationsdynamik des Finanzsystems mit entsprechend flexiblen und lernbereiten Regulierungsstrukturen begegnet werden.

⁵⁶ Die Entwicklung von Indikatoren zur Reflexion systemischer Risiken wird unten mit dem Blick auf die Arbeit in der Bundesbank noch weiter dargelegt.

⁵⁷ Weick 1995.

⁵⁸ AFS 2014, S. 42ff.

⁵⁹ Ebd., S 49.

Drittens sollen *Quellen von Marktversagen* reflektiert werden. Hier wird die Reflexionsstrategie auf die regulierte Umwelt ausgeweitet. Es geht um die Reflexion der potenziell »unzureichenden Berücksichtigung externer Effekte aus dem Verhalten einzelner Marktteilnehmer*innen auf andere.«⁶⁰ Der AFS soll dafür sorgen, dass die Marktteilnehmer*innen die negativen Externalitäten ihres Handelns für das Finanzsystem selbst reflektieren und in ihren Entscheidungsprozessen berücksichtigen. Im Idealfall sorgt der AFS dann für die Erweiterung der Reflexionsfähigkeiten der Marktteilnehmer*innen selbst, womit Systemrisikopotenziale proaktiv vermindert werden können, wenn Investmentbanken und Hedge-Fonds durch Warnungen und Empfehlungen⁶¹ der Makroaufsicht die risikanten Effekte ihres eigenen Handelns berücksichtigen. So sollen mit dem AFS die beteiligten Organisationen zur Reflexion ihrer eigenen Umweltverhältnisse und ihrer internen Strukturen sowie die regulierten Finanzorganisationen zur Selbstreflexion animiert werden.

Diese Zweckprogramme des AFS dienen wiederum als Impuls für analoge Strukturwandlungsprozesse in den beteiligten Mitgliedsorganisationen. Die Bundesbank ist dabei der zentrale Akteur der makroprudanziellen Aufsicht, da sie traditionell bereits vor dem AFS für die Sicherung der Finanzstabilität zuständig war. Jedoch waren diese Aufgabenbereiche vor der Subprime-Krise auf verschiedene Referate verteilt. Im Zuge der Einrichtung des AFS wurden diese Funktionalitäten im neuen Referat für Finanzstabilität gebündelt:

»Daneben waren die Funktionalitäten der Bundesbank im Bereich Finanzstabilität im Haus verstreut [...]. Aber im Zuge der Finanzkrise, [...] hat sich halt gezeigt, dass man diese einzelnen Funktionalitäten bündeln muss. Und das ist eben getan worden in diesem Bereich Finanzstabilität, der insbesondere diese vorherigen Bereiche der Bundesbank, sprich die Überwachung des internationalen Finanzsystems beinhaltet dann die Überwachung des deutschen nationalen Finanzsystems [...] und dann eben die Neuschaffung, um diese ganzen neuen makroprudanziellen Funktionalitäten.«⁶²

Damit reflektiert die Bundesbank den ganzheitlichen Ansatz der makroprudanziellen Aufsicht in ihren internen Strukturen. Vorher verstreute Aufgabenbereiche wurden im Referat für Finanzstabilität zusammengelegt, das die zentrale Aufgabe der makroprudanziellen Analyse übernimmt. Ein Mitarbeiter des Referats konkretisiert in diesem Kontext die normative Zielsetzung der Finanzstabilität:

»Was wir wollen ist, dass das Finanzsystem in der Lage ist, seine wirtschaftlichen Funktionalitäten zu erfüllen; nämlich insbesondere den Kapitaltransfer zu leisten und die Fristentransformation zu leisten, dafür braucht man nun Finanzsystem, Ja? Und das auch unter, sagen wir mal so, erschwerten Bedingungen, wir nennen es jetzt mal Stress. Ja? Und das ist die Funktionalität und wenn das gegeben ist, also dass das Gesamtsystem diese Aufgabe erfüllt, dann würden wir von Finanzstabilität sprechen.«⁶³

Dabei stellt sich die Frage, wie Finanzstabilität konkret organisational spezifiziert wird. Wie der Referatsmitarbeiter betont, geht es um die Quantifizierung des Pro-

60 Ebd.

61 Siehe Kapitel 4.3.

62 Interview291113_DBB.

63 Ebd.

blems durch die Definition konkreter Indikatoren: »da ist noch ziemlich viel work in progress, um es quantitativ zu fassen«⁶⁴. Insbesondere wird das Problem des zu hohen Kreditwachstums fokussiert, welches häufig im Vorfeld von Finanzkrisen auftrat. Das Problem für die Aufsichtsorganisationen besteht darin, selbst reflexiv zu entscheiden, wann das Kreditwachstum kritische Schwellen überschreitet. Dies ergibt sich aus der generellen Unbestimmtheit und Lernorientierung der Makraufsicht: Die Aufsichtsorganisationen müssen selbst entsprechende Indikatoren und Schwellenwerte festlegen, um systemische Risiken quantitativ messbar zu machen. In diesem Definitionsprozess wird so eine neuartige, reflexive Umweltkonstruktion befördert. Dazu werden Indikatoren definiert, um über Einzelorganisationen hinaus die systemische Beobachtung des Finanzsystems im Sinne des Ziels der Finanzstabilität zu spezifizieren. Der ESRB formuliert folgende Zwischenziele, die vom AFS und der Bundesbank übernommen wurden:

- a) Eindämmung und Vermeidung von übermäßigem Kreditwachstum und übermäßiger Verschuldung;
- b) Eindämmung und Vermeidung von übermäßigen Fälligkeitsinkongruenzen und Liquiditätsengpässen an den Märkten;
- c) Begrenzung direkter und indirekter Risikokonzentrationen;
- d) Begrenzung systemischer Auswirkungen von Fehlanreizen zwecks Verringerung von Moral Hazard;
- e) Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Finanzinfrastrukturen«⁶⁵

Mit diesen Zwischenzielen werden die zentralen Indikatoren zur Beobachtung des Finanzsystems und seiner Systemrisikopotenziale benannt. So wird durch ein differenziertes Indikatorenset versucht, die systemische Komplexität des Finanzsystems regulatorisch abzubilden.⁶⁶

Mit der Quantifizierung systemischer Risiken wird ein prinzipiell unberechenbares Unsicherheitsproblem⁶⁷ in eine Mehrzahl von grundsätzlich berechenbaren Risikoproblemlagen differenziert: Als abstraktes normatives Ziel wird Finanzstabilität festgelegt und kognitiv in Form quantitativer Indikatoren wie Kreditwachstumsraten und Liquiditätskennzahlen spezifiziert. Aus organisationaler Sicht wird die Unsicherheit systemischer Risiken quantifiziert, indem die abstrakte normative Zweckprogrammierung kognitiv mit quantitativen Konditionalprogrammen unterlegt wird, die konkrete Entscheidungen für die Aktivierung oder Absetzung makroprudensieller Instrumente ermöglichen sollen.

Die BaFin ist traditionell für die mikroprudensielle Aufsicht zuständig und bringt dieses Wissen auch im AFS ein. Dabei waren die Aufsichtsfelder in der Vergangenheit klar getrennt in die Bereiche Bankenaufsicht, Versicherungsaufsicht, Wertpapiergeschäfte sowie dem Querschnittsbereich, der sich unter anderem mit Geldwäscheprävention und anderen Aufgaben befasst. Jeder dieser Bereiche hatte ein eigenes Risikokomitee, in dem Entscheidungsprogramme jeweils autonom

⁶⁴ Ebd.

⁶⁵ ESRB 2013, S. 3.

⁶⁶ Vgl. allgemein Voß; Kemp 2006, S. 10 ff.

⁶⁷ Vgl. Knight 1921 zur Unterscheidung von (unberechenbaren) Unsicherheiten und (berechenbaren) Risiken.

festgelegt wurden. Systemische Risiken unterlaufen solche klaren Zuständigkeiten und die BaFin reflektiert diese Herausforderung, indem sie ein übergreifendes Risikokomitee eingerichtet hat:

»Um den neuen Aufgaben gerecht werden zu können, die für die BaFin aus dem Finanzstabilitätsgesetz resultierten, hat die Behörde zum Jahresbeginn 2013 die bis dato bestehenden geschäftsbereichsspezifischen Risikokomitees zu einem BaFin-weiten Risikokomitee (RK) zusammengefasst. Dadurch kommt die sektorübergreifende Sichtweise der Allfinanzaufsicht besser zur Geltung. Mit Hilfe des RK soll die makroprudanzielle Systemsicht enger mit der mikroprudanziellen Aufsicht über einzelne Marktteilnehmer verwoben werden. Darüber hinaus soll das RK zur vorausschauenden und risikoorientierten Steuerung der BaFin beitragen.«⁶⁸

Wie ein Mitarbeiter der BaFin betont, reflektiert die BaFin im neuen Risikokomitee den systemischen Charakter moderner Finanzkrisen, indem sie zum einen eine *Makro-Mikro-Verbindung* im Risikokomitee berücksichtigt⁶⁹, wenn etwa die Handelspraktiken systemrelevanter Finanzorganisationen entsprechende systemische Effekte nach sich ziehen. Weiterhin werden *cross-sektorale Verbindungen* zwischen verschiedenen Organisationstypen wie Banken und Versicherungen reflektiert, welche sich gerade in der Subprime-Krise durch den Handel mit Kreditausfallversicherungen als Problem dargestellt haben.⁷⁰ Die BaFin hat ihre internen Kommunikationswege entsprechend umgestaltet und versucht mit dem übergreifenden Risikokomitee ihre eigene Reflexionskapazität zu steigern, indem sie analog zum AFS eine ganzheitliche Perspektive auf Systemrisiken etabliert, um der Komplexität der Umwelt gerecht zu werden. Dies wird auch bei der personalen Zusammensetzung des Risikokomitees deutlich:

»Das Risikokomitee setzt sich aus Vertretern aller Geschäftsbereiche der BaFin zusammen und tagt vierteljährlich. Zu den ständigen Mitgliedern des Komitees zählen auch Vertreter der Bundesbank aus den Zentralbereichen Banken und Finanzaufsicht sowie Finanzstabilität. Ein im Präsidialbereich angesiedeltes Sekretariat dient als Schnittstelle zwischen dem Direktorium, dem BaFin-weiten Risikokomitee, dem Sekretariat des AFS beim BMF und der Bundesbank.«⁷¹

Durch die Einrichtung von Grenzstellen wird die Perspektive der Bundesbank im Risikokomitee der BaFin integriert und so die beiderseitige Reflexionsfähigkeit gesteigert. Wie der Mitarbeiter der BaFin anmerkt, hat die Kooperation mit der Bundesbank damit eine neue Qualität erreicht, da nun auch Versicherungs- und Wertpapieraufsicht einbezogen werden und eine ganzheitliche Abstimmung beider Behörden stattfindet. Dabei hat die Bundesbank die Möglichkeit, auf die Expertise der BaFin und ihre Daten zuzugreifen, womit die Möglichkeiten des wechselseitigen Lernens erhöht wurden.⁷² So wird durch die formale meta-organisatorische Regelung der Kommunikationswege beider Behörden und die Integration von Personen aus der Bundesbank eine wechselseitige Reflexion beider Organisa-

⁶⁸ Brings 2013.

⁶⁹ Interview090114_BaFin.

⁷⁰ Ebd.

⁷¹ Brings 2013.

⁷² Interview090114_BaFin.

tionen realisiert, die eine kombinierte Umweltbeobachtung ermöglicht und eine Voraussetzung für die komplexere systemische Reflexion des finanzsystemischen Regelungsfeldes ist.

Dabei ist die Kooperation beider Behörden auch aus rechtlicher Sicht notwendig. Ein Mitarbeiter der Bundesbank bringt die Arbeitsteilung zwischen Bundesbank und BaFin auf den Punkt:

»wir haben die BaFin [...] als die Behörde, die dann auch die restriktiven Maßnahmen erlassen kann. Also sprich, zum Beispiel Geschäftsverbot, Herauswurf eines Vorstandsmitglieds oder aber auf der positiven Seite Bankgeschäfte lizenziieren kann oder nem Vorstandsmitglied die Erlaubnis gibt, ne Bank zu führen. Ja? Also diese Rechtsakte kann nur die BaFin übernehmen, weil man gleichzeitig, wenn man so was macht, das sind Eingriffsrechte in die Privatfreiheit [...]. Und demzufolge muss derjenige sich dagegen auch wehren können, indem er die BaFin verklagt oder Widerspruch einlegt oder wie auch immer. Und da wir als Bundesbank wegen EZB-Zugehörigkeit absolute Unabhängigkeit genießen ist das quasi ausgeschlossen, dieser Weg.«⁷³

Die Bundesbank kann aufgrund ihrer rechtlichen Unabhängigkeit nicht selbst in Bankgeschäfte eingreifen. Entsprechend übernimmt die Bundesbank die makroprudanzielle Analyse und identifiziert potenzielle Systemrisiken, während die BaFin in der Folge mit makroprudanziellen Instrumenten die konkrete Steuerung systemischer Dynamiken übernimmt.

4.3. Prozesse: Makroprudanzielle Indikatoren und Instrumente

Auch diese makroprudanziellen Instrumente der BaFin zeichnen sich durch ihre Varietät aus. Die Instrumente unterscheiden sich insbesondere in ihrer kognitiven oder normativen Ausrichtung:

»Makroprudanzielle Instrumente können grundsätzlich nach der rechtlichen Stärke des Eingriffs unterschieden werden. Demgemäß lassen sie sich in »weiche« (Kommunikation), »mittlere« (Warnungen und Empfehlungen) und »harte« (Eingriffsinstrumente) Instrumente einteilen.«⁷⁴

Mit den »weichen« Instrumenten der Kommunikation sollen Marktteilnehmer*innen kognitiv dazu animiert werden, mögliche Risikopotenziale ihrer Entscheidungen selbst zu reflektieren und etwa bei der Kreditvergabe entsprechende Umsicht walten zu lassen. Auch Warnungen und Empfehlungen⁷⁵ sind als »mittlere« Instrumente auf kognitives Erwartungsmanagement und wissensorientierte Kommunikation ausgerichtet. Nach dem »comply or explain«-Mechanismus⁷⁶ können Finanzinstitute autonom entscheiden, ob sie die Warnungen und Empfehlungen des AFS befolgen oder aber erklären, warum sie dies nicht tun. Auch hier beschränkt sich die Makraufsicht noch darauf, mit kognitiven Impulsen die Finanzinstitute indirekt durch Soft Law zu steuern.

Mit den »harten« Eingriffsinstrumenten wechselt die Aufsicht in einen normativen Regulierungsmodus. Makroprudanzielle Instrumente werden dann rechtlich

73 Interview291113_DBB.

74 Deutsche Bundesbank 2013, S. 50.

75 Ebd., S. 51f.

76 ESRB 2012, S. 12.

bindend vorgeschrieben. Dabei ist der antizyklische Kapitalpuffer (Countercyclical Capital Buffer) das zentrale Eingriffsinstrument. So sollen in stabilen Marktlagen Kapitalreserven gebildet werden, auf die Banken im Krisenfall zurückgreifen können⁷⁷:

»Was heißt das, also dass die wirklich viele Geschäfte durch diese hohe Eigenkapitalbasis nicht mehr machen können und wenn dem Institut was passiert, dann ist es das Institut, die Eigner des Instituts selber, die diesen Schaden in erster Linie auffangen werden, also man spricht da von Internalisierung externer negativer Effekte, das ist ex ante.«⁷⁸

Mit dem antizyklischen Kapitalpuffer kann die makroprudanzielle Aufsicht zeitlich flexibel auf entsprechende Krisentendenzen im Finanzsystem reagieren, indem der Puffer reflexiv im Lichte von Konjunkturdynamiken ein- oder abgesetzt wird.⁷⁹ Damit werden die Anforderungen an die Aufsichtsorganisationen und ihr Wissen massiv erhöht, da sie nun mithilfe ihres Indikatorensystems selbst einschätzen und entscheiden müssen, ob systemische Risikolagen vorliegen: »The main issue is therefore the identification of bad and good economic times and the definition of the policy response.«⁸⁰

Dazu soll die Makroaufsicht die Wirkungsweise ihrer Instrumente permanent reflektieren und die Indikatoren auf ihre Eignung zur Abbildung systemischer Risikopotenziale überprüfen und kontinuierlich an die Innovationsdynamiken der Finanzwirtschaft anpassen.⁸¹ Somit wird die Reflexionsanforderung wiederum auf sich selbst angewendet und die makroprudanzielle Aufsicht dazu angehalten, die Wirksamkeit ihrer eigenen Instrumente kontinuierlich zu reflektieren und permanent lernend zu überprüfen, ob und inwiefern die eigenen Ansätze noch angemessen sind, um das normative Ziel der Finanzstabilität abzusichern.

4.4. Folgeprobleme makroprudanzialer Aufsicht

Während mit der reflexiven Ausrichtung der Makroaufsicht eine sozial ganzheitliche, sachlich differenzierte und zeitlich flexible Governance des Finanzsystems ermöglicht wird, können damit Folgeprobleme entstehen. Die gesteigerte Reflexionsfähigkeit geht mit selbsterzeugten, reflexiven Risiken⁸² einher.

So kann die Komplexität des differenzierten und heterogenen Indikatorensystems zum Problem werden. Ein Vertreter des Bundesverbands Deutscher Banken bemerkt:

»Der ESRB hat so ein Risk Dashboard, das werden sie gesehen haben. Da sind glaub ich so 50 Indikatoren drin. Welcher ist denn der entscheidende? Oder welche Kombination? Und bei Überschreitung welchen Schwellenwertes muss welche Institution mit welchem

77 Quagliariello; Libertucci 2010.

78 Interview291113_DBB.

79 Zum Einsatz des Kapitalpuffers seit 2015 siehe: www.afs-bund.de/afs/DE/AFS-Aktivitaeten/Makroprudanzielle-Instrumente/makroprudanzielle-instrumente.html.

80 Quagliariello; Libertucci 2010.

81 FSB; IMF; BIS 2011b, S. 8: »The monitoring system must also be flexible enough to respond to innovation and mutation in the financial system.«

82 Beck 2006.

Instrument welche Maßnahme ergreifen? Ja? Also wir sind da wirklich an der vordersten Front.«⁸³

Durch komplexeres Governance-Wissen entstehen Probleme der Interpretation von Indikatoren und deren Wirkungszusammenhängen. Entsprechend argumentiert ein Mitarbeiter der BaFin, dass bei zu großen Informationsmengen deren Verarbeitung und Bewertung schwieriger wird und dass man, paradoxeweise, bei weniger (informationeller) Transparenz mehr (Entscheidungs-)Klarheit habe.⁸⁴ Da sich durch die Lernorientierung und Selbstreflexion der Makroaufsicht die Rahmenbedingungen ständig ändern können und der ganzheitliche Ansatz zugleich zu Wechselwirkungen mit anderen Politikfeldern führen kann, wird es sowohl wichtiger wie auch schwieriger, diese Komplexität im eigenen Handeln zu reflektieren.⁸⁵ Die gesteigerten Reflexionsmöglichkeiten werden zu einem Entscheidungsproblem, wenn die Informationsfülle die Unsicherheit der organisationalen Entscheidungen erhöht. Die Quantifizierung systemischen Risikos dient der organisationalen Transformation von Unsicherheiten in (vermeintlich) berechenbare Risiken, erzeugt damit aber wiederum neue Entscheidungsunsicherheiten hinsichtlich der Interpretation der Indikatoren.

Durch den ganzheitlichen Ansatz der makroprudanziellen Aufsicht können sich weiterhin Zielkonflikte mit der mikroprudanziellen Aufsicht ergeben. Da Bundesbank und BaFin einerseits im AFS miteinander kooperieren, andererseits aber auch die BaFin weiterhin die Einzelinstitute mikroprudanziell reguliert, können unterschiedliche Perspektiven auf akute Krisen wiederum zu Schwierigkeiten führen:

»Das ist also der Konflikt, der große Konflikt, der besteht zwischen der mikro- und der makroprudanziellen Aufsicht. Die mikroprudanzielle Aufsicht wird immer verlangen, wenn eine Bank in einer Krise ist, ›Du musst dein Eigenkapital stärken.‹ Und die makroprudanzielle wird sagen ›Wir sind im Tal des Zyklus, wir müssen JETZT den Eigenkapitalpuffer runterfahren.‹ Die politische Auseinandersetzung, die wird spannend, die würde ich gern mal sehen; wer da gewinnt.«⁸⁶

Makro- und mikroprudanzielle Aufsicht zielen aus unterschiedlichen Perspektiven auf dasselbe Regulierungsobjekt, wodurch widersprüchliche Einschätzungen aufeinandertreffen können und die Reflexionsfähigkeit der Makroaufsicht wiederum reflexive Folgen erzeugt, denen die makroprudanzielle Aufsicht im Sinne einer Meta-Governance⁸⁷ über die Meta-Organisation des AFS entgegenwirken muss. Zwar können solche Zielkonflikte durch Abstimmungsprozesse im AFS abgemildert werden, gleichwohl lässt sich dieser Widerspruch gerade für die BaFin nur schwerlich auflösen.

Schließlich kann die meta-organisationale Binnenstruktur im AFS selbst zu einem Problem werden. Während formal alle Mitglieder des AFS gleichberechtigt

83 Interview060314_BDB.

84 Interview090114_BaFin.

85 Ebd.

86 Interview060314_BDB.

87 Jessop 2002.

sind, ist diese Parität durch das Vetorecht der Bundesbank faktisch eingeschränkt. So bemerkt ein Vertreter des Finanzministeriums:

»diese neun Leute, die müssen halt, gemäß dem wie es in diesem Gesetz steht, sich einigen. De facto ist das ganze Gremium schon sehr konsensorientiert. Insbesondere halt auch wegen dem Vetorecht der Bundesbank.«⁸⁸

Als Meta-Organisation formalisiert der AFS die Kommunikationswege zwischen Bundesbank und BaFin. So werden Verknüpfungen verschiedener Problemperspektiven mit gleichzeitiger Entscheidungsfähigkeit kombiniert. Damit können Entscheidungsblockaden vermieden und schnelle Handlungsfähigkeit im akuten Krisenfall abgesichert werden. Zugleich kann das Vetorecht aber Reflexionspotenziale untergraben, wenn die reflexive Relationierung heterogenen Wissens durch den Drang zur Erhaltung von Handlungsfähigkeit untergraben wird. So prägt die herausgehobene Rolle der Bundesbank das Entscheidungsverhalten des AFS in einer Weise, die im Gegensatz zu seinem grundsätzlich diskursiven und wissensbasierten Kommunikationsansatz stehen kann.

Die Vor- und Nachteile reflexiver Governance gehen offenbar Hand in Hand. Mit der Steigerung der Reflexionsfähigkeit der makroprudanziellen Aufsicht werden wiederum neue blinde Flecken (re-)produziert, die sich aus der Komplexität der Indikatoren und Instrumente sowie dem widersprüchlichen Verhältnis der beteiligten Organisationen ergeben. Entsprechend muss die reflexive Governance der Makroaufsicht ihre eigene Reflexivität wiederum selbst reflektieren, und gerade an diesem Punkt wird die Selbstreflexions- und Lernfähigkeit politischer Organisationen zum kritischen Erfolgsfaktor reflexiven Krisenmanagements.

5. Fazit

Die makroprudanzielle Finanzaufsicht verdeutlicht, wie die Reflexivität der Finanzmarktregulierung infolge der Subprime-Krise erweitert wurde. Durch den ESRB und den AFS wird die Lern- und Anpassungsfähigkeit an ein hochdynamisches Regelungsfeld gesteigert. Die reflexive Governance der makroprudanziellen Aufsicht ist somit eine Erweiterung voriger Ansätze der prinzipienbasierten⁸⁹ und kognitiven Governance der Finanzmarktregulierung. Während Cognitive Governance⁹⁰ erstens auf eine regulatorische Reflexion organisationaler Geschäfts- und Risikoprofile einzelner Banken abzielte und damit auf die »Regulierung der Organisation«⁹¹ begrenzt blieb, beobachtet die reflexive Governance der Makroaufsicht das Finanzsystem als emergenten, über die Einzelinstitute hinausreichenden systemischen Zusammenhang. Im Vergleich zur kognitiven Governance von Basel II wird der Risikofokus von der Beobachtung und Regulierung organisationaler Risiken auf systemische Risiken und gesamtsystemische

88 Interview030314_BMF.

89 Black 2008.

90 Kette 2008.

91 Kussin 2009.

Dynamiken erweitert. Damit wird nicht nur versucht, in sachlicher und sozialer Hinsicht der Vielfalt bankspezifischer Risikoprofile gerecht zu werden, sondern auch in zeitlicher Hinsicht mögliche systemische Risiken proaktiv zu verhindern, indem flexible Eingriffsinstrumente wie der antizyklische Kapitalpuffer je nach gesamtsystemischer Konjunkturlage ein- und wieder abgesetzt werden können.

Dabei zeichnet sich die Makrofinanzaufsicht, zweitens, durch eine komplexere Kombination normativer und kognitiver Erwartungen aus: Während die Cognitive Governance von Basel II die normative Eigenkapitalregulierung und die kognitiv orientierte Institutaufsicht weitgehend separat gehalten hat⁹², verknüpft die makroprudanzielle Aufsicht kognitive und normative Erwartungen in engerer Weise. Nun geht es darum, sich zugleich permanent kognitiv lernend im Rahmen diskretionärer Prinzipien an systemische Dynamiken anzupassen und diese Dynamiken dann mithilfe des antizyklischen Kapitalpuffers normativ regelbasiert zu steuern. So wird ein kognitiver Umgang mit normativen Regeln etabliert, um systemische Konjunkturdynamiken zugleich flexibel und verbindlich zu steuern.

Drittens wird im Vergleich zu Formen der prinzipienbasierten Aufsicht und Cognitive Governance die wechselseitige Reflexion im Verhältnis der beteiligten Aufsichtsorganisationen gesteigert. Für eine ganzheitlichere systemische Reflexion des Finanzsystems werden die Problemsichten verschiedener staatlicher Organisationen kombiniert. Durch die Einrichtung des ESRB wird zum einen eine neue organisationale Perspektive etabliert, die die nationalen Aufsichtsbehörden reflexiv auf systemische Problemlagen aufmerksam machen soll. Zum anderen werden durch den AFS verbindliche Kommunikationswege im Verhältnis der deutschen Aufsichtsorgane eingerichtet. Als Meta-Organisation soll der AFS nicht nur einen ganzheitlichen systemischen Blick auf das Finanzsystem absichern, sondern zugleich durch das Vetorecht der Bundesbank Entscheidungsfähigkeit und schnelles wie auch abgestimmtes Handeln der Regulierungsorganisationen im akuten Krisenfall ermöglichen und in den einzelnen Verwaltungsorganisationen diesen ganzheitlichen Blick auch intern befördern.

Diese reflexive »Koordination der Koordination«⁹³ durch den AFS garantiert jedoch keine umfassende Rationalität: Neuartige blinde Flecken, die sich durch die Komplexität der Regulierungsinstrumente und durch etwaige Zielkonflikte ergeben können, werden als Probleme gerade aufgrund des reflexiven Charakters der Makrofinanzaufsicht reproduziert. Zugleich ergeben sich neue Herausforderungen für die organisationale Konstruktion und Absicherung des normativen Ziels der Finanzstabilität. ESRB, Bundesbank und BaFin entwickeln dazu Indikatoren zur Messung systemischer Risiken in Form von Risk Dashboards und Risikomatrizen, um das Zielkonstrukt der Finanzstabilität zu quantifizieren und ihre Entscheidungsfähigkeit auf objektivierte Grundlagen zu stellen. Diese Quantifizierung des qua Definition nur begrenzt quantitativ mess- und abschätzbareren Problems systemischen Risikos, die Transformation von unberechenbaren Unsicherheiten in vermeintlich berechenbare Risiken, erscheint als zentrales Organi-

92 Kette 2008, S. 171 ff.; S. 211 ff.

93 Straßheim 2008, S. 468.

sationsproblem der politischen Krisenbearbeitung systemischer Risiken. Damit stellt sich nicht zuletzt die Frage, ob mit dieser selektiven Quantifizierung zukünftige Finanzkrisen proaktiv erkannt werden oder sich neue Systemrisiken gerade in Bereichen entwickeln, die durch diese Indikatoren nicht abgebildet werden. Die jüngsten Instabilitäten im Bankensystem mit den Insolvenzen der Silicon Valley Bank und der Credit Suisse zeigen aktuell, wie krisenanfällig das heutige Finanzsystem weiterhin bleibt.⁹⁴ Auch wenn die aktuelle Bankenkrise noch kein umfassendes systemisches Risiko ist, verdeutlicht sie doch erneut, dass auch eine systemische Aufsicht keine absolute Sicherheit garantiert und die politische Herstellung von Finanzstabilität weiterhin eine andauernde Herausforderung für staatliche Organisationen bleibt.

Der Fall der makroprudanziellen Aufsicht zeigt, wie staatliche Organisationen mit den Herausforderungen des Managements systemischer Risiken umgehen, welche Potenziale in Ansätzen reflexiver Governance von Finanzkrisen liegen und welche Herausforderungen und Folgeprobleme damit einhergehen. Die Regulierung systemischer Risiken erscheint angesichts aktueller allgegenwärtiger ökologischer und gesellschaftlicher Krisenerscheinungen nicht nur in der Finanzwirtschaft als heute typische Herausforderung staatlichen Krisenmanagements. Als besonders krisenerprobtes Governance-Feld zeigt der Fall, wie Organisationen avancierte Formen der Governance aktueller Krisen prägen und welche Möglichkeiten und Folgeprobleme das gesellschaftliche Krisenmanagement durch staatliche Organisationen mit sich bringt.

Literatur

- Ansell, Christopher, Levi-Faur, David, Trondal, Jarle 2017a. «An Organization-Institutional Approach to Governance», in *Governance in Turbulent Times*, hrsg. von Ansell, Christopher; Trondal, Jarle; Øgård, Morten, S. 27–54. Oxford: University Press.
- Ansell, Christopher; Trondal, Jarle; Øgård, Morten 2017b. *Governance in Turbulent Times*. Oxford: University Press.
- Ahrne, Göran; Brunsson, Nils 2008. *Meta-Organizations*. Cheltenham: Edward-Elgar.
- Ashby, W. Ross 1956. *An Introduction to Cybernetics*. New York: Wiley.
- Ausschuss für Finanzstabilität 2014. *Erster Bericht an den Deutschen Bundestag zur Finanzstabilität in Deutschland*. Berlin: BMF.
- BCBS 2010. *Antwort des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht auf die Krise: Bericht an die G20*. www.bis.org/publ/bcbs179_de.pdf (Zugriff vom 24.04.2023).
- Beck, Ulrich 2006. «Reflexive governance: politics in the global risk society», in *Reflexive Governance for Sustainable Development*, hrsg. von Voß, Jan-Peter; Bauknecht, Dierck; Kemp, René, S. 31–56. Cheltenham: Edward Elgar.
- Berkowitz, Héloïse; Dumez, Hervé 2016. «The concept of meta-organization: Issues for management studies», in *European Management Review* 13, 2, S. 149–156.
- Besio, Cristina; Meyer, Uli 2015. «Heterogeneity in world society. How organizations handle contradicting logics», in *From Globalization to World Society. Neo-Institutional and Systems-Theoretical Perspectives*, hrsg. von Holzer, Boris; Kastner, Fatima; Werron, Tobias, S. 237–257. London: Routledge.

⁹⁴ Zur makroprudanziellen Aufsicht in den USA und der Schweiz siehe die Homepages der FED (<https://www.federalreserve.gov/econres/fspr-ma-staff.htm>) und der SNB (<https://www.snb.ch/de/iabout/finstab>).

- Black, Julia 2002. «Critical reflections on regulation». *Discussion Paper, Centre for the Analysis of Risk and Regulation*. London: London School of Economics and Political Science.
- Black, Julia 2008. «Forms and paradoxes of principles-based regulation», in *Capital Markets Law Journal* 3, 4, S. 425–457.
- Brings, Frank 2013. *Makroprudanzielle Aufsicht: Neues Gefüge auf globaler, europäischer und nationaler Ebene*. Bonn: BaFin. www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2013/fa_bj_2013_06_makroprudanzielle_aufsicht.html (Zugriff vom 24.04.2023).
- Czingon, Claudia 2018. "Zu diesem Heft – Ist nach der Krise vor der Krise?", in *Leviathan* 46, 4, S. 469–473.
- Deutsche Bundesbank 2013. *Monatsbericht April 2013*. Frankfurt/Main: Deutsche Bundesbank.
- De Schutter, Olivier; Lenoble, Jacques 2010. *Reflexive Governance: Redefining the Public Interest in a Pluralistic World*. Oxford: Hart.
- Europäische Union 2010. *Verordnung Nr. 1092/2010 über die Finanzaufsicht auf Makroebene und die Einrichtung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken*. Brüssel: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.
- European Systemic Risk Board 2012. *Jahresbericht 2011*. Frankfurt/Main: EZB. www.esrb.europa.eu/pub/pdf/ar/2011/esrbar2011de.pdf (Zugriff vom 24.04.2023).
- European Systemic Risk Board 2013. *Empfehlung vom 4. April 2013 zu Zwischenzielen und Instrumenten für makroprudanzielle Maßnahmen (ESRB/2013/1)* (2013/C 170/01). www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/ESRB_2013_1.de.pdf (Zugriff vom 24.04.2023).
- Feindt, Peter H; Weiland, Sabine 2018. »Reflexive governance: exploring the concept and assessing its critical potential for sustainable development. Introduction to the special issue«, in *Journal of Environmental Policy and Planning* 20, 6, S. 661–674.
- Financial Stability Board; International Monetary Fund; Bank for International Settlements 2011a. *Macroprudential Policy Tools and Frameworks. Update to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors*. www.imf.org/external/np/g20/pdf/021411.pdf (Zugriff vom 24.04.2023).
- Financial Stability Board; International Monetary Fund; Bank for International Settlements 2011b. *Macroprudential Policy Tools and Frameworks. Progress Report to G20*. www.imf.org/external/np/g20/pdf/102711.pdf (Zugriff: 24.04.2023)
- Gläser, Jochen; Laudel, Grit 2010. *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse*. Wiesbaden: Springer
- Gulati, Ranjay; Puranam, Phanisch; Tushman, Michael 2012. «Meta-organization design: Rethinking design in interorganizational and community contexts», in *Strategic Management Journal* 33, 6, S. 571–586.
- Hellwig, Martin F. 2009. «Systemic risk in the financial sector: An analysis of the subprime-mortgage financial crisis», in *De Economist*, 157, 2, S. 129–207.
- Hutter, Bridget M. 2005. «The attractions of risk-based regulation: accounting for the emergence of risk ideas in regulation». *CARR Discussion paper, DP 33, Centre for Analysis of Risk and Regulation*. London: London School of Economics and Political Science.
- Jessop, Bob 2002. «Governance and meta-governance. On reflexivity, requisite variety and requisite irony», in *Participatory Governance in Multi-Level Context*, hrsg. von Heinelt, Hubert; Getimis, Panagiotis; Kafkalas, Grigoris; Smith, Randall; Swyngedouw, Erik, S. 33–58. Wiesbaden: Springer.
- Jöstingmeier, Marco 2012. *Die Politik der Krise. Soziologische Analysen zur Finanzkrise und ihren Konsequenzen*. Heidelberg: Carl-Auer.
- Jöstingmeier, Marco 2019. *Governance der Finanzmärkte. Zur strukturellen Kopplung von Wirtschaft und Politik*. Wiesbaden: Springer.
- Kapstein, Ethan B. 1996. *Governing the Global Economy. International Finance and the State*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Kette, Sven. 2008. *Bankenregulierung als Cognitive Governance. Eine Studie zur gesellschaftlichen Verarbeitung von Komplexität und Nichtwissen*. Wiesbaden: Springer.
- Knight, Frank H. 1921. *Risk, Uncertainty and Profit*. New York: Sentry (reprint 1964)
- Kussin, Matthias 2009. *Organisation der Regulierung — Regulierung der Organisation: Zum erweiterten Fokus internationaler Bankenaufsicht*. Wiesbaden: Springer.

- Lenoble, Jacques; Maesschalck, Marc 2010. «Renewing the theory of public interest: The quest for a reflexive and learning-based approach to governance.», in *Reflexive Governance. Redefining the Public Interest in a Pluralistic World*, hrsg. von De Schutter, Olivier; Lenoble, Jacques, S. 3–21. Oxford: Hart.
- Luhmann, Niklas 1962. »Funktionale Methode und Systemtheorie«, in *Soziologische Aufklärung 1. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme*, hrsg. von Luhmann, Niklas, S. 31–53. Wiesbaden: Springer.
- Luhmann, Niklas 1984. *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas 2000. *Organisation und Entscheidung*. Wiesbaden: Springer.
- March, James G.; Olsen, Johan P. 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York/London: Free Press.
- OECD 2003. *Emerging Systemic Risk in the 21st Century. An Agenda for Action*. Paris: OECD.
- Perrow, Charles 1987. *Normale Katastrophen. Die unvermeidbaren Risiken der Großtechnik*. Frankfurt/New York: Campus.
- Quagliariello, Mario; Libertucci, Massimo 2010). *Rules vs. discretion in macroprudential policies*. <https://cepr.org/voxeu/columns/rules-vs-discretion-macroprudential-policies> (Zugriff vom 24.04.2023).
- Renn, Ortwin 2021. «New challenges for risk analysis. Systemic risks», in *Journal of Risk Research* 24, 1, S. 127–133.
- Stirling, A. 2008. «‘Opening up’ and ‘closing down’: Power, participation, and pluralism in the social appraisal of technology.», in *Science, Technology & Human Values* 33, 2, S. 262–294.
- Straßheim, Holger 2008. »Governance als reflexive Koordination«, in *Governance als Prozess*, hrsg. von Botzem, Sebastian; Hofmann, Jeanette; Quack, Sigrid; Schuppert, Gunnar Folke; Straßheim, Holger, S. 461–477. Baden-Baden: Nomos.
- Strulik, Torsten 2000. *Risikomanagement globaler Finanzmärkte. Herausforderungen und Initiativen im Kontext der Bankenregulierung*. Frankfurt/New York: Campus.
- Teubner, Gunther; Willke, Helmut 1984. »Kontext und Autonomie. Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht«, in *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 5, 1, S. 4–35.
- Voß, Jan-Peter; Kemp, René 2006. »Sustainability and reflexive governance: Introduction«, in *Reflexive Governance for Sustainable Development*, hrsg. von Voß, Jan-Peter; Bauknecht, Dierck; Kemp, René, S. 3–30. Cheltenham: Edward Elgar.
- Weber, Max 1972 [1922]. *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Weick, Karl E. 1995. *Sensemaking in Organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Willke, Helmut 1989. *Systemtheorie entwickelter Gesellschaften. Dynamik und Risikanzen moderner gesellschaftlicher Selbstorganisation*. Weinheim: Juventa.
- Wood, Duncan 2005. *Governing Global Banking. The Basel Committee and the Politics of Financial Globalisation*. Aldershot: Ashgate.

Zusammenfassung: In diesem Beitrag wird die Rolle staatlicher Organisationen in der Governance von systemischen Finanzkrisen analysiert. Die 2013 eingeführte systemische makroprudanzielle Finanzaufsicht zeigt, wie Finanzmarktregulierung heute in einer Meta-Organisation verschiedener staatlicher Organisationen realisiert wird. Diese »Reflexive Governance« zeichnet sich durch ihre Lernfähigkeit und Flexibilität aus, erzeugt aber zugleich Folgeprobleme, die sich aus dem Zusammenwirken der beteiligten Organisationen ergeben.

Stichwörter: Finanzmärkte, Finanzkrise, Systemisches Risiko, Reflexive Governance, Reflexivität, staatliche Organisationen

Reflexive Governance of Financial Crises

The Role of Governmental Organizations in the Crisis Management of Financial Markets

Summary: This paper analyzes the role of government organizations in financial markets and systemic risk governance. The 2013 introduced systemic macroprudential financial supervision is realized in a meta-organization of multiple government authorities. This «Reflexive Governance» is characterized by its ability to learn and its flexibility, but also creates new problems which result from the interactions of the involved organizations.

Keywords: financial markets, financial crisis, systemic risk, reflexive governance, reflexivity, government organizations

Autor:

Dr. Marco Jöstingmeier
Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg
Institut für Gesellschaftswissenschaften
Professur für Soziologie mit Schwerpunkt Organisationssoziologie
Holstenhofweg 85
22043 Hamburg
E-Mail: marco.joestingmeier@hsu-hh.de

Prekäres Organisieren im subsidiären Wohlfahrtsstaat

Pandemisches Krisenmanagement als Spannungsverstärker oder -entschärfer für Einrichtungen der sozialen Daseinsvorsorge

1 Einleitung

Das Organisieren sozialer Daseinsvorsorge ist ein schwieriges Unterfangen – auch in der sogenannten Freien Wohlfahrtspflege, die dafür in Deutschland häufig zuständig ist. Einrichtungen, die dort – allgemeiner gesprochen – personenbezogene Dienstleistungen erbringen, sind wie andere Organisationen auch mit spannungsreichen Anforderungen konfrontiert, müssen dabei aber in besonderer Weise zwischen professionellen, wirtschaftlichen und sozialstaatlichen Logiken vermitteln. Der tiefgreifende und andauernde Wandel in der sozialpolitischen Steuerung sozialer Dienste hat entsprechende Balanceakte in den letzten Jahrzehnten anspruchsvoller gemacht. Der dafür mit ursächliche Umbau der Finanzierungsinstrumente wird bisweilen als herausfordernde ›Verbetriebswirtschaftlichung‹ beschrieben: Leistungsentgelte, die an laufende Kosten- und Qualitätskontrollen gebunden sind, sowie zeitlich begrenzte Projektförderungen haben die ehemals quasi-staatlichen Organisationen höheren wirtschaftlichen Unsicherheiten ausgesetzt. Immer wieder aufs Neue sind die Einrichtungen mit der Sicherung ihres Bestands beschäftigt und werden somit, so lässt sich Teilen der Fachliteratur entnehmen, »prekär ›gemacht«¹. Wie stark der Formwandel wirtschaftlicher Regulation auf die Qualität sozialer Dienstleistungserbringung durchschlägt, ist eine offene Frage, an deren Diskussion sich der vorliegende Beitrag beteiligt. In jedem Fall wird den Geschäftsführungen der fraglichen Organisationen in diesem neuen Regime ein höheres Maß ökonomischer Steuerung und mehr Risikokalkulation abverlangt; man attestiert ihnen zudem verstärkte Aufmerksamkeit für die Passung des eigenen Profils zu behördlichen Vorgaben². Der Fokus auf den kostenefizienten Einsatz finanzieller und personeller Ressourcen zur Sicherstellung des wirtschaftlichen Überlebens kann dabei in Konflikt mit einer Mittelverwendung geraten, die professionellen Ansprüchen folgt³.

In einer explorativen Studie zu Leistungserbringern aus dem Feld der Eingliederungshilfe werfen wir die Frage auf, wie sich eine gesellschaftliche Krise, wie sie durch die Corona-Pandemie hervorgerufen wurde, auf derart spannungsgeladene Organisationen auswirkt. Zu erwarten wäre, dass die ohnehin schon angespannte Lage sich hier massiv verschärft bzw. dass sich Strukturkonflikte zwischen unterschiedlichen Logiken im Krisenkontext zuspitzen. Vorstellbar sind Leistungs-

1 Möhring-Hesse 2018, S. 64 und passim. Siehe ferner bereits Möhring-Hesse 2008.

2 Kraus 2012; Auschra 2018; De Corte et al. 2017.

3 Bode 2013.

einbrüche zuungunsten der Klientel sowie – in letzter Konsequenz – die Aufgabe oder Insolvenz von ›prekär gemachten‹ Organisationen, weil ihnen eine ausreichend finanzielle und personelle Resilienz fehlt. Unsere empirische Untersuchung von 13 Organisationen aus Hamburg und Umgebung zeigt hier jedoch ein gemischtes Bild: Einerseits finden sich Fälle bzw. Episoden, in denen sich Probleme wie finanzielle Unsicherheit und Konflikte zwischen wirtschaftlicher und professioneller Logik tatsächlich zuspitzen. Andererseits deckt unsere Studie aber auch gegenläufige Momente auf – also eine Dynamik, bei der die Pandemie und das damit einhergehende Krisenmanagement nicht als Verschärfung, sondern sogar als Moment der relativen Entspannung wahrgenommen wurden. Die Krise und das staatliche Krisenmanagement der Pandemie, so unsere Beobachtung, wirken in ambivalenter Weise auf die strukturell bedingte Prekarität von Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege ein.

Der Beitrag verfolgt insbesondere drei Anliegen: erstens soll ein differenziertes Bild der Auswirkungen der Krise auf (kleinere) Organisationen der Wohlfahrtspflege gezeichnet werden. Zweitens werden die o.g. teils kontraintuitiven Befunde in einen wohlfahrtsstaatstheoretischen, organisations- und professionssoziologischen Forschungsstand zur Umwelteinbettung von Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege und den daraus erwachsenden Herausforderungen eingeordnet und vor diesem Hintergrund diskutiert. Diesbezüglich lautet eine Pointe der Analyse: Für Einrichtungen, in denen hoher Erwartungsdruck und Unsicherheit bei der Koordination widersprüchlicher Umwelten zur Normalität geworden sind, kann sich ausgerechnet der gesellschaftliche Ausnahmezustand als unerwartete, partielle Entlastung von einigen der vorher üblichen Druckmomente erweisen – wenngleich alte Probleme weiterbestehen oder sich sogar verschärfen und neue Folgeprobleme meist nicht lange auf sich warten lassen. Drittens fragen wir, was sich aus diesem unvorhergesehenen Stresstest über das gegenwärtige, die Wohlfahrtspflege generell betreffende Steuerungsmodell jenseits der Pandemie lernen lässt, insbesondere über Funktionsprobleme im subsidiären Wohlfahrtsstaat – also einer Konstellation, in soziale Daseinsvorsorge teilweise an nicht-staatliche bzw. »freie« Träger delegiert wird. Diesbezüglich können wir zeigen, dass in der Beziehung zwischen Sozialbehörden und Leistungserbringern die gelebte Praxis weit hinter den Rationalitätsansprüchen des etablierten Steuerungsmodells zurückbleibt. Den zuständigen Verwaltungen fehlen mitunter die Kapazitäten, um ihren Part bei der Arbeitsteilung im organisationsübergreifenden Arrangement überhaupt zu erfüllen. Oft übernehmen dann die Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege die entsprechenden Lasten in Gestalt informeller Abstimmungsprozesse.

Im Folgenden erörtern wir in mehreren Schritten, inwiefern die seit den 1990er Jahren erfolgten Umbauten des staatlichen Steuerungsmodells das Organisieren personenbezogener sozialer Dienstleistungen zu einer neuartigen Herausforderung gemacht haben. Nach einem knappen Abriss zu Merkmalen von Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege (2.1.) beschreiben wir kurz das für deren Wirkungsbereich etablierte Steuerungsmodell (2.2) und richten schließlich den Fokus auf damit zusammenhängende Bezugsprobleme des Organisierens (2.3.). Nach einem

Überblick über die diesem Beitrag zugrundeliegende Feldstudie und die aus ihr hervorgehenden Daten (3.1) präsentieren wir Befunde der Untersuchung (3.2 – 3.5), welche wir entlang der Frage diskutieren, wie sich Krise und Krisenmanagement auf die Organisationen der Wohlfahrtspflege auswirken. Der Schlussteil fragt danach, welche Denkanstöße für die weitere Forschung und sozialpolitische Reflexion aus dem pandemischen ›Stresstest‹ für den Wohlfahrtsstaat gezogen werden könnten, wenn es um den »Normalzustand« der sozialen Daseinsvorsorge geht (4).

2 Prekäres Organisieren im subsidiären Wohlfahrtsstaat

2.1 Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege als Forschungsgegenstand

Gegenstand dieses Beitrags sind (kleinere) Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege und ihre Umweltverhältnisse, insbesondere die Beziehungen zu staatlichen Behörden und Klientel im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis. Diese Gebilde gehören zur Kategorie der gemeinnützigen Leistungsanbieter; sie sind, wie Organisationen in anderen Gesellschaftsbereichen auch, damit konfrontiert, widersprüchliche und spannungsreiche Erwartungen aus einer komplexen gesellschaftlichen Umwelt bearbeiten zu müssen. Die entsprechenden Herausforderungen sind wegen ihrer besonderen Einbettung in die sozialstaatliche Dienstleistungserbringung allerdings spezifischer Art. Denn formal sind die (häufig sogenannten) freien Träger zwar autonom und privatrechtlich verfasst, sie unterliegen aber »relativ extensiven und robusten (z. B. gesetzlichen) Vorgaben [...], die sowohl ihre täglichen Aktivitäten als auch ihre materiellen Existenzgrundlagen (Finanzierung) betreffen«⁴ und von öffentlichen Behörden moderiert werden. Eine maßgebliche Differenz zu privaten Wirtschaftsunternehmen besteht zudem darin, dass sie als gemeinnützige GmbHs, Vereine oder Stiftungen keine Gewinne erwirtschaften dürfen, sofern diese nicht unmittelbar zur Erfüllung der gemeinnützigen Satzungszwecke dienen. Dadurch entfällt für sie weitgehend die Möglichkeit, wirtschaftliche Risiken durch die Bildung von Kapitalrücklagen abzufedern, obwohl sie durch die Reformen der letzten Jahrzehnte zunehmend angehalten sind, verstärkt als strategische wirtschaftliche Akteure zu agieren.

Das Sample⁵ für unsere Studie besteht aus kleineren Organisationen, die alle, zumindest in erheblichem Anteil ihres Angebotsportfolios, Leistungen im Bereich der Eingliederungshilfe erbringen, und infolgedessen wirtschaftlich zunehmend von Formen der Subjektfinanzierung abhängen. Die Beziehung zu den Behörden als Kostenträgern hat sich in den letzten Dekaden so transformiert, dass diese Organisation – folgt man der Fachliteratur – in eine spannungsreiche und strukturell prekäre Lage geraten sind. Nachfolgend rekonstruieren wir zunächst die Entwicklung des hierfür ursächlichen Steuerungsmodells und der sich daraus ergebenden Veränderungen im interorganisationalen Gefüge zwischen Behörden und freien

4 Bode 2013, S. 48.

5 Für die detailliertere Beschreibung siehe 3.1.

Trägern der Wohlfahrtspflege (2.2). Anschließend (2.3) lenken wir den Blick auf die sich daraus für letztere ergebenden Bezugsprobleme. Dabei fokussieren wir darauf, welche Herausforderungen diese Probleme für Geschäftsführungen erzeugen und wie diese die entsprechenden Unsicherheiten und Spannungen beschreiben und bearbeiten.

2.2. Das Steuerungsmodell im Wandel: Abnahme wirtschaftlicher Sicherheit bei wachsenden staatlichen Lenkungsansprüchen

Die Weise, in der sich staatliche Einrichtungen und quasi-staatliche (aber eben privatrechtlich autonome) Leistungserbringer sozialer Dienste zueinander verhalten, unterliegt seit den 1990er Jahren einem vielbeschriebenen Strukturwandel. Dessen Konturen sind in der Literatur für verschiedene Subfelder (inklusive der Eingliederungshilfe) ausgiebig diskutiert und auf unterschiedliche Formeln gebracht worden. Insgesamt genügt es hier, eine grobe Schneise durch die für diese Felder relevante Entwicklung ›des‹ Modells öffentlicher Steuerung zu ziehen. Dem idealtypischen alten Regime (Objektfinanzierung, Milieueinbindung) des Wohlfahrtskorporatismus werden die Konturen des neuen Steuerungsmodells (Subjektfinanzierung, Kontraktsteuerung) zugespitzt gegenübergestellt. Dabei wird sowohl beim Leistungserbringer (Organisationen der Wohlfahrtspflege) als auch auf Seiten der Leistungs- bzw. Kostenträger (Fachämter, Jugendämter, etc.) ein neues Anforderungsprofil sichtbar, das Möhring-Hesse als Gleichzeitigkeit aus ›Vertriebswirtschaftlichung‹ und ›Verstaatlichung‹ im Sinne neuer Lenkungsansprüche öffentlicher Instanzen beschrieben hat.⁶

Das traditionelle wohlfahrtskorporatistische Modell hat seine Wurzeln in der historisch starken Stellung nicht-staatlicher Akteure (Kirchen, Arbeiterbewegung), deren humanitäre Tätigkeit vom entstehenden Wohlfahrtsstaat nicht ersetzt, sondern eingebunden – inkorporiert – wird. Die eingebundenen Organisationen sind ganz überwiegend öffentlich finanziert, unterliegen staatlichen Anerkennungsverfahren (nach SGB) und der Gemeinnützigkeitsprüfung (nach AO), und auch ihre Leistungsproduktion wird staatlich (mit-)definiert. Die verbandlichen Zusammenschlüsse von Caritas, Diakonie, jüdischer Wohlfahrtspflege, Arbeiterwohlfahrt und Parität verbinden den staatlichen Leistungsauftrag jeweils mit theologisch oder weltanschaulich begründeten Motiven; sie bauen auf entsprechend motivierte freiwillige Unterstützung und Legitimität in den durch sie jeweils repräsentierten sozialmoralischen Milieus. Hinzu treten die beteiligten Professionen und eine sozialpolitisch interessierte Öffentlichkeit, die ein »Netz unterschiedlicher ›Fremdbestimmungen‹ durch verschiedene Stakeholder«⁷ in der Umwelt der Organisationen bilden.

Betriebswirtschaftlich stand diese plurale Konstellation auf der Grundlage des sogenannten ›Selbstkostendeckungsprinzips‹: erstattet wurden von öffentlichen Kostenträgern die der Einrichtung tatsächlich entstandenen Kosten. Diese Kon-

6 Möhring-Hesse 2008/2018.

7 Möhring-Hesse 2018, S. 68.

stellation begann in den 1990er Jahren zu wackeln. Infolge der Re-Regulierungen der letzten Jahrzehnte – häufig beschrieben mit der Formel vom (möglichen) ›Ende des Wohlfahrtskorporatismus‹ – differenziert die wissenschaftliche Debatte heute zwischen verschiedenen Subsystemen. Themen in dieser Debatte sind beispielsweise die schwierige politische Integration der Verbände, die Übertragung von Verantwortlichkeiten und Risiken, sowie die wirtschaftliche Konkurrenz von Leistungserbringern untereinander. Dabei nimmt der »Umbau der Finanzierungsinstrumente«⁸ eine zentrale Rolle ein. So ist das Selbstkostendeckungsprinzip seit 1994 sukzessive abgelöst worden.⁹ In der Eingliederungshilfe entstand seit 1996 ein neues Finanzierungsregime, in dem Menschen im Rekurs auf verschiedene Klassifikationsschemata Hilfebedarfsgruppen zugeordnet und nunmehr standardisierte Leistungsangebote pro Einzelklient*in abgerechnet werden mussten. Diese Form der indirekten bzw. Subjekt-Finanzierung verlagerte das unternehmerische Risiko prinzipiell vom Staat auf die nicht-staatlichen (wohlfahrtsverbandlichen) Leistungserbringer und ihre Klientel.¹⁰

Bezüglich der Implikationen für Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege lassen sich der Literatur zwei Diagnosen entnehmen. Erstens wird beobachtet, dass die Umstellung auf Subjektfinanzierung dort mit einer massiven *Abnahme wirtschaftlicher Sicherheit* einhergeht. Die auf diese Weise verunsicherten Geschäftsgrundlagen¹¹ führen, so die Formulierung von Grohs, zu einer »betriebswirtschaftliche[n] Transformation der Sozialwirtschaft«¹². Mit dem Verweis auf den Einbau bestimmter Marktprinzipien wird zweitens ein *Rollenwandel des Staates* beschrieben, der in der internationalen Debatte zunehmend unter dem Stichwort ›market stewardship‹¹³ verhandelt wird. So argumentiert beispielsweise Klenk¹⁴, dass sich der Staat im neuen Regime keinesfalls zurückziehe, sondern vielmehr seine Interventionen auf Aufgaben der Wettbewerbssicherung, Entwicklung von Instrumenten zur Marktregelung, Gewährleistung technischer Sicherheit und des Verbraucherschutzes verlagere. Gerade in der marktförmigen Entsicherung der Refinanzierung könnten »wachsende Steuerungsansprüche des Staates«¹⁵ über Leistungsvereinbarungen, Vorgabe von Gesamt- und Hilfeplänen

8 Kolhoff 2017, S. 67.

9 z.B. Grohs 2018, S. 87.

10 Heinze 2020, S. 125; zu den angestammten Akteuren treten auch neue Player hinzu. Mittlerweile ist der alte, rechtlich verankerte Vorrang der gemeinnützigen Wohlfahrtspflege für viele Subsysteme der sozialen Dienste aufgehoben und ein Marktzugang für privat-gewerbliche Akteure geschaffen.

11 vgl. Möhring-Hesse 2018, S. 64; Klatetzki 2012, S. 177.

12 Grohs 2018, S. 89.

13 Das Konzept benennt spezifische Anforderungen an staatliches Handeln in der Gestaltung von Quasi-Märkten der sozialen Daseinsvorsorge und hat, lanciert vom Think Tank *Institute of Government* (Gash et al. 2013), in den letzten Jahren zunehmende Bedeutung erlangt.

14 Klenk 2019, S. 90.

15 Schroeder 2019.

sowie zum Teil umfängliche Dokumentationspflichten direktiv auf die Träger der Wohlfahrtspflege einwirken.

In diesem Zusammenhang ändert sich auch das Verhältnis zwischen Staat und Leistungsempfänger*innen. Was die *Eingliederungshilfe* betrifft, so soll deren (vom sog. Bundesteilhabegesetz postulierte) stärkere Einbeziehung in die Ermittlung ihrer Bedarfe und Ziele über ein behördlich geführtes Gesamtplanverfahren (SGB IX §§ 117 ff.) vollzogen werden. Staatlichen Instanzen ist hier die Funktion eines unabhängigen, personenzentrierten Vermittlers zugeschrieben: Die »neue Rollendefinition¹⁶ der Sozialverwaltungen umfasst, jenseits einer bloßen Gewährleistung oder Verweigerung von Leistungen, die zentrale Aufgabe des Fallmanagements, während die Leistungserbringer aus ihrer traditionellen Rolle der Bedarfbestimmung und fachlichen Ausgestaltung von Hilfen zurückgedrängt werden.¹⁷ Die Zunahme wirtschaftlicher Unsicherheit und betriebswirtschaftlicher Anforderungen auf Seiten der Leistungserbringer geht im aktuellen Steuerungsmodell also offenbar nicht mit einer Entlastung staatlicher Organisationen einher. Vielmehr ist bei diesen ein Zuwachs an Steuerungsarbeit zu bewältigen, der die entsprechende Leistungskapazität der Behörden zu einem potenziellen Nadelöhr werden lässt. Die freien Träger werden tendenziell zu Dienstleistungsanbietern, deren Ziele und Qualitätsansprüche verstärkt durch einen seitens der Sozialbehörden zunehmend detailliert beschriebenen und von daher beschränkten Rahmen bestimmt werden.

2.3. Management zwischen wirtschaftlicher Unsicherheit und Fremdbestimmung

Wie gehen nun die Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege mit diesen veränderten Rahmenbedingungen um? Das Verhältnis zwischen (betriebs-)wirtschaftlichen Bezugsproblemen und den Anforderungen der sogenannter Interaktionsarbeit¹⁸ ist in professionssoziologischen Studien zu Krankenhäusern, Universitäten, aber auch zu sozialen Diensten ausführlich als sich zuspitzende Spannung zwischen Organisationsmanagement und fallsensibler Dienstleistung beschrieben worden¹⁹. Im Gefolge der o.g. sozialpolitischen Reformen beansprucht demnach das Management in professionellen Organisationen zunehmend Expertise und Kompetenzen in der Organisationsgestaltung für sich. Unter dem Einfluss des oben umrissenen neuen Steuerungsmodells wird beispielsweise die Entfaltung einer paradoxen Dynamik der Dezentralisierung operativer Prozesse und der Zen-

16 Daßler 2021, S. 12.

17 Die Leistungsvereinbarung mittels Planverfahren wird im Feld ambivalent beurteilt. Einerseits beurteilen auch Verbände und Professionen die verstärkte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen als richtiges und notwendiges Ziel. Andererseits wird die mangelnde Einbeziehung der Leistungserbringer bemängelt, deren neue *formale Rolle* darauf beschränkt wird, als Dienstleister an das Resultat des Verfahrens anzuschließen, statt in der Bedarfbestimmung und Leistungsplanung regulär involviert zu sein (Ebd., S. 12; Boecker 2022).

18 Böhle, Weihrich 2020.

19 Siehe Hasenfeld 1983; Stock 2006; Wilkesmann, Apitzsch, Ruiner 2015.

tralisierung des Managements beobachtet.²⁰ Demnach nimmt die Geschäftsführung stärker Einfluss auf die Ziele der Organisation, entwickelt (gegebenenfalls von professionellen Leistungskriterien abweichende) Vorgaben und führt Instrumente des Kontraktmanagements oder der Leistungsmessung ein²¹.

Die mit dem neuen Steuerungsmodell verbundenen konkreten Erwartungen an die Rolle der Geschäftsführung von Anbietern personenbezogener sozialer Dienstleistungen werden dabei besonders deutlich in der Figur des ›Sozialmanagers‹²², die auf die widersprüchlichen Anforderungen an die Bewerkstelligung solcher Dienstleistungen hinweist. Zwischen andernorts bereits etablierten Rollen (Marktunternehmer und Humanprofessioneller) und den damit verbundenen Logiken muss, Bode zufolge, in der Rolle des Sozialmanagers ein Kompromiss gefunden werden²³. Durch die im neuen Steuerungsmodell vorgesehene Verlagerung von der institutionellen Förderung hin zu Projektfinanzierungen und Leistungsverträgen müssen sich Leitungskräfte in den Einrichtungen, welche lange Zeit vor allem professionelle Interaktionsarbeit unterstützt und Leistungsprofile entlang entsprechender Kriterien entwickelt haben, zusätzlich um die Beschaffung von Mitteln bemühen.²⁴ Aufgrund neuer Beschränkungen bei der Mittelverwendung²⁵ und der engen Grenzen der Rücklagenbildung (s.o.) gewinnen zudem Controlling, Kostenrechnung, Benchmarking und Wirkungsmessung für diese Organisationen tendenziell an Bedeutung²⁶. Die Einführung solcher Methoden beziehungsweise die Beschäftigung entsprechend qualifizierten Personals ist eine Reaktion auf neue wirtschaftliche Unsicherheiten – die (von Geschäftsführungen) aber in Relation zum allgegenwärtigen Bezugsproblem der Gestaltung professioneller Interaktionsarbeit gesetzt werden muss.

Doch nicht nur diese – bei professionssoziologischen Analysen oftmals im Vordergrund stehende – Wirtschaftlichkeitsorientierung bildet eine von der staatlichen Umwelt herrührende Herausforderung. Das Personal der Leistungserbringer bzw. deren Geschäftsführungen sind außerdem mit Vorgaben von Behörden und Ämtern hinsichtlich der Art der zu erbringenden Leistungen konfrontiert.²⁷ Jenseits des Rollenprofils des Sozialmanagers bestehen detaillierte gesetzliche und behördliche Erwartungen bezüglich der Erfüllung von Sachzielen – insofern liegt also eine (verschärfte) Fremdbestimmung vor. Professionelle Kriterien für organisationale Leistungen stehen in einem potenziellen Spannungsverhältnis zum behördlichen Ansinnen, Organisationen der Wohlfahrtspflege über Leistungsnormen

20 Hoggett 1991, S. 249 Ebd., S. 249.

21 Klatetzki 2012, S. 179.

22 Bode 2013, S. 47; der Begriff steht hier stellvertretend für *beide* Geschlechter.

23 s. o.

24 Bode 2023.

25 vgl. z.B. Kolhoff 2017, S. 1.

26 Bode 2013, S. 263–264; Klenk 2015, S. 145; Möhring-Hesse 2018.

27 Bode 2013, S. 48.

inhaltlich zu steuern²⁸. Staatliche Vorgaben können die in den Organisationen etablierten, professionell begründeten Leistungsansprüche hinterfragen und gegebenenfalls außer Kraft setzen²⁹. Zudem erschwert die Verbindung von inhaltlicher Steuerung und neuem Finanzierungsmodell die kreative Entwicklung von Tätigkeitsprofilen. Anders als gewöhnliche Wirtschaftsunternehmen können sich Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege mithin nicht allein an der (wahrgenommenen) Nachfrage ihrer Klientel ausrichten, sondern müssen zur Sicherstellung ihres finanziellen Bestands vor allem auch die staatlich gesetzten Normen und Leistungskriterien berücksichtigen.

Mit diesen zwei im Kontext des neuen Steuerungsmodells zunehmend relevanten Bezugsproblemen – *wirtschaftliche Unsicherheit* und die *Erfüllung kleinteiliger behördlicher Vorgaben* – sind zentrale Themen ausgemacht, die von Trägern der Wohlfahrtspflege bzw. ihren Geschäftsführungen bearbeitet werden. Letztere müssen zwischen den Bezugsproblemen vermitteln und mit den Arbeitsanforderungen des professionellen Kerns, einem dritten Bezugsproblem, abstimmen. Dabei stellt sich die Frage nach der Eingriffstiefe dieser Entwicklungen: Wie stark greifen diese Bezugsprobleme und darauf gerichtete Lösungsansätze wie betriebswirtschaftliche Methoden und formalisierte Routinen (strikte Einhaltung behördlicher Verfahren, Dokumentationspflichten etc.) tatsächlich in etablierte organisationale Strukturen und Prozesse professioneller Interaktionsarbeit ein?

Organisationssoziologisch gesehen ist es wichtig, aus der Existenz neuer (sowie alter) starker Umwelterwartungen an die Wohlfahrtspflege nicht unmittelbar auf eine grundlegend veränderte Praxis zu schließen. Nicht nur in der klassischen Literatur zu Spannungen zwischen Administration und Profession finden sich dazu reichlich Anknüpfungspunkte, was die Fähigkeiten von Organisationen betrifft, ihren operativen Kern von Umwelterwartungen abzuschirmen bzw. kreativ an diese anzupassen. Mit dem mittlerweile breit rezipierten neoinstitutionalistischen Begriff der *Entkopplung* werden – ursprünglich am Beispiel von Schulen entwickelt – entsprechende Strategien im Umgang mit starken und widersprüchlichen Umwelterwartungen auf einen prägnanten Nenner gebracht.³⁰ Diese Strategien bestehen darin, den externen Erwartungen formal Rechnung zu tragen, um Legitimität zu erhalten, ohne dass diese Erwartungen bzw. Änderungen auf die eigentliche Leistungsproduktion durchschlagen. Letztere wird von den Formalstrukturen entkoppelt und die entsprechende Abweichung von externen Erwartungen abgeschirmt. Eine analoge Beobachtung zum Bruch formaler Regeln wurde u.a. in der Systemtheorie mit den Begriffen Informatilität bzw. brauchbare Illegalität belegt und jüngst wieder breiter diskutiert³¹.

Die entsprechende Theoriefigur beschränkt sich nicht auf die organisationsinterne Abweichung von externen Erwartungen, sondern kann mit dem Begriff des

28 Bode 2023.

29 Klatetzki 2010, S. 18; Bommes, Scherr 2012, S. 199.

30 Meyer, Rowan 1977; Hasse, Krücken 2014.

31 Luhmann 1964, S. 304ff.; Kühl 2020.

doppelten Machtkreislaufes explizit auf das Verhältnis zwischen Behörden und ihrem Publikum im Wohlfahrtsstaat bezogen werden.³² Dieses Konzept weist darauf hin, dass die Fähigkeit staatlicher Einrichtungen, ihren gesellschaftlichen Adressaten formal gesetzten Erwartungen aufzuerlegen, bestimmte Grenzen hat. Insbesondere in den Beziehungen des Staates zu ihrerseits organisationsförmig verfassten Verwaltungssubjekten wie Unternehmen – oder hier Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege – sind die Behörden in hohem Maße auf die Mitwirkung der entsprechenden Akteure angewiesen. In dieser Zusammenarbeit, so die mit dem Begriff des doppelten Machtkreislaufs verbundene Pointe, vollzieht sich nicht selten auch eine Abweichung von starren formalen Erwartungen. Diese interorganisationale Informalität erscheint zwar illegal, insofern sie den gesetzlichen oder sonstigen formalen Regeln zuwiderläuft. Sie ist jedoch brauchbar, insofern sie nicht aus Motiven individueller Vorteilserlangung erfolgt, sondern es ermöglicht, den staatlichen Lenkungsanspruch an lokale und situative Besonderheiten anzupassen, und die formalisierten Erwartungen im Vollzug mit widersprechenden Erwartungen zu versöhnen.

Im Lichte dieser Überlegungen gilt es empirisch zu untersuchen, wie die aus starken staatlichen Umwelterwartungen resultierenden Bezugsprobleme wirtschaftlicher Risikoübernahme und externer Prozesssteuerung einerseits und »hochauflösender« behördlicher Leistungsvorgaben andererseits von Geschäftsführungen in der Freien Wohlfahrtspflege aufgegriffen, mit der professionellen Logik des operativen Kerns vermittelt und in organisationale Strukturen bzw. Verfahren übersetzt werden. Ein gewisses Ausmaß von Entkopplung und brauchbarer Illegalität ist erwartbar, aber ebenso kann man annehmen, dass eine derartige organisierte Zwiespältigkeit oder gar Heuchlerei³³ insbesondere bei den Geschäftsführungen hohe Folgekosten erzeugt. Beispielsweise lassen sich finanzielle Bedarfe möglicherweise nur durch heikle Formen der Querfinanzierung decken; oder Abweichungen von offiziellen Leistungskriterien sind zu kaschieren, wobei das damit einhergehende Aufdeckungsrisiko neue Unsicherheiten erzeugt.

Im Folgenden wollen wir untersuchen, wie sich all diese Herausforderungen im o.g. Feld unter Bedingungen von Krise und Krisenmanagement entfalten und wie ihnen begegnet wird. Wie verändern sich wirtschaftliche Unsicherheit und Leistungsvorgaben? Verschärfen sich behördliche Ansprüche an die Arbeit der freien Träger oder werden sie zurückgenommen? Und schließlich: wie bezieht die Geschäftsführung diese Bezugsprobleme auf die Anforderungen des professionellen Kerns?

32 Luhmann 1981a; Luhmann 1981b; Osrecki 2014.

33 Brunsson 1989.

3 Organisieren in der Pandemie: Befunde einer Feldstudie

3.1 Forschungsfeld und Datengewinnung

Das diesem Aufsatz zugrundeliegende empirische Material wurde im Rahmen eines von 2021 bis 2024 laufenden Forschungsprojekts erhoben, das insbesondere die Steuerungsprozesse und -kapazitäten kleiner und mittelgroßer Organisationen der Eingliederungshilfe v.a. mit Blick auf Digitalisierungsdynamiken untersucht. Bei den untersuchten Organisationen handelt es sich um 13 gemeinnützige Organisationen aus dem Raum Hamburg mit 20 bis 300 Mitarbeiter*innen und jährlichen Umsätzen bis zu 15 Millionen Euro. Alle Organisationen³⁴ arbeiten fast ausschließlich im Bereich der sozialen Daseinsvorsorge und hier in diversen Feldern der Eingliederungshilfe sowie (nachrangig auch) in der Kinder- und Jugendhilfe. Das Leistungsspektrum umfasst Angebote der Suchthilfe, der berufsbezogenen Rehabilitation, stationäre und ambulante Leistungen für Menschen mit Behinderung, usw. Mit der in den letzten Jahren deutlich weiterentwickelten Angebotsdiversifikation (in Richtung Komplexleistungsträger) geht eine Pluralität der Kostenträger einher. Partner der untersuchten Organisationen sind neben der Hamburger Sozialbehörde (die quantitativ den größten Teil übernimmt), das Jugendamt, andere Rehabilitationsträger (wie Sozialversicherungen), die Agentur für Arbeit oder (im Zuwendungsbereich) Hamburger Bezirke. Die Übernahme sozialstaatlicher Aufgaben erfolgt dabei zum allergrößten Teil oder vollständig mittels Subjektfinanzierung beziehungsweise über Projektgelder.³⁵ Mit Blick auf Managementfunktionen ist anzumerken, dass die Führungskräfte in den untersuchten Organisationen meist über einen beruflichen Hintergrund in der Sozialen Arbeit verfügen. Betriebswirtschaftliche Qualifikationen haben sie, wenn überhaupt, erst im Zuge ihres organisationsinternen Aufstieges erworben. Die Ausübung der im neuen Kontext erwarteten wirtschaftlichen Steuerungsprozesse ist ihnen also biografisch weit weniger ‹mitgegeben› als die Identifikation mit dem professionellen Kern der Organisation – was die Handhabung hier bestehender Spannungen zu einer besonderen Herausforderung macht.

Das Fallstudienmaterial schöpft aus einem breit angelegten Feldzugang bei über 70 geführten Interviews mit Geschäftsführungen, Verwaltungsleitungen und Standortleitungen sowie regelmäßigen teilnehmenden Beobachtungen auf Organisationsebene, die uns vielfältige Einblicke in die Welt der Freien Wohlfahrtspflege

34 Im Text sind die einzelnen Organisationen gekennzeichnet durch das Kürzel TEH + Nummer.

35 Die von uns untersuchten kleinen und mittelgroßen Organisationen sind, anders als die mit Trägerbudgets ausgestatteten größeren Hamburger Organisationen der Eingliederungshilfe oder die im Zuge der Sozialraumorientierung wieder verstärkt zuwendungsfinanzierte Jugend- und Familienhilfe (siehe z.B. Langer 2020), wirtschaftlich weitgehend von Subjektfinanzierungen abhängig, haben jedoch mitunter auch variable Anteile an Budget und Projektfinanzierung.

erlaubte.³⁶ In den Interviews gab es etliche Passagen, in denen die Befragten Interviewthemen durch Bezüge auf die Pandemie kontextualisierten. Sie begriffen beispielsweise Entscheidungsprobleme oder -möglichkeiten ihrer Organisation als Folge der Krise oder der staatlichen Krisenintervention (etwa durch Gesundheitsämter oder die Verabschiedung sektorspezifischer Rettungsschirme). In der gemeinsam vom Autorenteam vorgenommenen Arbeit am Material wurde die im Datenkorpus verstreuten Bezüge zur Krise mittels explorativ entwickelter Codes zueinander in Beziehung gesetzt³⁷. Die dabei zutage tretenden Einschränkungen und Unsicherheiten des Organisierens konnten so als Zuspitzung der unterschiedlichen Bezugsprobleme verstanden werden, mit denen sich Leitungskräfte in ihrer Arbeit konfrontiert sahen. Hinweise auf (temporäre) Spielräume oder unerwartete Absicherungen wurden dagegen als Verschärfungen dieser Bezugsprobleme eingestuft.

Zeitlich bezogen sich Rekonstruktionen der Befragten vor allem auf die ersten 6 Monate nach Beginn der Pandemie im Jahr 2020. Sie drehten sich vor allem um die mit der aufkommenden Infektionswelle sowie den Phasen der Krisenintervention verbundenen frühen Unsicherheiten. Für ein vertieftes Verständnis dieser Momente wurden im Spätsommer 2022 acht zusätzliche Interviews geführt; somit gab es eine weitere Erhebungsrunde, die auf den Schlussfolgerungen der ersten Datenanalyse aufbauen konnte. Gerade in diesen explizit auf die Pandemie ausgerichteten Interviews war es für die Befragten gewiss schwierig, damals prägende Unsicherheiten und vergangene Sinnkonstruktionen zu erinnern: Aufgrund des zeitlichen Abstands zwischen dem Beginn der Pandemie und dem Zeitpunkt der Interviews wurde die Rekonstruktion des damaligen Erlebens der Krisensituation stark von späteren Ereignissen und Interpretationen beeinflusst. Unter Berücksichtigung dieser Einschränkung ist sie aber dennoch aussagekräftig und erkenntnisreich.

Die folgenden vier Abschnitte analysieren summarisch jene Verschärfungen und Entspannungen von Bezugsproblemen, die von unseren Gesprächspartner*innen als durch die aufkommende Corona-Pandemie oder durch das Krisenmanagement verursacht beschrieben wurden. Unsere Analyse konzentriert sich auf wiederkehrende Themen, die in den Interviews eine zentrale Rolle eingenommen haben.

3.2 Krise und Erwartungs(un)sicherheit

Im März 2020 stellt sich der Freien Wohlfahrtspflege der Ausbruch der Pandemie – mitsamt des anschließenden Krisenmanagements (Einführung von Kontaktbeschränkungen, die Nachverfolgung von Infektionsfällen und die Festlegung von Hygienestandards) – als akute Notlage dar: Einrichtungsleitungen mussten klären, wie soziale Dienstleistungen unter den bestehenden Auflagen überhaupt organisiert und (weiter-)finanziert werden. Aufgrund der Kontaktbeschränkungen konn-

³⁶ Zum zugrundeliegenden harten Empiriekonzept bzw. weichen Methodenbegriff siehe Hirschauer, Amann 1997.

³⁷ Strübing 2019.

ten Leistungserbringer nicht mehr wie gewohnt mit ihrer Klientel arbeiten. Schul- und Betriebsschließungen führten zum Wegfall begleitender Tätigkeiten und auch die normale Interaktionsarbeit war nicht mehr wie bisher durchführbar. Bei subjektfinanzierten Maßnahmen hängt die Finanzierung der Organisationen jedoch an der Abrechnung einzelfallbasierter, physischer Klientelkontakte – ohne diese entsteht für die Organisationen massive wirtschaftliche Unsicherheit, sie drohen in eine Situation existentieller Bedrohung zu geraten (TEH7).

Diese anfängliche (betriebs-)wirtschaftliche Unsicherheit wird allerdings durch einige Interviewpartner*innen relativiert. Geschäftsführungen verweisen darauf, dass sie stets mit finanzieller Knappheit zu kämpfen haben. Ihnen stellte sich die Pandemie scheinbar als Variation eines bekannten Themas dar, das nicht zwangsläufig mit drohender Insolvenz verbunden wird. Ein politisch besonders gut vernetzter Geschäftsführer expliziert seine Erwartung an staatliche Unterstützung. Trotz der mit dem neuen Steuerungsmodell verbundenen unternehmerischen Risiken vertraut er auf die politische Rettung sozialstaatlich eingebundener Betriebe: »Also es war schon so, dass ein bisschen das Vertrauen darauf war, ja, also die Bundesregierung oder die Stadt Hamburg oder so etwas, die unterstützt da auch schon.« (TEH18). Auch eine andere, ebenfalls politisch gut vernetzte Geschäftsführerin schätzt die Eintrittsgefahr eines fatalen betriebswirtschaftlichen Schadens als gering ein. Trotz unklar gewordener Refinanzierung betrieb ihre Organisation den ambulanten Betreuungsdienst weiter. In einem infolge der Pandemie eingestellten Betriebszweig wurde Kurzarbeitergeld beantragt, aber wegen der ohnehin niedrigen Gehälter in Eigenleistung auf die regulären Gehaltszahlungen aufgestockt. Damit führte die Geschäftsführerin die Organisation bewusst in ein Szenario absehbarer Zahlungsunfähigkeit:

»So, dann war die Frage: Überleben wir oder überleben wir nicht? [...] Stocken wir auf oder nicht? Dann haben wir gesagt, wir stocken auf, bei allen, auch bei den Schulbegleitern. Und dann habe ich dem Vorstand vorgerechnet, dass wir genau dreieinhalb Monate überleben. Dann sind wir tot. Wollen wir das? Ja, das wollen wir. Und dann haben wir das gemacht. Also, wir haben uns an unsere eigenen Regeln gehalten.« (TEH12)

Das Szenario des eigenen wirtschaftlichen Untergangs wird hier nicht nur entworfen, sondern auch als absehbare Konsequenz der Entscheidung präsentiert, den sozialen Dienst unter Pandemiebedingungen fortlauen zu lassen und Mitarbeiter*innen weiter zu beschäftigen sowie zu entlohnern.

Auch bei dem zweiten Bezugsproblem, den pandemiebedingt neuen behördlichen Erwartungen, lässt sich eine Dynamik aus angespannter Beobachtung und Relativierung feststellen. Zu Pandemiebeginn entwickelte sich die monatliche Trägerkonferenz eines Wohlfahrtsverbandes mit wechselnden Spezialthemen (betreutes Wohnen, Psychiatrie, usw.) zu einer wöchentlichen Pandemie-Lagebesprechung mit etwa 40 teilnehmenden Geschäftsführungen. Zwar habe, so ein Teilnehmer, am Anfang niemand konkretere Informationen über anstehende Pandemieregelungen gehabt, die man hierüber hätte beziehen können. Nichtsdestotrotz habe der Austausch Orientierung geboten, da man sich zumindest gemeinsam über die Lage und insbesondere auch über die Behörde beschweren konnte.

»So, und dann gab es die erste Versicherung oder [Ankündigung] von der Behörde, so stellen sie sich das vor und auch darüber wurde diskutiert. ›Ist ja Quatsch, was die machen,‹ aber auch die Versicherung, sich einzuholen: Ja, das ist Quatsch und wir machen es nicht. Wir machen es einfach anders. Es gibt hier gar kein Gesetz. Das ist erst einmal eine Idee von der Behörde.« (TEH18)

Der gemeinsame Austausch sowohl über die Offenheit und Unklarheit der Situation, als auch die kollektive Einschätzung, die behördliche Kommunikation sei mitunter ebenso unsinnig wie folgenlos, erscheint hier als Prozess der wechselseitigen Versicherung. Der wohlfahrtsverbandliche Zusammenhang diente an dieser Stelle – stärker als sonst – dem wechselseitigen Austausch, der gemeinsamen Meinungsbildung und der politischen Positionierung gegenüber staatlichen Maßnahmen bzw. Vorhaben sowie den daraus erwachsenden Anforderungen. Diese Nutzung der Verbandsorganisation bot zwar keine vollständige Entspannung, diente interessanterweise jedoch der Entschärfung des Bezugsproblems behördlicher Erwartungen. Der staatliche Handlungsrahmen erschien nicht als gegeben, sondern als Gegenstand korporatistischer Aushandlung zwischen Verband, Trägern und Behörde.

