



Krisenresiliente Behörden sind das Fundament der zivilen Sicherheitsvorsorge

Berlin, 19.10.2023



Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	1
Zusammenfassung	2
1 Krisenresilienz als zentrale öffentliche Aufgabe	3
2 Was zählt beim öffentlichen Krisenmanagement? Zentrale Erkenntnisse erprobter Krisenmanager:innen	4
2.1 Eigene Handlungsspielräume und Entscheidungsmut	4
2.2 In Vorkrisenzeiten Strukturen für die Krise planen und üben	5
2.3 Klare interne und externe Krisenkommunikation	6
2.4 Notwendige Kompetenzen beim Krisenmanagement	6
2.5 Diverse Teams treffen bessere Entscheidungen	7
2.6 Der Krisenstab als breit gefächerte Einheit	7
3 Handlungsempfehlungen: Zivile Sicherheitsvorsorge auf verschiedenen Ebenen stärken	8
3.1 Ressourcen für den Aufbau krisenfester Strukturen in allen Ressorts einplanen	9
3.2 Geeignete Strukturen und Handlungsspielräume zur Krisenbewältigung ermöglichen	9
3.3 Beschäftigte zur Handlungsfähigkeit in der Krise befähigen	9
3.4 Krisenkommunikation planen und vorbereiten	10
3.5 Grad der Krisenfestigkeit für jede Behörde individuell erfassen	10
4 Fazit: Die Krise ganzheitlich vorausdenken – in konsequenten Schritten	11
Kontakt	12

Zusammenfassung

Die Grundvoraussetzung für ein wirksames staatliches Krisenmanagement ist eine handlungsfähige Verwaltung. Die Corona-Pandemie lieferte zahlreiche Belege dafür, dass diese Handlungsfähigkeit unter dem Einfluss einer großen Krise durchaus in Gefahr geraten kann. Unsere von multiplen Krisen geprägte Gegenwart macht deutlich: Der Aufbau resilienter Strukturen in der deutschen Verwaltung muss vorangetrieben werden, um für künftige Krisen besser gewappnet zu sein. Krisenmanagement ist heute eine Aufgabe für alle Behörden: Die Behörden, die originär für die Krisenabwehr zuständig sind, müssen sich moderner aufstellen. Und die übrigen Behörden, die sich bisher vor Krisen sicher wähnten, müssen sich nun mit neuen Anforderungen aufgrund von Krisen auseinandersetzen und entsprechend aufstellen.

Für die vorliegende Ausarbeitung wurden im Zeitraum von November 2022 bis Januar 2023 zehn Krisenmanager:innen mit Leitungserfahrung aus Bundes- und Landesbehörden anhand eines strukturierten Leitfadens nach zentralen Erfolgsfaktoren für das öffentliche Krisenmanagement befragt. Die Ergebnisse zeigen: Erfolgreiches Krisenmanagement fußt auf erprobten Strukturen und individueller Führungskraft, bedingt aber auch gut austarierte Kommunikationskanäle und eine stabile Kooperation aller relevanter Akteure. Die Corona-Pandemie hat beispielsweise gezeigt, dass die Kommunikation zwischen Innen- bzw. Zivilschutz- und Gesundheitsbehörden verbessert werden muss.

Im Folgenden möchten wir zunächst einen Überblick über die Erkenntnisse aus den Gesprächen mit den Expertinnen und Experten geben und anschließend anhand der gebündelten Ergebnisse Handlungsempfehlungen vorschlagen. Die Haupteckdaten aus den Interviews waren: (1) Die Stärkung der zivilen Sicherheitsvorsorge auf verschiedenen Ebenen ist notwendig, verbunden mit Ressourcen für den Aufbau krisenfester Strukturen in allen Ressorts. (2) Ebenso müssen – vonseiten der Behördenleitung – geeignete Strukturen und Handlungsspielraum zur Krisenbewältigung ermöglicht werden und (3) die Beschäftigten zur Handlungsfähigkeit in der Krise befähigt werden. (4) Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Planung und Vorbereitung der Krisenkommunikation. (5) Die jeweiligen Risiken in möglichen Krisensituationen und die entsprechend notwendige Vorbereitung und Ausstattung müssen daher in jeder Behörde individuell betrachtet werden.

1 Krisenresilienz als zentrale öffentliche Aufgabe

Ob es sich nun um die Corona-Pandemie, den fortschreitenden Klimawandel oder den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine handelt, der mit einem hohen Flüchtlingszustrom und stark gestiegenen Energiekosten in Deutschland wie auch in anderen europäischen Ländern einherging: Die Fähigkeit, Entscheidungen unter großer Unsicherheit und in komplexen Situationen zu treffen, wird in einer Zeit von zum Teil parallel auftretenden Krisen immer wichtiger. Sie zwingen staatliche Akteure dazu, unter außergewöhnlichen Bedingungen handlungsfähig zu bleiben.

