

5. Das Management Ultrakomplexer Krisen¹

Aus: Gratz, Wolfgang: Das Management der Flüchtlingskrise Never let a good crisis go to waste, Wien (NWV) 2016

5.1. Vorbemerkungen

Mit dem Instrumentarium des Katastrophenmanagements (siehe 2.) werden komplexe und in ihrer konkreten Ausgestaltung schlecht oder nicht vorhersehbare Schäden bzw. Gefährdungen gemanagt. Von dieser Form des Katastrophenmanagements ist das Management Ultrakomplexer Krisen (UKK), wie es die Flüchtlingskrise darstellt, zu unterscheiden. Diese Bezeichnung wählt der Autor, da die Komplexität von Katastrophen und gewöhnlicher Krisen deutlich überschritten wird und an das Krisenmanagement besondere Anforderungen gestellt werden, die sich vom Katastrophenmanagement unterscheiden,

Die Transit-Krise ist abgewickelt. Ob und in welcher Form sie wiederkehrt, ist nicht absehbar. Die Asylkrise ist nicht bewältigt. Sie hat sich über mehrere Jahre aufgebaut. Die Formen der Kommunikation und Kooperation der verschiedenen Akteurinnen und Akteure sind, vorsichtig formuliert, verbesserungsfähig. Derzeit findet eine öffentliche und politische Auseinandersetzung über den Umgang mit Menschen in der Grundversorgung und Asylberechtigten statt, die unter Gesichtspunkten guter Krisenbewältigung ziemlich unbefriedigend verläuft.

Dies ist nicht der einzige, aber ein aktueller Anlass, unter Verwendung der Interviewinhalte Merkmale von Ultrakomplexen Krisen allgemein zu definieren, diese mit vor allem in der Transitkrise gewonnenen Erfahrungen zu konkretisieren und erste Vorschläge zur Bewältigung solcher Krisen zur Diskussion zu stellen.

Ein zentrales Merkmal von UKK ist die übergreifende Bedeutung von Selbstorganisation. Auf diese sei daher zunächst eingegangen.

5.2. Selbstorganisation als zentraler Faktor des Managements Ultrakomplexer Krisen

5.2.1. Die allgemeine Bedeutung von Selbstorganisation

In der Systemtheorie werden lebende Systeme, also auch Menschen und Organisationen, als sogenannte nicht-triviale Maschinen definiert im Unterschied zu Trivialmaschinen.² Diese, wie z.B. elektronische Geräte oder Autos, produzieren immer auf einen bestimmten Input einen bestimmten vorhersehbaren Output, es sei denn sie sind reparaturbedürftig.

Nichttriviale Maschinen sind eigen-sinnig und eigen-willig. Ihre inneren Zustände sind von außen her zwar irritierbar, aber nicht nach einem Ingenieurmodell steuerbar. Auf ein und denselben kommunizierten Reiz können ein Mensch oder eine Organisation je nach seiner/ihrer Verfasstheit gänzlich verschieden reagieren. Andere wieder reagieren, gleich wie man ihnen kommt, immer wieder gleich. Die Systemtheorie spricht von Autopoiese. Lebende Systeme sind so organisiert, dass sie sich aus sich selbst heraus ständig erneuern, nach ihrem eigenen Operationsmodus. Lebende Systeme definieren sich in hohem Ausmaß über ihre Umweltbeziehungen.

¹ Der Verfasser stellte sein Konzept Ultrakomplexer Krisen und ihrer 20 Merkmale in der OE-Resonanzgruppe vor. Er dankt den Teilnehmern für die Bestärkung, der Bedeutung der Selbstorganisation besonderen Raum zu geben sowie für weitere inhaltliche Anregungen.

² Simon, Fritz, C/o/n/e/c/t/a: Radikale Marktwirtschaft Grundlagen des systemischen Managements, Heidelberg 1998, 18 ff

Die Verarbeitung der Umweltreize erfolgt aber nach der Eigengesetzlichkeit des Systems. Es sieht, was es sieht und sieht nicht, was es nicht sehen will. Dies ist eine Erklärung dafür, dass Luhmann das Gelingen von Kommunikation als unwahrscheinlich bezeichnet hat.³ Ob Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf eine organisationale Neuerung begeistert, passiv oder widerständig reagieren, ist von außen her beeinflussbar, aber nicht determinierbar. Unsere besten Absichten können als Zumutung erlebt werden, unsere Bemühungen, Störungen zu vermeiden, eben solche herbeiführen. Einflüsse sind unter dem Motto: „Beachten sie die unbeabsichtigten Wirkungen!“ möglich. Steuerbar, wie es der Kapitän von der Brücke seines Schiffes her vermag, sind lebende Systeme nicht.

Dies sei an einigen Beispielen lebender Systeme erläutert.

Durch die Erforschung der biochemischen und physikalischen Vorgänge im Gehirn auch mit bildgebenden Verfahren ist, ohne dessen Funktionsweise im Detail erfassen zu können, dessen Operationsmodus geklärt. Unser Gehirn hat keine zentrale Steuerungsinstanz, sondern funktioniert in einem extrem komplexen Zusammenspiel von Genen, deren Expression aufgrund von Umweltreizen, der Wirkung von Botenstoffen und dem ständigen Aufbau und Abbau von Verbindungen (Synapsen) zwischen den Nervenzellen (use or lose it).⁴ Die ungefähr 86 Milliarden Nervenzellen unseres Gehirns werden durch etwa 100 Billionen Synapsen verbunden. Die Formen und Dynamik der Verbindung wird einerseits durch die genetische Ausstattung, andererseits durch die Summe (der bereits im Uterus beginnenden) Lebenserfahrungen und unsere aktuellen Aktivitäten und Umwelterfahrungen geprägt. Wir haben es also innerhalb eines begrenzten Möglichkeitsraums in der Hand, die permanente Selbstorganisation unseres Gehirns zu beeinflussen.

Ein ökologisches Beispiel ist die Selbstregulation des Bestandes von Füchsen und Hasen, soweit keine äußeren Eingriffe erfolgen. Je mehr Hasen es gibt, desto mehr kleine Füchse überleben, die in der Folge mehr Hasen fressen, worauf es weniger Hasen gibt, wodurch die Fuchspopulation sinkt und die Hasenpopulation steigt, worauf der nächste Zyklus beginnt.

In Selbstorganisation zu intervenieren, ist eine riskante Angelegenheit. Weick greift in seinem „Der Prozess des Organisierens“⁵ auf ein Beispiel von John Steinbeck⁶ zurück. Als in Norwegen das Schneehuhn stark von Ausrottung bedroht wird, setzte man eine Abschussprämie auf seinen Hauptfeind, den Habicht aus. Nachdem viele Habichte getötet wurden, verschwand das Schneehuhn schneller als zuvor. Eine ökologische Analyse der „*beziehungsmäßigen*“ Aspekte zeigte, dass die Schneehühner von einer endemischen parasitären Erkrankung befallen waren, die in ihrem Anfangsstadium die Fluggeschwindigkeit des Huhns reduzierte. Die sich auf leicht jagdbare Beute konzentrierenden Habichte verhinderten ein Ausbreiten der Krankheit in voller Stärke. „*Die vermeintlichen Feinde des Huhns erwiesen sich... schließlich als verkleidete Freunde.*“

Im menschlichen Sozialverhalten ist Selbstorganisation an sich weder gut noch schlecht, sie findet einfach statt. Hierzu zwei praktische Beispiele: Wenn in einer FußgängerInnenzone eine Musikantin oder ein Musikant Anklang findet, bildet sich um sie/ihn ein Menschenkreis fast wie mit dem Zirkel gezogen. Es waltet ein

³ Luhmann, Niklas: Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie, Frankfurt am Main 2010

⁴ Eine kurze Zusammenschau findet sich z.B. in Gratz, Wolfgang: Frischer Wind für alte Konzepte? Neurowissenschaften und Jugendstrafrechtspflege, in: Schweder, Marcel (Hg): Handbuch Jugendstrafvollzug, Weinheim und Basel 2015, 828 ff

⁵ Weick, Karl: Der Prozess des Organisierens, Frankfurt/Main 1995, 127 f

⁶ Steinbeck, John, The Log from the Sea of Cortez, New York 1941

unausgesprochenes Verständnis über den optimalen Abstand. Kaum jemand wäre in der Lage, die Menschen selbst innerhalb relativ kurzer Zeit so aufzustellen.

Ein typisches Muster bei Auflösen eines Autobahnstaus, ist zunächst schwer nachvollziehbar: Es geht eine Zeit lang relativ flott weiter. Plötzlich steht man dann aber wieder. Dies wiederholt sich einige Male, bis sich ein normaler Verkehrsfluss einstellt. Die Ursache sind „DränglerInnen“, die bei zu dichtem Auffahren bremsen, was eine Kette von Bremsungen der Nachfolgenden auslöst, die zum Stillstand führt, bevor sich die Kolonne wieder in Bewegung setzt. Der durch den Stau ausgelöste Stress, der Impuls, rasch und entgegen der StVO vorwärtskommen zu wollen, führt zu einer systemischen Dysfunktionalität.

Normen sind ein wichtiges Regulativ zur Selbstorganisation, können aber auch nicht erwünschte Wirkungen entfachen. Ein Beispiel ist die Alkohol-Prohibition in den USA der Zwischenkriegszeit.

Das Verbot von Tätowierungen im Strafvollzug führte solange zu verbreiteten Tätowierungen von Häftlingen, als diese als Ausdruck subkultureller Identifizierung und von Widerständigkeit fungieren konnten. Seit Tätowieren in der Gesellschaft üblich geworden ist, findet es im Strafvollzug kaum mehr statt, ist es doch seiner Outlaw-Symbolik verlustig gegangen. Überhaupt ist die Subkultur des Gefängnisses als Gegenreaktion auf die weitgehende Reglementierung des Lebens durch die Totale Institution Strafvollzug zu verstehen.⁷

Um ein Beispiel reaktiver Selbstorganisation aus dem behördlichen Alltag zu bringen: Der Autor supervidierte eine Organisationseinheit, in der unter erschwerten Bedingungen Bescheide zu produzieren waren. Als der Umgang mit Belastungen Thema war, sagte ein Teilnehmer: Wenn es mir zu viel wird, gehe ich zum Kasten. Auf Nachfragen zeigte sich folgende dort nicht bloß vereinzelt Arbeitsbewältigungsstrategie: Es existierte eine Vorgabe, wie viele Akten monatlich zu erledigen seien. Um das Pensum in jedem Fall erfüllen zu können, bewahrte der Beamte einige schnell zu erledigenden Akten im Kasten auf, um diese in Drucksituationen rasch fertigstellen zu können. Oberflächlich gesehen ist alles in Ordnung: Der Beamte erfüllt seine Vorgabe und reduziert Distress (der durch befürchteten oder wahrgenommenen Kontrollverlust entsteht), seine Vorgesetzten können höheren Orts darauf hinweisen, dass die Organisation gut läuft, da die Zahlen stimmen. Tatsächlich werden aber auch Erledigungen verzögert mit entsprechenden Auswirkungen auf die betroffenen Menschen.

Die Karriere des Begriffs „Team“ ist letztlich darauf zurückzuführen, dass der Wunsch besteht, die Selbstorganisationsfähigkeit von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in einer bestimmten Organisationseinheit zu stärken. In welchem Ausmaß dies gelingt, hängt vor allem davon ab, ob man Selbstorganisation tatsächlich fördert, umsichtig beeinflusst und in sie vertraut oder ob man bloß die Muster bürokratischer Engführung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern begrifflich behübscht.

Das Management von Selbstorganisation als Steuerungsprinzip in hierarchischen Organisationen wurde zu einem Zeitpunkt ausformuliert, als diese Begrifflichkeit noch nicht vorhanden war. Helmuth von Moltke (1800-1891) war unter anderem Chef des preußischen Generalstabs und führte die preußische Armee bei der Schlacht von Königsgrätz persönlich. Einer der Faktoren der österreichischen Niederlage war die Führung der preußischen Truppen durch das von Moltke entwickelte Prinzip der Auftragstaktik.

⁷ Gratz, Wolfgang, Im Bauch des Gefängnisses, Wien 2008

Er gilt als Humanist mit starkem Vertrauen in die Fähigkeiten seiner Unterführer.⁸ Seine Forderung nach geistiger Unabhängigkeit und operativer Handlungsfreiheit der Unterführer formulierte er folgendermaßen: *„Gehorsam ist Prinzip, aber der Mann steht über dem Prinzip. ... Insbesondere den detachierten Führern muss man nur allgemeine Weisungen geben, nach denen sie frei handeln können.“*⁹

Moltke führte einen neuen Begriff in den Führungsvorgang ein: *„Direktiven“* anstelle der üblichen Befehle und Anordnungen. Er verstand darunter: *„leitende Gesichtspunkte. ... Letztere dienen dann als Richtschnur bei den übrigen selbständig zu fassenden Entschlüssen. Voraussetzung ist, dass die untergebenen Behörden den Zweck des Befohlenen erkennen, um nach diesem selbst dann zu streben, wenn die Umstände es erfordern sollten, anders zu handeln, als befohlen war.“*¹⁰ Die Direktiven schaffen somit wichtige Voraussetzungen für gelingende Selbstorganisation: einen erkennbaren Zweck, innerhalb dessen selbstbestimmte Vorgangsweisen möglich sind, einerseits auf der individuellen Ebene, andererseits im Zusammenspiel der verschiedenen mit einer Direktive ausgestatteten Organisationseinheiten.

Es spricht viel dafür, auch heute den Begriff Zweck zu verwenden in Abgrenzung zum Begriff Ziel, der im Management by Objectives das Gefährdungspotenzial hat, durch zu enge Zielformulierung Energie für erwünschte Selbstorganisation zu reduzieren und nicht beabsichtigte Formen von Selbstorganisation (siehe das Beispiel der Akten im Kasten) zu fördern.

Zudem findet sich der Begriff Zweck auch im Bereich des juristischen, seit 1867 grundrechtlich garantierten Gefäßes für zivilgesellschaftliche Aktivitäten, nämlich im Vereinsgesetz. Gemäß § 1 ist ein Verein *„ein freiwilliger, auf Dauer angelegter, auf Grund von Statuten organisierter Zusammenschluss mindestens zweier Personen zur Verfolgung eines bestimmten, gemeinsamen, ideellen Zwecks.“*

Selbstorganisation vermag in vergleichsweise unaufwendiger Form Leistungen zu erbringen, die in einer vergleichbaren Input-Output-Outcome-Relation für zentral gesteuerte Unternehmen oder staatliche Einrichtungen nicht möglich wären.

Wikipedia wird als das größte gemeinsam geschaffene Werk der Menschheit bezeichnet, das durch die Arbeit von Millionen von Freiwilligen entstanden ist. Es gibt aktuell 1,9 Millionen deutschsprachige und 5,1 Millionen Wikipedia-Beiträge.¹¹

Es beruht auf Selbstorganisationsprozessen, die innerhalb eines von AdministratorInnen, Korrekturen und „VandalenjägerInnen“ geschaffenen, gewarteten und garantierten Regelwerks laufen. Die Ressourcen von Wikipedia kommen sämtlich auf freiwilliger Basis zustande: durch die Beiträge der Autorinnen und Autoren und die Spenden der User.

Ein weiteres aktuelles Beispiel für Selbstorganisation sind die „Panama-Papers“.¹² Die „Süddeutsche Zeitung“ hatte einen Datensatz von 11,5 Millionen Dokumenten betreffend Offshore-Geschäftsvorgängen zugespielt bekommen und mit dem Internationalen Konsortium investigativer Journalisten (ICIJ) geteilt. Das ICIJ ist ein unabhängiges, mit Spenden finanziertes Netzwerk von AufdeckungsjournalistInnen. Die genauere Vorgangsweise wurde im September 2015 von rund 100 Journalistinnen und Journalisten abgeklärt. Arbeitsteilig recherchierten 376 Journalistinnen und Journalisten aus 76 Ländern 214.000 Briefkastenfirmen. Die Kooperation hatte einige wenige zentrale Regeln: *„Alle Journalisten, die an dem Projekt teilnehmen, teilen während der Recherchen ihre Ergebnisse international, jedes Medium entwickelt seine*

⁸ Hinterhuber, Hans: Leadership, Frankfurt 2004, 122

⁹ Moltke, Helmuth von: Militärische Werke, Berlin 1892- 1912, zitiert nach: Hinterhuber, Leadership, 122

¹⁰ siehe obige FN

¹¹ Siehe hierzu u.a. Gratz, Wolfgang, und sie bewegt sich doch Entwicklungstendenzen in der Bundesverwaltung, Wien 2011, 20

¹² <http://orf.at/stories/2331705/2331704/>, <https://cms.falter.at/falter/kategorie/themen/panama-papers/>, beide 6.4.2016

eigenen Geschichten, die für alle Leserinnen und Leser kostenlos ins Netz gestellt werden müssen“.¹³ Die internationale Veröffentlichung erfolgte am 3. April zeitgleich, diese Verbindlichkeit wurde, nicht selbstverständlich für die Medienwelt, konsequent eingehalten. Die Koppelung zwischen den selbstorganisierten Rechercheaktivitäten und den dahinterstehenden Medienunternehmen erfolgte höchst effektiv. Die Veröffentlichung erzeugte unmittelbare politische Auswirkungen und stieß eine Vielfalt behördlicher Ermittlungen an. Es ist es als extrem unwahrscheinlich anzusehen, dass, wenn nicht Journalistinnen und Journalisten, sondern Behördenvertreterinnen und Behördenvertreter kooperiert hätten, so rasch solch umfangreiche Ergebnisse und solch große Wirkungen erzielt worden wären.

