

Krisenmanagement und Kooperation der staatlichen Ebenen

Vortrag, gehalten im Rahmen der Herbsttagung 2016 der Österreichischen
verwaltungswissenschaftlichen Gesellschaft 2016

„Die Herausforderung der Migration an den Verwaltungsstaat“

Ich habe im Rahmen einer Studie, die vom Führungsforum innovative Verwaltung initiiert und unterstützt wurde, zwischen Ende 2015 und Beginn 2016 39 Interviews mit 41 Expertinnen und Experten aus den verschiedensten Bereichen geführt und drei Kurzworkshops mit Beteiligten und Experten gemacht. Im Vordergrund stand die sogenannte Transitkrise, also die Durchreise von 900.000 Menschen innerhalb weniger Monate mit einer regionalen Fokussierung auf Burgenland, Wien, Salzburg, Steiermark. Die Studie thematisierte jedoch auch die Asylkrise, somit Probleme in der Unterbringung, Versorgung und in der Abwicklung von Asylverfahren. Aus der Fülle von Ergebnissen kann ich hier nur einige ansprechen. Näheres ist in meinem Buch: „Das Management der Flüchtlingskrise Never let a good crisis go to waste“ zu entnehmen.¹

- Der Transport von rund 900.000 Personen durch Österreich und ihre Versorgung verlief ohne dass es zu nennenswerten Schäden bei Personen oder Sachen gekommen wäre. Diese beachtliche Leistung ist vor allem den unmittelbar an den Grenzen und Hot Spots tätigen Personen, öffentlich Bediensteten, Mitarbeitern von NGOs und freiwilligen Helfern zu verdanken.
- Die zentralen Erfolgsfaktoren waren großes Engagement und ausgeprägtes Improvisieren. Die Krise konnte deshalb bewältigt werden, weil sich innerhalb und außerhalb der verschiedenen Organisationen viele Menschen fanden, die Verantwortung übernahmen, sich voll auf engagierte und über die üblichen organisatorischen und persönlichen Grenzen bereitwillig hinausgingen.
- Die gewohnten Steuerungsmedien der Verwaltung: enge Bindung an die Gesetze sowie formale Hierarchie traten in den Hintergrund. Die bevorzugten Steuerungsformen in der Transitkrise waren Leadership und Selbstorganisation.
- Leadership zeigten Führungskräfte, die auch auf schwankendem Grund mutig die notwendigen Entscheidungen trafen, auf die Fähigkeiten und die Einsatzbereitschaft ihrer Mitarbeiter vertrauten, diesen Sicherheit gaben und sie dort und nur dort unterstützten, wo sie es brauchten.
- Bei Selbstorganisation denken sie vielleicht vor allem an Train of Hope und andere Organisationsformen Freiwilliger. Selbstorganisation fand aber auch an den Hot Spots, so im Burgenland, in Wien, in Spielfeld, in Salzburg, an diesen Orten habe ich Interviews gemacht, statt. Einsatzkräfte, NGOs und Freiwillige entwickelten dort jeweils gemeinsame Vorgehensweisen und bauten miteinander aus chaotischen Anfangssituationen schrittweise geordnete Abläufe und Strukturen auf. Ebenso erfolgte die zentrale Koordination der Transitkrise durch die sogenannte Siebenerlage als Form von Selbstorganisation. Dieses rechtlich kaum verankerte, aus rund zwei Dutzend Personen bestehende Besprechungssystem hatte keine

¹ Gratz, Wolfgang Das Management der Flüchtlingskrise Never let a good crisis go to waste, Wien (NWV) 2016

formalen Entscheidungsbefugnisse. Die Siebenerlage verfügte über keinen klaren politischen Auftrag und erhielt von der Task Force der Bundesregierung nicht immer die Entscheidungen zugeliefert, um die sie ersuchte. Es ist einerseits sehr anerkennenswert, wie die Siebenerlage in reaktiver Form das Krisenmanagement koordinierte. Andererseits ist es befremdlich, auf welch wackeligen Beinen das staatliche Krisenmanagement in Österreich aufgestellt ist.

