

HybOrg Praxispapier

Flexibel durch die Krise: Handlungsempfehlungen für die lokale Verwaltung

Erkenntnisse aus dem Forschungsprojekt «HybOrg – Entstehung und gesellschaftliche Wirkung hybrider Organisationen im lokalen Krisenmanagement»

Zurich, Juni 2021

Lisa Mende, Benjamin Scharte, Lorenz Wiese, Alexa Lenz,
Florian Roth, Wolfgang Seibel und Steffen Eckhard

Diese Studie ist online verfügbar unter css.ethz.ch/en/publications/other-reports.html

AutorInnen: Lisa Mende, Benjamin Scharte, Lorenz Wiese, Alexa Lenz, Florian Roth,
Wolfgang Seibel und Steffen Eckhard

Layout: Miriam Dahinden-Ganzoni

© 2021 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

DOI: 10.3929/ethz-b-000483800

Vorwort

Lokale Verwaltungen handeln in Krisenzeiten mehr denn je in einem vielseitigen Spannungsfeld: Unter großem Zeit- und Handlungsdruck müssen sie nicht nur übergeordneten Gesetzen und Vorschriften, sondern auch den spezifischen Herausforderungen und Möglichkeiten vor Ort gerecht werden. Zudem fehlen aufgrund der Unterschiedlichkeit und Unvorhersehbarkeit von Krisenlagen die sonst für Verwaltungshandeln typischen Handlungs-routinen. Stattdessen müssen sich die lokalen Verwaltungen schnell und möglichst reibungslos auf die neuen Gegebenheiten einstellen, um Krisen erfolgreich zu meistern.

Im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten Projekts «HybOrg – Entstehung und gesellschaftliche Wirkung hybrider Organisationen im lokalen Krisenmanagement» haben wir daher genauer die Frage untersucht, wie lokale Verwaltungen in Krisenzeiten flexibel agieren können.

In diesem Praxispapier präsentieren wir sechs Handlungsempfehlungen für ein erfolgreiches und flexibles Verwaltungshandeln in Krisenzeiten. Diese Handlungsempfehlungen beruhen auf unseren wissenschaftlichen Ergebnissen. Sämtliche Handlungsempfehlungen werden um ein reales Beispiel oder eine anschauliche Statistik basierend auf unseren Projektdaten in Textboxen ergänzt.

Im ersten Abschnitt haben wir unsere Handlungsempfehlungen für Sie kurz und knapp zusammengefasst, damit Sie einen Überblick über die Hauptinhalte gewinnen können. Am Ende des Praxispapers finden Sie auch eine genauere Beschreibung des HybOrg-Projekts und unserer Forschung.

Konstanz und Zürich, Juni 2021

*Lisa Mende, Benjamin Scharte,
Lorenz Wiese, Alexa Lenz, Florian Roth,
Wolfgang Seibel und Steffen Eckhard*

hyborg-projekt@uni-konstanz.de

Handlungsempfehlungen in Kürze

1. Wertschätzende und erreichbare Führungskultur praktizieren: Die politische und administrative Führung sollte gerade in Krisenzeiten ihre Anerkennung regelmäßig an die Verwaltungsmitarbeitenden kommunizieren und diesen signalisieren, dass sie erreichbar ist.

2. Kommunikation und Kooperation stärken: In Krisensituationen trägt die Zusammenarbeit verschiedener Verwaltungseinheiten entscheidend zum Erfolg bei. Bereits im Vorhinein bestehende Verknüpfungen erleichtern den Aufbau dieser Strukturen, wie zum Beispiel Krisenstäbe, ungemein. Deswegen sollten auch nach der Krise Kommunikations- und Kooperationsformate weiter bestehen und aufgebaute Strukturen in angepasster Form beibehalten werden.

3. Gemeinsame Übungen: Ein langfristig gedachtes Krisenmanagement erfordert die Planung und Durchführung regelmäßiger Krisentrainings unter Einbeziehung aller (relevanten) Fachämter. Hierbei wäre es sinnvoll, mit ähnlichen Kommunen zu kooperieren, damit auch kleinere Städte/Gemeinden dies realisieren können.

4. Neugewonnenen Pragmatismus beibehalten: Nach der Krise sollte nicht automatisch zum Status vor der Krise zurückgekehrt werden. Stattdessen sollte abgewogen werden, welche Vereinfachungen beibehalten werden können, um insgesamt ein effizienteres Verwaltungshandeln umzusetzen und dennoch ein transparentes und nachvollziehbares Verwaltungshandeln sicherzustellen.

5. Horizontale und vertikale Kommunikation ausbauen: Vernetzung sollte als wichtiger Krisenmechanismus anerkannt und priorisiert werden. Kreise können beispielsweise bei übergeordneten oder benachbarten Behörden nachfragen, oder sich aktiv an Innovations- und Vernetzungsangeboten beteiligen. Dafür werden finanzielle und zeitliche Ressourcen benötigt, damit sich Kreise aktiv in ihrem Umfeld engagieren können.