Formen der Selbstorganisation entstehen auch schlicht aus Anlässen. Neben MusikantInnen in FußgängerInnenzonen und Verkehrsstaus können diese auch Formen der Empörung über gesellschaftliche, politische oder ökonomische Missstände sein. Die Empörung über die Verhältnisse im Betreuungszentrum Traiskirchen stimulierte verschiedenartige zivilgesellschaftliche Formen der Selbstorganisation, die zugleich auch ein Fundament für die Beiträge der Zivilgesellschaft bei der Bewältigung der Transitströme waren.

Das Konzept der Selbstorganisation ist auch eine mögliche Hintergrundfolie zum Verständnis des politischen Systems und seiner Nahtstellen zur Verwaltung. Die Stärke der Landeshauptleute beruht auf ihrer jenseits parteipolitischer Kalküle hohen Selbstorganisationsfähigkeit gegenüber dem Bund. Die Formen parteiinterner Selbstorganisation verstärken zusätzlich den Machtanspruch der Länder. Die Selbstorganisationsfähigkeit der Regierung findet ihre Begrenzungen in dem höchst schmalen Streifen, der die gemeinsame Basis an geteilter Übereinstimmung bildet. Der Transmissionsriemen zwischen Politik und Verwaltung, die MinisterInnenkabinette, besteht in Informalität. Die offiziellen Regeln (Kabinettsmitarbeiterinnen und Kabinettsmitarbeiter haben keine Weisungsbefugnis gegenüber Beamtinnen und Beamten, sondern sind ÜberbringerInnen der Anordnungen der Bundesministerinnen und Bundesminister) sind eine Fassade, hinter der höchst dynamische Selbstorganisationsformen stattfinden: Auf der einen Seite die Kabinettsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter, deren Agenda verschiedene Spielformen des Umgangs mit geliehener Macht beinhaltet, auf der anderen Seite Spitzen- und andere Beamtinnen und Beamte, die bemüht sind, in unterschiedlicher Legierung ihre formale Position und ihre persönliche, durchaus auch inhaltliche Positionierung zu befestigen bzw. weiterzuentwickeln.¹⁴ Dies bindet viel Energie der verschiedenen Akteurinnen und Akteure und erleichtert nicht unbedingt den Wechsel in einen Krisenmodus, also hin zur Bewältigung von Krisen.

Schließlich ist die vorliegende Studie ein Beispiel für Selbstorganisation. Sie wurde vom FIV initiiert und gefördert. Das FIV ist ein Verein von Führungskräften im öffentlichen Dienst mit dem Zweck der laufenden Weiterentwicklung der Verwaltung. Es erfüllt eine Vernetzungsfunktion, die von den etablierten Bildungseinrichtungen im öffentlichen Sektor nicht erfüllt wird. Mit dem Autor gab es eine lose frühere Form der Kooperation im Zusammenhang mit einer Studie über die MinisterInnenkabinette. Die der aktuellen Studie zu Grunde liegende Vereinbarung wurde in bloß mündlicher Form am Kaffeetaisch abgeschlossen. Die Interviews kamen einerseits über Vermittlung

¹³ Falter 14/16, 12

¹⁴ Siehe hierzu: Gratz, Wolfgang: Die Organisation eines Systems ist die Organisation der Unterschiede Zur Ausgestaltung der Nahtstellen zwischen Politik und Bundesverwaltung
in Österreich <http://www.wolfgang-gratz.at/images/files/Nahtstellen%20Politik%20Verwaltung%20Gratz%20Langfassung.pdf> , 10.4.2016

des FIV, andererseits durch das Kontaktsystem des Autors, aber auch durch Empfehlungen von interviewten Personen zustande. Die zwei Workshops kamen nicht als Ergebnis von Planung, sondern durch sich auftuende Gelegenheiten zustande. Die OE-Resonanzgruppe erklärt sich durch die Existenz eines Netzwerks.

Es entstand somit ein Studiendesign, dass keine der beiden beteiligten Seiten alleine in der vorliegenden Vielfalt erreicht hätte.

Zusammenfassend sei festgehalten:

- Selbstorganisation ist das eigenständige Verhalten einzelner Akteurinnen und Akteure, vor allem aber das Zusammenspiel einer Mehrzahl von Personen und/oder Organisationen in einem bestimmten Kontext. Allgemein formuliert: Die gestaltenden und steuernden Einflüsse gehen von den Elementen des Systems aus.
- Selbstorganisation ist ein zentraler und konstitutiver Bestandteil von sozialen Systemen.
- Sie ist an sich weder gut noch schlecht, sondern abhängig vom Auge der Betrachterin oder des Betrachters erwünscht oder unerwünscht, funktional oder dysfunktional.
- Selbstorganisation stellt keinen Gegensatz zu anderen Steuerungsformen wie Hierarchie oder Normen dar, sondern ist mit diesen in einer jeweils spezifischen Weise mehr oder weniger verknüpft.
- „Gelingende“ (also von den Beteiligten bzw. von Anspruchsgruppen als befriedigend erlebte) Selbstorganisation ist an Voraussetzungen geknüpft:
 - o ein Zweck oder Anlass, der Energie für gemeinsame Aktivitäten liefert und eine gemeinsame Basis (common ground) darstellt
 - o das Entwickeln, Aufrechterhalten und Weiterentwickeln einiger zentraler Regeln (Paracelsus: Nur die Dosis macht das Gift)
 - o einigermaßen geklärte Rahmenbedingungen
 - o funktional sinnvolle Koppelung des sich selbst organisierenden Systems an die für es relevanten Teile der Systemlandschaft (z.B. des Teams an die Organisation, der recherchierenden Journalistinnen und Journalisten an ihre Medienunternehmen).

5.2.2. Die Bedeutung von Selbstorganisation in der Bewältigung der Flüchtlingskrise

Krisen haben das Potenzial, die unmittelbar vor Ort befindlichen Akteurinnen und Akteure, aber auch die Führungskräfte der agierenden Organisationen einem massiven Handlungsdruck auszusetzen, der einen wirkmächtigen Katalysator für Formen der Selbstorganisation darstellt. Dem sei im Folgenden näher nachgegangen.

Die Siebenerlage ist eine besonders ausgeprägte Form eines sich selbst organisierenden Sozialkörpers. Ihre Zusammensetzung entstand einerseits aus einer gepflogenen Tradition, andererseits aus situativen Gegebenheiten und Notwendigkeiten, so z.B. die Einbeziehung der Stadt Wien, von Hilfsorganisationen und Verkehrsunternehmungen. So etwas wie eine Geschäftsordnung besteht nicht, die schwachen Traditionen der Ausgestaltung der Zusammenkünfte boten wohl nur eine unzureichende Grundlage für Sitzungen mit rund zwei Dutzend Personen, die höchst unterschiedliche „Heimatssysteme“ und fachliche Logiken verkörperten. Einige Teilnehmerinnen und Teilnehmer hatten de jure bzw. facto eine große

Entscheidungskompetenz in ihren Heimatsorganisationen, andere waren übergeordneten, nicht zuletzt auch politischen Ebenen berichtspflichtig und an Vorgaben bzw. Entscheidungsvorbehalte gebunden.

Zusammengehalten wurde das System von der Person des Generaldirektors für öffentliche Sicherheit, der obwohl mit hoher Amtsautorität in seinem Bereich und großer persönlicher Achtung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ausgestattet, keinerlei Anordnungs- oder Entscheidungsbefugnisse hatte.

Die Siebenerlage stand von Beginn an unter ausgeprägtem Druck, einer völlig neuartigen Krise gegenüberzustehen, deren weiterer Verlauf zu Beginn völlig offen war. Es galt unter hohem Zeitdruck eine Reihe verschiedenartiger grundsätzlicher, operativer und juristischer Probleme zu lösen. Hierfür gab es keine Entscheidungsmechanismen und auch nicht die Möglichkeit, über situative Übereinstimmungen hinaus völlig verlässliche Verbindlichkeiten herzustellen.

In der Arbeit mit Teams gilt eine Gruppengröße von zwei Dutzend Personen üblicherweise als kritisch für die gemeinsame Erarbeitung von kreativen Lösungen unter der Bedingung enger zeitlicher Begrenzung. Bei der Arbeit von Teams und anderen Formen der Arbeitsorganisation gilt es, um gute Ergebnisse zu erzielen, die Aufgabe, die Arbeitsweise und die gegenseitigen Erwartungen zu klären, Unterschiede, Differenzen und mögliche Konflikte zum Thema zu machen, Vereinbarungen über wechselseitige Verbindungen zu machen und nach einer gewissen Zeit der gemeinsamen Arbeit Reflexionsphasen zu organisieren. Für all das hatte die Siebenerlage keine Zeit. Sie nahm sofort ihre Tätigkeit auf, ohne auf definierte Prozesse wie Katastrophenmanagement zurückgreifen zu können. Eine weitere Erschwernis war die von mehreren Interviewten als schwach und unzureichend erlebte politische Unterstützung durch die „Taskforce“ der Bundesregierung.

Trotz dieser ungünstigen Voraussetzungen gelang es der Siebenerlage, die komplexe Systemlandschaft der Krisenbewältigung zusammenzuhalten, gröbere Brüche zu vermeiden und insgesamt die Voraussetzungen zu schaffen, dass die Transitströme ohne nennenswerte Schäden an Personen oder Sachen abgewickelt werden konnten, aus dieser Sicht ein Beispiel für gelingende Selbstorganisation unter ziemlich ungünstigen Rahmenbedingungen.

Es ist aber auch festzuhalten, dass auch aus der Sicht von Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Siebenerlage diese vor allem reaktiv tätig war. Das zu Grunde liegende Muster der Selbstorganisation verlief ähnlich wie an den Schauplätzen (siehe unten). Es bildete sich relativ rasch eine Form der Selbstorganisation aus, die in einer deutlichen Pfadabhängigkeit zwar schrittweise weiterentwickelt wurde, aber nicht eine Form der Transformation in eine andere Qualität der Selbstorganisation erfuhr. Dies ist inmitten einer ausgeprägten Krise realistischer Weise wohl auch nicht zu erwarten. Dies führte einerseits dazu, dass keine Form der Medienarbeit, etwa durch eine Pressesprecherin oder einen Pressesprecher entstand und auch keine weiterreichenden Strategien entwickelt werden konnten. Eine solche hätte der schrittweise Aufbau eines Systems strukturierter und registrierter Grenzübertritte in einer ähnlichen Weise sein können wie es die Bundesrepublik Deutschland ziemlich rasch implementierte.

Die Anbindung der Landespolizeidirektionen und anderer hierzu eingeladenen Personen mittels Videokonferenzen war einerseits ein wichtiger Schritt, andererseits wurde dieser von der Mehrzahl der Interviewten aus Bundesländern als nur bedingt befriedigend erlebt. Hier waren offenbar die Grenzen der Selbstorganisation in der gegebenen Situation unter den herrschenden Rahmenbedingungen erreicht.

Die lokalen Akteurinnen und Akteure waren sowohl in Nickelsdorf wie in Spielfeld vom plötzlichen Auftreten tausender Flüchtlinge überrascht. Sie entwickelten unter

massivem situativen Druck, also unter Bedingungen von Distress, jeweils in einem gemeinsamen Zusammenwirken schrittweise (learning by doing) Formen des Crowd Managements und der Versorgung. Auch die Entwicklung von Formen der Kommunikation und Kooperation erfolgte emergent, also durch einzelne Initiativen und äußere Ereignisse angestoßen bzw. aus der pragmatischen Lösung konflikthafter Situationen entstanden, ohne dass eine zentrale Steuerung, die einem übergeordneten Plan folgte, vorlag.

B zum Zusammenspiel der Einsatzkräfte Nickelsdorf: *„Die haben sich auch gemeinsam Gedanken gemacht, wie können wir die Organisation verbessern und das ist ja dann von Tag zu Tag besser geworden.“* Die übergeordnete Ebene funktionierte folgendermaßen: *„und wenns halt notwendig war, haben wir uns eh auf kurzem Weg getroffen. Wir sind eh alle in Eisenstadt, das ist ja nicht weit und außerdem kennen wir uns alle gut, das ist alles kein Problem.“*

N zu Spielfeld: *„Es hat kaum eine Schnittstelle gegeben jetzt zu den Einsatzbeamten, ... die selber oft nicht gewusst haben, wie die nächste Stunde ausschaut, ob sie am gleichen Standort stehen bleiben oder welches Ziel sie haben und da hat die Überlastungsphase ... zu lange gedauert, bis es zu diesem Austausch untereinander gekommen ist. Aber der Moment, wo wir gemeinsam an einem Tisch gesessen sind und jeder seine Themen eingebracht hat und wir übergeordnet zumindest das Ziel gehabt haben und sehr oft das auch bestätigt worden ist, mitwirken zu können und mitgestalten zu können, hat das dann echt super funktioniert. ... hat dann jeder sich schon proaktiv eingebracht.“*

B zu Bad Radkersburg: *„Die Vorgeschichte war eigentlich wie in Spielfeld, ein bissl holprig am Anfang, man hat nicht gewusst, wer macht jetzt was, soll das Bundesheer nur Spalier ... oder sollen sie in den Zelten selbst auch tätig werden. Was macht man, wenn jetzt in den Zelten eine Eskalation entsteht ... “* Es spielte sich jedoch rasch ein gutes Zusammenwirken ein: B: *„... direkt an der Basis hat das wirklich ausnehmend gut auch funktioniert, auch mit den Rettungskräften, mit der Caritas, mit dem Team Österreich, das war wirklich eine ganz eine gute Zusammenarbeit und ja, wünschenswert, wenn es öfter so wäre.“*

Auf die Frage, wie B als Führungskraft im Burgenland seine Vorgesetzten aus Wien erlebt hat, sagt er: *„Es war in Ordnung, in kürzester Zeit ... Präsenz zeigen vor Ort, auch wissen, um was geht es hier.“*

Die Wahrnehmung von B als ausführendes Organ in der Steiermark bezüglich Führung lautet: *„Aber natürlich und das ist auch ganz sicher so, verantwortlich für die gute Zusammenarbeit war da nicht die Führung, weil wenn irgendwo sich ein Problem aufgetan hat, dann war es meistens ein Problem an der Führung, an der Basis selbst hat das sehr gut funktioniert.“*

In Salzburg fiel in den ersten Stunden, nachdem 1500 Flüchtlinge überraschend am Bahnhof waren, die Entscheidung, das Krisenmanagement im Katastrophenmodus zu organisieren. Es entstand rasch eine spezifische Dynamik durch Einbindung der HelferInnenorganisationen und des sich selbst konstituierenden „Friedensstabs“, der die Selbstorganisation der vielen Freiwilligen koordinierte. Gesellschaftliche Akteurinnen und Akteure spielten im behördlichen Einsatzstab einen sehr aktiven Part. Der Einsatzleiter nahm einerseits seine Führungsrolle sehr dezidiert wahr, andererseits kooperierte er mit den zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren auf Augenhöhe. Er verstand es auch, deren Ressourcen zu nutzen, vor allem in der Anfangsphase auch deren Informationen. N: *Von den Freiwilligen haben wir gelernt, ... die haben zum Teil eine bessere Informationskultur, jetzt gerade bei den sozialen Netzwerken, die Freiwilligen haben in der größten Krise schon zwei Stunden vorher gewusst, was auf uns zukommt. ... Caritas, Train of Hope ..., noch heute hat die*

Caritas genaue Lagebilder, was in Mazedonien los ist, was in Griechenland los ist und wir haben uns, wir haben halt gedacht, das ist sehr praktisch, wenn wir uns auf sie verlassen, wir haben unser Gefahrenbild breiter anlegen können.“ Im Zeitverlauf wurden dann die Informationen aus der Siebenerlage bedeutsamer.