- Die Zahl der in Griechenland ankommenden Flüchtlinge war bereits im ersten Halbjahr ebenso angestiegen wie sich deren Bewegung über den Balkan nach Ungarn sukzessive verstärkte. Das Ankommen größerer Zahlen von Flüchtlingen in Österreich war vorhersehbar, wenngleich die konkrete Dynamik nicht absehbar war. Die Zahl der nach Österreich kommenden Flüchtlinge stieg bereits Ende August stark an. Es ist bemerkenswert, wie überrascht und unvorbereitet der österreichische Staat im September 2015 war. Noch überraschender ist es, dass trotz der völligen Vorhersehbarkeit der Verlagerung der Flüchtlingsströme über Kroatien und Slowenien in die Steiermark man in Spielfeld ebenso improvisierend wie im Burgenland vorging und auch dort nur schrittweise ein geordnetes Crowd-Management aufbaute.
- Mehrfachzuständigkeiten bzw. schlecht geklärte Zuständigkeiten gab es in verschiedenen Bereichen. So enthält etwa das Bundesministeriumsgesetz sowohl Zuständigkeiten des Innenministeriums wie auch des Bundeskanzleramts.
- Von den ersten Stunden der Transitzkrise weg bis Monate nach ihrem Ende hatte die Frage: „Wer zahlt was?“ eine große, um nicht zu sagen übergroße Bedeutung. Einzelne Bundesländer übten vornehme Zurückhaltung, um mögliche finanzielle Belastungen zu vermeiden. In der Siebenerlage kostete die Frage der Abgeltung der Aufwände der NGOs viel Zeit und Energie. Bemerkenswert ist, dass das Bundesministerium für Finanzen trotz zweimaliger Einladung sich nicht an der Siebenerlage beteiligte, nach Ende der Transitzkrise jedoch in Fragen der Abgeltung der NGOs eine sehr aktive Rolle spielte.
- Obwohl die Situation rasche Ankäufe und Beauftragungen erforderte, machte das sogenannte Ressourcenmanagement vielerorts Dienst nach Vorschrift. Vor Ort wurde rasch gehandelt und entschieden, während in etlichen Zentralen die üblichen komplizierten Abläufe ihren Weg nahmen.
- Das Anliegen von Public Governance, die Bürger in die Ausgestaltung der Produktion von Public Goods einzubinden, wurde in Österreich auf Bundesebene zuvor so gut wie nicht eingelöst. Durch den situativen Druck der Transitzkrise waren nicht nur NGOs, sondern auch Vertreter der Zivilgesellschaft in verschiedenen Stäben und Vor-Ort-Besprechungssystemen eingebunden und als gleichberechtigte Partner akzeptiert.
- Regional gab es sehr unterschiedliche Formen des Krisenmanagements. Die Akteure, die einfach Verantwortung übernahmen oder de facto übertragen bekamen, hatten sie einfach. Das regionale Krisenmanagement war, zugespitzt formuliert, ein herrenloses Gut, das dem gehörte, der hingriff. Im Burgenland war es der Polizeidirektor, in Wien der stellvertretende Magistratsdirektor gemeinsam mit dem Wiener Flüchtlingskoordinator, in Salzburg, das nach dem Katastrophenmodus vorging, ohne formal die Katastrophe auszurufen, der operative Einsatzleiter. In der Steiermark koordinierten sich die Akteure vor Ort in Selbstorganisation, auf Landesebene gab es die sogenannte Elferlage. Es bestand kein Gesamtüberblick

über die verschiedenen Organisationsformen geschweige denn eine Einschätzung, welche Vor- und Nachteile die jeweiligen lokalen Lösungen hatten.