6. Wissensmanagementprozesse verankern: Verwaltungen sollten ihre vergangenen Erfahrungen und Erkenntnisse systematisch speichern und nutzbar machen, um nicht in jeder Krisensituation das Rad neu erfinden zu müssen und damit Personalwechsel nicht oder zu einem geringeren Maße zu Wissensverlusten führen. Dazu können sie sich etablierter Methoden des Wissensmanagements bedienen.

Handlungsempfehlungen für ein flexibleres lokales Krisenmanagement

Krisensituationen erfordern von lokalen Verwaltungen ein enormes Maß an Flexibilität. Unter Flexibilität verstehen wir Veränderungen in Entscheidungsstrukturen, der Rekrutierung von Personal und organisatorischen Abläufen, die zu einer größeren Handlungsfreiheit der beteiligten Akteur*innen führen.

In unseren Untersuchungen konnten wir feststellen, dass das Ausmaß an Flexibilität in den Jahren 2015/16 vorübergehend in Reaktion auf die Krise erheblich gesteigert werden konnte. Dies war ein wichtiger Faktor für ein erfolgreiches Krisenmanagement. Veränderungen konnten nicht nur mit Blick auf horizontale Strukturen zwischen den beteiligten Akteur*innen und Abteilungen innerhalb der Verwaltung beobachtet werden, sondern auch in den vertikalen (hierarchischen) Strukturen.

Im Laufe unseres Forschungsprojekts konnten wir verschiedene bedingende Faktoren für Flexibilität identifizieren. Das erklärt, warum die zuvor geschilderten Flexibilisierungsprozesse nicht in allen Kommunen gleichermaßen stattfanden. Unsere Analysen haben gezeigt, dass vor allem mehr Ressourcen die Flexibilisierung der Kommunen in Krisenzeiten begünstigen. Dies ermöglicht es zum Beispiel Kommunen neues Personal unabhängig von übergeordneten Förderprogrammen einzustellen oder bei neu entstandenen Aufgaben finanziell in Vorleistung zu gehen. Flexibles Verwaltungshandeln wurde 2015/16 ebenfalls von einer gewissen Unabhängigkeit von parteipolitischen Positionen gefördert. Parteipolitische Politisierung könnte hingegen die Bandbreite möglicher Maßnahmen einschränken, die Kommunen in Reaktion auf eine Krise wählen können. Zuletzt haben auch organisationsinterne Vorbereitung und vorausgegangene Erfahrung im Bereich Migration und Asyl positive Effekte auf die Flexibilisierung im Krisenmanagement.

Wie lokale Verwaltungen in und auch nach Krisensituationen flexibel agieren können, zeigen wir in den folgenden Handlungsempfehlungen, die jeweils durch ein konkretes Praxisbeispiel unterstützt werden.

Handlungsempfehlung 1: Wertschätzende und erreichbare Führungskultur praktizieren

Verwaltungsmitarbeiter*innen leisteten während der sogenannten «Flüchtlingskrise» 2015 und 2016 deutlich mehr als nur «Dienst nach Vorschrift». Sie mussten in kürzester Zeit Entscheidungen treffen, auf die sie weder vorbereitet waren noch über ausreichende Erfahrungen ver-

«Online-Lab»: Erkenntnisse zum lokalen Management der sogenannten «Flüchtlingskrise» 2015/16

Auch während eines von den Projekten FUGATUS und HybOrg organisierten «Online-Labs» Anfang 2021 wurde immer wieder betont, wie entscheidend die Positionen und Handlungsweisen der Führungsebene für ein gelungenes Krisenmanagement sind. So wies ein*e Teilnehmer*in auf die Bedeutung von «kurzen Wegen» für eine hohe Flexibilität hin. Beim Thema Verwaltungskooperation bemängelte ein*e Teilnehmer*in die «mangelnde Unterstützung von Oben» und dass die Vorstellungen von Wissenschaft und Führungsebenen auseinanderklaffen.

fügten, um sie routiniert abzarbeiten. Außerdem leisteten sie nicht selten viele Überstunden oder wechselten in Abteilungen, die von personellen Engpässen geprägt waren. Eine wichtige Ressource in diesen unsicheren Zeiten war ein wertschätzendes Auftreten und eine unterstützende Kommunikation von Seiten der politischen und administrativen Führung vor Ort.

Wer sich in schwierigen Situationen auf die Rückendeckung der Führungsebene verlassen kann, erbringt bessere Ergebnisse. Selbiges gilt für das Vorhandensein einer Kultur, die Fehler als unvermeidbares Nebenprodukt komplexer Entscheidungssituationen begreift und auf die Beseitigung struktureller Ursachen ausgelegt ist – statt auf das Bestrafen vermeintlich Schuldiger. Gerade in belastenden Ausnahmesituationen wie der sogenannten «Flüchtlingskrise» hilft das Wissen um eine derartige Organisationskultur beim Treffen schwerer – und schneller – Entscheidungen. Die Vermittlung passender Werte ist eine kommunikative Aufgabe der Führungsebene.

