

Kerstan, Rico; Röhl, André

Working Paper

Wie resilient sind Organisationen in Deutschland? – Eine Betrachtung anhand der Entwicklungen in der Corona-Pandemie

Working Paper des Studiengangs Sicherheitsmanagement an der NBS Northern Business School Hamburg, No. 4/2020

Provided in Cooperation with:

NBS Northern Business School – University of Applied Sciences, Hamburg

Suggested Citation: Kerstan, Rico; Röhl, André (2020) : Wie resilient sind Organisationen in Deutschland? – Eine Betrachtung anhand der Entwicklungen in der Corona-Pandemie, Working Paper des Studiengangs Sicherheitsmanagement an der NBS Northern Business School Hamburg, No. 4/2020, NBS Northern Business School - University of Applied Sciences, Hamburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/223046>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

**Working Paper des Studiengangs Sicherheitsmanagement
an der NBS Northern Business School Hamburg**

No. 4/ 2020

**Wie resilient sind Organisationen in Deutschland? – Eine Betrachtung anhand
der Entwicklungen in der Corona-Pandemie**

Kerstan, Rico & Röhl, André

Zusammenfassung

Ziel dieses Working Papers ist es, aus der Beobachtung der Auswirkungen der Corona-Pandemie Schlussfolgerungen für das Konzept der Resilienz von Organisationen zu ziehen. Dabei werden auf Grundlage eines Medienlagebildes Entwicklungen beschrieben und mit vorhandenen Interpretationsansätzen verglichen sowie Thesen für die weitere Befassung mit dem Thema erörtert.¹

Abstract:

The aim of this working paper is to draw conclusions for the concept of organisational resilience from the observation of the effects of the corona pandemic. Developments are described on the basis of a media situation picture and compared with existing interpretive approaches. Theses for further dealing with the topic are discussed.

¹ Rico Kerstan, MBA, ist Lehrbeauftragter im Studiengang Sicherheitsmanagement an der Northern Business School – University of Applied Sciences Hamburg und Geschäftsführer der KR Krisensicher Risikoberatung GmbH. Prof. Dr. André Röhl ist Studiengangleiter des Studiengangs Sicherheitsmanagement.

Einleitung

Die Corona-Pandemie und die mit ihr verbundenen Einschränkungen² stellen für die Gesellschaft eine große Herausforderung dar. Davon sind auch die Organisationen in Deutschland, als struktureller und sozialer Rahmen für wirtschaftliche und gesellschaftliche Aktivitäten, betroffen. Die Folgen sind für alle Organisationen unterschiedlich. Der Unterbrechung der betrieblichen Geschäftsprozesse infolge von Kontaktsperren oder Nachfrageeinbruch³ stehen „systemrelevante“⁴ oder von Schließungen ausgenommene Einrichtungen mit einer deutlichen Nachfragesteigerung gegenüber. Für viele Arbeitgeber haben sich zudem die Rahmenbedingungen für die Beschäftigung der Mitarbeiter verändert. Die Dislozierung des Personals über Teamsplitting-Modelle und mobiles Arbeiten sowie die Einhaltung von Abstandsregeln in Gebäuden erfordern neue Prozessabläufe. Jede Organisation muss das Risiko betrachten, dass es aufgrund von Infektionsfällen zu Quarantäneanordnungen kommt. Hinzu kommen die Belastungen der Mitarbeiter durch eine eigene Erkrankung oder die Betroffenheit naher Angehöriger. Ebenso sind die Einschränkungen im Alltag, z.B. durch die entfallenen Betreuungsmöglichkeiten für Kinder oder die Pflege von Familienmitgliedern, zu berücksichtigen.

Alles in allem kann daher für jede einzelne Organisation davon ausgegangen werden, dass potenziell die Voraussetzungen für eine Krise vorliegen. Als Krise kann dabei allgemein eine Situation bezeichnet werden, die aufgrund der ihr innewohnenden Risiken besondere Entscheidungsprozesse erfordert.⁵ Aus diesem Verständnis einer Krise ergibt sich, dass

² Vgl. Bundesregierung (2020): Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/besprechung-der-bundeskanzlerin-mit-den-regierungschefinnen-und-regierungschefs-d%E2%80%A6> (Abruf am 28.03.2020).

³ Zwischenzeitlich waren beispielsweise ca. 75% aller Einzelhandelsunternehmen geschlossen. Schätzung der Autoren auf Grundlage der Verteilung der Handelsunternehmen nach Wirtschaftszweigen (geöffnet: Lebensmittelhandel, Tankstellen, Apotheken, Drogerien). Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Regelungen zwischen den Bundesländern abwichen (z.B. bezüglich der Schließung von Baumärkten). Vgl. Handelsverband Deutschland (2019): Zahlenspiegel 2019, https://einzelhandel.de/index.php?option=com_attachments&task=download&id=10310, S.16 (Abruf am 28.03.2020).

⁴ Dabei ist darauf hinzuweisen, dass der Begriff der „Systemrelevanz“ sehr unbestimmt ist. Während er durch das BMAS im Kontext der Regelungen zum Kurzarbeitergeld verwendet wird, dient er in den Bundesländern als Maßstab für die Inanspruchnahme von Betreuungsangeboten für Kinder. Zwischen den Bundesländern gibt es zudem erhebliche Unterschiede, welche berufliche Tätigkeit als systemrelevant einzustufen ist. Dies deutet darauf hin, dass es sich hierbei um eine spezifische, auf den aktuellen Krisenverlauf bezogene Zuordnung handelt und nicht um eine grundsätzliche Einordnung, wie sie sich in der KRITIS-Beschreibung findet. Insofern sollten diese Zuordnungen auch nicht überbewertet werden. Vgl. BMAS (2020): Kurzarbeit – Liste der systemrelevanten Berufe, 30.03.2020, <https://www.bmas.de/DE/Schwerpunkte/Informationen-Corona/Fragen-und-Antworten/Fragen-und-Antworten-KUG/faq-kug-kurzarbeit-und-qualifizierung.html#faq866244> sowie z.B. Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie Berlin (2020): Übersicht über die system-relevanten Bereiche Kita- und /oder Schulnotbetreuung, 27.04.2020, <https://www.berlin.de/sen/bjf/coronavirus/aktuelles/notbetreuung/liste-der-anspruchsberechtigten-berufuegeltig-27-04-2020.pdf> (Abruf am 19.05.2020).