In Wien leiteten der stellvertretende Magistratsdirektor, zugleich Bereichsleiter für Organisation und Sicherheit und der Geschäftsführer des FSW, zugleich Flüchtlingskoordinator, gemeinsam das Krisenmanagement. Jenseits eines traditionellen Organigramm-Denkens hatten sie einerseits eine funktionelle Arbeitsteilung, andererseits einen aufgeteilten 24-Stunden-Dienst mit de facto gegenseitiger Vertretung. Beide sind von einem durchaus hierarchischen Steuerungsverständnis angereichert mit einem Bekenntnis zur aktiven Führung (Leadership) erfüllt. Gleichzeitig förderten sie einerseits die Selbstorganisation der Zivilgesellschaft, andererseits bauten sie deren Leistungen als bedeutende Elemente in das Gesamtkrisenmanagement ein. Von besonderer Bedeutung war die Einrichtung einer Website und einer App, um die Meldung von Freiwilligen und die Organisation der freiwilligen Arbeit zu unterstützen, nicht um diese in die Organisation der Stadt Wien einzubauen, sondern um die Arbeit der Hilfsorganisationen mit Freiwilligen und die selbstorganisierten Organisationsformen (Train of Hope ist am bekanntesten, es gab und gibt in Wien eine Reihe weiterer selbstorganisierter sozialer Systeme, die sich mehr oder weniger zu Organisationen entwickelten) zu unterstützen.

Vor allem an den Beispielen Wien und Salzburg wird sichtbar, dass hierarchische Orientierung und Kooperation mit NGOs und selbstorganisierten zivilgesellschaftlichen Initiativen und Projekten in der Praxis sehr gut vereinbar sind, wenn die entscheidenden Akteurinnen und Akteure hierzu motiviert sowie befähigt sind und auch ein entsprechender politischer Wille vorliegt.

In allen vier Schauplätzen zeigte sich, dass Formen unkoordinierten Auftretens und Wirkens von Freiwilligen zunächst das vorhandene Chaos eher vergrößerten. Es gab verschiedene Varianten, mit dieser Anfangssituation umzugehen. Die Salzburger Freiwilligenarbeit mit dem koordinierenden Friedensstab und Train of Hope sind nicht die einzigen, aber prägnante Beispiele für autopoietische, also sich selbst erschaffende Organisationsformen. Es kam bei ihnen zu einer funktionalen Ausdifferenzierung, also Formen der strukturierten Arbeitsteilung und Ausformung koordinierender Rollen. Auf diese Weise wurden verschiedenartige Betreuungsleistungen 24 Stunden täglich an sieben Tagen der Woche kontinuierlich erbracht. Es bestand, wenngleich mit gewissen Abnutzungserscheinungen, hohe Stabilität, solange der die Selbstorganisation auslösende Anlass (Anwesenheit einer größeren Zahl von Flüchtlingen) gegeben war.

Eine andere Form der Arbeit von Freiwilligen ist die Einbindung in bestehende große Hilfsorganisationen. Das ÖRK hat mit „Team Österreich“ eine eigene permanente Organisationsform. Die Caritas integrierte tausende Freiwillige in ihre Hilfe.

Ein interessantes Phänomen war die Organisation des Betriebs des Dusika-Stadions nebst angrenzender Fun-Halle. Die dort tätigen Freiwilligen, die zuvor größtenteils bei der Caritas am Westbahnhof mitgearbeitet hatten, stellten als Bedingung für ihre Arbeit, dass sie sich selbst organisieren könnten. Die vorläufige Leitung, zunächst bestehend aus einem Polizeioffizier und einem Abteilungsleiter des FSW, unterstützten dies mit einer Definition ihrer Rolle als Service-Leistung. In der Folge übernahm der ASBÖ das Management, ohne die Selbstorganisation der Freiwilligen infrage zu stellen. Der ASBÖ übernahm auch die Rolle eines Bindeglieds zwischen Train of Hope und dem San-Stab der Stadt. Die Verbindung zwischen

selbstorganisierten freiwilligen Aktivitäten und Behörden sowie ihren Stäben können einerseits zur Gänze von den Freiwilligen (Salzburg) übernommen werden, andererseits kann es sich als sinnvoll bis notwendig erweisen, dass Vermittler zwischen den ziemlich verschiedenen Eigenlogiken von Behörden und Zivilgesellschaft eingeschaltet werden.

Formen der Selbstorganisation hatten auch eine grenzüberschreitende Dimension. In Salzburg nahm ein ÖBB-Manager, so berichtete ein interviewter Beamter, als der Rückstau am Bahnhof besonders groß war, mit einem deutschen Kollegen telefonischen Kontakt auf und erreichte, dass dieser an einige Züge zusätzliche Waggonen koppeln ließ.

In der Steiermark begann die grenzüberschreitende Kooperation nach etwa zwei Wochen. N: *„Wir sind dann endlich draufgekommen, dass es gut ist, wenn wir mit unseren Nachbarn kooperieren und so hat dann jeder von seiner Organisation den slowenischen Ansprechpartner gefunden.“*

Ein Experte berichtet in der OE-Resonanzgruppe, dass er sowohl in Liesing wie in Breitenfurt an Bürgerversammlungen mit jeweils rund 600 Teilnehmerinnen und Teilnehmern teilgenommen habe. In Liesing ging es um die Information über ein beschlossenes Projekt. In Breitenfurt wurde ein Vorhaben der Unterbringung einer größeren Zahl von Flüchtlingen, das noch nicht in genaue Umsetzungsschritte konkretisiert war, zur Diskussion gestellt. Während in Liesing die Kompetenz des Moderators sehr gefordert war, in einer angespannten Atmosphäre einen guten Ablauf zu gewährleisten, bestand in Breitenfurt eine sehr offene und energiegeladene Atmosphäre mit überwiegend konstruktiven Beiträgen und Vorschlägen. Der Experte folgerte daraus, dass gelingende Selbstorganisation wahrscheinlicher ist, wenn sie mit einem eher offen gehaltenen Zweck verbunden ist als mit einer vorgefertigten Lösung.

Ein anderer Experte in der OE-Resonanzgruppe berichtete über seine kleine Gemeinde, in der Bürgerversammlungen eine längere Tradition haben. Als es um die Aufnahme von Flüchtlingen ging, konnte auf diese vorhandene Form kommunaler Selbstorganisation sehr erfolgreich zurückgegriffen werden.

Vorarlberg ist das Bundesland mit der größten Tradition in Sachen Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene. Es mag kein Zufall sein, dass gerade in diesem Bundesland das Commitment des Landeshauptmannes mit den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern, dass in jeder Gemeinde Flüchtlinge aufgenommen werden, so gut wie erfüllt ist.

Auf kommunaler Ebene spielen die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister im Zusammenhang mit selbstorganisierten zivilgesellschaftlichen Aktivitäten eine wesentliche Rolle. In Kirchberg am Wagram initiierte der Bürgermeister eine von ihm zusammengestellte Vorbereitungsgruppe, die der Ausgangspunkt für die weiteren Aktivitäten war (Bürgerversammlung, Organisation von Quartieren, Helferinnen und Helfern und Betreuungsangeboten, Auswahl von Flüchtlingen, Gründung eines Vereines).

In Klosterneuburg fördert der Bürgermeister die selbstorganisierten zivilgesellschaftlichen Aktivitäten in verschiedener Weise, u.a. schuf er eine Stelle für eine Koordinatorin des Flüchtlingswesens in der Gemeinde. Im Burgenland-Workshop vertrat der Bürgermeister von Neudörfel seine medial durchaus bekannte Position zur Bedeutung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten. Er schilderte den Grundsatz in seiner Gemeinde, die Selbstorganisationsfähigkeit von Flüchtlingen dadurch zu stärken, dass diese sich selbst verpflegen können.

Selbstorganisationsmechanismen können durch entschiedene Schritte gefördert werden. Das Bundesverfassungsgesetz über die Unterbringung und Aufteilung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden vom September 2015 führte bereits zum Zeitpunkt, als es noch im Entstehen war, dazu, dass etliche Gemeinden von sich aus Flüchtlinge aufnahmen.

5.2.3. Selbstorganisation und Flüchtlinge - zugleich einige wertende Anmerkungen

Auch die Situation der Flüchtlinge ist unter Gesichtspunkten der Selbstorganisation zu sehen. Der Autor ersucht um Verständnis, dass er im Folgenden auch inhaltlich Position bezieht.

Einerseits haben Tausende Menschen, die erst vor etlichen oder auch einigen Jahren nach Österreich gekommen sind, vor allem durch Dolmetschen eine wichtige Rolle bei der Bewältigung der Transitkrise gespielt. Andererseits wird die Integration der neu Hinzugekommenen wesentlich davon abhängen, dass deren Formen der Selbstorganisation nicht abgeschottet von den lokalen Gemeinschaften stattfindet, sondern an diese angebunden ist. Hierfür engagiert sich eine zumindest fünfstellige Zahl von Freiwilligen, die genaue Zahl überblickt wohl niemand in Österreich, zusätzlich zu den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der verschiedenen NGOs und Behörden. Dieses Engagement war willkommen, solange das politisch-administrative System die Freiwilligen unbedingt benötigte, da ohne sie die Transitkrise nicht bewältigt hätte werden können mit massiven sozialen, politischen und ökonomischen Auswirkungen. Die Stimmung im Lande hat ziemlich umgeschlagen. Sager wie „Fehler“ oder „Ende der Willkommenskultur“ sind nicht nur in den neuen sozialen Medien und an Wirtshausstammtischen, sondern auch aus dem Mund von Spitzenpolitikern zu hören. Freiwillige werden in die Defensive und unter Rechtfertigungsdruck gebracht. Flüchtlinge haben in der öffentlichen Auseinandersetzung ihre Individualität, ihr Gesicht verloren, sie gelten als anonyme, bedrohliche, belastende Masse. Die Richtung der verschiedenen Vorschläge geht in eine klare Richtung: Die Existenzbedingungen von Flüchtlingen der von Strafgefangenen anzunähern: ein Wettbewerb darum, wie weit man Flüchtlinge unter das Existenzminimum drücken kann, Sachleistungen anstelle von Geldleistungen, Beschränkungen der Bewegungsfreiheit bis hin zu Forderungen nach Ausgangsverbot aus Quartieren der Grundversorgung, Rufe nach verschiedenen Formen der Sanktionierung von „Integrationsverweigerern“, wiewohl das tatsächliche Problem überwiegend in Defiziten bei der Integrationsförderung besteht. Formulierungen und Forderungen der großen Oppositionspartei, die vor einigen Jahren noch als Ausdruck von Rechtspopulismus angesehen wurden, sind zum Bestandteil der Regierungspolitik geworden. Ein zunehmender Teil der Bevölkerung würde Flüchtlinge am liebsten in geschlossenen Anstalten sehen oder, wenn dies nicht geht, möglichst strikten Formen der Verhaltenskontrolle aussetzen. Dies führt, was empirisch gut erforscht und theoretisch ausführlich aufbereitet ist¹⁵, zu subkulturellen Erscheinungen, die als Form der Selbstorganisation als Reaktion auf Restriktionen und Bevormundung zu verstehen sind. Solche Phänomene wurden von Goffman in seiner Beschreibung Totaler Institutionen bereits 1961¹⁶ allgemein herausgearbeitet, vor allem auch für psychiatrische Krankenhäuser und große Erziehungsheime. Aus gutem Grund wurden solche Einrichtungen in Österreich inzwischen abgeschafft. Kleine

¹⁵ einen gewissen Überblick gibt u.a., Gratz, Wolfgang: Im Bauch des Gefängnisses Beiträge zur Theorie und Praxis des Strafvollzugs, Wien 2009

¹⁶ Deutsche Ausgabe: Goffman, Erving: Asyle - Über die soziale Situation psychiatrischer Patienten und anderer Insassen, Berlin 1973

gemeinschaftsorientierte Einheiten erfüllen heute Behandlungs- und Betreuungsaufgaben.

Inzwischen befindet sich eine gewichtige Anzahl von Flüchtlingen, viele davon Minderjährige, in Heimen ohne sonderliche Strukturierung des Tagesablaufs, beschäftigungslos abgesehen von einigen Stunden Kursen und von einer zu kleinen Zahl von Fachkräften notdürftig betreut.

Die zuvor beschriebenen vier Schauplätze der Bewältigung der Transitkrise zeigten übergreifend, dass sich Ausprägungen der Selbstorganisation rasch einspielen. Die so entstandenen Muster werden weiterentwickelt, ändern sich aber nicht tiefgreifend. Der Satz aus dem Projektmanagement: „Sag mir wie ein Projekt beginnt, und ich sage dir wie es endet.“ mag im Kontext mit Integration übertrieben sein, die Grundbotschaft ist aber wohl stimmig: Die Basis für Integration wird in den ersten Monaten gelegt. Wenn in dieser Zeit missliche Lebensbedingungen herrschen, die von Restriktionen und Bevormundung geprägt sind, wenn keine Formen der Selbstorganisation entstehen, die Verbindungen zu den lokalen Gemeinschaften aufweisen, ist immer noch einiges möglich, aber vieles unwahrscheinlich geworden. Jedenfalls steigt die Gefahr der Bildung von Subkulturen, in denen sich Gegenidentitäten ausbilden, beträchtlich. Ausländische Beispiele hierfür gibt es ausreichend. Wir sind mit ersten beunruhigenden, aber zahlenmäßig ziemlich begrenzten Phänomenen konfrontiert. Die Entwicklungen der letzten Monate gehen in eine Richtung, in der wir das, wovor wir uns fürchten, selbst fördern und wahrscheinlicher machen.

5.3. Merkmale von Ultrakomplexen Krisen und Folgerungen für deren Management

In den folgenden 20 Punkten werden jeweils allgemeine Merkmale und Beschreibungen geliefert. Sie sind so abstrakt formuliert, dass sie verschiedene Arten von UKK umschreiben. So treffen etwa 17 der folgenden Merkmale auch auf den Krisenverlauf um die Hypo Alpe Adria-Bank zu.

Hier werden jedoch im Konkreten ausschließlich Bezüge zur Flüchtlingskrise hergestellt und Optionen zur Krisenbewältigung beschrieben.

Ultrakomplexe Krisen liegen vor, wenn auf sie der überwiegende Großteil, nicht aber unbedingt die Gesamtheit der im Folgenden beschriebenen Punkte zutreffen.

5.3.1. Auswirkungen

Es sind massive und interdependente Auswirkungen auf das politische, soziale und ökonomische System gegeben in einer Verbindung zu unscharfen Grenzziehungen, zu ungelösten gesellschaftlichen und/oder politischen bzw. ökonomischen Problemen.

Die Flüchtlingskrise ist zum beherrschenden politischen Thema geworden. Ihre Auswirkungen erhöhen einerseits das Wirtschaftswachstum, belasten andererseits die öffentlichen Budgets. Sie hat demographische Effekte. Ob hieraus positive oder negative Effekte auf das System der sozialen Sicherheit entstehen, ist offen und wird sehr unterschiedlich eingeschätzt, durchaus auch mit der Möglichkeit sich selbst erfüllender Prophezeiungen.

Die Form des Krisenmanagements wurde durch bereits zuvor vorhandene Konflikte innerhalb der Regierungsparteien und die von der großen Oppositionspartei ausgehende Dynamik geprägt. Bislang ungelöste Probleme im Asylwesen und im Bereich der Integration stellten die Hintergrundfolien für die Ereignisse seit Ende August 2015 dar. Wie sich die Situation weiter entwickeln wird, kann wohl niemand

genau abschätzen. Bei den im Februar geführten Interviews und im Burgenland-Workshop herrschte bei etlichen Expertinnen und Experten eine erkennbare Skepsis, dass mit größtmöglicher Schließung der Grenzen und dem Ausbau der Festung Europa für uns das Problem der Migrationsströme erledigt sei. Es wird uns wohl in irgendeiner Form weiter beschäftigen. Die Vorbereitung hierauf sollte nicht zuletzt darin bestehen, geeignete Organisationsformen zu entwickeln.

Der Offenheit und den Unwägbarkeiten konkreter Ausprägungen superkomplexer krisenhafter Erscheinungen müssen wohldefinierte Strukturen, Zuständigkeiten, Koppelungen (z.B. zwischen Politik und Verwaltung) und Prozesse gegenüberstehen, die sich allgemein zur Bearbeitung verschiedener Arten von Krisenszenarios eignen und mithilfe deren das Unerwartete gut gemanagt werden kann. Unter 3.5. wurden Vorschläge zur Weiterentwicklung der Siebenerlage im Sinne einer zentralen Steuerungseinheit für Krisenmanagement gemacht. Sie können auch eine Vorlage für ähnliche Organisationsformen auf Ebenen der Bundesländer und darunter sein.

