

Gefördert durch:



Bundesministerium  
für Forschung, Technologie  
und Raumfahrt

**SIFO.de**

# LegiNot

## Entgrenzte Krisen

Praxisimpulse  
zur Bewältigung  
komplexer Notlagen



# LegiNot in Kürze

## Legitimation des Notfalls –

### Legitimationswandel im Notfall

Das Beispiel der Covid-19-Pandemie zeigt, dass Maßnahmen zur Bewältigung entgrenzter Krisen die gesamte Bevölkerung betreffen und ihre Wirksamkeit maßgeblich vom Vertrauen und der [Akzeptanz](#) der Bürgerinnen und Bürger abhängt. Insbesondere bei länger andauernden Krisen können Vertrauen und Akzeptanz jedoch schwinden – mit der Folge, dass eine Legitimations- und Legitimitätskrise droht.

Ziel des Verbundprojekts war eine systematische Analyse des Pandemiegeschehens, um daraus Orientierungswissen für den Umgang mit zukünftigen Krisen zu entwickeln. Die rechtswissenschaftliche, soziologische und kriminologische Forschung arbeitete dabei drei zentrale Problembereiche heraus:

- ◆ **Spannungsfelder der behördlichen Legitimation:** Wie viel Steuerung kann und muss das Recht leisten – wann und in welchem Umfang braucht es Ermessensspielräume? Wie können sowohl Wissens- als auch Wertentscheidungen erfolgreich legitimiert werden? Wie können Abwehr- und Schutzrechte in einen Ausgleich gebracht werden?
- ◆ **Krisenkommunikation durch staatliche Stellen:** In welchen Situationen ist eine Top-Down-Krisenkommunikation geboten und wann ist dialogorientierte Risikokommunikation zielführender?
- ◆ **Akzeptanz durch faires Vorgehen:** Wie können Maßnahmen kontrolliert und durchgesetzt werden, um die Bereitschaft der Bevölkerung zu stärken, diese mitzutragen?

## Kooperationspartner



## Herausgegeben 2025 von

André Biermann, Prof. Dr. Rita Haverkamp,  
Prof. Dr. Stefan Kaufmann und Frederik Kohler  
Stiftungsprofessur für Kriminalprävention und  
Risikomanagement, Eberhard Karls Universität Tübingen  
Centre for Security and Society, Albrecht-  
Ludwigs-Universität in Freiburg  
Universität Bielefeld

**Gefördert von** Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt (BMFTR). Die Projektbewilligung erfolgte im Rahmen der BMFTR-Bekanntmachung „Zivile Sicherheit – Gesellschaften im Wandel“.

## Unter Autorenschaft von

André Biermann, Tjorven Harmsen,  
Prof. Dr. Rita Haverkamp, Dr. Julianne Klei,  
Frederik Kohler und Ksenia Mejia-Heim

## Unter Mitarbeit von

Lisa Ambs und Marius Engel

## Layout und Lektorat

Stefan Ruppert  
[auf.den.punkt](#) | Text und Design

# Inhalt

## 1

### Einleitung

Warum Forschung zu Krisen?

4

## 2

### Krise - Welche Krise?

Wichtige Begriffe im Überblick

6

2.1 Notfall und Krise

7

2.2 Legitimität und Legitimation

8

## 3

### How to do Crisis?

Forschungsergebnisse und Praxisimpulse

11

3.1 Rechtswandel in Notfalllagen

12

3.2 Behördenexterne Kommunikation

14

3.3 Durchsetzung von Krisenmaßnahmen

19

3.4 Entscheidungsprozesse in Krisenzeiten

21

3.5 In der Grauzone – Pro-organisationale  
Regelabweichungen

26

## 4

### Drei Fragen an...

Stimmen aus der Praxis

28

4.1 Leitung Gesundheitsamt Frankfurt  
– PD Dr. Tinnemann

29

4.2 Leitende Polizeibeamte  
– Hr. Dümmig und Hr. Kolb

30

4.3 Oberbürgermeister – Dr. Nitzsche

32

## 5

### Good Practice

Chancen und Herausforderungen / Überblick

34

5.1 Maßnahmen und Strategien innerhalb  
und zwischen Behörden

36

5.2 Kommunikation der Behörden mit der  
Bevölkerung

41

5.3 Maßnahmen zwischen verschiedenen  
Akteuren

47

Literaturverzeichnis

49

Glossar

50

Danksagung

52

# 1

## Einleitung

### Warum Forschung zu Krisen?

Räumlich und zeitlich entgrenzte Krisen verunsichern die Bevölkerung. Sie verändern den Alltag umso stärker, je schwerer sie sind und je länger sie andauern. Die Covid-19-Pandemie hat eindrücklich gezeigt, wie weitreichend Maßnahmen zur Krisenbewältigung in das Leben aller eingreifen können. Ihre Durchsetzung hing von der Akzeptanz weiter Teile der Bevölkerung ab. Bei länger anhaltenden Krisen kann die Akzeptanz allerdings schwinden – mit potenziell gravierenden Folgen für das Vertrauen in den Staat und seine Institutionen und letztlich für deren Legitimation.

Die weitreichenden Krisenmaßnahmen schützen die Bevölkerung, bringen jedoch erhebliche Nebenfolgen mit sich. Dabei sind die Menschen von den unmittelbaren Bedrohungen und den Nebenfolgen unterschiedlich stark belastet. Die ungewisse Lageentwicklung, das sich ständig ändernde Krisenwissen und die Vielzahl beteiligter Akteure mit teils unterschiedlichen Perspektiven stellen Politik und Wissenschaft vor große Herausforderungen. Nicht zuletzt, weil solche Dynamiken zu einer Polarisierung der Gesellschaft führen können.

Das Verbundprojekt LegiNot hat diese komplexe Krisendynamik am Beispiel der Covid-19-Pandemie systematisch untersucht. Die zentralen Ergebnisse und Praxisimpulse sind in dieser Broschüre zusammengefasst.



# Einleitung

## Legitimation des Notfalls – Legitimationswandel im Notfall (LegiNot)

- ◆ **Förderung:** Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt (BMFTR) – Forschungen für die Zivile Sicherheit ([sifo.de](http://sifo.de))
- ◆ **Laufzeit:** 01.03.2022 – 31.08.2025
- ◆ **Universitäre Verbundpartner:** Universität Tübingen (Kriminologie; Koordination), Universität Bielefeld (Rechtswissenschaften), Universität Freiburg (Soziologie)
- ◆ **Assoziierte Partner:** Bayerisches Kompetenzzentrum „Sicherheit im öffentlichen Raum“, Gesundheitsamt Frankfurt am Main, Johanniter Rhein-Main, Landeshauptstadt München, LKA Bayern, Polizeipräsidium Freiburg, Stadt Essen
- ◆ **Forschungspartner:** DEFUS – Deutsch-Europäisches Forum für Urbane Sicherheit, DPT-Institut für angewandte Präventionsforschung

## Zielgruppe und Nutzen der Broschüre

Diese Broschüre richtet sich an Führungskräfte sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der öffentlichen Verwaltung sowie in Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) und an politische Entscheidungsträgerinnen und -träger. Die Broschüre bietet:

- 1. Einen Überblick über zentrale Themen des Krisenhandelns:** Wie wandelt sich das Recht im Krisenfall? Wie lassen sich krisenbezogene Notfallmaßnahmen vermitteln? Welche Faktoren beeinflussen das Vertrauen in Sicherheitsakteure und deren Legitimität? Welche Herausforderungen stellen sich in Entscheidungsprozessen?
- 2. Impulse für die Praxis:** Diese finden sich in Info-boxen und werden insbesondere unter „3. How to do Crisis“ und „5. Good Practice“ ausgeführt.



# 2

## Krise - Welche Krise?

### Wichtige Begriffe im Überblick

Zunächst werden zentrale Begriffe geklärt. Im Fokus stehen Notfall und Krise sowie Legitimation und Legitimität. Weitere Begriffserläuterungen finden sich im Glossar am Ende der Broschüre.



# 2.1

## Notfall und Krise

### Krise als eine Entscheidungssituation

Unabhängig vom konkreten Anlass – sei es ein Virus, die Folgen des Klimawandels oder andere Ereignisse – lässt sich eine Krise als eine Entscheidungssituation beschreiben, die drei Merkmale aufweist: **Bedrohung, Unsicherheit und Dringlichkeit**. Menschenleben, Umwelt und/oder Infrastruktur sind bedroht. Es muss gehandelt werden, um eine Eskalation zu verhindern. Wie genau, ist oft unklar – es fehlen eindeutige Erkenntnisse und klare gesetzliche Vorgaben. Entscheidungen müssen unter Unsicherheit getroffen werden und die Folgen der beschlossenen Maßnahmen können selbst Unsicherheiten auslösen.

### PRAXISBEISPIEL

Zu Beginn der Covid-19-Pandemie wurde auf Ausgangsbeschränkungen und Betretungsverbote zurückgegriffen, ohne genau zu wissen, wie diese Maßnahmen zur Unterbrechung von Infektionsketten bei einem noch weitgehend unbekannten Virus beitragen würden. Gleichzeitig gab es zahlreiche Ausnahmen von diesen Regeln, etwa beim Vorliegen eines „trifftigen Grundes“: Dieser unbestimmte Rechtsbegriff löste sowohl in der Bevölkerung, als auch bei den Sicherheitsbehörden Verunsicherung aus, da häufig nicht eindeutig festgelegt war, wann ein solcher Grund vorlag.

### Notfall als Routine

Ein „Notfall“ ist ebenfalls durch Bedrohung und Dringlichkeit definiert – z. B. bei einem Verkehrsunfall oder einem Wohnungsbrand. Im Unterschied zur Krise ist hier jedoch meist klar, was zu tun ist. Notfälle sind in der Regel kurzzeitig und können von spezialisierten Organisationen wie Polizei, Feuerwehr oder Rettungsdienst routiniert bewältigt werden. Krisen hingegen sind umfassender und können mehrere Notfälle umfassen.

### Entgrenzte Krisen

Heute treten Krisen häufig langfristiger und großräumiger auf, was nicht nur die Covid-19-Pandemie, sondern auch Kriegsgeschehen und Klimawandelfolgen zeigen. Solche Krisen betreffen Organisationen und Zivilgesellschaft zugleich. Selbst routinierte Krisenmanager und -managerinnen sind dann persönlich betroffen. Die „Entgrenzung“ dieser Fälle führt zu neuen Herausforderungen bei der Abstimmung und Koordination sowie bei den unterschiedlichen Deutungen der Lage. Unsicherheit ergibt sich dabei nicht nur durch das primäre Bedrohungereignis (z. B. einem Virus), sondern auch im Hinblick auf Grundrechte und Ziele, die bei Entscheidungen berücksichtigt werden müssen. So zeigte sich bei der Pandemiekämpfung am Beispiel der Impfdebatte ein Zielkonflikt zwischen dem kollektiven Gesundheitsschutz und der Autonomie eines jeden Menschen, selbst über eine Impfung entscheiden zu können.

Entgrenzte Krisen erfordern komplexe Entscheidungen und Notfallmaßnahmen. Sie stellen damit besondere Anforderungen an die Legitimation für Verwaltung, Politik und Einsatzkräfte.

### PRAXISBEISPIEL



*Das ist aber so, dass wir nicht ganz vorbereitet waren. Man hat sich Gedanken gemacht, was passiert, wenn eine Pandemie auftritt. Ich kann nur 20 Prozent vorplanen – 80 Prozent passiert was anderes, was ich mir gedacht habe. Und das heißt, ich muss zu 80 Prozent improvisieren. In meiner alltäglichen Gefahrenabwehr ist es genau andersherum.*

Aus einem Interview mit der Feuerwehr



# 2.2 Legitimität und Legitimation

## Legitimität

Legitimität beschreibt die gesellschaftliche Anerkennung staatlicher Institutionen und ihres Handelns – etwa von Polizei, Gerichten oder Verwaltungen. Diese Anerkennung richtet sich sowohl auf die Institutionen selbst als auch auf deren Vertreterinnen und Vertreter (z. B. eine Landräatin) und deren Entscheidungen. Sie zeigt sich etwa im Vertrauen in Behörden sowie in der Bereitschaft der Bevölkerung, Anweisungen zu folgen und zu kooperieren. Legitimität muss aktiv aufgebaut und laufend hergestellt werden.

Besonders in Krisensituationen stellt sich die Frage: Wie lässt sich Legitimität herstellen und fördern? Zentral ist, wie Krisenmaßnahmen in der konkreten Situation begründet, umgesetzt und durchgesetzt werden. So kann das konsequente Durchsetzen der Maskenregelung kurz nach ihrer Einführung der Erwartung der Kontrollierten widersprechen, dass die neue Maßnahme zunächst ruhig und verständlich erklärt wird. Legitimität entsteht daher nicht allein durch Rechtskonformität, sondern auch durch das Eingehen auf gesellschaftliche Erwartungen, die in pluralistischen Gesellschaften unterschiedlich ausfallen.

## Legitimation

Legitimation bezeichnet die öffentliche Rechtfertigung von behördlichen und politischen Entscheidungen durch Verweis auf übergeordnete Werte oder Ziele – sogenannte **Legitimitätskriterien**. Diese Begründungen können erfolgen, indem auf verschiedene Ebenen verwiesen wird:

- Mikroebene: z. B. Erläuterung von Hygiene-regeln bei einer Demonstration
- Makroebene: z. B. Begründung von Ausgangsbeschränkungen

Ziel ist die Stabilisierung oder Erhöhung von Legitimität. Solche Kriterien können von Entscheidungsträgern und -trägerinnen formuliert werden – dann spricht man von **Legitimitätsansprüchen**. Während der Covid-19-Notlage war etwa ein zentraler Legitimitätsanspruch, eine (Über-)Belastung des Gesundheitssystems zu vermeiden. Demgegenüber haben die von der Krise und den Maßnahmen betroffenen Bevölkerungsgruppen Legitimitätserwartungen. So forderten Vertreterinnen und Vertreter der Pflegeberufe mehr Mitspracherecht in kommunalen Krisenstäben.

Legitimation gilt als erfolgreich, wenn sich diese Ansprüche und Erwartungen zumindest teilweise decken.

Eine vollständige Übereinstimmung ist jedoch kaum möglich, da gesellschaftliche Gruppen unterschiedliche – teils widersprüchliche – Vorstellungen davon haben, was „legitim“ ist. Die Forschung spricht hier von einer Pluralisierung der Legitimitätskriterien.

Vor diesem Hintergrund ist es hilfreich, sich bewusst zu machen:

- Welche Gruppen haben welche Erwartungen?
- Welche Erwartungen sind zu priorisieren? Beispiel: Die Forderung nach chancengerechter Verteilung von Restimpfstoffen kann im Widerspruch stehen zur Erwartung, diese möglichst schnell zu verwenden.

In demokratischen Gesellschaften basiert gelungene Legitimation idealerweise auf drei **Legitimitätstypen**:

1. **Input-Legitimität**: durch Recht und die Verfassung vorgegeben (z. B. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz)
2. **Throughput-Legitimität**: Qualität der Entscheidungsprozesse (z. B. Beteiligung relevanter Gruppen)
3. **Output-Legitimität**: Folgen der Maßnahmen (z. B. Wirksamkeit)

## PRAXISBEISPIEL

Wenn Behörden darauf verweisen, das Tragen einer Maske sei ein Zeichen der Solidarität gegenüber vulnerablen Gruppen (inhaltliche Ebene), dann sollte diese Erklärung barrierefrei kommuniziert werden. Sonst könnte die Form der Erklärung der inhaltlichen Ebene (Appell an Solidarität) widersprechen, da mangelnde Barrierefreiheit (etwa: Das Fehlen einer Gebärdensprachdolmetscherin) bestimmte vulnerable Gruppen (z. B. gehörlose und zugleich alte Menschen) systematisch von der Kommunikation ausschließt.

Die folgende Tabelle bietet einen Überblick dazu, auf welche unterschiedlichen, aber allesamt legitimen Kriterien bei der Rechtfertigung von Corona-Schutzmaßnahmen abgestellt wurde. Dabei ist es wichtig, zwischen der inhaltlichen Legitimation und der Legitimationspraxis zu unterscheiden.

# 2.2 Legitimität und Legitimation

Input-Legitimation	Throughput-Legitimation	Output-Legitimation
<b>Verhältnismäßigkeit:</b> Es wird kommuniziert (z. B. in Form einer Allgemeinverfügung), dass eine Maßnahme erforderlich, geeignet und angemessen ist.	<b>Inklusivität:</b> Betrifft die Frage, wer bei der Kommunikation über eine Maßnahme überhaupt erreicht werden kann. Beispiel: Erweiterung des Adressatenkreises durch Barrierefreiheit und Übersetzung.	<b>Wirksamkeit:</b> Maßnahmen werden mit Blick auf ihre Wirksamkeit gerechtfertigt. Dies kann durch Verweis auf Expertise oder Darstellung einer Verbesserung der Lage gelingen.
<b>Rechtssicherheit:</b> Es wird dargelegt, inwiefern eine Maßnahme aufgrund ihrer Rechtssicherheit oder Verfassungskonformität gegenüber einer Alternative bevorzugt wird.	<b>Transparenz:</b> Es wird offenlegt, anhand welcher Indikatoren die gegebene Lage erfasst und bewertet wird. Beispiel: Lageberichte RKI zur Risikobewertung.	<b>Innovation:</b> Der Erkenntnisgewinn durch das Ausprobieren eines eigenen Weges wird betont. Beispiel: Einführung der Maskenpflicht in Jena als „Versuch“.
<b>Opportunitätsprinzip:</b> Es wird dargelegt, inwiefern ein Ermessensspielraum ausgeübt wird, um eine Maßnahme anzupassen oder gar auszusetzen.	<b>Verweis auf Verteilungs-, Chancen-, Bedarfs- oder Leistungsgerichtigkeit:</b> bei Ausgestaltung von Maßnahmen. Beispiel: Priorisierung bei Impfstoffverteilung.	<b>Rekurs auf Umsetzbarkeit:</b> Der Nutzen einer Maßnahme wird herausgestellt, indem ihre Alltagstauglichkeit hervorgehoben wird.
<b>Verweis auf Legislative:</b> Einer Maßnahme liegt ein parlamentarischer Beschluss zu Grunde, der Verweis darauf trägt zur Legitimität bei.	<b>Beteiligung:</b> Werden betroffene Gruppen und Akteure bei der Ausgestaltung von Maßnahmen eingebunden, etwa in Form von Ausschüssen oder auch Bürgerräten?	<b>Abwägung:</b> Es wird erklärt, inwiefern bei einer Maßnahme positive und negative Folgen erwartbar sind und sich hier ein positives „Kosten-Nutzen-Verhältnis“ ergibt.
<b>Verweis auf Bürger- bzw. Volksentscheide.</b> Beispiel: Bürgerbegehren und anschließende Entscheidung zum Einsatz von Luftfiltern in Schulen sowie Kindertagesstätten.	<b>Dokumentation:</b> Entscheidungsprozesse werden protokolliert; Rekurs auf einbezogene Expertise: Erklären, welche Expertise aus welchen Gründen einbezogen wurde.	<b>Förderung moralisch vorbildlicher Verhaltensweisen.</b> Beispiel: Appell an Eigenverantwortung und damit verknüpfte Androhung verpflichtender Maßnahmen oder auch „letzter Warnungen“.
<b>Verweis auf das Rechtsstaatlichkeitsprinzip</b> , z. B. wenn die Kommune eine umstrittene, übergeordnete Maßnahme umsetzen muss.	<b>Delegation:</b> Überantwortung ethisch schwieriger Entscheidungen. Beispiel: Ethikrat Köln zur Verteilung von Restimpfstoffen.	<b>Abstellen auf das Schadensausmaß:</b> Corona als „Alltagsrisiko“, so dass Maßnahmen zurückgenommen werden können.