Unterstützende und ermutigende Äußerungen wurden von vielen Interviewpartner*innen auf der operativen Ebene wahrgenommen und als wichtig empfunden. Beispielhaft dafür steht die Aussage einer Sozialarbeiterin, die betonte, dass ihre Fachdienstleitung stets erreichbar gewesen sei und sie unterstützt habe. Die Führungsebene stellte somit das Rückgrat dar, ohne welches die operative Ebene der Lage längst nicht so entschieden hätte gegenüberreten können.

Daher lautet unsere erste Handlungsempfehlung:

Die politische und administrative Führung sollte gerade in Krisenzeiten ihre Anerkennung regelmäßig an die Verwaltungsmitarbeitenden kommunizieren und diesen signalisieren, dass sie erreichbar ist.

Handlungsempfehlung 2: Kommunikation und Kooperation stärken

2015/16 trat klassisch-bürokratisches Verhalten und Entscheiden in den untersuchten Stadt- und Kreisverwaltungen in den Hintergrund. Stattdessen kam es auf schnelle und im wahrsten Sinne «unbürokratische» Entscheidungsfindung an. Die Frage war, in welchen organisatorischen Strukturen das am besten umsetzbar war. Vielerorts wurden ad-hoc Krisenstäbe und ähnliche abteilungsübergreifende Koordinationsgremien geschaffen, welche Entscheidungswege verkürzten und den Kommunikationsfluss deutlich beschleunigten. In diesen Gremien konnten schnell und unkompliziert Entscheidungen getroffen werden. Über alle Verwaltungsebenen hinweg zeigte sich zudem eine große Motivations- und Leistungsbereitschaft, andere Organisationseinheiten zu unterstützen, um die Lage erfolgreich zu meistern. Dieses generelle Muster beschrieb eine Verwaltungsmitarbeiterin wie folgt: «Und dann saßen wir in dem Format einer solchen Krisenrunde zusammen und der leitende Kollege von der Feuerwehr hebt den Kopf und fragt: Womit kann ich Ihnen helfen?»

Der Aufbau und die Funktionsfähigkeit solcher Gremien profitierten deutlich davon, wenn Akteur*innen bereits miteinander vertraut waren. So war schneller ein vertrauensvolles Zusammenarbeiten möglich. Aus der Krisen- und Risikoforschung ist dieser Effekt gut bekannt und als «In Krisen Köpfe kennen» zu einem stehenden Begriff geworden. Eine*r unserer Interviewpartner*innen formulierte diesen Effekt so: «Also wir kannten uns alle auch, wir haben schon in anderen Funktionen zusammengearbeitet, da [...] schaut man sich in die Augen und dann ist das vereinbart.»

Um diesen Effekt zielgerichtet nutzen zu können, müssen Strukturen und Prozesse in der Verwaltung so ausgestaltet sein, dass sie den amtsübergreifenden internen Austausch ermöglichen, damit die verschiedenen Mitarbeiter*innen auch entsprechend voneinander lernen können.

Es scheint uns deshalb sinnvoll, die in der Krisensituation aufgedeckten Synergien zwischen vormals

getrennt nebeneinander arbeitenden Zweigen innerhalb der Verwaltung einzelner Städte oder Landkreise (wie sie beispielsweise in Krisenstäben sichtbar wurden) zu verstetigen. Welche Strukturen auch über die jeweilige Krisensituation hinaus von Bedeutung sind, bedarf jedoch einer Abwägung.

Eine weitere Möglichkeit Verbindungen zwischen den Organisationen zu schaffen und gleichzeitig qualifiziertem Personal auch nach der Krise eine Perspektive zu bieten, kann dadurch geschaffen werden, dass diese in andere Verwaltungseinheiten mit Personalengpässen eingebunden werden. So können außerdem ihr Wissen und ihre Erfahrungen in der Verwaltung gehalten und im Bedarfsfall auch wieder in ihrem ursprünglichen Tätigkeitsfeld eingesetzt werden. So können zum Beispiel Ehrenamtskoordinator*innen, die mit Freiwilligen im Fluchtkontext arbeiten, auch ihre Erfahrungen in der COVID-19 Pandemie einbringen.

