

Herausgeber: Univ.-Prof. em. Dr. **Heinrich Reiner mann**, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | Univ.-Prof. Dr. **Veith Mehde**, Mag.rer.publ., Leibniz Universität Hannover (geschäftsführend) | Prof. Dr. **Tino Schuppan**, Hochschule der Bundesagentur für Arbeit, Schwerin (geschäftsführend)

Beirat: Dr. **Stephan Articus**, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städtetages, Köln | Dr. **Hans Bernhard Beus**, Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen, Berlin | Prof. Dr. **Martin Brüggemeier**, Hochschule für Technik und Wirtschaft, Berlin | **Hans Jörg Duppré**, Landrat, Präsident des Deutschen Landkreistages, Berlin | Prof. Dr. **Dieter Engels**, Präsident des Bundesrechnungshofes a.D., Bonn | Univ.-Prof. Dr. **Gisela Färber**, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | Prof. Dr. **Gerhard Hammerschmid**, Hertie School of Governance GmbH, Berlin | **Peter Heesen**, Bundesvorsitzender des Deutschen Beamtenbundes, Bonn | Dr. **Gerd Landsberg**, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin | Prof. Dr. **Andreas Lasar**, Hochschule Osnabrück | Dr. **Johannes Meier**, Mitglied des Vorstands der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh | Univ.-Prof. Dr. **Isabella Proeller**, Universität Potsdam | Prof. Dr. **Marga Pröhl**, Generaldirektorin des European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht | Dr. **Sebastian Saxe**, Mitglied der Geschäftsleitung der Hamburg Port Authority Anstalt des öffentlichen Rechts, Hamburg | Univ.-Prof. Dr. **Christina Schaefer**, Helmut Schmidt Universität, Hamburg | Univ.-Prof. Dr. **Reto Steiner**, Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern | Prof. Dr. **Arthur Winter**, Donau-Universität Krems | **Christian Zahn**, Mitglied des Bundesvorstands der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, Berlin

Krisenmanagement – Herausforderung für das Public Management?!

Tino Schuppan/Stefanie Köhl

Im Beitrag werden grundlegende Management- sowie organisatorische Anforderungen bei Krisen aufgezeigt und einige wesentliche Gemeinsamkeiten bzw. Unterschiede zum Public Management verdeutlicht. Konkret wird die Frage beantwortet, worin aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht die Besonderheiten von Krisenmanagement bestehen und welche weiteren Forschungsperspektiven sich hieraus ergeben. Ausgehend von einer begrifflichen wie theoretischen Einordnung von Krisen wird beurteilt, wie sich New-Public-Management-Reformen und Digitalisierung zu Krisen verhalten und einige wesentliche Anforderungen für Krisenmanagement herausgearbeitet. Deutlich wird, dass Krisen in bisherigen Modernisierungsansätzen kaum eine Rolle spiel(t)en, so dass hier eine entsprechende Kompensation/Korrektur erforderlich ist.

Ausgangslage

Krisenmanagement ist in den letzten Jahren vor allem durch vermehrt auftretende Krisenerscheinungen wie dem

Klimawandel, der Finanzkrise, dem zunehmenden Terrorismus, der verstärkten Migration etc. stärker in das Blickfeld der Öffentlichkeit und mittlerweile auch zu-

nehmend in das einiger Forscher gelangt, wenngleich das Thema eher international dominiert ist, wie die Arbeiten von Boin, t'Hart, Lagadec, Howitt, Leonard², um nur einige zu nennen, zeigen. Im Public Management wie in den Verwaltungswissenschaften spielt Krisenmanagement jedoch bis dato – insbesondere im deutschsprachigen Raum – so gut wie keine Rolle, obwohl Arbeiten des Politologen und Verwaltungswissenschaftlers Carl Böhret zu so genannten schleichenden Krisen³ sowie Schriften des Soziologen Ulrich Beck zur Risikogesellschaft⁴ damals schon richtungsweisend waren. Im Public Management geht es hauptsächlich um das Management und die Steuerung in bzw. von „Normalsituationen“. Als Abweichung vom Normalfall wird bestenfalls die Steuerung von (organisatorischen) Veränderungsprozessen verstanden, bei denen in



Prof. Dr. Tino Schuppan

Professur für Public Management an der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit, Schwerin



Stefanie Köhl

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am IfG.CC – Institut für E-Government, Potsdam

- 1 Die Autoren danken Prof. em. Dr. Klaus Lenk für die gedanklichen Anregungen und kritischen Anmerkungen.
- 2 Ausgewählte Referenzen siehe Literaturverzeichnis.
- 3 Vgl. u.a. Böhret 1990.
- 4 Vgl. u.a. Beck 1986

gewissem Umfang mit unvorhergesehenen Ereignissen zu rechnen ist. Hierzu hat es in den letzten Jahren eine intensive Diskussion zu Innovationsmanagement für den öffentlichen Sektor gegeben⁵. Für ein funktionsfähiges Krisenmanagement sind jedoch klassische Management- bzw. Denkansätze nur begrenzt hilfreich. Aus Management- und Organisationsicht erfordern Krisen etwas gänzlich anderes, auch eine andere Denkhaltung als bisherige Ansätze. Unter Umständen könnten sich Krisen sogar noch verstärken, wenn „normale“ Organisationsformen und Management-Instrumente zum Einsatz kämen, weil bei sich anbahnenden Krisen schnelles und mitunter unkonventionelles Handeln gefragt ist.

In Deutschland wird Krisenmanagement vielfach mit Katastrophenschutz oder auch Zivilschutz verbunden. In konkreten Katastrophenfällen, wie bspw. Hochwasser, übernehmen öffentliche Institutionen wie das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe und die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk als Einsatzorganisation des Bundes Zivilschutzaufgaben. Die Abgrenzung zum Krisenmanagement ist nicht ohne weiteres möglich, denn diese und andere Institutionen werden nicht erst im Fall des Eintretens einer konkreten Bedrohung tätig, sondern deren Tätigkeitsfeld umfasst auch Früherkennung und Schadensbegrenzung. Dennoch ist Krisenmanagement der umfassendere Begriff, wie sich im Verlauf des Artikels noch zeigen wird, weil bspw. auch andere, Nicht-Katastrophenschutzorganisationen involviert sind, wie die gegenwärtige Flüchtlingssituation zeigt. Mehrere Politikfelder bzw. Verwaltungszweige, wie Bildung, Schulverwaltung, Städtebau, Sicherheit etc. sind betroffen, die recht unterschiedliche und vor allem voneinander losgelöste Mechanismen entwickelt haben, auf dieses Ereignis zu reagieren bzw. nicht zu reagieren. Jede Verwaltung hat ihre spezifischen (Teil-) Umwelten, so dass auch jede Verwaltung unterschiedliche Handlungsmuster für krisenartige Situationen hat. Mit anderen Worten: Krisen sind ein Thema für alle Verwaltungszweige und Verwaltungseinheiten und nicht etwa nur auf der „Policy-Ebene“ von Bedeutung.

Um überhaupt angemessene Organisations- und Handlungsmuster bei Krisen herausarbeiten und notwendige Differenzierungen beim Management vornehmen zu können, wird zunächst geklärt, was Krisen überhaupt sind und welche Charakteristika sie aufweisen. Danach folgt eine theoretische Einbettung, wenngleich es keine reine „Krisentheorie“, doch aber einige theoretische Perspektiven gibt, die hilfreich sind, um weitergehende Management-Anforderungen zu diskutieren bzw. Management-Illusionen offenzulegen. Daraus abgeleitet und unter Verwendung von Krisenbeispielen werden Besonderheiten des Krisenmanagements herausgearbeitet. Gleichfalls wird die politische Rationalität bei Krisen thematisiert, die aus verwaltungswissenschaftlicher und auch verwaltungspraktischer Sicht wich-

gung stehen⁶. Krisen sind auch dadurch gekennzeichnet, dass die Situation nicht beherrschbar ist und ein hoher Grad an Unsicherheit darüber vorliegt, welche Maßnahmen zu ergreifen sind. Trotz aller Unterschiede gibt es Gemeinsamkeiten beim Verständnis von Krisen. Generell weisen Krisensituation folgende Charakteristika auf⁷:

- Sie setzen sich häufig aus einer Folge von Ereignissen zusammen (Kaskadeneffekt), wie sich auch bei der Flüchtlingsproblematik zeigt. Ein vereinfachtes Beispiel: Flüchtlingsströme führen zu Problemen in der Erstaufnahme; die Nicht- oder zumindest als mangelhaft empfundene Bewältigung der Situation führt zu Unzufriedenheit in der Gesellschaft; das wahrgenommene Unvermögen des Staates führt wiederum zu Un-

»Krisen sind ein Thema für alle Verwaltungszweige und Verwaltungseinheiten und nicht etwa nur auf der Policy-Ebene von Bedeutung.«

tig ist, weil sie die Bewältigung von Krisen fördern aber auch behindern kann. Abschließend wird eine kritische Gesamtreflexion vorgenommen, die deutlich macht, dass Krisenmanagement kein exotisches Thema ist, sondern vielmehr wichtiger Bestandteil von Public Management sein sollte.