# 2.2 Legitimität und Legitimation

In einem örtlich und zeitlich entgrenzten Notfallschehen treten ernstzunehmende Legitimitätsprobleme auf, wenn die ergriffenen Notfallmaßnahmen die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger dauerhaft empfindlich einschränken und das gewohnte Leben „auf den Kopf stellen“. Hieraus erwachsen mehr oder weniger starke Konflikte aus Legitimitätsansprüchen (z. B. kollektiver Gesundheitsschutz) und Legitimitäts-

erwartungen (z. B. Autonomie bei der eigenen Risikoabwägung). Werden zentrale Ansprüche der Entscheider und Entscheiderinnen nicht gedeckt (z. B. erweisen sich als wirksam angekündigte Maßnahmen in der Praxis als wirkungslos) oder bleiben wesentliche Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger unberücksichtigt, so kann eine **Notlage** zu einer Legitimitätskrise werden.

## PRAXISBEISPIEL UND -IMPULSE

- 1. Legitimität der angegebenen Gründe zur Rechtfertigung von Maßnahmen:** Bei der öffentlichen Legitimation gab es immer wieder Fälle, in denen keine hinreichend legitimen Gründe für eine Maßnahme oder für den Verzicht auf weitergehende Maßnahmen angeführt wurden. Das Krisenhandeln während der Covid-19-Pandemie wurde etwa vom Bundesgesundheitsministerium als Ausdruck einer „bestmöglichen Vorbereitung“ und einzelne Maßnahmen als alternativlos gerechtfertigt. Dies kann die Öffentlichkeit als bloße Rhetorik deuten, die verunsichern kann. Die obige Tabelle bietet eine knappe Orientierung zu weitgehend anerkannten Gründen. Allerdings sollten die Gründe zu treffen. Es sollte beispielsweise ein Ermessensspielraum tatsächlich vorliegen.
- 2. Dokumentation:** Die Stadt Essen nutzte ihr Ratsinformationssystem, um auch während der Pandemie über die Abläufe im Gemeinderat zu informieren. Inhalte und Verlauf der Sitzungen wurden entsprechend dokumentiert. Dies trägt zur Nachvollziehbarkeit als wesentliches Legitimitätskriterium bei.

- 3. Kommunikationsregeln:** In den sozialen Medien sollte offen erklärt werden, welche Verhaltensregeln für den Kommunikationsverlauf gelten – beispielsweise wann ein Beitrag gelöscht oder ein Nutzer blockiert wird. Unverzichtbar erscheint dafür die Erstellung einer Netiquette und eine öffentliche Erklärung, warum etwa die Kommentarfunktion ausgeschaltet wird. Andernfalls kann die behördliche Legitimation als willkürlich und damit illegitim erscheinen.
- 4. Aufklärung über die Zusammensetzung von Expertenräten:** Beim Sachverständigenausschuss nach § 5 Abs. 9 IfSG wurde öffentlich gemacht, wie die Mitglieder ausgewählt wurden. So wies das Bundesgesundheitsministerium darauf hin, dass die Benennung durch die im Bundestag vertretenen politischen Parteien erfolgte.

# 3

## How to do Crisis?

### Forschungsergebnisse und Praxisimpulse

Dieses Kapitel vermittelt Einblicke in die Forschungsergebnisse zum Handeln in Krisensituationen. Vier zentrale Themen stehen im Fokus:

1. Rechtswandel in Notfalllagen
2. Behördenexterne Kommunikation
3. Durchsetzung von Maßnahmen durch Sicherheitsakteure
4. Entscheidungsprozesse
5. In der Grauzone – Pro-organisationale Regelabweichungen

Aus den Forschungsergebnissen werden Impulse für die Praxis abgeleitet – jeweils am Ende eines Abschnitts in Infoboxen zusammengefasst.



# 3.1 Rechtswandel in Notfalllagen

## So viel Effektivität wie nötig, so viel Legitimation wie möglich

Das Recht gilt auch im Notfall. In der Notfalllage kommt es aber nicht immer vollumfänglich zur Anwendung. Warum? Das liegt insbesondere daran, dass die Wissensbasis über Stand und Verlauf der Krise sowie die Prognose über ihre Entwicklung und die Wirkungen von Schutzmaßnahmen unsicher sind. Deswegen gerät der Gesetz- und Verordnungsgeber unter Anpassungsdruck und reagiert auf konkrete und sich verändernde Notfalllagen nicht gleichmäßig und vorhersehbar, sondern stakkatohaft und schwer prognostizierbar.

Obwohl das Recht in der Krise somit nur eingeschränkt handlungsleitend ist, muss das Krisenmanagement es anwenden: d. h. unter Berücksichtigung der Besonderheiten der tatsächlichen Lage so weit und so situationsgerecht wie möglich. Dabei lassen sich die Steuerungswirkungen des Rechts erhöhen, wenn eine gewisse Distanz von Gesetz- und Verordnungsgeber und Recht zum Notfallgeschehen besteht. Die Perspektive des Gesetzgebers und die Intentionen des Gesetzes sind also nicht allein von der akuten Notlage geprägt und ermöglichen daher eine gewisse Verallgemeinerungsfähigkeit auch für künftige Krisen.

Folglich weitet sich der Auftrag an die rechtsanwendenden Akteure: Denn sie können ihr Handeln nicht einfach mit gesetzlichen Vorgaben begründen. Hieraus ergibt sich ein Mehr an kommunikativen Legitimationsleistungen bei der Durchsetzung von Krisenmaßnahmen. Vollzugskräfte müssen auf ihre Adressatinnen und Adressaten eingehen, indem sie ihr Handeln darlegen, vermitteln, erklären und begründen. Allerdings stehen die Vollzugskräfte unter Handlungsdruck und müssen mit ihren knappen zeitlichen und personellen Ressourcen haushalten: Diskussionen mit den Adressatinnen und Adressaten dürfen die erfolgreiche Durchsetzung unterstützen, aber nicht mehr als nötig behindern. Dabei schließen sich Krisenmanagement und Legitimationsverfahren nicht aus, sondern ergänzen sich: nicht Krisenmanagement oder Legitimationsverfahren, sondern Krisenmanagement und so viel Legitimation wie möglich.

In den Akutphasen der Covid-19-Pandemie führte die Stadt Jena trotz zahlreicher Regelungslücken Maßnahmen wie die Maskenpflicht im Schulunterricht frühzeitig ein und [erklärte](#) diese ausführlich. Die Stadt legte nicht nur Fakten offen, sondern auch Unsicherheiten, rechtliche Grauzonen und ethische Abwägungen. Die Maskenpflicht erfuhr frühzeitig eine hohe Akzeptanz, wie auch [Trommer et al.](#) in einem Fallbericht für das RKI erwähnen.



# 3.1

## Rechtswandel in Notfalllagen

### PRAXISIMPULSE

- ♦ **Legitimationslast verschiebt sich in Krisen** auf Akteure des Krisenmanagements und hier verstärkt auf die ausführenden Ebenen der BOS und kommunalen Verwaltungen: Grundrechte, die in Konflikt zueinanderstehen, sollten frühzeitig reflektiert und deren Abwägung möglichst transparent kommuniziert werden.
- ♦ **Steuerungsleistung durch Recht ist im Notfall begrenzt:** Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger sollten frühzeitig Regelungslücken erkennen und ausfüllen. Mögliche Instrumente sind Ausnahmetatbestände, Härteklauseln und Generalklauseln.
- ♦ **Maßnahmen und Sanktionen ohne Realisierungschance sollten vermieden werden:** Dazu braucht es die Rückmeldung der Gesellschaft (Bürgerinnen und Bürger und Organisationen); Kritik und Nicht-Akzeptanz können einen Wandel des Rechts und von Entscheidungen veranlassen.
- ♦ **Handlungssicherheit trotz Rechtsunsicherheit steigern:** Aktuell geltende Verordnungen und Gesetz sind in Umlauf zu bringen. Vorgesetzte sollen die Rechtslage für Vollzugskräfte zusammenfassen. Die Weiterleitung von Hinweisen zur Ermessensausübung und zum Vollzug ist wichtig.
- ♦ **Gleiche Rechtsanwendung steigern:** Hinweise zur Ermessensausübung und zum Vollzug von Aufsichtsbehörden sollen angefordert werden. Kontakt zu und Abstimmung mit anderen Ämtern und Kommunen sind hilfreich.
- ♦ **So viel Sanktion wie nötig, so viel Belohnung wie möglich:** Betroffene sollten auf Unterstützungsleistungen durch Behörden und Dritte hingewiesen werden, um Härten abzumildern. Eine Ermahnung geht vor Verwaltungszwang, eine Ordnungsverfügung vor einer Sanktion. Zu achten ist auf die Ausübung des Opportunitätsprinzips.

# 3.2 Behördensexterne Kommunikation

## Vermittlung von Maßnahmen

Die behördensexterne Kommunikation ist in der Krise ein zentrales Mittel der Krisenbewältigung, das zur Akzeptanz und Vertrauen in einer Krisenlage beizutragen vermag. Umgekehrt kann eine unzureichende Kommunikation zu einem eigenen Legitimitätsproblem werden, etwa wenn die behördliche Sprache stigmatisierende oder polarisierende Begriffe verwendet und keine Kommunikation auf Augenhöhe ermöglicht.

Bei der Vermittlung von Maßnahmen wird typischerweise zwischen Krisen- und Risikokommunikation unterschieden. Beide Kommunikationsformen basieren auf verschiedenen Grundhaltungen, Zielen und Methoden, wie in folgender Tabelle dargestellt:

		Krisenkommunikation	Risikokommunikation
<b>Grundhaltung</b>	Top-Down, Kommunikation als Mittel zum Zweck	Dialogisch und ergebnisoffen	
<b>Ziele</b>	Verhaltensanpassung in der Bevölkerung (Compliance), Deutungshoheit, gezielte Steuerung von Informationen	Stärkung der Risikokompetenz in der Bevölkerung durch Aufklärung, wechselseitiges Lernen durch Austausch, Erfassung der Mehrdeutigkeit eines Risikoproblems	
<b>Methoden</b>	Informierung, Warnungen, Appelle, Beruhigungen	Aufklärung, Dialog, Kommunikation auf Augenhöhe, Beteiligung, responsive Kommunikationsformate	
<b>Erfolgskriterien</b>	Freiwillige Regelbefolgung	Stärkung der Risikokompetenz, wechselseitige Lernerfolge, Legitimität	
<b>Beispiele</b>	Warnung der Bevölkerung über Lautsprecherwagen in München im März 2020	Bürgerdialoge, Bürgerräte zu Covid-19 (z. B. in Augsburg), Ausschüsse (etwa Gesundheitsausschuss des Bundes- oder Landtages), Pressekonferenzen	

Neben diesen Unterschieden in der Ausrichtung gibt es auch Überschneidungen. So sollte Krisen- und Risikokommunikation folgende Kriterien berücksichtigen:

- ◆ Transparenz
- ◆ Zuverlässigkeit und Regelmäßigkeit der Kommunikation
- ◆ Barrierefreiheit

- ◆ Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit
- ◆ Relevanz
- ◆ Zielgruppenorientierung
- ◆ Rechtssicherheit
- ◆ Glaubwürdigkeit
- ◆ Konsistenz (Widerspruchsfreiheit) und Kohärenz (die verschiedenen Maßnahmen müssen in Bezug aufeinander „Sinn“ ergeben)

# 3.2 Behördenexterne Kommunikation

Bei Krisenkommunikation geht es um die rasche Bewältigung einer identifizierten Bedrohung. Aus Behördenperspektive sind die zu treffenden Maßnahmen und ihre Zwecke bereits vor der Kommunikation bekannt. Wesentliches Ziel der Kommunikation ist die Einhaltung der beschlossenen Notfallmaßnahmen. Bei Risikokommunikation wiederum geht es häufiger auch um ergebnisoffene und dialogisch ausgerichtete Kommunikation. Die Ziele ergeben sich hier mitunter aus dem Kommunikationsprozess selbst.

Bei örtlich und zeitlich begrenzten Lagen, etwa bei einem Waldbrand, lässt sich in aller Regel klar zwischen Risiko- und Krisenkommunikation unterscheiden. In diesem Fall dient Risikokommunikation der Vermeidung eines solchen Schadensereignisses und Krisenkommunikation der raschen Informierung und Warnung der Bevölkerung während der Bewältigungsphase. Die Behörden wissen hier grundsätzlich, was es zu tun gibt, so dass auch die Kommunikationsziele weitgehend bekannt sind.

Anders ist dies bei entgrenzten Krisen, die auch in den akuten Phasen der Lagebewältigung mehrdeutig und damit kaum berechenbar sind. Behörden müssen hier mit legitimem Dissens, etwa innerhalb von Expertenkreisen, rechnen und können sich nicht darauf verlassen, dass klassische Krisenkommunikation ausreicht. Vielmehr bedarf es hier auch eine differenzierte Form der Risikokommunikation. Damit verknüpft sind grundlegende Herausforderungen bei der Vermittlung von Maßnahmen in deutungsoffenen Notlagen:

- Das Schadenspotenzial der zu bewältigenden Bedrohungen kann nicht direkt beobachtet oder verstanden werden, sondern muss über fachliche Expertise und komplexe technische Verfahren vermittelt werden. Bei Covid-19 z. B. konnten Menschen auch ohne Symptome das Virus weitergeben. Und wenn es Symptome gab, blieb de-

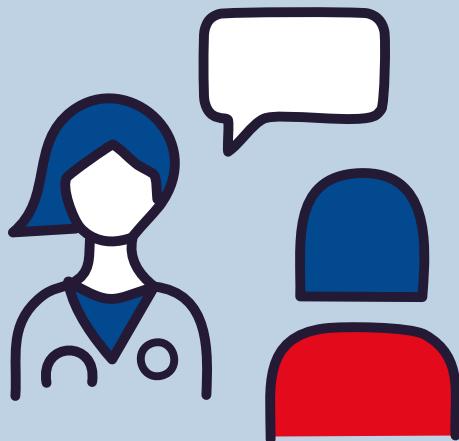
ren zuverlässige Interpretation auf Tests angewiesen. Auch erzeugte Covid-19 bei vielen Menschen vertraute Symptome, die von Laien und Experten und Expertinnen falsch gedeutet werden konnten.

- Welche wissenschaftlichen Einschätzungen in der Krisenbewältigung herangezogen werden, ist keine rein sachliche, sondern auch eine normative Entscheidung. Entsprechend ist mit einer öffentlichen politischen Debatte über die Krisenbewältigung zu rechnen. Damit verknüpft wird auch eine klare Trennung zwischen Wissen und Werten schwierig. Die Kommunikationsstrategie, aufkommenden Dissens zu „versachlichen“, indem über die Objektivität der Lage aufgeklärt wird, kann dann ins Leere gehen. Vielmehr ist wichtig, die den Notfallentscheidungen zu Grunde liegenden Wert- und Beurteilungsmaßstäbe sowie die Auswahlkriterien für den Einbezug von Expertise offen zu legen.
- Die Mehrdeutigkeit sowohl des Wissens (Beschaffenheit der Lage) als auch der abzuwägenden Ziele, Werte und Rechte führen bei entgrenzten Lagen dazu, dass auch die behördliche Kommunikation Teil eines gesellschaftlichen Deutungskonfliktes wird. Bei der Covid-19-Pandemie zeigte sich



# 3.2 Behördensexterne Kommunikation

dies beispielsweise in der öffentlichen Kritik an uneinheitlichen Impfempfehlungen. Die Ideale klassischer Krisenkommunikation, etwa „Deutungshoheit“ anzustreben, können vor diesem Hintergrund ins Leere gehen.

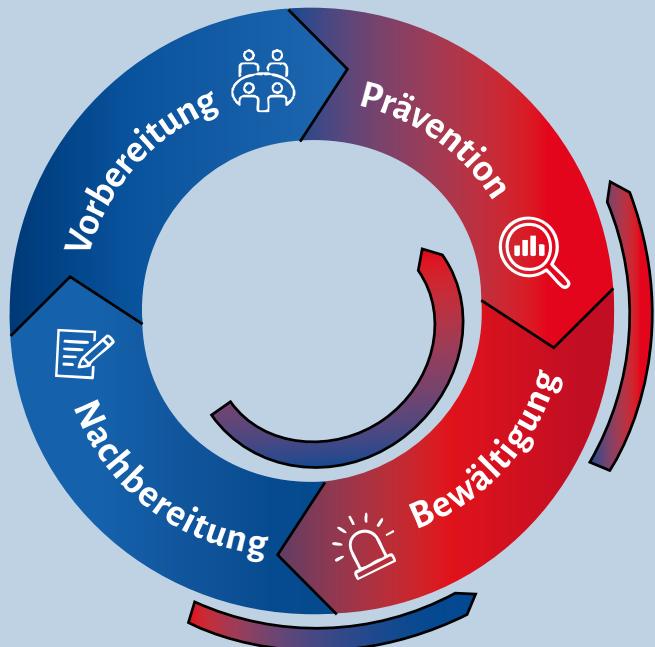


- Die behördliche Erstkommunikation kann auf bereits etablierte öffentliche Diskussionen und Meinungen treffen, die sich im Vorfeld der akuten Krisenbewältigung herausgebildet haben. Diese gilt es idealerweise stichprobenhaft zu erheben, so dass die behördliche Kommunikation anschlussfähig und damit nachvollziehbar bleibt. Bei Pandemien bietet sich dazu etwa das Konzept der diskurssensiblen Gesundheitskommunikation an, das im Projekt **DiPubHealth** gemeinsam mit Praxispartnern ausgearbeitet wurde.

Damit einhergehend kann von einer besonderen Dynamik entgrenzter Krisen ausgegangen werden (vgl. dazu die folgende Abbildung in Anlehnung an eine **Darstellung** vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe).

