

Stephan Leixnering, Renate E. Meyer und Martin Kornberger

Krisenbewältigung durch Städte: Denkfiguren zur kollektiven Handlungsfähigkeit

Die Ballungsräume urbaner Gemeinwesen stellen ein Brennglas für Krisen dar. Beispielhaft zeigt dies Wien in der Covid-19-Krise sehr deutlich: Buchstäblich über Nacht war im Frühjahr des Jahres 2020 nichts mehr wie zuvor. Krisenpläne gab es allzu viele in der Stadtverwaltung, doch keiner war für den Umgang mit der Pandemie geeignet. Das Hauptaugenmerk der Wiener Stadtpolitik lag gerade auf dem beginnenden Gemeinderatswahlkampf, und auch wegen der gegensätzlichen politischen Mehrheitsverhältnisse befand sich die Stadt Wien in einem Dauerkonflikt mit der österreichischen Bundesverwaltung. Die Situation für die Stadt mit ihren knapp zwei Millionen Bewohner*innen, einem Kernhaushalt von etwa 17 Milliarden Euro, rund 250 kommunalen Organisationen und insgesamt fast 100.000 Mitarbeiter*innen¹ war kritisch, weil unübersichtlich und neuartig, und die Verunsicherung durch das damals weitgehend unbekannte Virus groß. Gleichzeitig war klar: Es muss entschieden gehandelt werden. Aber wie?

Der französische Philosoph Paul Ricœur definiert Krise als eine Pathologie der Zeitlichkeit, die ein Davor radikal von einem Danach scheidet.² Krisensituationen weichen wesentlich vom bekannten Normalzustand ab, wobei dieser Normalzustand nach der Krise nicht mehr derselbe ist wie vor der Krise. Die Krise, so Ricœur, ist der Moment der Entscheidung, sie drängt trotz aller Unsicherheit auf Handeln. Demnach setzt Krisenbewältigung vor allem eines voraus – Handlungsfähigkeit. Dieser Essay stellt nun die Frage nach der Handlungsfähigkeit von Städten (»the city's capacity to act«³) und reflektiert über die Bedingungen von deren Möglichkeit unter dem Stress einer Krise. Mit dem Fokus auf eine solche Möglichkeit nimmt er eine dem Grunde nach positive Grundhaltung auf das zweideutige Grundthema dieses Sonderbandes – öffentliche Gemeinwesen in der Krise – ein, zielt die Frage doch auf das Gelingen von Krisenbewältigung ab und nicht etwa auf Erklärungen von deren Scheitern.

Bei der Handlungsfähigkeit von Städten geht es jedoch vorrangig nicht um die einer einzelnen Akteurin, denn moderne Städte können nicht ohne Weiteres als integrierte Akteurinnen verstanden werden. Vielmehr stellen sich Städte – insbesondere nach den Reformaktivitäten der vergangenen Dekaden, die auf organisationale Verselbständigung abzielten – als polyzentrische, polyphone und fragmentierte Landschaften dar, die aus Stadtverwaltungen mit ihren teilselbständigen Einheiten sowie einer beträchtlichen Zahl verselbständigter kommunaler

1 Vgl. Stadt Wien 2022. *Wien in Zahlen*. Wien: Stadt Wien.

2 Vgl. Ricœur 1988.

3 Pierre 1999, S. 389.

Organisationen bestehen.⁴ Souveränes Handeln von Städten gestaltet sich vor diesem Hintergrund als *kollektives* Handeln einer Vielzahl kommunaler Akteur*innen. Souveränität stellt sich dabei nicht als individuelles Attribut, sondern als eine (»gepoolte«⁵) Eigenschaft der Beziehung zwischen diesen Akteur*innen dar.⁶ Deren Vermögen, gemeinsam, also im gegenseitigen Einvernehmen, zu handeln, entspringt erst die Handlungsfähigkeit von Städten.

Handlungsfähigkeit von Städten als Problem kollektiven Handelns

Die Klärung der Bedingungen der Möglichkeit von kollektivem Handeln stellt ein Kernthema der sozialwissenschaftlichen Forschung dar, wobei die Literatur das Problem der »soziale[n] Interdependenzbewältigung« zwischen Akteur*innen vor allem unter dem Schlagwort der Governance diskutiert.⁷ Die Frage nach der Handlungsfähigkeit von Städten wirft demnach ein Governance-Problem auf: nämlich das Problem der Abstimmung zwischen weitgehend selbständigen, bei der Krisenbewältigung jedoch aufeinander angewiesenen und somit voneinander abhängigen kommunalen Akteur*innen, von denen also keine als »übergeordnete souveräne Instanz«⁸ fungiert. Organisationstheoretisch gewendet geht es also um die Frage, wie polyzentrische Handlungen in einer arbeitsteilig ausdifferenzierten Organisationslandschaft integriert und so der Stadt als handlungsfähiger Akteurin zugeordnet werden können – also gewissermaßen um die organisationale »Integrationskapazität«⁹ von Städten unter den Stressbedingungen einer Krise. Pointiert formuliert geht es bei der Fähigkeit von Städten, in Krisensituationen zu *reagieren*, um die Fähigkeit einer Vielzahl kommunaler Akteur*innen, miteinander zu *interagieren*.

