

Wie verändern Krisen die Anforderungen an das Management von Kommunen?

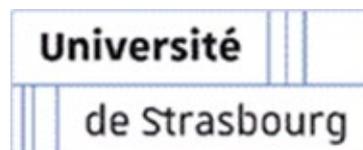
Britta Kiesel

Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl (Deutschland)

February 2025

evoREG Research Note #49

evoREG Research Notes Series' editor: Emmanuel Muller (Fraunhofer ISI)



1 Einleitung

Angesichts der multiplen Krisen hat das Thema Resilienz in den Gemeinden Konjunktur. Neben Notfallplänen für Hochwasserschutz, Chemieunfälle in der Industrie oder Hitzeschutz sowie Investitionen in die bauliche und technische Ausstattung spielt auch die Organisation der Verwaltung bei der Krisenbewältigung eine Rolle. Während für die Organisation von Krisenstäben oder die Krisenkommunikation im Krisenfall konkrete Vorschläge vorliegen, ist die Frage nach dem Einfluss der allgemeinen Verwaltungsorganisation bisher weniger im Fokus.

Die Beziehung zwischen individueller und organisationaler Resilienz spiegelt die typische Wechselwirkung zwischen Systemen und Subsystemen wider. Fähigkeiten auf Organisationsebene sind nicht nur eine additive Zusammensetzung individueller Fähigkeiten, sondern eine eigene Kompetenz der - abstrakten - Organisation (Lengnick-Hall et al. 2011, Ashmos & Huber 1987), das Ganze ist also mehr als die Summe seiner Teile. Dennoch bescheinigen Heller et al. (2012) der organisationalen Resilienz empirisch eine große Nähe zur individuellen Resilienz.

Es gibt Messinstrumente, die die Qualität der Organisation, der Führung oder anderer organisatorischer Kompetenzen wie die Innovationsfähigkeit einer Kommune messen. Eines dieser Instrumente ist das Kehler Management System, das in sechs Dimensionen die relevanten Kriterien für eine nachhaltige und gemeinwohlorientierte Steuerung von Kommunen misst.

Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, inwieweit die Messindikatoren des Kehler Management Systems für die Prognose der Resilienz einer Kommune geeignet sind oder ob es noch Lücken in der Messung gibt, die ggf. durch eigene Indikatoren ergänzt werden sollten. Darüber hinaus wird diskutiert, ob sich eine gute Performance in einzelnen Bereichen, die im Alltagsbetrieb zu einer erfolgreichen Bewältigung des Tagesgeschäfts führt, im Krisenfall negativ auswirken kann.

2 Forschungsstand: große Breite von Resilienz-Ansätzen und verwandten Ansätzen

In der Literatur finden sich zahlreiche Messmethoden für die Resilienz von Organisationen sowie der Resilienz verwandte Konzepte. Insbesondere wurde die Widerstandsfähigkeit von Organisationen gegenüber Krisen bzw. ihre Fähigkeit, diese zu bewältigen, als „systemische Resilienz“ (z.B. Walker et al. 2004), „organisationale Resilienz“ (McManus et al. 2007: 80; Lengnick-Hall et al. 2011: 3; Duchek 2020: 220 und 245; Ortiz de Mandojana & Bansal 2016) oder „Resilience Engineering“ (Hollnagel et al. 2008) beschrieben.

Lee & Benedict entwickelten eine „Communication theory of resilience“ (Lee & Benedict 2021; Buzzanell 2010). Sie stellten die ganzheitliche Nutzung und Pflege von Netzwerken zwischen Menschen, Organisationen und anderen Netzwerken in den Mittelpunkt, um Krisen zu antizipieren, zu bewältigen und gestärkt aus ihnen hervorzugehen.

2.1 Resilienz Definition

Die diesem Beitrag zugrunde liegende Definition folgt Duchek und beschreibt Resilienz als die Fähigkeit, potenzielle Bedrohungen zu antizipieren, mit widrigen Ereignissen effektiv umzugehen und sich an veränderte Bedingungen anzupassen (Duchek 2020:220). Diese dreiphasige, höhere Stufe der Resilienz wird auch als reflexive Resilienz bezeichnet, während die Fähigkeit, auf Krisen angemessen zu reagieren, als einfache Resilienz bezeichnet wird (Bonß 2015, Simovic & Arunkumar (2016) verwenden stattdessen die Begriffe statische und dynamische Resilienz). Resilienz wird als ein manifestes, pfadabhängiges Bündel von Fähigkeiten konstruiert, mit denen Organisationen Krisensituationen bewältigen (Duchek 2020:245, Ortiz de Mandojana & Bansal 2016).

Auch Hollnagel et al. (2008) beschreiben Resilienz als die Fähigkeit, auf Krisen zu reagieren (potential to respond), Ereignisse zu überwachen (potential to monitor), zu lernen und dadurch Krisen zu antizipieren (potential to anticipate). MacManus et al. nennen als Komponenten die Wachsamkeit für die aktuelle Situation (situation awareness), die Kenntnis sowie das Management der wichtigsten Schwachstellen (management of keystone vulnerabilities) und die Anpassungsfähigkeit (adaptive capacity) (McManus et al. 2007:80, Tab. 4.1).

Lengnick-Hall et al. betonen, dass Resilienz kein Erfolgsfaktor im Tagesgeschäft ist, sondern gerade in unerwarteten Krisen und Bedrohungen (Lengnick-Hall et al. 2011:3). Insofern können

die Erfolgsfaktoren oder Enabler im Tagesgeschäft, die das KMS vordergründig misst, gerade in der Krise zur Falle werden, weil durch die erfolgreiche Routine Krisensignale übersehen oder Anpassungsleistungen versäumt werden.

Mit organisationaler Resilienz verwandt oder in Teilaspekten identisch werden von einigen Autoren Konzepte verwendet wie

- Agilität (Hoffmann 2017:76; Duchek 2020; McCann 2004; 472 und Brenner & Lobnig 2022),
- Anpassungsfähigkeit (Folke et al 2010:5; Walker et al. 2004),
- Flexibilität (Eckhard et al. 2021),
- Innovation (Ardito et al. 2021)
- Komplexitätsbewältigung (Horne 1997; Ansell et al. 2021:950; ; Ansell & Gash 2008; Gray 1989; Roberts 2000; Weber & Khademian 2008)
- Risikokultur (Grieser et al. 2017; Schiwietz, 2016:148) und
- Robustheit (Ansell et al. 2021:952; Andres & Janssen 2013; Ansell & Gash 2008; Ansell & Jacob 2018; Brown & Wyatt 2010; Carson & Doyle 2000; Chandra & Paras 2020; Ferraro et al. 2015; Folke et al. 2010:25; Padgett & Ansell 1993; Philips & Tracey 2007).

Walker et al. (2004) definieren Resilienz als “capacity of socio-economic systems to continually change and adapt yet remain within critical thresholds” (Walker et al. 2004:4). Dies beinhaltet die Fähigkeit, Störungen zu absorbieren und zu erkennen, auch wenn sie sich verändern, so dass die Systeme im Wesentlichen ihre Funktion, Struktur, Identität und Feedbackschleifen beibehalten (Walker et al. 2004:4).

Sie messen systemische Resilienz anhand von vier Faktoren:

- Spielraum (latitude) beschreibt, inwieweit das System Belastungen nachgibt, um anschließend wieder in den Normalzustand zurückzukehren (bounce back), ohne nachhaltigen Schaden zu nehmen.
- Widerstandsfähigkeit (resistance) gibt an, inwieweit das System in der Lage ist, äußeren adversen Einflüssen zu widerstehen und dabei als funktionsfähiges System erhalten bleibt. Andere Autoren bezeichnen diese Eigenschaft auch als Robustheit des Systems.
- Die Verwundbarkeit (precariousness) gibt an, wo die Grenzen der Funktionsfähigkeit des Systems liegen.
- Panarchie bezeichnet die Fähigkeit des Systems, sich zyklisch an die Umwelt anzupassen.

Wie bereits in der Definition angedeutet, benötigen Systeme also die Fähigkeit, sich durch kontinuierliche Veränderung an die Umwelt anzupassen und dabei ihre Identität hinsichtlich Funktion, Struktur und Rückkopplung innerhalb gewisser Grenzen zu bewahren.

2.2 Agilität

Überschneidungen mit dem Konzept der Agilität ergeben sich hinsichtlich der Fähigkeit einer Organisation, Chancen zu erkennen, Richtungsänderungen vorzunehmen und Kollisionen zu vermeiden (Duchek 2020, McCann 2004:472). Brenner und Lobnig betonen in diesem Zusammenhang klare Entscheidungskompetenzen, Verantwortlichkeiten und Informationskanäle; gleichzeitig schlagen sie als geeignete Strukturen in Krisensituationen Matrixorganisationen oder Task Forces als interdisziplinäre und hierarchieübergreifende Expertengremien vor (Brenner & Lobnig 2022). Hoffmann nennt Scrum als ein mögliches Instrument zur Steigerung der Agilität (Hoffmann 2017:76).

2.3 Anpassungsfähigkeit

Folke et al. heben die Anpassungsfähigkeit von Organisationen hervor. Sie definieren diese als die Fähigkeit der Akteure, Resilienz zu beeinflussen (adaptive capacity; Folke et al 2010:5; Walker et al. 2004), Reaktionen auf sich verändernde externe Faktoren und interne Prozesse anzupassen und sich dabei entlang von Entwicklungslinien zu bewegen, d.h. Kurs zu halten, um eine angemessene Stabilität zu gewährleisten. Als besonders kritisch erachten sie dabei den Übergang von einem stabilen Zustand in einen anderen (critical transition), der auf gesellschaftlichen Veränderungen oder Paradigmenwechseln beruht, die sich an langsam veränderbaren Variablen wie Identität, zentralen Werthaltungen oder Weltanschauungen festmachen lassen (Folke et al. 2010:23). Sie fügen hinzu, dass die Konzentration auf bestimmte Ressourcen die Fähigkeit, mit neuen Schocks umzugehen, einschränken und sogar die Wahrscheinlichkeit neuer Arten von Instabilität erhöhen kann (Folke et al. 2010:25), argumentieren also ähnlich wie Lengnick-Hall (2011:3).

2.4 Flexibilität

Den Aspekt der Flexibilität als Beitrag zur Erhöhung der Resilienz beleuchten Eckhard et al. Sie nennen ausreichende Entscheidungsspielräume für das Management bei der Organisationsgestaltung (Eckhard et al. 2021:426), insbesondere Spielräume

- in Standardprozessen sowie zur Schaffung neuer, innovativer Prozesse
- beim der Personalallokation (Verbesserung der internen Personalmobilität und Erleichterung der Personalrekrutierung)
- zu Umstrukturierungen sowie zur Implementierung neuer Strukturen oder Rollen („Multi-Akteurs-Strukturen“)
- zum Aufbau von Notfallkapazitäten (Finanzen, Ausrüstung, Vorräte, Personal) und
- zur Kommunikation mit der Öffentlichkeit („official storyline“).

Zugleich zeigen sie die Grenzen des Krisenmanagements auf: Das Ausmaß des Übergangs von Routineverhalten zu Krisenverhalten bestimmt die Effektivität der Krisenreaktion (Eckhard et al. 2021:417). Notfallpläne können sich als „Papiertiger“ erweisen, da sie nur den bekannten, nicht aber den unbekanntem Notfall abdecken können (Eckhard et al. 2021:418): „during very bad times (...) no routine will lead to success“ (Eckhard et al. 2021:426).

2.5 Innovation

Innovation wird von Ardito et al. vor allem als Exaptation verstanden. Der Begriff stammt aus der Evolutionsbiologie und bezeichnet die Nutzbarmachung einer Eigenschaft für eine Funktion, für die sie ursprünglich nicht geschaffen wurde, also eine Zweckentfremdung der Ressource. Bei Innovationen kann es sich um Artefakte, Technologien, Prozesse, Fähigkeiten, Organisationsstrukturen oder Ressourcen handeln. Ardito et al. unterscheiden dabei nach der „exaptation distance“: Bei geringer Distanz ist der Transfer einfacher, große Distanzen erfordern mehr Kreativität. (Ardito et al. 2021). Innovation durch Exaptation wird als vorteilhaft beschrieben, da sie die „kognitive Kurzsichtigkeit“ reduziert, den Suchraum für Lösungen vergrößert sowie kreative Problemlösungen und das Denken in Analogien fördert (Ardito et al. 2021; Carnabuci & Operti 2013; Lopez-Vega et al. 2016. Für eine umfassende Diskussion des Innovationsbegriffs z.B. Seker 2024:6-24, für die Fähigkeit zur Innovation 30-36).

2.6 Komplexitätsbewältigung

Ansell et al. nennen als Beispiele für Krisen Terroranschläge, Naturkatastrophen, globale Finanzkrisen, politische Unruhen oder große Flüchtlingsbewegungen und grenzen sie von komplexen Problemen („wicked problems“) ab, obwohl Krisen Merkmale komplexer Probleme aufweisen können. Zu diesen Merkmalen gehören eine unklare Problemdefinition, komplexe Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge, Zielkonflikte und das Fehlen standardisierter Lösungen. (Ansell et al. 2021:950, Rittel & Webber 1973, Head 2008, Peters 2017).

Zur Bewältigung von Komplexität wird vor allem auf eine akteursübergreifende Zusammenarbeit in Netzwerken und Partnerschaften gesetzt, die es ermöglicht, Ressourcen zu mobilisieren, Innovationen voranzutreiben und kollektiv geteilte Lösungen aufzubauen (Horne 1997; Ansell et al. 2021:950; Ansell & Gash 2008; Gray 1989; Roberts 2000; Weber & Khademian 2008).

2.7 Risikokultur

Grieser et al. fassen zahlreiche dieser Aspekte unter dem Begriff der Risikokultur zusammen. Sie beinhaltet nach Grieser et al. (Grieser et al. 2017; Schiwietz 2016:148) eine entsprechende Haltung der Führungsebene, die die Organisation prägen soll (Tone from the Top) Rechenschaftspflicht, eine effiziente Kommunikation und geeignete Anreize. Die hier beschriebenen Verhaltensweisen zeigen große Überschneidungen mit den Kulturvariablen und Managementkompetenzen unter **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** und **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden..**

Der angemessene „Tone from the Top“ zeichnet sich durch ein klares Verständnis der Situation der Organisation auf der Führungsebene, ein kongruentes und glaubwürdiges Verhalten, ein risikoadaptiertes Anreizsystem (Framework), das mit der (Geschäfts-)Strategie verknüpft ist, und nicht zuletzt durch geeignete „Checks and Balances“-Strukturen aus. Die Werte der Organisation sind in das Monitoring einzubeziehen und kontinuierlich zu fördern bzw. zu kommunizieren, ebenso ein nachhaltiges Risikoverständnis und -bewusstsein sowie eine gute Fehlerkultur (Grieser et al. 2017; Schiwietz, 2016:148).