Solche Aushandlungen und Rückversicherungen betrafen gleichfalls die Kommunikation mit dem Gesundheitsamt. So standen die von der dortigen Sachbearbeitung übermittelten Vorgaben in der Ansicht einiger Geschäftsführer im Widerspruch zu ebenfalls bindenden gesetzlichen Anforderungen für die Praxis (TEH2) oder zu grundlegenden Bedingungen (sozial)professioneller Interaktionsarbeit (TEH11). Auch hier wurde die Autorität der Behörde infrage gestellt, diesmal allerdings bezogen auf die Kompetenz der dortigen Mitarbeiter*innen: »Die Menschen vom Gesundheitsamt haben schlicht null komma null Ahnung, wie eine Jugendhilfeeinrichtung funktioniert. Woher auch? Es sind keine bösen Menschen. Nur [er]teilen sie dann Auflagen, die schlicht und ergreifend dazu führen, dass wir dichtmachen müssten.« (TEH11) Dieser Geschäftsführer einer kleinen Eingliederungs- und Jugendhilfeeinrichtung kommentiert die Auflagen des Amts als unpassend für seine Organisation und wählt daraufhin in seiner Beschreibung der Konsequenzen dieser Regelungen auch den Konjunktiv – als habe er nicht geplant, sich an diese unpassenden Auflagen zu halten. Offensiver noch kommentiert die Geschäftsführerin einer anderen Organisation die fehlende Kompetenz des Amtspersonals:

»die [...] denken, dass sie die Macht haben und auch Gesetzes oder Gesetzesvorgaben irgendwie brechen können. [...] Und unsere Taktik war dann letztendlich immer dann zu sagen: ›Dann nennen Sie uns den Paragraphen, dann machen wir das so, wenn Sie uns den nicht nennen können, machen wir das so, wie das in der Verordnung drinstehrt.‹ Wir hatten da wirklich Kämpfe am Anfang. Und auch bis heute [...] [D]as war schon ein großes Chaos am Anfang und sehr viel Unsicherheit.« (TEH2)

Unstimmig erscheinende Auflagen wurden auf illegitime Interessen und fehlende Expertise aufseiten der im Amt Beschäftigten zurückgeführt und als solche direkt zurückgewiesen. Der Verweis auf die mangelnde Kompetenz der Mitarbeiter*innen dort war nicht nur eine Problembeschreibung, sondern auch bereits eine Strategie, mit rechtlicher Unsicherheit umzugehen. Gerade die pandemiebedingte Anwesenheit neuen, ungeschulten Personals erschien als Möglichkeit, im Umgang

mit behördlichen Anweisungen Unsicherheitszonen und Handlungsspielräume zu erzeugen.

Hieran zeigt sich auch eine grundlegende Schwierigkeit: den Geschäftsführungen, wie aber auch den Zuständigen in den Behörden, war zu Beginn der Pandemie unklar, woran man sich rechtlich gesehen orientieren konnte: an etablierten Gesetzen, neuen Verordnungen oder an Mitteilungen individueller Sachbearbeiter*innen? Was auch sonst bei Behördenkontakte zum Problem werden kann, musste während der Krise in sehr kurzer Zeit und mit einer großen Anzahl neuer Kontaktpersonen erfasst und bearbeitet werden. In dieser Situation kam es zu einer Reihe von Irritationen und Konfrontationen über die Frage, welche Vorgaben gelten.

3.3 Sozialprofessionelles Ethos im Ausnahmezustand

Auch die kollegialen Beziehungen der Organisationsmitglieder wurden für die Geschäftsführungen zu Beginn der Pandemie zu einem virulenten Thema. Die durch die Kontakteinschränkungen folgende Verlagerung der Arbeit aus den gewohnten gemeinsamen Räumlichkeiten in digitale Kommunikationskanäle erschwerte die Zusammenarbeit und stellte die fortlaufende Leistungsfähigkeit infrage. Der Wegfall des gemeinsamen Arbeitsplatzes, das Ausbleiben gemeinsamer Begegnungen auf dem Flur sowie die dabei oftmals beiläufig vorgenommenen Abstimmungen kamen ins Stocken und führten dazu, dass manche Teams den Geschäftsführungen zwischenzeitlich regelrecht ›gesprengt‹ vorkamen (TEH7). Gesprächspartner*innen beobachteten diese Desintegration als Problem und kontrastierten sie mit einer Wunschvorstellung, die mit dem Anspruch an ein gefestigtes sozialprofessionelles Ethos verknüpft wurde. »Ich habe mehr erwartet an Engagement, mehr an Präsenz, dass wir hier zusammen gucken: ›Wie kann man damit umgehen?‹, anstatt dass sich da die Einzelnen verpieselt haben.« (TEH15). Das hier gewünschte ›zusammen gucken‹ bzw. die gemeinsame Suche nach Lösungen stand dem vereinzelnden Rückzug von Organisationsmitgliedern gegenüber. Hier wird eine bemerkenswerte Spannungsverschärfung zwischen der Geschäftsführung und den Mitarbeiter*innen sichtbar. Die Konfliktlinie verlief nicht zwischen dem mit der wirtschaftlichen Logik des Sozialmanagers und dem Professionsethos des am Fall arbeitenden Personals. Stattdessen beklagt die befragte Person hier, mit Blick auf das sich ins Home Office zurückziehende Personal, einen Mangel an Risikobereitschaft im Dienst der Sache.

Andere Geschäftsführungen erinnern die Bewältigung von akuten organisationalen Herausforderungen hingegen als durchaus positive Erfahrung. So erläuterte ein Einrichtungsleiter: »Drei Wochen, jeden Tag hinterhertelefonieren. Dann haben wir hier 80 Leute geimpft und die Kollegen von unten bis hier oben, Hygienemaßnahmen, alles. Wir haben hier durchgeschoben. Erste Impfung, zweite Impfung. Wunderbar. So, also das war ein wirkliches Erlebnis« (Geschäftsführer_TEH12). Hier scheint der Ausnahmezustand einen geteilten Fokus und eine besondere Wirksamkeitserfahrung zu ermöglichen. Obgleich es sich noch nicht einmal um die ›Kernarbeit‹ an der Klientel handelte, sondern um die Umsetzung

neuer und umfangreicher behördlicher Vorgaben, unter denen weitergewirkt werden sollte, fungierte dieser Moment geradezu als Selbstvergewisserung beruflicher Identität und innerorganisatorischen Zusammenhalts. Ähnlich schildert es eine andere Geschäftsführerin: »Es waren natürlich alle irgendwie vor den Kopf gestoßen: ›Wie machen wir hier jetzt weiter?‹ Es waren alle da und hatten irgendwie das Gefühl von gemeinsamer Verantwortung der Klientel gegenüber« (TEH15, siehe auch TEH12). Weiter lobt sie die damalige Schnelligkeit und Kreativität ihres Personals bei der Entwicklung neuer Arbeitsformen – z.B. Beratungen durchs Fenster oder gemeinsame Parkspaziergänge –, wodurch trotz *Social Distancing* wertvolle Beratungsarbeit für die Klientel geleistet werden konnte. Die Befragte beobachtete die Organisationsmitglieder dabei, wie sie eigeninitiativ handelten und im Rekurs auf ein hohes professionelles Verantwortungsgefühl eine Ausnahmesituation bewältigten. Die von den Geschäftsführungen geäußerte Freude und zum Teil Überraschung über den gemeinsamen Fokus auf neu auftauchende Probleme des Organisierens, die – so die Wahrnehmung – mit einem erhöhten Grad an Eigenständigkeit und professionellem Ethos angegangen wurden, könnte ein Indiz dafür sein, dass im Krisenfall professionelle Autonomie und Verantwortung mitunter intensiver erlebt werden konnten als im regulativ eingehedgten Organisationsalltag.

3.4 Entlastung und Verunsicherung durch den staatlichen Rettungsschirm

Als Reaktion auf akute finanzielle Probleme von Einrichtungen auch der Freien Wohlfahrtspflege verabschiedete der Bundestag am 29. März 2020 das Sozialdienstleistungsgesetz (SodEG). Das Gesetz verpflichtete die Kostenträger (hier: die Hamburger Sozialbehörde) zu einem »Sicherstellungsauftrag«, der Organisationen mit Liquiditätsproblemen möglichst unbürokratisch finanziell unterstützen sollte³⁸. Die damit gegebene Möglichkeit, monatliche Zuschüsse zu beantragen, wurde nur von einer der von uns befragten Organisationen explizit nicht genutzt, da der Bezugsmonat zu umsatzschwach war. Befragte zeigten sich über die im Bundesvergleich schnelle Umsetzung in Hamburg erfreut. Während die finanzielle Entlastung durchaus eintrat, wurde allerdings das Ziel bürokratischer Erleichterungen aus ihrer Sicht nur teilweise erfüllt, beziehungsweise stellenweise sogar konterkariert.

So konnten unmittelbar auftretende finanzielle Unsicherheiten durch den Rettungsschirm des SodEG relativ umfassend abgedeckt werden (TEH10). Die grundlegende finanzielle Unsicherheit, die den Beginn der Pandemie kennzeichnete, wurde so für jene Organisationen, die erfolgreich einen Antrag stellten, schnell behoben. Das SodEG ermöglichte es, den Fokus auf Finanzierungsfragen

38 S. die Verfahrensabsprachen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) mit weiteren Akteuren zum Sozialdienstleister-Einsatzgesetz (SodEG) vom 16. Juli 2021. Durch monatliche Zuschüsse von maximal 75 % des Durchschnittsbetrags der vergangenen 12 Monate konnten Einrichtungen direkt bezuschusst werden. Die Sicherstellung war nachrangig gegenüber anderen Instrumenten wie z.B. Kurzarbeit und wurde auf diese angerechnet.

aufzulösen und ›durchzuatmen‹ (TEH 7, siehe auch TEH13). Der Rettungsschirm sicherte Liquidität trotz des akuten Wegfalls von zu erbringenden und abzurechnenden Dienstleistungen. Teilweise schien dieser Moment der Entlastung von finanziellen Sorgen auch unerwartet umfangreich einzutreten³⁹: »Der Witz ist ja, am Ende sind wir wirtschaftlich sehr gut durchgekommen. Das ist wirklich, kann man keinem so ganz genau erklären. Weil die [Behörden] nicht mal ganz genau begriffen haben, was sie alles bezahlt haben. Wir sind sehr gut durchgekommen« (TEH 19). Die Tatsache, dass das befürchtete betriebswirtschaftliche Nadelöhr nicht entstand und die ansonsten allgegenwärtigen finanziellen Sorgen plötzlich aufgehoben waren, erscheint dem Befragten rückblickend fast wie ein Systemfehler. Unter den gegebenen Umständen verschärft die Krise offenbar den ansonsten bestehenden permanenten Kostendruck. Allerdings war diese ›Entspannung‹ nur eine temporäre Ausnahme vom sonstigen, mit hohem Kostendruck assoziierten Normalzustand.

Auch das Ziel einer unbürokratischen Unterstützung war ein Versprechen des Rettungsschirms. Ein Geschäftsführer erinnert sich zum Beispiel an neue, während der Pandemie entstehende Handlungsspielräume: So konnten auch unabhängig davon, ob ein Praktikumsplatz vorhanden war, Klient*innen in der Eingliederungshilfe als laufende Fälle behandelt und abgerechnet werden. In der Finanzierung durch das SodEG entfielen die sonst üblichen Nachweispflichten, sodass sich die Dienstleistungen primär danach ausrichten ließen, was sachlich möglich und angemessen erschien – und nicht daran, was im Normalfall abgerechnet werden darf.

»In allem hatten wir wesentlich mehr Spielraum. Wir machen ja jetzt alles, in der Dokumentation machen wir jetzt alles wieder wie vorher. Da ist jetzt kein Unterschied mehr eigentlich. [...] Jetzt haben wir [...] bei den Kollegen dann irgendwo gesagt: ›Erinnert euch, die Spielräume sind nicht mehr so groß, wie sie waren.‹« (TEH10)

Die ansonsten üblicher Weise einengenden Leistungserwartungen waren im Rettungsschirm also zurückgenommen, sodass dem Personal mehr Flexibilität bei der fallbezogenen Interaktionsarbeit zugestanden werden konnte – ohne finanzielle Nachteile für die Einrichtung befürchten zu müssen. Nach der Beendigung des Rettungsschirms sah man sich dann allerdings gezwungen, die Mitarbeiter an die strengen Leistungserwartungen von außen zu erinnern. Die Entlastungserfahrung wird gerade durch den Wechsel zurück zum Normalzustand deutlich. In letzterem können Maßnahmen, selbst wenn sie weiterhin fachlich begründet sind, nicht mehr umgesetzt werden, wenn sie im Widerspruch zu behördlichen Vorgaben

³⁹ Diese Erfahrung einer – bei einigen Organisationen unseres Samples – relativ weitreichenden finanziellen Entlastung scheint eine Hamburger Besonderheit. Statt nur wie im SodEG vorgesehen 75 % der Leistungen zu finanzieren, stockte die Sozialbehörde diese Mittel auf. Zudem gibt es einige Träger, die über Budgets pauschal finanziert werden und somit auch nicht aufgrund schlechter Umsätze die Anforderungen des SodEG verfehlten.

stehen⁴⁰. Das Krisenmanagement verschaffte also in der Tat partielle Entlastung von der Erfüllungserwartung behördlicher Vorgaben.

Allerdings gab es auch etliche Gegenstimmen mit Blick auf die Umsetzung des Ziels unbürokratischer Hilfe. Denn obgleich Pauschalzahlungen gewährt wurden, gab es fundamentale Unsicherheiten darüber, welche Pflichten mit der Annahme des SodEG einhergingen. In der Fachöffentlichkeit entstand zum Beispiel eine scharfe Debatte und Kritik bezüglich der im SodEG festgeschriebenen Pflicht zur Entsendung von Personal auch in fachfremde Tätigkeiten⁴¹. Diese angedachte Ausweitung des Tätigkeitsfeldes wurde aus fachlicher Sicht kritisiert. Des Weiteren war zu Beginn des SodEG unklar, inwiefern diese Pflicht – oder auch andere Pflichten – eingefordert werden würden. Die Geschäftsführerin einer mittelgroßen Einrichtung (TEH13) erinnert sich daran, wie sie damals damit haderte, den SodEG-Vertrag zu unterzeichnen. Öffentlich verfügbare Informationen über die Folgen des Vertrags für betroffene Organisationen (jenseits der finanziellen Absicherung) seien nur spärlich verfügbar gewesen, was sie aber nicht unbedingt als eine Verschleierungstaktik seitens der Behörde deutete. Im Gegenteil, die befragte Geschäftsführerin äußerte vor allem deshalb Skepsis gegenüber dem Regelwerk, weil es anlassbezogen und kurzfristig aufgesetzt wurde. Fehler seien hier unausweichlich. Und tatsächlich berichteten weitere Befragte von unerwarteten Forderungen, die während der Vertragslaufzeit an sie gerichtet wurden:

»Also es kamen immer irgendwelche Schreiben, was man alles jetzt beachten muss, aber keinerlei Unterstützung. Also man ist wirklich da auf sich selber gestellt gewesen und musste so sich durchwurscheln. [...] Also es war eine große Unsicherheit, was man jetzt eigentlich darf und im Nachhinein hätte man das wahrscheinlich alles etwas lockerer angehen können. Aber keiner wusste ja, was einen erwartet. [...] Also diese Ungewissheit, auch was man jetzt aufschreiben muss und was nicht.« (TEH18, siehe auch TEH13, und TEH15)

Es waren hier nicht mehr drängende finanzielle Zwänge, die die Geschäftsführungen beschäftigten, sondern die Unsicherheit über geltende behördliche Vorgaben (ähnlich wie beim oben geschilderten Umgang mit Gesundheitsämtern). Während der Vertragsabschluss aus finanziellen Gesichtspunkten notwendig schien, erzeugte er das Problem neu entstehender, und schwer planbarer Pflichten.

Zusätzlich stellte die Dynamik von Folgebewilligungen des SodEG einmal eingespielte Lösungen immer wieder infrage und erzeugte neue Erwartungsunsicherheit. Eine Geschäftsführerin beschrieb diese Erfahrung als »Wellen der Unterstützung« (TEH18). Von der anfänglichen SodEG-Phase (während der eine relativ vorbehaltlose, pauschale Absicherung in Aussicht gestellt wurde) hin zu

40 Die zwischenzeitlich gegebenen Spielräume könnten allerdings durch die regionale Besonderheit des Samples bedingt sein. So berichtet eine Assistenz der Geschäftsführung: »Und tatsächlich, die Behörde hat da auch nicht so geguckt. Aber das ist auch Hamburg speziell. [...] Also in Schleswig-Holstein war es schwieriger« (Verwaltungskraft_TEH18). Die Handlungskapazitäten sowie der Regulierungswille der Behörden scheinen zu variieren und damit auch die für die Organisationen der Hilfe relevanten, pandemiebedingten Veränderungen.

41 Buschle, Meyer 2020, S. 169.

Tendenzen der Infragestellung des Finanzierungsprogramms und wieder zurück mittels einer Verlängerung der Unterstützung aus dem Programm. Zum Ende laufender SodEG-Vereinbarungen zirkulierten unter Leitungskräften der Behörde zugeschriebene Überlegungen, die Pauschalzahlungen einzustellen und vermehrt wieder Nachweispflichten einzuführen (TEH18). Der Wechsel zwischen verschiedenen Finanzierungsmodi bzw. zwischen normaler »Spitzabrechnung« und politisch begründeter, unbürokratischer Weiterfinanzierung stellte sich große Belastung dar. Die Organisationen mussten darauf vorbereitet werden, sich in ihren internen Abläufen sowie in ihrer Grenzstellenarbeit immer wieder auf neue Regelungen einzustellen. Die Schwebe zwischen den genannten Modalitäten erzeugte zusätzliche Unsicherheit. Sogar im Nachhinein begleitet Verfahrensunsicherheit den Rettungsschirm. Der Dissens über Abrechnungsformen zwischen den unterschiedlichen Akteuren – der Sozialbehörde, den Kassen und den Dienstleistungsorganisationen – erzeugt fortlaufend Ungewissheit bezüglich der Finanzierung und (bis zum Abschluss unserer Studie) noch nicht eingeforderter, aber möglicher Rückzahlungspflichten (TEH7, siehe auch TEH13).

Die herbeigesehnte unbürokratische Finanzierung bzw. die entlastende Wirkung derselben verweisen auf die spannungsreichen Anforderungen, die ansonsten von Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege getragen werden. Die temporäre (Wieder-)Einführung einer pauschalen Finanzierungsform eröffnete den Organisationen Spielräume, um auf krisenhafte Bedingungen überhaupt reagieren zu können. Gleichzeitig war die Wirkung des SodEG nicht so eindeutig, wie erhofft, gerade mit Blick auf die (fehlende) Verfahrenssicherheit. Sowohl im Vorfeld der Verabschiedung als auch währenddessen und im Nachgang beschäftigten sich Geschäftsführungen vermehrt mit den für sie unklaren Anforderungen des Rettungsschirms und versuchten, mögliche Pflichten und Konsequenzen der Nichterfüllung zu antizipieren.

3.5 Behördliche Kapazitätsgrenzen und brauchbare Illegalität

Die bereits im Normalfall begrenzte Leistungsfähigkeit staatlicher Behörden geriet unter den Bedingungen der Pandemie zum Nadelöhr – gab es doch merklich reduzierte Kapazitäten bei den Behörden. Mehrere Geschäftsführungen kommentierten, dass in Fachämtern der Eingliederungshilfe ein zwischenzeitlicher Krankenstand von 50 % dazu führte, dass Mitarbeiter*innen nicht erreichbar gewesen und Plangespräche ausgeblieben seien (TEH11). Die meisten verbliebenen Sachbearbeiter*innen bei den Behörden und Ämtern seien überlastet gewesen und hätten eine kaum zu bewältigende Anzahl von Fällen betreuen müssen (TEH2, TEH18). Durch die derart gebremste Fallbearbeitung und ausbleibende Plangespräche wurden Finanzierungen für Unterstützungsleistungen nicht oder nur verzögert formal bewilligt. So beschwerten sich mehrere Interviewte über die stockende Bearbeitung von Anträgen bei den Ämtern. Ein Geschäftsführer drückte es so aus:

»Ich glaube, die lesen die nicht mal. Das war es. Wie sollen die das denn machen? Mal ganz ehrlich, das Fachamt, da sind 30 Prozent der Stellen nicht besetzt, sagen sie. Und 30 Prozent der Stellen plus die Mitarbeiter, die kommen und gehen in einer fröhlichen

Geschwindigkeit, dass einem schlecht wird. Da ist null Fachlichkeit, null. Die wissen nicht mal die Grundzüge des deutschen Rechts.« (TEH 12, ähnlich TEH17)

Während hier zunächst einmal Unmut über fehlende Reaktionen auf eingereichte Dokumente sowie über mangelnde Kompetenz geäußert wird, trifft das behördliche Kapazitätsproblem andere Organisation darüber hinaus finanziell. Sowohl während als auch nach der Pandemie müssen sie mit zum Teil erheblichen Zahlungsrückständen der Kostenträger haushalten (TEH18).

Gleichzeitig sahen einige Leistungserbringer die aufgrund von Personalmangel verringerten behördlichen Kontrollen als temporäre Erleichterung einer schwierigen Situation. Sie seien »schlicht und ergreifend vergessen [worden], was anfänglich auch ganz nett war, weil die bei uns nicht so hingeguckt haben bei vielen Sachen« (TEH11). Der fehlende Blick des Kostenträgers erscheint hier als Erleichterung und verschaffte der Arbeitspraxis üblicherweise nicht vorhandene Spielräume. Die Krise führte zu Entspannungen, weil Behörden die mit dem neuen Steuerungsmodell einhergehende Zunahme von Leistungsnormen beziehungsweise -darstellungen temporär etwas zurücknahm. Schon mit der Charakterisierung als «vergessen» wird allerdings auch deutlich, dass es sich hierbei um einen unbeabsichtigten, ungeplanten und dadurch auch jederzeit widerrufbaren Zustand handelte.

In den Diskussionen über fehlende behördliche Kapazitäten während der Pandemie aber auch im Allgemeinen tauchte das Gesamtplanverfahren (vgl. 2.2.) als Knotenpunkt sowohl der neuen fachlichen als auch der ökonomisch relevanten Vorgaben auf. Der im neuen Steuerungsmodell vorgesehenen Rollenverteilung zufolge sollen die *Behörden* das Fallmanagement leisten, während die Beteiligung der freien Träger an der Bedarfsermittlung nicht mehr standardmäßig vorgesehen ist. In unseren Gesprächen wurde jedoch deutlich, dass behördliche Kapazitätsengpässe die Durchführung von Gesamtplanverfahren nicht nur verzögerten, sondern diese Rollenverteilung im Verfahren informell umkehrten. In manchen Gesprächen wurde offen kritisiert, die Hamburger Behörde würde ihre Rolle ungenügend ausfüllen. Insofern die Fachkräfte tatsächlich selbst Gesamtplanziele bestimmten, definierten sie unspezifische Ziele sowie starre und gerade nicht am Individualbedarf orientierte Maßgaben (z.B. nicht mehr als 10 Stunden ambulante Leistung). Doch oftmals blieben sie eben selbst solche Vorgaben schuldig, sodass Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege die Bedarfe selbst in die Leistungssystematik übersetzten und der Behörde zur Absegnung zuschickten – die diese dann in der Regel nicht weiter kommentiere, (TEH17). Dieses Vorgehen wurde (und wird) von der Behörde mitgetragen und geduldet, jedoch unter dem Vorbehalt, Leistungen erst später und ggf. in anderem Umfang zu bewilligen.

Für einige der von uns befragten Organisationen bot dieser ungeplante und nichtintendierte Ausfall behördlicher Vorgaben allerdings auch neue Spielräume bei der Gestaltung ihrer Arbeit. Geschäftsführungen konnten vermehrt auf organisationsintern vorhandene Kompetenzen in der Erfassung von Bedarfen, Zielen und Leistungen bzw. die professionelle Autonomie ihres Personals abstellen und mussten sich nicht an behördliche Vorgaben anpassen. Ein Geschäftsführer schilderte die Gemengelage wie folgt:

»Also eigentlich sollte es so sein: wir kriegen einen Gesamtplan, da stehen die Ziele drin, die können wir so übernehmen und dann arbeiten wir dran. Funktioniert nicht. Also, es ist zurzeit so: [Wir beginnen mit dem Menschen zu arbeiten] und wir lassen uns auch Zeit, denjenigen kennenzulernen, mit all seinen Facetten, mit seinen Einschränkungen zu gucken, was kann der, was kann der nicht? Dann fangen wir nach drei Monaten ungefähr an [den Bedarf zu ermitteln]. (TEH2)

Diese Umdrehung des Gesamtplanverfahrens steht konträr zu dessen formaler Selbstbeschreibung als anbieterunabhängig sowie personenzentriert und bleibt in diesem Sinne hinter dem Steuerungsanspruch des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) zurück. Soziologisch lässt sich der Vorgang jedoch als durchaus funktionale informelle Umkehr des Verfahrens begreifen, wie sie etwa die Systemtheorie mit ihrem Konzept des doppelten Machtkreislaufes⁴² beschreibt. In der Konstellation des arbeitsteilig-subsidiär organisierten Wohlfahrtstaates kann diese ›brauchbare Illegalität⁴³ für unterschiedliche Akteure im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis durchaus nützlich sein. Die de-facto Verlagerung von Arbeitslasten in Richtung der über fachlich einschlägige Expertise verfügenden Leistungserbringer konnte auch während der Pandemie staatliche Engpässe überbrücken und behördliche Fehleinschätzungen verhindern, Sozialdienstleistern neue Gestaltungsräume eröffnen, um die Situation der Klientel fachlich adäquat einzuschätzen oder letzteren einen schnellen Zugang zu Hilfeleistungen zu verschaffen. Zugleich ist ein solches Vorgehen auf Seiten der wohlfahrtsverbandlichen Leistungserbringer mit Unsicherheiten belastet, weil diese de facto-Kooperation im Verborgenen geschehen muss und die Leistungserbringer keinerlei formalen Anspruch auf diesen informellen Status Quo haben. Die Behörde kann jederzeit, etwa beim Austausch eines Sachbearbeiters, die informell gewährte Lösung aufkündigen, ohne dass die Gegenseite dagegen eine rechtliche Handhabe hätte.

4 Fazit: Die Krise als Stresstest für den subsidiären Wohlfahrtsstaat

Die von uns rekonstruierten Erfahrungen während der Corona-Pandemie beleuchten den Normalitätsbruch innerhalb eines relevanten Teils der für soziale Daseinsvorsorge zuständigen Infrastruktur, i.e. bei personenbezogenen Dienstleistungsorganisationen. In dieser besonderen Belastungssituation wird einerseits deren Resilienz und vielschichtige Reaktion auf das staatliche Krisenmanagement offenbart. Andererseits wirft der durch die Krise erfolgte Stresstest auch Schlaglichter auf die Normalsituation dieser Infrastruktur, nicht zuletzt bezogen auf unerfüllte Rationalitätsansprüche des im heutigen subsidiären Sozialstaat vorherrschenden Steuerungsmodells. Beides gilt es abschließend genauer zu reflektieren.

Die These von der Prekarisierung der Geschäftsgrundlagen der Freien Wohlfahrtspflege unterstellt bei den betroffenen Organisationen eine fortwährende Beschäftigung mit Fragen der Bestandssicherung. In der Tat machen die auf fortwährende Fallakquise und Rechenschaftspflichten ausgerichteten Vergütungs-

42 Luhmann 1981b; Osrecki 2014.

43 Luhmann 1964; Kühl 2020.

instrumente der Kostenträger die Refinanzierung der Organisationen zu einer heiklen Angelegenheit. Anders als bei öffentlichen Einrichtungen wie Schulen, Behörden oder Universitäten besteht hier ein existentielles unternehmerisches Risiko, sodass sich die oben genannten Geschäftsgrundlagen als höchst dynamisch darstellen. Gleichzeitig finden wir auch Relativierungen dieser Unsicherheit, etwa eine eingeübte Ruhe im Umgang mit ohnehin immer knappen Finanzmitteln oder ein starkes Vertrauen in staatliche Hilfsprogramme. Tatsächlich nahm die Sozialpolitik im Krisenfall Abstand von der Vergütung über Entgelte für standardisierte Leistungsangebote und stellte Anbieter sozialer Dienstleistungen unter einen Rettungsschirm, der zuallererst entlastete – wenngleich damit neue Unsicherheiten und zusätzliche Pflichten einhergingen.

In den Schilderungen der Leitungskräfte tauchen dementsprechend auch keinesfalls bloß betriebswirtschaftliche Erwägungen auf. Ganz im Gegenteil stehen in den von uns untersuchten Organisationen Sozialmanager im Dienst der humanprofessionellen Sache, selbst wenn dies der ökonomischen Rationalität unmittelbar entgegensteht. Unter den Bedingungen eines ansonsten von Planverfahren, Qualitätsberichten und Nachweispflichten geprägten, in der Krisenlage aber temporär entkoppelten Finanzierungsregimes beobachteten wir Tendenzen der Rückbesinnung auf entsprechende Fachkompetenzen. Bürokratische Verfahren verloren ihre Virulenz, wenn sie nicht zeitweise ganz in den Hintergrund rückten. So konnte gerade im Ausnahmezustand, also abseits des normalen Steuerungsmodells, ein »Gefühl gemeinsamer Verantwortung gegenüber den Klienten« (s.o.) gedeihen.

Darüber hinaus spitzten sich im Krisenfall der Pandemie, angesichts der – seit dem BTHG nun besonders im Gesamtplanverfahren angesiedelten – Lenkungsansprüche des Staates, die ohnehin bekannten Kapazitätsprobleme auf Behördenseite weiter zu. Was aber passiert, wenn der Staat seiner selbstgesetzten »neuen Rollendefinition« (s.o.) gar nicht nachkommen kann? Die berichteten Verwerfungen – konkret: unbegründete Zahlungsrückstände und durch (nicht nur während der Pandemie bestehende) Kapazitätsprobleme bei staatlichen Instanzen – verschärfen einerseits die Herausforderungen bei den auch schon im Normalfall auf laufende Bestandssicherung fixierten und in diesem Sinne ›prekar gemachten‹ Organisationen. Andererseits erfuhren wir, dass die Leistungserbringer pragmatisch (mit anderen Worten: ›brauchbar illegal‹) auf die Engpässe bei der Behörde reagierten und die von ihnen selbst gerade erst im Rahmen des Bundesteilhabegesetzes verschobene Fallbearbeitungslast wieder übernahmen (teils mit Freude über die professionelle Autonomie, teils mit Ärger ob der ›aufgehalsten‹ Arbeitslast). Während so die Interaktionsarbeit mit der Klientel fortgeführt werden konnte, wurden gleichzeitig die Vorgaben eines anbieterunabhängigen Gesamtplanverfahrens informell unterlaufen.⁴⁴

44 Im Umsetzungsbericht des BMAS zum BTHG (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2022, S. 19) wird eingeräumt, die Bedarfsermittlung erfolge »noch [...] in der Praxis nicht überall durch den Leistungsträger, sondern teilweise noch durch den Leistungserbringer«, was auf Fachkräftemangel zurückzuführen sei.

Die sich darin abzeichnende Gemengelage ist vertrackt. In seinem »silver age«⁴⁵ sieht sich der Wohlfahrtsstaat mit seiner Funktion der gezielten und kollektiven Gesellschaftsgestaltung⁴⁶ einer immensen Problemlast gegenüber. Multiple Krisen wie Klimawandel, Finanzkrise, Pandemie und Krieg, deren Folgen sozial (ungleich) verteilt sind, erzeugen zusätzliche Unterstützungsbedarfe im Bereich der sozialen Daseinsvorsorge. In dieser Situation spielt die »providentielle Infrastruktur«⁴⁷ zur Erfüllung bestehender Rechte und die tatsächliche Gewährung von Hilfen eine zentrale Rolle. Welche Ansprüche von Bürger*innen überhaupt eingelöst werden können (die sozialrechtliche ›Software‹), ist wesentlich durch jene ›Hardware‹ bestimmt⁴⁸, die von Behörden und frei-gemeinnützigen Organisationen gemeinsam bereitgestellt wird. Deren Zusammenspiel wandelte sich während der vergangenen 30 Jahre in Richtung eines kontraktuellen Dienstleistungsverhältnisses mit den oben beschriebenen Folgen.

Dieses Arrangement setzte nun während der Pandemie temporär aus, was bei den Organisationen der Wohlfahrtspflege mitunter zur Entlastung von einer angespannten Normalität führte. Diese Beobachtung könnte Anlass geben, das aktuelle sozialpolitische Steuerungsmodell kritisch zu reflektieren und aus dem ›pandemischen Stresstest‹ Rückschlüsse auf den Normalzustand zu ziehen. Hat der Staat möglicherweise mit einem auf kleinteilige, subjektzentrierte Maßnahmen abstellenden Steuerungsansatz eine Eingriffstiefe vorgenommen, die er erstens in der Praxis oft gar nicht einlösen kann und durch die weitens humanprofessionelle und administrative Leistungserwartungen oft auf unproduktive Weise kollidieren? Die Befunde unserer Studie werfen hier weitere, grundsätzlichere Fragen auf: Inwiefern könnten Dokumentationsanforderungen verringert oder vereinfacht werden, Leistungserwartungen stärker fachlich bestimmt und Finanzierungen stärker pauschaliert sowie mit anderen Instrumenten evaluiert bzw. gesteuert werden? Sollten Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege größere Reserven für Krisenzeiten bilden dürfen oder sogar müssen, um die Resilienz und Handlungskapazität des subsidiären Sozialstaates in turbulenten Zeiten erhöhen? Mit solchen Rejustierungen könnte eine verbesserte Korrespondenz zwischen der Verpflichtung auf wirtschaftliche Selbstorganisation und dem Anspruch professioneller Fachlichkeit hergestellt werden – auch zur Bewältigung zukünftiger Krisen und im Sinne der exklusionsgefährdeten Klientel.

Literatur

- Auschra, Carolin 2018. «Barriers to the Integration of Care in Inter-Organisational Settings: A Literature Review», in *International Journal of Integrated Care* 18, 1, S. 5.
Bode, Ingo 2013. *Die Infrastruktur des postindustriellen Wohlfahrtsstaats: Organisation, Wandel, gesellschaftliche Hintergründe*. Wiesbaden: Springer VS.

45 Klenk 2019, S. 78.

46 Heinze 2020 Ebd.

47 Foundational Economy Collective 2019.

48 Bode 2013, S. 17.

- Bode, Ingo 2023. «Organisationen der Hilfe», in *Handbuch Organisationstypen*. 2., überarb. und erw. Auflage, hrsg. v. Apelt, Maja; Tacke, Veronika, S. 281–298. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Boecker, Michael 2022. «De-Institutionalierung und Personenzentrierung als Herausforderung für die Profession der Sozialen Arbeit. Die Neukonfiguration des Sozialrechtlichen Dreiecks», S. 243–256. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Böhle, Fritz; Weihrich, Margaret 2020. Das Konzept der Interaktionsarbeit. In: *Zeitschrift für Arbeitswissenschaft* 74, 1, S. 9–22.
- Bommes, Michael; Scherr, Albert 2012. *Soziologie der Sozialen Arbeit: Eine Einführung in Formen und Funktionen organisierter Hilfe*. 2., vollst. überarbeitete Edition. Weinheim Basel: Beltz Juventa.
- Brunsson, Nils 1989. *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester: John Wiley and Sons.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2022. *Bericht zum Stand und zu den Ergebnissen der Maßnahmen nach Artikel 25 Absatz 2 bis 4 des Bundesteilhabegesetzes*. BT Drucksache 5150. Berlin.
- Buschle, Christina; Meyer, Nikolaus 2020. «Soziale Arbeit im Ausnahmezustand?! Professions-theoretische Forschungsnotizen zur Corona-Pandemie», in *Soziale Passagen* 12, 1, S. 155–170.
- Daßler, Henning 2021. «Inhalte und Intentionen des Bundesteilhabegesetzes und seine sozial-politischen Ziele», in *Management der Teilhabe von Menschen mit Beeinträchtigungen*, hrsg. v. Kolhoff, Ludger, S. 3–23. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- De Corte, Joris et al. 2017. «Uncovering the Double-Edged Sword of Inter-Organisational Networks of Welfare Services: Tackling Wicked Issues in Social Work», in *The British Journal of Social Work* 47, 2, S. 524–541.
- Foundational Economy Collective 2019. *Die Ökonomie des Alltagslebens: Für eine neue Infrastrukturpolitik*. Suhrkamp Verlag.
- Gash, Tom et al. 2013. *Making public service markets work. Professionalising government's approach to commissioning and market stewardship*. London: Institute of Government.
- Grohs, Stephan 2018. «Wohlfahrtsverbände als föderale Organisationen. Die Rolle der Mitgliedschaftslogik im Governancewandel?», in *Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege*, hrsg. v. Heinze, Rolf G.; Lange, Joachim; Sesselmeier, Werner, S. 79–102. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Hasenfeld, Yeheskel 1983. *Human Service Organizations*. Prentice-Hall.
- Hasse, Raimund; Krücken, Georg 2014. «Decoupling and Coupling in Education», in *From Globalization to World Society*. Routledge.
- Heinze, Rolf G. 2020. *Gesellschaftsgestaltung durch Neujustierung von Zivilgesellschaft, Staat und Markt*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Hirschauer, Stefan; Amann, Klaus 1997. *Die Befremdung Der Eigenen Kultur: Zur Ethnographischen Herausforderung Soziologischer Empirie*. Suhrkamp.
- Hoggett, Paul 1991. «A New Management in the Public Sector?», in *Policy & Politics* 19, 4, S. 243–256.
- Klatetzki, Thomas. Hrsg. 2010. *Soziale personenbezogene Dienstleistungsorganisationen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Klatetzki, Thomas 2012. «Professionelle Organisationen», in *Handbuch Organisationstypen*, hrsg. v. Apelt, Maja; Tacke, Veronika, S. 165–183. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Klenk, Tanja 2015. «Zur Ambivalenz der neuen Subsidiarität», in *Sozialer Fortschritt* 64, 6, S. 144–149.
- Klenk, Tanja 2019. «Akteure der Sozialpolitik», in *Handbuch Sozialpolitik*, hrsg. v. Obinger, Herbert; Schmidt, Manfred G., S. 77–95. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Kolhoff, Ludger 2017. *Finanzierung der Sozialwirtschaft*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Kraus, Kalle 2012. «Heterogeneous accountingisation: Accounting and inter-organisational cooperation in home care services», in *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 25, 7, S. 1080–1112.

- Kühl, Stefan 2020. *Brauchbare Illegalität: Vom Nutzen des Regelbruchs in Organisationen*. 1. Aufl. Frankfurt: Campus Verlag.
- Langer, Andreas 2020. «Sozialraumorientierte Sozialpolitik», in *Sozialraumorientierung als Fachkonzept Sozialer Arbeit und Steuerungskonzept von Sozialunternehmen: Grundlagen – Umsetzungserfordernisse – Praxiserfahrungen*, hrsg. v. Wössner, Ulrike, S. 55–78. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Luhmann, Niklas 1964. «Funktionen und Folgen formaler Organisation», in *Berlin: Duncker & Humblot*.
- Luhmann, Niklas 1981a. «Machtkreislauf und Recht in Demokratien», in *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 2, 2, S. 158–167.
- Luhmann, Niklas 1981b. *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. München.
- Meyer, John W.; Rowan, Brian 1977. «Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony», in *American Journal of Sociology* 83, S. 340–363.
- Möhring-Hesse, Matthias 2008. «Verbtriebswirtschaftlichung und Verstaatlichung: Die Entwicklung der Sozialen Dienste und der Freien Wohlfahrtspflege», in *Zeitschrift für Sozialreform* 54, 2, S. 141–160.
- Möhring-Hesse, Matthias 2018. «Verbtriebswirtschaftlichung und Verstaatlichung. Der destruktive Formwandel der Freien Wohlfahrtspflege», in *Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege*, hrsg. v. Heinze, Rolf G.; Lange, Joachim; Sesselmeier, Werner, S. 55–78. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Osrecki, Fran 2014. «Autonomie von der Abweichung her denken: Zur Wiederentdeckung einer Theoriefigur», in *Zeitschrift für theoretische Soziologie. Sonderband 2: Autonomie revisited. Beiträge zu einem umstrittenen Grundbegriff in Wissenschaft, Kunst und Politik*, S. 400–419.
- Schroeder, Wolfgang 2019. «Die freie Wohlfahrtspflege und die wachsenden Steuerungsansprüche des Staates», in *Sozialer Fortschritt* 68, 1, S. 7–29.
- Stock, Manfred 2006. «Zwischen Organisation und Profession. Das neue Modell der Hochschulsteuerung in soziologischer Perspektive», in *Die Hochschule: Journal für Wissenschaft und Bildung* 15, 2, S. 67–79.
- Strübing, Jörg 2019. «Grounded Theory und Theoretical Sampling», in *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*, hrsg. v. Baur, Nina; Blasius, Jörg, S. 525–544. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Wilkesmann, Maximiliane; Apitzsch, Birgit; Ruiner, Caroline 2015. «Von der Deprofessionalisierung zur Reprofessionalisierung im Krankenhaus?», in *Soziale Welt* 66, 3, S. 327–346.

Zusammenfassung: Die Wohlfahrtspflege ringt heute darum, adäquate Leistungen zu erbringen und öffentlichen Vorgaben zu entsprechen. Der Beitrag behandelt die Corona-Pandemie als unvorhergesehene Stresstest für das hier wirksame staatliche Steuerungsmodell. Letzteres bringt den Trägern in der Krise Verschärfungen, aber auch kontraintuitive Entspannungen. Kapazitätsengpässe beim Staat eröffnen Handlungsspielräume, allerdings im Rekurs auf brauchbarer Illegalität.

Stichworte: Wohlfahrtstaat, Subsidiarität, brauchbare Illegalität, inter-organisationale Kooperation, Eingliederungshilfe

The precarious organisation of social services during the COVID 19-pandemic. Enhanced or diminished tensions within the German welfare mix?

Abstract: German nonprofit human service organisations are grappling with providing adequate services and complying with institutional rules. The Covid19-pandemic was a stress test for the extant public governance model. Organizational problems were both exacerbated and (counterintuitively) alleviated during the crisis. Bottlenecks in public authorities entailed new scope for discretion, albeit under illegal conditions.

Keywords: welfare state, subsidiarity, informal deviance, inter-organisational cooperation, social care

Autor*innen:

Dr. Vera Linke
Institut für Controlling und Unternehmensrechnung
Holstenhofweg 85
22043 Hamburg
linkev@hsu-hh.de

Maximilian Einhaus
Institut für Controlling und Unternehmensrechnung
Holstenhofweg 85
22043 Hamburg
einhausm@hsu-hh.de

Christian Hilgert
Fakultät für Kultur- und Sozialwissenschaften
Universitätsstraße 33
58097 Hagen
christian.hilgert@fernuni-hagen.de

Dr. Jaromir Junne
Institut für Controlling und Unternehmensrechnung
Holstenhofweg 85
22043 Hamburg
jjunne@hsu-hh.de

Sebastian Starystach und Susanne Dettmer

Translational aus der Krise und hin zu einem zukunftsfähigen Gesundheitssystem?

Der schwierige Umbau der deutschen Universitätsmedizin

1. Einleitung

Die Krankenhauslandschaft in Deutschland befindet sich in einer Dauerkrise und in aller Regelmäßigkeit werden Reformen auf politischer Ebene entworfen sowie implementiert. Diese Reformen erzeugen jedoch nicht-intendierte Nebenfolgen und schaffen neue Krisenherde, die wieder nach ihrer Beseitigung verlangen. Zuletzt wurde über eine Neuausrichtung der Krankenhausfinanzierung politisch beraten, nachdem die Einführung der *German Diagnosis Related Groups* (G-DRG) im Jahr 2003 die »Kostenexplosion« im Krankenhaussektor zwar mehr oder minder in den Griff bekommen hatte, jetzt aber die Versorgungsqualität gefährdet erscheint, nachdem über die letzten zwei Dekaden Faktoren wie der demografische Wandel und durch die G-DRGs ausgelöste Arbeitsverdichtung ihre Wirkung entfaltet haben. Daher besteht im politischen System das Ansinnen, »notwendige Reformen für eine moderne und bedarfsgerechte Krankenhausversorgung auf den Weg zu bringen«.¹

Doch nicht nur an der Finanzierung der Krankenhäuser wird gearbeitet. Seit knapp 20 Jahren liegt ein besonderer Fokus gesundheitspolitischer Reformbemühungen auf einer engeren Verzahnung von klinischer Forschung und Patientenbehandlung, welche durch den Aufbau innovativer Strukturen in der Universitätsmedizin als »institutioneller Knotenpunkt«² des Gesundheitswesens begünstigt werden soll. Während bei der Förderung von Wirtschaftlichkeit bei der Krankenbehandlung das *New Public Management* (NPM) als ideologische Hintergrundfamilie diente³, referiert die Förderung innovativer Strukturen im universitären Sektor insbesondere auf das Konzept der *Translation* (s.u.). Beide Governance-Ansätze zielen darauf ab, das Krankenhauswesen und die Patientenbehandlung aus der Dauerkrise zu holen.

Der vorliegende Beitrag untersucht am Beispiel von durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten »Integrierten Forschungs- und Behandlungszentren« (nachfolgend kurz: IFB oder Translationszentren), inwiefern der Versuch der Institutionalisierung von Translation in der Universitätsmedizin die angestrebte engere Verzahnung von Forschung und Patientenversorgung auf organisationaler Ebene erzeugt sowie mit welchen Hindernissen und

1 Bundesministerium für Gesundheit (GMG) 2023.

2 Wissenschaftsrat 2021, S. 111.

3 Vgl. Dent 2003.

nicht-intendierten Nebenfolgen dies verbunden ist.⁴ Fokussiert werden dabei die organisationale Ebene sowie diejenigen Akteure, die mit der Umsetzung von Translation (in Form der o.g. IFB) und damit der Bearbeitung der Versorgungskrise betraut sind. Grundlegende Fragen sind, ob es sich bei diesen Akteuren um »institutionelle Entrepreneure«⁵ handelt, d.h. ob sie die Institutionalisierung von Translation in der Governance der Universitätsmedizin vorangetrieben haben oder nicht, und wenn nicht, mit welchen Folgen dies verbunden ist. Mit Hilfe von Expert*innen-Interviews (n=26) und Dokumentenanalysen werden vier Phasen im Aufbau der IFB sowie Wechselwirkungen mit im Krankenhaus etablierten Formen der organisationalen Steuerung – dem New Public Management⁶ und dem Prinzip der professionellen Organisation⁷ – herausgearbeitet.

Im Ergebnis zeigt sich, dass Einflüsse dieser Steuerungsformen eine Etablierung von Translation als Governance-Ansatz in der organisierten Universitätsmedizin signifikant konterkarieren. Die Studie verweist damit exemplarisch auf – durch das Nebeneinander verschiedener Steuerungsformen beförderte – nicht-intendierte Nebenfolgen von Reformen im staatlich regulierten Krankenhauswesen und verdeutlicht auf diese Weise die Reproduktion krisenhafter Zustände durch institutionelle Pfadabhängigkeiten.

2. Governance im Krankenhauswesen

Um Effekte des Versuchs der Institutionalisierung von Translation herauszuarbeiten, muss zunächst die Wechselwirkung zwischen zwei dominanten Formen der Governance in der Universitätsmedizin herausgearbeitet werden, die die Dynamik in diesem Bereich gegenwärtig bestimmen: Das New Public Management (NPM)⁸ und das Prinzip der professionellen Organisation⁹.

Die organisierte Krankenbehandlung in Deutschland wird spätestens seit den frühen 2000er Jahren nachhaltig durch die Implementierung von Prinzipien des NPM in die Governance-Strukturen stationärer Versorgungseinrichtungen geprägt.¹⁰ NPM versprach, die zum oben genannten Zeitpunkt allgegenwärtige und als Krisenphänomen interpretierte »Kostenexplosion« im Medizinsektor zu kontrollieren: Kämen ökonomische Prinzipien in Form (a) eines (Quasi-)Marktes zwischen Krankenhäusern und (b) moderner Managementmethoden als Steue-

4 Die Studie basiert auf den Ergebnissen des Forschungsprojektes »Neue Wege in der Hochschulmedizin Karriereentwicklung und Translation zwischen Autonomie und Kooperation« (KETAK) finanziert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF).

5 DiMaggio 1988; Schimank 2008; Schimank/Volkmann 2008, 2017.

6 Vgl. Dent 2003.

7 Vgl. Mintzberg 1989.

8 Vgl. Dent 2003.

9 Vgl. Mintzberg 1989.

10 Vgl. Dent 2003.

rungsmethoden innerhalb der Einrichtungen zur Anwendung, könnten, so wurde argumentiert, Ausgaben begrenzt und zugleich die Qualität sowie die Leistungs- und Kostentransparenz der Krankenbehandlung verbessert werden. Diese (proto-)ökonomische Idee einer quasi-marktförmigen prospektiven Steuerung, bei der Kliniken direkt oder indirekt im Wettbewerb stehen, ist bis heute weltweit der Kerngedanke staatlicher Regulierungsbemühungen im Krankenhaussektor.

Eines der dabei eingesetzten Hauptinstrumente sind die sogenannten Diagnosis Related Groups (DRG). Seit ihrer Erfindung an der Yale University im Jahr 1967 und ihrer erstmaligen Verwendung 1983 in den USA als prospektives Vergütungssystem, hat sich diese Form staatlicher Regulierung – als Zwangsisomorphismus (»coercive isomorphism«¹¹) – über Australien und Europa weltweit verbreitet. Durch die Umstellung der Kostenerstattung für die medizinische Behandlung wurden Marktelemente und darauf bezogene Managementmethoden Teil der Governance-Struktur im Krankenhauswesen. Betriebswirtschaftliche Reorganisation bzw. Rationalisierung war die Folge – und zwar mit dem Zweck, den medizinischen Behandlungsprozess so zu gestalten, dass Kosten eingedämmt oder Gewinne erzielt werden konnten. Die Stärkung managerialer Kontrolle führte international zu einem Paradigmenwechsel im Regulierungsmodell, »from professional dominance to managed care«¹² – mit der Konsequenz, dass die Dominanz der medizinischen Profession im Krankenhaus durch die Einwirkung feldfremder ökonomischer Kriterien einem bis heute anhaltenden De-Institutionalisierungsprozess ausgesetzt wurde.¹³

Das gilt auch für den Krankenhaussektor hierzulande.¹⁴ Die Einführung des Fallpauschalensystems ersetzte die Finanzierung der laufenden Krankenhauskosten über tagesgleiche Pflegesätze durch eine Art Preissystem, bei dem die ökonomische Bewertung von Behandlungen gekoppelt ist an die bei einer Diagnose im Durchschnitt und nicht beim konkreten Fall tatsächlich anfallenden Kosten.¹⁵ Die Kliniken verfügen in der Folge über keine Form der Grundfinanzierung. Lediglich Investitionskosten müssen von den Bundesländern getragen werden. Diese kommen der Aufgabe jedoch nicht hinreichend nach¹⁶, sodass sämtliche Krankenhäuser, unabhängig von ihrer Trägerschaft, dazu angehalten sind, zumindest kleine finanzielle Gewinne zu erwirtschaften, um zentrale Investitionen selbstfinanziert tätigen zu können.¹⁷ Diese rein prospektive Finanzierung der Betriebskosten wurde erst 2020 durch das Pflegepersonal-Stärkungsgesetz aufgeweicht. Für die unmittelbare Patientenversorgung werden seitdem auf bettenführenden Stationen

11 DiMaggio, Powell 1983.

12 Scott et al. 2000.

13 Vgl. Mayntz, Rosewitz 1988.

14 Vgl. Bär 2011.

15 Vgl. Simon 2013.

16 Vgl. Simon 2016/Deutsche Krankenhausgesellschaft 2021.

17 Vgl. Bode 2010.

Pflegepersonalkosten unabhängig von den Fallpauschalen vergütet.¹⁸ Dennoch erlaubt der oben genannte Allokationsmodus (qua G-DRGs) auf Dauer keine größeren Differenzen zwischen Einnahmen und Behandlungskosten pro Fall.¹⁹

In Folge der genannten Umstellung ist die Anzahl der Krankenhäuser von 2.411 im Jahr 1991 in einem linearen Trend auf 1.887 im Jahr 2021 gefallen, während im gleichen Zeitraum die Zahl der Fälle von 14,5 Mio. auf 16,7 Mio. anstieg und sich die durchschnittliche Verweildauer von 14,0 auf 7,2 Behandlungstage nahezu halbierte.²⁰ Diese Entwicklung entspricht dem gesundheitspolitisch gesetzten Ziel, der Krise der »Kostenexplosion« durch eine stärkere Orientierung der Versorgungsprozesse an Prinzipien der Wirtschaftlichkeit entgegenzuwirken.²¹ Sie rief jedoch auch Kritik hervor. Bereits früh wurden in Wissenschaft und Arbeitspolitik – mit Begrifflichkeiten wie »Industrialisierung«²², »Verbetriebswirtschaftlichung«²³, »Archetypenwechsel«²⁴, »Mutation«²⁵ oder »Ökonomisierung«²⁶ – der wachsende Einfluss von Wirtschaftlichkeitserwägungen auf patientenbezogene Entscheidungen sowie die Folgen daran orientierter Reorganisationsprozesse intensiv diskutiert.²⁷

Im Zusammenspiel hier auftretender Wechselwirkungen kommt es zunächst zu einem Konflikt zwischen professionszentrierter Arbeit an und mit Patienten einerseits und der betriebswirtschaftlichen Ausrichtung der Krankenhäuser andererseits.²⁸ Pflegepersonal und Ärzteschaft sehen sich mit einer umfangreichen Arbeitsverdichtung sowie mit Wirtschaftlichkeitserwägungen konfrontiert, die patientenbezogene Entscheidungen beeinflussen.²⁹ Zusätzlich lässt sich eine Veränderung der Führungsstrukturen in Richtung einer zunehmenden Bedeutung von wirtschaftswissenschaftlich geschulten Akteuren beobachten.³⁰ Die Folge ist eine zunehmende Verschärfung arbeitspolitischer Auseinandersetzungen im Krankenhauskontext, begleitet von Versorgungsproblemen bei der Patientenbehandlung.³¹

18 PpSG 2018.

19 Vgl. Blum et al. 2014.

20 Vgl. Statistisches Bundesamt 2022.

21 Vgl. Braun et al. 2008.

22 Vera 2009.

23 Bär 2011.

24 Iseringhausen, Staender 2012.

25 Bode, Vogd 2016.

26 Simon 2001.

27 Vgl. Simon 2001, 2014; Bär/Starystach 2017; Schulz 2017; Gerlinger 2019; Bode 2019; Mohan 2019; Starystach/Bär 2019.

28 Vgl. Bär, Starystach 2017; Starystach et al. 2018; Starystach, Bär 2019.

29 Vgl. Vogd 2006; Deutsches Ärzteblatt 2014; Bär, Starystach 2018; Bär et al. 2019; Starystach, Bär 2019.

30 Vgl. Bär, Pohlmann 2016, 2018.

31 Ver.di 2017; Greef 2021; Dribbusch 2017.

Die Institutionalisierung ökonomischer Prinzipien geht hier mit einer De-Institutionalisierung von professioneller Autonomie bzw. Führung im Krankenhaus einher, was Konfliktpotential schafft.³²

In diesem Kontext bewegt sich nun auch *Translation* als weiterer Steuerungsversuch, welcher einen neuen Raum für Diskussionen über Qualität und Innovation im Gesundheitswesen eröffnet, konkret bezogen auf die Verzahnung von (bio-)medizinischer Forschung und Krankenbehandlung. Translation fungiert dabei als »umbrella term«³³, mit dessen Hilfe verschiedene Probleme bzw. Krisen in der (Bio-)Medizin politisch erzeugt und von unterschiedlichen Akteuren praktisch verhandelt werden. Zwar zeichnet sich der Begriff der Translation durch eine gewisse Offenheit aus³⁴, doch liegt ihm im Diskurs ein gemeinsames Verständnis zugrunde: Translation versucht, die Grenzen zwischen Wissenschaft und medizinischer Praxis an ihren Grenzen aufzulösen.³⁵

Um zu ergründen, inwiefern Translation als Lösung der Krise im Krankenhauswesen gilt, können aktuelle Stellungnahmen des Wissenschaftsrates herangezogen werden. Der Wissenschaftsrat berät Bund und Länder in Bezug auf das deutsche Hochschulsystem und die Förderung von Forschungseinrichtungen. Durch »übergreifende Strukturempfehlungen« und »gutachterliche Stellungnahmen (Evaluationen und Akkreditierungen)« werden wissenschaftspolitische Gestaltungsvorschläge dazu formuliert, wie einzelne Sektoren und Einrichtungen personell, institutionell und finanziell beschaffen sein müssen, um adäquate Rahmenbedingungen für »erfolgreiches Arbeiten in Wissenschaft und Forschung« zu schaffen.³⁶ Aufgrund dieser Funktion ist der Wissenschaftsrat ein zentraler politischer Akteur auch im Feld der Universitätsmedizin und verfügt er über ausgedehnte Definitionsgröße sowie Möglichkeiten des politischen Agendasettings. Im Rekurs auf dessen Problemdefinitionen und Empfehlungen werden von staatlicher Seite regelmäßig umfangreiche förderpolitische Maßnahmen ergriffen. Somit können Aussagen des Rates als Kristallisierungspunkt des wissenschaftspolitischen Diskurses verstanden werden, wenn es um Translation als Ansatz für die strategische Neuausrichtung des Gesundheitssystems geht.

Aus der Perspektive des Wissenschaftsrates ist klinische Forschung zentrale Voraussetzung für ein »adaptives, zukunftsfähiges und krisenfestes Gesundheitssystem«³⁷ – auch um akute Krisen wie COVID-19 zu bewältigen und langfristig

32 Vgl. Schimank 2008; Schimank, Volkmann 2008, 2017.

33 Rip, Voss 2014.

34 Krüger et al. 2019: »Translational research means different things to different people«, Woolf 2008, zitiert nach Krüger et al. 2019; »Ask ten people what translational research means [...] you're likely to get ten different answers«, Butler 2008, zitiert nach Krüger et al. 2019.

35 Vgl. ebd.

36 Vgl. Wissenschaftsrat 2023.

37 Wissenschaftsrat 2021, S. 23.

Herausforderungen wie z.B. veränderten Morbiditätsstrukturen zu begegnen.³⁸ Jedoch gilt die Situation der klinischen Forschung in Deutschland als »verbesserungswürdig«³⁹. Es wird insbesondere ein Mangel an klinischer Forschung festgestellt und als Ursache die hochgradig differenzierte Forschungslandschaft mit ihren engen disziplinären Grenzen benannt. Mit Blick auf diese Gemengelage diagnostiziert man hier also eine latente Krise. Zu deren Bewältigung wird der Universitätsmedizin als staatliche Organisation eine »strategische Schlüsselposition«⁴⁰ zugeschrieben: »Nur in der Universitätsmedizin stehen Wissenschaft und Versorgung in einem direkten Funktionszusammenhang, in dem sich medizinische Forschung und klinische Praxis wechselseitig bedingen und einander Impulse geben können.«⁴¹ Der Sektor sei durch seine Struktureigenschaften prädestiniert für diese Aufgabe, konkret durch (a) die starke interne Vernetzung; (b) den direkten Funktionszusammenhang von Wissenschaft und Krankenversorgung sowie (c) die Integration in den universitären Fächerverbund.⁴² Kurzum: Die Zukunftsfähigkeit des Gesundheitswesens steht auf dem Spiel und die Universitätsmedizin hat das Potenzial, zu deren (Wieder-)Herstellung beizutragen. Daher muss sie ihre Verantwortung als »institutioneller Knotenpunkt«⁴³ wahrnehmen und in Form einer »vierten Säule«⁴⁴ (neben Forschung, Lehre und Patientenversorgung) zentrale Koordinationsaufgaben übernehmen.

Zugeschrieben wird hier der Universitätsmedizin als Körperschaft des öffentlichen Rechts gleichermaßen Handlungsfähigkeit (Können) und Verantwortung (Müssen) in Bezug auf ein wissenschaftspolitisches Ziel (Sollen) – die krisenfeste Gestaltung des Gesundheitssystems. Zentral ist, dass, ähnlich wie bei der »Klimakrise«, das Verfehlen der »Zukunftsfähigkeit« einem Aggregatswechsel von einer latenten zu einer akuten Krise gleichkommen würde. Eine Lösungsstrategie, die dem Sektor nahegelegt wird, besteht darin, translationale Medizin zu fördern, da eine zu starke Ausdifferenzierung von Forschung und Patientenbehandlung wissenschaftliche Innovationskraft als Grundbedingung für die Sicherung der Zukunftsfähigkeit des deutschen Gesundheitssystems gefährde. Die Universitätsmedizin hat daher den Auftrag, die Verflechtung von Forschung und Patientenbehandlung zu fördern, statt sie z.B. zur Erzeugung von Effizienzgewinnen (im Sinne des NPM) oder aufgrund von Reputationsinteressen der medizinischen Profession weiter abzubauen. Gelingt dies nicht, so die Annahme, droht die latente Krise in eine akute umzuschlagen. Die Universitätsmedizin wird damit zur Erzeugung ge-

38 Vgl. ebd.

39 Ebd. S. 22.

40 Ebd., S. 23.

41 Ebd. S. 22.

42 Vgl. ebd. S. 21f.

43 Ebd. S. 111.

44 Ebd. S. 71.

sellschaftlichen Fortschritts verpflichtet bzw. einer politischen »Fortschrittsidee«⁴⁵ untergeordnet.

Anders als das NPM-Modell, das den Fokus auf Arbeitsteilung bzw. die Ausdifferenzierung von Forschung und Versorgung legt, unterstellt das Konzept der Translation, dass durch eine stärkere Verflechtung von Forschung und Patientenversorgung die Innovationskraft der Wissenschaft und die Qualität der Patientenversorgung verbessert werden.⁴⁶ Das Konzept stellt darüber hinaus die Binnendifferenzierung der medizinischen Profession insofern in Frage, als dass der Fokus auf Krankheitsbilder gelegt und (im Bereich der Lebenswissenschaften) Interdisziplinarität angemahnt wird. Konstatiert wird ein Defizit in der Übertragung grundlagenwissenschaftlicher Erkenntnisse. Mit anderen Worten: Gegenüber dem NPM-Modell, welches mit mehr *Differenzierung* Effizienzgewinne anstrebt, fokussiert Translation auf eine *Entdifferenzierung* von Leistungsbereichen in der Universitätsmedizin, um Effektivitätsgewinne zu erzielen. Gegenüber der Reputationslogik in der medizinischen Profession, welche sich entlang einer Binnendifferenzierung in Disziplinen ausgebildet hat, zielt Translation auf die Förderung interdisziplinärer Forschungszusammenhänge in der Medizin bzw. zwischen der Medizin und anderen Lebenswissenschaften. Das Konzept relativiert damit die Bedeutung von Grundlagenforschung, d.h. die Vorstellung von wissenschaftlicher Forschung als Selbstzweck.

Vor diesem Hintergrund erscheint fraglich, ob die Etablierung von Translation als Governance-Ansatz im Kontext der Universitätsmedizin bruchlos erfolgen kann. Es ist eine empirische Frage, ob – und wenn ja in welcher Form – es durch konkrete förderpolitische Maßnahmen gelingt, einen Wandel in den Governance-Strukturen zu erzeugen und welche (Neben-)Folgen auftreten. Diese Frage kann ausschließlich durch eine Analyse auf der organisationalen Ebene beantwortet werden, da hier Aushandlungsprozesse darüber stattfinden, in welchem Umfang Imperative translationaler Medizin in die Praxis der Universitätsmedizin übernommen werden bzw. dort Geltung erlangen.

3. Translation in der Praxis: Eine Feldstudie

3.1 Ausgangsbeobachtungen, methodisches Vorgehen und Datengrundlage

Die Etablierung von Translationszentren in der deutschen Universitätsmedizin ist eingebettet in einen breiteren Kontext eines wissenschaftspolitischen Versuchs der engeren Verzahnung von Patientenbehandlung und medizinischer Versorgung (Entdifferenzierung). Um zu eruieren, ob – und wenn ja in welcher Weise bzw. Intensität – die Etablierung von Translation mit institutionellen Hindernissen, Pfadabhängigkeiten oder Opportunitäten verbunden ist, sowie was die daraus resultierenden systemischen und organisationalen (Neben-)Folgen sind, beleuchten die nachfolgenden Abschnitte (in Anlehnung an Starystach und Bär 2019) die

45 Schimank 2019, S. 253.

46 Vgl. Lange et al. *in Begutachtung*.

Handlungsorientierungen von Akteuren, die mit der Umsetzung translationaler Prinzipien auf organisationaler Ebene betraut worden sind.

Translation wird dabei im Rekurs auf Schimanks Theorie der »Ökonomisierung der Gesellschaft« (2008) als »umkämpfte normative Fiktion«⁴⁷ gefasst. Zur Institutionalisierung translationaler Prinzipien auf der Ebene des organisationalen Feldes ist es dieser Theorieperspektive zu Folge notwendig, dass vor dem Hintergrund gewandelter Rahmenbedingungen die jeweils relevanten, mit besonderen Durchsetzungschancen ausgestatteten Akteure korrespondierende Sinngehalte auf organisationaler Ebene etablieren. Diese Akteure sind »institutionelle Entrepreneure«⁴⁸ und zeichnen sich dadurch aus, dass sie einerseits normative Standards der jeweiligen Institution verinnerlicht haben und andererseits über kognitive Schemata zur Bewältigung situativer Kontingenzen innerhalb des geltenden Regelwerks verfügen. Institutionelle Entrepreneure nutzen die durch Vorschriften oder Fördermaßnahmen geschaffenen Möglichkeiten, indem sie Veränderungen in der Organisationsstruktur im Sinne der relevanten Institution konzipieren, unterstützen und exekutieren.

Es ist daher von besonderer Bedeutung herauszuarbeiten, ob diejenigen Akteure, die mit dem Aufbau translationaler Strukturen bzw. der Einrichtung der »Integrierten Forschungs- und Behandlungszentren« befasst sind, sich maßgeblich an den institutionellen Gehalten translationaler Forschung oder aber an anderen Governance-Prinzipien orientieren – also: ob es sich bei ihnen tatsächlich um institutionelle Entrepreneure für Translation als Governance in der Universitätsmedizin handelt. Konkret stellt sich aus einer empirischen Perspektive die Frage, inwiefern diejenigen Akteure, die als Entrepreneure tätig werden sollen:

- a) über hinreichende Ressourcen, das heißt Chancen der Durchsetzung verfügen;
- b) ihre Position und diese Chancen tatsächlich dazu nutzen, Translation als Governance in der Universitätsmedizin zu etablieren oder sich in ihrem Handeln an anderen institutionellen Gehalten orientieren.

Vor dem Hintergrund der unter 2. diskutierten gegenwärtigen Dynamik in der Universitätsmedizin, konzentriert sich die hier präsentierte Feldstudie auf die Ebene der Handlungsorientierungen sowie die beim Versuch der Institutionalisierung von Translation beobachtbaren Wechselwirkungen mit (a) Effekten der Ökonomisierung im Gesundheitswesen (vor dem Hintergrund der Wirkungen des NPM) sowie (b) Handlungsstrategien der medizinischen Profession im Hinblick auf ihre Binnendifferenzierung in (wissenschaftliche) Disziplinen. Die Datengrundlage bilden 26 Expert*innen-Interviews mit zentralen Stakeholdern an insgesamt acht IFB-Standorten. Die Gespräche wurden transkribiert und mit Hilfe von MAXQDA® kodiert. Eingeschlossen wurden diejenigen Akteure, die leitend damit betraut waren, das Förderprogramm am jeweiligen Standort umzusetzen – d.h. ein IFB aufzubauen und in die Struktur der jeweiligen Universitätsklinik zu überführen.

47 Schimank 2008, S. 221.

48 DiMaggio 1988; Schimank 2008; Schimank/Volkmann 2008, 2017.

Zur Rekonstruktion der Art und Weise sowie des Ausmaßes der Bezugnahme auf translationale Prinzipien – d.h. auf das Programm der Entdifferenzierung bzw. Vernetzung von Forschung und Versorgung – in den Handlungsorientierungen der Entrepreneure wurden relevante Textsequenzen identifiziert, in denen die Akteure kritische Ereignisse, Krisen und Wendepunkte im Aufbau des jeweiligen IFBs thematisierten. Die dahinterliegende theoretisch-methodische Annahme war, dass hier Situationen aufgerufen werden, in denen Routinehandeln nicht mehr möglich erschien. Der zweite Schritt der Analyse bestand darin, die identifizierten Textstellen dahingehend zu prüfen, ob dem Bruch mit dem Routinehandeln eine Dynamik im obigen Sinne zu Grunde liegt. Auf Basis der Textstellen ließen sich mit Hilfe einer explizierend-strukturierenden Inhaltsanalyse induktiv Kategorien bilden, welche anschließend mit Hilfe axialer Kodierung in einen Sinnzusammenhang gebracht wurden.⁴⁹ Die herausgearbeiteten Handlungsorientierungen und dazugehörigen Dynamiken sowie deren Effekte wurden mit Hilfe einer Dokumentenanalyse frei zugänglicher Daten zu den jeweiligen Standorten trianguliert, konkret:

- Berichte der IFB an das BMBF
- Internetauftritte sowie PR-Material der IFB und Universitätskliniken
- Angaben zu beruflichen und wissenschaftlichen Profilen der institutionellen Entrepreneure

In der Ergebnisdarstellung werden die dominanten Muster in den Handlungsorientierungen der Akteure fokussiert und die damit verbundenen Wechselwirkungen *prototypisch* freigelegt. Ausschnitte einzelner Interviews werden nachfolgend zur Illustration der Befunde dokumentiert. Kontextualisiert werden diese Befunde durch förderpolitische Grundlagen der IFB, aus denen die Akteure ihre Legitimation und Ressourcen sowie die damit potenzielle Position als institutionelle Entrepreneure beziehen. Dies erfolgt im Rückgriff auf Dokumentenanalysen zur Berichtslegung (für das BMBF als Förderin) und zu Empfehlungen des Wissenschaftsrates als zentraler wissenschaftspolitischer Stakeholder.

3.2 Ergebnisse

3.2.1 Zum wissenschaftspolitischen Kontext und Charakter von Translationszentren

Der konkrete Beitrag der Wissenschaftspolitik zur strukturellen Optimierung der Selbstorganisation der Universitätsmedizin besteht insbesondere darin, vor dem Hintergrund der Empfehlungen des Wissenschaftsrates Förderinitiativen auf den Weg zu bringen und so Anreize zur Schaffung translationaler Strukturen zu erzeugen. Das BMBF ist in diesem Zusammenhang als zentraler staatlicher Akteur zu betrachten. Es verfolgt mit seiner Förderung im Rahmen eines umfassenden Gesundheitsforschungsprogramms das Ziel, den Wandel in der Universitätsmedizin

49 Vgl. Strauss, Corbin 1990; Mayring 2015.

systematisch zu gestalten und folgt damit politisch artikulierten Bedarfen (Tabelle 1).⁵⁰

Tabelle 1: Förderprogramme des BMBF⁵¹

Politisch artikulierte Bedarfe	BMBF Förderprogramme	Ziel des Förderprogramms
Verbesserung der interdisziplinären klinischen Forschung.	Interdisziplinäre Zentren für klinische Forschung (IKZF)	Institutionalisierung neuer Organisationsstrukturen, da bestehende als allenfalls durchschnittlich ertragreich gelten.
Verbesserung der Defizite in der klinischen Forschung.	Koordinierungszentren für klinische Studien (KKS)	Institutionalisierung zentraler Dienstleistungseinrichtungen zur Unterstützung sämtlicher Prozesse klinischer Studien.
Verbesserung der patientenorientierten klinischen Forschung.	Zentren für klinische Studien (ZKS)	Schaffung von Studienzentren, um (a) Infrastruktur und methodenwissenschaftliche Kompetenz für die Durchführung klinischer Studien bereitzustellen und (b) studienbezogene Ressourcen für die beteiligten Kliniken selbst vorzuhalten.
Ausbau der internationalen Sichtbarkeit und Wettbewerbsfähigkeit der klinischen Forschung; Verbesserung von Karriereoptionen; Steigerung der Qualität der patientenorientierten Forschung durch translationale Ansätze.	Integrierte Forschungs- und Behandlungszentren (IFB)	Institutionalisierung innovativer Forschungs- und Behandlungszentren.
Verbesserung der Vorbeugung und Behandlung von »Volkskrankheiten« durch Optimierung translationaler Medizin.	Deutsche Zentren der Gesundheitsforschung (DZG)	Institutionalisierung von Forschungszentren zur Vernetzung von universitären und außeruniversitären Forschungseinrichtungen sowie privatwirtschaftlichen Organisationen.

In den Jahren 2004 bis 2006 veröffentlichte der Wissenschaftsrat verschiedene Stellungnahmen, welche in »Allgemeine Empfehlungen zur Universitätsmedizin« aus dem Jahr 2007 zusammengeführt wurden.⁵² Bereits in der »Stellungnahme zu Leistungsfähigkeit, Ressourcen und Größe universitätsmedizinischer Einrichtungen« aus dem Jahr 2005 regte er weitere Förderprogramme an, und zwar

50 Vgl. Adler, Knesebeck 2009.

51 Datengrundlage: Bundesregierung 1998, S. 116; Lehmann-Horn 2003, S. 104; Wissenschaftsrat 2005, S. 58; BMBF 2006; BMBF 2007; BMBF o. J. a; BMBF o. J. b.

52 Vgl. Wissenschaftsrat 2007, S. 3.

bezugnehmend auf die Arbeit von Koordinierungszentren für klinische Studien (KKS).⁵³ Ausgehend von der Kritik, die KKS hätten zu wenige Patienten für klinische Studien rekrutieren können, sprach sich der Rat für die Förderung von Methodenzentren aus, die patientenorientierte klinische Forschung fokussieren sollten.⁵⁴ Diese Einrichtungen wurden im Jahr 2006 als Zentren für klinische Studien (ZKS) bzw. Klinische Studienzentren ausgeschrieben.⁵⁵ Zur Förderung der patientenorientierten Forschung wurde darüber hinaus für die Förderung von IFB plädiert, welche zusätzlich die Translation grundlagenwissenschaftlicher Erkenntnisse in die Versorgung zum Ziel hatten. Insgesamt wurden zwischen 2007 und 2016 sechs ZKS und zwischen 2008 und 2021 acht IFB gefördert. Das Programmvolume für die IFB betrug insgesamt ca. 390 Millionen Euro, je Standort ca. 40 Millionen, aufgeteilt auf zwei Förderperioden á 5 Jahre.⁵⁶

Tabelle 2: Überblick Integrierte Forschungs- und Behandlungszentren

Standort	Bezeichnung IFB
Berlin	Centrum für Schlaganfallforschung
Freiburg	Centrum für Chronische Immundefizienz
Hannover	IFB Transplantation
Jena	Zentrum für Sepsis und Sepsisfolgen
Leipzig	IFB für Adipositaserkrankungen
Mainz	Centrum für Thrombose und Hämostase
München	Centrum für Thrombose und Hämostase
Würzburg	IFB Prävention der Herzinsuffizienz und ihrer Komplikationen

Die Förderung von Translationszentren ist von besonderer Relevanz, da mit ihnen zum ersten Mal direkt und systematisch Translation als Lösung für beobachtete Probleme in der Universitätsmedizin proklamiert wurde, was den Diskurs bezüglich des Strukturwandels dort bis heute nachhaltig prägt. Dies verschafft potenziellen institutionellen Entrepreneuren eine umfangreiche Legitimation bei dem Versuch, translationale Forschung in ihrem Wirkungsfeld zu etablieren.

3.2.2 Institutionelle Entrepreneure und die Institutionalisierung von Translation

In der Materialanalyse zeigt sich, dass diejenigen Akteure, die leitend damit betraut waren, das Förderprogramm vor Ort umzusetzen, bei der Etablierung der jeweiligen IFBs umfangreichen Konflikten ausgesetzt waren, welche mit dem

53 Vgl. Wissenschaftsrat 2005, S. 58f.

54 Vgl. ebd., S. 58.

55 Vgl. BMBF 2006.

56 Vgl. BMBF 2022.

Einfluss des NPM und der klassischen Logik der medizinischen Profession zusammenhingen. Darüber hinaus wird erkennbar, dass diese Konflikte bzw. die mit ihnen korrespondierenden Wechselwirkungen sich im Zeitverlauf veränderten. Letztlich handelten die Akteure nicht als institutionelle Entrepreneure für die Etablierung von Translation als Ansatz zur (neu ausgerichteten) Governance der Universitätsmedizin. Es konnten vier Phasen identifiziert werden, bei denen unterschiedliche Wechselwirkungen zu beobachten waren. Die folgende Ergebnisdarstellung orientiert sich an dieser zeitlichen Ordnung.

Phase 1 – Aufnahme in die Struktur der Universitätsklinik

In der ersten Phase, die von der Antragsstellung bis hin zur offiziellen Gründung eines IFBs reicht, sind die Akteure darauf fokussiert, gegenüber dem BMBF als potenziell Geldgeber Förderungswürdigkeit zu signalisieren. In diesem Zusammenhang wurde insbesondere auf bestehende Forschungsnetzwerke und Standortfaktoren abgestellt. Die erfolgreiche Antragstellung gelang mittels eines ein Narrativs, das den Standort als prädestiniert für die wissenschaftliche Befassung mit einem spezifischen Krankheitsbild bzw. diesbezüglich führend darstellt (vgl. Tabelle 2). Dieses Narrativ dient nicht nur der Erzeugung eines antragsfähigen Konzeptes, sondern auch dazu, das Krankenhausmanagement davon zu überzeugen, die für die Antragstellung notwendige Zusage der Bereitstellung interner Ressourcen zuzusichern, insbesondere zur Verstetigung des Projekts nach Auslaufen der Förderung, wenngleich den Entrepreneuren bewusst war, dass diese Zusage – vor dem Hintergrund der im Krankenhauswesen etablierten Finanzierungsmechanismen – aller Wahrscheinlichkeit nicht erfüllt werden würde:

»Also, dass es Probleme mit der Verstetigung geben wird, war von vornherein klar, weil fünf Millionen pro Jahr für einen Forschungsschwerpunkt das schwitzt eine Fakultät nicht ohne weiteres raus. Und auch kein Klinikum. Und wenn von außen da kein Geld hineinfließt, dann wird irgendwann, werden die Leute sagen: ›Nein, das wollen wir nicht.‹« (Entrepreneur 1 IFB A)

Die Überzeugungskraft des Narrativs zur Förderungswürdigkeit des Standortes schien zudem eng damit verbunden, dass – bezogen auf das jeweilige Krankheitsbild – glaubhaft eine möglichst breite Beteiligung von Fachdisziplinen und dazugehörigen organisationalen Einheiten in Aussicht gestellt werden konnte. Diese Beteiligung wurde insbesondere durch eine geschickte Verteilung potenziell zur Verfügung stehender Mittel erreicht:

»Wenn man einen IFB als Strukturmaßnahme machen möchte, dann ist es ja so, dass sehr viele Disziplinen dieselbe Idee haben oder hatten. [...] Also wenn da so eine Strukturmaßnahme ist, die dann potenziell einem viel Ehre und viel Geld gibt, dann möchten nicht alle dem das gönnen. Und es ist die erste große Anforderung und Leistung, das Volk hinter sich zu bringen. Also in dem Fall jetzt mal die Ordinarien, die Fakultät, dass sie das unterstützen. [...] Das gelingt dadurch, dass man abgibt. Dadurch, dass man Partizipation ermöglicht und von dem Kuchen, den man kriegt, dann großzügig teilt. Und grundsätzlich geht es darum, eine Win-Win-Situation zu erzeugen.« (Entrepreneur 2 IFB A)

Bereits in der ersten Phase wird ersichtlich, dass sich die Akteure nicht in erster Linie an translationalen Prinzipien orientieren, sondern daran, mit Hilfe der Förderung »viel Ehre und viel Geld« zu materialisieren, d.h. auch Potentiale für

fachliche Anerkennung zu erzeugen und Refinanzierungsbedarfe für spezielle Disziplinen zu decken. In diesem Prozess müssen zentrale Veto-Spieler neutralisiert werden. Beim Krankenhausmanagement geschieht dies mit dem Versprechen eines umfangreichen Drittmitzufluss in naher bis mittelbarer Zukunft. Das Einlösen des dem Geldgeber gegenüber abgegebenen Versprechens der Verstetigung liegt hingegen in weiter Zukunft. Anderen medizinischen und lebenswissenschaftlichen Disziplinen sowie dazugehörigen Organisationseinheiten wird ebenfalls in erster Linie eine großzügige Beteiligung an den zur Verfügung stehenden Mitteln in Aussicht gestellt, zugleich aber auch Autonomie und Gestaltungsfreiheit zugesichert – sodass der Eindruck entsteht, dass disziplinspezifische wissenschaftliche Kapitalien weiter akkumuliert werden können. Translationale Medizin ist damit nicht das zentrale Ziel, sondern erhält den Status eines Mittels zum Zweck.

Hier beeinflussen die Effekte des NPM und die damit einhergehende Ressourcenverknappung in der Universitätsmedizin zum einen direkt die Handlungsorientierungen der Akteure, was insbesondere am Verhalten gegenüber dem Krankenhausmanagements ersichtlich wird. Zum anderen greifen auch indirekte Anreizdynamiken: *Peers* werden nicht nur durch ihre wissenschaftliche Beteiligung integriert, sondern insbesondere auch über den Hebel ihrer Refinanzierungsbedarfe, die in Zeiten von ausgeprägtem wissenschaftlichem Wettbewerb steigen.

Phase 2 – Ausbau der Struktur innerhalb des Universitätsklinikums

In der zweiten Phase, die mit Gründungsaktivitäten beginnt und mit der operativen Scharfstellung eines IFB endet, sind die professionellen Akteure daran orientiert, auch die zukünftige Bereitstellung externer Ressourcen seitens des Fördermittelgebers durch hinreichende Berichtslegung zu sichern. In dieser Phase dominiert die Orientierung an einer erfolgreichen Formalisierung und der dazugehörigen bürokratischen Kontrolle sowie dem ostentativen Ausbau translationaler Strukturen am Standort. Dies erfolgt jedoch so weit, wie es den Akkumulationsstrategien (bezogen auf »viel Ruhm«) im Feld der medizinischen Profession nicht entgegensteht:

»Translation ist natürlich immer so eine, das ist so ein Passwort, was es ja schon seit sehr Langem eigentlich gibt, wo immer darauf hingewiesen wird, dass das natürlich das Ziel ist, diese Translation. Und das ist aber in der Umsetzung leider manchmal doch nicht so ganz einfach, muss man sagen.« (Entrepreneur 1 IFB B)

»Ja, also das hängt wirklich auch sehr an dem Verständnis auch der Individuen ab, was man unter Translation versteht, ne. Also für mich bedeutet halt Translation, dass man aus der Grundlagenforschung Innovation in die Klinik bringt, ne. [...] Also von meiner Seite hatte ich das Konzept vertreten, dass wir eben wirklich in der Discovery Science bleiben, aber dann auch möglichst schnell translatieren.« (Entrepreneur 2 IFB B)

Die diskursive Position von Translation als »umbrella term« wird in diesem Zusammenhang explizit dazu genutzt, spezifische disziplinäre Forschungsinteressen und dazugehörige Aktivitäten des IFB unter diesen Begriff zu subsumieren, sodass die Weiterfinanzierung des IFB nicht gefährdet, zugleich aber der Akkumulation von disziplinspezifischen Kapitalien gesichert ist. Translation wird damit in der Legitimationsfassade der Translationszentren verbaut. Eine Orientierung an Translation als ordnendes Govervance-Prinzip erfolgt dabei nicht zwangsläufig.