Die Bedingungen der Möglichkeit von kollektivem Handeln in und der Integration von öffentlichen Gemeinwesen werden von der Literatur überwiegend als Koordinationsfragen diskutiert.¹⁰ Letztlich steht im Zentrum solcher Koordinationsfragen die systematische Klärung von Beziehungen zwischen beteiligten Akteur*innen.¹¹ Mit Blick auf den Schwerpunkt dieses Essays fallen dabei jedoch zwei Schwächen auf. Erstens stellt dieser Literaturstrang auf den – keineswegs trivialen – Normalzustand der öffentlichen Aufgabenbesorgung von Städten und

4 Vgl. Leixnering et al. 2021.

5 Vgl. Benz et al. 2007.

6 Zum relationalen Verständnis von Handlungsmacht vgl. Sandner/Meyer 2004.

7 Benz et al. 2007, S. 16. Vgl. auch Schuppert 2007.

8 Mayntz 2006, S. 15. Das Fehlen einer solchen Instanz bedeutet aber nicht, dass interdependente Akteur*innen stets auf Augenhöhe agieren. In der Regel sind sie ungleich »mächtig«.

9 Seibel et al. 2022, S. 112.

10 Vgl. Bouckaert, et al. 2010; Mayntz 2004 a; Peters/Pierre 2016.

11 Vgl. Hood 2005. Hood definiert »Koordination« auf S. 19 wörtlich als »bringing parts into a proper relation«.

Staaten und nicht auf Krisensituationen ab; und zweitens ist die Diskussion überwiegend in den Koordinationsmodi von Hierarchie, Markt und Netzwerk verhaftet. Keiner dieser drei Modi ist jedoch für sich genommen geeignet, die Handlungsfähigkeit von Städten in Krisen zu erklären. Die Komplexität und Größe kommunaler Organisationslandschaften lässt einen etatistischen Beherrschungsanspruch à la »command and control« nicht zu. Selbst wenn sie sich formal darauf stützen kann, ist die vermeintlich souveräne Verwaltungsführung mit hierarchischer Integration faktisch überfordert: Der Beherrschungsanspruch lässt sich gegenüber anderen Akteur*innen schlichtweg nicht umfassend und dauerhaft durchsetzen. Gerade dieser Mangel ist ja vielfach als konstitutiv für »governance« in Abgrenzung von »government« verstanden worden.¹² Auf der anderen Seite scheiden auch die beiden Koordinationsformen Markt und Netzwerk aus. Die grundsätzliche Unbeherrschbarkeit von teilselbständigen Verwaltungseinheiten und verselbständigten kommunalen Organisationen bedeutet ja umgekehrt nicht, dass die Zentralverwaltung nicht über Durchgriffsmöglichkeiten im Einzelfall verfügt. Gerade das Fehlen solcher Möglichkeiten ist aber jenes definitorische Merkmal, das Markt und Netzwerk teilen und durch das sie als heterarchische Alternativen von Hierarchie abgrenzbar sind.¹³

Vereinzelte führt diese Problematik nun dazu, dass Erklärungen für Koordination jenseits von Hierarchie, Markt und Netzwerk ansetzen. So erfährt etwa die Gemeinschaft – anfänglich als alternative Koordinationsform neben Hierarchie und Markt diskutiert, letztlich aber gegenüber dem Netzwerkmodus ins Hintertreffen geraten und zudem im deutschen Sprachraum ideologisch belastet – eine gewisse Renaissance.¹⁴ Überwiegend wird Koordination heute jedoch in Kombinationen (oder »mixes«) von Hierarchie, Markt und Netzwerk gesucht.¹⁵ Doch während die Einsicht, dass diese Koordinationsmodi abstrakte Idealtypen darstellen und konkrete Fälle von Governance nie nur einem einzelnen Modus zuordenbar sind, bereits seit Jahren etabliert ist, gibt die Literatur bislang kaum Auskunft darüber, wie koordinative Mischformen typischerweise aussehen könnten. Solcherart hybride Governance bildet nach wie vor eine Blackbox.¹⁶ Auch überzeugende Lösungsansätze zur Koordination von Städten sind bislang ausgeblieben – in Normal-, aber vor allem in Krisensituationen, die ein Höchstmaß an Schnelligkeit, Entschlossenheit und Umsetzungsstärke erfordern.¹⁷ Das Sprachspiel rund um Koordinationsprobleme und die Koordinationsmodi von Hierarchie, Markt und Netzwerk führt bei der Suche nach einer Erklärung für die Integration öffentlicher Gemeinwesen in Krisensituationen offenbar in eine Sackgasse.

12 Vgl. Brandtner et al. 2017. Vgl. auch Benz et al. 2007.

13 Vgl. Provan/Kenis 2008; Williamson 1996.

14 Vgl. Gläser 2006; Mayntz 2010.

15 Vgl. Benz 2006; Mayntz 2004 b; Schuppert 2007. Vgl. auch Schneider/Kenis 2021.

16 Vgl. Lægheid et al. 2015 u. 2016.

17 Für eine Ausnahme vgl. Leixnering et al. 2021.

Dieser Essay schlägt deshalb einen anderen Weg ein und wagt eine alternative Lesart jener »Muster der Interdependenzbewältigung«¹⁸, die wesentlich für die Handlungsfähigkeit von Städten in Krisensituationen sind. Ziel ist es dabei, über dieses Grundproblem anders als bisher nachzudenken, damit neue Denkmöglichkeiten zu eröffnen – und so auch Impulse für die festgefahrene Debatte zu den Koordinationsproblemen öffentlicher Gemeinwesen anzubieten.