Rechenschaftspflicht beinhaltet eine klare Verantwortlichkeit für das Eingehen von Risiken und für das eigene Verhalten von Führungskräften und Mitarbeitenden, Transparenz sowie wirksame und offene Eskalationsprozesse, ggf. auch eine konsequente Durchsetzung und Sanktionierung von Verhalten (Grieser et al. 2017; Schiwietz, 2016:148).

Effiziente Kommunikation erfordert nach Ansicht der Autoren, auch für kritische Sichtweisen offen zu sein, das Risikomanagement und andere Kontrollfunktionen im Unternehmen mit entsprechenden Kompetenzen auszustatten (hohe Positionierung in der Hierarchie, personelle Stärke und Befugnisse sowie Unabhängigkeit) und das erwünschte Verhalten kontinuierlich einzuüben (Grieser et al. 2017; Schiwietz, 2016:148).

Adäquate Anreize schließlich zeichnen sich aus durch „nachhaltig wertorientierte Vergütungsstrukturen, insbesondere auch auf den Leitungsebenen (und) die Förderung risikobewussten Verhaltens bei der Mitarbeiterentwicklung und Nachfolgeplanung“ (Grieser et al. 2017; Schiwietz, 2016:148).

2.8 Robustheit

Ein weiterer Aspekt der Resilienz (oben in Anlehnung an Duchek auch als Widerstandsfähigkeit bezeichnet) ist die Robustheit. Robuste Systeme können auch in Krisen ihre Ziele verfolgen, ihre Funktion aufrechterhalten und ihre Werte verwirklichen (Ansell 2021:952; Andres & Janssen 2013). Robuste Governance als spezifische Ausprägung im öffentlichen Sektor erfordert Lösungen, die ausreichend anpassungsfähig, agil und pragmatisch sind, um die Funktionalität angesichts anhaltender Störungen aufrechtzuerhalten (Ansell 2021: 949). Sie basiert auch auf Anpassung und kann Institutionen, Regulierungsprozesse und politische Instrumente verändern, um neuen Bedingungen gerecht zu werden (Ansell 2021: 952).

Ansell operationalisiert diese Robustheit durch die folgenden Fähigkeiten zur Bewältigung von Herausforderungen:

- Skalierbarkeit: Flexibilität bei der Mobilisierung und Demobilisierung von Ressourcen über Organisationen, Ebenen und Sektoren hinweg, z. B. Mobilisierung von Mitarbeitern im Ruhestand oder in Teilzeit, Freiwilligen usw. (Ansell 2021:952; Ansell & Jacob 2018, Seibel et al. 2022)
- Prototyping: Schaffung neuer, anpassungsfähiger Lösungen durch iterative Prototyping-, Test- und Überarbeitungsrunden auf der Grundlage von zeitnahe Feedback (Vorschlägen tentativer Lösungen; Praxistest/ Auswertung/ schnelle Anpassung; Ansell 2021:952; Brown & Wyatt 2010)
- Modularisierung: modulare Lösung schaffen, die flexibel eingesetzt werden können, um auf Veränderungen in verschiedenen Aspekten des jeweiligen Problems zu reagieren (Ansell 2021:952; Ansell & Gash 2008:548)
- Begrenzte Autonomie: Schaffung einer breit angelegten Eigenverantwortung und eines strategischen Engagements für eine Gesamtstrategie durch Einbeziehung regionaler und lokaler Akteure in die Umsetzung wichtiger Aufgaben und Vorschriften (Ansell 2021:952; Ferraro et al. 2015)
- Bricolage: flexibel verfügbare Ideen, Werkzeuge und Ressourcen nutzen und kombinieren, um angesichts von Turbulenzen eine praktikable Lösung zu finden (Ansell 2021:952; Philips & Tracey 2007; Chandra & Paras 2020)
- Strategische Polyvalenz: Bewusstes Entwerfen von Lösungen, die je nach einer Situationsanalyse bezüglich der Anforderungen, Hindernisse und Chancen in neue Richtungen und für neue Zwecke eingesetzt werden können (Ansell 2021: 952; Padgett & Ansell 1993)

Folke et al. zeigen die Grenzen der Robustheit auf: Sie gehen davon aus, dass Systeme, die sehr robust auf häufige Störungen reagieren, unweigerlich anfällig für seltene Störungen werden, die sie nicht antizipieren können (Folke et al. 2010:25; Carson & Doyle 2000). Dies mag darauf zurückzuführen sein, dass der Umgang mit häufigen Störungen selbst zur Routine wird und die routinemäßigen Reaktionen nicht zur nicht antizipierten Störung passen, es also zu einer Fehl-attribution der Störung kommt.

3 Das Kehler Management System als Analyseinstrument für Kommunen

Das KMS ist ein Performance Management System. Das KMS ist ein Analyseinstrument für Gemeinden, das den Ist-Zustand der Verwaltung in einem Self-Assessment abbildet. Es basiert auf dem St. Galler Management Modell (SGMM, Rüegg-Sturm & Grand 2019). Basierend auf den Erfahrungen mit New Public Management-Projekten integriert das KMS sowohl instrumentelle als auch kulturelle Faktoren und gewichtet diese gleich, da mehr Projekte an kulturellen Schwächen scheitern als am Fehlen geeigneter Führungsinstrumente (Böhmer & Kientz 2020:31-32).

Initialzündung für die Performance-Messung war die Einführung des Neuen Kommunalen Haushaltswesens als ein sich über mehrere Jahre erstreckendes Großprojekt, das gleichzeitig in allen Kommunen umzusetzen war. Es erforderte, die Fähigkeit der Gemeinden zur Bewältigung dieser Herausforderung einzuschätzen. Daraus wurde zunächst ein Reifegradmodell zur strategischen Steuerung, dann ein umfassendes Performance-Management-System entwickelt (Böhmer/Busbach/Kiesel 2022:53).

Performance Measurement als Voraussetzung für ein Performance Management meint „ein (mehrstufiges) Kriteriensystem (Performance Indicators, Metrics)“, das auf die „simultane [...] Berücksichtigung von Effektivität [...] und Effizienz [...]“ abzielt. (Reiss 2011:41).

Für die Unternehmenswelt postuliert Reiss, dass häufig einseitig entweder auf Exzellenz oder auf Risikovermeidung fokussiert wird. Demgegenüber berücksichtigt das KMS in der Steuerungsunterstützung bereits beide Dimensionen.

Auch Resilienz als Widerstandsfähigkeit in Krisen und Anpassungsfähigkeit an Umweltveränderungen ist mehrdeutig. Das KMS fokussiert also nicht einseitig auf den Erfolg im Normalbetrieb, sondern berücksichtigt bereits Ansatzpunkte für Handhabungsmöglichkeiten im Falle negativer Entwicklungen.

Ziel des Kehler Managementsystems ist es, insbesondere kleinere Kommunen bis ca. 10.000 Einwohner dabei zu unterstützen, auf Basis einer individuellen Ist-Analyse ihr bestehendes Management im Sinne einer am Gemeinwohl orientierten (§ 1 Abs. 2 GemO) und nachhaltig wirtschaftenden Kommune (§ 77 Abs. 1 S. 1 GemO) weiterzuentwickeln bzw. zu optimieren. Die Besonderheit dieses systemischen Ansatzes liegt in der ganzheitlichen und nachhaltigen In-

Integration aller erfolgsrelevanten Elemente: Die Integration durch einen strategischen Steuerungskreislauf, die Integration in die Kernprozesse einer Organisation und die Integration in den Haushalt werden dabei als unverzichtbare Grundelemente herausgearbeitet, um strategische und operative Planung miteinander zu verzahnen. Ausgangspunkt für die konkrete Ausgestaltung ist eine mehrdimensionale Selbstanalyse der Kommune, die ein möglichst objektives Bild erzeugen soll, um die richtigen Ansatzpunkte für eine Reform im Sinne dieses Ansatzes zu identifizieren (Böhmer & Kientz 2020:31-32).

Wenn es gelingt, die einzelnen genannten Enabler durch einfache und klare Prozesse zielführend miteinander zu verknüpfen, wird dies mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu beitragen, die strategische Steuerung einer Kommune nachhaltig zu verbessern und darauf aufbauend ein höheres Maß an ökonomischer Nachhaltigkeit zu erreichen (Kientz 2012:399):

Die Binnenperspektive des Kehler Management-Systems®

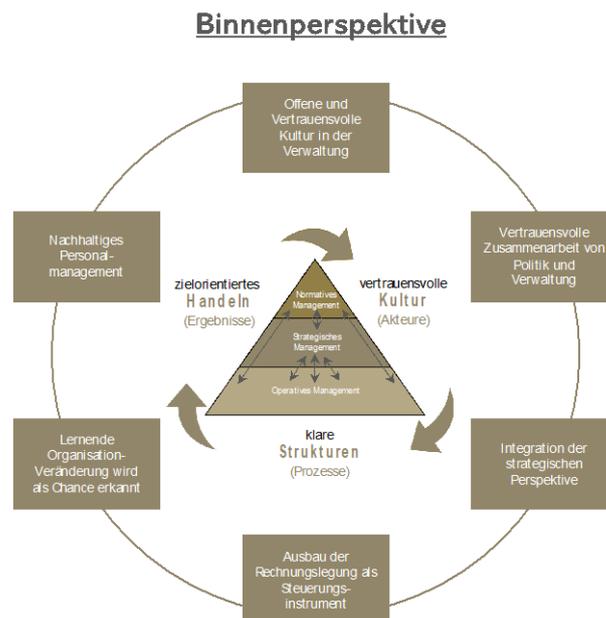


Figure 1: Kehler Management System (Binnenperspektive)

In der Binnenperspektive werden dabei sechs Felder („Erfolgsfaktoren“ oder „Enabler“) betrachtet:

- Vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung
- Die Kultur der Führung und Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung ist von Vertrauen und Leidenschaft geprägt und offen für Veränderungen

- Die Kommune richtet ihr Handeln - im Idealfall vor dem Hintergrund eines individuellen Leitbildes - an einer Strategie aus
- Nachhaltiges Personalmanagement zeigt sich insbesondere in transparenter und erfolgreicher Personalauswahl, -entwicklung und --bindung
- An dem zur Steuerung notwendigen, größenabhängigen (!) Informationsbedarf ausgerichteter Auf- und Ausbau der kommunalen Doppik sowie weiterer Instrumente zur Information und Kommunikation
- Veränderungen im Verwaltungsumfeld werden als Chancen erkannt und genutzt (Change-Management)

Die Darstellung der Enabler in überschaubaren und zugleich handlungsleitenden Clustern ist mit hoher Wahrscheinlichkeit hilfreich für den Transfer eines (kommunalen) Managementsystems in die Verwaltungspraxis. Die jeweilige Ausgestaltung der einzelnen Enabler, die in den Clustern beispielhaft aufgeführt sind, hängt maßgeblich von der Größe der Kommune und den bereits vorhandenen Rahmenbedingungen ab. Auch die zeitliche Abfolge des Auf- und Ausbaus einzelner Erfolgsfaktoren vor dem Hintergrund ihrer Bedeutung für eine nachhaltige, ganzheitliche Steuerung ist für die Weiterentwicklung des Rechnungswesens zu einem integrierten (kommunalen) Steuerungssystem wesentlich (Böhmer & Kientz 2020:31-32).

Unabhängig von der adressatenorientierten Differenzierung der Enabler ist eine ganzheitliche Betrachtung im Sinne des magischen Dreiecks der Organisation mit seinen Elementen Strategie, Struktur und Kultur in Verbindung mit den zeitlichen Dimensionen (normativ, strategisch, operativ) unabdingbar (Heinz 2000:29; Bleicher 2001:91).

In der ersten Phase seiner Entwicklung konzentrierte sich das KMS auf die Innensicht der Verwaltung. Das KMS war also so konzipiert, dass es eine gute Kommunalverwaltung aus der internen Perspektive von Kultur, Prozessen und Instrumenten betrachtete, aber den sehr heterogenen Output von Kommunalverwaltungen außer Acht ließ. In einem turbulenten Umfeld sind die Kommunalverwaltungen jedoch mehr denn je auf zufriedene Einwohner, lokale Unternehmen usw. angewiesen. - sowohl für eine stabile lokale Demokratie als auch für die Koproduktion von Dienstleistungen, von Sportvereinen bis hin zu Feuerwehren, etc. Koproduktion und verschiedene Formen der Beteiligung sind seit geraumer Zeit Teil der politischen Debatte. Die logische Konsequenz war, die Außenperspektive in das KMS einzubeziehen - wenn auch in sehr aggregierter Form, indem die Zufriedenheit der verschiedenen Interessengruppen in der Gemeinde, z. B. Einwohner, Vereine, lokale Unternehmen usw., abgefragt wird (Böhmer/Busbach/Kiesel 2020:51).

Grundlage der weiteren Betrachtung ist die Version 4.0 des Kehler Management Systems vom 12.1.2022.

4 Abgleich der Managementfunktionen mit den Resilienzanforderungen

Der Abgleich des KMS und der untersuchten Literatur zur Resilienz mit zahlreichen Messkonzepten und Indikatoren zielt auf die Beantwortung der Frage ab, ob Resilienz mit dem KMS quasi nebenbei mit gemessen werden kann, weil die für Resilienz relevanten Messgrößen bereits enthalten sind, oder ob Ergänzungen notwendig sind. Da die Resilienz einer Organisation direkt nur an der Fähigkeit, eine Krise zu überstehen und gestärkt daraus hervorzugehen gemessen werden kann, arbeiten die meisten Autoren mit Indikatoren, die ex ante die Wahrscheinlichkeit für eine resiliente Krisenreaktion prognostizieren sollen. Um die zahlreichen Ansatzpunkte zu systematisieren, werden drei Gruppen von Enablern zugrunde gelegt, also Indikatoren, von denen in der Literatur angenommen wird, dass sie positiv mit der Krisenbewältigung korrelieren. Die drei Gruppen umfassen jeweils zwei Enabler des KMS

- Organisationale Enabler beschäftigen sich mit den Themenfeldern Strategie und Instrumente.
- Kulturelle Enabler bilden die Dimensionen einer offenen und vertrauensvollen Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung (bzw. im Unternehmenskontext zwischen den Gremien) und die Organisationsentwicklung im Sinne einer lernenden Organisation ab.
- Personelle Enabler umfassen die Führungskultur und das Personalmanagement.