Betrachtet man hier auftretende Wechselwirkungen (im o.g. Sinne), so dient das Translationskonzept in dieser Phase v.a. als Fassade, hinter der professionelle Bedarfe nach Anerkennung befriedigt werden.

Phase 3 – Erzeugung von Relevanz innerhalb des organisationalen Feldes

In der dritten Phase des prototypischen Lebenszyklus eines Translationszentrums geht es primär um die Erzeugung von Relevanz bzw. Sichtbarkeit im organisationalen Feld der Universitätsmedizin und darüber hinaus. Die Akteure streben danach, auf der Basis erzeugter Reputationsgewinne die Bedeutung des IFB im Gesundheitswesen und in der medizinischen Forschung regional, national oder international zu stärken. Welcher geographische Fokus dominiert, hängt von Einschätzungen zu den Aussichten auf weitere Finanzierungsoptionen ab. In diesem Zusammenhang kommt es erneut zu einer Zweck-Mittel-Verschiebung. Ein IFB dient in erster Linie nicht mehr dazu, weiteren »Ruhm« für die Beteiligten Wissenschaftler:innen zu erzeugen, sondern die Zentren sollen sich zu einer »Marke« (Entrepreneur IFB C) entwickeln und zunehmend selbst refinanzieren, um das (implizit oder explizit) antizipierte Problem der Verstetigung der Projekte nach Auslaufen der Förderung zu lösen. Ein konkretes Beispiel (an einem Standort) ist das Ansinnen, Lokalpolitiker:innen davon zu überzeugen, dass das konkrete IFB eine zentrale Rolle in der lokalen Gesundheitsinfrastruktur einnähme und vor diesem Hintergrund Druck auf die Landesregierung lohne, um eine Verstetigung sicherzustellen. Thematisiert werden hier eine bessere Versorgung der lokalen Bevölkerung, die Durchführung von großangelegten Studien mit regionalem Bezug oder Einladungen relevanter Politiker in das IFB:

»[W]enn die dann mal hier waren, und wir denen quasi in einem viertelstündigen Vortrag mal die Bandbreite unserer Konzepte und Möglichkeiten dargestellt haben, waren die auch immer erschlagen und baff [...]. Das hat die immer in der gleichen Weise beeindruckt, so dass die gesagt haben, tolles Projekt, Leuchtturm-Projekt, das ist, muss weitergehen. Diese Politikerbesuche, die waren immer mit Happy End.« (Entrepreneur IFB D)

In dieser Phase sind die Handlungsorientierungen maßgeblich davon geprägt, die Refinanzierungsbedarfe aufgrund des drohenden Auslaufens der Förderung auch zukünftig zu decken. Im Bewusstsein darüber, dass die jeweilige Universitätsklinik vor dem Hintergrund der bestehenden Finanzierungsmechanismen (s.o.) ihr Versprechen der Verstetigung wahrscheinlich nicht einlösen wird, folgt eine neue Außenorientierung bzw. die Ausrichtung der Funktionsweise des IFBs auf Bedarfe seiner Umwelt – und nicht in erster Linie auf translationale Prinzipien.

Phase 4 – Autonome Deckung der Refinanzierungsbedarfe oder Scheitern

In der vierten Phase wird über das Leben und Sterben der Zentren entschieden. Ist die dritte Phase erfolgreich verlaufen, können organisationale Strukturen umfangreich aufrechterhalten werden; wenn nicht, erfolgt eine Schrumpfung auf rentable Bereiche, was bis hin zur Bedeutungslosigkeit im entsprechenden Klinikum führen kann. Die Akteure sind also in der Situation, dass sie sich mit dem Ansinnen des Krankenhausmanagements, langfristige Kosten zu vermeiden, akut

auseinandersetzen müssen. Zugleich besteht auf Seiten der externen Geldgeber der Anspruch, dass nach Auslaufen der Fördermittel der jeweilige IFB zum auf Dauer gestellten Vorzeigeprojekt wird. Erfolgreiche Formen der Verstetigung zeichnen sich dadurch aus, dass sich die Praxis der Zentren entweder durch die in Phase 3 geleistete Arbeit (qua Überführung von Leistungen in die Patientenversorgung) rentiert oder sich *ad hoc* Opportunitäten ergeben, die gezielt genutzt werden können – so wie im folgenden Beispiel:

»Wir wissen aber, wie das in der Realität ist. Also es schaffen nicht viele, so eine Institution wirklich zu verstetigen. [...] Und man kann nicht sagen, aus dem IFB ist jetzt [FÖRDERFORMAT] geworden, aber auf jeden Fall ist vieles, oder wird dort jetzt weitergemacht, also alles, was hier schon aufgebaut wurde.« (Entrepreneur 1 IFB E)

»Das war, das war ein günstiger Umstand und dass [FÖRDERINSTITUTION] da gerade dieses [FÖRDERFORMAT] ausgelobt hat. Das war ein Zeitfenster [...], wo ich also durch eine Verkettung glücklicher Umstände dort zum rechten Moment parat stand. Und als sich das abzeichnete, dass es klappt, war das Fenster schon wieder zu, sodass die anderen sieben [IFB] haben gesagt: ›Ja, lucky!‹« (Entrepreneur 2 IFB E)

Das Beispiel zeigt auf, dass die Umstellung der Finanzierungsquelle mit dem Erfordernis verbunden ist, auch die daran geknüpften Kriterien zu erfüllen. Das ehemalige Translationszentrum wird zu einer Chimäre und die Orientierung an der Idee von Translation weiter relativiert. Auch in dieser Phase dominieren im Hinblick auf Wechselwirkungen der Einfluss des NPM und die damit verbundene Ressourcenknappheit. Das Modell Translation, dessen tatsächliche Bedeutung bereits in der ersten Phase durch Pfadabhängigkeiten moderiert wurde, wird entweder durch Aufgabe von zwischenzeitlich geschaffenen Strukturen de-institutionalisiert oder neuen Zwecken subsumiert.

Insgesamt führten die aufgeführten Mechanismen stets zu einer umfangreichen Restrukturierung des jeweiligen IFB nach Auslaufen der Förderung. Lediglich drei der acht IFBs können als nahezu vollständig verstetigt angesehen werden, wenn auch z.T. unter anderen inhaltlichen Vorzeichen, welche durch neue Mittelgeber bestimmt wurden. Die restlichen Fälle sind davon gekennzeichnet, dass klinische Bereiche wieder in den Normalbetrieb eines Universitätskrankenhauses überführt und Forschungsaktivitäten durch eine Vielzahl an Drittmittelquellen weiterfinanziert wurden. In diesen Fällen kam es jedoch in der Regel zu einer z.T. umfangreichen Reduzierung der Belegschaften – auf bis zu 25 % im Einzelfall – sowie der Neuausrichtung von Arbeits- und Forschungsschwerpunkten. Eine verstärkte Orientierung an Wirtschaftlichkeitskriterien bei den Akteuren ist mit der Priorisierung von Rentabilitätsgesichtspunkten verbunden. Demgegenüber führt eine verstärkte Orientierung an Reputationsinteressen der medizinischen Profession zu einer Vernachlässigung des Ziels der Verstetigung insgesamt.

3.2.3 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Akteure, die mit dem Aufbau der IFB und damit der Etablierung von Translation als Governance-Struktur betraut sind, stehen unter Druck, (a) die notwendigen Ressourcen zu erzeugen, um das organisationale Problem der Refinanzierung dauerhaft zu lösen sowie (b) wissenschaftliche Karrieren im Rahmen der Binnen-differenzierung der Medizin zu verfolgen bzw. zu fördern. Eine Verstetigung der

Translationszentren gelingt in der Regel nur dann, wenn eine organisationsexterne Finanzierungsquelle gefunden wird. Dies führt jedoch auch zu Anpassungen bei der Zielsetzung. Die Institutionalisierung von Translation scheitert bzw. wird umfangreich modifiziert durch Bedingungen, die an die Verfügungsgewalt über finanzielle Ressourcen geknüpft sind. Dies beeinflusst also die Institutionalisierung von Translation als Governance-Struktur in hohem Maße. Durch die im Kontext von NPM entstehenden Refinanzierungsbedarfe der Organisation wird diese Institutionalisierung zumindest stark behindert. Durch die der medizinischen Profession inhärenten Reputations- und Anerkennungsbedarfe wird sie modifiziert. Damit sind auch die Akteure auch keine Entrepreneure für die Institutionalisierung von Translation als Governance-Ansatz für die Universitätsmedizin, wenngleich ihnen diese Rolle – betrachtet man die normativen Diskurse der Wissenschafts- und Gesundheitspolitik – gezielt zugewiesen wurde.

4. Fazit

Die für diesen Beitrag referierte Studie fragte danach, inwiefern der Versuch der Institutionalisierung von Translation in der Universitätsmedizin die angestrebte engere Verzahnung von Forschung und Patientenversorgung auf organisationaler Ebene erzeugt sowie mit welchen Hindernissen und nicht-intendieren Nebenfolgen dies verbunden ist. Im Ergebnis zeigt sich, dass die mit der Einleitung des entsprechenden organisationalen Wandels betrauten Entscheidungsträger unter dem Druck agieren, notwendige Ressourcen zu beschaffen, um das Problem der Refinanzierung von IFB zu lösen. Obwohl die Förderung durch das BMBF an Zusagen der jeweiligen Fakultäten für eine Weiterfinanzierung nach Auslaufen des Programms gebunden war, wurde regelmäßig von den Akteuren antizipiert, dass sich diese Zusagen angesichts jener Wirtschaftlichkeitserwartungen, die im Kontext der dargestellten Ökonomisierungsdynamik an die Universitätsmedizin gerichtet sind, nicht bzw. nur sehr eingeschränkt einlösen lassen würden. Darauf wurden translationale Organisationsstrukturen entweder in Erwartung der limitierenden Wirkung ökonomischer Prinzipien antizipativ umgeplant, oder die Strukturen versagten im Hinblick auf ihre Verstetigung, d.h., sie lösten sich nach Auslaufen der Förderung auf. Die Restrukturierung des Krankenhaussektors unter den eingangs beschriebenen Vorzeichen hat damit – vermittelt über die Handlungsorientierungen der Akteure – einen entscheidenden Einfluss auf die Gestaltung der Translationsprojekte und ihr Schicksal genommen.

Aber auch das im Feld beobachtbare Ausmaß der Orientierung an klassischen Prinzipien der medizinischen Profession spielte eine zentrale Rolle. In denjenigen Fällen, in welchen die mit der Etablierung der IFB betrauten Akteure stark der Logik ihrer jeweiligen Disziplin verhaftet blieben, wurde verstärkt instrumentell auf das Konzept der Translation Bezug genommen. Ziel dieser Akteure war es primär nicht, translationale Strukturen zu schaffen, sondern die Strukturen darauf auszurichten, wissenschaftliche Reputationsgewinne innerhalb der eigenen Disziplin zu realisieren. Die Förderung solcher Strukturen, die eigentlich auf die

langfristige Etablierung translationaler Praxis und damit interdisziplinärer Kooperation ausgerichtet war, mutierte auf diese Weise zum Vehikel disziplinärer Interessen. In der Folge wurde die auf Dauer ausgelegte Strukturförderung in den Handlungsorientierungen verstärkt als zeitlich begrenzte Forschungsförderung (re-)interpretiert. In Kombination mit dem oben dargestellten Einfluss von Wirtschaftlichkeitsprinzipien auf die Handlungsorientierungen - also dem Umstand, dass eine Verstetigung durch Fakultätsmittel als nicht realistisch galt - erhöhte dies wiederum die Wahrscheinlichkeit der Diskontinuität neugeschaffener translationaler Organisationsstrukturen.

Insgesamt wird erkennbar, dass dem wissenschaftspolitisch motivierten Versuch, Forschung- und Patientenversorgung durch die Etablierung von translationalen Strukturen eng(er) zu verzahnen, umfangreiche institutionelle Pfadabhängigkeiten im Weg stehen. Diejenigen Akteure, die damit beauftragt sind, als institutionelle Entrepreneure Translation in die Governance der Universitätsmedizin einzuführen, sind am Ende keine. Die Gründe dafür sind u.a. in ihrer tiefen professionellen Verwobenheit mit der klassischen Medizin sowie den etablierten Wirtschaftlichkeitsnormen im Krankenhauswesen zu suchen. Es ist damit zu bezweifeln, ob Strukturförderprogramme wie jene für die IFB einen nachhaltigen Beitrag zur Bewältigung der Dauerkrise des Krankenhauswesens leisten können: Die dort gegenwärtig bestehende »Refinanzierungsökonomie«, aber auch die Eigenlogik der Forschung in medizinischen Disziplinen, scheinen nämlich den Status Quo in der Universitätsmedizin nachhaltig zu stabilisieren.

Bei Reformversuchen zur Abwendung von Krisen im Bereich der stationären Gesundheitsversorgung ist daher stets zu bedenken, dass es sich beim Krankenhaus nicht um eine rein staatliche Verwaltungsorganisation handelt, sondern um eine professionelle Organisation mit ausgeprägtem Wettbewerb zwischen Mitgliedern einer Profession, der durch eine Ressourcenverknappung im Rahmen des NPM spezifisch katalysiert wurde. Sollen Reformbemühungen nicht zum Scheitern verurteilt oder durch eine Vielzahl nicht-intendierter – und z.T. schwer beherrschbarer – Nebenfolgen für das Gesundheitssystem beeinträchtigt sein, müssen sie diese Rahmenbedingungen berücksichtigen. Reformen sollten daher nicht ausschließlich von der Schaffung neuer organisationaler Strukturen her gedacht werden, die nach ihrer Etablierung neue Governance-Prinzipien in die organisierte Universitätsmedizin und anschließend in das Gesundheitssystem tragen. Ein verstärkter Ausbau der Grundfinanzierung der Universitätsmedizin könnte hingegen die (finanzielle) Grundlagen dafür schaffen, andere Governance-Prinzipien – auch jene, die mit dem Konzept der Translation verknüpft sind – zu etablieren und damit die Resilienz des Gesundheitssystems gegenüber Krisen insgesamt zu erhöhen.

Literatur

- Adler, Guido; von dem Knesebeck, Jost 2009. »Inhaltliche Perspektiven der Forschungsförderung von hochschulmedizinischer Forschung auf der Ebene von BMBF, DFG und EU«, in *Bundesgesundheitsblatt*, 52, S. 917–924.
Bär, Stefan 2011. *Das Krankenhaus zwischen ökonomischer und medizinischer Vernunft. Krankenhausmanager und ihre Konzepte*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Bär, Stefan; Pohlmann, Markus 2016. »Kurswechsel im Krankenhaus. Auf dem Weg zu einer markt- und profitorientierten Dienstleistungsorganisation?«, in *Mutationen des Krankenhauses. Soziologische Diagnosen in organisations- und gesellschaftstheoretischer Perspektive*, hrsg. v. Bode, Ingo; Vogd, Werner, S. 229–250. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bär, Stefan; Pohlmann Markus 2018. »Autonomieverlust der Medizin? Zum Strukturwandel moderner Großkrankenhäuser in Deutschland Österreich und der Schweiz«, in *Industrielle Beziehungen: Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management* 24, 4, S. 411–430.
- Bär, Stefan; Starystach, Sebastian 2017. »Arbeitsbedingungen in der Krankenhauspflege. Ein (institutionen-)theoretischer und empirischer Beitrag zur Analyse der Organisation Krankenhaus«, in *Soziale Welt* 64, 4, S. 385–403.
- Bär, Stefan; Starystach, Sebastian 2018. »Psychische Belastungen des Pflegepersonals im Krankenhaus. Effekte von Status und Organisationsstrukturen«, in *Das Gesundheitswesen* 80, 08–09, S. 693–699.
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) o. J. a. *Koordinierungszentren Klinische Studien*. www.gesundheitsforschung-bmbf.de/de/koordinierungszentren-klinische-studien-3888.php (Zugriff vom 15.04.2022).
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) o. J. b. *Deutsche Zentren der Gesundheitsforschung*. www.bmbf.de/bmbf/de/forschung/gesundheit/deutsche-zentren-der-gesundheitsforschung/deutsche-zentren-der-gesundheitsforschung_node.html (Zugriff vom 15.04.2022).
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) 2006. *Bekanntmachung von Richtlinien des Bundesministeriums für Bildung und Forschung zur Förderung von Klinischen Studienzentren*. www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2006/01/146_bekanntmachung.html (Zugriff vom 15.04.2022).
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) 2007. *Bekanntmachung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung von Richtlinien zur Förderung von Integrierten Forschungs- und Behandlungszentren (IFB), zweiter Aufruf*. www.bmbf.de/foerderungen/bekanntmachung-298.html (Zugriff vom 15.04.2022).
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) 2022. *Integrierte Forschungs- und Behandlungszentren (IFB)*. <https://www.gesundheitsforschung-bmbf.de/de/integrierte-forschungs-und-behandlungszentren-ifb.php> (Zugriff vom 31.08.2022).
- BMG (Bundesministerium für Gesundheit) 2023. Krankenhausreform. <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/gesundheitswesen/krankenhausreform.html> (Zugriff vom 26.03.2023).
- Blum, Karl; Löffert, Sabine; Offermanns, Matthias; Steffen, Petra 2014. *Krankenhaus Barometer. Umfrage 2014*. Düsseldorf: Deutsches Krankenhausinstitut e.V.
- Bode, Ingo. 2010. Der Zweck heiligt die Mittel? Ökonomisierung und Organisationsdynamik im Krankenhaussektor, in *Die Ökonomie der Organisation – die Organisation der Ökonomie*, hrsg. V. Endreß, Martin; Matys, Thomas, S. 63–92. Wiesbaden: Springer VS.
- Bode, Ingo; Vogd, Werner Hrsg. 2016. *Mutationen des Krankenhauses. Soziologische Diagnosen in organisations- und gesellschaftstheoretischer Perspektive*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bode, Ingo 2019 »DRG oder Markt? Zum Ambivalenzdruck im deutschen Krankenhauswesen, in *Geld im Krankenhaus. Eine kritische Bestandsaufnahme des DRG-Systems*, hrsg. v. Dietrich, Anja; Braun, Bernard; Gerlinger, Thomas; Simon, Michael, S. 47–64. Wiesbaden: Springer VS.
- Braun, Thomas; Rau, Ferdinand; Tuschen, Karl H. 2008. »Die DRG-Einführung aus gesundheitspolitischer Sicht. Eine Zwischenbilanz«, in *Krankenhaus-Report 2007. Krankenhausvergütung – Ende der Konvergenzphase?*, hrsg. v. Klauber, Jürgen; Robra, Bernt P.; Schellschmidt, Henner, S. 13–22. Stuttgart: Schattauer.
- Bundesregierung 1998. *Unterrichtung durch die Bundesregierung. Faktenbericht 1998 zum Bundesbericht Forschung*. <https://dserver.bundestag.de/btd/13/110/1311091.pdf> (Zugriff vom 15.04.2022).
- Butler, Declan 2008. »Translational Research: Crossing the Valley of Death«, in *Nature* 453, 7197, S. 840–842.
- Dent, Mike 2003. *Remodelling hospitals and health professions in Europe. Medicine nursing and the state*. New York: Palgrave Macmillan.

- Deutsches Ärzteblatt 2014. *Krankenhäuser. Beschäftigte klagen über verschlechterte Arbeitsbedingungen.* <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/59911/Krankenhaeuser-Beschaeftigte-klagen-ueber-verschlechterte-Arbeitsbedingungen> (Zugriff vom 12.07.2018)
- Deutsche Krankenhausgesellschaft 2021. *Bestandsaufnahme zur Krankenhausplanung und Investitionsfinanzierung in den Bundesländern 2021.* https://www.dkgev.de/fileadmin/default/Mediapool/1_DKG/1.7_Presse/1.7.1_Pressemitteilungen/2022/2022-01-17_Anlage_Bestandsaufnahme_2021.pdf
- DiMaggio, Paul, & Powell, Walter 1983. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*, 147–160.
- DiMaggio, Paul 1988. Interest and agency in institutional theory, in *Institutional patterns and organizations: Culture and environment*, hrsg. Lynne G. Zucker, 3–21. Cambridge: Ballinger Pub Co.
- Dribbusch, Heiner 2017. »Arbeitskämpfe in schwierigen Zeiten – zur Streikentwicklung im Dienstleistungsbereich«, in *Sorge-Kämpfe. Auseinandersetzungen um Arbeit in sozialen Dienstleistungen*, hrsg. v. Artus, Ingrid; Birke, Peter; Kerber-Clasen, Stefan; Menz, Wolfgang, S. 306–331. Hamburg: VSA.
- Gerlinger, Thomas 2019. »Steuerungsmedien und -instrumente in der Versorgung mit Krankenhausleistungen«, in *Geld im Krankenhaus. Eine kritische Bestandsaufnahme des DRG-Systems*, hrsg. v. Anja Dietrich, Anja; Braun, Bernard; Gerlinger, Thomas; Simon, Michael, S. 29–45. Wiesbaden: Springer VS.
- Greef, Samuel 2012. *Die Transformation des Marburger Bundes. Vom Berufsverband zur Berufsgewerkschaft.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Iseringhausen, Olaf; Staender, Johannes 2012. »Das Krankenhaus als Organisation«, in *Handbuch Organisationstypen*, hrsg. v. Apelt, Maja; Tacke, Veronika, S. 185–203. Wiesbaden: Springer VS.
- Krüger, Anne K.; Hendriks, Barbara; Gauch, Stephan 2019. »The Multiple Meanings of Translational Research in (Bio)Medical Research«, in *History and Philosophy of the Life Sciences* 41, 4, S. 57.
- Lange, Ramona; Hendriks, Barbara; Starystach, Sebastian (in Begutachtung). *Impulsgeber für Innovation und Qualitätssicherung? Zur Bedeutung von Integrierten Forschungs- und Behandlungszentren und Clinician Scientist Programmen in der deutschen Universitätsmedizin.* Beiträge zur Hochschulforschung.
- Lehmann-Horn, Frank 2003. »Interdisziplinäre Zentren für Klinische Forschung. Viele Erwartungen wurden erfüllt«, in *Deutsches Ärzteblatt* 17, 100, S. 1104–1106.
- Mayntz, Renate; Rosewitz, Bernd, 1988. »Ausdifferenzierung und Strukturwandel des deutschen Gesundheitssystems«, in *Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme*, hrsg. v. Mayntz, Renate; Rosewitz, Bernd; Schimank, Uwe; und Stichweh, Rudolf, S. 117–172. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Mayring, Philipp. 2015. *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken.* Weinheim: Beltz.
- Mintzberg, Henry 1989. *Mintzberg on Management. Inside our strange world of organizations.* New York: Free Press.
- Mohan, Robin 2019. *Die Ökonomisierung des Krankenhauses. Eine Studie über den Wandel pflegerischer Arbeit.* Bielefeld: transcript Verlag.
- PpSG (Gesetz zur Stärkung des Pflegepersonals (Pflegepersonal-Stärkungsgesetz – PpSG)) 2018. G. v. 11.12.2018 BGBl. I S. 2394 (Nr. 45)
- Rip, Arie; Voß, Jan-Peter 2019. Umbrella terms as mediators in the governance of emerging science and technology, in *Nanotechnology and Its Governance*, hrsg. v. Rip, Arie, S. 10–33. London: Routledge.
- Schimank, Uwe 2008. Gesellschaftliche Ökonomisierung und unternehmerisches Agieren, in *Die Gesellschaft der Unternehmen – die Unternehmen der Gesellschaft. Gesellschaftstheoretische Zugänge zum Wirtschaftsgeschehen*, hrsg. v. Maurer Andrea; Schimank, Uwe, S. 220–236. Wiesbaden: Springer VS.
- Schimank, Uwe 2019. Politische Gesellschaftsgestaltung heute–sozial- und gesellschaftstheoretische Erwägungen angesichts von Transformationsvorhaben wie der »Energiewende «. *dms–der moderne staat–Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 12(2), 5–6.

- Schimank, Uwe; Volkmann, Ute 2008. »Ökonomisierung der Gesellschaft«, in *Die Gesellschaft der Unternehmen – die Unternehmen der Gesellschaft. Gesellschaftstheoretische Zugänge zum Wirtschaftsgeschehen*, hrsg. v. Maurer, Andrea; Schimank, Uwe, S. 382–393. Wiesbaden: Springer VS.
- Schimank, Uwe; Volkmann, Ute 2017. *Das Regime der Konkurrenz. Gesellschaftliche Ökonomisierungsdynamiken heute*. Weinheim, Basel: Beltz Juventa.
- Schulz, Eva S. 2017. »Arbeiten im Krankenhaus. Der Umgang von Beschäftigten mit der Ökonomisierung«, in *WSI-Mitteilungen* 3, S. 205–210.
- Scott, William R.; Ruef, Martin; Mendel, Peter 2000. *Institutional change and healthcare organizations. From professional dominance to managed care*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Simon, Michael 2001. *Die Ökonomisierung des Krankenhauses. Der wachsende Einfluss ökonomischer Ziele auf patientenbezogene Entscheidungen*. Berlin: WZB.
- Simon, Michael 2013. *Das Gesundheitssystem in Deutschland. Eine Einführung in Struktur und Funktionsweise*. Bern: Huber.
- Simon, Michael 2014. »Ökonomisierung und soziale Ungleichheit in Organisationen des Gesundheitswesens. Das Beispiel des Pflegedienstes im Krankenhaus«, in *20 Jahre Wettbewerb im Gesundheitswesen. Theoretische und empirische Analysen zur Ökonomisierung von Medizin und Pflege*, hrsg. v. Manzei, Alexandra; Schmiede, Rudi, S. 157–177. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Simon, Michael 2016. »Die ökonomischen und strukturellen Veränderungen des Krankenhausbereichs seit den 1970er Jahren«, in *Mutationen des Krankenhauses. Soziologische Diagnosen in organisations- und gesellschaftstheoretischer Perspektive*, hrsg. v. Bode Ingo; Vogd, Werner, S. 29–45. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Starystach, Sebastian; Bär, Stefan; Ernst, Carolin; Streib, Christina 2018. »Organisationale Hindernisse auf dem Weg zur Profession. Eine wissenssoziologische Untersuchung über das berufliche Selbstverständnis von Pflegekräften im Krankenhaus«, in *Arbeit* 27, 3, S. 191–212.
- Starystach, Sebastian; Bär, Stefan 2019. »Feindliche Übernahme? Krankenhauspflege in Zeiten der Ökonomisierung«, in *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 71, 2, S. 211–235.
- Statistisches Bundesamt 2021. *Krankenhäuser. Einrichtungen, Betten und Patientenbewegung*. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Gesundheit/Krankenhaeuser/Tabellen/gd-krankenhaeuser-jahre.html> (Zugriff vom 30.11.2022).
- Strauss, Anselm L.; Corbin, Juliet M. 1990. *Basics of qualitative research: grounded theory procedures and techniques*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Wissenschaftsrat 2005. *Stellungnahme zu Leistungsfähigkeit, Ressourcen und Größe universitätsmedizinischer Einrichtungen*. https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/6913-05.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Zugriff vom 15.04.2022).
- Wissenschaftsrat 2007. *Allgemeine Empfehlungen zur Universitätsmedizin*. https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/7984-07.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Zugriff vom 15.04.2022).
- Wissenschaftsrat 2021. *Empfehlungen zur künftigen Rolle der Universitätsmedizin zwischen Wissenschafts- und Gesundheitssystem*. Drs. 919221. https://www.wissenschaftsrat.de/download/2021/9192-21.pdf?__blob=publicationFile&v=11 (Zugriff vom 15.04.2022).
- Wissenschaftsrat 2023. Aufgabenfelder. https://www.wissenschaftsrat.de/DE/Aufgabenfelder/Wissenschafts_und_Hochschulsystem/wissenschafts_hochschulsystem.html (Zugriff vom 19.03.2023).
- Woolf, Steven 2008. »The Meaning of Translational Research and Why It Matters«, in *JAMA* 299, 2, S. 211–13.
- Vera, Antonio 2009. »Die ›Industrialisierung‹ des Krankenhauswesens durch DRG-Fallpauschalen. Eine interdisziplinäre Analyse«, in *Das Gesundheitswesen* 71, 3, S. 161–162.
- Ver.di. 2017. Klinikpersonal entlasten. <https://gesundheit-soziales.verdi.de/themen/entlastung> (Zugriff vom 26.05.2023).
- Vogd, Werner 2006. »Verändern sich die Handlungsorientierungen von Krankenhausärzten unter den neuen organisatorischen und ökonomischen Rahmenbedingungen?«, in *Sozialer Sinn* 7, 2, S. 197–229.

Zusammenfassung: Versorgung und Forschung im deutschen Gesundheitswesen gelten gemeinhin als krisenhaft. Die Universitätsmedizin soll bestehende Spannungen qua Translation auflösen. Im Rekurs auf eine Feldstudie zum Aufbau von Translationszentren wird untersucht, inwiefern hier sich ein neuer Governance-Ansatz etabliert. Es zeigt sich, dass dem starke institutionelle Pfadabhängigkeiten (Reputationsinteressen und das vorherrschende Finanzierungsmodell) entgegenstehen.

Schlagworte: Universitätsmedizin, Translation, medizinische Forschung, Patientenversorgung, Krankenhäuser

Translational medicine as an escape from crisis into a sustainable healthcare system? The difficult restructuring of university medicine in Germany

Summary: In contemporary Germany, both the provision of medical services as well as medical research are often viewed to be crisis-ridden. University hospitals are expected to overcome extant tensions by implementing ‚translational medicine‘ within special integration units. Drawing on a recent field study, this article explores whether this signals a new approach to healthcare governance. It concludes that attempts to establish the above units clash with powerful path-dependencies.

Keywords: University medicine, translation, medical research, inpatient care, hospitals

Autor*innen:

Dr. Sebastian Starystach
Institut für Medizinische Soziologie und Rehabilitationswissenschaft
Charité – Universitätsmedizin Berlin
Charitéplatz 1
10117 Berlin
sebastian.starystach@charite.de

Dr. Susanne Dettmer
Institut für Medizinische Soziologie und Rehabilitationswissenschaft
Charité – Universitätsmedizin Berlin
Charitéplatz 1
10117 Berlin
susanne.dettmer@charite.de

III.

Organisation und Krisenmanagement

Nils Ellebrecht und Stefan Kaufmann

Organisierte Grenzverschiebungen. Leistungsanpassung und Einbindung ungebundener Helfer im Notfall- und Katastrophenmanagement

1. Einleitung¹

Die Frage nach den Kapazitäten des staatlichen Krisenmanagements legt einen Blick auf die Einsatzorganisationen des Bevölkerungsschutzes nahe. Schließlich besteht die raison d'être dieser Organisationen – etwa dem Technischen Hilfswerk (THW), den Feuerwehren oder großen Hilfsorganisationen, wie bspw. das Deutsche Rote Kreuz – in der Abwehr akuter Gefahren. Sie sind spezialisiert auf die Hilfe in Situationen, in denen Leib, Leben oder beträchtliche Sachwerte gefährdet sind. Situationen, denen andere rat- und hilflos gegenüberstehen, begegnen sie mit routiniertem Handeln.²

Für die große Bandbreite alltäglicher Notfälle gelten die Einsatzorganisationen hierzulande als gut aufgestellt und genießen laut Umfragen hohes Vertrauen. Sie können auf Einsatzpläne zurückgreifen, die das Vorgehen für unterschiedliche Typen von Einsätzen vorzeichnen³, vergleichbar strenge Entscheidungs- und Weisungskompetenzen bieten ihnen Steuerungsmöglichkeiten⁴ und den Einsatzkräften Orientierung.⁵ Das haupt- und ehrenamtliche Einsatzpersonal ist entsprechend gewünschter Eigenschaften und Qualifikation ausgewählt und ausgebildet.

Die Einsatzorganisationen müssen aber nicht allein mit alltäglichen Notfällen rechnen. Heute wird ihre Leistungsfähigkeit zunehmend daran bemessen, auf räumlich und zeitlich ausgedehnte Not-, Großschadens- und Krisenlagen wie die Flüchtlingslage 2015/16, die CoVid-19-Pandemie, auf großflächige Infrastrukturausfälle ebenso wie auf tendenzielle *Worst Cases*, etwa einer weitreichenden Verseuchung, eingestellt zu sein. Auch für diese Fälle gilt: Einsatzorganisationen bearbeiten die Krisen und Notlagen anderer, nicht ihre eigenen. Nicht selbst in die Krise zu geraten, ist unabdingbare Voraussetzung. Daher stehen diese Organisationen wie kaum andere vor der Aufgabe, die Grenzen ihrer eigenen Leistungsfähigkeit im Blick zu haben und einem potentiellen Scheitern in Großschadenslagen entgegenzuwirken, indem sie konzeptionell darauf abzielen, ihre Kapazitätsgrenzen auszuweiten. Selbst wenn Umweltanforderungen ihnen die ei-

1 Die Publikation dieses Beitrags wurde durch Mittel des von der Europäischen Union geförderten Projekts NO-FEAR [No 786670] ermöglicht.

2 Hughes 1971, S. 316; Ellebrecht 2020, S. 46–54.

3 Grothe-Hammer, Berthod 2017.

4 Moynihan 2009.

5 Ellebrecht 2023.

genen Leistungsgrenzen aufzeigen, schmälert dies nicht die allgemeine Erwartung, die Notfallorganisation sei weiterhin zuständig. Einsatzorganisationen des Katastrophenmanagements verfügen daher über grundlegende Mechanismen, sich gegen Leistungsanforderungen im Notfall abzuschotten und darauf abzustellen, die Grenzen der eigenen Leistungsfähigkeit zu verschieben.

Der Beitrag analysiert, mit welchen Mechanismen Einsatzorganisationen versuchen, die Schwelle zur Überforderung ihrer Kapazitäten hinauszuschieben. Wir nehmen drei typische Grenzverschiebungen in den Blick: *Sonderkonzepte und Priorisierungsprogramme*, also die geplante (Re-)Definition der eigenen Leistungsgrenzen, die der Strukturerhaltung in Krisensituationen dient (2); *Improvisationszwänge und Adaptionsleistungen* (3); die *Einbindung der Contributorship* weitgehend spontaner, *nicht an eine Organisation gebundener Hilfskräfte* und die damit einhergehenden Ambivalenzen und Herausforderungen für das Selbstverständnis von Einsatzorganisationen (4). Abschließend wird thematisiert, wie aktuell an den Stellschrauben dieser Mechanismen gearbeitet wird, um angesichts verschärfter Krisenlagen die Schwelle zum Scheitern hinauszuschieben (5).⁶

2. Leistungsgrenzen (re)definieren: Hilfsfristen, Sonderkonzepte, Priorisierungen

Ziel von Einsatzorganisationen ist es, die Fremdreferenz des Notfalls auch in herausfordernden Zeiten stabil zu halten und die eigene Handlungsfähigkeit unter allen Umständen zu erhalten. Wie ihre Leistungsgrenzen definiert werden, ab welchem Punkt von Überforderung, von strukturellem oder akutem Versagen gesprochen werden kann, ist allerdings schwer zu bestimmen.

Dass Feuerwehren und Rettungsdienste regelmäßig die Rettungserwartungen der Betroffenen bitter enttäuschen müssen (Notfallpatienten versterben, Brände werden unter Inkaufnahme von Verlusten »nur« eingedämmt etc.) wird in der

6 Der Beitrag stützt sich neben der zitierten Forschungsliteratur und teils unter geänderter Fragestellung auf eigene Forschungsarbeiten zu Notfallmanagement und Rettungswesen aus den letzten 15 Jahren. Zu nennen sind hier insbesondere das von der EU geförderte Projekt NO-FEAR (Network Of practitioners For Emergency medical systems and cRitical care) und die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten Projekte SOGRO (Sofortrettung bei einem Großunfall mit Massenanfall von Verletzten), AUDIME (Audiovisuelle Medizinische Informationstechnik bei komplexen Einsatzlagen) und SIKET (Evaluierung und Weiterentwicklung der Sicherheitskonzepte für Eisenbahntunnel), in deren Kontext Optionen für inkrementelle Anpassungen von technischem und organisatorischen Wandel bei Feuerwehren und medizinischen Rettungsdiensten ausgelotet wurden. Des Weiteren wurden im von der Gerda Henkel Stiftung geförderten Projekt Organizing Resilience: The Reconfiguration of Emergency Response in Germany und im BMBF geförderten Projekt RESIBES (Resilienz durch Helfernetzwerke zur Bewältigung von Krisen und Katastrophen) der Zusammenhang zwischen einer generalisierten gesellschaftlichen Krisenwahrnehmung und dem Aufstieg von Resilienz als allgemeinem organisatorischen Leitmodell sowie Praktiken organisatorischer Kapazitätssteigerung durch die Einbeziehung externer Netzwerke untersucht. Unser Dank gilt auch der konstruktiven Kritik und den Hinweisen der Herausgeber*innen und der beiden anonymen Gutachter*innen einer ersten Textfassung.

Regel nicht als Überforderung oder Scheitern ausgelegt. Die Organisationen machen geltend, für den unglücklichen Ausgang nicht verantwortlich zu sein. Da sie »nicht(s) mehr tun« konnten und »alles Menschenmögliche versucht« haben, werden ihnen die Gründe des Scheiterns letztlich nicht zugerechnet. Der für einige Betroffene katastrophale Ausgang diskreditiert sie nicht in ihrer Rolle als Retter, sondern stellt ein normales Versagen dar, das ihre Reputation kaum in Zweifel zieht. Selbst offenkundiges Misslingen des Bevölkerungsschutzes – wie bei der Flutkatastrophe an der Ahr im Juli 2021 – wird gemeinhin nicht den Einsatzorganisationen selbst, sondern den für den Bevölkerungsschutz zuständigen Verwaltungsebenen zugerechnet. Sie werden zu Verwaltungsdesastern⁷ erklärt. Die konkrete Einsatztätigkeit vor Ort ist dem kritischen Blick von Öffentlichkeit und Presse dagegen häufig entzogen.

Eindeutige Leistungsgrenzen werden zeitlich definiert. So finden sich je nach Bundesland unterschiedliche Hilfsfristen, die vorgeben⁸, wie viele Minuten nach Eingang eines Notrufs Rettungsdienst oder Feuerwehr den Einsatzort erreicht haben müssen. Hilfsfristen normieren und spezifizieren demnach, was Einsatzorganisationen in zeitlicher Hinsicht gewährleisten müssen. Damit sind sie ein zentraler Parameter, organisationales Scheitern zu markieren. Zugleich legen sie auch Grenzen der Erwartbarkeit fest und schützen die Organisation vor zu hohen, letztlich auch einklagbaren Ansprüchen. Hilfsfristen stellen somit für kommunale Behörden wie für Einsatzorganisationen eine wichtige Planungsgrundlage dar, indem sie die Grenze legitimen Zeitverzugs definieren.⁹

Neben diesen politischen Planungsvorgaben fallen vor allem die organisatorischen Bemühungen ins Auge, potentielle kapazitätsmäßige Überforderung vorzudenken und auf sie vorbereitet zu sein. Typischerweise verfügen Notfall- und Katastrophenorganisationen nicht nur für den täglichen Routineeinsatz über eine ganze Reihe detaillierter, für eine begrenzte Anzahl an Notfalltypen entwickelte *Standard Operation Procedures* (SOPs) oder Rettungsdienstalgorithmen.¹⁰ Auch für außergewöhnliche, im Einzelnen äußerst spezifische Lagen – Großbrände, Massenanfälle von Verletzten (MANV), Amok- oder CBRN-Lagen, Naturkatastrophen etc. – werden hochgradig generalisierte Einsatzkonzepte vorgehalten. Das Mantra lautet hier: Einsätze sind eher ähnlich als verschieden.

Prototypisch für solche Erweiterungsfähigkeiten steht die Dienstvorschrift (DV) 100 zu »Führung und Leitung im Einsatz«, die einen einheitlichen Standard zum Führungssystem für die Einsatzorganisationen des Bevölkerungsschutzes definiert und in verschiedenen Varianten länder- und organisationsspezifisch ausgegeben wurde. Mit ihr soll »ein dem jeweiligen Schadeneignis beziehungsweise der

7 Seibel et al. 2017.

8 Vgl. DIN 14011:2018–01.

9 Wobei in der öffentlichen Diskussion auch hier die der Politik und Verwaltung zugeschriebene Verantwortung für die Verfügbarkeit von Kapazitäten im Vordergrund steht. Vgl. Brunner et al. 2023.

10 LaPorte, Consolini 1991, S. 34–35.

jeweiligen Gefahrenlage entsprechender kontinuierlicher Aufbau der Führungsorganisation ermöglicht werden; beginnend beim alltäglichen Einsatz einer Gruppe bis hin zum Großeinsatz bei weiträumigen Schadenlagen.¹¹ Organisationstheoretisch spiegeln sich solche Konzepte, die auf Kontinuität setzen, in Russel Dynes' Typologie (s.u.) wider, in der er Einsatzorganisationen dadurch charakterisiert, dass diese, anders als die meisten anderen Organisationen, in Katastrophen ihre Strukturen und Aufgaben nicht verändern müssen, sondern beibehalten. Aus der Vogelperspektive des breiten empirischen Vergleichs mit anderen Organisationen wirkt ihre Reaktionsweise weitgehend stabil und folgt einem erwartbaren Verlauf. Dynes sieht daher Rettungsdienste, Feuerwehren und Krankenhäuser mit Bezug auf ihr Verhalten in Katastrophen als »established« an, man könnte sagen: als unmittelbar einsatzbereite Organisationen.¹²

Dennoch, nahtlos funktioniert der Übergang zu außergewöhnlichen Lagen, für die nicht selten weitere ausdifferenzierte Dienstvorschriften gelten – wie die DV 500 für CBRN-Einsätze – nicht. Daher ist ein Charakteristikum von Einsatzorganisationen, diese außergewöhnlichen Situationen im Vorfeld zu üben, um sie im seltenen Fall ihrer Anwendung auch zu beherrschen. Denn häufig werden in Sonderkonzepten für solche Lagen bestimmte, im Einsatzalltag nicht erforderliche Rollen und Schnittstellen definiert, die beispielsweise die bei Großeinsätzen notwendige, aber schwierige interorganisationale Koordination von Feuerwehr, Rettungsdienst und Polizei übernehmen.¹³ Auch Spezialkräfte und -apparaturen werden je nach Lage alarmiert bzw. herbeigeschafft.¹⁴ Nicht selten verändern sich zudem die Autoritätsstrukturen, je nach dem etwa, ob es sich eher um eine technische, medizinische oder polizeiliche Lage handelt.

Das Umschalten von Routinebetrieb auf Sondereinsatz soll, so wird es vermehrt gefordert, nicht allzu schematisch sein. Entsprechende Übungen, in denen zwar selten praktizierte Abläufe trainiert werden, sollen nicht auf einen ganz anderen Organisationsmodus vorbereiten, in den abrupt zu wechseln wäre. Einsatzstrukturen und Handlungsmuster von Sondereinsätzen sollen sich heute weitgehend aus den gegebenen Alltagstrukturen heraus entwickeln¹⁵ und im besten Fall durch Rekombination bekannter Handlungsmuster zusammengesetzt werden.¹⁶ Wenn etwa die Festlegung der Behandlungsdringlichkeit eines Patienten bereits im Rettungsdienstalltag Triagekonzepten ähnelt, die eigentlich für Großunglücke entwickelt wurden, dann stellt ihre Anwendung im Katastrophenfall zwar immer

¹¹ Hier zitiert nach der Feuerwehrdienstvorschrift für Baden-Württemberg (https://www.lfs-bw.de/fileadmin/LFS-BW/themen/gesetze_vorschriften/fwdv/dokumente/FwDV_100.pdf, S. 3).

¹² Vgl. Dynes 1970, 136–181.

¹³ Vgl. Ellebrecht 2023; Lasogga, Ameln 2010.

¹⁴ So gibt es für CBRN-Lagen deutschlandweit sieben Spezialeinheiten bei der Feuerwehr.

¹⁵ Kaufmann 2020.

¹⁶ Dass diese Rekombination auf der Ebene routinierter Praktiken bereits in alltagstypischen Einsätzen zu beobachten ist, zeigt die Studie von Geiger et al. (2021) en passant.

noch eine moralische Herausforderung dar, sie ist aber nicht mehr derart fehleranfällig, wie es unübliche Handlungsweisen häufig sind.

Priorisierungsprogramme wie die katastrophenenmedizinische Triage oder die notfallmedizinische Sichtung verweisen auf den ersten Blick auf eine Kontinuität zwischen Alltags- und Sondereinsätzen. Schon bei ersteren, etwa einem Hausbrand oder einer Person mit mehreren Verletzungen, muss gewählt werden, was zuerst behandelt wird. *Treat first, what kills first*, lautet dazu die notfallmedizinische Devise. Priorisierungen zählen zum Standardrepertoire von Rettungs- und Hilfsorganisationen. So heißt es in der DV 100 zur Lagefeststellung: »Welche Gefahr muß zuerst und an welcher Stelle bekämpft werden?«, »Welche Möglichkeiten bestehen für die Gefahrenabwehr?«¹⁷ Allerdings bleiben diese Priorisierungen weitgehend implizit, bei der Triage hingegen wird der Ressourcenmangel zum maßgeblichen einsatztaktischen Prinzip. Ihrer Zuhilfenahme liegt ersichtlich eine Überforderung der medizinischen Einsatzkräfte zu Grunde, auf welche mit der geordneten Schaffung von patientenbezogenen Behandlungsprioritäten reagiert wird. Gemein ist diesen oder ähnlichen Programmen, dass sie helfen, Entscheidungen für unentscheidbare Probleme zu treffen, sie sind und bleiben ethisch bitter.¹⁸ Die Mangellage drängt zur expliziten Benennung und Wahl eines kleineren Übels, das mit professionsethischen Grundsätzen bricht. Die Entscheidung ebnet immer einer schlechten, mit prinzipiellen Grundüberzeugungen schwer in Einklang zu bringenden Tat den Weg. Sie kann einer Logik der gleichmäßigen Schadensverteilung folgen oder aber das unausweichliche Unheil auf einige wenige Personen, Gebäude, Sachwerte etc. konzentrieren – so oder so bleibt sie eine tragische Entscheidung.¹⁹

Prioritätensetzung aufgrund kapazitätsmäßiger Überforderung mag wie im Falle von Triage-Programmen bitter und gesellschaftlich gefürchtet sein, sie mag bei den durchführenden Einsatzkräften zu moralischen Verletzungen führen²⁰ und angesichts der absehbaren Konsequenzen auch nicht einfach umzusetzen sein.²¹ Die Konzepte mögen aus medizinischer oder rechtlicher Sicht mit etablierten Prinzipien brechen und fachlich unterkomplex erscheinen. Aus organisatorischer Sicht aber lösen sie das in überfordernden Situationen gefürchtete Problem von Entscheidungsblockaden und von ineffizienten oder willkürlich anmutenden Entscheidungen. Wo vormals aufgrund zu vieler prinzipiell gleichrangiger Hilfsan-

17 So das Schaubild 6 zur Lagefeststellung der DV 100 »Führung und Leitung im Einsatz«; dies findet sich z.B. in der Feuerwehrdienstvorschrift für Baden-Württemberg (https://www.lfs-bw.de/fileadmin/LFS-BW/themen/gesetze_vorschriften/fwdv/dokumente/FwDV_100.pdf, S. 32) wie im gleichen Schaubild (dort Nr. 5) der vom Bundevertretung des DRK herausgegebenen Dienstvorschrift 100 (<http://orgl-hof.de/uploads/media/DV-100-DRK-Version.pdf>, S. 20).

18 Zum Unentscheidbarkeitsbegriff vgl. Foerster 2002; Luhmann 2000, S. 132–140; Groddeck et al. 2016.

19 Calabresi, Bobbitt 1978.

20 Kreh et al. 2021.

21 Ellebrecht 2019.

sprüche Unklarheit herrschte, wer oder was gerettet werden soll, markieren Priorisierungsprogramme Handlungsschwerpunkte. Darin liegt ihre Ambivalenz: Triagealgorithmen machen kapazitätsmäßige Überforderung sichtbar, zugleich aber auch handhabbar. Sie stifteten Orientierung und machen präklinische Ereignisse bearbeitbar, die hierzulande durchaus häufiger abseits von Großschadenslagen auftreten.²²

3. Anpassungsgrenzen: Improvisation und Adaption

Improvisation führt ein ambivalentes Dasein im Bereich des Notfall- und Katastrophenmanagements.²³ Einerseits kann es als unvermeidlich angesehen werden, in herausfordernden Situation improvisieren zu müssen. Denn im Grunde ist es ein Signum von Katastrophen, dass sie Rettern mehr als üblich abverlangt und daher kreative Lösungen gefragt sind. Not macht erforderlich.²⁴ In diesem Sinne sollte es geradezu ein Indikator für katastrophale Ereignisse sein, dass die *Performance* von Einsatzorganisationen sich verändert und sie vom üblichen Vorgehen abweichen, neue Aufgaben übernehmen und das eigene Leistungsspektrum kurzerhand erweitern.²⁵ Improvisationsvermögen wäre daher eigentlich als eine wesentliche Grundvoraussetzung all jener Organisationen anzusehen, die damit rechnen, dass ihre Vorkehrungen nicht ausreichend auf seltene, aber durchaus erwartbare Herausforderungen ausgelegt sind.

Aber dies ist nur eine Sichtweise. Der Zwang, improvisieren zu müssen, kann auch als Beleg gewertet werden, dass Vorbereitung und Ressourcenplanung nicht ausreichend waren. Improvisationszwang kann innerhalb der betroffenen Organisationen durchaus als Ausdruck eines beunruhigenden Mangels begriffen werden, der am Image und der Legitimation der eigenen Behörde kratzen könnte. Eine klare Unterscheidung zwischen legitimen, begrüßenswerten Improvisationsleistungen und solchen, die durch geeignete Planung hätten vermieden werden müssen, bleibt damit schwierig.

In der organisationswissenschaftlich interessierten Katastrophenforschung hat sich in den letzten Jahrzehnten das Verständnis grundsätzlich gewandelt, wie planvoll und nicht zuletzt schematisch Einsatzorganisationen tatsächlich agieren. Ihre *Anpassungsleistungen* sind dabei von unterschiedlicher Seite in den Blick genommen worden.

Dynes' zog in seiner typologischen Pionierarbeit noch eine klare Differenz zwischen den etablierten Organisationen des Katastrophenmanagements (Typ I)

22 Eine quantitative Studie zur Prävalenz von Triage-Ereignissen im Rettungsdienst hat Ellebrecht (2013) vorgelegt. Vgl. Schmidt (1996) und Lübbe (2001) zur Diskussion einer Veralltäglichung der Triage im Gesundheitssystem.

23 Kendra, Wachtendorf 2007.

24 Vgl. zum von dieser Redewendung angesprochenen Zusammenhang von Innovation und Katastrophe: Potthast 2021.

25 Quarantelli 2006.

und anderen Organisationen, deren Reaktionsweisen, Aufgaben und Strukturen im Kontext einer Katastrophe sich auffallend von ihrer üblichen Arbeitsweise unterschieden. Viele Organisationen verändern ihr Gesicht, wenn es in ihrer Nähe zur Katastrophe kommt, teilweise unabhängig davon, wie schwer sie diese selbst betrifft. Sie versuchen, sich der ungewohnten Lage anzupassen oder sehen sich in der Verantwortung, in irgendeiner Form zu helfen. Manche Organisationen sind dann gezwungen, ihr Aufgabenspektrum zu erweitern (Typ II), oder müssen erst geeignete Strukturen aufbauen, um einen Beitrag leisten zu können (expandernder Typ III). Fällt beides zusammen, nimmt eine sich in der Katastrophe zusammenfindende Gruppe also Aufgaben an, für die Strukturen erst noch zu schaffen sind, spricht Dynes von Emergenz (Typ IV).²⁶

		Strukturen	
		alt	neu
Aufgaben	alt	Typ I: Established (Rettungsdienst, Feuerwehr, Krankenhaus)	Typ III: Expanding (ehrenamtliche Freiwilligen- organisationen)
	neu	Typ II: Extending (Schule bietet Notunterkunft an)	Typ IV: Emergent (spontane Hilfsgruppen)

Übernommen und angepasst aus Dynes 1970, S. 139.

Diese Vierertypologie wird in der Katastrophenforschung bis heute als eine simple, aber dennoch aufschlussreiche Heuristik gesehen. Allerdings ist vielen Forscher*innen die Arbeitsweise von Einsatzorganisationen (Typ I) mit der Zuordnung von Trägheit und Unflexibilität nicht adäquat abgebildet und hat zu einer Unterschätzung ihrer effektiv zu beobachtenden Adoptionsfähigkeit geführt. Konzeptionell hat diesen toten Winkel zunächst Quarantelli (1994) in den Blick genommen, indem er die Vierertypologie um drei weitere ergänzte. Als neues, diese zusätzliche Auffächerung informierendes Merkmal wählt er das Auftreten von »some degree of minor behavioral emergence«²⁷, also kleineren Verhaltensanpassungen, denen gegenüber Dynes noch blind war. Bilden »emergente Gruppen« – also sich in der Katastrophe formierende Netzwerke von Bürger*innen und Entscheidungsträger*innen – bei Dynes noch den Gegenpol, das ganz Andere des etablierten Organisationstyps, erlaubt Quarantelli nun, Spielweisen von Einsatzorganisationen in den Blick zu nehmen, die man nicht sofort erwarten würde und die diese in die Nähe zum emergenten Typ rücken – zumindest bis zu einem gewissen Grad.

Obgleich eine zufriedenstellende Konzeption dessen, was organisationale Improvisation ausmacht, noch fehlt,²⁸ so lassen sich zumindest zwei verschiedene

26 Vgl. Dynes 1970, 136–181.

27 Quarantelli 1994, S. 12.

28 Frykmer et al. 2018.

Forschungsansätze nennen, die das Improvisationsvermögen ganz unterschiedlich fokussieren. Aus der jüngeren, in der Tradition von Dynes und Quarantelli stehenden Katastrophenforschung kommt der Vorschlag, zwischen verschiedenen Improvisationsformen zu unterscheiden (reproduktive, adaptive und kreative Improvisation). Ohne hier im Einzelnen auf diese Formen eingehen zu wollen, zeichnet sich dieser Zugang bezeichnenderweise dadurch aus, dass er von katastrophalen Schädigungen der (etablierten) Einsatzorganisation selbst ausgeht und anhand von empirischen Beobachtungen – etwa im Falle der Anschläge von New York 2001²⁹ – nachvollzieht, wie diese mit dem eigenen Strukturkollaps umgehen.

Anderen Forschungslinien verbleiben hingegen auf der Ebene der weitgehend unbeeinträchtigten Organisation. Am bekanntesten ist hier die Forschung zu *high reliability organizations*, die den Stellenwert der Organisationkultur für die Adaptionsfähigkeit hervorhebt und in ihren jüngeren Arbeiten eher eine prozessorientierte Methodologie aufweist.³⁰ Daneben lassen sich die Improvisationsmöglichkeiten von Einsatzorganisationen danach beurteilen, wie viel Freiheit Einsatzpläne und Rollenbeschreibungen den operativen Organisationsmitgliedern zumuten, um im Falle unvorhergesehener Ereignisse individuelle Lösungswege beschreiten zu können. Einen grundsätzlichen Unterschied betreffend ihrer Handlungsautonomie ist zwischen Einsatzkräften medizinischer Rettungsdienste und von Feuerwehren zu erkennen. Rettungsdienstkräfte tendieren in herausfordernden Situationen, in »peakload, high-tempo times«³¹ zu einem professionellen Arbeitsmodus, in dem der formalhierarchische Aufbau hinter einer teamförmige Zusammenarbeit zurücktritt. Das Team wird dann situationsangepasst, wechselweise geführt³² und einzelne Kräfte maßen sich mitunter Kompetenzen an, die ihnen fachlich nicht zustehen.³³

Einsatzkräfte der Feuerwehr sind dagegen der strengen Hierarchie ihrer Einsatzorganisation sehr viel stärker verpflichtet.³⁴ Diese *Disziplin* wird geradezu als ihre zentrale Stärke erlebt. Feuerwehren haben sich gezielt auf eine verminderte Irritationsfähigkeit hin eingerichtet, um in der Krise konzentriert und arbeitsteilig tätig sein zu können. Vornehmliche Handlungsorientierung am inneren Regime, klare Befehle und strenge Disziplin erhöhen die Berechenbarkeit der Organisation, so das Kalkül. Die Freiheitsgrade operativer Einsatzkräfte werden innerhalb dieses Regimes gezielt variiert, sie können durch Auftragstaktik erhöht

29 Kendra, Wachtendorf 2007.

30 Vgl. für einen Überblick: Bourrier (2008), Weick und Sutcliffe (2007) sowie die Monographie von Mistele (2007) zu Einsatzorganisationen.

31 LaPorte, Consolini 1991, S. 32.

32 Klein et al. 2006.

33 Palmer, Gonsoulin 1990.

34 Der Unterschied zwischen technischer und medizinischer Rettung zeigt sich nicht allein sachlich (im Fachwissen) und sozial (im eingesetzten Personal), sondern auch in der zeitlichen Dimension. Die Dringlichkeit der Situation wird von Feuerwehr und Rettungsdienst unterschiedlich gewürdigt. Vgl. ausführlich Ellebrecht 2023.

oder durch Befehlstaktik verringert werden. Letztere verfährt ähnlich wie Konditionalprogramme.³⁵ Mit dem Befehl wird ein Handlungsschema übergeben, das es umzusetzen gilt. Die Auftragstaktik ist dagegen eher mit Zweckprogrammen zu vergleichen, da Handlungsziele festgelegt werden, es aber dem Ausführenden überlassen bleibt, wie er diese erreicht. Die Auftragstaktik stellt den operativen Einsatzkräften einen begrenzten Raum zur Verfügung, in dem diese improvisieren können. Damit federt die Organisation einige der Probleme ab, die sich aus ihrer strengen Hierarchie ergeben.³⁶ Die operativen Kräfte, die an der Grenze der Organisation arbeiten, können ihr lokales Wissen einbringen, um die sich vor Ort stellenden Aufgaben zu lösen. Die starke Binnenzentrierung wird damit ein Stück weit aufgehoben und das Kontextwissen der Grenzstellen in Anspruch genommen.

Während damit eine Reihe theoretischer Ansätze bestehen, die die Adoptionsfähigkeit und Improvisationsleistungen von Einsatzorganisationen in Katastrophen zugänglich machen und die Anpassungsgrenzen von Einsatzorganisationen in den Blick rücken, bleibt eine dritte Ebene der Grenzverschiebung bislang unberücksichtigt. Schon Dynes sieht in der Einbeziehung von Nichtmitgliedern durch Einsatzorganisationen eine weitere Chance, wie diese ihre Leistungsgrenzen auszudehnen vermögen. Zugleich hat er aber beide Organisationsformen – zum einen die von bürgerschaftlichen Netzwerken oder freiwilligen Helfergruppen, zum anderen die von Einsatzorganisationen – konträr zueinander gesetzt. Während die einen erst im Moment der Katastrophe zu entstehen scheinen, stehen Einsatzorganisationen schon parat. Den Problemen, die sich aus dieser Differenz für die Integration von Nichtorganisierten ergeben, widmet sich der folgende Abschnitt.

4. Inklusionsgrenzen ausdehnen: Vom Mitglied zum *Contributor*

Neben Sonderkonzepten und Priorisierungsprogrammen, gesteigerten Adoptions- und Improvisationsfähigkeiten kann der krisenbedingten Begrenzung eigener Handlungsfähigkeit durch die Einbeziehung organisierter externer Ressourcen entgegengewirkt werden. Das Hinzuziehen überörtlicher Hilfe, des THW oder auch der Bundeswehr lässt sich als Ausweitung organisatorischer Handlungssouveränität begreifen. Sie folgt einem vorab festgelegten Mechanismus, der interorganisationale Schnittstellen und Führungsformen festlegt. Dass diese Kapazitätserweiterungen Grenzen haben, liegt auf der Hand. Unter dem Eindruck einer Ballung gesellschaftlicher Krisenmomente appellieren denn auch Gefahrenabwehrorganisationen an eine *gesellschaftliche Resilienz*. Dies im doppelten Sinn: zum einen mit dem Appell, jenseits organisatorischer Grenzen und Zuständigkeiten in der Umwelt eine Notfall- und Krisenkompetenz auszubilden³⁷, zum anderen stellt

35 Ellebrecht 2020, S. 89–94.

36 Roberts, Bigley 2001, S. 1288–1290.

37 Neben Präventionsmaßnahmen sind Verpflichtungen oder Forderungen, dass sich gesellschaftliche Akteure auf den Notfall vorbereiten (»preparedness«), klassische Mittel,

sich unter dem Stichwort Resilienz die Anforderung an Einsatzorganisationen, bislang unbeachtete Akteure in die Notfallhilfe einzubeziehen.

Folgt man Dynes' Typologie, geht es heute darum, neben Organisationen vom Typ »expanding« und »extending« nun auch emergente Gruppen in das Katastrophenmanagement einzubinden. Welche Bandbreite dies annehmen kann, lässt sich am Beispiel der Flüchtlingslage 2015/16 verdeutlichen. Zur Frage, welche Akteure in einzelnen Aufnahmeeinrichtungen aktiv wurden, nennt eine Studie neben Hilfsorganisationen, Polizei sowie Bundeswehr und unmittelbar zuständigen Verwaltungsbehörden auf kommunaler und Landesebene ca. 50 weitere involvierte Organisationen, Unternehmen und zivilgesellschaftliche Akteursgruppen.³⁸ Bau- und Finanzämter, private Sicherheitsdienstleister oder Mobilfunkanbieter wurden einbezogen, kirchliche Hilfsorganisationen, Frauenhäuser, Sportvereine und verstärkt auch spezifische Berufsgruppen wie Lehrer*innen oder Sprachvermittler*innen wurden aktiv. Eine solche Ausweitung personeller und materieller Ressourcen und Kompetenzen durch behördliche Anordnung, Vergabe von Dienstleistungen oder eigenmotivierte, ehrenamtliche Angebote steigert die Leistungsfähigkeit der Katastrophen- oder Krisenbewältigung. Zugleich wachsen die Anforderungen, die Vielzahl äußerst diverser Akteure zu koordinieren. Man kann geradezu von Standardproblemen interorganisationaler Zusammenarbeit sprechen, die sich auf folgende Bereiche erstrecken: »the communication process and information flow; the exercise of authority and decision-making; and, the development of coordination and loosening the command structure.«³⁹ Die Berichte wiederholen sich: so etwa werden Informationen nicht geteilt, sie werden unterschiedlich interpretiert, organisatorische Praktiken und Selbstverständnisse in Bezug auf Führung, Autorität und Vorgehensweisen divergieren und politische Zielvorstellungen zwischen Behörden und humanitärem Engagement konfligieren.⁴⁰

Diese Ambivalenzen manifestieren sich in besonderer Form mit dem Auftreten emergenter Gruppen, welche sich entweder selbst organisieren und unabhängig von Einsatzorganisationen Hilfe leisten oder in den operativen Einsatz einbezogen werden. Anders als andere Formen der Kapazitätserweiterung kann das Auftreten emergenter Gruppen, wie der Begriff schon sagt, nicht gesteuert werden. Die Kapazitätserweiterung kommt in gewisser Weise von außen auf die Einsatzorganisationen zu. Diese Form der Hilfe durch spontan am Ereignisort auftretende Einzelpersonen oder Gruppen hatte in Deutschland, anders als etwa in den USA, kaum Tradition. Mit der Verbreitung sozialer Medien gewinnt sie allerdings erheblich an Relevanz.

Nachdem bereits bei verschiedenen Ereignissen insbesondere in den USA, in Großbritannien und Australien soziale Medien eine zentrale Rolle bei der Mobi-

um einer Überforderung im Katastrophenfall vorzubeugen. Vgl. den konzisen Aufriss zum Thema von Gusy 2013.

³⁸ Schütte et al. 2022, S. 93.

³⁹ Quarantelli 1988, S. 375.

⁴⁰ Vgl. Quarantelli 1988; Boin, Bynander 2015; Berchtold et al. 2020.

lisierung und Selbstorganisation von Helfer*innen spielten,⁴¹ standen die Hilfsorganisationen in Deutschland beim Hochwasser an der Elbe 2013 erstmals vor dem Problem, mit einer großen Anzahl von spontan vor Ort präsenten Hilfswilligen umzugehen.⁴² Im Bericht der im Auftrag der Sächsischen Landesregierung die Erfahrungen aus der Flutbekämpfung untersuchenden Kommission heißt es dazu:

»In großer Zahl strömten Helfer zu den über Facebook bekannt gegebenen Orten. Diese Vorgänge entzogen sich vollständig der staatlichen Steuerung. Die über Facebook vermittelte Hilfe war an vielen Stellen hilfreich, es kam jedoch auch zu Behinderungen von Aktivitäten und zur Fehlleitung von Helfern. Die Hochschule Mittweida urteilt wie folgt: ›Mit den machtvollen Möglichkeiten Sozialer Netzwerkmedien ging somit auch ein Teil der Informationshoheit des Staates verloren, der [sic!] aber mit Blick auf seine unbedingte Steuerungs- und Organisationskompetenz im Katastrophenfall erhalten bleiben muss.‹ Die Kommission schließt sich dieser Bewertung an.«⁴³

Seither stellt sich die Frage, wie diese »ungebundenen« Helfer*innen als organisatorische Ressource genutzt werden können – und teils auch, ob sie das sollten. Die Kräfte der Selbsthilfe in der Organisationsumwelt, deren Emergenz die Organisation häufig beobachteten, aber nie ins planerische Kalkül ziehen konnten, sollen nun zu ihrer Resilienz beitragen. Man hat es mit einem *Re-Entry* der für Organisationen des Katastrophenmanagements grundlegenden Differenz von Notfallexpert*innen und Laien, von »Katastrophenkundigen« und »Katastrophenunkundigen«⁴⁴ zu tun. Eine Differenz, die sich seit dem 19. Jahrhunderts mit der funktionalen Ausdifferenzierung der Notfall- und Katastrophenbewältigung ausbildete: organisationsbedingte Professionalisierung und Spezialisierung einerseits, Kompetenzentzug und -verlust in der Umwelt andererseits. Sofern sie nicht Betroffene sind, wurden Laien vor Ort seitens der Hilfsorganisationen primär als Gaffer*innen und Störer*innen thematisiert, die die Operationen behindern, oder die, gerade wenn sie helfend eingreifen wollen, potentiell sich selbst und mithin den ganzen Einsatz gefährden.⁴⁵

Dass die Sächsische Landesregierung auf der unbedingten Steuerungs- und Organisationskompetenz des Staates und der von ihm eingesetzten Organisationen im Katastrophenfall besteht, ist wenig verwunderlich. Zum einen kann sie sich auf zahlreiche Beispiele berufen, in denen unorganisierte Hilfe kontraproduktiv wirkt. Die Imagination richtet sich dann auf Fälle, wie sie etwa nach der Katastrophe im Ahrtal auftraten, als im Juli 2021 sämtliche freiwilligen Helfer*innen gebeten wurden, das Ahrtal zu verlassen, da die Zufahrtsstraßen und die Straßen im Ahrtal überlastet waren und Einsatzkräfte nicht durchkamen. Selbst der überaus produktive und kreative Einsatz von Freiwilligen in der Flüchtlingshilfe 2015/16 kann in behördlicher Perspektive erhebliche Probleme aufwerfen. So berichten Schiffauer, Eilert und Rudloff in einer umfassenden Bestandsaufnahme

41 Vgl. Palen, Hughes 2018.

42 Vgl. Deutsches Rotes Kreuz 2014/2015/2016; Krüger, Albris 2021.

43 Sächsische Staatskanzlei 2013, S. 51.

44 Vgl. Clausen 2003, S. 66.

45 Vgl. Ellebrecht et al. 2013, S. 244–246.

zivilgesellschaftlicher Aktivitäten von ca. 15.000 Projekten, an denen über sechs Millionen Bürger*innen beteiligt waren. In erster Linie entfaltete sich diese Hilfe als eine Art »Laboratorium«: »Die Experimentierfreudigkeit der Initiativen setzt dabei die Ämter und auch die Betreiber unter Druck; dies führt manchmal zur Abwehr, genauso oft aber auch zum Umdenken und Öffnen«.⁴⁶ Mehr noch aber verweisen die Autor*innen auf unterschiedliche Handlungslogiken von Zivilgesellschaft und Staat. Während die Flüchtlingshilfe jener lokal und am Konkreten ansetzt und letztlich auf ein gedeihliches Zusammenleben und herrschaftsfreien Umgang abstellt, steht für diesen die Wahrung staatlicher Souveränität im Zentrum: Flüchtlingspolitik und -hilfe ist an den Schutz von Grenzen, an der Erfassung und Kontrolle von Geflüchteten in seinem Hoheitsgebiet orientiert. Staatliches Agieren ist nicht auf pragmatische Lösungen zur Einzelfallhilfe eingestellt, sondern darauf, »gleiche Fälle gleich zu behandeln«.⁴⁷ Zivilgesellschaftliche Vernunft, die am individuellen Fall ansetzt, kann in administrativer Perspektive gegen den Gleichheitsgrundsatz verstößen.

Divergierende Interessen mögen im Fall der Flüchtlingshilfe besonders brisant sein, aber auch generell ist die intendierte Vernetzung von Organisation und Selbstorganisation von Bürger*innen nicht ohne Reibungen und Widerstände zu haben. Um diese mit der Integration von ungebundenen Helfer*innen in Aufgaben und Abläufe der Notfallhilfe von Einsatzorganisationen einhergehenden Ambivalenzen systematisch zu entfalten, greifen wir auf Luhmanns Bestimmung von Organisation als Kopplung von Mitgliedschaft und Verhaltenserwartungen zurück.⁴⁸ Erwartungen, die sich auf die generalisierte Akzeptanz von Normen und Regeln unabhängig von individueller Motivation beziehen. Für Einsatzorganisationen stellt sich die Frage, inwiefern mit Organisationsmitgliedschaft einhergehende Verhaltenserwartungen auf *Nicht-Mitglieder* ausgeweitet werden können – oder anders ausgedrückt: inwiefern diese Entscheidungen der Organisationen akzeptieren.

Mitgliedschaft

Das entscheidende Mittel für Einsatzorganisationen, Zugriff auf emergente Gruppen im Notfall zu nehmen, ist die Registrierung. Wer immer vor Ort auftaucht, soll – sofern nicht autonom Hilfe geleistet werden soll – sich registrieren. Die Registrierung ist der formale Akt, der so etwas wie eine temporäre Mitgliedschaft begründet: versicherungsrechtlich werden Registrierte den Mitgliedern für die Dauer des Einsatzes gleichgestellt. Allerdings nicht arbeitsrechtlich: sie müssen nicht freigestellt und auch nicht weiterbezahlt werden. Organisationstheoretisch lässt sich diese formal abgesicherte Integration als *Contributorship* begreifen,

46 Schiffauer 2017, S. 18, 19.

47 Schiffauer 2018, S. 14.

48 Vgl. Luhmann 1964, 34ff.; Luhmann 2000, S. 80–122.

als eine Teilinklusion ohne Mitglied zu werden.⁴⁹ Mit dem Konzept lässt sich Mitgliedschaft graduell verstehen. Von einer Gradualität der Mitgliedschaft zu sprechen, liegt bei Einsatzorganisationen schon deshalb nahe, weil diese sich in Deutschland weitgehend auf ehrenamtliche Tätigkeit stützen. Organisationsintern zeigt sich diese Differenz bereits zwischen angestellten und ehrenamtlichen Einsatzkräften. Die standardisierte Grundausbildung bei Feuerwehr und medizinischen Rettungsdiensten garantiert zwar einen hohen Grad an Austauschbarkeit der Kräfte, dennoch besteht in punkto Ausrüstung und Spezialausbildung ein Gefälle zwischen haupt- und ehrenamtlichen Kräften. Werden nun auch ungebundene Helfer*innen an der Organisation lokaler Rettungsmaßnahmen beteiligt, wird die Gradualisierung organisationaler Zugehörigkeit zum Problem.

Contributorship begründet durch Registrierung verweist zunächst auf die Definitionsmacht der Organisation. Sie behält sich die Entscheidung darüber vor, wer als *Contributor* rekrutiert wird. Sie entscheidet über den Einsatzort, teilt Aufgaben nach Kompetenzen, Qualifikationen und Ressourcen zu, stattet die Kräfte evtl. aus, setzt möglicherweise auf Grenzen, was den Bedarf an Kräften angeht und beendet den Einsatz.⁵⁰ Allerdings erweist sich schon bei der Registrierung, dass Einsatzorganisationen nur bedingt souverän entscheiden können, wen und wie viele sie als *Contributors* registrieren wollen. Sofern sie nicht integriert werden, stellen ungebundene Kräfte eine Konkurrenz für das staatliche Notfallmanagement dar. Die Registrierung kann zwar auch ohne direkte Verwendung einen Kontrolleffekt zeitigen, wenn Ungebundene daraufhin tatsächlich erst einmal den Bescheid zuständiger Organisationen über einen Hilfsbedarf abwarten. Dem Motiv, Hilfe zu leisten, kann unter Umständen auch mit dem Bescheid, dass keine benötigt werde, genüge getan werden. Andererseits drohen Ungebundene bei einer Verweigerung der Registrierung auf eigene Faust tätig zu werden und dadurch möglicherweise Einsatzkonzepte zu gefährden. Ein Einsatzleiter bei Überflutungen in Großbritannien im Winter 2014 formuliert: »If we turn someone away and they really do want to help, the likelihood is they are going to freelance and that is the last thing we want them doing«.⁵¹ Insofern handelt es sich eher um eine *Contributorship* ohne oder nur mit sehr bedingter Möglichkeit zur Exklusion.⁵²

Eine Lösung besteht im Versuch, Registrierungen potentieller Helfer*innen nicht erst vor Ort in Notfalllagen, sondern vorab vorzunehmen. Daten zu deren Fähigkeiten und materiellen Ressourcen sollen in ein Register fließen, um Ungebundene im Notfall gezielt abzurufen. Spontanhilfe soll in eine kalkulierbare Größe umgewandelt werden. Das Katastrophenmanagement versucht durch die Nutzung sozialer Medien oder über eigens entwickelte Apps die Selbstorganisa-

49 Vgl. zu diesem Konzept: Bencherki, Snack 2016; Grothe-Hammer 2019; Grothe-Hammer 2020.

50 Wir folgen hier Grothe-Hammers (2019, S. 102) tabellarischer Übersicht zu unterschiedlichen Dimensionen von *Contributorship*.

51 Zit. n. Harris et al. 2017, S. 362.

52 Auf eine solche Konstellation bezieht sich Lauritzen 2020, S. 473.

tion von Helfer*innen gezielt zu initiieren, zu mobilisieren, sie anzuleiten oder auch zu steuern.⁵³ Allerdings scheinen solche Versuche, die Mobilisierung von ungebundenen Helfern auf die Ressourcenplanung für Einsätze abzustellen, bisher wenig erfolgreich. Und dies ist wenig überraschend: schon bei Ehrenamtlichen bleibt ungewiss, wer im Notfall tatsächlich zur Verfügung steht.

Anerkennung, Reputation für das Engagement ist ein nicht gering zu schätzendes Motiv für die Mitgliedschaft in Organisationen des Bevölkerungsschutzes. Dies gilt insbesondere für ehrenamtliche Mitglieder, die in Deutschland eine tragende Säule des Katastrophenmanagements bilden. Wenn *Contributorship* qua Registrierung der Versuch ist, konkurrierende und potentiell dysfunktionale Hilfsbemühungen zu kontrollieren, so kann sie in dieser Hinsicht als Konkurrenz zu etablierten Strukturen gesehen werden. Denn das symbolische Kapital, das Ehrenamtliche viel zeitliche, teils auch finanzielle Investitionen kostet, färbt auch auf Spontanhelfer*innen ab, die weitaus weniger investieren. Dies weckt Befürchtungen, dass die Motivation für dauerhaftes ehrenamtliches Engagement schwindet.⁵⁴ Mehr noch: Im Kontext des Hochwassers 2013 wird von frustrierten Ehrenamtlichen berichtet, die kaum in den Einsatz kamen und gar von Ehrenamtlichen, die ihre Wartepositionen verließen, um sich an Aktionen von ungebundenen Kräften zu beteiligen.⁵⁵ Die organisationale Antwort auf diese Befürchtung, *Contributorship* führt zu einer symbolischen Entwertung des Ehrenamts, sehen Protagonisten einer Öffnung für ungebundene Helfer*innen in der Etablierung einer neuen hierarchischen Stufe. Ehrenamtliche sollen aufgewertet werden, indem eine neue Rolle mit erweiterten Kompetenzen geschaffen wird: Ungebundene einzuweisen, anzuleiten und rudimentär auszubilden. Auch wenn beide Hilfe leisten, so das Kalkül, lasse sich dergestalt die symbolische Differenz zwischen Ehrenamt und *Contributorship* markieren.

Skepsis gegenüber einer Einbindung von Ungebundenen speist sich auch aus starken motivationalen, *intrinsischen Bindungen* von Mitgliedern an die jeweiligen Organisationen, was mit entsprechenden Abgrenzungsbewegungen einhergeht. Zwei Motivlagen lassen sich dafür anführen. Einsatzorganisationen sind Organisationen, die sich in Hochrisikoumwelten bewegen, bei denen Fehler im operativen Vorgehen fatale Folgen haben können. Ihnen wird daher eine hochgradige Zuverlässigkeit abverlangt. Die Organisation, vor allem aber auch die von ihren Diensten abhängige Klientel, hat ein starkes Interesse an ihrem fehlerfreien Betrieb. Krisenstäbe, Feuerwehren, Notfall- und Rettungsdienste stehen geradezu paradigmatisch für *High Reliability Organisations* – besser als *High Reliability-Seeking Organisations* zu bezeichnen –, denen neben situativer Anpassungsfähigkeit und Lernfähigkeit eine ausgeprägte Fehlerkultur, eine Fixierung auf Fehlervermeidung und -bearbeitung zugeschrieben wird. Diese Erwartung

⁵³ Vgl. die zahlreichen Forschungsprojekte im Rahmen der Sicherheitsforschung des BMBF und der EU insbesondere INKA, ENSURE und RESIBES. Dazu auch: Hälterlein, Kaufmann 2022.

⁵⁴ Vgl. Strate, Schill 2013, S. 4.

⁵⁵ Deutsches Rotes Kreuz 2014, S. 32; Krüger, Albris 2021, S. 351.

gilt schließlich auch im Binnenverhältnis: als ein Sich-Verlassen-Können auf ein sachadäquates, zuverlässiges Operieren unter riskanten Bedingungen. Weil sie in solchen Kontexten operieren, ist Vertrauen für Einsatzorganisationen eine zentrale Ressource – und Korpsgeist nicht selten seine Manifestation. An Nicht-Mitglieder lassen sich hingegen nur sehr begrenzt Vertrauenserwartungen richten.

Mitgliedschaft ist ein formales Verhältnis und definiert zunächst lediglich formale Erwartungsstrukturen, unabhängig von individueller Motivation. Seit längerem lässt sich allerdings beobachten, dass Semantiken des persönlichen Engagements, ganzheitlicher Mitarbeiteridentität oder ethisch-moralischer Identifizierung in vielen Organisationen Einzug halten. Der Organisationsanspruch tendiert dazu, individuelle Motivlagen mit organisatorischen identisch zu setzen. Emotion wird somit eine wichtige Quelle der Motivation, der geforderte Involvierungsgrad wächst.⁵⁶ Einsatzorganisationen sind, da sie auf Ehrenamt setzen, prinzipiell auf eine solche Koppelung von individueller und organisatorischer Motivlage angewiesen – auch wenn das Engagement der einzelnen Mitglieder dann erheblich differieren mag. Viele Hilfsorganisationen orientieren sich – sehr prägnant etwa beim Roten Kreuz – daher auch explizit an ethisch-moralischen Grundsätzen, die spezifische persönliche Einstellungen voraussetzen. Dass solche Formen enger Bindung organisationskulturelle Grenzziehungen verstärken, liegt nahe.⁵⁷ Solche Abgrenzungsbewegungen erschweren generell die interorganisationale Zusammenarbeit,⁵⁸ nicht allein die mit ungebundenen Helfer*innen. Sie müssen allerdings nicht durchschlagen. So zeigen vereinzelte Untersuchungen zur Einschätzung von Mitgliedern von Einsatzorganisationen, dass eher die hohe Motivation der ungebundenen Helfer*innen beeindruckt als mangelndes Vertrauen – und schlicht auch ein gemeinsames Interesse: eben Hilfe zu leisten.⁵⁹

Hierarchisierte Kommunikationserwartungen

Organisationen der Gefahrenabwehr sind strikt *hieratisch* aufgebaut; die Berufsfeuerwehren geradezu militärisch. Organisationserwartungen binden Mitglieder an Befehle oder Anweisungen, unabhängig von deren Motivation. Und auch, wenn, wie bei Feuerwehr und Rettungsdienst tendenziell der Fall, organisationale Ziele und Mitgliedermotivation zusammenfallen, so ist die individuelle Hilfsmotivation durch eine hierarchische Strukturierung von Operationen diszipliniert. In der interorganisationalen Zusammenarbeit allerdings erschweren nicht selten heterogene Erwartungen an hierarchisierte Kommunikation und entsprechende Handlungspraktiken eine übergeordnete Koordination: »Die machen ihren eige-

56 Vgl. als Überblick: Stenner, Andersen 2020. Laut Mistele (2007) ist die Deckung von Mitgliedermotivation und Organisationszweck bei Einsatzorganisationen außerordentlich hoch.

57 So etwa stellt sich gegenwärtig die Frage, wie Feuerwehren mit zunehmender gesellschaftlicher Diversität umgehen; vgl. Groß 2021.