Krisen und deren Management

Was sind Krisen?

Krise ist ein „vager“ und inflationär genutzter Begriff, der je nach Disziplin zum Teil recht unterschiedlich verstanden wird. In jedem Fall handelt es sich um Situationen, die Abweichungen vom Normalfall darstellen, über das „übliche“ Maß an Unfällen hinausgehen und die zusätzliche bzw. deutlich mehr Ressourcen benötigen, die sonst nicht ohne weiteres zur Verfü-

sicherheiten und Ängsten, wie sich diese Situation langfristig auf Bildung, den Arbeitsmarkt, den Gesundheitssektor, die Sicherheit etc. auswirkt; diese Ängste lassen den Zuspruch für Parteien wie die AfD wachsen, was wiederum zu komplett anderen gesellschaftlichen und politischen Krisen führen kann.

- Krisen bedeuten eine fundamentale Veränderung, da bisherige Strukturen nicht mehr greifen. Beispielsweise ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) u.a. stark in der Kritik, weil externe Berater mit einem Jahresgehalt von 60.000 Euro einge-

5 Für einen Überblick „State of the Art in Innovation Management in Public Sector“ siehe u.a. ARC Fund 2013, de Vries/Bekkers/Tummers 2014; European Commission 2013.

6 Vgl. Leonard/Howitt 2007; Howitt/L Leonard 2008.

7 Vgl. im Folgenden u.a. Landert 2003, S. 31ff.

stellt wurden, um die Flüchtlingssituation zu handeln. Diese unkonventionelle Reaktion kann aber aufgrund der speziellen Situation durchaus gerechtfertigt sein.

- Krisen kommen i.d.R. nicht überraschend, sondern lassen sich vielfach durch einen längerfristigen Verlauf gezielt beobachten. Auch die Flüchtlingsproblematik war aufgrund der Situation in Syrien bekannt, wurde jedoch lange ignoriert. Doch Prävention steht politisch nicht sonderlich hoch im Kurs bzw. hat keine politische Lobby. Während eingetretene Krisen hohe Aufmerksamkeit erhalten, wird nach deren Bewältigung gern alles wieder verges-

sen. Welcher Politiker möchte schon gern Terrorwarnungen aussprechen und seinen Wählern erzählen, dass sie sich für den Fall der Fälle diverse Vorrate anlegen sollen?

- lich zu weitreichenden Veränderungen in der BA führte. Es handelte sich seinerzeit in der BA eher um eine Vertrauenskrise. Als eine durch externe Ursachen ausgelöste Krise kann bspw. die Finanz- und Wirtschaftskrise ab dem Jahr 2007 verstanden werden oder auch die derzeitige Flüchtlingsproblematik, die viele Institutionen vor enorme Herausforderungen stellt.

Eine weitere Besonderheit von Krisen ist, dass sie im Gegensatz zu Katastrophen, die auch durch Naturereignisse ausgelöst werden können, per definitionem ausschließlich „menschengemacht“ sind⁸. Beispielweise wurde die Krise in der Folge des Hurrikans Katrina 2005 in New

Orleans nicht durch die Naturkatastrophe selbst ausgelöst, sondern durch das mangelhafte Katastrophenmanagement der USA, das nach Expertenaussagen dem eines Entwicklungslandes ähnelte⁹. Die eigentliche Krise entwickelte sich erst aus dem Unvermögen, mit der Katastrophe richtig umzugehen. Ähnlich ist es auch bei der aktuellen Flüchtlingsproblematik. Diese Situation kam nicht überraschend, sondern hätte vorhergesehen werden können bzw. müssen. Doch Früherkennung hat viel mit Aufmerksamkeitslenkung und Wissensmanagement zu tun, was (nicht nur in diesem Fall) nicht sonderlich gut zu funktionieren scheint. So hat beispielsweise eine semantische Auswertung vorhandener Regierungs- und Verwaltungsdokumente im Projekt Top 100 Verwaltungsleistungen des Nationalen E-Government Zentrums (NEGZ e.V.) gezeigt, dass neben den Lebenslagen Geburt, Kinderbetreuung, Berufsausbildung und Studium, vor allem auch Zuwanderung eine der wichtigsten und häufigsten Lebenslagen

Was ist neu an heutigen Krisen oder warum werden Gesellschaften krisenanfälliger?

ist. Das heißt, die Information, dass Zuwanderung ein wichtiges Thema ist, war bereits vor der großen Zuwanderungswelle 2015 vorhanden¹⁰, nur die seinerzeit aktuelle Aufmerksamkeit wurde nicht darauf gelenkt. Eine Krise ist es nur deswegen, weil öffentliche Institutionen – nicht nur in Deutschland – nicht in der Lage sind, angemessen und adäquat auf diese Situation zu reagieren. Erst durch das Management-Versagen involvierter Institutionen und Akteure wurde die Situation schwer beherrschbar und kaum steuerbar, was es letztlich zu einer „Flüchtlingskrise“ macht.

Die Welt wird durch den fortwährenden Trend der Globalisierung immer offener, aber auch immer abhängiger und vernetzter, und zwar in globaler Dimension. Nationale Ereignisse haben globale Wirkungen und umgekehrt. Einige Beispiele zur Verdeutlichung: Wenn ein Pastor einer kleinen fundamentalistischen Christengruppe in den USA mit der Verbrennung von Koran-Ausgaben droht und damit die globale Sicherheitslage durcheinander bringt, wenn Epidemien sich global in Windeseile ausweiten, wenn mittels Computerviren technische Anlagen von jedem Ort der Welt aus gezielt gestört oder ausgeschaltet werden können, sind das deutliche Anzeichen einer sich ausweitenden Weltrisikogesellschaft¹¹. Das weitergehende enorme Schadens- und Krisenpotenzial wird sichtbar, wenn über die Möglichkeit spekuliert wird, ob Terroristen mittels Computerviren von jedem Ort der Welt in jeder beliebigen Stadt den Strom abschalten können. Die Krisenanfälligkeit steigt in entwickelten Gesellschaften: Je entwickelter Gesellschaften sind, desto anfälliger sind sie für Krisen, d.h. Situationen werden schneller unbeherrschbar bzw. als Krise empfunden. Die Vulnerabilität und Kritikalität steigt, je höher die Abhängigkeit von Techniken und Technologien ist.

»Eine Besonderheit von Krisen ist, dass sie im Gegensatz zu Katastrophen, die auch durch Naturereignisse ausgelöst werden können, per definitionem ausschließlich menschengemacht sind.«

Die Ursachen für Krisen können intern wie extern sein, also durch endogene oder/und exogene Faktoren verursacht werden. Eine durch ein internes Ereignis ausgelöste Krise war bspw. der so genannte Vermittlungsskandal in der Bundesagentur für Arbeit (BA), der im Jahr 2002 durch Manipulationen bei den Arbeitslosenlöhnen ausgelöst wurde und letzt-

lich zu weitreichenden Veränderungen in der BA führte. Es handelte sich seinerzeit in der BA eher um eine Vertrauenskrise. Als eine durch externe Ursachen ausgelöste Krise kann bspw. die Finanz- und Wirtschaftskrise ab dem Jahr 2007 verstanden werden oder auch die derzeitige Flüchtlingsproblematik, die viele Institutionen vor enorme Herausforderungen stellt.