Die Zuordnung ist nicht völlig überschneidungsfrei möglich, da z.B. im Verhalten der Führungskräfte in bzw. gegenüber Gremien, gegenüber eigenen Vorgesetzten und Mitarbeitenden Redundanzen entstehen dürften und die Organisationsmitglieder immer auch Träger der Organisationskultur sind. Hier trennt sich die Betrachtung von der ursprünglichen Systematisierung z.B. im St.Galler Management System als Inspirationsgeber des KMS (Bleicher 2011:71). Diese Systematisierung gemäß der Ordnungsmomente hätte zu einem Übergewicht im Bereich Kultur und andererseits zu Lücken, insbesondere bei der Struktur, geführt, da z.B. die Aufbauorganisation im Bereich der öffentlichen Verwaltung zu wenig signifikante Varianten aufweist, um sich als Unterscheidungskriterium zu eignen.

4.1 Organisationale Enabler

Die Betrachtung der Organisationalen Enabler umfasst die Integration der strategischen Perspektive in das Handeln der Organisation sowie die instrumentelle Unterstützung, insbesondere die Planung und Informationsversorgung mittels Frühwarnsystemen und Risikomanagement als ex ante-Instrumente und ein adressatenorientiertes Berichtswesen für die ex post-Betrachtung. Weiterhin werden Prozesse berücksichtigt.

4.1.1 Strategie

Strategie meint in erster Linie ein zielorientiertes, an Wirkungen ausgerichtetes Handeln. Die Anspruchsgruppen, die im Fokus einer Organisation stehen sollen, können entweder aus einem strategischen oder einem normativkritischen (ethischen) Blickwinkel gewählt werden (Rüegg-Sturm 2005:74). Mit einem strategischen Anspruchsgruppenkonzept würde die unternehmerische Zukunftssicherung in den Vordergrund gestellt. Es ist in der Regel auf Marktanteilsgewinne gerichtet und fordert die bevorzugte Berücksichtigung von Anspruchsgruppen mit einer besonders hohen Wirkmächtigkeit bzw. großem Einfluss. Im normativkritischen Anspruchsgruppenkonzept werden allen kraft ihres Menschseins Menschenwürde und moralische Rechte zugestanden (Rüegg-Sturm 2005:74f.) und damit eine möglichst faire, gleichmäßige Einbeziehung oder sogar eine positive Diskriminierung benachteiligter Bevölkerungsgruppen postuliert. Die Konzepte werden in der Praxis durchaus kombiniert und können sich daher ergänzen (Rüegg-Sturm 2005:76).

In der strategischen Dimension werden als Enabler von Resilienz organisationale Strategien (Duchek 2020:220) bzw. die Entwicklung von sowohl operativen als auch strategischen Fähigkeiten (Duchek 2020:222, Ismail et al. 2011) benannt. Daneben findet sich die Bereitstellung adäquater Ressourcen in finanzieller, informationeller und emotionaler Hinsicht (Mallak 1998). (Letzterer Aspekt wird unter 4.3 behandelt.)

Im KMS stehen dem folgende Messgrößen gegenüber:

- Durchführung eines breit fundierten Leitbildentwicklungsprozesses, welcher im Ergebnis zu einem individuellen, handlungsleitenden Leitbild führt (normative Ebene).
- Das Formulieren sinnvoller Wirkungs-, Leistungs- und Finanzziele einschließlich passender Kennzahlen und Indikatoren zum möglichst genauen Messen der Zielerreichung.
- Die Ausrichtung des kommunalen Handelns an Wirkungszielen, die allen Beteiligten bekannt sind, und die regelmäßig durch die Einbindung der Zielgruppe evaluiert werden.
- Eine strategische Planung, die in den Steuerungskreislauf eingebunden ist.
- Verknüpfung von Strategie, Entscheidungen und Umsetzung, Orientierung an Strategie, Konkretisierung in Zielen und Maßnahmen auf der operativen Ebene.
- Die Umsetzung geeigneter Maßnahmen, um die strategischen Ziele der Politik zu erreichen.
- Im Falle einer Haushaltskonsolidierung sollte diese sich an der Strategie orientieren und nicht an der Rasenmähermethode.

Somit sind zunächst im KMS alle für die Resilienz in der Literatur genannten Dimensionen abgedeckt: Strategieentwicklung, integrierte strategische Planung, operative Umsetzung mit

adäquaten Ressourcen und Monitoring. Als integrierendes Element im breiten kommunalen Aufgabenspektrum fungiert das Leitbild.

Allerdings stellt sich im Krisenfall die Frage nach der Verbindlichkeit der festgesetzten Ziele und der Ressourcenallokation. Hier sind im Vorfeld einer möglichen Krise und im konkreten Krisenfall Fragen zu diskutieren wie:

- Welche Ziele sollen auch im Krisenfall tendenziell weiterverfolgt werden, welche werden zugunsten der Krisenbewältigung aufgegeben?
- Welche Services sollen – soweit sie nicht durch das Krisenereignis selbst unmöglich werden – in jedem Falle für die Bürgerschaft aufrechterhalten werden (Notversorgung)?
- Wo können Ressourcen schnell umgeleitet bzw. zusätzlich mobilisiert werden?

Nach der Krise bietet es sich an, die Strategie neu zu bewerten.

- Gelten die bisherigen Prioritäten weiter oder sind in einem „new normal“ andere Schwerpunkte zu setzen?
- Müssen Präventionsmaßnahmen ausgebaut werden, weil ähnliche Schadensereignisse wahrscheinlicher geworden sind oder die Vorbereitung darauf unzureichend war?

In der Resilienzliteratur findet man diese Aspekte unter den Begriffen der strategischen Passung, z.B. einer höheren Flexibilität in dynamischen Umfeldern (Sackmann 2006:15, vgl. Folke et al. heben die Anpassungsfähigkeit von Organisationen hervor. Sie definieren diese als die Fähigkeit der Akteure, Resilienz zu beeinflussen (adaptive capacity; Folke et al 2010:5; Walker et al. 2004), Reaktionen auf sich verändernde externe Faktoren und interne Prozesse anzupassen und sich dabei entlang von Entwicklungslinien zu bewegen, d.h. Kurs zu halten, um eine angemessene Stabilität zu gewährleisten. Als besonders kritisch erachten sie dabei den Übergang von einem stabilen Zustand in einen anderen (critical transition), der auf gesellschaftlichen Veränderungen oder Paradigmenwechseln beruht, die sich an langsam veränderbaren Variablen wie Identität, zentralen Werthaltungen oder Weltanschauungen festmachen lassen (Folke et al. 2010:23). Sie fügen hinzu, dass die Konzentration auf bestimmte Ressourcen die Fähigkeit, mit neuen Schocks umzugehen, einschränken und sogar die Wahrscheinlichkeit neuer Arten von Instabilität erhöhen kann (Folke et al. 2010:25), argumentieren also ähnlich wie Lengnick-Hall (2011:3 ; vgl. 2.4), und als ein „Schockresistenz integrierendes Strategisches Management“ (Pedell & Seidenschwarz 2011:157). Dies lässt sich an drei relevanten Fragestellungen festmachen:

- „Besitzen wir eine breit akzeptierte, für die Mitarbeiter verständliche und gelebte Strategie?“
- Sind wir entscheidungsschwach in Bezug auf langjährig nicht abstellbare strategische

Schwächen?

- •Kennen wir unsere anfälligen Grundpfeiler und mögliche Resilienzpfade?“

(Pedell & Seidenschwarz 2011:157)

4.1.2 Planung und Informationsversorgung

Um die strategische Steuerung angemessen zu unterstützen, benennt das KMS insbesondere Frühwarnsysteme, Risikomanagement und ein adressatenorientiertes Berichtswesen. Die Literatur zu Resilienz stützt sich ebenfalls auf ebenfalls diese drei Tools (Risikomanagement z.B. Hoffmann 2017:76), stellt aber noch detailliertere Anforderungen, die zeigen, wie die Instrumente in den Gemeinden in angemessenem Umfang für die jeweiligen örtlichen Bedingungen ausgestaltet werden sollten.

4.1.2.1 Frühwarnsysteme und Risikomanagement

Pedell und Seidenschwarz stellen die Kernanforderung an Frühwarnsysteme, außergewöhnliche Situationen rechtzeitig zu identifizieren. Frühwarnsysteme basieren auf dem "Weak Signal"-Ansatz von Ansoff. Dieser geht davon aus, dass unerwartete exogene Störungen nicht völlig unvorhersehbar sind, sondern ihnen "Vorläufer" voraus, die eine mögliche Veränderung anzeigen. Krisen können daher wahrgenommen werden, bevor sie tatsächlich eintreten. Die Intensität dieser schwachen Signale muss über einer gewissen Schwelle liegen, um wahrgenommen zu werden und ein Handeln auszulösen. Es ist allerdings möglich, dass es sich um neue risikorelevante Signale handelt, die noch nicht im Parametersatz des Frühwarnsystems enthalten sind. Die Systeme gewinnen daher an Aussagekraft, wenn kontinuierlich neue externe und interne Signale auf ihre Relevanz hin untersucht und in die Beobachtung aufgenommen werden (2003). Pedell & Seidenschwarz verlangen, dass die Frühwarninformationen dann auch Eingang in die alltäglichen Führungsprozesse finden und dass die weitergegebenen Steuerungsinformationen innerhalb der Hierarchie auf die Aufrechterhaltung der Funktionalität und das Überleben der Organisation gerichtet sind (Pedell & Seidenschwarz 2011:157). Weiterhin machen sie auf die Integration des Risikocontrollings aufmerksam, um Interdependenzen zwischen Risiken aufzuzeigen. Folgende Anforderungen sollten dabei erfüllt sein:

- Kenntnis der zentralen Risikointerdependenzen
- Ausreichende Verzahnung von strategischem Management und Risikomanagement
- Ganzheitliche Abbildung des Risikos
- Verknüpfung von IKS, Compliance, interner Revision und Controlling

(Pedell & Seidenschwarz 2011:157; Pedell & Schwihel 2004).

Ein Risikomanagement fehlt in vielen Gemeinden noch vollständig. Risikominimierung ist aber ein wesentlicher Beitrag zur Resilienz der Gemeinden, da das Eintreten der von Risiken entweder verhindert oder antizipiert und damit ihre Handhabung zumindest in Teilen vorbereitet werden kann (Busbach & Gerber 2019:110). Die Resilienz-Literatur gibt wertvolle Hinweise für den Aufbau von Risikomanagement-Systemen. Im Nachgang einer möglichen Krise sind regelmäßig folgende Fragen zu klären:

- Sind Anpassungen im Risikomanagement notwendig?
- Waren die verwendeten Kennzahlen als Frühwarnindikatoren geeignet oder muss das Monitoring ergänzt werden?

Die Detailfragen von Pedell & Seidenschwarz können ebenfalls Hinweise auf Veränderungen im Risikoprofil der Organisation geben:

- „Sind wir in der Lage, unerwartete Ereignisse und Entwicklungen rechtzeitig zu identifizieren?“
- Finden Frühwarninformationen Eingang in die alltäglichen Führungsprozesse?
- Sind wir auch in angespannten Unternehmenssituationen in der Lage, auf Marktanteilsverlust ausgerichtete Steuerungssignale zu senden?“

(Pedell & Seidenschwarz 2011:157)

Der Internationale Controllerverein schlägt Szenarioplanung, Sensitivitätsanalyse und Simulation als unterstützende Verfahren vor, um Entwicklungen, auch in denkbaren Krisenfällen, zu antizipieren und das Risikomanagement entsprechend aufzustellen oder Pläne anzupassen (Horváth et al. 2013:567). Auch diese Tools werden in Gemeinden noch vergleichsweise wenig genutzt, durch die breitere Verfügbarkeit von KI-Anwendungen sollte die Handhabung aber künftig für Controller einfacher werden, was sich positiv auf die Antizipation von Krisen in den Gemeinden auswirken dürfte.

Im KMS sind die Instrumente Frühwarnsysteme und Risikomanagement lediglich benannt, hier können die Erkenntnisse aus der Resilienzliteratur wertvolle Hinweise auf die Anforderungen an die konkrete Leistungsfähigkeit und Ausgestaltung der Instrumente liefern.

4.1.2.2 Adressatenorientiertes Berichtswesen

Auch für das Instrument Berichtswesen wird im Bereich der Steuerungsinstrumente KMS lediglich die Existenz abgefragt, jedoch werden an anderen Stellen seine Funktion und Rolle thematisiert.

Im KMS ist es Ziel der Informationsversorgung für den Gemeinderat und der Kooperation mit dem Gemeinderat, trotz der unterschiedlichen Rationalitäten zwischen Management und Politik (eine Differenzierung, die der Unternehmenswelt fremd ist) zu erreichen, dass beide im Hinblick auf die Strategie und die Zielerreichung an einem Strang ziehen. So wird im Idealfall die Strategie im Gemeinderat auf Grundlage der Vorarbeiten der Verwaltung verabschiedet, von der Verwaltung in den Haushalt eingearbeitet und dann wiederum vom Gemeinderat mit den erforderlichen Ressourcen unterfüttert. Der Vollzug durch die Verwaltung wird dem Gemeinderat berichtet, der im nächsten Haushaltszyklus über Anpassungen entscheidet. Dies wird durch drei Aussagen im KMS abgebildet, die jeweils durch mehrere Items unterlegt sind. Sie werden im größeren Kontext unter dem Enabler „Organisationskultur“ abgebildet:

- Es besteht eine gute Vertrauens- und Informationskultur.
- Politik und Verwaltung helfen sich gegenseitig und haben Verständnis für die Rolle des jeweils anderen (Berücksichtigung der unterschiedlichen Rationalitäten).
- Den strategischen Zielen der Politik wird durch geeignete Maßnahmen Rechnung getragen.

Das Instrument Berichtswesen hat also dienende Funktion, um die Informationsversorgung sicherzustellen, die Grundlage einer vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung ist.

Es stellt sich die Frage, ob im politischen Raum diese Erhöhung der Transparenz durch die Regierung / den Magistrat honoriert wird oder die verbesserte Informationslage insbesondere von den Oppositionsfraktionen zur Obstruktion verwendet wird. Erfahrungen aus dem parlamentarischen Raum in Österreich mit der Wirkungsorientierten Steuerung („Performance informed budgeting“) zeigen, dass selbst in relativ polarisierten Parlamenten sich durch die Verwendung von Kennzahlen mittelfristig die Diskussionskultur positiv verändert (Seiwald/Gschiel/Polzer 2022:120). Insbesondere zeigt sich in den Ausschüssen, dass z.B. die Nichterreicherung von Zielen nicht als Versagen des jeweiligen Ressorts gewertet, sondern als Zeichen, „dass das Ressort die Wirkungsorientierung 'ernst nimmt' und Ziele mit Anspruchsniveau festlegt.“ (Seiwald/Gschiel/Polzer 2022:118)

Ähnliches wird aus der Schweiz berichtet: die bessere Informationsversorgung führt zu einem besseren Verständnis der Themen sowie eine Verschiebung von der reinen Reaktion zu mehr Antizipation von neuen Herausforderungen (Proeller 2022:122 f). Die Nutzung von Leistungszielen und -kennzahlen resultiert in einer qualitativen Veränderung der parlamentarischen Debatten um Ausgaben, Organisationsgestaltung, Aufsicht oder politische Strategien (Kaiser et al. 2021; Kiesel & Böhmer 2024:336).