58 Vgl. Schumann et al. 2010.

59 Vgl. Deutsches Rotes Kreuz 2014, S. 34–41.

nen Stiefel⁶⁰ sind dann typische Beschreibungen für mangelnde Kooperationsbereitschaft. Noch stärker kann dies für Ungebundene gelten, die prinzipiell keinen Organisationserwartungen verpflichtet sind. Sie können durchaus Eigeninteressen in der Form, Hilfe zu leisten, verfolgen; ihre Motivation und (Selbst-)Verpflichtung ist für Organisationen weitgehend unberechenbar. Mit der *Contributorship* qua Registrierung stellen Organisationen nicht zuletzt darauf ab, ungebundene Helfer*innen auf hierarchische Strukturierung zu verpflichten. Die Akzeptanz hierarchischer Kommunikation gilt als conditio sine qua non.⁶¹ Dennoch gilt, was für freiwillige *Contributorship* mit begrenzter Möglichkeit zur Exklusion generell gilt: Registrierung ist kein Vertrag, die Verpflichtung, den Regeln der Organisation zu folgen, kann nicht mittels Sanktionen gestützt werden.⁶² Berichte über die Eigensinnigkeit des Einsatzes von ungebundenen Helfer*innen sind daher Legion. So etwa können Einsatzort und Zweck in Frage gestellt werden. Aus den Dresdener Ereignissen wird berichtet, dass Anwohner*innen und ungebundene Helfer*innen die Festlegung von Überflutungsgebieten kritisierten, LKW-Lieferungen mit Sandsäcken aufhielten, um Schutzwälle auch an Abschnitten zu errichten, die als Überflutungsgebiete vorgesehen waren.⁶³ Auch dann, wenn Hierarchien und Autorität prinzipiell anerkannt werden, können Führungsebenen nicht mit organisationsspezifischer Sozialisation rechnen: »Da kann ich nicht kommen, auf meine Schulterklappen verweisen und sagen: Gucken Sie mal, ich hab' hier vier goldene Streifen drauf und ich habe Ihnen jetzt was zu sagen. Das funktioniert nicht. Das interessiert die Leute auch gar nicht«.⁶⁴ Offen ist folglich, ob Einsatzorganisationen eigene Kommunikationserwartungen gegenüber potentiell konkurrierenden durchsetzen können. Statt Befehlen Folge zu leisten, werden verstärkt Erklärungen für das Befohlene erwartet.

Programm

Katastrophenhilfe bedeutet in aller Regel Handeln unter Knappheitsbedingungen. Prinzipiell können ungebundene Helfer*innen in jeder Hinsicht Ressourcen steigern: evtl. sind sie schneller vor Ort, über soziale Medien lassen sich unter Umständen mehr ungebundene Kräfte mobilisieren als organisierte einsatzbereit

60 Schumann et al. 2010.

61 De facto allerdings, das zeigt die Erfahrung mit ungebundenen Helfern bei der Notfallhilfe im Rahmen der Flüchtlingskrise 2015/16 und im Ahrtal 2021, fehlt es an einer institutionalisierten Verbindungsstelle bei den Organisationen mit der Aufgabe der Koordination von Ungebunden (Auskunft von Wolfgang Frühauf, Freiwilligenkoordination DRK Landesverband Hessen). Der bekannt gewordene »Helfer Shuttle«, der eine Koordinationsfunktion des Einsatzes im Ahrtal übernahm, war wiederum eine Selbstorganisation von Ungebundenen, die jedoch Erfahrung als Führungskräfte in Behörden und Organisationen des Bevölkerungsschutzes hatten.

62 Dazu ausführlich Lauritzen 2020, insbes. S. 467–470.

63 Vgl. Krüger, Albris 2021, S. 350, die nicht zuletzt aufgrund der von Verantwortlichen beklagten Kontrolllücke von »resilience unwanted« sprechen.

64 Eine Führungskraft zitiert in Deutsches Rotes Kreuz (2014, S. 41).

sind, der materielle Beitrag kann massiv zu Buche schlagen – etwa durch Baufirmen mit schwerem Gerät –, sie bringen spezielle Kenntnisse und Expertise mit – wie Sprach-, Medien- oder IT-Kompetenzen – womit sie nicht zuletzt das Informationsspektrum zur Lage enorm erweitern können. So etwa durch *Digital Volunteers*, die bei großen Schadenslagen Informationen aus sozialen Netzwerken sammeln, aufbereiten und den Einsatzkräften zur Verfügung stellen. Ihren ersten prominent gewordenen Einsatz hatten diese nach dem Erdbeben in Haiti 2010, wo Lagekarten, die durch die Zusammenarbeit quer über die Kontinente verstreut operierender Freiwilliger zustande kamen, zur Grundlage der Katastrophenhilfe vor Ort avancierten.⁶⁵

Digital Volunteers sind sicherlich das Paradebeispiel für den Nutzen, den emergente Gruppen von Freiwilligen im Rahmen des Bevölkerungsschutzes versprechen: außerhalb bürokratischer Ordnung können sie schneller und unkonventioneller operieren; sie sind möglicherweise stärker am Puls der Zeit technischer und sozialer Entwicklungen, können eher Bedarfe erspüren und unkonventionelle Lösungen finden; und sie können einen Bedarf decken, der durch die etablierten Organisationen nicht identifiziert wurde oder dem diese nicht entsprechen können.⁶⁶ Die Operationsweise von *Digital Volunteers* unterscheidet sich stark von üblichen Tätigkeiten von Einsatzkräften: Mikroblogs auswerten, kontinental verteilt, Arbeit fernab des eigentlichen Geschehens, zwar mit hochgradiger Expertise, die inhaltlich aber keineswegs auf Katastrophengeschehen spezialisiert ist. Dies scheint generell signifikant für die Möglichkeit, Nicht-Mitglieder in Programmabläufe zu integrieren: Operative Vorgehen, in denen Zuverlässigkeit in geringerem Maß gefragt ist, lassen eher Raum für eine Fluidität und Offenheit durch die Inklusion von Nicht-Mitgliedern. Einsätze in weniger kritischen Bereichen bieten sich einer netzwerkförmigen Öffnung eher an.⁶⁷ Anders ausgedrückt: je mehr der *High-Reliability*-Charakter der Organisation erforderlich ist, desto weniger wird Spielraum für Nicht-Mitglieder gesehen.⁶⁸

Im Gegensatz zu professionellen und auch ehrenamtlichen Mitgliedern sind ungebundene Helfer*innen in der Regel nicht für den Katastrophenschutz oder Notfallhilfe ausgebildet. Dies, so der Tenor der Organisationsschriften, gilt nicht nur

65 Vgl. Starbird, Palen 2011.

66 Die meisten dieser Aspekte finden sich schon im häufig referenzierten Aufsatz von Drabek, McEntire 2003. Vgl. auch Lauritzen 2020. Insbesondere in ausgedehnten und länger andauernden Not- und Krisenlagen, wie der Flüchtlingslage 2015/16 können ungebundene Hilfsleistungen Ideen, Expertise und Leistungen einbringen, die weit über das hinausgehen, was von Behörden und Organisationen im Sicherheitsbereich geleistet und erwartet werden kann; vgl. dazu Schiffauer 2017.

67 Dieser Logik folgt auch die Einteilung von Einsatzmöglichkeiten in einer Schrift des Deutschen Roten Kreuzes (2014, S. 13f.).

68 So sehr *High-Reliability* mit hochgradiger Flexibilität, situativer Anpassungsfähigkeit, Lernfähigkeit und ausgeprägter Fehlerkultur verbunden ist, so spricht vieles dafür, dass diese Fluidität auf hochgradiger Standardisierung und Formalisierung aufbaut; vgl. Sydow, Windeler 2020.

für operative Fachkenntnisse, sondern ganz grundlegend. Die Differenz zwischen Katastrophenkundigen und Katastrophenunkundigen impliziere eine Differenz zwischen prinzipiellem Gefahren- und Gefährdungsbewusstsein und bestenfalls sporadischer Laienkenntnis. Kontaminationsgefahr bei Hochwasser, umsturzgefährdete Bäume nach Sturmereignissen und ähnliches seien dem Laien nicht unbedingt präsent: die Schriften sind durchzogen von Warnungen vor potentieller Selbstgefährdung wegen Selbstüberschätzung, durch Verletzungs- und Infektionsgefahren, durch mangelnden Arbeitsschutz oder fehlende Hygiene.⁶⁹ Bei allen potentiellen Vorteilen, die ein Operieren mit Unterstützung durch Ungebundene bieten mag, rückt bei Einsatzorganisationen stets in den Blick, welche Kosten damit verbunden sind, diese einer organisatorischen Kontrolle zu unterstellen. So wird unter anderem betont, dass gerade dann, wenn die Organisationen unter Handlungsdruck stehen und die Ressourcen knapp sind, durch ungebundene Helfer*innen ein zusätzlicher Bedarf an Ausrüstung, Training, Kommunikation und Koordination entsteht. Damit dies nicht in ein paradoxes Programm mündet, wird eine klassische, geradezu bürokratische Lösung vorgeschlagen: die Einrichtung von spezialisierten Schnittstellen und geplanter Ressourcen, die genau dieses Problem der Koordination und Einweisung bearbeiten, mit anderen Worten: Das flexible und fluide Organisieren von, mit und durch Ungebundene muss organisatorisch verankert werden.⁷⁰

5. Schluss und Ausblick

Wenngleich die Einsatzorganisationen für die große Bandbreite täglicher Notfälle hierzulande als gut aufgestellt gelten, fokussieren die Organisationen des Bevölkerungsschutzes auf Entwicklungen, die tendenziell eine Überforderung ihrer Kapazitäten darstellen. Ihr Blick richtet sich seit 9/11 verstärkt auf räumlich, zeitlich und sozial ausgedehnte Großschadens- und Krisenlagen. Diagnostiziert wird eine zunehmende Vulnerabilität der Gesellschaft bedingt durch eine globale Interdependenz ihrer Infrastrukturen. Unter diesen Strukturbedingungen drohen Anschläge, Unfälle, extreme Naturereignisse oder Pandemien gravierende Auswirkungen nach sich zu ziehen.⁷¹ Die Umweltbeobachtung der Organisationen thematisiert überdies auch Aspekte des demographischen Wandels, etwa eine zunehmende Hilfsbedürftigkeit der Bevölkerung. Problematisiert wird zudem ein mit gesteigerten Mobilitäts- und Flexibilitätsanforderungen einhergehender Rückgang traditioneller Formen ehrenamtlichen Engagements.⁷² Aus solchen Diagnosen resultieren Forderungen nach Transformationen der Strukturen des Bevölkerungsschutzes – die von einer bereichsspezifischen Neuorientierung⁷³ bis zur Einleitung

69 Vgl. u. a. Harris et al. 2017, S. 359.

70 Auskunft Wolfgang Frühauf, Freiwilligenkoordination DRK Landesverband Hessen.

71 Vgl. Kaufmann 2011.

72 Vgl. Steinführer 2014.

73 Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe 2021.

eines Paradigmenwechsels hin zu einer gesellschaftlich breit verankerten »resiliente[n] Katastrophenkultur«⁷⁴ reichen.

Im Zeichen dieser Diagnose wurden verstärkt Initiativen ergriffen, um die Schwelle zur Überforderung von Einsatzkräften hinauszuschieben; einige sollen hier kurz mit Rückgriff auf die bisherige Systematisierung skizziert werden.

Sonderkonzepten und Priorisierungsprogrammen wird zunehmend Übungs- und Ausbildungszeit gewidmet. Für Sonderlagen werden interorganisationale Kommunikation und Programmabläufe in Kraft gesetzt, die üblicherweise mit der Dimension der Schadenslage an Komplexität gewinnen. Aufwändige Szenarien werden auch im Großmaßstab (etwa mit 500 Verletzten) geübt, die Entwicklung von Schutzausrüstung und Detektionstechnologien wird forciert, vorangetrieben wird der Einsatz von Robotik und von künstlicher Intelligenz zur Unterstützung diverser Aufgaben, die sich im Einsatz stellen, ebenso wird intensiv an Triageprogrammen gearbeitet. Hierfür wird die Brauchbarkeit von Algorithmen getestet, die Effektivität unterschiedlicher Strategien erprobt und ihre Digitalisierung in Angriff genommen. Daneben wurde die Adoptionsleistung der streng hierarchischen Einsatzorganisationen erhöht, indem die Handlungsspielräume von operativen Einsatzkräften vergrößert wurden.

Vor Umbrüchen steht die Freiwilligenorganisation im Rahmen der Einsatzorganisationen (*Typ III Expanding*). Diese stehen vor der Herausforderung, die ehrenamtliche Tätigkeit an gegenwärtige ökonomische, soziale und kulturelle Dynamiken anzupassen: dies bedeutet, neue Kommunikations- und Werbewege einzuschlagen, sich verstärkt um bisher nur marginal vertretene Gruppen zu bemühen, die Flexibilisierung der zeitlichen Bindung, letztlich einhergehend mit der Option, ehrenamtliches Engagement als befristetes Qualifikationsprojekt zu begreifen.⁷⁵

Was die Ausweitung von Überlegungen zu *Typ IV Emergent* betrifft, so kann neben den anhaltenden Initiativen um ungebundene Helfer*innen – nicht völlig emergent, aber in leichter Abwandlung – die Idee angeführt werden, dass Hilfsorganisationen den Versuch aufgeben, Alltagssysteme solange zu ersetzen bis diese wieder funktionieren. Dabei wird die Idee verfolgt reguläre Versorger mit behördlichen Kräften zu unterstützen, wenn (wie z. B. in einer Pandemie denkbar) diese in der Logistik und im Markt fehlen.⁷⁶ Die Organisationen des Katastrophenmanagements würden dann partiell selbst in die Rolle einer *Contributorship* treten.

Literatur

- Bencherki, Nicolas; Snack, James P. 2016. »Contributorship and partial inclusion«, in *Manag Commun Q* 30, 3, S. 279–304.
- Berchtold, Claudia; Vollmer, Maike; Sendrowski, Philip; Neisser, Florian; Müller, Larissa; Grigoleit, Sonja 2020. »Barriers and facilitators in interorganizational disaster response«, in *Int J Disaster Risk Sci* 11, S. 46–58.

74 Voss 2022, S. 22.

75 Vgl. die Beiträge in INKA-Forschungsverbund 2015.

76 Vgl. Max, Schulze 2022, S. 147–170.

- Boin, Arjen; Bynander, Fredrik 2015. »Explaining success and failure in crisis coordination«, *Geogr Ann A* 97, 1, S. 123–135.
- Bourrier, Mathilde 2008. »Das Vermächtnis der High Reliability Theory«, in *Management komplexer Systeme*, hrsg. v. Weyer, Johannes; Schulz-Schaeffer, Ingo, S. 119–146. München: Oldenbourg.
- Brunner, Katharina; Graw, Lukas; Lenz, Johannes; Rüger, Till 2023. *Rettungsdienste am Limit: Wenn der Notarzt zu spät kommt*. <https://www.tagesschau.de/investigativ/report-muenchen/rettungszeiten-101.html>. (Zugriff vom 19.03.2023).
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe 2021. *Stärkung des Bevölkerungsschutzes durch Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe*. https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/neuausrichtung.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Zugriff vom 13.08.2022).
- Calabresi, Guido; Bobbitt, Philip 1978. *Tragic Choices*. New York, NY: Norton.
- Clausen, Lars 2003. »Reale Gefahren und katastrophenoziologische Theorie. Soziologischer Rat bei FAKKEL-Licht«, in *Entsetzliche soziale Prozesse*, hrsg. v. Clausen, Lars; Geenen, Elke M.; Macamo, Elísio, S. 51–76. Münster: LIT.
- Deutsches Rotes Kreuz (Hrsg.) 2014/2015/2016. *Die Rolle von ungebundenen HelperInnen bei Schadensereignissen 1/2/3*.
- Drabek, Thomas E.; McEntire, David A. 2003. »Emergent phenomena and the sociology of disaster«, in *Disaster Prev Manag* 12, 2, S. 97–112.
- Dynes, Russell R. 1970. *Organized Behavior in Disaster*. Lexington, MA: Heath Lexington Books.
- Ellebrecht, Nils 2013. »Die Realität der Sichtung«, in *Notf Rett Med* 16, 5, S. 369–376.
- Ellebrecht, Nils 2019. »Why is treatment urgency often overestimated?«, in *Disaster Med Public Health Prep* 14, 5, S. 563–567.
- Ellebrecht, Nils 2020. *Organisierte Rettung. Studien zur Soziologie des Notfalls*. Wiesbaden: VS.
- Ellebrecht, Nils 2023. »Kooperieren und entscheiden im Notfall. Zur Bedeutung hierarchischer Grenzsysteme und arrangierter Kontaktstrukturen für den interorganisationalen Rettungseinsatz«, in *Organisierte Grenzrollen. Publikumskontakte und Außendienst in soziologischer Perspektive*, hrsg. v. Kieserling, André; Weißmann, Martin. Wiesbaden: VS.
- Ellebrecht, Nils; Jenki, Markus; Kaufmann, Stefan 2013. »Inszenierte Katastrophen: Zur Genese der Übung im Bevölkerungsschutz und ihren gegenwärtigen Formen«, in *Aufbruch ins Unverlierbare*, hrsg. v. Hempel, Leon; Bartels, Marie; Markwart, Thomas, S. 235–275. Bielefeld: transcript.
- Foerster, Heinz v. 2002. *Wissen und Gewissen. Versuch einer Brücke*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Frykmer, Tove; Uhr, Christian; Tehler, Henrik 2018. »On collective improvisation in crisis management«, in *Saf Sci* 110, S. 100–109.
- Geiger, Daniel; Danner-Schröder, Anja; Kremsner, Waldemar 2021. »Getting ahead of time«, in *ASQ* 66, 1, S. 220–264.
- Grodeck, Victoria v.; Siri, Jasmin; Mayr, Katharina 2016. »Die Entscheidungsvergessenheit der Organisationsforschung«, in *Soziale Systeme* 20, 1, S. 167–192.
- Groß, Melanie 2021. *Bindekräfte der Freiwilligen Feuerwehren in Schleswig-Holstein. Zugehörigkeit, Gemeinschaft, Diversität und demokratisches Miteinander (Abschlussbericht)*.
- Grothe-Hammer, Michael 2019. »Membership or contributorship?«, in *Organization outside organizations*, hrsg. v. Ahrne, Goran; Brunsson, Nils, S. 84–112. Cambridge: University Press.
- Grothe-Hammer, Michael 2020. »Membership and contributorship in organizations«, in *Syst Res Behav Sci* 37, 3, S. 482–495.
- Grothe-Hammer, Michael; Berthod, Olivier 2017. »The programming of decisions for disaster and emergency response«, in *Curr Sociol* 65, 5, S. 735–755.
- Gusy, Christoph 2013. »Resilient Societies. Staatliche Katastrophenschutzverantwortung und Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung«, in *Verfassungsstaatlichkeit im Wandel*, hrsg. v. Heckmann, Dirk; Schenke, Ralf P.; Sydow, Gernot, S. 995–1010. Berlin: Duncker & Humblot.

- Hälterlein, Jens; Kaufmann, Stefan 2022. »Resilienz durch Integration freiwilliger Helfer*innen in den Katastrophenschutz«, in *Resilienz als Prozess*, hrsg. v. Endreß, Martin; Rampp, Benjamin, S. 289–310. Wiesbaden: VS.
- Harris, Margaret; Shaw, Duncan; Scully, Judy; Smith, Chris M.; Hieke, Graham 2017. »The involvement/exclusion paradox of spontaneous volunteering«, in *NVSQ* 46, 2, S. 352–371.
- Hughes, Everett C. 1971. *The Sociological Eye*. Chicago: Aldine-Atherton.
- INKA-Forschungsverbund 2015 (Hrsg.). *Engagiert im Katastrophenschutz. Impulse für ein zukunftsfähiges Freiwilligenmanagement*. Schwalbach.
- Kaufmann, Florentin von 2020. »Die Überwindung der Chaosphase bei Spontanlagen«, in *Einsatzorganisationen*, hrsg. v. Kern, Eva-Maria et al., S. 235–248. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Kaufmann, Stefan 2011. »Zivile Sicherheit. Zum Aufstieg eines Topos«, in *Sichtbarkeitsregime*, hrsg. v. Hempel, Leon; Krasmann, Susanne; Bröckling, Ulrich, S. 101–123. Wiesbaden: VS.
- Kendra, James; Wachtendorf, Tricia 2007. »Improvisation, creativity, and the art of emergency management«, in *Understanding and Responding to Terrorism*, hrsg. v. Durmaz, Huseyin; Sevinc, Bilal; Siddik, Ahmet Sait; Ekici, Siddik, S. 324–335. Washington, DC: IOŚ Press.
- Klein, Katherine J.; Ziegert, Jonathan C.; Knight, Andrew P.; Xiao, Yan 2006. »Dynamic delegation. Shared, hierarchical, and deindividualized leadership in extreme action teams«, in *ASQ* 51, 4, S. 590–621.
- Kreh, Alexander; Brancaleoni, Rachele; Magalini, Sabina Chiara; Chieffo, Daniela Pia Rosaria; Flad, Barbara; Ellebrecht, Nils; Juen, Barbara 2021. »Ethical and psychosocial considerations for hospital personnel in the Covid-19 crisis«, in *PloS one* 16, 4, e0249609.
- Krüger, Marco; Albris, Kristoffer 2021. »Resilience unwanted«, in *Secur Dialogue* 52, 4, S. 343–360.
- LaPorte, Todd R.; Consolini, Paula M. 1991. »Working in practice but not in theory«, in *J Public Adm Res Theory* 1, 1, S. 19–48.
- Lasogga, Frank; Ameln, Falko von 2010. »Kooperation bei Großschadensereignissen«, in *Gruppendynamik Organ* 41, 2, S. 157–176.
- Lauritzen, Ghita D. 2020. »Looking beyond formal organization«, in *Syst Res Behav Sci* 37, S. 467–481.
- Lübbe, Weyma 2001. »Veralltäglichung der Triage?«, in *Ethik Med* 13, 3, S. 148–160.
- Luhmann, Niklas 1964. *Funktionen und Folgen formaler Organisation*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Luhmann, Niklas 2000. *Organisation und Entscheidung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Max, Matthias; Schulze, Matthias 2022. *Hilfeleistungssysteme der Zukunft. Analysen des Deutschen Roten Kreuzes zur Aufrechterhaltung von Alltagssystemen für die Krisenbewältigung*. Bielefeld.
- Mistele, Peter 2007. *Faktoren des verlässlichen Handelns. Leistungspotenziale von Organisationen in Hochrisikoumwelten*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Moynihan, Donald P. 2009. »The network governance of crisis response«, in *J Public Adm Res Theory* 19, 4, S. 895–915.
- Palen, Leysia; Hughes, Amanda L. 2018. »Social media in disaster communication«, in *Handbook of disaster research*, hrsg. v. Rodríguez, Havidán; Donner, William; Trainor, Joseph E., S. 497–518. New York: Springer.
- Palmer, C. E.; Gonsoulin, Sheryl M. 1990. »Paramedics, protocols, and procedures«, in *Deviant Behav* 11, 3, S. 207–219.
- Potthast, Jörg 2021. »Innovation und Katastrophe«, in *Handbuch Innovationsforschung*, hrsg. v. Blätzel-Mink, Birgit; Schulz-Schaeffer, Ingo; Windeler, Arnold, S. 363–380. Wiesbaden: Springer.
- Quarantelli, Enrico L. 1988. »Disaster crisis management: A summary of research findings«, in *J Manag Stud* 25, 4, S. 373–385.
- Quarantelli, Enrico L. 1994. *Emergent Behaviours and Groups in the Crisis Time Periods of Disasters*. <https://udspace.udel.edu/handle/19716/591> (Zugriff vom 24.04.2023).

- Quarantelli, Enrico L. 2006. *Catastrophes are Different from Disasters*. <https://items.ssrc.org/understanding-katrina/catastrophes-are-different-from-disasters-some-implications-for-crisis-planning-and-managing-drawn-from-katrina/> (Zugriff vom 24.04.2023).
- Roberts, Karlene H.; Bigley, Gregory A. 2001. »The incident command system«, in *AMJ* 44, 6, S. 1281–1299.
- Sächsische Staatskanzlei (Hrsg.) 2013. Bericht der Kommission der Sächsischen Staatsregierung zur Untersuchung der Flutkatastrophe 2013. <https://www.medienservice.sachsen.de/medien/medieneobjekte/100586/download> (Zugriff vom 24.04.2023).
- Schiffauer, Werner 2017. »Einleitung. Eine neue Bürgerbewegung«, in *So schaffen wir das – eine Zivilgesellschaft im Aufbruch. 90 wegweisende Projekt mit Geflüchteten*, hrsg. v. Schiffauer, Werner; Eilert, Anne; Rudloff, Marlene, S. 13–34. Bielefeld: transcript.
- Schiffauer, Werner 2018. »Die Civil Society als feine Kunst betrachtet«, in *So schaffen wir das – eine Zivilgesellschaft im Aufbruch. Bedingungen für die nachhaltige Projektarbeit mit Geflüchteten. Eine Bilanz*, hrsg. v. Schiffauer, Werner; Eilert, Anne; Rudloff, Marlene, S. 9–31. Bielefeld: transcript.
- Schmidt, Volker H. 1996. »Veralltäglichung der Triage«, in *Z Soziol* 25, 6, S. 419–437.
- Schütte, Patricia M.; Schulte, Yannic; Schönenfeld, Malte; Fiedrich, Frank 2022. »Krisenbewältigung und interorganisationale Zusammenarbeit«, in *Krisenmanagement am Beispiel der Flüchtlingslage 2015/2016*, hrsg. v. Schütte, Patricia M.; Schulte, Yannic; Schönenfeld, Malte; Fiedrich, Frank, S. 87–126. Wiesbaden: VS.
- Schumann, Sandra; Mähler, Mareike; Strohschneider Stefan 2010. »Die machen ihren eigenen Stiefel. Interorganisationale Zusammenarbeit von Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben«, in *Polizei & Wissenschaft*, 3/2010, S. 41–49.
- Seibel, Wolfgang; Klamann, Kevin; Treis, Hannah 2017. *Verwaltungsdesaster. Von der Love-parade bis zu den NSU-Ermittlungen*. Frankfurt: Campus.
- Starbird, Kate; Palen, Leysia 2011. *Voluntweeters: self-organizing by digital volunteers in times of crisis*. Vancouver: ACM-Press.
- Steinführer, Annette 2014. »Freiwillige Feuerwehren als Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Tradiertes Ehrenamt im gesellschaftlichen Wandel«, in *Organisationen und Experten des Notfalls. Technik und Kultur von Rettungswesen und Feuerwehr im Wandel*, hrsg. v. Jenki, Markus; Ellebrecht, Nils; Kaufmann, Stefan, S. 169–186. Berlin: LIT.
- Stenner, Paul; Andersen, Niels Å. 2020. »The emotional organization and the problem of authenticity«, in *Syst Res Behav Sci* 37, 3, S. 450–466.
- Strate, Leander; Schill, Jürgen 2013. *Spontanhelfer – Last oder Chance für Katastrophenschutz-Organisationen?* BBE-Newsletter 22/2013.
- Sydow, Jörg; Windeler, Arnold 2020. »Temporary organizing and permanent contexts«, in *Curr Sociol* 68, 4, S. 480–498.
- Vidal, Renaud; Roberts, Karlene H. 2014. »Observing elite firefighting teams. The triad effect«, in *J Contingencies Crisis Manag* 22, 1, S. 18–28.
- Voss, Martin 2022. *Zustand und Zukunft des Bevölkerungsschutzes in Deutschland – Lessons to learn*. Berlin.
- Weick, Karl E.; Sutcliffe, Kathleen M. 2007. *Managing the unexpected. Resilient performance in an age of uncertainty*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Zurich Insurance Group 2022. *PERC Ereignisanalyse Hochwasser Bernd*. https://www.drk.de/fileadmin/user_upload/Forschung/aktuelle_Projekte/HW/IFRC_PERC_Ereignisanalyse_Bernd.pdf (Zugriff 27.02.2023)

Zusammenfassung: Obgleich die Anforderungen an Einsatzorganisationen bei Sonderlagen und in Katastrophen dramatisch zunehmen, ist ihr Scheitern keine Option. Sie reagieren daher mit drei Grenzverschiebungen: (1) der Redefinition von Leistungsgrenzen mittels Priorisierungsprogramme, (2) dem selektiven Hinzuschalten von Improvisationsmöglichkeiten und (3) der Anbindung von ungebundenen Helfer*innen mittels *Contributorship*.

Stichwörter: High Reliability Organisation, Freiwillige Helfer, Organisationsgrenzen, Triage, Leistung

Organised boundary shifting. Performance adjustment and volunteer inclusion in emergency and disaster management

Summary: Although the demands on emergency organisations in special situations and disasters increase dramatically, their failure is not an option. Therefore, they react with three shifts: (1) the redefinition of performance limits by means of prioritisation programmes, (2) the selective activation of improvisation and (3) the inclusion of volunteers via contributorship.

Keywords: High Reliability Organisation, volunteers, organisational boundaries, triage, organisational performance

Autoren:

Dr. Nils Ellebrecht
Universität Freiburg
Centre for Security and Society
nils.ellebrecht@soziologie.uni-freiburg.de

Prof. Dr. Stefan Kaufmann
Universität Freiburg
Centre for Security and Society
stefan.kaufmann@soziologie.uni-freiburg.de

Organisationale Dynamiken der Terrorismusprävention

Der Anschlag auf den Breitscheidplatz, polizeiliche Fallökologien und terroristische Einzeltäter*innen

1. Einleitung¹

Terroristische Anschläge enttäuschen die institutionalisierte Erwartung, der Staat gewährleiste als Inhaber des Gewaltmonops die Sicherheit seiner Bürger*innen, da sie die Vulnerabilität des staatlichen Sicherheitsversprechens demonstrieren.² Daher sind nicht die »unmittelbaren Opfer des terroristischen Anschlags [...] die eigentlichen Adressaten [...], sondern die Regierungen, die sie nicht zu schützen verstanden«.³ Die Folge dieser absichtsvoll und gewaltförmig⁴ erzeugten Zumutung von Unsicherheit⁵ durch die Verwendung des strategischen Mittels Terrorismus⁶ ist die Krise von Staatlichkeit. In den vergangenen Jahren waren es vor allem Anschläge sogenannter Einzeltäter*innen, also allein handelnder, aber keinesfalls isolierter Individuen,⁷ die zu solchen Krisen führten. Zu beobachten war dies nach den rechtsterroristischen Anschlägen in Kassel, Halle und Hanau, aber auch nach dem islamistischen Anschlag auf den Weihnachtsmarkt am Berliner Breitscheidplatz.

Die kriseninduzierende Wirkung terroristischer Anschläge verankert diese trotz ihrer geringen Eintrittswahrscheinlichkeit hoch in der Aufmerksamkeit staatlicher Organisationen. Auf die totale Erwartung, Sicherheit vor terroristischen Anschlägen zu gewährleisten, reagieren diese Organisationen mit einem Vermei-

1 Für konstruktives Feedback danken wir Kathia Serrano Velarde, Robert Jungmann, Ingo Bode sowie unseren Kommentatoren Nils Ellebrecht und Marco Jöstingmeier. Maja Apelt und Stefan Kühl danken wir für die Möglichkeit, frühere Fassungen des Textes intensiv in ihren Kolloquien im Wintersemester 22/23 an den Universitäten Potsdam und Bielefeld diskutieren zu können. Darüber hinaus sind wir dankbar für die hilfreichen Anmerkungen von Stefanie Büchner, Gabriele Wagner, Jens Bergmann, Klaus Weinhauer, Christian Schmidt, Chris Schattka, Marcus Papadopolus und Marcel Ehrenreich sowie den Organisator*innen und Teilnehmer*innen eines Studentags an der Universität Hannover. Der Text hat zudem von der instruktiven Kritik zweier anonymer Gutachter*innen profitiert, für die wir ausdrücklich danken.

2 Weinhauer, Requate 2012.

3 Neidhardt 2006, S. 133.

4 Jones 2012.

5 Waldmann 2005.

6 Tilly 2005.

7 Malthaner, Hoebel 2020; Schneckener 2019.

dungsimperativ,⁸ indem sie erhebliche Ressourcen bereitstellen, um Anschläge zu verhindern. Derartige Bemühungen stellen folglich eine Form der Krisenprävention staatlicher Sicherheitsorganisationen dar.⁹ Neben nachrichtendienstlichen und militärischen Organisationen ist insbesondere die Polizei¹⁰ zentrale Akteurin in diesem Feld. Trotz ihrer Relevanz liegen jedoch bis auf wenige Ausnahmen¹¹ keine organisationsssoziologischen Studien polizeilicher Handlungen im Bereich Terrorismus vor. Die existierenden Arbeiten vernachlässigen zudem den Aspekt der staatlichen Krisenprävention, da sie sich auf die Aufklärung begangener Straftaten konzentrieren.

Die folgende Studie setzt an dieser Forschungslücke an, indem sie die Ermittlungen der Berliner Polizei im Vorfeld des Anschlags auf den Breitscheidplatz im Jahr 2016 zum späteren Täter Anis Amri analysiert. Wir beschränken uns auf die Polizei, da der Verfassungsschutz keine operativen Ermittlungen gegen Amri führte.¹² Ausgangspunkt der Studie ist, dass Amri Gegenstand intensiver polizeilicher Ermittlungen war, bevor er am 19. Dezember 2016 einen zuvor gestohlenen LKW, dessen Fahrer er erschoss, auf den Berliner Breitscheidplatz steuerte und dadurch elf Personen tötete und 170 weitere verletzte. Bereits kurz nach seiner Einreise in die Bundesrepublik im Juli 2015 geriet er in die Aufmerksamkeit der Länderpolizeien Nordrhein-Westfalen und Berlin. Anschließende Ermittlungen lieferten Hinweise darauf, dass er beabsichtigte, einen Anschlag zu begehen. Ausgehend von dieser Verdachtslage ermittelte die Polizei Berlin ab Februar 2016 gegen ihn. Im Frühsommer verloren die Ermittlungen jedoch an Intensität, bevor sie im August vorzeitig endeten und Amri aus der Aufmerksamkeit der Polizei geriet.

Den Ansatzpunkt der Untersuchung bildet der Widerspruch zwischen den Hinweisen auf Amris Absicht, einen Anschlag zu begehen und den frühzeitig eingestellten Ermittlungen. Die Forschungsfrage lautet entsprechend, warum die Ermittlungen trotz Hinweisen zu Amris Absichten vorzeitig eingestellt wurden. Um diese Frage zu beantworten, nutzt die Arbeit einen organisationsssoziologischen Zugang, da der gesellschaftliche Umgang mit Terrorismus ebenso wie andere gesellschaftliche Teilbereiche¹³ organisationsförmig strukturiert ist. Organisationsförmig soll dabei bedeuten, dass das durch hohe Kontingenzen und Unsicherheiten geprägte Problem Terrorismus¹⁴ unter Bedingungen multipler Fallbelastun-

8 Japp 2003.

9 Hegemann, Kahl 2018.

10 Clutterbuck 2019.

11 Seibel 2014; Seibel et al. 2017; Dosdall 2018, 2021.

12 Deutscher Bundestag 2021, S. 866ff.

13 Kühl 2011.

14 Vgl. Schneckener 2019.

gen,¹⁵ differenzierter Zuständigkeiten, limitierter Ressourcen¹⁶ und begrenzt rationaler¹⁷ Such- und Stopptregeln¹⁸ bearbeitet wird.

Die Analyse zeigt, dass die Ermittlung gegen Amri unter hoher Fallbelastung stattfand, die durch einen Strategiewechsel des Islamischen Staates (IS) und der seit 2014 ansteigenden Fluchzuwanderung nochmals erhöht wurde. Dass die begrenzt rationale Ermittlungsroutine ohne Ergebnis blieb, führte in Kombination mit der hohen Fallzahl zu steigenden Begründungslasten die Ermittlung weiterzuführen. Die organisationale Fallökologie, womit wir die Gesamtheit als relevant eingeschätzter Fälle einer Organisation bzw. Organisationseinheit bezeichnen, fungierte angesichts limitierter Ressourcen folglich als Stoppt Regel, die Anreize generierte, die Ermittlung einzustellen. Als Amri begann Betäubungsmittel zu konsumieren und zu verkaufen, spitzte sich diese Dynamik zu. Grund dafür ist die kategoriale Organisationsstruktur der Polizei, die das Sensemaking der Ermittler*innen formulierte und Amri nun zu einem Grenzfall zwischen allgemeiner und politisch motivierter Kriminalität machte. Im weiteren Fortgang der Ermittlungen reduzierten die hohen Begründungslasten, die aus der organisationalen Fallökologie resultierten, und ausbleibende Nachweise einer konkreten Tatvorbereitung sukzessiv die Toleranz der Ermittler*innen für Amris kategoriale Ambiguität. Diese Dynamik kulminierte darin, dass die Ermittler*innen ihr Sensemaking zu einer Heuristik verdichteten, die die polizeiliche Organisationsstruktur operationalisierte, indem sie unterstellte, dass sich die Begehung allgemeinkrimineller und politisch motivierter Straftaten gegenseitig ausschlössen. Wir argumentieren, dass dieser organisationalen Dynamik ein Explorationsdilemma zugrunde lag, das wir als typisch für die Krisenprävention staatlicher Organisationen hinsichtlich Einzelräuber*innen theoretisieren.

Der weitere Artikel wird den Forschungsstand rekonstruieren (2) und den theoretischen Zugang darlegen (3). Anschließend werden Methodik, Daten und Auswertung beschrieben (4). Dieser Darstellung folgen die empirischen Ergebnisse (5) und deren Diskussion (6), bevor ein Fazit gezogen wird (7).

2. Forschungsstand

Der organisationale Umgang mit Krisen ist breit erforscht.¹⁹ Studien liegen vor zur Krisenanfälligkeit von Organisationen,²⁰ organisationaler Resilienz,²¹

15 Büchner 2018.

16 March, Simon 1958.

17 Simon 1979.

18 Cyert, March 1963.

19 Vgl. Gephart et al. 2019; Bergmann et al. 2014.

20 Perrow 1984.

21 Hepfer, Lawrence 2022.

komplexitätsadäquatem Sensemaking,²² Notfallbearbeitung,²³ der Rolle routineförmig hergestellter temporaler Autonomie,²⁴ Grenzstellenproblemen²⁵ sowie zu Führungsversagen.²⁶ Terroristische Anschläge betrachtet die Literatur demgegenüber nur randständig. Lediglich zur Aufklärung terroristischer Taten existieren einige Arbeiten. Diese stellen wichtige Anknüpfungspunkte für unsere Analyse dar und werden im Folgenden entlang dreier organisationstheoretischer Zugänge dargelegt.

Der erste Zugang analysiert sicherheitsbehördliche Ermittlungen aus der Perspektive organisationalen Sensemakings. So zeigen Weick und Sutcliffe wie ein »information overload« dazu führte, dass die US-Behörden nach den Madrider Zuganschlägen 2004 fälschlicherweise einen Anwalt aus Oregon festnahmen.²⁷ Cornelissen, Mantere und Vaara wiederum demonstrieren, wie sich beim Einsatz einer Antiterroreinheit eine falsche Einsatzprämisse verstetigte und dies zur Tötung einer unschuldigen Person führte.²⁸

Einen zweiten theoretischen Zugang stellt Seibels Untersuchung der NSU-Ermittlungen dar, die der Frage nachgeht, was zum Scheitern der Ermittlungen führte.²⁹ Seibel identifiziert vier kritische Weggabelungen, an denen sich die Fehldiagnose, die Taten hätten einen Hintergrund in der Organisierten Kriminalität (OK) und die Fragmentierung des Fahndungsapparates verfestigten.³⁰ Fehldiagnose und Fragmentierung bilden für ihn notwendige, nicht aber hinreichende Bedingungen für den Ermittlungsfehlschlag; erst ihr Zusammenwirken erklärt den Fehlschlag.³¹ Seibel führt beide Faktoren auf Standardpathologien der Verwaltung zurück, deren Korrektur seitens der behördlichen Spitzenbeamten*innen aus mikropolitischen Gründen unterblieb. Die hier sichtbar werdende »Selbstpolitisierung der Verwaltung«³² ist für Seibel ursächlich für den Ermittlungsfehlschlag,³³ da sie eine »Flucht aus der Verantwortung« bedeutete. Die Folge war, dass die Sicherheitsbehörden »fachliche Gesichtspunkte der Fahndungsorganisation politischen Erwägungen« unterordneten.³⁴

22 Weick 2022.

23 Apelt 2014; Ellebrecht 2020.

24 Geiger et al. 2021.

25 Büchner 2014.

26 Seibel 2021.

27 Sutcliffe, Weick 2008.

28 Cornelissen et al. 2014.

29 Seibel 2014.

30 Ebd., S. 382.

31 Ebd., S. 396.

32 Ebd., S. 407.

33 Ebd., S. 377.

34 Ebd., S. 407.

Ein dritter Zugang lässt sich in den Arbeiten von Dosdall finden, die ebenfalls die NSU-Ermittlungen, jedoch aus einer Routineperspektive, analysieren.³⁵ Für den Autor stellen die ursprünglichen OK-Ermittlungen eine Kompetenzfalle dar, da die Polizei auf die Unsicherheit hinsichtlich des Tathintergrundes reagierte, indem sie auf eine gut beherrschte Routine zurückgriff.³⁶ Dass diese Routine fortan gegen die Beweislage »eskalierend ausgebeutet« wurde,³⁷ begründet er u.a. mit diskriminierenden Zurechnungen gegenüber den Angehörigen der Opfer. Entscheidend für den Ermittlungsfehlschlag ist für ihn jedoch die den Ermittlungen zugrundeliegende Suchheuristik. Aufgrund der Prominenz der Roten-Armee-Faktion im Organisationsgedächtnis legte diese es nahe, das Vorliegen eines terroristischen Anschlags anhand der Typik des Linksterrorismus zu prüfen. Dies kam in der Prämisse zum Ausdruck, politisch motivierte Täter*innen würden sich zu ihren Taten bekennen. Der resultierende Kurzschluss, es handele sich bei den bekennerlosen Taten des NSU nicht um Terrorismus, stellte die zentrale Lernobstruktion dar, die die Bemühungen scheitern ließ, den Ermittlungsansatz zu variiieren.³⁸

Die Studienlage zeigt, dass die organisationstheoretische Literatur terroristische Anschläge kaum beachtet. Ferner existiert eine Leerstelle hinsichtlich der staatlichen Krisenprävention zur Verhinderung von Anschlägen. Die vorliegende Arbeit adressiert diese Forschungslücke und wird im nächsten Schritt ihren analytischen Bezugsrahmen vorstellen.

3. Polizeiliche Ermittlungen aus organisationssoziologischer Perspektive

Die Polizei ist eine hochdifferenzierte Organisation, deren Struktur regionalen und funktionalen Differenzierungsprinzipien folgt.³⁹ Ihre funktionale Differenzierung basiert darauf, die Umwelt kategorial in Deliktbereiche zu unterteilen und für deren Bearbeitung spezialisierte Organisationseinheiten zu schaffen.⁴⁰ Terroristische Straftaten werden in diesem Kategoriensystem der Oberkategorie »Politisch motivierte Kriminalität« zugeordnet, die von anderen Oberkategorien wie Allgemein-, Wirtschafts- oder Organisierte Kriminalität unterschieden wird. Innerhalb der Kategorie der politisch motivierten Kriminalität wird weiter nach verschiedenen Tatmotivationen differenziert, wobei üblicherweise mindestens links-, rechts- und religiös motivierte Taten unterschieden werden. Organisationsstrukturrell korrespondieren damit Abteilungen für links-, rechts- und religiös motivierte Kriminalität.

35 Dosdall 2018, 2021.

36 Dosdall 2018, S. 408f.

37 Dosdall 2021, S. 130.

38 Dosdall 2018.

39 Frevel, Groß 2016.

40 Jobard, Maillard 2016, S. 51.

Das Kategoriensystem und die darauf basierende Differenzierung strukturieren auch in der Polizei die organisationale Wahrnehmung,⁴¹ indem sie Zuständigkeiten markieren und dadurch organisationale Aufmerksamkeiten steuern. Für Ermittlungen bedeutet dies, dass die Kategorisierung einer Straftat darüber entscheidet, welche Organisationseinheit für ihre Bearbeitung zuständig ist. Erbringt eine Ermittlung Hinweise darauf, dass eine Straftat anders zu kategorisieren ist, ändert sich auch die Zuständigkeit. Das polizeiliche Kategoriensystem markiert folglich auch Grenzen der Zuständig- und Aufmerksamkeit.

Die kategoriale Organisationsstruktur der Polizei ist eine artifizielle Struktur,⁴² da sie eine komplexe⁴³ und durch hohe Ambiguitäten geprägte Umwelt in formal eindeutige Zuständigkeiten zerschneidet, die sich an institutionalisierte gesellschaftliche Vorstellungen anlehnen.⁴⁴ Die polizeiliche Struktur stellt gegenüber der Organisationsumwelt folglich eine Komplexitätsreduktion dar.⁴⁵ Sie bildet die Umwelt phänomenologisch nicht akkurat ab, sondern dient dazu, Handlungsfähigkeit zu *organisieren*. Die Folge ist, dass die polizeiliche Organisationsstruktur verlässlich Grenzfälle produziert, wenn eindeutige organisationale Zuständigkeiten auf Taten projiziert werden, deren Merkmale auf mehrere Kategorien zutreffen. Dies kann der Fall sein, wenn terroristische Gruppen im Bereich der Organisierten Kriminalität aktiv sind,⁴⁶ oder terroristische Techniken für kriminelle Interessen nutzen.⁴⁷

Aufbauend auf den Ausführungen zur Organisationsstruktur werden im Folgenden Ermittlungen betrachtet, die in diese Struktur eingefasst sind. Leitend für ein organisationstheoretisches Verständnis polizeilicher Ermittlungen ist, dass es sich bei ihnen um Routinen handelt. Unter Routinen werden sich wiederholende, wiedererkennbare und interdependente Handlungen verschiedener Akteur*innen verstanden.⁴⁸ Eine Routineperspektive betont folglich die Bedeutung organisierter Handlungsketten gegenüber einzelnen Handlungen⁴⁹ und somit, dass Ermittlungen Organisationsleistungen sind, die von einzelnen nicht zu erbringen sind.⁵⁰

Ein Merkmal polizeilicher Ermittlungsrouterien ist, dass sie typischerweise keine vollständigen Informationen über einen Fall generieren und insofern nur begrenzt rational sind.⁵¹ Diese unvollständigen Informationen kompensieren Ermittler*in-

41 Dazu Simon 1949; Joseph, Gaba 2020.

42 Simon 1981.

43 Luhmann 1984.

44 Crank, Langworthy 1992.

45 Luhmann 1984.

46 Puttonen, Romiti 2022.

47 Veilleux-Lepage 2020, Kapitel 6.

48 Feldman, Pentland 2003, S. 96.

49 Feldman et al. 2021.

50 Dosdall 2023.

51 Simon 1979.

nen durch den Rückgriff auf Heuristiken, also frugale Entscheidungsregeln, die Aufmerksamkeiten dirigieren und Schlussfolgerungen anleiten. Wie der vorliegende Fall zeigt, operationalisieren diese Heuristiken in vielerlei Hinsicht das im Verhältnis zur Organisationsumwelt reduktive polizeiliche Kategoriensystem und sind insofern Ausdruck organisationaler Selbstreferenz.⁵² Bevor dies am Fall illustriert wird, werden Design, Daten und Methodik der Studie beschrieben.

4. Fallstudiedesign, Daten und Auswertung

Angesichts der Komplexität und des zeitlichen Umfangs der polizeilichen Ermittlungen haben wir für unsere Untersuchung die Form einer qualitativen Fallstudie gewählt, da diese besonders geeignet ist, ein »Tiefenverständnis«⁵³ komplexer Zusammenhänge zu ermöglichen.⁵⁴ Angeleitet wird die Analyse durch die Forschungsfrage, warum die ab Februar 2016 anlaufenden Ermittlungen der Berliner Polizei zu Amri frühzeitig eingestellt wurden. Die Frage macht kenntlich, dass der Untersuchungsgegenstand in sozialer, sachlicher und zeitlicher Hinsicht begrenzt ist: Sachlich auf polizeiliche Ermittlungen, sozial auf die Berliner Polizei und zeitlich auf den Zeitraum von Februar bis August 2016.

Als Fallstudie behandelt die Analyse mit den Ermittlungen der Berliner Polizei im Vorfeld des Anschlags auf den Breitscheidplatz aus mehreren Gründen einen »revelatory case«.⁵⁵ Erstens ist der Fall durch ein instruktives Spannungsfeld geprägt, da die Sicherheitsbehörden Hinweise darauf hatten, dass Amri einen Anschlag plante, die Ermittlungen aber dennoch vorzeitig einstellten. Zweitens behandelt der Fall mit Ermittlungen zu möglichen zukünftigen terroristischen Taten einen Gegenstand, zu dem noch keine soziologischen Arbeiten vorliegen. Drittens stellen Einzeltäter*innen ein hochrelevantes gesellschaftliches Problem dar, dessen organisationale Seite unbeleuchtet ist.

Die primäre Datenbasis der Untersuchung bildet der mehr als 1.800 Seiten umfassende Bericht des parlamentarischen Untersuchungsausschusses zum Anschlag auf den Breitscheidplatz.⁵⁶ Dieser beinhaltet neben Aussagen von Ermittler*innen, Mitarbeiter*innen und Leiter*innen beteiligter Behörden auch bisher nicht-öffentliche Ermittlungsergebnisse und stellt daher eine reichhaltige Datenbasis dar.⁵⁷

Zusätzlich haben wir Daten aus behördlichen und wissenschaftlichen Berichten zum Anschlag ausgewertet. Zu diesen zählen die Untersuchungsberichte des Son-

52 Luhmann 1984.

53 Hering, Schmidt 2019, S. 529.

54 Yin 2018.

55 Ebd., S. 50.

56 Deutscher Bundestag 2021.

57 Vgl. Perrow 2014, S. 177.

derbeauftragten des Berliner Senats⁵⁸ und des Landes NRW,⁵⁹ die Chronologie des Behördenhandels,⁶⁰ ein rechtswissenschaftliches Gutachten,⁶¹ sowie der Migrations- und Verfassungsschutzbericht des Jahres 2016.⁶²

Die Auswertung der Daten erfolgte in einem vierstufigen Prozess orientiert an der Gioia-Methode⁶³ aufgrund deren Eignung für die Analyse von »revelatory cases«.⁶⁴ In einem ersten Schritt haben wir unser Material offen codiert, um zentrale Themen zu identifizieren. Die entsprechenden Kategorien haben wir bis zur empirischen Sättigung mit Daten gefüllt, um unsere Analyse fest im Material zu verankern. Diesen Schritt haben wir unabhängig voneinander unternommen und Widersprüche genutzt, um unser Kategorien-System zu verfeinern. Auf diese Weise haben wir rund fünfzig inhaltliche Kategorien gewonnen. In einem zweiten Schritt haben wir diese zu übergreifenden Themen gruppiert. Die von uns identifizierten zentralen Kategorien sind u.a. »politisch motivierte Kriminalität«, »Allgemeinkriminalität«, »Drogen«, »LKA 54« und »Gefährder*innen«. Für die Zuordnung der Textbausteine legten wir ein System von Ankerbeispielen an, aus dem heraus wir unsere Kodierregeln ableiteten.

Zu diesem Zeitpunkt im Forschungsprozess zeichnete sich ab, dass die Analyse Prozesscharakter haben muss, um der Dynamik gerecht zu werden, die zur Einstellung der Ermittlungen führte.⁶⁵ Um diesen abzubilden, haben wir im Sinne eines »temporal bracketing« drei Episoden identifiziert, deren Zusammenspiel entscheidend ist. Als erste Episode haben wir die den Berliner Ermittlungen vorangehende polizeiliche Befassung mit Amri bestimmt (5.2), als zweite Episode den von Beurteilungsfragen geprägten Beginn der Berliner Ermittlungen und ihre Hochphase (5.3) sowie als dritte Episode ihre Zuspitzung durch steigende Begründungslasten im Frühsommer 2016 (5.4). Forschungspraktisch war dieser Schritt wichtig, um die verstreuten Daten aus unseren Quellen in eine temporale Ordnung zu bringen und dadurch ein prozessuales Verständnis des Falls zu entwickeln. Um dies zu vertiefen, haben wir auf Basis dieses Schrittes einen Fallverlauf verfasst, der die spätere Darlegung des Falls orientiert und die Bedeutung des gesellschaftlichen Kontexts der Ermittlungen (5.1) für die Falldynamik sichtbar macht.

In einem dritten Schritt haben wir abduktiv und im iterativen Austausch zwischen Material und theoretischer Perspektive unsere inhaltlichen Kategorien zu

58 Jost 2017.

59 Landtag Nordrhein-Westfalen 2022.

60 BMI 2017.

61 Kretschmer 2017.

62 BAMF 2016.

63 Gioia 2021.

64 Langley, Abdallah 2011, S. 109.

65 Langley 1999, S. 692.

Konzepten aggregiert.⁶⁶ So haben wir die inhaltlichen Codes »allgemeine Kriminalität«, »politisch motivierte Kriminalität« und »Drogen« zum Konzept »Organisationsstruktur« aggregiert, die Kategorien »Observationszeiten«, »Übersetzungen« und »abgehörte Gespräche« zum Konzept »begrenzte Rationalität«, die Kategorien »Gefährder*innen«, »IS«, »Fluchtwanderung« zu »Fallökologie« und »Ermittlungseinheiten«, »Ermittlungsabläufe« und »Ermittlungskoordination« zu »Ermittlungsroutinen«. Dieser Prozess ermöglichte es, das Material »unter Spannung zu setzen«,⁶⁷ da sich die Frage eröffnete, wie die Beziehung zwischen ihnen zu bestimmen war.

Gegenstand des finalen Analyseschritts war es, unsere identifizierten Konzepte auf Basis der Ermittlungsepisoden in Beziehung zueinander zu setzen und die sich entspannende Dynamik zwischen ihnen zu identifizieren.⁶⁸ Entscheidend war, dass in diesem Schritt sichtbar wurde, dass die Konzepte »Ermittlungsroutine« und »Fallökologie« durch einen Prozess der steigenden Begründungslasten und die Konzepte »begrenzte Rationalität«, »Fallökologie« und »Organisationsstruktur« durch einen Prozess der Vereindeutigung miteinander verbunden waren. Auf Basis dieser Einsicht haben wir abschließend unser Erklärungsmodell verfasst.

Um unsere Erklärung zu validieren, haben wir den dritten Analyseschritt unabhängig voneinander unternommen und gemeinsame Schlussfolgerungen mit der dominanten Alternativerklärung kontrastiert (vgl. Abschnitt 6). Angelehnt an das Konzept der »Member Validation«⁶⁹ haben wir unsere Ergebnisse außerdem kritisch mit Expert*innen aus Sicherheitsbehörden diskutiert und das Feedback genutzt, um unsere Argumentation zu schärfen.

5. Ergebnisse

In diesem Abschnitt präsentieren wir die Ergebnisse der Analyse. Die Darstellung folgt den oben beschriebenen Episoden. Zunächst rekonstruieren wir den gesellschaftlichen Kontext der polizeilichen Beschäftigung mit Amri in seinen organisationalen Auswirkungen, dann die vorausgehenden Ermittlungen, anschließend wenden wir uns den Ermittlungsroutinen und abschließend der Einstellung der Ermittlungen zu.

5.1 Fallbelastung

Ab 2014 erhöhte sich die Zahl der Menschen, die in der Bundesrepublik Asyl suchten, insbesondere aufgrund des Bürgerkriegs in Syrien, deutlich. Beantragten zwischen 2003 und 2012 jährlich ca. 34.000 Personen Asyl, stieg diese Zahl im

⁶⁶ Strauss, Corbin 1998.

⁶⁷ Strübing et al. 2018, S. 93.

⁶⁸ Vgl. Gioia 2021, S. 24.

⁶⁹ Vgl. Flick 2019, S. 476.

Jahr 2014⁷⁰ auf 173.000 und erreichte 2015 einen »historischen Höchststand« von 441.900.⁷¹

Parallel zur Fluchtzuwanderung begannen IS-inspirierte Einzeltäter*innen ab 2014 Anschläge in Europa zu begehen. Diese Taten gingen auf einen Strategiewechsel des IS zurück, der auf territoriale Verluste reagierte,⁷² indem er seine Anhänger*innen zur Begehung von Anschlägen aufrief.⁷³ Zur Durchführung empfahl der IS: »One should not complicate the attacks by involving other parties, purchasing complex materials, or communicating with weak-hearted individuals«.⁷⁴

Für die Sicherheitsbehörden führten Fluchtzuwanderung und IS-Anschläge zu einer Beurteilung der Sicherheitslage, die der Verfassungsschutzbericht 2015 wie folgt wiedergibt:

»Angesichts der anhaltenden Zuwanderungsbewegungen nach Deutschland ist davon auszugehen, dass sich unter den Flüchtlingen auch aktive und ehemalige Mitglieder, Unterstützer und Sympathisanten terroristischer Organisationen [...] befinden können.«⁷⁵

Obwohl Fluchtzuwanderung und terroristische Anschläge nur lose miteinander gekoppelt waren⁷⁶ und viele Anschläge von Personen aus europäischen Ländern begangen wurden,⁷⁷ begünstigten beide Entwicklungen eine gestiegene Sensibilität der Sicherheitsbehörden für islamistisch motivierte Anschläge durch immigrierende Personen. Die Risikowahrnehmung beförderte, dass bei terroristischen Taten die »Risikokalkulation zur Überdramatisierung einer Gefahr tendiert«,⁷⁸ da der mögliche Schaden die Wahrnehmung dominiert und nicht die niedrige Eintrittswahrscheinlichkeit.⁷⁹ Die Folge ist ein »action bias« für die staatliche Organisation Polizei.

Die operative Konsequenz dieser Entwicklung für die Polizei war, dass sich ab 2014 die Zahl sogenannter Gefährder*innen deutlich erhöhte. Gefährder*innen sind als Personen definiert, zu denen »[...] bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie politisch motivierte Straftaten von erheblicher Bedeutung [...] begehen«.⁸⁰ Registrierte die Polizei im Juni 2015 und damit einen Monat nach der Einreise Amris 330 Gefährder*innen, waren es im Februar 2017 bereits

70 Herbert, Schönhagen 2020, S. 27.

71 BAMF 2016, S. 8.

72 Piazza, Soules 2021.

73 Schneckener 2019.

74 Zitiert in: Ellis 2016, S. 41.

75 Bundesministerium des Inneren 2016, S. 164.

76 Helbling, Meierrieks 2020, S. 15.

77 Schneckener 2019, S. 455.

78 Daase, Rühlig 2016, S. 28.

79 Vgl. Kahneman 2011.

80 Deutscher Bundestag 2021, S. 831.

690.⁸¹ Dieser Anstieg übersetzte sich für die Sicherheitsbehörden in eine Krisensituation,⁸² da sprunghaft mehr Fälle bearbeitet werden mussten, ohne dass die gestiegene Fallbelastung durch mehr Personal aufgefangen wurde.⁸³

5.2 Routinierte Aufmerksamkeit

Die Ermittlungen gegen Amri begannen kurz nach seiner Einreise in die Bundesrepublik am 06. Juli 2015. Obwohl sie den Berliner Ermittlungen vorgelagert sind, betrachten wir sie, um letztere verständlich zu machen.

Nach seiner Einreise meldete sich Amri bei der Freiburger Polizei asylsuchend.⁸⁴ Die Meldung als Asylsuchender wiederholte er in den folgenden Wochen in verschiedenen Bundesländern unter anderen Namen.⁸⁵ Schließlich brachte ihn der Kreis Kleve im August 2015 in einer Aufnahmeeinrichtung im nordrhein-westfälischen Emmerich unter.⁸⁶

Die Polizei NRW wurde in den folgenden Monaten zweimal auf Amri aufmerksam. Zunächst meldete ihn ein Mitbewohner aus Emmerich, da Amri offensiv seine Sympathie für den IS bekundete⁸⁷ und Bilder vermeintlicher IS-Kämpfer*innen zeigte.⁸⁸ Die Staatsschutzabteilung der Krefelder Polizei prüfte daraufhin ab Ende Oktober 2015, ob es sich bei Amri um einen Islamisten handelte.⁸⁹ Zu diesem Zeitpunkt wurde auch die im Landeskriminalamt (LKA) NRW verankerte Ermittlungskommission (EK) Ventum auf Amri aufmerksam. Sie ermittelte gegen Personen im islamistischen Milieu, die verdächtigt wurden, Kämpfer*innen für den IS zu rekrutieren.⁹⁰ Im November 2015 wurden dann erstmals Anschlagspläne eines bis dahin unbekannten »Anis« bekannt.⁹¹ Die anschließenden Ermittlungen ergaben,⁹² dass Amri Kontakte zum IS hatte, online nach Plänen zum Bombenbau suchte, sich an Vorbereitungen zur Ausreise ins IS-Gebiet beteiligte und einen Überfall für die Beschaffung von Waffen für einen Anschlag plante.⁹³

81 Jost 2017, S. 28.

82 Dazu auch Eckhard et al. 2021.

83 Deutscher Bundestag 2021, Teil II: *passim*.

84 BMI 2017, S. 1; Deutscher Bundestag 2021, S. 281.

85 Deutscher Bundestag 2021, S. 279.

86 Ebd., S. 291f.

87 Ebd., S. 296f.

88 Ebd.

89 Ebd., S. 299 und S. 493.

90 Ebd., S. 505.

91 Ebd., S. 506.

92 Vgl. ebd. und S. 510ff.

93 Ebd., S. 507.

Parallel dazu wurde das Berliner LKA im November 2015 durch die Besondere Aufbauorganisation (BAO) Filter auf Amri aufmerksam.⁹⁴ Die BAO arbeitete nach den Pariser Anschlägen vom 13. November Hinweise auf Gefährder*innen ab und erhielt im Zuge ihrer Ermittlungen den Tipp, dass jemand in Dortmund einen Anschlag auf den Zugverkehr plane.⁹⁵ Der Verdacht bestätigte sich nicht, ergab aber ebenfalls den Hinweis auf einen »Anis«.⁹⁶

Die Ausführungen zeigen, dass verschiedene Länderpolizeien in zeitlicher Nähe zu Amris Einreise auf ihn aufmerksam wurden, ohne konkret nach ihm zu suchen. Die Hinweise auf mögliche Anschlagsplanungen führten dazu, dass Amri ab Februar 2016 Gegenstand von Besprechungen im Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum,⁹⁷ einer »Kooperations- und Koordinationsplattform«⁹⁸ der Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder, wurde. Im Januar 2016 übermittelte die Polizei NRW zudem ihre Erkenntnisse an die Polizei Berlin, da sich Amri mittlerweile schwerpunktmäßig in Berlin aufhielt. Diese beinhalteten u.a. die erwähnte Information, dass Amri plane, Diebstähle zu begehen, um sich Waffen für einen Anschlag zu beschaffen.⁹⁹

5.3 Fallökologie, Ermittlungsroutinen und begrenzte Rationalität

Die Berliner Ermittlung gegen Amri begannen im Februar 2016 als die Generalstaatsanwaltschaft (GStA) Berlin auf Basis der Informationen der Polizei NRW prüfte, ob gegen Amri ein Strafverfahren wegen des Verdachts der Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Straftat eingeleitet werden konnte.¹⁰⁰ Aus Sicht der GStA war ein solches Verfahren jedoch nicht gerechtfertigt.¹⁰¹ Da diese Einschätzung kontraintuitiv zu den rekonstruierten Hinweisen, jedoch aufschlussreich für das Verständnis der *organisationalen* Fallbearbeitung durch die Polizei ist, wird sie eingehender betrachtet.

Die zurückhaltende Beurteilung Amris Gefährlichkeit gründete auf drei Aspekten. Erstens unternahm Amri trotz seiner Ankündigungen bis Februar 2016 keine konkreten Vorbereitungshandlungen, die polizeilich bekannt gewesen wären.¹⁰² Zweitens ließ er unterschiedliche Absichten erkennen: er plante zeitgleich einen Anschlag in der Bundesrepublik und seine Ausreise ins Gebiet des IS. Drittens waren laut GStA Äußerungen wie »Ich will auch was machen« oder »Ich kann Waffen besorgen«, aber auch das Recherchieren von Anleitungen zum Bomben-

94 Ebd., S. 587.

95 Ebd., S. 586.

96 Ebd., S. 587.

97 Ebd., S. 598; Jost 2017, S. 30.

98 Jost 2017, S. 31.

99 Deutscher Bundestag 2021, 590f.

100 Ebd., S. 630ff.

101 Ebd., S. 631.

102 Ebd.

bau »gang und gäbe«.¹⁰³ Letzteres taten laut einem Mitarbeiter des Bundeskriminalamts (BKA) »unzählige Islamisten«, da dies zum »guten Ton« gehört habe.¹⁰⁴

Die Aussagen zeigen, dass die Sicherheitsbehörden Amri nicht isoliert betrachteten, sondern im Kontext ihrer Fallökologie, also im Kontext der durch sie zu bearbeitenden Fälle. Insofern ist die Bewertung Amris *genuine organisational*, da sich die polizeiliche Fallökologie in sie einschreibt.¹⁰⁵ Wäre Amri isoliert betrachtet mutmaßlich als hochgefährlich eingeschätzt worden, war er organisational nur einer »aus einer Vielzahl junger Menschen, überwiegend Männer, bei denen derartige Verdachtsmomente bestanden«.¹⁰⁶

Die organisationale Einschätzung Amris bedeutete, dass die GStA ungeachtet der Verneinung des Verdachts auf eine »staatsgefährdende Straftat« ein Verfahren gegen Amri »wegen des Verdachts des Versuchs einer Beteiligung an einem Tötungsdelikt« einleitete.¹⁰⁷ Hierzu erwirkte sie beim Amtsgericht Tiergarten, dass Amris Mobiltelefone überwacht und er selber observiert werden durfte.¹⁰⁸ Damit verfügte die Polizei Berlin über »fast alle strafprozessual zulässigen Überwachungsmaßnahmen«.¹⁰⁹ Die Beschlüsse galten nach zweimaliger Verlängerung bis September 2016 und setzten damit den zeitlichen Rahmen der Ermittlungen.

Die Polizei Berlin legte die Zuständigkeit für die Ermittlungen gemäß des polizeilichen Kategoriensystems in die Verantwortung des für islamistisch motivierte Kriminalität zuständigen Dezernats 54 der Staatsschutzausbildung des LKA. Obwohl das LKA 54 Amri als »Top-Gefährder«¹¹⁰ behandelte, bündelte es keine Ressourcen in einer temporären Organisation, einer BAO, um den Fall zu bearbeiten. Soweit rekonstruierbar kam es auch nicht zu entsprechenden Bemühungen, da Amri organisational nur ein Fall von vielen war.

Die Ermittlung gegen Amri basierten auf der Koordination einer Vielzahl von Handlungen verschiedener Akteur*innen und war insofern routineförmig. Die zentralen Elemente dieser Ermittlungsroutine waren die Observationen und die Telekommunikationsüberwachung. Sie generierten die Informationen, auf deren Basis Amri beurteilt wurde. Im Folgenden wird die Ermittlungsroutine in ihrer Beziehung zur Fallökologie betrachtet, bevor wir darlegen, inwieweit sie in der Lage war, die Unsicherheit über Amris Pläne zu absorbieren.

Die Durchführung von Observationen liegt in der Polizei in die Verantwortung einer eigens dafür spezialisierten Einheit, im vorliegenden Fall des LKA 6. Observationen sind folglich als Querschnittstätigkeit organisiert, die alle Ermittlungseinheiten beanspruchen können. Für die Abteilung Staatsschutz bedeutete dies,

¹⁰³ Ebd., S. 779.

¹⁰⁴ Ebd., S. 545.

¹⁰⁵ Büchner 2018.

¹⁰⁶ Deutscher Bundestag 2021, S. 633.

¹⁰⁷ Ebd., S. 632.

¹⁰⁸ Ebd., S. 634f.

¹⁰⁹ Jost 2017, S. 47.

¹¹⁰ Deutscher Bundestag 2021, S. 847.

dass zunächst die hausinternen Observationsaufträge der Kommissariate für links, rechts und religiös zu priorisieren waren.¹¹¹ Die Gewichtung wurde dann an das LKA 6 übermittelt. Das LKA 6 bündelte die Anfragen des Staatsschutzes *und die Bedarfe anderer Abteilungen* und entschied dann »in eigener Zuständigkeit«¹¹² wer zu welchen Zeiten und in welchem Umfang observiert wurde, da nicht ausreichend Ressourcen für alle Anfragen zur Verfügung standen.

Die Ausführungen demonstrieren, dass die begrenzten organisationalen Ressourcen Observationen zum Gegenstand von Entscheidungen machen. Das organisationale Fallaufkommen wiederum machte die Entscheidung über die Zuteilung der knappen Ressource Observation legitimationsbedürftig. Um die organisationale Dynamik der Ermittlungen zu verstehen, ist der Zusammenhang von Fallökologie und Legitimationsbedürftigkeit ebenso entscheidend wie die begrenzte Rationalität der Ermittlungsroutinen, die wir nun rekonstruieren.

Der Staatsschutz meldete Amri abteilungsübergreifend ab April wahlweise an erster oder zweiter Stelle der Prioritätenliste an das LKA 6, weswegen er bis Juni an 30 bis 35 Tagen¹¹³ zwischen montags und freitags im Zeitraum vom späten Vormittag bis 23 Uhr observiert wurde.¹¹⁴ Die Zeiträume verdeutlichen, dass Amri nur selektiv, weder täglich noch ganztägig, observiert und insofern auch nur ein unvollständiges Bild seines Verhaltens sichtbar wurde.

Den Verzicht auf eine ganztägige Observation begründet ein Ermittler wie folgt:

»Bei einer 24/7-Observation haben Sie so gut wie kein Observationsteam, was noch intensiv und in der Breite was anderes macht.«¹¹⁵

Die Aussage verdeutlicht, dass der Fall Amri nicht kostenneutral höher zu priorisieren war, da intensivere Observationen die Möglichkeit der Bearbeitung anderer Fälle beeinträchtigt hätten. Dies bedeutete, dass es des Nachweises einer konkreten Tatvorbereitung¹¹⁶ bedurfte hätte, um den Fall zu Lasten anderer Fälle höher zu priorisieren.

Die Telefonüberwachung Amris forderte ebenfalls nur unvollständige Informationen über sein Verhalten zutage. Um Amris Gespräche zu überwachen, nutzte die Polizei eine Software, die automatisiert Gespräche aufzeichnete. Diese registrierte bis September 2016 7.685 Gesprächsverbindungen Amris, von denen 2.429 tatsächliche Inhalte aufwiesen.¹¹⁷ Auf Deutsch geführte Gespräche verdichtete die Sachbearbeitung auf die scheinbar wichtigsten Aussagen. Für Anrufe, die Amri auf Arabisch oder Italienisch führte, mussten Dolmetscher*innen angefragt werden, um die Gespräche auf der Dienststelle übersetzen zu lassen.¹¹⁸ Die Über-

111 Ebd., S. 623.

112 Jost 2017, S. 36.

113 Deutscher Bundestag 2021, S. 635.

114 Ebd., S. 636f.

115 Ebd., S. 639.

116 Ebd., S. 598ff.

117 Ebd., S. 646.

118 Ebd., S. 647.

setzungen erfolgten oft zeitversetzt, da die Dolmetscher*innen nicht hauptamtlich beschäftigt waren.

Angesichts der Menge der aufgezeichneten Gespräche wurden diese ebenfalls nur selektiv ausgewertet. Dies zeigte sich z.B. darin, dass ein Hinweis auf einen möglicherweise noch existierenden Reisepass Amris, der es erlaubt hätte, die seit Juni 2016 bestehende Ausreisepflicht durchzusetzen,¹¹⁹ erst in der nachträglichen Auswertung der Gesprächsprotokolle durch den Sonderbeauftragten des Berliner Senats entdeckt wurde.¹²⁰ Auch kam es zu fehlerhaften bzw. verkürzten Übersetzungen der Gespräche, sodass deren eigentlicher Sinngehalt verlorenging. So besagte eine Übersetzung aus dem Mai 2016 ursprünglich, Amri sei aufgrund eines Behördentermins auf dem Weg nach Dortmund. Eine Nachübersetzung zeigte, dass Amri stattdessen einem Bekannten erzählte, ein Dolmetscher habe seine ägyptische Aliasidentität bei einem Behördenbesuch durchschaut, ihn aber bestärkt, seine Rolle weiterzuspielen.¹²¹ Wiewohl wir dies nicht am Material belegen können, vermuten wir, dass diese Fehlübersetzungen auch darauf gründeten, dass den Dolmetscher*innen als Nicht-Polizist*innen der Grund für die Ermittlung gegen Amri unbekannt war, sodass sie ermittlungsrelevante Gesprächselemente nicht als solche erkennen konnten.

Die Analyse macht zwei entscheidende organisationale Zusammenhänge sichtbar. Erstens zeigt sich, dass die polizeiliche Fallökologie die ressourcenintensiven Ermittlungs routinen gegen Amri rechtfertigungsbedürftig macht. Zweitens generieren die Ermittlungs routinen nur ein selektives Bild von Amris Verhalten, sind also nur begrenzt rational: die Unsicherheit, ob Amri einen Anschlag plant, absorbieren sie nicht.

5.4 Steigende Begründungslasten und Vereindeutigung

Im Februar 2016 beschlagnahmte die Polizei ein Mobiltelefon Amris. Dessen Auswertung bestätigte das Bild eines radikalen jungen Mannes, der Kontakte zu islamistischen Kreisen besaß,¹²² zeigte aber auch Handlungen, die die Polizei als allgemeinkriminell kategorisierte: »[E]inerseits islamistisches Gedankengut, andererseits Gespräche über mögliche kriminelle Aktivitäten wie Diebstahl und Betrugshandlungen«.¹²³

Ab Frühsommer konnte die Polizei feststellen, dass Amri gemeinschaftlich mit Betäubungsmitteln handelte und diese auch konsumierte.¹²⁴ Die Ermittler*innen notierten auch, dass Amri begann, religiöse Rituale und Feiertage zu vernachlässigen und seine Kontakte ins islamistische Milieu vor allem dazu nutzte, Schlafplät-

119 Ebd., S. 856.

120 Jost 2017, S. 19.

121 Ebd., S. 44.

122 Deutscher Bundestag 2021, S. 620.

123 BMI 2017, S. 11.

124 Landtag Nordrhein-Westfalen 2022, S. 110.

ze zu organisieren.¹²⁵ Sein Verhalten änderte sich für sie lediglich zu Beginn des Ramadans im Juni, verstetigte sich danach jedoch »wieder sehr stark [...] in Richtung BtM-Kriminalität« [Betäubungsmittelkriminalität, unsere Anmerkung].¹²⁶

Die Ermittlungsergebnisse zeigen, dass die Ermittler*innen Amri durch die der polizeilichen Organisationsstruktur entnommenen Unterscheidung von politisch motivierter und allgemeiner Kriminalität beobachteten. Diese mentale Karte machte Amri zu einem kategorialen Grenzfall. Zugleich wird deutlich, dass die Ermittler*innen den Grenzfall Amri ab Frühsommer 2016 in Richtung Allgemeinkriminalität vereindeutigten. Dies basierte auf einem Sensemaking, das sich trotz der nur selektiven Kenntnisse über Amris Verhalten primär auf Hinweisen zu Drogen abstützte und aus diesen zunehmend das Bild eines sich von religiösen Taten abwendenden Amris konstruierte.¹²⁷ Diesen Entwurf der Person Amris sahen die Ermittler*innen durch seine Absichtsbekundung bestätigt, Deutschland verlassen zu wollen. So äußerte er »fortgesetzt den Wunsch, nach Tunesien zurückzukehren«¹²⁸ und zeigte sich einem IS-Angehörigen gegenüber, mit dem er mindestens von März bis Oktober 2016 in Kontakt stand,¹²⁹ hartnäckig in seinen Plänen, nach Syrien ausreisen zu wollen. Dieser überzeugte ihn schließlich, in Deutschland zu bleiben.¹³⁰

Das rekonstruierte Sensemaking, das Amris allgemeinkriminelle Straftaten als Signal für eine Abkehr von seinen Anschlagsplänen interpretierte, ist bemerkenswert, da Amri im Dezember 2015 Anschlagspläne äußerte, die explizit allgemeinkriminelle Delikte zur Geldbeschaffung beinhalteten. Folglich gab es keinen fallinhärenten Grund davon auszugehen, der Drogenverkauf könne nicht ebenfalls dem Zweck der Finanzierung eines Anschlages dienen.

Um die Tendenz zu erklären, Amri als Fall von Allgemeinkriminalität zu verdeutlichen, muss daher erneut die Fallökologie des LKA 54 betrachtet werden. Nach Aussagen des Leiters beschäftigte sich das LKA 54 im Sommer 2016 mit rund 35 islamistischen Gefährder*innen, was zu einem »ständigen Priorisierungsproblem« führte.¹³¹ Die Folge war, dass die Begründungslasten stiegen, weiterhin Ressourcen in Ermittlungen zu investieren, die bisher »an keiner Stelle« ergeben hatten, dass Amri »eine staatsgefährdende Gewalttat vorbereitet[e]«.¹³² Dies kommt pointiert in der Aussage des LKA 54 Leiters zum Ausdruck, dass man sich regelmäßig habe fragen müssen, »[w]ie lange lauft ihr denn noch einem

125 Deutscher Bundestag 2021, S. 651ff.; BMI 2017, S. 11.

126 Deutscher Bundestag 2021, S. 839.

127 Jost 2017, S. 41.

128 Deutscher Bundestag 2021, S. 651.

129 Ebd., S. 479.

130 Ebd., S. 1078.

131 Ebd., S. 642.

132 Ebd., S. 656.

Rauschgifthändler hinterher und erkennt gar nicht, dass ihr hier noch eine ganze Palette an anderen Gefährdern habt?«¹³³

Die Aussage unterstreicht, dass der wachsende Rechtfertigungsdruck, den die organisationale Fallökologie generierte, den »conceptual slack« der Ermittler*innen reduzierte. Mit conceptual slack bezeichnen wir im Anschluss an Weick¹³⁴ die Toleranz für kategoriale Ambiguität. Deren Abnahme kulminierte schließlich im Rückgriff auf eine heuristische Entscheidungsregel.¹³⁵ Das beschriebene Sensemaking wurde dadurch zu einer eindeutigen Entscheidungsregel verdichtet, um die Unsicherheit über Amris Verhalten trotz nur selektiver Informationen zu absorbieren: wenn (unislamische) Allgemeinkriminalität, dann kein Anschlag. Motiviert war diese Heuristik durch ein genuin organisationales Motiv: die Möglichkeit, die Ermittlungen in eine andere Zuständigkeit abgeben zu können, um Ressourcen für die Bearbeitung anderer Fälle freizumachen.

Im Juni 2016 endeten die Observationen Amris, nachdem das LKA 54 keine Anstrengungen mehr unternahm, diese fortzuführen.¹³⁶ Die Kommunikationsüberwachung wurde demgegenüber noch nicht eingestellt, verlor aber an Intensität.¹³⁷ Der reduzierten Ermittlungsintensität folgte eine Besprechung zwischen LKA 54 und dem zuständigen Staatsanwalt. Auf Grundlage der dargelegten Bewertung Amris wurde entschieden, den Fall in die Zuständigkeit der Drogenermittler*innen zu übergeben.¹³⁸

6. Diskussion

Anschläge durch Einzeltäter*innen sind ein gesellschaftlich hochrelevantes Thema. Während die Täter*innen intensiv beforscht werden,¹³⁹ ist die organisationale Seite solcher Anschläge nahezu unbeleuchtet. Und dies, obwohl »wer von Staat und auch von Terrorismus spricht, [...] nicht ohne den Bezug auf [...] Polizei aus[kommt]«.¹⁴⁰ Die Ergebnisse der Studie leisten daher einen wichtigen Beitrag, die organisationalen Dynamiken staatlicher Krisenprävention zu verstehen. Im Folgenden legen wir unser Erklärungsmodell dar, diskutieren alternative Erklärungen und benennen die Implikationen unserer Analyse.

Die Fallstudie macht sichtbar, dass die Berliner Polizei unter der Bedingung »multipler Fallbelastung«¹⁴¹ ermittelte. Amri war nur eine von vielen Ermitt-

¹³³ Ebd., S. 642.

¹³⁴ Weick 1987.

¹³⁵ Gigerenzer et al. 2022.

¹³⁶ Deutscher Bundestag 2021, S. 636.

¹³⁷ Ebd., S. 648f.

¹³⁸ Ebd., S. 657.

¹³⁹ Schattka 2020; Kenyon et al. 2021.

¹⁴⁰ Weinheimer 2006, S. 933.

¹⁴¹ Büchner 2018.

lungen in der organisationalen Fallökologie. Zugleich war die generelle Fallbelastung der Polizei aufgrund von IS-Strategiewechsel und Fluchtwanderung hoch. Beide Faktoren führten dazu, dass die Polizei mit gleichen Ressourcen sprunghaft mehr Fälle bearbeiten musste. Die Fallbelastung in Relation zu den begrenzten Ressourcen führte zu einer prozessualen Dynamik der Ermittlungsroutine, die darin lag, dass der fehlende Nachweis konkreter Anschlagsplanungen die Begründungslasten für die Fortführung der Ermittlungen erhöhte und somit als organisationale Stoppregel¹⁴² fungierte. Diese Dynamik der Ermittlungen verschärfte sich, als Amri begann, Drogen zu konsumieren und zu verkaufen. In der Wahrnehmung der Ermittler*innen machte ihn das zu einem kategorialen Grenzfall zwischen allgemeiner und politisch motivierter Kriminalität. Die hohen Begründungslasten, die die ergebnislosen Ermittlungen angesichts der Fallbelastung generierten, reduzierten im weiteren Verlauf der Ermittlung zunehmend den conceptual slack der Ermittler*innen, also ihre Toleranz für Amris kategoriale Ambiguität.¹⁴³ Diese Dynamik kulminierte darin, dass die Ermittler*innen die Unsicherheit über Amris Absichten, die die begrenzt rationale Ermittlungsroutine nicht absorbieren konnte, mittels einer heuristischen Entscheidungsregel neutralisierten, die die polizeiliche Organisationsstruktur operationalisierte, um Amri als Fall von Allgemeinkriminalität zu vereindeutigen. Die kompensatorische Heuristik¹⁴⁴ legte es nahe, dass die Planung eines religiös motivierten Anschlages und allgemeinkriminelle Drogendelikte sich gegenseitig ausschließen. Dass die Nutzung dieser Heuristik nicht phänomenologisch begründet, sondern ressourcengetrieben war, zeigt sich insbesondere daran, dass sie es dem LKA 54 erlaubte, den nun als allgemeinkriminell vereinidutigten Amri in die Verantwortung einer anderen Ermittlungseinheit zu übergeben und die Ermittlungen dadurch faktisch zu beenden.