Städte stellen nicht nur, wie eingangs bemerkt, ein Brennglas für Krisen, sondern auch für die Krisenbewältigung dar. Mit anderen Worten: Zu Krisenzeiten manifestieren sich in Städten nicht nur die damit verbundenen Probleme, sondern auch Ansätze zu deren Bewältigung. Im Folgenden sollen die vorgeschlagenen Denkfiguren daher anhand eines konkreten Beispiels, nämlich des Pandemiemanagements in Wien, illustriert werden. Dabei handelt es nicht um Bewertungen, sondern um Beobachtungen, wie die Handlungsfähigkeit der Stadt Wien in der Krise aufrechterhalten wird. Gerade weil die österreichische Hauptstadt als eine der Wiegen eines korporatistischen Gesellschaftsmodells gelten kann, eignet sich Wien besonders für die nuancierte Illustration der Beziehungsgefüge zwischen den für die Krisenbewältigung relevanten Akteur*innen. Die Darstellungen in diesem Essay speisen sich dabei aus verschiedenen Forschungsprojekten und Veröffentlichungen der Autor*innen.

Denkfiguren zur kollektiven Handlungsfähigkeit

Im Folgenden schlägt dieser Essay eine Reihe von Denkfiguren vor, um das Zusammenwirken verschiedener kommunaler Akteur*innen und somit die Handlungsfähigkeit in Krisensituationen am Beispiel der Stadt Wien zu beleuchten. Verstanden als relationale Konzepte sollen diese Denkfiguren eine Vorstellung davon vermitteln, welche Formen, Strukturen und Prozesse der Beziehung zwischen den beteiligten Akteur*innen in der Krise kollektives Handeln ermöglichen können.¹⁹ Mit einem Fokus auf Planung, Organisation und Führung zeigen die vorgeschlagenen Denkfiguren – *Rahmenplanung und taktische Handlungsspielräume, unbürokratische Bürokratie und institutionelle Architektur* sowie *Führung durch Haltung* – die Bedingungen der Möglichkeit von kollektivem Handeln in Krisensituationen. Gemeinsam bilden sie die Bausteine für die organisationale Integrationskompetenz von Städten bei der Bewältigung von Krisen und verweisen so auf die Möglichkeit von deren Handlungsfähigkeit. Diese Bausteine lassen sich (so wie die Koordinationsmodi im Sprachspiel der Koordination auch) analytisch und normativ gleichermaßen nützen: zum besseren Verständnis von Krisenbewältigung einerseits, und, darauf aufbauend, zur Erschließung praktischer Handlungsmöglichkeiten andererseits.

18 Benz et al. 2007, S. 17.

19 Vgl. Kornberger 2022 a.

Rahmenplanung und taktische Handlungsspielräume

In der klassischen Managementlehre beginnt Strategie mit der Planung. Doch konkrete Handlungsziele lassen sich im Krisenfall selbst für die nahe Zukunft nicht formulieren: zu dicht ist, mit Clausewitz gesprochen, der »Nebel der Ungewissheit«²⁰, als dass je ein Plan seine Umsetzung erleben würde.²¹ Das bedeutet aber keineswegs, dass Planung in der Krise obsolet wäre – ganz im Gegenteil. Allerdings verschiebt sich der Fokus der Planung: von Entscheidungen und Handlungen hin zur Gestaltung von deren Rahmenbedingungen.

Für den Fall der kollektiven Handlungsfähigkeit von Städten in Krisensituationen bedeutet das vor allem, dass Planung die Bedingungen für eine möglichst rasche Abstimmung aller relevanten Akteur*innen schaffen muss. Ein Krisenplan gestaltet sich daher als offener Rahmenplan, der Schlüsselakteur*innen definiert, Zeiten und Orte vorsieht, zu und an denen diese Akteur*innen zusammenkommen, sowie eine klare Struktur für deren Interaktion schafft.

In Wien wurde daher ein sogenannter Plan für besondere Lagen erstellt, der die Struktur für einen Krisenstab der Stadtverwaltung einrichtete – also wer sich wann und wo mit wem trifft. So wurde der Teilnehmer*innenkreis für das Kernteam sowie eine erweiterte Runde unter der Leitung eines Spitzenbeamten der Stadt definiert, feste wiederkehrende Termine vorgegeben und eine klare Ablaufsequenz festgelegt. Ausgangspunkt jeder Sitzung des Krisenstabs bildet demnach ein Lagebericht mit den relevanten Daten und Entwicklungen wie etwa Infektionszahlen und Spitalsbettenbelegung; für die Entscheidungsfindung im Krisenstab gilt das Konsensprinzip und somit Einstimmigkeit als wesentliches Kriterium.

Ein solcher Rahmenplan kann aber nicht nur Struktur und Taktung für Krisenstäbe, sondern auch Orientierung für die beteiligten Akteur*innen schaffen, indem er die Festlegung von strategischen Leitlinien für gemeinsames Handeln vorsieht. In Wien gibt es drei solcher Leitlinien, auf die man sich im Krisenstab verständigt hat: die Zahl der Todesopfer minimal zu halten, Lockdowns zu vermeiden und die eigene Handlungsfähigkeit zu erhalten. Derartige Leitlinien machen den beteiligten kommunalen Akteur*innen aber keine konkreten Handlungsvorgaben; vielmehr formulieren sie allgemeine handlungsleitende Prinzipien, die – um im Sprachspiel der Strategie zu bleiben: taktische – Handlungsspielräume jedoch nicht einschränken, sondern vielmehr eröffnen sollen. Ein Krisenplan kann und soll polyzentrisches Handeln nicht determinieren – zentrale Leitung und Lenkung sind im Krisenfall schlichtweg illusorisch oder auch dysfunktional, weil die Lage einerseits völlig unübersichtlich ist und andererseits auf schnelles Reagieren drängt. Die Abwesenheit einzelner Dirigent*innen in der Krise²² kann