⁵ Vgl. Definition Krise des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK): „Vom Normalzustand abweichende Situation mit dem Potenzial für oder mit bereits eingetretenen Schäden an Schutzgütern, die mit der normalen Aufbau- und Ablauforganisation nicht mehr bewältigt werden kann so dass

unabhängig von den äußeren Einflussfaktoren die Widerstandsfähigkeit eines Unternehmens darüber mitentscheidet, ob besondere Entscheidungsprozesse benötigt werden. An diese ex-ante vorhandene Widerstandsfähigkeit knüpft der Begriff der Resilienz an, der aber zusätzlich auch die Frage beinhaltet, wie gut ex-post mit den relevanten Gefahren und Schäden umgegangen wird.

Im Rahmen dieses Working Papers soll am Beispiel der Corona-Pandemie die Frage erörtert werden, wie resilient Organisationen in Deutschland sind.

Resilienz

Der Begriff Resilienz leitet sich aus dem lateinischen Wort „resilire“ (dt.: zurückspringen/zurückprallen) ab.⁶ Das Konzept der Resilienz wurde bereits im 19. Jahrhundert in der Werkstofftechnik eingeführt, um das Festigkeits- und Formänderungsverhalten von Stoffen zu beschreiben. In diesem Zusammenhang bezieht sich Resilienz auf das Vermögen eines Körpers Dehnungsenergie zu speichern und elastisch abzufedern, ohne zu brechen. Andere wissenschaftliche Disziplinen, wie Psychologie und Ökologie, haben das Konzept übernommen. Die Definition von Resilienz ist über die verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen hinweg nicht homogen. Sie ist sowohl auf den Betrachtungsgegenstand (z. B. Körper, Personen, Organisationen, Ökosysteme) als auch auf das zugrundeliegende Konzept unterschiedlich.⁷

Für die weiteren Darstellungen wird daher eine Arbeitsdefinition verwendet, die sich zum einen auf komplexe Organisationen und zum anderen auf das Sicherheitsmanagement anwenden lässt. Sicherheitsmanagement ist aus organisatorischer Sicht der übergeordnete Begriff für Kategorien spezifischer Maßnahmen (baulich, technisch, organisatorisch, logisch, personell), die ein System auf Ungewisses oder Unplanbares vorbereiten. Betriebskontinuitäts- (Business Continuity), Notfall- und Krisenmanagement sind integrale Bestandteile des Sicherheitsmanagements.

Den Definitionen von Resilienz ist gemein, dass sie keinen Zustand, sondern vielmehr Eigenschaften und Merkmale eines Systems beschreibt.⁸ Resilienz kann also nicht als eigene Teildisziplin des Sicherheitsmanagements verstanden werden. Sie ist das Ergebnis (Output) unterschiedlicher Prozesse eines (Sicherheits-)Managementsystems. Anders als beim ursprünglichen Verständnis aus der Werkstofftechnik ist Resilienz mehr als die Fähigkeit

eine Besondere Aufbauorganisation (BAO) erforderlich ist.“ BBK (oJ): Glossar, https://www.bbk.bund.de/DE/Servicefunktionen/Glossar/Glossar_Buchstabe_k.pdf?__blob=publicationFile (Abruf am 10.06.2020). Ähnlich auch die Definition „crisis“ der ISO 24513: „... event or situation which affects or is likely to affect the organization or its provided services which requires more than the usual means of operation and/or organizational structures to deal with it.“ (ISO 24513:2019).

⁶ Vgl. Brinkmann, Henrik et. al.: Ökonomische Resilienz: Schlüsselbegriff für ein neues wirtschaftspolitisches Leitbild? Herausgeber: Bertelsmann Stiftung. Gütersloh, 2017.

⁷ Vgl. Höhler, Sabine: „Resilienz: Mensch – Umwelt – System. Eine Geschichte der Stressbewältigung von der Erholung zur Selbstoptimierung.“ Zeithistorische Forschungen - Studies in Contemporary History, 2015, S. 425-443.

⁸ Siehe FN 7

zerstörungsfrei in einen Ursprungszustand zurückzukehren. Die Rückkehr des Systems in diesen Zustand stellt nur eine von zahlreichen Alternativen dar. Resilienz ist folglich untrennbar mit der Fähigkeit zur Adaption, mit Agilität und Improvisation verknüpft.⁹

Das Resilienz-Konzept in der Psychologie aber auch in der Organisationsforschung basiert auf der Erforschung traumatischer und extremer Situationen und deren Auswirkungen.¹⁰ Insofern wird Resilienz im Kontext der Reaktion auf außergewöhnliche Situationen bezogen. Als eine derartige außergewöhnliche Situation kann eine Krise verstanden werden.¹¹

Aus Sicht des Sicherheitsmanagements bezieht sich Resilienz insofern auf die Krisenfestigkeit einer Organisation. Sie ist sowohl das Ergebnis von Vorbereitung als auch der eigentlichen Reaktion. In Bezug auf die Vorbereitung bedingt Resilienz das Vorhandensein von wirksamen Risiko- und Betriebskontinuitätsstrukturen sowie -prozessen. Im Ergebnis ermöglicht sie eine wirksame Reaktion auf Krisen.

Für dieses Working Paper ergibt sich folgende Arbeitsdefinition: Resilienz ist das Vermögen eines Systems und seiner Bestandteile, Ereignisse zu überstehen. Diese Kompetenz folgt sowohl einer besonderen Widerstandsfähigkeit als auch der Fähigkeit mit Ereignissen umzugehen, die in ihrer Auswirkung die Widerstandsfähigkeit von Sicherheitsmaßnahmen übersteigen oder mit deren Eintritt nicht geplant wurden.