Fazit: Das KMS deckt grundsätzlich die Anforderungen an Steuerungsinstrumente auch in den Gemeinden ab, die konkrete Ausgestaltung könnte – grundsätzlich, aber auch im Hinblick auf Resilienz - noch spezifiziert werden. Dem steht jedoch das Kriterium der Handhabbarkeit entgegen, wenn die Anzahl der Items dadurch stark steigt.

4.1.3 Prozesse

Das KMS verlangt effiziente und wirtschaftliche Prozesse im Sinne einer Geschäftsprozessoptimierung. Soweit möglich und sinnvoll, sollten sie digitalisiert werden.

Prozesse gelten auch in der Literatur zu Resilienz als relevanter Prädiktor (Duchek 2020:220), insbesondere Routinen für den Umgang mit Unsicherheit und Komplexität. Diese Prozesse für die VUCA-Welt sollen der Organisation helfen, sich konzeptionell neu zu orientieren, proaktiv zu handeln und ein diverses und anpassungsfähiges Arbeitsumfeld zu schaffen (Duchek 2020:245, Lengnick-Hall 2011).

Inwieweit Gemeinden bei der Entscheidung über Digitalisierung auch Risikoaspekte berücksichtigen, ist nicht Bestandteil der Befragung im KMS. Im Hinblick auf einen möglichen Notbetrieb im Krisenfall erscheint es sinnvoll, für Kernbereiche Redundanzen sicherzustellen, die einen analogen Betrieb überlebenswichtiger Bereiche ermöglichen. Weiterhin ist die Datensicherung entscheidend, um keine zusätzlichen Hürden im Krisenfall bzw. nach der Krise aufzubauen.

Um die Reaktionszeiten bei hoher Volatilität im Umfeld bis hin zum Krisenfall zu verkürzen, schlägt der Internationale Controller Verein vor, Prozesse so umzugestalten, dass der zeitliche Vorlauf von Entscheidungen verkürzt wird. Dem liegt die Erwartung zu Grunde, dass der Informationsstand sich im Zeitverlauf verbessert und die Unsicherheit dadurch sinkt, so dass Entscheidungen so spät wie möglich getroffen werden sollten. Dieses Detail könnte im Zuge der Geschäftsprozessoptimierung, die das KMS vorsieht, berücksichtigt werden (Horváth et al. 2013:565; Sheffl 2006:213-226). In der Dimension organisationales Lernen (vgl. 4.2) sind entsprechende Indikatoren global, ohne den ausdrücklichen Bezug zu Prozessen, vorgesehen, so dass eine Ergänzung der Dimension Prozesse auf dieser Detailebene nicht erforderlich erscheint.

4.2 Kulturelle Enabler

Als kulturelle Enabler sind hier eine offene und vertrauensvolle Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung und die Fähigkeit zur Organisationsentwicklung im Sinne einer lernenden Organisation zusammengefasst. Im Einzelnen betrachtet werden die Elemente des normativen Managements Werte und Vision, die daraus abgeleiteten Haltungen und Verhaltensweisen, sowie der Bereich Veränderungskompetenz und lernende Organisation. Teilweise ergeben sich bei den Verhaltensweisen insbesondere der Führungskräfte als Rollenvorbilder und bei den Kompetenzen zum dritten Komplex der personellen Enabler. Auf entsprechende Verknüpfungen wird an den jeweiligen Stellen hingewiesen.

Organisationskultur gilt als vertrauensstiftendes Substitut für strukturelle und personale Führung (Kasper und Schmidt 2015:276). Sie gibt in Situationen hoher Komplexität und Ambiguität handlungs-(...)leitende Orientierung, wirkt Differenzierungsstrategien entgegen und trägt demnach gerade in Krisensituationen zur Stabilisierung bei (Hoffmann 2017:30)

Im Umkehrschluss ist Kultur in stabilen Umwelten weniger wichtig, entsteht aber gerade durch die über längere Zeit eingeübte Praxis in stabilen Gegebenheiten, wie man sie häufig in bürokratischen Organisationen vorfindet. Es kann also von einem wesentlichen Beitrag der hohen Normengebundenheit der öffentlichen Verwaltung auf eine spezifische bürokratische Kultur ausgegangen werden.

4.2.1 Normatives Management: Werte und Vision

4.2.1.1 Werte

Starke, geteilte und gelebte Werte gelten bei Lengnick-Hall et al. (2011), Pedell & Seiden-schwarz (2011), Sackmann (2015:123-141) sowie bei Hoffmann (2017) als Grundvoraussetzungen für resiliente Organisationen.

In der Forschung zur Organisationskultur (z.B. Schein 2010) sind Werte nicht direkt beobachtbar, sondern resultieren in Haltungen und Verhalten der Organisationsmitglieder. Erst das Verhalten ist beobachtbar. Im KMS wurde aus diesem Grunde auf eine Einbeziehung der Wertedimension verzichtet, um Verzerrungen durch Einschätzungen und Attribuierungsfehler durch die Probanden zu vermeiden.

Für eine Ergänzung des KMS um die Wertedimension spräche, dass geteilte und gelebte Werte einen hohen Einfluss auf die Retention von Personal und auf die intrinsische Motivation haben, die sich wiederum beide positiv auf die Veränderungsbereitschaft und die Einsatzbereitschaft im Krisenfall auswirken könnten. Im Hinblick auf die relativ einfache Struktur der Befragung ohne tiefere Diskussionsmöglichkeiten im Rahmen der Erhebung erscheint es jedoch plausibel, im Falle von Schwächen in der Verhaltensdimension Werte erst im Nachgespräch in der zweiten Stufe des Analyseprozesses zu beleuchten, um die o.g. Risiken zu verringern. Hierzu schlagen Pedell & Seidenschwarz unter der Überschrift „gelebtes Wertemanagement und gelebte Performancekultur“ folgende Fragen zur Selbstreflexion der Führungsgremien vor:

- „Mit welchem gelebten Wertemanagement würden wir in einem Umbruch größeren Ausmaßes gehen?
- Ist Resilienz für uns ein ernstgemeintes [...] Ziel?
- Sind unsere Zielvereinbarungen realistisch?

(Pedell & Seidenschwarz 2011:157)

4.2.1.2 Vision oder Purpose

Anders verhält es sich bei der Frage nach der Vision einer Organisation. In der Regel wird die Vision intern und extern kommuniziert und in irgendeiner Form, z.B. einem Leitbild, niedergelegt. Werte können dabei ein relevanter Bestandteil eines Leitbilds sein, zentral für die zielorientierte Steuerung ist aber die Vision bzw. Mission.

Sackmann postuliert eine „klare und kommunizierte Identität (Mission)“ (Sackmann 2015:123-140), eine strategische Zielorientierung (2015:123-142) sowie eine strategische Vision mit einem Management by Objectives (2015:143). Eine klare Vision wird auch von Lengnick-Hall et al. (2011) als Enabler von Resilienz benannt und taucht im KMS auf als „Durchführung eines breit fundierten Leitbildentwicklungsprozesses, welcher im Ergebnis zu einem [organisations-] individuellen, handlungsleitenden Leitbild führt“.

Die oberste, identitätsbezogene Ebene des Leitbilds wird in der neueren Literatur auch als Purpose oder „Why?“ bezeichnet. Pedell & Renzl (2021) erläutern den Zusammenhang von Purpose und Resilienz. Sie fordern, dass die Formulierung des Purpose konkret genug sein muss, um in außergewöhnlichen Situationen Orientierung zu bieten, gleichzeitig aber allgemein genug, um über einen längeren Zeitraum Bestand zu haben. (Pedell & Renzl 2021:122). Wenn aus dem Purpose wiederum Entwicklungslinien aufgezeigt werden (Vision), treten die erwünschten Wirkungen ein (empirisch von Gartenberg et al. 2019:123, belegt).

Purpose wird dabei als Einflussfaktor auf der Metaebene benannt, der drei von ihnen identifizierte „Resilienztreiber“ (vergleichbar den Enablern in diesem Artikel) unterstützt:

- die Erweiterung der Wissensbasis (welches Wissen ist für die Organisation relevant, um ihren Purpose zu erreichen?),
- Redundanz und Sozialkapital (Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen) und
- Leadership und Routinen (Vision und deren Operationalisierung in Zielen).

Der Purpose ist nicht nur handlungsleitend bei der Abgrenzung von relevantem Wissen, sondern wirkt sich auf inspirierend auf den Wissenserwerb aus, schafft Neugier und Motivation. Die Fähigkeit zu erkennen, welchen Wert neue Informationen haben, sie zu integrieren und zu transferieren, bezeichnen Cohen/Levinthal (1990) als Absorptionsfähigkeit.

4.2.1.3 Sozialkapital

Auch der Begriff des Sozialkapitals kann als Treiber erhöhter Motivation begriffen werden, die sich sowohl in Arbeitnehmerattraktivität ausdrückt („Gegenüber potenziellen Mitarbeitenden soll Purpose zu einem profilierten Employer Branding beitragen, um so hervorragende Personen anzuziehen und auch zum Unternehmen passende Mitarbeitende zu gewinnen“, Pedell & Renzl 2021:122) als auch im Commitment der vorhandenen Belegschaft, zum Purpose der Organisation beizutragen. Dies kann zwar motivieren und die Verfolgung devianter eigener Ziele reduzieren (Purpose „bildet die Grundlage für die emotionale Verankerung und den Antrieb“, Pedell & Renzl 2021:122), aber im schlechteren Fall auch zur Selbstaussbeutung der Mitarbeitenden beitragen und damit die Resilienz der Einzelnen schädigen, was in der Folge auch die Resilienz der Organisation reduziert.

Pedell und Renzl referenzieren unter der Überschrift Sozialkapital ebenfalls auf externe Ressourcen über die Organisationsgrenzen hinaus (vgl. Lengnick-Hall et al. 2011). Im Hinblick auf die Kommune ist hier an die wichtigsten Stakeholder, vor allem die Einwohnerschaft, aber auch Vereine und andere Organisationen der Zivilgesellschaft sowie die ortsansässigen Unternehmen zu denken. „Sozialkapital entwickelt sich durch den Austausch und basiert auf Vertrauen, Respekt und Aufrichtigkeit. (...) Sozialkapital fördert Resilienz insofern, als es den Austausch von Ressourcen und insbesondere von Wissen, interdisziplinäre Zusammenarbeit und langfristige Kooperationen insgesamt fördert.“ (Pedell & Renzl 2021:122)

Sackmann (2006) benennt die balancierte Orientierung an Stakeholdern, also an den Interessen von Kunden, Mitarbeitenden und Shareholdern, ebenfalls als begünstigend für Resilienz. Insbesondere hebt sie für den privatwirtschaftlichen Bereich die Kundenorientierung hervor (Sackmann 2015). Zufriedene Stakeholder sind loyaler und unterstützender. Im KMS erscheinen

diese Zusammenhänge verteilt in mehreren Clustern: „Es besteht eine gute Vertrauens- und Informationskultur“, „Politik und Verwaltung helfen sich gegenseitig und haben Verständnis für die Rolle des jeweils anderen“ sowie „Eine hohe Mitarbeiterzufriedenheit wird angestrebt“.

In der externen Perspektive werden im KMS alle relevanten Stakeholdergruppen hinsichtlich ihrer Zufriedenheit befragt. Aus hoher Zufriedenheit und Verbundenheit der Stakeholder wird auf hohes Sozialkapital und damit auf große mobilisierbare Ressourcen im Krisenfall geschlossen.

4.2.1.4 Leadership

Leadership meint im Regelfall transformationale Führungsqualitäten (vgl. 4.3.1). Dabei kann ein klarer Purpose kleinteilige Zielvorgaben ersetzen, die in Krisensituationen nicht mehr möglich oder überholt sind: „Purpose dient als Orientierungspunkt für die Einschätzungen und das Handeln von Organisationsmitgliedern, insbesondere in komplexen, dynamischen und unsicheren Situationen, in denen es nicht möglich ist, sich gezielt auf alle Eventualitäten vorzubereiten.“ (Pedell & Renzl 2021:122)

Die vorherrschende Denkweise und die Priorisierung in Organisationen bestimmen das Verhalten im Alltag und in der Strategieumsetzung. Lengnick-Hall et al. (2011) nennen als Beispiele für Wertpräferenzen, die eine offene Haltung und robuste Reaktionen ermöglichen, Zusammenarbeit über gegenseitigem Wettbewerb, Flexibilität über Starrheit, Nachfragen über vorschnellen Unterstellungen etc. (Lengnick-Hall et al. 2011) Die Führung muss dabei das Verantwortungsgefühl fördern und positiv konnotierte Praktiken in den Routinen verankern. Als relevante Führungskonzepte werden von Pedell und Renzl Servant Leadership und Self-Leadership benannt (Pedell & Renzl 2021:122; Langhof et al. 2020; Hinterhuber et al. 2007).

Die Verankerung erwünschter Verhaltensweisen in der Organisation und das Vorleben ihrer Werte werden im KMS explizit erfragt (vgl. 4.2.2).

4.2.2 Haltung und Verhalten: die Bedeutung von Vertrauen

Aus den in der Organisation von ihren Mitgliedern gelebten Werten ergeben sich bestimmte Verhaltensweisen. Hier haben die Führungskräfte einen überproportionalen Einfluss, da sie einerseits über hohe Sichtbarkeit verfügen und andererseits durch ihr Verhalten und ihre kommunizierten Erwartungen Verhaltensanpassungen ihrer Mitarbeitenden auslösen.

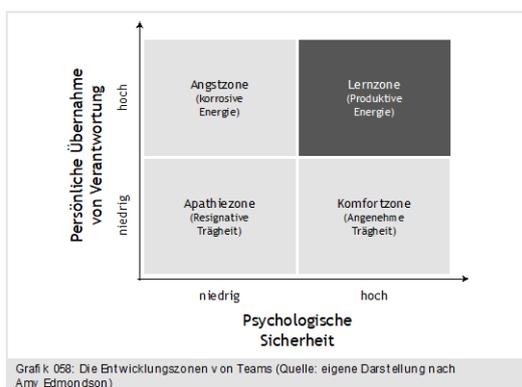
Ansell erwähnt als Voraussetzung resilienter und problemlösender Verhaltensweisen der Mitarbeitenden „trust-based systems“ (Ansell 2021:954), also auf Vertrauen basierende Systeme. Vertrauen wird von Taubert operationalisiert als (Taubert et al 2018):

- Zuverlässigkeit
- Vertrauen in die Kompetenz anderer
- Aufrichtigkeit im Umgang miteinander
- respektvoller Umgang miteinander
- gegenseitige Sympathie
- Gefühl von Gemeinsamkeit und Gemeinschaft
- Akzeptanz und Wertschätzung untereinander
- Wohlwollen gegenüber den Anliegen anderer.