- Zwischen den zeitlichen Krisenphasen der Prävention, Bewältigung und Nachbereitung gibt es einen Verlauf in unterschiedliche Richtungen.
- Die Phasen überschneiden sich: Gleiche Akteure (z. B. Landräte verschiedener Landkreise) aber auch unterschiedliche Akteure (z. B. Mitarbeiter in Krisenstäben vs. Personal auf den Intensivstationen) können sich in verschiedenen Phasen befinden. So kann es sein, dass erste Krisenstäbe

bereits aufgelöst wurden, während das Klinikpersonal zugleich an der Überlastungsgrenze oder darüber hinaus arbeitet. Auch sind „Sprünge“ zwischen den Phasen möglich: Während bspw. die „Enquete-Kommission 17/2 Corona-Pandemie“ in Rheinland-Pfalz im November 2020 mit der Nachbereitung der Covid-19-Krise begann, gab es zeitgleich auf Ebene der Krisenbewältigung Elemente der Bewältigungs- und Präventionsphase. Risikokommunikation spielt bei entgrenzten Krisen in allen Phasen eine zentrale Rolle, während klassische Krisenkommunikation (wie in der folgenden Abbildung ausgeführt) zuvorderst in der Phase der akuten Bewältigung greift.



Verlaufsphasen bei entgrenzten Krisen: In allen Phasen findet Risikokommunikation statt, in der Bewältigungsphase zusätzlich Krisenkommunikation. Die zeitliche Abfolge kann in den angegebenen Fällen in gegenläufige Richtungen verlaufen, auch Sprünge zwischen einzelnen Phasen sind möglich.

Kennzeichen eines ausgedehnten Notfallgeschehens ist zudem, dass unterschiedliche Risikoprobleme gleichzeitig vorliegen, die jeweils eine andere Kommunikationsform benötigen. Diese hieraus resultierenden Anforderungen adressiert der Ansatz der integrativen Risikogovernance nach **Ortwin Renn** und **Piet Sellke**.

# 3.2 Behördenexterne Kommunikation

Klassische Krisenkommunikation bezieht sich demnach auf ein „einfaches“ Risikoproblem, das gravierende Folgen haben mag, aber dessen Schadenshöhe und Eintrittswahrscheinlichkeit gut erfasst sind und das zugleich akzeptiert wird. Dies trifft etwa darauf zu, das medizinische Personal zum Tragen spezifischer Schutzausrüstung zu verpflichten, um das Übertragungsrisiko bei einem gefährlichen Virus zu verringern. Ein mehrdeutiges und komplexes **Risiko** erfordert demgegenüber eine differenzierte Risikokommunikation unter Einbezug verschiedener Akteurs- und Bevölkerungsgruppen. Dies traf im

Kontext der Covid-19-Pandemie beispielsweise auf die Frage zu, inwiefern Kinder überhaupt zum Infektionsgeschehen beitrugen und welche Maßnahmen (Beispiel Schulschließungen) hier in Abwägung mit den möglichen Nebenfolgen (Einschränkung sozialer Kontakte, Recht auf Bildung) angemessen waren.

Welche Impulse sind für die Kommunikation in entgrenzten und akuten Krisenlagen festzuhalten? Zunächst wird auf Kommunikationsinhalte- und Ziele eingegangen, danach auf Formen der Kommunikation.

## PRAXISIMPULSE ZU KOMMUNIKATIONSHALTEN UND -ZIELEN

- ◆ Bumerang-Effekte (unbeabsichtigte Gegenreaktionen) durch:
  - ◊ Moralische Appelle, Bedrohungs- und Unterlassungskommunikation können unbeabsichtigte Gegenreaktionen (Bumerang-Effekte) hervorrufen. Beispiel: Unterlassungskommunikationen wie „Feiern Sie keine Corona-Partys“ erhöhen die Wahrscheinlichkeit für **Reaktanz** bzw. Trotzverhalten.
  - ◊ Negativ formulierte Botschaften wie „Die Impfung hat keine Nebenwirkungen“ erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass sich an die explizit verneinten „Nebenwirkungen“ erinnert wird.
- ◆ Erklärungen ohne Informationswert, wie „Wir sind bestmöglich vorbereitet“, können den Eindruck bloßer Rhetorik erzeugen und damit verunsichern.
- ◆ Es sollte dargelegt werden, aus welchen Gründen welche Expertise bei der Verabschiedung von Notfallmaßnahmen berücksichtigt wurde. Dazu gehört mitunter auch, zu erklären, warum bestimmte Expertise unberücksichtigt bleibt.
- ◆ Inhalte, Ziele und Formate der Kommunikation müssen an die jeweiligen Zielgruppen angepasst werden. Dabei kann es entscheidend sein, neben soziodemografischen Merkmalen weitere Faktoren wie die Zugehörigkeit zu sozialen Milieus zu berücksichtigen. Entscheidend ist zudem, in jeder Krise neu zu analysieren, wer Maßnahmen akzeptiert und wer diese aus welchen Gründen ablehnt.

# 3.2 Behördensexterne Kommunikation

## PRAXISIMPULSE ZUR KOMMUNIKATIONSFORM

- ◆ Sinnvoll ist eine Entscheidung über das Kommunikationsziel und die Kommunikationsform:
  - ◊ Risikokompetenz durch Informierung und Aufklärung und/oder
  - ◊ Verhaltenssteuerung durch Warnungen, Drohungen, Furchtappelle bzw. Beruhigungen und/oder
  - ◊ Reflexivität und Austausch durch ergebnisoffenen Dialog
- ◆ Multimodalität für mehr Aufmerksamkeit: Viele Kommunikationsziele (etwa erhöhte Risikowahrnehmung) lassen sich durch die Kombination verschiedener Medien (etwa Text und Bild) besser erreichen.
- ◆ Medium auf Kommunikationsziele abstimmen:
  - ◊ Soziale Medien etwa eignen sich als Verstärkermedium für
- ◆ Kernbotschaften, Zurückhaltung hier bei Wissensvermittlung.
- ◊ Als Überzeugungsmedien (mit Ziel der Einstellungsänderung) eher Rückgriff auf dialogische und analoge Formate mit physischer Präsenz der Beteiligten, z. B. Kommunikation über Hausärztinnen und Hausärzte im Rahmen der Impfaufklärung.
- ◊ Bei sozialen Medien sollte der Absender bzw. das Konto eindeutig und sichtbar der zugehörigen Institution zugeordnet werden: Institutionen genießen häufig mehr Vertrauen als einzelne Politiker und Politikerinnen.
- ◆ Behördliche Kommunikation erfüllt nach **Boy et al.** folgende Funktionen: Informieren, Mobilisieren, Erklären, Emotionalisieren und Interaktion ermöglichen. Bei Covid-19 zeigte sich ein Schwerpunkt auf dem Informationsaspekt, der häufig top-down vermittelt wurde.

### Fallbeispiel Doppelbotschaften

Anhand des Plakats der Baden-Württembergischen Impfkampagne zu Coronaschutzimpfungen (rechts).

Von Doppelbotschaften spricht man, wenn zwei sich widersprechende Botschaften formuliert werden. Die „Empfänger“ (Bürgerinnen und Bürger) können schließlich immer nur eine dieser Erwartungen, aber nicht beide zugleich erfüllen. Im Beispiel: Entweder folgen sie dem Verhaltensaufrufr der Behörde (formuliert als Imperativ „Mach keine Welle“ und „Jetzt impfen lassen“) oder sie entscheiden autonom („Du entscheidest“), beides zugleich geht nicht. Problematisch ist dieses Beispiel für weniger gelungene Kommunikation, da Doppelbotschaften die Wahrscheinlichkeit für Akzeptanz und Vertrauen auf Seiten der Adressaten und Adressatinnen verringern können. Daher folgende Anregung: Vor der Kommunikation entscheiden, ob es um einen Appell oder eine Kommunikation auf Augenhöhe gehen soll.



# 3.3 Durchsetzung von Krisenmaßnahmen

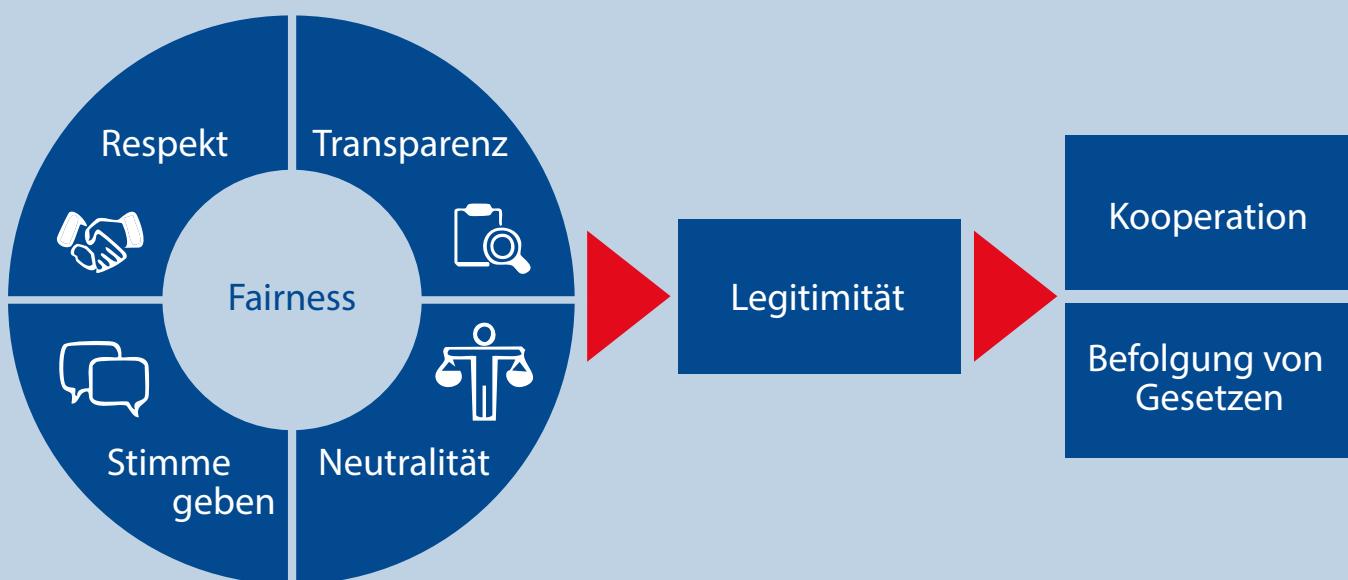
## Wie lassen sich Krisenmaßnahmen am besten durchsetzen? FAIRness lohnt sich

Staatliche Krisenmaßnahmen wie die Corona-Schutzmaßnahmen greifen stark in die Lebensroutinen und Freiheiten der Menschen ein. Ihre Neuartigkeit und teils kontroverse Bewertung sorgten zudem für Unsicherheit und Diskussionen. Auf Kommunalebene setzten Polizei, kommunale Ordnungsdienste (KOD) und private Sicherheitsdienste die Corona-Schutzmaßnahmen durch – nicht selten mit Konfliktpotenzial gegenüber Bürgerinnen und Bürgern. Für Kommunen und Polizei stellt sich daher die zentrale Frage: Wie lassen sich Krisenmaßnahmen kontrollieren und durchsetzen, ohne die Legitimität von Staat und Verwaltung zu untergraben?

Die Wirksamkeit von Krisenmaßnahmen hängt entscheidend von der Kooperationsbereitschaft der Bevölkerung ab. Dafür ist die wahrgenommene Legitimität und das Vertrauen in Polizei und andere Sicherheitsakteure unbedingt erforderlich. Polizeiliche Legitimität bedeutet, dass Menschen das staatliche Gewalt-

monopol anerkennen und Anweisungen freiwillig befolgen – nicht aus Zwang, sondern aus Akzeptanz.

Studien zur Polizei belegen, dass diese Form der Legitimität besonders von einem fairen Verhalten der Polizei abhängt (vgl. folgende Abbildung). Fairness meint einen unvoreingenommenen und respektvollen Umgang der Polizei mit der Bevölkerung. Dabei können die Bürgerinnen und Bürger ihre Sichtweise darlegen, die Polizei agiert neutral und transparent. Krisenzeiten erfordern dabei eine besondere Sensibilität: Während der Covid-19-Pandemie, in der Regeln häufig wechselten (Widersprüchlichkeit) und nicht immer klar kommuniziert wurden (Intransparenz), konnten Menschen leicht gegen neue Maßnahmen verstößen, wenn sie diese noch nicht kannten. Viele Menschen kamen vermehrt oder überhaupt erstmals mit Kontrollen in Kontakt – Erfahrungen, die oft einen bleibenden Eindruck hinterlassen. Vor diesem Hintergrund ist eine nachvollziehbare und faire Durchsetzung der Maßnahmen entscheidend. Dazu zählen auch die verständlichen Erläuterungen zum Grund des Einschreitens und zu den möglichen Konsequenzen bei Nichtbefolgung.



# 3.3 Durchsetzung von Krisenmaßnahmen

## So tickt die Bevölkerung: Ergebnisse der LegiNot-Umfrage

Eine deutschlandweite Onlineumfrage im Rahmen von LegiNot untersuchte die Legitimitätswahrnehmung von Sicherheitsakteuren in der Bevölkerung, wenn sie umstrittene Corona-Schutzmaßnahmen durchsetzen. Rund 9.000 Personen im Alter von 18 bis 74 Jahren nahmen an der Umfrage teil. Die Stichprobe wurde so zusammengestellt, dass sie annähernd repräsentativ hinsichtlich Geschlecht, Alter, Bildungsstand und Migrationshintergrund ist. Die wichtigsten Ergebnisse:

Fairness...

- ◆ stärkt das Vertrauen in Polizei, KOD und private Sicherheitsdienste – und erhöht deren wahrgenommene Legitimität.
- ◆ wirkt sich auch bei Befragten, die die Corona-Schutzmaßnahmen als überzogen ablehnten, positiv auf die Legitimität aus. Ein fairer Umgang kann also Personen erreichen, die das staatliche Krisenmanagement generell ablehnen.

Unfairness...

- ◆ reduziert die Akzeptanz, wenn der Sicherheitsakteur eine Anzeige aufnimmt.
- ◆ führt dazu, dass die Betroffenen die konkrete Corona-Schutzmaßnahme eher als übertrieben wahrnehmen.

KOD...

- ◆ stärken leicht die Akzeptanz der konkret durchgesetzten Corona-Schutzmaßnahme – im Vergleich dazu, wenn Polizei oder private Sicherheitsdienste die Maßnahme durchsetzen.
- ◆ nehmen die Betroffenen bei der konkreten Durchsetzung der Maßnahmen als ähnlich legitim wahr wie die Polizei, obwohl sie der Polizei als Institution grundsätzlich mehr vertrauen. Vermutlich lässt sich dies damit erklären, dass die Betroffenen die Corona-Schutzmaßnahmen eher dem Themenfeld der öffentlichen Gesundheit zuordnen und weniger unter dem Aspekt des straffälligen Verhaltens betrachten. Daher könnten viele Befragte deren Durchsetzung eher bei KOD verorten. Zudem könnten die besonderen Zwangsbefugnisse der Polizei einschüchternd wirken.

## PRAXISIMPULSE

Aufbauend auf den Forschungsergebnissen wurde der FAIR-Ansatz entwickelt (siehe folgende Abbildung). Im Mittelpunkt steht eine respektvolle, zugewandte und deeskalierende Kommunikation. Sicherheitsakteure begegnen den Menschen auf Augenhöhe, erläutern ihr Vorgehen transparent und fördern so Verständnis und freiwillige Mitwirkung. Ist eine Person dennoch nicht ansprechbar oder unzugänglich (z. B. alkoholisiert), so folgt eine bestimmte, aber faire Intervention. Schließlich erfolgt – wenn nötig – eine konsequente Reaktion, wie eine Anzeigeraufnahme durch KOD. Dieses abgestufte Vorgehen setzt auf Deeskalation, ohne die notwendige Durchsetzung staatlicher Krisenmaßnahmen aus dem Blick zu verlieren. Für eine faire Durchsetzung braucht es Training. Schulungsmaterialien für die Polizei [hat Dr. Meike Hecker erstellt](#).

## DER FAIR-ANSATZ

Fair und zugewandt

Auf Augenhöhe erklären

Intervenieren, wenn nötig

Reagieren mit Konsequenz

# 3.4 Entscheidungsprozesse in Krisenzeiten

Für Organisationen (wie BOS oder klassische öffentliche Verwaltungen) sind Krisen vor allem Situationen der Entscheidung. Während Entscheidungen im normalen Arbeitsalltag oft routiniert, planbar und in einem gewohnten Rhythmus getroffen werden, ist das in Krisen grundlegend anders. Hier müssen Organisationen häufig völlig neue, ungewohnte Entscheidungen unter hohem Druck und auf Basis unvollständiger Informationen treffen.

Je länger eine Krise andauert, desto größer können die Herausforderungen werden, Legitimität für Entscheidungen zu erhalten. Maßnahmen, die zu Beginn akzeptiert werden, können mit der Zeit zunehmend in die Kritik geraten. Organisationen müssen deshalb nicht nur handlungsfähig bleiben, sondern auch erklären und begründen können, warum sie bestimmte Entscheidungen treffen.

In diesem Abschnitt geht es darum, welche konkreten Herausforderungen sich für Organisationen in Krisensituationen stellen – und wie ihnen in der Praxis begegnet werden kann. Ziel ist, Impulse für einen professionellen und verantwortungsvollen Umgang mit Entscheidungen in Krisenzeiten zu gewinnen.

## Drei Spannungsfelder für Entscheidungen und Legitimation

Entscheidungen müssen in der Krise unter den Bedingungen von Bedrohung, Dringlichkeit und Unsicherheit getroffen werden. Diese Ausnahmesituation macht einige Spannungsfelder besonders relevant, die Organisationen sowohl inhaltlich als auch legitimatorisch herausfordern. Im Folgenden betrachten wir drei Spannungsfelder näher und leiten daraus praxisrelevante Überlegungen ab.

### 1. Konkrete Regelung vs. Ermessensspielraum: Wie viel Steuerung kann und muss das Recht leisten – in welchem Umfang braucht es Ermessensspielräume?

Ein zentrales Spannungsfeld betrifft die Rolle des Rechts: Wie stark sollte das Recht steuern – und wo sind flexible Ermessensspielräume nötig, damit Organisationen schnell und situationsgerecht handeln können?

Im Regelbetrieb bieten gesetzliche Vorgaben Stabilität, Orientierung und Legitimation. In Krisen ist die Rechtslage nicht nur stark in Bewegung, sondern eine zu enge und zu konkrete Regelung kann darüber hinaus handlungsunfähig machen oder zu Folgeproblemen führen. Zugleich

können zu große Freiräume wiederum das Vertrauen in staatliches oder organisatorisches Handeln gefährden. Organisationen müssen daher sorgfältig abwägen.

### PRAXISBEISPIEL



*Wir kriegten über die Rechtsverordnung gesagt: Kinos müssen schließen. [...] Dann war in [unserer Stadt] das Autokino auf, in [der Nachbarstadt] war es zu. Weil der Kollege da etwas anders [...] interpretiert hat. So, und das gab natürlich Ärger, ne?*

Aus einem Interview mit dem Ordnungsamt

### 2. Wissen vs. Werte: Wie können sowohl Wissens- als auch Wertentscheidungen erfolgreich legitimiert werden?

Ein zweites Spannungsfeld, mit dem Organisationen in entgrenzten Krisen konfrontiert sind, liegt zwischen der Wissens- und Wertorientierung von Entscheidungen. Legitimation kann in komplexen Krisensituationen nicht nur über die bloße Präsentation von Fakten erreicht werden – nicht zuletzt, weil diese stark veränderlich sind.