Diese Anforderung gilt insbesondere für Behörden, die sich in der Vergangenheit nicht „von Amts wegen“ mit Krisen befasst und auch nicht im Zentrum der Aufmerksamkeit während der „großen Krisen“ der letzten Jahre und Jahrzehnte gestanden haben. Für sie ist der (selbst-)kritische Blick auf die eigene Krisenresilienz daher umso wichtiger. In der Krisensituation selbst verdichtet sich die politische Aufmerksamkeit oft auf die zentrale Instanz des Krisenstabs. Ein Krisenstab als Koordinations- und Entscheidungsgremium in der Verwaltung wird auch in der nächsten Krise eine zentrale Rolle spielen – angeführt von einem starken Krisenmanagement.

Unter einem Krisen- oder Notfall verstehen wir eine vom Normalzustand abweichende Situation, in der die Gefahr von Schäden an Schutzgütern besteht oder bereits eingetreten sind, sodass diese Situation mit der allgemeinen Aufbau- und Ablauforganisation (AAO) nicht mehr bewältigt werden kann und eine besondere Aufbauorganisation (BAO) erforderlich ist.

(Definition: PD / Team Krisen- und Interimsmanagement)¹

Was zählt in der Krise? Die befragten zehn Krisenmanager:innen heben **sechs Aspekte** besonders hervor:

1. Eigene **Handlungsspielräume und Entscheidungsmut**: „Man ist vielleicht nicht zuständig, hat aber trotzdem eine gewisse Verantwortung.“
2. In Vorkrisenzeiten **Strukturen für die Krise planen und üben**: „Ich muss in Krisensituationen das Handwerkszeug benutzen, das ich auch im Tagesgeschäft einsetze.“
3. **Klare interne und externe Krisenkommunikation**: „Ihr Krisenmanagement wird nur erfolgreich sein, wenn Sie die Betroffenen – also die Bevölkerung – und die Medien mitnehmen.“
4. **Notwendige Kompetenzen beim Krisenmanagement**: „Das Wesentliche vom Unwesentlichen unterscheiden.“
5. **Diverse Teams treffen bessere Entscheidungen**: „Es kann passieren, dass ein Team in eine Sackgasse gerät, wenn alle in die gleiche Richtung denken.“
6. Der **Krisenstab als breit gefächerte Einheit**: „Das Beste ist, ein Team zu haben, das ausgewogen, aber vielfältig ist und sich der unterschiedlichen Rollen bewusst ist.“

Wodurch zeichnet sich Krisenmanagement aus?

Unter Krisenmanagement verstehen wir in der zivilen Sicherheitsvorsorge die Schaffung von konzeptionellen, organisatorischen und verfahrensmäßigen Voraussetzungen durch staatliche und nichtstaatliche Akteure im Falle eines Großschadens, einer Katastrophe oder unter den Bedingungen der zivilen Verteidigung.

¹ Vgl. hierzu auch: [Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe](#) (BBK).

Es werden geeignete Maßnahmen getroffen, um eine schnellstmögliche Zurückführung der außergewöhnlichen Situation in den Normalzustand zu unterstützen oder eine Eskalation zu vermeiden. Diese für Verwaltungen zusätzliche Aufgabe zum Regelbetrieb ist gleichwohl Teil ihrer originären gesetzlichen Zuständigkeit.

(Definition: PD / Team Krisen- und Interimsmanagement)

Das in der öffentlichen Verwaltung noch häufig anzutreffende Denken in Ressorts und Zuständigkeiten steht einem erfolgreichen staatlichen Krisenmanagement entgegen. Die Aufgabe eines Krisenstabs als Koordinations- und Entscheidungsgremium ist es unter anderem, die Zusammenarbeit der staatlichen Akteure untereinander – ressort-, sektor- und ebenenübergreifend – sowie mit nichtstaatlichen Akteuren zu koordinieren.

Im Rahmen der „Friedensdividende“, also der Einsparung von Ausgaben für Militär und kritische Infrastruktur², nach dem Ende des Kalten Krieges wurden die für ein wirkungsvolles Krisenmanagement elementaren Ressourcen wie etwa die Telekommunikation, Ver- und Entsorgung oder die Bahn privatisiert. Im Zuge der Erarbeitung der „[Nationalen Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen](#)“ (KRITIS-Strategie) wurde diese Entwicklung geändert, die für ein belastbares Krisenmanagement notwendigen Felder identifiziert und 2009 auf eine neue Grundlage gestellt.

