



**BERGISCHE
UNIVERSITÄT
WUPPERTAL**

Kommunalverwaltungen im Krisenmodus

Fallstudienbericht



Fachgebiet Bevölkerungsschutz, Katastrophenhilfe und Objektsicherheit
Bergische Universität Wuppertal
2024

**Yannic Schulte, Malte Schönefeld, Patricia Schütte,
Alexandra Schmitt, Frank Fiedrich**
unter Mitarbeit von Marc Porten

Das Forschungsprojekt „Kommunalverwaltungen im Krisenmodus“ wurde gefördert durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) (Förderkennzeichen FI 2139/4-1).

Projektlogo © Katharina Thiel

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	ii
Abbildungsverzeichnis	ii
Abkürzungsverzeichnis	ii
1 Übersicht für Entscheidungsträger*innen	1
2 Einleitung	4
3 Krisenmanagement von Kommunalverwaltungen während der Pandemie	6
3.1 Krisenmanagement-Struktur in Deutschland während der Pandemie	6
3.2 Krisenmanagement und Krisenstäbe in NRW	7
3.2.1 Definition des Krisenmanagements im Erlass	8
3.2.2 Krisenstäbe als zentrale Instrumente des Krisenmanagements	9
3.2.3 Aufgaben der Krisenstäbe	9
3.2.4 Aufbau der Krisenstäbe	10
3.2.5 Ausbildung der Krisenstäbe	10
3.2.6 Zusammenfassung	10
4 Fallstudienbericht	12
4.1 Definition des Krisenmanagements	12
4.1.1 Städte und Kreise	12
4.1.2 Ergänzende Einschätzungen der Expert*innen	14
4.2 Krisenmanagementzyklus	14
4.2.1 Vorbereitung und Prävention	15
4.2.1.1 Städte und Kreise	15
4.2.1.2 Ergänzende Einschätzungen der Expert*innen	18
4.2.2 Während der Krise	20
4.2.2.1 Städte und Kreise	21
4.2.2.2 Ergänzende Einschätzungen der Expert*innen	25
4.2.3 Nachbereitung der Krise	27
4.2.3.1 Städte und Kreise	27
4.2.3.2 Ergänzende Einschätzungen der Expert*innen	29
4.3 Zusammenarbeit mit Bezirks- und Landesregierung	30
4.3.1 Städte und Kreise	30
4.3.2 Ergänzende Einschätzungen der Expert*innen	31
5 Fazit	33
6 Literaturverzeichnis	35

Tabellenverzeichnis

1	Handlungsempfehlungen für das kommunale Krisenmanagement entlang der Phasen des Krisenmanagementzyklus, strukturiert nach den Dimensionen <i>Technische Resilienz, (Inter-) Organisationales</i> und <i>Personalmanagement</i>	3
2	Interviews nach Gruppenzugehörigkeit	4

Abbildungsverzeichnis

1	Vereinfachte Struktur des Krisenmanagements in Deutschland während der COVID-19-Pandemie.	6
2	Krisenstäbe als Instrumente des Krisenmanagements im Krisenmanagement-erlass NRW.	11
3	Der Kreislauf des Risiko- und Krisenmanagements.	15

Abkürzungen

BBK Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe

BHKG Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz

BOS Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben

COVID-19 Coronavirus Disease 2019

DFG Deutsche Forschungsgemeinschaft

DWD Deutscher Wetterdienst

FwDV 100 Feuerwehrdienstvorschrift 100

IP Interviewpartner*in

Kap. Kapitel

KGS Koordinierungsgruppe Krisenstab

KoViK Forschungsprojekt „Kommunalverwaltungen im Krisenmodus“

NRW Nordrhein-Westfalen

SAE Stab für außergewöhnliche Ereignisse

1. Übersicht für Entscheidungsträger*innen

Ziel und Zweck der Studie

Ziel der Studie ist eine Bestandserhebung praktizierter Ansätze kommunalen Krisenmanagements während der COVID-19-Pandemie. Die Studie möchte gute Praktiken entlang des Krisenmanagementzyklus darstellen (Vorbereitung, Bewältigung, Nachbereitung) und zugleich Optimierungspotenziale aufzeigen.

In der staatlichen Krisenmanagementstruktur in Deutschland nimmt die kommunale Ebene eine besondere Rolle ein. Verwaltungsakteure von Kreisen und kreisfreien Städten handeln unter den jeweils spezifischen kommunalen Gegebenheiten an der direkten Schnittstelle zu den Bürger*innen und sind für die Umsetzung von Maßgaben höherer föderaler Ebenen verantwortlich. Diese Studie fokussiert sich auf Nordrhein-Westfalen (NRW).

Methoden und Ansätze

Für diese Fallstudie wurden 25 Interviews mit insgesamt 35 Personen geführt. Die Interviewpartner*innen lassen sich zwei Gruppen zuordnen: (a) Verantwortliche für das kommunale Krisenmanagement während der COVID-19-Pandemie in NRW sowie (b) Expert*innen für Aus- und Fortbildung im kommunalen Krisenmanagement, insbesondere von Verwaltungsstäben. Den Interviews gingen umfangreiche Dokumentenanalysen von Gesetzestexten, Verordnungen u. a. voraus.

Wesentliche Erkenntnisse

Für die Gestaltung des Krisenmanagements bietet der Krisenmanagementerslass NRW allenfalls einen Handlungsrahmen. Während der COVID-19-Pandemie waren alle kommunalen Akteure gezwungen, Krisenmanagement zu betreiben. Dabei konnten sie auf unterschiedliche Niveaus von Vorwissen und Erfahrung zurückgreifen. Bereits innerhalb von NRW zeigen sich Unterschiede in der „gelebten Praxis“ auf kommunaler Ebene.

Die Krisenstäbe auf kommunaler Ebene sind das Rückgrat des Krisenmanagements in NRW. Krisenmanagement wird von den kommunalen Akteuren vor allem mit der Arbeit des Krisenstabes in der Bewältigungsphase identifiziert. Vor- und Nachbereitungsphasen fanden weniger Beachtung, auch durch organisatorische Probleme, etwa in Form von Ressourcenmangel nach Rückführung der Verwaltung in den Normalbetrieb. Entsprechend sind in Vor- und Nachbereitung Optimierungspotenziale besonders deutlich feststellbar.

Die Kommunen übernahmen eine zentrale Rolle bei der Umsetzung und Durchsetzung von Gesundheitsschutzmaßnahmen, oft unter erschwerten Bedingungen wie unzureichender technischer Infrastruktur, Personalengpässen und organisatorischen Herausforderungen. Die Vorgaben des Krisenmanagementerslasses NRW ermöglichten eine koordinierte Krisenbewältigung, offenbarten jedoch Schwächen bei der Ausbildung des Personals. Besonders hervorgehoben wurde die Notwendigkeit regelmäßiger Schulungen und Übungen, um die Einsatzbereitschaft zu sichern.

Ein zentrales Problem war die unzureichende Vorbereitung auf die Pandemie. Mängel in der technischen Ausstattung, eine fehlende Alarmbereitschaft und organisatorische Barrieren wie die „Silo-Kultur“ schränkten die Handlungsfähigkeit der Kommunalverwaltungen ein. Während der Bewältigung der Pandemie mussten etablierte Strukturen häufig improvisiert

angepasst werden. Positiv hervorzuheben ist die zunehmende Flexibilität und Eigenverantwortung der Mitarbeitenden, die einen kulturellen Wandel einleitete. Dennoch führte die Belastung durch die Langzeitkrise zu einer Überlastung der Mitarbeitenden und erschwerte die Nachbereitung, die als essenziell für zukünftige Verbesserungen gilt.

Die Zusammenarbeit mit übergeordneten Behörden offenbarte Schwächen in der Kommunikation und Koordination. Eine oft einseitige, kurzfristige und top-down-orientierte Kommunikation schränkte den Handlungsspielraum der Kommunen ein. Trotz positiver Ansätze wie regelmäßiger Videokonferenzen bleibt der Bedarf nach klaren Verantwortlichkeiten und besserer Abstimmung zwischen Kommunen, Bezirks- und Landesregierungen groß. Um das Krisenmanagement zukunftssicher zu gestalten, müssen interorganisationale Zusammenarbeit gestärkt, Mitarbeitende besser integriert und technische sowie organisatorische Strukturen nachhaltig verbessert werden.

Die nachfolgende Tab. 1 bündelt Schlussfolgerungen entlang der Dimensionen *räumlich-technische Infrastruktur*, *(inter-) organisationale Aspekte* und *Personalmanagement*.

Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Tabelle 1: Handlungsempfehlungen für das kommunale Krisenmanagement entlang der Phasen des Krisenmanagementzyklus, strukturiert nach den Dimensionen *räumlich-technische Infrastruktur*, *(inter-) organisationale Aspekte* und *Personalmanagement* (eigene Darstellung).

	 vor	 während	 nach
Räumlich-technische Aspekte	<ul style="list-style-type: none"> • Aufbau und Wartung von essenziellen Ressourcen • Redundanzen schaffen <ul style="list-style-type: none"> – räumlich – technisch – Kompetenzen 	<ul style="list-style-type: none"> • Kreative Eigenlösungen schlagen mitunter die großen Tools • Krisenmanagement kann mitunter auch im Home Office funktionieren bzw. ist darauf angewiesen 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluation des Einsatzes von Technik in der Krise • kontinuierliche Weiterentwicklung von Technik und Wissenschaft im Auge behalten • räumliche und technische Ressourcen regelmäßig auf Funktionsfähigkeit und Zeitgemäßheit prüfen
(Inter-) Organisationales	<ul style="list-style-type: none"> • „In Krisen Köpfe kennen“ & Vertrauen schaffen • Proaktives Vernetzen mit Akteuren im städtischen Ökosystem (auch krisenferne) • Gemeinsame Übungen mit BOS und anderen Akteuren • Ggf. Zusammenarbeit mit Anbietern für Verwaltungsstabsübungen 	<ul style="list-style-type: none"> • in der Zusammenarbeit mit anderen Kommunen auf konstruktive Austauschbeziehungen mit Bezirks- und Landesregierung hinwirken 	<ul style="list-style-type: none"> • Interorganisationale Nachbereitungen <ul style="list-style-type: none"> – mit BOS, Akteuren des Gesundheitswesens u. a. – mit Bund, Ländern, Bezirksregierungen – im interkommunalen Austausch
Personalmanagement	<ul style="list-style-type: none"> • Implementierung von Krisenbewusstsein in die Organisationskultur • Verfügbarkeit von geschultem Personal erhöhen 	<ul style="list-style-type: none"> • Führung von Organisationseinheiten zur konstruktiven Mitwirkung bewegen • Selbstwirksamkeitsgefühl der Mitarbeitenden unterstützen • Belastungsgrenzen der Mitarbeitenden anerkennen sowie deren Konflikte und psychische Herausforderungen aktiv bearbeiten 	<ul style="list-style-type: none"> • Wertschätzung und Anerkennung • Aufarbeitung der Erlebnisse der Mitarbeitenden • Übertrag von persönlichem Erfahrungswissen in Organisationswissen

2. Einleitung

Die vorliegende Fallstudie ist im Rahmen des Forschungsprojektes „Kommunalverwaltungen im Krisenmodus“ (KoViK) entstanden – gefördert von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) im Zeitraum 01.01.2022 bis 31.12.2024. *Fallstudie* bedeutet hier eine Zusammenfassung von Fällen (hier: Landkreise und kreisfreie Städte in NRW in Kombination mit der ergänzenden Sichtweise aus externer Expertise), basierend auf verschiedenen erhobenen Daten. Das Projekt zielte darauf ab, am Beispiel der SARS-CoV-2-Situation Erkenntnisse über praktizierte Ansätze des administrativen Krisenmanagements von Kommunalverwaltungen zu gewinnen und diese im Hinblick auf etablierte Formen zu reflektieren. Um einen möglichst umfassenden Blick auf das Krisenmanagement von Kommunen in NRW zu werfen, wurde in der Studie ein multimethodischer Ansatz verfolgt, der einerseits auf Literatur-, Medien- und Gesetzesanalysen basiert und andererseits auf Interviews, die im Folgenden zentrale Grundlagentexte der Fallstudie sind.

Grundlegendes zu den genutzten Daten: Es konnten Vertreter*innen aus 19 Kommunalverwaltungen aller fünf Regierungsbezirke des Landes NRW für die Untersuchung gewonnen werden sowie Expert*innen, welche die Sicht von Ausbilder*innen, Trainer*innen und Vertreter*innen der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) abbilden. Insgesamt handelt es sich um 25 Interviews mit insgesamt 35 Personen – davon zehn Interviews mit Kommunalvertreter*innen aus kreisfreien Städten und neun aus Landkreisen sowie mit sechs Expert*innen (s. Tab. 2). Diese bilden die Basis für die vorliegenden Fallstudienteile.

Tabelle 2: Interviews nach Gruppenzugehörigkeit

Einordnung	Anzahl
Interviews (gesamt)	25
Interviewpartner*innen (gesamt)	35
Interviews mit kreisfreien Städten	10
Interviews mit Landkreisen	9
Interviews mit Expert*innen	6

Die Gruppe der Interviewpartner*innen aus den 19 Landkreisen und kreisfreien Städten setzt sich aus 28 Personen zusammen, die in Ämtern der Bereiche Ordnung, Sicherheit, alltägliche und örtliche Gefahrenabwehr, Brandschutz, Katastrophenschutz oder Gesundheit tätig waren/sind und im Bereich des kommunalen Krisenmanagements zwischen zwei und 22 Jahren professionelle Erfahrung besitzen. Manche der Interviewpartner*innen haben einen Feuerwehrhintergrund und zählen somit zu den Angehörigen von „Blaulichtorganisationen“. Alle interviewten Personen waren während der COVID-19-Pandemie in unterschiedlichen Funktionen am kommunalen Krisenmanagement beteiligt: Einige waren während der Pandemie Krisenstabsleiter*innen, andere von ihnen waren Teil bzw. Leitung der Koordinierungsgruppe Krisenstab (KGS) oder Mitglieder des Krisenstabs. Die Gruppe der Expert*innen setzt sich aus sieben Personen zusammen, welche unterschiedliche Organisationshintergründe haben (u. a. Feuerwehr, Bundeswehr, öffentliche Verwaltung). Sie sind allesamt mit der Aus- und Fortbildung im kommunalen Krisenmanagement befasst und an dessen Weiterentwicklung beteiligt. Ihre externe Perspektive soll die Sicht der Praktiker*innen ergänzen.

In NRW gibt es seit 2016 einen Erlass zum Krisenmanagement (Ministerium für Inneres und Kommunales NRW 2016), welcher das Krisenmanagement im Land grob definiert und Empfehlungen zu Rollen, Aufgaben und Strukturen enthält. Letztlich handelt es sich um einen Rahmen, der es den einzelnen Verwaltungsebenen innerhalb von NRW überlässt, ihr eigenes Krisenmanagement zu gestalten und umzusetzen. Da er hier als Rahmen für die Einbettung der Ergebnisse behandelt wird, ist er Gegenstand des folgenden Kapitels. Der darauf folgende Fallstudienbericht präsentiert dann Sichtweisen auf die gelebte Praxis des kommunalen Krisenmanagements in NRW durch Praktiker*innen in diesem Bereich und kontrastiert sie mit Positionen von Expert*innen aus Aus- und Fortbildungseinrichtungen für Krisenmanagement sowie aus kommunalen Dachorganisationen.