Im Design der vorliegenden Studie erwies sich die Einholung einer Resonanz von Experten (Resonanzgruppe) zu den vom Autor erarbeiteten Informationen, Hypothesen und Vorschlägen als sehr hilfreich und bereichernd. Bei lang andauernden Krisensituationen wäre eine ähnliche Vorgehensweise überlegenswert.

5.3.2. Dynamik

Es liegt eine bei funktionierenden „Frühwarnsystemen“ in ihren Grundzügen vorhersehbare Dynamik vor, die jedoch in ihren Facetten, konkreten Ausprägungen und überraschenden Wendungen nicht absehbar ist.

Einige Interviewte erklärten die Transitkrise als nicht vorhersehbar, da sie durch die überraschende „Einladung“ der deutschen Bundeskanzlerin an Flüchtlinge ausgelöst worden sei. Mehrere Interviewte bezeichneten die Dynamik und die konkrete Ausformung der Transitströme als überraschend, gleichzeitig aber ein starkes Ansteigen der Flüchtlingsströme aufgrund einer Reihe von zahlenmäßigen Trends und Indikatoren für vorhersehbar und auch angekündigt. So gab es einem Interview zufolge im Jahr 2014 zwischen einem hohen Beamten und einem Ressortchef ein entspanntes Gespräch zu einem anderen Thema. Der Beamte sagte dann, dass im Winter 2014/15 eine große Migrationswelle kommen werde. B: *„Und die Reaktion auf der politischen Ebene war, danke, dass du mir den Tag verdorben hast heute.“* Das Problem liegt jedoch nicht nur auf der politischen Ebene, sondern besteht auch innerhalb der Verwaltung. B: *„Ich habe es sehr oft gespürt ..., dass in verschiedenen Ressorts der Beamtenapparat nicht wirklich motivierbar ist, auch in unangenehmen Visionen zu denken und zu planen. ... Und die Kassandra, die wichtigen, guten in einzelnen Ressorts und so weiter, die stoßen nicht immer auf freudige Ohren. Ich glaube das ist ein bisschen ein Mechanismus, oder eine Kultur, die auch in der öffentlichen Verwaltung drinnen ist.“*

Diese mentalen Modelle waren möglicherweise auch dafür verantwortlich, dass die Errichtung eines gesamtstaatlichen Lagezentrums, wie es im Arbeitsprogramm der Bundesregierung vorgesehen¹⁷ ist, bis dato nicht erfolgt ist. Dieses sollte nach bewährten internationalen Vorbildern (B: *„National Crisis Center“*), zum Beispiel nach dem deutschen Modell etabliert werden. In Deutschland befinden sich in solch einem Lagezentrum permanent Vertreterinnen und Vertreter der „Kernressorts“, holen sich von ihren Ministerien die aktuellen Informationen und entwickeln daraus ein Lagebild. Ein Interviewter erklärte, das Vorhaben sollte *„ohne irgendwelche Befindlichkeiten“* (B)

¹⁷ siehe hierzu Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung für die Jahre 2013 bis 2018, 78 <https://www.bka.gv.at/site/3354/default.aspx>, 21.3.2016

erfolgen. Diese Formulierung lässt darauf schließen, dass bisher das Vorhaben nicht aus Kostengründen oder an intellektueller Überforderung scheiterte, sondern an Ressort-Konkurrenzen, sei es auf politischer oder auf beamteter Ebene. Im ersten Quartal 2016 gab es eine Reihe von Ankündigungen an Verbesserungen im Bereich der Ausrüstung und Bewaffnung des Bundesheers und umfangreiche Investitionen in Form von Absperrungsmaßnahmen an Grenzen bzw. Grenzübertreten. Über die Errichtung eines Lagezentrums wurde nichts berichtet.

Während der Bewältigung der Transitkrise verbesserte sich nach mehreren Äußerungen die Zusammenarbeit der für Informationsbeschaffung zuständigen Behörden. Dies sollte organisatorisch abgesichert werden. Ein Lagezentrum macht jedoch nur dann einen deutlichen Unterschied, wenn sowohl bei den Akteurinnen und Akteuren wie bei den Adressatinnen und Adressaten Offenheit und Aufgeschlossenheit gegenüber unangenehmen, Sorge erweckenden Informationen und Lageberichten besteht. Es geht also nicht bloß um Bereitstellung von Personal und Technik, sondern um ein Betreiben des Vorhabens unter Gesichtspunkten von Organisationsentwicklung, um eine förderliche Organisationskultur und eine gute Kommunikationspraxis zu erreichen.

Eine der Erfahrungen der Krise war auch, dass die internationalen Netzwerke von NGOs, aber auch zivilgesellschaftliche Akteurinnen und Akteure auf lokaler Ebene (Salzburg) wertvolle Informationen lieferten. Es sollte zumindest thematisiert werden, ob und wie solche Informationsquellen auch Berücksichtigung finden.

Die nur sehr begrenzte Vorhersehbarkeit konkreter Ausformungen und Dynamiken erfordert eine laufende Entwicklung alternativer Szenarios (inklusive Worst Case), diesbezüglich zumindest planerische Vorbereitungen und eine hohe Reaktionsschnelligkeit.

5.3.3. Fachliche Aspekte

Es besteht eine Vielfalt fachlicher Aspekte (rechtliche, ökonomische, politische, soziale, sicherheitsbezogene, interkulturelle, solche von Organisations- und Personalentwicklung ...)

Dies braucht Bereitschaft und Fähigkeit, verschiedene Formen der Expertise einzuholen, einzusetzen und zu kombinieren (Wissensmanagement) sowie Beratbarkeit im Sinne einer Offenheit gegenüber ungewohnten inhaltlichen Irritationen. Besondere Bedeutung hat ExpertInnenwissen in den Bereichen Architektur, Design und Prozessgestaltung komplexer Kooperationssysteme.

Es war in der Siebenerlage durchaus möglich, die verschiedenen professionellen Zugänge zu nützen. Es bestand auch eine Dynamik, in der Personen über ihr engeres Fachgebiet hinaus Einfluss ausüben konnten. Die durchaus bei etlichen Teilnehmerinnen und Teilnehmern vorhandene Expertise in Methoden des Projektmanagements, der Handhabung von Besprechungssystemen und von Methoden der Organisationsentwicklung blieb ungenützt, was in Anbetracht der Belastung der Teilnehmer mit dringenden inhaltlichen Problemen nicht verwunderlich ist. Ultrakomplexes Krisenmanagement (UKKM) benötigt daher Experten für das Design organisationaler Prozesse und von Kooperationssystemen.

In der schrittweisen Entwicklung von Crowd Management und zugleich Versorgungsstrukturen an den Grenzen war die Verknüpfung der sehr unterschiedlichen Vorerfahrungen der beteiligten Organisationen ein wichtiger Erfolgsfaktor. Der hohe unmittelbare, nicht nur symbolische, sondern teilweise auch physische Druck der Menschenströme stellte einen Katalysator für die Fusion unterschiedlicher Expertisen dar. Diese forderte jedoch Zeit und brachte mit sich, dass

in der Anfangsphase Reibungsverluste bzw. suboptimale Praktiken des Umgangs mit den Flüchtlingsströmen auftraten. Obwohl sich die Akteurinnen und Akteure im Burgenland einerseits aufgrund des spezifisch burgenländischen Lokalkolorits langjährig sehr gut kennen und zudem mit dem Assistenzeinsatz des Bundesheeres, aber auch in Zusammenhang mit den Nova-Rock-Konzerten langjährige Kooperationserfahrungen vorlagen, dauerte es einige Zeit, bis koordinierte Formen der Arbeit in Krisenstäben gefunden wurden und gut gelebt wurden. In Spielfeld dauerte es ungefähr eine Woche, bis die Akteurinnen und Akteure vor Ort eine über bilaterale Kontakte hinausgehende Form eines Besprechungs- und Koordinierungssystems gefunden hatten und eine zusätzliche Woche, bis die Koordinierung mit den slowenischen AnsprechpartnerInnen erfolgte, dies, obwohl zumindest ein Teil der Akteurinnen und Akteure in Spielfeld mit Grundsätzen des Krisen- und Katastrophenmanagements gut vertraut waren. Bei einer bereits entwickelten Fachlichkeit der Organisation des Krisenmanagements wäre es wohl ein Stück besser gelaufen.

5.3.4. Akteurinnen und Akteure

Es ist eine Vielzahl von Akteurinnen und Akteuren mit teilweise sehr unterschiedlichen Erfahrungen, Eigenlogiken, Interessen, Zielsetzungen und Professionalisierungen eingebunden und zu organisieren.

Es gilt, deren verschiedenartigen Beiträge zur Krisenbewältigung zu einem integrierten Prozess zu verknüpfen. Dies braucht die Fähigkeiten, andere Eigenlogiken und Interessen zu erfassen („In den Schuhen der anderen gehen“) bei gleichzeitiger klarer und verständlich kommunizierter eigener Positionierung, wie dies in Salzburg und auch in der Steiermark vor Ort erfolgte.

N über die Dynamik gemeinsamer Besprechungen: *„Weil wir werden immer andere Interessen im Sinne der Nächstenliebe, wenn wir es jetzt so haben wollen, verstehen, als eine Polizei, die halt als oberste Priorität die Sicherheit hat, die sonst vom einzelnen nichts wahrnehmen können. Ja und das war dann eigentlich ein guter Moment, wo ich sag, ja das war dann der Startschuss, wo wir wirklich untereinander uns wirklich gut austauschen haben können.“* Aus der Thematisierung von Unterschieden entsteht die Befähigung, arbeitsteilig ein Gesamtsystem zu betreiben, in dem Identifizierung mit der zu bewältigenden Hauptaufgabe besteht.

Es können, wollen und sollen nicht alle alles machen, aber alle sollen jeweils das machen, was sie zum Gesamtziel beizutragen vermögen. Ein ÖBB-Manager beschreibt den zentralen Erfolgsfaktor: *„dass jeder sich auf seine Kernprozesse konzentriert und dem andere auch vertrauen, dass er seine Aufgabe beherrscht“*. Die Koordination der Prozesse erfolgte *„extrem intensiv.“*

In der Praxis des UKKM werden verschiedene Steuerungsformen miteinander verbunden: Hierarchie als Logik von Befehl und Gehorsam, Prozessbeschreibungen, Leadership als Fähigkeit, Identifizierung mit Aufgaben und gemeinschaftlicher Tätigkeit zu schaffen, Aushandlungsprozesse in Kooperationssystemen, Förderung von Selbstorganisation. Dies mag, wenn man es so liest oder hört, als nicht kohärent erscheinen. Ein Spitzenbeamter bezeichnete es, als der Autor diese Verschiedenartigkeit der Steuerung als These anbot, als *„unlogisch“*. In der Praxis der Krisenbewältigung erwies sich die Diversität von Steuerungsformen an allen untersuchten Schauplätzen als nicht nur möglich, sondern als konstitutiv für eine erfolgreiche Krisenbewältigung.

5.3.5. Neuartigkeit

Die Neuartigkeit bedingt, dass operativ gehandelt werden muss und zu Beginn noch keine ausformulierte Strategie vorliegt.

Deutschland stellte rasch eine Situation der geordneten Übernahme der Flüchtlinge an der österreichischen Grenze her (50 pro Übergang und Stunde), wobei es bezüglich der Einrichtung zusätzlicher Grenzübertrittsstellen kooperativ war (z.B.: Abfertigung auch in Kufstein/Kiefersfelden). Als Deutschland bereits eine genaue Erfassung der Personaldaten inklusive Befragung durch Dolmetscher und Fingerprints vornahm, erfolgte in der Steiermark eine bloß rudimentäre Erfassung durch handschriftlich ausgefüllte einseitige Formulare. In Kärnten wurden entsprechend einer Hintergrundinformation die Listen der slowenischen Behörden bezüglich der nach Österreich einreisenden Flüchtlinge im November 2015 nur stichprobenweise überprüft. Als Deutschland vermehrt Flüchtlinge (insbesondere Marokkaner und solche, die angaben, nach Schweden weiterreisen zu wollen) nach Österreich zurückwies, nahm Österreich seinerseits an der slowenischen Grenze vermehrt Rückweisungen vor. Nach Inbetriebnahme einer Registrierungsstraße in Spielfeld wurden zwar Fingerprints genommen, jedoch nur bei Asylwerberinnen und Asylwerbern gespeichert. Als dies in Kritik geriet, entstand eine rechtliche Diskussion innerhalb der Regierungskoalition, die zu einer legislativen Maßnahme führte. Je mehr Deutschland Flüchtlinge nach Österreich zurückschickte, desto weniger übernahm Österreich Flüchtlinge „ungeschaut“ von Slowenien, desto mehr wurde von Österreich nach Slowenien zurückgeschickt.

Österreich hätte bereits spätestens ab November ähnlich wie Deutschland die Einreise geordneter gestalten können. Ein Beteiligter sprach sich (B: *„die Eigenkritik, die ich heute sehe“*) nachträglich gesehen für einen schrittweisen Aufbau eines Systems der Kontrolle und der Registrierung von Beginn an aus: *„Man hätte beginnen sollen, dann hätte man vielleicht eben nur 500 registriert“* und dann schrittweise eine leistungsfähigere Infrastruktur aufbauen sollen. *„Da gibt es auch Unterstützungen von der EU, vom EASO (European Asylum Support Office), dass Gerätschaft herangebracht wird, ... Und dann hätte ich vielleicht auch in 2 oder 3 Wochen es geschafft 5.000 am Tag, und dann irgendwann 10.000 am Tag zu registrieren. Und dann wäre ... dieser fremdenrechtlichen Pflicht nachgegangen.“*

Der über mehr als vier Monate andauernde und zunächst nur unzulänglich kontrollierte Zustrom hunderttausender Menschen erfüllte wohl nicht nur hohe Beamtinnen und Beamte mit Unbehagen. In einem anderen Bundesland sagte ein Interviewter: L: *„Ich möchte dazu gar keinen Kommentar abgeben, außer dass ich als Staatsbürger kein gutes Gefühl dabei hab, wenn man nicht weiß, wer das Staatsgebiet betritt. Aber das ist in letzter Konsequenz auch eine politische Frage.“* Ein NGO-Manager sagte im November: *„Mittlerweile hätte man da durchaus die Leute, sie durch Metalldetektoren durchgehen lassen oder ihr Gepäck durchsuchen, wie am Flughafen, das wird noch immer nicht gemacht.“* Man kann aus heutiger Sicht sagen: Es ist eh alles gut gegangen. So war es aber nicht. Die Bilder unkontrolliert nach Österreich hineinströmender Menschenmassen in den Medien machten etwas mit den SeherInnen und LeserInnen. Das Kippen der öffentlichen Meinung im Umgang mit Flüchtlingen dürfte durch dieses Problemfeld zu einem erheblichen Teil mitverursacht sein.

Beim schrittweisen Aufbau der Registrierung im Sinne der Realisierung einer definierten Strategie hätte es laufender Rückkoppelungsschleifen zwischen der Zentralstelle und verschiedenen Expertinnen und Experten inklusive der unmittelbar an der Grenze Dienst versehenen Beamtinnen und Beamten bedurft. Weick/Sutcliffe

bezeichnen dies als „Respekt vor fachlichem Wissen und Können“¹⁸. Sie verstehen darunter auch, dass das fachliche Wissen am Fuß der hierarchischen Pyramide bis zur Spitze gelangt, um neuen Problemen mit neuen Fähigkeiten begegnen zu können.

Die zügige Entwicklung und laufende Anpassung einer definierten und zugleich flexiblen Strategie bei gleichzeitigem raschen Entscheidungstakt von operativen Entscheidungen erfordert getrennte, aber verbundene organisationale Gefäße für strategische und operative Fragen (3.5.).

5.3.6. NGOs und Zivilgesellschaft

Nicht bloß die eingeführten NGOs, sondern auch Freiwillige und zivilgesellschaftliche Akteurinnen und Akteure in verschiedenen Organisationsformen spielen in der Krisenbewältigung eine bedeutsame Rolle.

Die Gesamtheit dieser Organisationen und Organisationsformen bezeichnet Mintzberg als „Pluralen Sektor“.¹⁹ In der Transitkrise bestand eine große Bereitschaft, die Angebote, Dienste und das Engagement des Pluralen Sektors zu nützen, teilweise auch zur Bewältigung staatlicher Kernaufgaben zu benützen, sie sinnvoll in das Gesamtsystem der Krisenbewältigung einzubauen und sie zu unterstützen, auch wenn kulturelle Unterschiede (äußere Formen des Auftretens, Verhaltensmuster, Werthaltungen, Grundüberzeugungen) bestehen. Von der Siebenerlage bis hin zu den Hotspots an der Grenze: Man war auf den Pluralen Sektor angewiesen und begegnete ihm auf Augenhöhe und mit Wertschätzung, nahm ihn ernst, setzte sich mit seinen Vorschlägen ernsthaft auseinander und übernahm auch etliches.

Deutlich anders ist die Situation im Bereich des Asylwesens und der Grundversorgung. Zwar ist man auch hier aufeinander angewiesen. In den geführten Interviews wurden auf beiden Seiten merkliche Ambivalenzen sichtbar. Die Verwaltung erlebt die NGOs auch als einseitig die Interessen der Flüchtlinge vertretend, unrealistische inhaltliche, rechtliche und finanzielle Forderungen stellend sowie öffentliche Skandalisierungen betreibend. NGOs erleben die Verwaltung auch als einerseits zu willfährig gegenüber der Politik, andererseits sich hinter der Politik versteckend, teilweise Menschenrechte zu wenig achtend, auf Probleme vor allem mit in hoher Schlagzahl geschaffenen und veränderten Gesetzen und weniger mit systemischen Lösungen reagierend, nicht an einem offenen Dialog interessiert zu sein und die Verbesserungsvorschläge der NGOs ohne nähere Prüfung vom Tisch wischend. Dies zieht sich bis vor Ort durch. So berichtete eine in einem Grundversorgungsquartier mit Jugendlichen arbeitende Freiwillige in einem Hintergrundgespräch, dass sie es erlebt habe, dass sowohl eine Mitarbeiterin der Betreiberorganisation ORS als auch ein Beamter des BMI sich jeweils einfach in die Gruppe, die sie machte, setzte, ohne sich vorzustellen geschweige denn zu fragen, ob sie willkommen seien. Sie erlebte das als Respektlosigkeit.

Der Autor stellte in einigen Interviews die Frage, ob der Geist und konkrete Formen der konstruktiven und als positiv erlebten Zusammenarbeit in der unmittelbaren Dienstleistung und in den verschiedenen Besprechungssystemen und Stäben auf allen Ebenen nicht auch im Asylwesen und im Bereich der Grundversorgung Einzug halten könnten. Er erntete auf beiden Seiten relativ wenig Optimismus. Umso mutiger und beharrlicher sollte diese entscheidende Frage angegangen werden. Dies wäre auch eine Nagelprobe für die Umsetzung des Konzeptes von Public Governance, demzufolge der Staat seine Souveränität auch mit den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern und den Institutionen der Zivilgesellschaft teilt.²⁰

¹⁸ Weick, Karl, Sutcliffe, Kathleen: Das Unerwartete managen Wie Unternehmen aus Extremsituationen lernen, Stuttgart 2003, 88 ff

¹⁹ Mintzberg, Henry: Rebalancing Society, Oakland 2015

²⁰ Bauer, Helfried, Dearing, Elisabeth: Public Management und Governance, in: dieselben und Biwald, Peter (Hg): Gutes Regieren, Wien 2011

5.3.7. Internationale und europäische Bezüge

Es bestehen internationale bzw. europäische Bezüge, Verflechtungen, Konflikte und Interessensgemeinschaften, die eine bloß nationale Lösung ausschließen oder deutlich suboptimal machen.

Am Beginn der Flüchtlingskrise spielte der Bundeskanzler eine sehr aktive Rolle und setzte auch innerhalb der EU Initiativen. Zudem hielt er laufend telefonische Kontakte, vor allem auch zur deutschen Bundeskanzlerin. Im November bezeichnete ein Spitzenbeamter diese Krisenkommunikation innerhalb der EU als „*extrem flach*“. Der Präsident der europäischen Kommission und andere Spitzenpolitiker der EU kommunizierten mit nationalen Politikern per Handy mit Telefonaten und SMS. B: „*Ist immer lustig, wenn man dabei ist.*“ Der Außenminister wurde in dieser Phase der Krise öffentlich relativ wenig wahrgenommen. Innerhalb weniger Monate änderte sich die Situation deutlich. Am 24.2.2016, zu einem Zeitpunkt, da die deutsche Bundeskanzlerin aktiv das später von der EU mit der Türkei vereinbarte Abkommen vorbereitete, veranstaltete der österreichische Außenminister mit den Balkanstaaten unter Ausschluss von Deutschland, Griechenland und Vertretern der EU eine Konferenz, als deren Ergebnis Mazedonien seine Grenze zu Griechenland für Flüchtlinge schloss, was Griechenland und die dort befindlichen rund 50.000 Flüchtlinge in eine schwierige Situation brachte, Österreich hingegen in eine ziemlich komfortable.

Es ist nicht Focus der vorliegenden Studie, außenpolitischen Themen Raum zu widmen. Es sei jedoch auf einige Interview-Ergebnisse verwiesen: Das eine ist der markante Wandel in den Beziehungen zu Deutschland und zur EU. Das andere die Realisierung der, bei einem selbst nicht eingetretenen Befürchtungen in einem anderen Land, nämlich Griechenland, dass sich von der Geographie und der Verfasstheit des Staatswesens her in einer deutlich misslicheren Lage als Österreich befindet. Im Herbst 2015 bestand die österreichische Hauptbesorgnis in einer Schließung der Grenze durch Deutschland. Ein Teilnehmer der Siebenerlage: B: „*Das worst-case Szenario war, was tun wir, wenn Deutschland das massiv herunter fährt und wir einen Stau in Österreich haben, das war das worst-case Szenario mit 50, 55.000 innerhalb weniger Tage in Österreich. Da wären wir dagestanden.*“ Deutschland war für Österreich am Höhepunkt der Transitzkrise mit seinem straffen Grenzmanagement kein einfacher Partner, es gelang aber in engen bilateralen Kontakten, einen Österreich überfordernden Rückstau zu vermeiden. Wenn Österreich vielleicht nicht ganz so rasch wie die Deutschen, die von einem Durchwinken rasch Abstand nahmen, aber doch zügig ein wirksames Grenzmanagement aufgebaut hätte und seinerseits sich von „Durchwinken“ schrittweise verabschiedet hätte, wäre es wohl in Slowenien und nachfolgend in den anderen Staaten der Route zu einem ähnlichen Anpassungsprozess gekommen und „hässliche Bilder“ z.B. in Idomeni wären unwahrscheinlicher geworden.

Es erscheint eine diplomatische Balance zwischen dem Ziel, in der EU eine nachhaltige verbindende sowie konstruktive Rolle zu spielen und dadurch Gewicht zu bekommen mit der Wahrnehmung nationaler Interessen unter maßhaltender Berücksichtigung politischer Eigeninteressen wünschenswert.

5.3.8. Zeitdauer

Die Krise erstreckt sich über eine längere Zeitdauer mit keinem klar definierten Anfangspunkt und auch keinem eindeutig bestimmbareren Endpunkt. Die im konventionellen Krisen- und Katastrophenmanagement übliche Auswertung als abschließende Phase kommt daher zu spät.

Dies braucht einerseits eine kontinuierliche konsistente und zugleich elastische Steuerung der Krisenbewältigung. Andererseits erfolgen zu bestimmten Zeitpunkten und der Beiziehung von Expertinnen und Experten gründliche Zwischenauswertungen und Reflexionen der Leistungserbringung und der verschiedenen Formen der Zusammenarbeit sowie Vereinbarungen über deren Verbesserung. B: *„Trotz dem großen Druck, was tun zu müssen, muss man sich auch die Freiheit schaffen sich zurückzunehmen und zu schauen: hoppala, was war denn jetzt? - Feedback, lessons learned, Kurskorrektur aufsetzen, neu aufsetzen, anders aufsetzen. Das weiß man ja, das hast in einem Projektplan-Handbuch drinnen, wenn irgendwo das Projekt happert, musst einen Schritt zurück und schauen, ja.“*

Die Erfahrungen zeigen, dass unter den Bedingungen von Distress und situativem Druck die Akteurinnen und Akteure von sich aus zu Review-Prozessen nicht in der Lage sind. Diese sollten in einer zeitlich schlanken Form und der Beiziehung von ExpertInnen regelmäßig stattfinden.

5.3.9. Politik

Einerseits haben inhaltliche politische Fragen und Programme (policies) große Bedeutung und andererseits dominieren tagespolitisch-taktische Spielzüge der politischen Akteure die Dynamik.

In Anbetracht der verbreiteten Unzufriedenheit mit der Verfasstheit der österreichischen Politik und den Umfragewerten der Regierungskoalition wäre es müßig, diesem Thema hier sonderlichen Raum zu widmen. Jedenfalls schätzte die überwiegende Mehrzahl der Interviewten, die sich zur Rolle der Politik in der Krisenbewältigung äußerten (der Autor erfragte dies nicht explizit), diese als eindeutig negativ ein. Gleichzeitig wurden Bemühungen und Leistungen einzelner Politikerinnen und Politiker durchaus anerkannt. In einem Interview wurde die systemische Perspektive thematisiert. Nach Abschalten des Aufnahmegeräts sagte der Autor einem interviewten Spitzenbeamten, dass aus seiner Sicht sich die Politik in einem selbst gewobenen Spinnennetz verheddert hätte. Er sagte darauf: Die Politiker sind gefesselt, innerhalb der eigenen Partei, durch die Macht der Länder und durch vieles andere.

Die Abhängigkeit des Krisenmanagements von politischen Entscheidungen erfordert eine sorgsame Ausgestaltung der Nahtstellen zwischen Politik und Verwaltung. Dies stellt an die (Spitzen-)BeamtenInnenschaft hohe Anforderungen und nötigt ihnen eine verantwortungsvolle Balance ab zwischen einerseits Orientierung an der Rechtsordnung sowie an fachlichen Kalkülen und klarer diesbezüglicher Positionierung (tell truth to power) und andererseits Reaktionsbereitschaft gegenüber den Steuerungsimpulsen der jeweiligen Ressortleitung (responsivity). Ein Spitzenbeamter stellte sein Selbstverständnis folgendermaßen dar: *„Ja, ich glaub, dass wir in erster Linie dem Staat dienen und natürlich der österreichischen Bevölkerung und bei so krisenhaften Situation ist es wichtig, dass man die Contenance bewahrt und dass man auf Basis eines Lagebildes seine Beiträge macht und einen goldenen Mittelweg gegebenenfalls auch finden muss, zwischen Zwängen, die durch parteipolitische Vorgaben kommen können oder durch Medieninteresse kommen können und zwischen der eigentlichen Sache liegen. ... Und wenn es notwendig ist, muss ein hochrangiger Beamter oder jeder Beamte eigentlich sagen, die Vernunft gebietet mir hier Nein zu sagen.“*

Die Ausformulierung und Realisierung von Policies im Sinne einer zielbewussten und an Werten orientierten Ausgestaltung des Öffentlichen endet nicht in

MinisterInnenkabinetten oder Büros von SpitzenbeamtlInnen. Unmittelbar erfahrbar wird die Bewältigung von Krisen als policy durch das konkrete Handeln der Akteurinnen und Akteure, ob sie nun dem Public oder dem Plural Sector angehören.

Es braucht Definitionen von Krisen-Policies, die auch von Wertehaltungen geprägt sind und ein kommuniziertes Bewusstsein aller beteiligten Organisationen, wofür sie jeweils stehen und wozu sie nicht zu haben sind, wozu sie nicht bereit sind, wozu schon.

Die Interviews lieferten in diesem Zusammenhang interessantes Material. Der Vorstandsvorsitzende der ÖBB-Holding antwortete auf die Frage, warum die ÖBB in der Krise erfolgreich agiert habe, zuallererst mit der Ausrichtung seines Unternehmens. Entscheidend ist, *„Kolleginnen und Kollegen mitzugeben, dass wir eine Richtlinie haben, die könnte man vielleicht unter dem Überbegriff Respekt subsumieren, das heißt Respekt vor dem österreichischen Steuerzahler, Respekt vor unserem Kunden, Respekt vor unseren Stakeholdern und wenn sie mit der Haltung an die Dinge herangehen und wenn sie sehen, welche Menschen da kommen, mit welchen Nöten die da kommen, dann ist es eigentlich nur noch ein kleiner Sprung zu sagen okay und das sind genauso Kunden, wie die anderen, um die wir uns genauso bemühen.“*

Im Wiener Rathaus wurde im Interview gesagt: *„Haben Sie jemals ein Feuerwehrauto gesehen, das über Nacht im Freien war? Ich nicht. Ein Mensch ist was Anderes. Aber, ... und da haben wir auch eine klare Haltung und die passt uns relativ gut in unser Spiegelbild rein. Man kann relativ gut in den Spiegel schauen, man ist zwar vielleicht müde, wenn man in den Spiegel schaut, aber man kann sich in den Spiegel schauen.“*

Die Salzburger zivilgesellschaftliche Akteurin verweist im Interview auf die Zahl von 360.000 Menschen, die in Salzburg betreut wurden und auf die historische Dimension der Ereignisse. *„Wenn man das so sieht, dann sagt man einfach: gut, das ist im Moment mein Auftrag und das, was ich mache. Wir haben auch unsere Eltern gefragt: Was habt ihr denn im 2. Weltkrieg gemacht? Oder wo wart ihr, oder habt ihr wo geholfen?“*

Werte sind auch eine Richtschnur zur Abgrenzung. So sagte eine Caritas-Führungskraft, dass es nicht mit den Werten ihrer Hilfsorganisation vertretbar sei, bei Rückweisungen an der Grenze Dolmetschleistungen zur Verfügung zu stellen. Dies wurde auch so akzeptiert.

Werte können auch ein Anlass für Besorgnisse bezüglich möglicher künftiger Entwicklungen sein. Ein Spitzenbeamter verweist darauf, dass man seit 30 Jahren zwei Polizeigenerationen beigebracht hat, was die Polizei darstellt. *„Das heißt, sie geht nicht mit Tränengas gegen Kinder, gegen Mütter vor oder sonst irgendwas. Wir arbeiten nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip.“*

Im Workshop im Burgenland und auch in der OE-Resonanzgruppe traten bei fortgeschrittener Zeit einerseits Fragen der grundsätzlichen Ausrichtung der Flüchtlingspolitik und dem Konflikt zwischen Werten und andererseits der Frage der Grenzen der Aufnahmefähigkeit unserer Gesellschaft in den Vordergrund. Hierbei formulierte im Burgenland-Workshop der Bürgermeister von Neusiedl eine sehr solidarisch-humanitären Werten verpflichtete Position. Sein Klosterneuburger Kollege stellte im Interview seine Hilfe-orientierte Haltung als auch im Christentum begründet dar. Beide bezogen Positionen, die sich von der der BundespolitikerInnen ihrer Parteien merklich unterscheiden.

Im UKKM sind wertebezogene Diskurse zu ermöglichen und zu organisieren, in die nicht nur unmittelbar Beteiligte und EntscheidungsträgerInnen einbezogen werden, sondern auch Formen der BürgerInnenbeteiligung eingerichtet werden.

5.3.10. Medien

Die Erscheinungsformen und Verläufe der Krise stoßen auf hohes Interesse in allen Formen von Medien. Hierbei entstehen rasche, sich teilweise aufschaukelnde Rückkoppelungseffekte zwischen Ereignissen, deren Bearbeitung durch den öffentlichen, Pluralen, aber auch privatwirtschaftlichen Sektor sowie politischen Aktionen und Aktivitäten in den verschiedenen Medien.

Die Bundesregierung betrieb keine konsistente Krisenkommunikation. Aus NGO-Sicht im November: *„Die Krisenkommunikation gehört dramatisch verbessert, also vor allem der Bundesregierung, also da war die Kommunikation eine Krise, aber es war keine Krisenkommunikation.“*

Auf Landesebene waren die Verläufe unterschiedlich. In Wien identifizierte sich der Bürgermeister öffentlich und nachhaltig mit den Wiener Bewältigungsformen der Krise. Im Burgenland, Kärnten und in Oberösterreich übte die Landespolitik Zurückhaltung. In Salzburg versuchte man die als gefährdet gesehene lokalen Interessen zu verteidigen. In der Steiermark war es deutlich anders. N sprach davon, dass die steiermärkische Landesregierung *„in deftiger Wortwahl und in unnötiger Schärfe sich dazu geäußert haben“*. So gebrauchte der Landeshauptmann Worte wie „Chaos“ und warnte vor einer „Explosion“. Diese Äußerungen fanden in den Medien große Verbreitung. Tatsächlich waren die Vorgänge in der Steiermark denen im Burgenland ziemlich ähnlich: Anfänglich gab es jeweils einige Situationen, in denen Flüchtlingsströme nicht aufgehalten wurden, gehend eine gewisse Distanz in Begleitung der Exekutive und auch von NGOs zurücklegten und dann nach einer gewissen Ermüdung geordnet werden konnten. Zu irgendwelchen Schäden vor Ort kam es auch in der Steiermark hierbei nicht, wohl aber zu Reputationsverlusten und einer Beschädigung des Vertrauens in staatliche Organe und in die Politik.

Die anhaltende Praxis des „Durchwinkens“, das Fehlen einer geordneten Krisenkommunikation und die Politisierung von Detailfragen führten zu einer Verunsicherung und einem Kippen der öffentlichen Meinung sowie zu medialem Druck, Handlungsstärke zu zeigen. Im Jahre 2016 führte dies zu Schlagzeilen, die an die Darstellung der Kriegsberichterstattung in: „Die letzten Tage der Menschheit“ von Karl Kraus²¹ erinnern. Schlagzeilen der auflagenstärksten Zeitung lauteten: 14.1. „Heeres-Geheimplan: Großoffensive gegen illegale Einwanderer“²², 5.3. „Kanzler: Österreich wird keinem Druck weichen“²³, 14.3.2016: „Minister einig: Österreich völlig dicht machen“.²⁴ Auf diese Weise entsteht eine bellizistische Stimmung im Lande, die einerseits mit ruhiger Hand entwickelte Lösungen (noch) unwahrscheinlicher macht und andererseits Erwartungen in einem Ausmaß weckt, wie es die in ihrer medialen Getriebenheit sie erweckenden Politikerinnen und Politiker vorhersehbarer Weise so nicht einlösen können.

Es stürzt auf uns ein permanenter wuchtiger Sturzbach an Informationen ein, die nicht in einen den Augenblick überdauernden Sinnzusammenhang gestellt werden nicht gerahmt, also in einen erklärenden Zusammenhang gebracht werden als Teil eines erklärenden und gedeuteten größeren Zusammenhangs. Dies erzeugt eine Geschichtslosigkeit, die wiederum ein hohes Ausmaß an Manipulationsoffenheit bewirkt. Nur ein Beispiel: „Durchwinken“ ist jetzt das Fehlverhalten der anderen. Das, was in Österreich gelaufen ist, findet sich in den Winkel des Vergessens verräumt. Die im Herbst willkommenen Helfer befinden sich nunmehr unter Rechtfertigungsdruck,

²¹ Kraus, Karl: Die letzten Tage der Menschheit, Villingen-Schwenningen 2015

²² http://www.krone.at/Oesterreich/Grossoffensive_gegen_illegale_Einwanderer-Heeres-Geheimplan-Story-491105, 8.4.2016

²³ http://www.krone.at/Oesterreich/Kanzler_Oesterreich_wird_keinem_Druck_weichen-Vor_EU-Asylgipfel-Story-499311, 8.4.2016

²⁴ http://www.krone.at/Oesterreich/Oesterreichs_Grenzen_nun_voellig_dichtmachen!-Minister_einig-Story-500725, 8.4.2016

wenn sie ihr Engagement aufrechterhalten, eine spezielle Form des Endes der Willkommenskultur.

Es braucht eine ausdifferenzierte, alle Formen von Medien in ihrer spezifischen Eigenlogik bedienende und zugleich in sich stimmige, erklärende und Verständnis erzeugende Krisenkommunikation. Eine solche überschreitet die Information über Tagesaktualitäten, versieht die Ereignisse und deren Bearbeitung mit Sinn und ordnet sie in einen größeren Zusammenhang ein (sense making, framing)²⁵. Es bleibt offen, welche Halbwertszeit die Untergrenze für gelingende Sinnstiftung und Rahmung ist. Zwischen ihnen besteht ein argumentativer Zusammenhang.

Die auch in mehreren Interviews mit Spitzenbeamten im Herbst 2015 getätigte Rahmung lautete: „Dichte Grenzen sind unrealistisch, durch Zäune kann man Menschen nicht aufhalten.“ mit einer korrespondierenden Sinnstiftung: „Wir wollen die Ankommenden gut weiterreichen und anständig behandeln. Dies gilt auch für die in Österreich Schutz Suchenden.“ Die Rahmung im Frühjahr 2016 lautet: „Dichte Grenzen sind schaffbar“ mit der Sinnggebung: „Wir schützen uns vor Problemen durch möglichst große Befestigung möglichst vieler Grenzen.“ Es bleibt offen, welche nicht beabsichtigten Wirkungen die in kurzer Zeit vorgenommenen Umstülpungen von Rahmung und Sinnggebung haben sowie welche Sinnggebung und welche Rahmung das Jahr 2017 prägen werden.

Letzten Endes kommt es in der Krisenkommunikation nicht auf eingeübte Formen öffentlichen Auftretens und Einhalten der Verschreibungen von Spin-Doctors an, sondern um persönliche Glaubwürdigkeit. Diese entsteht durch Offenheit, konsistentes Handeln und klare Leitlinien des Handelns, die sich einerseits aus fundierten Situationsanalysen, andererseits aus überzeugend vertretenen Werten herleiten. Eine so gewonnene Reputation verschafft Konturen, Definitions- sowie Überzeugungsmacht und bewirkt eine zeitfeste Ausrichtung von Organisationen und Menschen. Zusätzlich *„verhindert Reputation als erstrebtes Gut aller gesellschaftsrelevanten Institutionen, Organisationen und Personen die Anspruchsüberlastung des Rechtsstaates sowie der rechtsstaatlichen Sanktionsgewalt, sichert die Zivilität der sozialen Ordnung“*²⁶. Grundsätzliches Vertrauen erzeugt eine gewisse Enttäuschungssicherheit, die nur durch besondere Ereignisse erschüttert wird.

Es gibt einerseits den öffentlichen Raum der Berichterstattung durch die traditionellen Medien, andererseits die Schauplätze der verschiedenen sozialen Medien. Diese wurden in der Transitkrise und werden in der Asylkrise einerseits dazu benützt, Gerüchte zu verbreiten, Einzelfälle zu verbreiteten Phänomenen zu machen, Vorurteile zu schüren und eine Immunisierung der sich an diesen Kommunikationen Beteiligten gegen andere Medien („Lügenpresse“) zu erreichen. Andererseits waren soziale Medien unverzichtbare Mittel für den Informationsaustausch und für die verschiedenen Formen der (Selbst-)Organisation im Pluralen Sektor. Es ist eine Aufspaltung der Gesellschaft in Teilsysteme, die nicht mehr miteinander, sondern fast ausschließlich untereinander kommunizieren, zu verzeichnen. Dies geht einher mit einer Spaltung: Flüchtlinge als nur Gefahr und Bedrohung versus Flüchtlinge als nur Gute und Hilfsbedürftige. Diese zwei verschiedenen Welten sind jedoch nicht unverbunden. Zum einen versuchen Mitglieder des Pluralen Sektors Gerüchten und Übertreibungen mit eigenen Bei- und Einträgen entgegenzutreten, zum anderen gab es auch produktive Gegenreaktionen. In Klosterneuburg entstand eine Facebook-Gruppe als Gegenreaktion auf eine Facebook-Gruppe, die heftig gegen die Aufnahme

²⁵ Sandhu, Swaran: Krisen als soziale Konstruktion: zur institutionellen Logik des Krisenmanagements und der Krisenkommunikation, in: Thieß, Ansgar (Hg): Handbuch Krisenmanagement, Wiesbaden 2014, 110f

²⁶ Imhof, Kurt: Reputationskrisen, in: Thieß, Ansgar (Hg): Handbuch Krisenmanagement, Wiesbaden 2014, 79

von Flüchtlingen in der Gemeinde auftrat. Aus der Pro-Gruppe entstand dann eine stabile Form der Selbstorganisation von Freiwilligen, die mit Asylwerberinnen und Asylwerbern arbeiten.

Die Gestaltung von Kommunikation ist eine Steuerungsform. Es benötigt 1. kontroverielle Diskussionen in den verschiedenen Medien, 2. eine Stelle, die mit den neuen Medien arbeitet, die Ströme zur Informationsgewinnung filtert und gleichzeitig auch aktiv füttert und 3. eine zentralisierte Krisenkommunikation.

5.3.11. Gefühle

Bei den Beteiligten, Betroffenen und in der Öffentlichkeit entstehen starke Gefühle, insbesondere auch konkrete Befürchtungen und diffuse Ängste.

Vordergründig geht es um die Befürchtung, Opfer einer Straftat zu werden oder finanzielle Einbußen hinnehmen zu müssen. In den Tiefenstrukturen wirken diffuse Ängste wie Kontrollverlust oder Identitätsverlust. Zum einen geht es schlicht darum, gut zu informieren. B über den Kommunikationsstil des burgenländischen Polizeidirektors in der Krise: *„Er hat aber nie was beschönigt, er hat immer gesagt, was ist. ... Es bringt nichts, um etwas herumzureden, was leider viele Politiker tun. Man muss die Wahrheit sagen können.“*

Man kann durch Formen des aufgeregten Aktionismus weder Befürchtungen noch Ängsten begegnen. Die hektische Zaundebatte in der Steiermark, bei der politische Statements bezüglich verschiedenener Zaunlängen in den Ring geworfen wurden, dauerte eine Zeit lang an, bevor man die geographische Situation analysierte. Die letztlich erfolgte Verkürzung des Zaunes von angekündigten 25 Kilometer auf 3,7 km ist auf Luftbildaufnahmen des Bundesheeres, die in einer späten Phase in die Debatte eingebracht wurden, zurückzuführen. Solche öffentlich ausgetragenen Kommunikations- und Entscheidungsprozesse reduzieren Verunsicherung nicht, sondern fördern sie.

Eine zivilgesellschaftliche Akteurin, die zuvor auch Salzburger Landesrätin war, führt folgende Metapher ein: *„Die Leute haben das Vertrauen verloren, einen Hirten zu haben. Ich sage bewusst Hirte, ja, keine starke Hand. ... jeder sehnt sich nach, nicht nach der starken Hand, sondern nach jemanden, der mir die Angst nimmt, ein Hirte.“* Es geht quer über alle Politiker, dass aktuell niemand diese Funktion ausübt. *„Und wenn ich dann frage: gibt es irgendjemanden, dem ihr im Moment vertraut? Dann kommt gar nichts, gar nichts.“*

Ängste erfordern ein bindendes Auffangbecken, ein Containment, das durch Besonnenheit, Umsicht, verständnisvolles Ernstnehmen und das Schaffen von Vertrauen entsteht, wofür für die zitierte Interviewte der Begriff Hirte steht. Dies gilt sowohl für die Öffentlichkeit wie für die Akteurinnen und Akteure vor Ort.

5.3.12. Konflikte

Es bestehen verschiedenartige und gewichtige Konfliktfelder (bezüglich Zielsetzungen, zu Grunde liegende Werte, Ressourceneinsatz, Fragen von Macht und Einfluss).

Oberflächliche, von Taktiken geprägte (faule) Kompromisse erschweren ein lösungsorientiertes Krisenmanagement. Sie zerbrechen nur allzu leicht bei der ersten Belastungsprobe.

Auf schlechte Kompromisse sollte daher verzichtet werden, auch wenn sie relativ leicht zu erzielen sind und gewohnten Verhaltensmustern entsprechen. Es gilt, einen tiefgehenden Diskurs, intensive Diskussionen und Auseinandersetzungen über die zugrundeliegenden Fragen zu führen. Aus zu Beginn gegensätzlichen Positionen

entwickeln die Konfliktparteien ein Verständnis für die Position des jeweils anderen, verschieben hierbei ihre eigene ein Stück, ohne sie aufzugeben. Hieraus entstehen gemeinsame Sichtweisen und Orientierungen bei differenzierten Arbeitsteilungen, die den weiter bestehenden und doch sinnvollen Unterschieden Rechnung tragen. Letzten Endes verliert niemand etwas, sondern gewinnt ein Stück an Handlungsmöglichkeiten dazu. Es entstehen als Auswirkung des erzielten Konsenses²⁷ Selbstverpflichtung und persönliche Wertschätzung.

In Salzburg waren der Einsatzleiter, zugleich Leiter des Amtes für öffentliche Ordnung und die zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteure nicht geborene Freunde. Am Beginn der Bewältigung der chaotischen Situation im Bahnhof standen deutliche Auffassungsunterschiede über die Vorgehensweise. Durch intensive und lösungsorientierte Auseinandersetzung entstanden gegenseitiger Respekt und gute Arbeitsteilung bei gemeinsamer Identifizierung mit der Aufgabe.

5.3.13. Informationen

Informationen, deren Beschaffung, Verarbeitung und Verbreitung stellen zentrale Ressourcen dar.

Typischerweise sind die Informationen in zumindest einem der vielen Subsysteme der komplexen Systemlandschaft vorhanden, werden jedoch nicht oder schlecht kommuniziert, erhalten nicht die gebührende Aufmerksamkeit, gelangen nicht zu den zu Entscheidungen Berufenen oder werden von ihnen nicht gewürdigt.

Die Achtsamkeit einer Organisation lässt sich an der Bereitschaft zur Selbstprüfung erkennen. Während des Zweiten Weltkrieges machte Winston Churchill die für ihn erschreckende Entdeckung, dass Singapur entgegen seiner Annahme einer japanischen Invasion kaum etwas entgegenzusetzen hatte. In seinen Memoiren schreibt er: *„Ich hätte es wissen müssen. Meine Berater hätten es wissen müssen, man hätte es mir sagen müssen, und ich hätte fragen müssen.“*²⁸ Weick und Sutcliffe, denen dieses Zitat entnommen ist, leiten hieraus vier Fragen ab²⁹: *„Warum habe ich es nicht gewusst, warum haben meine Berater es nicht gewusst, warum hat man es mir nicht gesagt, warum habe ich nicht gefragt?“* Eine Analyse der Flüchtlingskrise anhand dieser vier Fragen gäbe auf verschiedenen Ebenen der Verwaltung und Politik wohl einiges her.

Neben strukturellen Voraussetzungen (Lagezentrum) und wohldefinierten Informationsprozessen haben Faktoren der Organisationskultur eine zentrale Bedeutung, und zwar Offenheit, Neugier und Vertrauen. Offenheit bedeutet die Bereitschaft, organisationale Grenzen zu überschreiten und solche Überschreitungen zu begrüßen. Neugier stellt in Abgrenzung zu Engstirnigkeit das Verlangen dar, Neues und auch Ungewohntes zu erfahren. Vertrauen äußert sich sowohl in horizontaler Hinsicht (Beziehungen zwischen Organisationen bzw. Organisationseinheiten) in der Bereitschaft, sich durch Zurverfügungstellung von Informationen zu exponieren und angstfrei Inhalte mitzuteilen, von denen man annimmt, dass sie nicht gern gehört werden.

Bei der Bewältigung der Transitkrise waren recht unterschiedliche Praktiken im Umgang mit Informationen ersichtlich:

In Salzburg waren zunächst die Informationen, die die NGOs und Freiwilligen über Vorgänge an anderen Orten innerhalb und außerhalb Österreichs hatten, von großer Bedeutung. Vertrauen in die „offiziellen“ Informationen stellte sich erst langsam ein.

²⁷ Zu Kompromiss, Konsens und andern Formen der Konfliktbewältigung siehe Schwarz, Gerhard: Konfliktmanagement Konflikte erkennen, analysieren, lösen, Wiesbaden 2003

²⁸ Allinson, Robert: Global Disasters: Enquiries into Management Ethics, New York 1993, 11

²⁹ Weick, Sutcliffe, Das Unerwartete managen, Stuttgart 2003, 100 ?

Die an sich nicht ganz einfache Kommunikation zwischen Bund und Ländern verbesserte sich in der Krise nicht. So berichtete ein Landesamtsdirektor im November, dass nicht nur sein Bundesland, sondern auch alle anderen Bundesländer noch keine offizielle Verständigung von der Flüchtlingskrise und der Vorgangsweise des Bundes erhalten hätten. Vermutlich war man im Bund der Meinung, dass die Einladung von Repräsentanten der Landesregierungen zu den Videokonferenzen der Siebenerlage, die in die Landespolizeidirektionen übertragen wurden, eine de facto Verständigung darstelle. Aus Sicht der Länder ersetzte dies aber nicht eine formelle Kontaktaufnahme.

Die grundsätzlich (nicht nur in Österreich) schlechte Kommunikation zwischen Behörden, die sich mit Informationsbeschaffung beschäftigen, verbesserte sich im Laufe der Zeit deutlich.

Während im Pluralen Sektor der Informationsaustausch über neue soziale Medien ein zentraler Faktor für Selbstorganisation war, erfolgte dies innerhalb der Verwaltung nur in geringem Umfang. Beispielsweise richtete die BH Neusiedl eine WhatsApp-Gruppe zum Informationsaustausch des Krisenstabs ein.

Einen Sonderfall stellt jedoch die Stadt Wien dar, die mit einer App eine Informationsplattform für Freiwillige schuf.

Die großen Herausforderungen für die Verwaltung bestehen somit einerseits in einer Veränderung der Kultur des Umgangs mit Informationen, andererseits zu erreichen, dass soziale Medien in das Krisenmanagement integriert werden.

5.3.14. Entscheidungen

Entscheidungen als entscheidende Ressourcen erfolgen unter erschwerten Bedingungen: Zeitdruck, Neuartigkeit der Herausforderungen, Ungewissheiten, Mehrdeutigkeiten, Bedarf nach Formen der Selbstverpflichtung bei verschiedenen Akteurinnen und Akteuren.

Clausewitz argumentierte, „*dass zu einem wichtigen Entschluss in der Strategie vielmehr Stärke des Willens gehört als in der Taktik.*“³⁰ Der/Die unmittelbar in der Situation Stehende ist auch bei aufsteigenden Bedenken gezwungen, Entscheidungen zu treffen. „*In der Strategie, wo alles viel langsamer abläuft, ist den eigenen und fremden Bedenklichkeiten, Einwendungen und Vorstellungen ... viel mehr Raum gegönnt.*“ Da man kaum unmittelbare Wahrnehmungen hat, „*so ist doch die Überzeugung weniger kräftig. Die Folge ist, dass die meisten Generäle, wo sie handeln sollten, in falschen Bedenklichkeiten stecken bleiben.*“

Um dies vom Krieg auf UKKM zu erweitern: Es ist bei einem bloß hierarchischen Organisationsverständnis eine gewisse Sollbruch-Stelle zwischen den Akteurinnen und Akteuren vor Ort und den zu Entscheidungen Berufenen in den Zentralen eingebaut. Diese war auch bei den Interviews an den Schauplätzen erkennbar. Es gibt Beamte im Burgenland, denen, wenn sie über das erste September-Wochenende 2015 reden, immer noch deutliche Emotionen anzumerken sind. Man wartete auf eine Entscheidung aus Wien, wie man mit den Flüchtlingsströmen verfahren sollte. (Anwendung des Fremdenrechts? Einfach hereinlassen? Was sonst?). Solch eine Entscheidung erfolgte jedoch nicht. Sie waren in der Situation der Taktik. Clausewitz: „*In dieser reißt der Augenblick mit fort, der Handelnde fühlt sich in einem Strudel fortgezogen, gegen den er ohne die verderblichen Folgen nicht ankämpfen darf, er unterdrückt die aufsteigenden Bedenklichkeiten und wagt mutig weiter.*“

Es gibt durchaus Alternativen zur Sollbruchstelle. L: „*Die Logik dieser Strukturen (gemeint sind die der Stadt Wien) lautet in Wirklichkeit: Wir sind eine Einheit und wir*

³⁰ Clausewitz, Carl von: Vom Kriege, Stuttgart 2002, 181

kriegen das hin. Punkt. ... da geht es darum ob einer oben sitzt und sagt, so machen wir es jetzt. Punkt.“ Das ist jedoch kein einseitiger Prozess: L: *„Das geht nämlich in die andere Richtung auch.“* Wenn eine Feuerwehroffizierin oder ein Feuerwehroffizier eine bestimmte Position vertritt, würde die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister es sich nicht trauen, zu widersprechen. L: *„Da würde er nie auf die Idee kommen zu sagen, das ist ein Blödsinn, was der da gesagt hat, das würde der nie machen. Weil der genau weiß, dass der genau dafür da ist, der macht das jeden Tag. Der ist dafür ausgebildet und der beurteilt das jetzt dort und so ist es.“*

In der Literatur³¹ ist es ein Kennzeichen von „high reliability organisations“, also Organisationen, die mit höchster Zuverlässigkeit arbeiten müssen, wie Flugzeugträger oder Atomkraftwerke, dass Entscheidungen von „wichtigen“ EntscheidungsträgerInnen getroffen werden. Wer dies ist, ändert sich aufgrund der Situation. Die Entscheidung wandert zu der Person oder Gruppe *„die in der speziellen Kombination von Entscheidung und Problem über das größte Know-how verfügt. Mithilfe dieser Wanderungsbewegung wird sowohl Flexibilität als auch Ordnung erzielt.“*³²

Wien ist auch in Sachen Krisenmanagement eine interessante Stadt. Einerseits haben die obersten Entscheidungsträger des Krisenmanagements ein eindeutig hierarchisches Selbstverständnis, andererseits gelang es, den Pluralen Sektor zu stärken und so einzubeziehen, dass dieser sich gut aufgehoben fühlte. Demzufolge dürften Entscheidungen so getroffen worden sein, dass sie als Ressource, nicht aber als Zumutung erlebt wurden.

Allgemein sind Entscheidungsträger zu stärken, um das Risiko, das in Entscheidungen steckt, gut tragen zu können. Gute Entscheidungen schaffen Sicherheit für die, die sie umsetzen müssen und vermeiden gleichzeitig Formen der Engführung. Entscheidungseffizienz ist ein Produkt aus Akzeptanz und Qualität. Qualitätskriterien für Entscheidungen sind deren zeitliche Angemessenheit (Schnelligkeit) und das Vermeiden grober rechtlicher und fachlicher Mängel. Es ist aber kein Kriterium für eine „schlechte“ Entscheidung, dass nachträglich gesehen eine „bessere“ Entscheidung möglich gewesen wäre.

5.3.15. Ressourcen

Es ist ein sich rasch entwickelnder Bedarf nach größeren Mengen unterschiedlicher personeller, materieller und finanzieller Ressourcen vorhanden, dessen Bedeckung Ungewissheiten aufweist.

Die Katastrophenschutzgesetze haben eine klare Regelung: Wer die Katastrophe ausruft, übernimmt die Kosten. Bei der Transitzkrise hingegen war die Kostenfrage zunächst offen. Die Länder hatten Besorgnis, Kosten übernehmen zu müssen und nahmen deshalb teilweise eine allgemein defensive Position ein. Die Erstattung des Aufwandes der NGOs beschäftigte die Siebenerlage längere Zeit. Aus Sicht eines NGO-Repräsentanten war *„die Herbeiführung einer Entscheidung eine Herausforderung“*. Dem Vernehmen nach bedurfte es letztlich eines Ultimatums. Der Grundsatz, was lange währt, wird endlich gut, galt in diesem Fall jedoch nicht. Im März 2016 gab es eine ausführliche Berichterstattung im ORF ³³ nebst einer Reihe von Printmedien, dass für 2016 angefallene Kosten noch keine Erstattungen erfolgt sei und der auslaufende Vertrag noch nicht neu ausgehandelt sei. Besondere öffentliche Aufmerksamkeit fand ein Konflikt über den Abzug von Spendengeldern von Zahlungen des BMI an die NGOs. Es wurde bekannt, dass das BMI auf Betreiben des BMF

³¹ Weick, Sutcliffe, a.a.o., 89

³² a.a.o., 90

³³ <http://orf.at/stories/2330213/2330214/>, 18.3.2016

agierte. Letztlich konnte eine Lösung gefunden werden, die jedoch einige grundsätzliche Fragen aufwirft. Das BMF wurde, so ein hoher Beamter, zweimal per E-Mail zur Siebenerlage eingeladen, erschien jedoch nicht. Im Nachgang der Krise spielt es jedoch offensichtlich einen sehr aktiven Part. Bei dieser Vorgangsweise blieben zusätzlich die Interessen der seinerzeitigen Spenderinnen und Spender unberücksichtigt, deren Absicht es wohl kaum war, dem Staat Kosten zu ersparen. Die Realisierung von Public Governance schaut anders aus.

Auch im internen Ressourcenmanagement des Staates gab es Probleme, da ein Dilemma bestand, einerseits die notwendigen Beschaffungen rasch zu machen und andererseits die komplexen Vergabevorschriften einzuhalten. Es wurden hier sehr unterschiedliche Vorgangsweisen erlebt: von Behauptungen, eine europaweite Ausschreibung vornehmen zu müssen, die sich, nachdem die Flüchtlingskoordination den Rechnungshof kontaktierte, als unrichtig erwiesen, über vorschriftsgetreuer Administration bis hin zu mutigen Entscheidungen, so z.B. eine bezüglich des Ankaufs einer größeren Zahl von Containern, die dem zuständigen Beamten eine Strafanzeige einbrachte.

Aus Sicht des Pluralen Sektors kam es sehr darauf an, welcher Typus von Beamtin oder Beamter (Unterscheidungsmerkmal: will was bewegen/will was verhindern) tätig war.

Von einem interviewten Beamten wurde auch das Personalwesen als viel zu schwerfällig erachtet, wofür auch die Mitwirkungsrechte des BKA verantwortlich sind. Diese sind eine österreichische Spezialität. Im wohl ebenfalls nicht unterverwalteten Deutschland werden das Personalmanagement und die Ausgaben der Resorts von diesen selbstständig innerhalb der gesetzlichen budgetären Vorgaben verantwortet. Ein NGO-Spitzenmanager mit größerer Verwaltungserfahrung sagte bei abgeschaltetem Mikrofon sinngemäß: „Der Österreicher liebt das Chaos. Möglichst viele wollen für möglichst viel zuständig sein, ohne wirklich die Verantwortung zu haben.“

UKKM verträgt sich jedenfalls nicht mit einer Situation, in der von der hektischen Anfangsphase der Krise bis hin zu ihrer Nachbearbeitung ein erheblicher Teil der Zeit und der Energie in Finanzierungsfragen geht. In der OE-Resonanzgruppe kamen Vorschläge in Richtung der Schaffung eines Krisenfonds ähnlich dem Katastrophenfonds oder eines Modells ähnlich der Einlagensicherung im Bankenbereich. Jedenfalls müssten rasche und unkomplizierte Formen der Finanzierung eingerichtet werden. Der Hinweis auf den Bankenbereich ist auch insofern wertvoll, weil er einen erhellenden Vergleich über das Entscheidungstempo in Fragen des Finanzsektors im Verhältnis zur Finanzierung der Flüchtlingskrise eröffnet. Banken mussten auf Geld vom Staat nicht solange warten.

In einem Interview wurde auch die Notwendigkeit angesprochen, dienstrechtliche Vorkehrungen zu treffen, um einen krisengerechten Personaleinsatz zu ermöglichen. Hier stieß man bei der Flüchtlingskrise an Grenzen.

Es geht auch um Fragen der Personalentwicklung, um die Balance von Spezialisierung und Generalistentum, um auf rasch ändernde Bedarfslagen unmittelbar reagieren zu können.

Im Bereich des bisherigen Staatlichen Krisen- und Katastrophenmanagements (SKKM) spielen Aus- und Fortbildung in ihren verschiedenen Spielarten, learning by doing, Tagungen, Vernetzungstreffen und Ähnliches eine große Rolle. Die Transitkrise lieferte hier zusätzliche Anstöße.

Im Burgenland werden in Hinkunft lediglich ein Viertel der Personen, die zuvor ausgebildet wurden, regelmäßig für Katastrophenszenarien (weiter-)qualifiziert. Dieser verkleinerte Pool wird jährlich geschult und in die Stäbe der

Bezirkshauptmannschaften geschickt, um Einsatzerfahrung zu bekommen. Solchermaßen professionalisierte Expertinnen und Experten wirken in Hinkunft in allen Stäben mit. Arbeiten im Stab soll auch bei nicht krisenhaften Anlässen erfolgen, wie einem „Late Night Shopping“ (L) in einem Einkaufszentrum.

Ähnliches sollte für die weiter gefassten bzw. anderen Anforderungen von UKKM gelten. Die hier definierten 20 Faktoren können auch als Grundlage für verschiedene Ausbildungscurricula, von Indoor-Schulungen bis hin zu auch akademischen Lehrgängen verstanden werden.

5.3.16. Führung

Führung spielt eine führende Rolle.

In Krisen ist Leadership gefordert, die sich in „harter Empathie“³⁴ ausdrückt. Diese besteht in einerseits konsequenter Einforderung der als notwendig erkannten Leistungen und andererseits in der Sorge um das Wohlergehen, die Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Harte Empathie balanciert Respekt gegenüber dem Individuum mit Respekt vor der gestellten Aufgabe. Menschen fühlen sich Vorgesetzten gegenüber nicht verpflichtet, die bloß den Notwendigkeiten ihres Jobs nachgehen. Sie wollen mehr. Sie wollen jemand, der sich leidenschaftlich um die Menschen und die Arbeit sorgt.

Die Krise ist die Stunde der Nacktheit der Führungskraft. Wenn Menschen unter situativem Druck stehen, zeigen sie erkennbarer ihr wahres Selbst. Die Schutzkleidung bloßer Rhetorik fällt ab. Es ist ersichtlich, wie sehr sie sich mit der Aufgabe identifizieren, welche Werte sie verkörpern, wie wichtig ihnen ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind.

Ein lokaler Krisenmanager wird von einem Beamten so beschrieben: Er *„hat die Gabe, mit dem Wechsel aus Humor und Ernst eigentlich alle Spieler am Tisch zu behalten und vor allem auch bei Laune zu halten. Was ja nicht immer einfach ist. Bei den verschiedenen Problemen. Er war und ist auch nach wie vor omnipräsent. Immer ansprechbar, hat ein gutes Gespür, was die Leute machen oder nicht machen, wie sie es machen.“*

Ein beamteter Spitzenmanager beschreibt sein Führungsverständnis so: L: *„Wenn ich respektiert werden will, dann muss ich Risiken eingehen. Und als Führungskraft hängt meine Funktion davon ab, dass ich respektiert werde. Führung heißt Risiko nehmen. ... Weil sonst braucht man nämlich keine Führungskraft. ... Leadership is sharing risk. Warum ruft mich der ... (Anonymisierung)stab an, weil die ein Problem haben und sich denken, da brauchen wir jemanden, der einen breiten Rücken hat. Aber wenn ich dann am Telefon oder dort bin, dann hab ich letztlich das Risiko mit ihnen geteilt.“*

Ein anderer Krisenmanager formuliert: *„Also die Weisungskette hab ich mein Leben lang nicht verstanden als wer weiß was besser, sondern wer übernimmt die Verantwortung“ (L).*

Führungsarbeit in den Stäben erfordert Respekt vor den anderen Beteiligten. L: *„Das muss man dann auf Augenhöhe machen und nicht Befehlsausgabe daraus machen.“* Auf Befehl wird die Pflicht erfüllt. Krisensituationen erfordern aber *„ein Quäntchen mehr, ... die Kür.“*

Empathie bedeutet im Krisenmanagement auch Einfühlungsvermögen, vor allem aber das Vermitteln von Sicherheit, das Anbieten einer Stütze, wenn rundherum alles schwankt.

³⁴ Goffee, R., Gareth, J.: Why should anyone be led by you?, Harvard Business Review 9,10/2000

5.3.17. Psychische Belastungen

Die mit der Krisenbewältigung befassten Personen sind hohen, vor allem auch psychischen Belastungen ausgesetzt.

Distress setzt ein, wenn man subjektiv das Gefühl, die Einschätzung hat, mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen die gestellten Anforderungen nicht bewältigen zu können, weil man im eigenen Erleben die Situationskontrolle verliert. Dies führt zu einer Einengung der Wahrnehmung und des in Normalzeiten vorhandenen Verhaltensrepertoires.³⁵ N über die ziemlich späte Kontaktaufnahme zu den Kolleginnen und Kollegen jenseits der Grenze: *„Nur es ist so lustig, weil man alles, weiß man selber ... lernt, ...dass man sich seine Verbindungsoffiziere oder Personen abstellen soll und dann kommt dieser Punkt, der für viele trotz aller Vorhersagen unerwartet gekommen ist ..., und dann vergisst man das. Das ist für mich ein Phänomen, das sich durch alle Organisationen gezogen hat.“*

Daraus ergibt sich ein weiteres Argument für ein gutes Frühwarnsystem mit möglichst viel Vorlaufzeit und für eine vorgefertigte sowie geübte Organisationsform, die sich flexibel und unmittelbar auf jeweils spezifische Krisensituationen anpassen lässt.

Im UKKM, das sich über einen längeren Zeitraum erstreckt, ist es eine zentrale Funktion von Führung und Formen der Selbstorganisation, den Kohärenzsinn³⁶ als schützenden Faktor zu fördern. Dies bedeutet, die Erfahrung und das Erleben der Sinnhaftigkeit zu erschließen, die Verstehbarkeit der Situation und der Aufgabe zu ermöglichen, so weit wie möglich Gestaltungsräume zu schaffen und Sicherheit zu vermitteln. N: *„Mitzutun, mitzureden, ...nicht jeder nur ausführend, sondern man war ein Teil vom Ganzen und das bringt Erfolg und Verständnis. Und Angstreduktion natürlich. Weil wenn man das Gefühl hat, dass man gut informiert ist und das Gefühl habe ich dort einfach gehabt, wenn ich vor Ort war, dann hat man automatisch ein Gefühl von Sicherheit und mit Sicherheit kannst du viel mehr wieder machen.“*

Sowohl in einigen Interviews wie in Hintergrundgesprächen waren die großen Belastungen, einerseits bedingt durch die langen Arbeitszeiten, andererseits durch den situativen Druck und die Begegnung mit den über die Grenze gekommenen Menschen spürbar. In zumindest zwei Interviews war erkennbar, dass dies noch nicht gut verarbeitet worden war. In Hintergrundgesprächen war auch von Beamtinnen und Beamten zu hören, deren Einstellungen im Zeitverlauf von Mitgefühl zu negativen Einstellungen gekippt seien. Ein Vorgesetzter, der sich um eine Verarbeitung der Eindrücke seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bemühte, berichtete, dass dies im Allgemeinen nicht erfolge. Im Bereich der NGOs geschehen deutlich mehr Maßnahmen der psychosozialen Unterstützung sowie Supervision. Solche Angebote sind als Standard für alle Berufsgruppen einzurichten.

5.3.18. Identitäten

UKK haben das Potenzial, etwas mit dem Selbstverständnis der Akteure und ihrer Organisationen zu machen. Sie haben mögliche Auswirkungen auf deren Identitäten.

Identität sei verstanden als das Wechselspiel zwischen 1. innerer (eigener) und äußerer (durch Stakeholder zugeschriebener) Sinnggebung (Wozu sind wir/sind die da?), 2. innerer Struktur, Prozessen und Kultur (Wie organisieren wir uns im Inneren?),

³⁵ Gratz, Wolfgang, Röthel, Horst, Sattler-Zisser, Sissi: Gesund Führen, Wien 2014, 89ff

³⁶ a.a.o., 73ff

3. Ausgestaltung der Umweltbeziehungen (Sag mir, mit wem du umgehst, und ich sag dir wer du bist).³⁷

Dies sei mit einigen Beispielen belegt:

Zur äußeren Sinnggebung: Das Bundesheer konnte in der Transitkrise seine im Inland bisher kaum registrierten, da in Auslandseinsätzen erworbenen Kompetenzen unter Beweis stellen: nicht nur im Crowdmanagement, sondern auch bezüglich Kompetenzen im Umgang mit Menschen aus anderen Kulturen. Die interviewte Journalistin bemerkte, dass dies auch zu einem gewissen gesteigerten Selbstbewusstsein führte, also einer Weiterentwicklung der inneren Sinnggebung. Inwieweit dies Einfluss auf die innere Organisation des Bundesheeres hat, wird zu beobachten sein.

Umweltbeziehungen und Sinnggebung: Die Kanzlerpartei veränderte das Management ihrer Umweltbeziehungen, also ihrer politischen Kommunikation durch eine andere Rollenverteilung. Der neue Verteidigungsminister ist die vernehmliche und am häufigsten in Erscheinung tretende Stimme in Flüchtlingsfragen. Dies macht jedoch, sei es bewusst wahrgenommen oder stimmungsmäßig aufgefangen, etwas mit der Außenwahrnehmung der Sinnggebung der Kanzlerpartei: Flüchtlingsfragen sind eine Materie der Landesverteidigung. Wie sehr dies beabsichtigt ist, bleibe dahingestellt.

Umweltbeziehungen und innere Struktur: Die Asylkrise in Kombination mit der Transitkrise veränderte die Umweltsituation etlicher Bezirksverwaltungsbehörden dramatisch, insbesondere im Bereich der UMS (unbegleitete minderjährige Schutzbedürftige). Der übliche Arbeitsmodus, möglichst individuelle Lösungen für relativ geringe Zahlen von Minderjährigen mit verfestigtem Inlandsaufenthalt zu finden, erwies sich als untauglich. Es mussten komplexe Rechtsfragen geklärt und neue Arbeitsmethoden und Erledigungsformen unter aufmerksamer Beobachtung und auf Druck der NGOs entwickelt werden. Diese Veränderung in den Außenrelationen machte sich im Inneren bemerkbar. Im BH-Workshop wurde berichtet, dass man unmittelbar Kontakt mit Bediensteten aufnahm, von denen man sich Unterstützung und Lösungen erwartete, ohne Rücksicht auf Dienstwege und Hierarchie zu nehmen. *„Weil, wenn die Situation am Eskalieren ist, dann schicke ich keine Papiere über den Dienstweg, sondern nehme den Hörer und rufe die Person an, die es angeht.“* Dies brachte bleibende Veränderungen. Persönliche Zugänge, über die man gemeinsam etwas erreichte und umsetzte, schafften wechselseitiges Vertrauen.

Eine Form, mit Veränderungen im Identitätsdreieck umzugehen, ist, diese einfach, ohne sich damit näher auseinanderzusetzen, geschehen zu lassen. Eine andere Möglichkeit ist es, sich gezielt damit auseinanderzusetzen und bewusst eine neue Balance herzustellen, also beispielsweise neue entstandene Formen der Umweltbeziehungen, z.B. zur Zivilgesellschaft weiterzuführen, zu überlegen, inwieweit Selbstorganisation auch im Alltagsgeschäft gestärkt werden könnte, ob man in den Augen wichtiger Umwelten oder auch im Binnenbereich eine neue Sinnggebung erfahren hat, ob man das so akzeptieren oder verhindern will.

5.3.19. Erfolg

Wie erfolgreich das Management Ultrakomplexer Krisen ist, kann nicht eindeutig entschieden werden. Wie Mehrdeutigkeiten in vorherrschende Meinungen transformiert werden, entscheiden Formen von Definitionsmacht.

³⁷ Exner, Alexander, Unternehmensidentität, in: Königswieser, Roswitha, Lutz, Christian (Hg): Das systemisch-evolutionäre Management, Wien 1992, 107ff

Auch bei Katastrophenereignissen ist die Frage, wie erfolgreich das Katastrophenmanagement war, nicht eindeutig beantwortbar. Ob andere Vorgehensweisen Schäden nicht noch mehr begrenzen hätten können, kann durchaus offenbleiben. Nach Katastrophen wie dem Brand im Tauerntunnel oder der Seilbahnkatastrophe in Kaprun geht es vor allem um Opferbergung, rasche und stimmige Information und kompetente Medienkommunikation sowie sorgsame Betreuung der Angehörigen der Opfer. Das überstrahlende Kriterium ist wohl, dass das Vertrauen der Öffentlichkeit in die staatlichen Organe und die Einsatzorganisationen nicht getrübt, sondern vielmehr bestärkt wird. Durch die jeweilige Katastrophe ausgelöste Ängste und Besorgnisse werden dadurch zumindest ein Stück weit gebunden, dass man das Gefühl hat, sich auf Polizei, Bundesheer, Feuerwehr und andere Blaulichtorganisationen verlassen zu können. Man weiß nicht, was einem selbst oder geliebten Menschen alles widerfahren kann, aber man kann darauf vertrauen, dass es dann Retter und Helfer gibt, auf die man sich verlassen kann.

Auf die Bedeutung von Sinnstiftung und Rahmung bei Ultrakomplexen Krisen wurde bereits eingegangen. Bei diesen sind die Kriterien, welche Erfolge oder auch Misserfolge das Krisenmanagement erzielte, noch offener, unbestimmter und Gegenstand von Erfolgsdefinitionen. Es geht letztlich um die Definitionsmacht: Gewinnen kompetente und vertrauenerweckend auftretende KrisenmanagerInnen mehr Wirkmächtigkeit in der Meinungsbildung als StimmungsmacherInnen, die in plakativer Form Ängste stimulieren, Misstrauen gegen die Akteurinnen und Akteure des Krisenmanagements verstärken bzw. erwecken, Aggressionen gegenüber „Schuldigen“ stimulieren? Entscheidende Ressourcen sind Vermittlung von Kompetenz, Glaubwürdigkeit und Vertrauen sowie Anschlussfähigkeit an die Logik der Produktionsweise traditioneller Medien und die Eigendynamik neuer sozialer Medien.

Hohe Bedeutung für das Erleben von Erfolg im Bereich der Akteurinnen und Akteure im Sinne der Stärkung des Kohärenzsinn (siehe 4.3.17.) hat die Thematisierung innerhalb der Beteiligten des Krisenmanagements, was mögliche Erfolge sind, woran man sie erkennen kann und welche Formen des Misserfolges jedenfalls zu vermeiden sind. Im Rahmen von Zwischenevaluationen und der abschließenden Evaluation ist die Erfolgsfrage ein zentrales Element.

Erfolg ist jedoch nicht nur eine mediale Darstellungsleistung oder ein Element von Evaluation, es sollte auch Gegenstand eines interdisziplinären ExpertInnendiskurses mit unbeteiligten Fachleuten und WissenschaftlerInnen sein.

Im Folgenden sei versucht, aus Sicht des Autors in einigen knappen Thesen eine anfangs April 2016 vorgenommene (datiert, da Erfolg das Kind einer schnelllebigen Zeit ist) Erfolgsbilanz zu ziehen:

- Es ist eindeutig als Erfolg zu werten, dass rund 900.000 Menschen innerhalb weniger Monate an den Grenzen in Empfang genommen wurden, in einer in Anbetracht der Umstände insgesamt menschenwürdigen Weise versorgt, durch Österreich transportiert und an die Grenze zu Deutschland gebracht wurden.

- Zentraler Erfolgsfaktor war die auf den verschiedenen Ebenen gelungene Kooperation zwischen dem Öffentlichen und dem Pluralen Sektor, wobei auch verschiedene Unternehmen wertvolle Beiträge leisteten.

- Innerhalb des öffentlichen Sektors waren die einzelnen Akteurinnen und Akteure und ihre Bereitschaft zur Selbstorganisation sowie zur Improvisation bestimmend für die erzielten Erfolge und nicht deren übliche Einordnung in Aufbau- und Ablauforganisationen. Unter dem Druck der Transitkrise wurden die Defizite der Verwaltung kurzfristig aufgehoben. Diese regenerierten sich anschließend nicht völlig, aber in einem hohen Ausmaß. Man kann von wirksamen Selbstheilungskräften der Bürokratie sprechen.

-Als negativ schlägt zu Buche, dass eine geordnete und wirksame Krisenkommunikation weitgehend unterblieb, was mit ein Faktor für einen Vertrauensverlust der Bevölkerung verbunden mit einem raschen Meinungsumschwung gegenüber Flüchtlingen war.

-Ein Misserfolg ist auch, dass im Vergleich zum deutschen sehr zügig aufgebauten Grenzmanagement Österreich erst in der letzten Phase der großen Flüchtlingsströme eine professionelle Registrierung aufnahm, wobei mindestens eine wichtige Rechtsfrage (Datenspeicherung bei Transitflüchtlingen) in diesem Zeitraum offenblieb. Diese Praxis des „Durchwinkens“ erzeugte nicht nur Vorbehalte, Zweifel und Ängste in erheblichen Teilen der Bevölkerung. Es sei die Hypothese gewagt, dass dies auch innerhalb der Regierung ein größeres Unbehagen auslöste. Dieses wurde u.a. bekämpft mittels einer martialischen Rhetorik, der Transformation der Flüchtlingsfrage in Gefahrenabwehr, einer Deutschland, Griechenland und die Repräsentanten der EU irritierenden Form der Außenpolitik und einer noch hastigeren Asyl-Legistik, als dies zuvor schon der Fall war.

-Als die Kooperation mit dem Pluralen Sektor alternativlos war, weil ohne ihn die Transitströme nicht bewältigt werden konnten, zeigte sich der Staat kooperationsfähig und kooperationswillig. Der nachfolgende politische Paradigmenwechsel führte zu einer Diskreditierung des Engagements des Pluralen Sektors. Auch hier haben traditionelle Formen der Hoheitlichkeit eine beachtliche Regenerationsfähigkeit.

-Im Bereich des Asylwesens und der Grundversorgung kann weiterhin nicht von einem gut funktionierenden Kooperationssystem gesprochen werden, wie überhaupt dieser Bereich aus einer bereits langjährig bestehenden Krise nicht herausgefunden hat. Es bleibt offen, ob hier ein gutes Ultrakomplexes Krisenmanagement gelingt.

Diese Thesen verstehen sich als Startpunkt und Anregung für einen Diskussionsprozess, nicht mehr, aber auch nicht weniger.

5.3.20. Lernchancen

Eine ultra-komplexe Krise eröffnet Lernchancen: neue Formen von Führung und Management zu definieren und anzuwenden, die eigene Organisation und deren Umweltbeziehungen weiterzuentwickeln, von anderen Organisationen zu lernen.

In der Endphase ultra-komplexer Krisen ist einerseits eine Nachbearbeitung angesagt, unter dem Motto: „Was sind die Lernerfahrungen im Bereich Krisenmanagement?“.

So berichtete eine NGO-Führungskraft im Jänner 2016, dass in ihrer Organisation eine bereichsübergreifende detaillierte Aufarbeitung der Lernerfahrungen in einer Abfolge von Sitzungen stattgefunden habe. Zentrale Fragen waren, was man nachträglich gesehen anders, besser machen hätte können, was man gleich gut lassen sollte. Aus einer ersten Auswertung wurden detaillierte Fragestellungen entwickelt, die in Gruppen weiterbearbeitet werden.

Andererseits empfiehlt sich die Stabilisierung neuer Kompetenzen und Steuerungsformen, die in der UKK erworben wurden für die Anwendung im nicht-krisenhaften, also üblichen Operationsmodus von Organisationen, Verhandlungssystemen und Netzwerken zwischen Organisationen, soweit dies funktional und sinnvoll ist. Man sollte den Fragen nachgehen, welche Lernchancen

und Entwicklungsanstöße für das Organisieren und Arbeiten im Nicht-Krisenmodus entstanden sind: „Welche Stärken und Ressourcen sind sichtbar geworden? Wie wollen wir diese in Hinkunft nützen? Welche Defizite und Schwachstellen waren zu verzeichnen? Wenn diese im Nicht-Krisenmodus auch Bedeutung haben, auf welche Weise gehen wir mit ihnen um, verringern wir sie?“

5.4. Management Ultrakomplexer Krisen als Haltungsfrage

Schließlich geht es auch um eine Frage der Haltung. Gegenwärtige Organisationen, dies gilt auch für den Öffentlichen und den Pluralen Sektor, benötigen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben eine Reduktion der vielen denkbaren Möglichkeiten, den überbordenden Strom von Ereignissen und Informationen wahrzunehmen und zu verarbeiten. Sie brauchen eine Einschränkung verschiedener denkbarer professioneller Zugänge auf eine spezifische gelebte Professionalität, eine Zentrierung mehrerer nicht nur denkmöglicher, sondern auch sinnvoller Aufgaben auf eine Primäraufgabe. Um gute Leistungen zu erbringen, ist einerseits eine gewisse Fokussierung betriebsnotwendig. Andererseits kann keine gesellschaftliche Herausforderung, keine politische Agenda (im Sinne von Policies), keine ultrakomplexe Krise von einer Organisation oder Institution alleine bewältigt werden. Die großen anstehenden Probleme bedürfen elaborierter Formen der Aushandlung und der Kooperation in Netzwerken und Verhandlungssystemen.

Es gilt, andere Formen der Reduktion von Komplexität nicht bevorzugt als falsch, befremdlich, oder gegnerisch anzusehen (was nicht bedeutet, alles andere von vornherein zu akzeptieren). Es verlangt, dass man die Nähe des/der Anderen sucht und sich auf eine Auseinandersetzung einlässt, die dem wechselseitigen Verständnis eine faire Chance gibt. Darin liegt einerseits die Chance, sich in einer Kooperation wiederzufinden, in der etwas Neues entsteht und andererseits das Risiko, dass sich der eigene Modus der Leistungserbringung und im Hintergrund die eigenen Grundannahmen ein Stück verändern. Dieses Risiko ist limitiert, wenn man sich der eigenen Alleinstellungsmerkmale hinreichend bewusst ist und auch ein klares Bild hat, wofür man steht, wofür nicht, wozu man zu haben ist, wozu nicht, was einem Werte wert sind. Ob man bereit ist, sich diesen Unsicherheiten auszusetzen, um eine geteilte Gewissheit zu erreichen, ist auch eine Frage von Befähigungen und Selbstvertrauen.

Letzten Endes geht es aber darum, ob man eine Problemlage, ein Anliegen für so wichtig hält, dass man bereit ist, auch andere Beteiligte selbst dann für wichtig zu erachten, wenn sich einem deren Wert erst bei näherem Hinsehen und genauerem Zuhören erschließt.

Ultrakomplexe Krisen haben viel mit Haltung zu tun. Das macht aber auch ihren latenten Reiz, oder, wenn man es so benennen will, ihren herben Charme aus.