Dies deckt sich in Teilen mit der Anforderung psychologischer Sicherheit nach Edmondson (1999), die sich bei mehreren Autoren (Brenner & Lobnig 2022, Carmell & Gitell 2008) findet.

■ Psychologische Sicherheit

Reifegrad eines Teams



■ MESSGRÖSSEN:

- Wenn man in diesem Team einen Fehler macht, wird dies gegen einen verwendet.
- Mitglieder dieses Teams lehnen andere mitunter ab, weil sie anders sind.
- Es ist schwierig, andere Mitglieder dieses Teams um Hilfe zu bitten.
- Mitglieder dieses Teams sind in der Lage, Probleme und Schwierigkeiten aufzubringen.
- Es ist sicher, in diesem Team ein Risiko einzugehen.
- Niemand in diesem Team würde absichtlich meine Bemühungen untergraben.
- Meine Fähigkeiten und Talente werden von diesem Team geschätzt und genutzt.

- die Apathiezone, in der es in einem Team weder sicher ist, noch irgendwer sich traut, Verantwortung zu übernehmen.
- die Angstzone, in der den Teammitgliedern oft nichts anderes übrig bleibt, als persönliche Verantwortung zu übernehmen, wobei das Team eher einem Haifischbecken gleicht.
- die Komfortzone, in der einem zwar nichts passiert, aber auch sonst nicht viel Produktives im Team stattfindet.
- die Lernzone, in der ausgeprägte Verantwortungsübernahme bei gleichzeitig hoher psychologischer Sicherheit herrscht.

Karsten Drath: Die resiliente Organisation, Haufe-Lexware Freiburg 2018, S. 241-242

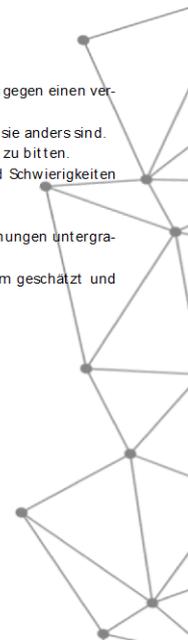


Figure 2: Psychologische Sicherheit

Vereinzelt wird als Teilaspekt daraus auch die Fehlerkultur erwähnt (z.B. Fischer et al. 2022).

Mallack (1998) betont bei seiner Analyse erforderlicher Ressourcenausstattung als Bedingung von Resilienz auch adäquate Ressourcen in emotionaler Hinsicht. Diese dürften in einem solchem Umfeld – vorausgesetzt, die persönliche Resilienz der Mitarbeitenden ist nicht aus anderen, z.B. externen, Gründen in Mitleidenschaft gezogen – tendenziell gegeben sein.

Im KMS steht diesen Überlegungen das Item gegenüber „Regelmäßige vertrauensbildende Maßnahmen innerhalb der Verwaltung sind selbstverständlich“. Da diese Aufgabe vor allem bei den Führungskräften liegt, sind weitere Überlegungen im Abschnitt 4.3 zu finden.

Sackmann erwähnt die Konsistenz zwischen normativem Anspruch und gelebtem Verhalten (Sackmann 2006:15), also Glaubwürdigkeit des Managements. Dies wird im KMS als „Anpassung von Gewohnheitsmustern an die (neue) Managementkultur“ erhoben. Handlungsleitend bei der Wahl dieser Formulierung war auch hier, auf beobachtbares Verhalten statt auf Motivation oder Ergebnis des Verhaltens abzustellen.

Die Vertrauensdimension betrifft auch die Zusammenarbeit mit der Politik. Diese ist vor allem in kleinen Gemeinden intensiver als in stark parteipolitisch geprägten Räten von Großstädten oder in der Unternehmenswelt. (Äquivalente von Magistrat und Rat sind hier Vorstand und Aufsichtsrat.) Größe und Akzentuierung korrelieren miteinander: Kleinere Gemeinden sind häufig durch intensivere, auch informelle Zusammenarbeit geprägt, in größeren überwiegt die Kontrollfunktion, so dass instrumentell die Anforderungen an die Informationsversorgung steigen.

In der Literatur zu Resilienz in Unternehmen konnten keine Überlegungen zur Zusammenarbeit von Vorstand und Aufsichtsrat nachgewiesen werden, in der betriebswirtschaftlichen Literatur zu Aufsichtsräten beschränken sich die Autoren darauf, die gesetzlichen Regelungen oder die des Corporate Governance Codex darzustellen, passende empirische Befunde fehlen. Im Deutschen Corporate Governance Kodex finden sich drei Regelungen, die Hinweise auf die Rolle des Aufsichtsrats in der strategischen Planung geben:

- Tz. 3.2 DCGK: „Der Vorstand stimmt die strategische Ausrichtung des Unternehmens mit dem Aufsichtsrat ab und erörtert mit ihm in regelmäßigen Abständen den Stand der Strategieumsetzung.“
- Tz. 4.1.2 DCGK: „Der Vorstand entwickelt die strategische Ausrichtung des Unternehmens, stimmt sie mit dem Aufsichtsrat ab und sorgt für ihre Umsetzung.“
- Tz. 5.1.1 DCGK: „Aufgabe des Aufsichtsrats ist es, den Vorstand bei der Leitung des Unternehmens regelmäßig zu beraten und zu überwachen. Er ist in Entscheidungen von grundlegender Bedeutung für das Unternehmen einzubinden.“

Grundeis und Graumann (2012) weisen darauf hin, dass Gesetz- bzw. Kodexgeber den Einfluss des Aufsichtsrats insbesondere bei strategischen Unternehmensentscheidungen ausgedehnt haben. „So wird in Rechtsprechung und Literatur inzwischen von „Beratung“, „in die Zukunft

gerichtete[r] Kontrolle“ (BGHZ 114, 127, 130), „beratender Kontrolle“, „vorbeugender Kontrolle“ (Raiser & Veil 2010:155 Rdnr. 2), vom „Partner des Vorstands bei unternehmerischen Grundentscheidungen“ (Lutter 2010:118 f. Rdnr. 361 f) oder mitunter sogar von einem „Mit-Unternehmer“ (Lutter 2001:225 ff) gesprochen.“ (Grundeis & Graumann 2012:283).

Bezüglich der Kontrollfunktion sei auf deren instrumentelle Unterstützung, insbesondere durch das Berichtswesen (4.1.2.2) verwiesen.

4.2.3 Veränderungskompetenz und Lernende Organisation

Resilienz in der hier verwendeten Definition meint nicht nur die Widerstandsfähigkeit im Krisenfall, sondern auch die Adaptionfähigkeit nach der Krise, also das Erreichen eines höheren Niveaus (Kapitel 0). Insofern spielt das organisationale Lernen eine wesentliche Rolle als Resilienzenabler. Konkret in der Literatur benannt werden Lern- und Anpassungsfähigkeit und Innovationsfähigkeit (z.B. Sackmann 2006).

Kayes gliedert Organisationales Lernen in drei Phasen: die Reflexion von Lernprozessen, die Reflexion von Strukturen und Praktiken und die Prozessoptimierung (Kayes 2015). Im KMS wird vor allem auf den letzten Aspekt als sichtbares Ergebnis abgestellt, die beiden anderen Phasen sind aber Voraussetzung dafür. Das zugeordnete Item heißt: „Kontinuierliche Verbesserungsprozesse sind kulturell implementiert.“ zielt sowohl auf eine stetige Verbesserung der eigenen Leistung als auch auf die Prozessdimension ab (vgl. 4.1.3).

Weiterhin findet sich im KMS das Cluster „Veränderungen werden als Chance erkannt und zur frühzeitigen Anpassung genutzt“. Es integriert zwei Aspekte: die Haltung gegenüber Veränderungen und die tatsächliche Anpassungsleistung.

Der Umgang mit Veränderungen oder sogar Krisen wird bei Mallak mit zwei Verhaltensweisen beschrieben:

- Vermeiden, neuen Situationen mit Skepsis zu begegnen und
- Zielgerichtete Suche nach Lösungen

(Mallak 1998). Dieses Verhalten lässt sich als Bestandteil eines transformationalen Führungsstils interpretieren (vgl. 4.3.1).

Darüber hinaus finden sich im Change Management Cluster des KMS Aspekte, die Voraussetzungen einer tatsächlichen Anpassungsleistung sind und die hier teilweise anderen Kapiteln zugeordnet wurden:

„Die Kommune ist imstande, notwendige Veränderungen aufgrund von Impulsen aus ihrer In- und Umwelt frühzeitig zu erkennen und schnell sowie adäquat darauf zu reagieren.“ umfasst die instrumentelle Unterstützung der Planungsprozesse und damit z.B. Frühwarnsysteme und Risikomanagement (vgl. 4.1.2.1).

„Anpassung von Gewohnheitsmustern an die (neue) Managementkultur“ steht in einem engen Zusammenhang zu den Enablern "Vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung" (vgl. 4.2.2) sowie zur Führungskultur (vgl. 4.3.1).

Als relevante Fragen, um die eigenen Managementkompetenzen ergänzend zu überprüfen, formulieren pragmatisch und hoch aggregiert Pedell und Seidenschwarz:

- „Sind wir als Führungskoalition ganzheitlich vorbereitet, auf eine komplexe Umbruchssituation umschalten zu können?
- Beherrscht die kritische Masse an Managern das Handwerkszeug für das Steuern eines solchen Veränderungsprozesses?
- Sind wir implementierungsstark, auch in außergewöhnlichen Situationen?“

(Pedell & Seidenschwarz 2011:157)

4.3 Personelle Enabler

Unter personellen Enablern werden die Zusammenarbeit von Führungskräften und Mitarbeitenden, mithin die Führungskultur, und ein nachhaltiges Personalmanagement betrachtet. Unter Führungskultur werden das Führungsverständnis bzw. der Führungsstil und die Führungskompetenzen subsumiert, wobei der Führungsaufgabe, die Zusammenarbeit zu organisieren, der Kommunikation der Führungskraft und ihren Netzwerkkompetenzen besonderes Augenmerk zukommt. Im Kapitel Personalmanagement wird auf die Kompetenzen der Mitarbeitenden, ihre Zusammenarbeit und die Rahmenbedingungen, die in der Organisation für die Arbeit gesetzt werden, eingegangen.

4.3.1 Führungskultur

Die Haltung und das Verhalten der Führungskräfte sind maßgeblich für die Schaffung einer offenen und vertrauensvollen Kultur in der Verwaltung. Das KMS formuliert hier folgende Anforderungen:

- Die Kultur der Führung und Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung ist von Vertrauen und Leidenschaft geprägt und offen für Veränderungen
- Führungskräfte sind sich ihrer Rollen bewusst und handeln danach (Leadership)
- Führungskräfte engagieren sich begeistert für gemeinsame Ziele (transaktionaler und transformationaler Führungsstil)

- Mitarbeiter/innen und Führungskräfte bilden erfolgreiche Teams, die klar auf die gemeinsam vereinbarten Ziele ausgerichtet sind
- Regelmäßige vertrauensbildende Maßnahmen innerhalb der Verwaltung sind selbstverständlich

4.3.1.1 Führungsverständnis

Der Aspekt des Vertrauens, der in zwei Items aufscheint („Die Kultur der Führung und Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung ist von Vertrauen (...) geprägt“ und „Regelmäßige vertrauensbildende Maßnahmen innerhalb der Verwaltung sind selbstverständlich“) wurde im Kapitel kulturelle Enabler bereits abschließend behandelt (siehe 4.2.2).

Dies schließt das rollenadäquate Verhalten von Führungskräften ein, insbesondere im Sinne einer Vorbildfunktion mit dem Ziel, Glaubwürdigkeit zu erhalten (Leadership: „Führungskräfte sind sich ihrer Rollen bewusst und handeln danach“). In der Regel ist dem ein situationsangemessener transaktionaler oder transformationaler Führungsstil zuzuordnen („Die Kultur der Führung und Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung ist von (...) Leidenschaft geprägt“, „Führungskräfte engagieren sich begeistert für gemeinsame Ziele“, siehe Führungskultur unter 4.2.1).

Wie in 4.2.1 bereits diskutiert, wird insgesamt ein partnerschaftlicher und kulturkonformer Führungsstil als geeignet für die Bewältigung von Krisensituationen angenommen, der ermutigend, konstruktiv und kommunikativ offen gegenüber den Mitarbeitenden ist (Sackmann 2015).

4.3.1.2 Führungskompetenzen

Die für eine Erhöhung der Resilienz und ein gutes Krisenmanagement erforderlichen individuellen Führungskompetenzen differenziert Pedell (2014:24) in

- Persönliche Kompetenzen
 - Eigene Veränderungsbereitschaft
 - Entscheidungsstärke
 - Erfahrung
- Analytische Kompetenzen
 - Out-of-the-Box Thinking
 - Umschalten von Routine auf Ausnahmezustand im richtigen Moment
- Sozial-kommunikative Kompetenzen
 - Klare und glaubwürdige Kommunikation mit einer Stimme
 - ‚Offenes Ohr‘
 - Vorleben risikorelevanter Verhaltensweisen
- Gestaltende Kompetenzen
 - Fähigkeit, harte Vorgaben durchzusetzen
 - Change Management-Kompetenzen

Hoffmann fordert von Führungskräften ebenfalls eine Selbstreflexion über ihre Führungsrolle und die Vorbildfunktion der Führungskraft, gerade auch im Hinblick auf die Selbstfürsorge. Diese Selbstführung resultiert in persönlicher Souveränität der Führungskräfte (Hoffmann 2017:126).

Ansell führt dies weiter als die Kompetenz, mit Unsicherheiten umzugehen und Probleme unter Druck und mit einem Mangel an Informationen und Wissen zu lösen. Er betont die Notwendigkeit, dabei statt einer Kontrollfixierung, die sich dann auch in den Controllinginstrumenten abbildet (vgl. 4.1.2.2), auf einfache Kommunikation, schnelles Lernen und Zusammenarbeit zu setzen (Ansell 2021:954). Dies soll einen Umbau zu vertrauensbasierten Systemen befördern. Weiterhin führt er aus, dass das in der Krise angemessene Führungsverhalten darin besteht, auf Instinkte zu vertrauen, mittels Echtzeitdaten die Situation zu analysieren, Rat von Experten einzuholen und dabei immer bereit zu sein, kognitive Dissonanzen und unvollkommene Lösungen zu akzeptieren. Die Aufgabe der Führungskräfte in der Krise besteht darin, Allianzen aufzubauen, aus Erfahrungen zu lernen, sich an neue Umstände anzupassen und nach der „next practice“, nicht der (nicht vorhandenen) „best practice“ zu suchen (Ansell 2021:954; Robert & Lajtha 2002; Moynihan 2008; Room 2011). Hoffmann unterstützt ebenfalls die Haltung eines „satisficing“ statt Perfektionismus und betont die Notwendigkeit, Entscheidungen im Sinne einer guten Fehlerkultur zu reflektieren (Hoffmann 2017, Teil B. Förderung organisationaler Resilienz, vgl. 4.2.2). In einer Krise steigt die Komplexität noch dadurch, dass „both the actions and the interaction effects matter“ (Lengnick-Hall et al. 2011:245; Morgeson & Hoffmann 1999), weswegen es angezeigt ist, Komplexität durch Strategien des „muddling through“ und des „satisficing“ auf ein handhabbares Niveau zu reduzieren (vgl. 2.6 Komplexitätsbewältigung).