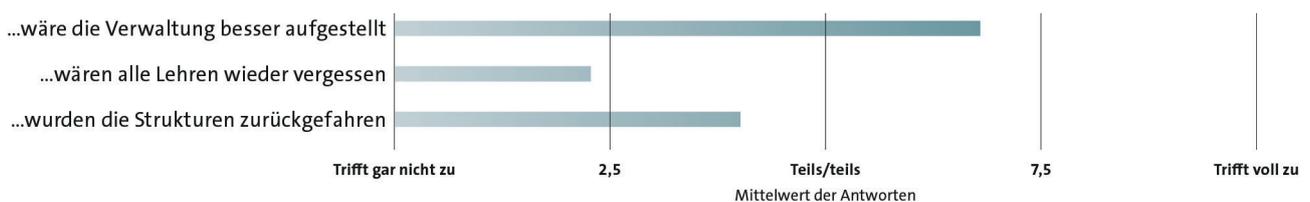
Unsere zweite Handlungsempfehlung lautet:

In Krisensituationen trägt die Zusammenarbeit verschiedener Verwaltungseinheiten entscheidend zum Erfolg bei. Bereits im Vorhinein bestehende Verknüpfungen erleichtern den Aufbau dieser Strukturen, wie zum Beispiel Krisenstäbe, ungemein. Deswegen sollten auch nach der Krise Kommunikations- und Kooperationsformate weiter bestehen und aufgebaute Strukturen in angepasster Form beibehalten werden.

Handlungsempfehlung 3: Gemeinsame Übungen

Auf die bestehenden und eingeübten Stabsstrukturen, wie man sie vor allem im Bevölkerungsschutz findet, wurde bis auf wenige Ausnahmen 2015/16 nicht zurückgegriffen. Dies war in einigen Landkreisen der politischen Überlegung geschuldet, dass man die Ankunft von geflüchteten Menschen nicht als Krise oder gar als Katastrophe behandeln wollte. Auch unter unseren Gesprächs-

Wenn es in fünf Jahren zu einer ähnlichen Situation wie in den Jahren 2015/16 kommen sollte ...



Ergebnisse der repräsentativen Umfrage zur Wahrnehmung der sogenannten «Flüchtlingskrise». Die Befragung fand im Jahr 2018 statt. Weitere Informationen zur Befragung finden Sie unter www.hyborg-projekt.de/dokumente
Quelle: Lenz, Alexa und Eckhard, Steffen (2020). «Nationwide administrative district survey on the response to the increase in the number of asylum seekers in 2015/16: Research report HybOrg Project.

partner*innen dominierte die Ansicht, dass es sich bei der Situation 2015/16 nicht um eine Krise handelte. Dennoch kann die Situation 2015/16 als Verwaltungskrise betrachtet werden. Der unerwartete, enorme und kurzfristige Problemdruck, der zu großer Entscheidungsunsicherheit bei unvorbereiteten Kommunalverwaltungen führte, deckt sich mit den Charakteristika klassischer Krisen. Wissenschaftlich wird die Situation daher auch als solche betrachtet. Der Verwaltungsapparat war in dieser Situation überlastet und mancherorts kurz vor dem Kollaps, ein Abweichen von der üblichen Routine war dringend notwendig, um reagieren zu können.

Auch die an vielen Orten praktizierte intensive Einbindung von Freiwilligen zur Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen ist ein deutliches Indiz dafür, dass jede helfende Hand gebraucht wurde.

Deshalb ist es sinnvoll, in Zukunft bestehende Strukturen des Krisen- und Katastrophenschutzes in ähnlichen Situationen stärker einzubeziehen. Gerade nach einer krisenhaften Situation sollte evaluiert werden, wie ein Austausch zwischen Fachämtern und Einheiten des Katastrophenschutzes sowohl während als auch zwischen Krisen bzw. krisenhaften Ausnahmesituationen gestaltet werden kann. Ein sinnvolles Werkzeug für einen solchen Austausch könnten regelmäßige Krisentrainings für die Fachämter darstellen. So kann ein besseres Verständnis für die Arbeits- und Kommunikationsweise der verschiedenen Einheiten erzielt und eine Verbesserung des Krisenmanagements insgesamt erreicht werden.

LÜKEX: Länderübergreifende Krisenmanagement Exercise

Auf nationaler Ebene existiert seit 2004 die länder- und ressortübergreifende Krisenmanagementübung LÜKEX. Alle zwei Jahre üben verschiedene Ministerien und Bundesbehörden mit den Ländern und Hilfsorganisationen gemeinsam wechselnde Szenarien von Katastrophen und Unglücksfällen. Dabei stellen sie ihre jeweiligen Strukturen und Verfahren zur Krisenbewältigung dar, lernen sich gegenseitig kennen und tauschen Erfahrungen aus. Die Übungen werden wissenschaftlich begleitet und im Anschluss fachlich ausgewertet. Das zuständige Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) verfügt daher über ausgeprägtes Wissen bezüglich des Übens von Krisenlagen und stellt diese beratend zur Verfügung. Die behördenübergreifende Ausgestaltung der Übung lässt sich grundsätzlich auch auf den lokalen und kommunalen Kontext übertragen.