3. Krisenmanagement von Kommunalverwaltungen während der Pandemie

3.1 Krisenmanagement-Struktur in Deutschland während der Pandemie

Im Kontext der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland wurden auf Bundesebene zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie reguläre Kabinettsitzungen unter dem Vorsitz der Bundeskanzlerin etabliert (Franzke 2020) und später durch den Bundeskanzler fortgeführt. Simultan erfolgte die Konstituierung eines *gemeinsamen Krisenstabes* durch das *Bundesministerium des Innern* und, aufgrund der entsprechenden Ressortzuständigkeit, das *Bundesministerium für Gesundheit*, wie es für pandemische Lagen vorgesehen ist (Bundesministerium des Innern 2015). Zu den zentralen Aufgaben dieses Gremiums zählten die Erstellung eines nationalen *Lageberichts* für die Bundesregierung und die Öffentlichkeit, die Koordination und Implementierung von Corona-Schutzmaßnahmen mit nationaler Reichweite (die aufgrund einer Anpassung des Infektionsschutzgesetzes temporär auf Bundesebene ergriffen werden durften) sowie die *Unterstützung der Bundesländer*. Die Länder führten ihre Aufgaben während der Pandemie in enger Abstimmung mit der Bundesebene durch, wofür Instrumente wie *Bund-Länder-Runden* etabliert wurden (Franzke 2020). Zu diesem Zweck wurden größtenteils auch auf der Ebene der Bundesländer Krisenstäbe eingerichtet, oft, entsprechend des Ressortprinzips, unter der Leitung des zuständigen Gesundheitsressorts.¹ Diese Krisenstäbe koordinierten einerseits die eigenen Ministerien und erstellten andererseits ein Lagebild für das jeweilige Bundesland sowie die nachgeordneten Kreise und Kommunen (Franzke 2020). In Übereinstimmung mit ihrer gesetzlichen Verantwortung für die Pandemiebekämpfung in Deutschland haben die Bundesländer entsprechende *Landesverordnungen* erlassen und die *Informationsbereitstellung für die Bürger*innen übernommen*. Auf Ebene der Regierungsbezirke wurde ebenso für die überregionale COVID-19-Lage ein Krisenstab etabliert, um die lokalen Krisenstäbe auf Ebene der Städte und Kreise zu unterstützen, wobei hier lediglich eine administrativ-organisatorische Komponente vorgesehen war (vgl. Abb. 1).

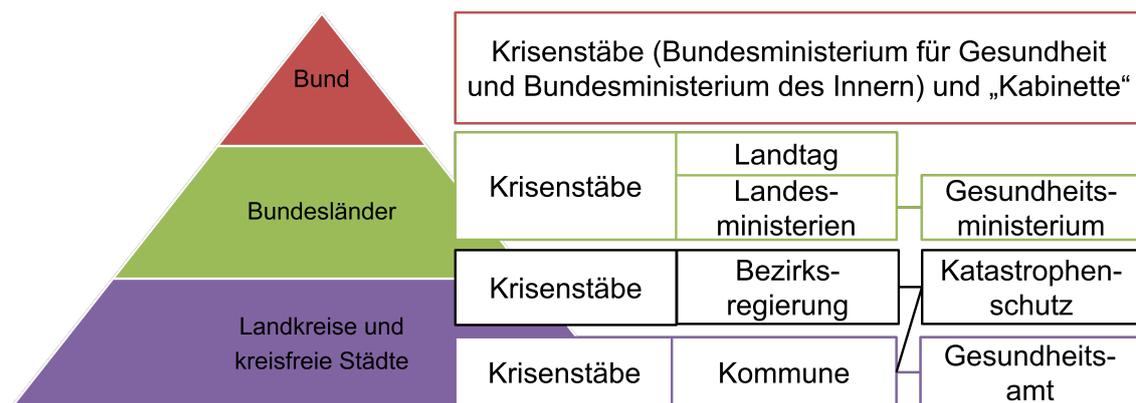


Abbildung 1: Vereinfachte Struktur des Krisenmanagements in Deutschland während der COVID-19-Pandemie (eigene Darstellung in Anlehnung an Klinger u. a. (2022)).

Die *Kommunen in Deutschland bildeten den Kern des Krisenmanagements* während der

¹Teilweise wurden andere Instrumente als Krisenstäbe aktiviert und bspw. Koordinierungsrunden etabliert.

COVID-19-Pandemie. Während Bund und Länder primär für das strategische Krisenmanagement in der Pandemiebekämpfung zuständig waren und mit ihren Verordnungen die Richtung und Ziele vorgaben, oblag den Kommunen die Hauptverantwortung für die *Planung, Initiierung, Umsetzung und Durchsetzung adäquater Gesundheitsschutzmaßnahmen* (Klinger u. a. 2022). Die normative Grundlage für die Struktur des kommunalen Krisenmanagements bilden dabei die 2003 von der Innenministerkonferenz herausgegebenen Hinweise zur Bildung von administrativ-organisatorischen Stäben (Innenministerkonferenz 2003). Dieses Dokument sieht vor, dass auf kommunaler Ebene eine duale Struktur bestehend aus einem *operativ-taktischen Stab* (Führungsstab) und einem *administrativ-organisatorischen Stab* (Verwaltungsstab oder Krisenstab) gebildet wird, um die „Gefahrenabwehr sowohl bei Einsatzmaßnahmen als auch bei Verwaltungsmaßnahmen [...] [zu] koordinieren und [zu] verantworten“ (Innenministerkonferenz 2003, S. 3) und eine adäquate Informationsvermittlung an die Bevölkerung zu gewährleisten. Eine entscheidende Rolle spielten innerhalb des Krisenstabs daher auch die *lokalen Gesundheitsämter*, die vor Ort Entscheidungen über Quarantänemaßnahmen, Hygienekonzepte und Kontaktverbote trafen, diese überwachten und mit Unterstützung von Polizei und Ordnungsämtern durchsetzen mussten. Diese Aufgabe stellte eine erhebliche Herausforderung dar, da die Gesundheitsämter oft personell unterbesetzt und technisch nicht optimal ausgestattet waren.

Die Komplexität und Vielschichtigkeit des Krisenmanagementsystems während der COVID-19-Pandemie in Deutschland zeigten, dass adäquate Schulungen zur effektiven Krisenbewältigung unabdingbar sind. In diesem Zusammenhang hat die Bundesregierung eine signifikante Bildungslücke identifiziert. Eine Schätzung sieht einen *Ausbildungsbedarf von etwa 225.000 Personen*, der sich über sämtliche Ebenen des föderalen Krisenmanagementsystems inklusive der Betreiber Kritischer Infrastrukturen erstreckt (27. Dezember 2022: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/4592 – Zivilschutz und Zivile Verteidigung).

3.2 Krisenmanagement und Krisenstäbe in NRW

Im Kontext der COVID-19-Pandemie lassen sich in NRW unterschiedliche Herangehensweisen zur Aktivierung von Krisenstäben auf verschiedenen Verwaltungsebenen beobachten. Das Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (BHKG) formuliert in § 5 Absatz 2 BHKG für die Landesebene:

Das Land hält beim für Inneres zuständigen Ministerium einen Krisenstab der Landesregierung und bei den Bezirksregierungen Krisenstäbe vor, die bei Bedarf zu aktivieren sind.

Krisenstäbe auf Ebene der kreisfreien Städte und Kreise sind in § 35 Absatz 1 BHKG beschrieben:

Bei Großeinsatzlagen und Katastrophen leiten und koordinieren die kreisfreien Städte und Kreise die Abwehrmaßnahmen. Sie richten Krisenstäbe und Einsatzleitungen ein.

In der Pandemie wurde auf der Ebene der Landesregierung von der Aktivierung eines klassischen Krisenstabes *abgesehen*. Stattdessen wurden Parallelstrukturen implementiert, die den spezifischen Anforderungen der Pandemiesituation Rechnung tragen sollten. Diese manifestierten sich in Form von Koordinierungsstrukturen innerhalb des federführenden

Gesundheitsministeriums sowie einer politischen Koordination in der Staatskanzlei. Ersteres wurde durch einen „Krisenkoordinationsrat Corona der Landesregierung“ umgesetzt (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2020, S. 2), in denen die verschiedenen Ressorts der Landesregierung vertreten waren. Letztere orientierte sich an der etablierten Institution der „Staatssekretär-Konferenz“ und fungierte als Pendant zur Krisenorganisation auf Bundesebene. Die Entscheidung wurde damit begründet, dass es sich nicht um eine Katastrophenlage, sondern um eine Infektionsschutzlage gehandelt habe (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2020, S. 2). Im Gegensatz dazu erfolgte Ende Februar / Anfang März 2023 auf der Ebene der Bezirksregierungen in NRW eine *flächendeckende Aktivierung der Krisenstäbe*. Auf der kommunalen Ebene zeichnete sich ein kohärentes Bild ab: Sowohl in allen kreisfreien Städten als auch in sämtlichen Landkreisen NRWs wurden im Februar und März 2020 Krisenstäbe aktiviert. (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2020).

Der „Krisenmanagementerrlass NRW“ baut auf den „Hinweisen zur Bildung von Stäben der administrativ-organisatorischen Komponente (Verwaltungsstäbe VwS)“ vom 08. Juli 2003 des Arbeitskreises 5 der Innenministerkonferenz der Länder auf. In den Feinheiten weist er jedoch kleinere Unterschiede auf, insbesondere hinsichtlich der Benennung von Stäben, die im Erlass als „Krisenstab“ bezeichnet werden (statt Verwaltungsstab in den ursprünglichen Hinweisen von 2003). Der Erlass stellt somit eine aktualisierte, für NRW landesspezifische Weiterentwicklung dieser bundesweiten Hinweise dar.

3.2.1 Definition des Krisenmanagements im Erlass

Gemäß des Runderlasses „Krisenmanagement durch Krisenstäbe im Lande Nordrhein-Westfalen bei Großeinsatzlagen, Krisen und Katastrophen“ des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 26. September 2016 (mit Stand vom 29. November 2024) umfasst Krisenmanagement

alle Maßnahmen zur Prävention, Erkennung, Bewältigung und Nachbereitung von Krisenfällen (Großeinsatzlagen, sich anbahnende oder bereits eingetretene Katastrophe) [...]. Zu einem effektiven und effizienten Krisenmanagement gehört die Schaffung von konzeptionellen, organisatorischen und verfahrensmäßigen Voraussetzungen, die eine schnellstmögliche Zurückführung einer eingetretenen außergewöhnlichen Situation in den Normalzustand unterstützen. Dabei liegt der Kern der Krisenbewältigung auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte. (Ministerium für Inneres und Kommunales NRW 2016)

Zusätzlich können Krisenstäbe auch zur Bewältigung komplexer, übergreifender Verwaltungsaufgaben außerhalb von Katastrophenlagen einberufen werden, um eine kurzfristige Abstimmung zwischen mehreren Fachbereichen zu ermöglichen, wie an späterer Stelle im Erlass dargelegt wird.

Es handelt sich beim Begriff „Krisenmanagement“ im Erlass nicht um eine eindeutige Definition, sondern um die Umschreibung des Begriffs bzw. die Hinterlegung des Begriffs mit verschiedenen Maßnahmen. Was konkret unter dem Begriff zu verstehen ist, bleibt demnach Auslegungs- und Ausgestaltungssache in den Kommunalverwaltungen vor dem Hintergrund gelebter Praxis. Letztlich liegt die Verantwortung für die konkrete Umsetzung des Krisenmanagements bei den verantwortlichen Behörden vor Ort. Der Erlass selbst bietet nur einen Rahmen und beschreibt allgemeine Vorgaben, während die spezifische Ablauforganisation in Form von Dienstordnungen auf den jeweiligen Ebenen festzulegen ist.

Sehr stark betont der Erlass die Bedeutung von Krisenstäben auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte als Hauptinstrument des Krisenmanagements und der Krisenbewältigung.

3.2.2 Krisenstäbe als zentrale Instrumente des Krisenmanagements

Im Mittelpunkt des Krisenmanagements nach dem Erlass in NRW stehen die Krisenstäbe. Diese übernehmen eine zentrale Rolle bei der Bewältigung von Krisen und werden umfassend im Erlass behandelt. Krisenstäbe auf Ebene der kreisfreien Städte und der (Land-)Kreise gliedern sich unter dem Hauptverwaltungsbeamten bzw. der politisch gesamtverantwortlichen Person in zwei getrennte Komponenten: eine administrativ-organisatorische und eine operativ-taktische Komponente. Diese Aufteilung führt dazu, dass es zwei Stäbe gibt, die auf dieser Ebene parallel arbeiten. Die administrativ-organisatorische Komponente ist als Krisenstab oder Verwaltungsstab organisiert, während die operativ-taktische Komponente in Form eines Führungs- oder Einsatzstabs unter Leitung der Feuerwehr gemäß der Feuerwehrdienstvorschrift 100 (FwDV 100) arbeitet.

Krisenstäbe existieren aber auch auf den Ebenen der Landesregierung und der Bezirksregierung, die Unterstützungsleistungen für betroffene Städte und Landkreise anbieten können. Diese Stäbe können unter bestimmten Voraussetzungen auch die Einsatzleitung übernehmen, wenn beispielsweise der Erfolg der Bewältigungsmaßnahmen auf lokaler Ebene nicht sichergestellt werden kann. Dabei bleibt jedoch unklar, unter welchen konkreten Bedingungen diese übergeordnete Einsatzleitung notwendig wird, was im Erlass als mögliche Regelungslücke gesehen werden kann. Zudem ist auf diesen Ebenen lediglich die administrativ-organisatorische Komponente vorgesehen, da die operativen Einsatzmittel überwiegend auf der Ebene der Städte und Landkreise verortet sind (vgl. Abb. 2).

Darüber hinaus sieht der Erlass auf der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden sogenannte Stäbe für außergewöhnliche Ereignisse (SAE) vor. Diese haben die Funktion, Informationsflüsse sicherzustellen und Abstimmungsstrukturen zu ermöglichen. Allerdings fehlen im Erlass konkrete Angaben über den Aufbau und die Arbeitsweise dieser Stäbe, was eine Unschärfe in der organisatorischen Ausgestaltung darstellt.

3.2.3 Aufgaben der Krisenstäbe

Die Aufgaben der Krisenstäbe werden im Erlass grob beschrieben. Neben den allgemeinen Maßnahmen des Krisenmanagements, die bereits zuvor bei der Definition genannt wurden, präzisiert der Erlass spezifische Aufgaben. Zu diesen gehören insbesondere die *Bewältigung von sich anbahnenden oder bereits eingetretenen Katastrophen*. In solchen Fällen ist das Zusammentreten der Krisenstäbe verpflichtend.

Darüber hinaus können Krisenstäbe auch bei komplexen und schwierigen Aufgabenstellungen einberufen werden, die eine *koordinierte Zusammenarbeit mehrerer Fachämter* erfordern. Typisches Beispiel hierfür sind die Koordination von Maßnahmen im Gesundheitswesen, die ämterübergreifende Information der Bevölkerung oder Fälle, in denen kurzfristig eine Vielzahl von Informationen bewertet und weitergegeben werden muss. Der Krisenstab übernimmt in solchen Fällen eine *Bündelungs- und Koordinierungsfunktion*, die es ermöglichen soll, fachlich abgestimmte Entscheidungen zu treffen. Dies erfolgt durch die Einbindung verschiedener Fachleute und Entscheidungsträger*innen, die aufgrund ihrer jeweiligen Expertise zur Beurteilung der Lage beitragen und gemeinsam Lösungsansätze entwickeln können.

3.2.4 Aufbau der Krisenstäbe

Der organisatorische Aufbau der Krisenstäbe folgt einem klar strukturierten Modell (s. Abb. 2). Der/die Hauptverwaltungsbeamt*in als politisch gesamtverantwortliche/r Vertreter*in der betroffenen Gebietskörperschaft kann eine geeignete Person mit der Leitung des Krisenstabs beauftragen. Der Krisenstab setzt sich unter der Leitung aus einer Koordinierungsgruppe sowie ständigen und ereignisspezifischen Mitgliedern zusammen.

Die Koordinierungsgruppe hat die Aufgabe, die technische, organisatorische und personelle Funktionsfähigkeit des Stabes sicherzustellen. Zudem ist sie verantwortlich für die Dokumentation der Lage und der getroffenen Entscheidungen. Darüber hinaus visualisiert die Koordinierungsgruppe die Lage und deren Entwicklungen. Ein weiteres zentrales Element ist die Bevölkerungsinformation und Medienarbeit. Diese erfolgt durch aktive Pressearbeit in Zusammenarbeit mit lokalen, regionalen und gegebenenfalls auch überregionalen Medien. Ziel ist es, die Bevölkerung über die aktuelle Lage, Maßnahmen und Verhaltensweisen zu informieren. Zusätzlich werden durch diese Krisenstabsfunktion Kommunikationskanäle zur Bevölkerung eröffnet. Bürger*innentelefone fungieren dann bspw. als Kontaktstellen für Rückfragen aus der Bevölkerung, um Unsicherheiten abzubauen und um gezielte Informationen zu vermitteln.