Als Mindset der Führungskräfte fokussiert Mallak (1998) auf eine grundsätzlich positive Situationsbewertung und Lösungsorientierung. Hoffmann (2017:82) empfiehlt eine Grundhaltung der Weisheit, die sich der eigenen Begrenzungen („Ignoranz“) und Ambiguitäten bewusst ist („Haltung, die die eigene Position nicht als einzige darstellt“). Insbesondere in stark regelgebundenen Bereichen mit geringen Handlungsspielräumen könnte sich bereits ein kognitiver und emotionaler Konflikt zwischen dem Wissen um die komplexen einzuhaltenden Regelungen einerseits und der situativen Anforderung an Flexibilität andererseits ergeben, bevor überhaupt Handlungsalternativen im engen Regelungsrahmen erörtert werden.

4.3.1.3 Zusammenarbeit organisieren

Die genannten persönlichen Kompetenzen von Führungskräften unterstützen den Teamgedanken im KMS („Mitarbeiter/innen und Führungskräfte bilden erfolgreiche Teams, die klar auf die gemeinsam vereinbarten Ziele ausgerichtet sind“). Diese Teambildung ist Kernaufgabe von Führung.

Kernaufgabe der Führungskräfte in der Krise ist es, den Alltag bewältigbar zu halten, Veränderungen zu managen und Zukunftsszenarien und passende Maßnahmen zu entwickeln (Hoffmann 2017,106).

Jede Führungskraft ist gehalten, den Sinn, im Sinne der Kohärenz, in der Situation zu erfassen und dies an die Mitarbeitenden zu kommunizieren (Hoffmann 2017:71). Weiterhin erforderlich ist die Wahrnehmung der Situation in den operativen Bereichen, was nur möglich ist, wenn die Führungsspanne nicht zu groß wird (kleiner oder gleich 12; Hoffmann 2017:126). Auf die analytischen Fähigkeiten der Führungskräfte stellt auch Mallak ab (critical understanding, Mallak 1998). Der Abgleich zwischen Binnen- und Umwelt mündet in eine strategische Passung (Sackmann 2006:15). Die Führungskraft soll dabei in der Lage sein, die horizontale Zusammenarbeit zwischen Berufsgruppen, Organisationen und Sektoren anzuleiten, verteilte Führung zu organisieren und Entscheidungsbefugnisse im angemessenen Rahmen (mehr als im Normalbetrieb) an das Personal an der Basis zu delegieren (Ansell 2021:954). Mallak verwendet hierfür die griffige Formulierung „Entscheidungskompetenz statt Routine“ (Mallak 1998).

Grundlage für diese Reorganisation der Führung im Krisenfall sind eine Haltung der Kollegialität und gute Kontakte zwischen Führungskräften auf dem gleichen Level (Hoffmann 2017:127).

5.3.1.4 Kommunikation

Um eine gelingende Krisenbewältigung sicherzustellen, weisen Brenner und Lobnig (2022) darauf hin, dass die Kommunikation intensiviert werden muss. Sie haben folgende Items im Rahmen einer Mitarbeiterbefragung als relevant identifiziert:

- die Qualität der Kommunikation,
- die Qualität des Austauschs mit den Führungskräften,
- den Führungsrahmen, insbesondere bezüglich der Handlungsspielräume und
- die Qualität der lateralen Zusammenarbeit, also zwischen gleichrangigen Führungskräften bzw. deren Einheiten.

Konkret lässt sich dieser erhöhte Wunsch nach Informationsaustausch durch Maßnahmen wie regelmäßige Updates für die Mitarbeitenden nach Sitzungen des Krisenstabs befriedigen. Robuste Informationsprozesse geben der Mitarbeitenden Orientierung angesichts von Unsicherheit und einer Informationsflut durch Medien oder auch Gerüchte. Die aktive Abfrage von Erfahrungen und Vorschlägen sowie Formate für einen regelmäßigen Dialog wie Townhall Meetings oder kontinuierliches Feedback (Brenner & Lobnig 2022) verbessern nicht nur die Ergebnisse des Krisenstabs bei der operative Krisenbewältigung durch Einbeziehung der Daten von der Krisenfront, sondern erhöhen auch das Vertrauen der Mitarbeitenden in die Fähigkeit der Organisation zur Krisenbewältigung und zahlen auf Vertrauen und Kohäsion ein. Auch eine kontinuierliche Erreichbarkeit der Führung mittels Aufteilung von Erreichbarkeiten und Zuständigkeiten unter den Führungskräften gehört dazu. Im direkten Kontakt bieten sich regelmäßige Debriefings der Mitarbeitenden, ggf. Supervision, und niederschwellige Gesprächsangebote durch die Hausleitung an (Brenner & Lobnig 2022).

Nach Hoffmann beinhaltet eine klare Kommunikation mit den Mitarbeitenden Stimmigkeit, findet auf dem Hintergrund der Vorbildfunktion der Führungskraft statt und umfasst auch aus seiner Sicht regelmäßiges Feedback bzw. Mitarbeitergespräche. Er ermutigt Führungskräfte in Krisensituationen auch bewusst das Gespräch über Privates zuzulassen und betont die Notwendigkeit eines aktiven Antwortverhaltens Hoffmann 2017:83).

Im Falle der Kooperation und Koordination mit Organisationen des Bevölkerungsschutzes gilt es, Kommunikationsformate zu finden, die das schnelle Teilen von Informationen erleichtern, z.B. digitale Plattformen und gemeinsamer Zugang zu zentralen Datenbanken (Behnke & Eckhard 2022:10). Dies gilt in horizontaler wie in vertikaler Richtung, so müssen z.B. auch gesetzliche Änderungen schnell an alle kommuniziert werden. (Moynihan 2008). Dadurch kann der empirisch nachgewiesenen Tendenz entgegengewirkt werden, dass Krisenmanager häufig mehr daran interessiert sind, selbst an Informationen zu kommen als sie zu teilen Behnke & Eckhard 2022:10, Bharosa et al. 2010).

5.3.1.5 Netzwerken

Führungskräfte, die Resilienz in ihrer Organisation begünstigen, sind in der Lage, mit relevanten und betroffenen Akteuren kollaborative Beziehungen aufzubauen, zu kultivieren und zu fördern (Ansell 2021:954; Ansell & Gash 2008:548; Parker et al. 2020, Ramus, Vaccaro & Brusoni 2017). Sie pflegen langfristige Beziehungen, die im Bedarfsfalle ad-hoc die Zusammenarbeit erleichtern.

Der Dialog mit Mitarbeitenden und Stakeholdern gleichermaßen dient dazu, ihnen ihre Ideen zu entlocken und sie zum Ausprobieren neuer Lösungsansätze zu ermutigen und dadurch kollektive Lernprozesse zu beschleunigen (Ansell 2021:955, Schillermanns 2013) und die Selbstwirksamkeit beider Gruppen aufrechtzuerhalten.

Die Beziehung zu den Bürgern wird dahingehend überdacht, dass Vertrauen in die Regierung gefördert wird, Regeln und Gesetze eingehalten und nach einer Krisen emergente neue Normen und Werte anerkannt werden. Insbesondere, wenn in der Krise nur „auf Sicht gefahren“ werden kann, also coram publico Lösungen getestet und angepasst werden müssen, sind das Verständnis und die Geduld der Bevölkerung gefordert (Ansell 2021:955). „Crisis management by political leadership and local administrations is only as good as its acceptance and support by the public.“ (Behnke & Eckhard 2022:11).

Instrumente, die diese Haltung der Bürgerschaft unterstützen, sind die häufige Einladung zur Co-Creation, z.B. durch Bürgerräte, so dass diese die komplexen Herausforderungen von Public Governance besser nachvollziehen kann und die Verwaltungsangehörigen als hingeebene Profis anerkennen kann, die ihr Bestes geben um gute Lösungen zu schaffen (Ansell 2021:955, Stoker 2006, Rosanvallon 2011).

Diese Zusammenarbeit mit allen Stakeholdern ist in der Binnenperspektive des KMS nur am Rande enthalten, durch das Item „interkommunale Zusammenarbeit“. Gleichwohl bietet sich in der Außenperspektive bei der Zufriedenheitsabfrage der Stakeholder die Möglichkeit, unzureichende Partizipationsmöglichkeiten aufzudecken.

4.3.2 Personalmanagement

Die erfolgreiche Zusammenarbeit im Krisenfall kann interpretiert werden als „Zusammenwirken resilienter Individuen“ (Hoffmann 2017:84). Individuelle Resilienz wird als interaktiver Prozess zwischen einem Subjekt und seinem Umfeld und den sich daraus ergebenden Wechselwirkungen beschrieben (Hoffmann 2017:59). Es gilt also, die individuelle Resilienz zu stärken, ohne organisatorische Hemmnisse zu ignorieren. Die Mitarbeitenden sollten ihre persönliche Resilienz nicht dafür verwenden müssen, „Altlasten“ organisationaler Unwuchten und schwelender Konflikte oder fehlender Selbstführung ihrer Führungskräfte zu kompensieren, sondern sie vollständig in die Krisenbewältigung investieren können. Auch Lengnick-Hall et

al. (2011, Morgeson & Hoffmann 1999) betrachten die individuelle Resilienz als Ausgangspunkt für das Verständnis organisatorischer Resilienz als Handlungen und Interaktionen zwischen Einzelpersonen, die die kollektive Resilienz eines Unternehmens erklären.

Wenn die Organisation also eine Zunahme von Krisen antizipiert, ergeben sich daraus drei Aufgaben:

- Angebote zur Erhöhung der individuellen Resilienz der Mitarbeitenden und der Führungskräfte
- Angebote zur Verbesserung der Selbstführung und der Führungskompetenzen der Führungskräfte und
- Beseitigung von organisatorischen und personellen Hemmnissen in der Organisationskultur.

Im Hinblick auf die Haltung der Führungskräfte gegenüber ihren Mitarbeitenden fordert Hoffmann (2017) eine respektvolle Interaktion mit Austausch auf Augenhöhe und respektvollen Beziehungen, die auf einem geteilten Blick auf die Wirklichkeit (Intersubjektivität) beruhen. Auch Duchek erwähnt die Notwendigkeit positiver Beziehungen und kollektiver Verhaltensmuster (Weick 1993) für die Krisenbewältigung (Duchek 2020:220). Weiterhin verweisen Brenner & Lobnig (2022), Lengnick-Hall et al. (2011) sowie Carmeli & Gitell (2008) auf das Konzept der psychologischen Sicherheit nach Edmondson (1999; siehe 4.2.2). Die genannten Aspekte zahlen alle auf das Item im KMS ein „Die Mitarbeiter/innen werden als wertvollste Ressource gesehen“.

Die weiteren Items des KMS, die die Aufgaben des Personalmanagements beschreiben, sind

- Die Personalstrategie unterstützt die strategische Ausrichtung der Kommune.
- Aus- bzw. Aufbau strategieorientierter Entgeltsysteme sowie transparente Anreiz- und Sanktionsmechanismen (im Rahmen der Möglichkeiten).
- Eine hohe Mitarbeiterzufriedenheit wird angestrebt.

4.3.2.1 Mitarbeiterkompetenzen

Während die Personalstrategie gemäß KMS also die strategische Ausrichtung der Kommune im Sinne einer Passung zwischen den Zielsetzungen der Gemeinde und den Kompetenzen der Mitarbeitenden unterstützen soll, werden im Krisenfall weitere Eigenschaften und Fähigkeiten wichtig. Die Personalarbeit soll sich nach Sackmann auf Potenziale und Kompetenzen der Mitarbeitenden richten, nicht auf Anpassung und das Einhalten enge Zuständigkeitsregelungen, z.B. durch eine positive, aktive Fehlerkultur und durch Partizipation (Sackmann 2015). Erwünscht sind proaktive Mitarbeitende mit hohem commitment, die z.B. über unternehmerisches Denken und Handeln (Sackmann 2015). Die Mitarbeitenden sollen flexibel (Horváth et al.

2013:565; Weick & Sutcliffe 2010:77) und zur innovativen Improvisation (Mallak 1998) in der Lage sein. Diese Eigenschaften stehen in starkem Kontrast zu den erwünschten Eigenschaften von Verwaltungsmitarbeitenden im Normalbetrieb, zumindest in der überkommenen Bürokratie bis zum Einsetzen multipler Krisen.

Mitarbeitende, die an der Außenkommunikation mitwirken, seien sie Führungskräfte oder operativ tätig, brauchen zusätzliche Kommunikationsfähigkeiten: nach außen ist eine klare Kommunikation über gesellschaftliche Risiken angezeigt und darüber, was die Menschen tun können, um sie zu verringern. Die Ziele und Bemühungen der Verwaltung sind sorgfältig zu erläutern, Gründe für Maßnahmen offenzulegen, inhärente Dilemmata und das Risiko des Scheiterns zu erklären und die vielen Akteure zu würdigen, die zur erfolgreichen Krisenbekämpfung beitragen (Ansell 2021:956; Reynolds & Seeger 2005).

4.3.2.2 Zusammenarbeit

Innerhalb der Teams als Führungskräften und Mitarbeitenden werden Improvisation und „Bricolage“ als wichtige Kompetenzen zur Krisenbewältigung eingeschätzt: Bricolage meint die Problemlösung mit vorhandenen Ressourcen, die ggf. auch zweckfremd oder kontraintuitiv genutzt werden (Philips & Tracey (2007): vgl. 2.5 Innovation). Voraussetzung hierfür ist, dass die der Verwaltung durch detaillierte Handlungsanweisungen oder Stellenbeschreibungen nicht so stark ist, dass sie keine Handlungsspielräume mehr erlaubt (Hoffmann 2017:82; Weick 1993, Lévy-Strauss 1989, Duymedjian & Rüling 2010, Lengnick-Hall et al. 2011). Innovation muss insofern als Widerspruch zur Kultur und Identität der öffentlichen Verwaltung betrachtet werden. Sie kann aber eingeübt werden, in dem dort, wo Handlungsspielräume bestehen, Empathie mit Nutzern und Zielgruppen erlernt wird und Probleme unter verschiedenen Aspekten redefiniert werden (Bason 2017), um den Lösungsraum zu erweitern.