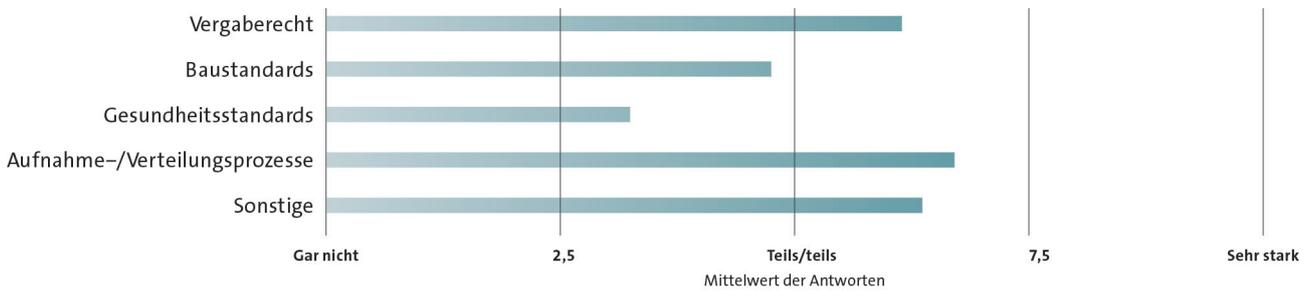
Das führt zu folgender Handlungsempfehlung:

Ein langfristig gedachtes Krisenmanagement erfordert die Planung und Durchführung regelmäßiger Krisentrainings unter Einbeziehung aller (relevanten) Fachämter. Hierbei wäre es sinnvoll, mit ähnlichen Kommunen zu kooperieren, damit auch kleinere Städte/Gemeinden dies realisieren können.

Handlungsempfehlung 4: Neugewonnenen Pragmatismus beibehalten

Die Verwaltungen mussten die Entscheidungsverfahren auf der individuellen Ebene flexibilisieren, indem sie Handlungsspielräume vergrößerten, also die Ermessensbefugnisse für Mitarbeitende erweiterten und im Krisenkontext einen Pragmatismus in Bezug auf das bestehende Recht zuließen. Vielerorts konnten andernfalls übliche rigorose Prüfungen vereinfacht oder ausgesetzt werden, was unabdingbar war, um der Lage Herr zu werden. Dies führte in Einzelfällen auch zu Fehlern in der Verwaltung wie zum Beispiel bei der Vergabe von Aufträgen. Ein Beispiel für unkonventionelles Handeln, das in diesem Ausmaß eher eine Ausnahme darstellt, findet sich in der von Interviewpartner*innen genannten Aufforderung an Handwerker*innen, Angebote für die Vergabe öffentlicher Aufträge so zu stückeln, dass die einzelnen Angebotsteile unterhalb einer Schwelle lagen, jenseits der eine Ausschreibung erforderlich und eine Verzögerung der Auftragsabwicklung unvermeidlich gewesen wäre. Ebenfalls ein Zeichen von Flexibilisierung war in vielen Situationen die Beschäftigung von Personal mit wenig einschlägigen Erfahrungen beziehungsweise deren Expertise aus anderen Bereichen stammte. Flexibles Krisenmanagement reduziert dadurch jedoch Transparenz und Nachvollziehbarkeit, wichtige Grundlagen von Verwaltungshandeln, die einen höheren bürokratischen Aufwand bedingen und rechtfertigen. Daraus ergibt sich in manchen Fällen rechtlich eine Grauzone. Dieses Vorgehen erwies sich aber teils als unvermeidlich, um auf die erschwerten Bedingungen der Krise zu reagieren. Somit flexibilisierten sich lokale Verwaltungen in ganz Deutschland zumindest vorübergehend – und fanden sich in einem gewissermaßen abenteuerlichen Krisen-Modus wieder, in dem plötzlich große Handlungsspielräume bestanden. Insgesamt ließ sich sowohl inner- als auch außerhalb solcher Grauzonen ein ausgeprägter Pragmatismus auf Ebene der Entscheidungsbefugten beobachten, der erfolgsentscheidend für das lokale Krisenmanagement war. Zum Missbrauch des größeren Handlungsspielraums kam es nur in einzelnen Fällen.

In welchem Ausmaß wurden Prozesse in Ihrem Landkreis in den folgenden Bereichen flexibilisiert?



Ergebnisse der repräsentativen Umfrage zur Wahrnehmung der sogenannten «Flüchtlingskrise». Die Befragung fand im Jahr 2018 statt. Weitere Informationen zur Befragung finden Sie unter www.hyborg-projekt.de/dokumente
 Quelle: Lenz, Alexa und Eckhard, Steffen (2020). «Nationwide administrative district survey on the response to the increase in the number of asylum seekers in 2015/16: Research report HybOrg Project.