Es rückten die möglichen erforderlichen Reaktionen im Falle einer Krise sowie die fortlaufende (nationale wie internationale) Abstimmung zu neuen Gefahren in den Fokus. Im Kern geht es auch hier um die Aufrechterhaltung des Betriebes und der durch die „Kritische Infrastruktur“ angebotenen Leistungen und Produkte. Dies kann unter dem Stichwort „Krisenresilienz der Systeme“ zusammengefasst werden. Die mögliche Gefährdung der kritischen Infrastruktur war insbesondere während der Corona-Pandemie in den Jahren 2020 bis 2022 ein in der Öffentlichkeit vieldiskutiertes, von zum Teil großer Sorge getragenes Thema. Während dieser Zeit wurde deutlich, dass staatlicherseits keine ausreichende Vorsorge für den Fall einer Pandemie getroffen wurde, obwohl dies Bestandteil der KRITIS-Strategie war.

2 Was zählt beim öffentlichen Krisenmanagement? Zentrale Erkenntnisse erprobter Krisenmanager:innen

Im Folgenden werden die Erkenntnisse aus den Expertinnen- und Experteninterviews, die entlang von zehn Thesen zum Krisenmanagement geführt wurden, in sechs zentralen Themenbereichen zusammengefasst. Diese Themenbereiche werden in den Abschnitten 2.1 bis 2.6 dargestellt.

2.1 Eigene Handlungsspielräume und Entscheidungsmut

„Man ist vielleicht nicht zuständig, hat aber trotzdem eine gewisse Verantwortung.“

Der Mut und die Freude, auch in schwierigen Situationen Entscheidungen zu treffen, kann als ein Grundpfeiler des Krisenmanagements der öffentlichen Verwaltung angesehen werden. Hier gilt das Motto:

² Vgl. hierzu die [KRITIS-Definition der Bundesressorts](#): „Kritische Infrastrukturen (KRITIS) sind Organisationen oder Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten würden.“

„**Speed trumps perfection**“³: Die Verantwortlichen müssen dabei nicht nur unterschiedliche Experten und Expertinnen sowie Meinungen innerhalb eines Krisenstabes einbeziehen, sondern auch eine klare Führung vorgeben und Entscheidungen in Stresssituationen treffen. Einsamkeit in solchen Entscheidungssituationen ist keine Seltenheit, sondern die Regel. Es fördert die Entscheidungsfreude der Krisenmanager:innen jedoch, wenn sie politischen Rückhalt erfahren.

In einer Situation, in der die Zuständigkeiten noch nicht eindeutig festgelegt sind, muss ein gutes Krisenmanagement – unabhängig von der konkreten Frage, wer wofür zuständig ist – dafür Sorge tragen, dass Menschenleben geschützt werden. Dieser großen Verantwortung, die mit potenziell dramatischen Konsequenzen verbunden ist, sollte sich jede:r Krisenmanager:in bewusst sein.

Die eigenen Handlungsspielräume im Krisenmanagement der öffentlichen Verwaltung werden zunächst, rein formal gesehen, nach gesetzlichen Vorgaben geregelt. Doch in der Krise können sich der Handlungsspielraum und auch die Handlungsgeschwindigkeit – je nach politischem Willen und Ausmaß der Krise – stark unterscheiden. So kann – beispielsweise durch politische Vorgaben – die Zusammenarbeit in und mit Behörden entweder sehr unkompliziert und reibungslos funktionieren oder eher schwierig und zögerlich ablaufen.

Wenn es um Schnelligkeit bei der Rettung etwa von Menschenleben geht, werden von Krisenmanagerinnen und Krisenmanagern regelmäßig die Grenzen von rechtlichen Handlungsspielräumen berührt oder überschritten. Grauzonen und Grenzüberschreitungen gibt es in Krisensituationen aber auch in Bereichen, wo es weniger um Leben und Tod geht, so beispielsweise bei den Vergaberichtlinien im Falle von Anschaffungen oder bei Datenschutz-Fragen. Ob und in welchem Ausmaß Krisenmanager:innen Grenzen des eigenen Handlungsspielraums überschreiten, ist eng verknüpft mit dem individuellen Entscheidungsmut. In diesem Zusammenhang muss ein:e Krisenmanager:in in der Führungsrolle auch sorgsam abwägen, inwiefern möglicherweise auch weitere Mitarbeitende zumindest mitverantwortlich für grenzüberschreitende Entscheidungen sein könnten.