Da entsprechende Arbeiten fehlen, können wir die dargelegte Erklärung nicht mit alternativen Studienergebnissen vergleichen. Stattdessen kontrastieren wir unser Argument mit einer prominenten Erklärung aus dem politischen Raum. Diese besagt, dass die erfolglosen Ermittlungen auf die große Zahl der beteiligten Länder- und Bundesbehörden und die daraus resultierenden Koordinations- und Informationsprobleme zwischen ihnen zurückzuführen sind. Folgerichtig plädiert sie für eine stärkere Zentralisierung von Ermittlungen im Bereich der Terrorismusabwehr und für einen Abbau von Schranken zwischen Nachrichtendiensten und Polizei.¹⁴⁵ Diese Analyse setzt jedoch an einer falschen Problemdiagnose an, da die Ermittlungen nicht aufgrund einer bei anderen Behörden vorhandenen Information erfolglos blieben. Unsere Ergebnisse zeigen vielmehr, dass der Einstellung der Ermittlungen eine intra- und nicht eine interorganisationale Dynamik zugrunde lag. Daher lässt sich die Einstellung auch weder einseitig auf das Sensemaking der Person Amri noch auf mangelnde Ressourcen zurückführen, da dies den pro-

142 Cyert, March 1963.

143 Weick 1987.

144 Gigerenzer et al. 2022.

145 Binninger 2018.

zessualen Charakter der Ermittlungen übersehen würde. Die Einstellung war das Resultat der anhaltenden Ergebnislosigkeit der begrenzt rationalen Ermittlungen und daraus resultierenden steigenden Begründungslasten, die Anreize dafür setzten, Amri als Fall von Allgemeinkriminalität zu vereindeutigen.

Eine wichtige Implikation unserer Analyse wird deutlich, wenn man die Merkmale berücksichtigt, die die Taten von Einzeltäter*innen charakterisieren. Zu diesen gehört, dass die Taten aufgrund ihrer Niedrigschwelligkeit keine lange Vorbereitung voraussetzen,¹⁴⁶ angekündigte Tatszenarien sich von tatsächlichen Taten unterscheiden¹⁴⁷ und in erheblichem zeitlichem Abstand zur Ankündigung geschehen können. Organisational führen diese Tatmerkmale zu einem Explorationsdilemma,¹⁴⁸ da Ermittlungen zu zukünftigen Anschlägen verlässlich und überwiegend negatives Feedback produzieren werden – *und zwar auch bei Personen, die Anschläge nicht nur ankiündigen, sondern auch zu begehen beabsichtigen*. Das Dilemma liegt darin, dass negatives Feedback nicht notwendigerweise signalisiert, dass keine Tat geplant wird; vielmehr bleibt unklar, ob es auf unzureichende Ermittlungen hinweist, auf das Fehlen einer Anschlagsabsicht, unvollständige Informationen oder auf zeitliche Distanz zwischen Ankündigung und Ausführung der Tat. Zugleich generiert die organisationale Fallökologie jedoch Anreize, negatives Feedback als Beleg für ausbleibende Anschlagsplanungen zu deuten. Die Anreize werden dadurch verstärkt, dass das Festhalten an ergebnislosen Anfangsverdächtigungen illegitim ist und selbst einen Anlass für Radikalisierung darstellen kann. *Im Ergebnis hängt der Erfolg polizeilicher Präventionsarbeit dann davon ab, ob die Ermittlungen zu zukünftigen Anschlägen in den kontingenten Zeitraum der Anschlagsplanungen von Täter*innen fallen, also zufällig mit diesen synchronisiert sind und daher Planungen sichtbar machen können, bevor die beschriebene Dynamik greift.* Je größer der zeitliche Abstand zwischen Ankündigung und Tat, desto wahrscheinlicher wird es, dass Organisationen Gründe generieren, die Ermittlungen einzustellen.

7. Staatliches Krisenmanagement und die Grenzen organisierter Leistungsfähigkeit

Die vorliegende Studie hat einen Fall erfolglosen staatlichen Krisenmanagements untersucht, indem sie die organisationalen Dynamiken analysiert hat, die zur Einstellung der Ermittlungen im Vorfeld des Anschlags auf den Breitscheidplatz führten. Mit der Untersuchung haben wir demonstriert, dass Organisationsanalysen einen wichtigen Beitrag zum Verständnis des gesellschaftlichen Umgangs mit Terrorismus leisten. Abschließend skizzieren wir die behördliche Reaktion, um die Prävention zukünftiger Krisen zu verbessern und reflektieren diese auf Basis unserer Ergebnisse bevor wir weiterführende Fragen aufzeigen.

146 Schneckener 2019, S. 456.

147 Ebd., S. 452.

148 March 1991.

Um zukünftig Anschläge islamistischer Einzeltäter*innen verhindern zu können, forcierten die Sicherheitsbehörden nach dem Anschlag auf den Breitscheidplatz die Einführung von Radar-iTE.¹⁴⁹ Bei Radar-iTE handelt es sich um ein prädiktives Risikobewertungsinstrument, das Teil eines breiteren Trends¹⁵⁰ in den Sicherheitsbehörden hin zum sogenannten predictive policing ist. Mittels standardisierter Fallaufarbeitung soll es helfen, das von Personen ausgehende Risiko präziser zu bestimmen und inkonsistente Risikobeurteilungen zu vereinheitlichen.

Unsere Studie legt nahe, dass die Herausforderung für Instrumente wie Radar-iTE und seine Äquivalente darin zu sehen ist, dass viele Einzeltäter*innen kein stabiles Risikoprofil aufweisen. Um dies am Fall zu demonstrieren: das BKA konklidierte nach dem Anschlag, dass Amri seine Tat ab Oktober 2016 plante.¹⁵¹ Folgt man diesem Resümee, *könnten* die Ermittlungen im Sommer keinen Beleg dafür produzieren, dass Amri eine terroristische Tat vorbereitete. Der Grund für die erfolglosen Ermittlungen wäre dann vielmehr darin zu sehen, dass selbstreferentielle Organisationszeit, konstituiert über den wachsenden Ressourcendruck durch die organisationale Fallökologie, und Amris Planungshorizont nicht synchron verliefen. Die lose Kopplung von Organisations- und Planungszeit könnte auch erklären, warum viele Täter*innen sich nach ihren Anschlägen als polizeibekannt herausstellen. Diese Überlegungen unterstreichen die Rolle des herausgearbeiteten Explorationsdilemmas. Auf Basis unserer Ergebnisse ist es daher fraglich, ob organisationale Dynamiken, die insbesondere in Fallökologien wurzeln, technologisch eingehetzt werden können. Auch eine breitere Ressourcenbasis würde sie wohl nur abschwächen, nicht aber grundsätzlich ändern können.

Staatliches Krisenmanagement im Bereich Terrorismus stellt ein organisationssoziologisch vernachlässigtes Forschungsfeld dar. Zukünftige Arbeiten sollten daher zuvorderst unsere Wissensbasis durch weitere Fallstudien verbreitern. Besonders relevant scheint uns, erfolgreiche Ermittlungen zu untersuchen. Diese sollten instruktive Kontrastfälle darstellen, um z.B. zu prüfen, ob die von uns identifizierte Dynamik einen kausalen Mechanismus darstellt,¹⁵² oder ob sich in Abhängigkeit von der ideologischen Ausrichtung der Täter*innen unterschiedliche Dynamiken einstellen. Weiterhin fehlen Studien, die untersuchen, inwieweit Instrumente wie Radar-iTE Anschläge verhindern, aber auch welche Risiken sie bergen. In konzeptioneller Hinsicht wäre zu überlegen, ob Fälle wie der vorliegende zu vermeidende Verwaltungsdesaster darstellen oder ob es sich bei Anschlägen von Einzeltäter*innen eher um schlecht strukturierte Probleme handelt,¹⁵³ die in den Grenzbereich organisierter Leistungsfähigkeit fallen.¹⁵⁴

149 Deutscher Bundestag 2021, S. 1015ff.

150 Vgl. Büchner, Dosal 2022.

151 Deutscher Bundestag 2021, S. 479.

152 Hedström, Ylikoski 2010.

153 Simon 1973.

154 Perrow 1984.

Literatur

- Apelt, Maja 2014. »Organisationen des Notfalls und der Rettung. Eine Einführung aus organisationssoziologischer Perspektive«, in *Organisationen und Experten des Notfalls. Zum Wandel von Technik und Kultur bei Feuerwehr und Rettungsdiensten*, hrsg. v. Jenki, Markus, S. 69–84. Berlin, Münster: Lit.
- BAMF 2016. *Migrationsbericht 2015. Zentrale Ergebnisse*.
- Bergmann, Jens; Hahn, Matthias; Langhof, Antonia; Wagner, Gabriele (Hrsg.) 2014. *Scheitern – Organisations- und wirtschaftssoziologische Analysen*. Wiesbaden: Springer.
- Binninger, Clemens 2018. »Das Nebeneinander von Bundes- und Landesbehörden in der Innen- ren Sicherheit. Probleme und Lösungsvorschläge aus Sicht der parlamentarischen Praxis«, in *Jahrbuch des Föderalismus 2018. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, hrsg. v. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, S. 88–99. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- BMI 2017. *Behördendeln um die Person des Attentäters vom Breitscheidplatz Anis AMRI. Stand Februar 2017*.
- Büchner, Stefanie 2014. »Der Fall Kevin – Warum wird geholfen, wenn Hilfe nicht mehr hilft?«, in *Scheitern – Organisations- und wirtschaftssoziologische Analysen*, hrsg. v. Berg- mann, Jens Hahn, Matthias; Langhof, Antonia; Wagner, Gabriele, S. 131–158. Wiesba- den: Springer.
- Büchner, Stefanie 2018. *Der organisierte Fall. Zur Strukturierung von Fallbearbeitung durch Organisation*. Wiesbaden: Springer.
- Büchner, Stefanie; Dosdall, Henrik 2022. »Organisation und digitale Technologien. Predictive Policing im organisationalen Kontext«, in *Soziale Systeme* 26, 1–2, S. 217–239.
- Bundesministerium des Inneren 2016. *Verfassungsschutzbericht 2015*.
- Clutterbuck, Lindsay 2019. »Policing in Counterterrorism«, in *Routledge Handbook of Terro- rism and Counterterrorism*, hrsg. v. Silke, Andrew, S. 375–383. Abingdon, Oxon, New York, NY: Routledge.
- Cornelissen, Joep P.; Mantere, Saku; Vaara, Eero 2014. »The Contraction of Meaning. The Combined Effect of Communication, Emotions, and Materiality on Sensemaking in the Stockwell Shooting«, in *Journal of Management Studies* 51, 5, S. 699–736.
- Crank, John P.; Langworthy, Robert 1992. »An Institutional Perspective of Policing«, in *The Journal of Criminal Law and Criminology* (1973-) 83, 2, S. 338.
- Cyert, Richard M.; March, James G. (Hrsg.) 1963. *A Behavioral Theory of the Firm*. Engle- wood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Daase, Christopher; Rühlig, Tim N. 2016. »Der Wandel der Sicherheitskultur nach 9/11«, in *Innere Sicherheit nach 9/11*, hrsg. v. Fischer, Susanne; Masala, Carlo, S. 13–33. Wiesba- den: Springer.
- Deutscher Bundestag 2021. *Beschlussempfehlung und Bericht des 1. Untersuchungsausschusses der 19. Wahlperiode gemäß Artikel 44 des Grundgesetzes. Drucksache 19/30800*.
- Dosdall, Henrik 2018. »Organisationsversagen und NSU-Ermittlungen. Braune-Armee-Frak- tion, Behördenlernen und organisationale Suche«, in *Zeitschrift für Soziologie* 47, 6, S. 402– 417.
- Dosdall, Henrik 2021. *Die NSU-Ermittlungen 1998–2011. Eine organisationssoziologische Perspektive*. Wiesbaden: Springer.
- Dosdall, Henrik 2023. »Die Organisation Polizei«, in *Handbuch Organisationstypen*, hrsg. v. Apelt, Maja; Tacke, Veronika. 2. Auflage, S. 213–234, Wiesbaden: Springer.
- Eckhard, Steffen; Lenz, Alexa; Seibel, Wolfgang; Roth, Florian; Fatke, Matthias 2021. »Latent Hybridity in Administrative Crisis Management. The German Refugee Crisis of 2015/16«, in *Journal of Public Administration Research and Theory* 31, 2, S. 416–433.
- Ellebrecht, Nils 2020. *Organisierte Rettung. Studien zur Soziologie des Notfalls*. Wiesbaden: Springer VS.
- Ellis, Clare 2016. »With a Little Help from my Friends. An Exploration of the Tactical Use of Single-Actor Terrorism by the Islamic State«, in *Perspectives on Terrorism* 10, 6, S. 41–47.
- Feldman, Martha S.; Pentland, Brian T.; Dittrich, Katharina; Rerup, Claus; Seidl, David (Hrsg.) 2021. *Cambridge Handbook of Routine Dynamics*. Cambridge: Cambridge Uni- versity Press.

- Feldman, Martha S.; Pentland, Brian T. 2003. »Reconceptualizing Organizational Routines as a Source of Flexibility and Change«, in *Administrative Science Quarterly* 48, S. 94–118.
- Flick, Uwe 2019. »Gütekriterien qualitativer Sozialforschung«, in *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*, hrsg. v. Baur, Nina; Blasius, Jörg, S. 473–488. Wiesbaden: Springer.
- Frevel, Bernhard; Groß, Hermann 2016. »»Polizei ist Ländersache!« – Polizeipolitik unter den Bedingungen des deutschen Föderalismus«, in *Die Politik der Bundesländer*, hrsg. v. Hildebrandt, Achim; Wolf, Frieder, S. 61–86. Wiesbaden: Springer.
- Geiger, Daniel; Danner-Schröder, Anja; Kremsler, Waldemar 2021. »Getting Ahead of Time. Performing Temporal Boundaries to Coordinate Routines under Temporal Uncertainty«, in *Administrative Science Quarterly* 66, 1, S. 220–264.
- Gephart, Robert P. Jr.; Miller, C. C.; Helgesson, Karin S. (Hrsg.) 2019. *The Routledge Companion to Risk, Crisis and Emergency Management*. New York, London: Taylor & Francis (CAM); Routledge.
- Gigerenzer, Gerd; Reb, Jochen; Luan, Shenghua 2022. »Smart Heuristics for Individuals, Teams, and Organizations«, in *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior* 9, 1, S. 171–198.
- Gioia, Denny 2021. »A Systematic Methodology for Doing Qualitative Research«, in *The Journal of Applied Behavioral Science* 57, 1, S. 20–29.
- Hedström, Peter; Ylikoski, Petri 2010. »Causal Mechanisms in the Social Sciences«, in *Annual Review of Sociology* 36, 1, S. 49–67.
- Hegemann, Hendrik; Kahl, Martin 2018. *Terrorismus und Terrorismusbekämpfung. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Helbling, Marc; Meierrieks, Daniel 2020. »Terrorism and Migration. An Overview«, in *British Journal of Political Science*, S. 1–20.
- Hepfer, Manuel; Lawrence, Thomas B. 2022. »The Heterogeneity of Organizational Resilience. Exploring Functional, Operational and Strategic Resilience«, in *Organization Theory* 3, 1, 1–29.
- Herbert, Ulrich; Schönhagen, Jakob 2020. »Vor dem 5. September. Die »Flüchtlingskrise« 2015 im historischen Kontext«, in *Aus Politik und Zeitgeschichte* 70, 30–32, S. 27–36.
- Hering, Linda; Schmidt, Robert J. 2019. »Einzelfallanalyse«, in *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*, hrsg. v. Baur, Nina; Blasius, Jörg, S. 529–541. Wiesbaden: Springer.
- Japp, Klaus P. 2003. »Zur Soziologie der Katastrophe«, in *Entsetzliche soziale Prozesse. Theorie und Empirie der Katastrophen*, hrsg. v. Clausen, Lars; Geenen, Elke M.; Macamo, Elísio S., S. 77–90. Münster: Lit.
- Jobard, Fabien; Maillard, Jacques de 2016. *Sociologie de la Police*. Paris: Armand Colin.
- Jones, Frank L. 2012. »Toward a Strategic Theory of Terrorism. Defining Boundaries in the ongoing Search for Security«, in *Theory of War and Strategy. Volume I*, hrsg. v. Bartholomees, J. B., S. 107–118: US Army War College.
- Joseph, John; Gaba, Vibha 2020. »Organizational Structure, Information Processing, and Decision-Making: A Retrospective and Road Map for Research«, in *Academy of Management Annals* 14, 1, S. 267–302.
- Jost, Bruno 2017. *Abschlussbericht des Sonderbeauftragten des Senats für die Aufklärung des Handelns der Berliner Behörden im Fall AMRI*.
- Kahneman, Daniel 2011. *Thinking, Fast and Slow*. London: Penguin.
- Kenyon, Jonathan; Baker-Beall, Christopher; Binder, Jens 2021. »Lone-Actor Terrorism – A Systematic Literature Review«, in *Studies in Conflict & Terrorism*, S. 1–24.
- Kretschmer, Bernhard 2017. *Wissenschaftliche Analyse und Bewertung im Fall Anis Amri*.
- Kühl, Stefan 2011. *Organisationen. Eine sehr kurze Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Landtag Nordrhein-Westfalen 2022. *Schlussbericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses I (»Fall Amri«)*. Drucksache 17/16890.
- Langley, Ann 1999. »Strategies for Theorizing from Process Data«, in *The Academy of Management Review* 24, 04, S. 691–710.

- Langley, Ann; Abdallah, Chahrazad 2011. »Templates and Turns in Qualitative Studies of Strategy and Management«, in *Building Methodological Bridges*, hrsg. v. Bergh, Donald D.; Ketchen, David J., S. 106–140: Emerald Group Publishing Limited.
- Luhmann, Niklas 1984. *Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Malthaner, Stefan; Hoebel, Thomas 2020. »Sie sind nicht allein. Stand und Herausforderungen der Einzeltäterforschung«, in *Mittelweg* 36 29, 4–5, S. 3–22.
- March, James G. 1991. »Exploration and Exploitation in Organizational Learning«, in *Organization Science* 2, 1, S. 71–88.
- March, James G.; Simon, Herbert A. 1958. *Organizations*. New York, London, Sydney: John Wiley & Sons.
- Neidhardt, Friedhelm 2006. »Akteure und Interaktionen. Zur Soziologie des Terrorismus«, in *Die RAF und der linke Terrorismus*, hrsg. v. Kraushaar, Wolfgang, S. 123–137. Hamburg: Hamburger Edition.
- Perrow, Charles 1984. *Normal Accidents. Living with high-risk Technologies*. New York: Basic Books.
- Perrow, Charles 2014. *Complex Organizations. A Critical Essay*. Brattleboro, Vermont: Echo Point Books & Media.
- Piazza, James A.; Soules, Michael J. 2021. »Terror after the Caliphate. The Effect of ISIS Loss of Control over Population Centers on Patterns of Global Terrorism«, in *Security Studies* 30, 1, S. 107–135.
- Puttonen, Riikka; Romiti, Flavia 2022. »The Linkages between Organized Crime and Terrorism«, in *Studies in Conflict & Terrorism* 45, 5–6, S. 331–334.
- Schattka, Chris 2020. »Halle (Saale), 9. Oktober 2019. Protokoll eines Anschlags«, in *Mittelweg* 36 29, 4–5, S. 45–62.
- Schneckener, Ulrich 2019. »Die Individualisierung des Attentats. Charakteristika der terroristischen Gewaltstrategie des »Islamischen Staates« in Westeuropa«, in *Leviathan* 47, 4, S. 445–473.
- Seibel, Wolfgang 2014. »Kausale Mechanismen des Behördenversagens. Eine Prozessanalyse des Fahndungsfehlschlags bei der Aufklärung der NSU-Morde«, in *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 7, 2, S. 375–413.
- Seibel, Wolfgang 2021. »Verwaltungsdesaster und Verwaltungsethik«, in *Verwaltung – Ethik – Menschenrechte*, hrsg. v. Trappe, Tobias, S. 39–56. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Seibel, Wolfgang; Klammann, Kevin; Treis, Hannah (Hrsg.) 2017. *Verwaltungsdesaster. Von der Loveparade bis zu den NSU-Ermittlungen*. Frankfurt, New York: Campus.
- Simon, Herbert A. 1949. *Administrative Behavior*. New York: The Macmillan Company.
- Simon, Herbert A. 1973. »The Structure of Ill Structured Problems«, in *Artificial Intelligence* 4, 3–4, S. 181–201.
- Simon, Herbert A. 1979. »Rational Decision Making in Business Organizations«, in *The American Economic Review* 69, 4, S. 493–513.
- Simon, Herbert A. 1981. *The Sciences of the Artificial*. 2. Aufl. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Strauss, Anselm L.; Corbin, Juliet 1998. *Basics of Qualitative Research. Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Thousand Oaks, London, New Dehli: Sage Publications.
- Strübing, Jörg; Ayaß, Ruth; Krähnke, Uwe; Scheffer, Thomas 2018. »Gütekriterien qualitativer Sozialforschung. Ein Diskussionsanstoß«, in *Zeitschrift für Soziologie* 47, 2, S. 83–100.
- Sutcliffe, Kathleen M.; Weick, Karl E. 2008. »Information Overload Revisited«, in *The Oxford Handbook of Organizational Decision Making*, hrsg. v. Starbuck, William H.; Hodgkinson, Gerard P., S. 56–75. New York: Oxford University Press.
- Tilly, Charles 2005. »Terror as Strategy and Relational Process«, in *International Journal of Comparative Sociology* 46, 1–2, S. 11–32.
- Veilleux-Lepage, Yannick 2020. *How Terror evolves. The Emergence and Spread of Terrorist Techniques*. London, New York: Rowman & Littlefield International.
- Waldmann, Peter 2005. *Terrorismus. Provokation der Macht*. 2. Aufl. Hamburg: Murmann.
- Weick, Karl E. 1987. »Organizational Culture as a Source of High Reliability«, in *California Management Review* XXIX, 2, S. 112–127.

- Weick, Karl E. 2022. »Arrested Sensemaking: Typified Suppositions Sink the El Faro«, in *Organization Theory* 3, 3, 263178772211092.
- Weinhauer, Klaus 2006. »»Staat zeigen«. Die polizeiliche Bekämpfung des Terrorismus in der Bundesrepublik bis Anfang der 1980er Jahre«, in *Die RAF und der linke Terrorismus*, hrsg. v. Kraushaar, Wolfgang, S. 932–947. Hamburg: Hamburger Edition.
- Weinhauer, Klaus; Requate, Jörg 2012. »Terrorismus als Kommunikationsprozess: Eskalation und Deeskalation politischer Gewalt im 19. Jahrhundert«, in *Gewalt ohne Ausweg? Terrorismus als Kommunikationsprozess in Europa seit dem 19. Jahrhundert*, hrsg. v. Weinhauer, Klaus; Requate, Jörg, S. 11–47. Frankfurt am Main: Campus.
- Yin, Robert K. 2018. *Case Study Research and Applications. Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage.

Zusammenfassung: Der Artikel analysiert staatliche Krisenprävention am Fall der polizeilichen Ermittlungen vor dem Anschlag auf den Breitscheidplatz. Die Leitfrage lautet, warum die Polizei ihre Ermittlungen vorzeitig einstellte, obwohl sie Hinweise hatte, dass der spätere Täter beabsichtigte, einen Anschlag zu begehen. Wir zeigen, dass dies auf eine organisationale Dynamik zurückging, die typisch für staatliche Krisenprävention im Bereich Terrorismus scheint.

Schlüsselwörter: Polizei, Lone Actors, Krisenprävention, begrenzte Rationalität, Fallökologien

Organizational Dynamics of Counterterrorism. The attack on the Breitscheidplatz, crisis prevention and lone actors

Summary: The article analyses counterterrorism efforts by example of the investigations into the perpetrator of the attack on the Berlin Breitscheidplatz. We focus on why the police stopped their investigations despite having clues that the future perpetrator was planning an attack. The analysis shows that the investigations were terminated due to an organizational dynamic we consider typical for counterterrorism.

Keywords: Police, Lone Actors, Crisis Prevention, Bounded Rationality, Case Ecologies

Autor*innen:

Dr. Henrik Dosdall
Thüringer Fachhochschule für öffentliche Verwaltung
Friedenssiedlung 5
98617 Meiningen
dosdall@uni-potsdam.de

Teresa Löckmann
Universität Potsdam
August-Bebel-Straße 89
14482 Potsdam
teresa.loeckmann@uni-potsdam.de

Hanna Grauert, Cristina Besio und Uli Meyer

Gesundheitsämter als Bürokratien in der Krise

1. Einleitung

Gesundheitsämter sind wie kaum eine andere staatliche Organisation mit dem Ausbruch des Corona-Virus im Frühjahr 2020 aus dem Schatten in den Mittelpunkt der gesellschaftlichen Aufmerksamkeit gerückt. Dies ging einher mit Erwartungen der Öffentlichkeit gegenüber dem Gesundheitsamt, diese Krise kontrollierbar zu regulieren und zu verwalten. Wurden diese Erwartungen nicht erfüllt, wurde Kritik laut: Wieso arbeiten Gesundheitsämter immer noch mit Faxgeräten und Excel-Tabellen, wieso dauert die Kontaktpersonennachverfolgung so lange, und wieso stockt es bei der flächendeckenden Digitalisierung der Ämter? Schuld wurde oft der überbordenden Bürokratie gegeben. Mit regelgebundenen Arbeitsfeldern und routiniertem, institutionalisiertem Handeln scheint das Bemühen der Gesundheitsämter den Anforderungen außerordentlichen Handelns in einer Krise klar zu widersprechen.

Im Zentrum des Beitrags steht die Frage, wie Gesundheitsämter als staatliche, bürokratische Organisationen mit dieser Krise umgingen und wie sie versuchten, diese zu bewältigen. Anhand empirischer Daten öffnen wir den Blick hinter die Fassade eines Gesundheitsamtes während der Corona-Krise, um sowohl theoretisch als auch empirisch zu zeigen, dass Ämter durchaus flexibel reagieren können. Während Behauptungen, dass Bürokratien starr sind auch in der Forschung weit verbreitet sind¹, schließen wir hier an empirische und theoretische Beiträge an, die im Gegensatz dazu die Möglichkeit sehen, dass auch im Rahmen von Bürokratien innovativ, schnell und anpassungsfähig gehandelt werden kann². Insbesondere zeigen wir, dass es gerade herkömmliche bürokratische Strukturen sind, die in Krisenzeiten vorteilhaft sein können und die Reaktionsfähigkeit der Organisation steigern. In unserem Fall zeigt sich, wie bürokratische Strukturen, die nicht extra für das Krisenmanagement eingeführt wurden, förderlich wurden, weil sie es einerseits ermöglichten, gezielt Freiräume für teamartige und informelle Prozesse zu schaffen und andererseits diese Prozesse mit orientierender und stabilisierender Funktion unterstützten.

Der Beitrag ist so aufgebaut, dass zuerst das Verhältnis zwischen Bürokratie und Flexibilität konzeptionell aufgearbeitet wird (2). Es folgt ein Kapitel, in dem der Bedarf nach responsivem Handeln, der für Gesundheitsämter in der Corona-Krise entstanden ist, dargestellt wird (3). Nach der Falleinführung und einigen methodologischen Anmerkungen (4) wird der empirische Fall untersucht (5). Als

1 Für einen Überblick siehe Courpasson, Reed 2004; Olsen 2008.

2 Vgl. Adler et al. 1999; Bigley, Roberts 2001; Briscoe 2007; Du Gay 2000; Lazega 2020; Pedersen, Du Gay 2021.

relevante bürokratische Strukturen, die Responsivität ermöglichen, identifizieren wir: erstens das Beamtenrecht als Voraussetzung zur Schaffung eines flexibel agierenden Teams; zweitens bürokratische Regeln, die als orientierende Minimalstruktur dienen und schließlich, drittens, Formen des bürokratischen Wissensmanagements, die heterogenes Wissen integrieren. Darüber hinaus zeigen wir, wie teamartige Strukturen bürokratische Werte (re-)aktivieren. Im Schlusskapitel (6) werden unsere Ergebnisse zusammengefasst und die Frage der Bürokratie in der Krise im Lichte der gewonnenen Erkenntnisse wieder aufgenommen.

2. Bürokratie und Flexibilität: eine Bestandaufnahme

Bürokratie wird im gesellschaftlichen Diskurs, aber auch in der sozialwissenschaftlichen Forschung häufig mit Rigidität und Starrheit verbunden. Nach einem weit verbreiteten Verständnis ist die Organisationsform der Bürokratie³ zwar angemessen, um sich wiederholenden Routineaufgaben zu erledigen, ist aber unfähig, kreatives Handeln zu ermöglichen und schnell auf gesellschaftliche Anforderungen zu reagieren.⁴ Entsprechend wird diese Organisationsform als nicht geeignet betrachtet, zentralen Anforderungen der komplexen, turbulenten und unsicheren modernen Gesellschaft gerecht zu werden.

Als besonders problematisch werden in dieser Perspektive bürokratische Strukturen betrachtet. Dabei handelt sich um besonders ausgeprägte formale Strukturen, die hierarchische Kommunikationswege, genau definierte Prozeduren, Standardisierung, eindeutige Arbeitsteilung sowie Verantwortungszuweisung und pervasive Aktenmäßigkeit vorsehen⁵. Zudem ist Bürokratie von spezifischen Werten geprägt. In Anlehnung an Max Weber beschreibt Paul Du Gay die »Ethics of office«⁶, die Werte, wie die unpersönliche Aufgabenbearbeitung, Toleranz und Neutralität, Rationalität aber auch Verantwortungsübernahme, Selbstverpflichtung und der Wille, für das Gemeinwohl zu dienen, umfasst. Studien zeigen, dass nicht nur bürokratische Strukturen, sondern auch bürokratische Werte, wie insbesondere Effizienz, Zuverlässigkeit und Rationalität der Prozeduren flexibles Handeln behindern können.⁷

3 Weber 1972 [1922], S. 128 ff.

4 Vgl. Courpasson, Reed 2004; Olsen 2008.

5 Ebd..

6 Du Gay 2000.

7 Vgl. Stark 2014.

Der Bürokratie werden alternative Formen des Organisierens gegenübergestellt, etwa netzwerkartige⁸, virtuelle⁹, temporäre¹⁰, fluide¹¹ oder unkonventionelle¹² Formen des Organisierens, die im Gegensatz zu Bürokratien fähig sein sollen, flexibel und schnell zu reagieren. Zentral scheint es hier vor allem, dass die formalen Strukturen dieser Organisationen weniger ausgeprägt sind als im bürokratischen Setting und breite Spielräume für die Entwicklung emergenter informeller Strukturen lassen. Dieser Argumentationslinie folgend scheint De-Bürokratisierung (d.h. das Zurückschrauben bürokratischer Strukturen) zentral, um der Starrheit der Organisationsform Bürokratie entgegenzuwirken. Dementsprechend werden vor allem im Rahmen des New-Public-Management Reformen der Bürokratie vorgeschlagen, die fremde und eher unternehmerische oder agile Strukturen einführen sollen, die Spielraum für die Initiative der Einzelnen lassen und Koordination über netzwerkartige oder marktförmige Mechanismen erreichen¹³.

Auch betreffend der Fähigkeit zur Bewältigung von Krisen ist die Überzeugung verbreitet, dass Bürokratien nicht geeignet seien, auf die Unabwägbarkeiten von Krisen passend zu reagieren: so können allzu starre Hierarchien hindern, dass die gerade notwendige Expertise gehört wird, oder eingebügte Prozeduren können kreative Reaktionen blockieren. Dementsprechend sieht der prominente Beitrag von Karl Weick und Kathleen Sutcliffe¹⁴ vor allem nicht-bürokratische Strukturen wie flache Hierarchien oder netzwerkartige Kommunikationswege sowie informelle Aspekte wie Improvisation, eine offene Organisationskultur usw. als zentrale Elemente, um mit unerwarteten Ereignissen umgehen zu können. Für Bürokratien kann eine Anpassung an externe Anforderungen sogar problematisch werden, weil zu viel Responsivität das Risiko des Verlustes etablierter organisationsinterner Standards birgt und somit die Identität und Operationsfähigkeit der Organisation gefährdet.¹⁵ Jedoch existieren in der Debatte über die Flexibilisierung der Bürokratie ebenfalls Stimmen, die im Rahmen der bürokratischen Maschinerie doch Spielräume für kreatives und anpassungsfähiges Handeln sehen. So beschreibt Lipsky mit »Street Level Bureaucracy«¹⁶ das Phänomen, dass das Amtspersonal bei der Umsetzung gesetzlicher Vorgaben einen hohen Ermessens- und Entscheidungsspielraum hat, der es ihm ermöglicht, mit widersprüchlichen Regelungen und vagen Zielvorstellungen umzugehen. Street Level Bureaucrats nutzen zudem flexibel Spielräume in Gesetzen, um mit den heterogenen Interessen der Masse an Bürger:innen, mit denen sie in direktem Kontakt stehen, gerecht zu

8 Vgl. Sydow 2010.

9 Vgl. Nohria, Berkley 1994.

10 Vgl. Bakker 2010.

11 Vgl. Dobusch, Schoeneborn 2015.

12 Vgl. Brès et al. 2018.

13 Vgl. Hood 1991; Naschold, Bogumil 1998.

14 Weick, Sutcliffe 2010.

15 Vgl. Luhmann 2021, S. 44–48; für eine kritische Betrachtung: Hall et al. 2020.

16 Lipsky 2010 [1980].

werden. Hier sind die informellen Strukturen, die trotz der starken Formalität der Bürokratie immer entstehen, besonders hilfreich.

In den letzten Jahren ist erneut auf die Fähigkeit der Bürokratie verwiesen worden, kundenorientiert¹⁷ zu arbeiten, lernfähig und offen für Neues zu bleiben¹⁸, mehrere Werte zu verbinden¹⁹ und handlungsfähig in komplexen und turbulenten Umwelten zu sein²⁰. Insbesondere die Krisenmanagementforschung²¹ untersucht Unterschiede und Spannungen zwischen bürokratischen und flexiblen Reaktionen auf Krisen und zeigt, dass unter Umständen auch Bürokratien fähig sind, kreativ und responsiv zu handeln Zentral in der Krisenmanagementforschung ist die Frage, wie eine flexible Reaktion von Bürokratien gelingen kann. Als wichtige Elemente werden etwa vorherige Krisenerfahrungen,²² starke Leadership und Verfügbarkeit relevanter finanzieller Ressourcen²³ und/oder gute Netzwerke in der Verwaltung und in der Zivilgesellschaft²⁴ gesehen.

Ein prominenter konzeptueller Vorschlag zur Erklärung der Flexibilität der Bürokratie ist die Idee, dass Organisationen immer aus einer Kombination von formal-bürokratischen und kollegialen Strukturen bestehen.²⁵ So entstehen »collegial pockets«²⁶ auch in primär bürokratischen Organisationen. Bürokratische Koordination ist fähig, routinierte Aufgaben zu erledigen, basiert auf Hierarchie und unpersönlicher Interaktion. Kollegialität eignet sich für nicht-routinisierte Aufgaben und Innovation. Sie gründet auf Prozesse der Selbstorganisation von Gruppen von Peers und entwickelt kollektive Verantwortung, die durch netzwerkartige persönliche Beziehungen aufrechterhalten wird. Bürokratische und kollegiale Koordination sind dabei als Idealtypen zu verstehen. Die beiden Koordinationsformen beschreiben keine getrennten Organisationstypen, sondern existieren in jeder Organisation in je spezifischer Kombination. Kollegiale Strukturen können im Herzen einer Bürokratie leben und Organisationen, die als klassische Bürokratien gelten, werden nicht nur durch elaborierte Hierarchien, standardisierte Verfahren und klassische Kontrollmechanismen, sondern auch durch informelle Netzwerke und Interaktionen zwischen Mitgliedern reguliert. Auch diese Perspektive hebt die Relevanz informeller Strukturen für die Flexibilität von Bürokratien hervor.

Wichtig für unsere Analyse ist, dass auch bürokratische Strukturen flexible Reaktionen ermöglichen können. Sie können sogar den Weg für flexible und informelle Formen der Koordination ebnen. Bürokratie und Kollegialität können

17 Vgl. Grönroos 2019.

18 Vgl. Adler et al. 1999; Briscoe 2007; Racko 2017.

19 Vgl. Ainsworth, Ghin 2021.

20 Vgl. Bigley, Roberts 2001; Ansell et al. 2017.

21 Vgl. Bauer et al. 2022; Deverell 2010; Jung et al. 2018; Lenz, Eckhard 2022.

22 Vgl. Deverell 2010; Lenz, Eckhard 2022.

23 Vgl. Lenz, Eckhard 2022.

24 Vgl. Bauer et al. 2022.

25 Vgl. Lazega 2020.

26 Ebd.

tatsächlich in einem Steigerungsverhältnis zueinander stehen.²⁷ Bemerkenswert ist hier der frühe Beitrag von Wilfred Brown²⁸, der keinen Gegensatz zwischen bürokratischen Strukturen und Flexibilität sieht, sondern im Gegenteil bürokratische Strukturen als Voraussetzung für flexibles Handeln erfasst. Aus seiner Perspektive ist ohne klare und stabile Strukturen, wie sie Bürokratie zur Verfügung stellen kann, keine Kreativität möglich. Ähnlich wie wir im Kap. 5.1 für Gesundheitsämter zeigen werden, wurde ebenfalls bei Krankenhäusern beobachtet, dass hierarchische Strukturen imstande sind, in der Corona-Krise schnell und effektiv zu reagieren und Verantwortung an Experten zu delegieren, die in einer bestimmten Situation die passenden Kompetenzen haben, um ad hoc kreative Lösungen zu finden.²⁹ Nicht nur Hierarchie, sondern auch andere formale Strukturen wie Pläne und Prozeduren können Flexibilität schaffen: Sie können verschiedene Optionen vorsehen und bereitstellen, sowie Spielräume für Kreativität geplant offenlassen. Solche Beobachtungen zeigen, dass Bürokratie Flexibilität und Entscheidungsfreiraum nicht ausschließt: »[...] bureaucratic rules and office-holding might define the bounds within which discretion and flexibility can be exercised – or included in planning or design – in order to secure situated and case-based responses when needed«.³⁰

Selbst in Kontexten, in denen Selbstorganisation und flexible Koordination im Zentrum stehen, können formale Strukturen bürokratischer Art förderlich sein.³¹ Nicht nur zu viel formale Strukturen, sondern auch zu wenige unterminieren Flexibilität. Dies ist etwa in selbstorganisierten Teams der Fall, da es zu chaotischen Zuständen führen kann.³² Wenn bürokratische Strukturen wie minimale Regeln verwendet werden, wirkt sich dies positiv auf das Management von Krisen aus, weil sie gleichzeitig Ziele eindeutig festlegen und Flexibilität zulassen können.³³ Verwendet als minimale Strukturen determinieren bürokratische Strukturen nicht einzelne Arbeitsschritte, sondern eröffnen Handlungsspielräume, ohne auf eine basale Orientierung zu verzichten.³⁴ So können etwa in »incident command systems«³⁵ klassisch bürokratische Organigramme, die eine strenge Hierarchie und eine präzise Arbeitsteilung vorsehen, als Strukturbausteine aufgefasst werden, die in passenden Situationen angewendet und entsprechend kombiniert werden. Sie legen etwa hierarchische Koordination fest, ohne aber vorzugeben, wer die Leitung inne hat. Die Leitung jedes Einsatzes wird stattdessen situativ von der

27 Vgl. u.a. Adler et al. 1999; Bigley, Roberts 2001; Briscoe 2007; Racko 2017.

28 Brown 1974.

29 Pedersen, Du Gay 2021, S. 114.

30 Ebd., S. 112.

31 Vgl. Ansell 2017.

32 Vgl. Chen et al. 2015; Davis et al. 2009.

33 Vgl. Bigley, Roberts 2001; Brown, Eisenhardt 1997.

34 Vgl. Kamoche, Cunha 2001.

35 Moynihan 2009.

ersten Einheit übernommen, die den Unfallort erreicht³⁶. In unserem Fall (5.2) lässt sich eine anders gelagerte Wirkweise von bürokratischen Strukturen im Sinne minimaler Strukturen feststellen.

In Krisensituationen ermöglichen netzwerkartige und informelle Formen des Austausches schnelle und innovative Reaktionen und erleichtern das Lernen³⁷. In solchen Kontexten wird Wissen nicht komplett neu generiert; vielmehr geht darum, in der Bürokratie verfügbares Wissen, Pläne und Optionen³⁸ zu aktivieren und neu zu kombinieren.³⁹ Sowohl beim »kriseninternem Lernen« als auch beim »krisenübergreifenden Lernen«⁴⁰ stellt sich die Frage, wie dies gelingen kann.⁴¹ Wohl wissend, dass mehrere Faktoren beitragen können, zeigen wir am unseren Fall (5.3), wie geübte Formen bürokratisches Wissensmanagements den Austausch und das wechselseitige Lernen im Team erleichtern.

Ein weiteres konzeptionelles Element, das für die Analyse unseres Falles notwendig ist, ist die oben eingeführte »Ethics of office«.⁴² Diese moralische Orientierung kann sich dort entfalten, wo Vorschriften und Prozeduren Spielräume lassen bzw. in Fällen, in denen sie keine Handlungsorientierung geben können. Gerade Moral, die zwar eine Wertorientierung zur Verfügung stellt, aber keine festen Handlungsprogramme festlegt, ermöglicht kreatives Handeln.⁴³ Eine solche Moral ist auch hilfreich, wenn viele verschiedene und teilweise inkompatible Anforderungen an Behörden herangetragen werden.⁴⁴ Im unserm Fall können wir beobachten, wie der bürokratische Wert der »Verantwortung« sich in teamartigen Strukturen entfaltet (5.4).

3. Das Gesundheitsamt in der Krise: Herausforderungen

Kaum eine staatliche Organisation stand in der Zeit nach dem Ausbruch der Covid-19 Pandemie im Frühjahr 2020 in Deutschland mehr im Fokus der gesellschaftlichen Aufmerksamkeit als Gesundheitsämter. Sie hatten die Aufgabe, diese Gesundheitskrise zu kontrollieren, regulieren und verwalten.⁴⁵ Um die Herausforderung, die diese neue Rolle der Gesundheitsämter beinhaltet, zu verstehen, hilft es, die gesellschaftliche Bedeutung und die Aufgaben der Institution vor der Krise darzustellen.

36 Vgl. Moynihan 2009 ; 2008; Bigley, Roberts 2001.

37 Vgl. Bauer et al. 2022.

38 Vgl. Mezes, Opitz 2020; Pedersen, Du Gay 2021.

39 Vgl. Moynihan 2009 ;, 2008.

40 Ebd.

41 Vgl. Bauer et al. 2022.

42 Du Gay 2000.

43 Vgl. Besio 2018.

44 Vgl. Du Gay 2000.

45 Vgl. Mezes, Opitz 2020.

Die Gesundheitsämter bilden die Basis des Öffentlichen Gesundheitsdienstes (ÖGD) in Deutschland und unterliegen den Landesbehörden, die wiederum auf Bundesebene dem Bundesgesundheitsministerium (BMG) und dem Robert Koch Institut unterstellt sind (RKI). Als kommunale Behörden vertreten sie Aufgaben des öffentlichen Gesundheitsdienstes: Bereits vor dem Ausbruch der Pandemie waren Gesundheitsämter mit der Durchsetzung des Infektionsschutzgesetzes, dem umweltbezogenen Gesundheitsschutz und dem Katastrophenschutz betraut. Sie boten zudem u.a. Informations- und Beratungsdienste an und führten Hygienekontrollen in öffentlichen Einrichtungen durch. Solche sich wiederholende Aufgaben basieren auf klassischem, bürokratischem Verwaltungshandeln und können geregelt stetig bearbeitet werden. Gesundheitsämtern wurde vor der Pandemie jedoch weder eine bedeutende präventive Beratungsfunktion noch gesundheitspolitische Relevanz als staatliche Institution zugeschrieben. Vielmehr verbreitete sich seit der Nachkriegszeit im Zuge der freien Marktwirtschaft der individualmedizinische Ansatz, bei dem Arztpraxen und Krankenhäuser federführend für die Gesundheit der Bevölkerung zuständig waren.⁴⁶

Schon länger wird die Modernisierung des ÖGD und ein Reformprozess hinsichtlich eines New Public Health Ansatzes diskutiert.⁴⁷ Kritisiert wurde insbesondere, dass der öffentliche Gesundheitsdienst mit seinen knapp 400 Gesundheitsämtern bei der Bandbreite an Aufgaben und bei gleichzeitiger Einsparung an Personal die Erwartungen an die lokalen Gesundheitsbehörden kaum erfüllen kann.⁴⁸ Obwohl Debatten über eine Reform des öffentlichen Gesundheitsdienstes wiederkehrend geführt wurden und die Fragilität des Gesundheitswesens bereits vor der Pandemie als Schwachstelle des Infektionsschutzes bekannt war⁴⁹, sind Gesundheitsämter finanziell wie auch gesamtgesellschaftlich lange wenig beachtet geblieben.

Dies war die Lage, als sich im Frühjahr 2020 das neuartige SARS-CoV-2 Virus verbreitete und der WHO am 11.03.2020 dessen Ausbreitung zur Pandemie erklärte. Die im Anschluss daran getroffenen, zahlreichen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie änderten die Aufgaben von Gesundheitsämtern erheblich. Die Gesundheitsämter rückten durch diese Pandemiemaßnahmen von Ämtern im Schatten, die kaum öffentliche Aufmerksamkeit erhielten, in den Fokus der gesellschaftlichen und politischen Krisenbewältigung.

Krisen wie die der Covid-19 Pandemie zeichnen sich durch eine *imminente Bedrohungslage, Zeitdruck und massiv erhöhte Unsicherheit* aus.⁵⁰ Sie erschüttern etablierte Strukturen und stellen etablierte Entscheidungsprozesse in Organisationen infrage. Für bürokratische Organisationen wie Gesundheitsämter sind Krisen

46 Vgl. Kuhn, Wildner 2020; Elsner 2022.

47 Vgl. Hurrelmann et al. 2012; Schmacke 1995; 1996.

48 Vgl. Kuhn, Wildner 2020.

49 Vgl. Mezes; Opitz 2020.

50 Boin et. al. 2005, S. 3f.; Ähnliches stellt die Literatur zum Krisenmanagement fest (u.a. Bauer et al. 2022; Deverell 2010; Jung et al. 2018; Lenz, Eckhard 2022).

eine Bedrohung und erzwingen Entscheidungsfindung unter Unsicherheit und Zeitdruck⁵¹. Für Organisationen haben Krisen einen »Ordnungsschwund«⁵² zur Folge. Sie lassen bekannte Entscheidungsprozeduren, routinierte organisationale Kommunikationsstrukturen und die traditionellen Arbeitsanforderungen von Mitarbeiter:innen inadäquat erscheinen und werfen die Frage auf, wie in der neuen, krisenhaften Situation wieder Ordnung und Erwartungssicherheit hergestellt werden kann. Um mit den neuen Unsicherheiten umzugehen und den Krisenzustand möglichst schnell zu überwinden, sind vielfältige Entscheidungen notwendig. Jedoch erschweren gerade der immanente Zeitdruck und die Unsicherheit der Krise die Entscheidungsfindung deutlich⁵³. Neue Aufgaben verlangen die schnelle Entwicklung neuer Strukturen, Kompetenzen und neuen Wissens und dies in einer Situation, in der gewohnten Sicherheiten nicht weiterhelfen können.

Wie stellen sich diese Problemlagen der Unsicherheit und des Entscheidungswangs unter Zeitdruck im Fall des Gesundheitsamtes als Bürokratie in der Corona-Krise dar? Die Gesundheitsämter mussten in der Pandemie nicht nur ihre üblichen Aufgaben erledigen, sondern sie erwartete in der pandemischen Lage eine neue kolossale Organisations- und Verwaltungsaufgabe. Auf Basis des angepassten Nationalen Pandemieplans⁵⁴) bekamen sie die gesetzliche Aufgabe, positiv getestete Personen zu kontaktieren und Infektionsketten zu unterbrechen und somit die Pandemiemaßnahmen im Lokalen zu organisieren. Die organisationalen Strukturen des öffentlichen Gesundheitsdienstes mussten im Frühjahr 2020 ad hoc angepasst werden und zusätzliches Personal sowie moderne, digitale Arbeitsstrukturen wurden gefordert.

Entscheidungen mussten permanent unter Zeitdruck getroffen werden und verschiedene, sich oft widersprechende Erwartungen mussten im Gesundheitsamt bearbeitet werden. Wie dies konkret realisiert wurde, und wie oft als starre und wenig krisentauglich verrufene bürokratische Strukturen dabei erstaunlicherweise Flexibilitätspotenziale eröffnet haben, stellen wir im Folgenden empirischen Fall eines Berliner Gesundheitsamtes dar.

4. Empirischer Fall und Methoden

Anhand einer mehrmonatigen ethnographischen Feldforschung über das Gesundheitsamt in Berlin Reinickendorf zeigen wir die Innenperspektive eines Amtes während der Krise und geben somit Einblicke darüber, wie Gesundheitsämter als staatliche Organisationen mit dieser Gesundheitskrise umgegangen sind. Die ethnographische Forschung wurde von Hanna Grauert im Rahmen ihres Masterfor-

51 Rosenthal et al. 1989, S. 10.

52 Blumenberg 1974, S. 158.

53 Koselleck 1973, S. 105.

54 Robert-Koch Institut 2020a

schungsprojektes⁵⁵ von Januar 2021 bis Mai 2021 durchgeführt. Sie war während der dritten Infektionswelle im Corona-Lagezentrum beschäftigt und hat zeitgleich ihr ethnographisches Forschungsprojekt durchgeführt. Mit einem Ausschnitt aus einem ihrer Beobachtungsprotokolle, das schon viele der im Folgenden wichtige Aspekte enthält, beginnen wir die Fallbeschreibung:

»Willkommen zu einer weiteren Woche Corona«, so eröffnet der stellvertretende Amtsarzt die Montagmorgen Lagebesprechung. Es ist der 19. April 2021, mitten in der dritten Welle der Covid-19 Pandemie. Wie jeden Montagmorgen seit dem Beginn der Pandemie versammeln sich auch heute Bundeswehrsoldaten in Uniform, Gesundheitsaufseher:innen, Sozialarbeiter:innen, Verwaltungsgestellte, RKI-Containment Scouts, die Amtsärzte und viele weitere Beamte:innen aus den unterschiedlichen Ämtern des Bezirks rund um den großen Kirschbaum vor dem Gesundheitsamt. Sie alle: Team des Corona-Lagezentrums, 1,5 m Abstand und Maske auf. Das weitere Verfahren im Kampf gegen die Fallzahlen wird besprochen. Die Inzidenz liegt im Bezirk nach den Osterfeiertagen bei über 200. Es gibt Rückfragen an die Amtsärzte zur Mutation und den neuen Quarantänevorgaben für Kontakt Personen, die das RKI festgelegt hat. Zudem wird das Team über ein Update im Softwareprogramm in dieser Woche informiert. Nach der Besprechung löst sich der Kreis um den großen Kirschbaum vor dem Gesundheitsamt auf. Das Team des Corona-Lagezentrums verteilt sich auf seine unterschiedlichen Arbeitsbereiche: In den Büroräumen des Wahlamtes öffnet das Hotline Team die Telefonleitungen, die Fallermittler:innen beginnen, die neuen Covid19-Fälle zu kontaktieren und ein Trupp der Bundeswehrsoldat:innen leitet die wartenden Autos in den eigens errichteten Drive-By-PCR-Test, auf dem Parkplatz des Bezirksamtes.⁵⁶

Diese ethnographische Beschreibung der Montags-Lagebesprechung am 19.04.2021 gibt einen ersten Einblick in den organisationalen Alltag des Corona-Lagezentrums während der Pandemie. Zu diesem Zeitpunkt existierte das Lagezentrum schon gut ein Jahr und Aufgabenbereiche und Arbeitsprozesse der Pandemieverwaltung waren etabliert. Den beschriebenen Arbeitsabläufen geht voraus, dass das gesamte Corona-Lagezentrum zunächst innerhalb der bestehenden Strukturen des Gesundheitsamtes als Notfallverwaltungsorgan für die Pandemiekämpfung des Bezirks gegründet und aufgebaut werden musste: Am 12.03.2020, ein Tag nachdem die World Health Organization die Verbreitung des Covid-19 Virus zu einer Pandemie hochstufte⁵⁷, wurde in den leeren Gängen des unbesetzten Wahlamtes und mithilfe von zusätzlichem, abgeordnetem Personal aus anderen Ämtern das Lagezentrum in Betrieb genommen.⁵⁸ Damit stand das frisch etablierte Lagezentrum vor der Herausforderung, neue Aufgaben zur Bewältigung der Covid-19 Pandemie unter erheblichem Zeitdruck und unter hoher Unsicherheit erfüllen zu müssen.

55 Hanna Grauert: Vom Amt im Abseits zur Schnittstelle der Pandemiekämpfung. Eine ethnographische Untersuchung lokaler Antworten eines Gesundheitsamtes auf die globale Herausforderung der Covid-19 Pandemie. Unveröffentlichte Masterarbeit: Institut für Sozial- und Kulturanthropologie, Freie Universität Berlin 2021. Die Masterarbeit wurde unter dem Titel »Das Gesundheitsamt und die Pandemie. Vom Amt im Schatten zur Schnittstelle in der Krise« (Grauert, 2022) veröffentlicht.

56 Beobachtungsprotokoll, Feldtagebuch, 19.04.2021.

57 Word Health Organization, 2020.

58 Bezirksamt Reinickendorf, 2020.

Um die Komplexität der Prozesse im Gesundheitsamt während der Pandemie erfassen zu können, wurden durch teilnehmende Beobachtung und durch die Mitarbeit im Team sowie im Außenkontakt mit Bürger:innen multiple Daten erhoben. Die formale Kommunikation nach außen (Telefonate, E-Mails, Quarantäneschreiben) bildet einen Teil der Kommunikation ab. Daneben stehen der informelle (Wissens-)Austausch über Fälle sowie Lagebesprechungen, persönliche Wahrnehmungen und Herausforderungen. Diese »friendly conversations«⁵⁹ wurden nachträglich als Dialoge und Erinnerungsprotokolle in Feldtagbüchern notiert. Neben den teilnehmenden und informellen Gesprächen im Gesundheitsamt wurden mit einzelnen Personen und Kleingruppen 12 vertiefende Interviews durchgeführt. Bei der Auswahl der Interviewpartner:innen wurde versucht, möglichst viele unterschiedliche Perspektiven zu gewinnen, um die vielfältigen Wahrnehmungen aus den verschiedenen (Berufs-)Positionen⁶⁰ zu erforschen. Aufgenommene Gespräche und alle Interviews wurden vollständig nach den GAT2 Kriterien transkribiert⁶¹, persönliche und sensible Information wurden anonymisiert sowie Pseudonyme für Personen vergeben (insgesamt entstanden 858 Minuten Interviewzeit und 296 Seiten Transkription)⁶². Zudem wurden Dokumente gesammelt (u.a. Corona-Updates, Schattenorganigramm, Hilfsmaterialien, Statistiken, etc.), die einen verschriftlichten Veränderungsprozess im Gesundheitsamt/Corona-Lagezentrum nachvollziehbar machen und neben mündlicher Kommunikation stehen. Die Auswertung der erhobenen Daten erfolgte vorwiegend mit dem theoretischen Kodieren im Rahmen der Methodologie der Grounded Theory.⁶³

Hanna Grauert hat während der Feldforschung verschiedene Rollen eingenommen. Es wurde jederzeit transparent kommuniziert, dass sie für ihre Masterarbeit eine Forschung über das Gesundheitsamt durchführt, allerdings war diese Rolle als Forscherin oft überdeckt von der aktiven Teilnahme als »Hotlinerin« und als Teammitglied des Corona-Lagezentrums (intern) sowie der Rolle als Mitarbeiterin des Gesundheitsamtes (extern). Besonders hervorzuheben ist, dass die Doppelrolle als Hotlinerin und Forscherin ethische Konflikte mit sich bringt. Im Zuge der

⁵⁹ Spradley 1979, S. 55 ff.

⁶⁰ Neben Gesundheitsaufseher:innen und Amtsärzten des Gesundheitsamtes Reinickendorf arbeiteten aufgrund der Abordnung zusätzlich verschiedene Beamte:innen des Bezirks im Corona-Lagezentrum des Gesundheitsamtes. Aus diesem Grund waren viele verschiedene Berufsgruppen dort vertreten. Zudem kamen Bundesbeamte vom BKA, dem Auswärtigen Amt sowie Soldat:innen über die Amtshilfe der Bundeswehr zum Einsatz, sowie durch das RKI eingestellte Personen, wie Student:innen, Kulturschaffende, Sängerinnen etc.

⁶¹ Selting et al. 2009, Nach GAT 2 unterscheidet man nicht zwischen Groß und Kleinschreibung, damit durch Großschreibung Betonungen hervorgehoben werden können. Fragezeichen und Kommata verweisen auf Betonungen und Erhebung der Stimme.

⁶² Auf Interviewzitate wird in diesem Beitrag aufgrund des diversen Teams im Corona-Lagezentrum wie folgt verwiesen: Anonymisierter Name, Tätigkeit im Corona-Lagezentrum/Tätigkeit vor dem Corona-Lagezentrum, Information zum Datum und Verweis im Transkript.

⁶³ Strauss & Corbin 1996.

teilnehmenden Beobachtungen für die Datengenerierung kam es zeitgleich zu persönlichen und teils belastenden Interaktionen in Telefonaten mit positiven Fällen, Kontaktpersonen und besorgten Bürger:innen, bei denen private Einblicke in ihre digitale Fallakte sowie ihre Lebenskonstellationen eröffnet wurden. Dabei muss betont werden, dass eine ethnographische Forschung in einem öffentlichen Amt bedeutet, dass Forschende in spezifische Machtkonstellationen der Behörde eingebettet sind. Das Aussprechen der Quarantäne, welches zu den täglichen Aufgaben gehört, ist ein hoheitlicher Akt, durch den die Individuen in ihren Grundrechten eingeschränkt werden. Der Balanceakt zwischen kontrollierender Amtsperson und einfühlsamen Mitmenschen war sowohl für die Forschende als auch für die Mitarbeiter:innen des Corona-Lagezentrums eine immerwährende, schwierige Gratwanderung, die es stets zu reflektieren galt. Zwischen den Feldphasen (2–3 Tage in der Woche), die geprägt waren von sehr viel persönlicher Nähe zum Feld, waren die Phasen der *Distanzierung* von großer Bedeutung, um Forschungstagebücher und Beobachtungsprotokolle zu schreiben und die erhobenen Daten auszuwerten und zu interpretieren. Die Arbeit im Team des Corona-Lagezentrums war geprägt vom starken Zusammenhalt, Offenheit und dem gemeinsamen Ziel, etwas gegen diese Pandemie bewirken zu können und zu wollen. Das hat auch Hanna Grauert in ihrer Forschung und den multiplen Formen der Datenerhebung beeinflusst. An dieser Stelle muss kritisch angemerkt werden, dass die positive Felderfahrung diesen Beitrag prägt und von den erhobenen Daten sicherlich nicht trennbar ist.

5. Gesundheitsämter im Umgang mit der Krise

»Mit starrer Verwaltung kommen wir hier nicht weit«, heißt es von Jan, dem Leiter des Lagezentrums.⁶⁴ Eine Krise stellt etablierte Arbeitsweisen in Frage und unerwartete Anforderungen an Organisationen, die diese unter Zeitdruck erfüllen müssen. Die ideale, funktionierende Maschinerie eines Verwaltungsapparates⁶⁵ gerät in einer pandemischen Krisensituation unter besonderen Druck, der lokal Entscheidungzwang auslöst. Eine schnelle und flexible Reaktion ist gefordert.⁶⁶ Die Gesundheitsämter konnten sich in dieser Situation zwar auf die Empfehlungen des RKI, auf das Infektionsschutzgesetz sowie auf die Infektionsschutzmaßnahmenverordnungen der Länder beziehen⁶⁷, jedoch mussten diese erst in konkrete Arbeits-, Regulations- und Verwaltungsstrukturen übersetzt und konkretisiert werden. Dieser Druck wurde nochmals dadurch verstärkt, täglich neu auf die sich schnell verändernde Pandemielage reagieren zu müssen und damit kontinuierlich neue politische Entscheidungen in den Organisationsstrukturen zu etablieren:

64 Interview_Jan_Leiter Lagezentrum/vor LZ Personalentwicklung im Bezirk_01052021, Pos. 85.

65 Weber 1972 [1922], S. 128 ff.

66 Vgl. Hall et al. 2020; Moynihan 2008; 2009.

67 Vgl. Mezes, Opitz 2020.

»A: also ne pandemie irgendwie zu managen geht auch nicht in also ganz alten, langsam strukturen? (-) dafür ist die pandemie viel zu schnell? ne sache die sich so krass so schnell entwickelt? (--) da musst du ja auch darauf reagieren? das muss jetzt schnell gehen? weil wir brauchen JETZ jetzt eine entscheidung dazu?«⁶⁸

Wie konnte dies gelingen? Die Gesundheitsämter waren zu Beginn der Pandemie auf die damit verbundenen Herausforderungen weder technisch, inhaltlich noch strukturell vorbereitet. Dementsprechend hätte man erwartet können, dass der Entscheidungs- und Handlungsdruck einen *administrative collapse*⁶⁹ auslösen würde. Die Reaktionen auf die Anforderungen der Krise, die wir beim Berliner Gesundheitsamt beobachten konnten, zeigen jedoch, dass diese Organisation nach einer eher chaotisch verlaufenden Anfangsphase durchaus in der Lage war, flexibel zu reagieren und externe Erwartungen ad hoc umzusetzen.

Dabei waren es klassische bürokratische Strukturen, die dies möglich machten. Im Folgenden sollen drei bürokratische Elemente hervorgehoben werden, die im untersuchten Fall eine Flexibilisierung ermöglichten und ihre positive Entfaltung unterstützten. Zudem soll gezeigt werden, wie Teamstrukturen die Werte der Bürokratie (re-)aktivierten.

5.1 Beamtenrecht als Voraussetzung zur Teambildung

Das Instrument der *Abordnung* zeigte sich in einer pandemischen Krisensituation als eines jener »entpersonalisierten Machtinstrumente« von Bürokratien⁷⁰, bei denen nicht die persönliche Profession, Eignung und das eigene Interesse, sondern vielmehr die Verpflichtung als Bürokrat:in und Beamt:in in den Vordergrund rückt. Über das geltende Beamtenstatusrecht⁷¹ erfolgte eine freiwillige Abordnung, mit der persönlichen Bereitschaft, für eine gewisse Zeit die eigentliche behördliche Tätigkeit ruhen zu lassen, um das Team des Corona-Lagezentrums zu unterstützen und um dringende neue behördliche Aufgaben zu bewältigen.

Durch diese freiwillige Abordnung von Beamt:innen der verschiedenen Ämter eines Berliner Bezirks konnte schnell Personal für das Team des neugegründeten Corona-Lagezentrums rekrutiert werden. Das formelle und bürokratische Instrument der Abordnung ermöglichte es, Flexibilität zu gewährleisten, auch weil neben einem im Laufe der Pandemie angestellten relativ fixen Team, weitere Mitarbeiter:innen je nach Bedarf eingesetzt werden konnten, um dem stark schwankenden Arbeits- und Anforderungsaufkommen gerecht zu werden. Das Personal musste nicht durch besondere Anreize oder Rechtfertigungen motiviert werden, eine andere Aufgabe zu übernehmen, weil das Beamtenrecht mögliche Versetzungen schon regelt. Dieses Verfahren ist den Beamt:innen bewusst und gehört zu ihrem Selbstverständnis als Staatsdiener:innen:

68 Interview Alexandra_Leiterin Lagezentrum_vor LZ Studium öffentliche Verwaltung, tätig im Wohnungsamt_02052021, Pos. 196.

69 Keck et al. 2019, S. 16.

70 Heyman 2004, S. 488.

71 Beamtenstatusgesetz (BeamStStG) vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010).

»J: also man muss zwischen angestellten und beamten unterscheiden (.) bei mir ist dass ich beamtin bin und dann könnte man mich schon woanders hinsetzen auf ne andere position? (.) dann bin ich für das land berlin sozusagen zuständig? (.) da sehe ich schon das meine aufgabe hier sein könnte? Ä:hm man darf eigentlich oder müsste jede tätigkeit machen sozusagen? (-) daher finde ich das meinem aufgabenbereich auch zugeschrieben und bei uns (.) oder bei dem beamten ist es auch vorgesehen wenn auch krisenzeiten sind das man dem land berlin halt auch einfach dient? (.) das sehe ich daher schon als meine aufgabe dann auch einzuspringen wo personal benötigt wird«⁷²

Auf die Dringlichkeit der Krise konnten bürokratische Regelungen eine schnelle Antwort liefern, indem Personal im Lagezentrum zusammengebracht wurde. Gleichzeitig erreichte man auf diese Weise eine Mischung verschiedener Berufsgruppen (Verwaltungsfachangestellte, Sozialarbeiter:innen, Bibliothekar:innen, Veranstaltungsorganisator:innen, etc.), die das bisherige Team des Gesundheitsamtes, bestehend aus 12 Gesundheitsaufseher:innen und den 2 Amtsärzten, unterstützen sollten. Zudem wurden Beamt:innen abgeordnet, die zuvor auf Länderebene und Bundesebene tätig waren (Mitarbeiter:innen vom Bundesverwaltungsamt, Bundeskriminalamt oder vom Auswärtigen Amt). Hinzu kamen die Amtshilfe von Soldat:innen sowie durch verwaltungsfremde Mitarbeiter:innen, die mitunter aufgrund der Pandemie neue Jobmöglichkeiten suchten (durch die Containment Scouts des RKI⁷³ wurden weitere Personengruppen wie z.B. Sänger:innen, Kulturschaffende oder Student:innen eingestellt): Hervorzuheben ist, dass das Team des Corona-Lagezentrum nicht nach bestimmten Kompetenzen zusammengesetzt wurde. Die neuen Mitarbeiter:innen hatten zudem kaum Erfahrungen in der Krisenbearbeitung und waren für den Fall einer Pandemieverwaltung nicht geschult. Nichtsdestotrotz bildete sich durch die freiwillige Abordnung und basierend auf der Bereitschaft, das Gesundheitsamt in der Krise zu unterstützen, ein produktives *Teamgefüge* heraus.

Durch die gemeinsame neue Aufgabe der Pandemiebekämpfung und die damit verbundene Unwissenheit bezüglich der neuen Tätigkeit, entwickelte sich ein fachübergreifender Austausch, der zwischen den verschiedenen etablierten bürokratischen Strukturen des Bezirks so nicht stattgefunden hätte:

»J: man war immer in seiner eigenen abteilung und hat gar nicht über den tellerrand geblickt (.) und gar nicht die anderen abteilungen kennengelernt und hierdurch ist es wie du sagst diese diversität passiert? das ist super? das man hier unterschiedliche (-) abteilungen hat die hier zusammenarbeiten und das funktioniert auch gut? ich find das (.) teamgebilde auch eigentlich auch sehr gut dass egal aus welcher abteilung man kommt aus welcher (-) position? Dass alle die gleiche arbeit tätigen und dass da keine? (.) hierarchien hier sind auch in der hinsicht keine=keine großEN? (.)«⁷⁴

Bürokratische Strukturen ermöglichten es, dass Räume flexibler Koordination entstanden⁷⁵, in denen persönliche und kontextbezogene Interaktionen relevanter wurden. Es entfalteten sich kollegiale Strukturen, wie sie für wissensintensive

72 Interview_Jasmin_Hotlinerin/vor LZ Sozialarbeiterin in der Wiedereingliederungshilfe_90321, Pos. 107.

73 Robert Koch Institut 2020b

74 Ebd., Pos. 31.

75 Vgl. Brown 1974; Briscoe 2007; Lazega 2020; Pedersen, Du Gay 2021.

und innovative Aufgaben geeignet sind⁷⁶. Durch die Freiwilligkeit der Abordnung gelang es auch, motiviertes Personal zusammenzubringen, das bereit war, auszutauschen, gegenseitig zu lernen und Verantwortung hinsichtlich der gemeinsamen Pandemiebekämpfung zu übernehmen. Dies hat es ermöglicht, fehlende fachliche Schulung zu kompensieren und produktiv die Diversität des Teams zu nutzen. Diversität ist unter Umständen ein Element, das es ermöglicht, kreativ zu arbeiten⁷⁷. Dies ist im untersuchten Team gut gelungen und trug dazu bei, die komplexen und heterogenen Erwartungen, die an das Amt in der Krise gestellt wurden, neu zu relationieren.

5.2 Bürokratisches Organigramm als Minimalstruktur

Im Laufe der Zeit bediente man sich im Lagezentrum eines weiteren bürokratischen Elements, um die Pandemie zu verwalten: Aufgrund des exponentiellen Anstiegs der Fallzahlen und der Sterberate im Oktober 2020 wurde am 19. November 2020 ein (*Schatten-Organigramm*) (Abbildung 1) etabliert, um die Arbeit zu differenzieren und dem Druck der Kontaktnachverfolgung standhalten zu können. Bei dem verwendeten Organigramm handelte es sich um ein klassisches, bürokratisches Instrument,⁷⁸ in dem zugeschnittene Sachzuständigkeit und das Prinzip einer Amtshierarchie festgehalten und visualisiert wurden. Im Fall des Berliner Gesundheitsamtes war das Schattenorganigramm eine inoffizielle, interne Struktur, die eingerichtet wurde, um Aufgabenbereiche festzulegen und Zuständigkeiten und Ansprechpartner:innen zu benennen. Seit der kritischen Phase im November 2020 gab es fünf informelle Arbeitsbereiche im Corona-Lagezentrum: Hotline, E-Mailbearbeitung, Fallermittlung, Falleingabe der Laborberichte und Wissenstransfer und Dokumentation, wie z.B. Lagebericht, Corona-Update und Merkblätter (Abbildung 1). Bei diesem Organigramm wurden genuin bürokratische Strukturen wie Hierarchien und klare Abteilungsstrukturen aus dem etablierten bürokratischen Kontext entliehen und im Lagezentrum-Team in informeller Art und Weise als Bausteine benutzt, um Aktivitäten neu zu koordinieren. Sie wurden als »Minimalstrukturen«⁷⁹ verwendet, um die Handlungsfähigkeit der Organisation aufrechtzuerhalten.

Die Funktion des Schattenorganigramms als Minimalstruktur spiegelte sich auch darin wider, dass auf der Arbeitsebene zwar Aufgabenfelder verteilt wurden, diese aber nicht mit der definierten Hierarchie in Verbindung gebracht wurden. Auf der Leitungsebene bringt das Organigramm Führungspersonen (Abbildung 1, kenntlich in blau), die in sehr unterschiedlichen Bereichen des Bezirks ihre eigentliche Zuständigkeit hatten (u.a. Katastrophenschutzbeauftragter im Bürgermeisteramt, Serviceeinheit Personal des Bezirks) zusammen. Verantwortliche des Gesundheitsamtes und Leiter:innen des Corona-Lagezentrums werden durch die-

76 Vgl. Lazega 2020.

77 Vgl. Yang, Konrad 2011.

78 Weber 1972 [1922], S. 125.

79 Kamoche, Cunha 2001.

se informell eingeführte Hierarchie zu einem neuen Kommunikations- und Entscheidungsnetzwerk verknüpft. Im Gegensatz zur strengen, eingefahrenen und durchgeregelten »Amtshierarchien«⁸⁰ lässt die neue Hierarchie im Schattenorganigramm als Minimalstruktur Spielräume für den informellen, netzwerkartigen und fachübergreifenden Austausch offen. So gelingt es, Entscheidungen lokal zu fällen und eine Flexibilisierung der Arbeits- und Entscheidungsprozesse zu ermöglichen (bspw. Abordnung von Personal, Schließung von Institutionen, etc.).

Nicht nur zu viel, sondern auch wenig Struktur kann die Leistungsfähigkeit von Teams beeinträchtigen.⁸¹ Für unseren Fall lässt sich festhalten, dass es gelang, Aktivitäten mithilfe der bürokratischen Elemente, die im Schattendiagramm als Minimalstruktur gewirkt haben, zu koordinieren und gleichzeitig ausreichend flexibel zu bleiben, um mit der Unsicherheit der sich dynamisch entwickelnden Lage der Pandemie umzugehen und bei wachsenden Fallzahlen handlungsfähig zu bleiben.

5.3 Bürokratisches Wissensmanagement heterogenen Wissens

Angesichts der neuen, komplexen Aufgabe, der externen Ungewissheit über den Verlauf der Pandemie, sowie der internen Veränderungen (neue Mitarbeiter:innen aus verschiedenen Fachbereichen, wechselnde Soldatentrupps etc.) verloren das etablierte, spezifische Expertenwissen und Aktenkundigkeit – Elemente, die sonst Merkmale für funktionierende Behörden sind⁸² – an Relevanz. Stattdessen war kriseninternes Lernen⁸³ vonnöten, das sowohl die Fähigkeit umfasste, vorhandenes und in der Krise nutzbares Wissen abzurufen, als auch neue Verbindungen *heterogenen Wissens* zu erstellen. Im untersuchten Fall gelang dies aufgrund informellem Austausches und der Lernbereitschaft einzelner Personen, die aber auch durch Formen bürokratischen Wissensmanagements unterstützt wurde.

Zunächst konnte gesichertes, *bürokratisches* Wissen für die Bewältigung der neuen Aufgaben nutzbringend angewendet werden. So hatten viele Mitarbeiter:innen Kenntnisse über Verwaltungsprozesse und -strukturen, die sie in abgewandelter Form nutzbar machen konnten. So setzten beispielsweise Sozialarbeiter:innen, die an der Hotline arbeiteten, dabei auf ihre existierenden Beratungskompetenzen sowie ihr bürokratisches Wissen in der Fallarbeit. Die herkömmlichen Kompetenzen und Wissensbestände des Personals, die im Rahmen bürokratischer Strukturen entwickelt wurden, bildeten eine wertvolle Grundlage, die neu geordnet wurde, um die neuen Aufgaben zu erledigen.

Dies war aber nicht ausreichend. An den strukturellen Aufbau des Lagezentrums schlossen sich nun Handlungskonsequenzen an, um z.B. auch *spezifisches* Wissen zu schaffen:

80 Weber 1972 [1922], S. 125.

81 Vgl. Brown 1974; Chen et al. 2015.

82 Vgl. Hitzler 1994, S. 13; Weber 1972[1922], S. 125.

83 Vgl. Moynihan 2008; 2009.

»J: und wir haben DANN gemerkt es war halt ein neues thema?=die leute wussten was ist los? (-) unsere leute wissen nicht wie gehen sie mit einem thema wo=womit wir uns nicht auskennen? (-) wir sind alles verwaltungsmitarbeiter= sozialarbeiter=erzieher=irgendwelche leute in kreativeren berufen?=wir haben leute aus bibliotheken=aus museum? (-) ist ja vollkommen gemischt? (-) und? (-) was machen wir jetzt (.) also die leute haben fragen=haben angst? (---) und wir sitzen am telefon«⁸⁴

Die Mitarbeiter:innen des neu gebildeten Teams fühlten sich immer wieder herausgefordert, sich aktuelles Wissen anzueignen, es auszutauschen und sich zu vernetzen. Der Austausch war elementar, um Wissen unter den Mitarbeiter:innen zu streuen, um Rückfragen stellen zu können, sich andere Meinungen einzuholen und somit Wissensrückstände und Asymmetrien auszugleichen. Dies implizierte, dass jeder positive Fall anders war und ein Vorgehen nach festem Schema Grenzen in der Praxis aufzeigte. Gleichzeitig musste das Corona-Lagezentrum ständig rapide wachsendes und vielseitiges, heterogenes Wissen über das Virus verarbeiten und transformieren, was es zu einer fast unerfüllbaren Aufgabe machte, Mitarbeiter:innen stets auf einen gleichen und aktuellen Wissensstand zu bringen:

»S: am anfang habe ich mich sehr viel selbst eingearbeitet und habe mich eingelesen in verschiedene dokumente? (.) in die datenbank (.) und nebenbei kolleginnen im büro gefragt habe und eigentlich nach drei tagen soweit war dass ich irgendwie ganz gut loslaufen musste und merke? wo ich jetzt ein halbes jahr dabei bin? (.) die problematiken ändern sich so schnell? (-) das eigentlich das was heute gilt oder gestern galt morgen schon nicht mehr gilt ((lacht)).«⁸⁵

Das im Team verfügbare Wissen wurde stets mit neuem Wissen aus verschiedenen Quellen ergänzt und dann im Kontext bürokratischer Verfahren nutzbar gemacht. Die Aneignung neuen Wissens wurde jedoch nicht der freien Teamdynamik überlassen: Das vielschichtige Wissen über das Virus (politisch, publizistisch, technisch, gesetzlich, medizinisch, epidemiologisch oder biologisch) wurde lokal verarbeitet und durch etablierte Verfahren des *bürokratischen Wissensmanagements*⁸⁶ wiederum in konkrete Arbeitsinformationen für das Corona-Lagezentrum transformiert und mittels Lagebesprechungen oder schriftlich per Newsletter-Updates intern zirkuliert. Insbesondere die Lagebesprechung erfolgte aber nur teilweise als strukturierte Wissensvermittlung, denn Spielraum für Fragen, Diskussion und Kritik wurde stets eingeräumt. Ergänzt und flankiert, aber nicht ersetzt, wurde der formale Wissensaustausch zudem durch den permanent laufenden informellen Austausch:

»S: m:H die wissenstrukturen? oder weitergabe von wissen ist witziger weise relativ konstant geblieben? (-) also du hast halt einmal diese lagebesprechungen? (.) die sind montags donnerstags morgens? (.) dann ist ja immer dieses corona up date? (.) das wird per e-mail verschickt jede woche oder wenn jetzt nochmal was ganz wichtiges ist auch unterhalb der woche? (-) man findet sie aber auch nochmal aufn laufwerk vom gesundheitsamt? (.) also das ist so die eine kommunikationsebene? und dann natürlich diese (.) bilateralen ge-

84 Interview_Jan_Leiter Lagezentrum/vor LZ Personalentwicklung im Bezirk_01052021, Pos. 43.

85 Interview_Sabine Fallermittlerin/vor LZ Volkshochschule Erwachsenenbildung _190321, Pos. 28.

86 Vgl. Wilkesmann, Rascher 2005.

spräche oder in den räumen? wo sich abgeglichen wird? (.) ich glaube dass man dadurch relativ viel wissen sag ich mal verbreiten kann? (.)«⁸⁷

Durch diese Kombination von formalisierten Mitteln des Wissensmanagements und informellem Austausch gelang es, ein konstantes Update in einer sich ständig wandelnden Situation, das Aufbewahren von Erfahrungen für ähnliche Fälle sowie die Relationierung heterogener Wissensbestände zu leisten, was in dieser Form und Intensität bei den Gesundheitsämtern vor der Krise weder notwendig noch angebracht war.

5.4 Bürokratische Werte im Team

Deutlich wird, dass das Corona-Lagezentrum im Verlauf der Pandemie einen Transformationsprozess durchlief, der so in öffentlichen Ämtern nicht erwartbar gewesen wäre. Es zeigten sich außerordentliche bürokratische Eigenlogiken, die sich deutlich vom Gesundheitsamt, wie es vor der Pandemie existierte, unterscheiden. Formen der Selbstorganisation entstanden, die Eigeninitiative der Mitarbeiter:innen, konstruktive Kritik und Multiprofessionalität förderten. Diese wurden als die zentralen Elemente angesehen, die zum Erfolg des Lagezentrums führten:

»J: die leute, die trauen sich vielleicht häufiger, kritik zu üben? (-) und das finde ich aber total toll? (-) weil nur dadurch konnten wir uns weiterentwickeln als lagezentrum.«⁸⁸

Die Entwicklung eines solchen einzigartigen Kontexts bewirkte Kohäsion im Team, erzeugte eine emotionale Bindung und stärkte die Wertorientierung des Amtspersonals:

»S: alle die dort arbeiten wissen dass ist nur für ne (-) erstmal für ne vorübergehende zeit? (.) das heißt das setzt auch irgendwie ein bisschen FREI? (.) würde ich mal sagen. (-) also? man ist zwar immer noch in die strukturen der öffentlichen verwaltung irgendwie eingebettet aber? (.) der kontext ist plötzlich ein anderer? Aber? Es ist nicht so? (-) wie normale bürokratische strukturen im öffentlichen dienst. (-) also man könnte auch sagen (-) das fing auch tatsächlich auch alles an mit so ner gewissen aufBRUCH stimmung? Sag ich mal WIR (-) WIR dienen der pandemie oder so letztes jahr im früh=frühling frühsommer oder so (-) und das hä:hmt tatsächlich irgendwo an? [...] wir versuchen halt der pandemie zu begegnen? Dass schweißt die menschen dort vor ort zusammen? (.) egal aus welchen kontexten sie kommen?«⁸⁹

»WIR dienen der Pandemie«.⁹⁰ Die Aussage von Sabine macht deutlich, dass es zu einer (Re-)Aktivierung vieler Beamten:innen im Zuge der neuen Tätigkeit im Corona-Lagezentrum kam, die so mit der Idee des einheitlich rationalen Staates mit indifferenten, neutralen Bürokrat:innen nicht vereinbar ist. Viele der Mitarbeiter:innen waren zu Beginn ihrer Abordnung zunächst unsicher bezüglich ihrer neuen, vorübergehenden Tätigkeit im Lagezentrum. Die Arbeit im Team vor

87 Interview Sabine Fallermittlerin/vor LZ Volkshochschule Erwachsenenbildung 190321, Pos. 80–82.

88 Interview Jan_Leiter Lagezentrum/vor LZ Personalentwicklung im Bezirk_01052021, Pos. 92.

89 Interview_Sabine Fallermittlerin/vor LZ Volkshochschule Erwachsenenbildung_190321, Pos. 20.

90 Ebd.

Ort (re)-aktivierte jedoch bürokratische Werte bzw. »Ethics of Office«⁹¹, die im Corona-Lagezentrum dort deutlich hervortraten, wo Vorschriften und Prozeduren Spielräume ließen. Als direkte Ansprechpartner:innen wollte man etwas in der Pandemiebekämpfung bewirken. Das Amtspersonal wollte eine neue gesellschaftsrelevante Sinnzuschreibung erlangen und eine neue kollektive Verantwortung übernehmen.⁹² Während dabei der Wert der Neutralität der Verwaltung infrage gestellt wurde, zeigte sich aber, dass im Corona-Lagezentrum die Bedeutung anderer bürokratischer Werte hervorgehoben wurde, was Selbstverpflichtung, Verantwortungsübernahme und vor allem der Wille, dem Gemeinwohl zu »dienen«, umfasste. Der Enthusiasmus im Team (re)-aktivierte nicht nur die Beamt:innen als Personen, sondern auch grundlegende Werte der Verwaltung, welche für das öffentliche Gemeinwohl und nicht aus privaten Interessen zu handeln hat. Im Ergebnis hat man es mit einer besonderen Mischung unterschiedlicher bürokratischer Werte⁹³ zu tun, die in der Krisensituation der Pandemie besonders förderlich war.