Zu Beginn der Covid-19-Pandemie etwa gab es aufgrund der Neuartigkeit des Virus noch keine stabile Wissensgrundlage. Erkenntnisse und Evidenzen (also Nachweise für Annahmen über das Virus und seine Ausbreitung) konnten erst nach und nach erlangt werden. Selbst zu einem Zeitpunkt, als im virologischen Wissensbereich klare Evidenzen zur Verfügung standen, ergaben sich daraus nicht automatisch klare Entscheidungsvorgaben – zumal das Virus durch seine Mutationen weiteren Erkenntnisbedarf erzeugte.

Obgleich Maßnahmen mit dem Ziel, das Infektionsgeschehen zu unterbrechen, auf dieser Grundlage zwar getroffen werden konnten, zeigten sich schnell auch unerwünschte Nebenfolgen, die von den Einscheidungsträgern und -trägerinnen nicht unbeachtet bleiben konnten. Gewerbeschließungen etwa führten zu wirtschaftlichen Einbußen, Schulschließungen zu psychosozialen Konse-

# 3.4 Entscheidungsprozesse in Krisenzeiten

quenzen. Im Laufe der Pandemie gewannen Wertefragen für Organisationen immer mehr Gewicht im Vergleich zu Wissensfragen.

Gerade in ausgedehnten Krisensituationen geht es nicht nur um ein möglichst evidenzbasiertes Entscheiden, sondern auch um den transparenten Umgang mit Unsicherheiten und die Anerkennung unterschiedlicher Wertvorstellungen. Organisationen, die im Krisenfall Entscheidungen treffen, befinden sich daher im Spannungsfeld, ein gutes Maß zwischen der Orientierung an Wissen und der Orientierung an Werten zu finden.

- ♦ **Wissensebene:** Hier geht es um die Konstruktion und Vermittlung von „Wahrheit“ in einem sozialen Kontext. Wissen ist in Krisen selten absolut, sondern entsteht in einem dynamischen Prozess, der von Kontroversen und verschiedenen Perspektiven geprägt ist. Legitimation bedeutet deshalb, diesen Prozess offen zu gestalten, widersprüchliche Informationen zu benennen und nachvollziehbar zu machen, wie Entscheidungen auf Basis der verfügbaren Wissenslage getroffen werden.
- ♦ **Wertebene:** Entscheidungen enthalten immer auch normative Elemente, die auf gesellschaftlichen Werten und Prioritäten basieren. Gerade in Krisen können Werte nicht einfach vorausgesetzt werden – sie unterliegen vielmehr gesellschaftlicher Aushandlung. Eine demokratische Legitimation erfordert daher Beteiligungsformen und **Diskurse**, in denen unterschiedliche Wertorientierungen sichtbar gemacht und ausgehandelt werden.

Für Organisationen bedeutet dies konkret: Sie müssen sowohl den Wissensprozess als auch die Wertevermittlung transparent gestalten und aktiv kommunizieren, um Legitimität in der Krise herzustellen.

## PRAXISBEISPIEL



*Krisenstäbe haben oftmals so ein bisschen so eine Closed-shop-Mentalität [...]. Durch [später eingerichtete] Lagezentren haben wir eine deutlich größere Offenheit für externen Sachverstand und konnten dadurch dann auch sicherlich das ein oder andere kommunikativ sozusagen frühzeitig abfangen, bevor irgendwas so richtig in die Binsen geht.*

Aus einem Interview mit einem Ordnungsamt

3. **Schutz vs. Freiheit:** Wie können die unterschiedlichen Grundrechtsdimensionen von Schutz- und Abwehrrechten in einen angemessenen Ausgleich gebracht werden?

Ein drittes Spannungsfeld in der Krise betrifft die Balance zwischen verschiedenen Grundrechtsdimensionen. Organisationen müssen in ihren Entscheidungen insbesondere zwischen Schutzpflichten und Abwehrrechten abwägen:

- ♦ **Schutzrechte** verpflichten den Staat dazu, den Einzelnen aktiv zu schützen, beispielsweise vor Gefahren für Leben und Gesundheit.
- ♦ **Abwehrrechte** hingegen schützen den Einzelnen vor staatlichen Eingriffen und sichern persönliche Freiheiten und Selbstbestimmung.

In Krisenzeiten geraten diese beiden Dimensionen besonders in Spannung: Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit können Freiheitsrechte einschränken, etwa durch Ausgangsbeschränkungen oder Versammlungsverbote. Organisationen stehen vor der Herausfor-



# 3.4 Entscheidungsprozesse in Krisenzeiten

derung, diese Grundrechte angemessen abzuwägen und in Einklang zu bringen.

Ein angemessener Ausgleich bedeutet, Schutzmaßnahmen verhältnismäßig und transparent zu gestalten, die Einschränkungen klar zu begründen und deren Dauer sowie Umfang laufend zu überprüfen. Zudem sollte die Kommunikation offen und nachvollziehbar sein, um das Verständnis und die Akzeptanz in der Bevölkerung zu fördern. Nur so kann das Vertrauen in staatliches Handeln bewahrt und zugleich der Schutz der Gemeinschaft gewährleistet werden.

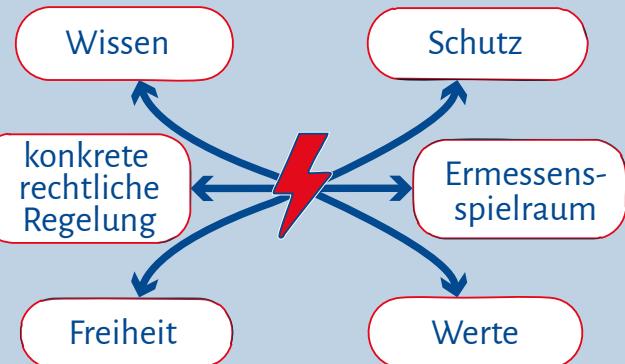
Gerade in Krisen, deren Dauer und Verlauf ungewiss sind, ist es für Organisationen sehr herausfordernd, ange- sichts dieser drei Spannungsfelder gute Entscheidungen zu treffen (vgl. folgende Abbildung). Daher gilt: Es gibt **keine „Standardlösung“** oder ein festes „Rezept“, mit dem sich diese Spannungsfelder in jeder Krise einfach lösen ließen. Wichtig ist vielmehr zu verstehen, dass diese Spannungsfelder in jeder Krise wieder auftreten – und Organisationen sich deshalb immer wieder neu mit ihnen auseinandersetzen müssen. Deshalb lohnt es sich, **ein grundsätzliches Bewusstsein für diese drei Spannungsfelder** zu entwickeln, um besser auf die Dynamik vorbereitet zu sein.

## PRAXISBEISPIEL



*Also das größte Konfliktfeld, was es jetzt gab, waren die Coronaverordnungen, die Einschränkungen der Freiheitsrechte unserer Bürgerinnen und Bürger.*

Aus einem Interview mit der Polizei



# 3.4 Entscheidungsprozesse in Krisenzeiten

## „Kampf mit der Hydra“: Umgang mit Entscheidungs- und Legitimationskaskaden

In einer Krise müssen Organisationen auf einer dünnen, teils widersprüchlichen Informationsbasis Entscheidungen treffen. Diese Entscheidungen laufen viel schneller ab als im normalen Betrieb. Außerdem können getroffene Entscheidungen unerwartete Folgen auslösen, die die Situation zusätzlich beschleunigen und verkomplizieren.

Dieses dynamische und oft chaotische Zusammenspiel von Ursache und Wirkung lässt sich gut durch ein Bild aus der griechischen Mythologie veranschaulichen: Die Hydra ist als mehrköpfiges Ungeheuer bekannt. Beginnt man, sie zu bekämpfen und ihr einen der Köpfe abzuschlagen, wachsen ihr gleich mehrere neue Köpfe nach.

Die Vermehrung der Hydra-Köpfe wurde im Projekt LegiNot vor allem auf der Entscheidungsebene von Organisationen untersucht – mit dem Befund: **Das Entscheidungsgeschehen selbst vervielfältigt sich.** Besonders deutlich wird das bei Kommunen, die das Krisenmanagement vor Ort umsetzen.

Wenn zum Beispiel ein Bundesland eine klare Regel erlässt – etwa über die Verordnung „Kinos müssen schließen“ oder „Veranstaltungen sind verboten“ – heißt das nicht, dass die Kommunen keine Entscheidungen mehr treffen müssen. Im Gegenteil: Sie müssen viele weitere Fragen klären, zum Beispiel ob auch Autokinos betroffen



oder Beerdigungen erlaubt sind. So führt eine Entscheidung auf höherer Ebene zu vielen weiteren Entscheidungen vor Ort.

Hinzu kommt, dass sich solche Entscheidungen von Kommune zu Kommune unterscheiden können. Zum Beispiel kann eine Stadt beschließen, Autokinos zu öffnen, während die Nachbarstadt das verbietet. Für die Menschen vor Ort wird das schnell unverständlich, weil sie oft nur wenige Kilometer fahren müssen, um ganz unterschiedlichen Regeln zu unterliegen.

### PRAXISBEISPIEL



*Als dann in der Tat [unser Bundesland] zum ersten Mal eine Regelung getroffen hatte für das Veranstaltungsgeschehen [...]]: Veranstaltungen größer 1000 sind verboten. Das war jetzt erstmal eine klare Aussage, hatte aber viele, viele Folgefragen dahingehend, was ist überhaupt eine Veranstaltung, ist das eine öffentliche Veranstaltung, ist das eine Vergnügungsveranstaltung, gilt das jetzt auch für Hochzeiten, Beerdigungen, etc.*

Aus einem Interview mit einer Bußgeldstelle

Das kann dazu führen, dass die betroffenen Kommunen sich koordinieren und versuchen müssen, ihre Entscheidungen aufeinander abzustimmen. So entsteht ein weiteres, neues Entscheidungsgeschehen.

Diese Kettenreaktionen verstärken die Dynamik der Situation. Entscheidungen tragen also nicht nur zur Lösung einer Krise bei, sie können die Krise auch weiter anfachen und vorantreiben. **Organisationales Entscheiden wird damit doppeldeutig – es ist zugleich Mittel zur Lösung und potenzieller Treiber der Krise.** Dabei entstehen viele parallel laufende, oft widersprüchliche Entscheidungen – genau wie bei der Hydra, deren Köpfe immer wieder neu wachsen. Dieses Bild macht deutlich, warum Krisenmanagement in solchen Situationen so herausfordernd und vielschichtig ist.

# 3.4 Entscheidungsprozesse in Krisenzeiten

## PRAXISIMPULSE

**„Alle sollten Krise können“:** Die Covid-19-Pandemie ist nur eine von mehreren entgrenzten Krisen, die heute typischer werden. Für Organisationen und Führungskräfte heißt das, allgemeine Krisenmanagementstrukturen auszubauen und zu erhalten.

- ◆ BOS und Verwaltungen sollten sich austauschen, um gemeinsam Netzwerke zu stärken und voneinander zu lernen.
- ◆ Verwaltungen können von BOS lernen, wie man flexibel auf unterschiedliche Situationen reagiert, temporäre Strukturen (z. B. Stabsarbeit) aufbaut und schnell aktiviert.
- ◆ Gleichzeitig sollten BOS ihr Krisenverständnis anpassen und auch langfristige Auswirkungen stärker berücksichtigen. Dafür ist ein regelmäßiger Austausch mit Wissenschaft und anderen Akteuren wichtig.

**Krisen als gesamtgesellschaftliche Prozesse ernst nehmen:** Heutige Krisen sind nicht nur technische, organisatorische oder kommunikative Probleme – sie betreffen die Gesellschaft als Ganzes. Es gilt daher auch, das Verständnis von Krisenmanagement zu erweitern.

- ◆ **Eigendynamik akzeptieren:** Es sollte damit

gerechnet werden, dass Entscheidungen Folgeentscheidungen nach sich ziehen und dabei neue Herausforderungen entstehen.

- ◆ **Flexibilität gewährleisten:** Entscheidungsprozesse sollten so gestaltet werden, dass sie schnell angepasst und erweitert werden können.
- ◆ **Frühzeitige und regelmäßige Kommunikation sicherstellen** – zwischen allen beteiligten Ebenen und Akteuren, um widersprüchliche Entscheidungen zu minimieren.
- ◆ **Mehrdeutigkeit zulassen:** Entgrenzte Krisen sind von fehlender Eindeutigkeit geprägt und erschweren das Erlangen von Deutungshoheit. Krisenmanagement muss deshalb offen für Mehrdeutigkeit bleiben.
- ◆ **Transparenz schaffen:** Die Bevölkerung nachvollziehbar informieren, warum unterschiedliche Regelungen vor Ort bestehen, um Verständnis zu fördern.
- ◆ **Lernprozesse etablieren:** Erfahrungen dokumentieren und Strategien fortlaufend anpassen, um mit der dynamischen Entwicklung Schritt zu halten.

# 3.5 Pro-organisationale Regelabweichungen

## In der Grauzone

Warum halten sich Akteure von BOS und Verwaltungen nicht immer an rechtliche und dienstliche Vorgaben? Regelabweichungen treten sowohl in Normal- als auch in Krisenzeiten immer wieder auf. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Sie geschehen unwissentlich, versehentlich, fahrlässig und bewusst. Die Covid-19-Pandemie erzeugte Handlungsdruck in Politik, Recht und Praxis und stellte Entscheidungs- und Handlungs routinen in Organisationen „auf den Kopf“. Dies überforderte vielfach die Verwaltungen im föderalen System. Aber auch für die notfallerprobten BOS bedeutete die zeitlich unabsehbare und lange Pandemie eine Überbeanspruchung. In dieser schwierigen Phase schlichen sich Fehler bei der Umsetzung der geltenden Bestimmungen ein. Diese Entwicklung wurde durch die in hohem Tempo vorgenommenen Rechtsänderungen verstärkt. Auftretende Regelabweichungen sind dann pro-organisational, wenn die Akteure im Sinne ihrer Organisation tätig sein und ihre Funktions tüchtigkeit erhalten möchten.

In der Pandemie beförderten die wöchentlichen Rechtsänderungen pro-organisationale Regelabweichungen. Die Neuerungen waren häufig zu kompliziert, zu nuanciert, schwer verständlich, sinnlos, widersprüchlich, praxisfern und/oder sogar zu spät. Bei der Umsetzung begingen die Akteure viele Regelverstöße, die wissentlich geschahen, wenn die Regelung in der Praxis nicht umsetzbar war. Im Laufe der Pandemie verstärkte sich die Verunsicherung über die aktuell geltende Rechtslage, so dass die Vollzugskräfte mit der Durchsetzung von Schutzmaßnahmen nicht selten überfordert waren: Sie brachten versehentlich nicht mehr geltende Ordnungswidrigkeiten zur Anzeige oder verzichteten bewusst auf eine Anzeigeerstattung.

## PRAXISBEISPIEL



*Zum Teil oder manchmal in Ausnahmefällen kam das sogar nach Inkrafttreten erst, [...] und wir sie eigentlich schon hätten vollziehen sollen.*

Aus einem Interview mit einer Kommunalverwaltung

## PRAXISBEISPIEL



*Ab so und so einer Geschäftsgröße dürfen so und so viele Mitarbeiter in den Laden rein. Ja soll ich jetzt hingehen und den Grundriss von dem Gebäude holen und schauen, wie groß die Räume sind, dass man weiß, wie viele Leute da rein dürfen zum Einkaufen und so? [...] Zum Umsetzen für die Sicherheitsbehörde ist es unglaublich schwierig.*

Aus einem Interview mit einem Ordnungsamt

Die pro-organisationalen Regelabweichungen lassen sich sechs Typen zuordnen:

- (1) pragmatisch,
- (2) kompensierend,
- (3) outputorientiert,
- (4) anordnend,
- (5) altruistisch und
- (6) teamorientiert.

Pragmatische Verstöße waren eine Reaktion auf die ständig wechselnden Rechtsänderungen, indem ein Vorgesetzter von ihm erstellte Übersichten zu den wöchentlichen Neuerungen vor der juristischen Prüfung an die Vollzugskräfte weitergab. Kompensierende Regelabweichungen versuchten gesetzliche Härten gegenüber vulnerablen Gruppen aufzufangen (s. Praxisbeispiel S. 27). Outputorientierte Verstöße zielten darauf, die Ausbreitung des Virus effektiv zu kontrollieren und durch Erhöhung der Impfquote die Basisimmunität in der Bevölkerung zu steigern. Angeordnete Regelabweichungen entlasten nachgeordnete Akteure von der zivil- und strafrechtlichen Verantwortlichkeit, indem die Leitung die Verantwortung übernimmt und so einen kreativen und flexiblen Gestaltungsspielraum schafft. Altruistische Verstöße beziehen sich auf selbstlose Verhaltensweisen, die beispielsweise nicht im Einklang mit den arbeitsrechtlichen Ruhezeiten und Obergrenzen von Arbeitszeiten unter Notfallbedingungen stehen. Schließlich richten sich teamorientierte Regelabweichungen auf Teambuilding und die Schaffung bzw. den Erhalt eines positiven Arbeitsklimas. Während

# 3.5 Pro-organisationale Regelabweichungen

der Pandemie stärkten diese das Commitment zum Vorgesetzten und die teamorientierte Einsatzbereitschaft (s. Praxisbeispiel).

