

Einleitung

In Deutschland liegt die Verantwortung für das operative Krisenmanagement in erster Linie bei den Kommunen. Daher spielen die kommunalen Behörden eine zentrale Rolle bei der Bewältigung von Krisensituationen im Land. Diese bedeutende Aufgabe ist jedoch in der breiten Öffentlichkeit kaum bekannt und wird auch von den Medien nur selten aufgegriffen. In Krisenzeiten fordern viele Menschen deshalb verstärkt das Eingreifen der Bundesregierung. Diese versucht dann häufig – teils entgegen den Vorgaben des Grundgesetzes – Einfluss auf das operative Krisenmanagement zu nehmen.

Auch in außergewöhnlichen Krisen liegt das operative Krisenmanagement zunächst bei den Kommunen. Ohne ausgerufenen Katastrophenfall sind Gemeinden für die Gefahrenabwehr zuständig, mit Ausnahme des Rettungsdienstes (Kreise).

Wird der Katastrophenfall festgestellt, übernimmt der Kreis die Leitung, während Gemeinden weiterhin für die allgemeine Gefahrenabwehr verantwortlich bleiben. Die Verantwortung trägt stets die gesamte kommunale Verwaltung, insbesondere die Verwaltungsspitze, die auch persönlich haftbar gemacht werden kann.

Es ist wichtig zu betonen, dass immer die gesamte kommunale Behörde verantwortlich ist – nicht nur einzelne Fachbereiche wie Feuerwehr, Katastrophenschutz, Gesundheits- oder Ordnungsamt. Die Verwaltungsspitze trägt dabei die Gesamtverantwortung und kann im Ernstfall auch persönlich straf- und zivilrechtlich zur Rechenschaft gezogen werden.

Je nach Bundesland kann zudem die kommunale Aufsichtsbehörde die Leitung der Gefahrenabwehrmaßnahmen übernehmen oder diese Aufgabe an eine andere Kommune übertragen.

Das kommunale Krisenmanagement umfasst sämtliche Maßnahmen, die von Behörden sowohl auf Gemeinde- als auch auf Kreisebene ergriffen werden. In kreisfreien Städten werden die Aufgaben beider Ebenen, also sowohl der Gemeinde als auch des Kreises, von der Stadt selbst übernommen.

Krisenmanagement ist ein Kreisprozess, bestehend aus:

- Prävention,
- Vorbereitung,
- Eintritt einer Krise,
- Bewältigung,
- Nachbereitung.

Dieses Lehrbuch ist entsprechend diesem Kreisprozess aufgebaut. Die Begriffe im Bereich des Bevölkerungsschutzes werden deutschlandweit nicht einheitlich verwendet. Daher ist es sinnvoll, einige besonders wichtige Begriffe im Bevölkerungsschutz vorab zu erläutern.

Heutzutage wird der Begriff »Bevölkerungsschutz« meist als übergeordnete Bezeichnung für den Katastrophenschutz und den Zivilschutz genutzt, auch wenn es hierfür keine gesetzliche Definition gibt.

Die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder hat sowohl die »Feuerwehrdienstvorschrift 100« als auch die »Hinweise zur Bildung von Stäben der administrativ-organisatorischen Komponente (Verwaltungsstäbe – VwS)« zur Einführung in den Ländern empfohlen. Die 16 Bundesländer haben diese Empfehlungen auf unterschiedliche Weise umgesetzt. Im Folgenden werden die zentralen Begriffe im Zusammenhang mit Verantwortung und Führung näher erläutert.

- Die oder der **politisch Gesamtverantwortliche** (Bürgermeisterin/Bürgermeister, Oberbürgermeisterin/Oberbürgermeister, Landrätin/Landrat¹) muss zur Gefahrenabwehr sowohl **Einsatzmaßnahmen** als auch **Verwaltungsmaßnahmen veranlassen, koordinieren und verantworten**. Die oder der politisch Gesamtverantwortliche hat administrativ-organisatorische und operativ-taktische Aufgaben zu erledigen.
- **Administrativ-organisatorische Aufgaben** sind solche, die von einer **Verwaltung** aufgrund rechtlicher Vorgaben, finanzieller Zuständigkeiten und politischer Verantwortung zu treffen sind. Beispiele sind: Grundsätzliche Entscheidungen über die Evakuierung von Wohngebieten, Maßnahmen zur Gesundheitsvorsorge, Information der Bevölkerung, Eigentumssicherung. Der oder die politisch Verantwortliche wird dabei von einer **administrativ-organisatorischen Komponente** unterstützt. Er bzw. sie sollte Aufgaben delegieren, sodass dieser Teil der Gefahrenabwehr faktisch von der administrativ-organisatorischen Komponente

1 Im ZSKG Hauptverwaltungsbeamter (HVB) genannt.

geführt wird. Die Leitung, d. h. insbesondere die Verantwortung, kann nicht delegiert werden.