Das Team des Corona-Lagezentrums konnte jene Spielräume des rechtlichen und formalen Verwaltungsapparates mitbeeinflussen und aushandeln. Als Amtspersonal fühlten sich die Mitarbeiter:innen mitverantwortlich für die Komplexität von gesetzlichen Maßnahmen. Dabei zeigten sie Verantwortung, diese individuell anzupassen, damit Menschen, die sich in einer schwierigen Lebenssituation befanden, nicht überfordert wurden, wie folgende Erzählung von Jasmin deutlich machen soll:

»J: oder wenn jemand in quarantäne ist und der elternteil ist gerade im krankenhaus ist und die Person darf nicht zu dem elternteil hin weil sie selber in quarantäne ist? so ne maßnahmen fand ich für mich sehr schwierig und (...) ethisch sind auch viele sachen dann auch zu hinterfragen zu reflektieren? (...) ist es jetzt notwendig? wo gibt es auch grenzen von einer quarantäne (...) wo muss sie auch aufgehoben werden? (...) also sowas hat mich dann schon beschäftigt? hab ich auch mit nach hause genommen.«⁹⁴

Wie die bürokratische Werteorientierung bei Ausfall bestehender Strukturen in der unsicheren pandemischen Lage für Orientierung sorgte und half, Entscheidungen zu treffen, kann man gut am Beispiel der Samariterregel sehen. Die sogenannte Samariterregel (Abbildung 2) wurde im Corona-Lagezentrum in bestimmten Zeiträumen etabliert. Sie besagte, dass Bürger:innen auch im Fall ungeklärter Zuständigkeiten betreut werden sollten. Grundsätzlich sollten nach der Zuständigkeitsregel Kontaktpersonen von jenem Gesundheitsamt eines Bezirks kontaktiert werden, in dem sie wohnhaft waren. In Zeiten hoher Infektionsraten geschah es häufiger, dass Kontaktpersonen noch keine Informationen von ihrem zuständigen Gesundheitsamt erlangt hatten und aus der Not heraus bezirksübergreifend den Kontakt mit Gesundheitsämtern suchten. Dadurch wendeten sich z.B. Bürger:in-

91 Du Gay 2000.

92 Vgl. Lazega 2020.

93 Vgl. Ainsworth, Ghanis 2021.

94 Interview „Jasmin_Hotlinerin/vor LZ Sozialarbeiterin in der Wiedereingliederungshilfe_190321, Pos. 54.“

nen aus Friedrichshain oder Mitte an das Lagezentrum in Reinickendorf, um Auskunft, Hilfe und Information zu erhalten. Die Anliegen von Bürger:innen aus anderen Bezirken wurden auf Grundlage der Samariterregel bearbeitet, um diesen Personen eine offizielle, amtliche Auskunft zu geben und sie nicht mit ihren Anliegen und Sorgen abzuweisen. Die bürgerfreundliche Regelung basiert auf einer lokalen und inoffiziellen Entscheidung, die gefällt wurde, um den gesamtgesellschaftlichen Erwartungen an behördliche Institutionen im Kontext der Pandemiebekämpfung zu genügen, d.h. um dem Gemeinwohl zu dienen. Sie zeigt, wie moralisches Handeln innerhalb der untersuchten Organisation etabliert wurde. Für Kollegialität und sonstige flexible Strukturen ist beschrieben worden, dass sie mit der Gefahr verbunden sind, zu Exklusion, zu ungleicher Behandlung und zum Bruch mit professionellen Standards der Bürokratie führen zu können.⁹⁵ Wir präsentieren mit dem untersuchten Gesundheitsamt dagegen einen Fall, in dem gerade solche Strukturen bürokratische Werte (re-)aktiviert haben und somit Handlungsfähigkeit in der Krise gesichert haben.

6. Schluss

Im untersuchten Fall der Pandemiebewältigung eines Gesundheitsamtes haben sich gerade die bürokratischen Elemente als zentral erwiesen, um flexibel auf unerwartete Ereignisse und auf eine sich häufig und unvorhersehbar ändernde Umwelt reagieren zu können. Ausgerechnet das Beamtenrecht und eine daraus resultierende Teambildung, ein informell etabliertes Schattenorganigramm, bürokratisches Wissensmanagement und bürokratisch-professionelle Wertorientierung im Team haben sich als zentrale Pfeiler des schnellen und adaptiven Umbauprozesses des Gesundheitsamtes herausgestellt. Diese Prozesse müssen in ihren Wechselwirkungen und in ihrer Komplementarität betrachtet werden. Die Abordnungen nach dem Beamtenrecht führten zu der Formierung eines neuen Teams mit geringer Hierarchie, heterogenen Wissensbeständen und Raum und Potential für Innovationen. Dies ist ein wichtiges Element, um immer wieder ausreichend flexibel auf veränderte Anforderungen reagieren zu können. Das Schattenorganigramm als Minimalstruktur erlaubt diese Flexibilität einerseits, gibt aber zugleich auch genug Struktur und Orientierung, um die Zusammenarbeit innerhalb des neu formierten Teams zu erleichtern und den Nachteil zu kompensieren, dass dieses Team mit ständig wechselnden Personen mit heterogenen professionellen Hintergründen ausgestattet ist, die wenig gemeinsame Routinen und Erfahrungen haben. Eine unterstützende Rolle spielt ebenfalls das bürokratische Wissensmanagement, das erleichtert, schon verfügbare Wissensbestände mit neuem Wissen zu verbinden, und dazu beiträgt, dem Team die notwendige Wissensgrundlage zu schaffen. Gerade die Erfahrung in der Zusammenarbeit mit den Kolleg:innen in einem Team, das durch bürokratische Strukturen unterstützt aber nicht erstickt wird, führt zur (Re-)Aktivierung bürokratischer Werte, die gemeinsame Handlungsori-

95 Vgl. Lazega 2020; Pierre 2012.

entierungen geben, wo formale Strukturen angesichts der Krise an ihre Grenzen kommen.

Im untersuchten Fall sind bürokratische und teamartige Strukturen nicht inkompatibel, sondern stehen im Gegenteil in einem Steigerungsverhältnis. Es gelingt dem Gesundheitsamt, ganz unterschiedliche Elemente dessen, was häufig als monolithische und starre Bürokratie beschrieben wird, so zu verwenden, dass die notwendige Flexibilität in Zeiten der Krise ermöglicht wird und diese gleichzeitig mit der notwendigen Stabilität und Zuverlässigkeit eines Amtes flankiert wird. Das untersuchte Gesundheitsamt kann responsiv in der Krise handeln, schnell Entscheidungen treffen, neue Strukturen schaffen und mit heterogenen Wissensständen und Erwartungen umgehen, ohne dabei seine Identität als gemeinwohldienliches Amt zu verlieren.

Die Dynamik des untersuchten Gesundheitsamtes ist zweifellos spezifisch und nicht beliebig generalisierbar. Mit der neuen Aufgabe, eine Pandemie im Lokalen zu verwalten, standen die Gesundheitsämter öfters in einer kritischen Aufmerksamkeit der Gesellschaft. Sicherlich war manche Kritik gerechtfertigt. Ziel dieses Beitrags war es nicht, diese Kritik zu hinterfragen: Wir haben einen Blick in ein Amt während der Krise eröffnet und gezeigt, dass bürokratische Elemente in den lokalen Antworten auf die Komplexität und Vielschichtigkeit der Pandemieverwaltung unterstützend wirken können.

Die Beobachtung, dass gerade herkömmliche bürokratische Strukturen ein entscheidendes Element für das Handeln in der Krise waren, erlaubt jedoch die Annahme, dass die beobachteten Prozesse auch in anderen staatlichen Organisationen möglich sind. Im Anschluss an Forschungsbeiträge, die keine Antithese zwischen Bürokratie und Flexibilität sehen⁹⁶, können wir festhalten, dass bürokratische Strukturen zu relevanten Prämissen werden können, um Räume für kreatives und flexibles Handeln abzustecken. Einerseits stärkt unsere Analyse die Befunde der genannten Beiträge, andererseits konnten wir mit Blick hinter die Kulissen eines Amtes in der Krise, verschiedenen Aspekten der unterstützenden Wirkung von bürokratischen Strukturen, die nicht extra für das Krisenmanagement eingeführt wurden, im Detail nachgehen. Weitere empirische Untersuchungen von bürokratischen Organisationen in der Krise sind sinnvoll, um diese Wirkung besser zu konturieren. Insbesondere vergleichende Untersuchungen wären notwendig, um zu erfahren, welche Umstände dazu geführt haben, dass einige Gesundheitsämter in der Pandemie funktionsfähig geblieben sind, während andere weniger erfolgreich waren. Berücksichtigt werden soll darüber hinaus, dass sowohl Krisen sowie die Aufgaben, mit denen ein Amt betraut in solchen Fällen betraut wird, verschiedenartig sind.

Nichtdestotrotz zeigt das Berliner Gesundheitsamt, dass staatliche Organisationen durchaus gerade aufgrund ihrer bürokratischen Strukturen in der Lage sein können, auf die unerwarteten Herausforderungen schnell und flexibel zu reagieren und trotz begrenzter Zeit und Mittel ihre Handlungsfähigkeit in Krisensituationen zu erhalten. In unserem Fall bildeten vor allem das Beamtenrecht und

96 Vgl. Bigley, Roberts 2001; Brown 1974; Pedersen, Du Gay 2021.

das bürokratische Wissensmanagement die Prämissen, in dessen Rahmen kollegiale bzw. informelle Formen der Kommunikation sich entfalten konnten. Zudem konnten wir die zentrale Rolle von unvollständigen und minimalen Strukturen⁹⁷ bestätigen, die in einer jeweils der Situation angepassten Form für Orientierung sorgen. Schließlich heben wir die Rolle der »Ethics of Office« hervor.⁹⁸ Bürokratien sind nicht nur wertvoll, weil sie strukturell die Bewältigung von komplexen Aufgaben ermöglichen, sondern weil sie kulturell zentrale Werte der Moderne transportieren. Im untersuchten Fall zeigte sich, wie Werte, die zur Bürokratie gehören, wie insbesondere Selbstverpflichtung, Verantwortungsübernahme und die Orientierung am Gemeinwohl, handlungsleitend für die Mitarbeiter:innen gewesen sind. Die Aussage »WIR dienen der Pandemie« drückt nicht die Einstellung einzelner Personen aus, sondern die ethische Orientierung von Mitgliedern einer bürokratischen Organisation in der Krise.

Literatur

- Adler, Paul S.; Goldoftas, Barbara; Levine, David I. 1999. »Flexibility Versus Efficiency? A Case Study of Model Changeovers in the Toyota Production System«, in *Organization Science* 10, 1, S. 43–68.
- Ainsworth, Susan; Ghin, Peter 2021. »Public Servants in Reflection«, in *The Palgrave Handbook of the Public Servant*, hrsg. v. Sullivan, Helen; Dickinson, Helen; Henderson, Hayley, S. 411–423. Cham: Springer International Publishing.
- Ansell, Christopher K. 2017. »Turbulence, Adaptation, and Change«, in *Governance in Turbulent Times*, hrsg. v. Ansell, Christopher K.; Trondal, Jarle; Øgård, Morten, S. 77–104. Oxford University Press.
- Ansell, Christopher K. Trondal, Jarle; Øgård, Morten 2017. *Governance in Turbulent Times*. Oxford: Oxford University Press.
- Bakker, René M. 2010. »Taking Stock of Temporary Organizational Forms: A Systematic Review and Research Agenda«, in *International Journal of Management Reviews* 12, 4, S. 466–486.
- Bauer, Michael W.; Otto, Jana; Schomaker, Rahel M. 2022. »»Kriseninternes Lernen« und »krisenübergreifendes Lernen« in der deutschen Kommunalverwaltung: Eine empirische Analyse von Verwaltungshandeln während der Flüchtlingskrise und der Corona-Pandemie «, in *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 32, 4, S. 787–804.
- Besio, Cristina 2018. *Moral und Innovation in Organisationen*. Wiesbaden: Springer-Verlag.
- Bezirksamt Reinickendorf 2020. *Lagezentrum Corona des Gesundheitsamts Reinickendorf ist in Betrieb*.https://www.berlin.de/ba-reinickendorf/aktuelles/pressemitteilungen/2020/pressemitteilung_910043.php (Zugriff vom 16.6.2021).
- Bigley, G. A.; Roberts, K. H. 2001. »The Incident Command System: High-Reliability Organizing For Complex And Volatile Task Environments«, in *Academy of Management Journal* 44, 6, S. 1281–1299.
- Blumenberg, Hans 1974. *Säkularisierung und Selbstbehauptung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Boin, Arjen;t Hart, Paul; Stern, Eric; Sundelin, Bengt 2005. *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brès, Luc; Raufflet, Emmanuel; Boghossian, Johnny 2018. »Pluralism in Organizations: Learning from Unconventional Forms of Organizations«, in *International Journal of Management Reviews* 20, 2, S. 364–386.

97 Vgl. Bigley, Roberts 2001; Brown, Eisenhardt 1997; Kamoche, Cunha 2001.

98 Du Gay 2000.

- Briscoe, Forrest 2007. »From Iron Cage to Iron Shield? How Bureaucracy Enables Temporal Flexibility for Professional Service Workers«, in *Organization Science* 18, 2, S. 297–314.
- Brown, Shona L.; Eisenhardt, Kathleen M. 1997. »The Art of Continuous Change: Linking Complexity Theory and Time-Paced Evolution in Relentlessly Shifting Organizations«, in *Administrative Science Quarterly* 42, 1, S. 1–34.
- Brown, Wilfred 1974. *Organization*. Harmondsworth: Penguin.
- Chen, Jiyao Neubaum, Donald O.; Reilly, Richard R.; Lynn, Gary. 2015. »The relationship between team autonomy and new product development performance under different levels of technological turbulence«, in *Journal of Operations Management* 33–34, S. 83–96.
- Courpasson, David; Reed, Mike 2004. »Introduction: Bureaucracy in the Age of Enterprise«, in *Organization* 11, 1, S. 5–12.
- Davis, Jason P.; Eisenhardt, Kathleen M.; Bingham, Christopher B. 2009. »Optimal Structure, Market Dynamism, and the Strategy of Simple Rules«, in *Administrative Science Quarterly* 54, 3, S. 413–452.
- Deverell, Edward 2010. »Flexibility and Rigidity in Crisis Management and Learning at Swedish Public Organizations«, in *Public Management Review* 12, 5, S. 679–700.
- Dobusch, Leonhard; Schoeneborn, Dennis 2015. »Fluidity, Identity, and Organizationality: The Communicative Constitution of Anonymous«, in *Journal of Management Studies* 52, 8, S. 1005–1035.
- Du Gay, Paul 2000. *In praise of bureaucracy: Weber, organization, ethics*. London: Sage.
- Elsner, Gine 2022. *Vom Abseits in die Mitte: die Gesundheitsämter: Kreisärzte, Medizinalräte, Amtsärzte: Geschichte und Aktualität einer Institution*. Hamburg: VSA.
- Grauert, Hanna 2022. *Das Gesundheitsamt und die Pandemie: vom Amt im Schatten zur Schnittstelle in der Krise*. Berlin: Weißensee Verlag.
- Grönroos, Christian 2019. »Reforming public services: does service logic have anything to offer?«, in *Public Management Review* 21, 5, S. 775–788.
- Hall, Kevin; Opitz, Sven; Scheuermann, Klaus 2020. »Die Grenzen der Verwaltung in der Krise: Gesundheitsämter in »schwierigen Umwelten««, in *Soziale Systeme* 25, 1, S. 217–225.
- Heyman, Josiah McC 2004. »The Anthropology of Power-Wielding Bureaucracies«, in *Human Organization* 63, 4, S. 487–500.
- Hitzler, Ronald 1994. »Wissen und Wesen des Experten: ein Annäherungsversuch – zur Einleitung«, in *Expertennissen: die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit*, hrsg. v. Hitzler, Ronald; Honer, Anne; Maeder, Christoph, S. 13–30. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hood, Christopher 1991. »A Public Management for All Seasons?«, in *Public Administration* 69, 1, S. 3–19.
- Hurrelmann, Klaus; Razum, Oliver; Laaser, Ulrich 2016. »Entwicklung und Perspektiven der Gesundheitswissenschaften in Deutschland«, in *Handbuch Gesundheitswissenschaften*, hrsg. v. Hurrelmann, Klaus; Razum, Oliver, S. 15–51. Weinheim Basel: Beltz Juventa.
- Jung, Kyujin; Song, Minsun; Park, Han Woo 2018. »Filling the gap between bureaucratic and adaptive approaches to crisis management: lessons from the Sewol Ferry sinking in South Korea«, in *Quality & Quantity: International Journal of Methodology* 52, 1, S. 277–294.
- Kamoche, Ken; Cunha, Miguel Pina e 2001. »Minimal Structures: From Jazz Improvisation to Product Innovation«, in *Organization Studies* 22, 5, S. 733–764.
- Keck, Frédéric; Kelly, Ann H.; Lynteris, Christos 2019. »Introduction: The anthropology of epidemics«, hrsg. v. Kelly, Ann H.; Keck, Frédéric; Lynteris, Christos, S. 1–24. Oxon: Routledge.
- Koselleck, Reinhart 1973. *Kritik und Krise: Eine Studie zur Pathogenese der bürgerlichen Welt*. 15. Auflage. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Kuhn, Joseph; Wildner, Manfred 2020. »Corona-Krise und öffentlicher Gesundheitsdienst«, in 20, S. 15–22.
- Lazega, Emmanuel 2020. *Bureaucracy, collegiality and social change: redefining organizations and multilevel relational infrastructures*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Lenz, Alexa; Eckhard, Steffen 2022. »Conceptualizing and Explaining Flexibility in Administrative Crisis Management: A Cross-district Analysis in Germany«, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, S. 1 – 13.

- Lipsky, Michael 2010 [1980]. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Luhmann, Niklas; Schmidt, Johannes; Gesigora, Christoph 2021. *Die Grenzen der Verwaltung*. Suhrkamp.
- Mezes, Carolin; Opitz, Sven 2020. »Die (un)vorbereitete Pandemie und die Grenzen der Preparedness Zur Biopolitik um COVID-19«, in *Leviathan* 48, 3, S. 381–406.
- Moynihan, Donald P. 2008. »Learning under Uncertainty: Networks in Crisis Management«, in *Public Administration Review* 68, 2, S. 350–365.
- Moynihan, Donald P. 2009. »The Network Governance of Crisis Response: Case Studies of Incident Command Systems«, in *Journal of Public Administration Research and Theory* 19, 4, S. 895–915.
- Naschold, Frieder; Bogumil, Jörg 1998. *Modernisierung des Staates. New Public Management und Verwaltungsreform*. Opladen: Leske+Buschrich.
- Nohria, Nitin; Berkley, James 1994. »The Virtual Organization: Bureaucracy, Technology, and the Implosion of Control«, in *The Post-bureaucratic organization: new perspectives on organizational change*, hrsg. v. Heckscher, Charles C.; Donnellon, Anne, S. 108–128. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Olsen, Johan P. 2008. »The Ups and Downs of Bureaucratic Organization«, in *Annual Review of Political Science* 11, 1, S. 13–37.
- Pedersen, Kirstine Zinck; du Gay, Paul 2021. »COVID-19 and the Flexibility of the Bureaucratic Ethos«, in *Organising Care in a Time of Covid-19: Implications for Leadership, Governance and Policy*, hrsg. v. Waring, Justin; Denis, Jean-Louis; Pedersen Anne R.; Tenbensel, Tim, S. 99–120. Cham: Springer International Publishing.
- Pierre, Jon 2012. »Governance and Institutional Flexibility«, in *The Oxford Handbook of Governance*, hrsg. v. Levi-Faur, David, S. 187–200. Oxford University Press.
- Racko, Girts 2017. »Values of Bureaucratic Work«, in *Sociology* 51, 2, S. 374–392.
- Robert-Koch Institut 2020a. *Ergänzung zum Nationalen Pandemieplan – COVID-19 – neuartige Coronaviruserkrankung*. https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Ergaenzung_Pandemieplan_Covid.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff vom 04.09.2021).
- Robert-Koch Institut 2020b. Was ist ein Containment-Scout. https://www.rki.de/SharedDocs/F-AQ/NCOV2019/FAQ_Scout.html (Zugriff vom 15.11.2021).
- Rosenthal, Uriel; Charles, Michael T.; Hart, Paul T. 1989. *Coping With Crises: The Management of Disasters, Riots, and Terrorism*. Springfield, Ill.: Charles C. Thomas.
- Schmacke, Norbert 1995. *Öffentlicher Gesundheitsdienst, Sozialstaat und kommunale Selbstverwaltung: Perspektiven der Gesundheitsämter auf dem Weg ins 21. Jahrhundert*. Band 11 Düsseldorf: Akad. für Öffentliches Gesundheitswesen.
- Schmacke, Norbert 1996. »Public Health: Suchrichtungen und Bedeutung für den öffentlichen Gesundheitsdienst«, in *Public Health Forum* 4, 2, S. 13–13. S. 353–402.
- Selting, Margret et al. 2009. »Gesprächsanalytisches Transkriptionssystem 2 (GAT 2)«, in *Gesprächsforschung – Online-Zeitschrift zur verbalen Interaktion* 10, S. 353–402.
- Spradley, James P. 1979. *The Ethnographic Interview*. Long Grove: Waveland Press.
- Stark, Alastair 2014. »Bureaucratic Values and Resilience: An Exploration of Crisis Management Adaptation«, in *Public Administration* 92, 3, S. 692–706.
- Strauss, Anselm L.; Corbin, Juliet M.. 1996 . *Grounded theory: Grundlagen qualitativer Sozialforschung*. Weinheim: Beltz.
- Sydow, Jörg. Hrsg. 2010. *Management von Netzwerkorganisationen: Beiträge aus der »Managementforschung«*. 5. Auflage. Wiesbaden: Gabler.
- Weber, Max 1972 [1922]. *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*. 5. Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Weick, Karl E.; Sutcliffe, Kathleen M. 2010. *Das Unerwartete managen: wie Unternehmen aus Extremsituationen lernen*. 2. Auflage. Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag.
- World Health Organization 2020. WHO Director-General's Opening Remarks at the Media Briefing on COVID-19. <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> (Zugriff vom 16.06.2021).

- Wilkesmann, Uwe; Rascher, Ingolf; Berlepsch, Petra von 2005. *Wissensmanagement: Theorie und Praxis der motivationalen und strukturellen Voraussetzungen*. 2. Auflage. München Mering: Hampp.
- Yang, Yang; Konrad, Alison M. 2011. »Diversity and organizational innovation: The role of employee involvement«, in *Journal of Organizational Behavior* 32, 8, S. 1062–1083.

Zusammenfassung: Dieser Beitrag untersucht am Beispiel eines Berliner Gesundheitsamtes, wie im Gegensatz zu weitverbreiteten Annahmen bezüglich der Starrheit von Bürokratien staatliche Organisationen es in Krisensituationen schaffen können, responsiv zu reagieren und gleichzeitig die Zuverlässigkeit, die ein Amt kennzeichnet, zu behalten. Die ethnographischen Daten aus einem Gesundheitsamt während der Covid-19 Pandemie zeigen, dass gerade herkömmliche bürokratische Strukturen und Werte einen schnellen und adaptiven Umbauprozess des Gesundheitsamtes ermöglicht haben. Bürokratische Strukturen, die nicht extra für das Krisenmanagement eingeführt wurden, können in Krisensituationen vorteilhaft sein. Sie ermöglichen einerseits, dass gezielt Freiräume für teamartige und informelle Prozesse geschaffen werden und andererseits diese Prozesse mit orientierender und stabilisierender Funktion unterstützt werden. Unser Fall verdeutlicht insbesondere, dass bürokratische und teamartige, kollegialen und informelle Strukturen nicht zwangsläufig antithetisch sind und sogar in einem Steigerungsverhältnis stehen können. Wichtig ist dabei, verschiedene Strukturen in ihren Wechselwirkungen und ihrer Komplementarität zu betrachten.

Schlagworte: Bürokratie, Gesundheitsamt, Covid-19, Krise, formelle und informelle Strukturen, Flexibilität, Kollegialität, bürokratische Werte

Public health authorities as bureaucracies during crisis **Summary:** Using the example of a Berlin health department, this paper examines how, contrary to widespread assumptions about the rigidity of bureaucracies, state organisations can manage to react responsively in crisis situations while retaining the reliability that characterises a bureau. The ethnographic data from a health department during the Covid 19 pandemic show that it was precisely traditional bureaucratic structures and values that enabled a rapid and adaptive transformation. Bureaucratic structures that were not introduced specifically for crisis management can be advantageous in crisis. On the one hand, they allow for the strategic creation of freedom for team-like and informal processes, and on the other hand, they support these processes by orienting and stabilising them. Our case illustrates in particular that bureaucratic and team-like, collegial and informal structures are not necessarily antithetical and can even be in an enhancing relationship. It is important to look at different types of structures in their interactions and complementarity.

Keywords: Bureaucracy, health department, Covid-19, crisis, formal and informal structures, flexibility, col-legality, bureaucratic values

Autor:innen:

Hanna Grauert, M.A.
Universität Konstanz
Doktorandin in der AG Allgemeine Soziologie und Kultursoziologie
Fachbereich Geschichte und Soziologie
Universitätsstraße 10
D-78457 Konstanz
E-Mail: hanna.grauert@uni-konstanz.de

Prof. Dr. Cristina Besio
Helmut-Schmidt-Universität Hamburg
Institut für Gesellschaftswissenschaften
Holstenhofweg 85
D-22043 Hamburg
E-mail: cristina.besio@hsu-hh.de

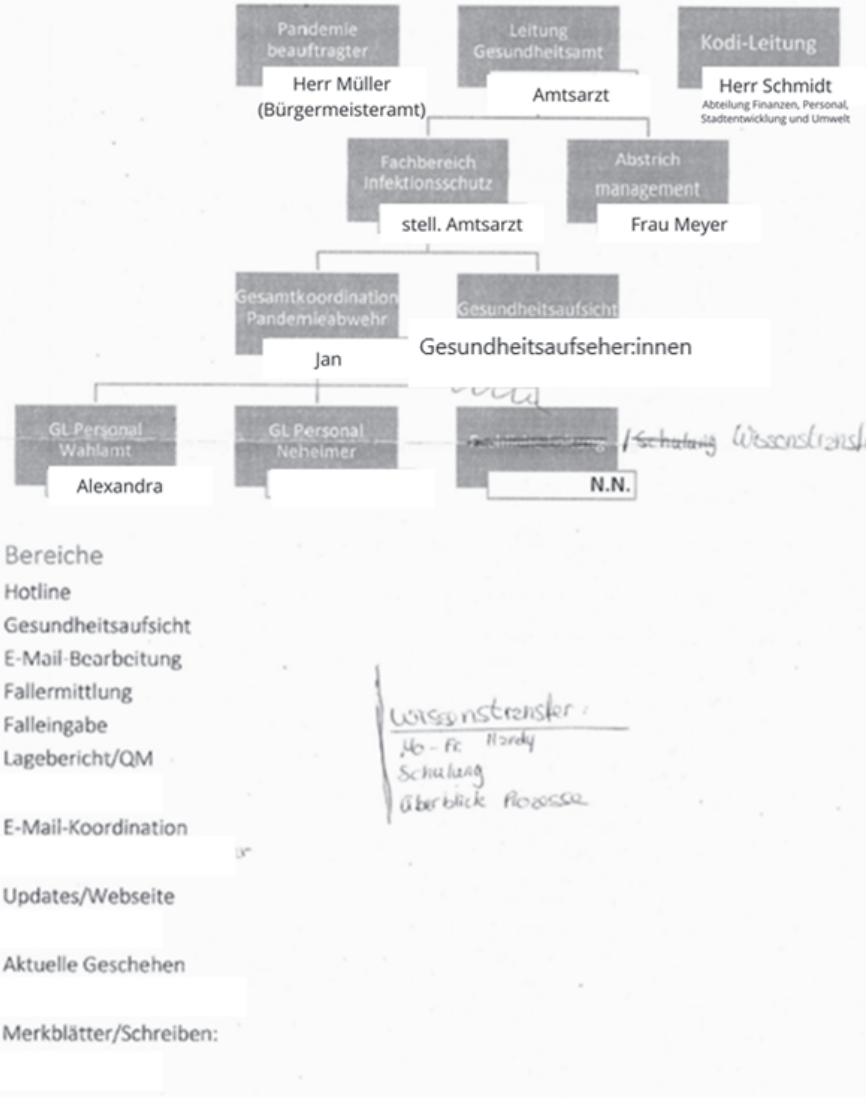
Prof. Dr. Uli Meyer
Institut für Soziologie
Johannes Kepler Universität Linz
Altenberger Straße 69
A-4040 Linz
E-mail: uli.meyer@jku.at

Abbildung 1: Schattenorganigramm⁹⁹

19.11.2020

Leitungsebene Lagezentrum

Organigramm



99 Dokument: Schattenorganigramm, Sekundäre Daten, Zugang zum Dokument 02.05.2021.

*Abbildung 2: Samariter-Regel¹⁰⁰***01.03.****"Samariter-Zuständigkeits-Regel" - Kontaktpersonen**

- Kontaktpersonen, die anrufen oder mailen und von einem anderen Gesundheitsamt weggeschickt wurden, betreuen wir unabhängig von der eigentlichen Zuständigkeit mit.
 - Zur Erinnerung: die eigentliche Zuständigkeit ist in einem Dokument im Covid-Schema hinterlegt.
 - Diese Samariter-Regel gilt nicht für Fälle und gilt auch nicht für Weiterleitungen von E-Mails aus anderen Gesundheitsämtern, von denen die betroffene Person nichts weiß.
 - Die Zuständigkeiten sind z.T. nicht perfekt geregelt, weil es sich nicht perfekt regeln lässt. Dies sollten wir aber nicht auf dem Rücken der Bürger*innen austragen.
 - Diese Samariter-Regel gilt erstmal nur für uns. [REDACTED] versucht, diese über die Hygienereferent*innen und Amtärzt*innen auch in den anderen Gesundheitsämtern anzubringen.
- Beispiel A: Frau K. ruft an und berichtet, dass das Gesundheitsamt Spandau meint, nicht für sie zuständig zu sein. Nach den Zuständigkeitsregeln wäre Spandau aber zuständig. Dann bearbeiten wir Frau K. trotzdem bei uns um sie nicht wieder wegzuschicken.

100 Dokument: Samariter-Regel aus dem Corona-Newsletter, Sekundäre Daten, Zugang zum Dokument 10.03.2021.

Charlotte Förster und Nina Fürreder

Die Rolle der Führungskraft im Krisenmanagement von Gesundheitsorganisationen: Sensemaking und staatliche Einflüsse in der Frühphase der COVID-19 Pandemie

1. Einleitung

Als sich einige Einwohner*innen der zentralchinesischen Stadt Wuhan Mitte Dezember 2019 mit einem unbekannten Virus infizierten und an einer rätselhaften Lungenentzündung erkrankten, dürften die wenigsten geahnt haben, dass es sich hierbei um die größte Herausforderung für die Menschheit seit dem 2. Weltkrieg handeln würde¹. Obwohl die WHO seit Jahren vor einer globalen Grippepandemie, Ebola oder einer nicht näher bezeichneten unbekannten Krankheit gewarnt hatte² und erst 2007 im Rahmen der Länder- und ressortübergreifenden Krisenmanagement-Übung/Exercise (LÜKEX) der Pandemiefall geübt worden war³, schienen die meisten Gesundheitssysteme und ihre Organisationen wie z.B. Krankenhäuser auf eine Pandemie kaum vorbereitet gewesen zu sein.

Eine Pandemie stellt für Gesundheitsorganisationen eine Feuerprobe dar, da sie neben der Pandemiebearbeitung auch die allgemeine Krankenversorgung aufrechterhalten müssen. Obwohl der Umgang mit Katastrophen und Krisen (z.B. Massenunfälle) bzw. kritischen Situationen (z.B. medizinische Zwischenfälle) Gesundheitsorganisationen und besonders Krankenhäusern nicht unbekannt ist, betreffen diese Situationen zumeist einzelne Abteilungen (z.B. Notaufnahmen, Intensivstationen)⁴ und sind gewöhnlich von kurzer Dauer (wenige Stunden bis wenige Tage). Auch wenn in diesem Fall innerhalb kürzester Zeit notwendige Ressourcen (z.B. zusätzliches Personal, Medikamente, medizinische Geräte) organisiert werden müssen, geht es hier primär darum, reaktiv zu agieren, um eine kurzfristig kritische Lage zu bewältigen⁵. Es folgt dann auf eine zeitlich begrenzte, stress- und ressourcenintensive Bewältigungsphase üblicherweise eine Episode der Erholung. Die COVID-19 Pandemie hat diese bisher vorherrschende Krisenerfahrung in Gesundheitsorganisationen grundsätzlich verändert, da dort nun zuzüglich zu kurzfristig intensiven Krisen auch langfristige Krisen mit schwer absehbarem Ende bewältigt werden müssen⁶.

1 Vgl. Wordsworth et al., 2021; BBC, 2020.

2 Vgl. WHO, 2019, 2017.

3 Vgl. Haritz, 2022.

4 Vgl. Hällgren et al., 2018; Nembhard & Tucker, 2011.

5 Vgl. Hannah et al., 2009.

6 Vgl. Förster et al., 2023.

Wie wir aus der bisherigen Forschung wissen, nehmen Führungskräfte als Entscheidungsträger*innen eine bedeutende und strategisch wichtige Position ein, wenn es um die organisationale Bewältigung von Krisen und Katastrophen geht⁷. In unserem Beitrag möchten wir daher aufzeigen, wie Führungskräfte in staatlich regulierten Gesundheitsorganisationen mit der Bedrohung durch das SARS-CoV-2 Virus, besser bekannt als COVID-19, konkret umgegangen sind. Um diesen Prozess besser zu verstehen, analysierten wir die Perspektive von 33 Führungskräften in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Dabei identifizierten wir den Prozess des *Sensemaking* (dt. Sinnstiftung) von Führungskräften als wesentlich für den Umgang mit der Bedrohung durch das SARS-CoV-2 Virus. *Sensemaking* bezeichnet den Prozess, mittels dessen Menschen neuartige, unerwartete oder verwirrende Ereignisse zu verstehen versuchen⁸. Grundlegend für unsere 12 Monate dauernde Studie war die Erkenntnis, dass Übergänge zwischen routinemäßigen und unerwarteten Ereignissen ein solches *Sensemaking* auslösen⁹. Letzteres wird notwendig, wenn Organisationangehörige mit Situationen der Mehrdeutigkeit oder Unsicherheit konfrontiert sind und bestrebt sind zu ergründen, was um sie herum passiert¹⁰.

In Anlehnung an Steigenberger und Lübcke (2022) konnten wir drei Phasen des *Sensemaking* im ersten Jahr der COVID-19 Pandemie herausarbeiten: 1) (Fehlende) Wahrnehmung der Anzeichen für eine Pandemie (»cue perception«), 2) Verarbeitung der Hinweise auf eine Pandemie (»cue processing«) und 3) ergriffene Strategien und Maßnahmen im Umgang mit dem Virus (»action«). Neben diesen Phasen identifizierten wir, was das Denken und Handeln der Führungskräfte betraf, den Staat bzw. (gesundheits)politische Maßnahmen als wesentliche Einflussfaktoren. Resultierend aus einem allgemeinen Gewährleistungsmandat (für die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung) obliegt dem Staat u.a. die Aufgabe, ein möglichst flächendeckendes Angebot an Krankenhausdienstleistungen zu organisieren¹¹ – unabhängig davon, ob es sich um öffentliche oder nicht-staatliche Kliniken handelt¹². Demensprechend verwundert es nicht, dass der Einfluss staatlicher Maßnahmen hoch ist, wenn im Krisenfall trotz großer Unsicherheit zeitnahe Entscheidungen getroffen werden müssen. Tatsächlich besetzt der Staat mittels seiner Vorgaben eine Schlüsselposition, wenn es um das Pandemie- bzw. Krisenmanagement in Krankenhäusern geht¹³.

7 Vgl. Pearson & Clair, 1998; Hannah et al., 2009; Pearson & Mitroff, 1993; Wu et al., 2021.

8 Vgl. Maitlis & Christianson, 2014.

9 Vgl. Weick, 2020.

10 Vgl. Gioia & Thomas, 1996; Maitlis & Christianson, 2014; Weick, 1988, 1995; Weick et al., 2005.

11 Anknüpfend an Ernst Forsthoff, s.a. Hrbek & Nettesheim, 2002; Cox, 2000.

12 Vgl. Hayer, Dreckmann, Schmitz, 2021.

13 Vgl. Bandelow, Hornung & Iskandar 2022.

Im Folgenden möchten wir zunächst darlegen, was wir über Krisen und Krisenmanagement sowie über Sensemaking wissen und inwiefern dies für das Pandemie- und Krisenmanagement in Gesundheitsorganisationen relevant ist. Daran anschließend skizzieren wir die Grundlagen und Befunde der oben genannten Studie, um abschließend zu allgemeinen Quintessenzen zu gelangen.

2. Krisen und Krisenmanagement

Betrachtet man, mit Blick auf moderne Organisationen, eine Krise als eine Begebenheit, so lässt sich diese als *wenig wahrscheinliches, unvorhergesehenes, hochwirksames* und gleichsam *schädliches* Ereignis definieren, welches die Überlebensfähigkeit solcher Organisationen in nicht unerheblichem Maße bedroht¹⁴. Krisenmanagement bezieht sich somit zunächst darauf, die Gesamtsituation möglichst schnell wieder ins Gleichgewicht bzw. in den Ursprungszustand zurückzubringen¹⁵. Versteht man die Krise hingegen als Prozess, so lässt sich zwischen verschiedenen Phasen eines Krisenverlaufs unterscheiden, wobei der zeitliche Aspekt¹⁶ sowie die Führungskräfte als Entscheidungsträger*innen¹⁷ eine wesentliche Rolle beim Krisenmanagement spielen.

Wenn diesem Verständnis folgend zwischen den Phasen vor der Krise, während der Krise und nach der Krise unterschieden wird¹⁸, orientiert sich das Krisenmanagement an den unterschiedlichen Anforderungen genau während dieser Phasen¹⁹. Erfolgsvoraussetzung ist hier, dass sich Führungskräfte auf unerwartete Krisen vorbereiten, deren Auswirkungen bewältigen und an den hierbei gemachten disruptiven Erfahrungen wachsen²⁰. In der ersten Phase (vor der Krise) geht es also darum, die Eintrittswahrscheinlichkeit von Krisen durch Prävention zu verringern oder deren Eintreten ganz zu vermeiden. Gelingt dies nicht – nicht jede Krise lässt sich verhindern –, geht es in der zweiten Phase (während der Krise) um die Bewältigung akuter Krisenzustände und dementsprechend verstärkt um das Thema Krisenmanagement. Hier wirken sich mögliche Vorbereitungen aus der ersten Phase vor der eigentlichen Krise positiv auf dieses Krisenmanagement aus. In der letzten Phase (nach der Krise) geht es darum, aus der Krise Lehren zu ziehen – es steht also das organisationale Lernen im Mittelpunkt²¹, um sich so bestmöglich auf zukünftige Krisen vorzubereiten. Bezieht man den Aspekt des Lernens mit ein, so ist es nicht verwunderlich, dass Länder und Regionen, die

14 Vgl. Williams et al., 2017; Lagadec, 2007; Pearson & Clair, 1998.

15 Vgl. Williams et al., 2017; Lalonde & Roux-Dufort, 2010.

16 Vgl. Bundy et al., 2017; Wu et al., 2021.

17 Vgl. Pearson & Clair, 1998; Wu et al., 2021.

18 Vgl. Bundy et al., 2017.

19 Vgl. Wu et al., 2021.

20 Vgl. Bundy et al., 2017; Firestone, 2020; James et al., 2011; Wu et al., 2021.

21 Vgl. Bundy et al., 2017.

2003 stärker von der SARS-Welle betroffen waren, mit der COVID-19 Pandemie insgesamt souveräner umgegangen sind. Allerdings sind Krisen dieser Art nicht identisch. Dementsprechend können auch Krisenerfahrungen von Führungskräften irreführend sein. Nicht alles, was aus früheren Krisen gelernt wurde, ist automatisch für die Bewältigung einer aktuellen Krise relevant²². In diesem Sinne ging man beispielsweise zu Beginn der jüngsten Corona-Pandemie davon aus, dass COVID-19 bzw. SARS-CoV-2 im Prinzip SARS wäre und somit »kein geborener Weltenbummler«²³.

Letztendlich stehen – abhängig von der jeweiligen Krisen-Phase – unterschiedliche Aufgaben im Fokus der Betrachtung²⁴. Geht es um Gesundheitsbetriebe in Europa, so erscheint es offensichtlich, dass diese Organisationen vor der Pandemie zumeist relativ kurze und dafür sehr intensive Krisen zu bewältigen hatten (z.B. Massenunfälle, medizinische Behandlungsfehler, Polytrauma), bei denen innerhalb kürzester Zeit notwendige Ressourcen (z.B. zusätzliches Personal, Medikamente, medizinische Geräte) mobilisiert werden mussten²⁵. Solche Krisen betreffen in Krankenhäusern meist einzelne Abteilungen (z.B. Notaufnahmen, Intensivstationen)²⁶ und eher seltener die gesamte Organisation. Selbst bei abteilungsübergreifenden Krisen (z.B. Evakuierung aufgrund der Entschärfung einer Bombe, Hochwasser, Stromausfall) handelt es sich tendenziell um Situationen mit einer vergleichsweise kurzen Dauer. Mit Rückbezug auf den oben genannten dreiphasigen Krisenbearbeitungsprozess bedeutet dies, dass nach der jeweiligen Bewältigungsphase üblicherweise relativ schnell die Erholung eintritt, in der verbrauchte Ressourcen wieder aufgebaut werden können. Während hier ein eher reaktives und kurzzeitig ressourcenintensives Krisenmanagement ausreicht, erforderte die COVID-19 Pandemie – als eine langfristige Krise mit wechselnder Intensität (unterschiedliche Infektionswellen) – ein diesem Muster tendenziell entgegengesetztes Krisenmanagement, i.e., vorausschauendes bzw. proaktives Deuten und Handeln mit langfristigem Ressourceneinsatz.

Weiterhin gilt festzuhalten, dass das Risiko für Infektionen in Gesundheitsorganisationen in der Regel eher bei den Patient*innen liegt²⁷. Auch wenn es bereits vor der COVID-19 Pandemie ein arbeitsbedingtes Infektionsrisiko für Beschäftigte in Krankenhäusern gab (z.B. HIV, Hepatitis B und C, Clostridien, Noroviren, MRSA), so war dieses in vielen Kliniken – zumindest was die in diesem Beitrag betrachteten Länder betrifft (i.e. Deutschland, Österreich, Schweiz) – vergleichsweise gering bzw. variierte das Risiko je nach Disziplin und Tätigkeit und nicht alle Mitarbeiter*innen waren gleichsam betroffen. Es gibt nur wenige Studien zu

22 Vgl. Förster & Duchek, 2022; Förster, et al., 2022; Reeves et al., 2020.

23 Vgl. Die Zeit, 2020: 32.

24 Vgl. Pearson & Clair, 1998.

25 Vgl. Hannah et al., 2009.

26 Vgl. Hällgren et al., 2018; Nembhard & Tucker, 2011.

27 Vgl. Hannah et al. 2009.

entsprechenden Erfahrungen²⁸. Zwei Untersuchungen, die sich mit dem Risiko einer SARS Infektion in Krankenhäusern in Singapore²⁹ und Toronto³⁰ auseinandersetzen, legen nahe, dass Erkenntnisse aus der Vergangenheit insbesondere zu Beginn der COVID-19 Pandemie – konkret bezüglich des Risikos einer möglichen Infektion³¹ bei vergleichbar geringen Schutzmöglichkeiten auch wegen fehlender persönlicher Schutzausrüstung sowie noch fehlender Schnelltests bzw. Impfungen – eine wesentliche Rolle für das organisationale Krisenmanagement spielten.

3. Sensemaking

Aufbauend auf Weicks (2020) ursprünglicher Synthese verschiedener soziologischer und sozialpsychologischer Theorien³² konzeptualisiert die etablierte organisationswissenschaftliche Literatur *Sensemaking* als einen fortlaufenden situierten Prozess, in dem organisationale Akteur*innen, veranlasst durch »verletzte« Erwartungen, versuchen, neuartige, unerwartete oder verwirrende Ereignisse zu verstehen. Es erfolgt eine Übertragung komplexer Realitäten in vereinfachte Repräsentationen, um zielgerichtetes Handeln zu ermöglichen³³. Während Individuen komplexe oder unsichere Situationen eigensinnig ordnen, erzeugen sie neue Beobachtungen, die eine Interpretation auslösen können³⁴.

All dies kann individuell oder kollektiv vollzogen werden. Individuelles Sensemaking ist weitgehend automatisch und vorbewusst³⁵. Da, wenn mehrere Individuen involviert sind, typischerweise jedwede Realität aus der persönlichen Perspektive interpretiert wird³⁶ und daraus unterschiedliche Interpretationen entstehen, begibt sich das kollektive Sensemaking auf die Suche nach einem gemeinsamen Verständnis von ein und derselben objektiven Realität. Zusammengenommen bestimmen diese wiederkehrenden, gemeinsam auftretenden und intrinsisch miteinander verbundenen Prozesse³⁷, wie sich das Verständnis über erlebte Erfahrungen im Laufe der Zeit entwickelt³⁸.

Aus der bisherigen organisationswissenschaftlichen Forschung zum Thema Krise und Krisenbearbeitung wissen wir, dass Sensemaking eine wesentliche Rolle

28 Vgl. George et al. 1993 (AIDS).

29 Vgl. Teo et al. 2017.

30 Vgl. Maunder et al. 2006.

31 Vgl. Bandyopadhyay et al. 2020; Cohen & Nica, 2021; Gröschke et al. 2022; Nguyen et al. 2020.

32 Vgl. Weick, 1995; Weick et al., 2005.

33 Vgl. Steigenberger & Lübcke, 2022; Maitlis & Christianson, 2014; Weick, 1988.

34 Vgl. Rudolph et al., 2009; Weick, 1988, 1995.

35 Vgl. Schildt, Mantere, & Cornelissen, 2020.

36 Vgl. Gary & Wood, 2011.

37 Vgl. Sandberg & Tsoukas, 2020; Weick, 1995.

38 Vgl. Beck & Plowman, 2009; Weick, 1993.

für die Bewältigung des Unbekannten³⁹ und für den Verlauf einer Krise spielen kann⁴⁰, da es der Problemlösung vorausgeht⁴¹, Misserfolge zu vermeiden hilft⁴² und kollektives Handeln prägt⁴³. Das Sensemaking von *Führungskräften* ist dementsprechend wesentlich für das Krisenmanagement in Organisationen.⁴⁴ Es beeinflusst die Art und Weise, wie das Leitungspersonal dort durch eine Krise führt. Mittels Sensemaking schafft es eine kognitive Struktur, die dabei hilft, disruptive Ereignisse, wie sie durch Krisensituationen hervorgerufen werden, zu verstehen und auf diese zu reagieren⁴⁵.

In bestimmten Ansätzen der Organisationsforschung wird der Sensemaking-Prozess in drei Phasen unterteilt: 1) *Wahrnehmung der Hinweise* (engl. cue perception), 2) *Verarbeitung der Hinweise* (engl. cue processing) und 3) *Handlung* (engl. action)⁴⁶. In dieser Sichtweise müssen Hinweise auf eine mögliche Krise erst erkannt werden, um diese interpretieren zu können und daraus (angemessene) Handlungen abzuleiten. Oft werden mehrere Iterationen dieser Phasen (i.e. Wahrnehmung, Verarbeitung und Handlung) durchlaufen, bis ein stabiles »mentales Modell« entstanden ist, welches so lange beibehalten wird, bis neue Informationen dieses Modell herausfordern. Wenn dies eintritt, wird letzteres entweder aktualisiert oder durch eine neue Sinneswahrnehmung ersetzt⁴⁷. So können auch rätselhafte Wahrnehmungen konstruktiv gewendet werden. Die entsprechenden Modelle sind »konsensual gültig, basieren auf Erfahrungen und sind durch Aktivitäten informiert«⁴⁸.

Was passiert, wenn der Prozess des Sensemaking nicht funktioniert oder sogar *zusammenbricht* (engl. collapse of sensemaking⁴⁹) – das heißt, wenn Hinweise nicht mehr wahrgenommen werden bzw. nicht der Realität entsprechend interpretiert werden – ist in der Literatur schon häufig thematisiert worden⁵⁰. So hat Weick (1993) eindrucksvoll am Beispiel der Waldbrandkatastrophe Mann Gulch (1949) die dramatischen Folgen eines diesbezüglichen Führungsversagens aufgezeigt, welche mit dem Tod von 13 Feuerwehrleuten endete – der Zusammenbruch des Sensemakings spielte hier eine zentrale Rolle.

³⁹ Vgl. Weick, 1993, 2010; Hällgren et al., 2018.

⁴⁰ Vgl. Hannah et al., 2009; Weick, 1988.

⁴¹ Vgl. Weick, 1993; Fietz et al., 2021.

⁴² Vgl. Chan, 2011; Issel & Narasima, 2007; Weick, 1993; Fietz et al., 2021.

⁴³ Vgl. Steigenberger & Lübcke, 2022.

⁴⁴ Vgl. Bundy et al., 2017; Wu et al., 2021.

⁴⁵ Vgl. Mumford et al., 2007; Weick, 1995.

⁴⁶ Vgl. Steigenberger & Lübcke, 2022; Maitlis & Christianson, 2014.

⁴⁷ Vgl. Maitlis, 2005.

⁴⁸ Vgl. Weick, 2010: 540f.

⁴⁹ Vgl. Weick, 1993.

⁵⁰ Vgl. Weick, 1988, 2010; Oliver et al., 2017; Brown, 2000.

Während die bisherige Forschung nahe legt, dass das fehlende Erkennen von frühen Warnsignalen eine mögliche Eskalation von Krisen begünstigt⁵¹, welches schlussendlich das Überleben der Organisation sowie ggf. ihrer Mitglieder gefährden kann⁵², so wissen wir dennoch relativ wenig über den eigentlichen Sense-making-Prozess unter Krisenbedingungen. Unsere konzeptionell an Steigenberger und Lübecke (2022) angelehnte Studie zu den Phasen des Sensemaking-Prozesses von Führungskräften im Gesundheitswesen während der COVID-19 Pandemie verspricht diesbezüglich interessante Aufschlüsse. Im nächsten Abschnitt erläutern wir zunächst unser methodisches Vorgehen, danach präsentieren wir ausschnittsweise wesentliche Befunde.

4. Krise, sensemaking und die Rolle von Führungskräften in Krankenhäusern

4.1 Forschungsdesign

Grundlegend für das Weitere ist ein größeres Forschungsprojekt zur Resilienz von Krankenhäusern in Deutschland, Österreich und der Schweiz bzw. eine interviewbasierte Studie, die darauf abzielte, das Denken und Handeln von Führungskräften in Gesundheitsorganisation (insbesondere) während der COVID-19 Pandemie zu untersuchen. Um die Pandemiesituation und die Reaktionen darauf in ihrer Neuartigkeit und Komplexität besser verstehen zu können, entschieden wir uns für einen qualitativen Ansatz. Einbezogen wurden Organisationen aus drei Ländern, konkret: Deutschland, Österreich und die Schweiz. Auch wenn sich letztere z.B. bezogen auf politische oder soziodemografische Merkmale vielfach unterscheiden und zudem auf unterschiedlichen historischen Erfahrungen aufbauen, stehen sie im Hinblick auf die Entwicklung ihrer Gesundheitssysteme allgemein vor ähnlichen Herausforderungen. Die Ähnlichkeiten beziehen sich insbesondere auf die Sicherheit und Qualität der Patientenversorgung, die gleichmäßige Verteilung von Ressourcen sowie die Akquise von qualifizierten Fachkräften. Selbiges gilt für technologische und finanzielle Aspekte, aber auch neuere Trends bei den Gesundheitsausgaben⁵³, den Fallzahlen und die Verweildauer im Krankenhaus, die Ärztedichte, aber auch auf den Mangel an Fachkräften. Zudem teilen die drei Länder bis zu einem gewissen Grad ein ähnliches Wertesystem⁵⁴.

Auch in Bezug auf die epidemiologische Situation während der COVID-19 Pandemie weisen alle drei Länder Ähnlichkeiten auf, wobei die Pandemie – wie ein Vergrößerungsglas – bereits bekannte strukturelle Probleme stärker zum Vorschein gebracht hat.⁵⁵ Viele Herausforderungen haben auch einen globalen

51 Vgl. Boin et al., 2013; Bowers et al., 2017; Lockwood, 2005.

52 Vgl. Weick, 1988, 1993, 2010; Wu et al., 2021.

53 Vgl. Hagenaars et al., 2018.

54 Vgl. Theurl, 1999.

55 Vgl. Förster & Füreder, 2021; Förster et al. 2021.

Charakter⁵⁶. Vor diesem Hintergrund weist in allen drei Ländern die aktuelle Debatte über solche Probleme während der Pandemie auf die Notwendigkeit von Versorgungsstrukturen hin, welche darauf ausgerichtet sind, die Kosten, bei gleichzeitiger Verbesserung der Qualität und Steigerung der Patientenzufriedenheit, zu reduzieren (auch bekannt als das Dreifachziel im Gesundheitswesen). Dabei geht es nicht zuletzt um Kompetenzen des Krisenmanagements: Besonders im Anbetracht einer multimorbidien, alternden und tendenziell verstreuten Bevölkerung⁵⁷ gewinnen die frühe Antizipation und umsichtige Bearbeitung von Krisen gerade in Krankenhäusern zunehmend an Bedeutung.

Basierend auf der Erkenntnis, dass Sensemaking eine wesentliche Rolle für die Bewältigung des Unbekannten⁵⁸ und für den Verlauf einer Krise spielen kann⁵⁹, ist bezogen auf die oben genannten Kompetenzen von zentraler Bedeutung, wie Führungskräfte in Gesundheitsorganisationen mit der Bedrohung durch das SARS-CoV-2 Virus (COVID-19) umgegangen sind und welche Rolle der Staat bzw. die Wahrnehmung staatlicher Aktivitäten und Maßnahmen hierbei gespielt haben.

4.2 Datensammlung und -analyse

Für unsere Studie wählten wir einen 12-monatigen Erhebungszeitraum, mit Beginn im Dezember 2020. Die dafür geführten Interviews beruhen auf einer retrospektiven Betrachtung, allerdings fanden sie in relativ kurzen Abstand voneinander (binnen eines Jahres) statt. Auch wenn es sich nicht um klassische Längsschnittdaten handelt, sind Rückschlüsse auf sich verändernde Denkmuster in Verbindung mit organisationalen Phänomenen möglich⁶⁰. Unsere Datensammlung umfasst insgesamt 33 Interviews (siehe Tabelle 1), 22 mit Führungskräften in Krankenhäusern (Vorstandsvorsitzende und Krankenhausdirektor*innen aus Medizin, Pflege und Verwaltung sowie Abteilungsleitende und mittlere Führungskräfte bis hin zu Stationsleitungen) und 11 Führungskräfte aus anderen Organisationen des Gesundheitssystems (insbesondere Beratungsunternehmen). 43 % unserer befragten Führungskräfte waren in Österreich, 36 % in Deutschland und 21 % in der Schweiz tätig.

Zur Gewinnung unserer Interviewpartner*innen starteten wir mit einer Kaltakquise, indem wir eigene Kontakte und Netzwerke kontaktierten⁶¹. Hiernach kam das klassische Schneeballprinzip⁶² zur Anwendung. Obwohl die Ergebnisse so leicht verzerrt sein können, machte die sensible Zielgruppe dieses besondere Vor-

56 Vgl. World Economic Forum, 2023.

57 Vgl. Behrens et al., 2022.

58 Vgl. Weick, 1993, 2010; Hällgren et al., 2018.

59 Vgl. Hannah et al., 2009; Weick, 1988.

60 Vgl. Langley et al., 2013.

61 Vgl. Meister et al., 2017.

62 Vgl. Noy, 2008; Cycyota & Harrison, 2006.

gehen notwendig⁶³. Die online geführten Interviews dauerten im Durchschnitt 59 Minuten (24 – 102 Minuten); sie wurden aufgenommen, später transkribiert und anonymisiert. Es bestand das Bestreben, die Interviewpartner*innen im Erhebungsprozess so wenig wie möglich zu beeinflussen (wenig festgelegte, offene Fragen; flexibler Ablauf⁶⁴) und eine vertrauensvolle bzw. lockere Gesprächsatmosphäre zu schaffen⁶⁵. Strukturgebend waren jedoch, basierend auf Vorkenntnissen, einige Schlüsselfragen, wie z.B. zu den Erwartungen hinsichtlich der ersten COVID-19 Welle. Die Teilnehmer*innen wurden ermutigt, sich zur Veranschaulichung ihrer Geschichten auf konkrete Vorfälle oder Episoden während der COVID-19 Pandemie zu beziehen (»Critical Incident Technique«⁶⁶).

Tabelle 1: Demographische Daten der interviewten Führungskräfte

Kategorie	Funktion/Rolle	Land	Interview-dauer	Datum
Organisation	Führung	Schweiz	79 min	Feb.21
Organisation	Führung	Schweiz	24 min	Jan.21
Organisation	Geschäftsführung	Schweiz	82 min	Jan.21
Krankenhaus	Abteilungsleiter	Schweiz	57 min	Dez.20
Universitätskrankenhaus	Direktion	Schweiz	46 min	Okt.21
Universitätskrankenhaus	Abteilungsleiter	Schweiz	50 min	Nov.21
Krankenhaus	Abteilungsleiter	Schweiz	56 min	Nov.21
Krankenhaus	Direktion	Deutschland	46 min	Dez.20
Universitätskrankenhaus	Abteilungsleiter	Deutschland	30 min	Dez.20
Krankenhaus	Abteilungsleiter	Deutschland	54 min	Dez.20
Krankenhaus	Abteilungsleiter	Deutschland	49 min	Dez.20
Krankenhaus	Abteilungsleiter	Deutschland	74 min	Jan.21
Organisation	Geschäftsführung	Deutschland	36 min	Mär.21
Organisation	Geschäftsführung	Deutschland	40 min	Mär.21
Universitätskrankenhaus	Direktion	Deutschland	49 min	Mär.21
Krankenhaus	Direktion	Deutschland	45 min	Feb.21
Krankenhaus	Abteilungsleiter	Deutschland	34 min	Feb.21
Universitätskrankenhaus	Abteilungsleiter	Deutschland	69 min	Feb.21
Universitätskrankenhaus	Abteilungsleiter	Deutschland	60 min	Jan.21

63 Vgl. Watters & Biernacki, 1989; Atkinson & Flint, 2001.

64 Vgl. Glass & Cook, 2016; Gioia et al. 2012; Gibbert & Ruigrok, 2010; Lee, 1999.

65 Vgl. Glass & Cook, 2016.

66 Vgl. Flanagan, 1954.

Kategorie	Funktion/Rolle	Land	Interview-dauer	Datum
Organisation	Führung	Österreich	72 min	Feb.21
Universitätskrankenhaus	Direktion	Österreich	64 min	Jan.21
Universitätskrankenhaus	Direktion	Österreich	95 min	Jan.21
Organisation	Führung	Österreich	102 min	Jan.21
Organisation	Geschäftsführung	Österreich	62 min	Jan.21
Krankenhaus	Abteilungsleiter	Österreich	74 min	Jan.21
Organisation	Führung	Österreich	60 min	Jan.21
Organisation	Führung	Österreich	46 min	Jan.21
Krankenhaus	Abteilungsleiter	Österreich	69 min	Jan.21
Universitätskrankenhaus	Abteilungsleiter	Österreich	58 min	Jan.21
Universitätskrankenhaus	Abteilungsleiter	Österreich	57 min	Dez.20
Universitätskrankenhaus	Bereichsleitung	Österreich	66 min	Dez.20
Organisation	Geschäftsführung	Österreich	70 min	Dez.20
Universitätskrankenhaus	Geschäftsführung	Österreich	50 min	Dez.20

Unsere Datenauswertung (mit Hilfe von MAXQDA 2020) stützt sich auf den qualitativen Ansatz der Inhaltsanalyse⁶⁷ und beinhaltet sowohl induktive als auch deduktive Elemente⁶⁸, wobei wir mit dem induktiven Vorgehen begannen und im weiteren Verlauf zwischen einem induktiven und deduktiven Vorgehen wechselten. Das Interviewmaterial wurde wiederholt gelesen, bis Sensemaking-Prozesse identifiziert werden konnten. Bei diesem Vorgehen orientierten wir uns an der Idee der *grounded theory*⁶⁹ und der Gioia-Methode⁷⁰. Ähnlich wie de Rond, Holeman und Howard-Grenville (2019) und wie auch andere Forscher*innen zuvor profitierten wir von eigenen Praxiserfahrungen, da eine der Autorinnen einst als diplomierte Gesundheits- und Krankenpflegerin und dann während der COVID-19 Pandemie im Qualitätsmanagement tätig war.

Im Anschluss an die induktive Phase der Datenanalyse, konzentrierten wir uns auf eine eingehende Analyse der verschiedenen Formen der Sinneswahrnehmung und der Sinngebung⁷¹. Im Rekurs auf die Unterscheidungen von Steigenberger und Lübecke (2022) ließen sich die drei oben genannten Phasen im ersten Jahr der COVID-19 Pandemie tiefenscharf ausleuchten. Durch die Zuordnung von Textsegmenten (Sätzen oder Absätzen) zu diesen Phasen (Kodierung) konnten wir

67 Vgl. Miles & Huberman, 1994.

68 Vgl. Fereday & Muir-Cochrane, 2006.

69 Vgl. Strauss & Corbin, 1998.

70 Vgl. Gioia et al., 2012.

71 In Anlehnung an Weick, 1993, 2010; Maitlis & Christianson, 2014.

die Daten weiter komprimieren. So fanden wir spezifische Faktoren, welche den Sensemaking-Prozess in der entsprechenden Phase ausmachten und beeinflussten – auch mit Bezug auf die durch den Staat initiierten Maßnahmen. Die Definition sowie die Zuordnung dieser Faktoren wurden in mehreren Feedbackschleifen verfeinert, bis das endgültige Klassifikationssystem feststand. Im letzten Schritt haben wir uns mit der Beziehung zwischen den Phasen auseinandergesetzt. Danach folgte die Kodierung von verschiedenen Einflussfaktoren. Mithin ergaben sich die Themen direkt aus den Daten. In Anbetracht dessen, dass Individuen in ihrem Sensemaking-Prozess in soziomaterielle Kontexte eingebettet sind⁷², war es auch möglich, den Staat mittels seiner Vorgaben und (als Unterstützung gedachten) Maßnahmen (z.B. finanzielle Anreize zur Freihaltung von Betten) als wichtigen Einflussfaktor zu identifizieren. Im Folgenden möchten wir nun die oben genannten drei Phasen des Sensemaking-Prozesses der Führungskräfte vorstellen und hier besonders auf die Rolle der oben genannten Vorgaben bzw. Maßnahmen eingehen.

4.3 Ergebnisse

Für die oben genannten Phasen des Sensemaking-Prozesses – i.e. Wahrnehmung der Hinweise, Verarbeitung der Hinweise, Handlung – ließ sich in unserer Analyse aufzeigen, ob (oder ob nicht), wann und warum die befragten Führungskräfte die mögliche Gefahr durch SARS-CoV-2 erkannten und strategisch verarbeiteten. Im Folgenden möchten wir nun die einzelnen Phasen genauer charakterisieren (siehe dazu auch Abbildung 1).

Phase 1: (Fehlende) Wahrnehmung der Anzeichen für eine Pandemie

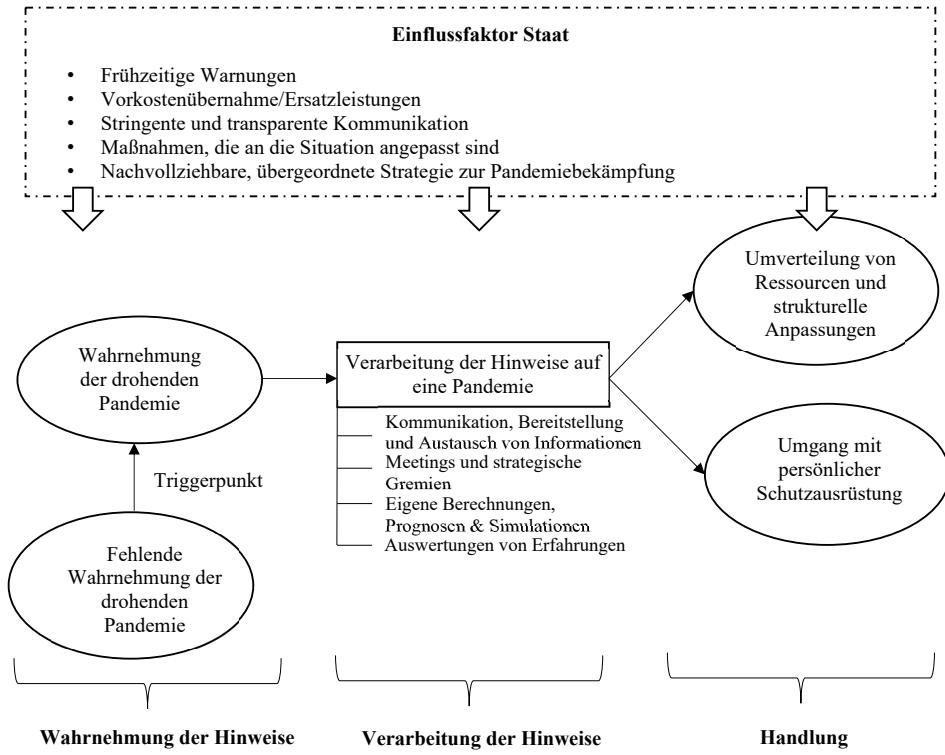
Ein Sensemaking-Prozess wird normalerweise ausgelöst durch eine wahrgenommene Diskrepanz zwischen dem Erwarteten und dem Erlebten⁷³. Dennoch zeigte sich im Datenmaterial, dass viele der von uns befragten Führungskräfte die mögliche Bedrohung durch eine Pandemie zunächst nicht wahrnahmen bzw. diese deutlich unterschätzten. Als Gründe dafür identifizierten wir einerseits die Entfernung zu China, anderseits die Unvorstellbarkeit einer globalen Pandemie. Auch unterfütterten Erfahrungen mit früheren Virusausbrüchen wie SARS oder Ebola die Annahme, dass der Virus Europa nur vereinzelt, aber niemals das Ausmaß einer Pandemie erreichen würde. Unterstützt durch Impulse aus Politik und Regierung gab es wenig Frühwarnungen und späte Reaktionen, auch wegen einer unzureichenden Informationslage:

»(...) ich habe es einfach unterschätzt, weil die Erfahrung darin gefehlt hat und weil die Information, finde ich, in Österreich auch nicht so angekommen ist, generell auch von der Politik oder so, Vorsicht, das ist nicht mehr so weit weg.« (Krankenhaus, Geschäftsführung, Österreich).

72 Vgl. Maitlis & Christianson, 2014.

73 Vgl. Maitlis & Christianson, 2014.

*Abbildung 1: Sensemaking in der frühen COVID-19 Pandemie
(in Anlehnung an Steigenberger & Lübcke 2022)*



Obwohl Vorerfahrungen oft als wesentliche Orientierungshilfe für effektives Krisenmanagement gelten, können sie also auch zu gefährlichen Trugschlüssen führen⁷⁴. Zugleich spielten im Wahrnehmungsprozess die Kommunikation des Staats und bzw. über verschiedene Medien transportierte öffentliche Diskurse eine große Rolle, zumal es um eine Bedrohung mit internationaler Reichweite ging.

Weiterhin zeigt unsere Studie, dass auch Führungskräfte durchaus selektiv mit Informationen umgehen. Beeinflusst durch die Entfernung zum asiatischen Raum, die Unvorstellbarkeit einer globalen Pandemie und Erfahrungen mit früheren Virusausbrüchen (welche trotz WHO-Warnungen nicht das Ausmaß der COVID-19 Krise erreicht hatten), orientierten sich einige unserer befragten Führungskräfte eher an Informationen, die dem zunächst vorherrschenden Meinungsbild (i.e. eine

74 Vgl. Förster & Duchek, 2022; Förster, et al., 2022; Reeves et al., 2020.

globale Pandemie ist äußerst unwahrscheinlich) entsprachen⁷⁵. Mithin wurde die Gefahr eher heruntergespielt⁷⁶.

Darüber hinaus war das große Vertrauen in die bestehenden Gesundheitssysteme und ihre Organisationen auffällig, welches dazu führte, dass sich die befragten Führungskräfte gut vorbereitet wöhnten. Dies mündete in einem trügerischen Sicherheitsgefühl. Gerade aber dieses Sicherheitsgefühl ging im Laufe der Pandemie sukzessive verloren, hervorgerufen durch eine wenig stringente und transparente Kommunikation, einen Flickenteppich öffentlicher Maßnahmen sowie eine fehlende Gesamtstrategie in der Pandemiebekämpfung. In diesem Sinne erläuterte eine Interviewpartner*in:

»wobei auch das Vertrauen in Regierungsverantwortliche, auch Vertrauen in Ärzte, in Wissenschaftler hat meines Erachtens abgenommen (...) [das] verunsichert die Menschen und die sagen dann: na ich mach überhaupt nur noch was ich selber will.« (Universitätskrankenhaus, Abteilungsleiter, Österreich)

Nichtsdestotrotz unterschätzen nicht alle unsere Gesprächspartner*innen die drohende Pandemie. Entgegen vorherrschenden Annahmen von Politik und Medien, nahmen einige die Hinweise auf die sich entfaltende Krise sehr früh wahr. Man nutzte hier internationale Netzwerke und internes Fachwissen, um auf Informationen aus vertrauenswürdigen Quellen zugreifen zu können. Wesentlich waren hier der Zugriff auf organisationsinterne Expertise zur Einbindung verschiedener Perspektiven (ausgebildete und erfahrene Krisen- bzw. Risikomanager*innen) sowie darauf beruhende Berechnungen und Kalkulationen, was wiederum eine bessere Ersteinschätzung des Bedrohungspotentials durch das SARS-CoV-2-Virus ermöglichte. Eine der Befragten erläutert es so:

»Wir haben sehr engen Kontakt gehabt oder haben sehr engen Kontakt zu auch internationalen Krankenhäusern und es war klar, dass es uns sehr hart trifft, also uns war das sehr früh klar (...) bevor irgendjemand überhaupt damit gerechnet hat, dass es so kommt« (Krankenhaus, Bereichsleitung, Schweiz).

Ungeachtet dieser zunächst bestehenden Unterschiede bezüglich des Sensemakings der befragten Führungskräfte identifizierten wir in unserem Interviewmaterial mehrere *Triggerpunkte*, welche dazu führten, dass die anfangs vorherrschende Meinung, dass eine globale Pandemie als äußerst unwahrscheinlich einzustufen sei, problematisiert wurde. Wesentlich waren hierbei die steigenden Infektionszahlen in der Lombardei/Italien, insbesondere als die Situation außer Kontrolle geriet, sowie kritische Ereignisse im eigenen Land (z.B. Faschingsfeier in Heinsberg/Deutschland, Skigebiet Ischgl/Österreich) oder in der eigenen Organisation (z.B. Infektion im Kollegium). Erst diese Triggerpunkte sorgten, unterstützt durch einen Strategiewechsel des Staates – welcher einerseits medial kommuniziert wurde, sich andererseits aber auch in Schutzmaßnahmen und Vorgaben an die Kliniken äußerte (z.B. Freihalten von Bettenkapazitäten) – vielfach dafür, dass organisatorische Abläufe unterbrochen wurden und angesichts zunehmender Unklarheiten

75 Vgl. Beck & Plowman, 2009; Isabella, 1990.

76 Vgl. Beck & Plowman, 2009; Edmondson et al., 2005; Goleman, 1985; Nystrom & Starbuck, 1984.

bzw. Mehrdeutigkeiten vorher bestehende Wahrnehmungen hinterfragt wurden⁷⁷. Hervorgerufen durch eine immer stärker werdende Diskrepanz zwischen dem Erwarteten und dem Erlebten suchten unsere Führungskräfte zunehmend nach einer neuen Erklärung für das Erlebte, indem sie sich fragten, was eigentlich gerade passiert und was sie als nächstes tun sollten⁷⁸, wodurch schlussendlich neues Sensemaking ausgelöst wurde⁷⁹. Entsprechend dieser Triggerpunkte und analog zum wahrgenommenen Strategiewechsel auf staatlicher Seite dauerte es für einige unserer Interviewpartner*innen eine Zeit lang (bis März 2020) bis die Dinge klarer schienen.

Der Strategiewechsel des Staates, welcher sich in einer Reihe von das öffentliche Leben einschränkenden Maßnahmen äußerte sowie auch starke Vorgaben für das operative Geschäft in den Krankenhäusern beinhaltete, hatte durchaus Folgen. So konnten wir nach den ersten Pandemiemonaten (im späten Frühjahr 2020) bei einigen Befragten ein abnehmendes Verständnis für die (den Kliniken auferlegten) Eindämmungsmaßnahmen bzw. zunehmende Kritik an diesen feststellen. Hervorgerufen wurde dies durch die – retrospektiv betrachtet – Strenge der Maßnahmen bei gleichzeitig geringen Inzidenzen, wie das folgende Zitat verdeutlicht:

»[Wir waren] weniger betroffen (...) und deshalb haben wir also mit Erstaunen gehört wie drastisch das Ministerium von uns verlangt die Hälfte der Betten zu leeren und das ganze Krankenhaus umzustrukturieren was wir ja auch total eins zu eins befolgt haben (...) wir [haben] das ganze Krankenhaus runtergefahren (...) und dann hatten wir keine 3 Patienten hier zu versorgen.« (Krankenhaus, Abteilungsleitung, Deutschland)

Rückblickend bestand hier ein Gefühl der Überreaktion, welches das Sensemaking in Bezug auf die nachfolgende Pandemieperiode maßgeblich beeinflusste, als es (jenseits der bloßen Wahrnehmung) um die *Verarbeitung* der Krise ging.

Phase 2: Verarbeitung der Hinweise auf eine Pandemie

Bezüglich des Zeitpunkts der Verarbeitung der wahrgenommenen Hinweise auf die Pandemie zeigten sich in unserem Sample beträchtliche Unterschiede – einige unserer Interviewpartner*innen hatten bereits im Januar 2020 begonnen, sich auf die drohende Pandemie vorzubereiten, während anderen der Ernst der Lage im März 2020 immer noch nicht vollständig klar war. Entsprechend gab es verschiedene Verarbeitungsstrategien, was die nachfolgenden Interviewausschnitte illustrieren:

»(...) wir haben damals letztendlich an dem Wochenende (...) das müsste der 9.3. gewesen sein, noch vorgehabt im Klinikverbund zum Skiwochenende aufzubrechen« (Krankenhaus, Direktion, Deutschland).

»(...) wir [haben] uns Anfang Januar routinemäßig getroffen. (...) Und wir haben dort in diesem sehr kleinen Kreis davon gehört und wir haben das dann natürlich sehr aktiv verfolgt und haben uns relativ früh getroffen und haben quasi mögliche Szenarien schon besprochen. Und haben dann eigentlich so Pläne gemacht und haben gesagt: Womit müssen wir rechnen?« (Universitätskrankenhaus, Direktion, Schweiz)

77 Vgl. Lüscher & Lewis, 2008; Sandberg & Tsoukas, 2020.

78 Vgl. Maitlis & Christianson, 2014: 70.

79 Vgl. Louis, 1980; Maitlis & Christianson, 2014.

Ein wichtiger Aspekt in der frühen Pandemiephase waren die organisationale Kommunikation sowie die Bereitstellung und der Austausch von Wissen. In diesem Sinne wurden Informationen wie Berichte zum Status quo hausintern bereitgestellt, z.B. über das Intranet. Darüber hinaus fand in den Kliniken ein innerbetrieblicher Informationsaustausch statt, aber auch über die Grenzen von Abteilungen hinweg sowie zwischen der medizinischen und der pflegerischen Seite. Insbesondere die Kommunikation über Hierarchiegrenzen hinweg, schien gerade in der frühen Pandemiephase deutlich einfacher als dies sonst im Regelbetrieb der Fall ist. Weiterhin berichteten die befragten Krankenhausleiter*innen auch über Informationsprozesse jenseits der Organisationsgrenzen, die vor der Pandemie eher weniger üblich gewesen waren⁸⁰.

Darüber hinaus wurde von unseren Interviewpartner*innen die Bedeutung von frühzeitigen Krisenmeetings thematisiert (vor dem Durchschlagen der Pandemie). In solchen Meetings konnte die Lage besprochen werden, noch bevor konkreter Handlungsbedarf bestand bzw. die Zahl infizierter Patient*innen zunahm. Auch hier zeigte sich, dass intensive Kommunikation sowie die Bereitstellung und der Austausch von Informationen wichtige Pfeiler eines effektiven Krisenmanagements darstellen⁸¹. Zu diesem Zweck abgeholtene Zusammenkünfte vor dem eigentlichen Eintreten der Pandemie sorgten zudem dafür, dass die Hinweise auf eine mögliche Gefährdungslage auch entsprechend früh wahrgenommen wurden – was wiederum darauf verweist, dass die einzelnen Sensemaking-Phasen spezifisch miteinander verkoppelt waren.

Mit der sich weiter verschärfenden Lage wurden zunehmend Krisenstäbe eingerichtet, in denen regelmäßig die aktuelle Lage und notwendige Maßnahmen besprochen wurden. Mit wenigen Ausnahmen – die jene betrafen, welche schon vor der COVID-19 Pandemie mit größeren Ereignissen (Fußballweltmeisterschaft, Hochwasser-katastrophen, IT-Ausfall) konfrontiert gewesen waren –, handelte es sich hierbei um neu geschaffene Strukturen. In regelmäßigen und zu Beginn sehr engen Abständen trafen sich interne Entscheidungsträger*innen, Expert*innen und andere Fachspezialist*innen der Medizin und Pflege zu Lagebesprechungen, im Weiteren auch zur Meldung von Infektionszahlen, Abstimmung von Empfehlungen und Maßnahmen seitens der Regierung und Planung der jeweils nächsten Schritte:

»Wir haben sehr schnell mit Start der Kenntnis, dass die Pandemie wirklich groß am Anrollen ist, wurde eine Task-Force eingesetzt. Die hat wirklich in der akuten Phase zweimal wöchentlich getagt, sehr breit aufgestellt.« (Universitätskrankenhaus, Abteilungsleitung, Schweiz)

Diese neu geschaffene Task Force bildete im Prinzip den strategischen Kern der Pandemiebewältigungsstrategie, wobei diese quasi »parallel zur (...) Normalität (...)« (Krankenhaus, Abteilungsleitung, Österreich), also zum normalen Krankenhausalltag, arbeitete. Im Rahmen dieser Krisensitzungen wurden wichtige Themen bzgl. benötigter Ressourcen sowie konkrete Maßnahmen diskutiert:

80 Vgl. Acuna et al., 2021.

81 Vgl. Pearson & Clair, 1998; Pearson & Mitroff, 1993.

»Wir haben (...) dann (...) geguckt, was brauchen wir an Schutzmaterial? Was braucht es an Isolationsmaßnahmen? Was für Symptome haben die Patienten, was für Erkrankungen? Und haben dann primär einmal für den Notfall und für die Normalpflegestation Szenarien entwickelt.« (Universitätskrankenhaus, Direktion, Schweiz)

Neben den überall eingerichteten Krisenstäben gab es einen Digitalisierungsschub. Während dies vor der COVID-19 Pandemie weder in Krankenhäusern noch anderen Gesundheitsorganisationen üblich war, wurden während der Pandemie das Arbeiten im Homeoffice ermöglicht, Besprechungen online abgehalten und auch die Personalbedarfserfassung digitalisiert. Hier zeigten sich dann auch die – das gesamte Gesundheitswesen betreffenden – Versäumnisse der letzten Jahre⁸².

Während anfangs Aspekte wie Schutzausrüstung, Masken sowie Schulungsmaßnahmen für das Personal besonders relevant waren, rückte im späteren Verlauf der Pandemie die Verfügbarkeit des Personals als Hauptthema in den Vordergrund, wie folgendes Zitat verdeutlicht:

»Also wir haben das, primär war unser Hauptthema Sicherstellung der persönlichen Schutzausrüstung, wie reduzieren wir Verbräuche, wie bekommen wir Materialien und das war anfängliches Thema. Dann ging es um Strukturen des Umbaus.« (Universitätsklinikum, Abteilungsleitung, Deutschland)

Ein wesentliches Problem, gerade in der Anfangsphase, betraf die Kommunikation über Abteilung- und Hierarchiegrenzen hinweg – auch dies verweist auf ein Problemfeld, welches in Gesundheitsorganisation generell von besonderer Relevanz ist.

»Weil wenn man immer dann nicht selbst entscheiden kann, sondern alles abstimmen muss, dann wird eine Organisation auch träge. Und wir hätten in manchen Momenten einfach rasch eine Abstimmung gebraucht, rasch eine Entscheidung gebraucht (...)« (Universitätsklinikum, Direktion, Österreich)

Auch in dieser Phase spielten, wie im folgenden Zitat erläutert, die Vorgaben und Empfehlungen des Staates bzw. der entsprechenden öffentlichen Instanzen eine besondere Rolle. Sie lieferten den Führungskräften in den jeweiligen Organisationen permanent Impulse für die praktische Verarbeitung und Aufbereitung von Hinweisen bzw. Informationen.