## KOMPENSIERENDE REGELABWEICHUNG

“ [...] die [Obdachlosen] haben da ihr Lager aufgebaut. Die sind da schon immer. Und jetzt müssen die da theoretisch Maske tragen und dürfen da theoretisch keinen Alkohol trinken. [...] Da kann ich schlecht zu einem Obdachlosen sagen: [...] jetzt gehen Sie Mal nach Hause.‘

Aus einem Interview mit einem Ordnungsamt

## PRAXISIMPULSE

### ASNR-Approach = Awareness, Sensitization, No-Gos, Resilience

- ◆ **Bewusstsein für Grauzone schaffen (Awareness):** Pro-organisationale Regelabweichungen sind in einer Grauzone angesiedelt und halten oft die Funktionstüchtigkeit von BOS und Verwaltungen aufrecht. Die Grauzone schafft informelle Freiräume zur Bewältigung von zeitlich und räumlich entgrenzten Krisen. Im Krisenmanagement fallen pro-organisationale Regelabweichungen häufig nicht auf.
- ◆ **Für Grauzone sensibilisieren (Sensitization):** Die Wahrnehmung von pro-organisationalen Regelabweichungen ließe sich in Abteilungs- bzw. Teambesprechungen oder in Fortbildungen erhöhen. Auch eine nachträgliche Aufarbeitung böte sich an, um die aufgetretenen Verstöße zu reflektieren und den künftigen Umgang hiermit zu diskutieren sowie um Anpassungen in dienstlichen Vorgaben vorzunehmen oder für Gesetzesreformen zu werben.
- ◆ **Toleranzrahmen für pro-organisationale Regelabweichungen entwickeln (No-Gos):** In Krisen können pro-organisationale Regelabweichungen ein kreatives und flexibles Krisenmanagement ermöglichen, das auf den nicht vorhergesehenen Verlauf angemessen reagiert. Die Kehrseite pro-organisationaler Regelabweichungen sind missbräuchliche und nicht mehr tolerierbare Verstöße. Solche No-Gos gilt es aufzulisten, bekanntzumachen und in regelmäßigen Abständen zu überprüfen. Dabei wird eine Mitwirkung der Bediensteten aus BOS und Verwaltungen angeregt.
- ◆ **Pro-organisationale Regelabweichungen in resiliente Organisationskultur integrieren (Resilience):** Wir müssen uns mit den zeitlich und räumlich entgrenzten Krisen arrangieren und mit ihnen zurechtkommen. Voraussetzung hierfür sind resiliente Strukturen, die über ausreichend personelle, finanzielle und materielle Ressourcen verfügen, auf einer kohärenten Strategie beruhen und in den Köpfen von BOS und Verwaltungen internalisiert sind.

## TEAMORIENTIERTE REGELABWEICHUNG

“

Wir haben auch von denen 30 000 Liter Schnaps und Alkohol 200 Liter abgezweigt und haben unseren eigenen Corona-Gin gebastelt [...] das sind so diese Späße am Rande, die aber nachher dieses Team zusammenhalten [...]. Das Team ist das A und O [...]

Aus einem Interview mit der Feuerwehr

# 4

## „Drei Fragen an...“

### Stimmen aus der Praxis

Wie erleben diejenigen eine Krise, die vor Ort Verantwortung tragen? Was hat inmitten von Unsicherheit und Handlungsdruck funktioniert – und was braucht es aus deren Sicht, um für kommende Herausforderungen besser gewappnet zu sein?

In diesem Kapitel kommen kommunale Entscheidungsträger selbst zu Wort. In kurzen Interviews reflektieren sie: Was ist ihnen während der Covid-19-Pandemie besonders gut gelungen? Welche Erkenntnisse nehmen sie daraus mit für zukünftige Krisen? Was braucht es aus ihrer Sicht, um künftige Herausforderungen zu meistern?



# 4.1 Drei Fragen an Peter Tinnemann, Leitung Gesundheitsamt

## Rückblick: Was ist Ihnen in der kommunalen Krisenbewältigung besonders gut gelungen?

Besonders gut ist uns gelungen, dass wir schnelle und unkonventionelle Lösungen identifizieren, umsetzen und kommunizieren konnten. Im regulären behördlichen Handeln müssen Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten geprüft werden, bevor Behörden aktiv werden dürfen. In der Krise standen die Lösungen von Problemen und menschliches Ermessen im Vordergrund, das hat tatsächlich auch von vielen Bürgerinnen und Bürgern große Sympathien eingebracht. Die Behörden konnten in der Zeit zeigen, zu was sie in der Lage sind.

Zusätzlich haben wir eng mit lokalen Akteuren und Trägerorganisationen zusammengearbeitet, um die medizinischen und hygienischen Bedürfnisse der Bevölkerung direkt zu adressieren. Durch regelmäßige transparente Kommunikation konnten wir das Vertrauen in die Behörden stärken. Diese kooperative Herangehensweise hat nicht nur zur schnellen Umsetzung von Maßnahmen beigetragen, sondern auch ein Gefühl der Gemeinschaft gefördert, was in Krisenzeiten von unschätzbarem Wert ist.

## Verstetigung: Was davon nehmen Sie mit für künftige Krisen?

Wir haben aus der Pandemie, aber auch aus den anderen Krisen mitgenommen, dass wir nicht nur Krisenmanagement können, und das über einen sehr langen Zeitraum. Sondern dass wir uns noch besser auf unterschiedliche Krisen vorbereiten müssen und dafür üben, üben und noch mehr üben müssen.

Auch haben wir im Gesundheitsamt Frankfurt am Main noch zwei Strukturen geschaffen: einen Bereich für Kommunikation und einen Bereich für Krisenmanagement. Beide sind sozusagen aus den Erfahrungen des Krisenmanagements geboren und helfen uns strukturell und personell besser aufgestellt zu sein.

So können wir schneller und effektiver auf zukünftige Herausforderungen reagieren, die Zusammenarbeit innerhalb der Behörden stärken und die Bürgerinnen und Bürger umfassend informieren.



**PD Dr. Peter Tinnemann**

studierte Medizin in Köln und Hamburg, wurde 1997 approbiert und promovierte 1999 an der Universität Hamburg. Nach verschiedenen beruflichen Stationen in Ländern außerhalb Europas, einer wissenschaftlichen Tätigkeit an der Charité und Aufgaben im öffentlichen Gesundheitsdienst, ist er seit Juli 2021 Leiter des Gesundheitsamtes in Frankfurt am Main.

## Ausblick: Was braucht es für kommende Krisen?

Eine Lehre aus der Pandemie war, dass alle im Amt involviert werden müssen und dazu in der Lage sein sollten, die Lage effektiv zu bewältigen. Jetzt gilt es, die vorhandenen Kompetenzen weiter auszubauen und regelmäßig zu üben, üben und noch mehr zu üben.

Neben den Strukturen, die wir geschaffen haben, sind klare Regelungen, ausreichend Ressourcen und ein stabiler Rechtsrahmen unerlässlich. In diesen Bereichen muss noch Klarheit hergestellt werden, um sicherzustellen, dass wir bei zukünftigen Krisen nicht erneut bei Null anfangen.

Darüber hinaus ist es wichtig, den interdisziplinären Austausch zu fördern, um unterschiedliche Perspektiven und Fachkenntnisse einzubeziehen. Eine enge Zusammenarbeit mit anderen Behörden und Organisationen wird uns helfen, synergetische Effekte zu erzielen. Letztlich müssen wir auch die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger stärker in den Fokus rücken, um die Krisenbewältigung noch effektiver zu gestalten. ♦

# 4.2 Drei Fragen an

## Christoph Dümmig und Michael Kolb, Leitende Polizeibeamte



### Christoph Dümmig

(links im Bild) ist Leiter des Polizeireviers Emmendingen, Polizeiführer im Profifußball und verantwortet die Taktische Kommunikation im Polizeipräsidium Freiburg. Zuvor war er Leiter des PRev Schopfheim (2017 bis 2020). Sein Aufstieg in den höheren Dienst wurde 2017, an der DHPol in Münster, erfolgreich beendet.

### Michael Kolb

(rechts im Bild) ist Mitarbeiter im Führungs- und Einsatzstab, Sachbereich Sicherheitsaufgaben des Polizeipräsidiums Freiburg. Hier ist er u. a. zuständig für die Zusammenarbeit mit BOS und Katastrophenschutz. Er ist als Verbindungsbeamter zu den Führungs- und Verwaltungsstäben im Bereich des Polizeipräsidiums Freiburg tätig. Während Corona führte er die Geschäftsstelle der ISA Corona des Polizeipräsidiums Freiburg. Zuvor war er Leiter einer Dienstgruppe beim Verkehrsdienst Weil am Rhein (BAB).

### Rückblick: Was ist Ihnen in der kommunalen Krisenbewältigung besonders gut gelungen?

Es war uns, vor dem Hintergrund der grundlegend einsatzorientierten Ausrichtung des Polizeivollzugsdienstes, ohne besondere organisatorische Herausforderungen möglich, die sich anhaltend verändernden rechtlichen

und insb. auch gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in unsere Prozesse einzubeziehen. Die Polizeiarbeit für die BürgerInnen im Feld konnte so sehr zeitnah an den jeweiligen Stand der Krise bzw. Rechtslage angepasst werden.

Eine große Herausforderung bestand in den Hochzeiten der Pandemie allerdings in dem zunehmenden Stakkato des sich verändernden Rechtsrahmens. Als Polizeivollzugsdienst muss man 24/7 in der Lage sein, die Rechtslage zu überwachen, umzusetzen und deviantes Verhalten ggf. auch zu sanktionieren. Die Aufwände zur Schaffung hinreichender Rechtsklar und -sicherheit bei allen Polizeibediensteten waren hier enorm.

Hilfreich erwies sich ferner die grundlegend hierarchische Struktur des Polizeivollzugsdienstes. Zwar findet auch hier im Alltag eine hohe Beteiligung der Mitarbeitenden statt, im Krisen-Modus wissen die Polizeibediensteten jedoch, dass die Bewältigung nur unter strikter Beachtung der Hierarchie und einer hohen Auftragstreue gewährleistet werden kann.

Man könnte sagen, dass uns die Anpassung an die Krise bzw. ihren jeweiligen (Tages-)Verlauf sehr gut gelungen ist. Gerade unser Personalkörper und dessen Durchhaltevermögen war hier ein großes Pfund.

### Verstetigung: Was davon nehmen Sie mit für künftige Krisen?

Zum einen die Erkenntnis, dass wir künftig die Krise als allgegenwärtiges Element in unsere Planungen mit einbeziehen müssen. Und, dass die Krise als solche nicht stabsmäßig vorgedacht werden kann. Die nächste wird kommen, wie sie aussehen wird, weiß niemand.

Es sind in der Arbeit im Krisen-Modus gerade in und zwischen den BOS neue Formate und enge Kontakte entstanden. Die meisten hoch effizient und von einem tiefgreifenden Ansatz der Problemlösung getragen. Diese haben sich bewährt und sollen unbedingt beibehalten werden.

Das Bewusstsein, dass man sich in gewisser Weise auch selbst helfen müssen muss. Es gab Phasen, da hatten alle dermaßen viele Herausforderungen zu bestehen, dass Ressourcen zur Unterstützung anderer schlicht nicht mehr

# 4.2 Drei Fragen an Christoph Dümmig und Michael Kolb, Leitende Polizeibeamte



vorhanden waren. Es braucht dann eine gewisse Resilienz und die Bereitschaft anzupacken und einfach mal zu machen. Dann finden sich häufig Mittel und Wege und im besten Falle kann man andere dann unterstützen. So war es bspw. bei fehlenden Masken und Desinfektionsmitteln.

## Ausblick: Was braucht es für kommende Krisen?

Das vitale Bewusstsein für Krisen, deren nicht absehbaren Eintritt und insbesondere die nicht zu definierende Erscheinungsform, Dimension sowie Dauer der nächsten Krise. Wir als Polizeivollzugsdienst müssen unter den dann herrschenden Bedingungen der nächsten Krise wieder ad hoc einen Weg finden, 24/7 unseren Dienst für die BürgerInnen aufrechterhalten und ihnen eine Unterstützung sein zu können. Hier helfen die Erfahrungen aus der Corona-Pandemie.

Es braucht angemessen schnelle sowie sinnvolle Entscheidungen, die im Sinne der Gesellschaft getroffen werden und für diese überwiegend hilfreich erscheinen. Dies gepaart mit dem Bewusstsein, dass die EntscheidungsträgerInnen an jeder Stelle letztlich keine abschließend valide Basis vorfinden werden, auf der sie ausnahmslos sichere und gleichsam „richtige“ Entscheidungen treffen können. In der Krise braucht es die Bereitschaft, vertretbare aber durchaus krisenbehaftete Entscheidungen zu treffen und diese auch zu vertreten.

Darüber hinaus ist es wichtig, den interdisziplinären Austausch zu fördern, um unterschiedliche Perspektiven und Fachkenntnisse einzubeziehen. Eine enge Zusammenarbeit mit anderen Behörden und Organisationen wird uns helfen, synergetische Effekte zu erzielen. Letztlich müssen wir auch die Bedürfnisse der BürgerInnen und Bürger stärker in den Fokus rücken, um die Krisenbewältigung noch effektiver zu gestalten. ♦

# 4.3 Drei Fragen an Oberbürgermeister Thomas Nitzsche

## Rückblick: Was ist Ihnen in der kommunalen Krisenbewältigung besonders gut gelungen?

Die Kommunikation. Ohne gewinnt man nicht. Wir haben sehr früh nicht nur das Gesundheitsamt zur taktgebenden Einheit für die ganze Verwaltung gemacht, sondern auch das Team Öffentlichkeitsarbeit.

Die ÖA sollte mindestens Schritt halten mit den (anfangs im Stundentakt) zu treffenden Entscheidungen, besser noch: ihnen mitunter sogar einen Schritt voraus sein. Beispiel: Die Maskenpflicht haben wir nicht einfach so angeordnet, sondern ihre Einführung mit 14 Tagen Vorlauf mit konkretem Datum des Inkrafttretens angekündigt. Zwei Wochen konzentrierter ÖA waren dann nötig, um das Warum (Tröpfchen zurückhalten, Fremdschutz) so in den Köpfen der Menschen zu verankern, dass der Sinn der Maßnahme breit verstanden und daraufhin auch akzeptiert wurde. Sonst wäre der eigentliche Clou niemals aufgegangen: die Menschen mussten sich selber Masken nähen, weil anfangs gar nicht genug medizinische Masken für alle verfügbar waren.

Auch im weiteren Verlauf der Pandemie war immer klar: Ohne stabile Akzeptanz im weit überwiegenden Teil der Bevölkerung hätten sich die Maßnahmen und damit die Zumutungen, mit denen der Kampf gegen das Virus notwendig einherging, niemals durchsetzen lassen.

## Verstetigung: Was davon nehmen Sie mit für künftige Krisen?

Bündelung ist entscheidend. Wenn sich zeitgleich alle dieselben Fragen stellen, erst recht während sich die Rechts- und Verordnungslage täglich ändert, hat behördliche Kommunikation keine Chance ausreichend durchzudringen, wenn es nicht gelingt, möglichst 100 Prozent der Bevölkerung dazu zu bewegen, sich die gewünschten Informationen aktiv selbst abzuholen, und zwar immer an ein und derselben Stelle.

Nie hatte die Homepage unserer Stadt mehr Bedeutung als in den hektischsten Wochen der Pandemie. Auch all unsere anderen Kanäle, die vom massiv aufgestockten ÖA-Team bedient wurden (insbesondere Social Media), waren von dort abgeleitet oder verwiesen auf diese



## Dr. Thomas Nitzsche

Oberbürgermeister Dr. Thomas Nitzsche ist verheiratet, Vater einer Tochter und eines Sohnes und lebt seit 1990 in Jena. Er studierte Anglistik und Politikwissenschaft an der Friedrich-Schiller-Universität Jena. Von 2008 bis zu seinem Amtsantritt als Oberbürgermeister im Juli 2018 arbeitete er als Fachreferent der Thüringer Universitäts- und Landesbibliothek. Seit 2009 war Dr. Thomas Nitzsche Mitglied im Stadtrat und u.a. Vorsitzender des Jugendhilfeausschusses, des Schulnetzausschusses sowie des Beirats Kfz-Verkehr. Am 09.06.2024 wurde Dr. Thomas Nitzsche in seine zweite Amtszeit als Oberbürgermeister der Stadt Jena gewählt.

Quelle, die damit (aufwandsreduzierend) auch der eine zentrale Ort für qualitätsgesicherte Aktualisierungen war.

Gleiche Logik: Branchendialoge. Alle Hoteliers, Gastro-nomen, Einzelhändler standen zeitgleich vor denselben Fragen: was gilt denn nun für uns, und was können wir in diesem Rahmen noch tun? Unsere Wirtschaftsförderung und unser Eigenbetrieb für Kultur und Veranstaltungen haben dazu regelmäßig gebündelt alle zugleich beraten, die sich aktiv dazu eingeklinkt haben.

# 4.3 Drei Fragen an Oberbürgermeister Thomas Nitzsche



## Ausblick: Was braucht es für kommende Krisen?

Zwei Dinge sind in der Dauersituation sich ständig ändernder Wissensstände phasenweise bis an den Rand der Dysfunktionalität getrieben worden: 1. der demokratische Rechtsstaat (Gesetze, Rechtsverordnungen und, als letztes Glied in der Kette: die kommunalen Allgemeinverfügungen) und 2. die deliberative Demokratie (Ladungsfrist, Debatte in mehreren Lesungen, Entscheidung).

Wie oft hatten wir diese Situation: Ein Minister denkt vor einem Mikrofon laut über eine Maßnahme nach, und die Bevölkerung denkt: jetzt ist es so – im Irrtum fast eine Woche lang, solange Ressortabstimmung, Rechtsförmigkeitsprüfung, Kabinettsbeschluss, Ausfertigung und Inkrafttreten eines Gesetzes oder einer Verordnung eben brauchen (sofern sich alle einig sind).

Wenn ich als Spitze einer Kommunalverwaltung – von der am Ende die faktische Umsetzung der allermeisten Maßnahmen vor Ort erwartet wird – für die nächste Pandemie nur einen Wunsch frei hätte, dann diesen: Landes- und Bundesminister erst ans Mikrofon, nachdem die anzu-kündigende Änderung intern geeint und verbindlich an die kommunale Ebene vorkommuniziert wurde. ♦

# 5

## Good Practice

### Chancen und Herausforderungen

Im Folgenden werden Maßnahmen, Strategien und Kooperationen zur Krisenbewältigung vorgestellt, die von den beteiligten Akteuren und Entscheidungsträgerinnen bzw. vonseiten der Betroffenen (z. B. den Bürgerinnen und Bürgern) als gelungen beschrieben wurden. Die Beispiele stammen aus den Interviews und den diskursanalytischen Daten des Projekts LegiNot. Sie lassen sich jedoch weitgehend auf andere Krisen übertragen.