Dies sollte aus unserer Sicht wie folgt verstanden werden:

Nach der Krise sollte nicht automatisch zum Status vor der Krise zurückgekehrt werden. Stattdessen sollte abgewogen werden, welche Vereinfachungen beibehalten werden können, um insgesamt ein effizienteres Verwaltungshandeln umzusetzen und dennoch ein transparentes und nachvollziehbares Verwaltungshandeln sicherzustellen.

Handlungsempfehlung 5: Horizontale und vertikale Kommunikation ausbauen

Austausch und Zusammenarbeit endeten 2015/16 häufig an kommunalen Grenzen und auch der Austausch mit übergeordneten Behörden wurde als mangelhaft beschrieben. So erläuterten Verwaltungsmitarbeiter*innen, dass sie sich in der damaligen Situation teils alleingelassen vorkamen. Dies führte häufig dazu, dass Kommunen für Herausforderungen, für die übergeordnete Ebenen oder andere Kommunen bereits Strategien entwickelt hatten, eigene Lösungen finden mussten. In Einzelfällen, in denen ein solcher Austausch bestand, wurde dies von Interviewpartner*innen als sehr gewinnbringend geschildert und erleichterte das schnelle Finden von Lösungen. Außerdem sahen sich manche Kommunen mit der ansteigenden Fluchtzwanderung aufgrund ihrer Grenz Nähe oder demographischen Zusammensetzung früher konfrontiert als andere. Eine ausgebautere Kommunikation zwischen den Verwaltungsebenen (zum Beispiel Land und Kommunen) und horizontal zwischen den Kommunen hätte es erleichtert, dass die Kommunalverwaltung sich früher auf den Anstieg der Asylsuchenden hätte vorbereiten können.

Projekt «Kooperatives Informations- und Wissensmanagement im Ausländerwesen»

Der Arbeitskreis Ausländerwesen in der Metropolregion Rhein-Neckar befasst sich mit dem Aufbau einer Online-Plattform für Mitarbeiter*innen im Ausländerwesen. Diese Plattform soll zu einem besseren Informations- und Wissensaustausch von Verwaltungsmitarbeiter*innen führen. Dadurch soll eine höhere Rechtssicherheit, sowie Effizienz im alltäglichen Entscheiden gewährleistet werden. Im Arbeitskreis Ausländerwesen arbeiten Vertreter*innen aus 22 kommunalen unteren Ausländerbehörden aus der Metropolregion Rhein-Neckar zusammen. So kooperieren kommunale Verwaltungsmitarbeiter*innen auch über Ländergrenzen hinweg.

Weitere Informationen: <https://www.m-r-n.com/was-wir-tun/themen-und-projekte/projekte/arbeitskreis-auslaenderbehoerden>

Vor allem eine verbesserte vertikale (Land – Kommunen) Zusammenarbeit bietet den ausführenden Verwaltungseinheiten auf lokaler Ebene die Möglichkeit, die teilweise mangelnde Praktikabilität von Programmen der übergeordneten Ebene zurückzumelden. So kann im Idealfall schneller eine Anpassung an die Realitäten auf lokaler Ebene erfolgen. Dies wäre zum Beispiel hinsichtlich finanzieller Förderprogramme von Seiten der Kommunen wünschenswert gewesen, da diese teils zu unflexibel gestaltet waren und nicht dort zum Einsatz kommen konnten, wo sie am dringendsten gebraucht wurden. Die zum Teil divergierenden Interessenlagen zwischen Ländern und Kommunen können zwar auch in diesen Fällen Anpassungen verhindern, aber eine Barriere kann so zumindest aus der Welt geschafft werden.

Um derartige Austausch- und Kooperationsformate zu initiieren, empfehlen wir Folgendes:

Vernetzung sollte als wichtiger Krisenmechanismus anerkannt und priorisiert werden. Kreise können beispielsweise bei übergeordneten oder benachbarten Behörden nachfragen, oder sich aktiv an Innovations- und Vernetzungsangeboten beteiligen. Dafür werden finanzielle und zeitliche Ressourcen benötigt, damit sich Kreise aktiv in ihrem Umfeld engagieren können. Städte- und Landkreistage auf Bund- und Länderebene können hierbei unterstützend agieren, wenn Ressourcen dafür bereitgestellt werden. Alle Initiativen sollten gut in die täglichen Arbeitsabläufe integrierbar sein, damit die Mitarbeiter*innen auch in Krisenzeiten dafür Kapazitäten haben.