- **Operativ-taktische Aufgaben** sind die Führung und die Leitung aller Einheiten der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr nach den entsprechenden Gesetzen der Länder. Der oder die politisch Verantwortliche wird dabei von einer **operativ-taktischen** und den dieser unterstellten **technisch-taktischen Komponenten** unterstützt. Auch hier sollten Aufgaben an die Komponente delegiert werden.

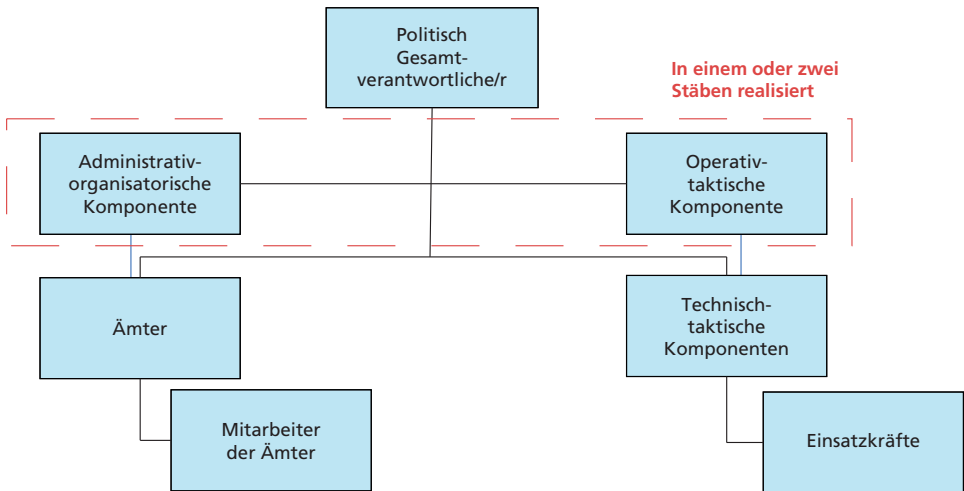


Bild 1: Aufbau der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr entsprechend der Erlasslage in Deutschland

- Ein **Gesamtstab** ist ein Führungsgremium, in dem die **administrativ-organisatorische** und die **operativ-taktische Komponente** zusammengefügt sind (► Bild 1).
- Ein **Verwaltungsstab** (in einigen Bundesländern wird ein abweichender Begriff genutzt, ► Tabelle 1) ist ein Führungsgremium, in dem nur die **administrativ-organisatorische Komponente** vertreten ist. Ihm unterstehen alle Ämter des Kreises und der Kommune.
- Ein **Führungsstab** (andere länderspezifische Bezeichnungen finden sich in ► Tabelle 1) ist ein Führungsgremium, in dem nur die **operativ-taktische Komponente** vertreten ist. Die **technisch-taktische Komponente** wird mit Technische Einsatzleitung, Einsatzabschnittsleitung oder ähnlich bezeichnet und untersteht dem Führungsstab.

Tabelle 1: Übersicht über die länderspezifischen Bezeichnungen von Stäben

Bundesland	Administrativ-organisatorische Komponente	Operativ-taktische Komponente
Baden-Württemberg	Verwaltungsstab	Führungsstab
Bayern	Führungsgruppe Katastrophenschutz	Örtliche Einsatzleitung
Berlin	Ressortübergreifender Krisenstab und Krisenstäbe der Ressorts bzw. Bezirke	Gemeinsame Einsatzlenkung
Brandenburg	Verwaltungsstab	Katastrophenschutzstab
Bremen	Stab der Katastrophenschutzleitung	Stab im Katastrophenschutz- Führungszentrum
Hamburg	Zentraler Katastrophenschutzstab und Regionale Katastrophendienststäbe der Bezirksämter	Führungsstab Feuerwehr
Hessen	Verwaltungsstab	Führungsstab
Mecklenburg-Vorpommern	Verwaltungsstab	Stab der Katastrophenschutzbehörde bzw. Technische Einsatzleitung
Niedersachsen	Katastrophenschutzstab	
Nordrhein-Westfalen	Krisenstab	Einsatzleitung
Rheinland-Pfalz	Verwaltungsstab	Führungsstab
Saarland	Verwaltungsstab	Führungsstab
Sachsen	Verwaltungsstab	Technische Einsatzleitung
Sachsen-Anhalt	Katastrophenschutzstab	
Schleswig-Holstein	Verwaltungsstab	Führungsstab
Thüringen	Verwaltungsstab	Führungsstab

Seit einiger Zeit werden in kreisangehörigen Gemeinden – analog zu den operativ-taktischen Technischen Einsatzleitungen, Abschnittsleitungen, örtliche Einsatzleitungen usw. – vermehrt Krisenstäbe der Verwaltung gebildet. Deren Bezeichnungen können auch von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich ausfallen. So werden sie in NRW z. B. Stab für außergewöhnliche Ereignisse (SAE) genannt.