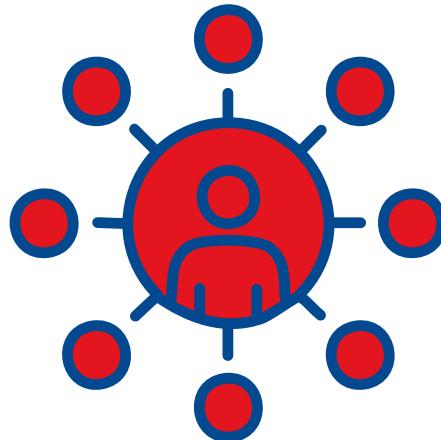


# 5

## Good Practice-Beispiele : Übersicht

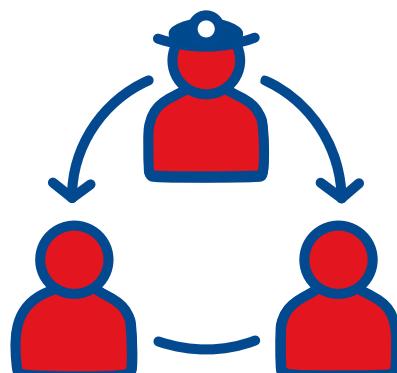
### 5.1 Good Practice-Beispiele zu Maßnahmen und Strategien innerhalb und zwischen Behörden

1. Personalplanung im Krisenmodus: Das PEIMAN-Konzept
2. Stab für Außergewöhnliche Ereignisse München
3. Informationssammelstelle „ISa Corona“ der baden-württembergischen Landespolizei
4. Leitsatz „In Krisen Köpfe kennen“
5. „Containment Scouts“ zur Unterstützung der Kontaktnachverfolgung



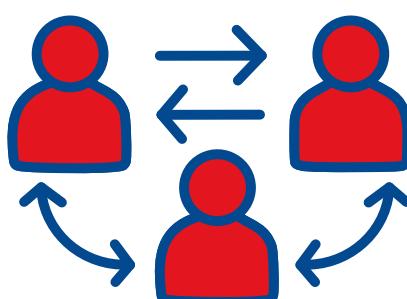
### 5.2 Good Practice-Beispiele zu Kommunikation der Behörden mit der Bevölkerung

1. Bürgertelefon Essen
2. Kommunales psychosoziales Krisenmanagement in Mülheim an der Ruhr
3. Einsatz von „Gesundheitslotsen“ in Bremen als Teil einer aufsuchenden Präventionskampagne
4. Stabskommunikation in den Kommunen Dormagen und Braunschweig
5. Bürgerbeirat Augsburg
6. Coffee with a Cop: Polizei im Dialog mit Bürgerinnen und Bürgern



### 5.3 Good Practice-Beispiele zu Maßnahmen zwischen verschiedenen Akteuren

1. Initiative der Stadtgesellschaft Jena zur Deckung des Bedarfs an Masken
2. Online-Bildungsangebote für Einsatzkräfte vom Bayrischen Zentrum für besondere Einsatzlagen gGmbH



# 5.1

## Innerhalb und zwischen Behörden

### Personaleinsatzplanung im Krisenmodus: Taskforce PEIMAN

#### WER

Landeshauptstadt München

#### WANN

März 2020 bis März 2023

#### WAS

Im Rahmen der Taskforce PEIMAN (Abkürzung für Personaleinsatzmanagement) richtete die Landeshauptstadt München eine zentrale Koordinierungsstelle als „Schnell-eingreiftruppe“ ein. Diese übernahm folgende Aufgaben:

- ◆ Erhebung des akuten Personalbedarfs,
- ◆ Interne Abstimmung möglicher Personalverschiebungen,
- ◆ Deckung akuter Bedarfe und
- ◆ Rekrutierung von externem Personal bei Engpässen.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Münchner Verwaltung konnten bis zu sechs Monate zwangsverpflichtet werden, wobei versucht wurde, den Personalbedarf auf freiwilliger Basis zu decken. Um die Einsatzbereitschaft zu fördern, wurden verschiedene Anreize geschaffen – etwa kostenfreies Catering oder eine zusätzlich bezahlte halbe Stunde pro Schicht. Bis Ende 2022 konnten auf diese Weise rund 4.800 Personalverschiebungen erfolgreich koordiniert und umgesetzt werden. Im Anschluss an PEIMAN wurde eine dauerhafte Sondereinheit zur Bewältigung künftiger Notlagen gegründet. Im Krisenfall kann diese sofort aktiviert werden und bei Bedarf auf bis zu zehn Personen aufgestockt werden.



#### CHANCEN

- ◆ Hohe Resilienz der Verwaltung durch schnelle und gezielte Personalverschiebungen
- ◆ Gestärktes Wir-Gefühl: Während der Pandemie meldeten sich Beschäftigte freiwillig für Einsätze und offene Stellen wurden zunehmend selbstorganisiert vermittelt.
- ◆ Vernetzung verschiedener Referate

#### HERAUSFORDERUNGEN

- ◆ Bedarfsgerechte Planung, um negative Effekte in personalabgebenden Referaten zu minimieren
- ◆ Förderung der Akzeptanz unter den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, insbesondere bei kurzfristigen Versetzungen
- ◆ Matching von Aufgaben, Qualifikationen und Entgeltgruppen
- ◆ Relativ hoher Einarbeitungsaufwand bei kurzfristigen Einsätzen

#### WEITERE INFORMATIONEN

- ◆ Präsentation des Personal- und Organisationsreferats der Landeshauptstadt München

# 5.1

## Innerhalb und zwischen Behörden

### Ressortübergreifende Zusammenarbeit: Stab für Außergewöhnliche Ereignisse (SAE)

#### WER

Landeshauptstadt München

#### WANN

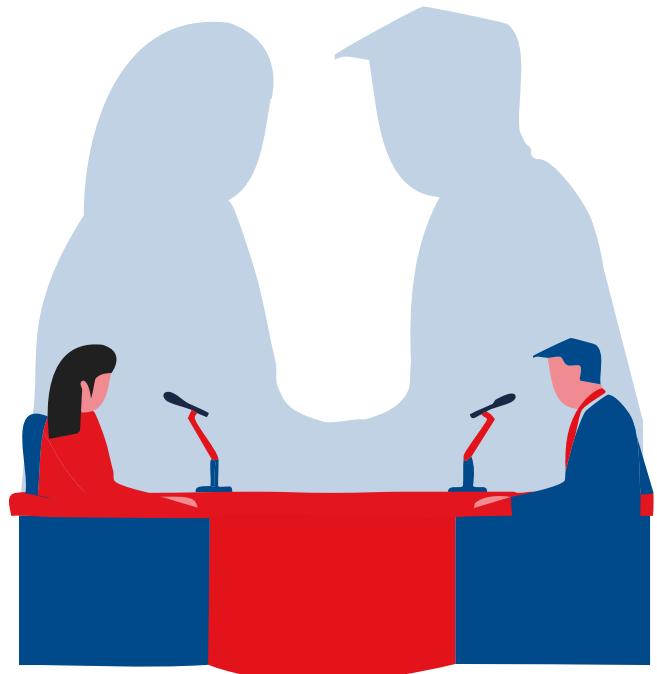
März 2020 bis März 2023

#### WAS

Die Landeshauptstadt München richtete den Stab für Außergewöhnliche Ereignisse (SAE) ein, um ihre Behörden in besonders kritischen Lagen strategisch steuern zu können. Aktiviert wird er bei Großschadenslagen oder sich abzeichnenden Krisen – wie während der Covid-19-Pandemie oder bei der Ankunft vieler Geflüchteter aus der Ukraine.

Der SAE setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern verschiedener städtischer Referate zusammen. Zum festen Kern zählen regelmäßig die Sicherheits- und Ordnungsbehörde und das Personal- und Organisationsreferat. Je nach Lage werden weitere Fachbereiche eingebunden, wie im Fall der Pandemie das Gesundheitsreferat. Die Leitung des SAE übernimmt der Oberbürgermeister als oberste Entscheidungsinstanz. Die inhaltliche Zuarbeit leisten untergeordnete fachliche Arbeitsgruppen, die Themen aufbereiten und Entscheidungsvorlagen erstellen. Diese werden im SAE gebündelt vorgestellt, diskutiert und vom Oberbürgermeister verabschiedet oder zurückgewiesen.

Der SAE agiert strategisch: Er koordiniert ressortübergreifend, trifft richtungsweisende Entscheidungen und bereitet politische Maßnahmen vor. Die Umsetzung erfolgt anschließend über die jeweiligen Fachabteilungen. Während der Pandemie tagte der SAE in akuten Krisenphasen täglich, wobei die Taktung bei Entspannung der Lage entsprechend angepasst wurde. Ergänzend wurde der „Operative Stab Corona“ eingerichtet, um Maßnahmen auf der Umsetzungsebene effizient zu steuern.



#### CHANCEN

- ◆ Bündelung fachlicher Expertise aus verschiedenen Bereichen
- ◆ Schnelle Entscheidungsfindung
- ◆ Strategische Vorgaben schaffen Klarheit für die operativen Einheiten und geben Richtung vor.
- ◆ Schaffung belastbarer Netzwerke für zukünftige Krisensituationen

#### HERAUSFORDERUNGEN

- ◆ In der Anfangsphase der Pandemie verliefen einige Kommunikationswege parallel und ohne Abstimmung.
- ◆ Operative Strukturen sollten frühzeitig parallel zum SAE eingerichtet werden, um von Beginn an kürzere Wege nutzen zu können.

# 5.1

## Innerhalb und zwischen Behörden

### Informationssammelstelle „ISa Corona“

#### WER

Polizei Baden-Württemberg

#### WANN

Ab März 2020

#### WAS

An allen Polizeipräsidien in Baden-Württemberg wurde eine „Informationssammelstelle Corona“ (ISa Corona) eingerichtet. Ihre Aufgabe war es, die aus unterschiedlichsten Quellen stammenden Informationen zu bewerten, zu bündeln und nachvollziehbar an die Belegschaft zu kommunizieren. Dies erfolgte beispielsweise durch Newsletter, Newsticker und FAQs. Ein Schwerpunkt lag in der Übersetzung der aktuellen Regelungslage in konkrete Maßnahmen für den polizeilichen Arbeitsalltag. Diesem Zweck galt die Erarbeitung, Abstimmung und fortlaufende Aktualisierung der Hygieneregeln sowie der Freistellungs- und Homeoffice-Richtlinien und die Konzeption krisentauglicher Arbeitszeitmodelle. Hinzu kamen koordinierende Aufgaben zur Beschaffung von Schutzausrüstung, zur Überwachung der Einhaltung der jeweils gültigen Corona-Verordnung und der fortwährende Austausch mit externen Stellen zu Covid-19 bezogenen Fragestellungen (wie den Gesundheitsbehörden). Die Informationsstelle wurde zum Teil als „Projektgruppe“ organisiert, in der sowohl haupt- als auch nebenamtlich gearbeitet wurde.



#### CHANCEN

- ♦ Zentrale Koordination
- ♦ Aufrechterhaltung des Normalbetriebs, soweit möglich
- ♦ Geordneter Umgang mit Informationen und Kommunikation mit anderen Stellen (etwa den Polizeiärztinnen und Fachkräften für Arbeitssicherheit) wirkt unkontrollierter Ausbreitung des Infektionsgeschehens entgegen.
- ♦ Idealerweise werden die jeweils neuen Maßnahmen angemessen eingeordnet und erklärt, so dass die Nachvollziehbarkeit, Akzeptanz und Compliance gegenüber aktuellen Maßnahmen bei der Belegschaft und – durch eine stets aktualisierte Außenkommunikation – der Bevölkerung gesteigert werden kann.



#### HERAUSFORDERUNGEN

- ♦ Rückgriff auf mitunter bereits knappe Personalressourcen
- ♦ Sehr viele Informationen müssen täglich gesammelt, geordnet und bewertet werden.
- ♦ Anpassung an eine sich schnell und fortlaufend verändernde Regelungslage
- ♦ Das Einhalten von Maßnahmen innerhalb der Belegschaft kann trotz guter Kommunikation an einer mangelnden Akzeptanz oder Mitwirkungsbereitschaft scheitern.

#### WEITERE INFORMATIONEN

- ♦ Gespräch mit Polizeivizepräsident Wolfgang Reubold
- ♦ Informationssammelstelle Corona: Zahlen, Daten, Fakten

# 5.1 Innerhalb und zwischen Behörden

## Leitsatz „In Krisen Köpfe kennen“

### WER

Führungskräfte aus BOS und Kommunalverwaltung

### WANN

Während der gesamten Covid-19-Pandemie

### WAS

Rückgriff auf persönliche Netzwerke, parallel oder unabhängig von den formalen Strukturen. Bei Bedarf wurde etwa über die private Handynummer direkt die relevante Person angesprochen, ohne den Umweg über die Organisation oder eine andere offizielle Stelle zu gehen. Solche informellen Verbindungen wurden vor allem auf mittlerer und oberer Führungsebene genutzt, wo häufig über Organisationsgrenzen hinweg persönliche Kontakte bestanden.

### CHANCEN

- ◆ Bereits bestehende persönliche Kontakte ermöglichen einen vertrauensvollen Umgang und vereinfachen somit die Kommunikation (z. B. weil das Gegenüber besser erreichbar ist).
- ◆ Ressourceneffiziente Abstimmung durch kurze Dienstwege
- ◆ Förderung des Austausches und der Abstimmung auch dann, wenn eine Organisation oder Funktionsstelle nicht in übergreifende formale Strukturen (etwa ein Stab auf Landkreis- oder Landesebene) eingebunden ist
- ◆ Persönliche Kontakte stärken Motivation und Verantwortungsgefühl.
- ◆ Persönlicher, kollegialer Austausch im dienstlichen Freundeskreis
- ◆ Kommunikation von unten nach oben



### HERAUSFORDERUNGEN

- ◆ Mögliche Wiederholungen und Uneinheitlichkeit bei der Kommunikation durch die Nutzung paralleler, informeller Strukturen
- ◆ Mögliche Intransparenz bei der Verteilung von Ressourcen
- ◆ Eventuelle Übervorteilung der dienstälteren Funktionsträger und -trägerinnen
- ◆ Risiken durch ein persönliches Verpflichtungsgefühl: Aufhebung der Trennung von beruflicher und privater Rolle, der Sachlage unangemessene Priorisierung von Tätigkeiten und Ressourcen
- ◆ Netzwerke müssen auch außerhalb von Krisen gepflegt und für neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter systematisch geöffnet werden.
- ◆ Informelle Netzwerke neigen dazu, sich auf bekannte Personen zu stützen auf Kosten von Diversität und fachlicher Breite.

### WEITERE INFORMATIONEN

- ◆ DStGB-Doku Nr. 162: Bevölkerungsschutz in Städten & Gemeinden

# 5.1

## Innerhalb und zwischen Behörden

### „Containment Scouts“ zur Unterstützung der Kontaktnachverfolgung

#### WER

Robert-Koch-Institut (RKI), Bundesgesundheitsministerium (BMG), Bundesverwaltungsamt (BVA) sowie Gesundheitsämter der Länder und Kommunen

#### WANN

März 2020 bis Ende 2022

#### WAS

Die „Containment Scouts“ wurden geschult, um die Gesundheitsämter bei der Nachverfolgung von Kontakten infizierter Personen zu unterstützen. Außerdem begleiteten und kontrollierten sie Privatpersonen bei der Einhaltung von Quarantänemaßnahmen, beispielsweise durch telefonische Befragungen. Es gab standortgebundene Scouts und mobile Teams, die beim RKI oder bundesweit eingesetzt werden konnten. Bis Oktober 2020 wurden 270 der etwa 380 kommunalen Gesundheitsämter von diesen Scouts unterstützt. Insgesamt konnten (bis Ende 2022) etwa 2.500 „Containment-Scouts“ rekrutiert werden.

Das Personal wurde nach Bedarfsermittlung durch das RKI und im Auftrag dieser Behörde vom BVA gewonnen. Die Finanzierung erfolgte durch das BMG. In der ersten Rekrutierungsphase (2020) betrug die Vergütung 2.325 Euro. Die Stellenausschreibung richtete sich zuvorderst an Studierende mit medizinischen bzw. gesundheitswissenschaftlichen Grundkenntnissen.



#### CHANCEN

- ◆ Einsatz auch von Nicht-Fachkräften zur kurzfristigen Überbrückung von Personalengpässen bei Gesundheitsämtern
- ◆ Durch mobile Teams ist ein flexibles Reagieren auf Entwicklungen des Infektionsgeschehens möglich.
- ◆ Enge Kooperation und klare Kompetenzaufteilung zwischen den beteiligten Stellen tragen zum reibungslosen Ablauf bei.
- ◆ Viele „Containment Scouts“ zeigen nach Ende ihrer Tätigkeit Interesse, weiter im Gesundheitswesen zu arbeiten.

#### HERAUSFORDERUNGEN

- ◆ Menschen müssen erst gefunden, geschult und eingestellt werden, das braucht Zeit und Personal.
- ◆ Struktureller Personalmangel im Gesundheitssystem bleibt bestehen.
- ◆ Es gehen aufgebaute Erfahrungen und Kompetenzen der Krisenbewältigung verloren, da die Stellen zumeist befristet sind.



#### WEITERE INFORMATIONEN

- ◆ Deutsches Ärzteblatt
- ◆ taz (online): „Der „Corona-Detektiv““
- ◆ International Journal of Environmental Research and Public Health 18(17):9325.
- ◆ Erfolgreiche Personalgewinnung für das RKI

# 5.2 Kommunikation mit der Bevölkerung

## Bürgertelefon

### WER

Stadt Essen und Landeshauptstadt München

### WANN

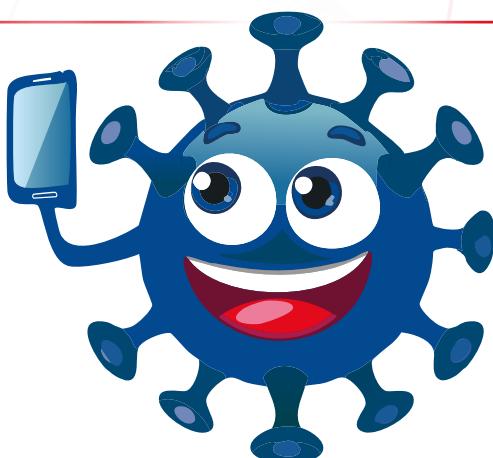
Februar 2020 bis Juni 2023

### WAS

Einrichtung eines „Corona-Bürgertelefons“ als erste Anlaufstelle für verlässliche Informationen zum Coronavirus sowie als Schnittstelle zum Gesundheitsamt. Dazu wurde das Bürgertelefon „professionalisiert“. Neben dem bestehenden Verwaltungspersonal wurden zusätzlich Medizinstudierende rekrutiert. Zwei Verwaltungskräfte begleiteten die Studierenden und informierten sie u. a. über die aktuell geltenden Regeln. Über das Verwaltungspersonal wurde das Bürgertelefon unmittelbar mit der Stabsarbeit abgestimmt, so dass eine einheitliche Kommunikation sichergestellt werden konnte. Ab Januar 2021 gab es neben dem Bürgertelefon für Corona über die Behördenummer 115 eine weitere Rufnummer für die Kommunikation zwischen Bürgerschaft und Verwaltung.

**“** Das war wirklich [...] das Ohr am Volk, weil da sind halt die Sorgen und Nöte wirklich aufgeschlagen und du hast genau gemerkt, wo es gerade brennt und wo es jetzt eigentlich sehr, sehr wichtig wäre, irgendwas zu tun.

Aus einem Interview mit einem kommunalem Personalamt



### CHANCEN

- Niedrigschwellige Erreichbarkeit für die Bevölkerung, insbesondere für ältere und weniger digital affine Personen
- Multiplikatoreneffekt: Studierende wirkten als Brückenpersonen in ihren eigenen sozialen Netzwerken.
- Über die Kombination von internem und externem Personal konnte einerseits die Abstimmung mit dem Krisenstab gewährleistet werden und andererseits auf Ressourcen der Gesellschaft zurückgegriffen und zugleich in diese hineingewirkt werden.
- Das Bürgertelefon eignete sich dazu, Impulse aus der Bevölkerung (z. B. zu Sorgen oder Informationslücken) mit in die Stabsarbeit zu nehmen und bei der Ausgestaltung und Umsetzung neuer Maßnahmen zu berücksichtigen.