Die ständigen Mitglieder des Krisenstabs sind Verantwortliche und Entscheidungsträger*innen der verschiedenen Verwaltungsbereiche, wie zum Beispiel dem Gesundheitswesen oder dem Bereich Sicherheit und Ordnung. Zusätzlich ist hier auch eine Ansprechperson aus dem Führungsstab der Feuerwehr angesiedelt. Je nach Lage können weitere Mitglieder dem Bereich der ständigen Mitglieder zugeordnet werden, um der jeweiligen Krisensituation gerecht zu werden. Darüber hinaus können ereignisspezifische Mitglieder, wie Vertreter*innen von Energieversorgern oder von anderen Behörden, hinzugezogen werden. Diese Flexibilität ermöglicht es, den Krisenstab situationsabhängig anzupassen und spezifisches Fachwissen in den Entscheidungsprozess einzubringen.

3.2.5 Ausbildung der Krisenstäbe

Zur Ausbildung der Krisenstäbe der kreisfreien Städte und Kreise finden sich lediglich Hinweise auf die Verantwortung des Instituts der Feuerwehr Nordrhein-Westfalen, welches für Krisen- und Führungsstäbe ein entsprechendes Programm vorsieht. Im Erlass wird die Aus- und Fortbildung von Krisenstäben als „wesentlich“ charakterisiert. Darüber hinaus werden allerdings keine weitergehenden Vorgaben spezifiziert.

3.2.6 Zusammenfassung

Zusammenfassend bietet der Krisenmanagementerslass des Landes NRW einen Rahmen für die Bewältigung von Krisen und Katastrophen. Die zentrale Rolle der Krisenstäbe, ihre strukturierte Organisation und die Festlegung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten schaffen die Voraussetzungen für ein koordiniertes und effektives Krisenmanagement. Einige offene Punkte zeigen sich hinsichtlich der Definition von Krisen, der übergeordneten Einsatzleitung und der fehlenden Details zu den SAE, sowie bei der verpflichtenden Ausbildung der Krisenstäbe. Der Erlass bietet aber eine Grundlage, auf der die lokalen Behörden ihre Krisenbewältigungsstrategien aufbauen und weiterentwickeln können.

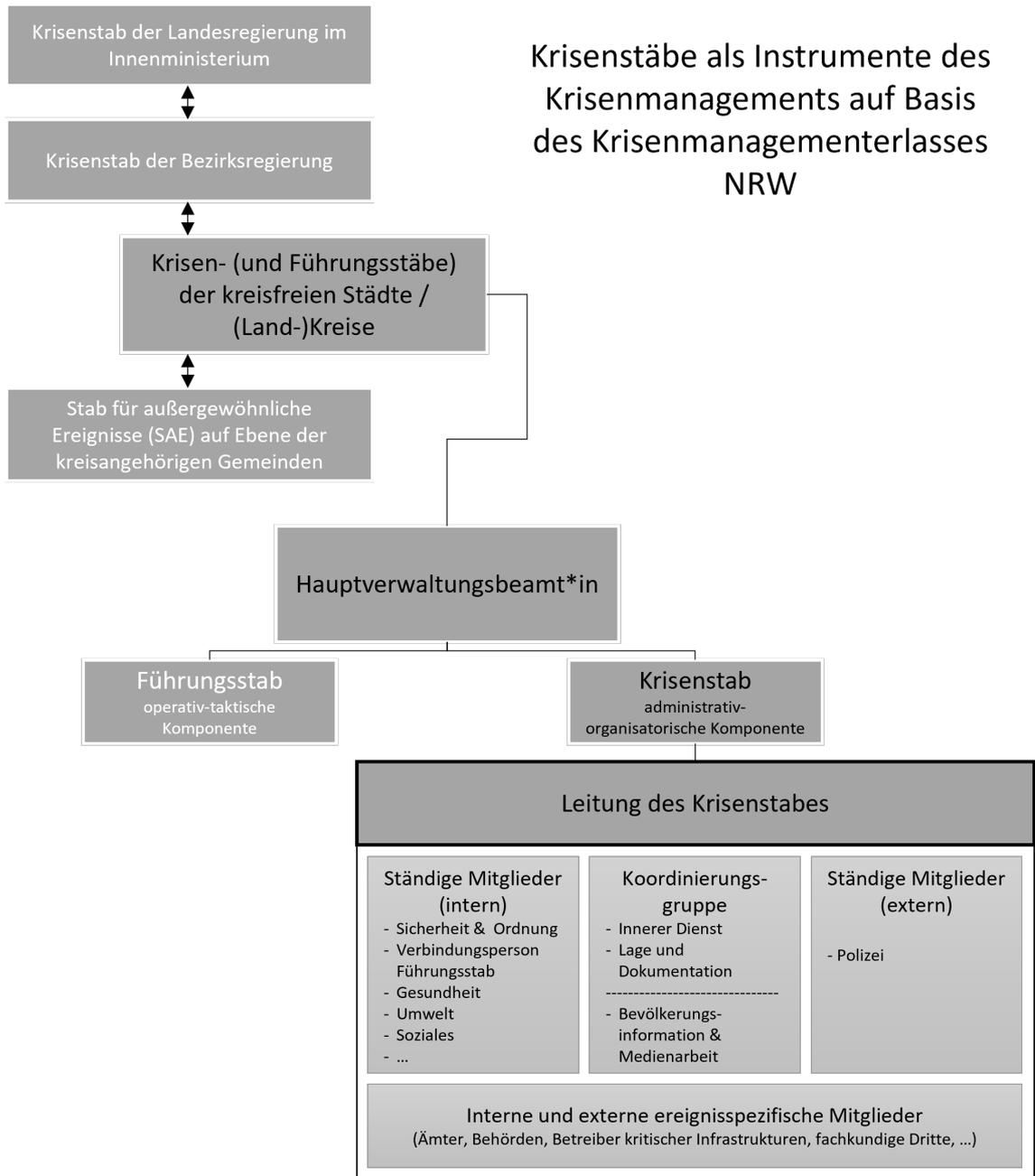


Abbildung 2: Krisenstäbe als Instrumente des Krisenmanagements im Krisenmanagement-erlass NRW (eigene Darstellung).

4. Fallstudienbericht

Ziel der Fallstudie ist eine Bestandserhebung praktizierter Ansätze des kommunalen Krisenmanagements in NRW vor dem Hintergrund relativ unspezifischer rechtlicher Regelungen in diesem Bundesland (vgl. Kap. 3). Diese Bestandserhebung erfolgt durch Interviews mit Protagonist*innen des kommunalen Krisenmanagements. Deren Sichtweisen werden mit Außenperspektiven von Expert*innen mit professionellen Hintergründen in Schulung und Ausbildung für Verwaltungsstäbe kontrastiert. So bietet dieses Kapitel zwei Perspektiven auf kommunales Krisenmanagement. Die Interviews mit Vertreter*innen von Krisenstäben wurden in neun Landkreisen zwischen 190.000 und 600.000 Einwohner*innen sowie zehn kreisfreien Städten zwischen 100.000 und 650.000 Einwohner*innen geführt. Diese Perspektiven aus der kommunalen Verwaltungspraxis werden um die Ansichten von Expert*innen ergänzt (vgl. Tab. 2). Da sich kaum Unterschiede in der Auswertung zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten ergaben, werden diese in den hiesigen Unterkapiteln zusammengefasst dargestellt – jeweils gefolgt von den Einschätzungen der Expert*innen. Die folgenden Abschnitte geben die Auswertungsergebnisse nach folgenden Kategorien wieder: *Definition des Krisenmanagements, Vorbereitung, Reaktionen auf die Pandemie, Nachbereitung sowie Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen.*

4.1 Definition des Krisenmanagements

4.1.1 Städte und Kreise

Bei der Frage danach, wie Vertreter*innen aus Landkreisen und kreisfreien Städten Krisenmanagement definieren, wurden folgende zentrale Elemente immer wieder angesprochen: zum einen der *Krisenstab gemäß Erlass NRW* (Ministerium für Inneres und Kommunales NRW 2016) sowie das *individuelle Verständnis des Krisenbegriffs*.

Eine wesentliche Gemeinsamkeit in den Aussagen über das eigene Krisenmanagement zeigt sich in den Hinweisen auf die *rechtliche Rahmung*. Die meisten Befragten verweisen auf die Bildung eines Krisenstabs vor dem Hintergrund des Runderlasses „*Krisenmanagement durch Krisenstäbe im Lande Nordrhein-Westfalen bei Großeinsatzlagen, Krisen und Katastrophen*“ des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 26. September 2016 (s. o.). Demnach haben sich alle befragten Landkreise und kreisfreien Städte bei der COVID-19-Pandemie bei der Bewältigung am Erlass orientiert, entsprechende Krisenstäbe errichtet und aktiviert. Der *Krisenstab* als Instrument der Bewältigung einer jeweils akuten Lage wird somit *als das zentrale Element* des Krisenmanagements herausgestellt, welches fünf wesentliche Funktionen erfüllt:

1. Der Krisenstab wird als rechtlich hinterlegte sowie akzeptierte *Arbeitsform für eine besondere Lage angesehen* – hier als Krise bezeichnet.
2. Er wird gleichgesetzt mit der formal eingebetteten *Aktivierung ämterübergreifender und fachlich-spezifischer Arbeits-, Regelungsformen und Entscheidungsprozesse* in einem kleinen Kreis, dessen Zusammensetzung abhängig von der jeweiligen Lage ist.
3. Als *Zentrum der Lageeinschätzung und -bilderstellung* dient er als ein Instrument der *strukturellen und kommunikativen Einbindung* aller Personen einer Kommunalverwaltung in der von einer besonderen Lage betroffenen Kommune.
4. Mit dem für alle sichtbaren Aktivieren des Krisenstabes wird für Vertreter*innen der Kommunalverwaltung der „*Krisenmodus*“ (hier: Ausnahmezustand und Verlassen des

Regelverfahrens) und eine damit einhergehende Alarmierung für die besondere Lage ins Bewusstsein gerufen. Die Personen werden also sinngemäß „in die Lage versetzt“ und wissen, dass sie – bzw. bestimmte Teile der Verwaltungen – ab dem Zeitpunkt unter außeralltäglichen oder auch verwaltungsuntypischen Arbeitsbedingungen arbeiten. Folgendes Zitat macht das deutlich:

Das würde ich einfach mal so definieren, dass man sagt, immer dann, wenn es etwas, ja, unregelmäßig wird, immer dann, wenn es keine festen Algorithmen in einer Behörde [...], im „Verwaltungstum“ gibt, dann rutscht man schnell in den Begriff der Krise. [...] Aber man hat natürlich dann halt auch relativ schnell als Hauptverwaltungsbeamte die Möglichkeit, die Strukturen, die eine Behörde natürlich vorhält für die außergewöhnliche Lage, [...] zu aktivieren und dementsprechend [...] auch dieses Ereignis abzuarbeiten. (IP 17)

5. Die *sichtbare Deaktivierung* ist notwendig, sobald die Lage keine besonderen Entscheidungsbedarfe mehr erfordert und die Rückkehr in den Normalzustand anzuzeigen ist.

Mit dem Element des Krisenstabs eng verbunden ist in den Augen einiger Interviewpartner*innen das *Verständnis von Krise*. Dieses richtet sich in seiner Bestimmung danach, ob eine besondere Lage noch mit den Ressourcen und Kompetenzen innerhalb eines Amtes und mittels der üblichen wie legitimierten Verwaltungswege zu bewältigen ist oder nicht. In dem Kontext sind Krisen Situationen, die die Umsetzung des Krisenmanagements notwendig machen, weil sie die Abweichung vom Regelzustand erfordern, d. h. hier das *Verlassen verwaltungsmäßiger Regelverfahren*, um Maßnahmen zu treffen, die die Lage wieder in nach Verwaltungsmaßstäben kontrollierbare Bahnen lenken (Wiederherstellung des Normalzustandes und des normalen Verwaltungsbetriebs), wie folgendes Zitat verdeutlicht:

Worum geht es denn eigentlich in diesem Krisenstab? Es geht darum, diese ganzen bürokratischen, lang andauernden, oft komplizierten, [...], aber durchaus dann für einen solchen Krisenfall nicht geeigneten Prozessabläufe zu verkürzen. (IP 2)

Letztlich ist diese Situationsbestimmung demnach ein wesentlicher Aspekt der Entscheidung für die Aktivierung des Krisenstabs und damit ein wichtiges Element der Definition und Auslegung des eigenen Krisenmanagements. Vor dem Hintergrund lässt sich ein gemeinsames Verständnis des kommunalen Krisenmanagements aus Sicht bzw. gelebter Praxis der befragten Landkreise und kreisfreien Städte zusammenstellen:

Krisenmanagement aus Sicht der kommunalen Praxis

Krisenmanagement wird als das Instrument „Krisenstab“ aufgefasst, welches kurz vor oder im Moment des Eintretens einer akuten, nach kommunalverwaltungsspezifischen Maßstäben außergewöhnlichen Lage dazu dient, auerverwaltungsmäßige Verfahren einzuleiten sowie amtsübergreifende, fachliche Arbeitsformen und Entscheidungsprozesse zu installieren, um die Lage wieder in eine nach Verwaltungsmaßstäben kontrollierbare und alltägliche Verwaltungsarbeitsroutine einzuhegen.

Die Betonung der situativen Komponente (Krisenverständnis) sowie des Krisenstabs als (beinahe) Synonym des Krisenmanagements unterscheiden die praxisgeleitete Definition von jener Umschreibung aus dem o. a. Erlass.

4.1.2 Ergänzende Einschätzungen der Expert*innen

Auch in den Interviews mit den Expert*innen werden die Themen *Krisenstab* und *Krisenverständnis* thematisiert. Ein wichtiger Punkt ist dabei – ähnlich wie in den o. a. Interviews – die *besondere Form des Arbeitens*, die sich von den verwaltungsüblichen Prozessen v. a. hinsichtlich der lagerforderlichen Geschwindigkeit unterscheidet:

Also, Krisenmanagement ist total einfach, weil [es] nichts anderes ist als normales Verwaltungshandeln, nur beschleunigt. (IP 23)

Zusätzlich wurde die *Führungs- bzw. Deutungshoheit der Stabsleitung* als wesentliches Merkmal angesprochen, die vornehmlich darin bestehe, die Krise als solche zu erkennen und für alle Verwaltungsmitglieder auszurufen. In den Expert*inneninterviews wurden allerdings auch andere Aspekte als in jenen mit Landkreis- und Städtevertreter*innen betont. Erstens zeigt sich ein eher kritischer Blickwinkel auf die umgesetzten Stäbe und ihre rechtliche Begründung durch den o. a. Erlass NRW. Es wird darauf verwiesen, dass Krisenmanagement und Krisenstäbe in manchen Kommunen erst aufgrund der Pandemie Teil der Verwaltungsrealität wurden und sich die meisten Mitglieder bis zu dem Zeitpunkt nicht damit auseinandergesetzt hatten. In diesem Zusammenhang wird immer wieder der Vergleich mit der „Blaulichtfamilie“ bemüht. Letztlich sei Krisenmanagement noch nicht in dem Maße in Sozialisation, Selbstverständnis und Aufgabenstellung angekommen wie bei den BOS, für die es ein Teil der normalen Aufgaben ist:

Und darin sehe ich eine gewisse Schwierigkeit in der Aufgabenstellung [...]. Wo ist die größte Unterscheidung zwischen dem BOS-Angehörigen und dem Verwaltungsangehörigen? Der Verwaltungsangehörige wird Zeit seines Lebens auf Sparsamkeit, auf finanzielle Sparsamkeit und Minimalismus wird der dressiert. Und der BOS-Mensch wird darauf trainiert, eine Gefahr zu erkennen und die Gefahr abzustellen. Und da wird niemals von Kosten oder von Aufwand gesprochen. Er hat unendliche Ressourcen zur Verfügung. Das hat der Verwaltungsmensch auch nicht. (IP 22)

Zweitens werden die *rechtliche Grundlage und die ihr inhärenten Ermessensspielräume* angeführt, welche einen „bunten Blumenstrauß“ an Krisenmanagementansätzen entstehen ließen. Eine Ursache dafür wird im *Empfehlungscharakter* des o.a. Erlasses gesehen, welcher *keine landeseinheitliche Verpflichtung* darstellt. Hier bedürfe es noch verbindlicher Regelungen, die der Vereinheitlichung dienen. Die Expert*innen sehen insgesamt noch ein großes Optimierungspotenzial, um nicht nur ein einheitliches Krisenmanagementverständnis, sondern auch eine entsprechende Umsetzung zu erreichen, was allerdings durch die Pandemie Auftrieb erfahren hat.