1 Grundlagen des Krisenmanagements

1.1 Theoretische Grundlagen

Das Krisenbewältigungssystem in Deutschland basiert auf dem Prinzip der Subsidiarität und setzt auf die Eigeninitiative sowie die gegenseitige Unterstützung der Bevölkerung (vgl. z. B. § 1 ZSKG).

Im Verlauf einer Krise entwickeln die kommunalen Behörden ihre Fähigkeiten weiter, sodass sie am Ende einer Krise in der Regel besser aufgestellt sind als zu Beginn (► Bild 2).

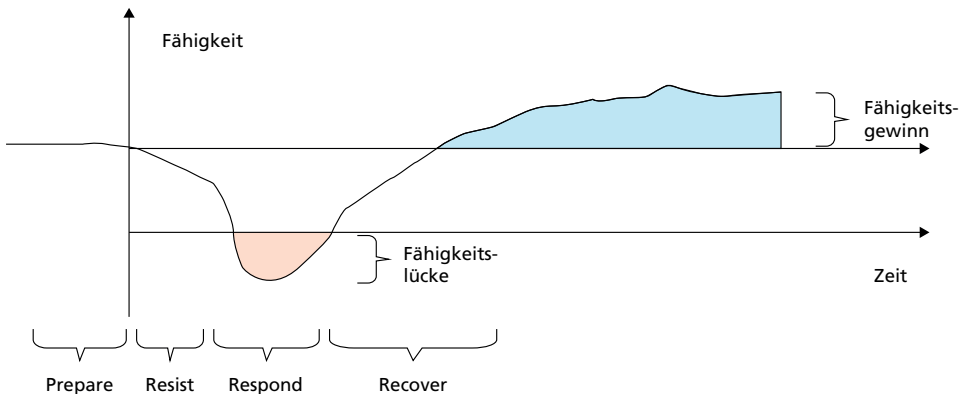


Bild 2: *Maß der Fähigkeit einer Verwaltung im Verlauf einer Krise*

Das Krisenmanagement hat das Ziel, die bestehende Fähigkeitslücke sowohl in ihrem Umfang als auch in ihrer zeitlichen Ausdehnung möglichst gering zu halten.

In Krisensituationen müssen Entscheidungen häufig trotz unvollständiger Informationen getroffen werden. Menschen sind nur dann bereit, Unsicherheiten zu akzeptieren und Risiken einzugehen, wenn sie davon überzeugt sind, dass die Verantwortlichen ethisch handeln.

Das kommunale Krisenmanagement stellt das Wohl aller Menschen in den Mittelpunkt, die sich während einer Krise im jeweiligen Gemeindegebiet aufhalten – unabhängig von ihrem rechtlichen Aufenthaltsstatus.

Gerade in Ausnahmesituationen genügt es nicht, sich allein an Menschenrechten und dem Grundgesetz zu orientieren. Die Bevölkerung muss auch subjektiv das Gefühl haben, dass die Entscheidungsträger in den Kommunen ethisch korrekt handeln:

- Sie treffen faire Entscheidungen, ohne jemanden zu bevorzugen – unabhängig von Nationalität, Geschlecht, sozialem Status, Herkunft oder Religion.
- Sie handeln solidarisch und beanspruchen Sonderrechte nur aus triftigen Gründen.
- Ihr Verhalten stärkt das Vertrauen der Betroffenen.
- Sie agieren transparent und erklären ihre Entscheidungen nachvollziehbar.
- Sie übernehmen Verantwortung für ihr Handeln.
- Sie sind unbestechlich.
- Sie lernen aus Fehlern, die während der Krise auftreten.
- Ihr Handeln ist vernünftig und rational.
- Sie kommunizieren offen und stellen sicher, dass Informationen nicht nur bestimmten Gruppen zugänglich sind.