20 Vgl. Clausewitz 2005 [1832].

21 Das geflügelte Wort stammt vom preußischen General Helmuth von Moltke (1800–1891). Vgl. dazu Kornberger 2022 b.

22 Gerne wird in diesem Zusammenhang auf die Gebräuchlichkeit einer überholten Kriegsrhetorik verwiesen, die Mitte und Spitze der Krisenbewältigung rund um einen dirigierenden Feldherrn verortet. Vgl. Leixnering 2021.

eine Steuerungslücke (»governance gap«) zum Freiraum werden lassen, wenn ein Rahmenplan Möglichkeitsspielräume für eigeninitiatives Handeln der beteiligten Akteur*innen eröffnet. Die organisatorische Schlüsselfrage, die sich dabei stellt, ist freilich, wie diese Spielräume in einer Weise genützt werden können, die letztlich in orchestrierter Krisenbewältigung mündet.

Organisation: Unbürokratische Bürokratie und institutionelle Architektur

Die Verwaltungseinheiten einer Stadt, und vielfach auch ihre verselbständigten Organisationen, sind freilich bürokratisch geprägt. Das Handeln auch von Führungskräften ist gemeinhin regelgebunden, also durch klare Verfahren geleitet, wobei die »gute alte Bürokratie« in der Literatur bereits vielfach als unflexibel, abgeschottet und kooperationsfeindlich gebrandmarkt wurde.²³ Während sich in der Organisationsforschung aktuell ein gewisses Umdenken bemerkbar macht und Bürokratie in ein neues Licht gerückt wird,²⁴ wird dabei das Verhältnis von Bürokratie und Krise kaum beleuchtet – zu unwahrscheinlich scheint es offenbar, dass ein so krisenanfälliger Organisationsansatz selbst etwas zur Krisenbewältigung beitragen könnte. Doch vereinzelt wird in der neueren Literatur auch darauf hingewiesen, dass gerade veritable bürokratische Apparate unter Stressbedingungen »endogene Resilienzreserven« mobilisieren und durch »flexible und pragmatische Entscheidungsstile« den Spielraum für das Zusammenwirken von Akteur*innen vergrößern können.²⁵ Derartig vermeintlich unbürokratisches Handeln setzt freilich eine hohe Bürokratiekompetenz und die Beherrschung der Klaviatur klassisch-bürokratischer Instrumente durch die Schlüsselkräfte voraus. Prinzipienfestigkeit steht dabei über blinder Regelbefolgung, und die Abschätzung von Verhältnismäßigkeiten erlaubt im Bedarfsfall die Priorisierung bestimmter Vorgaben vor anderen im Sinne der Prinzipientreue. Ein*e gute*r Bürokrat*in ist dabei bildlich gesprochen in ständiger, die Regeln des Weberschen »iron cage« so anzuwenden, dass aus dem begrenzenden Käfig ein geschützter Möglichkeitsraum für innovatives Handeln wird, solange dessen Nachvollziehbarkeit gegeben ist.

In Wien wurde das besonders beim Einbinden externer Akteur*innen im Rahmen der Teststrategie der Stadt sichtbar, die eine Besonderheit des Pandemie-managements in Wien darstellt. Wien setzte früh auf umfassende Testungen – etwa im Rahmen von großen Teststraßen wie im städtischen Kongress-Zentrum, das von einer kommunalen Kapitalgesellschaft betrieben wird und dessen Infrastruktur dann auch für die Impfungen genützt wurde, der Etablierung von »Gurgelboxen« in den großen Gemeindebauten der Stadt, in denen ein Viertel der Stadtbewohner*innen lebt und die von Wiener Wohnen, einem Eigenbetrieb der Stadt verwaltet werden, und dem breit ausgerollten Testsystem »Alles gurgelt«. Wien forcierte dabei PCR-Tests, bei denen die Probe durch Gurgeln gewonnen

23 Vgl. Crozier 1963.

24 Vgl. Monteiro/Adler 2022; Olsen 2006. Siehe auch Grauert et al. 2023 (in diesem Sonderband).

25 Seibel et al. 2022, S. 112 u. 124.

wird. Hinter »Alles gurgelt« steht eine Initiative der Wiener Stadtverwaltung, die in Kooperation mit der Österreichischen Präsidentschaftskanzlei und der Wiener Wirtschaftskammer den Aufbau eines leistungsfähigen Testangebots forcierte und dazu private Unternehmen aktivieren konnte: einen Testkithersteller von Gurgeltests, einen privaten Laborbetreiber sowie private Logistikpartner*innen (ein Handelskonzern, die Österreichische Post). Die Testkapazitäten in Wien erreichten dabei bis zu 800.000 Tests pro Tag. Aufseiten der Stadt war die Teststrategie vor allem auf das Engagement eines Spitzenbeamten der Wiener Gesundheitsverwaltung zurückzuführen, der ein hohes Ausmaß an Initiative sowie Kenntnis der, Erfahrung mit und Vernetzung in der Wiener Organisationslandschaft mit der Beherrschung des bürokratischen Repertoires an Handlungsmöglichkeiten verbinden konnte. Für »Alles gurgelt« etwa mussten zwei komplexe europaweite öffentliche Ausschreibungsverfahren mit einem Gesamtkontraktvolumen von 1,8 Milliarden Euro rechtskonform über die Bühne gebracht werden. Aber auch im Wiener Krisenstab sind bürokratische Tugenden handlungskritisch: Wegen des großen Zeitdrucks verfasst der Presseinformationsdienst für alle Sitzungen binnen eines Tages ein schriftliches Protokoll; zu Verordnungsentwürfen wurden am Höhepunkt der Pandemie binnen Stunden Stellungnahmen durch die zuständigen Dienststellen abgegeben. Letztlich ermöglichten die Fachabteilungen revisions sichere Beschlüsse, was insbesondere vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlich geforderten epidemiologischen Begründung von Maßnahmen (der österreichische Verfassungsgerichtshof hob etwa eine Reihe anderer Verordnungen aus diesem Grund auf) besonders heikel war.