Eine weitere Besonderheit von Krisen ist, dass sie im Gegensatz zu Katastrophen, die auch durch Naturereignisse ausgelöst werden können, per definitionem ausschließlich „menschengemacht“ sind⁸. Beispielweise wurde die Krise in der Folge des Hurrikans Katrina 2005 in New Orleans nicht durch die Naturkatastrophe selbst ausgelöst, sondern durch das mangelhafte Katastrophenmanagement der USA, das nach Expertenaussagen dem eines Entwicklungslandes ähnelte⁹. Die eigentliche Krise entwickelte sich erst aus dem Unvermögen, mit der Katastrophe richtig umzugehen. Ähnlich ist es auch bei der aktuellen Flüchtlingsproblematik. Diese Situation kam nicht überraschend, sondern hätte vorhergesehen werden können bzw. müssen. Doch Früherkennung hat viel mit Aufmerksamkeitslenkung und Wissensmanagement zu tun, was (nicht nur in diesem Fall) nicht sonderlich gut zu funktionieren scheint. So hat beispielsweise eine semantische Auswertung vorhandener Regierungs- und Verwaltungsdokumente im Projekt Top 100 Verwaltungsleistungen des Nationalen E-Government Zentrums (NEGZ e.V.) gezeigt, dass neben den Lebenslagen Geburt, Kinderbetreuung, Berufsausbildung und Studium, vor allem auch Zuwanderung eine der wichtigsten und häufigsten Lebenslagen

8 In Anlehnung an Menski/Gardemann 2008, S. 17.

9 Vgl. Farazmand 2007, S. 149.

10 Vgl. Hunnius/Schuppan/Stocksmeier 2015.

11 Vgl. Beck 2007.

Etwas polemisch formuliert: Wenn einer den Stecker zieht, steht ein Großteil der entwickelten Welt still und die (Über-)Lebensfähigkeit nimmt enorm ab. Das ist insofern auch problematisch, weil in entwickelten Gesellschaften auch Kulturtechniken des Überlebens verloren gehen, weil sie schlicht im Alltag nicht mehr gebraucht werden. Hieraus ergibt sich die besondere Verletzlichkeit entwickelter Gesellschaften. Es handelt sich um Krisen, die ggf. die Sicherheit der Gesellschaft insgesamt gefährden (können). Das betrifft nicht nur die Reaktionsmuster einzelner Behörden, sondern die Frage von Sicherheit als Staatsaufgabe erhält eine gänzlich neue Dimension, die nicht nur mit Einzelmaßnahmen wie der Gründung eines Cyberabwehrzentrums erreicht werden.

Man spricht hier im Gegensatz zu traditionellen Krisen von „modernen“ oder auch zukünftigen Krisen, die sich durch einige (zusätzliche) Besonderheiten auszeichnen¹²:

- „Traditionelle Krisen“ sind bekannte, isolierte, auf einen Ort begrenzte Ereignisse mit begrenzter Dauer und geringer Dynamik. Ihre Komplexität ist überschaubar und festgelegte Muster der Intervention führen zum gewünschten Ergebnis. Die Anzahl an intervenierenden Akteuren ist begrenzt, deren Rollen, Verantwortlichkeiten und Strukturen sind bekannt, was ökonomische Kosten abschätzbar macht.
- „Moderne Krisen“ hingegen sind neuartig, beispiellos, gekennzeichnet von hoher Komplexität und einer „Schneeball-Dynamik“. Ihr Verlauf und ihre Dauer sind extrem ungewiss. Bisherige Notfallsysteme sind überfordert oder sogar kontraproduktiv, die Anzahl an Akteuren hoch, die Kommunikation kritisch und ökonomische Kosten nicht oder kaum abzuschätzen. Die Flüchtlingsproblematik kann ohne weiteres als eine solche Krise bezeichnet werden.
- „Zukünftige Krisen“ oder „Breakdowns“ hinterlassen zudem irreversible Schäden und sind Auslöser für sich ständig wiederholende Krisen (repeat-Schleife). Ihre Ursachen sind kaum feststellbar, die Basis-Prozeduren des gesamten Systems nicht mehr anwendbar. Breakdowns sind resistent gegen intervenierende Maßnahmen, wodurch

die Unsicherheit extrem zunimmt. Die Finanzkrise zeigt diese Merkmale, wo eigentlich nur noch mit bestimmten Instrumenten versucht wird, „herumzudoktern“, die aber, wie die EZB-Zinspolitik, wenig Wirkung zeigen. Auch bei der Flüchtlingskrise sind immer mal wieder erste Anzeichen eines Breakdowns erkennbar.

Reaktion auf Krisen bzw. Management von Krisen

Krisen sind demnach längerfristige Erscheinungen mit tiefgreifenden Veränderungen, die durch einen hohen Grad an

nach dem Eintreten einer Krise (Response) und

- der Erhaltung oder Wiederherstellung des öffentlichen Vertrauens in das System nach der Krise (Reconstruction).¹³

Bei der Flüchtlingskrise befindet man sich aktuell primär in der Response-Phase, wenngleich immer wieder Maßnahmen ergriffen werden, die stärker den Charakter oder das Ziel von Preparedness und Reconstruction haben. Die Schadensbegrenzung bzw. der koordinierte Umgang mit der Flüchtlingskrise funktioniert aber nur mäßig, weil u.a. keine systematischen Entscheidungen getroffen und adäquate

»Aufgabe von Staat und Verwaltung ist es, auf Krisen zu reagieren und manchmal unkonventionelle Wege gehen. Es geht darum, aus Routinen ausbrechen zu müssen, was für stringent durchorganisierte und durchstrukturierte Verwaltungen ein großes Problem darstellt.«

Unsicherheit gekennzeichnet sind und nicht durch einfaches Notfallmanagement behoben werden können. Aufgabe von Staat und Verwaltung ist es jedoch, auf Krisen zu reagieren und manchmal unkonventionelle Wege gehen. Es geht darum, aus Routinen auszubrechen bzw. ausbrechen zu müssen, was für stringent durchorganisierte und durchstrukturierte Verwaltungen ein großes Problem darstellt. Traditionelle Handlungsmuster sind nicht mehr einsetzbar; neue Reaktionsmuster sind erforderlich, um der andauernden außergewöhnlichen Situation zu begegnen. Hier setzt das Krisenmanagement als Ausdruck des systematischen Umgangs mit Krisen an. Es besteht aus:

- dem Versuch der Verhinderung von Krisen (Prevention),
- dem Prozess der Vorbereitung auf Krisen (Preparedness),
- der Durchführung von gut koordinierten Aktionen zur Schadensbegrenzung

Maßnahmen geplant und durchgeführt werden können, wenn es schon an der Verteilung und Registrierung von Flüchtlingen mangelt, um nur zwei Beispiele zu nennen.

Theoretische Perspektiven: Perrow oder Weick?

Charles Perrow und Karl Weick sind herausragende Vertreter, die zu Katastrophen bzw. Krisensituationen in unterschiedlicher Art und Weise geforscht haben. Perrow ist Soziologe und hat vor dem Hintergrund des Beinahe-Atomreaktorunglücks Three Miles Island in den USA in den 1970er Jahren eine Theorie mit pessimistischer Grundhaltung entwickelt, die

¹² Vgl. im Folgenden Boin/Lagadec 2000, S. 186ff; Boin/’t Hart 2003, S. 545.

¹³ Vgl. Boin/Lagadec 2000.

Normal Accident Theory¹⁴. Er geht davon aus, dass Katastrophen früher oder später unvermeidlich sind, und zwar dann, wenn technische Systeme zwei Eigenschaften gleichzeitig aufweisen: Komplexität und enge Kopplung¹⁵. Der Mensch kann noch so sorgfältig sein und die Technik noch so ausgefeilt, wenn Systeme eng gekoppelt und komplex sind, führen sie zwangsläufig zu Katastrophen bzw. Unfällen. In komplexen Systemen übernimmt eine Komponente gleichzeitig mehrere Funktionen, bspw. eine Heizvorrichtung, die gleichzeitig Wärmetauscher ist, so dass der Ausfall einer Komponente eine Reihe von Folgestörungen auslöst. Enge Kopplung liegt vor, wenn zwischen zwei miteinander

ginn der Industrialisierung zu begrenzen, die Inflationsrate im EU-Wirtschaftsraum auf zwei Prozent zu erhöhen oder auch Obergrenzen für die gesteuerte Zuwanderung durchzusetzen, naiv an, weil es sich um komplexe und vielfach eng gekoppelte Systeme handelt, die nicht wie ein Thermostat stufenlos reguliert werden können.