4.2 Krisenmanagementzyklus

Der Krisenmanagementzyklus des BBK umfasst die Phasen Prävention, Vorbereitung, Reaktion und Nachbereitung, die einen kontinuierlichen Prozess zur Bewältigung von Krisen darstellen (s. Abb. 3). Auch in Kommunalverwaltungen dient dieser Zyklus als Leitfaden, um systematisch und effizient auf Krisen reagieren zu können. Die Phase der Vorbereitung beinhaltet beispielsweise die regelmäßige Durchführung von Schulungen und Übungen zur Festigung der Abläufe, während die Reaktion durch die Aktivierung von Krisenstäben gekennzeichnet ist, die schnelle Entscheidungen und Koordination ermöglichen. Die Nachbereitung zielt darauf ab, Erfahrungen zu evaluieren und Erkenntnisse in zukünftige Planungen zu integrieren, um die Resilienz der Verwaltung zu erhöhen.

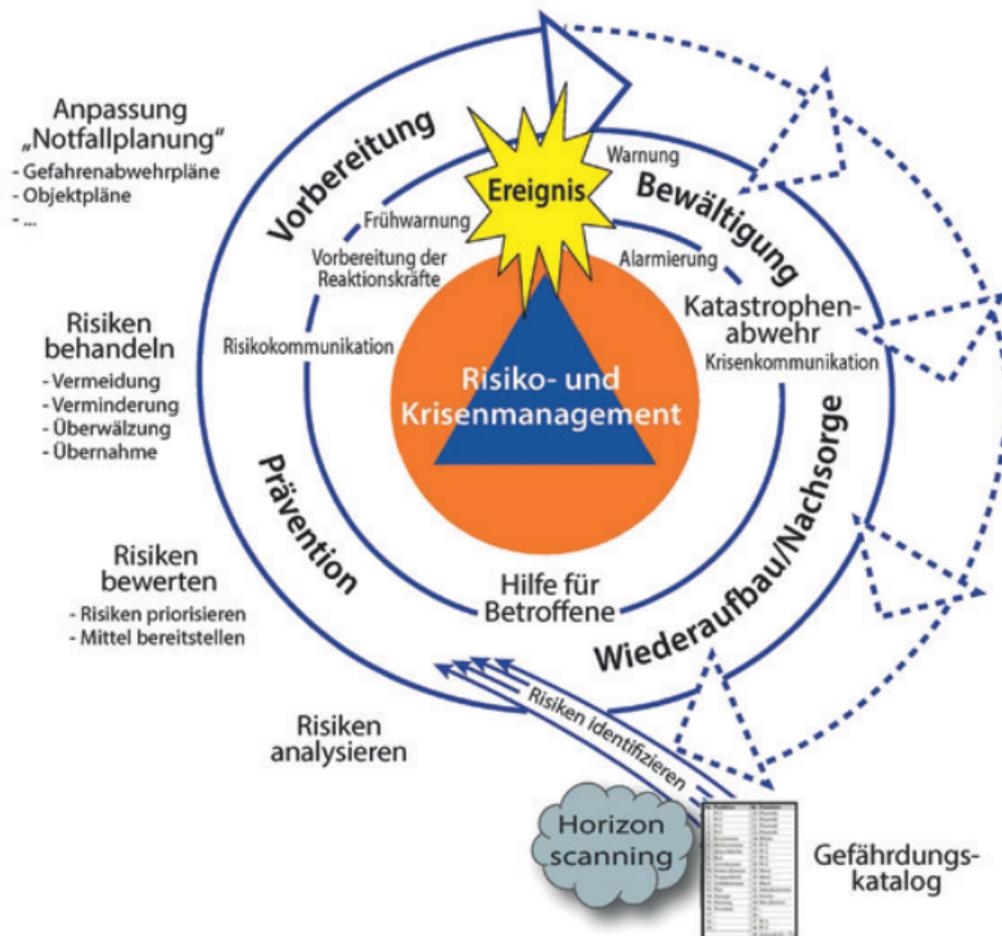


Abbildung 3: Der Kreislauf des Risiko- und Krisenmanagements (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe und Universität der Bundeswehr München 2019, S. 14).

4.2.1 Vorbereitung und Prävention

Die dem Eintritt einer Krise vorgelagerte Phase der Vorbereitung und (teilweisen) Prävention konnte im Forschungsprojekt nur *ex post* erfasst werden. Der folgende Abschnitt führt die – aus Sicht der Praktiker*innen und Expert*innen – wesentlichen Aspekte auf.

4.2.1.1 Städte und Kreise Bezüglich der Vorbereitung auf und Prävention von Krisen und Katastrophen lassen sich aus den Statements der Gesprächspartner*innen aus der kommunalen Praxis folgende Kernaspekte destillieren:

- die *Struktur und Organisation* des Krisenstabs,
- den Aufbau und die Wartung von essenziellen *Ressourcen* sowohl für die Stabsarbeit als auch für die operativen Maßnahmen,
- *interorganisationale Zusammenarbeit* und Vernetzung,

- die Bedeutung von *Frühwarn- und Monitoringsystemen* sowie
- *Personalmanagement und -motivation*.

Im Folgenden werden diese Aspekte detailliert ausgeführt.

Hinsichtlich der *Struktur und Organisation des Krisenstabs* betonen die kommunalen Praktiker*innen die Bedeutung der festen Benennung zentraler Krisenstab-Mitglieder, die durch ereignisspezifische Positionen flexibel ergänzt werden können. Damit diese Personen im Ernstfall effektiv zusammenarbeiten, sollten sie regelmäßig Krisenszenarien üben und ein gemeinsames Verständnis für Rollen und Abläufe entwickeln. Besonders wichtig ist, dass sich die Mitglieder bereits vor einer Krise kennenlernen und sich miteinander vertraut machen, um im Ernstfall schnell agieren zu können. Zu diesem Zweck ist es wichtig, dass Personen, die im realen Einsatzfall im Stab mitarbeiten sollen, auch tatsächlich an den Übungen teilnehmen und sich nicht etwa vertreten lassen. *Regelmäßige Krisenstabsübungen* sind entscheidend, um die Abläufe im Krisenmanagement zu festigen und die Reaktionsfähigkeit der Verwaltung zu verbessern. Schulungen für Verwaltungspersonal stellen sicher, dass die Mitarbeitenden auch in Stresssituationen effektiv handeln können und ein Verständnis für ihre Aufgaben im Krisenfall haben. Zur Frage, ob Schulungen eher „inhouse“ oder an einer Fortbildungseinrichtung (bspw. Bundesakademie für Bevölkerungsschutz und Zivile Verteidigung, Institut der Feuerwehr) durchgeführt werden sollten, gibt es unterschiedliche Ansichten. Für eine Schulung im eigenen Haus spricht für einige das Gewöhnen an die realen Arbeitsbedingungen im Krisenfall. Einige Befragte nutzen mehrere Schulungsanbieter, um von thematischer wie didaktischer Vielfalt zu profitieren. Durch Übungen können Unsicherheiten abgebaut und zugleich wichtige Kompetenzen gefestigt werden, mit dem Ziel, im Ernstfall die Reaktionsgeschwindigkeit und Qualität der Krisenbewältigung zu erhöhen. Zudem legen Übungen Handlungsbedarfe offen.

Der Dirigent findet es oder Maestro findet es auch sehr schön, wenn in der Premiere dieselben Musiker sitzen wie vorher in der Generalprobe. Und das ist immer so das Problem [...] bei den Krisenstabsübungen. Die haben mir immer die dritte Garde geschickt, weil sie keinen Bock hatten am Anfang. Dann habe ich aber in meiner Wut alle zusammengerufen und gesagt: „Was ist bei einer Real-Krise?“ „Ja, da kommen wir natürlich.“ [Da] habe ich gesagt: „Ja, dann brauche ich euch aber nicht. Also entweder seid ihr auch bei den Übungen dabei, dann übe ich. Dann mache ich mit euch auch die Krise. Oder ihr schickt auch die dritte Garde in der Krise, die wissen es nämlich, wie es geht. Ihr wisst es ja nicht, ihr habt ja nicht geübt.“ Seitdem habe ich keine Probleme mehr. (IP 10)

Die Vorgesetzten waren nicht bereit, ihre Leute abzugeben. Ich habe im Verwaltungsvorstand gesagt: „Wir haben kein Mitarbeiterproblem, wir haben ein Vorgesetztenproblem.“ (IP 13)

Nach Eintritt eines krisenhaften Ereignisses ist der *Aufbau und die Wartung von essenziellen Ressourcen* sowohl für die Stabsarbeit als auch für die operativen Maßnahmen erheblich schwieriger und bindet Personal, das für die eigentliche Krisenbewältigung benötigt würde. Diese Aufgaben sind klassische Daueraufgaben der Vorbereitungsphase. Dies umfasst u. a. grundlegende Versorgungseinrichtungen, wie Notstromaggregate und Kommunikationsgeräte, die im Krisenfall sofort einsatzbereit sein müssen, sowie bspw. auch medizinische Vorräte und Notfallausrüstungen. Eine vorausschauende Verwaltung schaut also in diesem Kontext vor allem auch auf dessen eigene *infrastrukturelle Widerstandsfähigkeit* (Gebäude,

Stromversorgung, Kommunikation u. a.), sodass die Arbeit des Krisenstabs auch unter extremen Bedingungen aufrechterhalten werden kann, damit die Handlungsfähigkeit der Kommune nicht gefährdet ist.

Ich muss also nicht nur Bevölkerung organisieren, sondern auch [Arbeitsfähigkeit] in der Vorbereitung auf Blackout und so weiter, diese Themenfelder, die rücken jetzt verstärkter in den Fokus. [...] Dass man eben auch sagen kann: „Ja, wir sind auch ein bisschen vorbereitet.“ Wir machen uns nicht nur Köpfe, ob es Wärmestuben für die Bevölkerung gibt, sondern gucken auch, wie sieht die Notstromversorgung von Verwaltungsgebäuden aus oder Ähnliches. (IP 5)

„In Krisen Köpfe kennen“ – dieses klassische Mantra des Bevölkerungsschutzes gilt selbstverständlich auch für das kommunale Krisenmanagement. Neben der hausinternen Vernetzung ist vor allem auch die *interorganisatorische Kooperation* gemeint. Frühe Vernetzung und enge Zusammenarbeit mit externen Akteuren, wie Polizei und Feuerwehr, erleichtern den Austausch und fördern ein vertieftes Verständnis für die jeweiligen Rollen und Abläufe im Krisenfall. Krisenübungen, bei denen alle potenziell relevanten Organisationen gemeinsam trainieren, schaffen Vertrauen und festigen die Kommunikation im Ernstfall. Diese Kooperationen stärken die Handlungsfähigkeit der Kommunen und sorgen dafür, dass alle relevanten Akteure effektiv zusammenwirken können, wenn es darauf ankommt. Aus der Praxis des kommunalen Krisenmanagements wird der Wunsch hinsichtlich einer Unterstützung durch Bundes- und Landesebene geäußert. Gerade bei der *Beschaffung und Verteilung* von Materialien wäre eine zentralisierte Unterstützung sinnvoll, um Konkurrenzsituationen zwischen den Kommunen zu vermeiden. Standardisierte Vorgaben würden es den Kommunen erleichtern, sich bestmöglich auf Krisen vorzubereiten, ohne dass jede Verwaltung individuell Kapazitäten investieren muss.

Sie müssen ein Ökosystem schaffen, das in der Lage ist, miteinander diese Themen zu besprechen. Im Bereich der Prävention, aber letztendlich auch nachher im Bereich der Umsetzung. Da müssen sie systematisch ein Ökosystem aufbauen, das einfach in der Krise aufgrund von Vertrauen, aber aufgrund von Übung [sowie] Wissen umeinander und übereinander schlicht und ergreifend gut zusammenarbeitet. (IP 10)

Eine weitere Vorbereitungs- bzw. Präventionsmaßnahme, die natürlich mit personellen Ressourcen hinterlegt sein muss, ist die *Einrichtung und Betreuung von Frühwarn- und Monitoringsystemen*. Kommunen können beispielsweise Kennzahlen wie Infektionsraten oder Wettervorhersagen überwachen, um potenzielle Bedrohungen rechtzeitig zu erkennen und angemessene Vorbereitungsmaßnahmen einzuleiten, bevor eine Krise akut wird. Bisweilen wird hierzu auch mit Dienstleistern wie bspw. dem Deutschen Wetterdienst (DWD) gearbeitet.

Der Deutsche Wetterdienst meldet hier gerade im Sommer alle zwei Stunden, hat man den Eindruck, irgendwelche Gewitterlagen. (IP 17)

Da haben wir einfach auch die Katastrophenschutzbehörde bei uns im Haus, die auch sagt: „Das ist jetzt eine Krise.“ Oder: „Wir gehen da in die Richtung.“ Und wir sind ja im ständigen Austausch. Aber es gibt jetzt nichts, ich sage mal, so ein System, Früherkennung oder so was. (IP 8)

Gutes Krisenmanagement benötigt *kompetentes und motiviertes Personal*, weshalb es sich empfiehlt, in systematischer Weise kontinuierlich qualifizierte Mitarbeitende für den

Krisenstab zu gewinnen und regelmäßig zu schulen. Neues Personal könnte schon in der Onboarding-Phase sensibilisiert und schnell eingebunden werden. Kaum zu überschätzen ist in der Bindung des Personals an die Krisenmanagementarbeit sowie die Bedeutung von Wertschätzung und Anerkennung seitens der Verwaltungsleitung. Durch Anerkennung und positive Rückmeldung fühlen sich die Mitarbeitenden in ihrer Arbeit bestärkt, was ihre Bereitschaft zur Teilnahme an Vorbereitungsmaßnahmen erhöht. Eine wertschätzende Kultur kann zudem dazu beitragen, dass sich Mitarbeitende eher für freiwillige Aufgaben im Krisenmanagement zur Verfügung stellen.

Es gibt Helfer, jede Menge. Aber wer will Führungsaufgaben übernehmen? Wer will sich nach vorne stellen und sagen: „So, wir müssen heute mal alle da lang oder wir müssen da lang.“ Das ist ein Riesenproblem. Bin ich bereit dafür, meine Freizeit zu investieren, zu irgendwelchen Lehrgängen zu fahren? Und dass ich dann hinterher noch einen auf den Deckel kriege, weil ich verkehrt entschieden habe? (IP 12)

Nicht zuletzt ist angeraten, den *Umgang mit Spontanhelfenden* vorzuplanen. Wenn spontane zivilgesellschaftliche Hilfsbereitschaft auf unvorbereitete Strukturen trifft, wie es in beinahe jeder krisenhaften Situation zu beobachten ist, ist dies schwierig einzufangen und sorgt für erheblichen Mehraufwand und unerwünschte Zustände seitens der Verwaltung.