Die geschickte Anwendung von Handlungsregeln – ein »Abwenden vom allgemeinen Verfahren und ein Hinwenden zum besonderen Fall; ein Wenden des allgemeinen Verfahrens derart, dass es auf den besonderen Fall passt«²⁶ – wird in der Krise also ein wesentliches Mittel der Ordnungserhaltung. Bürokratie darauf zu reduzieren, wird der Komplexität bürokratischer Apparate jedoch keineswegs gerecht. Bereits früh verweist die Literatur darauf, dass der »Effizienzzauber« der Verwaltung, der Einheitlichkeit im Vollzug sicherstellt, keineswegs nur formaler Natur ist.²⁷ Vielmehr sind es soziokulturelle Elemente wie die gemeinsame Sozialisierung und dabei besonders die Internalisierung des Ethos und die Identifikation mit den übergeordneten Gestaltungszielen eines Gemeinwesens, die maßgeblich für dessen organisationale Integrationskompetenz sind.²⁸ Ein solcher gemeinsamen Boden oder geteilter »purpose«²⁹ der Akteur*innen sorgt in der Krise für Motivation, Richtung und Gleichklang polyzentrischer Reaktionen: Er legt die geteilten Grundprinzipien fest, die durch jeweils eigenständiges Handeln der Akteur*innen verwirklicht werden sollen.

26 Ortmann 2003, S. 34.

27 Vgl. Hecl/Wildavsky 1974. Vgl. auch Finer 1950.

28 Vgl.; Leixnering/Höllner 2022; Leixnering et al. 2021. Vgl. auch Hood 2005.

29 Vgl. Kornberger 2022 a. Vgl. auch Kornberger et al. 2018.

Auf der Ebene von kommunalen Einheiten und Organisationen schafft somit insbesondere eine kulturelle Infrastruktur die notwendige institutionelle Architektur, die geteilte Aufmerksamkeit schafft, Gleichzeitigkeit herstellt und dezentrale Ressourcen über die Grenzen in der kommunalen Organisationslandschaft hinweg bündelt. Rasches kollektives Handeln wird so ohne überbordenden Abstimmungsaufwand möglich. Unter diesen Voraussetzungen wird aus der Not von Größe und Diversität der kommunalen Organisationslandschaft gewissermaßen eine Tugend für kollektives Handeln unter Zeitdruck. Dass die zur Krisenbewältigung relevanten Einheiten und Organisationen auch im Krisenstab vertreten sind, leistet dabei einen wesentlichen Beitrag, weil so die gemeinsame Einschätzung kritischer Entwicklungen durch die beteiligten Entscheider*innen möglich wird. Dabei zählt nicht primär die objektive Richtigkeit aktueller Lagebilder, sondern vielmehr ein gemeinsames Verständnis über die Implikationen für deren jeweiliges Entscheiden und Handeln: Lagebilder müssen demnach für alle in dieselbe Richtung weisen.³⁰ Kollektives Handeln setzt dabei ein geteiltes Verständnis davon, »wie die Stadt denkt«³¹, voraus, das kommunalen Akteur*innen Orientierung im Handeln bietet.

Im Fall der Stadt Wien lag eine Vielzahl unterschiedlicher handlungskritischer Kompetenzen und Ressourcen in den teilselbständigen Einheiten der Stadtverwaltung (über 30.000 Mitarbeiter*innen) und verselbständigten Organisationen (über 60.000 Mitarbeiter*innen) – inklusive medizinischer Fachexpertise, umfassender Medienbeobachtung, lokaler Eindrücke aus den Verbindungsbüros der Stadt in anderen europäischen Metropolen, belastbarer statistischer Prognoserechnungen, Maßnahmenentwicklungen z.B. gemeinsam mit den städtischen Krankenhäusern und Pflegeheimen, kurzfristiger Einsatz der Feuerwehr für den Aufbau und Betrieb von Teststraßen oder jener der Berufsrettung für die Impfstreifen. Im (erweiterten) Kernteam des Stabes sind neben den Leiter*innen der Verwaltungsressorts und den Spitzenbeamten*innen der Magistratsdirektion auch eine Reihe von Leiter*innen relevanter Dienststellen vertreten. Zusätzlich werden unterstützende Expert*innen aus verschiedenen ausgegliederten Organisationen hinzugezogen.

Dieses umfassende, vielfach von Redundanzen und »slack« gekennzeichnete organisationale »Hinterland«, bestehend aus teilselbständigen Einheiten und verselbständigten Organisationen, findet sich dabei in krassem Gegensatz zu den Ansprüchen von »lean administration«. Dafür ermöglicht es schnelles, polyzentrisches und in diesem Sinn agiles Agieren. Die hohe Stabilität ergibt sich dabei vielfach auch aus der Beständigkeit in den Reihen der relevanten Entscheidungsträger*innen: So waren in Wien die Schlüsselakteur*innen der Pandemiebewältigung überwiegend auch bereits am Krisenmanagement der »Flüchtlingskrise« 2015 beteiligt und mit Ausbruch des Kriegs in der Ukraine wurde auch diese Krise zum

30 Kornberger et al. 2019.

31 Vgl. Meyer et al. 2021. Dort wörtlich auf S. 198: »We might *look* with our own eyes at the world, but we only *see* with and through the eyes of the collective« (Hervorhebungen im Originaltext).