Anders Weick, der Organisationspsychologe ist. Weick geht aufgrund von Beobachtungen davon aus, dass es Organisationen und Einrichtungen gibt, die ständig unter sehr schwierigen Bedingungen arbeiten und bei denen trotzdem weit weniger Unfälle und Störungen auftreten, als statistisch zu erwarten wäre. Er be-

- *Konzentration auf Fehler:* Auch kleinste Fehler oder unerwartete Ergebnisse werden als ein Symptom verstanden, dass etwas mit dem System nicht stimmt. HROs sind misstrauisch, ermuntern zum Melden von Fehlern und sie analysieren und arbeiten mit Erfahrungen von „Fast-Unglücken“, aus denen gelernt werden kann.
- *Abneigung gegen Vereinfachungen:* HROs vereinfachen weniger und sehen dadurch mehr, da sie dafür sorgen, dass umfassendere und komplexere Vorstellungen einer Situation entstehen. Wenn HROs ein Ereignis oder Handlungsmuster wiedererkennen, ist das eher Grund zur Sorge als zur Beruhigung.
- *Sensibilität für betriebliche Abläufe:* Der Handlungshorizont von HROs ist weniger strategisch, sondern eher situationsbezogen ausgerichtet. HROs achten auf die vorderste, operative Front und entwickeln so ein Gespür für Situationen und erkennen Anomalien besser und früher.
- *Streben nach Flexibilität:* HROs bemühen sich um einen Zustand dynamischer Stabilität, der ermöglicht, den Betrieb nach einer Störung zu bewahren oder schnell wieder herzustellen. Dabei setzen sie eher auf umfangreiche Erfahrung statt auf routinierte Entscheidungswege.
- *Respekt vor fachlichem Wissen und Können:* HROs wissen, dass starre Hierarchien fehleranfällig sind und geben fachlichem Wissen und Können den Vorrang. Die Entscheidungsgewalt wandert zu den Mitarbeitern mit dem größten fachlichen Wissen, unabhängig vom Rang.

Weick setzt den Schwerpunkt mit den Management-Prinzipien auf Erwartungen, d.h. etwas pointiert formuliert: Mit dem Schlimmsten rechnen, um darauf vorbereitet zu sein. Es geht im Grunde um Wahrnehmung, Antizipation und die richtigen Schlussfolgerungen, woraus sich die Verlässlichkeit von Strukturen und Verfahren ergibt.

¹⁴ Siehe Perrow 1984, 1989.

¹⁵ Vgl. hier und im Folgenden Perrow 1984, S. 107ff.

¹⁶ Siehe Weick/Sutcliffe 2001, 2003.

¹⁷ Vgl. im Folgenden Weick/Sutcliffe 2001, 2003.

»Obergrenzen für die gesteuerte Zuwanderung durchzusetzen, mutet naiv an, weil es sich um komplexe und vielfach eng gekoppelte Systeme handelt, die nicht wie ein Thermostat stufenlos reguliert werden können.«

der verbundenen Teilen keine Pufferzone oder Elastizität besteht, wie bspw. bei der just-in-time-Fertigung in der Autoindustrie. Die Zulieferbetriebe müssen genau im richtigen Moment das richtige Teil an eine bestimmte Stelle liefern, sonst muss der Produktionsprozess gestoppt werden. Sämtliche Vorgänge des einen Teils wirken sich also unmittelbar auf die Vorgänge des anderen Teils aus. Dies erschwert im Störfall eine prompte Regenerierung des Systems. Fehler sind de facto vorprogrammiert und die Aktivitäten der Organisation können sich nur noch auf Schadensbegrenzung und -minimierung beziehen. Risiken, so Perrow, lassen sich weder durch besseres Personal (bessere Ausbildung und Training, mehr Ruhepausen und Kontrollen etc.) noch durch technische Verbesserungen (mehr Sicherheitssysteme und Redundanzen) mindern. Insofern mutet die politische Kommunikation, bspw. die Erderwärmung auf zwei Grad Celsius gegenüber dem Niveau vor Be-

zeichnet sie als so genannte High Reliability Organisationen (HRO)¹⁶. Nach seiner Argumentation haben diese Organisationen Mechanismen und Organisationsstrukturen entwickelt, die darauf ausgelegt sind, Risiken bzw. Unfälle zu vermeiden. Meist sind es technologisch hochkomplexe Organisationen, die ingenieurstechnisch als gefährlich angesehen werden können und deren Fehlverhalten zu dramatischen Auswirkungen für Leben und Umwelt führen würde. Dazu zählen unterschiedlichste Organisationen wie Flugzeugträger, Atomreaktoren, Intensivstationen oder Feuerwehren. Weicks optimistische Grundhaltung ist, dass gutes organisationales Design und gutes Management helfen kann, Fehler und Unfälle in komplexen und eng gekoppelten technologischen Systemen einzudämmen oder gar zu verhindern. Er hat bei der Untersuchung von HRO folgende fünf Management-Prinzipien der Achtsamkeit und Verlässlichkeit festgestellt¹⁷:

Aus den theoretischen Perspektiven lassen sich mehrerlei Überlegungen in Bezug auf staatliche Strukturen und staatliches Handeln ableiten: Mit Perrow argumentiert, gibt es Möglichkeiten, staatliche Strukturen sowie die gesamte Gesellschaft so zu gestalten, dass enge Kopplung und Komplexität, zumindest in der Kombination, in kritischen Bereichen vermieden werden oder erst gar nicht entstehen. Hier kann der Staat regulierend bzw. steuernd eingreifen, wie z.B. mit der Abschaffung der Atomenergie, weil es sich hier per se nach Perrow um eine Technik handelt, die früher oder später zur Katastrophe führt bzw. führen muss. Die bewusste Vermeidung von solchen Systemen ist bereits eine Form von Krisenprävention. Hierunter zählt der gesamte Bereich der Technikregulierung zur Gefahrenabwehr. Alle neueren Techniken können vor diesem Hintergrund betrachtet werden: Nano-, Gen- oder diverse Arten von Informationstechniken in deren jeweiligem Verwendungszusammenhang. Zweitens kann der Staat selbst darauf achten, seine eigenen Strukturen so zu gestalten, dass enge Kopplung und allzu hohe Komplexität vermieden werden. Pointiert formuliert, muss nicht der letzte „Effizienztropfen“ aus einer (Verwaltungs-) Organisation gepresst werden, wenn dafür in nicht tolerierbarer Art und Weise die Robustheit einer öffentlichen Verwaltung verloren geht.

Aus der Perspektive von Weick können dagegen ein entsprechendes Management und Organisationsgestaltung helfen, Unfälle oder potenzielle Krisen zu vermeiden. Polizei, Feuerwehr, Intensivstationen etc. sind im öffentlichen Bereich Organisationen, wo bereits bestimmte Prinzipien, die Weick erwähnt, mehr oder weniger explizit zum Einsatz kommen. Weick geht sogar weiter in seiner Argumentation und sagt, dass diese Management-Prinzipien für „ganz normale“ Organisationen geeignet sind¹⁸. Für den öffentlichen Sektor stellt sich jedoch die Frage, inwieweit eine Fehlerkultur, wie sie z.B. Weick vorschlägt, mit der Legalität der Verwaltung in Übereinstimmung zu bringen ist oder inwiefern Flexibilität mit den etablierten starren hierarchischen Strukturen harmonisiert. Weiterhin stellt sich die Frage, wie sich die größeren Modernisierungsstränge im öffentlichen Sektor – Management-Reformen und Digitalisierung – zum Kri-

sen Thema verhalten und welche weiteren Schlussfolgerungen sich hieraus ziehen lassen.