»[Wir haben] sehr pragmatisch im Prinzip nach den RKI-Empfehlungen, nach den Allgemeinverfügungen, also den ganzen rechtlichen Rahmenbedingungen das Ganze immer wieder auf das Haus runtergebrochen.« (Krankenhaus, Direktion, Deutschland)

Erkennbar war überdies die Bedeutung von Treffen auf Führungsebene und auch mit Teams, die ebenfalls dem intensiven Informationsaustausch dienten. Auf diese Weise konnten die Führungskräfte wichtige Maßnahmen einleiten. Weiterhin betonten die Befragten auch den Nutzen der Einbeziehung von Expert*innen in die Krisenstäbe. Um Informationen sachdienlich verarbeiten und umsetzen zu können, wurden besonders die Leiter*innen der Infektiologie miteinbezogen. Auch begannen Einrichtungen mit Blick auf das Infektionsgeschehen, selbst zu rechnen, prognostizieren und simulieren. Erste Erfahrungen wurden schnell ausgewertet, z.B. hinsichtlich der Kontaminationen durch das An- und Ausziehen von Schutzkleidung. So ließen sich (weitere) interne Fehler beim Krisenmanagement verhindern.

82 Vgl. Förster & Füreder, 2021; Förster et al., 2021, Behm & Klenk, 2020.

dern. Im weiteren Verlauf schälten sich dann konkrete Strategien und systematische Maßnahmen im Umgang mit der Pandemie heraus, was nachfolgend näher erläutert wird.

Phase 3: Strategien und Maßnahmen im Umgang mit der Pandemie

Hinsichtlich der in den befragten Einrichtungen ergriffenen Maßnahmen konnten wir einerseits unterschiedliche Strategien im Umgang mit der Pandemie identifizieren sowie andererseits auch unterschiedliche Zeitpunkte, zu denen mit der Strategieimplementierung begonnen wurde. Wichtig war hier, wann unsere befragten Führungskräfte Hinweise auf die drohende Pandemie und ihren Charakter wahrnahmen und systematischer verarbeiteten. Beispielsweise erklärten mehrere Befragte, dass sie mit der Krisensituation zunächst überfordert waren und nicht wussten, was sie tun sollten – und sich daher bewusst für eine abwartende Strategie entschieden:

»(...) denn hier war es in der Tat so, dass uns das (...) alle Krankenhäuser halt völlig überrascht hat« (Krankenhaus, Direktion, Deutschland).

»(...) also war man diesmal eher zurückhaltend, und tat vorerst mal nichts« (Krankenhaus, Abteilungsleitung, Österreich).

Im Einklang damit implementierten einige Interviewpartner*innen die anfänglichen Maßnahmen erst mit den steigenden Infektionszahlen (im März 2020). Andere berichteten, dass sie ihre Maßnahmen sukzessive je nach Situation intensivierten. Wir konnten allerdings auch Ausnahmen beobachten. So gab es einige Führungskräfte, die sich – aufgrund einer frühen Antizipation der Krise (s.o.) – sehr früh und ausgiebig vorbereiteten und somit auch früh Maßnahmen implementierten:

»Wir haben uns auf Großes eingerichtet und das war schon ziemlich früh und hatten rückblickend, muss ich sagen, seit, von Anfang Januar (...) spätestens Ende Januar alle Hände voll zu tun, das alles zügig auf die Reihe zu kriegen.« (Krankenhaus, Direktion, Deutschland).

Hier zeigt sich, dass ein frühzeitig die Gefährdungslage adressierendes Sense-making seitens der Führungskraft einen wesentlichen Einfluss auf den Zeitpunkt der ergriffenen Maßnahmen hatte und somit zu einer insgesamt gezielteren Vorbereitung der Organisation führte. Unabhängig von dem jeweiligen Zeitpunkt, zu dem Maßnahmen ergriffen wurden, identifizierten wir in unserem Interviewmaterial zwei große Handlungsfelder beim strategischen Krisenmanagement, i.e. 1) Umverteilung von Ressourcen und strukturelle Anpassungen, 2) Umgang mit persönlicher Schutzausrüstung. Wie bereits angedeutet, stehen diese Maßnahmen in engem Zusammenhang mit der Situation zu Beginn der Pandemie, insbesondere hinsichtlich hoher Infektionsrisiken⁸³ bei vergleichbar geringen Schutzmöglichkeiten bezogen auf die persönliche Ausrüstung beim Personal sowie die noch nicht entwickelten Schnelltests und Impfungen; im späteren Verlauf wurden dann weiter gehende Strategien und Maßnahmen entwickelt und umgesetzt.

83 Vgl. Bandyopadhyay et al., 2020; Cohen & Nica, 2021; Grösche et al., 2022; Nguyen et al., 2020.

1) Umverteilung von Ressourcen und strukturelle Anpassungen

Um die Behandlung von COVID-19 Patient*innen zu ermöglichen, mussten Führungskräfte Ressourcen umverteilen und strukturelle Anpassungen vornehmen, indem sie ihre Einrichtungen räumlich, technisch und personell umstrukturierten. Durch die Verlagerung von technischen Geräten, z.B. Beatmungsgeräten, und Personalressourcen auf COVID-19 Stationen versuchten die Befragten, sich auf eine potenzielle große Welle von infizierten Patient*innen vorzubereiten. Darüber hinaus setzten sie Reserven frei, indem zum Beispiel geplante Betriebsabläufe, regelmäßige Termine oder Vorlesungen abgesagt und die so gewonnenen Ressourcen (z.B. durch die Schließung der Universitäten) zur Überbrückung von Engpässen eingesetzt wurden. Hier wurde auch angestrebt, Personalengpässe durch das Engagement von Studierenden zu kompensieren. Um eine angemessene Versorgung der steigenden Zahl von COVID-19 Patient*innen zu gewährleisten, erfolgte die Strukturierung auch im Rekurs auf Katastrophen- und Pandemiepläne sowie mit Blick auf regionale Krisenstrukturen:

»nun einerseits ist man ein bisschen nach Vorlagen vorgegangen, Vorlagen von anderen Katastrophen, die man in dieser Intensität vielleicht nicht erlebt, aber dafür akribischer geplant hatte (...) da hat man sich zum Beispiel auch an Vorbereitungen für Ebola orientiert« (Universitätskrankenhaus, Abteilungsleitung, Österreich)

Auch hier spielten Impulse des Staates eine wichtige Rolle. Dies betraf insbesondere die Umsetzung der von der Regierung vorgegebenen Schutzmaßnahmen, beispielsweise in Bezug auf das Freihalten von Betten. Abgeleitet aus dem Versorgungsauftrag und (s. folgendes Zitat), legte man zu Beginn der Pandemie den Fokus auf die Akutversorgung bzw. die Betreuung kritischer Akutpatient*innen, die mit anderen Indikationen aufgenommen werden mussten (Notoperationen, Verkehrsunfälle). Alles Elektive wurde gestoppt oder auf ein Minimum reduziert, mit einem

»(...) Fokus auf diesen Infekt, Fokus auf die Triage, Fokus auf den Virus, aber auch zeitgleich natürlich Fokus auf die akute Mitbetreuung von akuten Patienten, die mit anderen Problemen daherkommen. (...)« (Krankenhaus, Abteilungsleitung, Österreich)

Hinsichtlich der Finanzierung durch die Kostenträger*innen zeigten sich allerdings deutliche Unterschiede zwischen den im Fokus unserer Studie stehenden Gesundheitssystemen. Während in Deutschland das Freihalten der Betten, zumindest in der Anfangsphase, durch eine staatliche Kostenübernahme kompensiert wurde (auch wenn Patient*innen ausblieben), war dies bspw. in der Schweiz nicht der Fall. Das gab in Deutschland offensichtlich Sicherheit, anders als im Nachbarstaat:

»Vater Staat hat ja auch viel reingepumpt, relativ [wenig] selektiv, aber die Häuser waren abgesichert, die wussten, wenn wir hier die Betten freimachen, dann kriegen wir dafür Geld, jedes freie Bett war 500 Euro pro Tag.« (Universitätskrankenhaus, Abteilungsleitung, Deutschland),

»[Kostenübernahmen] wäre schön. Nein, das war nicht so. Das ist auch das, was in der Schweiz natürlich brutaler auf die Krankenhäuser zurückgefallen ist (...) Nein, entschädigt hat das niemand.« (Krankenhaus, Abteilungsleitung, Schweiz)

Diese Kostenübernahme in Deutschland bezog sich allerdings nur auf das Equipment, nicht aber auf das benötigte Personal. Auf diese Weise wurde das Problem

der Personalknappheit, welches bereits vor der Pandemie (besonders der Pflege) gravierend gewesen war und sich im Laufe der Pandemie weiter zuspitzte, zunächst weniger thematisiert:

»also das Ministerium hat da klare Ansagen gemacht, sie müssen die Hälfte der Betten für Covid Patienten freihalten und sie müssen Intensivplätze nachweisen und da gab es einen finanziellen Anreiz. Für jeden Intensivplatz, den wir neu nachweisen gibt es (...) 50.000 Euro. Das war natürlich super, so, dass wir überall Beatmungsmaschinen neben [die] Betten gestellt haben und gesagt [haben], das ist unser Intensivplatz. Schon damals hätte es natürlich überhaupt keine Pflegenden dafür gehabt, aber das musste man nicht im Besonderen nachweisen.« (Krankenhaus, Abteilungsleitung, Deutschland)

Gleichzeitig brachte die Pandemie für die meisten Krankenhäuser in Österreich und der Schweiz große finanzielle Einbußen. Ein weiterer finanzieller Verlust entstand länderübergreifend durch die Absage regulärer Operationstermine oder aus dem Umstand heraus, dass viele Patient*innen Angst hatten, sich zu infizieren, und deshalb trotz Behandlungsbedarf den Kliniken fernblieben.

2) Umgang mit persönlicher Schutzausrüstung

Eine der größten Herausforderungen während der ersten Welle war der Umgang mit persönlicher Schutzausrüstung. Dabei ging es einerseits um Fragen der Verfügbarkeit, andererseits aber auch um deren richtige Anwendung. In diesem Zusammenhang verwiesen unsere Befragten immer wieder auf das anfängliche Hin- und Her bei der Informationsvermittlung in den Medien, welches auch das Gesundheitswesen irritierte:

»(...) wenn Sie sich nur, das vergisst man ja viel, aber wenn Sie sich nur die Empfehlungen des RKI zu Schutzausrüstung anschauen, in den Monaten Februar bis Mai, dann haben sich die ja teilweise um 180 Grad gedreht. Wenn sie sich die Meinungen der Virologen von Anfang der [Pandemie] (...) völlig harmlos, da braucht man gar nichts tun« (Krankenhaus, Geschäftsführung, Österreich).

Um mit dem zunächst vorherrschenden Mangel an persönlicher Schutzausrüstung fertig zu werden, mussten unsere Befragten improvisieren und Ausrüstungsbestände strategisch bewirtschaften. So ließen sich einige der Befragten bspw. von privaten Bekannten Masken nähen, um diese dann nach einem Waschgang oder Desinfizieren wiederzuverwenden. Neben diesen beiden konkreten Feldern für strategisches Krisenmanagement in den Einrichtungen wurde in den Interviews auch immer wieder die Rolle des Staates hinsichtlich der getroffenen Maßnahmen angesprochen, bspw. in puncto Kontaktbeschränkung, Maskenpflicht, und Lockdown. Besonders belastend empfanden die befragten Führungskräfte das Fehlen einer klaren, ehrlichen und transparenten Kommunikations- und Informationsstrategie sowie damit konform gehender konkreter Maßnahmen. Moniert wurde auch, dass man durch Staat und Gesundheitspolitik schlecht vorbereitet worden sei, auch was die Bereitstellung von persönlicher Schutzausrüstung betrifft. Diese über den freien Markt zu beziehen war zu Beginn der Pandemie kaum noch möglich und zudem teuer. Hier, so der Eindruck, greife eine für Krisenbearbeitungsprozesse hinderliche Eigenlogik des Politikbetriebs:

»unsere Regierung tut sich schwer Maßnahmen konkret zu ergreifen im Moment (...) klar, das sind Politiker, die wollen wiedergewählt werden (...)« (Krankenhaus, Abteilungsleitung, Schweiz)

»Ich finde, dass die Politik da ein bisschen offensiver oft auch informieren könnte, (...) Je klarer und je transparenter, auch wenn es nicht schön ist, oder unbequem ist« (Universitätskrankenhaus, Direktion, Österreich)

5. Diskussion und Fazit

Organisationen des Gesundheitswesens wie z.B. Krankenhäuser gehören laut Definition zur »Kritischen Infrastruktur«⁸⁴ und haben eine wesentliche »Bedeutung für das Gemeinwesen«, da »bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsgapse, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten würden«⁸⁵. Die Fähigkeit dieser Organisationen, mit Krisen bzw. widrigen Umständen⁸⁶ wie bspw. der COVID-19 Pandemie (oder auch der Klimakrise) umzugehen, ist daher von größtem Interesse.

Im Mittelpunkt unserer Studie stand die Frage, *ob* (oder *ob nicht*), *warum* und *zu welchem Zeitpunkt*, und *wie* Führungskräfte in diesen Einrichtungen Hinweise auf die drohende Pandemie wahrnahmen und anschließend (auch strategisch) verarbeiteten. Unsere Befunde geben, wie in Abbildung 1 zusammengefasst, Aufschluss darüber, wie dies v.a. auf der »Sinnebene« vollzogen wurde und welche Implikationen dies letztendlich hatte. In Anknüpfung an Bundy et al. (2017), die die Relevanz mächtiger und aktiver Stakeholder*innen in einer Krise thematisieren⁸⁷, erweist sich der Staat in unserer Studie als ein wichtiger Einflussfaktor bei den krisengetriebenen Sensemaking-Prozessen. Wie bei Bundy et al. (2017)⁸⁸ zeigt sich auch in unserer Studie, dass hier die Medien bzw. die von ihnen transportierten Botschaften bedeutsam sind, insbesondere hinsichtlich der eingeführten Schutzmaßnahmen und -vorgaben sowie der zur Unterstützung der Einrichtungen angebotenen Hilfen (z.B. finanzielle Anreize für das Freihalten von Bettenkapazitäten). In Bezug auf die länderspezifischen staatlichen Maßnahmen und Vorgaben plausibilisieren unsere Ergebnisse, dass hier durchaus Unterschiede zwischen den Ländern und somit auch in Bezug auf das Sensemaking der Führungskräfte wirksam werden, z.B. bezogen auf die Absicherung der Einrichtungen durch den Staat, wovon wiederum *bestimmte* Krisenreaktionen auf der Organisationsebene (z.B. die Bewirtschaftung der Schutzausrüstung oder hierarchieübergreifende Kommunikationsbemühungen) wenig beeinflusst schienen.

Auch wenn unseren Beobachtungen eine relativ kleine Stichprobengröße zu Grunde liegt, bieten die oben genannten Befunde interessante Referenzpunkte

⁸⁴ Vgl. Scholtes, 2022: 81.

⁸⁵ Vgl. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, 2019, zitiert nach Scholtes 2022: 81.

⁸⁶ Vgl. Van der Vegt et al., 2015.

⁸⁷ Vgl. Pfarrer et al., 2008; Zavalova et al., 2012.

⁸⁸ Vgl. Adut, 2005; Greve et al., 2010; Hoffman & Ocasio, 2001; Rhee & Valdez, 2009; Wiersema & Zhang, 2013.

für die weitere Krisenforschung in Gesundheitsorganisationen. So weisen unsere Ergebnisse auf die Relevanz des frühzeitigen Erkennens von möglichen Gefahren hin. Angesichts der strategisch kritischen Position von Führungskräften als Entscheidungsträger*innen auch und gerade während der Bewältigung von Krisen und Katastrophen⁸⁹, muss das entsprechende Personal auf Widrigkeiten reagieren⁹⁰ sowie Hinweise frühzeitig wahrnehmen und richtig interpretieren können⁹¹, und zwar bevor Maßnahmen ergriffen werden, die der Organisation beim Krisenmanagement auf den Weg helfen. Unerwartete Ereignisse unterbrechen den regulären Arbeitsablauf, was einen »kognitiven Wechsel« von der Routine hin zur achtsamen Verarbeitung erforderlich macht, welcher von Führungskräften moderiert werden muss⁹². Beispiele aus der Vergangenheit⁹³ haben gezeigt, was passieren kann, wenn Hinweise nicht frühzeitig erkannt bzw. fehlinterpretiert werden, gerade bezogen auf Entscheidungsträger*innen⁹⁴.

Hinsichtlich der Entwicklung des Sensemaking in von Krisen betroffenen Organisationen verweisen unsere Befunde allgemein auf eine enge *zeitliche Verknüpfung* zwischen verschiedenen Phasen. So hing der konkrete Zeitpunkt für die Implementierung von Maßnahmen davon ab, wann Führungskräfte entsprechende Hinweise auf die drohende Pandemie überhaupt wahrnahmen und diese dann verarbeiteten. Auch eine *kontextuelle Einbettung* von Sensemaking-Prozessen wurde erkennbar: Diese Prozesse wiederholten sich abhängig von sich verändernden Rahmenbedingungen bzw. den Verhältnissen bei den verschiedenen Wellen, d.h. auch die Hinweise auf eine zweite Welle mussten von den Führungskräften zunächst interpretiert werden, um neues Sensemaking zu initiieren. Ebenso wiesen auch die identifizierten Reaktionen auf die Pandemie eine kontextuelle Einbettung auf: Der Umgang mit persönlicher Schutzausrüstung reagierte zunächst besonders auf das hohe Infektionsrisiko der Organisationsmitglieder*innen (bei vergleichbar geringen Schutzmöglichkeiten) und orientierte sich später an neuen Gegebenheiten (z.B. Impfung und regelmäßiges Testen). In allen Phasen erwiesen sich der Staat bzw. die staatlichen Maßnahmen als wesentliche Kontextfaktoren (s.u.).

Unsere Studie zeigt dementsprechend, dass das Phasenmodell von Steigenberger und Lübcke (2022) für die Analyse organisationaler Krisenverarbeitung durchaus instruktiv ist. Diejenigen Führungskräfte, die bereits frühzeitig die Bedrohung durch das COVID-19 Virus wahrnahmen und diese auch dementsprechend frühzeitig verarbeiteten bzw. interpretierten konnten auch früher mit der Implementierung entsprechender Maßnahmen und Strategien beginnen und waren somit

89 Vgl. Pearson & Clair, 1998; Hannah et al., 2009; Pearson & Mitroff, 1993; Wu et al., 2021.

90 Vgl. Hepfer & Lawrence, 2022.

91 Vgl. Hällgren et al., 2018.

92 Vgl. Louis & Sutton, 1991; Patriotta, 2003.

93 Vgl. Bhopal-Katastrophe, Weick, 1988, 2010; Mann Gulch Disaster, Weick 1993; Allitt Inquiry, Brown 2000; Stockwell Shooting, Cornelissen et al., 2014.

94 Vgl. Wu et al., 2021; Dutton, 1986; Westaby et al., 2010; Sayegh et al., 2004.

insgesamt besser auf die weiteren Herausforderungen durch die Pandemie vorbereitet. Im Gegensatz dazu verloren diejenigen, die die Hinweise auf eine mögliche Pandemie zunächst nicht wahrnahmen, wichtige Vorbereitungszeit. Führungskräfte müssen sich dementsprechend, besonders in Anbetracht der massiven Folgen, welche ein »Zusammenbruch« des Sensemaking (s.o.) haben kann⁹⁵, der Gefahr bewusst sein, welche das Herunterspielen oder Ignorieren von Hinweisen haben kann. Krisenerfahrungen sowie aktuelle Überzeugungen oder Ansichten müssen permanent kritisch interfragt werden⁹⁶. Ansonsten besteht das Risiko, dass diese eigentlich wichtigen Erfahrungen zu Fehlinterpretationen eines (möglicherweise) kritischen Ereignisses führen und Fehlentscheidungen mit Folgen für die gesamte Organisation nach sich ziehen. Es ist dementsprechend wichtig, dass Führungskräfte die menschliche Neigung zu glauben, dass etwas ganz Ungewöhnliches nicht passieren kann⁹⁷, überwinden.

Die fehlende Übereinstimmung zwischen Botschaften und eigenen Überzeugungen⁹⁸ sowie die Unvorstellbarkeit eines Ereignisses⁹⁹ wurde bereits in der früheren Forschung als ein möglicher Grund für die Eskalation einer kritischen Situation identifiziert. Auch ein fehlendes Situationsbewusstsein kann solche Folgen haben, wie Erfahrungen mit menschlichem Versagen aus der Seefahrt¹⁰⁰ oder beim Militär nahelegen¹⁰¹. Situationsbewusstsein bedeutet im Kern die Herstellung von Klarheit zu dem »was um einen herum geschieht, und zu verstehen, was diese Informationen für jetzt und in der Zukunft bedeuten«¹⁰². Das heißt, Individuen müssen die wichtigsten Aspekte der Umwelt genau erkennen, die Bedeutung dessen, was sie wahrnehmen, verstehen und eine gute Vorstellung davon haben, was passieren könnte. Das Konzept Situationsbewusstsein bezieht sich auch auf Prozesse der Organisationssteuerung, die entsprechende Haltung gilt allgemein als eine Voraussetzung für das Treffen adäquater Entscheidungen¹⁰³. Die Fähigkeit von Führungskräften, ihre Organisation auf unerwartete, schwer vorstellbare Ereignisse vorzubereiten, ist dementsprechend von zentraler Bedeutung, wenn es um ein effektives Krisenmanagement insbesondere in Organisationen der kritischen Infrastruktur geht.

⁹⁵ Vgl. Cornelissen et al., 2014; Brown, 2000; Oliver et al., 2017; Weick, 1988, 1993, 2010.

⁹⁶ Vgl. Förster & Duchek, 2022; Reeves et al., 2020.

⁹⁷ Vgl. Hällgren et al., 2018; Hannah et al., 2009.

⁹⁸ Vgl. Beck & Plowman, 2009; Edmondson et al., 2005; Goleman, 1985; Nystrom & Starbuck, 1984.

⁹⁹ Vgl. Oliver et al., 2017.

¹⁰⁰ Vgl. Grech et al., 2002; Sandhåland et al., 2015a, 2015b, 2017.

¹⁰¹ Vgl. Eid et al., 2004.

¹⁰² Vgl. Endsley, 2021: 13; Sandhåland et al., 2017.

¹⁰³ Vgl. Endsley, 1995, 2017.

Ein solches Krisenmanagement beginnt dementsprechend mit der Erkenntnis, dass eine Bedrohung vorliegt, die eine sofortige Aufmerksamkeit erfordert¹⁰⁴. Mumford et al. (2009), die sich mit der Kognition von Führungskräften in Krisensituationen befassen, argumentieren in diesem Zusammenhang, dass effektive Führungskräfte aktiv widersprüchliche Fakten und anomale Beobachtungen suchen und dementsprechend mehr Ressourcen für das Sammeln von Informationen über diese Inkonsistenzen oder Anomalien verwenden. Boin et al. (2013) zufolge erfordert effektives Sensemaking weiterhin ein methodisches Vorgehen, bei dem Informationen systematisch verarbeitet, mit den fachkundigen Personen geteilt und nach deren Feedback geschärft werden, um auf diese Weise ein verständliches Bild über mögliche Szenarien inklusiver potentieller Konsequenzen zu erstellen und dementsprechend weitere spezifische Informationsbedürfnisse zu formulieren. Diese Suche nach einem gemeinsamen Verständnis über die vorherrschende Situation wird auch als *kollektives Sensemaking* bezeichnet¹⁰⁵. Wie letzteres allerdings auf nationaler Ebene erfolgt und wie der Staat dazu beitragen kann¹⁰⁶ muss an dieser Stelle offenbleiben. Unsere Studie liefert hier einzig einige interessante Indizien: So betonen die von uns befragten Führungskräften die Bedeutung frühzeitiger Warnungen seitens des Staates sowie die Rolle finanzieller Unterstützungsmaßnahmen, aber auch die Notwendigkeit einer situativen Anpassung von Maßnahmen bzw. Vorgaben. Gefordert wurde insbesondere transparente Kommunikation – ein eigentlich bekanntes Thema in der Krisenforschung und im Krisenmanagement¹⁰⁷. Ihr Fehlen sowie das Ausbleiben einer übergeordneten nachvollziehbaren staatlichen Strategie zur Krisenbewältigung wirkt, so die Einschätzung der Befragten, negativ auf die eigenen organisationsbezogenen Möglichkeiten der Wahrnehmung, Verarbeitung und Umsetzung von Informationen in entsprechende Strategien aus.

Unsere Studienergebnisse deuten zudem an, wie fragil aktuell in Organisationen der kritischen Infrastruktur das Vertrauen in das jeweilige Gesundheits- und Politiksystem ist¹⁰⁸. Dieses Vertrauen ging offenbar im Laufe der Pandemie spürbar zurück, was durchaus langfristige Konsequenzen haben kann. Der Staat spielt für das Management von Krisen mit nationalem bzw. internationalem Ausmaß eine ausschlaggebende Rolle, wobei – wie die COVID-19 Pandemie gezeigt hat – die Akzeptanz von Maßnahmen und Vorgaben auch in der breiteren Bevölkerung nicht zu vernachlässigen ist. Politische Entscheidungen werden hier häufig als Freiheitseinschränkung empfunden, wodurch sich ein starker Antrieb entwickeln kann, Freiheiten wieder herzustellen¹⁰⁹. Möglicherweise helfen hier bottom-up

104 Vgl. Boin et al., 2013.

105 Vgl. Stieglitz et al., 2018; Maitlis, 2005; Maitlis & Sonenshein, 2010.

106 Zu dieser Debatte vgl. Pham et al., 2022.

107 Vgl. Bundy et al., 2017; Pearson & Clair, 1998; Pearson & Mitroff, 1993.

108 Vgl. Dodsworth & Cheeseman, 2020.

109 Siehe Psychologische Reaktanz Brehm, 1966.

Ansätze der Problemkommunikation, wie sie etwa bei der Open Social Innovation-Methode zur Anwendung kommen¹¹⁰.

Mit Blick auf zukünftige Krisen (beispielsweise im Zusammenhang mit dem Klimawandel¹¹¹), und in Anbetracht dessen, dass Individuen in ihrem Sensemaking-Prozess stets in ihre soziomateriellen Kontexte eingebettet sind¹¹², bilden solche (gesellschafts)politischen Dynamiken ein wichtige Beobachtungsebene, wenn es um Krisenforschung geht. Zugleich aber gilt stets zu eruieren, wie Organisationen auf mögliche Bedrohungen mit (inter-)nationalem Ausmaß reagieren und von welchen Einflussfaktoren das entsprechende Krisenmanagement abhängig ist. Unsere Studie hat am Beispiel der COVID-19 Pandemie aufgezeigt, weshalb der Blick auf Führungskräfte und die sie beeinflussenden Kräfte hier besonders aufschlussreich sein kann.

Literatur

- Acuna, J. A., Zayas-Castro, J. L., Feijoo, F., Sankaranarayanan, S., Martinez, R., & Martinez, D. A. (2021). The Waiting Game—How Cooperation Between Public and Private Hospitals Can Help Reduce Waiting Lists, *Health Care Management Science* 25(1), 100–125.
- Adut, A. (2005). A theory of scandal: Victorians, homosexuality, and the fall of Oscar Wilde. *American Journal of Sociology*, 111(1), 213–248.
- Atkinson, R., & Flint, J. (2001). Accessing hidden and hard-to-reach populations: Snowball research strategies. *Social Research Update*, 33, 1–4.
- Bandelow, N. C., Hornung, J. & Iskandar L. Y. (2022). Krankenhausföderalismus während der Corona-Pandemie: Effektiv, aber nicht effizient? In J. Klauber, J. Wasem, A. Beivers, & C. Mostert (Hrsg.), *Krankenhaus-Report 2022* (1. Auflage, S. 249–260). Springer.
- Bandyopadhyay, S., Baticulon, R. E., Kadhum, M., Alser, M., Ojuka, D. K., Badereddin, Y., Kamath, A., Parepalli, S. A., Brown, G., Iharchane, S., Gandino, S., Markovic-Obiago, Z., Scott, S., Manirambona, E., Machhada, A., Aggarwal, A., Benazaize, L., Ibrahim, M., Kim, D., Tol, I., Taylor, E. H., Knighton, A., Bbaale, D., Jasim, D., Alghou, H., Reddy, H., Abuelgasim, H., Saini, K., Sigler, A., Abuelgasim, L., Moran-Romero, M., Kumarendran, M., Jamie, N. A., Ali, O., Sudarshan, R., Dean, R., Kislyova, R., Kelzang, S., Roche, S., Ahsan, T., Mohamed, Y., Dube, A. M., Gwini, G. P., Gwokyala, R., Brown, R., Papon, M. R. K. K., Li, Z., Ruzats, S. S., Charuvila, S., Peter, N., Khalidy, K., Moyo, N., Alser, O., Solano, A., Robles-Perez, E., Tariq, A., Gaddah, M., Kollovos, S., Muchemwa, F. C., Saleh, A., Gosman, A., Pinedo-Villanueva, R., Jani, A., & Khundkar, R. (2020). Infection and mortality of healthcare workers worldwide from COVID-19: a systematic review. *BMJ Global Health*, 5, e003097.
- BBC. (2020, 1. April). *Coronavirus: Greatest test since world war two, says UN chief*. BBC. <https://www.bbc.com/news/world-52114829>
- Beck, T. E., & Plowman, D. A. (2009). Experiencing rare and unusual events richly: The role of middle managers in animating and guiding organizational interpretation, *Organization Science*, 20(5), 835–939.
- Behm, M. E., & Klenk, T. (2020). Digitalisierung im Gesundheitssektor. In T. Klenk, F. Nullmeier & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung* (1. Aufl., S. 1–12). Springer.
- Behrens, D. A., Rauner, M. S., & Sommersguter-Reichmann, M. (2022). Why resilience in health care systems is more than coping with disasters: implications for health care policy. *Schmalenbach Journal of Business Research*, 74(4), 465–495.

¹¹⁰ Vgl. Mair & Gegenhuber, 2021; Kruse et al., 2019.

¹¹¹ Vgl. World Economic Forum, 2023.

¹¹² Vgl. Maitlis & Christianson, 2014.

- Brehm, J. W. (1966). A theory of psychological reactance (1. Auflage). Academic press.
- Brown, A. D. (2000). Making sense of inquiry sensemaking. *Journal of Management Studies*, 37(1): 45–75.
- Boin, A., Kuipers, S., & Overdijk, W. (2013). Leadership in times of crisis: A framework for assessment. *International Review of Public Administration*, 18(1), 79–91.
- Bowers, M. R., Hall, R. J., & Srinivasan, M. M. (2017). Organizational culture and leadership style: The missing combination for selecting the right leader for effective crisis management. *Business Horizons*, 60(4), 551–563.
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (o.J.). *BBK Glossar: Kritische Infrastruktur*. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. Abgerufen am 1. April 2022, von https://www.bbk.bund.de/DE/Infothek/Glossar/_functions/glossar.html?nn=19742&ccms_lv2=19756
- Bundy, J., Pfarrer, M. D., Short, C. E., & Coombs, T. W. (2017). Crises and crisis management: Integration, interpretation, and research development. *Journal of Management*, 43(6), 1661–1692.
- Cohen, S., & Nica, E. (2021). COVID-19 pandemic-related emotional anxiety, perceived risk of infection, and acute depression among primary care providers. *Psychosociological Issues in Human Resource Management*, 9(2), 7–20.
- Cornelissen, J. P., Mantere, S., & Vaara, E. (2014). The Contraction of Meaning: The Combined Effect of Communication, Emotions, and Materiality on Sensemaking in the Stockwell Shooting. *Journal of Management Studies*, 51(5), 699–736.
- Cox, H. (2000). Daseinsvorsorge und öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union – Zum Widerstreit zwischen freiem Wettbewerb und Allgemeininteresse. Nomos.
- Cycyota, C. S., & Harrison, D. A. (2006). What (not) to expect when surveying executives a meta-analysis of top manager response rates and techniques over time. *Organizational Research Methods*, 9(2), 133–160.
- De Rond, M., Holeman, I., & Howard-Grenville, J. (2019). Sensemaking from the body: An enactive ethnography of rowing the Amazon. *Academy of Management Journal*, 62(6), 1961–1988.
- Die Zeit. (2020, 29. Januar). *Wie entsteht eine Seuche?*. Die Zeit. <https://www.zeit.de/2020/06/coronavirus-deutschland-pandemie-wuhan-china-infektionskrankheit>.
- Dutton, J. E. (1986). The processing of crisis and non-crisis strategic issues. *Journal of Management Studies*, 23(5), 501–517.
- Edmondson, A. C., Roberto, M. A., Bohmer, R. M. J., Ferlins, E. M., & Feldman, L. R. (2005). The recovery window: Organizational learning following ambiguous threats, In W. Starbuck & M. Farjoun (Hrsg.), *Organization at the Limit: Lessons from the Columbia Disaster* (1. Aufl., S. 220–245). Blackwell Publishing.
- Eid, J., Johnsen, B. H., Brun, W., Laberg, J. C., Nyhus, J. K., & Larsson, G. (2004). Situation awareness and transformational leadership in senior military leaders: An exploratory study. *Military Psychology*, 16(3), 203–209.
- Endsley, M. R. (2021). Situation awareness. In G. Salvendy, & W. Karwowski, *Handbook of human factors and ergonomics* (5. Aufl., S. 434–455). John Wiley & Sons.
- Endsley, M. R. (2017). Toward a theory of situation awareness in dynamic systems. In Situational awareness, In E. Salas & A. S. Dietz, *Situational Awareness* (1. Aufl., S. 9–42). Routledge.
- Endsley, M. R. (1995). Measurement of situation awareness in dynamic systems. *Human factors*, 37(1), 65–84.
- Fereday, J., & Muir-Cochrane, E. (2006). Demonstrating rigor using thematic analysis: A hybrid approach of inductive and deductive coding and theme development. *International Journal of Qualitative Methods*, 5(1), 80–92.
- Fietz, B., Hillmann, J., & Guenther, E. (2021). Cultural effects on organizational resilience: Evidence from the NAFTA Region. *Schmalenbach Journal of Business Research*, 73(1), 5–46.
- Firestone, S. (2020). Biblical principles of crisis leadership (1. Aufl.). Palgrave Macmillan.
- Flanagan, J. C. (1954). The critical incident technique. *Psychological Bulletin*, 51(4), 327–358.

- Förster, C., & Duchek, S. (2022). Leaders' Resilience: What Leaders Can Learn from the COVID-19 Crisis, in Leadership after COVID-19, In S. K. Dhiman, J. F. Marques (Hrsg.), *Leadership after COVID-19* (1. Aufl., S. 17–30). Springer.
- Förster, C., & Füreder, N. (2021). Wie können Führungskräfte zur Resilienz von (Gesundheits) Organisationen beitragen? Lehren aus der aktuellen COVID-19 Krise. *Austrian Management Review*, 11, 48–57.
- Förster, C., Füreder, N., & Reischauer, G. (2021). Mit Resilienz durch die COVID-19 Krise führen. Abgerufen am 01. April 2022, von <https://www.academia-superior.at/mit-resilienz-durch-die-covid-19-krise-fuehren/>
- Förster, C., Paparella, C., Duchek, S., & Güttel, W. (2022). Leading in the Paradoxical World of Crises: How Leaders Navigate Through Crises. *Schmalenbach Journal of Business Research*, 74(4), 631–657.
- Förster, C., Füreder, N., & Hertelendy, A. (2023). Why time matters when it comes to resilience: how the duration of crisis affects resilience of healthcare and public health leaders. *Public Health*, 215, 39–41.
- Gary, M. S., & Wood, R. E. (2011). Mental models, decision rules, and performance heterogeneity. *Strategic Management Journal*, 32(6), 569–594.
- George, J. M., Reed, T. F., Ballard, K. A., Colin, J., & Fielding, J. (1993). Contact with AIDS patients as a source of work-related distress: Effects of organizational and social support. *Academy of Management Journal*, 36(1), 157–171.
- Gibbert, M., & Ruigrok, W. (2010). The 'what' and 'how' of case study rigor: Three strategies based on published work. *Organizational Research Methods*, 13(4), 710–737.
- Gioia, D. A., Corley, K. G., & Hamilton, A. L. (2012). Seeking qualitative rigor in inductive research: Notes on the Gioia methodology. *Organizational research methods*, 16(1), 15–31.
- Gioia, D. A., & Thomas, J. B. (1996). Identity, image, and issue interpretation: Sensemaking during strategic change in academia. *Administrative Science Quarterly*, 41(3), 370–403.
- Glass, C., & Cook, A. (2016). Leading at the top: Understanding women's challenges above the glass ceiling. *The Leadership Quarterly*, 27(1), 51–63.
- Goleman, D. (1985). *Vital Lies, Simple Truths: The Psychology of Self-Deception* (1. Aufl.). Simon & Schuster.
- Grech, M. R., Horberry, T., & Smith, A. (2002). Human error in maritime operations: Analyses of accident reports using the Leximancer tool. *Proceedings of the human factors and ergonomics society annual meeting*, 46(19), 1718–1721.
- Greve, H., Palmer, D., & Pozner, J.-E. (2010). Organizations gone wild: The causes, processes, and consequences of organizational misconduct. *Academy of Management Annals*, 4(1), 53–107.
- Gröschke, D., Hofmann, E., Müller, N. D., & Wolf, J. (2022). Individual and organizational resilience—Insights from healthcare providers in Germany during the COVID-19 pandemic. *Frontiers in Psychology*, 13, 965380.
- Hagenaars, L. L., Klazinga, N. S., Mueller, M., Morgan, D. J., & Jeurissen, P. P. T. (2018). How and why do countries differ in their governance and financing-related administrative expenditure in health care? An analysis of OECD countries by health care system typology. *International Journal of Health Planning and Management*, 33(1), e263–e278.
- Hannah, S. T., Uhl-Bien, M., Avolio, B. J., & Cavarretta, F. L. (2009). A framework for examining leadership in extreme contexts. *The Leadership Quarterly*, 20(6), 897–919.
- Haritz, M. (2022). Wer führen will, muss üben – Die LÜKEX-Übungsserie« In G. Hofinger & R. Heimann (Hrsg.), *Handbuch Stabsarbeit* (2. Aufl., S. 263–269). Springer.
- Hayer, J., Dreckmann, J., & Schmitz, H. (2021). Auf dem Weg von der kalten zur strukturierten Transformation der Krankenhausversorgungslandschaft in Deutschland? In S. Benedikt & N. Krämer (Hrsg.), *Zukunft der Gesundheitsversorgung* (1. Aufl., S. 221–228). Springer Gabler.
- Hällgren, M., Rouleau, L., & De Rond, M. (2018). A matter of life or death: How extreme context research matters for management and organization studies. *Academy of Management Annals*, 12(1), 111–153.

- Hepfer, M., & Lawrence, T. B. (2022). The Heterogeneity of Organizational Resilience: Exploring functional, operational and strategic resilience. *Organization Theory*, 3(1), 26317877221074701.
- Hoffman, A., & Ocasio, W. (2001). Not all events are attended equally: Toward a middle-range theory of industry attention to external events. *Organization Science*, 12(4), 414–434.
- Hrbek, R., & Nettesheim, M. (2002). *Europäische Union und mitgliedstaatliche Daseinsvorsorge* (1. Aufl.). Nomos.
- Isabella, L. A. (1990). Evolving interpretations as a change unfolds: How managers construe key organizational events. *Academy of Management Journal*, 33(1), 7–41.
- James, E. H., Wooten, L. P., & Dushek, K. (2011). Crisis management: Informing a new leadership research agenda. *Academy of Management Annals*, 5(1), 455–493.
- Kruse, D. J., Goeldner, M., Eling, K., & Herstatt, C. (2019). Looking for a needle in a haystack: how to search for bottom-up social innovations that solve complex humanitarian problems. *Journal of Product Innovation Management*, 36(6), 671–694.
- Lagadec, E. (2007). *Unconventional crises, unconventional responses: Reforming leadership in the age of catastrophic crises and hypercomplexity*. Center for Transatlantic Relations, Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University.
- Lalonde, C., & Roux-Dufort, C. (2010). Crisis management in institutional healthcare settings: From punitive to emancipatory solutions. *Organization Development Journal*, 28(1), 19.
- Langley, A. N. N., Smallman, C., Tsoukas, H., & Van de Ven, A., H. (2013). Process studies of change in organization and management: Unveiling temporality, activity, and flow, *Academy of Management Journal*, 56(1), 1–13.
- Lee, T. W. (1999). Using qualitative methods in organizational research (1. Aufl.). Sage.
- Lockwood, N. R. (2005). Crisis management in today's business environment: HR's strategic role. *HR Magazine*, 50(12/Special Section), 1–10.
- Louis, M. R., & Sutton, R. I. (1991). Switching cognitive gears: From habits of mind to active thinking. *Human Relations*, 44(1), 55–76.
- Louis, M. R. (1980). Surprise and sensemaking: What newcomers experience in entering unfamiliar settings. *Administrative Science Quarterly*, 25(2), 226–251.
- Lüscher, L. S., & Lewis, M. W. (2008). Organizational change and organizational sensemaking: Working through paradox. *Academy of Management Journal*, 51(2), 221–240.
- Mair, J., & Gegenhuber, T. (2021). Open Social Innovation. *Stanford Social Innovation Review*, Fall 2021.
- Maitlis, S. (2005). The social processes of organizational sensemaking. *Academy of management journal*, 48(1), 21–49.
- Maitlis, S., & Christianson, M. (2014). Sensemaking in organizations: Taking stock and moving forward. *Academy of Management Annals*, 8(1), 57–125.
- Maitlis, S., & Sonenshein, S. (2010). Sensemaking in crisis and change: Inspiration and insights from Weick (1988). *Journal of management studies*, 47(3), 551–580.
- Maunder, R. G., Lancee, William. J., Balderson, K. E., Bennett, J. P., Borgundvaag, B., Evans, S., Fernandes, C., Goldbloom, D. S., Gupta, M., Hunter, J. J., McGillis Hall, L., Nagle, L. M., Pain, C., Peczeniuk, S. S., Raymond, G., Read, N., Rourke, S. B., Steinberg, R. J., Stewart, T. E., VanDe Velde-Coke, S., Veldhorst, G. G., & Wasylewski, D. A. (2006). Long-term psychological and occupational effects of providing hospital healthcare during SARS outbreak. *Emerging Infectious Diseases*, 12(12), 1924–1932.
- Meister, A., Sinclair, A., & Jehn, K. A. (2017). Identities under scrutiny: How women leaders navigate feeling misidentified at work. *The Leadership Quarterly*, 28(5), 672–690.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook* (2. Aufl.). Sage.
- Mumford, M. D., Friedrich, T. L., Caughron, J. J., & Byrne, C. L. (2007). Leader cognition in real-world settings: How do leaders think about crises?. *The Leadership Quarterly*, 18(6), 515–543.
- Nembhard, I., & Tucker, A. (2011). Deliberate learning to improve performance in dynamic service settings: Evidence from hospital intensive care units. *Organization Science*, 22(4), 907–922.
- Noy, C. (2008). Sampling knowledge: The hermeneutics of snowball sampling in qualitative research. *International Journal of Social Research Methodology*, 11(4), 327–344.

- Nguyen, L., Drew, D., Graham, M., Joshi, A., Guo, C.-G., Ma, W., Mehta, R. S., Warner, E. T., Sikavi, D. R., Lo, C.-H., Kwon, S., Song, M., Mucci, L. A., Stampfer, M. J., Willett, W. C., Eliassen, A. H., Hart, J. E., Chavarro, J. E., Rich-Edwards, J. W., Davies, R., Capdevila, J., Lee, K. A., Lochlannin, M. N., Varsavsky, T., Sudre, C. H., Cardoso, M. J., Wolf, J., Spector, T. D., Ourselin, S., Steves, C. J., & Chan, A. T. (2020). Risk of COVID-19 among front-line health-care workers and the general community: a prospective cohort study. *Lancet Public Health*, 5, e475–e483.
- Nystrom, P., & Starbuck, W. (1984). To avoid organizational crises, unlearn. *Organizational Dynamics*, 12(4), 53–65.
- Oliver, N., Calvard, T., & Potočnik, K. (2017). Cognition, technology, and organizational limits: Lessons from the Air France 447 disaster. *Organization Science*, 28(4), 597–780.
- Patriotta, G. (2003). Sensemaking on the shop floor: Narratives of knowledge in organizations. *Journal of Management Studies*, 40(2), 349–375.
- Pearson, C., & Clair, J. (1998). Reframing crisis management. *Academy of Management Review*, 23(1), 59–76.
- Pearson, C., & Mitroff, I. I. (1993). From crisis-prone to crisis-prepared. *Academy of Management Executive*, 7(1), 48–59.
- Pfarrer, M., DeCelles, K., Smith, K., & Taylor, S. (2008). After the fall: Reintegrating the corrupt organization. *Academy of Management Review*, 33(3), 730–749.
- Pham, C. H., Nguyen, T. V., Bach, T. N., Le, C. Q., & Nguyen, H. V. (2022). Collective sensemaking within institutions: Control of the COVID-19 epidemic in Vietnam. *Public Administration and Development*. Early view.
- Reeves, M., Lang, N., & Carlsson-Szlezak, P. (2020). Lead your business through the coronavirus crisis. *Harvard Business Review*.
- Rhee, M., & Valdez, M. (2009). Contextual factors surrounding reputation damage with potential implications for reputation repair. *Academy of Management Review*, 34(1) 146–168.
- Rudolph, J., Morrison, B., & Carroll, J. (2009). The dynamics of action-oriented problem solving: Linking interpretation and choice. *Academy of Management Review*, 34(4), 733–756.
- Sandberg, J., & Tsoukas, H. (2020). Sensemaking reconsidered: Towards a broader understanding through phenomenology. *Organization Theory*, 1(1), 1–34.
- Sandhåland, H., Oltedal, H., Hystad, S., & Eid, J. (2017). Effects of leadership style and psychological job demands on situation awareness and the willingness to take a risk: A survey of selected offshore vessels. *Safety Science*, 93, 178–186.
- Sandhåland, H., Oltedal, H., & Eid, J. (2015a). Situation awareness in bridge operations—A study of collisions between attendant vessels and offshore facilities in the North Sea. *Safety Science*, 79, 277–285.
- Sandhåland, H., Oltedal, H., Hystad, S., & Eid, J. (2015b). Distributed situation awareness in complex collaborative systems: A field study of bridge operations on platform supply vessels. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 88(2), 273–294.
- Sayegh, L., Anthony, W., & Perrewe, P. (2004). Managerial decision-making under crisis: The role of emotion in an intuitive decision process. *Human Resource Management Review*, 14(2), 179–199.
- Schildt, H., Mantere, S., & Cornelissen, J. (2020). Power in sensemaking processes. *Organization Studies*, 41(2), 241–265.
- Scholtes, K. (2022). Krankenhouseinsatzleitungen—Stabsarbeit im Krankenhaus, In G. Hofinger & R. Heimann(Hrsg.), *Handbuch Stabsarbeit* (2. Aufl., S. 81–89). Springer.
- Steigenberger, N., & Lübcke, T. (2022). Space and Sensemaking in High-Reliability Task Contexts: Insights from a maritime mass rescue exercise. *Organization Studies*, 43(5), 699–724.
- Stieglitz, S., Mirbabaie, M., & Milde, M. (2018). Social positions and collective sense-making in crisis communication. *International Journal of Human–Computer Interaction*, 34(4), 328–355.
- Strauss, A., & Corbin, J. (1998). *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory* (3. Aufl.). Sage.

- Teo, W., Lee, M., & Lim, W.-S.. (2017). The relational activation of resilience model: How leadership activates resilience in an organizational crisis. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 25(3), 136–147.
- Theurl, E. (1999). Some Aspects of the Reform of the Health Care Systems in Austria, Germany and Switzerland. *Health Care Analysis*, 7(4), 331–354.
- Van Der Vegt, G., Essens, P., Wahlström, M., & George, G. (2015). From the Editors. Managing risk and resilience. *Academy of Management Journal*, 58(4), 971–980.
- Watters, J., & Biernacki, P. (1989). Targeted sampling: Options for the study of hidden populations. *Social Problems*, 36(4), 416–430.
- Weick, K. (1988). Enacted sensemaking in crisis situations. *Journal of Management Studies*, 25(4), 305–317.
- Weick, K. (1993). The collapse of sensemaking in organizations: The Mann Gulch disaster. *Administrative Science Quarterly*, 38(4), 628–652.
- Weick, K. (1995). *Sensemaking in organizations* (Aufl. 3). Sage.
- Weick, K. (2010). Reflections on enacted sensemaking in the Bhopal disaster. *Journal of Management Studies*, 47(3), 537–550.
- Weick, K., Sutcliffe, K., & Obstfeld, D. (2005). Organizing and the Process of Sensemaking. *Organization Science*, 16(4), 409–421.
- Weick, K. E. (2020). Sensemaking, organizing, and surpassing: A handoff. *Journal of Management Studies*, 57(7), 1420–1431.
- Westaby, J., Probst, T., & Lee, B. (2010). Leadership decision-making: A behavioral reasoning theory analysis. *The Leadership Quarterly*, 21(3), 481–495.
- Wiersema, M., & Zhang, Y. (2013). Executive turnover in the stock option backdating wave: The impact of social context. *Strategic Management Journal*, 34(5), 590–609.
- WHO (2017). *Pandemic Influenza Risk Management: A WHO guide to inform and harmonize national and international pandemic preparedness and response*. Abgerufen am 02. August 2022, von <https://www.who.int/publications/item/WHO-WHE-IHM-GIP-017-1>
- WHO (2019). *Ten threats to global health in 2019*. Abgerufen am 01. März 2020, von <https://www.who.int/news-room/feature-stories/ten-threats-to-global-health-in-2019>
- World Bank Open Data (2018 – 2020). *Austria, Switzerland, Germany*. Abgerufen am 05. März 2023, von <https://data.worldbank.org/?locations=AT-CH-DE>
- World Economic Forum (2023). *Global Risks Report 2023*. Abgerufen am 20. Februar 2023, von <https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2023/digest>
- Wordsworth, R., Hall, C., Prayag, G., & Malinen, S. (2021). Critical perspectives on disaster and crisis research: Revealing and responding to vulnerability. In A. D. Hill, J. K. Lê, A. F. McKenna, P. O’Kane, S. Paroutis & A. D. Smith (Eds.) *Research in Times of Crisis* (S. 75–97). Emerald Publishing Limited.
- Wu, Y., Shao, B., Newman, A., & Schwarz, G. (2021). Crisis leadership: A review and future research agenda. *The Leadership Quarterly*, 32(6), 101518.
- Zavyalova, A., Pfarrer, M., Reger, R., & Shapiro, D. (2012). Managing the message: The effects of firm actions and industry spillovers on media coverage following wrongdoing. *Academy of Management Journal*, 55(5), 1079–1101.

Zusammenfassung: Im Rekurs auf eine Feldstudie in Deutschland, Österreich und der Schweiz beleuchtet der Beitrag das »sensemaking« von Führungskräften im Gesundheitswesen während der Corona-Krise und die Rolle des Staates dabei. Beleuchtet wird, ob, warum, und zu welchem Zeitpunkt Hinweise auf die drohende Pandemie wahrgenommen wurden sowie welche Reaktionen bzw. Strategien sie in den jeweiligen Kontexten hervorriefen.

Stichwörter: Gesundheitsorganisationen, Führung, Sinnstiftung, COVID-19 Pandemie, Krisenmanagement

Crisis management and the role of leadership. Sensemaking in hospitals under the influence of state activities during the early stage of the COVID-19 pandemic

Conclusion: Drawing on a field study in Germany, Austria and Switzerland, this article highlights sensemaking processes among leaders in health care during the Corona pandemic. The findings elucidate whether (or not), why, and when leaders were taking action, including under the influence by state policies. It shows how, and when, cues concerning the upcoming crisis were processed and which strategies this involved.

Keywords: Healthcare organisations, leadership, hospitals, sensemaking, COVID-19, crisis management

Autor*innen:

Jun.- Prof. Dr. Charlotte Förster
Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Juniorprofessur für Europäisches Management
Technische Universität Chemnitz
Str. der Nationen 62
09111 Chemnitz
Deutschland
charlotte.foerster@wiwi.tu-chemnitz.de

Mag. a Nina Füreder
Johannes Kepler Universität Linz
LIT Sustainable Transformation Management Lab & JKU Business School
Altenberger Straße 69
A-4040 Linz
Österreich
nina.fuereder@jku.at

IV.

Handlungsperspektiven, Fallvergleich und Ausblick

Stephan Leixnering, Renate E. Meyer und Martin Kornberger

Krisenbewältigung durch Städte: Denkfiguren zur kollektiven Handlungsfähigkeit

Die Ballungsräume urbaner Gemeinwesen stellen ein Brennglas für Krisen dar. Beispiellohaft zeigt dies Wien in der Covid-19-Krise sehr deutlich: Buchstäblich über Nacht war im Frühjahr des Jahres 2020 nichts mehr wie zuvor. Krisenpläne gab es allzu viele in der Stadtverwaltung, doch keiner war für den Umgang mit der Pandemie geeignet. Das Hauptaugenmerk der Wiener Stadtpolitik lag gerade auf dem beginnenden Gemeinderatswahlkampf, und auch wegen der gegensätzlichen politischen Mehrheitsverhältnisse befand sich die Stadt Wien in einem Dauerkonflikt mit der österreichischen Bundesverwaltung. Die Situation für die Stadt mit ihren knapp zwei Millionen Bewohner*innen, einem Kernhaushalt von etwa 17 Milliarden Euro, rund 250 kommunalen Organisationen und insgesamt fast 100.000 Mitarbeiter*innen¹ war kritisch, weil unübersichtlich und neuartig, und die Verunsicherung durch das damals weitgehend unbekannte Virus groß. Gleichzeitig war klar: Es muss entschieden gehandelt werden. Aber wie?

Der französische Philosoph Paul Ricœur definiert Krise als eine Pathologie der Zeitlichkeit, die ein Davor radikal von einem Danach scheidet.² Krisensituationen weichen wesentlich vom bekannten Normalzustand ab, wobei dieser Normalzustand nach der Krise nicht mehr derselbe ist wie vor der Krise. Die Krise, so Ricœur, ist der Moment der Entscheidung, sie drängt trotz aller Unsicherheit auf Handeln. Demnach setzt Krisenbewältigung vor allem eines voraus – Handlungsfähigkeit. Dieser Essay stellt nun die Frage nach der Handlungsfähigkeit von Städten (»the city's capacity to act«³) und reflektiert über die Bedingungen von deren Möglichkeit unter dem Stress einer Krise. Mit dem Fokus auf eine solche Möglichkeit nimmt er eine dem Grunde nach positive Grundhaltung auf das zweideutige Grundthema dieses Sonderbandes – öffentliche Gemeinwesen in der Krise – ein, zielt die Frage doch auf das Gelingen von Krisenbewältigung ab und nicht etwa auf Erklärungen von deren Scheitern.

Bei der Handlungsfähigkeit von Städten geht es jedoch vorrangig nicht um die einer einzelnen Akteurin, denn moderne Städte können nicht ohne Weiteres als integrierte Akteurinnen verstanden werden. Vielmehr stellen sich Städte – insbesondere nach den Reformaktivitäten der vergangenen Dekaden, die auf organisationale Verselbständigung abzielten – als polyzentrische, polyphone und fragmentierte Landschaften dar, die aus Stadtverwaltungen mit ihren teilselbstständigen Einheiten sowie einer beträchtlichen Zahl verselbständiger kommunaler

1 Vgl. Stadt Wien 2022. *Wien in Zahlen*. Wien: Stadt Wien.

2 Vgl. Ricœur 1988.

3 Pierre 1999, S. 389.

Organisationen bestehen.⁴ Souveränes Handeln von Städten gestaltet sich vor diesem Hintergrund als *kollektives* Handeln einer Vielzahl kommunaler Akteur*innen. Souveränität stellt sich dabei nicht als individuelles Attribut, sondern als eine (»gepoolte«⁵) Eigenschaft der Beziehung zwischen diesen Akteur*innen dar.⁶ Deren Vermögen, gemeinsam, also im gegenseitigen Einvernehmen, zu handeln, entspringt erst die Handlungsfähigkeit von Städten.

Handlungsfähigkeit von Städten als Problem kollektiven Handels

Die Klärung der Bedingungen der Möglichkeit von kollektivem Handeln stellt ein Kernthema der sozialwissenschaftlichen Forschung dar, wobei die Literatur das Problem der »soziale[n] Interdependenzbewältigung« zwischen Akteur*innen vor allem unter dem Schlagwort der Governance diskutiert.⁷ Die Frage nach der Handlungsfähigkeit von Städten wirft demnach ein Governance-Problem auf: nämlich das Problem der Abstimmung zwischen weitgehend selbständigen, bei der Krisenbewältigung jedoch aufeinander angewiesenen und somit voneinander abhängigen kommunalen Akteur*innen, von denen also keine als »übergeordnete souveräne Instanz«⁸ fungiert. Organisationstheoretisch gewendet geht es also um die Frage, wie polyzentrische Handlungen in einer arbeitsteilig ausdifferenzierten Organisationslandschaft integriert und so der Stadt als handlungsfähiger Akteur*in zugeordnet werden können – also gewissermaßen um die organisationale »Integrationskapazität«⁹ von Städten unter den Stressbedingungen einer Krise. Pointiert formuliert geht es bei der Fähigkeit von Städten, in Krisensituationen zu *reagieren*, um die Fähigkeit einer Vielzahl kommunaler Akteur*innen, miteinander zu *interagieren*.

Die Bedingungen der Möglichkeit von kollektivem Handeln in und der Integration von öffentlichen Gemeinwesen werden von der Literatur überwiegend als Koordinationsfragen diskutiert.¹⁰ Letztlich steht im Zentrum solcher Koordinationsfragen die systematische Klärung von Beziehungen zwischen beteiligten Akteur*innen.¹¹ Mit Blick auf den Schwerpunkt dieses Essays fallen dabei jedoch zwei Schwächen auf. Erstens stellt dieser Literaturstrang auf den – keineswegs trivialen – Normalzustand der öffentlichen Aufgabenbesorgung von Städten und

4 Vgl. Leixnering et al. 2021.

5 Vgl. Benz et al. 2007.

6 Zum relationalen Verständnis von Handlungsmacht vgl. Sandner/Meyer 2004.

7 Benz et al. 2007, S. 16. Vgl. auch Schuppert 2007.

8 Mayntz 2006, S. 15. Das Fehlen einer solchen Instanz bedeutet aber nicht, dass interdependente Akteur*innen stets auf Augenhöhe agieren. In der Regel sind sie ungleich »mächtig«.

9 Seibel et al. 2022, S. 112.

10 Vgl. Bouckaert, et al. 2010; Mayntz 2004 a; Peters/Pierre 2016.

11 Vgl. Hood 2005. Hood definiert »Koordination« auf S. 19 wörtlich als »bringing parts into a proper relation«.

Staaten und nicht auf Krisensituationen ab; und zweitens ist die Diskussion überwiegend in den Koordinationsmodi von Hierarchie, Markt und Netzwerk verhaftet. Keiner dieser drei Modi ist jedoch für sich genommen geeignet, die Handlungsfähigkeit von Städten in Krisen zu erklären. Die Komplexität und Größe kommunaler Organisationslandschaften lässt einen etatistischen Beherrschungsanspruch à la »command and control« nicht zu. Selbst wenn sie sich formal darauf stützen kann, ist die vermeintlich souveräne Verwaltungsführung mit hierarchischer Integration faktisch überfordert: Der Beherrschungsanspruch lässt sich gegenüber anderen Akteur*innen schlachtweg nicht umfassend und dauerhaft durchsetzen. Gerade dieser Mangel ist ja vielfach als konstitutiv für »governance« in Abgrenzung von »government« verstanden worden.¹² Auf der anderen Seite scheiden auch die beiden Koordinationsformen Markt und Netzwerk aus. Die grundsätzliche Unbeherrschbarkeit von teilselbständigen Verwaltungseinheiten und verselbständigte kommunale Organisationen bedeutet ja umgekehrt nicht, dass die Zentralverwaltung nicht über Durchgriffsmöglichkeiten im Einzelfall verfügt. Gerade das Fehlen solcher Möglichkeiten ist aber jenes definitorische Merkmal, das Markt und Netzwerk teilen und durch das sie als heterarchische Alternativen von Hierarchie abgrenzbar sind.¹³

Vereinzelt führt diese Problematik nun dazu, dass Erklärungen für Koordination jenseits von Hierarchie, Markt und Netzwerk ansetzen. So erfährt etwa die Gemeinschaft – anfänglich als alternative Koordinationsform neben Hierarchie und Markt diskutiert, letztlich aber gegenüber dem Netzwerkmodus ins Hintertreffen geraten und zudem im deutschen Sprachraum ideologisch belastet – eine gewisse Renaissance.¹⁴ Überwiegend wird Koordination heute jedoch in Kombinationen (oder »mixes«) von Hierarchie, Markt und Netzwerk gesucht.¹⁵ Doch während die Einsicht, dass diese Koordinationsmodi abstrakte Idealtypen darstellen und konkrete Fälle von Governance nie nur einem einzelnen Modus zuordenbar sind, bereits seit Jahren etabliert ist, gibt die Literatur bislang kaum Auskunft darüber, wie koordinative Mischformen typischerweise aussehen könnten. Solcherart hybride Governance bildet nach wie vor eine Blackbox.¹⁶ Auch überzeugende Lösungsansätze zur Koordination von Städten sind bislang ausgeblieben – in Normal-, aber vor allem in Krisensituationen, die ein Höchstmaß an Schnelligkeit, Entschlossenheit und Umsetzungsstärke erfordern.¹⁷ Das Sprachspiel rund um Koordinationsprobleme und die Koordinationsmodi von Hierarchie, Markt und Netzwerk führt bei der Suche nach einer Erklärung für die Integration öffentlicher Gemeinwesen in Krisensituationen offenbar in eine Sackgasse.

12 Vgl. Brandtner et al. 2017. Vgl. auch Benz et al. 2007.

13 Vgl. Provan/Kenis 2008; Williamson 1996.

14 Vgl. Gläser 2006; Mayntz 2010.

15 Vgl. Benz 2006; Mayntz 2004 b; Schuppert 2007. Vgl. auch Schneider/Kenis 2021.

16 Vgl. Lægreid et al. 2015 u. 2016.

17 Für eine Ausnahme vgl. Leixnering et al. 2021.

Dieser Essay schlägt deshalb einen anderen Weg ein und wagt eine alternative Lesart jener »Muster der Interdependenzbewältigung«¹⁸, die wesentlich für die Handlungsfähigkeit von Städten in Krisensituationen sind. Ziel ist es dabei, über dieses Grundproblem anders als bisher nachzudenken, damit neue Denkmöglichkeiten zu eröffnen – und so auch Impulse für die festgefahrenen Debatte zu den Koordinationsproblemen öffentlicher Gemeinwesen anzubieten.

Städte stellen nicht nur, wie eingangs bemerkt, ein Brennglas für Krisen, sondern auch für die Krisenbewältigung dar. Mit anderen Worten: Zu Krisenzeiten manifestieren sich in Städten nicht nur die damit verbundenen Probleme, sondern auch Ansätze zu deren Bewältigung. Im Folgenden sollen die vorgeschlagenen Denkfiguren daher anhand eines konkreten Beispiels, nämlich des Pandemiemanagements in Wien, illustriert werden. Dabei handelt es nicht um Bewertungen, sondern um Beobachtungen, wie die Handlungsfähigkeit der Stadt Wien in der Krise aufrechterhalten wird. Gerade weil die österreichische Hauptstadt als eine der Wiegen eines korporatistischen Gesellschaftsmodells gelten kann, eignet sich Wien besonders für die nuancierte Illustration der Beziehungsgefüge zwischen den für die Krisenbewältigung relevanten Akteur*innen. Die Darstellungen in diesem Essay speisen sich dabei aus verschiedenen Forschungsprojekten und Veröffentlichungen der Autor*innen.

Denkfiguren zur kollektiven Handlungsfähigkeit

Im Folgenden schlägt dieser Essay eine Reihe von Denkfiguren vor, um das Zusammenwirken verschiedener kommunaler Akteur*innen und somit die Handlungsfähigkeit in Krisensituationen am Beispiel der Stadt Wien zu beleuchten. Verstanden als relationale Konzepte sollen diese Denkfiguren eine Vorstellung davon vermitteln, welche Formen, Strukturen und Prozesse der Beziehung zwischen den beteiligten Akteur*innen in der Krise kollektives Handeln ermöglichen können.¹⁹ Mit einem Fokus auf Planung, Organisation und Führung zeigen die vorgeschlagenen Denkfiguren – *Rahmenplanung und taktische Handlungsspielräume, unbürokratische Bürokratie und institutionelle Architektur sowie Führung durch Haltung* – die Bedingungen der Möglichkeit von kollektivem Handeln in Krisensituationen. Gemeinsam bilden sie die Bausteine für die organisationale Integrationskompetenz von Städten bei der Bewältigung von Krisen und verweisen so auf die Möglichkeit von deren Handlungsfähigkeit. Diese Bausteine lassen sich (so wie die Koordinationsmodi im Sprachspiel der Koordination auch) analytisch und normativ gleichermaßen nützen: zum besseren Verständnis von Krisenbewältigung einerseits, und, darauf aufbauend, zur Erschließung praktischer Handlungsmöglichkeiten andererseits.

18 Benz et al. 2007, S. 17.

19 Vgl. Kornberger 2022 a.

Rahmenplanung und taktische Handlungsspielräume

In der klassischen Managementlehre beginnt Strategie mit der Planung. Doch konkrete Handlungsziele lassen sich im Krisenfall selbst für die nahe Zukunft nicht formulieren: zu dicht ist, mit Clausewitz gesprochen, der »Nebel der Ungewissheit«²⁰, als dass je ein Plan seine Umsetzung erleben würde.²¹ Das bedeutet aber keineswegs, dass Planung in der Krise obsolet wäre – ganz im Gegenteil. Allerdings verschiebt sich der Fokus der Planung: von Entscheidungen und Handlungen hin zur Gestaltung von deren Rahmenbedingungen.

Für den Fall der kollektiven Handlungsfähigkeit von Städten in Krisensituativen bedeutet das vor allem, dass Planung die Bedingungen für eine möglichst rasche Abstimmung aller relevanten Akteur*innen schaffen muss. Ein Krisenplan gestaltet sich daher als offener Rahmenplan, der Schlüsselakteur*innen definiert, Zeiten und Orte vorsieht, zu und an denen diese Akteur*innen zusammenkommen, sowie eine klare Struktur für deren Interaktion schafft.

In Wien wurde daher ein sogenannter Plan für besondere Lagen erstellt, der die Struktur für einen Krisenstab der Stadtverwaltung einrichtete – also wer sich wann und wo mit wem trifft. So wurde der Teilnehmer*innenkreis für das Kernteam sowie eine erweiterte Runde unter der Leitung eines Spitzenbeamten der Stadt definiert, feste wiederkehrende Termine vorgegeben und eine klare Ablaufsequenz festgelegt. Ausgangspunkt jeder Sitzung des Krisenstabs bildet demnach ein Lagebericht mit den relevanten Daten und Entwicklungen wie etwa Infektionszahlen und Spitalsbettenbelegung; für die Entscheidungsfindung im Krisenstab gilt das Konsensprinzip und somit Einstimmigkeit als wesentliches Kriterium.

Ein solcher Rahmenplan kann aber nicht nur Struktur und Taktung für Krisenstäbe, sondern auch Orientierung für die beteiligten Akteur*innen schaffen, indem er die Festlegung von strategischen Leitlinien für gemeinsames Handeln vorsieht. In Wien gibt es drei solcher Leitlinien, auf die man sich im Krisenstab verständigt hat: die Zahl der Todesopfer minimal zu halten, Lockdowns zu vermeiden und die eigene Handlungsfähigkeit zu erhalten. Derartige Leitlinien machen den beteiligten kommunalen Akteur*innen aber keine konkreten Handlungsvorgaben; vielmehr formulieren sie allgemeine handlungsleitende Prinzipien, die – um im Sprachspiel der Strategie zu bleiben: taktische – Handlungsspielräume jedoch nicht einschränken, sondern vielmehr eröffnen sollen. Ein Krisenplan kann und soll polyzentrisches Handeln nicht determinieren – zentrale Leitung und Lenkung sind im Krisenfall schlachtweg illusorisch oder auch dysfunktional, weil die Lage einerseits völlig unübersichtlich ist und andererseits auf schnelles Reagieren drängt. Die Abwesenheit einzelner Dirigent*innen in der Krise²² kann

20 Vgl. Clausewitz 2005 [1832].

21 Das geflügelte Wort stammt vom preußischen General Helmuth von Moltke (1800–1891). Vgl. dazu Kornberger 2022 b.

22 Gerne wird in diesem Zusammenhang auf die Gebräuchlichkeit einer überholten Kriegsrhetorik verwiesen, die Mitte und Spitze der Krisenbewältigung rund um einen dirigierenden Feldherrn verortet. Vgl. Leixnering 2021.

eine Steuerungslücke (»governance gap«) zum Freiraum werden lassen, wenn ein Rahmenplan Möglichkeitsspielräume für eigeninitiatives Handeln der beteiligten Akteur*innen eröffnet. Die organisatorische Schlüsselfrage, die sich dabei stellt, ist freilich, wie diese Spielräume in einer Weise genutzt werden können, die letztlich in orchestrierter Krisenbewältigung mündet.

Organisation: Unbürokratische Bürokratie und institutionelle Architektur

Die Verwaltungseinheiten einer Stadt, und vielfach auch ihre verselbständigte Organisationen, sind freilich bürokratisch geprägt. Das Handeln auch von Führungskräften ist gemeinhin regelgebunden, also durch klare Verfahren geleitet, wobei die »gute alte Bürokratie« in der Literatur bereits vielfach als unflexibel, abgeschottet und kooperationsfeindlich gebrandmarkt wurde.²³ Während sich in der Organisationsforschung aktuell ein gewisses Umdenken bemerkbar macht und Bürokratie in ein neues Licht gerückt wird,²⁴ wird dabei das Verhältnis von Bürokratie und Krise kaum beleuchtet – zu unwahrscheinlich scheint es offenbar, dass ein so krisenanfälliger Organisationsansatz selbst etwas zur Krisenbewältigung beitragen könnte. Doch vereinzelt wird in der neueren Literatur auch darauf hingewiesen, dass gerade veritable bürokratische Apparate unter Stressbedingungen »endogene Resilienzreserven« mobilisieren und durch »flexible und pragmatische Entscheidungsstile« den Spielraum für das Zusammenwirken von Akteur*innen vergrößern können.²⁵ Derartig vermeintlich unbürokratisches Handeln setzt freilich eine hohe Bürokratiekompetenz und die Beherrschung der Klaviatur klassisch-bürokratischer Instrumente durch die Schlüsselkräfte voraus. Prinzipienfestigkeit steht dabei über blinder Regelbefolgung, und die Abschätzung von Verhältnismäßigkeiten erlaubt im Bedarfsfall die Priorisierung bestimmter Vorgaben vor anderen im Sinne der Prinzipientreue. Ein*e gute*r Bürokrat*in ist dabei bildlich gesprochen imstande, die Regeln des Weberschen »iron cage« so anzuwenden, dass aus dem begrenzenden Käfig ein geschützter Möglichkeitsraum für innovatives Handeln wird, solange dessen Nachvollziehbarkeit gegeben ist.

In Wien wurde das besonders beim Einbinden externer Akteur*innen im Rahmen der Teststrategie der Stadt sichtbar, die eine Besonderheit des Pandemie-managements in Wien darstellt. Wien setzte früh auf umfassende Testungen – etwa im Rahmen von großen Teststraßen wie im städtischen Kongress-Zentrum, das von einer kommunalen Kapitalgesellschaft betrieben wird und dessen Infrastruktur dann auch für die Impfungen genutzt wurde, der Etablierung von »Gurgelboxen« in den großen Gemeindebauten der Stadt, in denen ein Viertel der Stadtbewohner*innen lebt und die von Wiener Wohnen, einem Eigenbetrieb der Stadt verwaltet werden, und dem breit ausgerollten Testsystem »Alles gurgelt«. Wien forcierte dabei PCR-Tests, bei denen die Probe durch Gurgeln gewonnen

23 Vgl. Crozier 1963.

24 Vgl. Monteiro/Adler 2022; Olsen 2006. Siehe auch Grauert et al. 2023 (in diesem Sonderband).

25 Seibel et al. 2022, S. 112 u. 124.

wird. Hinter »Alles gurgelt« steht eine Initiative der Wiener Stadtverwaltung, die in Kooperation mit der Österreichischen Präsidentschaftskanzlei und der Wiener Wirtschaftskammer den Aufbau eines leistungsfähigen Testangebots forcierte und dazu private Unternehmen aktivieren konnte: einen Testkithersteller von Gurgeltests, einen privaten Laborbetreiber sowie private Logistikpartner*innen (ein Handelskonzern, die Österreichische Post). Die Testkapazitäten in Wien erreichten dabei bis zu 800.000 Tests pro Tag. Aufseiten der Stadt war die Teststrategie vor allem auf das Engagement eines Spitzenbeamten der Wiener Gesundheitsverwaltung zurückzuführen, der ein hohes Ausmaß an Initiative sowie Kenntnis der, Erfahrung mit und Vernetzung in der Wiener Organisationslandschaft mit der Beherrschung des bürokratischen Repertoires an Handlungsmöglichkeiten verbinden konnte. Für »Alles gurgelt« etwa mussten zwei komplexe europaweite öffentliche Ausschreibungsverfahren mit einem Gesamtkontraktvolumen von 1,8 Milliarden Euro rechtskonform über die Bühne gebracht werden. Aber auch im Wiener Krisenstab sind bürokratische Tugenden handlungskritisch: Wegen des großen Zeitdrucks verfasst der Presseinformationsdienst für alle Sitzungen binnen eines Tages ein schriftliches Protokoll; zu Verordnungsentwürfen wurden am Höhepunkt der Pandemie binnen Stunden Stellungnahmen durch die zuständigen Dienststellen abgegeben. Letztlich ermöglichen die Fachabteilungen revisionssichere Beschlüsse, was insbesondere vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlich geforderten epidemiologischen Begründung von Maßnahmen (der österreichische Verfassungsgerichtshof hob etwa eine Reihe anderer Verordnungen aus diesem Grund auf) besonders heikel war.

Die geschickte Anwendung von Handlungsregeln – ein »Abwenden vom allgemeinen Verfahren und ein Hinwenden zum besonderen Fall; ein Wenden des allgemeinen Verfahrens derart, dass es auf den besonderen Fall passt«²⁶ – wird in der Krise also ein wesentliches Mittel der Ordnungserhaltung. Bürokratie darauf zu reduzieren, wird der Komplexität bürokratischer Apparate jedoch keineswegs gerecht. Bereits früh verweist die Literatur darauf, dass der »Effizienzzauber« der Verwaltung, der Einheitlichkeit im Vollzug sicherstellt, keineswegs nur formaler Natur ist.²⁷ Vielmehr sind es soziokulturelle Elemente wie die gemeinsame Sozialisierung und dabei besonders die Internalisierung des Ethos und die Identifikation mit den übergeordneten Gestaltungszielen eines Gemeinwesens, die maßgeblich für dessen organisationale Integrationskompetenz sind.²⁸ Ein solcher gemeinsamen Boden oder geteilter »purpose«²⁹ der Akteur*innen sorgt in der Krise für Motivation, Richtung und Gleichklang polyzentrischer Reaktionen: Er legt die geteilten Grundprinzipien fest, die durch jeweils eigenständiges Handeln der Akteur*innen verwirklicht werden sollen.

26 Ortmann 2003, S. 34.

27 Vgl. Heclo/Wildavsky 1974. Vgl. auch Finer 1950.

28 Vgl.; Leixnering/Höllerer 2022; Leixnering et al. 2021. Vgl. auch Hood 2005.

29 Vgl. Kornberger 2022 a. Vgl. auch Kornberger et al. 2018.

Auf der Ebene von kommunalen Einheiten und Organisationen schafft somit insbesondere eine kulturelle Infrastruktur die notwendige institutionelle Architektur, die geteilte Aufmerksamkeit schafft, Gleichzeitigkeit herstellt und dezentrale Ressourcen über die Grenzen in der kommunalen Organisationslandschaft hinweg bündelt. Rasches kollektives Handeln wird so ohne überbordenden Abstimmungsaufwand möglich. Unter diesen Voraussetzungen wird aus der Not von Größe und Diversität der kommunalen Organisationslandschaft gewissermaßen eine Tugend für kollektives Handeln unter Zeitdruck. Dass die zur Krisenbewältigung relevanten Einheiten und Organisationen auch im Krisenstab vertreten sind, leistet dabei einen wesentlichen Beitrag, weil so die gemeinsame Einschätzung kritischer Entwicklungen durch die beteiligten Entscheider*innen möglich wird. Dabei zählt nicht primär die objektive Richtigkeit aktueller Lagebilder, sondern vielmehr ein gemeinsames Verständnis über die Implikationen für deren jeweiliges Entscheiden und Handeln: Lagebilder müssen demnach für alle in dieselbe Richtung weisen.³⁰ Kollektives Handeln setzt dabei ein geteiltes Verständnis davon, »wie die Stadt denkt«³¹, voraus, das kommunalen Akteur*innen Orientierung im Handeln bietet.

Im Fall der Stadt Wien lag eine Vielzahl unterschiedlicher handlungskritischer Kompetenzen und Ressourcen in den teilselbständigen Einheiten der Stadtverwaltung (über 30.000 Mitarbeiter*innen) und verselbständigte Organisationen (über 60.000 Mitarbeiter*innen) – inklusive medizinischer Fachexpertise, umfassender Medienbeobachtung, lokaler Eindrücke aus den Verbindungsbüros der Stadt in anderen europäischen Metropolen, belastbarer statistischer Prognoserechnungen, Maßnahmenentwicklungen z.B. gemeinsam mit den städtischen Krankenhäusern und Pflegeheimen, kurzfristiger Einsatz der Feuerwehr für den Aufbau und Betrieb von Teststraßen oder jener der Berufsrettung für die Impfstraßen. Im (erweiterten) Kernteam des Stabes sind neben den Leiter*innen der Verwaltungsressorts und den Spitzenbeamten*innen der Magistratsdirektion auch eine Reihe von Leiter*innen relevanter Dienststellen vertreten. Zusätzlich werden unterstützende Expert*innen aus verschiedenen aus gegliederten Organisationen hinzugezogen.

Dieses umfassende, vielfach von Redundanzen und »slack« gekennzeichnete organisationale »Hinterland«, bestehend aus teilselbständigen Einheiten und verselbständigte Organisationen, findet sich dabei in krassem Gegensatz zu den Ansprüchen von »lean administration«. Dafür ermöglicht es schnelles, polyzentrisches und in diesem Sinn agiles Agieren. Die hohe Stabilität ergibt sich dabei vielfach auch aus der Beständigkeit in den Reihen der relevanten Entscheidungsträger*innen: So waren in Wien die Schlüsselakteur*innen der Pandemiebewältigung überwiegend auch bereits am Krisenmanagement der »Flüchtlingskrise« 2015 beteiligt und mit Ausbruch des Kriegs in der Ukraine wurde auch diese Krise zum

30 Kornberger et al. 2019.

31 Vgl. Meyer et al. 2021. Dort wörtlich auf S. 198: »We might *look* with our own eyes at the world, but we only *see* with and through the eyes of the collective« (Hervorhebungen im Originaltext).

Gegenstand des Wiener Krisenstabes. Dessen Mitglieder konnten auf entsprechende gemeinsame Lernerfahrungen – etwa zur Organisation des Krisenstabes und der Formulierung geeigneter strategischen Leitlinien – zurückgreifen. Gleichzeitig schaffen Lernerfahrungen aus der Zusammenarbeit zwischen Akteur*innen einen Vorteil für die Zukunft – insbesondere dann, wenn diese Akteur*innen bislang noch selten kooperiert haben.

Führung durch Haltung

Der zuvor beschriebene gemeinsame Boden, der polyzentrischem Handeln in einer Stadt die gemeinsame Richtung gibt und sich aus einem geteilten »purpose«, kollektiven Denkstil und strategischen Leitlinien speist, bedarf in Krisensituativen der aktiven Stärkung. Eine klare Haltung, vermittelt durch Politik und Verwaltungsführung, die jene grundlegenden Wertvorstellungen artikuliert, die im Rahmen der Krisenbewältigung verwirklicht werden sollen, stärkt den gemeinsamen Boden. So sorgt Haltung im Krisenfall für die Orientierung kommunaler Akteur*innen, ohne jedoch deren Handlungsfreiheit einzuschränken.³²

Haltung bietet auch Rückhalt für diese Akteur*innen, weil sie sich der Unterstützung der Stadtführung sicher sein können, solange sie sich auf dem gemeinsamen Boden bewegen, den die Haltung für alle wahrnehmbar absteckt. Das funktioniert aber nur, wenn sie darauf auch vertrauen dürfen – sich also umgekehrt des Vertrauens durch die politische Führung der Stadt sicher sein können. Wichtig ist es daher, dass dieses Vertrauen in kommunale Akteur*innen durch Gesten regelmäßig zum Ausdruck gebracht und so gestärkt wird. Mit anderen Worten: Das Verhältnis von Politik, Verwaltungsführung und den beteiligten Führungskräften muss von einer gewissen Nähe geprägt sein, die Vertrauen und Zugang ermöglicht – in Wien etwa wird für das erweiterte Krisenteam eine Handy-App verwendet, um rasche und direkte Kommunikation mit den Spitzenvertreter*innen der Stadt auch außerhalb der Sitzungen zu ermöglichen. Gleichzeitig muss die Führung einer Stadt auch das Risiko eingehen, die Verantwortung für die polyzentrischen Initiativen und Aktivitäten kommunaler Akteur*innen zu übernehmen.

Eine solche Haltung bringt das in Wien geflügelte Wort des »Wiener Weges« zum Ausdruck. Nach innen wirkt diese Haltung auch durch die professionelle Nähe von Politik und Verwaltung, Führung und kommunalen Akteur*innen. Diskussionen im Krisenstab werden durchaus kontrovers geführt, aber das Konsensprinzip fungiert dabei als Ausdruck einer gemeinsamen Verantwortung, das mit der Beschlussfassung verbundene Risiko auf der Ebene der Stadtführung zu tragen. Damit bieten solche Festlegungen auch Rückhalt für die involvierten Stellen – und bei Bedarf können durch den direkten Zugang zu den politischen Entscheidungsträger*innen noch während der laufenden Sitzung belastbare politische Beschlüsse herbeigeführt werden. Wesentlich für die Haltung ist das hohe Vertrauen in die Einheiten der Stadt, das Politik und Verwaltungsführung regelmäßig zum Ausdruck bringen müssen – nicht nur öffentlich, sondern etwa auch

32 Vgl. Kornberger 2022 a; Kornberger et al. 2019.

durch Danksagungen von Stadträt*innen über die bereits erwähnte Handy-App. Ausdruck davon ist auch, dass dezentrale Initiativen – so entstand die Initiative »Alles gurgelt« auf Beamt*innen-Ebene – seitens der Stadtführung zugelassen und unterstützt werden, selbst wenn anfänglich durchaus Zweifel daran bestehen.