2.2 In Vorkrisenzeiten Strukturen für die Krise planen und üben

„Ich muss in Krisensituationen das Handwerkszeug benutzen, das ich auch im Tagesgeschäft einsetze.“

In einer Krise sind Führungskräfte und Mitarbeitende mit einer Vielzahl unterschiedlicher Ereignisse und zum Teil neuer Problemstellungen konfrontiert. Um sich auf deren Bewältigung konzentrieren und schnell reagieren zu können, sollten Vorbereitungen dafür in „normalen Zeiten“ getroffen, möglichst viele vorstellbare Schwierigkeiten identifiziert sowie der Umgang mit ihnen geprobt werden. Auch wenn niemals alle Herausforderungen einer Krise im Vorhinein erfasst und ihre Bewältigung eingeübt werden können, so ist ein Großteil der Vorbereitungen dennoch möglich und nötig.

Die präventive Einübung neuer Strukturen und Abläufe ist daher auch eine zentrale Säule eines guten Krisenmanagements, denn in einer Krise muss der „Krisenapparat“ sofort reibungslos funktionieren. Damit Beschäftigte der öffentlichen Verwaltung im Krisenfall möglichst schnell in neue, von ihren bisherigen Aufgaben mitunter stark abweichende Abläufe hineinflinden, sollten diese in der Vorbereitung möglichst einfach und lebensnah in Form von „Schritt-für-Schritt-Anleitungen“ gestaltet werden. Es geht also zunächst darum, die Befähigung für eine Tätigkeit „im Krisenmodus“ zu erwerben – und dies über alle Stufen der öffentlichen Verwaltung hinweg, von der obersten politischen Ebene bis hin zu den ausführenden Kräften.

³ Sinngemäße Übersetzung: „Schnelligkeit vor Perfektion“.

Diese Tätigkeiten müssen jederzeit abrufbar sein, daher sollten sie regelmäßig geübt werden. Das ist jedoch in der öffentlichen Verwaltung oftmals nicht der Fall und es ist selten möglich, Übungen in der notwendigen Ausführlichkeit von häufig mehreren Tagen durchzuführen. Dafür fehlen zum einen sowohl die personellen als auch finanziellen Ressourcen und zum anderen besteht für die Beschäftigten des öffentlichen Sektors oftmals keine Verpflichtung, an solchen Krisenpräventionsübungen teilzunehmen. Eine verpflichtende und regelmäßige Schulung ist jedoch essenziell für den Erfolg im akuten Krisenmanagement.

2.3 Klare interne und externe Krisenkommunikation

„Ihr Krisenmanagement wird nur erfolgreich sein, wenn Sie die unmittelbar Betroffenen – also die Bevölkerung und die Medien – mitnehmen.“

Kommunikation ist das A und O während einer Krise. Die Bevölkerung ist vor allem im Vorfeld aber auch im Verlaufe eines Krisenfalls abhängig von rechtzeitigen Warnungen seitens staatlicher Stellen. Gleichzeitig ist es überaus wichtig, dass die Bürgerinnen und Bürger in einer solchen Ausnahmesituation jederzeit korrekte und zuverlässige Informationen von den Behörden erhalten, denen sie absolut vertrauen können.

Die Mitarbeitenden in der Verwaltung brauchen darüber hinaus unmissverständliche Verhaltensregeln, die ihnen die notwendige Sicherheit geben, auch in einer Krisensituation „das Richtige“ zu tun. Auf verwal- tungsinterner Ebene muss der oder die Krisenmanager:in daher klare und direkte Anweisungen geben. Da neue Organisations- oder Kommunikationsstrukturen in der Krise oft nicht schnell genug erlernt werden können, ist es unerlässlich, auf möglichst bekannte Systeme, Software und Hardware zurückzugreifen. So kann an die bereits erworbenen Kompetenzen aller Mitarbeitenden „angedockt“ werden, um diese dann in den „Krisenmodus“ zu überführen. Das gilt für die grundlegenden Strukturen der (Zusammen-)Arbeit im Allgemeinen sowie im Besonderen für die Kommunikation.

Von einer guten Krisenkommunikation hängt es insbesondere zu Beginn einer Krise ab, ob Menschen rechtzeitig vor möglichen Gefahren gewarnt werden. Die kommunikationsverantwortliche Person sollte einfühlsam und glaubwürdig sein sowie Zuversicht und Kompetenz gegenüber der Bevölkerung ausstrahlen. Die Glaubwürdigkeit ist im Wesentlichen mit den fachlichen Kompetenzen und dem beruflichen Hintergrund eines Sprechers oder einer Sprecherin verknüpft. Ein möglichst souveränes und besonnenes Auftreten verstärkt diese Glaubwürdigkeit noch.