Nach den Prinzipien von Jeremy Bentham (1789)² und John Stuart Mill (1863)³ sollten Verantwortliche stets darauf abzielen, das größtmögliche Wohl für die größtmögliche Zahl an Menschen zu erreichen.

Verantwortung der politisch gesamtverantwortlichen Person

In Deutschland liegt die Verantwortung für die operative Gefahrenabwehr in der Regel bei den Kommunen. Dies gilt auch in außergewöhnlichen Situationen wie Pandemien, nuklearen Unfällen oder im Verteidigungsfall. Dabei sind zwei Szenarien zu unterscheiden:

Solange der Katastrophenfall nicht von der Landrätin oder dem Landrat ausgerufen wurde, obliegt die Gefahrenabwehr den Gemeinden, Städten und Ämtern. Grundlage hierfür sind die jeweiligen Brandschutz- sowie Sicherheits- und Ordnungsbehördengesetze. Eine Ausnahme bilden Notfälle im Rettungsdienst, für die die Kreise zuständig sind.

2 Bentham, Jeremy: An Introduction to the Principles of Morals and Legislation, 1789.

3 Mill, John Stuart: Utilitarianism, 1863.

Wird jedoch der Katastrophenfall festgestellt, geht die Zuständigkeit für die Gefahrenabwehr gemäß dem jeweiligen Katastrophenschutzgesetz auf den Kreis über.

Es ist wichtig zu betonen, dass immer die gesamte kommunale Behörde verantwortlich ist – nicht nur einzelne Fachbereiche wie Feuerwehr, Katastrophenschutz, Gesundheits- oder Ordnungsamt. Die Verwaltungsspitze trägt dabei die Gesamtverantwortung und kann im Ernstfall auch persönlich straf- und zivilrechtlich zur Rechenschaft gezogen werden.

Je nach Bundesland kann zudem die kommunale Aufsichtsbehörde die Leitung der Gefahrenabwehrmaßnahmen übernehmen oder diese Aufgabe an eine andere Kommune übertragen.

Der Bund unterstützt mit seinen Ressourcen den Katastrophenschutz der Länder (genannt Katastrophenhilfe). Den grundsätzlichen Aufbau des deutschen Bevölkerungsschutzes zeigt ► Bild 3.

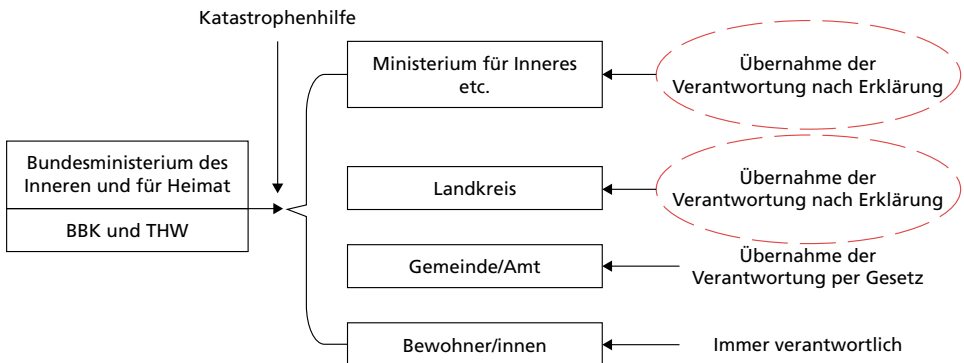


Bild 3: Grundsätzlicher Aufbau des deutschen Bevölkerungsschutzes

1.1.1 Infobox: Theoretische Grundlagen des Krisenmanagements in Deutschland

Tabelle 2: *Theoretische Grundlagen*

Thema	Kernaussagen
Subsidiaritätsprinzip	Krisenbewältigung beruht auf Eigeninitiative und gegenseitiger Unterstützung (§ 1 ZSKG).
Altruismus vs. Egoismus	▪ Hilfsbereitschaft sichtbar: Flüchtlingskrise 2015, Covid-19, Flut im Ahrtal 2021 ▪ Verhalten situationsabhängig: Mischung aus altruistisch und egoistisch ▪ Soziale Randgruppen erfahren oft weniger Solidarität
Lernprozesse	Kommunale Behörden verbessern ihre Fähigkeiten im Krisenverlauf. → Die Fähigkeitslücke soll klein bleiben.
Ethisches Handeln	▪ Faire Entscheidungen, keine Diskriminierung ▪ Solidarisch, transparent, unbestechlich ▪ Verantwortung übernehmen und aus Fehlern lernen ▪ Offene Kommunikation für alle ▪ Orientierung am Utilitarismus (größtmögliches Wohl für größtmögliche Zahl)
Beispiel Impfpriorisierung Covid-19	Vorrang: Gesundheitswesen → Risikogruppen → Pflegeheime → systemrelevante Berufe → übrige Bevölkerung Ziel: Schutz der Gefährdeten und Sicherung Kritischer Infrastrukturen
Verantwortungsebene	▪ Normalfall: Gefahrenabwehr bei Gemeinden/Städten/Ämtern ▪ Katastrophenfall: Zuständigkeit beim Kreis ▪ Gesamtverantwortung bei der Verwaltungsspitze ▪ Bund unterstützt mit Ressourcen (»Katastrophenhilfe«)