Handlungsempfehlung 6: Wissensmanagementprozesse verankern

Unsere Forschung hat immer wieder gezeigt, dass die Verwaltung während der sogenannten Flüchtlingskrise 2015/2016 von vergangenen Erfahrungen profitieren konnte. Das gelang vor allem dann, wenn Personal aus dieser Zeit noch in der Verwaltung arbeitete und somit deren Wissen weiterhin vorhanden war. Vergangene Erfahrungen können zumindest teilweise auf andere Krisenkontexte übertragen werden und dazu beitragen, diese erfolgreicher anzugehen. Um diese und weitere Erkenntnisse nicht zu verlieren, sondern für die Zukunft nutzbar zu machen, ist es empfehlenswert, das Wissensmanagement innerhalb lokaler Verwaltungen zu verbessern und damit über die bloße ad-hoc Dokumentation von Erfahrungen hinaus zu gehen. Die kommunalen Spitzenverbände sammeln und bereiten Informationen auch bereits auf, aber laut verschiedenen Verwaltungsmitarbeiter*innen fehlt dabei besonders eine gute Verschlagwortung, um aus den Informationen das relevante Wissen herauszufiltern. Neben den kommunalen Spitzenverbänden, die dafür auch die nötigen Ressourcen bereitgestellt bekommen müssen, können auch übergeordnete Behörden ein sinnvolles Wissensmanagement bereitstellen. Damit diese Wissensmanagement-Prozesse auch in der Praxis genutzt werden, muss außerdem analysiert werden, welche bereits bestehenden Strukturen in der Verwaltung für Wissensmanagement genutzt werden können und wie Wissensmanagement dauerhaft als ein elementarer Teil des Verwaltungshandels verankert werden kann. Wichtige Erkenntnisse zum Thema Wissensmanagement in diesem Bereich wurden auch durch andere Forschungsprojekte (siehe Textbox) gesammelt und aufbereitet. Die Projektpartner liefern viele konkrete Er-

Forschungsprojekte im Bereich Wissensmanagement

WAKE – Migrationsbezogenes Wissensmanagement für den Bevölkerungsschutz der Zukunft

Im Projekt WAKE werden die Kooperationserfahrungen von verschiedenen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteur*innen aus dem Sommer der Migration 2015/16 systematisch erfasst und mit Wissen aus anderen Kontexten ergänzt. Daraus soll eine Wissensmanagementlösung entstehen, die Akteure im Bevölkerungsschutz bei der Bewältigung zukünftiger Krisen unterstützen kann. Ebenfalls sollen Ausbildungsangebote konzipiert werden. Weitere Informationen: <https://wake-project.eu>

SIKOMI – Sicherheitskooperationen und Migration

SIKOMI erforscht die Kooperationen von verschiedenen Organisationen zum Thema Erstaufnahme im Kontext der sogenannten «Flüchtlingskrise» 2015/16. Dabei wird untersucht wie Erfahrungswissen gespeichert und weitergegeben werden kann, damit Organisationen auch in Zukunft darauf zugreifen können.

Weitere Informationen:

<https://www.sikomi.uni-wuppertal.de>

FUGATUS – Flüchtlingsgovernance und Wissenstransfer

FUGATUS untersucht auf kommunaler Ebene, wie die öffentliche Verwaltung in der sogenannten «Flüchtlingskrise» gehandelt hat. Dabei liegt ein Schwerpunkt des Projekts auf dem Thema Wissensmanagement. In diesem Zusammenhang wurde analysiert, inwiefern Wissensmanagement bereits in die Prozesse der lokalen Verwaltung verankert wurde, beziehungsweise welche Gründe dies verhindern.

Weitere Informationen:

<https://www.witi-innovation.de/fugatus>

kenntnisse zum Wissensmanagement, die von Verwaltungen für ihre tägliche Arbeit genutzt werden können.

Unsere sechste Handlungsempfehlung lautet wie folgt:

Verwaltungen sollten ihre vergangenen Erfahrungen und Erkenntnisse systematisch speichern und nutzbar machen, um nicht in jeder Krisensituation das Rad neu erfinden zu müssen und damit Personalwechsel nicht oder zu einem geringeren Maße zu Wissensverlusten führen. Dazu können sie sich etablierter Methoden des Wissensmanagements bedienen, wie sie konkreter von anderen Forschungsprojekten mit einem Fokus auf die Bedürfnisse des Verwaltungshandelns aufbereitet wurden.

Fazit

Alles in allem zeigte sich in unseren Untersuchungen am Fall der sogenannten «Flüchtlingskrise» von 2015/16: Verwaltungsinstitutionen können durch proaktives Handeln die Folgen von Krisen moderieren und dass in Krisenzeiten Verwaltungshandeln von einem starken Ausmaß an Flexibilität geprägt ist. Wichtig anzumerken ist, dass diese Erkenntnisse vor allem auf einer Selbstwahrnehmung der Verwaltungsmitarbeitenden beruhen und von Außenstehenden, die ebenfalls in das Krisenmanagement involviert waren, kritischer gesehen wurden.