Krisenkommunikation war schon immer auf eine möglichst schnelle und direkte Verbreitung von Informa- tionen und die Nutzung entsprechender Kanäle angewiesen. Im Social-Media-Zeitalter werden viel mehr Menschen nahezu in Echtzeit erreicht. Die Möglichkeiten erstrecken sich dabei vom Sammeln und Konsoli- dieren von Informationen aus den sozialen Netzwerken bis hin zur Kommunikation über diese Medien.

2.4 Notwendige Kompetenzen beim Krisenmanagement

„Das Wesentliche vom Unwesentlichen unterscheiden.“

Sie sollen gleichzeitig Teamplayer und Einzelkämpferinnen sein, auf jeden Fall Managementqualitäten ha- ben, sich durch Mut, Ausdauer und Entscheidungsfreude auszeichnen und unbedingt stressresilient sein: Die Anforderungen an die Fähigkeiten eines Krisenmanagers oder einer Krisenmanagerin sind ohne Zweifel sehr hoch – und dabei nicht immer ganz frei von Widersprüchen.

Auf der einen Seite wird von ihnen eine klare Führung erwartet. Das heißt, sie müssen konsequent und mutig – auch gegen gelegentliche Widerstände – handeln und entscheiden sowie vor allem in der Lage sein,

das Wesentliche vom Unwesentlichen zu unterscheiden. Auf der anderen Seite muss ein:e Krisenmanager:in auch Teamplayer:in sein, Expertinnen und Experten in die Entscheidungsfindung einbinden oder unterschiedliche Interessen moderieren und möglichst zusammenbringen.

Ferner sollte ein:e Krisenmanager:in empathisch sein, sich in Betroffene hineinversetzen und durch gut begründete Entscheidungen Menschen mitnehmen können. Flexibilität und Kreativität helfen ihm oder ihr beim Finden innovativer und kreativer Lösungswege in einer außergewöhnlichen Situation. Krisenmanager:innen sollten möglichst intrinsisch motiviert sein und nicht davon ausgehen, dass sie für ihre Tätigkeit gelobt oder mit einer Beförderung belohnt werden. Im Gegenteil: Sie – und mit ihnen auch ihre Familien – müssen im Zweifel damit leben, in der Öffentlichkeit als inkompetent und ungeeignet beschrieben zu werden. Einsamkeit in Stresssituationen kann dabei Teil des Jobs sein.

2.5 Diverse Teams treffen bessere Entscheidungen

„Es kann passieren, dass ein Team in eine Sackgasse gerät, wenn alle in die gleiche Richtung denken.“

Es liegt nahe und ist menschlich verständlich, für die Lösung eines Problems möglichst diejenigen zu Rate zu ziehen, die dafür am besten geeignet zu sein scheinen. Doch beim Krisenmanagement gilt es, zahlreiche, höchst unterschiedliche Aufgaben zu managen. Das können – je nach Krisenfall – juristische Fragestellungen, Verwaltungsaufgaben, Infrastrukturaspekte oder grundsätzlich humanitäre Herausforderungen sein. Entsprechend breit muss auch das Team aufgestellt sein, das den Krisenstab bildet. Das ist ein maßgeblicher Faktor für ein erfolgreiches Krisenmanagement.

Neben der fachlichen Vielfalt kann die Vielfalt der Akteure innerhalb eines Krisenstabes zu mehr Kreativität führen, den Horizont erweitern und umfassende Problemanalysen und innovative Lösungsansätze ermöglichen. Ein Krisenstab, in dem Menschen mit unterschiedlichem Alter und Erfahrungshintergründen sowie verschiedenen beruflichen Hintergründen zusammenarbeiten, trifft in der Regel bessere Entscheidungen als ein Team, das zum Beispiel nur aus Personen eines Geschlechts besteht, die derselben Berufsgruppe angehören. Diese denken tendenziell eher in die gleiche Richtung und neigen dazu, sich auf wenige Spezialthemen zu fokussieren und in Detailfragen zu vertiefen. Es entsteht die Gefahr, dass weitere wichtige Themen übersehen werden. Bei aller Vielfalt in einem Team ist es jedoch auch wichtig, „eine Sprache“ innerhalb des Krisenstabs zu finden und zu sprechen.