Handlungsfähigkeit im Krisenfall als Vorlage für den Alltag?

Dieser Essay befasst sich mit der kollektiven Handlungsfähigkeit von Städten unter den Stressbedingungen einer Krise. Dabei entzieht er sich dem Sprachspiel der festgefahrenen Debatte rund um die Koordinationsprobleme öffentlicher Gemeinwesen und schlägt mit seinen relationalen Denkfiguren einen alternativen Weg ein. Freilich zeigt sich in diesen Denkfiguren ein Zusammenspiel von organisationalen Mechanismen, die auch den idealtypischen Koordinationsmodi von Hierarchie, Markt und Netzwerk zuordenbar wären oder auf alternative Koordinationsformen wie etwa die Gemeinschaft verweisen. Insofern können sie vielleicht neue Impulse für künftige Überlegungen zu hybrider Governance setzen – insbesondere deshalb, weil der Fokus auf dem Krisen- und nicht dem Normalfall liegt.

Vor dem Hintergrund, dass die Rahmenbedingungen für das Handeln öffentlicher Gemeinwesen aktuell von multiplen Krisen (oder einer Polykrise) bestimmt sind – Pandemie, Klimakrise, Energiekrise, Migrationskrise, geopolitische Krise –, stellt sich abschließend aber die Frage, ob der Krisenmodus nicht zum Normalmodus wird. Oder anders gefragt: Passen die vorgeschlagenen Denkfiguren des Krisenfalls nicht auch für den neuen Alltag?

Die Antwort fällt gemischt aus. Mit Sicherheit legt der Blick auf den extremen Fall der Krise auch die Grundformen der Handlungsfähigkeit von Städten im Normalfall frei. Die Krise, die ihrem Wesen nach auf Handeln drängt, vermag jedoch zusätzliche Ressourcen und Dynamik zu mobilisieren und so kollektives Handeln zu ermöglichen, wie es im Normalfall nicht denkbar wäre. Auch im Wiener Fallbeispiel zeigt sich, dass sich solche Reserven auf Dauer zu erschöpfen drohen: Für die Stadtführung mag der Krisenmodus wegen der schnellen Ergebnisse, die er ermöglicht, höchst attraktiv sein. Über längere Zeiträume und vor dem Hintergrund des abnehmenden Eindrucks, dass schnelles Handeln kritisch ist, wird sich die unter Hochdruck gesteigerte kollektive Handlungsfähigkeit und Dauerverfügbarkeit kommunaler Akteur*innen jedoch nicht aufrechterhalten lassen.

Letztlich ist die Versuchung, einen funktionierenden Krisenmodus als Antwort auf die Frage nach dem Normalmodus zu verstehen, auch nicht vereinbar mit dem Krisenverständnis, das den Ausgangspunkt für diesen Essay bildet. Ricœur versteht Krise als eine Pathologie der Zeitlichkeit, die ein Davor radikal von einem Danach scheidet. Ein Davor und Danach sind demnach bestimmt für das Wesen der Krise; die Idee einer dauerhaften Krise widerspricht diesem Wesen. Krisensituationen weichen maßgeblich vom bekannten Normalzustand ab, und gleichzeitig ist der Normalzustand nach der Krise nicht mehr derselbe wie vor der

Krise. Das Ende einer Krise bedeutet nun, dass der Umgang mit zuerst kritischen Umständen irgendwann »normal« wird: Die Krise verblasst und verschwindet, wenn sich der Nebel der Ungewissheit verzieht, aus ihr gelernt wurde, sie beherrschbar wird und sich damit wieder ein – neuer – Alltag einstellt. Aber: Die nächste Krise kommt bestimmt, und auch ein vermeintlicher Dauerkrisenmodus könnte nicht verhindern, dass dies überraschend passiert.

Literatur

- Benz, Arthur 2006. »Eigendynamik von Governance in der Verwaltung«, in *Politik und Verwaltung*, Sonderheft 37, S. 29–49.
- Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg 2007. »Einleitung«, in *Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, hrsg. v. Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis; Georg, S. 9–25. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bouckaert, Geert; Peters, B. Guy; Verhoest, Koen 2010. *The Coordination of Public Sector Organisations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Brandtner, Christof; Höllerer, Markus A.; Meyer, Renate E.; Kornberger, Martin 2017. »Enacting governance through strategy: a comparative study of governance configurations in Sydney and Vienna«, in *Urban Studies* 54, 5, S. 1075–1091.
- Clausewitz, Carl von 2005 [1832]. *Vom Kriege*. Stuttgart: Reclam.
- Crozier, Michel 1963. *Le Phénomène Bureaucratique*. Paris: Éditions du Seuil.
- Finer, Samuel E. 1950. *A Primer of Public Administration*. London: Frederick Muller.
- Gläser, Jochen 2006. »Gemeinschaft«, in *Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, hrsg. v. Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis; Georg, S. 82–92. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Grauert, Hanna; Besio, Cristina; Meyer, Uli 2023. »Gesundheitsämter als Bürokratien in der Krise«, in *Leviathan – Berliner Zeitschrift für Sozialwissenschaft* xx, xx, S. xx–xx.
- Heclo, Hugh; Wildavsky, Aaron 1974. *The Private Government of Public Money*. London: Palgrave Macmillan.
- Hood, Christopher 2005. »The Idea of Joined-Up Government: A Historical Perspective«, in *Joined-Up Government*, hrsg. v. Bogdanor, Vernon, S. 19–42. Oxford: Oxford University.
- Kornberger, Martin 2022 a: *Strategies for Distributed and Collective Action: Connecting the Dots*. Oxford: Oxford University Press.
- Kornberger, Martin 2022 b. *Systemaufbruch: Strategie in Zeiten maximaler Unsicherheit: Die Wiederentdeckung von Clausewitz*. Hamburg: Murmann.
- Kornberger, Martin; Leixnering, Stephan; Meyer, Renate E. 2019. »The Logic of Tact: How Decisions Happen in Situations of Crisis«, in *Organization Studies* 40, 2, S. 239–266.
- Kornberger, Martin; Leixnering, Stephan; Meyer, Renate E.; Höllerer, Markus A. 2018. »Rethinking the Sharing Economy: The Nature and Organization of Sharing in the 2015 Refugee Crisis«, in *Academy of Management Discoveries* 4, 3, S. 314–335.
- Lægreid, Per; Randma-Liiv, Tiina; Rykkja, Lise H.; Sarapuu, Külli 2016. »Coordination Challenges and Administrative Reforms«, in *Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top*, hrsg. v. Hammerschmid, Gerhard; Van de Walle, Steven; Andrews, Rhys; Bezes, Philippe, S. 244–258. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- Lægreid, Per; Sarapuu, Külli; Rykkja, Lise H; Randma-Liiv, Tiina 2015. »New Coordination Challenges in the Welfare State«, in *Public Management Review* 17, 7, S. 927–939.
- Leixnering, Stephan 2021. »Management in der Krise? Vom taktvollen Umgang mit Menschen«, in *was – zeitschrift zum vor-, mit- und nachdenken*, 114, S. 111–123.
- Leixnering, Stephan; Höllerer, Markus A. 2022. »Remaining the Same or Becoming Another? Adaptive Resilience versus Transformative Urban Change«, in *Urban Studies* 59, 6, S. 1300–1310.

- Leixnering, Stephan; Meyer, Renate E.; Polzer, T. 2021. »Hybrid Coordination of City Organisations: The Rule of People and Culture in the Shadow of Structures«, in *Urban Studies* 58, 14, S. 2933–2951.
- Mayntz, Renate 2004 a. »Governance im modernen Staat«, in *Regieren in komplexen Regelsystemen*, hrsg. v. Benz, Arthur. S. 65–75. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mayntz, Renate 2004 b. »Hierarchie oder Netzwerk? Zu den Organisationsformen des Terrorismus«, in *Berliner Journal für Soziologie* 14, 2, S. 251–262.
- Mayntz, Renate 2006. »Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?«, in *Governance-Forschung: Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, hrsg. v. Schuppert, Gunnar Folke, S. 11–20. 2. Auflage. Nomos: Baden-Baden.
- Mayntz, Renate 2010. »Global Structures: Markets, Organizations, Networks – and Communities?«, in *Transnational Communities: Shaping Global Economics Governance*, hrsg. v. Djelic, Marie-Laure; Quack, Sigrid, S. 37–54. New York: Cambridge University Press.
- Meyer, Renate E.; Kornberger, Martin; Höllerer, Markus A. 2021. »How Cities Think: Thought Style, Thought Collective, and the Impact of Strategy«, in *Research in the Sociology of Organizations* 68, S. 185–200.
- Monteiro, Pablo; Adler, Paul S. 2022. »Bureaucracy for the 21st Century: Clarifying and Expanding our View of Bureaucratic Organization«, in *Academy of Management Annals* 16, 2, S. 427–475.
- Olsen, Johan P. 2006. »Maybe it's Time to Rediscover Bureaucracy«, in *Journal of Public Administration Research and Theory* 16, 1, S. 1–24.
- Ortmann, Günther 2003. *Regel und Ausnahme: Paradoxien sozialer Ordnung*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Peters B. Guy; Pierre, Jon 2016. *Comparative Governance: Rediscovering the Functional Dimension of Governing*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierre, Jon 1999. »Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics«, in *Urban Affairs Review* 34, 3, S. 372–396.
- Provan, Keith G.; Kenis, Patrick 2008. »Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness«, in *Journal of Public Administration Research and Theory* 18, 2, S. 229–252.
- Ricœur, Paul 1988. »La Crise: Un Phénomène Spécifiquement Moderne?«, in *Revue de Théologie et de Philosophie* 120, S. 1–19.
- Sandner, Karl; Meyer, Renate E. 2004. »Macht in Organisationen«, in *Handwörterbuch Unternehmensführung und Organisation*, hrsg. v. Schreyögg, Georg; von Werder, Axel, S. 756–765. 4. Auflage. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Schneider, Volker; Kenis, Patrick 2021. »Verteilte Kontrolle: Institutionelle Steuerung in modernen Gesellschaften«, in *Organisation und Netzwerk: Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*, hrsg. v. Kenis, Patrick; Schneider, Volker, S. 23–56. 2. Auflage. Frankfurt a. M. und New York: Campus Verlag.
- Schuppert, Gunnar F. 2007. »Was ist und wozu Governance?«, in *Die Verwaltung* 40, 4, S. 463–511.
- Seibel, Wolfgang; Eckhardt, Christine; Huffert, Friedrich; Mende, Lisa; Wiese, Lorenz 2022. »Verwaltungsrésilienz unter Stressbedingungen«, in *dms – der moderne staat* 15, 1, S. 109–129.
- Williamson, Oliver E. 1996. *The Mechanisms of Governance*. New York und Oxford: Oxford University Press.

Zusammenfassung: Dieser Essay reflektiert über die Handlungsfähigkeit von Städten in Krisensituationen. Städte stellen komplexe Organisationslandschaften einer Vielzahl kommunaler Akteur*innen dar. Der Essay schlägt zur Klärung der kollektiven Handlungsfähigkeit von Verwaltungseinheiten und kommunalen Organisationen drei Denkfiguren vor. Illustriert werden diese am Beispiel der Covid-19-Pandemiebewältigung in Wien.

Stichworte: Krisenbewältigung, Städte, Governance, kollektive Handlungsfähigkeit

Cities' Crisis Management: Rethinking Their Collective Capacity to Act

Summary: This essay reflects on cities' capacity to act in crises. Cities represent complex organizational landscapes of diverse municipal actors. To understand the collective capacity to act of administrative units and city organizations, the essay suggests three figures of thought. These figures are illustrated by the example of crisis management of the Covid-19 pandemic in Vienna.

Keywords: Crisis management; cities; governance; collective capacity to act

Autor*innen:

Priv.-Doz. Dr. Stephan Leixnering
Wirtschaftsuniversität Wien
Forschungsinstitut für Urban Management und Governance
stephan.leixnering@wu.ac.at

Univ.-Prof. Dr. Renate E. Meyer
Wirtschaftsuniversität Wien
Institut für Organization Studies
renate.meyer@wu.ac.at

Univ.-Prof. Dr. Martin Kornberger
Wirtschaftsuniversität Wien
Institut für Ethik im Management
martin.kornberger@wu.ac.at

Ingo Bode, Robert Jungmann und Kathia Serrano Velarde

Mechanismen des Krisenmanagements in staatlichen Organisationsfeldern

Eine vergleichende Heuristik und resultierende Hypothesen

1. »Power through society?« Staatliche Organisationsfelder und Krisenmanagement im 21. Jahrhundert

Michael Mann hat vor längerer Zeit postuliert, dass moderne und demokratische Staatlichkeit Gesellschaft »durchdringe¹. Effektive Interventionen im Interesse der Allgemeinheit – also: »power through society« – seien gleichwohl nur durch die systematische Ausweitung staatlicher Verwaltungs- und Organisationsprozesse möglich, welche ein größeres Territorium und die dort ansässige Bevölkerung bis hin zur Individualperson erfassen. Es sind also Einrichtungen, Verwaltungen und Trägerstrukturen unter staatlicher Aufsicht, die in modernen Gesellschaften dem dort verfassungsrechtlich gefassten Anspruch Rechnung tragen (sollen), die »körperliche Unversehrtheit« der Bevölkerung (GG, Art. 21 Abs. 2) zu gewährleisten und basale Leistungen der Daseinsvorsorge² sicherzustellen – nicht zuletzt, wenn es um Schutz und Absicherung in Krisenzeiten geht.

Nun scheint es, wie bereits in der Einleitung zu diesem Sonderband ausgeführt, um die diesbezügliche Leistungsfähigkeit des Staates in hochentwickelten Gesellschaften nicht gut bestellt zu sein. Beobachtet werden vielmehr, was staatliches Handeln im Bereich der Daseinsvorsorge betrifft, regelmäßige Entscheidungs dilemmata und systemische Unsicherheiten³, lärmende, interessengesetzlich bedingte Pattsituationen⁴ und notorische Überforderung auch im globalen Maßstab⁵. Dabei agiert der Staat als solcher selten in Alleinregie – vielmehr erfüllt er, wie viele der in diesem Band enthaltenen Beiträge plastisch vor Augen führen, die o.g. Funktionen häufig in mehr oder weniger dauerhaften Kooperationen mit formal staatsunabhängigen Organisationen. Insofern ist Staatlichkeit nicht auf Politik, Verwaltung und Regiebetriebe beschränkt, vielmehr entfaltet sie sich heute in öffentlich regulierten Organisationsfeldern⁶, die unterschiedlich

1 Vgl. Mann 1984.

2 Siehe zum Begriff der Daseinsvorsorge (der auch *Fürsorge* beinhalten kann) die Beiträge von Neu 2009.

3 Vgl. Luhmann 1989; Beck et al. 1994.

4 Vgl. Offe 1984; Scharpf 1985; Tsebelis 2002.

5 Vgl. Sassen 2008; Zürn 2018, Kim 2020.

6 DiMaggio und Powell (1983, S. 148) zufolge lassen sich Organisationsfelder als ein Geflecht von Organisationen definieren, die mit ähnlichen Akteuren, Erwartungen und Regularien konfrontiert sind und sich wechselseitig als relevant für ein gemeinsames Vorhaben wahrnehmen, sich beobachten, übereinander informieren sowie Macht- und

arrangiert sind und vielfach auch als vernetzte Strukturen begriffen werden können. Hier geht es dann vielfach um *Governance* im Modus wechselseitiger Abstimmung und nicht (nur) um *Government*⁷.

Wie in diesem Band umfassend illustriert, sind *Krisen* für solche Organisationsfelder vielfach nicht länger Not-, sondern Normalzustand. Akteure und Einrichtungen in diesen Feldern bleiben Träger der Daseinsvorsorge, stehen dabei aber vor Herausforderungen, bei denen unsicher ist, ob sie sich überhaupt durch klassisches staatliches Handeln bewältigen lassen. Die aktuelle Diskussion über neue Formen dieses Handelns, insbesondere partizipative⁸, kooperative⁹ oder vernetzte Formen¹⁰ öffentlicher Steuerung sowie politische Programmatiken, die Krisenlösungen bei »Verhaltensänderungen« auf individueller Ebene¹¹ suchen, deuten an, dass mittlerweile verbreitet auf Arrangements gesetzt wird, im Rahmen derer der Staat in erster Linie das Handeln *Anderer* »ermöglichen«, »aktivieren« und »koordinieren« soll¹². Einen wesentlichen Hintergrund dafür bildet der Umstand, dass staatlichem Handeln in öffentlichen wie wissenschaftlichen Diskursen begrenzte und ambivalente Effekte attestiert werden¹³. Schon lange sind bürokratisch organisierte Verwaltungsroutinen Zielscheibe politischer Kritik, zudem zählt Bürokratieabbau seit geraumer Zeit zum festen Bestandteil gängiger Wahlprogramme¹⁴.

In diesem – häufig als neoliberal apostrophierten – Klima der Staatsskepsis hat es in den letzten Jahrzehnten zahlreiche, öffentliche Infrastrukturen verändernde Umbaumaßnahmen gegeben, die den Radius direkter staatlicher Interventionen beschränkt haben. Zu nennen sind beispielsweise Auslagerungen vormals kommunal erledigter Aufgaben an externe Dienstleister und die Schrumpfung diverser Verwaltungsapparate auch in Bezug auf die darin eingebettete fachliche Expertise. Verfahren der indirekten öffentlichen Steuerung von Leistungen der Daseinsvorsorge sind gleichzeitig zwar intensiviert worden, z.B. durch Zielvereinbarungen sowie detailliertere Leistungsvorgaben. Dies erfolgte jedoch häufig formalisiert über unterkomplexe Kennziffern sowie im Rahmen einer – bezogen auf den Arbeitsanfall – relativen Verknappung verfügbarer Mittel, die zudem teilweise über wettbewerblich arrangierte Vergabeverfahren an nicht-staatliche Träger

Herrschschaftsbeziehungen miteinander eingehen – wobei der Begriff in diesem Beitrag unabhängig davon Verwendung findet, ob dies mit feldinternen Angleichungsprozessen einhergeht.

7 Zu entsprechenden Debatten und ihren Untiefen vgl. Lo 2018.

8 Vgl. Anheier 2012.

9 Vgl. Ansell, Gash 2008.

10 Vgl. Provan und Kenis 2008.

11 Vgl. Neckel et al. 2018; Lessenich 2020.

12 Lessenich 2012; vgl. auch Börzel und Risse 2021.

13 Vgl. Seibel 2016; Schimank 2019.

14 Vgl. Du Gay 2000, 2010.

transferiert werden¹⁵. Dies sind nur wenige Beispiele für das Reformrepertoire des sog. *New Public Management*, mit dem über viele Jahre hinweg öffentliche Verwaltung und Leistungserbringung effizient bzw. »schlank« gemacht werden sollten, der operative Handlungsradius öffentlicher Daseinsvorsorge aber nicht selten eingeschränkt wurde. Zumindest bis zum Ausbruch der COVID-19-Pandemie war diese Marschroute politisch dominant, und trotz der zuletzt erheblich ausgeweiteten Staatsaktivitäten ist bezogen auf das o. g. Reformrepertoire eine dezidierte *Trendumkehr* nicht in Sicht. Verschärft wird die Situation der öffentlichen Hand heute und auch in absehbarer Zukunft durch eine Vielzahl offener, oft als unattraktiv geltender Stellen sowie eine ungünstige Personalstruktur.

Dass all dies auch zu Lasten von Effektivität gehen kann, zeigen Seibel und Co-Autor*innen¹⁶ in ihrer breit angelegten Untersuchung zu »Verwaltungsdesastern« in Deutschland: Die durchgeführten Fallstudien – konkret: die Love-Parade Katastrophe vom 24. Juli 2010, der Einsturz der Eislaufhalle in Bad Reichenhall am 2. Januar 2006, die Vernachlässigung von Aufgaben des Kinderschutzes in dramatischen Fällen wie dem der dreijährigen Yagmur sowie der Fehlschlag der polizeilichen Ermittlungen bei der Aufklärung der NSU-Morde – verweisen auf die fatale Dysfunktionalität verschlanker Verwaltungsstrukturen schon im Normalbetrieb. Keine der diskutierten Katastrophen ereignete sich aufgrund außergewöhnlicher Umstände. Stattdessen legt die Analyse der Autor*innen das Augenmerk auf »die Bedeutung [...] einer generellen Fachverantwortungsethik namentlich des Führungspersonals der öffentlichen Verwaltung und [...] auch eines angemessenen Verständnisses der institutionellen Logik und der notwendigen Integrität öffentlicher Behörden, zu deren Aufgaben [...] der Schutz unantastbarer Rechtsgüter – Leben und körperliche Unversehrtheit – gehört«¹⁷. Die genannte Fachverantwortungsethik kann sich angesichts der o. g. Rationalisierungsschübe nur schwer behaupten, da diese die interne Kohärenz des Verwaltungshandelns unterlaufen und zwangsläufig krisenanfällig(er) machen¹⁸.

Der vorliegende Sonderband setzt an dieser Gemengelage an und durchleuchtet jene Spannungsfelder, welche heute das Handeln in staatlichen Einrichtungen und Organisationskontexten rahmen. Dessen Pole bilden, erstens, das Staatsversprechen, die Bevölkerung gerade in Krisenzeiten umfassend zu schützen, zweitens, die für solche Einrichtungen bzw. Felder konstatierten Restriktionen im Kontext sich multiplizierender, meist exogen erzeugter Krisensituationen¹⁹, und drittens, die beobachtete Dysfunktionalität rationalisierender und Organisationsfelder fragmentierender Verwaltungsreformen²⁰. Im Mittelpunkt der Analysen

¹⁵ Vgl. Bode 2019; Klenk 2019; Serrano Velarde 2018 (für Einrichtungen des Sozial- und Bildungswesens).

¹⁶ Vgl. Seibel et al. 2017.

¹⁷ Seibel et al. 2017, S. 294.

¹⁸ Vgl. hierzu auch Lobao et al. 2018.

¹⁹ Vgl. Bader et al. 2011.

²⁰ Vgl. Jessop 2002; Rachlmann 2020.

steht die Frage, wie Krisenmanagement gleichsam zwischen diesen Polen prozesiert und umgesetzt wird. Konkreter gefasst: Wie und auf welcher Ebene reagieren diese Organisationen bzw. Organisationsfelder auf Krisensituationen? Wie adaptionsfähig sind Akteure in diesen Feldern, wenn es um den Umgang mit Unsicherheiten geht? In welchen Konstellationen und aus welchen Gründen bleiben Krisen (letztlich) unbearbeitet? Inwiefern sind Krisen mit der *Aufwertung* staatlicher Aufgabenbereiche verbunden²¹? Gibt es nachhaltige Veränderungen und Lernprozesse?

Ausgehend von der Annahme, dass Krisensituationen variieren und somit auch unterschiedliche Relevanzen an staatliche Instanzen bzw. Organisationsfelder heranragen, betrachten die Beiträge des Bandes organisationsinterne Strategien relevanter Akteure im Umgang mit unvorhergesehenen bzw. unvorhersagbaren Entwicklungen, aber auch (durch letztere ausgelöste) interorganisationale Dynamiken des Krisenmanagements. Die Analysen, welche sich auf *unterschiedliche Aufgaben öffentlicher Daseinsvorsorge* beziehen (Gesundheit, öffentliche Sicherheit, Jugend- und Eingliederungshilfe, Finanzaufsicht, Umwelt und Klima) und zugleich *verschiedene Krisenformen und -dynamiken* (akute Krisen, große Wenden, Krisenprävention) adressieren, vermitteln hochinteressante empirische Befunde, die in diesem finalen Beitrag zur Erstellung einer explorativ und komparativ angelegten Synthese genutzt werden. Konkret erarbeiten wir *auf Grundlage der betrachteten Fälle eine tentative Vergleichssystematik*, die unterschiedliche Krisenformen und deren Effekte auf staatlich organisiertes Krisenmanagement sortiert und es erlaubt, aus den Analysen einige *übergeordnete Botschaften sowie zukünftige Forschungsagenden* herauszufiltrern.

2. Mechanismen des Krisenmanagements: Eine vergleichende Heuristik

Obschon Vergleiche als zentrales Medium der Theoriebildung und -überprüfung gelten²², erscheint auffällig, dass es nur wenige Studien gibt, die sich auf eine komparative Analyse des Krisenmanagements in staatlichen Organisationsfeldern einlassen. Am ehesten ist dies bei Publikationen der Fall, die einen Ländervergleich anstreben und ein bestimmtes Krisenphänomen in seiner jeweiligen nationalen Bearbeitung diskutieren²³. *Krisenvergleiche* bzw. die Frage, wie unterschiedliche Krisen *organisational verarbeitet* werden, bleiben hingegen ein Desiderat der Forschung. Um hier Abhilfe zu schaffen, benötigen wir eine spezielle Vergleichsheuristik – wobei es zunächst notwendig erscheint, sich über tragfähige Organisations-, Krisen- und Prozessbegriffe zu verstständigen.

21 Tatsächlich legen Erfahrungen mit der Corona-Pandemie nahe, dass Krisen mit einer Wiederbelebung staatlicher Kapazitäten oder gar einer Rückkehr zu klassisch-direktiven Steuerungsformen einhergehen können (vgl. Moser 2020).

22 Vgl. Martin 2017; Abbott 2004; Mahoney, Rueschemeyer 2014.

23 Vgl. Lampropoulou 2020; Gavris, Heyes 2021; Toshkov et al. 2022.

Der organisationale Blick, der die Analysen in diesem Band leitet, ergibt sich aus einer Verschränkung gesellschaftstheoretischer Vorannahmen mit Einsichten aus der Organisations- bzw. Governanceforschung. Zum Tragen kommt dementsprechend eine genuin interdisziplinäre Perspektive auf das Handeln von und in Organisationen, welche drei Dimensionen fokussiert: 1) die soziale Konstitution von Organisationen als gesellschaftsimmanente, kollektive Akteure sowie 2) intra- und 3) interorganisationale Eigendynamiken. Eine Vergleichsheuristik wird insbesondere die beiden letzten Dimensionen abbilden müssen, um die durch Krisen angestoßenen Transformations- oder auch Reproduktionsprozesse sinnvoll einordnen zu können.

Die Autor*innen dieses Sonderbandes haben den Krisenbegriff, der ihrer Untersuchung jeweils zu Grunde liegt, genauer umrissen. Dabei standen Aspekte der Zeitlichkeit, der Planbarkeit und Unsicherheit im Vordergrund. Für die angestrebte Vergleichsheuristik wollen wir daher mit der Unterscheidung zwischen »*akuten Krisen*« und »*große Wenden*« arbeiten²⁴, um der Vielfalt und Gleichzeitigkeit unterschiedlicher Krisen Rechnung tragen zu können. Ergänzen wollen wir diese Unterscheidung um zwei weitere Dimensionen, nämlich »*Krisenprävention*« und »*Krisenlatenz*«. Der Begriff der Prävention markiert eine in organisationale Praxis eingebaute Orientierung auf zukünftige bzw. noch unbekannte Krisenereignisse, die durch bestimmte Prozeduren vermieden oder entschärft werden sollen. Krisenlatenz hingegen beschreibt eine Situation, in welcher »einzelne Krisenmerkmale (etwa Bedrohlichkeit ohne Dringlichkeit) vorliegen«, aber ein »*kritische(r) Kippunkt dominanter Aufmerksamkeit*« (noch) nicht erreicht ist, auch weil »unklare Vorstellungen von Betroffenheit und/oder Verantwortung« bestehen²⁵. Das korrespondiert (potenziell) mit länger schwelenden Problemzuständen, in denen Handlungsorientierungen und -möglichkeiten changieren bzw. diffus bleiben. All dies führt bei der Krisenbearbeitung mitunter zu Blockaden, die v. a. dort anzutreffen sind, wo Organisationen mit notorischer Ressourcenknappheit, externer Leistungskontrolle und starken Koordinations- bzw. Wertekonflikten konfrontiert sind.

Sämtliche Beiträge zu diesem Band kennzeichnen einen prozessualen Blick auf das Krisengeschehen sowie die Identifizierung eines Wendepunkts, ab dem ein organisationaler Zustand als außertäglich bzw. krisenhaft identifiziert und bearbeitet werden kann. Krisen-Reaktionen müssen also immer auch zeitlich betrachtet werden, z.B. als eine Kette von Abläufen auf der Wissens-, Handlungs- und Entscheidungsebene. Das kann dabei helfen, Ursachen und Wirkungen des Krisenmanagements gegenstandsadäquat zu ergründen. Wie Frank Nullmeier konstatiert, hat sich bei sozialwissenschaftlichen Prozessanalysen, die das Verhältnis »*zwischen dem Auftreten der Ursache und der eintretenden Wirkung*« betrachten, »*der Begriff Mechanismus etabliert*«²⁴. Anders als der Fokus auf Korrelationen zwischen Bedingung und Wirkung leitet dieser Begriff ein *Process-Tracing* an, mit dem sich »*das Wie politischer und auch sozialer Prozesse detailliert untersuchen*« lässt.

24 Vgl. Schimank in diesem Band.

25 Ibert, Harmsen 2022, S. 11 (mit Bezug auf das Gesundheitswesen).

Grundlegend ist dabei die Einsicht, dass solche Prozesse »auf dem Handeln von Akteuren, ihrem Miteinander, Nebeneinander oder Gegeneinander« beruhen – dies muss »rekonstruieren, wer ... gesellschaftliche Abläufe erklären und verstehen will.“²⁶ Mit diesem Ansatz kann man auch organisational vermittelte Mechanismen der Krisenbearbeitung bzw. -bewältigung einer vergleichenden, prozesssensiblen Betrachtung unterziehen.

Entsprechende heuristische Ansätze zur Ergründung sozialer Mechanismen – die von einer klassischen, dem Rational-Choice-Paradigma des Erklärens verpflichteten Herangehensweise abzugrenzen sind – haben in den letzten Jahren zunehmend Verbreitung gefunden. Im Zentrum steht dabei die explorative, hypothesesgenerierende Identifizierung von Prozessmustern, wobei bezogen auf den Charakter der fraglichen Mechanismen mit einer breiten Definition gearbeitet wird. So formuliert etwa Neil Gross (2009) ein Konzept, das mit Blick auf die in diesem Sonderband versammelten Analysen besonders anschlussfähig erscheint. Er spricht von einem sozialen Mechanismus als »more or less general sequence or set of social events or processes analyzed at a lower order of complexity or aggregation by which — in certain circumstances — some cause X tends to bring about some effect Y in the realm of human social relations. This sequence or set may or may not be analytically reducible to the actions of individuals who enact it, may underwrite formal or substantive causal processes, and may be observed, unobserved, or in principle unobservable.«²⁷ Mechanismen zu identifizieren bedeutet dann, systematisch eine Menge von musterhaften Prozessen zu erschließen, die unter bestimmten Umständen zur Ursache bestimmter Effekte werden.

Nachfolgend sollen für die verschiedenen Beiträge zu diesem Band – denen ja sehr unterschiedliche Problembeschreibungen und Beobachterperspektiven zu Grunde liegen – derartige Muster quer zu Fällen und Analysefeldern vergleichend rekonstruiert werden. Aussagen zu diesen Mustern sind als Hypothesen zu verstehen, die noch einer weiteren Bestätigung, Ausarbeitung und elaborierten Erklärung in weiteren Studien bedürfen. Generell bleibt die Frage nach der praktischen Relevanz und Geltung der identifizierten Mechanismen eine empirische. Giddens hat bspw. schon früh betont, dass es für die Sozialwissenschaften zwar verlockend ist, gleichsam universell wirksame Prozessmuster zu konstruieren. Unter Verweis auf Foucaults (1981) methodologische Schriften hält er jedoch warnend fest: »History seems to have more ‘form’ than it actually has«²⁸. Auch wenn es den Sozialwissenschaften oftmals widerstrebt, so müssen sie Mechanismen, angesichts der prinzipiellen Unordnung der sozialen Welt, stets als ergründungsbedürftig behandeln und sie in ihrer Geltung überprüfen²⁹.

Entlang dieser ersten, heuristisch-vergleichend motivierten Begriffsbestimmung können die Beiträge zu diesem Band kategorisiert und die sozialen Mechanismen

26 Nullmeier 2021, S. 16.

27 Gross 2009, S. 364.

28 Giddens 1990, S. 310.

29 Vgl. Jungmann 2019, S. 278ff.

des Krisenmanagements gegenstandsübergreifend durchleuchtet werden³⁰. Die zentralen Dimensionen für unsere Analyse sind dabei: 1) die Art der Krise (akute Krise/große Wende/Krisenlatenz und Krisenprävention) als spezifischer Umstand, unter dem die Mechanismen operieren, 2) die prozessualen Muster und 3) die intendierten sowie nichtintendierten Effekte des Krisenmanagements. Unterschieden wird überdies, auf welcher Ebene ein Mechanismus der Krisenbewältigung ansetzt (intra- versus interorganisational). Gewiss erfüllt eine solche Vergleichsheuristik in erster Linie einen explorativen Anspruch, da Untersuchungseinheiten, Fragestellungen und Analyseebenen in unseren Beiträgen variieren (also Standardvoraussetzungen des qualitativen Vergleichs nur partiell erfüllt sind). An dieser Stelle folgen wir Monika Krauses Argumentation³¹, der zu Folge sich aus der Gegenüberstellung schwer vergleichbarer Fälle neue Anstöße der Theoriebildung ergeben können – die Sozialwissenschaften also aufgefordert sind, außerhalb der Komfortzone von Modelfällen gewagte(re) Hypothesen aufzustellen. Tatsächlich lassen sich entlang einer Vergleichsheuristik wie der hier gewählten nicht nur feld- und krisenübergreifende Muster des Krisenmanagements erarbeiten, sondern auch Anknüpfungspunkte für eine Forschungsagenda, welche die Debatte über die Wirkmacht des Staatlichen im 21. Jahrhundert mit einer feinkörnigen Perspektive auf das Organisationale verschränkt.

3. Mechanismen des Krisenmanagements in der Gesamtschau

Auf Basis der in diesem Band publizierten Beiträge und in Anbetracht der Vielfältigkeit der betrachteten Krisenzusammenhänge (Finanzkrise, Katastrophen, Corona-Krise, Terrorismus, Klimawandel und feldspezifische bzw. latente Krisensituationen wie etwa im Falle der Universitätsmedizin oder der Jugend- und Eingliederungshilfe) lassen sich für unsere Synthese vier zentrale organisationale Mechanismen der Krisenbewältigung identifizieren:

- Priorisierungsstrategien;
- Binnen-Flexibilisierung;
- reflexives (Re-) Organisieren;
- und Co-Governance qua hybrider (interorganisationaler) Kooperation.

30 Einbezogen in die Analyse wird auch der – letztlich konzeptionell ausgerichtete – Essay von Stephan Leixnering, Renate Meyer und Martin Kornberger, soweit er empirische Prozesse beschreibt.

31 Vgl. Krause 2021; auch Benzecry et al. 2017.

Tabelle: Mechanismen des Krisenmanagements in staatlichen Organisationsfeldern im Vergleich

Mechanismus des Krisenmanagements	Krisentyp	Prozessmuster	intendierte & nichtintendierte Folgen	Beispiele
<i>Multiplicität der Krisensituation:</i> Unerwartete, extern induzierte Drucksituation im Kontext von Krisenlatenz, was die Aufrechterhaltung ohnehin prekar organisierter Kernaktivitäten gefährdet	Fokussierung auf Absicherung von Kernaktivitäten Probleme bei der Abpufferung von Dauerrisiken	<i>intendierte Folgen:</i> Absicherung von Kernaktivitäten <i>nichtintendierte Folgen:</i> Aufschieben bzw. Verdrängen latenter, umfassender Krisen	Führungshandeln im Krankenhaus unter pandemischen Bedingungen, Träger der Jugend- bzw. Eingliederungshilfe	
<i>Akute Krisen und große Wendeln:</i> Erfahrung neutraler Entscheidungsschwänge; enorm gestiegerte Anforderungen und Zielkonflikte in Bürokratien unter Krisenbedingungen	Selbstorganisation: Durchbrechung von Entscheidungshierarchien und Regeln, zielstrebig Interaktion über Abteilungen hinweg, kollektive Risikobereitschaft	<i>intendierte Folgen:</i> Aktivierung bzw. Anpassung von Bürokratie; Reflektion darauf, dass bestimmte Verfahren der (aktenmäßigen) Aufgabenbearbeitung inadäquat sind	Gesundheitsamt, teilweise Träger der Jugend- bzw. Eingliederungshilfe, Führungshandeln im Krankenhaus unter pandemischen Bedingungen	
<i>Akute Krise bzw. Katastrophe:</i> Informationsmanagement zu Krisensachen mit dem Ziel, adäquat auf zukünftige Krisen zu reagieren	Prävention, orientiert am Wissensbestand zum Ablauf vorheriger Krisen; Lernkurven; intra- & interorganisationale/r Mobilisierung & Austausch	<i>intendierte Folgen:</i> Erlangung bzw. Absicherung zukünftiger Handlungsfähigkeit <i>nichtintendierte Folgen:</i> Ignoranz gegenüber andersartigen Krisen; Lern-Überforderung	Finanzmarktaufsicht, Katastrophenschutz	
<i>Co-Governance dual</i>	(Re-)Organisieren reflexives Binneneinführung Flexibilisierung	<i>Akute Krisen und große Wendeln:</i> Suche nach kollektiv arrangierten Lösungen, bedingt durch die Erfahrung eklatanter Fehlsteuerungen und eigener organisationaler Beschränktheit (Ressourcenknappheit etc.)	Koordination jenseits von NPM, Austausch von Expertise bzw. Personal zwischen Organisationen und nicht-staatlichen Akteuren	Kommunale Pandemiebewältigung in Wien, Transnationale Klima-Governance, Finanzmarktaufsicht
<i>interorganisational</i>				

Vorwegzunehmen ist, dass in einigen Untersuchungen, wie etwa jener zur Jugend- bzw. Eingliederungshilfe oder der zur Reform der Finanzmarktaufsicht, mehrere Mechanismen gleichzeitig zutage treten. Wohlfahrtsorganisationen fahren sowohl Priorisierungsstrategien als auch Programme der Binnenflexibilisierung, um – im Kontext der COVID-19-Pandemie – dem Anspruch gerecht zu werden, das Wohl von Nutzer*innen sozialer Hilfen auch unter Krisenbedingungen zu fördern. Die neue Finanzmarktregulierung indessen setzt auf Strategien des reflexiven (Re-) Organisierens sowie der interorganisationalen Kooperation, um Lehren aus früheren Marktturbulenzen zu ziehen und eine präventive Regulierungspraxis zu ermöglichen. Derweil behandeln zwei Beiträge im vorliegenden Band Bereiche, in denen sich keiner der bislang genannten Mechanismen entfalten kann. Das gilt sowohl für die Studie zur Terrorabwehr im Fall des Attentats am Berliner Breitscheidplatz als auch für den Beitrag zur Translationalen Medizin – beide beleuchten Konstellationen, in denen eine Krise eben nicht bewältigt worden ist. Die Analysen zu scheiterndem oder ausbleibendem Krisenmanagement geben jedoch wertvolle Hinweise auf Voraussetzungen aktiver organisationaler Krisenbearbeitung.

3.1 Priorisierungsstrategien

Mit Blick auf Priorisierungsstrategien erscheint vor dem Hintergrund der oben dargelegten Ausgangsannahme wesentlich, dass staatliche Organisationen nicht selten simultan mit mehreren Krisensituationen konfrontiert sind. Damit ist zunächst das Nebeneinander von Krisenlatenz und akuten Krisenzuständen angesprochen. Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge werden oft unter restriktiven Bedingungen (z.B. Budgetkürzungen, scharf gestellter Leistungsnormen und -kontrollen) erfüllt, was involvierte Organisationen permanent störungsanfällig macht³². In dieser Situation gefährdet möglicherweise das unerwartete Auftreten eines extern ausgelösten Ereignisses die Aufrechterhaltung des ohnehin prekär organisierten Alltagsbetriebs. Einige der in diesem Band präsentierten empirischen Fallbeschreibungen kommen diesem Szenario sehr nahe – vornehmlich jenen, die das Gesundheits- oder Sozialwesen betreffen. Im Kontext konkurrierender Herausforderungen wird hier die explizite Entscheidung getroffen, die akute Krise – i. e.: die COVID-19-Pandemie – zu priorisieren. Diese Entscheidung geht nicht selten mit hoher Risikobereitschaft und großem Engagement auf Seiten der Belegschaften einher: Im Falle der Jugend- bzw. Eingliederungshilfe sticht die frühe Bereitschaft von Mitarbeitenden ins Auge, sich der Krise trotz fehlender Ressourcen entgegenzustemmen (tatsächlich ist in der Fallstudie von drohenden Insolvenzen die Rede), um die Kontinuität der Versorgung vulnerabler Bevölkerungsgruppen proaktiv abzusichern. Sowohl bei den sozialen Einrichtungen als auch im Fall der Gesundheitsämter lassen sich in diesem Zusammenhang Tendenzen der Selbstausbeutung beobachten; die Beschäftigten formulieren hohe, professionsethische Ansprüche an ihre Arbeit und stellen Fragen der materiellen Vergütung zurück. Die latente Dauerkrise wird kurzfristig verdrängt, um sich der akuten Notsituation

32 Vgl. Hood 2012.

zuzuwenden und kreative Lösungen zu suchen. Einflussreich erscheint hier auch das auf die Pandemie bezogene Krisenmanagement anderer, nämlich behördlicher Instanzen: Im Verlauf kommt es zu einer partiellen, temporären Entspannung in den betrachteten Einrichtungen der Wohlfahrtspflege, weil politische Instanzen Sondermittel bereitstellen und Lockerungen bei Auflagen vornehmen. Organisationale Praxis wird also während des Krisenmanagements partiell »entprekarisiert«. Allerdings ist mit Ende der staatlich ausgerufenen Notstandssituation auch eine Rückkehr zum Status quo ante festzustellen, ohne fassbare Lerneffekte auf Seiten der o. g. Instanzen.

3.2 *Binnen-Flexibilisierung*

Bei einigen der in den Beiträgen präsentierten Feldstudien zeigt sich eine – zumindest im Lichte von geläufigen Annahmen zur Logik bürokratischer Organisationen – durchaus erstaunliche Neigung, bestehende Strukturen aufzulösen oder aufzuweichen. Eine solche Binnen-Flexibilisierung tritt in verschiedenen Varianten auf: als Durchbrechung von Entscheidungshierarchien zugunsten partizipativer Entscheidungsgruppen (z. B. beim Fall des analysierten Gesundheitsamts), als Einbeziehung einer mobilen Reserve von Mitarbeitenden (Katastrophenschutz), oder als Lockerung von Leistungskontrollen (bei der Governance sozialer Hilfen). Es wird erkennbar, dass unter Krisenbedingungen die oftmals hochqualifizierten Arbeitskräfte in staatlichen Organisationsfeldern ihnen zugestandene Freiräume dazu nutzen, eigene und praktikable Lösungen im Sinne ihrer »Mission« zu entwickeln und dabei auch Bürokratien zu (re-)aktivieren³³. Der Prozess der Binnen-Flexibilisierung kann durchaus formal angelegt sein, wie etwa im Fall von Katastrophenschutzorganisationen, die auf eine große Anzahl ehrenamtlich tätiger, (meist) diszipliniert agierender Hilfskräfte – so genannte »contributors«³⁴ – zurückgreifen, um Notsituationen zu begegnen. Er kann aber auch nichtintendiert eintreten – etwa dann, wenn regelbehaftete Routinen des Normalbetriebs im Krisenfall obsolet werden (wie in Krankenhäusern während der Corona-Pandemie). Ähnlich wie beim Vorliegen einer Priorisierungsstrategie muss jedoch konstatiert werden, dass die gefundenen Lösungsansätze selten eine nachhaltige Umsetzung erfahren; vielmehr werden erschlossene bzw. gewährte Freiräume mit Beendigung des Notstands wieder geschlossen. Eine kriseninduzierte Transformation von Strukturen und Verfahren bleibt meist aus. Der Fall der deutschen Finanzaufsicht deutet insofern anderes an, als sich diese auf eine neue Form von Prävention einlässt, wodurch die intraorganisationale Arbeitsteilung grundsätzlicher hinterfragt und ein Potenzial für Lernprozesse sichtbar wird.

33 Vgl. hierzu auch Kohn 1971. Diese Akteursfigur ist konstitutiv für das Modell der professionellen Bürokratie (vgl. Mintzberg 1979).

34 Grothe-Hammer 2020.

3.3 Reflexives Organisieren

Eine dritte Form des Krisenmanagements betrifft insbesondere jene staatlichen Organisationsfelder, die einen Präventionsauftrag wahrnehmen. Sowohl im Falle des Katastrophenschutzes als auch bei der Finanzaufsicht oder der Terrorabwehr haben wir es mit Organisationen zu tun, die akute Krisen vermeiden sollen, indem sie im Vorfeld regulieren und kontrollieren (Finanzaufsicht und Terrorabwehr) oder aber in Notfällen schnell und konsequent einschreiten, um fatale Krisenfolgen zu verhindern (Katastrophenschutz). Der Präventionsauftrag bringt beträchtliche Herausforderungen mit sich, da die Akteure mit der Aufgabe betraut werden, Unvorhersehbares zu antizipieren und zum passenden (aber im Vorfeld unbekannten) Zeitpunkt zu intervenieren. Frühere Krisenerfahrungen können zum zentralen Moment des Lernens und der Sinngebung werden, wobei hier unterschiedliche Formen der Reflexion greifen. Während in Organisationen des Katastrophenschutzes Krisenerfahrungen systematisch und routinemäßig verarbeitet werden, hat das deutsche System der Finanzaufsicht seit der Subprime-Krise (2008) einen massiven Wandlungsprozess durchlaufen. Die vormals fragmentierte und lückenhafte Landschaft von Aufsichtsinstanzen wurde nach der Krise in ein systematisch vernetztes Governance-System überführt, in dem eine so genannte »Meta-Organisation«³⁵ den Kommunikations- und Informationsfluss bei bzw. zwischen den beteiligten Akteuren aufrechterhält. Ein weiteres Kennzeichen reflexiven Krisenmanagements ist der Rekurs auf spezifische Mobilisierungsstrategien. Während Organisationen des Katastrophenschutzes auf ein breites, externes Mitgliedschafts- und Kooperationsnetzwerk zugreifen können, das sich im Krisenfall ihrer Befehlskette unterordnet, zeigt sich bei der neuen Finanzaufsicht ein Modus der internen Mobilisierung, d. h. eine Integration aller Organisations- und Aufgabenbereiche mit dem Zweck einer feldübergreifenden Evaluation existierender Gefahrenpotenziale. Erhoffte und partiell auch erzielte Effekte sind die Absicherung bzw. Erlangung zukünftiger Handlungsfähigkeit. Allerdings stoßen Strategien des reflexiven (Re-)Organisierens auch an Grenzen. So sind Wissensbestände zu vorausgehenden Krisen für das Management zukünftiger Krisen nicht zwingend relevant. Zugleich besteht die Gefahr, dass auf solche Strategien fokussierte Organisationen so sehr mit sich selbst beschäftigt sind, dass Krisen, die eben nicht ins erfahrungsbasierte Raster fallen, verkannt werden. Schließlich kann, wie in verschiedenen Studien aufgezeigt, die Erwartung eines reflexiven Dauerlernens Organisationen und ihr Personal schnell überfordern³⁶.

3.4 Co-Governance qua hybrider Kooperation

Waren die bis hierhin betrachteten Strategien des Krisenmanagements in staatlichen Organisationsfeldern vor allem auf intraorganisationale Aspekte bezogen, so beschäftigt sich ein substanzialer Teil der in diesem Band präsentierten Fälle

35 Ahrne, Brunsson 2005.

36 Vgl. generell Levitt, March 1988; Grunwald 2003; Elliott 2009 sowie, mit Bezug auf die der Klimakrise, Pronzini et al. 2012.

mit Bewältigungsformen, die interorganisationale Prozesse betreffen. Dies gilt vor allem für die kommunale Pandemiestrategie der Stadt Wien, transnationale Foren der Klima-Governance und die Neuaufstellung der deutschen Finanzaufsicht. In diesen Fällen haben sich teilweise hybride Koordinationsmodi herausgebildet – auch jenseits der dem *New Public Management* eigenen Maßgabe, durch rationalisierte Arbeitsteilung (insbesondere mittels Auslagerungen und Delegationsketten) Geld zu sparen. Vielmehr kommt es hier zum mehr oder weniger regelmäßigen Austausch von Expertise und nicht selten auch Personal zwischen einzelnen Organisationen unterschiedlichen Typs (öffentliche, private, gemeinnützig). Weil in Kontexten vernetzten Handelns zugleich unterschiedliche Koordinationsmodi (Hierarchie, Wettbewerb, gegenseitige Abstimmung) eine Rolle spielen können, hat das Zusammenwirken einen hybriden Charakter. Interessanterweise sind Anstrengungen zu hybrider interorganisationaler Kooperation sowohl im Verlauf akuter Krisen (Pandemie, Finanzmarktdisruptionen) als auch in Situationen anzutreffen, in denen eklatante Fehlsteuerungen große Wenden erfordern (wie beim Klimawandel). Hybride Allianzen sind zudem dann wahrscheinlich, wenn Ressourcenknappheit oder der Verlust von Fachexpertise ein solitäres Vorgehen einzelner Behörden oder Träger aussichtslos erscheinen lassen. Allerdings: Eine solche »Co-Governance«³⁷ von Krisenzuständen oder -gefahren macht Kooperation keineswegs *zwangsläufig* zur Quelle kollektiven Lernens, gegenseitiger Unterstützung und konstruktiver Entscheidungsfindung³⁸. In einigen Feldanalysen für diesen Band wird deutlich, dass Vertrauen ein notwendiger Katalysator sein kann, wenn es darum geht, interorganisationale Kooperationen resilient(er) zu machen – gibt es im fraglichen Organisationsfeld gleichzeitig Verdrängungswettbewerb oder starke Machtasymmetrien, kann Vernetzung ins Leere laufen. Zudem vermag letztere eine strukturelle Prekarität von Organisationen der Daseinsvorsorge (z.B. das Fehlen von Reserven) kaum zu kompensieren (so wie im Bereich sozialer Hilfen). Chronische Probleme werden mitunter nicht gelöst, sondern eher noch (weiter) verdeckt. Im Feld der transnationalen Klima-Governance wird immerhin sichtbar, dass auch labile Netzwerke Bindungseffekte erzeugen: Selbst Regierungen, die sich dezidiert gegen Klimaschutzkonventionen ausgesprochen haben, können offenbar die Mitgliedschaft im »Clean Energy Ministerial« sowie eingegangene Engagements nicht einfach annullieren. Stattdessen lassen sich extreme Reaktionen der Netzwerkmitglieder durch vernetzte Governance-Strukturen einhegen. Die Arbeit an großen Wenden kommt dabei zwar nur langsam voran – aber niemand steigt aus. Das Zustandekommen solcher Kooperationsanstrengungen – ob in akuten oder latenten Krisenzusammenhängen – ergibt sich freilich erst aus Erfahrungen mit Notständen oder Mangelsituationen. Lässt der Druck nach, schwächtelt das Netzwerk. Im Lichte der ausgiebigen Literatur zu Veto-Problematiken und Verflechtungsfällen in polyzentrischen Governance-Arrangements steht jeden-

37 Kooiman 2003, S. 96ff.

38 Die Herstellung von Vertrauen und Resilienz bedarf kontinuierlicher Anstrengungen und eine heile »Netzwerkwelt« ohne Konflikte, Verteilungskämpfe und Hierarchien gibt es nicht (vgl. Gaitanides 1998).

falls zu vermuten, dass in solchen Arrangements – nicht zuletzt bedingt durch die Interessenpolitik machtvoller Stakeholder – Kooperationshürden strukturell angelegt sind.

3.5 Stagnation, Symbolpolitik und Fehleranfälligkeit

Aufmerksamen Leser*innen wird nicht entgangen sein, dass zwei der in diesen Band aufgenommenen Beiträge sich nicht eindeutig in die obenstehende Klassifikation einordnen lassen. Es handelt sich um die Untersuchung zur gescheiterten Terrorismusabwehr im Falle des Attentats am Berliner Breitscheidplatz und die Studie zur Implementierung von Zentren für Translationsmedizin im deutschen Krankenhauswesen. Während Terrorismusabwehr einen präventiven Charakter aufweist, geht es beim Krisenmanagement in Universitätskliniken um die politisch erwünschte, de facto aber ausbleibende Verzahnung von Wissenschaft und Krankenbehandlung. Der als problematisch geltende Zustand der Desintegration bei der Sphären impliziert Krisenlatenz. Staatliche Initiativen zielen auf mehr intraorganisationale Reflexivität, aber der Modus der Krisenbearbeitung (d.h. befristete und kompetitiv ausgeschriebene Förderprogramme für die Kliniken) scheint dafür untauglich. In beiden der genannten Fälle bleibt das Krisenmanagement erfolglos. Bei der Terrorismusabwehr liegt das an segmentierten Aufgabenbereichen und Verfahrensabläufen bzw. Kategorisierungen im Kontext überlasteter Kapazitäten; die Aufmerksamkeit auf das akute Gefährdungspotenzial des Attentäters kann nicht dauerhaft aufrechterhalten werden, da ergebnislose Observationen keinen weiteren Ressourceneinsatz legitimieren. Aus dem entsprechenden »Verwaltungsdesaster« werden keine weiteren Lehren gezogen, welche die Terrorismusabwehr in Deutschland dauerhaft besser aufstellen würde. Was die Zentren für Translationsmedizin angeht, so gelingt es letztlich nicht, den Austausch zwischen unterschiedlichen medizinischen Anwendungs- und Forschungsbereichen zu systematisieren und auf Dauer zu stellen (d. h. eine ganzheitlichere Versorgung, die direkt von Forschung profitiert, zu etablieren). Die Zentren sind gleichsam Teil des staatlichen Krisenmanagements für das Gesundheitswesen, aber die Projektlogik externer Finanzierung sorgt zusammen mit dem auf den Kliniken lastenden Marktdruck sowie den Selbstbehauptungsstrategien von Fachdisziplinen dafür, dass die »Integrationskrise« bestehen bleibt und vieles zur lokalen Symbolpolitik verkommt. Kurzum: Unter bestimmten Umständen verpufft Krisenmanagement in staatlichen Organisationsfeldern vollends, wenn es nicht sogar die Fehleranfälligkeit in diesen Feldern erhöht.

4. Diskussion

Die vergleichende Betrachtung und Systematisierung von Prozessen des Krisenmanagements in verschiedenen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge macht es möglich, abschließend einige Hypothesen aufzustellen, die – abstrakt gesprochen – das Verhältnis von Staatlichkeit und Organisation betreffen. Festzuhalten bleibt in der Gesamtschau: Krisensituationen lassen sich in diesen Bereichen selten aus-

sitzen – vielmehr setzen sie staatliche Organisationsfelder unter enormen Handlungsdruck. Gleichzeitig bearbeiten nicht wenige Instanzen kontinuierlich krisenhafte Zustände (siehe Schimank in diesem Band), und es lässt sich erkennen, dass sie dabei häufig Teillösungen finden, also selbst unter Anspannung (als legitim geltenden) Erwartungen an die Gewährleistung öffentlicher Daseinsvorsorge wenigstens partiell entsprechen. Allerdings: Während latente Krisen die Aufgabenerfüllung – gemessen an den o. g. Erwartungen – beeinträchtigen können, absorbiert die Bearbeitung akuter Krisen nicht selten jene (Aufmerksamkeits-)Ressourcen, die in Krisenanfälligkeit reduzierende Strukturumbildungen fließen könnten – zumal im Kontext zäher Krisenlatenz. Die für unsere Analyse vielleicht generellste Hypothese lautet demnach:

Hypothese 1: Staatliche Organisationsfelder erweisen sich in Anbetracht der Allgegenwart und Überlagerung verschiedener Krisen als erstaunlich resilient in Bezug auf die Aufrechterhaltung von Kernaktivitäten der Daseinsvorsorge, v. a. mittels Priorisierungsstrategien. Dies geht mit einer Fokussierung akuter Krisen einher, die Aufmerksamkeit und Ressourcen bindet und die Bearbeitung von latenten Krisen bzw. großen Wenden und strukturbildende Lernprozesse erschwert.

Aber nicht nur Priorisierung, sondern auch Binnenflexibilisierung erscheint beim Management von Krisensituationen als ein probates Mittel – auch dort, wo im Normalbetrieb bürokratische Strukturen stark ausgeprägt sind. Besonders Organisationen mit Merkmalen professioneller Bürokratien weisen diesbezüglich Potenziale auf. Krisen bedürfen häufig eines risikoaffinen Agierens jenseits des Dienst-nach-Vorschrift und geregelter Zuständigkeiten, wobei ein Bloßstellen fehlerhafter Entscheidungen kontraproduktiv erscheint und pragmatische Lösungen gefragt sind³⁹. Dies ist keine Selbstverständlichkeit, kann aber unter bestimmten Bedingungen durchaus gelingen, was uns zur zweiten Hypothese führt:

*Hypothese 2: Binnenflexibilisierung beim Krisenmanagement ist in staatlichen Organisationsfeldern vor allem dort wahrscheinlich, wo – durchaus auch im Rahmen bürokratischer Strukturen – Handlungsspielräume (partiell) eigenverantwortlicher Entscheider*innen auf ein Berufs- bzw. Professionsethos treffen, welches bei Entscheidungsanlässen von Vorgaben zu satzungsgemäßem Handeln bzw. fixierten Zuständigkeitsregelungen problemorientiert abstrahiert.*

Zu erkennen ist in allen untersuchten Organisationsfeldern, angesichts einer Überlagerung von akuten und latenten Krisen sowie trotz aller faktischen Beschränkungen, eine Tendenz zum »nachdenkenden« Umgang mit angetroffenen Herausforderungen – und zwar durch Formate reflexiven Organisierens, auch mittels einer strukturellen Verankerung von Krisenprävention sowie Lern- bzw. Trainingsprozessen. Im Prinzip entspricht dies geläufigen Charakterisierungen zeitgenössischer Organisationen als sich beständig hinterfragende »self-designing

39 Vgl. bereits Howlett 2012.

systems«⁴⁰ und Orte eines Managements, das als institutionalisierte Reflexion auf die eigenen Strukturen fungiert⁴¹. Letztere wird in Krisensituationen besonders relevant. Im Kontext solcher Situationen können die entsprechenden Kompetenzen, so verdeutlichen einige Studien dieses Sonderbandes, jedoch auch problematisch werden. Die Spezifik und Einzigartigkeit der Krisensituation gerät aus dem Blick, weil man sich systematisch an vergangenen Krisen orientiert und die eigene Organisation – zumal unter Bedingungen der Ressourcenknappheit und sich überlappender Krisen – mit Lernerwartungen überfordert:

Hypothese 3: Krisenprävention (inklusive strukturell verankerter Lern- bzw. Trainingsprozesse) bildet in bestimmten staatlichen Organisationsfeldern einen wichtigen Bezugspunkt. Darauf ausgerichtete Strategien orientieren sich an Vergangenheitserfahrungen, welchen systematisch Aufmerksamkeit geschenkt wird. Im Kontext multipler Krisen und begrenzter Ressourcen laufen sie indes Gefahr, die Spezifik aktueller Störungen und tatsächliche Leistungspotenziale aus dem Blick zu verlieren und selbst zum Problem des Krisenmanagements zu werden.

Neben diesen intraorganisationalen Dynamiken spielen interorganisationale Beziehungen eine wichtige Rolle beim Krisenmanagement. Unter bestimmten Umständen sind Organisationen aus dem Feld der Daseinsvorsorge bestrebt, die Aufgabenerfüllung über die Etablierung ultrastabiler Kooperationen mit anderen (mitunter nicht-staatlichen) Organisationen sicherzustellen. Dies folgt nicht nur einer in Politik und Gesellschaft generell bestehenden Erwartungshaltung⁴², sondern kann auch ein Modus des Umgehens mit gesteigerter Ressourcenknappheit im Kontext von »lean administration« und NPM sein – wobei Restriktionen indes offensichtlich sind:

Hypothese 4: Interorganisationale Vernetzung und die Bildung von Allianzen im Zuge des Krisenmanagements sind mitunter Ergebnis eines beschränkten Handlungsradius einzelner Kollektivakteure (bspw. in Folge von Verwaltungsreformen). Sie können die Ausbildung neuartiger Kompetenzen und (zumindest temporär) eine Radiuserweiterung implizieren – aber auch einen Zwang zu kontinuierlicher (Über-)Anstrengung, schwer erfüllbare Verpflichtungen und sogar konkrete Blockaden, v. a. bei latenten Krisen und in Bezug auf große Wenden, in denen man sich langfristig auf kooperative Arrangements verlässt.

5. Ausblick

Die oben thesenhaft zugespitzte Gesamtschau lässt sich wie folgt resümieren: Der Staat *kann* Krisenmanagement, und zwar in vielen Facetten und zuweilen mehr, als ihm viele zutrauen; allerdings sollte man von ihm gegenwärtig auch nicht

40 Weick, Westley 1999.

41 Vgl. Ortmann et al. 2000.

42 Vgl. Windeler 2001, Krücken und Meier 2003.

zu viel erwarten, angesichts zunehmender Problemkomplexität zum einen, (lange Zeit) restriktiv wirkender Reformpolitiken zum anderen. Die vier übergreifenden Mechanismen des Krisenmanagements sind, selbst wenn sie v. a. akute Krisen erstaunlich robust zu bearbeiten vermögen, mit erheblichen Anstrengungen, Folgekosten und mitunter nichtintendierten Konsequenzen verbunden – auch für die beteiligten Organisationen selbst. Bedeutsam erscheint überdies die Einbettung von Organisationsdynamiken in übergreifende gesellschaftliche Entwicklungen, die vermehrt als krisenhaft und -anfällig erfahren werden⁴³ – wobei die Vergangenheit nicht selten als stabiler bzw. krisenrobuster erscheint als sie es jemals war⁴⁴. Unter Gegenwartsbedingungen erfolgt jedenfalls verstärkt eine Fokussierung akuter Krisen. Auf staatlichen Organisationsfeldern lastet ein starker politischer bzw. gesellschaftlicher Druck zur Restabilisierung vorheriger Zustände. Geben betroffene Organisationen diesem Druck nach, geht dies – zumindest unter den heute bestehenden Macht- und Verteilungsverhältnissen – häufig zu Lasten des strukturellen Lernens, der nachhaltigen Bearbeitung latenter Krisen und der Gestaltung großer Wenden. Michael Manns These der Prägung zentraler Felder der Daseinsvorsorge durch Staatlichkeit und Verwaltung bestätigt sich in den hier versammelten Studien, aber es dominiert mehr denn je die maßgebliche Konzentration auf das Vordringliche, so wie sie Niklas Luhmann (1971) bereits früh als Eigenschaft von Verwaltungsorganisationen beschrieben hat. Diese Tendenz scheint sich mit den Krisen der Gegenwart weiter zuzuspitzen.

Unsere Synthese bestätigt insgesamt die Lageeinschätzung von Uwe Schimank (in diesem Band): Zum einen kann man sich – trotz vielfach durchaus Wirkung zeigender Krisenbearbeitungs- und Interventionsansätze – des Eindrucks kaum erwehren, dass heutige, komplexe Krisen staatliche Organisationsfelder »vor sich her treiben« und es vor allem im Bereich der großen Wenden und latenten Krisen schwierig ist, vor die Welle zu kommen. Bei dieser Diagnose können die Triebkräfte hinter Prozessen der (innergesellschaftlichen) Ressourcen(um)verteilung oder der Durchsetzung von hegemonialen Konzepten des *public management* nicht unberücksichtigt bleiben. Aber zum anderen wissen wir über Krisenbearbeitungsprozesse und -potenziale in den verschiedenen Feldern noch viel zu wenig. Es bedarf weiterer – und, wie wir meinen, insbesondere systematisch krisen- und sektorenvergleichender – Studien, um sich ein tiefenscharfes Bild machen zu können.

Die diesbezügliche Forschung könnte zukünftig die Befunde dieses Sonderbandes in *fünf Themenbereichen* weiter schärfen, modifizieren oder auf eine breitere empirische Basis stellen, und zwar besonders in Bezug auf folgende Fragestellungen:

- (1) Wie ist *staatliche Steuerung* im Rahmen überlappender Krisen möglich und auf welche *Wissensbestände* *rekurrieren die angerufenen Organisationen* dabei? Es zeigt sich eine bemerkenswerte Gleichzeitigkeit von temporärer Durchgriffsfähigkeit in der akuten Bearbeitung von Krisen und Limitiert-

43 Vgl. Lessenich 2016; Streeck 2013, Walby 2015.

44 Vgl. Bauman 2017.

heit bezogen auf einen ganzheitlicheren, auch nachhaltigeren Umgang mit Krisen(anfälligkeit). Weitere Studien müssten klären, welche (materiell-technischen, rechtlichen, politischen und sozialen) Bedingungen hier den Ausschlag geben. Was wissen und lernen Organisationen im Bereich öffentlicher Daseinsvorsorge über zukünftige Krisen und was erschwert bzw. vereitelt den Aufbau von Krisenbearbeitungskompetenzen?

- (2) Welche *Pfadabhängigkeiten und Konflikte* prägen Prozesse der Krisenbearbeitung? Erkennbar ist eine gewisse Konkurrenz zwischen kriseninduziertem Umdenken und einem Verbleib auf eingetretenen Pfaden (mit Fokus auf eingespielte Kernaktivitäten). Offen ist, ob und wie es bestimmten Akteurskonstellationen gelingt, »Linientreue« oder aber neue Wege durchzusetzen. Die verschiedenenartigen Studiendesigns und Fragestellungen der Beiträge in diesem Band erlauben keine dezidierten Aussagen zu Mustern der *herrschaftlichen Ausgestaltung von Prozessen der Krisenbearbeitung*. Solche Aussagen wären aber hilfreich, um die Transformation von Staatlichkeit, die aus multiplen Krisen(erfahrungen) resultieren könnte, tiefenscharf zu erfassen.
- (3) Welche *Konstellationen von Krisenbearbeitungskompetenzen* entstehen in zeitgenössischen, *pluralistisch strukturierten Organisationsfeldern*? Tatsächlich plausibilisieren sowohl die in der Einleitung skizzierten Debatten als auch einige der in diesem Band versammelten Studien (bspw. zum Klimawandel, zur Finanzkrise oder auch zur städtischen Pandemiebewältigung) den vielfach *polyzentrischen* Charakter des Krisenmanagements im 21. Jahrhundert. Zukünftige Untersuchungen könnten im Anschluss daran konkrete Muster in den Geflechten verschiedenartiger Kollektivakteure erhellen (bspw. zentrale Positionen, machtvolles Ausblenden von Ko-Akteuren, Cluster innerhalb der Konstellationen, etc.). Näher zu beleuchten wäre auch, welche *Barrieren* polyzentrische Strukturen für Prozesse des Krisenmanagements erzeugen können.
- (4) Zudem deuten sich in den Studien auch – bezogen auf Ziele der Daseinsvorsorge – vielfältige *Leistungsdefizite* im oder durch den Prozess der Krisenbearbeitung an. Wie Uwe Schimank in seinem Beitrag für diesen Band argumentiert, ergeben sich solche Defizite häufig aus der Fokussierung bestimmter Krisenmomente bei gleichzeitigem Ausblenden anderer und nicht zuletzt der gesteigerten Komplexität heutiger Krisen, die einander zudem noch überlappen. Wir haben in dieser Conclusio für nichtintendierte Konsequenzen des Krisenmanagements sensibilisieren wollen, aber auch auf die Relevanz struktureller Rahmenbedingungen (wie etwa die Logik des *new public management* oder bestehende Formen innergesellschaftlicher Ressourcenverteilung) hingewiesen. Es bedarf weiterer, systematisch angelegter Studien, um zu eruieren, ob sich über Krisen(typen) hinweg Bedingungen spezifizieren lassen, unter denen sich derartige Defizite verschärfen und wann bzw. warum es hier involvierten Organisationen mitunter schwerfällt, aus Krisen zu lernen. In den Blick nehmen muss man dabei auch die Rolle vergangener (und gegenwärtiger) Rationalisierungswellen im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge, wie sie in den Beiträgen zu diesem Band immer wieder durchscheinen, aber

in zukünftigen Analysen (auch systematisch-vergleichend) genauer inspiziert werden könnten.

- (5) Wenn wir staatliches Krisenmanagement unter Gegenwartsbedingungen analysieren wollen, geht es – auch das illustrieren die in diesem Band versammelten Beiträge eindrücklich – nicht ohne *substanzielle Theoriebildung*, und zwar in mehrerlei Hinsicht: Zu fragen ist, welche *Geflechte von Organisationen heute beteiligt sind*, wenn wir von staatlichem Krisenmanagement sprechen; welche *intra- und interorganisationalen Prozesse* im Kontext multipler bzw. sich überlappender Krisen *zur Reproduktion von Staatlichkeit* beitragen, und welche Organisationen genau dies – auch interessengetrieben – zu beeinflussen vermögen bzw. welche der o. g. Prozesse ein *Scheitern von Staatlichkeit* zur Folge haben. Insgesamt verweisen Befunde aus den Beiträgen für diesen Band auf den Mehrwert einer *organisationstheoretisch informierten Staatstheorie*. Max Webers verwaltungsbezogenes Staatskonzept ist hierbei kein schlechter Ausgangspunkt, aber für die empirische Einlösung, Abwandlung und vor allem Aktualisierung daran angelehnter Theoriekonstrukte stellen Mechanismen staatlichen Krisenmanagements ein instruktives »Brennglas« dar.

Literatur

- Abbott, Andrew 2004. *Methods of Discovery. Heuristics for the Social Sciences*. New York: Norton.
- Ahrne, Göran; Brunsson, Nils 2005. «Organizations and Meta–Organizations», in *Scandinavian Journal of Management* 21, 4, S. 429–449.
- Anheier, Helmut K. 2012. "Zivilgesellschaft und Krisen: Dahrendorf'sche Reflektionen", in *Leviathan* 40, 3, S. 421–440.
- Ansell, Chris; Gash, Alison 2008. «Collaborative Governance in Theory and Practice», in *Journal of Public Administration Research and Theory* 18, 4, S. 543–571.
- Bader, Pauline; Becker, Florian; Demirović, Alex; Dück, Julia 2011. »Die multiple Krise – Krisendynamiken im neoliberalen Kapitalismus«, in *VielfachKrise. Im finanzmarktdominierten Kapitalismus*, hrsg. v. Bader, Pauline; Becker, Florian; Demirović, Alex; Dück, Julia, S. 11–28. Hamburg: VSA.
- Bauman, Zygmunt 2017. *Retropia*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich; Giddens, Anthony; Lash, Scott 1994. *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Benzecry, Claudio E.; Krause, Monika; Reed, Isaac A. (Hrsg.) 2017. *Social Theory Now*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bode, Ingo 2019. «Let's Count and Manage – and Forget the Rest. Understanding Numeric Rationalization in Late Modern Welfare States», in: *Historical Social Research* 44, 2, S. 131–144.
- Börzel, Tanja A.; Risse, Thomas 2021. *Effective Governance Under Anarchy: Institutions, Legitimacy, and Social Trust in Areas of Limited Statehood*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- DiMaggio, Paul; Powell, Walther W. 1983: «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields», in: *American Sociological Review* 48, 2, S. 147–160.
- Du Gay, Paul 2000. *In Praise of Bureaucracy. Weber – Organization – Ethics*. London: Sage.
- Du Gay, Paul (Hrsg.) 2010. *The Values of Bureaucracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Elliott, Dominic 2009. «The Failure of Organizational Learning from Crisis – a Matter of Life and Death?», in *Journal of Contingencies and Crisis Management* 17, 3, S. 157–168.

- Foucault, Michel 1981. *Archäologie des Wissens*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Gaitanides, Michael 1998. »Schöne heile Netzwerk Welt? Zur transaktionskostentheoretischen Rekonstruktion der Integration von Zuliefersystemen«, in *Organisation im Wandel der Märkte*, hrsg. v. Glaser, Horst; Schröder, Ernst F.; Werder, A, S. 91–113. Wiesbaden: Gabler Verlag.
- Gavris, Maria; Heyes, Jason 2021. «Varieties of Labour Administration in Europe and the Consequences of the Great Recession», in *Economic and Industrial Democracy* 42, 4, S. 1282–1304.
- Giddens, Anthony 1990. «Structuration Theory and Sociological Analysis», in *Anthony Giddens: Consensus and Controversy*, hrsg. v. Clark, Jon; Modgil, Celia; Modgil, Sohan, S. 297–315. London: Falmer Press.
- Gross, Neil 2009. «A Pragmatist Theory of Social Mechanisms», in *American Sociological Review* 74, 3, S. 358–379.
- Grothe-Hammer, Michael 2020. «Membership and Contributorship in Organizations: An Update of Modern Systems Theory», in *Systems Research and Behavioral Science* 37, 3, S. 482–495.
- Grunwald, Roman 2003. *Inter-organisationales Lernen. Eine empirische Analyse von Lernprozessen in Unternehmenskooperationen*. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Hood, Christopher 2012. «Public Management by Numbers as a Performance-Enhancing Drug: Two Hypotheses», in: *Public Administration Review* 72, S1, S. 85–92.
- Howlett, Michael 2012. «The Lessons of Failure. Learning and Blame Avoidance in Public Policy-Making», in *International Political Science Review* 33, 5, S. 539–555.
- Ibert, Oliver; Harmsen, Tjorven 2022. «Eingebettete Krisen: Bedrohung und Gelegenheit», in *Gesundheit & Gesellschaft Wissenschaft* 22, 3, S. 7–14.
- Jessop, Bob 2002. *The Future of the Capitalist State*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Jungmann, Robert 2019. *Die Praxis kollektiven Handelns*. Wiesbaden: Springer VS.
- Kim, Rakhyun 2020. »Is global governance fragmented, polycentric, or complex? The state of the art of the network approach«, in *International Studies Review* 22, 4, S. 903–931.
- Klenk, Tanja 2019. »Akteure der Sozialpolitik«, in *Handbuch Sozialpolitik*, hrsg. v. Obinger, Herbert; Schmidt, Manfred G., S. 77–95. Wiesbaden: Springer VS.
- Kohn, Melvin L. 1971. «Bureaucratic Man: A Portrait and an Interpretation», in *American Sociological Review* 36, 3, S. 461–474.
- Kooiman, Jan 2003. *Governing as Governance*. London: Sage.
- Krause, Monika 2021. *Model Cases. On Canonical Research Objects and Sites*. Chicago: University of Chicago Press.
- Krücken, Georg; Meier, Frank 2003. »Wir sind alle überzeugte Netzwerktäter«. Netzwerke als Formalstruktur und Mythos der Innovationsgesellschaft«, in *Soziale Welt*, 54, 1, S. 71–91.
- Lampropoulou, Manto 2020. »Policy Responses to the Eurozone Crisis: A Comparative Analysis of Southern European Administrations«, in *Public Policy and Administration*, 35, 3, S. 289–311.
- Lessenich, Stephan 2012. »Aktivierender Sozialstaat. Eine politisch-soziologische Zwischenbilanz«, in *Sozialpolitik und Sozialstaat*, hrsg. v. Bispinck, Reinhard; Bosch, Gerhard; Hofemann, Klaus; Naegle, Gerhard, S. 41–53. Wiesbaden: Springer VS.
- Lessenich, Stephan 2016. *Neben uns die Sintflut: die Externalisierungsgesellschaft und ihr Preis*. München: Hanser Berlin.
- Lessenich, Stephan 2020. »Soziologie – Corona – Kritik«, in: *Berliner Journal für Soziologie*, 30, 2, S. 215–230.
- Levitt, Barbara; March, James G. 1988. «Organizational Learning», in *Annual Review of Sociology*, 14, S. 319–340.
- Lo, Christian 2018. «Between Government and Governance: Opening the Blackbox of the Transformation Thesis», in: *International Journal of Public Administration* 41, 8, S. 650–656.
- Lobao, Linda; Gray, Mia; Cox, Kevin; Kitson, Michael 2018. «The Shrinking State? Understanding the Assault on the Public Sector», in *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11, 3, S. 389–408.

- Luhmann, Niklas 1971. »Die Knappheit der Zeit und die Vordringlichkeit des Befristeten«, in *Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*, hrsg. v. Luhmann, Niklas, S. 143–164. Wiesbaden: VS.
- Luhmann, Niklas 1989. »Politische Steuerung. Ein Diskussionsbeitrag«, in Politische Vierteljahrsschrift 30, 1, S. 4–9.
- Mahoney, James; Rueschemeyer, Dietrich (Hrsg.) 2014. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Mann, Michael 1984. «The Autonomous Power of the State. Its Origins, Mechanisms and Results», in *European Journal of Sociology* 25, 2, S. 185–213.
- Martin, John L. 2017. *Thinking Through Methods. A Social Science Primer*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Mintzberg, Henry 1979. *The Structuring of Organizations. A Synthesis of the Research*. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Moser, Evelyn 2020. »Rückzug des Politischen? Beobachtungen zur politischen Soziologie der Corona-Pandemie«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 70, 35–37/2020 – Corona-Krise, hrsg. v. Bundeszentrale für politische Bildung.
- Neckel, Sighard; Besedovsky, Natalia; Boddenberg, Moritz; Hasenfratz, Martina; Pritz, Sarah M.; Wiegand, Timo 2018. *Die Gesellschaft der Nachhaltigkeit. Umrisse eines Forschungsprogramms*. Bielefeld: transcript Verlag.
- Neu, Claudia (Hrsg.) 2009. *Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Nullmeier, Frank 2021. *Kausale Mechanismen und Process Tracing. Perspektiven der qualitativen Politikforschung*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Offe, Claus 1984. *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Ortmann, Günther; Sydow, Jörg; Windeler, Arnold 2000. »Organisation als reflexive Strukturierung«, in *Theorien der Organisation. Die Rückkehr der Gesellschaft*, hrsg. v. Ortmann, Günther; Sydow, Jörg; Türk, Klaus, S. 315–354. Wiesbaden: Springer VS.
- Pronzini, Andrea; Besio, Cristina; Schmidt, Robert J. 2012. »Versprechen der Innovation. Das Beispiel des politischen Diskurses über Klimawandel«, in *Indikatoren des Neuen: Innovation als Sozialmethodologie oder Sozialtechnologie?*, hrsg. v. Bormann, Inka; John, René; Aderhold, Jens, S. 155–175. Wiesbaden: Springer VS.
- Provan, Keith G.; Kenis, Patrick 2008. «Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness», in *Journal of Public Administration Research and Theory* 18, 2, S. 229–252.
- Raeßmann, Irene 2020. "Corona! Die Krise der Verschlankung und ihre Folgen", in *Zeitschrift für Arbeitswissenschaft* 74, 1, S. 216–221.
- Sassen, Saskia 2008. *Das Paradox des Nationalen. Territorium, Autorität und Rechte im globalen Zeitalter*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Scharpf, Fritz W. 1985. «Die Politikverflechtungsfalle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich», in *Politische Vierteljahrsschrift* 26, 4, S. 323–356.
- Schimank, Uwe 2019. "Politische Gesellschaftsgestaltung heute. Sozial- und gesellschaftstheoretische Erwägungen angesichts von Transformationsvorhaben wie der 'Energiewende'«, in *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 12, 2, S. 251–265
- Seibel, Wolfgang 2016. *Verwaltung verstehen. Eine theoriegeschichtliche Einführung*. Berlin: Suhrkamp.
- Seibel, Wolfgang; Klamann, Kevin; Treis, Hannah 2017. *Verwaltungsdesaster. Von der Loveparade bis zu den NSU-Ermittlungen*. Frankfurt, New York: Campus Verlag.
- Serrano Velarde, Kathia 2018. «The Way We Ask for Money... The Emergence and Institutionalization of Grant Writing Practices in Academia», in *Minerva* 56, 1, S. 85–107.
- Streeck, Wolfgang 2013. *Gekaufte Zeit: die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*. Berlin: Suhrkamp.
- Toshkov, Dimiter; Carroll, Brendan; Yesilkagit, Kutsal 2022. «Government Capacity, Societal Trust or Party Preferences. What Accounts for the Variety of National Policy Responses to the COVID-19 Pandemic in Europe?», in *Journal of European Public Policy* 29, 7, S. 1009–1028.

- Tsebelis, George 2002. *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Walby, Sylvia 2015. *Crisis*. Cambridge: Polity Press.
- Weick, Karl E.; Westley, Frances 1999. »Organizational Learning. Affirming an Oxymoron«, in *Managing Organizations. Current Issues*, hrsg. v. Clegg, Stewart R.; Hardy, Cynthia; Nord, Walter R., S. 190–208. London: Sage.
- Windeler, Arnold 2001. *Unternehmungsnetzwerke. Konstitution und Strukturation*. Wiesbaden: Springer VS.
- Zürn, Michael 2018. *A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation*. Oxford: Oxford University Press.

Zusammenfassung: In diesem abschließenden Aufsatz wird auf der Grundlage der im Sonderband betrachteten Fälle eine tentative Vergleichssystematik erarbeitet, die unterschiedliche Krisenformen und deren Effekte auf staatlich organisiertes Krisenmanagement sortiert. Aus den Analysen werden sowohl übergeordnete Botschaften als auch zukünftige Forschungsagenden herauspräpariert.

Schlüsselwörter: Krise, Krisenmanagement, staatliche Organisation, Vergleich, Resilienz, organisationales Lernen

Managing crises in and by state organizations: a comparative analysis of underlying mechanisms

Summary: This last chapter attempts to systematically compare the empirical cases presented in this special issue. By elucidating the underlying mechanisms of crisis management in state organizations across a variety of fields and crisis contexts, we hope to produce new and generalizable insights into the workings of organized statehood as well as to motivate further research.

Keywords: crisis, crisis management, state organizations, comparison, resilience, organizational change

Autor*innen:

Prof. Dr. Ingo Bode
Universität Kassel
Institut für Sozialwesen
Arnold-Bode-Straße 10
34127 Kassel
ibode@uni-kassel.de

JProf. Dr. Robert Jungmann
Universität Trier
Abteilung für Soziologie/Ethnologie
Universitätsring 15
54286 Trier
jungmann@uni-trier.de

Prof. Dr. Kathia Serrano Velarde
Universität Heidelberg
Max-Weber Institut für Soziologie
Bergheimer Str. 58
69115 Heidelberg
kathia.serrano@mwi.uni-heidelberg.de