Da sind wir jetzt auch gerade bei, uns hier in unseren Bereichen dahingehend so ein bisschen aufzustellen, wie wir mit denen in Zukunft umgehen wollen. Weil wir hatten jetzt vor sechs Wochen hier so ein Starkregenereignis [...], da sind ein paar Straßenzüge abgesoffen. Und auf einmal standen da 300 Leute und wollten helfen. Da stand die Verwaltung der Stadt [...] hilflos gegenüber: „Moment mal. Lasst uns das erst hier mal so ein bisschen ordnen, bevor die durch sämtliche Häuser gehen.“ Man kann ja nicht nur sagen, das sind 300 gute Leute. Da sind ja auch mal vielleicht zehn Spitzbuben dabei. (IP 12)

4.2.1.2 Ergänzende Einschätzungen der Expert*innen Im Folgenden werden die Eindrücke der befragten Expert*innen hinsichtlich der wichtigsten Herausforderungen für die Vorbereitung auf Krisen zu thematischen Clustern aggregiert. Besonders auffällig seien die Bedarfe der flächendeckenden Schulung und praktischen Übung sowie die ausbaufähige Alarmbereitschaft und Sensibilisierung der Verwaltungsmitarbeiter. Kommunikationsprobleme und fehlende Koordination zwischen den verschiedenen Verwaltungseinheiten hemmten eine schnelle Reaktionsfähigkeit. Hinzu käme die Notwendigkeit, die eigene Institution hinsichtlich technischer Mängel und fehlender Infrastruktur zu überprüfen, welche die Handlungsfähigkeit in Notlagen stark einschränken könnten. Die häufige Abwesenheit von Frühwarnsystemen und proaktiver Lageerkennung hindere die Verwaltung oft daran, Krisen frühzeitig zu erkennen und entsprechend vorbereitet zu sein.

Die Thematik der *Notwendigkeit regelmäßiger und flächendeckender (praktischer) Übungen* wird auch aus dem Reihen der Expert*innen wiederholt angesprochen. Die Sicherstellung der nötigen Handlungsfähigkeit in der Krise sei durch die Vermittlung von theoretischem Wissen nicht sicherzustellen. Die Fluktuation innerhalb der Stabsmitglieder mache es notwendig, Schulungen und Übungen, in denen das Wissen angewendet und vertieft wird, als eine dauerhafte Aufgabe zu etablieren. Ohne Training seien auch die besten Pläne in der Regel keine große Hilfe:

Ist das nur eine Papierlage oder ist es ein real existierendes Gremium? Ist es geübt? Und ganz oft schaue ich auf den Erlass und sage: „Ja, ich habe da

was. Ich habe ein weiß Gott wie großes Papier im Regal stehen.“ Das ist mein Krisenmanagementplan, aber in Realität existiert da nichts. [...] Was nicht heißt, dass es nicht total super und gut geübte Stäbe gibt. (IP 23)

Die Expert*innen erkennen durchaus an, dass Verwaltungen im Verlauf der Polykrisen der letzten Jahre ein gestärktes Krisenbewusstsein entwickelt hätten. Ebenso sei das Selbstverständnis als ein relevanter Akteur im gesamten Krisenmanagementsystem gewachsen. Jedoch sei, anders als bei den „Blaulichtorganisationen“ die *Alarmbereitschaft des Personals* noch nicht besonders stark ausgeprägt, insbesondere außerhalb der regulären Arbeitszeiten. Die Anforderung von Verwaltungsangestellten in Krisenzeiten außerhalb ihrer Dienstzeiten münde noch zu selten in kurzfristiger Einsatzbereitschaft und verzögere so die koordinierte Krisenbewältigung. Insofern bedürfe es weiterer Sensibilisierung für eine proaktive Organisationskultur hin zu mehr Krisenbewusstsein. Dies verdeutlicht die Aussage einer*s Interviewteilnehmer*in in Bezug auf eine Alarmierung von Verwaltungskräften:

Wir hatten Funkmeldeempfänger ausgeteilt, die die Verwaltungskräfte aber im Büro haben liegen lassen. Die hatten die also gar nicht dabei. Die hatten ihr Handy, wenn die um 16:00 Uhr aus dem Rathaus gingen, abgeschaltet und [...] morgens um 09:00 Uhr nach dem Kaffeetrinken wieder [eingeschaltet]. Und insoweit ist der Verwaltungsstab erst mittags in Gang gekommen, obwohl er nachts um 01:00 Uhr gebraucht worden wäre. (IP 22)

Ein weitere Aufgabe für Verwaltungen sei der Abbau der sogenannten *Silo-Kultur*, also den weitgehend voneinander abgetrennten und für Außenstehende unerkennbaren Prozessen innerhalb einzelner Organisationseinheiten. Insbesondere in Krisen sei dies für die Koordination sowohl innerhalb der Verwaltung als auch zwischen Ämtern ein Grund für Missverständnisse und Verzögerungen, was dem Bedarf des Krisenmanagements an schnellen Entscheidungen und der *Notwendigkeit eines Gesamtüberblicks* über die Lage zuwiderlaufe. Die Expert*innen plädieren daher für standardisierte Kommunikationsstrukturen und –wege, die in Übungen entsprechend verfestigt werden.

Das große Oberthema ist für mich eigentlich immer Kommunikation. Also, ne: ‚Wer kriegt was mit? Wer muss was? Wer macht was? Und wo arbeiten wir gerade? Haben wir alle den gleichen Blick auf die Lage? [...] Lagefeststellung ist für einen Feuerwehrmann nichts Neues. Weil: Jeden Einsatzort, den der anfährt, da hat der das zu prüfen und sich darüber einen Blick zu verschaffen, was jetzt gerade hier vorgefallen ist. Das ist in Verwaltung manchmal etwas selektiver, ne? Da hat man nie immer den Gesamtblick. (IP 21)

Neben organisatorischen Schwächen sind technische Mängel und eine unzureichende Infrastruktur ein großes Hindernis für effektives Krisenmanagement. Kommunen sind mitunter nicht ausreichend ausgestattet, um auf größere Notfälle zu reagieren. Dies betrifft grundlegende Ressourcen wie Kommunikationsmittel, Notstromversorgung und die technischen Voraussetzungen für den Betrieb eines Krisenstabs. Diese Defizite werden besonders in praktischen Übungen deutlich, bei denen sich zeigt, dass essentielle Elemente fehlen oder nicht einsatzbereit sind.

Meine Lieblingsuhrzeit habe ich vorhin schon gesagt: 1:30 Uhr. Also ich sage immer, testen Sie es einmal. Machen Sie ruhig mal den Spaß mit zwei Mann und sagen: ‚So, wir wollen jetzt in den Krisenstabsraum rein‘. Gucken Sie mal, ob der Pförtner Sie reinlässt, ja? (lacht) Gucken Sie mal, ob die Tür aufgeht. Gucken Sie mal, ob das Licht angeht. Gucken Sie mal, ob die Heizung angeht.

Also mit dem Nachtstrom und auch so weiter. So Kleinigkeiten – das einfach wirklich von vorne bis hinten einmal durchprobieren. Und dann muss man sich natürlich Gedanken machen, mit Verpflegung und hier und da. Das ist zwischen 8:00 Uhr und 16:00 Uhr, sage ich, immer richtig gut erreichbar. (IP 21)

Ein weiterer kritischer Punkt ist das *Fehlen effektiver Frühwarnsysteme und einer proaktiven Lageerkennung*. Viele Kommunen verlassen sich auf externe Meldungen und Warnungen, anstatt eigene Strukturen zur Erkennung und Bewertung potenzieller Krisenereignisse zu schaffen. Dies führt dazu, dass die Verwaltung oft erst dann reagiert, wenn sich eine Krise bereits entwickelt hat und wertvolle Zeit verloren geht. Das Bewusstsein für präventive Maßnahmen und Frühwarnmechanismen ist daher in vielen kommunalen Verwaltungen unterentwickelt. Ein*e Expert*in beschreibt dies folgendermaßen:

All das, was ich jetzt gesagt habe, von den Systemen, die das regelmäßig analysieren und solche Berichte geben, die sind noch schwach. Wo laufen die Berichte hin? Wer kriegt die? Bis zu den Kommunen kommt es nicht an, kann ich Ihnen jetzt nur sagen. In den Kommunen selber eine Antenne dafür zu entwickeln, das ist sektional vielleicht vorhanden, aber in der Breite total schwierig. Und wenn einer eine gute Idee hat und sagt, „da kommt etwas“, dann wird dem nicht geglaubt. Das ist die Realität. (IP 22)

4.2.2 Während der Krise

Die COVID-19-Pandemie stellte eine besondere Herausforderung für das kommunale Krisenmanagement dar. Im Gegensatz zu „klassischen“ zeitlich und räumlich begrenzten Krisenszenarien wie Naturkatastrophen oder Großschadensereignissen zeichnete sich die Pandemie durch drei zentrale Charakteristika aus, die das Krisenmanagement vor große Herausforderungen stellten:

- *Strukturelle Neuartigkeit*: Kommunalverwaltungen waren mit einer *Doppelrolle* konfrontiert: Sie mussten gleichzeitig als Krisenmanager agieren und waren selbst von der Krise betroffen. Dies manifestierte sich besonders in der Personalfrage, wie ein kommunaler Akteur beschreibt:

Ja, die Stadt musste für sich selber erst mal feststellen, wie ist überhaupt die Gefährdung für Mitarbeitende? An welchen Stellen kann und muss ich die arbeiten lassen? Welche Stellen mache ich direkt zu? (IP 19)

- *Zeitliche und organisatorische Dimension*: Die außergewöhnlich lange Dauer der Krise, verbunden mit ihrer dynamischen Entwicklung, stellte die klassischen Krisenstabsstrukturen, die für Kurzzeitlagen konzipiert waren, grundlegend in Frage. Dies führte zur Entwicklung hybrider Organisationsformate, die eine Balance zwischen Krisenmodus und Regelorganisation ermöglichen mussten. Ein weiterer wichtiger Aspekt war das Einbezogensein der gesamten Organisation – die Krise betraf alle Verwaltungsebenen und -bereiche und erforderte ein neues Verständnis von Zusammenarbeit.
- *Multiple Krisenüberlagerung*: Eine weitere Besonderheit stellte die simultane Bewältigung mehrerer Krisen dar. Während die Pandemiebewältigung noch in vollem Gange war, mussten Kommunen zusätzlich auf den Ukraine-Krieg und die damit verbundene Flüchtlingssituation, die Gasmangellage sowie regional auf Hochwasserereignisse reagieren. Ein Verwaltungsakteur beschreibt diese Situation treffend:

Wir sind ja alles Menschen, die auch am normalen Leben teilnehmen. Und wir sehen da natürlich das im Fernsehen: Der Angriffskrieg beginnt. Dann

sehen wir Menschen, die sich verständlicherweise mit dem Zug Richtung Westen bewegen. So. Und dann überlegen wir: Was bedeutet das jetzt für uns? (IP 3)

Diese Mehrfachbelastung war für viele Kommunen besonders herausfordernd, da sie erst 2015 während der damaligen Flüchtlingskrise erste Erfahrungen mit Krisenstabsarbeit gesammelt hatten.

[...] Flüchtlingskrise 2015: War natürlich auch so ein Thema in der Verwaltung. Da haben viele das erste Mal Krisenstabserfahrung gemacht. (IP 3)

Die Kombination dieser Faktoren – *Doppelrolle der Verwaltung*, *Langzeitkrise* und *multiple Krisenüberlagerung* – macht die COVID-19-Pandemie und die praktizierten Ansätze des Krisenmanagements von Verwaltungen zu einem berichtenswerten Fall. Sie zeigt deutlich die Notwendigkeit, bestehende Krisenmanagementkonzepte weiterzuentwickeln und an die Anforderungen komplexer, sich überlagernder Langzeitkrisen anzupassen.

4.2.2.1 Städte und Kreise In *formeller Hinsicht* basierte das kommunale Krisenmanagement während der COVID-19-Pandemie in NRW auf einem *mehrstufigen System rechtlicher und organisatorischer Vorgaben*. Die grundlegenden Strukturen sind im BHKG und entsprechenden *Erlasslagen des Landes NRW* verankert. Auf dieser Basis werden auf Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise zwei Krisenmanagement-Komponenten gebildet, die administrativ-organisatorische (Krisenstab der Verwaltung) und die operativ-taktische (Führungsstab der Feuerwehr) Komponente, um eine Aufgabenteilung zwischen strategischer und operativer Umsetzung zu ermöglichen. Für die handelnden Akteure sind die Vorgaben vor allem ein Gerüst für die Ausgestaltung des eigenen Krisenmanagements:

Und da hat man das, was im Krisenstabserlass auch hinterlegt ist: Man kann die Systeme des Krisenmanagements auch für andere, nicht krisenhafte Ereignisse nutzen, weil man halt Aufbauorganisationen hat, vorher definierte, im Idealfall vorher definierte Strukturen und Aufbauorganisationen. (IP 17)

Auf Ebene der kreisangehörigen Gemeinden wurde entsprechend des Krisenmanagement-erlasses das spezifische Instrument des SAE genutzt. (s. dazu Kap. 3). Die praktische Umsetzung dieses Instruments offenbarte jedoch erhebliche regionale Disparitäten. Während einige Kommunen bereits gut entwickelte SAE-Strukturen etabliert hatten, verfügten andere nur über rudimentäre Ansätze. Diese unterschiedlichen Entwicklungsstände spiegelten sich besonders in der personellen Besetzung wider.

Das kommunale Krisenmanagement während der COVID-19-Pandemie verfolgte zwei zentrale Zielsetzungen, die sich deutlich von der regulären Verwaltungsarbeit unterschieden. Ein fundamentales Ziel war die *Beschleunigung von Entscheidungsprozessen*. Dies bedeutete einen bewussten Bruch mit der traditionellen Arbeitsweise, wie ein kommunaler Akteur beschreibt:

Und dann ist der andere Arm quasi der Krisenstab. [...] Ich nenne es immer „Verwaltung in schnell“. Das heißt jetzt nicht, dass Verwaltung grundsätzlich langsam ist, sondern das bedeutet, dass die ganzen hierarchischen Ebenen abgekürzt werden. (IP 3)

Die zweite zentrale Zielsetzung lag in der *fachlichen Koordination* zwischen verschiedenen Verwaltungsbereichen. Die Komplexität der Pandemie erforderte eine intensive Abstimmung

mung zwischen unterschiedlichen Fachbereichen, die im normalen Verwaltungsalltag oft unabhängig voneinander agieren. Ein*e Expert*in erläutert:

[...] also wenn eine Krise bei mir ankommt, [...], jetzt in der Rolle Krisenstabsleitung, [...], dann ist das ja eine Problemlage, die man zu bewältigen hat, die man nicht mehr aus der einfachen, normalen Fachlichkeit heraus geregelt bekommt. Auch nicht, indem man mal einen Kollegen dazu holt, sondern indem man ja doch ein größeres Team von Akteuren benötigt, um die Problemlage zu bewältigen. Dann sind wir beim Krisenmanagement. (IP 11)

Diese zwei Zielsetzungen markieren einen deutlichen Unterschied zum regulären Verwaltungshandeln und verdeutlichen den besonderen Charakter des Krisenmanagements. Sie erforderten von den Verwaltungsmitarbeitenden ein Umdenken und die Bereitschaft, etablierte Routinen und Prozesse zu durchbrechen (s. dazu auch Abschnitt 4.1).