2.6 Der Krisenstab als breit gefächerte Einheit

„Das Beste ist, ein Team zu haben, das hinsichtlich der Kompetenzen ausgewogen, aber vielfältig ist und sich der unterschiedlichen Rollen bewusst ist.“

In der zivilen Sicherheitsvorsorge in Deutschland – ob im Kontext eines allgemeinen Krisenmanagements, der Gefahrenabwehr⁴ oder des Bevölkerungsschutzes⁵ – ist ein Stab als besondere Organisationsform einer Behörde immer ein temporäres Führungsinstrument. Dabei kann grundsätzlich zwischen zwei Stabsarten unterschieden werden. Operative Einsatzorganisationen wie Polizei, Feuerwehr, Technisches Hilfswerk

⁴ Hier verstanden als Gesamtheit der notwendigen staatlichen Maßnahmen, um eine im Einzelfall bestehende, konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren.

⁵ Hier verwendet als Oberbegriff für alle Aufgaben und Maßnahmen der Kommunen und der Länder im Katastrophenschutz sowie des Bundes im Zivilschutz.

(THW), Rettungsdienst oder auch Hilfsorganisationen kennen die „Technische Einsatzleitung“ auf lokaler Ebene und den „Führungsstab“ auf übergeordneter Ebene.

In den Führungsstäben geht es grundsätzlich um eine schnelle Informationsverarbeitung und -aufbereitung als Basis für Entscheidungen der eingesetzten Einsatzleitung. Die Aufteilung in die Rollen „Personal“, „Innerer Dienst“, „Lage“, „Einsatz“, „Versorgung“, „Logistik“, „Presse- und Öffentlichkeitsarbeit“ sowie „Information/Kommunikation“ ist in allen Führungsstäben – so oder in ähnlicher Form – anzutreffen. Die gleiche Rollenverteilung in allen Führungsstäben erleichtert auch die Kommunikation zwischen diesen in hohem Maße. Im Unterschied zum Führungsstab handelt es sich bei den Rollen in einem Krisen- oder Verwaltungsstab um Funktionsrollen, für die Beschäftigte, die im Normalfall in ganz anderen Bereichen eingesetzt werden, spezielle Trainings durchlaufen.

Organisatorisch baut ein Führungs- oder Krisenstab immer auf dem bestehenden Zuschnitt eines Ressorts und der jeweiligen Aufgaben auf. Durch eine solche klare Orientierung sollen Kompetenzgerangel und Streit um Zuständigkeiten, die der Arbeit im Krisenmodus entgegenstehen, vermieden werden. Zu den Hauptaufgaben eines Krisenstabes gehören die Informationssammlung, -verarbeitung und -weitergabe. Sie dient zusätzlich dazu, dass nachgeordnete Behörden ebenfalls mit einbezogen und/oder informiert werden. Dieser Blick auf angrenzende Bereiche und Behörden gelingt nur gut, wenn die Mitglieder des Krisenstabs die unterschiedlichen Informationsbedarfe verstehen und antizipieren können sowie entsprechend kommunizieren.

Der oder die Krisenmanager:in koordiniert die Arbeit des Krisenstabes und leitet die Empfehlungen des Krisenmanagements an die jeweils politisch verantwortliche Person weiter, die auf dieser Grundlage Entscheidungen zur Bewältigung der Krise trifft.

3 Handlungsempfehlungen: Zivile Sicherheitsvorsorge auf verschiedenen Ebenen stärken

Einem erfolgreichen Krisenmanagement, wie weiter oben beschrieben, stehen allzu häufig Unklarheiten hinsichtlich der konkreten Kompetenzen entgegen. Aus den Interviews geht klar hervor: Das Wetteifern um Zuständigkeiten und Kompetenzen erschwert oder verhindert gar ein erfolgreiches Krisenmanagement. Stattdessen sollten Wissen und Kompetenzen in der Stabsarbeit zusammengeführt werden.

Wie kann aber nun Krisenresilienz erzeugt und dauerhaft sichergestellt werden und vor allem: von wem? Auf diese Fragen möchten wir jetzt eingehen. Hierbei sind drei unterschiedliche Akteurs- und Handlungsebenen zu unterscheiden:

1. Die politische Leitungsebene, insbesondere in den Innenministerien,
2. die Leitungsebene in den Behörden, für die Krisenbewältigung zu den Kernaufgaben zählt (beispielsweise Sicherheitsbehörden) sowie
3. die Leitungsebene der großen Gruppe der Zivilbehörden, die unvermittelt in eine Krise geraten können.

3.1 Ressourcen für den Aufbau krisenfester Strukturen in allen Ressorts einplanen

Auf der politischen Leitungsebene, die sich häufig, aber nicht ausschließlich, in den jeweiligen Innenressorts der Länder verorten lässt, ist es zunächst essenziell, die **Bedeutung einer zivilen Sicherheitsvorsorge als Daueraufgabe** zu verankern.