Aus der Arbeitsdefinition lassen sich Kriterien für einen Soll-Zustand ableiten. Zunächst bedingt eine resiliente Organisation das Vorhandensein eines Systems und somit von Prozessen, Strukturen und Ressourcen¹² zur Steuerung von Sicherheitsanforderungen. Prozesse beschreiben die Wechselwirkung von Tätigkeiten zur Verwandlung von Eingaben in Ergebnisse.¹³ Notwendige Bedingung zur Schaffung von Resilienz sind mithin Prozesse, die im Ergebnis die Widerstandsfähigkeit einer Organisation fördern und die Widerstandsfähigkeit der bereits getroffenen Maßnahmen bewerten. In der Konsequenz bedingt Resilienz das Vorhandensein eines dezidierten Resilienz-Managementsystems. Ein mögliches Vorgehen für die Implementierung, den Betrieb und die Verbesserung eines entsprechenden Managementsystems sind in der DIN EN ISO 22301:2020 beschrieben.

Ziel des Managementsystems ist es zu erkennen, wie widerstandsfähig Sicherheitsmaßnahmen sind. Es soll die Widerstandsfähigkeit, wo möglich und sinnvoll steigern und den Umgang mit ungeplanten oder (bewusst) die Widerstandsfähigkeit überschreitenden Ereignissen

⁹ Vgl. Amann, Gabriele und Ciesielski, Martin: „Wenn das die Lösung ist, will ich mein Problem zurück: Angewandte Improvisation als Werkzeug für resiliente Führung.“ *Improvisation und Organisation: Muster zur Innovation sozialer Systeme*, 2015, S. 341-353.

¹⁰ Vgl. Höhler, S. (2015), S. 434.

¹¹ Siehe FN 5.

¹² Vgl. DIN EN ISO 9001:2015, Kap. 0.1

¹³ Vgl. DIN EN ISO 9000:2005-12 (Kap. 3.4.1)

ermöglichen.¹⁴ Die Reaktion auf solche Ereignisse wird gemeinhin als Krisenmanagement bezeichnet.

Es kann daher angenommen werden, dass resiliente Organisation ausgehend von jeweiligen Erfordernissen Risiken analysieren, die Widerstandsfähigkeit der Sicherheitsmaßnahmen für den Fortbestand der Prozesse auswerten und die Reaktion auf Störungen beschreiben sowie proben. Solche Organisationen kennen die eigenen „Grenzwerte“ und können dynamisch zwischen Zuständen des Alltagsbetriebs und des Krisenmanagements wechseln.

Betrachtungen zu Reaktionen von Organisationen im Pandemie-Verlauf

Angesichts der „schlimmsten Wirtschaftskrise seit 1945“¹⁵ könnte vermutet werden, dass Organisationen Anpassungen in den Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozessen vornehmen, welche im Sinne eines Krisenmanagements den veränderten Rahmenbedingungen Rechnung tragen.

Ein Blick auf die Suchhäufigkeit des Begriffs „Krisenmanagement“ in Deutschland in einer Suchmaschine zeigt einen kurzen Anstieg zum Zeitpunkt der Verkündung der behördlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemieausbreitung. Der Umfang der Suchhäufigkeit ist dabei allerdings geringer als das Suchinteresse im Hinblick auf den Begriff „Resilienz“, der auch langfristig häufiger gesucht wird.¹⁶

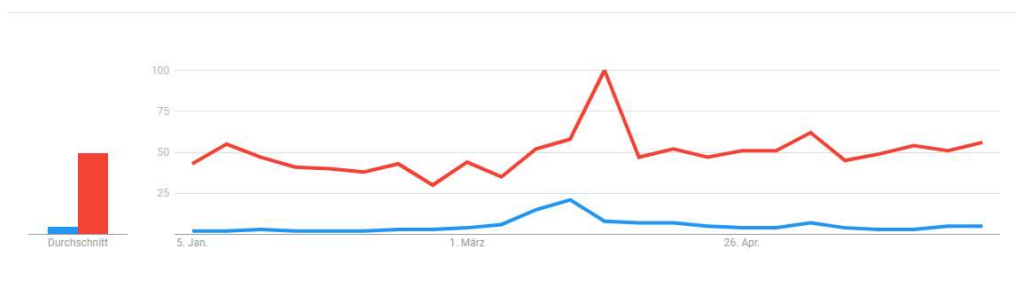


Abbildung 1 Suchhäufigkeit Krisenmanagement (blau)/ Resilienz (rot) 2020

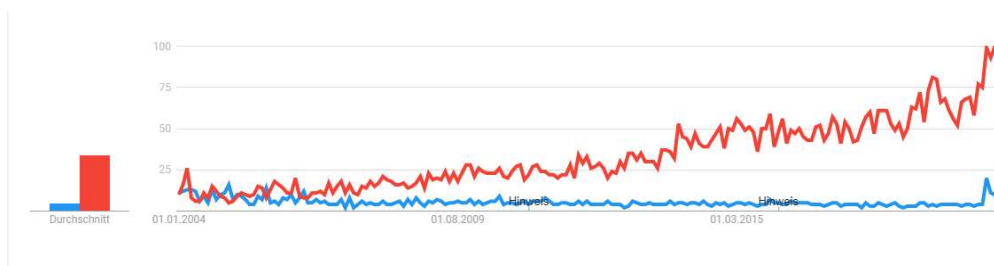


Abbildung 2 Langzeitvergleich der Suchhäufigkeit Krisenmanagement (blau) und Resilienz (rot)

¹⁴ Vgl. DIN EN ISO 22301:2020 (Kap. 1).

¹⁵ Tagesschau.de (2020): Kanzlerin Merkel zur Rezession: „Die schlimmste Wirtschaftskrise seit 1945“, 11.03.2020, <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/wirtschaftskrise110.html>, (Abgerufen am 21.06.2020).

¹⁶ Google Trends: Interesse im zeitlichen Verlauf, <https://trends.google.de/trends/explore?geo=DE&q=krisenmanagement,Resilienz> (Abgerufen am 21.06.2020)

Dies könnte zum einen darauf hindeuten, dass Organisationen über die Jahre bereits ein Krisenmanagementsystem etabliert haben, so dass in der akuten Krisenlage keine externe Unterstützung notwendig ist. Ebenso könnte aber auch die Entscheidung, ob ein eigenständiges Krisenmanagement mit veränderten Entscheidungsstrukturen und -prozessen überhaupt notwendig sei, hier eine Rolle gespielt haben. Ferner ist zu beachten, dass die hohe Suchhäufigkeit für den Begriff „Resilienz“ auf einer weiten Verbreitung in unterschiedlichen wissenschaftlichen und fachlichen Disziplinen basieren könnte und somit nicht zwangsläufig etwas über die Befassung mit dem Thema in Organisationen aussagt.