Situationen außerordentlicher Anstrengung wie die sogenannte «Flüchtlingskrise» bringen zweifellos viele Veränderungen in den Entscheidungsfindungsprozessen mit sich, sowohl struktureller Art als auch hinsichtlich des Entscheidungsstils. Dies kann und sollte aus unserer Perspektive zum Anlass genommen werden, um manche Veränderungen dauerhaft zu übernehmen. Es hat sich aber ebenfalls gezeigt, dass auch während der Krisensituation weitere Anpassungen, wie ein verstärkter Austausch mit externen Behörden oder Krisenmanagementakteur*innen, sinnvoll sein können.

Flexibilität kann in Krisensituationen eine wichtige Ressource des lokalen Verwaltungshandelns sein. Mittels unserer Handlungsempfehlungen möchten wir sowohl lokale Verwaltungen als auch übergeordnete Stellen dabei unterstützen, ihre Flexibilität in und für solche Situationen zu erweitern, gegebenenfalls Zuständigkeiten zu überdenken und infolgedessen (manche) Handlungsspielräume kompetenter Akteur*innen auszuweiten. Dazu haben wir das Wissen und die Erfahrungen von Praktiker*innen aus der lokalen Verwaltung zu einer ganz spezifischen Situation – der sogenannten «Flüchtlingskrise» – ausgewertet und verallgemeinernde Schlüsse daraus gezogen. Selbstverständlich bleibt es für künftige Ereignisse aber unerlässlich, unsere Erkenntnisse und Empfehlungen an den konkreten Kontext und neuere Entwicklungen anzupassen.

HybOrg Projektübersicht

Das Ziel des Projekts HybOrg bestand darin, die Arbeit der lokalen Verwaltung an der Schnittstelle zwischen staatlichen Aufgaben und zivilgesellschaftlichem Engagement in der Hochphase von Fluchtmigration nach Deutschland in den Jahren 2015/16 zu untersuchen und herauszufinden, was sich für künftige Krisen lernen lässt.

Im Projekt arbeiteten der Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz, das Geschwister-Scholl Institut für Politikwissenschaft der Ludwig-Maximilians-Universität (LMU) München und das Center for Security Studies (CSS) der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) Zürich zusammen. Die Leitung der drei Teilprojekte oblag Prof. Dr. Wolfgang Seibel (Uni Konstanz), Jun.-Prof. Dr. Steffen Eckhard (Uni Konstanz) und Dr. Florian Roth beziehungsweise Benjamin Scharte (ETH). Im quantitativen Projektteil wurden verschiedene Umfragen zum lokalen Krisenmanagement während der sogenannten «Flüchtlingskrise» und der COVID-19 Pandemie erhoben, bei denen die Verwaltung, Ehrenamtliche, sowie die breite Bevölkerung befragt wurden. Ergänzt wurden die Ergebnisse mit tiefergehenden Interviews mit fachkundigen Ansprechpartner*innen beteiligter staatlicher und zivilgesellschaftlicher Institutionen in vier ausgewählten Fällen. Damit konnten insgesamt sowohl qualitative als auch quantitative Erkenntnisse zur Einschätzung der Bewältigung der sogenannten «Flüchtlingskrise» und inzwischen auch der COVID-19 Pandemie vonseiten der beteiligten lokalen Verwaltung gewonnen werden.

Als bereichernd erwiesen sich darüber hinaus die unterschiedlichen Workshops mit Verwaltungspraktiker*innen, zivilgesellschaftlichen Akteur*innen und weiteren Wissenschaftler*innen, die im Rahmen des Projektes durchgeführt werden konnten. Während dieser Veranstaltungen konnten die wissenschaftlichen Ergebnisse erörtert und weiter präzisiert, sowie mit den Erfahrungen der Praktiker*innen abgeglichen werden. Unser Dank gilt daher all denjenigen, die uns an ihrer Expertise teilhaben ließen.

Das Projektteam möchte sich noch einmal besonders für die Kooperation beim Deutschen Landkreistag und dem Deutschen Städtetag bedanken, ohne die eine weitreichende Befragung der Verwaltung nicht möglich gewesen wäre, sowie beim BMBF für die Förderung dieses Vorhabens. Ebenso gilt unser Dank allen Interviewpartner*innen, Teilnehmenden an den Umfragen sowie Expert*innen aus unseren Workshops. Darüber hinaus möchten wir allen wissenschaftlichen Hilfskräften im Projekt für ihre Unterstützung danken: Emily Chmiel, Christine Eckhardt, Frederick Egger, Laurin Friedrich, Franziska Graf, Nina Hänjes, Pauline Hoffmann, Friedrich Huffer, Marco Käser, Darja Ljubownikov, Sarah Elisabeth Martel und Klara Obermaier.



Das **Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich** ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik. Es bietet sicherheitspolitische Expertise in Forschung, Lehre und Beratung. Das CSS fördert das Verständnis für sicherheitspolitische Herausforderungen. Es arbeitet unabhängig, praxisrelevant und wissenschaftlich fundiert.