- Das Ziel muss auch sein, dies nicht nur in den Innenressorts, sondern auch in allen anderen Ressorts zu erreichen. Konkret bedeutet das: In der Ressourcenplanung muss eine Parallelisierung von akutem Krisenmanagement und dem Aufbau bzw. der Verstetigung krisenfester Strukturen erreicht werden.

Ohne diese Gleichzeitigkeit von Aufgaben und Ressourcen wird die „Feuerwehr-Tätigkeit“ der akuten Krisenbekämpfung stets den Vorrang vor Bemühungen um Verstetigung und Verbesserung von zugrundeliegenden Strukturen sowie Lernprozessen aus vergangenen Krisen haben.

- Zusätzlich sollte auf der politischen Leitungsebene auch ein integrierender Anspruch umgesetzt werden.

Dies hilft dabei, unterschiedliche Strukturen zur Krisenbekämpfung – etwa zwischen Ressorts und Fachbereichen innerhalb eines Bundeslandes – zusammenzubringen und so wichtige Schritte zu einem **integrierten Bevölkerungsschutz-System** einzuleiten.

3.2 Geeignete Strukturen und Handlungsspielräume zur Krisenbewältigung ermöglichen

Für die Leitungsebene von Behörden, für die die Krisenbewältigung zu den Kernaufgaben zählt, wie auch für Zivilbehörden sind insbesondere die im Abschnitt 2.2 festgehaltenen Daueraufgaben gleichermaßen wichtig.

- Das bedeutet, den jeweiligen Behörden eine geeignete Struktur für den Krisenfall zu ermöglichen und
- deren Belastbarkeit im Blick zu haben sowie gleichzeitig
- den Krisenmanagerinnen bzw. Krisenmanagern im Rahmen der Krisentätigkeit ausreichend Handlungsspielräume zu verschaffen.

Dieser Spagat gelingt nicht leicht, ist jedoch essenziell für die Handlungsfähigkeit einer Behörde in der Krise.

3.3 Beschäftigte zur Handlungsfähigkeit in der Krise befähigen

Noch wichtiger ist es,

- die eigenen Mitarbeitenden dazu zu befähigen, in der Krise handlungsfähig zu sein. Diese Fähigkeiten werden durch regelmäßiges Training in Behörden, in denen Krisenbewältigung nicht zum Kernauftrag gehört, aufrechterhalten.
- Daher sollte zuerst eine Analyse der „Krisenanfälligkeit“ vorgenommen werden. Dabei werden die neuralgischen Punkte innerhalb der Behördenstruktur identifiziert und daraus präzise Handlungsempfehlungen abgeleitet.

Dies ist essenziell für den Aufbau einer krisenresilienten Struktur in jeder Behörde.

- In einer Krisensituation ist zudem die Aufklärung über die Art und Anzahl möglicher personeller Veränderungen in der Behörde besonders wichtig.

Insbesondere eine unerwartete Umschichtung von personellen Ressourcen kann bei den Beschäftigten zu Unverständnis und Demotivation führen, die durch eine proaktive Kommunikation vermieden oder zumindest minimiert werden kann.

3.4 Krisenkommunikation planen und vorbereiten

Nicht nur intern, sondern auch übergreifend und für alle Behördentypen **im Krisenfall**

- unabdingbar ist eine **gut aufgestellte Kommunikation**.

Die wesentliche **Vorarbeit hierfür muss in der Zeit vor einer Krise** geleistet werden.

- Mitarbeitende werden darin befähigt, mit den anderen zu aktivierenden Teilen eines Krisenstabs in kürzester Zeit zusammenarbeiten zu können.

Unter der Leitung des Krisenmanagements kann so auch in Phasen höchster Volatilität eine **klare und verständliche Außenkommunikation** sichergestellt werden.

Abschließend hervorzuheben – und auch hier wieder für alle Behördentypen relevant – ist die

- Bedeutung eines breit und vielfältig aufgestellten Teams im Krisenstab.

Dies gilt insbesondere auch für die Risikokommunikation, die dabei unterstützt, für neue Notwendigkeiten im Rahmen einer Krise zu sensibilisieren.

3.5 Grad der Krisenfestigkeit für jede Behörde individuell erfassen

Da die Umsetzungsvoraussetzungen und Erfahrungen in jeder Behörde verschieden sind, empfiehlt sich immer die Behörden-individuelle Betrachtung der jeweiligen Risiken in einer möglichen Krisensituation.

- Dies impliziert die Erarbeitung und Dokumentation **möglicher Krisenszenarien** in der jeweiligen Institution.
- Es ist wichtig und grundlegend, die konkreten **potenziellen Ressourcen- und Kompetenzlücken** sowie Prozessengpässe innerhalb der Behörde zu analysieren.

In einem zweiten Schritt sollten dann Maßnahmen abgeleitet werden, die bereits in „normalen“ Zeiten ergriffen werden können, um die individuelle Resilienz jeder Behörde im Krisenfall zu erhöhen.

Alle drei Ebenen – die politische Leitungsebene, die Leitungsebene in Behörden mit Aufgaben der Krisenbewältigung sowie die Leitungsebene in zivilen Behörden – teilen sich die Verantwortung für eine grundsätzliche Orientierung hin zu einem integrierten Bevölkerungsschutz-System.

4 Fazit: Die Krise ganzheitlich vorausdenken – in konsequenten Schritten

Die multiplen Krisen der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass uns insbesondere der fortschreitende Klimawandel und eine weitere Zunahme der damit verbundenen, krisenhaften Naturereignisse wie Dürre, Überschwemmungen, Stürme sowie deren humanitäre Folgen vor neue Herausforderungen stellen wird. Es ist daher notwendig, **Krisenmanagement** nicht nur „in behördlichen Inseln“, sondern als **integriertes System im Sinne eines übergreifenden Bevölkerungsschutzes** zu denken und zu etablieren.

Darunter ist allerdings nicht (ausschließlich) ein großer strategischer Wurf für eine organisatorische Neuordnung in der Zukunft zu verstehen. Es ist mindestens genauso bedeutsam, bereits in „normalen Zeiten“ Strukturen zu etablieren, Tools zu nutzen und Mitarbeitende zu befähigen, um „krisenfest“ zu sein oder in einer Krisensituation zu werden. Derart vorbereitet, müssen nicht erst in der Krise in Zeitnot neue Strukturen und Tools aufgebaut werden.

Die Arbeit an oder der Aufbau von krisenfesten Strukturen sind dabei getrennt vom eigentlichen Krisenmanagement zu betrachten. Wer den Brand löscht, kann sich nicht gleichzeitig auf die Suche nach den Brandursachen begeben. Gleichwohl beziehen sich diese beiden Bereiche – **Resilienz stärken und akute Krise bekämpfen** – aufeinander: die Krise bekämpfen kann nur gut, wer vorher schon die dafür notwendigen Strukturen etabliert hat.

Zudem muss eine krisenresiliente Verwaltung nicht nur für interne Strukturen sorgen, die es ermöglichen, eine Krisensituation zu bewältigen. Es bedarf auch neuer Herangehensweisen und Vorbereitungen bei den Verwaltungsprozessen der jeweiligen Behörde selbst. Die sogenannten November- und Dezemberhilfen für Unternehmen, Selbstständige und Vereine, die ab November 2020 mit dem Ziel der Eindämmung der Corona-Pandemie schließen mussten, sind hier ein gutes Beispiel. Sie zeigten einen Weg zwischen regulärer Verwaltungstätigkeit und Sicherheitsvorsorge zur Bewältigung von Krisen auf, der in der Krise mittel- und langfristig eine große Wirkung erzielen kann. Jede Behörde sollte sich also fragen: wie können wir unter der Annahme drastischer äußerer Veränderungen sicherstellen, dass sich behördeninterne Prozesse auch in einer Krise an den übergeordneten Zielen orientieren?

Die Krisen der Zukunft erfordern es also, Vorbereitung und akutes Krisenmanagement in gleichem Maße ernst zu nehmen und zu stärken. Bei der Bewältigung dieser Herausforderung kann der **PD-Krisen-Check** unterstützen. Die tiefgehende, schnelle und qualifizierte Analyse einer Organisation und ihrer Prozesse ermöglicht es, Optimierungspotenziale zu identifizieren und passende Maßnahmen zu definieren, um die Fähigkeit einer Behörde, Krisen erfolgreich zu bewältigen, dauerhaft zu verbessern.

Kontakt



Inga Thomas
Principal Expert
M +49 173 594 93 85
Inga.Thomas@pd-g.de



Jörg Max Haas
Manager
M +49 172 355 83 59
Joerg.Haas@pd-g.de



Julia Handle
Senior Consultant
M +49 162 699 72 10
Julia.Handle@pd-g.de

Wir danken **Ole Jakob Weber** (PD-Consultant) und **Matthias Lehmann** (Werkstudent der PD) für die tatkräftige Unterstützung bei der Erstellung dieses Papiers.