Die Flexibilität der Mitarbeitenden ist auch im Hinblick auf die Rollen im Team gefordert (virtual role systems): Jedes Mitglied der Gruppe soll in der Lage sein, jede Rolle in der Gruppe - zumindest mental – einzunehmen. Weick geht davon aus, dass dies die Unsicherheitstoleranz erhöhen kann. Weiterhin vermeidet es ein Vakuum bei überlebensnotwendigen Funktionen, falls ein Teammitglied ausfällt und erhöht die Multiperspektivität in der Entscheidungsfindung. Solche virtual role systems sind eventuell durch Vertretungsregelungen mit entsprechender Praxis in der Teamführung realisierbar (Hoffmann 2017, Mallak 1998).

Innerhalb der Teams aber auch teamübergreifend ist eine verstärkte interprofessionelle Zusammenarbeit vonnöten (Brenner & Lobnig 2022, Ansell 2021:956, vgl. 4.3.1). Es ist hilfreich,

wenn sowohl Führungskräfte als auch Mitarbeitende über ein vielfältiges soziales Netz (Lengnick-Hall et al. 2011) verfügen, aus dem sie Informationen und Kompetenzen beziehen können und gleichzeitig kommunikativ Einfluss nehmen können.

4.3.2.3 Rahmenbedingungen durch Personalmanagement

Im KMS wird davon ausgegangen, dass insbesondere eine hohe Mitarbeiterzufriedenheit erreicht werden kann durch z.B. einen interessanten und abwechslungsreichen Aufgabenbereich, leistungsgerechte Bezahlung, die Einbeziehung der Mitarbeitenden in die Entscheidungsfindung, stetige Aus- und Weiterbildung, Schaffung von Aufstiegsmöglichkeiten, ergonomische Arbeitsgestaltung, betriebliches Gesundheitsmanagement usw. Einige dieser Faktoren wie die Einbeziehung der Mitarbeitenden in die Entscheidungsfindung sind unmittelbare Führungsaufgaben, zahlreiche Faktoren obliegen aber der Gestaltung der Arbeitsbedingungen für die gesamte Organisation, namentlich durch die Personalabteilungen, zum Teil im Zusammenwirken mit den Vorgesetzten.

Für eine hohe Resilienz ist ein gewisses Maß an Slack, also an redundanter Ressourcenausstattung erforderlich, um Kapazitäten für die Bewältigung der Krise zu haben. So werden denn auch adäquate Ressourcen als relevanter Faktor benannt, allerdings nicht nur in finanzieller, sondern auch in informationeller und emotionaler Hinsicht (Mallak 1998; zu den letzten beiden Punkten vgl. 4.2.2) Um allerdings keine Leerkapazitäten vorzuhalten erscheint es hilfreich, Routinen als ressourcenschonende Praktiken in den Blick zu nehmen: Führungskräfte und Mitarbeitende sollten in der Lage sein, Routine und Innovation adäquat zu kombinieren. Diese Fähigkeit steigt mit zunehmender Erfahrung (Lengnick-Hall et al. 2011). Es ist also darauf zu achten, dass Erfahrungswissen nicht verloren geht, mithin auf eine geringe Fluktuation und eine hohe Professionalisierung hinzuwirken (Hoffmann 2017:109). Gleichzeitig sollte für den Krisenfall vorgedacht werden, welche Aufgaben mit welcher Priorität weitergeführt werden, um Ressourcen freizusetzen.

Als resilienzfördernder Faktor wird weiterhin das betriebliche Gesundheitsmanagement (Hoffmann 2017:120), vor allem im Blick auf die individuelle Resilienz. Ebenso führt Diversität in Gender, Ethnizität, Ausbildung und soziokultureller Background zu Multiperspektivität (Hoffmann 2017:96) und einer großen Breite an Kompetenzen, die in der Krisenreaktion hilfreich sein können.

Neben dem Kompetenzerwerb bzw. dem Halten von Kompetenzen zahlen diese Maßnahmen auch auf die Mitarbeiterzufriedenheit ein, mithin auf die beiden Cluster „Die Personalstrategie

unterstützt die strategische Ausrichtung der Kommune.“ und „Eine hohe Mitarbeiterzufriedenheit wird angestrebt.“

Der Aus- bzw. Aufbau strategieorientierter Entgeltsysteme sowie transparenter Anreiz- und Sanktionsmechanismen (im Rahmen der Möglichkeiten) kann ebenfalls unter diese beiden Faktoren als Unterpunkt subsumiert werden. Da die Frage des Entgelts in der Literatur zu Resilienz keinerlei Beachtung findet, sondern vielmehr als Hygienefaktor vorausgesetzt wird, und angesichts der Diskussion um intrinsische vs. extrinsische Motivation ist hier nur anzumerken, dass viele der Mitarbeitenden-eigenschaften, die für die Krisenbewältigung erwünscht sind, nicht durch externe Anreize geschaffen werden können, insbesondere Flexibilität, Innovationsfreude oder Commitment. Wohl können Sie aber durch Ignorieren der Hygienefaktoren zerstört werden. Es scheint daher weniger hilfreich, in ausgefeilte monetäre Anreizsysteme zu investieren, als vielmehr, insgesamt für eine angemessene Bezahlung zu sorgen.

5 Schlussfolgerungen

Bestimmte Organisationsstrukturen gelten als besser geeignet, um Krisen zu bewältigen. Sie sind im Vergleich zur überkommenen bürokratischen Struktur hierarchisch flacher, modularisiert statt kompartimentiert und integriert statt in Silos abgeschottet (Ansell 2021:954). Dies kann, je nach Volatilität des Arbeitsbereichs, jedoch nicht unbedingt für die stetige Aufgabenerfüllung im Normalbetrieb zutreffen. Ein vollständiger Umbau von Strukturen hin zu mehr Flexibilität ist daher nicht in jedem Fall geeignet, wohl aber der Aufbau der Fähigkeit, gegebenenfalls zügig in den Notfallbetrieb umzuschalten.

Zusammenfassend lässt sich für die betrachteten Bereiche aus der Literatur ableiten, dass eine idealtypische hoch resiliente Gemeinde lernbereiter, flexibler und mitarbeiterorientierter als der Durchschnitt sein wird und ein in jeder Hinsicht positives Arbeitsumfeld darstellt.

Die Strategie erfüllt ihre Leitfunktion; dabei werden strategische Schwächen ehrlich betrachtet und angegangen. In der Krise liegt der Schwerpunkt auf der Priorisierung der wichtigsten Funktionen und Dienstleistungen der Organisation und der Adaptionsleistung an die aktuelle Situation. Nach der Krise wird die Strategie neu bewertet und ggf. angepasst. Bei der Informationsversorgung sind vor allem Frühwarnsysteme und Risikomanagement gut ausgebaut. Dies schließt Funktionen wie IKS, Compliance und Controlling ein und nutzt Prognosetools. Nach der Krise werden insbesondere Frühwarnsysteme und Risikomanagement evaluiert und wenn

nötig um weitere Indikatoren ergänzt. In ihren Prozessen ist die Organisation in der Lage, Flexibilität einzubauen, z.B. in dem schwer revidierbare Entscheidungen zeitlich so weit wie möglich nach hinten verschoben werden.

Die Organisationskultur ist von Authentizität und Vertrauen gekennzeichnet. Propagierte Werte werden tatsächlich gelebt, Resilienz gehört als eigenständiger Wert dazu. Die Mitarbeitenden teilen einen starken Purpose, der in Krisenzeiten als Orientierung fungiert. Nach außen verfügt die Organisation über eine Reputation, die Sozialkapital generiert. Lernfähigkeit und Veränderungskompetenz sind wesentliche Charakteristika der Kultur, die sich in den Fähigkeiten der Führungskräfte und Mitarbeitenden widerspiegeln.

Das Verhalten der Führungskräfte lässt sich am besten unter dem Begriff Leadership zusammenfassen und bildet sich vor allem in transformationalen und agilen Führungsstilen ab. Die Mentalität ist von Lösungsorientierung und einer positiven Grundhaltung geprägt, die in der Fähigkeit des Sensemaking, der Ambiguitäts- und Unsicherheitstoleranz resultiert. Die Führungskräfte verfügen über ausgeprägte Veränderungskompetenz, sind gute Kommunikatoren und in der Lage, Zusammenarbeit und Netzwerke zu organisieren und zu pflegen, auch zwischen sehr heterogenen Beteiligten. Die Mitarbeitenden verfügen ebenfalls über Flexibilität, Improvisations- und Innovationsfähigkeit und praktizieren interprofessionelle Zusammenarbeit. Das Personalmanagement setzt Rahmenbedingungen, die psychologische Sicherheit bieten (Führungsverhalten, Entgeltsysteme), individuelle Resilienz fördern (betriebliches Gesundheitsmanagement) und durch flache Hierarchien und Delegation zur Verantwortungsübernahme anregen.

Wie sich beim Abgleich der Anforderungen des KMS an eine gut geführte Gemeinde mit den Voraussetzungen von organisationaler Resilienz gezeigt hat, sind die in der Resilienzliteratur genannten Ansprüche häufig noch deutlich detaillierter und auf die Bewältigung der Krise ausgerichtet, mithin auf den Sonderfall. Es erscheint daher nicht angezeigt, diese detaillierten Anforderungen standardmäßig in das KMS zu übernehmen. Vielmehr ist im Falle einer geringen Bepunktung einzelner Items oder ganzer Cluster im KMS zu überlegen, welche Aspekte bei der Verbesserung der jeweiligen Kompetenzen oder der Ausgestaltung der Instrumente zu berücksichtigen sind, um auch in einer Krise die Funktionsfähigkeit der Organisation sicherzustellen.

Es ist auch zu fragen, in wie weit wünschenswerte Maßnahmen umgesetzt und / oder finanziert werden können. So ist z.B. beim eklatanten Mitarbeitermangel in den Verwaltungen nicht da-

von auszugehen, dass im großen Rahmen flexible, innovative und resilienzerprobte Mitarbeitende gewonnen werden können, wohl aber kann bei der Akquisition von Mitarbeitenden ebenso wie in der Planung der Aus- und Fortbildung darauf geachtet werden, dass diese Aspekte eingeübt und gefördert werden.

6 Ausblick

Mit dieser Überblicksarbeit ist eine Grundlage für die empirische Überprüfung möglicher Resilienzfaktoren im Kehler Management System gelegt. Anhand der Ausprägungen der Items im KMS einerseits und der Einschätzung der Resilienz, die aus Krisenerfahrungen der Gemeinden abgeleitet wird, andererseits, ließe sich empirisch feststellen, welche Items mit hoher Resilienz korrelieren. Es ist zu erwarten, dass Gemeinden, die gut geführt, aber nicht zu standardisiert sind, mithin über ein gewisses Handlungsrepertoire verfügen, in der Lage sind, ihre Systeme auf den Krisenfall anzupassen, den Arbeitsmodus zu adaptieren und dadurch besser durch die Krise zu kommen. Gemeinden, in denen das Bewusstsein für die eigenen Steuerungsmechanismen und die Organisationskultur fehlen, dürfte eine solche Anpassung allenfalls zufällig gelingen.

7 Literatur

- Andres, J.M. & Janssen, M.A. (2013): Robustness of Social-Ecological Systems: Implications for Public Policy; *Policy Studies Journal* 41(3), 531-536.
- Ansell & Gash (2008): Collaborative Governance in Theory and Practice, *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 (4), 543-571.
- Ansell & Jacob (2018; Hrsg.): How does collaborative governance scale, Bristol: Policy Press.
- Ansell, C./Sørensen, E./Torfing, J. (2021): The COVID-19 Pandemic as a Game Changer for Public Administration and Leadership? The Need for Robust Governance Responses to Turbulent Problems. *Public Management Review* 23, 949-960.
- Ardito, L./Coccia, M./Messeni Petruzzelli, A. (2021): Technological exaptation and crisis management: Evidence from COVID-19 outbreaks. *R&D Management* 51, 381-392.
- Ashmos, D. P., & Huber, G. P. (1987): The Systems Paradigm in Organization Theory: Correcting the Record and Suggesting the Future. *The Academy of Management Review*, 12 (4), 607–621.
- Bason, C. (2017): *Leading Public Design: How Managers engage with Design to Transform Public Governance*, Frederiksberg, Copenhagen Business School.
- Behnke, N./ Eckhard, S. (2022): A systemic perspective on crisis management and resilience in Germany, *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 15 (1), 3-19.
- Bharosa, N./Lee, J./Janssen, M. (2010): Challenges and obstacles in sharing and coordinating information during multi-agency disaster response: Propositions from field exercises. *Information System Frontiers* 12, 49–65.
- Bleicher, K. (2001): *Das Konzept Integriertes Management, Visionen-Missionen-Programme*, 6. Auflage, Frankfurt am Main: Campus.
- Bleicher, K. (2011): *Das Konzept Integriertes Management. Visionen –Missionen – Programme*. 8., überarbeitete Auflage. Frankfurt am Main: Campus.
- Böhmer, R./Kientz, J. (2020): Integratives und ganzheitliches Management für Kommunen – eine Konzeption für die Verwaltungspraxis, in: Thorsten Hartleb/ Jürgen Fischer (Hrsg.), *Innovative Verwaltung in Forschung und Lehre – Festschrift für Heinz-Joachim Peters zum 70. Geburtstag*, 15 – 32, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Böhmer, R./Busbach, U./Kiesel, B. (2020): The Kehler Management System: A holistic framework for the administration of municipalities, in: *Economics and Culture*, 17 (2), 50 – 62, Sciendo (online veröffentlicht: 28.12.2020).
- Bonß, W. (2015): Karriere und sozialwissenschaftliche Potenziale des Resilienzbegriffs, in: Martin Endreß und Andrea Maurer (Hrsg.): *Resilienz im Sozialen*, Wiesbaden, 15-31.
- Brenner, G./Lobnig, H. (2022): Das Krankenhaus als lernende Organisation während der Pandemie: Herausforderungen und Learnings. *Gruppe. Interaktion. Organisation. Zeitschrift für Angewandte Organisationspsychologie* 53, 379–387.
- Brown, T. & Wyatt, J. (2010): Design Thinking for Social Innovation; *Development Outreach* 12 (1), 29-43.