Gegenstand des Wiener Krisenstabes. Dessen Mitglieder konnten auf entsprechende gemeinsame Lernerfahrungen – etwa zur Organisation des Krisenstabes und der Formulierung geeigneter strategischen Leitlinien – zurückgreifen. Gleichzeitig schaffen Lernerfahrungen aus der Zusammenarbeit zwischen Akteur*innen einen Vorteil für die Zukunft – insbesondere dann, wenn diese Akteur*innen bislang noch selten kooperiert haben.

Führung durch Haltung

Der zuvor beschriebene gemeinsame Boden, der polyzentrischem Handeln in einer Stadt die gemeinsame Richtung gibt und sich aus einem geteilten »purpose«, kollektiven Denkstil und strategischen Leitlinien speist, bedarf in Krisensituationen der aktiven Stärkung. Eine klare Haltung, vermittelt durch Politik und Verwaltungsführung, die jene grundlegenden Wertvorstellungen artikuliert, die im Rahmen der Krisenbewältigung verwirklicht werden sollen, stärkt den gemeinsamen Boden. So sorgt Haltung im Krisenfall für die Orientierung kommunaler Akteur*innen, ohne jedoch deren Handlungsfreiheit einzuschränken.³²

Haltung bietet auch Rückhalt für diese Akteur*innen, weil sie sich der Unterstützung der Stadtführung sicher sein können, solange sie sich auf dem gemeinsamen Boden bewegen, den die Haltung für alle wahrnehmbar absteckt. Das funktioniert aber nur, wenn sie darauf auch vertrauen dürfen – sich also umgekehrt des Vertrauens durch die politische Führung der Stadt sicher sein können. Wichtig ist es daher, dass dieses Vertrauen in kommunale Akteur*innen durch Gesten regelmäßig zum Ausdruck gebracht und so gestärkt wird. Mit anderen Worten: Das Verhältnis von Politik, Verwaltungsführung und den beteiligten Führungskräften muss von einer gewissen Nähe geprägt sein, die Vertrauen und Zugang ermöglicht – in Wien etwa wird für das erweiterte Krisenteam eine Handy-App verwendet, um rasche und direkte Kommunikation mit den Spitzenvertreter*innen der Stadt auch außerhalb der Sitzungen zu ermöglichen. Gleichzeitig muss die Führung einer Stadt auch das Risiko eingehen, die Verantwortung für die polyzentrischen Initiativen und Aktivitäten kommunaler Akteur*innen zu übernehmen.

Eine solche Haltung bringt das in Wien geflügelte Wort des »Wiener Weges« zum Ausdruck. Nach innen wirkt diese Haltung auch durch die professionelle Nähe von Politik und Verwaltung, Führung und kommunalen Akteur*innen. Diskussionen im Krisenstab werden durchaus kontrovers geführt, aber das Konsensprinzip fungiert dabei als Ausdruck einer gemeinsamen Verantwortung, das mit der Beschlussfassung verbundene Risiko auf der Ebene der Stadtführung zu tragen. Damit bieten solche Festlegungen auch Rückhalt für die involvierten Stellen – und bei Bedarf können durch den direkten Zugang zu den politischen Entscheidungsträger*innen noch während der laufenden Sitzung belastbare politische Beschlüsse herbeigeführt werden. Wesentlich für die Haltung ist das hohe Vertrauen in die Einheiten der Stadt, das Politik und Verwaltungsführung regelmäßig zum Ausdruck bringen müssen – nicht nur öffentlich, sondern etwa auch

32 Vgl. Kornberger 2022 a; Kornberger et al. 2019.

durch Danksagungen von Stadträt*innen über die bereits erwähnte Handy-App. Ausdruck davon ist auch, dass dezentrale Initiativen – so entstand die Initiative »Alles gurgelt« auf Beamt*innen-Ebene – seitens der Stadtführung zugelassen und unterstützt werden, selbst wenn anfänglich durchaus Zweifel daran bestehen.

Handlungsfähigkeit im Krisenfall als Vorlage für den Alltag?

Dieser Essay befasst sich mit der kollektiven Handlungsfähigkeit von Städten unter den Stressbedingungen einer Krise. Dabei entzieht er sich dem Sprachspiel der festgefahrenen Debatte rund um die Koordinationsprobleme öffentlicher Gemeinwesen und schlägt mit seinen relationalen Denkfiguren einen alternativen Weg ein. Freilich zeigt sich in diesen Denkfiguren ein Zusammenspiel von organisationalen Mechanismen, die auch den idealtypischen Koordinationsmodi von Hierarchie, Markt und Netzwerk zuordenbar wären oder auf alternative Koordinationsformen wie etwa die Gemeinschaft verweisen. Insofern können sie vielleicht neue Impulse für künftige Überlegungen zu hybrider Governance setzen – insbesondere deshalb, weil der Fokus auf dem Krisen- und nicht dem Normalfall liegt.

Vor dem Hintergrund, dass die Rahmenbedingungen für das Handeln öffentlicher Gemeinwesen aktuell von multiplen Krisen (oder einer Polykrise) bestimmt sind – Pandemie, Klimakrise, Energiekrise, Migrationskrise, geopolitische Krise –, stellt sich abschließend aber die Frage, ob der Krisenmodus nicht zum Normalmodus wird. Oder anders gefragt: Passen die vorgeschlagenen Denkfiguren des Krisenfalls nicht auch für den neuen Alltag?