Bei einer unmittelbar vor Beginn der Corona-Krise durchgeführten explorativen Online-Umfrage zum Vorhandensein von Krisenmanagementsystemen gaben rund 25% der 87 Teilnehmer an, dass es in ihrer Organisation keine vorbereiteten Krisenstäbe gäbe, und rund 30% der Befragten gaben an, dass Krisenstäbe spontan aus dem Managementteam gebildet würden. Im Hinblick auf die Art der Organisation war innerhalb der Stichprobe die Wahrscheinlichkeit für einen vorbereiteten Krisenstab größer, wenn es sich um eine öffentlich-rechtliche Organisation handelte und stieg zudem mit der Unternehmensgröße. Unabhängig davon gaben rund 34% der Befragten an, dass in ihren Unternehmen keine Schulungen oder Übungen zum Krisenmanagement stattfänden, bei rund 18% fänden einmal jährlich Schulungen und Übungen statt.¹⁷

Würden diese Ergebnisse auf alle Unternehmen und Organisationen übertragen, könnte es bedeuten, dass zumindest ein großer Teil der Organisationen unvorbereitet auf das Krisenereignis war und – dem Indiz der Suchhäufigkeit folgend – es trotzdem nur eine geringe Nachfrage nach professioneller Unterstützung gegeben haben könnte. Sehr passend wäre in diesem Fall die Beschreibung „Die Organisationen schauen sich gegenseitig vor allem beim Suchen zu.“¹⁸

Dem gegenüber stehen Erfahrungsberichte von einzelnen Unternehmen, die sehr frühzeitig aus einer eigenen Risikoerwägung heraus einen Krisenstab einberufen und proaktiv Maßnahmen ergriffen haben.¹⁹ Dabei wird an den Fallbeispielen zum einen das eigenständige Erkennen und

¹⁷ Vgl. Steinert, Benedikt (2020): Krisenkompetenz in deutschen Unternehmen, Bachelorarbeit Sicherheitsmanagement NBS Northern Business School Hamburg (unveröffentlicht), S.47, 53.

¹⁸ Metaplan / Haufe (2020): The Next Normal – Perspektiven zur Zukunft des Organisierens, <https://www.next-normal.org/> (Abruf am 21.06.2020), S.5.

¹⁹ Vgl. z.B. Lanxess-Webmagazine (2020): Corona- vier Lektionen aus der Krise, <https://webmagazine.lanxess.com/de/corona-vier-lektionen-aus-der-krise/> (Abgerufen am 21.06.2020), a_inside (2020): Die Frau, die sich traute, Axel Springer zur räumen, <https://www.axelspringer.com/de/inside/die-frau-die-sich-traute-axel-springer-zu-raeumen> (Abruf am 22.06.2020); EY (2020): Handlungsfähig bleiben: Mit Plan durch die Krise (https://karriereblog.ey.com/2020/06/16/handlungsfahig-bleiben-mit-plan-durch-die-krise/?utm_campaign=5c6d23f17147740001000229&utm_con... (Abruf am 22.06.2020); Metaplan / Haufe (2020): The Next Normal – Perspektiven zur Zukunft des Organisierens, <https://www.next-normal.org/> (Abruf am 21.06.2020), S.57., WZ (2020): Homeoffice für alle Mitarbeiter, 28.02.2020, https://www.wz.de/nrw/duesseldorf/coronavirus-mitarbeiter-von-ernstundyoung-in-duesseldorf-infiziert_aid-49%E2%80%A6 (Abgerufen am 01.03.2020).

Bewerten von Entwicklungen, als auch die Kompetenz, entsprechende Entscheidungen zu treffen und dank vorhandener organisatorischer Ressourcen auch umzusetzen, deutlich. Einzelne Unternehmen waren daher auch in der Lage, Behörden und staatliche Einrichtungen zu unterstützen.²⁰ In diesem Zusammenhang ist auch darauf hingewiesen worden, dass die Pandemie zeige, dass der Gesellschaft insgesamt eine viel aktivere Rolle in den Konzepten zum Bevölkerungsschutz zukommen müsse.²¹

Andererseits existieren Beispiele von Organisationsstrukturen, die im Sinne einer Anpassung erst vergleichsweise spät auf die Herausforderungen reagiert haben. Beispielhaft sind etwa die organisatorischen Herausforderungen in vielen Gesundheitsämtern, die monatelang zu ungenauen Infektionszahlen führten, da es zu wenig Personal aber auch unterschiedliche und verzögerte Meldeverfahren oder kurzfristige Aufgabenerweiterungen gab.²² Ähnliche Beobachtungen ergeben sich bei der unzureichenden Prävention von Fördermittelbetrug, unklaren Prozessen beim Auftreten von Hot-Spots nach Einführung entsprechender Regelungen für die Bundesländer, verspäteten Regelungen zu Reiserückkehrern oder zur Gestaltung des Schulbetriebes.²³

²⁰ Vgl. DB-Newsroom (2020): Deutsche Bank donates 375,000 protective masks, 31.03.2020, https://www.db.com/newsroom_news/2020/deutsche-bank-spendet-375-000-schutzmasken-en-11515.htm (Abruf am 31.03.2020), RNZ (2020): Auswärtiges Amt sendet Hilferuf- SAP entwickelt schnell Melde-Portal für Corona-Rückholaktion, 21.03.2020, https://www.rnz.de/wirtschaft/wirtschaft-regional_artikel,-auswaertiges-amt-sendet-hilferuf-sap-entwickelt-schnell-melde-portal-fuer-corona-rueckholaktion-_arid,505559.html (Abruf am 10.07.2020).

²¹ Vgl. Schaub, Harald (2020): Die Bevölkerung als Akteur im staatlichen Krisenmanagement?, Whitepaper IABG Safety & Security Academy, https://www.iabg.de/fileadmin/media/Themen/White-Paper_Krisenmanagement.pdf (Abgerufen am 26.06.2020).

²² Vgl. NDR-Info (2020): Corona-Tracing: Gesundheitsämtern fehlt Personal, 14.05.2020, <https://www.ndr.de/nachrichten/info/Zu-wenig-Personal-in-vielen-Gesundheitsaemtern,gesundheitsaemter100.html> (Abruf 21.06.2020); Ehrhardt, Christian (2020): Corona: Virus traf Deutschlands Kommunen unvorbereitet, <https://kommunal.de/corona-umfrage-buergermeister> (Abruf am 25.06.2020); ntv (2020): Ämter drohen gegen Corona zu scheitern, 18.08.2020, <https://www.ntv.de/politik/Amter-drohen-gegen-Corona-zu-scheitern-article21980423.html> (Abruf am 21.08.2020); im Gegensatz dazu: BBC News (2020): Coronavirus: The detectives racing to contain the virus in Singapore, 19.03.2020, <https://www.bbc.com/news/world-asia-51866102> (Abruf am 04.05.2020).

²³ Vgl. tagesschau.de (2020): LKA warnte Landesbank vor Schlupflöchern, 25.06.2020, <https://www.tagesschau.de/investigativ/kontraste/corona-soforthilfen-berlin-101.html>, (Abruf am 26.06.2020); Welt (2020): Tourismusverband: Einheitliche Regelung zu Corona-Hotspots, 24.06.2020, <https://www.welt.de/regionales/mecklenburg-vorpommern/article210261871/Tourismusverband-Einheitliche-Regelung-zu-Corona-Hotspots.html>, (Abruf am 26.06.2020); Vgl. NDR (2020): Ärger um zusätzliche Flächen für Gastronomie, Videobeitrag, 14.07.2020, https://www.ndr.de/fernsehen/sendungen/hamburg_journal/Aerger-um-zusaetzliche-Flaechen-fuer-Gastronomie,hamj97680.html, (Abruf am 15.07.2020), Vgl. Siemons (2020): Das Abstandsproblem einfach leugnen, Kommentar, <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/corona-krise-weiterhin-unklarheit-bei-schuloeffnungen-16885963.html>, (Abruf am 12.08.2020), Vgl. Zeit-Online (2020): Kritik an Testpflicht für Reiserückkehrer, <https://www.zeit.de/wissen/gesundheit/2020-08/coronavirus-deutschland-testpflicht-reiserueckkehrer-cdu-hausaerzterverband>, (Abruf am 12.08.2020).

In einer Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz wurde bereits im Jahr 2012 diskutiert, ob verantwortliche Organisationen sich nicht viel zielgerichteter auf eine derartige Pandemie hätten vorbereiten müssen.²⁴

Ein wichtiger Aspekt der Analyse der Reaktion von Organisation in der Pandemie-Krise ist die Feststellung, dass die Organisation in besonderer Weise miteinander vernetzt sind. Dies betrifft nicht nur die Vernetzung über Lieferketten oder Kunden-Lieferanten-Beziehungen, sondern geht weiter darüber hinaus, wenn etwa durch fehlende Betreuungsmöglichkeiten Mitarbeiter nur eingeschränkt ihrer Tätigkeit nachgehen konnten oder die Schließung alltäglicher Infrastrukturen das Handeln von Organisation beeinträchtigt. Neben dem direkten Umfeld der Organisation (Mikro-Umfeld) ist folglich auch die Analyse des Makro-Umfeldes von großer Bedeutung zur Steigerung der Resilienz.

Fasst man die vorgenannten Punkte zusammen, so ergeben sich für die Diskussion der Weiterentwicklung der Resilienz von Organisationen folgende Aspekte:

- die Frage nach der Entscheidungsfähigkeit und dem Entscheidungswillen in einer Krisensituation
- die Frage nach der Befähigung zum Erkennen einer Krisensituation
- die Frage nach der Vernetzung mit anderen Organisationen und dem gesellschaftlichen Umfeld sowie
- die Frage nach der Vorbereitung und den vorhandenen Ressourcen zum Bewältigen einer Krise
- die Evaluierung der Ergebnisse und Erfahrungen aus einer Krisensituation.

Vergleich mit anderen Modellen und Krisensituationen

Schleichende Krise / creeping crisis

Der Begriff „Krise“ wird häufig als eine vom Normalzustand abweichende Situation bezeichnet, die eine besondere Ablauf- und Aufbauorganisation bedingt.²⁵ Ereignisse, wie die Flüchtlingskrise, die Klimakrise oder die durch COVID-19 verursachte Wirtschaftskrise passen zwar grundsätzlich in die Definition. Sie sind in ihrem Verlauf jedoch unterschiedlich. Sie entwickeln sich langsam und ihre Auswirkungen nehmen an Intensität stetig zu. Zusätzlich ist die Bewältigung der Krisen nicht über einen überschaubaren Zeitraum zu realisieren. Ihre akute Phase wird mehrere Monate oder Jahre andauern. Boin et al. (2020) haben solche Krisen als „slow-burning crisis“ (langsam brennende Krise) oder „creeping crises“ (kriechende Krise) charakterisiert.²⁶

²⁴ Vgl. Deutscher Bundestag: Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2012, Drucksache 17/12051, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/17/120/1712051.pdf> (Abruf am 25.06.2020).

²⁵ Vgl. FN 5; Vgl. Starke, Susann (2005): Kreuzfahrt in die Krise, Verlag für Polizeiwirtschaft, S. 13f.

²⁶ Boin, Arjen; Ekengren, Magnus & Rhinard, Mark (2020): Hiding in Plain Sight: Conceptualizing the Creeping Crisis in Risks, Hazards & Crisis in Public Policy, Vol. 11, No. 2, 2020, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/rhc3.12193> (Abruf am 09.08.2020).

Kriechende Krisen haben meist keinen klaren Beginn und auch kein definierbares Ende. Zudem sind sie von ihrer Natur nicht lokal, sondern überregional. Aufgrund dieser Charakteristiken kann die Dringlichkeit der Krise zunächst unterschätzt oder verkannt werden.²⁷ In der Anfangsphase einer Krise wird das Krisenmanagement in einer Organisation formal initiiert und durch eine befugte Person bzw. Institution der Krisenzustand ausgerufen.²⁸ Bei einer kriechenden Krise ist der Zeitpunkt, an dem die normale Aufbau- und Ablauforganisation nicht mehr ausreichend ist, nicht einfach zu identifizieren. Dies tritt für die Corona-Krise jedenfalls zu. Die Schwierigkeit, die Dringlichkeit einer kriechenden Krise zu beurteilen, kann eine Erklärung für die Verlauf der Corona-Krise sein. Nach Ansicht von Boin et al. ist die Aufmerksamkeit für die Krise eines der wesentlichen Kriterien für die Beurteilung der Dringlichkeit. Wird ein Ereignis in der Öffentlichkeit oder subjektiv nicht aufmerksam wahrgenommen, ist es in der Folge auch nicht dringend. Ein Phänomen, das vom Kollektiv als „nicht dringend“ eingestuft wird, kann auch nicht als Krise gelten.

Dieser Aspekt kann als Erklärung für wesentliche Mängel im Corona-Krisenmanagement dienen. Zwar wird Corona als Krise wahrgenommen. Mit sinkenden Fallzahlen ändern sich aber zum einen die kollektive Beurteilung der Dringlichkeit und zum anderen diejenigen Wirkungen der Krise, die in den Fokus des Krisenmanagements rücken müssen. Während zu Beginn der Schutz des Gesundheitssystems und des Krisenmanagements vor Überforderung im Fokus standen, sind es aktuell eher wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen.

Der Wechsel des „Fokus der Krise“ (von Fallzahlen zu wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen) bedingt einen Wechsel des Fokus des Krisenmanagements. Hierfür wäre ein agiles Handeln in betroffenen Behörden und ggf. eine dynamische Veränderung der Zuständigkeiten notwendig (z.B. vom Gesundheitsministerium zum Wirtschaftsministerium oder von der Konzernsicherheit zur Abteilung Finanzen & Controlling).

Konzept der Wildcards

Als Teilaspekt der Zukunftsforschung steht der Begriff Wildcard für die Befassung mit Ereignissen, die überraschend eintreten und große Schäden verursachen. Der Begriff weist damit eine Nähe zum Begriff des Schwarzen Schwans auf.²⁹

Eine retrospektive Betrachtung historischer Fallbeispiele für Wildcards führt zu dem Schluss, dass betrachtete Ereignisse sich sehr wohl ankündigten. Entsprechende Informationen wurden aber nicht rechtzeitig wahrgenommen, nicht beachtet, falsch priorisiert oder falsch interpretiert bzw. konnten mangels geeigneter Möglichkeiten für Gegenmaßnahmen keine

²⁷ Vgl. ebenda

²⁸ Vgl. BBK (oJ): Hinweise zur Bildung von Stäben der administrativ – organisatorischen Komponente, https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/FIS/DownloadsRechtundVorschriften/IMKBeschluesse/IMK174TOP26Anlg2.pdf?__blob=publicationFile (Abruf 09.08.2020), S. 12. (Abruf am 09.08.2020).

²⁹ Vgl. Hiltunen, Elina (2006): Was It a Wild Card or Just Our Blindness to Gradual Change?, in: Journal of Futures Studies, 11/2006, S.62f.

Relevanz entfalten. Als wesentliche Einflussfaktoren ergeben sich dabei die zur Verfügung stehende Zeit, die Komplexität des Sachverhaltes und bestehende Informationsbarrieren, die eine kontextuelle Bewertung von Daten erschweren.³⁰

Im Hinblick auf die Corona-Pandemie erweist sich, dass nicht nur das Erkennen eines Ereignisses an sich, sondern auch die Bewertung der damit in komplexen Industriegesellschaften verbundenen Folgen und Wechselwirkungen von Bedeutung ist. Das aktuelle Beispiel unterstreicht damit, dass nicht nur singuläre Ereignisse, sondern Szenarien und organisationale Ökosysteme im Mittelpunkt der Betrachtung stehen sollten.³¹ Tatsächlich könnte neben der Covid-19-Krise auch eine Wirtschaftskrise und eine Kriminalitätskrise unterschieden werden.³²

Umstritten ist, ob und wie eine Vorbereitung auf Wildcards möglich ist. Während einige Autoren dies unter Verweis auf den per Definition vorhandenen Überraschungsmoment ausschließen, stellen andere das frühzeitige Erkennen, Verknüpfen und Bewerten von Anzeichen, Daten und Informationen sowie das Erörtern möglicher Folgen in den Mittelpunkt (Horizon Scanning & Szenarioanalysen).³³ Dabei erscheint ein Katalog zur aktiven gebundenen Suche von Anzeichen³⁴ eher ungeeignet, da dieser letztlich unendlich und immer selbstreferentiell wäre. Vielmehr sollten hierbei Möglichkeiten der Datenanalyse (Big Data) Verwendung finden.³⁵ Diese sind insbesondere geeignet, Verknüpfungen und Wechselwirkungen zu identifizieren.

Unabhängig vom Grad der angenommenen Erkennbarkeit von Wildcards spielt die Anpassungsfähigkeit von Systemen eine große Rolle- sei es als unmittelbare (Krisen-)Reaktion auf ein Szenario oder als aktives Handeln in einer schleichenden Krise oder einem zu abzeichnenden Krisenszenario. Zur Bewertung des Reifegrades können Simulationen anhand vorgefertigter Wildcards-Kataloge herangezogen werden.

³⁰ Vgl. Hiltunen, Elina (2006): Was It a Wild Card or Just Our Blindness to Gradual Change?, in: Journal of Futures Studies, 11/2006, S.63ff.

³¹ Vgl. Hiltunen, Elina (2006): Was It a Wild Card or Just Our Blindness to Gradual Change?, in: Journal of Futures Studies, 11/2006, S.65.

³² Vgl. Röhl, André & Zerbin, Daniel (2020): Wirtschaftskriminalität im Schatten der Pandemie – Unternehmen und die Gefahr einer dritten Krise, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/215862/1/Workingpaper-Kriminalitaet-im-Schatten-der-Pandemie-1.0.pdf>.

³³ Vgl. Hiltunen, Elina (2006): Was It a Wild Card or Just Our Blindness to Gradual Change?, in: Journal of Futures Studies, 11/2006, S.70.

³⁴ Vgl. Steinmüller, Angela & Steinmüller, Karlheinz (2004): Wild Cards, Hamburg: Murmann-Verlag; Barber, Marcus (2006): Wildcards – Signals from a Future Near You, in: Journal of Futures Studies, 05/2006, S.82ff.

³⁵ Vgl. das Beispiel Singapur. Vgl. Bergheim, Stefan (2009): Zukunftsforschung für Staaten, www.fortschrittszentrum.de, S.12.

Derartige Szenario-Simulation könnten auch während der laufenden kriechenden Krise von Bedeutung sein, um trotz kurzfristig gradueller Veränderungen bewusste Entscheidungssituationen zur Bewertung der Krise und geeigneter Maßnahmen zu schaffen.

Flüchtlingshilfe 2015

Die sogenannte „Flüchtlingskrise“ der Jahre 2015/2016 stellte Staaten und Gesellschaften vor große Herausforderungen. Auch wenn die Situation nicht der klassischen Definition einer Katastrophe entsprach, so war es aufgrund der Einbindung von Organisationen des Bevölkerungsschutzes, des Entscheidungsdrucks aber auch der Komplexität der Lage zweifellos als Krise einzuschätzen.

Während in der öffentlichen Diskussion vorrangig die grundsätzliche Entscheidung zur Öffnung der Grenzen debattiert wurde, fand die Frage, wie gut die verantwortlichen Behörden auf diese krisenhafte Entscheidungssituation vorbereitet waren, eine geringere Beachtung. In der nachträglichen Betrachtung ließ sich unter anderem feststellen, dass die betreffenden Behörden Schwierigkeiten hatten, von der Alltagsstruktur und Alltagsprozessen abzuweichen, insbesondere, wenn dies durch eine ungewisse und unbestimmte, nicht-vordefinierte Situation erforderlich wurde. Grundsätzlich positive Eigenschaften einer behördlichen Bürokratie wie Gesetzmäßigkeit und Regelbindung gerieten dabei in Widerspruch mit der Notwendigkeit zu agilem Handeln und Entscheiden. Eine Rolle spielte dabei auch, dass einige Verwaltungsstrukturen aufgrund von Ressourcenmangel und Führungsschwäche bereits im Alltag nicht in der Lage waren, ihre Aufgaben zu erfüllen und entsprechend in der Krise notwendige Ressourcen und Kompetenzen nicht aufbringen konnten. Einen weiteren wichtigen Aspekt stellte die veraltete und/oder zwischen relevanten Akteuren nicht kompatiblen IT-Systeme dar, die eine schnelle und fehlerfreie Datenübertragung erschwerten.³⁶

Bezogen auf die aktuelle Pandemie haben sich etwa bei den Gesundheitsämtern und den damit verbundenen Strukturen ähnliche Probleme bei den IT-Systemen wiederholt. Gleiches gilt für andere Bereiche der öffentlichen Verwaltung, etwa Schulen.³⁷ Es bleibt zu vermuten, dass bei einer nachträglichen systematischen Betrachtung auch die nicht vorhandene Agilität der Entscheidungsprozesse und das Fehlen von (Personal-)Ressourcen wieder als Schwachstellen identifiziert werden.

Verwaltungsdesaster

Die Untersuchung von Behördenversagen mit Todesfolge steht im Mittelpunkt einer Untersuchung, die sich anhand der Fallbeispiele Loveparade-Katastrophe 2010, Einsturz der

³⁶ Vgl. Röhl, André (2018): Wie kann sich der Bevölkerungsschutz auf neue Herausforderungen einstellen? - Eine Betrachtung von Erfahrungen aus der Flüchtlingskrise, in: Neumann, Michael: Helfen: Der Hamburger Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, Hamburg: BoD.

³⁷ Vgl. Handelsblatt (2020): Dieser Mann soll Behördengänge überflüssig machen, 24.06.2020, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/ehemaliger-bamf-vize-richter-dieser-mann-soll-behoerdengaenge-ueberfluessig-machen/25945284.html?ticket=ST-2969192-0r3Mrd71NMLDLjolfDi0-ap3> (Abruf am 26.06.2020).

Eislaufhalle Bad Reichenhall 2006, Vernachlässigung von Kindeswohlsicherung und fehlerhafter NSU-Ermittlungen mit Wirkungszusammenhängen für Verwaltungsdesaster befasst.³⁸ Als Verwaltungsdesaster gilt dabei ein Behördenversagen mit desaströsen Folgen, welches nicht auf unerwartete Ereignisse oder krisenhafte Rahmenbedingungen zurückzuführen ist. Vielmehr sind die Fehler im „Normalbetrieb“ entstanden.³⁹ Das Erklärungsmuster könnte daher Hinweise auf potenzielle Entscheidungsmuster insbesondere in einer kriechenden Krise bzw. in der Vor-Phase einer Krise liefern.

Als Ursachen für das Entstehen der Verwaltungsdesaster werden zunächst organisatorische Mängel wie fehlende Koordination oder Kooperation benannt, was letztlich zu fehlender Verantwortung führte. Schwerwiegender wird jedoch das Relativieren von bestehenden Standards und grundsätzlichen Zielvorgaben zugunsten entweder übergeordneter politischer Ziele oder behördeninterner Erwägungen bzw. aus Gleichgültigkeit benannt. Die Autoren gelangen dabei zu der Schlussfolgerung, dass das Risiko für Verwaltungsdesaster steige, wenn der Einfluss nicht-fachlicher Faktoren zunehme, fachbezogenes Handeln nicht ausreichend finanziert sei oder Zielkonflikte organisatorisch etwa in ÖPP-Projekten angelegt seien.⁴⁰

Diese Schlussfolgerung ist für die Bewältigung von Krisen insofern problematisch, dass sie stark auf einen planbaren Normalzustand fokussiert und offenlässt, wie Entscheidungsprozesse zu strukturieren sind, die nicht zuvor festgelegten Standards entsprechen können, wie es in einer Krise der Fall sein kann. Gleichzeitig werden jedoch auch in einer Krise maßgebliche Ziele, wie der Schutz der Bevölkerung, gleichbleiben und sich „lediglich“ die Möglichkeiten und Rahmenbedingungen, dieses zu erreichen, verändert. Im Rahmen der Adaption könnten sich dann (politische) Zielkonflikte und insbesondere auch fehlende Ressourcen negativ auswirken. Hierfür bietet der bisherige Verlauf der Corona-Krise einige Anhaltspunkte. Insgesamt lassen die Erfahrungen der Corona-Krise die kritisierte Zusammenarbeit mit Unternehmen in einem anderen Licht erscheinen, da die Privatwirtschaft in vielen Fällen schneller reagierte.⁴¹ Das von den Autoren grundsätzlich benannte Problem der fehlenden Verantwortung und fehlenden Koordinierung aufgreifend, sollte daher die Standardisierung und Systematisierung von Entscheidungsprozessen in der Verwaltung bei gleichzeitiger eindeutiger Festlegung der Federführung vorangetrieben werden. Privatwirtschaft und Gesellschaft sollten aber gleichzeitig als Akteure wahrgenommen und eingebunden werden.

Fazit

Eine abschließende Bewertung der Resilienz der Organisationen in Deutschland ist aufgrund der andauernden Pandemielage aktuell nicht möglich. Es lassen sich jedoch aus der

³⁸ Vgl. Seibel, Wolfgang; Klamann, Kevin & Treis, Hannah (2017): Verwaltungsdesaster, Frankfurt u.a.: Campus-Verlag.

³⁹ Vgl. Seibel, Wolfgang: Ein vorläufiges Resümee- Verhandeltbare Sicherheit und Prävention, in: ebenda, S.275.

⁴⁰ Vgl. ebenda, S.279ff.

⁴¹ Vgl. FN 20

begleitenden Beobachtung einige Aspekte zur Besonderheit dieser Krise ableiten und Thesen aufstellen, die Aufgangspunkt für die weitere interdisziplinäre Forschung sein können.

Die Corona-Pandemie weist viele Eigenschaften einer kriechenden Krise auf und betrifft zudem verschiedene Organisationen in einem unterschiedlichen Ausmaß. Es gibt Unterschiede in der Einschätzung der Situation und in der Reaktion der Organisationen auf die Krise. Dies kann sowohl durch die unterschiedliche Betroffenheit als auch durch die unterschiedliche Resilienz hervorgerufen werden. Krisenmanagement ist Teil der organisationalen Resilienz, wird aber nur relevant, wenn die tatsächliche Betroffenheit durch Risiken nicht durch Alltagsstrukturen und -ressourcen kompensiert werden kann.

Die tatsächliche Betroffenheit kann unmittelbar oder mittelbar erfolgen. Aus interorganisationaler Perspektive wird die Abhängigkeit vom Funktionieren organisationaler Ökosysteme deutlich. Diese gehen über klassische Geschäftsprozessbeziehungen oder Netzwerke hinaus. Daraus entsteht eine Abhängigkeit von Organisationen vom Resilienzreifeegrad anderer Organisationen und von deren Fähigkeit zum Krisenmanagement. Kontinuitätsplanungen sollten daher auch die Ökosystemperspektive beinhalten. Konkret bedeutet das, dass Organisationen bei allen Planungen zur Betriebskontinuität dem Kontext der Organisation (Mikro- und Makro-Umfeld) besondere Bedeutung zukommen lassen müssen. Die Erkenntnisse dieser Analyse müssen sie als systematische Risiken (oder Chancen) steuern, um den Abhängigkeiten innerhalb des Ökosystems die notwendige Bedeutung zu schenken.

Eine große Abhängigkeit besteht innerhalb der Ökosysteme zu Dienstleistungen des öffentlichen Sektors. Diese Abhängigkeiten, die Bedeutung der Dienstleistungen und die daraus folgende Notwendigkeit zur Resilienzsteigerung sollten künftig stärker betont werden. Es sollte geprüft werden, inwieweit neben der Verstärkung von Ressourcen bestehende systemische Hürden für das agile Handeln innerhalb der öffentlichen Verwaltung durch angepasste Rechtsgrundlagen oder verstärkte Zusammenarbeit innerhalb der Ökosysteme überwunden werden können.

Alle Organisationen sollten ihr Resilienzmanagement und – damit zusammenhängend – das Krisenmanagement verstärken und weiterentwickeln. Organisationen sollten in der Lage sein, die individuelle Krisenhaftigkeit von Entwicklungen systematisch zu bewerten und dabei auch die Wechselwirkungen innerhalb der Ökosysteme berücksichtigen. Dabei sind verstärkt Möglichkeiten des Horizon Scannings und der Szenarioanalyse zu nutzen.

Resilienz- und Krisenmanagement müssen innerhalb der Ökosysteme über Organisationsgrenzen hinweg gedacht werden. In Bezug auf die Zusammenarbeit von Staat und Wirtschaft muss die Interoperabilität des Krisenmanagements gefördert werden.

Für die Steigerung der Resilienz ist es auch notwendig das Resilienz- und Krisenmanagement dahingehend zu flexibilisieren, dass Verantwortlichkeiten innerhalb einer Krise wechseln. Hierbei müssen die akuten und die perspektivischen Auswirkungen der Krise und der eigenen Maßnahmen betrachtet werden. Dies unterstreicht die Interdisziplinarität des Resilienzmanagements innerhalb von Organisationen. Resilienz ist keine Aufgabe einer Abteilung, sie ist ein organisationskultureller Aspekt, der definiert, gefördert und entwickelt

werden muss. Dies betrifft zum einen die Fähigkeit relevante Ereignisse zu identifizieren und zum anderen die eigene Betroffenheit abzuleiten. Es gilt die gesamte Organisation auf einen Krisenmodus vorzubereiten und nicht nur Teile davon.