Krisen im Kontext von managementorientierten Reformansätzen

Zunächst kann gefragt werden, inwieweit Public Management Reformen selbst zur erhöhten Krisenanfälligkeit öffentlicher Institutionen beigetragen haben. Oder in den Worten von Perrow: Haben diese Reformen zu einer engen Kopplung und erhöhten Komplexität geführt, so dass die Anfälligkeit gestiegen und die Resilienz des öffentlichen Sektor gesunken ist?

»Durch gutes organisationales Design und Management können Fehler und Unfälle in komplexen und eng gekoppelten technologischen Systemen verhindert werden.«

Zweitens kann die optimistische Sicht von Weick eingenommen werden und es ist zu fragen, was Management-Reformen zu bieten haben, um Krisen, z.B. mit Früherkennung, Prävention, Reaktion etc., besser zu bewältigen.

Reduziert Public Management die Resilienz von Verwaltungen?

Christopher Hood hat bereits 1991 in seinem viel zitierten Aufsatz zu New Public Management kritisch und weitsichtig gefragt, ob Public Management Reformen für alle Situationen passend sind. Es kommt nicht „nur“ darauf an, dass Verwaltungen effizient und effektiv sind, sondern auch robust und resilient. Der Resilienzbegriff kommt eigentlich aus der Psychologie und beschreibt, wie widerstandsfähig eine Person gegenüber äußeren (widrigen) Ereignissen ist. Das lässt sich auf Organisationen und insbesondere auf öffentliche Institutionen übertragen, die auch widerstandsfähig sein müssen¹⁹. Widerstandsfähigkeit ist demnach nicht mit Starrheit gleichzusetzen, sondern eher

mit Elastizität oder Agilität. Einfach nur Größe und „Masse“ führt nicht zwangsläufig zu Resilienz, sondern kann auch Starrheit mit Überkapazitäten bedeuten und damit Trägheit. Einige Public Management Reformen haben zweifelsohne die Resilienz verringert, weil z.B. durch diverse Privatisierungsaktivitäten neue Abhängigkeiten entstanden sind, die zumindest in der frühen (New-) Public-Management-Literatur kaum thematisiert wurden. Hier liegt eine enge Kopplung vor, wenn Prozessketten sektorübergreifend so gestaltet werden, dass eine zunehmende Abhängigkeit von Privaten entsteht. Insbesondere ist zu fragen, ob es sich um

Bereiche handelt, z.B. Wasser- und Stromversorgung, die das „Nervensystem“ der Gesellschaft bzw. kritische Infrastruktur darstellen.

Dass hierin ein Problem liegt, war zumindest schon frühzeitig erkannt, was die Diskussion zu abgestuften Verantwortungskategorien zeigt²⁰. Insbesondere die Vorstellung, dass der Staat die Gewährleistungsverantwortung und Auffangverantwortung auch bei Auslagerung weiterhin behalten soll, zieht zumindest in Betracht, dass bei Ausfall des Privaten der Staat hier die Letztverantwortung trägt und einspringen soll. Das ist aber eher eine praxisferne Überlegung, denn die organisatorische Umsetzung einer solchen Auffangverantwortung ist in der Literatur kaum thematisiert. Wie soll der Staat

18 Siehe auch Misteale 2005, S. 22ff.

19 Vgl. u.a. Walker et al. 2004; Klaehn et al. 2006.

20 Vgl. u.a. Reichard 1994; Naschold et al. 2000; Schuppert 2001, 2005.

(in Krisensituationen) auffangen, wenn er die Kapazitäten und das Know-how überhaupt nicht vorhält? An dieser Stelle zeigt sich das Dilemma zwischen Robustheit und Kostenreduktion. Zählt man den Steuerungsaufwand und opportunistisches Verhalten bei Privaten hinzu, kommt man ggf. zu einer anderen Einschätzung bei Auslagerungen. Die aktuelle Entwicklung zur Rekommunalisierung öffentlicher Infrastrukturen mag sich zu einem gewissen Anteil daraus erklären, dass es darum geht, Abhängigkeiten zu reduzieren und Infrastrukturen robust zu halten.

Mit Perrow aber auch mit Hood argumentiert, reichen Effizienz und Effektivität sowie Legalität und Legitimation als Zielorientierung für die Modernisierung staatlicher Strukturen nicht aus. Vielmehr haben die Reformansätze der letzten Jahre eher zu einer Abnahme von Resilienz geführt, wofür es wiederum Kompensationen bedarf. Der Ansatz des Resilience Engineering²¹, auf den hier nicht weiter eingegangen werden kann, scheint auch für öffentliche Organisationen anwendbar zu sein. Welcher Grad an Resilienz für welche Verwaltungsorganisation erforderlich ist, kann nicht ohne weiteres gesagt werden. Wenn die Kfz-Zulassungsstelle oder das Bürgeramt einige Tage ausfallen, ist das zwar ärgerlich, aber weit weniger dramatisch, als wenn die Notrufzentrale einer Stadt über längere Zeit nicht erreichbar wäre.

Trägt Public Management bei, mit Krisen besser umzugehen?

Gerade im Public Management zeigt sich, dass nicht all zu viel Explizites vorliegt, um Krisen (frühzeitig) zu erkennen und zu bewältigen, so dass hier entsprechende Erweiterungen gefragt sind. Das ist auch unabhängig von Krisenmanagement eine Kritik am (New-) Public Management, dass gerade in seiner frühen Entwicklung nach dem Verständnis „one size fits all“ heranging und wenig differenziert für verschiedene Verwaltungszweige und Situationen war²². Ansätze wie Bürgerorientierung, Führung über Ziele oder Budgetierung helfen nicht oder allenfalls nur sehr mittelbar, mit Krisen, wie sie gegenwärtig mit der Flüchtlingssituation entsteht, umzugehen. Auf organisatorischer Seite ist z.B. vielmehr Arbeit in Stäben gefragt,

schnelle ebenenübergreifende Zusammenarbeit, Entscheidungsdelegation vor Ort an die Experten und Ad-hoc-Entscheidungen. Public Management hat insgesamt weniger operative Prozesse und fachliche Expertise im Blick, die allerdings vielmehr beim Krisenmanagement gefragt sind.

Empirisch zeigt sich jedoch, dass Verwaltungen in Deutschland es immer wieder geschafft haben, bei aller Einzelkritik, hervorragend mit ungewöhnlichen und unsicheren Situationen umzugehen, wie beispielsweise die deutsche Wiedervereinigung oder die Bundesagentur für Arbeit in der Wirtschafts- bzw. Finanzkrise 2008 zeigen. Das Instrument des Kurzarbeitergeldes hatte seinerzeit wesentlich dazu beigetragen, die Folgen der Krise zu

ments integriert werden, um nicht zuletzt die strategische Ausrichtung zu stärken und krisenbeständiger zu machen²³. Auch die Szenariomethode, als Instrument des strategischen Managements, ist geeignet, um Krisen zu antizipieren oder sie erst gar nicht entstehen zu lassen, wenn Strategien entsprechend ausgerichtet sind. Über die Szenariomethode lassen sich plausible, kohärente und voneinander abgrenzbare mögliche Zukunftsbilder bzw. Krisensituationen entwickeln und zugleich Zukunftsräume und Handlungsoptionen systematisch erforschen²⁴. Hierdurch wird die Aufmerksamkeit auf das Unerwartete erweitert. Im Krisenmanagement sagt man dazu „vor die Lage kommen“. Dennoch lässt sich die Bereitschaft und Fähigkeit, in Krisensituationen auf organisatorischer

»Verwaltungen sollten nicht nur effizient und effektiv sein, sondern auch robust und resilient. Reformansätze der letzten Jahre haben eher zu einer Abnahme von Resilienz geführt, wofür es wiederum Kompensationen bedarf.«

reduzieren. In der Bundesagentur für Arbeit gab es zu dieser Zeit nur noch wenige Mitarbeiter, die sich inhaltlich mit dem Thema auskannten und wussten, wie Kurzarbeitergeld berechnet wird. Innerhalb kurzer Zeit gelang es, z.B. durch die Aktivierung von Mitarbeitern aus dem Ruhestand oder dem Train-the-Trainer-Konzept, dass Kurzarbeitergeld zeitnah ausbezahlt werden konnte. Diese „Mobilisierungsleistung“ hat wenig mit den Instrumenten des Public Management zu tun, sondern erfordert eher Sensibilität der Organisation für gesellschaftliche/arbeitsmarktliche Veränderungen und Entscheidungskraft von Führungskräften.