Die Antwort fällt gemischt aus. Mit Sicherheit legt der Blick auf den extremen Fall der Krise auch die Grundformen der Handlungsfähigkeit von Städten im Normalfall frei. Die Krise, die ihrem Wesen nach auf Handeln drängt, vermag jedoch zusätzliche Ressourcen und Dynamik zu mobilisieren und so kollektives Handeln zu ermöglichen, wie es im Normalfall nicht denkbar wäre. Auch im Wiener Fallbeispiel zeigt sich, dass sich solche Reserven auf Dauer zu erschöpfen drohen: Für die Stadtführung mag der Krisenmodus wegen der schnellen Ergebnisse, die er ermöglicht, höchst attraktiv sein. Über längere Zeiträume und vor dem Hintergrund des abnehmenden Eindrucks, dass schnelles Handeln kritisch ist, wird sich die unter Hochdruck gesteigerte kollektive Handlungsfähigkeit und Dauerverfügbarkeit kommunaler Akteur*innen jedoch nicht aufrechterhalten lassen.

Letztlich ist die Versuchung, einen funktionierenden Krisenmodus als Antwort auf die Frage nach dem Normalmodus zu verstehen, auch nicht vereinbar mit dem Krisenverständnis, das den Ausgangspunkt für diesen Essay bildet. Ricœur versteht Krise als eine Pathologie der Zeitlichkeit, die ein Davor radikal von einem Danach scheidet. Ein Davor und Danach sind demnach bestimmend für das Wesen der Krise; die Idee einer dauerhaften Krise widerspricht diesem Wesen. Krisensituationen weichen maßgeblich vom bekannten Normalzustand ab, und gleichzeitig ist der Normalzustand nach der Krise nicht mehr derselbe wie vor der

Krise. Das Ende einer Krise bedeutet nun, dass der Umgang mit zuerst kritischen Umständen irgendwann »normal« wird: Die Krise verblasst und verschwindet, wenn sich der Nebel der Ungewissheit verzieht, aus ihr gelernt wurde, sie beherrschbar wird und sich damit wieder ein – neuer – Alltag einstellt. Aber: Die nächste Krise kommt bestimmt, und auch ein vermeintlicher Dauerkrisenmodus könnte nicht verhindern, dass dies überraschend passiert.

Literatur

- Benz, Arthur 2006. »Eigendynamik von Governance in der Verwaltung«, in *Politik und Verwaltung*, Sonderheft 37, S. 29–49.
- Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg 2007. »Einleitung«, in *Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, hrsg. v. Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg, S. 9–25. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bouckaert, Geert; Peters, B. Guy; Verhoest, Koen 2010. *The Coordination of Public Sector Organisations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Brandtner, Christof; Höllerer, Markus A.; Meyer, Renate E.; Kornberger, Martin 2017. »Enacting governance through strategy: a comparative study of governance configurations in Sydney and Vienna«, in *Urban Studies* 54, 5, S. 1075–1091.
- Clausewitz, Carl von 2005 [1832]. *Vom Kriege*. Stuttgart: Reclam.
- Crozier, Michel 1963. *Le Phénomène Bureaucratique*. Paris: Éditions du Seuil.
- Finer, Samuel E. 1950. *A Primer of Public Administration*. London: Frederick Muller.
- Gläser, Jochen 2006. »Gemeinschaft«, in *Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, hrsg. v. Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg, S. 82–92. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Grauert, Hanna; Besio, Cristina; Meyer, Uli 2023. »Gesundheitsämter als Bürokratien in der Krise«, in *Leviathan – Berliner Zeitschrift für Sozialwissenschaft* xx, xx, S. xx-xx.
- Heclo, Hugh; Wildavsky, Aaron 1974. *The Private Government of Public Money*. London: Palgrave Macmillan.
- Hood, Christopher 2005. »The Idea of Joined-Up Government: A Historical Perspective«, in *Joined-Up Government*, hrsg. v. Bogdanor, Vernon, S. 19–42. Oxford: Oxford University.
- Kornberger, Martin 2022 a: *Strategies for Distributed and Collective Action: Connecting the Dots*. Oxford: Oxford University Press.
- Kornberger, Martin 2022 b. *Systemaufbruch: Strategie in Zeiten maximaler Unsicherheit: Die Wiederentdeckung von Clausewitz*. Hamburg: Murmann.
- Kornberger, Martin; Leixnering, Stephan; Meyer, Renate E. 2019. »The Logic of Tact: How Decisions Happen in Situations of Crisis«, in *Organization Studies* 40, 2, S. 239–266.
- Kornberger, Martin; Leixnering, Stephan; Meyer, Renate E.; Höllerer, Markus A. 2018. »Re-thinking the Sharing Economy: The Nature and Organization of Sharing in the 2015 Refugee Crisis«, in *Academy of Management Discoveries* 4, 3, S. 314–335.
- Lægread, Per; Randma-Liiv, Tiina; Rykkja, Lise H.; Sarapuu, Külli 2016. »Coordination Challenges and Administrative Reforms«, in *Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top*, hrsg. v. Hammerschmid, Gerhard; Van de Walle, Steven; Andrews, Rhys; Bezes, Philippe, S. 244–258. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- Lægread, Per; Sarapuu, Külli; Rykkja, Lise H.; Randma-Liiv, Tiina 2015. »New Coordination Challenges in the Welfare State«, in *Public Management Review* 17, 7, S. 927–939.
- Leixnering, Stephan 2021. »Management in der Krise? Vom taktvollen Umgang mit Menschen«, in *was – zeitschrift zum vor-, mit- und nachdenken*, 114, S. 111–123.
- Leixnering, Stephan; Höllerer, Markus A. 2022. »Remaining the Same or Becoming Another? Adaptive Resilience versus Transformative Urban Change«, in *Urban Studies* 59, 6, S. 1300–1310.

- Leixnering, Stephan; Meyer, Renate E.; Polzer, T. 2021. »Hybrid Coordination of City Organisations: The Rule of People and Culture in the Shadow of Structures«, in *Urban Studies* 58, 14, S. 2933–2951.
- Mayntz, Renate 2004 a. »Governance im modernen Staat«, in *Regieren in komplexen Regelsystemen*, hrsg. v. Benz, Arthur. S. 65–75. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mayntz, Renate 2004 b. »Hierarchie oder Netzwerk? Zu den Organisationsformen des Terrorismus«, in *Berliner Journal für Soziologie* 14, 2, S. 251–262.
- Mayntz, Renate 2006. »Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?«, in *Governance-Forschung: Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, hrsg. v. Schuppert, Gunnar Folke, S. 11–20. 2. Auflage. Nomos: Baden-Baden.
- Mayntz, Renate 2010. »Global Structures: Markets, Organizations, Networks – and Communities?«, in *Transnational Communities: Shaping Global Economics Governance*, hrsg. v. Djelic, Marie-Laure; Quack, Sigrid, S. 37–54. New York: Cambridge University Press.
- Meyer, Renate E.; Kornberger, Martin; Höllerer, Markus A. 2021. »How Cities Think: Thought Style, Thought Collective, and the Impact of Strategy«, in *Research in the Sociology of Organizations* 68, S. 185–200.
- Monteiro, Pablo; Adler, Paul S. 2022. »Bureaucracy for the 21st Century: Clarifying and Expanding our View of Bureaucratic Organization«, in *Academy of Management Annals* 16, 2, S. 427–475.
- Olsen, Johan P. 2006. »Maybe it's Time to Rediscover Bureaucracy«, in *Journal of Public Administration Research and Theory* 16, 1, S. 1–24.
- Ortmann, Günther 2003. *Regel und Ausnahme: Paradoxien sozialer Ordnung*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Peters B. Guy; Pierre, Jon 2016. *Comparative Governance: Rediscovering the Functional Dimension of Governing*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierre, Jon 1999. »Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics«, in *Urban Affairs Review* 34, 3, S. 372–396.
- Provan, Keith G.; Kenis, Patrick 2008. »Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness«, in *Journal of Public Administration Research and Theory* 18, 2, S. 229–252.
- Ricœur, Paul 1988. »La Crise: Un Phénomène Spécifiquement Moderne?«, in *Revue de Théologie et de Philosophie* 120, S. 1–19.
- Sandner, Karl; Meyer, Renate E. 2004. »Macht in Organisationen«, in *Handwörterbuch Unternehmensführung und Organisation*, hrsg. v. Schreyögg, Georg; von Werder, Axel, S. 756–765. 4. Auflage. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Schneider, Volker; Kenis, Patrick 2021. »Verteilte Kontrolle: Institutionelle Steuerung in modernen Gesellschaften«, in *Organisation und Netzwerk: Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*, hrsg. v. Kenis, Patrick; Schneider, Volker, S. 23–56. 2. Auflage. Frankfurt a. M. und New York: Campus Verlag.
- Schuppert, Gunnar F. 2007. »Was ist und wozu Governance?«, in *Die Verwaltung* 40, 4, S. 463–511.
- Seibel, Wolfgang; Eckhardt, Christine; Huffert, Friedrich; Mende, Lisa; Wiese, Lorenz 2022. »Verwaltungsresilienz unter Stressbedingungen«, in *dms – der moderne staat* 15, 1, S. 109–129.
- Williamson, Oliver E. 1996. *The Mechanisms of Governance*. New York und Oxford: Oxford University Press.

Zusammenfassung: Dieser Essay reflektiert über die Handlungsfähigkeit von Städten in Krisensituationen. Städte stellen komplexe Organisationslandschaften einer Vielzahl kommunaler Akteur*innen dar. Der Essay schlägt zur Klärung der kollektiven Handlungsfähigkeit von Verwaltungseinheiten und kommunalen Organisationen drei Denkfiguren vor. Illustriert werden diese am Beispiel der Covid-19-Pandemiebewältigung in Wien.

Stichworte: Krisenbewältigung, Städte, Governance, kollektive Handlungsfähigkeit

Cities' Crisis Management: Rethinking Their Collective Capacity to Act

Summary: This essay reflects on cities' capacity to act in crises. Cities represent complex organizational landscapes of diverse municipal actors. To understand the collective capacity to act of administrative units and city organizations, the essay suggests three figures of thought. These figures are illustrated by the example of crisis management of the Covid-19 pandemic in Vienna.

Keywords: Crisis management; cities; governance; collective capacity to act

Autor*innen:

Priv.-Doz. Dr. Stephan Leixnering
Wirtschaftsuniversität Wien
Forschungsinstitut für Urban Management und Governance
stephan.leixnering@wu.ac.at

Univ.-Prof. Dr. Renate E. Meyer
Wirtschaftsuniversität Wien
Institut für Organization Studies
renate.meyer@wu.ac.at

Univ.-Prof. Dr. Martin Kornberger
Wirtschaftsuniversität Wien
Institut für Ethik im Management
martin.kornberger@wu.ac.at