1.1.2 Praxis-Tipps kompakt: Theoretische Grundlagen des Krisenmanagements in Deutschland

- **Subsidiarität zuerst:** Eigen- und Nachbarschaftshilfe aktivieren, Spontanhelfende einbinden.
- **Altruismus nutzen, Egoismus einkalkulieren:** Vulnerable Gruppen proaktiv adressieren.
- **Fähigkeitslücke klein halten:** Fünf Minimalfunktionen definieren und früh absichern (vgl. Business Continuity Management).
- **Offline bleibt König:** Analoge Notfallordner, Ausweichstandorte, Ersatzkommunikation parat haben.
- **Ethik leitet Entscheidungen:** Fair, transparent, begründet, unbestechlich – Fehler offen korrigieren.
- **One Message:** Einheitliche Botschaften, einfache Sprache, Freigabeprozess festlegen.
- **Mehrsprachig denken:** Kerninfos in Leichter Sprache und in relevanten Sprachen vorhalten.
- **Zuständigkeiten klar:** Normalfall Kommune, Katastrophenfall Kreis – Wechsel dokumentieren.
- **Leitung trägt Gesamtverantwortung:** Rechtsberatung in den Stab, lückenlos dokumentieren.
- **KRITIS im Blick:** Kontakte zu Versorgern testen, Prioritäten für Schutz/Personal festlegen.
- **Schnellstart-Set:** Ruf-/Vertretungslisten, Darksite, Presstexte, Lageboard – heute prüfen.
- **Frühindikatoren messen:** Erstmeldung < 30 Minuten, erstes Lagebild < 2 Stunden, Erreichbarkeit > 95 %.
- **Üben in klein:** Mini-Übungen statt Großevent – Hauptabläufe regelmäßig testen.
- **Nachhaltig lernen:** Jede Lage evaluieren, To-dos mit Fristen ins Verbesserungsboard.
- **7-Tage-Kick-off:** Rollen fixieren, Mini-Alarmierung, Ethikleitlinien kommunizieren, mehrsprachige Infos veröffentlichen, Reviews.

1.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

1.2.1 Einführung

Ein wirksames Krisenmanagement auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte setzt fundierte Kenntnisse der einschlägigen rechtlichen Grundlagen voraus. Rechtliche Rahmenbedingungen bestimmen Zuständigkeiten, Handlungsoptionen und Grenzen der Verwaltung im Krisenfall. Ziel dieses Kapitels ist es, die wesentlichen Rechtsquellen, deren Bedeutung für das kommunale Krisenmanagement sowie deren praktische Anwendung darzustellen.

1.2.2 Normenhierarchie und Bedeutung für das Krisenmanagement

1.2.2.1 Grundgesetz (GG)

Das Grundgesetz als oberste Rechtsnorm regelt u. a. den Schutz von Grundrechten sowie föderale Zuständigkeiten. Im Krisenfall kollidieren Maßnahmen (z. B. Ausgangssperren, Versammlungsverbote) häufig mit Grundrechten – etwa auf Freiheit der Person (Art. 2 GG) oder Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG).



Wichtig:

Einschränkungen sind nur zulässig, wenn ein Gesetz dies erlaubt und verhältnismäßig umgesetzt wird.

In den Ordnungs-, Brandschutz- und Katastrophenschutzgesetzen der Länder finden sich regelmäßig Regelungen zur Einschränkung von Grundrechten.

1.2.2.2 Landesrecht und kommunale Selbstverwaltung

Die Länder regeln den Katastrophenschutz eigenständig durch Landeskatastrophenschutzgesetze. Landkreise und kreisfreie Städte sind, ausgenommen den von Stadtstaaten, untere Katastrophenschutzbehörden. Die kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 GG) gewährt ihnen Handlungsspielräume, z. B. bei Evakuierungen oder Alarmierungsplänen. In besonderen Fällen können Mittelbehörden und die Landesebene die Führung übernehmen. In der Ahrtalkatastrophe beispielsweise war der