- Busbach, U. & Gerber, B. (2019): Smart Cities and the Challenges of Cross Domain Risk, Management, Economics and Culture 16 (2), 106-116.
- Buzzanell, P.M. (2010): Resilience. Journal of Communication 60 (1), 1-4.
- Carmeli, A./ Gitell, J.H. (2008): High Quality Relationships, Psychological Safety and Learning from Failures in work organizations; Journal of Organizational Resilience 30 (6), 709-729.
- Carnabuci, G. / Operti, E. (2013): Where do firms' recombinant capabilities come from? Intraorganizational networks, knowledge, and firms' ability to innovate through technological recombination. Strat. Mgmt. J., 34, 1591-1613.
- Carson, J.M./ Doyle, J. (2000): Highly optimized tolerance: robustness and design in complex systems; Physical Review Letters 84 (18), 2529-2532.
- Chandra, Y./Paras, A. (2020): Social entrepreneurship in the context of disaster recovery: Organizing for public value creation. Public Management Review, 23(12), 1856–1877.
- Cohen, W. M./Levinthal, D. A.: Absorptive capacity: A new perspective on learning and innovation, in: Administrative Science Quarterly, 35 (1), 128–152.
- Deutscher Corporate Governance Kodex: <https://dcgk.de/de/kodex.html>, letzter Abruf am 14.2.2025.
- Duymedjian, R., & Rüling, C.-C. (2010): Towards a Foundation of Bricolage in Organization and Management Theory. Organization Studies, 31(2), 133-151.
- Drath, K. (2021): Die resiliente Organisation, Freiburg: Haufe.
- Duchek, S. (2020): Organizational resilience: a capability-based conceptualization. Business Research 13 (1), 215–246.
- Eckhard, S./Lenz, A./Seibel, W./Roth, F./Fatke, M. (2021): Latent Hybridity in Administrative Crisis Management: The German Refugee Crisis of 2015/16, Journal of Public Administration Research and Theory, 31 (2), 416–433.
- Edmondson, A. (1999). Psychological safety and learning; behavior in work teams. Administrative Science Quarterly 44(2), 350–383.
- Ferraro, Etzioni & Gehman (2015): Tackling Grand Challenges Pragmatically: Robust Action Revisited; Organization Studies 36 (3), 363-390.
- Fischer, J. A./ Hüttermann, H./ Siebenaler, T.(2022): Culture-Strategy-Adaptiveness Framework. Modell zur Messung der nachhaltigen Anpassungsfähigkeit von Teams, Zeitschrift Führung + Organisation 91 (2), 79-85.
- Folke, C./ Carpenter, S. R./Walker, B./ Scheffer, M./ Chapin, T./ Rockström, J. (2010): Resilience Thinking: Integrating Resilience, Adaptability and Transformability. Ecology and Society. <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art20/> letzter Zugriff: 13.2.2025.
- Gartenberg, C./Prat, A./Serafeim, G. (2019): Corporate Purpose and Financial Performance, in: Organization Science, 30 (1), 1–18.
- Gray, B. (1989): Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems, San Francisco: Jossey Boss.

- Grieser, F./Kampmann, A. Pedell, B. (2017): Risikokultur als Resilienztreiber: Erfassung, Kommunikation und Prüfung, in: *Controlling*, 29 (3), 4-13.
- Grundeis, J./Graumann, M. (2012): Zusammenwirken von Vorstand und Aufsichtsrat bei strategischen Entscheidungen. In: Grundeis, J., Zaumseil, P. (Hrsg.) *Der Aufsichtsrat im System der Corporate Governance*. Wiesbaden: Gabler.
- Heller, J./Elbe, M./Linsenmann, M. (2012): Unternehmensresilienz – Faktoren betrieblicher Widerstandsfähigkeit, in: Fritz Böhle und Sigrid Busch (Hrsg.): *Management von Ungewissheit*, Bielefeld: De Gruyter, 213-232.
- Head, B.W. (2008): Wicked Problems in Public Policy, *Public Policy* 3 (2), 101-118.
- Heinz, R. (2000): *Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz*, Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Hinterhuber, H./Pircher-Friedrich, A./Reinhardt, R./Schnorrenberg, L. (2007): *Servant Leadership*, Berlin: Erich Schmidt.
- Hoffmann, G.P. (2017): *Organisationale Resilienz - Kernressource moderner Organisationen*, Wiesbaden: Springer.
- Hollnagel, E./ Woods, D. D./ Leveson, N. C. (Hrsg.; 2006): *Resilience engineering: Concepts and precepts*. Aldershot: Ashgate.
- Horne, J.F. (1997): The coming age of organizational resilience, *Business Forum* 22 (2/3), 24-28.
- Horváth, P./ Michel, U./Aschenbrücker, A. (2013): Vorsprung vor Boom und Krise – das Controlling volatilitätsresistent machen, *Controlling* 25 (10), 561-568.
- Ismail, A./Mohamed, H. Hasan Al-Banna/Sulaiman, A./Mohamad, M. Yusuf, M. (2011): An Empirical Study of the Relationship between Transformational Leadership, Empowerment and Organizational Commitment. *Business and Economics Research Journal* 2, 89-107.
- Kaiser, N./Gertel, E./Odermatt, B./Haering, B./Bundi, P./Ladner, A./Proeller, I. (2021): Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung: Vollzugs- und Wirkungsevaluation, Zürich, <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/69219.pdf>, letzter Abruf: 13.2.2025.
- Kasper, H./ Schmidt, A. (2015). *Organisationskultur – Ansätze zwischen Gestaltung und Selbstorganisation*. In Mayrhofer, Wolfgang/ Furtmüller, Gerhard / Kasper, Helmut (Hrsg.), *Personalmanagement – Führung – Organisation* (5. Aufl., 245–284). Wien: Linde.
- Kayes, D.C. (2015): *Organizational Resilience - How Learning sustains organizations in Crisis, Distasters and Breakdown*, NY: Oxford University Press.
- Kientz, J. (2012): *Integration der strategischen Planung in die Haushaltsplanung einer Kommune*, Kassel.
- Kiesel, B./Böhmer, R. (2024): Schöne neue Datenwelt oder missing link – Wirkungsorientierte Steuerung und Digitalisierung, in: Beck, Joachim/Henkes, Jörg/Terry, Patrick (Hrsg.), *Moderne Verwaltung und gesellschaftliche Entwicklung, Schriften des Praxis- und Forschungsnetzwerks der Hochschulen für den öffentlichen Dienst (Band 12)*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 329 – 340.

- Langhof, J./Renzl, B./Güldenbergl, S. (2020): Arbeiten im Takt der Algorithmen? – Mensch bleiben durch dienende Führung, *OrganisationsEntwicklung*, 39 (3), 12-16.
- Lee, S./Benedict, B. C. (2021) "Building Resilience: An Exercise to Create Network Structures and Assess Resilience with Marshmallows and Spaghetti Noodles or LEGO® Pieces," *Discourse: The Journal of the SCASD* 6, Article 4.
- Lengnick-Hall, C. A./Beck, T. E./Lengnick-Hall, M. L., (2011): Developing a capacity for organizational resilience through strategic human resource management, in: *Human Resource Management Review*, 21 (3), 243–255.
- Lévi-Strauss, C. (1989): *Das wilde Denken*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Lopez-Vega, H./ Tell,F./Vanhaverbeke, W. (2016): Where and how to search? Search paths in open innovation, *Research Policy*, 45 (1), 125-136.
- Lutter, M. (2001): Der Aufsichtsrat: Kontrolleur oder Mitunternehmer? In: Sadowski, Dieter (Hrsg.): *Entrepreneurial Spirits*. Wiesbaden: Gabler, 225-235.
- Lutter, M. (2010): Kommentierungen. In: Ringleb, Henrik-Michael/Kremer, Thomas/Lutter, Marcus/v. Werder, Axel (2010): *Kommentar zum Deutschen Corporate Governance Kodex – Kodex-Kommentar*. 4. Aufl. München: C. H. Beck.
- Mallak, L. (1998): Putting organizational resilience to work, *Industrial Management* 40 (6), 8-13.
- McCann, J. (2004): Organizational effectiveness, changing concepts for changing environments, *HR Planning* 27 (1), 42-50.
- McManus, S.T./Seville, E./Brundson, D./Vargo, J.J. (2007): *Resilience Management - A Framework for Assessing and Improving the Resilience of Organisations*; [http://cpor.org/ro/ResilienceMgmtResearch\(2007\).pdf](http://cpor.org/ro/ResilienceMgmtResearch(2007).pdf). Letzter Zugriff: 14.02.2025.
- McManus, S.T./ Seville, E./ Vargo, J.J./ Brunson, D. (2008). *Facilitated Process for Improving Organizational Resilience*. *Natural Hazards Review*, 9, 81-90.
- Morgeson, F.P./Hoffmann, D.A. (1999): The structure and function of collective constructs, *Academy of Management Review* 24 (2), 249-265.
- Moynihan, D.P. (2008): Learning under Uncertainty: Networks in Crisis Management, *Public Administration Review* 68 (2), 350-365.
- Ortiz de Mandojana, N./ Bansal, P. (2016): The long-Term Benefits of Organizational Resilience through Sustainable Business Practices, *Strategic Management Journal* 37, 1615-1631.
- Padgett, J.F. & Ansell, C.K. (1993): Robust Action and the Rise of the Medici, 1400-1434; *American Journal of Sociology* 98 (6), 1259-1319.
- Parker, C./Nohrstedt, D./Baird, J./Hermansson, H./Rubin, O./Bækkeskov, E. (2020): Collaborative crisis management: a plausibility probe of core assumptions. *Policy and Society*, 39(4), 510-529.
- Pedell, B./ Seidenschwarz, C. (2011): Resilienzmanagement; *Controlling* 23(3), 152-158.

- Pedell, B. (2014): Führung im Umgang mit schwerwiegenden Risiken – Strategien zur Verbesserung der Resilienz von Unternehmen, Eine Studie des Lehrstuhls Controlling der Universität Stuttgart in Kooperation mit dem Wharton Risk Management and Decision Processes Center, University of Pennsylvania, und Seidenschwarz & Comp., Stuttgart.
- Pedell, B./Schwihele, A. (2004): Integriertes Strategie- und Risikomanagement mit der Balanced Scorecard: Dargestellt am Beispiel eines Energieversorgungsunternehmens, in: Controlling, 16. (3), 149–156.
- Pedell, B./Renzl, B. (2021): Purpose und Resilienz : wie ein klares Warum dazu beiträgt, Unternehmen robust zu machen, Controlling 33 (1), 120-125.
- Peters, B.G. (2017): What is so wicked about wicked problems? Policy and Society 36 (3), 385-396.
- Philips, N. & Tracey, P. (2007): Opportunity Recognition, Entrepreneurial Capabilities and Bricolage: Connecting Institutional Theory and Entrepreneurship in Strategic Organization; Strategic Organisation 5(3), 313-320.
- Proeller, (2022), Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Steuerung in der Schweizer Bundesverwaltung, Verwaltung & Management 3, 122–127.
- Ramus, T./Vaccaro, A./Brusoni, S. (2017): Institutional Complexity in Turbulent Times; Academy of Management Journal 60 (4), 1253-1284.
- Raiser, T./Veil, R. (2010): Recht der Kapitalgesellschaften. Ein Handbuch für Praxis und Wissenschaft. 5. Aufl. München: Vahlen.
- Reynolds B. W./Seeger M. (2005): Crisis and emergency risk communication as an integrative model. Journal of Health Communication 10 (1), 43-55 .
- Robert, B. & Lajtha, C. (2002): A new Approach to Crisis Management; Journal of Contingencies and Crisis Management 10 (4), 181-191.
- Roberts, N. (2000): Wicked Problems and Network Approaches to Resolution; International Public Management Review 1 (1), 1-19.
- Room, G. (2011): Complexity, Institutions and Public Policy, Cheltenham: Edward Elgar.
- Reiss, M. (2011): Balanced Resilience: Ein realistischer und ausgewogener Orientierungsrahmen für das Performance Management, in: Controlling, 23 (1), 41-46.
- Rittel, H.W.J./ Webber, M.M. (1973): Dilemmas in a general theory of planning, Policy Sciences 4 (2), 155-169.
- Rosanvallon, P. (2011): Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity, Princeton University Press.
- Rüegg-Stürm, J. (2005): Das neue St. Galler Management-Modell, Bern: Haupt.
- Sackmann, S. (2006): Betriebsvergleich Unternehmenskultur: Welche kulturellen Faktoren beeinflussen den Unternehmenserfolg?, in: Arbeitsbericht Institut für Personal- und Organisationsforschung, Universität der Bundeswehr München, Standort Neubiberg.
- Sackmann, S. (2015): Lässt sich Unternehmenskultur messen und wenn ja, wie? in: Richter, Frank (Hrsg.), Wettbewerbsfaktor Unternehmenskultur, 123-140, Stuttgart: Schäfer Pöschel.

- Schein, Edgar H. (2010): *Organizational Culture and Leadership* (4. Aufl.). San Francisco: Jossey-Bass.
- Schillermanns, T. (2013): Moving beyond the clash of interests, *Public Administration Review* 15 (4), 541-562.
- Seibel, W./Eckardt, C./Huffert, F./Mende, L./Wiese, L.: Verwaltungsresilienz unter Stressbedingungen, *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 15 (1), 109-129.
- Seiwald, J./Gschiel, P./Polzer, T. (2022): Parlamentarische Diskussion über die Erreichung von Wirkungszielen in Österreich, *Verwaltung & Management* 3, 114–121.
- Schiwietz, M. (2016): Risikokultur: Ansätze zur Beurteilung und Förderung durch die Innenrevision, in: *Revisionspraktiker*, 08/09, 147– 162.
- Seker, M.(2024): *Success Factors of Municipal Innovation*, Diss. Strasbourg.
- Sheffi, Y. (2007). *The Resilient Enterprise. Overcoming Vulnerability for Competitive Advantage*. Cambridge: MIT Press.
- Simonovic, S.P./Arunkumar, R.: (2016): Comparison of static and dynamic Resilience for a Multipurpose Reservoir operation. *Water Resources Research* 52 (11), 8630-8649.
- Stoker, G. (2006): Public Value Management: A new Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration* 36 (1), 41-57.
- Taubert, F./Fischer, R./Groeneveld, J./Lehmann, S./Müller, M. S./Rödig, E./Wiegand, T./Huth, A. (2018): Global patterns of tropical forest fragmentation. *Nature*, 554, 519–522.
- Useem, M. (2010): Developing Leadership to Avert and Mitigate Disasters, in: Kunreuther, H./Useem, M., *Learning from Catastrophes*, Upper Saddle River, 249–268.
- Walker, B./Holling, C./Carpenter, S./Kinzig, A. (2004): Resilience, Adaptability and Transformability in Socio-ecological Systems. *Ecology and Society* (online), 9 (2), art. 5
- Weber, E.P./Khademian, A.M. (2008): Wicked Problems, Knowledge Challenges and Collaboration Capacity Builders in Network Settings, *Public Administration Review* 68 (2), 334-349.
- Weick, K. E. (1993): *The Collapse of Sensemaking in Organizations*, Thousand Oaks.
- Weick, K. E. & Sutcliffe, K. M. (2010): *Das Unerwartete managen*, Stuttgart.
- Whitman, Z. R./Kachali, H./Roger, D./Vargo, J./ Seville, E. (2013): Short-form version of the Benchmark Resilience Tool (BRT-53), in: *Measuring Business Excellence*, 17 (3), 3–14.