Im Laufe der Zeit etablierten sich auf lokaler Ebene *alternative Organisationsformen* zur klassischen Krisenstabsarbeit. Die COVID-19-Pandemie erforderte von den Kommunalverwaltungen eine Anpassung ihrer klassischen Krisenstabsstrukturen, wie ein kommunaler Akteur prägnant feststellt:

Man muss ja auch so sehen, Krisenstab Corona war ein ganz anderes Arbeiten im Krisenstab als Krisenstab in einer Sturmlage oder sowas. (IP 11)

Diese Erkenntnis führte zur Entwicklung alternativer Organisationsformen, die hier kurz vorgestellt werden:

- Ein Ansatz bestand in der *Etablierung eines dezentralen, stark vernetzten Systems von Koordinierungsgruppen bzw. Projektgruppen* unter der Leitung des Verwaltungsvorstands. Dazu war die Etablierung von netzwerkartigen Strukturen und Systemen notwendig. Diese Entwicklung basierte auf der Erkenntnis, dass traditionelle hierarchische Strukturen der Komplexität der Pandemie nicht gerecht werden konnten. Dieser Ansatz unterschied sich durch die Etablierung dezentraler Verantwortungsstrukturen vom klassischen Krisenstab. Während der klassische Krisenstab eine zentrale Entscheidungs- und Beratungsinstanz darstellt, wurden nun Verantwortlichkeiten bewusst auf verschiedene Organisationseinheiten verteilt. Ein zweites charakteristisches Merkmal war die Bildung thematisch fokussierter Arbeitseinheiten. Anstelle einer allumfassenden Krisenstabsstruktur wurden spezialisierte Einheiten geschaffen, die sich gezielt einzelnen Aspekten der Pandemiebewältigung widmeten.
- Ein zweiter, ähnlicher Ansatz war die Schaffung von selbstorganisierten Clustern. Ein Verwaltungsakteur beschreibt diesen aus der Entwicklungshilfe adaptierten Ansatz:

Der Ansatz, den kennt man eigentlich so aus der Entwicklungshilfe, dass Sie so Cluster selber entstehen lassen. [...] Der Leiter, der diese Hotline leitet, der ist aber jetzt erst mal sehr autark, auch in der Zielrichtung der Hotline. (IP 4)

Diese Cluster zeichneten sich durch ein hohes Maß an Eigenverantwortlichkeit und operativer Flexibilität aus. Sie ermöglichten schnelle Reaktionen auf neue Herausforderungen und eine effektive Nutzung vorhandener Ressourcen. Die Anpassungsfähigkeit dieser Organisationsform erwies sich als besonders wertvoll in einer Situation, die durch ständigen Wandel und neue Anforderungen geprägt war.

Orientierungspunkte in der Krise sind von großem Wert. Die Pandemie offenbarte Lücken in der kommunalen Krisenvorsorge. Während grundlegende Strukturen für das Krisenmanagement existierten, zeigten sich spezifische Defizite in der Pandemiebewältigung. Ein kommunaler Akteur beschreibt die Situation deutlich:

Also, es gibt einen Pandemieplan. Ich glaube, der ist aber gar nicht zur Anwendung gekommen. Weil die Lage so hochdynamisch war und man sich / Man hatte so viele Hotspots auf einmal, wo man jetzt erst mal gucken musste: Was kriege ich jetzt am ehesten organisiert und erst mal für mich selber in den Griff? (IP 12)

Vorhandene *Pandemiepläne* erwiesen sich als unzureichend oder nicht anwendbar, da sie von anderen Grundvoraussetzungen ausgingen. Insbesondere die lange Dauer der Pandemie und die zu Beginn fehlende Verfügbarkeit von Impfstoff und damit verbundenen organisatorischen Herausforderungen waren in den bestehenden Plänen nicht berücksichtigt.

Gleichzeitig offenbarte die COVID-19-Pandemie einen deutlichen Bedarf an *stärkerer Führung und Koordination durch übergeordnete Behörden*. Dieser manifestierte sich auf verschiedenen Ebenen und wurde von kommunalen Akteuren wiederholt thematisiert. Die Kommunen sahen sich häufig mit unklaren oder zu späten Vorgaben konfrontiert und wünschten sich mehr Orientierung. Ein Verwaltungsakteur beschreibt die Situation:

Ja und dann aus dieser Dynamik heraus quasi, [...], rund um die Uhr reagierend auf die Regelungen, die ja hier eben vom Land NRW kamen und die hier ja, wie soll man das sagen, manchmal recht kurzfristig kamen, manchmal auch sehr zeitversetzt zu den Presseerklärungen des Ministerpräsidenten. Manchmal auch inhaltlich entgegen den Presseerklärungen des Ministerpräsidenten. (IP 2)

Die oft sehr kurzfristige Übermittlung neuer Regelungen stellte die Kommunen vor erhebliche Herausforderungen, was wiederum den Wunsch nach einheitlichen Standards und Vorgehensweisen, herausgegeben durch das Land NRW, hervorrief. Die Erfahrungen während der Pandemie verdeutlichen die Notwendigkeit einer stärkeren Koordination und Führung durch übergeordnete Behörden, insbesondere bei länderübergreifenden Krisen (s. Abschnitt 4.3).

Vor ihrem Eintritt stand eine pandemische Lage für viele Verantwortliche nicht im Mittelpunkt der planerischen Betrachtung. Die COVID-19-Pandemie stellte das kommunale *Personalmanagement* vor spezifische Herausforderungen. Die Verwaltungen sahen sich mit einer extremen *Arbeitsbelastung* konfrontiert, die weit über das normale Maß hinausging, bei gleichzeitiger *Eigenbetroffenheit und Personalausfällen*. Ein kommunaler Akteur beschreibt die Situation eindrücklich:

Ich habe schon versucht eben mein übliches Tagesgeschäft zu rationalisieren. Ansonsten habe ich das kompensiert, indem ich [...] 14 und mehr Stunden am Tag gearbeitet habe. [...] Weil an vielen Stellen das eben eigentlich auch nicht anders ging, als dass man sich weiterhin um die Themen Bildung, Soziales, Gesundheit und Sport kümmern musste. (IP 9)

Neben der extremen Arbeitsbelastung stellten *akute Personalengpässe* eine zentrale Herausforderung dar. Die Kommunalverwaltungen mussten feststellen, dass ihre regulären Personalressourcen für die Bewältigung der Pandemieanforderungen bei weitem nicht ausreichten. Dies führte zu schwierigen Abwägungen, welche regulären Verwaltungsaufgaben

zurückgestellt werden konnten, um Personal für das Krisenmanagement freizustellen.

Diese außergewöhnliche Belastungssituation und Personalengpässe wurden durch den *marathonartigen Charakter* der Krise noch verstärkt. Die Mitarbeitenden mussten nicht nur kurzfristig Höchstleistungen erbringen, sondern über Monate hinweg ein extrem hohes Arbeitsniveau aufrechterhalten. Die Verwaltungen entwickelten verschiedene Lösungsansätze zur Bewältigung dieser Personalherausforderungen. Neben der *externen Personalrekrutierung* und der *Umverteilung von Personal* aus anderen Bereichen spielte besonders die *Unterstützung durch die Bundeswehr* eine wichtige Rolle. Bemerkenswert war dabei die Entwicklung neuer Arbeitsmodelle und die Entstehung einer besonderen Form der *Teamsolidarität*. Hierarchische Grenzen wurden aufgeweicht, und es entwickelte sich eine pragmatische „Alle-packen-mit-an“-Mentalität. Die Krise führte damit nicht nur zu enormen Belastungen, sondern auch zu einer neuen Form der Zusammenarbeit in den Verwaltungen, die über die traditionellen Strukturen hinausging. Besonders war auch die neue Erfahrung der *Selbstwirksamkeit*, die viele Verwaltungsmitarbeitende in dieser Zeit machten. Wie ein kommunaler Akteur beschreibt:

Das war total klasse, das hat richtig Spaß gemacht. Also ich habe zum ersten Mal wieder richtig Spaß an meinem Job gehabt, weil so richtig Bewegung reinkam [und] man nicht ständig an irgendwelchen Verwaltungshürden gescheitert ist. (IP 13)

Die Mitarbeitenden erhielten mehr Autonomie in ihren Entscheidungen und konnten sich in neuen Aufgabenfeldern beweisen, was zu einer deutlich höheren Arbeitszufriedenheit trotz der extremen Belastung führte. Diese positiven Erfahrungen mit flexibleren Strukturen und größeren Handlungsspielräumen könnten wichtige Impulse für die zukünftige Verwaltungsmodernisierung liefern. Gleichzeitig offenbarten sich deutliche *Qualifikationsdefizite* für die Krisenbewältigung. Die meisten Verwaltungsmitarbeitenden waren weder in Krisenstabsarbeit geschult noch auf die spezifischen Anforderungen einer Pandemiesituation vorbereitet. Dies erforderte *umfangreiche Ad-hoc-Schulungen* und ein intensives „*Learning by Doing*“, was die ohnehin angespannte Personalsituation zusätzlich belastete.

Letztlich ist festzustellen: Die COVID-19-Pandemie bzw. die Bewältigung der Krise führte zu einem Wandel der Verwaltungskultur in deutschen Kommunen. Um dies zu verstehen, ist eine Gegenüberstellung der traditionellen Verwaltungskultur mit den krisenbedingten Veränderungen aufschlussreich.

Die Arbeitskultur ist traditionell durch eine starke Rechtsorientierung und Absicherungsmentalität geprägt. Ein Verwaltungsakteur beschreibt diese Charakteristik prägnant:

[...] in der Verwaltung sind sie unglaublich darauf dressiert geradezu, sich in alle Richtungen abzusichern [...] [, sich] rechtlich abzusichern, nochmal zu sagen: Lasst lieber nochmal ein Rechtsamt drüber gucken, ob da irgendwas Strafrechtliches ist, was einen erwischen kann. (IP 10)

Zudem sind Verwaltungen durch stark hierarchische Strukturen geprägt, die klare Weisungsketten und formalisierte Kommunikationswege vorgeben. Ein ausgeprägtes Absicherungsdenken führt dazu, dass Entscheidungen stets mehrfach geprüft und durch verschiedene Instanzen abgesichert werden müssen. Die Entscheidungsprozesse sind entsprechend langwierig, da sie mehrere Hierarchieebenen durchlaufen und verschiedene Prüfschritte absolvieren

müssen. Hinzu kommen klare Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen verschiedenen Verwaltungsbereichen, die eine bereichsübergreifende Zusammenarbeit oft erschwerten.

Die Pandemie sorgte für einen Wandel dieser etablierten Verwaltungskultur. Ein kommunaler Akteur beschreibt die notwendige Neuausrichtung:

Also wenn wir eine Krise so haben, dann müssen die staatlichen Organe insgesamt das eben auch als Aufgabe betrachten und nicht als Dienst nach Vorschrift.
(IP 7)

Dieser „Krisenmodus“ zeichnete sich durch mehrere zentrale Veränderungen aus:

1. Entscheidungsprozesse wurden beschleunigt, also eine „Verwaltung in schnell“ entwickelt, was eine Abkehr von den üblichen zeitintensiven Abstimmungsprozessen bedeutete. Entscheidungen mussten schneller getroffen werden, auch wenn nicht alle üblichen Absicherungsschritte durchlaufen werden konnten.
2. Das Aufbrechen hierarchischer Strukturen führte dazu, dass Entscheidungswege verkürzt wurden, und die direkte Kommunikation zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen zunahm. Gleichzeitig führte die Krise zu einer Abflachung von Hierarchien.
3. Ein besonders bemerkenswerter Aspekt war die verstärkte Integration verschiedener Verwaltungsbereiche. Die Pandemie machte deutlich, dass Krisenmanagement nicht in isolierten Zuständigkeitsbereichen erfolgen kann, sondern eine *gesamtdorganisationale Aufgabe* darstellt. Die Erkenntnis, dass erfolgreiche Krisenbewältigung nur durch das Zusammenwirken aller Verwaltungsbereiche möglich ist, führte zu neuen Formen der Kooperation und einem verstärkten Bewusstsein für die gegenseitigen Abhängigkeiten innerhalb der Verwaltungsorganisation.

4.2.2.2 Ergänzende Einschätzungen der Expert*innen Auch die Expert*innen betonen die Bedeutung formaler Strukturen des Krisenmanagements basierend auf dem BHKG und entsprechenden Erlasslagen. Sowohl Expert*innen als auch kommunale Akteure sehen diese als grundlegendes Gerüst, das aber flexibel interpretiert werden muss.

Aus Sicht der Expert*innen bilden die formalen Strukturen des Krisenmanagements ein essentielles Fundament für die erfolgreiche Krisenbewältigung in Kommunalverwaltungen. Diese Strukturen werden als Rahmen betrachtet, der vor allem drei zentrale Funktionen erfüllt: Erstens dienen sie als *grundlegendes Gerüst* für das gesamte Krisenmanagement, das Handlungsrichtlinien vorgibt und damit Orientierung in komplexen Krisensituationen bietet. Zweitens schaffen die formalen Strukturen *klare Verantwortlichkeiten und Rollenverteilungen* innerhalb der Krisenstäbe und der gesamten Verwaltungsorganisation. Drittens bilden diese Strukturen die Grundlage für eine effektive *behördenübergreifende Zusammenarbeit*. Gerade in komplexen Krisenlagen, die die Zusammenarbeit verschiedener Verwaltungsebenen und Behörden erfordern, ist dies von besonderer Bedeutung. Die formalen Strukturen schaffen damit einen verbindlichen Rahmen, der trotz notwendiger situativer Anpassungen die Grundlage für ein koordiniertes und effektives Krisenmanagement bildet.

Dies spiegelt sich auch in den Zielen des Krisenmanagements mittels Krisenstab wider. Expert*innen wie Praktiker*innen identifizieren die *Beschleunigung von Entscheidungsprozessen* als zentrale Herausforderung. Ein*e Expert*in beschreibt dies als „normales Verwaltungshandeln, nur beschleunigt“ (IP 23), während kommunale Akteure von „Verwaltung in schnell“ sprechen. Die Expert*innen betrachten die *fachliche Koordination* ebenso

als zentrales strukturelles Element des Krisenmanagements, das mittels des Krisenstabes systematisch geplant und institutionalisiert werden muss. Sie heben dabei besonders die Bedeutung klar definierter Abstimmungsprozesse hervor, die über Zuständigkeitsgrenzen hinweg eine zielorientierte Zusammenarbeit ermöglichen sollen. Diese Position wird deutlich in der Aussage einer*s Expert*in:

Aber ein Stab hat ja insbesondere in der Verwaltung dann noch weitere Aufgaben, wie zum Beispiel die Abstimmung der Prozesse zielgerichtet über die Zuständigkeitsgrenzen der einzelnen Fachämter hinweg. (IP 23)

Ergänzen lässt sich durch die Expert*innensicht die Wichtigkeit der *Priorisierung* von Aufgaben durch den Krisenstab als ein strategisches Schlüsselinstrument des Krisenmanagements. Die Krisensituation zwang die Verwaltungen, sich auf wesentliche Aufgaben zu konzentrieren und andere zurückzustellen. Dies stellte einen deutlichen Bruch mit der üblichen Verwaltungspraxis dar, weshalb der Aspekt der Priorisierung so wichtig sei, wie ein*e Expert*in beschreibt:

Also, Krise ist grundsätzlich dann schon mal, wenn ich in meinen Alltagsstrukturen die Dinge nicht mehr geregelt oder effizient genug abarbeiten könnte [...] Sondern Krise habe ich vor allem dann, wenn ich eine Priorisierung vorschalten muss und unter Umständen auch Alltagsaufgaben dann zurückstellen muss, damit ich der Lage noch gerecht werden kann. (IP 23)

Die Expert*innen empfehlen, das Instrument des Krisenstabes frühzeitig und häufiger einzusetzen, auch bereits bevor eine Krisenlage offensichtlich eingetreten ist. Ziel sei es, rechtzeitig die Lage zu betrachten und durch vorausschauende Planung „vor die Lage zu kommen“ und somit vorbereitende Maßnahmen treffen zu können. Wie ein*e Expert*in betont:

Eher häufiger zusammzutreten, als dass ihr es gerade macht, einfach mit dem Ziel, rechtzeitig die Lage zu betrachten und vor die Lage zu kommen, vorzuplanen und nicht erst dann zusammzutreten, wenn die Lage eingetreten ist, um dann sozusagen zu reagieren. Also mit dem Ziel, das Heft des Handelns in der Hand zu haben, allein auch nur unter dem Aspekt der Risikokrisenkommunikation, dass man das im Vorfeld vielleicht schon vorbereitet. (IP 23)

Zudem raten die Expert*innen, den Krisenstab auch zu Übungszwecken regelmäßiger zu aktivieren. Insgesamt geht es darum, proaktiv zu handeln, anstatt nur auf eingetretene Krisen zu reagieren. Durch häufigere Zusammenkünfte und Vorausplanung soll die Handlungsfähigkeit in der Krise sichergestellt werden.

In Bezug auf die besondere Herausforderung durch das Personalmanagement beziehen sich die Expert*innen vor allem auf den Punkt der *quantitativen Personalplanung und Qualifikation der Mitarbeitenden*.

Sie betonen die Notwendigkeit umfassender Personalplanung, die weit über die reine Verfügbarkeit von Mitarbeitenden hinausgeht. Die *quantitative Personalplanung* stehe „immer in der Relation zu der Handlungsfähigkeit der Kommunen. Das heißt also, das hängt von der Größe der Kommune ab. Bei uns haben wir eine Mannschaft, wo im Wesentlichen acht Stabsfunktionen zu besetzen sind. Mit einer Dreifachbesetzung wären das dann 24 Menschen, die ich haben muss“ (IP 22). Zudem sei die *langfristige, strategische und systematische Qualifizierung* von Personal für die Krisenstabsarbeit durch regelmäßige

Übungen notwendig. Auch wenn diese Punkte ebenfalls durch die handelnden Akteure in den Kommunen benannt wurden, so betont die Perspektive der Expert*innen vor allem die strategische Vorausplanung im Personalmanagement.

Mit Blick auf die Veränderung der Verwaltungskultur greifen die Expert*innen besonders den Punkt der *organisationalen Verankerung* des Krisenmanagements in der Verwaltungen auf. Was durch einen kommunalen Akteur mit folgendem Zitat beschrieben wurde:

[W]ir klammern im Grunde genommen die meisten Menschen aus, ohne die aber ein effektives Krisen- oder Katastrophenschutzmanagement sowohl in der Vorbereitung wie auch in der Akutphase wie auch in der Nachbereitungsphase nicht möglich ist. (IP 2)

Dies sehen die Expert*innen sehr ähnlich. Diese betonen, dass die organisationale Einbettung über die bloße Existenz formaler Krisenstabsstrukturen hinausgehen muss und somit ein Umdenken in der gesamten Verwaltungsorganisation erfordert. Ein fundamentales Problem liegt im fehlenden Bewusstsein vieler Verwaltungsmitarbeitender für ihre Rolle im Krisenmanagement. Dies wird besonders deutlich in der Expert*innenaussage:

Aber das ist das Krisenmanagement, was wir tatsächlich als Aufgabe jeden Tag begreifen müssen. Und das, da ist eben noch mal, jetzt Perspektive Verwaltung oder BOS-Kräfte. . . Die BOS-Kräfte wissen das. Die Verwaltungskräfte wissen das nicht, dass das ihre Aufgabe ist. (IP 22)

Die Expert*innen betonen, dass erfolgreiches Krisenmanagement als gesamtorganisationale Aufgabe verstanden und gelebt werden muss. Diese Integration muss dabei zeitlich (von der Vorbereitung bis zur Nachbereitung), organisatorisch (über alle Verwaltungsebenen hinweg) und personell (alle Mitarbeitenden einbeziehend) erfolgen. Der damit verbundene Entwicklungsbedarf geht weit über reine Schulungsmaßnahmen hinaus und erfordert strukturelle Veränderungen in der Verwaltungsorganisation, sodass Krisenmanagement als selbstverständlichen Teil der Verwaltungsarbeit wahrgenommen und etabliert wird.

4.2.3 Nachbereitung der Krise

In der Gegenüberstellung der Ansichten zur Nachbereitung des kommunalen COVID-19-Krisenmanagements in NRW zeigen sich die Perspektiven und Schwerpunkte in der Haltung von Praktiker*innen und Expert*innen bzgl. einer Krisennachbereitung. Im Wesentlichen werden ähnliche Punkte angesprochen, mitunter mit unterschiedlichen Nuancen. Im Folgenden werden die Kernaussagen beider Gruppen systematisch gegenübergestellt, um ein umfassenderes Bild der kommunalen Nachbereitung von Krisenmanagementmaßnahmen zu zeichnen.

4.2.3.1 Städte und Kreise Grundsätzlich waren sich die Interviewpartner*innen einig, dass *Nachbereitungen essenziell* sind, um zu gewährleisten, dass Wissen und Lehren aus einem Ereignis in künftige Pläne und Konzepte einfließen. Wissen und Erfahrungen seien zu sichern, bevor sie bspw. durch Personalfuktuation verloren gehen. Im Grunde werden sie als *Pflichtaufgabe* betrachtet, die standardmäßig zu einem ganzheitlichen Krisenmanagement von Kommunalverwaltungen dazugehöre und das entsprechend von vornherein mitbedacht werden sollte. Den BOS könne man sich an dieser Stelle durchaus angleichen.

Bei der Feuerwehr ist das standardmäßig sowieso drin. Es ist in jedem Ablaufplan immer drin, dass nachbereitet wird. (IP 7)

Doch viele Kommunen betonen, dass eine umfassende Nachbereitung des COVID-19-Krisenmanagements durch *Ressourcenmangel* erschwert war. Sie wurden von einer Krise in die nächste katapultiert (u. a. drohende Energiemangellage, Zuwachs an Geflüchteten), was es schwierig bis unmöglich machte, sich mit der Analyse des Verwaltungshandelns in der Pandemie intensiv auseinanderzusetzen. Die *Kapazitäten der Mitarbeitenden* waren durch den kontinuierlichen Krisenmodus weiterhin vollständig belegt.

Wir haben fast in jeder Krisenstabssitzung immer schon am Ende drüber gesprochen: Was hat jetzt nicht geklappt? Und warum hat das nicht geklappt? Das ist jetzt keine Nacharbeit, dass wir hinterher uns in Ruhe zusammengesetzt haben. Dazu kommen wir im Moment gar nicht, weil wir ja wirklich von einer in die nächste Krise kommen. (IP 1)

Eine große Herausforderung bestand auch darin, dass viele Verwaltungsmitarbeitende nach der Pandemie schlichtweg „müde“ waren und sich nicht mehr mit dem Thema befassen wollten oder konnten. Die *Motivation zur Beteiligung* an Nachbereitungsmaßnahmen war niedrig. Ferner wurde mehrfach betont, dass für die Motivation Wertschätzung in Form ehrlicher persönlicher Anerkennung im Regelfall wirkungsvoller sei als Geld.

Da gibt es Kollegen, die haben 2.500 Überstunden gemacht in der Zeit. Wenn Sie wissen, ein normaler Mitarbeiter hat 1.500 Arbeitsstunden Jahresarbeitsleistung, dann wissen Sie, was das bedeutet. Wir haben da wirklich über sieben Tage die Woche hinweg durch, über Wochen und Monate hinweg. [...] Irgendwann sind Sie auch relativ durch dann. Also nicht nur so mental, Sie sind einfach müde an der Stelle. (IP 5)

Aus Sicht der Praxis sollten alle in der Krise beteiligten Akteure auch für die Nachbereitung zur Verfügung stehen. Verwaltung kann diesen Prozess initiieren – ob sie ihn auch moderieren sollte, steht auf einem anderen Blatt, schließlich war sie selbst handelnder Akteur. Mehrere Aussagen heben hervor, dass die Nachbereitung *von außen begleitet* werden sollte, da interne Analysen unvollständig oder subjektiv gefärbt sein könnten. Wissenschaftliche Forschung könne dabei helfen, kritische Punkte zu identifizieren und zu benennen, die intern möglicherweise nicht angesprochen würden. Viele Entscheidungsträger stehen unter *öffentlichem Druck*, vor allem auch in Krisenzeiten. Im Rahmen einer Nachbereitung muss daher auch ein Umgang damit gefunden werden, wie Fehler eingeräumt werden können, ohne öffentlich negativ dargestellt zu werden. Wichtig sei jedenfalls, nicht nur nach Fehlern zu schauen, sondern auch zu *würdigen, was gut gelaufen sei*, vor allem vor dem Hintergrund von Zeitdruck, unvollständigen Informationen und Unsicherheit in einer Lage, mit der in dieser Größenordnung wohl noch niemand befasst war.

In thematischer Hinsicht gelte es in der Nachbereitung weit zu denken. Nicht nur das unmittelbare Krisenmanagement bedürfe des kritischen Blicks, sondern bspw. auch Themen, die nicht von den unmittelbar für Krisenmanagement zuständigen Fachbereichen bearbeitet wurden.

Personalakquise und all diese Themen können wir hier im Kleinen nicht regeln und nicht lösen und Raumbedarfsthemata können wir hier auch nicht regeln. Aber das, denke ich mal, muss der erste Schritt sein, dass man zurückblickt, um nach vorne Nutzen aus den Erfahrungen zu ziehen. (IP 13)

Den Bedarf zur Aufarbeitung der Geschehnisse sehen die kommunalen Vertreter*innen aber nicht nur bei sich: Auch von Akteuren der Landes- und Bundesebene dürfe man erwarten, dass sie die Krise nachbereiten und dass sie ihre Erkenntnisse mit den anderen Ebenen teilen.

Ich glaube schon, dass es erforderlich ist, diese Themen auch aufzuarbeiten. Das ist nicht nur auf der jeweiligen kommunalen Ebene erforderlich, sondern ich glaube, das, was wirklich passieren muss ist, dass sich eben Kommune, Land und Bund damit auseinandersetzen muss. Und ich glaube irgendwie, dass man nicht nur horizontal, sondern auch vertikal an der Aufarbeitung dann auch arbeiten muss. Und viele Sachen, die letztendlich auch entschieden wurden, sind auch ein Stück überzogen gewesen oder waren nicht adäquat. Und bei manchen Sachen hätte man vorher mal wirklich auf die Kommunen hören sollen. Also da ist mir sozusagen dieses *Bottom-Up-Thema* auch ein bisschen zu kurz gekommen. (IP 9)

Die sachgerechte Durchführung von umfassenden Nachbereitungen scheitert aber nicht nur an mangelnden personellen und/oder finanziellen Ressourcen, sondern bisweilen auch an mangelnder Kompetenz der Verantwortlichen. Interviewpartner*innen aus der Praxis verweisen in diesem Kontext auf die hohe *Bedeutung von Übungen* für das Krisenmanagement. Auch Übungen sollten im Regelfall nachbereitet werden, so wie sie eben auch vorbereitet und durchgeführt werden. Die Kompetenz der Nachbereitung kann eben auch mittels Übungen erworben werden. Es wurde darauf hingewiesen, dass manche Kommunen zu wenige Übungen durchführen, wodurch es ihnen auch an der Kompetenz zur effektiven Nachbereitung fehle. Kommunen seien gefordert, proaktiv eine Beteiligung an Übungen der BOS anzustreben.

Wir üben, aber wir üben insgesamt zu wenig, und zweitens, wir klammern im Grunde genommen die meisten Menschen aus, ohne die aber ein effektives Krisen- oder Katastrophenschutzmanagement sowohl in der Vorbereitung wie auch in der Akutphase wie auch in der Nachbereitungsphase nicht möglich ist. (IP 2)

4.2.3.2 Ergänzende Einschätzungen der Expert*innen Im Folgenden werden die Kernaussagen der Expert*innen zur Nachbereitung von Krisenmanagementmaßnahmen analysiert. Nachbereitung ist ein Erkenntnisprozess. Sinn und Zweck von Nachbereitungen ist die *Vermeidung von Wiederholungsfehlern*, was eine verbindliche Umsetzung der mit einer Nachbereitung verbundenen Erkenntnisse erfordert. Eine Nachbereitung kann nur dann als erfolgreich betrachtet werden, wenn die gewonnenen *Erkenntnisse in konkrete Maßnahmen* überführt werden, die mit klaren Verantwortlichkeiten zu versehen sind, um eine Umsetzung sicherzustellen.

Das Entscheidende ist aber, dass ich die Erkenntnisse auch irgendwann anwende und umsetze. [...] Es ist alles für die Tonne, wenn ich diese Papiere nicht wirklich anwende. [...] Dann brauche ich auch nicht irgendwelche Nachbetrachtungen und Auswertungen zu machen. Dann kann man sich das Geld sparen, wenn ich das Ganze nicht ernst nehme. Ja, auswerten, aber bitte dann auch wirklich die Erkenntnisse umsetzen, weil sonst brauchen wir es nicht tun. (IP 23)

Der Faktor Zeit spielt in zweifacher Hinsicht eine Rolle: in Erkenntnisgewinnung und Umsetzung. Der Begriff „*Katastrophendemenz*“ beschreibt es eindrücklich: Erfahrungen

geraten schnell in Vergessenheit und auch Personalfuktuation sorgt dafür, dass Wissen verschwindet, wenn es nicht zeitnah vom Individuum in die Organisation überführt wurde (Stichwort *Wissensmanagement*). Auch das häufig schnell nachlassende Interesse von Medien und Öffentlichkeit kann die Bereitschaft, Zeit und Geld in Nachbereitungen zu investieren, schwinden lassen. Eine zeitnahe Umsetzung der Erkenntnisse wiederum ist vor dem Hintergrund wichtig, dass sich Gesellschaft und Technik weiterentwickeln, unabhängig davon, ob das Krisenmanagement es auch tut. Ansonsten besitzen auch die besten Nachbereitungsergebnisse mit der Zeit nur noch historischen Wert.

In Zeiten der „Polykrise“ überlappen sich kritische Ereignisse und Entwicklungen häufig in einer Weise, die die mit einer Nachbereitung verbundenen Aufgaben erschweren. So wird zwar deren Bedeutung erkannt, doch die erforderlichen Ressourcen stehen mitunter nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung. Um die Nachbereitung zu erleichtern, wird an die *Bedeutung einer frühzeitigen Dokumentation* erinnert. Ohne diese besteht die reale Gefahr einer lückenhaften und schwerfälligen Aufarbeitung. Auch die Möglichkeit externer *Unterstützung durch privatwirtschaftliche Dienstleister und/oder Forschungseinrichtungen* kann in die Planung der Nachbereitung mit einbezogen werden, um die personellen Ressourcen im eigenen Haus zu schonen, Betriebsblindheit zu vermeiden und politische Einflussnahme abzuwehren. Dies verlangt die Bereitschaft zur Transparenz.

Dann ist man ruckzuck wieder bei neuen Aufgaben und [...] hat keine Zeit mehr, sich in einer Retroperspektive um die alten Aufgaben zu kümmern. Das ist tatsächlich so. Nein, der Wunsch während der Lage, auch wenn Sie sagen würden: „Oh, das müssen wir mal aufschreiben.“ Dann haben sie sofort 50 Ja-Stimmen, die sagen: „Ja klar, das müssen wir unbedingt machen.“ Und Tatsache ist: Es kommt nicht zustande. (IP 22)

Neben der inhaltlichen Betrachtung der getätigten Entscheidungen und umgesetzten Maßnahmen wurde – wie auch von den Praktiker*innen – auch die Bedeutung der *anererkennenden Würdigung der Mitarbeitenden* betont. Erfolgreiches Krisenmanagement erfordert ein hohes Engagement aller Beteiligten, das nicht selbstverständlich ist. In solch intensiven Zeiten ist es zudem nicht verwunderlich, wenn es mitunter auch in negativem Sinne menschtelt und Stress konflikthafte Situationen zwischen Mitarbeitenden hervorruft oder verstärkt. Oft fehlt in der akuten Phase der Krisenbewältigung die Zeit zu einer sofortigen und umfassenden Klärung. Spätestens in der Nachbereitung sollten Spannungen bearbeitet werden, um langfristig engagierte Teams zu sichern.

Wenn das Ereignis vorbei ist, muss man [dem] Team, das daran gearbeitet hat, nachher ein Ereignis geben, wo die zusammenkommen können, also [eine] Bewältigungsfeier [...]. Das ist für das Miteinander sehr wichtig und auch für die Wertschätzung und Würdigung. (IP 20)

4.3 Zusammenarbeit mit Bezirks- und Landesregierung

Im Folgenden wird die Zusammenarbeit zwischen Kommunalverwaltungen und den Bezirksregierungen sowie mit der Landesregierung NRW betrachtet.

4.3.1 Städte und Kreise

Einen Hauptkritikpunkt der Zusammenarbeit zwischen Kommunalverwaltungen und Bezirks- sowie Landesregierungen stellt die für unzureichend befundene *Kommunikation von Landes- und Bundeseite* dar. Informationen über neue Regelungen und Erlasse erreichten in einigen Fällen die Stadtverwaltungen früher als die Bezirksregierungen, welche hierarchisch

über den Stadtverwaltungen stehen und diese eigentlich informieren sollten. Auch die Zusammenarbeit zwischen den Landkreisen und den übergeordneten Behörden während der COVID-19-Pandemie wurde als problematisch beschrieben. Insbesondere kritisierten die Vertreter*innen der Landkreise, dass sie häufig die Verantwortung für Entscheidungen und deren Umsetzung ohne ausreichende Unterstützung von Landes- oder Bundesbehörden übernehmen mussten. Ein weiteres, häufig genanntes Problem ist ein *enger Zeitrahmen*, oftmals kurzfristig über das Wochenende, in dem Erlasse umgesetzt werden sollten. Es sei insgesamt wenig Rücksicht auf die praktische Umsetzung genommen worden, was die Verwaltungen vor erhebliche Herausforderungen stellte und zu Überlastung und Unsicherheit führte.

Die *Kommunikation zwischen Verwaltung und Ministerien* wurde je nach Ministerium und Sachverhalt unterschiedlich, teils als gut, teils als unzureichend beschrieben. Ein Vorteil in der Kommunikation mit Ministerien ergab sich durch *bestehende persönliche Kontakte*. Als besonders hilfreich wurde die Kommunikation durch regelmäßige *Videokonferenzen* hervorgehoben.

Man musste jetzt nicht über die Bezirksregierung irgendwie was machen, das war sowieso sinnlos, sondern das ging dann direkt mit dem Ministerium. Das fand ich relativ positiv. (IP 13)

Die Erreichbarkeit der Bezirksregierungen habe sich im Verlauf der Pandemie verbessert. Zudem wurde betont, dass die Bezirksregierungen oftmals *nur eine vermittelnde Rolle* spielten.

Die Bezirksregierung war natürlich auch immer dazwischen geschaltet. Und die waren irgendwann, nachdem es viel Kritik gab, auch 24/7 erreichbar. Da gab es auch eine Hotline, wo man jederzeit hätte anrufen können. Das hat später ganz gut funktioniert. (IP 8)

Wir haben eigentlich gar nicht so viel mit der Bezirksregierung zu tun gehabt, muss ich sagen. Weil vieles kam dann ja direkt über das Innenministerium, durch die Bezirksregierung einfach nur durchgeleitet an uns als Kreis. Und wir mussten es dann auswerten. Und die Rückmeldung ging dann über die Bezirksregierung wieder ans Land. Das war eigentlich eher mehr so ein durchlaufender Posten, muss ich sagen. (IP 12)

Eine weitere Herausforderung war die *fehlende Klarheit bei der Verantwortungszuteilung*, beispielsweise bei der Einrichtung von Testzentren, die zu Unsicherheiten und Verzögerungen führte.

4.3.2 Ergänzende Einschätzungen der Expert*innen

Und die Kommune, ich weiß noch, wie wir damals danach gerufen haben. Wir haben gesagt: „Das ist Landesaufgabe, die öffentliche Gesundheit sicher zu stellen und ihr müsst etwas regeln. Ihr müsst uns Instrumentarien geben, damit wir zum Beispiel einfach sagen können, es gibt Betretungsverbote oder sonst was.“ Und das ist nicht gemacht worden oder nur sehr, sehr schleppend. Und Kommunen haben dann einfach gemacht. (IP 24)

Die Expert*innen betonen, dass die Kommunalverwaltungen während der Pandemie Vorgaben seitens der Landesebene angewiesen waren, um effektive Maßnahmen zur Sicherstellung der öffentlichen Gesundheit umzusetzen. Diese Unterstützung sei jedoch entweder gar nicht

oder nur sehr zögerlich bereitgestellt worden. Infolgedessen *sahen sich die Kommunen gezwungen, eigenständig zu handeln*. Konkreter wird kritisiert, dass die Gesundheitsämter, die mit dem Gesundheitsministerium in Kontakt standen, keine ausreichenden Rückmeldungen erhielten.

[...] die Gesundheitsämter, die mit dem Gesundheitsministerium kommuniziert haben, haben keine Rückmeldungen bekommen. (IP 24)

Insgesamt lassen die Aussagen von Expert*innen und den Vertreter*innen der Kommunalverwaltungen von Städten und Landkreisen darauf schließen, dass die Zusammenarbeit mit Bezirks- und Landesregierung während der COVID-19-Pandemie vor allem als *einseitige Kommunikation von oben nach unten* verstanden wurde. Zentrale Faktoren stellen dabei die Erreichbarkeit, (digitale) Kommunikationswege und ihre Länge sowie Anzahl der Zwischenstationen dar. Hierarchische Abhängigkeiten in Verbindung mit Entscheidungsfindungen, der Dauer von Entscheidungen, ihrer Kommunikation und der vorgesehenen sowie benötigten Zeit bis zur Umsetzung prägten ebenfalls die Zusammenarbeit. Als ein weiterer, wichtiger Aspekt wurde die Verteilung von Rollen und Verantwortungen angesehen. Mitarbeitende von Kommunalverwaltungen fühlten sich zum Teil gezwungen, auf eigene Faust zu handeln, *weil klare Vorgaben übergeordneter Stellen fehlten*. Wenn Anweisungen erfolgten, stellten *kurze Umsetzungsfristen* oftmals ein Problem dar. Neben der Kommunikation behinderten auch unklare Zuständigkeiten, Ressourcenmangel und widersprüchliche Anweisungen eine reibungslose Zusammenarbeit.

5. Fazit

Während der COVID-19-Pandemie bildeten die Krisenstäbe auf kommunaler Ebene das Rückgrat des Krisenmanagements in NRW. Auf Landesebene wurde anstelle eines klassischen Krisenstabs ein „Krisenkoordinationsrat“ im Gesundheitsministerium sowie eine politische Koordination in der Staatskanzlei implementiert, da die Pandemie als Infektionsschutzlage und nicht als Katastrophenlage galt. Kommunen hingegen aktivierten umfassend Krisenstäbe. Diese bestanden aus administrativ-organisatorischen und operativ-taktischen Komponenten. Kommunen waren für die praktische Umsetzung und Durchsetzung der Gesundheitsschutzmaßnahmen verantwortlich, unterstützt von Gesundheitsämtern, die jedoch oft unterbesetzt und technisch unzureichend ausgestattet waren. Der Krisenmanagementerlass NRW beschreibt die Organisation und Aufgaben der Krisenstäbe und betont ihre zentrale Rolle bei der Krisenbewältigung, lässt jedoch Details zu speziellen Strukturen wie den SAE und verpflichtenden Ausbildungsmaßnahmen offen. Die strukturierten Vorgaben und die Flexibilität der Stäbe ermöglichen eine koordinierte Krisenbewältigung, stoßen jedoch an Grenzen bei mangelnder Ausbildung und unklarer übergeordneter Einsatzleitung.

Die Phase der *Vorbereitung und Prävention* im kommunalen Krisenmanagement wird im Nachhinein als entscheidend, aber oft unzureichend umgesetzt bewertet. Wichtige Aspekte umfassen die Struktur und Organisation der Krisenstäbe, die Sicherstellung und Wartung essenzieller Ressourcen sowie die interorganisationale Zusammenarbeit. Die regelmäßige Durchführung von Krisenstabsübungen und Schulungen wird als zentral hervorgehoben, um Abläufe zu festigen und die Einsatzbereitschaft zu sichern. *Praktiker*innen und Expert*innen* betonen, dass ohne regelmäßige Übungen selbst die besten Pläne wirkungslos bleiben. Die *Expert*innen* betonen diesbezüglich, dass der regelmäßige Personalwechsel in den Krisenstäben erfordert, dass praktische Schulungen und Übungen als permanente Aufgabe etabliert werden, damit Mitarbeitende ihr Wissen erwerben, anwenden und vertiefen können. Ein bedeutender Schwachpunkt vor der Pandemie war nach Ansicht beider Zielgruppen häufig eine unzureichende technische Infrastruktur, einschließlich Kommunikationsmitteln und Notstromversorgung, die die Einsatzfähigkeit beeinträchtigen könne. *Expert*innen* verwiesen weiterhin auf organisatorische Herausforderungen wie den Abbau einer „Silo-Kultur“ und mangelnde Alarmbereitschaft der Verwaltungsmitarbeitenden, die die Reaktionsfähigkeit hemmen können. Eine stärkere Sensibilisierung und Integration von Mitarbeitenden, unterstützt durch Anerkennung und Wertschätzung, wird als notwendig erachtet, um die Motivation für Krisenmanagementaufgaben zu erhöhen und die Bereitschaft zur Mitwirkung zu sichern.

Die *Bewältigung der COVID-19-Pandemie* stellte die Kommunalverwaltungen vor enorme Herausforderungen, die sich deutlich von klassischen Krisen wie Naturkatastrophen unterschieden. Kommunen mussten gleichzeitig als Krisenmanager und betroffene Organisationen agieren, was insbesondere Personalfragen erschwerte. Die Langzeitkrise erforderte neue, hybride Organisationsformen und führte zu einer umfassenden Einbindung aller Verwaltungsbereiche. Zudem war die Überlagerung mehrerer Krisen, wie der Ukraine-Konflikt und die Gasmangellage, eine zusätzliche Belastung. Trotz etablierter Strukturen des Krisenmanagements nach dem BHKG erwiesen sich bestehende Pläne als unzureichend, wodurch die Verwaltungen auf improvisierte und schnelle Anpassungen angewiesen waren. *Praktiker*innen* betonten einerseits die Bedeutung des Instruments „Krisenstab“ als das zentrale Element zur Bewältigung und andererseits ihre kreativen Lösungen zum Krisen-

management der Pandemie: Hierarchien wurden aufgebrochen und Entscheidungsprozesse beschleunigt, was einen kulturellen Wandel hin zu flexibleren und agileren Arbeitsweisen einleitete. Die Autonomie und Eigenverantwortung der Mitarbeitenden nahmen zu, was einerseits zu erhöhter Arbeitszufriedenheit, andererseits zu enormer Belastung führte. Nach *Expert*innen*-Einschätzung bilden formale Strukturen des Krisenmanagements das essentielle Fundament für die erfolgreiche Krisenbewältigung in Kommunalverwaltungen. Diese Strukturen bieten ein grundlegendes Gerüst mit Handlungsrichtlinien für Orientierung in komplexen Situationen, schaffen klare Verantwortlichkeiten innerhalb der Organisation und ermöglichen eine effektive behördenübergreifende Zusammenarbeit. Damit stellen sie einen verbindlichen Rahmen dar, der trotz notwendiger situativer Anpassungen die Basis für ein koordiniertes und effektives Krisenmanagement bildet. Ein zentrales Element ist dabei der Krisenstab, wie *Praktiker*innen* und *Expert*innen* betonen. Neben der fachlichen, ämterübergreifenden Koordinierung sowie der Beschleunigung von Entscheidungsprozessen heben die *Expert*innen* besonders hervor, dass Krisenstäbe die Priorisierung von Aufgaben als strategisch wichtiges Element wahrnehmen müssen. Letztlich kann das laut *Expert*innen* sogar ein fundamentales Umdenken in der Verwaltungskultur bedeuten, wenn Krisenmanagement als gesamtorganisationale Aufgabe begriffen wird.

Die *Nachbereitung* des kommunalen Krisenmanagements nach der COVID-19-Pandemie wird als essenziell betrachtet, um Erkenntnisse zu sichern und zukünftige Fehler zu vermeiden. Ein zentrales Problem sei jedoch der Mangel an personellen und zeitlichen Ressourcen gewesen, da viele Kommunen von einer Krise zur nächsten hätten übergehen müssen. Dies habe zu einer Überlastung der Mitarbeitenden und geringer Motivation zur Nachbereitung geführt. *Praktiker*innen* und *Expert*innen* betonten, dass Nachbereitungen effektiv sein müssen, indem gewonnene Erkenntnisse in konkrete Maßnahmen umgesetzt werden. Frühzeitige Dokumentation und externe Unterstützung können laut den *Expert*innen* helfen, Lücken zu vermeiden und die Objektivität zu fördern. Wichtig sei neben der systematischen Nachbereitung aber vor allem auch die Umsetzung der Erkenntnisse, sodass die Erfahrungen dann auch in konkrete Verbesserungen überführt werden. Zudem sollte die Würdigung der Mitarbeitenden für ihr Engagement berücksichtigt werden, um langfristig motivierte und resiliente Teams zu sichern.

Die Untersuchung zur Zusammenarbeit zwischen Kommunalverwaltungen und den übergeordneten Bezirks- und Landesregierungen während der COVID-19-Pandemie verdeutlicht wesentliche Schwachstellen in der Koordination und Kommunikation. Besonders auffällig war eine häufig einseitige, von oben nach unten gerichtete Kommunikation, die den Handlungsspielraum der Kommunen einschränkte. Kommunalverwaltungen sahen sich oft gezwungen, eigenverantwortlich zu agieren, da klare und zeitgerechte Vorgaben sowie Unterstützung seitens der Landesbehörden fehlten. Diese Herausforderungen wurden durch enge Zeitrahmen, unklare Zuständigkeiten und mangelnde Rückmeldungen verstärkt, was zu Überlastung und Unsicherheit führte. Trotz positiver Entwicklungen, wie der Einführung regelmäßiger Videokonferenzen und verbesserter Erreichbarkeit der Bezirksregierungen, bleibt der Bedarf nach besserer Abstimmung und klaren Verantwortlichkeiten für eine effektivere Krisenbewältigung deutlich.

6. Literaturverzeichnis

- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe und Universität der Bundeswehr München, Hrsg. (2019). *Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz: Ein Stresstest für die Allgemeine Gefahrenabwehr und den Katastrophenschutz*. Bonn und Neubiberg. URL: https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Mediathek/Publicationen/PiB/PiB-16-risikoanalyse-bevoelkerungsschutz.pdf?__blob=publicationFile&v=9.
- Bundesministerium des Innern, Hrsg. (2015). *System des Krisenmanagements in Deutschland*. Berlin. URL: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bevoelkerungsschutz/krisenmanagement-in-deutschland.pdf%3F__blob%3DpublicationFile%26v%3D1.
- Franzke, Jochen (2020). „Deutschlands Krisenmanagement in der CORONA-Pandemie. Herausforderungen eines föderalen politisch-administrativen Systems“. In: *Rocznik Integracji Europejskiej* 14, S. 325–342. DOI: 10.14746/rie.2020.14.21.
- Innenministerkonferenz, Hrsg. (2003). *Hinweise zur Bildung von Stäben der administrativ-organisatorischen Komponente (Verwaltungsstäbe - VwS)*. URL: https://lernplattform-babz-bund.de/goto.php?target=file_110653_download&client_id=BBKILIAS.
- Klinger, Isabell u. a. (2022). „COVID-19-Pandemiekrisenstäbe: Organisation, Befugnisse und Herausforderungen – Strukturelle Gegebenheiten verstehen und nutzen“. In: *Bundesgesundheitsblatt* 65.6, S. 650–657. DOI: 10.1007/s00103-022-03542-x.
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2020). *Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 4127 vom 24. Juli 2020 der Abgeordneten Verena Schäffer, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 17/10330: Unterbliebene Aktivierung des Krisenstabs der Landesregierung*. URL: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-10791.pdf>.
- Ministerium für Inneres und Kommunales NRW (2016). *Krisenmanagement durch Krisenstäbe im Lande Nordrhein-Westfalen bei Großeinsatzlagen, Krisen und Katastrophen (Runderlass)*. URL: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=62020161021103137880.