- Das Krisenmanagement hatte kein Gesicht. Während es im Katastrophenmanagement eine Selbstverständlichkeit ist, die Funktion S5 Öffentlichkeitsarbeit zu besetzen, gab es keinen Mediensprecher oder Ähnliches im Krisenmanagement des Bundes. Eine Bundesregierung, deren Mitglieder jeweils über zumeist mehrere Pressesprecher verfügen, war nicht befähigt, eine einigermaßen funktionierende Krisenkommunikation zu entwickeln. Es gelang weder, der Öffentlichkeit die größeren Zusammenhänge zu vermitteln (framing) noch eine Form der Sinngebung (sensemaking) zu schaffen. Einer weitgehenden Sprachlosigkeit gegenüber dem Engagement und den Leistungen der NGOs, der Zivilgesellschaft und des Öffentlichen Sektors folgte eine Sprachregelung („Ende der Willkommenskultur“), die als Entwertung des Engagements und der erbrachten Leistungen erlebt wurde.
- Deutschland entwickelte innerhalb kurzer Zeit eine straffe Form des Grenzmanagements. Pro Übergang und Stunde wurden 50 Flüchtende übernommen und entsprechend den EU-Richtlinien Identitätsfeststellungen gemacht. In zunehmenden Maße wurden Personen, vor allem solche aus Nordafrika, nach Österreich zurückgewiesen. In Österreich wurde mit genaueren Identitätsfeststellungen erst Ende Jänner, als die Zahlen von Flüchtenden bereits stark zurückgingen, begonnen. Österreich hatte über fünf Monate kaum einen Überblick darüber, wer die Landesgrenzen überschritt. Dieser Kontrollverlust wäre, siehe das deutsche Beispiel, in diesem Ausmaß nicht notwendig gewesen. Er löste nicht nur bei NGO-Experten Verwunderung aus, sondern stimulierte auch Ängste und Vertrauensverluste in der Bevölkerung. Zugespitzt formuliert: Schlechte politische Steuerung führte zu einem Vertrauensverlust, den man durch markante innen- und außenpolitische Schwenks reduzieren wollte, eine Taktik, die, wie man spätestens seit der Bundespräsidentenwahl weiß, nicht aufging.
- Im Katastrophenmanagement sind Nachbereitung und Evaluierung allgemein gebräuchlich. Nach Bewältigung der Transitkrise fand dies in einzelnen Organisationen, vor allem bei NGOs sowie innerhalb einiger Behörden und vereinzelt auf Landesebene statt. Eine übergreifende Auswertung und Evaluierung unterblieb auf Bundesebene jedoch. So gab es auch keine Auswertung oder Reflexion der Arbeit der Siebenerlage.
- Bei einer guten Nachbereitung hätte man nicht nur das unmittelbare Krisenmanagement aufgearbeitet, sondern sich auch u.a. folgende Fragen gestellt: Was haben wir während der Krise, also in der Stunde der Nacktheit, über die Stärken und Schwächen des öffentlichen Sektors, in der diese voll sichtbar wurden, gelernt? Wie können wir das Engagement und die Ressourcen der Zivilgesellschaft auch in Hinkunft fördern und nützen? In Wien fand dieses Thema Eingang in das Regierungsprogramm, in der Stadt Salzburg wurde ein neuer Leitbildprozess aufgesetzt. Auf Bundesebene war bisher vergleichbare Aktivitäten nicht erkennbar.

Im Versuch, die Transitkrise in einen allgemeineren Beschreibungs- und Erklärungszusammenhang zu stellen und Grundsätze guten Managements solcher Krisen zu formulieren, habe ich den Begriff Ultrakomplexe Krisen gewählt und 20 Merkmale hierfür formuliert, die ich hier nur ansatzweise wiedergebe.

- Die Komplexität von Katastrophen und gewöhnlicher Krisen wird deutlich überschritten.
- An das Krisenmanagement werden besondere Anforderungen gestellt, die sich vom Katastrophenmanagement unterscheiden.
- 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.
- 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.
- Die Neuartigkeit bedingt, dass operativ gehandelt werden muss und zu Beginn noch keine ausformulierte Strategie vorliegt.
- 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.
- Einerseits haben inhaltliche politische Fragen und Programme (policies) große Bedeutung und andererseits dominieren tagespolitisch-taktische Spielzüge der politischen Akteure die Dynamik
- Das Management ultrakomplexer Krisen erfordert hohe Kompetenzen in der Steuerung und Koordination unterschiedlicher Managementprozesse unter Bedingungen von gesellschaftlichen Spannungsfeldern und Wertekonflikten. Es gilt, strukturelle Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass unter Einbindung aller zentralen Akteure die zentralen Fragestellungen rasch entscheidbar sind und gleichzeitig genügend Raum für Selbstorganisation vor Ort besteht. Die operative Bearbeitung der unmittelbaren Herausforderungen ist durch die strategisch orientierte Suche nach mittelfristigen Lösungen, die verschiedenen Szenarios standhalten, zu ergänzen. Hierbei werden Methoden des Projektmanagements adaptiert. Noch während des Krisenmanagements finden unaufwendige, aber weiterführende Formen von Reviews, also Zwischenauswertungen mit anschließenden Verbesserungen des Krisenmanagements statt.

Von den 20 Merkmalen ultrakomplexer Krisen passen 17-18 auf die Krise, als die die komplexen Abläufe vor und nach Verstaatlichung der Hypo Alpe Adria Bank zu bezeichnen sind. Im Folgenden beziehe ich mich auf den Bericht der unabhängigen Untersuchungskommission zur transparenten Aufklärung der Vorkommnisse rund um die Hypo Group Alpe Adria², auch als Griss-Kommission bezeichnet. An verschiedenen Stellen des Berichtes findet sich, dass die Positionen aller beteiligten Akteure nicht durchleuchtet wurden, keine Szenarien entwickelt wurden, keine Strategie formuliert wurde, der Umgang mit den zuständigen Stellen und Entscheidungsträgern der Europäischen Union defizitär war und dort Befremden auslöste. Ich zitiere wörtlich die RZ 712: „Die Versäumnisse des Bundes liegen nicht nur in einer mangelnden Informationsbeschaffung, sondern vor allem auch in der fehlenden strategischen Planung und fehlenden Umsetzung der bekannten

² <http://cdn.untersuchungskommission.at/pdf/BerichtHypo-Untersuchungskommission.pdf>, Abfrage 14.12.2016

Informationen in eine Verhandlungsstrategie. An anderer Stelle (RZ 962) heißt es: „Die Untersuchungskommission kommt daher zum Ergebnis, dass die verantwortlichen Entscheidungsträger des Bundes nach der Verstaatlichung Entscheidungen getroffen haben, ohne über eine ausreichende Informationsgrundlage zu verfügen und ohne das erforderliche Fachwissen beschafft zu haben.“

2016 zeigte die Bundespräsidentenwahl, das mit durchaus schlichten Mitteln eine veritable, so behaupte ich jedenfalls, Staatskrise ausgelöst werden kann. Vielleicht halten Sie diese Zuschreibung für verfehlt. Sie ist jedenfalls ein Hinweis, dass Krisen das Ergebnis sozialer Konstruktionen sind, somit im Auge der Betrachter entstehen. Nun aber zu meiner Sichtweise:

im Jahre 2010 findet sich in der Zeitschrift des BMI „Öffentliche Sicherheit“ ein Beitrag über die bevorstehende internationale Wahlbeobachtung der damaligen Bundespräsidentenwahl durch die OSZE. Der Autor schreibt: „Die Wahlbeobachtung durch die OSZE stellt dabei eine Chance dar, vom Input externer Experten zu profitieren.“³ Diese schrieben in der Folge auf Seite 8 ihres Berichtes: „Im Hinblick auf die Bedenken hinsichtlich möglichen Missbrauchs von Wahlkarten sollte in Erwägung gezogen werden, die Verteilung, Retournierung und Aufbewahrung der Wahlkarten strenger zu gestalten, um den Missbrauch eines derzeit zu einem erheblichen Ausmaß auf Vertrauen beruhenden Systems zu verhindern.“⁴ Auf Seite 17 steht: „In einigen Fällen bemerkte die OSZE/ODIHR EAM, dass Mitglieder der WLB (lokalen Wahlbehörden) entgegen den Bestimmungen das Ergebnisprotokoll im Voraus unterzeichnet hatten.“

Die Alarmglocken hätten schon deshalb laut schrillen müssen, weil der Verfassungsgerichtshof nicht nur in seinem viel zitierten Erkenntnis von 1927 bei Wahlen einen sehr strengen Maßstab anlegte. In seiner Entscheidung über die Bundespräsidentenwahl 2016⁵ zitiert er in den Randzahlen 495 - 500 18 Entscheidungen in der Zweiten Republik, die eine ständige Rechtsprechung ergeben. Ich zitiere aus der RZ 500: „In zahlreichen weiteren Fällen bis in jüngste Zeit hat der Verfassungsgerichtshof Wahlen wegen des Vorliegens derartiger Rechtswidrigkeiten aufgehoben, ohne dass es darauf ankam, dass ein Missbrauch nachgewiesen wurde oder auch nur wahrscheinlich war; schon gar nicht musste die festgestellte Gesetzwidrigkeit zu einer tatsächlichen Verfälschung des Wahlergebnisses in einem Ausmaß führen, das auf das Ergebnis der Wahl von Einfluss war.“

Ich folgere daraus, wenn man sich an der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs orientiert hätte und den OSZE-Bericht ernst genommen hätte, wäre uns viel erspart geblieben.

Ich komme zum Schlussteil meiner Ausführungen.

³ Wenda, Gregor, Internationale Wahlbeobachtung, in: Öffentliche Sicherheit 5-6/2010, 73

⁴ Republik Österreich Präsidentschaftswahl 5. April 2010 Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission (Election Assessment Mission), Warschau 2010, <http://www.osce.org/de/odihr/elections/69071?download=true>, Abfrage 14.12.2016

⁵ Entscheidung des VfGH W16/2016-125 vom 1. Juli 2016, https://www.vfgh.gv.at/downloads/w_i_6_2016.pdf, Abfrage 14.12.2016

Die drei von mir angesprochenen Krisen führten in Summe zu einem massiven Legitimationsverlust des Staates und seiner Organe bei verschiedenen Bevölkerungsgruppen und haben auf die politische Landschaft Österreichs erheblichen Einfluss.

Was kann man daraus lernen, was sollte man dagegen tun?

Staatliches Krisenmanagement benötigt einen klaren gesetzlichen Rahmen.

Es braucht gutes Management durch geeignete Leute.

Es erfordert aber auch ein strategisches Zentrum des Staates, in dem die verschiedenen Wissensbestände und Expertisen zusammengetragen werden, mögliche künftige Entwicklungen und Szenarien entwickelt und Optionen, auf diese taugliche Antworten zu finden, durchgespielt werden. Eine weitere Aufgabe wäre die Auswertung von Krisen und deren Management, um zu verhindern, dass diese vergeudet werden.

Es ist bezeichnend, dass das anscheinend wieder einmal zu Grabe getragene Amt der Bundesregierung bisher eher als Rationalisierungsinstrument denn als strategisches Zentrum diskutiert wurde.

Wenn man von einem New Deal in Österreich spricht, sollte es auch einen New Deal in der Verwaltung geben.

Von hoher Bedeutung ist aber auch eine Organisationskultur der professionellen Achtsamkeit. Achtsamkeit einer Organisation lässt sich an ihrer 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.“⁶ Weick und Sutcliffe, die die Erfolgsfaktoren bei von Organisationen, die mit höchster Zuverlässigkeit arbeiten müssen, analysieren, leiten hieraus vier Fragen ab⁷:

Warum habe ich es nicht gewusst?

Warum haben meine Berater es nicht gewusst?

Warum hat es mir niemand gesagt?

Warum habe ich nicht gefragt?

In allen drei von mir angeschnittenen Krisen fehlte in der Grundhaltung der Entscheidungsträger und Akteure eine Orientierung an den vier Fragen. Die erkennbaren Defizite im staatlichen Handeln beruhen auch auf, so möchte ich es bezeichnen, vier österreichischen Fragen:

Wieso brauchte ich es nicht zu wissen?

Wieso konnte ich es nicht wissen?

Wen anderen kann ich verantwortlich machen?

Wie kann ich die Angelegenheit als schicksalhaft, nicht vorhersehbar und meine Vorgehensweise als korrekt und alternativlos darstellen?

Der österreichische Weg der Krisenprävention und des Krisenmanagements war bisher gekennzeichnet von: „wir sind eh ganz gut und das reicht, wenn etwas passiert, wird uns schon was dazu einfallen, wenn etwas passiert ist, Schwamm

⁶ Zitiert nach Allinson, Robert: Global Disasters: Inquiries into Management Ethics, New York 1993, 11

⁷ Weick, Karl, M. Sutcliffe, Kathleen: Das Unerwartete Managen. Wie Unternehmen aus Extremsituationen lernen, Stuttgart 2003, 100

drüber“. Das hat relativ lange Zeit ganz gut ausgereicht. Unter geänderten internationalen und nationalen politischen, ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen ist dieses Modell nicht mehr zukunftsfähig. Ich persönlich mache mir nicht nur, aber auch aufgrund der drei skizzierten Krisenformen erstmals in meinem Leben ernsthafte Sorgen um die Zukunft unseres Staates. Ich verspüre auch einen gewissen Ärger, dass sie aus meiner Sicht unnötig, vermeidbar und leichtfertig aufs Spiel gesetzt wird.

Mein Unbehagen wird dadurch nicht kleiner, dass sich in der Transitkrise zeigte, über welche Ressourcen dieses Land verfügt, von mit Leadership ausgestatteten Führungskräften und engagierten und kreativen Beamte auf allen Ebenen über leistungsstarke und reaktionsschnelle NGOs bis hin zu einer großen Zahl von Bürgern, die großes zivilgesellschaftliches Engagement zeigten und dies in der Betreuung von Flüchtlingen nach wie vor und weiterhin ziemlich unbedankt durchhalten.

Will man die Transitkrise nicht vergeuden, sollte man nicht nur ein besseres Krisenmanagement aufbauen, sondern auch ermöglichen, dass diese Ressourcen sich unter den gewärtigen Bedingungen gut unterstützt entfalten können.

Letztlich wäre es gut, wenn von ganz oben, also der Bundesregierung bis hin zu den Orten der staatlichen Leistungserbringung die Churchill'schen Fragen regelmäßig gestellt würden. Wie Sie persönlich damit umgehen, liegt ganz bei Ihnen.