### HERAUSFORDERUNGEN

- Mögliche Konkurrenz zu bereits bestehenden und vertrauten (etwa die Behördenummer 115), aber auch zu anderen (etwa Social Media) Kommunikationsformaten. Daher gilt es, hier unnötige Parallelstrukturen zu vermeiden und zugleich die Inhalte der verschiedenen Kanäle aufeinander abzustimmen.
- Ein ad hoc aufgesetztes Bürgertelefon ist typischerweise auf die Rekrutierung externen Personals angewiesen, was wiederum Schulungsbedarf nach sich zieht.
- Eine Hotline erzeugt Erwartungen. Längere Wartezeiten oder ausbleibende Erreichbarkeit führen schnell zu Enttäuschung.
- Um die Hotline wirksam zu machen, braucht es eine zielgruppengerechte Öffentlichkeitsarbeit. Wie erfahren Bürgerinnen und Bürger von diesem Angebot?
- Hohe emotionale Belastung: Die Gespräche erforderten oft empathisches, geduldiges Personal mit entsprechender Frustrationstoleranz.

### WEITERE INFORMATIONEN

- Pressemeldung

# 5.2 Kommunikation mit der Bevölkerung

## Kommunales psychosoziales Krisenmanagement

### WER

Stadt Mülheim an der Ruhr, Stabsstelle  
Psychosoziales Krisenmanagement,  
ehrenamtliche Helferinnen und Helfer

### WANN

Ab März 2020

### WAS

Errichtung einer eigenen Stabsstelle bei der städtischen Feuerwehr mit der Aufgabe der psychosozialen Notfallversorgung der örtlichen Bevölkerung. Zu dieser Aufgabe gehörte die Errichtung psychosozialer Informations- und Anlaufstellen und die Einbindung der lokalen Bevölkerung zur Unterstützung hilfsbedürftiger Menschen. Auch galt es, ehrenamtliche Angebote – z. B. Einkaufshilfen für Menschen in Quarantäne – zu vermitteln.

Es wurden 75 psychosoziale Lagebilder erstellt, in denen der städtische Krisenstab „detailliert über besondere Belastungsfaktoren, Hilfebedarfe und Handlungsempfehlungen“ aus einer psychosozialen Perspektive informiert wurde. Ziel war zudem die Psychoedukation mit unterschiedlichen Medien für verschiedene Zielgruppen. So wurden beispielsweise Bilderbücher und „[Mutmach-Plakate](#)“ (siehe Bebilderung unten und oben rechts) entwickelt, um die Sorgen und Anliegen der Kinder zu adressieren. Zudem wurde dieses bundesweit einmalige psychosoziale Krisenmanagement im Rahmen eines Forschungsprojektes wissenschaftlich begleitet.



### CHANCEN

- Der Krisenstab hat ein vollständigeres Lagebild, das neben den psychosozialen Aspekten auch die lokalen Besonderheiten mit einbezieht.
- Das kommunale Gemeinschafts- und Solidaritätsgefühl wird gestärkt.
- Es werden nachhaltig nutzbare Informationsressourcen und -materialien erstellt.
- Sowohl die Risiken durch die primäre Bedrohung (Virus) als auch die Nebenfolgen (z. B. von Quarantämaßnahmen) werden adressiert.

### HERAUSFORDERUNGEN

- Die Corona-Gesetzgebung verhinderte an manchen Stellen die Umsetzung von psychosozialer Versorgung (z. B. aufsuchende Versorgung ist nicht möglich). Die kommunale Ebene kann dann oft nur noch Schadensbegrenzung betreiben, weil Aspekte nicht von vornherein mitgedacht wurden.
- Teilweise geringe Inanspruchnahme von Angeboten; die Einbindung der Stadtgesellschaft in die Krisenbewältigung ist schwierig.
- Methodische Schwierigkeiten beim Erstellen der Lagebilder (z. B. keine Datenerhebung möglich aufgrund der Gesetze)
- Mangel an Strukturen/Ressourcen, die darauf ausgelegt sind, psychosoziale Aspekte des Krisenmanagements mit einzubeziehen

### WEITERE INFORMATIONEN

- Karutz, Harald & Tinla, Merit. 2021. Kommunales Psychosoziales Krisenmanagement im Rahmen der Coronavirus-Pandemie. *Trauma & Gewalt* 15(3), 222-231
- Das „DoKoPsy“-Projekt in Mülheim an der Ruhr



# 5.2

## Kommunikation mit der Bevölkerung

### Gesundheitslotsen: Aufsuchende Impf- und Präventionskampagne

#### WER

Stadt Bremen, finanziert vom Senat des Landes bzw. der Stadt Bremen für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz

#### WANN

Anfang 2021 bis Ende 2023

#### WAS

Rekrutierung und Einsatz von Gesundheitsfachkräften bzw. „Gesundheitslotsen“ als Multiplikatoren in 18 sozial benachteiligten und von der Pandemie besonders betroffenen Stadtteilen Bremens. Ihre Aufgabe war, die Menschen benachteiligter Stadtteile niedrigschwellig und dialogorientiert für die Gefahren des Corona-Virus zu sensibilisieren, über die jeweils aktuelle Regelungslage zu informieren und über die Schutzimpfung aufzuklären.

Dies erfolgte beispielsweise durch Informationsveranstaltungen und niedrigschwellige Angebote wie Elterncafés in Kindergärten. Auch im Rahmen der sehr erfolgreichen Impfkampagne spielten die Gesundheitslotsen in Kooperation mit anderen Akteuren der Gemeinwesenarbeit (etwa Sozialarbeiterinnen und -arbeiter) eine zentrale Rolle bei der aufsuchenden Prävention, wie durch die Unterstützung von Impfbussen mit begleitenden Beratungs- und Gesprächsangeboten. Im Krisenverlauf wurden die Ziele angepasst: Allmählich standen die Gesundheitskompetenz im Allgemeinen sowie die Verbesserung der gesundheitlichen Chancengleichheit im Vordergrund.

Insgesamt wurden 15 Personen mit einem abgeschlossenen Studium der Gesundheits- oder Sozialwissenschaften (Bachelor) oder einer abgeschlossenen Berufsausbildung mit einschlägigen Berufserfahrungen gewonnen. Es wurden insbesondere Personen ausgewählt, die Erfahrung in der Arbeit im Stadtteil und/oder mit Menschen in schwierigen sozialen Lagen haben.



#### CHANCEN

- Abbau von Sprach- und Angstbarrieren
- Verbesserung gesundheitlicher Chancengleichheit und Stärkung der Gesundheitskompetenz sozial benachteiligter Personen
- Beitrag zu gesundheitspolitischen Zielen (z. B. Erhöhung der Impfquote)
- Verfestigung der in Krisen geschaffenen Netzwerke und Strukturen, etwa für die generelle Gesundheitsprävention

#### HERAUSFORDERUNGEN

- Ursache für Infektionsherde sind oft strukturell, z. B. beengter Wohnraum, und können nicht von Gesundheitsfachkräften oder durch Hygienemaßnahmen behoben werden.
- Risiko von Anfeindungen und Bedrohungen der Lotsen durch gewaltbereite Maßnahmenkritiker und -kritikerinnen
- Eventuell Ablehnung bei Menschen, die sich durch Aufklärung vor Ort bedrängt oder bevorumdet fühlen

#### WEITERE INFORMATIONEN

- Gesundheitsfachkräfte in Bremer Quartieren

# 5.2

## Kommunikation mit der Bevölkerung

### Stabskommunikation mit der Bevölkerung

#### WER

Kommunen Braunschweig und Dormagen

#### WANN

Ab März 2020

#### WAS

Die Stadt Braunschweig berichtete über zwei Jahre hinweg täglich über die jeweils aktuelle Coronalage über verschiedene Kanäle (u. a. per Facebook und Youtube). Mal sprach der politisch gesamtverantwortliche Oberbürgermeister, zumeist jedoch entweder die Sozialdezernentin (als Leiterin des Krisenstabes) oder der Leiter der städtischen Feuerwehr. Diese Videobeiträge wurden zudem verschriftlicht und konnten als Protokoll auf den offiziellen Seiten der Stadt abgerufen werden. In Dormagen gab es keine regelmäßige externe Stabskommunikation, dafür aber im Gegensatz zu vielen anderen Kommunen ein Schaubild, das die Bevölkerung über Strukturen und Arbeitsweise des Krisenstabes informierte. Im Folgenden dazu ein Schaubild in Anlehnung an das Diagramm der Stadt Dormagen.



#### CHANCEN

- Eine regelmäßige Kommunikation mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus den Krisenstäben und eine anschauliche Darstellung von Strukturen fördern Transparenz, Vertrautheit und damit Vertrauen in die Arbeit des Krisenstabs.
- Zudem gibt es bei der Stabskommunikation die Möglichkeit, die Informierung der Bevölkerung den als besonders vertrauenswürdig geltenden Organisationen (z. B. der Feuerwehr) zu überlassen.

#### HERAUSFORDERUNGEN

- In Dormagen und vielen anderen Kommunen gab es keine regelmäßige Kommunikation mit „Gesichtern“ der Stabsarbeit.
- Die Kommunikation in Braunschweig erfolgte regelmäßig und zuverlässig, allerdings gab es hier keine Barrierefreiheit.
- Zudem entstand in Braunschweig der Eindruck, dass die Leitung des Stabes auch die politische Verantwortung hatte. Hier gilt es grundsätzlich (auch bei anderen Kommunen), schärfer zwischen Leitung und politischer Gesamtverantwortung zu trennen. Auch die Trennung zwischen Führungs- und Verwaltungsstab gilt es womöglich deutlicher herauszustellen.

#### WEITERE INFORMATIONEN

- Pressemitteilung
- Youtube-Video

Grafik basierend auf Diagramm der Stadt Dormagen  
(Weblink)

# 5.2 Kommunikation mit der Bevölkerung

## Bürgerbeirat zur Beteiligung der Stadtgesellschaft

### WER

Stadt Augsburg

### WANN

November 2020 bis Juli 2021 (insgesamt acht Sitzungen)

### WAS

Die Augsburger Stadtverwaltung gründete einen „Bürgerbeirat Corona“, um eine demokratische Diskussion zu den durch Corona bedingten Herausforderungen auf Bürgerebene zu eröffnen. Zur wesentlichen Aufgabe des Gremiums gehörte die Vernetzung der Bürgerinnen und Bürger untereinander, aber auch mit Expertinnen und Experten der Verwaltung und den politischen Entscheidungsträgern und -trägern vor Ort.

Das 22-köpfige Gremium setzte sich aus zehn zufällig ausgewählten Augsburger Bürgerinnen und Bürgern, der Oberbürgermeisterin, fünf Mitgliedern des Stadtrats sowie sechs Expertinnen und Experten aus der Stadtverwaltung zusammen. Die Auswahl der Bürgerinnen und Bürger erfolgte durch ein kombiniertes Verfahren aus Losziehung und vordefinierten Kriterien, um einen möglichst repräsentativen Querschnitt der Stadtgesellschaft abzubilden (u. a. Alter, Geschlecht, Stadtteil, Migrationshintergrund, Bildungsgrad, Haushaltsskulation). Alle drei Monate wurde der Beirat neu besetzt.

Die Sitzungen des Bürgerbeirats wurden live auf dem offiziellen Youtube-Kanal der Stadt gestreamt und konnten dort im Nachhinein abgerufen werden. Bürgerinnen und Bürger konnten während der Liveübertragungen per betreutem Online-Chat Fragen einbringen. Für Barrierefreiheit sorgte eine simultane Gebärdensprachübersetzung. Die Stadt dokumentierte zudem, inwiefern die eingebrachten Anliegen aus der Bürgerschaft (etwa Vorschläge zu konkreten Maßnahmen) von der Verwaltung aufgegriffen und umgesetzt wurden und gab Gründe an, wenn dies nicht erfolgte. Die Anmerkungen der zuständigen Verantwortungsbereiche erfolgte durch Status-Updates, die nach sieben Punkten differenziert wurden, darunter nach den Kriterien „ist bereits umgesetzt“, „ist derzeit in Bearbeitung“ oder „befindet sich außerhalb der Regelungsbefugnis der Stadt Augsburg“.



**BÜRGERRAT**  
Demokratie

### CHANCEN

- Plattform für niedrigschwellige Austausch innerhalb der Bürgerschaft und zwischen Bevölkerung, Verwaltung und Expertenschaft
- Chance einer Verfestigung der durch den Rat etablierten oder ausgeweiteten Netzwerke
- Direkter Kontakt mit der Bürgerschaft ermöglichte der Verwaltung eine erweiterte Perspektive auf deren Anliegen und Bedürfnisse.
- Möglichkeit zur Kanalisierung von Kritik
- Erhöhung der Transparenz, aber auch der Responsivität zwischen Verwaltung und Bürgerschaft

### HERAUSFORDERUNGEN

- Der Bürgerbeirat tagte nur während eines kurzen Zeitraumes und Angehörige einiger vulnerabler Gruppen (etwa wohnungslose Menschen) hatten kaum eine Chance zur Beteiligung.
- Mangelnde Wirkmächtigkeit und Verbindlichkeit: der Bürgerbeirat hatte kein formales Mandat (keine Entscheidungsbefugnis) und kann damit Erwartungen wecken, die nicht erfüllt werden können.
- Darüber hinaus wird kritisiert, dass der Bürgerbeirat eine illegitime Parallelstruktur zu den bereits vorhandenen Repräsentationsstrukturen (beispielsweise dem Gemeinderat) einnehme.
- Es gab einen Gebärdensprachdolmetscher, aber keine weiteren Übersetzungen (auch keine Untertitelfunktion).

### WEITERE INFORMATIONEN

- Alle eingegangenen Vorschläge
- Fragen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer
- Youtube-Video einer der Sitzungen

# 5.2 Kommunikation mit der Bevölkerung

## „Coffee with a Cop“: Polizei im Dialog mit Bürgerinnen und Bürgern

### WER

Beispielsweise Polizeien aus Bayern und Nordrhein-Westfalen

### WANN

Seit 2021

### WAS

„Coffee with a Cop“ ist ein Austauschformat, bei dem Polizei sowie Bürgerinnen und Bürger bei einer kostenlosen Tasse Kaffee von einem mobilen Baristastand in entspannter Atmosphäre ins Gespräch kommen. Ziel ist, das Sicherheitsgefühl zu stärken, Vertrauen aufzubauen und die Anliegen der Bevölkerung direkt zu erfragen. Zugleich können Fragen beantwortet, Missverständnisse geklärt und – insbesondere in Krisenzeiten – Informationen zu aktuellen Maßnahmen vermittelt werden. Das Konzept stammt ursprünglich aus den USA und wurde von den Polizeien in NRW und Bayern übernommen.



### CHANCEN

- Vertrauens- und Legitimitätsaufbau
- Die Polizei erfährt unmittelbar, welche Sorgen und Wünsche Menschen in ihrem Stadtteil haben.
- Möglichkeit zur Personalgewinnung

### HERAUSFORDERUNGEN

- Tendenziell sprechen solche Veranstaltungen vor allem ältere Menschen an, die der Polizei im Durchschnitt ohnehin eher vertrauen. Schwerer zu erreichen sind dagegen jüngere Personen oder Menschen mit Migrationsgeschichte, die der Polizei zum Teil deutlich kritischer gegenüberstehen.
- Menschen ohne oder mit nur geringen Deutschkenntnissen können ausgeschlossen werden, wenn keine Übersetzungsmöglichkeiten bestehen.
- Bürgerinnen und Bürger erwarten mitunter sofortige Lösungen für Probleme – eine Erwartung, die solche Veranstaltungen häufig nicht erfüllen können.



### WEITERE INFORMATIONEN

- Homepage Coffee with a Cop
- Pressemitteilung

# 5.3 Maßnahmen zwischen Akteuren

## Initiative „Nase-Mund-Masken 100%“: Gemeinsam Masken erstellen

### WER

Initiative Innenstadt, Lion's Club Jena, Johann Friedrich, Närerinnen und Näher, Stadtwerke Jena, Bürger und Bürgerinnen



### WANN

März bis April 2020

### WAS

Närerinnen und Näher aus Jena nähten gemeinsam mit Bürgerinnen und Bürgern Stoffmasken. Die gefertigten Masken wurden dann zentral gesammelt und kostenlos an Arztpraxen, Apotheken und andere Einrichtungen zur Versorgung des Gesundheitspersonals, der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und der Bürgerschaft verteilt.

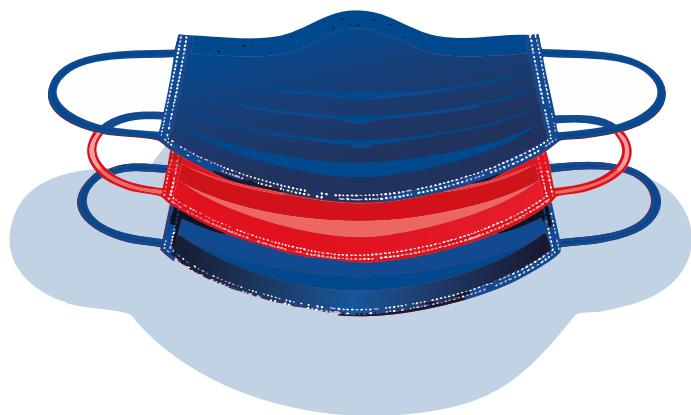
Insgesamt wurden 9.000 Nasen-Mund-Masken in Handarbeit gefertigt. Dabei waren 50 Närerinnen und Näher beteiligt. Zudem wurde das Projekt von über 500 Personen und Institutionen unterstützt. Es konnten so 87 Organisationen beliefert werden. Insgesamt sind im genannten Zeitraum 54.763 Euro im Rahmen des Projektes eingegangen, 19.276 Euro davon konnten über eine Crowdfunding-Kampagne eingeworben werden.

### CHANCEN

- ◆ Innovative Lösung, um dem Mangel an Schutzkleidung behelfsweise entgegenzuwirken. Die vorhandene Situation (geschlossene Geschäfte, Menschen können nicht arbeiten und haben keine Einkommensquelle) wird genutzt, um möglichst sicher und effektiv Masken zu produzieren.
- ◆ Es wird kein Profit angestrebt, wodurch die Kosten niedrig gehalten werden können. Die Närerinnen und Näher erhalten jedoch eine Aufwandsentschädigung und können somit Geld verdienen.
- ◆ Durch Crowdfunding und Eigenproduktion gibt es keine Abhängigkeiten von Unternehmen und Lieferketten oder einer Finanzierung.
- ◆ Menschen und Einrichtungen erhalten die Masken kostenlos, wodurch Schutz zugänglich gemacht wird.
- ◆ Das Gemeinschaftsgefühl wird gestärkt, indem die Krise gemeinsam bewältigt wird und Menschen durch die Masken die Möglichkeit haben, solidarisch mit anderen zu handeln.