Nichtsdestotrotz gibt es Management-Ansätze und -techniken, die anschlussfähig zum Krisenmanagement sind. So könnten im Rahmen des Strategischen Managements Ansätze des Krisenmanage-

wie individueller Ebene handlungsfähig zu sein, nicht allein durch strategisches Management oder sonstige Managementinstrumente lösen²⁵. Auch Weick legt in seinem Werk²⁶ mehrfach dar, dass Planung falsche Sicherheit produziert, da der Blick statt auf die tägliche Praxis auf die Zukunft gerichtet ist, wodurch „situational awareness“ verloren geht. Die Krux liegt darin, dass allzu umfassende Planung negativ für Krisensituationen sein kann.

21 Vgl. u.a. Hollnagel et al. 2006.

22 Kritische Betrachtungen der Reformbewegung siehe u.a. Reichard/Röber 2001; Bogumil et al. 2007; Pollitt/Bouckaert 2011.

23 Vgl. Preble 1997, S. 774.

24 Vgl. u.a. Kosow/Gaßner 2008, S. 6.

25 Vgl. schon Preble 1997, S. 773ff.

26 Siehe Weick/Sutcliffe 2001, 2003.

Krisen im Kontext der fortschreitenden Digitalisierung

Reduziert Digitalisierung die Resilienz von Verwaltungen?

Die fortschreitende Digitalisierung des öffentlichen Sektors steht in engem Zusammenhang mit dem Krisenthema. Sie kann insofern negativ auf Resilienz wirken, als Digitalisierung generell die Abhängigkeit und damit die enge Kopplung zwischen IT und Organisation erhöht, d.h. die Kritikalität steigt. Fällt die IT aus, fällt die Organisation aus, wenn keine Ausfallstrukturen/-systeme vorliegen. Dabei wirkt die Digitalisierung entsprechend in der Gesellschaft, wenn Atomkraftwerke, Flugzeuge, Stromregulierung etc. elektronisch vernetzt werden und somit poten-

Trägt Digitalisierung dazu bei, mit Krisen besser umzugehen?

Entwicklungen durch Digitalisierung bieten insbesondere in den Phasen Früherkennung und Prävention von Krisen eine große Chance. Beispielsweise können durch Sensoren und Messsysteme Erd- bzw. Seebeben frühzeitig erkannt und Tsunamis vorhergesagt werden. Beispielhaft zu nennen sind hier das System GITEWS²⁷ des Deutschen GeoForschungsZentrums (GFZ) des Helmholtz-Zentrums Potsdam oder FLIWAS²⁸ des Landes Baden-Württemberg. Durch Simulationen und Modellierungen von bspw. Hochwasser ist es möglich, unterschiedliche Präventions- und Reaktionsmaßnahmen unter unterschiedlichen Bedingungen zu testen. Mithilfe von Augmented oder Virtual Reality können Einsatzkräfte verschiedene

zu Steuerungs-, Koordinations- und Planungszwecken etc. genannt.

Im Ergebnis zeigt sich, dass unterstützende technische Systeme in jedem Fall von Vorteil sind, um unter bestimmten Bedingungen und externen Druckfaktoren handlungs- und entscheidungsfähig zu sein oder überhaupt zu erkennen, dass sich eine Krisensituation anbahnt. Bei allen Potenzialen ist jedoch zu bedenken, dass dadurch der Glaube verbreitet wird, man könne sich vollends auf technische Systeme verlassen. Feststeht jedoch, dass am Ende immer noch Menschen handeln, entscheiden und verantwortlich sind. Selbst in stark technisch dominierten Kontexten wird Sicherheit von Menschen produziert, indem sie auf kleinste Abweichungen reagieren, was Menschen in der Regel besser können als Maschinen, seien sie noch so schlau. Weick spricht hier von Sicherheit als ein dynamischer non-event²⁹. Zudem basieren technische Systeme oft auf bestimmten Modellvorstellungen, in die bewusst komplexitäts-reduzierende Annahmen eingehen, so dass zugrunde liegenden Daten in den meisten Fällen nicht objektiv auszuwerten sind. Das wurde für die Finanzkrise im Jahr 2008 gut durch Paul Jorion nachgewiesen. Eines seiner Ergebnisse ist, dass die Modellierung der Subprimes (Hypothekendarlehen) überhaupt nicht in Betracht zog, dass alle oder fast alle Schuldner ausfallen, weil sich die Lage am Immobilienmarkt grundlegend änderte³⁰. Die Aufmerksamkeitslenkung ist blockiert, weil bestehende Modelle oder Theorien den Denkraum vorgeben.

»Digitalisierung kann insofern negativ auf Resilienz wirken, als Digitalisierung generell die Abhängigkeit und damit die enge Kopplung zwischen IT und Organisation erhöht, d.h. die Kritikalität steigert.«

zielle Angriffsmöglichkeiten bestehen und auch wahrgenommen werden. Die aufgezeigten Infrastrukturen werden (super) kritisch und die Verletzbarkeit steigt, das gilt auch für den Staat mit seinen Strukturen, der selbst kritische Infrastruktur ist. Insofern hat der Staat selbst sich mit der Digitalisierung Infrastrukturen geschaffen, deren Verletzbarkeit zunimmt. Digitalisierung wird neben Effizienzsteigerung mit weiteren positiven Werten wie Bürokratieabbau, Transparenz, Partizipation etc. verbunden, so dass die Frage der Verletzlichkeit nicht in den (Aufmerksamkeits-)Mittelpunkt rückt, wenngleich in der Praxis in letzter Zeit durch diverse Hackerangriffe eine erhöhte Sensibilität zu beobachten ist und Maßnahmen ergriffen werden. In jedem Fall ist festzuhalten, dass die Digitalisierung in ungleich höherem Maße zur Abnahme von Resilienz führt bzw. führen kann, als es im NPM der Fall war.

Szenarien trainieren. Roboter, Drohnen und mobile Kommunikationstechnologien ermöglichen beispielsweise koordinierte Response-Aktivitäten. Auch für die aktuelle Flüchtlingssituation kann man sich solche Szenarien vorstellen, wenn bspw. die unterschiedliche Nutzung von Flüchtlingsrouten simuliert, deren Konsequenzen besser antizipiert und gesamteuropäische Maßnahmen koordinierter und systematischer eingesetzt werden können, einen gemeinsamen Willen aller EU-Mitgliedstaaten vorausgesetzt. Neben diesen Potenzialen sind eine unzählige Reihe weiterer Möglichkeiten denkbar, wie digitale Techniken an unterschiedlichen Stellen bei der Flüchtlingskrise helfen könnten. Ohne diese näher auszuführen, seien Stichworte wie elektronische Registrierung, eID, begleitende virtuelle Integrationsmaßnahmen (Sprache, Kultur, Gesellschaft etc.), Auswertung und Analyse von Big Data

Andere „Spielregeln“ beim Krisenmanagement

Welche Management- und Organisationsanforderungen stellen sich konkret in Krisensituationen? Krisen schaffen Situatio-

27 GITEWS: German-Indonesian Tsunami Early Warning System; für weitere Informationen siehe <http://www.gitews.de/homepage/>

28 FLIWAS: Flut-Informationen- und Warn- System ist das webbasierte Hochwassermanagementsystem für Baden-Württemberg; für weitere Informationen siehe <http://www.kivbf.de/Lde/start/Loesungen/FLIWAS.html>

29 Weick/Sutcliffe 2007, S. 40.

30 Jorion 2012, S. 92ff.

nen, die nicht antizipierbar sind und keine starren, vorgefertigten Reaktionsmuster erlauben. Die Herausforderung besteht ganz generell darin, auf das Unerwartete, wie bspw. die tatsächliche Anzahl der Flüchtlinge oder die Folgewirkungen der enormen Zuwanderung, vorbereitet zu sein. Es ist insgesamt eine erhöhte organisatorische wie individuelle Sensitivität für Gefährdungen in der öffentlichen Verwaltung zu entwickeln, ohne zu einer „paranoiden“ Organisation zu werden. Insbesondere sind ausgehend von der Literatur zu Krisenmanagement folgende Aspekte besonders hervorzuheben³¹:

- „Kultivierte“ Fehlerkultur: In Normal-situationen gilt in der Verwaltung eine ausgeprägte legalistische Verwaltungs-

kräfte; anders in Krisensituationen. In der Verwaltungspraxis ist das Top-Management vielfach nicht gewohnt, in Krisensituationen (schnelle) Entscheidungen zu treffen. Politiker präsentieren sich zwar gern bei Hochwasser, Waldbränden oder anderen Katastrophenfällen als „große Macher“ publikumswirksam in Stiefeln und rustikalen Pullovern, die Fäden haben jedoch andere in der Hand. In der Praxis zeigt sich, dass Personen aus der zweiten oder dritten Reihe häufig die besseren Krisenmanager sind. Im Zweifelsfall zählen Fachexpertise und die Fähigkeit, unter hohem Druck und Unsicherheit Entscheidungen treffen zu können und zu wollen. Bisher ist es eher so, dass

Koordination über mehrere Ebenen (Verwaltungs-, politische oder staatliche) und Grenzen (Bereichs-, Ressort-, Sektor- oder sogar Ländergrenzen) hinweg. Mitunter sind verschiedenste staatliche, quasi-staatliche, öffentliche und private Akteure zu beteiligen. Auch bei der Flüchtlingskrise zeigt sich, dass internationale Abstimmungen und Zusammenarbeit nötig sind. In Krisensituationen ist eher eine „Horizontalisierung“ in Form von bereichsübergreifender Stabsarbeit statt „aufgeblähter“ Hierarchien gefragt. Zudem existieren häufig keine umfassenden Strategien in einer Krisensituation, sondern schnelles ad-hoc-Entscheiden und -Handeln ist erforderlich. Klassische Kommunikationswege müssen umgangen werden, schnelle Abstimmungen und Koordination sind ressort-, ebenen- und sektorübergreifend erforderlich. Verwalten und Führen bedeutet in Krisensituationen, Entscheidungen zu treffen und zu verantworten, wofür wiederum bestimmte Skills und Kompetenzen erforderlich sind, wie Sensibilität, schnelle Reaktionsfähigkeit, ausgeprägte Kommunikations-, Koordinations- und Kollaborationsfähigkeiten, „Medienfähigkeit“, die nicht ohne weiteres bei Public Managern vorausgesetzt werden können. In Krisen wird Governance zu Management, aus „soft“ wird „hard coordination“.

»Es ist insgesamt eine erhöhte organisatorische wie individuelle Sensitivität für Gefährdungen in der öffentlichen Verwaltung zu entwickeln, ohne zu einer paranoiden Organisation zu werden.«

kultur, die de jure keine Fehler macht. Um Organisationen jedoch krisentauglich zu machen, bedarf es einer „kultivierten“ Fehlerkultur, bei der u.U. auch kleinste Veränderungen ernst genommen werden (Stichwort: Führererkennung von Krisen). Hintergrund ist, dass sich viele kleine, scheinbar „belanglose Fehler“ kaskadenartig schnell zu dramatischen Folgen entwickeln können. In der üblichen Verwaltungskultur werden Fehler isoliert als ein lokales Problem betrachtet und oft aus Angst vor den Konsequenzen nicht angesprochen. Das ist insbesondere in einer so ausgeprägten legalistischen Verwaltungskultur wie der deutschen der Fall. Es geht nicht darum, die Legalität abzuschaffen, sondern diese vielmehr um eine Komponente im Sinne einer Fehlerkultur anzureichern.

- *Fachexpertise vor Hierarchie*: In Normalsituationen entscheiden Führungs-

in Krisensituationen formale hierarchische Strukturen Vorrang haben vor Fachwissen und Können und der Fokus auf klassische Befehls- und Kontrollgewalten liegt. Hinzu kommt eine politische Rationalität, die in Bezug auf den Wiederaufbau relevant ist. Solange das Hochwasser vorhanden ist, besteht eine hohe Unterstützung bzw. hohes Interesse, Dämme zu bauen. Empirisch zeigt sich jedoch, dass nach Überstehen solcher Krisen dieses Interesse schnell nachlässt. Oder anders formuliert: Krisenprävention ist kein Wahlkampfthema, wenn die Krise nicht gerade aktuell und akut ist.

- *Flexible Organisation und Führung (Governance)*: Normalerweise arbeitet jede Organisation in ihren eigenen Silos, es gelten klare Hierarchien und der vorgeschriebene Dienstweg. Bei Krisen ist jedoch eine Multi-Level-Governance gefragt, d.h. Zusammenarbeit und

Die aufgezeigten Unterschiede geben jedoch noch keinen konkreten Aufschluss darüber, wie diese neuen Anforderungen praktisch umgesetzt werden können und was tatsächlich wirkt. Hier ist weitere (empirische) Forschung gefragt, die insbesondere konkrete Reaktionsmuster bei unterschiedlichen Krisen in das Blickfeld nimmt. Die größte Herausforderung ist wohl, das völlig Unerwartete zu erwarten, oder anders formuliert: es kann nicht sein, was nicht sein darf. Beispielsweise dürfen Kraftwerksunfälle einfach nicht sein, sonst hätten die Leute Angst. Und deswegen denkt man nicht genug darüber

31 Vgl. im Folgenden in Anlehnung an u.a. Weick/Sutcliffe 2001; Boin/t'Hart 2003; Leonard/Howitt 2007; Howitt/Leonard 2008; Misteles 2005; Gebauer/Kiel-Dixon 2009.

nach, wie sie zu verhindern wären³². Eine Leitschnur wäre, alle denkbaren Störfälle und Krisen gedanklich so zu behandeln, als seien sie bereits eingetreten, um dann zu überlegen, was heute zu tun wäre, damit sie nie eintreten. Man spricht hier von Präemption statt Prävention. Präemption zielt darauf ab, der unterstellten Katastrophe in der Zukunft mithilfe einer Anpassung der gegenwärtigen Ordnung zuvorzukommen. Mit Blick auf die Gegenwart ist Prävention eher konservativ, Präemption hingegen proaktiv.³³

Fazit: Krisenforschung aus Organisationssicht

Im Ergebnis zeigt sich, dass Krisenmanagement eine andere Sicht erfordert, als

genannte Sensemaking³⁴ oder Resilience Engineering³⁵ eröffnen Forschungsperspektiven, die es erlauben festzustellen, wie ausgeprägt eine Organisation auf mögliche Krisensituation vorbereitet ist und damit Unerwartetes managen kann. Diverse Operationalisierungen liegen bereits in der Literatur vor³⁶.

Insgesamt wird in Anbetracht der gesellschaftlichen wie organisatorischen Rahmenbedingungen und Gefahrensituationen deutlich, dass Krisenmanagement an Bedeutung gewinnt, sowohl in praktischer als auch in wissenschaftlicher Hinsicht. Eine zunehmende verwaltungswissenschaftliche Modernisierungsforschung, die sich auf Krisenmanagement erweitert, wäre demnach in Anbetracht der beste-

»Die Zeiten eines ausschließlich auf Schönwetter-Management beschränkten Public Managements sind endgültig vorbei.«

bisherige Modernisierungsstränge. Sie liegt quer zu bisherigen Modernisierungsansätzen und erfordert vielfach andere Instrumente, weil es sich auch um andere Probleme handelt. Beides ist gleichermaßen erforderlich, d.h. Verwaltungsorganisationen sind gefordert, schnell vom Normalmodus auf den Krisenmodus umzuschalten. Das gilt im Ergebnis für alle Verwaltungsorganisationen. Dabei ist jedoch weiter zu denken, als der übliche Korridor von NPM und Public Governance. Insbesondere ist nicht nur die Policy-Ebene relevant, sondern auch der Vollzug mit den dazugehörigen Prozessen, konkreten Reaktionsmustern und Mechanismen in konkreten Krisenfällen. Gerade weil in der Vergangenheit Krisenbewältigung durch die deutsche Verwaltung oft gut funktionierte, besteht wenig Sensibilität für das Thema in der Politik.

Des Weiteren ist interdisziplinäre Aufgeschlossenheit erforderlich. Ansätze aus der Organisationspsychologie, wie das so

henden Herausforderungen dringend geboten. Oder anders formuliert: Die Zeiten eines ausschließlich auf „Schönwetter-Management“ beschränkten Public Managements sind endgültig vorbei.

Literatur

ARC Fund (2013): Innovation in the Public Sector. State-of-the-Art Report, Report in the programme Complex Challenges – Creative Cities (CCIC), project funded under the INTERREG IVC programme of the European Union.

Beck, U. (1986): Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt a.M.

Beck, U. (2007): Weltrisikogesellschaft: Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit, Frankfurt a.M.

Bogumil, J. et al. (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin.

Böhret, C. (1990): Folgen: Entwurf für eine aktive Politik gegen schleichende Katastrophen, Opladen.

Boin, A./t Hart, P. (2003): Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible?, in: Public Administration Review, Vol. 63, Issue 5, pp. 544-553.

Boin, A./Lagadec, P. (2000): Preparing for the Future: Critical Challenges in Crisis Management, in: Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol. 8, Issue 4, pp. 185-191.

de Vries, H./Bekkers, V./Tummers, L. (2014): Innovations in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. Paper presented at IRSPM conference April 9-11 2014, Ottawa.

European Commission (2013): Powering European Public Sector Innovation: Towards A New Architecture. Report of the Expert Group on. Public Sector Innovation of the European Commission.

Farazmand, A. (2007): Learning from the Katrina Crisis: A Global and International Perspective with Implications for Future Crisis Management, in: Public Management Review, Special Issue, Dec. 2007, pp. 149-159.

Gebauer, A./Kiel-Dixon, U. (2009): Das Nein zur eigenen Wahrnehmung ermöglichen. Umgang mit Extremsituationen durch Aufbau organisationaler Fähigkeiten, in: Organisationsentwicklung, 3/2009, S. 40-49.

Hollnagel, E./Woods, D./Leveson, N. (Hrsg.) (2006): Resilience Engineering. Concepts and Precepts, London.

Hood, C. (1991): A Public Management For All Seasons?, in: Public Administration, Vol. 69, Issue 1, pp. 3-19.

Howitt, A.M./Leonard, H.B. (2008): Routine or Crisis – The Search for Excellence, in: Crisis/Response Journal, Vol. 4, Issue 3, pp. 32-35.

Hunnius, S./Schuppan, T./Stocksmeier, D. (2015): Top 100 – Die wichtigsten und am häufigsten genutzten Verwaltungsleistungen, Nationales E-Government Kompetenzzentrum e.V., Berlin.

Jorion, P. (2012): Misère de la pensée économique, Paris.

Kaiser, M. (2014): Chronopolitik: Prävention & Präemption, in: Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis, 23. Jg., Heft 2, S. 48-55.

Kendra, J.M./Wachtendorf, T. (2003): Elements of Resilience after the World Trade Center Disaster: Reconstituting New York City's Emergency Operations Centre, in: Disasters, Vol. 27, Issue 1, pp. 37-53.

32 Ein illustrierendes Beispiel für den Kraftwerksunfall in Fukushima im Jahr 2011 bietet Hans-Jochen Luhmann: Die Ursache des Fukushima-Unglücks ist die Behauptung seiner Unmöglichkeit, siehe Luhmann 2016.

33 Kaiser 2014, S. 53.

34 Weick 1993, 1995.

35 Hollnagel et al. 2006.

36 Siehe z.B. Weick 1995; Kendra/Wachtendorf 2003.

Klaehn, G. et al. (2006): Resilienz, Verwundbarkeit und Adaption. Thesenpapier, Seminar: Das Konzept von Resilienz in Sozial- und Umweltwissenschaften, Geographisches Institut der Universität Bonn.

Kosow, H./Gaßner, R. (2008): Methoden der Zukunfts- und Szenarioanalyse. Überblick, Bewertung und Auswahlkriterien, Werkstattbericht Nr. 103, IZT, Berlin.

Landert, C.E. (2003): Krisenmanagement und Kommunikation im Wandel, Dissertation, Universität St. Gallen, Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften, Bamberg.

Leonard, H.B./Howitt A.M. (2007): Against Desperate Peril: High Performance in Emergency Preparation and Response, in: Gibbons, D.E. (Ed.): Communicable Crisis: Prevention, Response, and Recovery in the Global Arena, Charlotte, NC, pp. 1-25.

Luhmann, H.-J. (2016): Die Ursache des Fukushima-Unglücks ist die Behauptung seiner Unmöglichkeit, in: Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis, 25. Jg., Heft 1, S. 94-95.

Menski, U./Gardemann, J. (2008): Auswirkungen des Ausfalls Kritischer Infrastrukturen auf den Ernährungssektor am Beispiel des Stromausfalls im Münsterland im Herbst 2005. Empirische Untersuchung im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), Fachhochschule Münster, Münster.

Mistele, P. (2005): Die Relevanz der High Reliability Theory für Hochleistungssysteme, Diskussionspapier, TU Chemnitz, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Chemnitz.

Naschold, F. et al. (Hrsg.) (2000): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden, Berlin.

Perrow, C. (1984): Normal Accidents. Living with High-Risk Technologies, New York.

Perrow, C. (1989): Normale Katastrophen: Die unvermeidbaren Risiken der Großtechnik, Frankfurt a.M.

Pollitt, C./Bouckaert, G. (2011): Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State, Oxford.

Preble, J.F. (1997): Integrating the Crisis Management Perspective into the Strategic Management Process, in: Journal of Management Studies, Vol. 34, Issue 5, pp. 769-791.

Reichard, C. (1994): Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, Berlin.

Reichard, C./Röber, M. (2001): Konzept und Kritik des New Public Management, in: Schröter, E. (Hrsg.): Empirische Policy und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven, Opladen, S. 371-392.

Schuppert, G.F. (2001): Der moderne Staat als Gewährleistungsstaat, in: Schröter, E. (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven, Opladen, S. 399-414.

Schuppert, G.F. (2005): Der Gewährleistungsstaat. Ein Leitbild auf dem Prüfstand, Baden-Baden.

Walker, B. et al. (2004): Resilience, Adaptability and Transformability in Social-ecological Systems, in: Ecology and Society, Vol. 9, Issue 2, Article 5.

Weick, K.E. (1993): The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster, in: Administrative Science Quarterly, Vol. 38, Issue 4, pp. 628-652.

Weick, K.E. (1995): Sensemaking in Organizations, Thousand Oaks.

Weick, K.E./Sutcliffe, K.M. (2001): Managing the Unexpected. Assuring High Performance in an Age of Complexity, San Francisco.

Weick, K.E./Sutcliffe, K.M. (2003): Das Unerwartete managen: wie Organisationen aus Extremsituationen lernen, Stuttgart.

Weick, K.E./Sutcliffe, K.M. (2007): Managing the Unexpected. Resilient Performance in an Age of Uncertainty, San Francisco.

Verhalten in Arbeitsverhältnissen



Fairness, Reziprozität und Motivation

Eine empirische Untersuchung des Verhaltens in Arbeitsverhältnissen

Von Dr. Matthias Weber

2016, ca. 323 S., brosch., ca. 64,- €

ISBN 978-3-8487-3183-1

eISBN 978-3-8452-7547-5

(Nomos Universitätschriften – Volkswirtschaftslehre, Bd. 5)

Erscheint ca. Juni 2016

nomos-shop.de/27545

Theorien der Behavioral Labor Economics weichen in ihren Aussagen vom Standardmodell der Ökonomie und dem Homo oeconomicus ab und unterstellen Handlungsweisen, die von Fairness, Reziprozität und Motivation geleitet sind. In der vorliegenden empirischen Analyse in Feld und Experiment werden diese Theorien auf ihre Aussagekraft für reale Arbeitsverhältnisse überprüft.

 Nomos
eLibrary



Nomos