### HERAUSFORDERUNGEN

- ◆ Zusammenarbeit zwischen Partnern und Verteilung der Masken müssen kontaktlos und virtuell gut koordiniert werden.
- ◆ Menschen müssen spendenbereit sein, damit das Crowdfunding funktioniert.
- ◆ Stoffmasken sind nicht so wirksam wie medizinische Masken.



### WEITERE INFORMATIONEN

- ◆ Website der Initiative
- ◆ Website der Crowdfunding-Kampagne

# 5.3

## Maßnahmen zwischen Akteuren

### Online-Bildungsangebote für Einsatzkräfte des Bayrisches Zentrum für besondere Einsatzlagen

#### WER

Bayrisches Zentrum für besondere Einsatzlagen gGmbH  
(gefördert durch das Bayrische Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration)

#### WANN

Ab März 2020

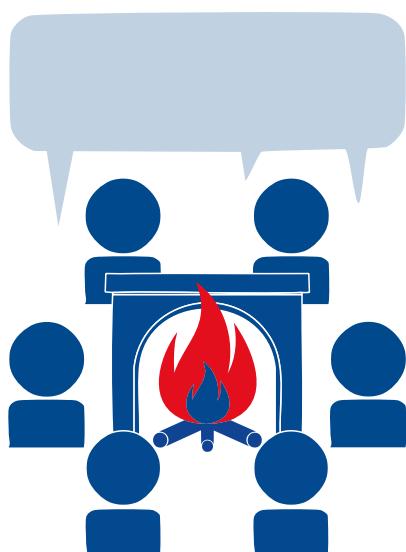
#### WAS

Das im August 2019 gegründete Trainings- und Simulationszentrum, stellte während der Pandemie auf E-Learning um. Es wurden meist kostenfreie Online-Lehrformate und Diskussionsforen angeboten, beispielsweise zur Frage, wie man Schutzzüge richtig an- und auszieht, ohne sich mit dem Corona-Virus zu kontaminieren. Es wurden auch interaktive Formate wie ein Online-Spiel angeboten, in dem mit den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Hackerangriff auf ein Einsatzfahrzeug durchgespielt wurde. Ein weiteres Format stellten die „Kamingespräche“ dar. In kleinen Diskussionsrunden von ca. 20 Personen wurden Personen aus Politik und Verwaltung eingeladen wie z. B. einem Landrat oder einem Landesgeschäftsführer. Die interaktiven Formate wurden aufgezeichnet und als Online-Lehrformate aufbereitet. Die Angebote wurden über Social Media und die Hilfsorganisationen selbst beworben.



#### CHANCEN

- Die Veranstaltungen boten Fortbildungsmöglichkeiten und Struktur in pandemiebedingten Leerlaufphasen.
- Die Teilnehmenden wirkten als Multiplikatoren in ihre Organisationen hinein.
- Kamingespräche schafften Akzeptanz bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Hilfsorganisationen und Ehrenamtlichen gegenüber Vertreterinnen und Vertretern aus Verwaltung und Politik.



#### HERAUSFORDERUNGEN

- Online-Angebote funktionieren im Fall einer Energiekrise/eines Stromausfalls nicht.

#### WEITERE INFORMATIONEN

- Bayerisches Zentrum für besondere Einsatzlagen

# Literaturverzeichnis

- Biermann, A. (2024): Covid-19: Paradoxe Erwartungen an die Risikokommunikation. In: Marks, E., Heinzelmann, C. & Wollinger, G.R. (Hrsg.): Krise & Prävention. Ausgewählte Beiträge des 28. Deutschen Präventionstages. Bad Godesberg: Forum Verlag, S.47-62. [Online verfügbar](#).
- Biermann, A. (2025): Covid-19 als Deutungs- und Risikokonflikt. In: Blessinger, M., Hillebrecht, M., Keller, R., Schürmann, L., Tiroch, G.: Wissensverhältnisse und Wissenspolitiken. Analysen der diskursiven Konstruktion von Wirklichkeit und ihrer Folgen. Wiesbaden: Springer VS, S. 35-65.
- Bogner, Alexander; Menz, Wolfgang (2021): Wissen und Werte im Widerstreit. Zum Verhältnis von Politik und Expertise in der Coronakrise. in: Leviathan: Berliner Zeitschrift für Sozialwissenschaft, Band 49, Heft 1, S. 111-132.
- Boin, A., t'Hart, P., & Kuipers, S. (2018): The Crisis Approach. In: Rodriguez, H., Quarantelli, E., Dynes, R. (Hrsg.): Handbook of Disaster Research. Cham: Springer, S. 23-38.
- Boy, B., Bucher, H.-J., Mayer, J. (2024): Soziale Medien in der Krisenkommunikation: Herausforderungen und Chancen für den Bevölkerungsschutz. In: Tagungsband „Forschung für den Bevölkerungsschutz“. Bonn: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. [Online verfügbar](#).
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz- und Katastrophenhilfe (BBK) (2025): Krisenmanagement ist ein Zyklus. [Online verfügbar](#).
- Ellebrecht, Nils (2020): Organisierte Rettung. Studien zur Soziologie des Notfalls. Wiesbaden: Springer VS.
- Gusy, Christoph (2023): Legitimationsfragen im Notfall. In: Behr, Rafael et al. (Hrsg.): Gemeinwesenbezogene Sicherheitsarbeit, Festschrift für Bernhard Frevel, Frankfurt am Main, S.203-215.
- Harmsen, T., Hennen, I., & Kaltenbach, M. (2024): Fighting the Hydra: How local organizations build dynamic decision-making capacities during a global polycrisis. Journal of Dynamic Decision Making. [Online verfügbar](#).
- Harmsen, T., Klei, J., & Mejia Heim, K. (2024): Legitimation in der Krisenbewältigung – Herausforderungen für die Staatsgewalt. In: Steg, J. (Hrsg.): Der Staat in der Krise. Baden-Baden: Nomos, S. 163-188.
- Haverkamp, Rita/ Gusy, Christoph/ Kaufmann, Stefan (Hrsg.) Legitimation im Notfall – Wandel der Legitimation im Notfall (LegiNot). Berlin: LIT Verlag (im Erscheinen).
- Haverkamp, R./Kohler, F. (2024): Wer akzeptiert was in der Krise? Ergebnisse aus einer Online-Vignettenumfrage zur Akzeptanz von COVID-19-Schutzmaßnahmen. In: SIAK-Journal, Heft 3, S. 28-44. [Online verfügbar](#).
- Haverkamp, R./Kohler, F. (2025): Krisen, Kontrollen, Konflikte? Normakzeptanz und Legitimität in der Covid-19 Pandemie. In: forum Kriminalprävention 2/2025. Bonn: deutsches Forum für Kriminalprävention, S. 37-40. [Online verfügbar](#).
- Jochum B., Dreyer I., Heintz T., Schulz A., Leßmöllmann A., Böschens S. (2024). Diskurssensible Gesundheitskommunikation auf einen Blick, Informationsbroschüre Projekt DiPubHealth, Berlin, Wissenschaft im Dialog. [Online verfügbar](#).
- Renn, O. & Sellke, P. (2014): Risk-Governance: Ein neuer Ansatz zur Analyse und zum Management komplexer Risiken. Nova Acta Leopoldina NF117(397), S. 55-76.
- Schleicher, K., Radechovsky, J., & Löffelholz, M., (2023): Krisenkommunikation staatlicher Institutionen. Erkenntnisse aus der COVID-19-Pandemie und Handlungsempfehlungen. In: J. Meißner & A. Schach (Hrsg.), Professionelle Krisenkommunikation. Basiswissen, Impulse und Handlungsempfehlungen für die Praxis (2. Aufl.). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Trommer, Sabine; Holzendorf, Volker; Prell, Dorothea, Pletz, Mathias W.; Beyermann, Heike; Bán, Enikö (2021): Die Eindämmung des lokalen Infektionsgeschehens in der Stadt Jena unter Einsatz eines Maßnahmenbündels während der Covid-19-Pandemie. In: Epidemiologisches Bulletin 21/2021. [Online verfügbar](#).
- Zum Bruch, E. I. (2019): Polizeiliche pro-organisationale Devianz. Eine Typologie. Wiesbaden: Springer VS.

# Glossar

**Akzeptanz:** Akzeptanz beschreibt die Haltung gegenüber einem bestimmten Objekt – zum Beispiel einer staatlichen Maßnahme. Sie setzt sich aus drei Ebenen zusammen: der affektiven Ebene (z. B. durch eine gefühlte Bedrohung), der kognitiven Ebene (z. B. auf Informationen basierte Risikoeinschätzung) und der konativen Ebene (das tatsächliche Verhalten). Diese Haltung kann positiv (Zustimmung), negativ (Ablehnung) oder ambivalent sein. Ambivalenz zeigt sich z. B. wenn jemand eine Maßnahme grundsätzlich befürwortet, sie aber aus affektiven Gründen wie dem Unbehagen beim Maskentragen nicht einhält. Ebenso kann eine kognitive Abwägung von Vor- und Nachteilen zu einem unentschiedenen Urteil führen. Auch die Stärke einer Einstellung (Intensität) ist entscheidend: Während Gleichgültigkeit für eine schwach ausgeprägte Haltung steht (geringe Intensität), drückt „Nicht-Akzeptanz“ oft eine bewusste und klare Position aus. Gerade im Kontext von Impfentscheidungen kann diese sogar mit Informiertheit und aktiver Risikoabwägung verbunden sein. Ablehnung ist daher nicht nur ein Hindernis, sondern kann auch eine wichtige Informationsquelle für die Verwaltungen darstellen. Sie kann den Hinweis geben, dass bestimmte Maßnahmen praktisch nicht umsetzbar sind.

**Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS):** Bezeichnet eine Gruppe von Institutionen und Organisationen in Deutschland, die verschiedene Aufgaben zum Schutz der Bevölkerung, der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und zur Verhinderung und Bekämpfung von Gefahren übernehmen.

**Besondere Aufbauorganisation:** Eine zeitlich begrenzte Organisationsform zur Bewältigung umfangreicher und komplexer Aufgaben bei außergewöhnlichen Lagen (etwa bei Großschadensereignissen), die mit der normalen Aufbauorganisation (z. B. der Allgemeinen Aufbauorganisation (AAO) der Polizei) nicht bewältigt werden können.

**Compliance:** Bezieht sich im Unterschied zum umfassenden Konzept der Akzeptanz lediglich auf den Verhaltensaspekt: Wird eine Maßnahme eingehalten oder nicht? Mitunter erfolgt die Regelabweichung schlichtweg aufgrund mangelnder Information und spiegelt keine dezidierte Einstellung wider. In anderen Fällen kann Compliance ein Teil der Ver-

haltensdimension von Akzeptanz sein. Beispiel: Eine Maßnahme wird aus Angst vor Sanktionen (affektive Dimension) eingehalten, obgleich diese eigentlich abgelehnt wird. In diesem Fall spricht man von „Forced Compliance“. Wichtig: Es kann weder von Compliance gänzlich auf Akzeptanz geschlossen werden noch umgekehrt. Beispiel: Unter den Befürworterinnen und Befürwortern der Maskenpflicht gab es einen vergleichsweise hohen Anteil (im mehrstelligen Bereich), der die Maskenpflicht nicht adäquat (zum Teil ob mangelnder Informationen zur Pflege und zur Handhabung der Masken) umsetzte.

**Diskurs:** Eine spezifische Thematisierungsweise, innerhalb dessen bestimmte Deutungen und Erwartungen nahegelegt und andere ausgeschlossen oder relativiert werden. Wenn etwa Covid-19 zuvorderst als Gesundheitsproblem thematisiert wird, dann können andere Aspekte – z. B. unerwünschte Nebenfolgen von Maßnahmen oder Fragen des gesellschaftlichen Zusammenhaltes – in den Hintergrund treten.

**Kommunaler Ordnungsdienst (KOD):** In vielen deutschen Städten sind kommunale Ordnungsdienste im öffentlichen Raum für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten sowie die Aufrechterhaltung von Sicherheit, Ordnung und Sauberkeit zuständig. Ihre Aufgaben und Befugnisse unterscheiden sich je nach Bundesland und Kommune.

**Notlage:** Ein Großschadensereignis, von dem angenommen wird, dass es an verschiedenen Orten Schäden an Schutzgütern verursacht hat oder in unmittelbarer Zukunft verursachen wird. In Bezug auf eine gesundheitliche Notlage ist damit die Erwartung des zeitgleichen Auftretens einer kritischen Menge an Notfällen verknüpft, deren Bewältigung aus Sicht der Entscheiderinnen und Entscheidern außergewöhnlicher Maßnahmen (z. B. einer besonderen Aufbauorganisation) bedarf.

**Reaktanz:** Eine emotionale Reaktion auf die wahrgenommene Einengung der eigenen Autonomie und die damit verknüpfte Motivation, diese als verloren empfundene Freiheit wiederherzustellen. Diese Motivation äußert sich typischerweise in einem konkreten Reaktanzverhalten. Dieses Verhalten nimmt unmittelbar Bezug auf die eigentlich untergegangen oder als unerwünscht dargestellte Handlung. Beispiel: Die Drohung mit einer Impfpflicht kann

# Glossar

bei noch unentschiedenen Bürgerinnen und Bürgern dazu führen, dass sich diese erst durch den impliziten Verhaltensappell (Impfen, sonst kommt die Pflicht) gegen die Impfung positionieren.

**Reflexivität:** Bezeichnet im hiesigen Kontext die Bereitschaft und Kompetenz, Anstöße der organisationalen Umwelt (etwa öffentliche Kritik) oder aus der Organisation selbst als Information wahrzunehmen und konstruktiv in die eigenen Abläufe und Kommunikationspraktiken zu übersetzen. Eine bewusste Fehlerkultur und dialogische Kommunikationsformate können die Reflexivität und damit Lernbereitschaft von Organisationen steigern.

**Risiko:** Meint allgemein eine zukünftige Bedrohung, die unmittelbar oder mittelbar bevorsteht und zu der Gegenmaßnahmen getroffen werden können. Es gibt dann unterschiedliche Maßstäbe, wie die Relevanz eines Risikos beurteilt werden kann. Während Behörden Risiken beispielsweise gemäß ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit und ob des erwartbaren Schadensausmaßes beurteilen, kann die Beurteilung der Relevanz auf der Individualebene (etwa von einem einzelnen Bürger) entlang anderer Maßstäbe ausfallen. In diesem Sinne gibt es auch keine abschließende „Objektivität“ des Risikos.



# Danksagung

Die vorliegende Broschüre entstand im BMFTR-Verbundprojekt „Legitimation des Notfalls – Wandel der Legitimation im Notfall (LegiNot)“. Die Projektbewilligung erfolgte im Rahmen der BMFTR-Bekanntmachung „Zivile Sicherheit – Gesellschaften im Wandel“. Die Laufzeit unseres interdisziplinären Projektes begann im März 2022 und endete im August 2025. Ohne die finanzielle Förderung des BMFTR, dem wir hierfür zu Dank verpflichtet sind, hätten wir unsere Forschung nicht durchführen können. Während der Förderphase unterstützte uns der VDI als Projektträger jederzeit umsichtig und wertschätzend, namentlich danken wir Martin Bettenworth, Dr. Christine Prokopf, Fabian Rosenkranz, Dr. Karin Reichel und Sven Hasenauer.

Unsere Forschung und die hieraus hervorgegangene Broschüre wären ohne das große Engagement und die hervorragende Teamarbeit der wissenschaftlichen Teams nicht möglich gewesen. Wir bedanken uns sehr herzlich bei Prof. Dr. Christoph Gusy von der Universität Bielefeld. Aus dem Tübinger Forschungsteam haben im LegiNot-Projekt mitgewirkt: Ina Hennen, Dr. Meike Hecker, Marie Kaltenbach, Deborah Halang und Anne-Marie Jambon. Verschiedene Tätigkeiten übernahmen die wissenschaftlichen Hilfskräfte und Praktikantinnen und Praktikanten: Nils Haacke, Elena Liegl und Rosalie Oettinger (Freiburg), Hannah Eisenbarth, Chiara John, Marjam Starauschek, Chiara Tesmer und Lina Würth (Tübingen).

Auf die überaus tatkräftige Mithilfe und ausgezeichnete Zusammenarbeit mit unseren assoziierten Partnern und Forschungspartnern waren wir angewiesen. Unser großer Dank geht an Dr. Sabine Bergstermann (LKA Bayern), Christoph Dümmig (Polizeirevier Emmendingen), Alexander Fabinski (Landeshauptstadt München), Dr. Claudia Heinzelmann (DPT), Joachim Hupp (Polizeipräsidium Unterfranken), Michael Knau (Landeshauptstadt München), Magdalena Kohlhepp (Polizeipräsidium Unterfranken), Michael Kolb (Polizeipräsidium Freiburg), Christian Kromberg (Beigeordneter Stadt Essen, erster Vorsitz DEFUS), Margo Molkenbur (DEFUS, DPT), Mandy Mucha (KVR München), Natascha Müller (Polizeipräsidium Unterfranken), Dr. Thomas Nitzsche (Oberbürgermeister Jena), Dr. Elmar Nordhues (KVR München), Achim Pachollek (LKA Bayern), Anna Rau (Geschäftsführerin DEFUS), Wiebke Reimann (Gesundheitsamt Frankfurt am Main), Simon Schott (Polizeipräsidium Unterfranken), Björn Stahlhut (Leiter Koordinierungsstelle Kommunales Krisenmanagement Potsdam), PD Dr. Peter Tinnemann (Leiter Gesundheitsamt Frankfurt am Main) und Matthias Zeiser (ehemals Vizepräsident Polizeipräsidium Freiburg).

Wir bedanken uns auch bei allen anonymisierten Interviewpartnerinnen und -partnern, die uns vielfältige und tiefgehende Einblicke in ihre Arbeit während der Pandemie und mitunter in anderen Notlagen gewährten. ♦

## Bildnachweise

Fotos S. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 11, 12, 22, 23, 28, 31, 33, 34, 36, 38: Adobe Firefly; Grafik S. 24: in Anlehnung an Abb. von GDJ/pixabay.com; Foto S. 29: Peter Tinnemann; S. 30: Christoph Dümmig/Michael Kolb (Nachbearbeitung: S. Ruppert); S. 32: Tobias Stepper für die Stadt Jena (Nachbearbeitung: S. Ruppert); Foto S. 40: Frederik Kohler; Grafiken S. 9, 15, 16, 19, 20, 23, 35, 37, 39, 41, 43, 44, 46, 47, 48: Stefan Ruppert. Zur Illustration wurden in dieser Broschüre teilweise Bilder eingesetzt, die mit KI-gestützten Tools generiert wurden. Diese dienen ausschließlich der visuellen Darstellung und erheben keinen Anspruch auf Realitätsabbildung.

Weitere Informationen zum Verbundprojekt: Förderkennzeichen 13N16010 bis 13N16012.

LegiNot online:

