



Becker/Karsten/Voßschmidt

Bevölkerungsschutz geht uns alle an

Ein Lehrbuch für Beschäftigte
der öffentlichen Verwaltung

Kohlhammer

Kohlhammer

Becker/Karsten/Voßschmidt

Bevölkerungsschutz geht uns alle an

**Ein Lehrbuch für Beschäftigte der
öffentlichen Verwaltung**

Verlag W. Kohlhammer

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlagbild: Uwe Becker

1. Auflage 2026

Alle Rechte vorbehalten

© W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Heßbrühlstr. 69, 70565 Stuttgart
produktsicherheit@kohlhammer.de

Print:

ISBN 978-3-17-046724-8

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-17-046726-2

epub: ISBN 978-3-17-046727-9

Für den Inhalt abgedruckter oder verlinkter Websites ist ausschließlich der jeweilige Betreiber verantwortlich. Die W. Kohlhammer GmbH hat keinen Einfluss auf die verknüpften Seiten und übernimmt hierfür keinerlei Haftung.

Vorbemerkungen

Genderhinweis

Generell ist es uns wichtig, alle Personen gleichberechtigt anzusprechen. Wir achten daher in unseren Ausführungen auf geschlechtsneutrale Formulierungen, Doppelnennungen und gegenderte Bezeichnungen, soweit sie die Lesbarkeit nicht erschweren. Dennoch wird immer dann das generische Maskulinum verwendet, wenn diese Bezeichnung so in gültigen Regelungen, wie z. B. der DIN 13050 »Begriffe im Rettungswesen« oder der Feuerwehr-Dienstvorschrift (FwDV) definiert ist. Hierzu gehören beispielsweise die Bezeichnungen Ärztlicher Leiter, Ersthelfer, Notarzt, Patient, Rettungsassistent und Truppführer. Wir möchten darauf hinweisen, dass diese Begriffe grundsätzlich für alle Geschlechter gelten und keinerlei Wertung beinhalten.

Wie Sie dieses Buch lesen sollten

Dieses Buch ist als praxisnahes Handbuch für das kommunale Krisenmanagement konzipiert. Es folgt dem typischen Ablauf von Krisenprozessen – von Prävention und Vorbereitung über die Bewältigung bis hin zur Nachbereitung und Evaluation. Jedes Kapitel kann für sich gelesen werden, ist jedoch Teil eines in sich geschlossenen Kreislaufs. So können Sie je nach Bedarf gezielt in einzelne Themen einsteigen oder das Werk von Anfang bis Ende durcharbeiten.

Damit Theorie und Praxis optimal miteinander verbunden werden, finden Sie in allen Kapiteln ergänzende Elemente:

- **Infoboxen:**

Sie heben zentrale Begriffe, Kernaussagen oder Zusammenfassungen hervor. Die Infoboxen dienen als schnelle Orientierung und ermöglichen es, wesentliche Inhalte auf einen Blick zu erfassen. Wer wenig Zeit hat, kann sich hier kompakt über die Kernpunkte informieren.

- **Praxis-Tipps:**

Unter dem Titel »Praxis-Tipps kompakt« werden konkrete Handlungsempfehlungen für die Verwaltung und das Krisenmanagement vorgestellt. Sie helfen dabei, abstraktes Wissen in praktische Maßnahmen zu übersetzen. Viele Tipps sind als Checklisten oder Merksätze formuliert und können unmittelbar im Arbeitsalltag genutzt werden.

Vorbemerkungen

Das Buch richtet sich sowohl an Führungskräfte in der Verwaltung als auch an Mitarbeitende, die im Krisenfall Verantwortung tragen. Es soll Orientierung geben, Sicherheit vermitteln und dabei unterstützen, Strukturen und Abläufe professionell vorzubereiten.

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkungen	5
Einleitung	13
1 Grundlagen des Krisenmanagements	17
1.1 Theoretische Grundlagen	17
1.1.1 Infobox: Theoretische Grundlagen des Krisenmanagements in Deutschland	20
1.1.2 Praxis-Tipps kompakt: Theoretische Grundlagen des Krisen- managements in Deutschland	21
1.2 Rechtliche Rahmenbedingungen	22
1.2.1 Einführung	22
1.2.2 Normenhierarchie und Bedeutung für das Krisenmanagement ..	22
1.2.3 Zentrale gesetzliche Grundlagen für das Verwaltungshandeln im Krisenfall	23
1.2.4 Besondere Rechtsinstrumente für den Krisenfall	26
1.2.5 Datenschutz und Informationspflicht im Krisenmanagement	29
1.2.6 Rechtliche Verantwortung von Verwaltungsmitarbeitenden im Krisenfall	32
1.2.7 Internationale und supranationale Rahmenbedingungen (EU- Recht und völkerrechtliche Verpflichtungen)	36
1.2.8 Quellen und Rechtsgrundlagen (Auswahl)	39
1.2.9 Praktische Tipps zur Anwendung rechtlicher Rahmenbedingungen im Krisenmanagement	40
1.2.10 Infobox: Rechtliche Rahmenbedingungen	41
1.2.11 Praxis-Tipps kompakt: Rechtliche Rahmenbedingungen	42
2 Prävention und Vorbereitung	44
2.1 Einführung in das Risikomanagement	44
2.1.1 Prävention und Vorsorgemaßnahmen	49
2.1.2 Krisenbewältigung und Reaktion	51
2.1.3 Strategie	51
2.1.4 Evaluierung und kontinuierliche Verbesserung	52
2.1.5 Risikokommunikation	52

2.1.6	Infobox: Einführung in das Risikomanagement	55
2.1.7	Praxis-Tipps kompakt: Einführung in das Risikomanagement	56
2.2	Notfall- und Krisenpläne	58
2.2.1	Warum Notfall- und Krisenpläne unverzichtbar sind	58
2.2.2	Grundlagen der Notfall- und Krisenplanung	59
2.2.3	Bedeutung für die Verwaltung	59
2.2.4	Verantwortung im Detail – Wer trägt wofür Verantwortung? ...	60
2.2.5	Beispiele aus der Praxis	61
2.2.6	Rechtlicher Rahmen – Was muss rechtlich bei der Notfall- und Krisenplanung beachtet werden?	62
2.2.7	Umsetzung rechtlicher Vorgaben in der Verwaltung	66
2.2.8	Aufbau eines Notfall- und Krisenplans	67
2.2.9	Der Planungsprozess in der Praxis	70
2.2.10	Digitalisierung und Notfallpläne	73
2.2.11	Übungen und Fortbildung	76
2.2.12	Interkommunale Zusammenarbeit	79
2.2.13	Praktische Tipps zur Erstellung von Notfall- und Krisenplänen ...	82
2.2.14	Infobox: Notfall- und Krisenpläne	84
2.2.15	Praxis-Tipps kompakt: Notfall- und Krisenpläne	86
3	Krisenbewältigung	88
3.1	Krisenmanagementteams	88
3.1.1	Krise	88
3.1.2	Krisenmanagement	89
3.1.3	Aufbau und Aufgaben eines Krisenmanagementteams/Erfolgs- faktor Stabsarbeit	91
3.1.4	Entscheidungsprozesse in Krisensituationen/Erkenntnisse	96
3.1.5	Infobox: Krisenbewältigung und Krisenmanagementteams	97
3.1.6	Praxis-Tipps kompakt: Krisenbewältigung und Krisenmanage- mentteams	99
3.2	Krisenkommunikation	101
3.2.1	Kommunikation als entscheidender Erfolgsfaktor	101
3.2.2	Grundlagen wirksamer Krisenkommunikation	101
3.2.3	Grundprinzipien effektiver Krisenkommunikation	102
3.2.4	Organisation der kommunalen Krisenkommunikation	103
3.2.5	Vorbereitung auf die Krisenkommunikation	104
3.2.6	Umgang mit Medien und Öffentlichkeit	104
3.2.7	Infobox: Krisenkommunikation	105

3.3	Fake News in Krisenzeiten: Erkennen, Einordnen und Entkräften	106
3.3.1	Infobox: Handlungsmuster im Umgang mit Fake News	110
3.3.2	Praxis-Tipps kompakt: Krisenkommunikation und Umgang mit Fake News	111
4	Nachbereitung und Evaluation	113
4.1	Analyse und Dokumentation	113
4.1.1	Dokumentation	113
4.1.2	Evaluation	116
4.1.3	Infobox: Nachbereitung und Evaluation im Krisenmanagement	119
4.1.4	Praxis-Tipps kompakt: Nachbereitung und Evaluation im Krisenmanagement	120
4.2	Lernen aus Krisen – Wunsch oder Wirklichkeit im Bevölkerungsschutz?	122
4.2.1	Krisen und ihre aktuelle gesellschaftliche Bedeutung	122
4.2.2	Krisen und Staatsziel: Resilienz des Staates (Wehrhafte Demokratie)	124
4.2.3	Auswirkungen von Krisen	125
4.2.4	Krisenmanagementkreislauf	126
4.2.5	Krisenrisiken	127
4.2.6	Wissen und Tun	127
4.2.7	Beispiel LÜKEX	127
4.2.8	Wie können wir aus Krisen lernen?	129
4.2.9	Infobox: Lernen aus Krisen im Bevölkerungsschutz	131
4.2.10	Praxis-Tipps kompakt: Lernen aus Krisen im Bevölkerungsschutz	132
5	Praxisbeispiele und Fallstudien	135
5.1	Erfolgreiches Krisenmanagement in der Verwaltung	135
5.1.1	Beispiele aus der Praxis (aktuelle und relevante Fälle)	137
5.1.2	Übertragbarkeit auf andere Kommunen	138
5.1.3	Infobox: Wesentliche Erkenntnisse – Erfolgreiches Krisenmanagement	139
5.1.4	Praxis-Tipps kompakt: Wesentliche Erkenntnisse – Erfolgreiches Krisenmanagement	139
5.2	Fehler und Misserfolge	141
5.2.1	Fehler in der Prävention	141

5.2.2	Fehler in der Reaktion	144
5.2.3	Fehler in der Nachbereitung	147
5.2.4	Infobox: Fehler und Misserfolge im Krisenmanagement	148
5.2.5	Praxis-Tipps kompakt: Fehler und Misserfolge im Krisenmanagement	149
6	Spezielle Themen	152
6.1	Digitale Krisen: Cyber-Security und digitale Bedrohungen	152
6.1.1	Digitalisierung/Digitale Krisen	152
6.1.2	Cyber-Sicherheit	152
6.1.3	Recht und Gesamtlage	152
6.1.4	Beispiele für digitale Bedrohungen	153
6.1.5	Beispiele für erfolgreiche Cyber-Security-Maßnahmen	155
6.1.6	Verursacher	156
6.1.7	Infobox: Digitale Krisen und Cyber-Security	157
6.1.8	Praxis-Tipps kompakt: Digitale Krisen und Cyber-Security	158
6.2	Krisen durch externe Faktoren: Naturkatastrophen, Pandemien und mehr	161
6.2.1	Wenn die Krise von außen kommt	161
6.2.2	Naturkatastrophen	162
6.2.3	Pandemien und biologische Lagen	163
6.2.4	Energie- und Versorgungskrisen	164
6.2.5	Weitere externe Krisenlagen	164
6.2.6	Infobox: Wesentliche Erkenntnisse – Externe Krisenfaktoren	165
6.2.7	Praxis-Tipps kompakt: Wesentliche Erkenntnisse – Externe Krisenfaktoren	166
7	Strategische Herausforderungen und übergreifende Ansätze im Bevölkerungsschutz	167
7.1	Länder- und Ressortübergreifende Krisenmanagementübung (LÜKEX)	167
7.1.1	Infobox: LÜKEX auf einen Blick	169
7.1.2	Praxis-Tipps kompakt: Kommunale »Beteiligung« an LÜKEX	170
7.2	Interkulturelles Krisenmanagement/Umgang mit kulturellen Unterschieden	170
7.2.1	Infobox: Interkulturelles Krisenmanagement/Umgang mit kulturellen Unterschieden	177

7.2.2	Praxis-Tipps kompakt: Interkulturelles Krisenmanagement/Umgang mit kulturellen Unterschieden	178
7.3	Hybride Bedrohungen	181
7.3.1	Begriffsklärung	181
7.3.2	Relevanz hybrider Bedrohungen für den Bevölkerungsschutz ...	182
7.3.3	Strategische Ansätze zur Resilienzsteigerung bei hybriden Bedrohungen	183
7.3.4	Aktuelle Fallbeispiele und Entwicklungen	184
7.3.5	Infobox: Hybride Bedrohungen	186
7.3.6	Praxis-Tipps kompakt: Hybride Bedrohungen	188
7.4	Zivilschutz – Zivile Verteidigung und zivile Alarmplanung	191
7.4.1	Zivilschutz – ein wieder aktuelles Thema	191
7.4.2	Was ist Zivilschutz?	193
7.4.3	Aufgaben des Zivilschutzes	193
7.4.4	Zuständigkeiten auf den verschiedenen Ebenen	193
7.4.5	Infobox: Zivilschutz – Zivile Verteidigung und zivile Alarmplanung	194
7.4.6	Praxis-Tipps kompakt: Zivilschutz – Zivile Verteidigung und zivile Alarmplanung	195
7.5	Verwaltung als Kritische Infrastruktur	198
7.5.1	Definition und gesetzliche Grundlage	198
7.5.2	Verwaltung als Teil der Kritischen Infrastrukturen	199
7.5.3	Kritische Dienstleistungen in der Verwaltung	200
7.5.4	Outsourcing kommunaler Aufgaben und Verantwortungswahrung	201
7.5.5	Resilienz als zentrale Aufgabe	201
7.5.6	Infobox: Verwaltung als Kritische Infrastruktur	204
7.5.7	Praxis-Tipps kompakt: Verwaltung als Kritische Infrastruktur	205
7.6	Einsatz von KI im Bevölkerungsschutz	208
7.6.1	Beispiele für den Einsatz neuer Technologien	208
7.6.2	Risiken beim Einsatz neuer Technologien in der Krisenbewältigung	213
7.6.3	Infobox: Potenziale und Risiken beim Einsatz neuer Technologien	217
7.6.4	Praxis-Tipps kompakt: Einführung neuer Technologien	217

Inhaltsverzeichnis

Schlusswort: Krisen managen heißt Verantwortung leben	218
Abkürzungsverzeichnis – Typische Abkürzungen im Bevölkerungsschutz	222
Literaturverzeichnis	227
Stichwortverzeichnis	229

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.

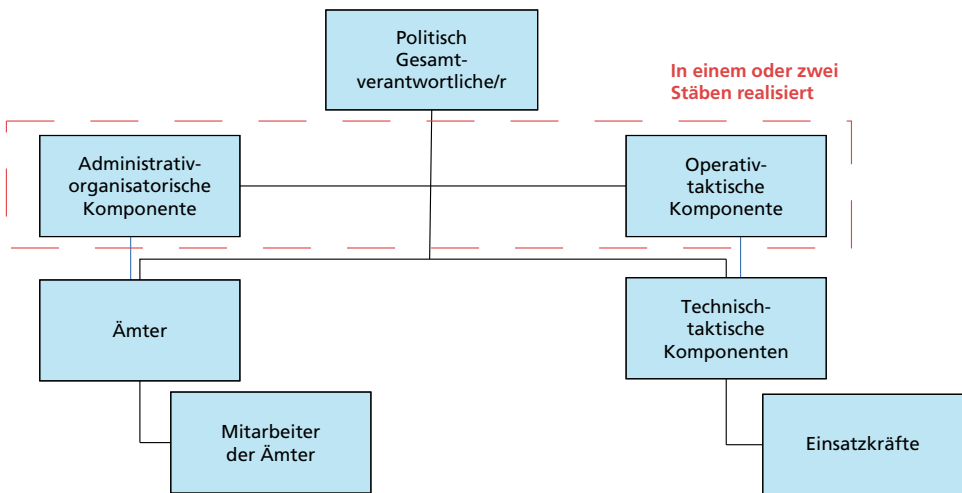


Bild 1: Aufbau der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr entsprechend der Erlasslage in Deutschland

- 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).

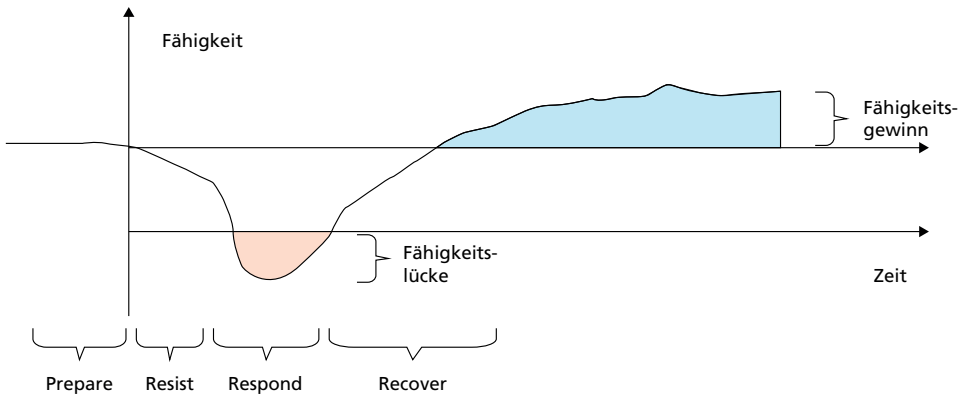


Bild 2: *Maß der Fähigkeit einer Verwaltung im Verlauf einer Krise*

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.

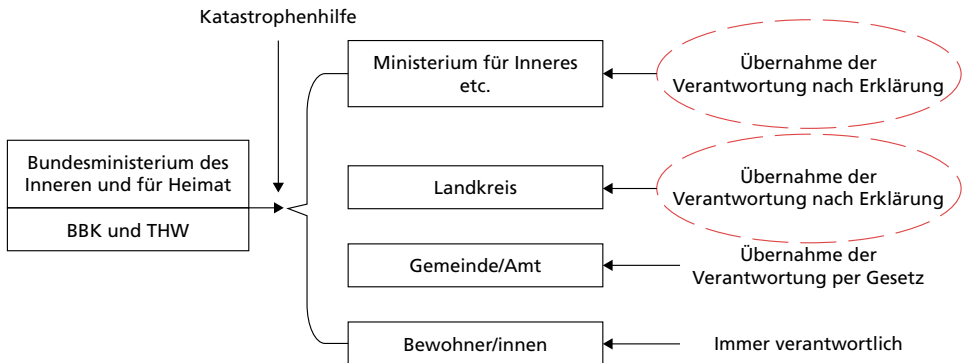


Bild 3: Grundsätzlicher Aufbau des deutschen Bevölkerungsschutzes

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	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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, Pressetexte, 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 regelmäßige 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

Kreis nur wenige Stunden untere Katastrophenschutzbehörde. Innenministerium und ADD haben übernommen. Der Landrat hat gerade nicht gehandelt, da er der Ansicht war, die Aufgabe sei endgültig delegiert.

1.2.3 Zentrale gesetzliche Grundlagen für das Verwaltungshandeln im Krisenfall

Effektives Krisenmanagement setzt eine klare rechtliche Basis voraus. In Deutschland ist das Krisen- und Katastrophenmanagement föderal organisiert, mit Zuständigkeiten auf kommunaler, Landes- und Bundesebene. Die wichtigsten Regelwerke bilden die Brand-, Rettungsdienst- und Katastrophenschutzgesetze der Länder. Das Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG) regelt darüber hinaus die Zuständigkeiten des Bundes und der Länder unter anderem im Verteidigungsfall. Hinzu kommen ergänzende Vorschriften etwa im Polizei- oder Baurecht, sowie ressortspezifische Sondergesetze, wie beispielsweise das Infektionsschutzgesetz (IfSG).

1.2.3.1 Katastrophenschutzgesetze der Länder

Rechtsgrundlage und Inhalt

Die Katastrophenschutzgesetze der Bundesländer regeln die Organisation und Durchführung des Katastrophenschutzes. Dabei definieren sie:

- den Begriff der Katastrophe,
- die Zuständigkeiten (z. B. untere Katastrophenschutzbehörden auf kommunaler Ebene),
- die Befugnisse im Ereignisfall (z. B. Evakuierung, Beschlagnahme, Betretungsrechte),
- die Rolle von Einsatzkräften und Hilfsorganisationen.

Beispiele aus der Praxis:

- **Sturmtief »Sabine« 2020:** In mehreren Ländern (z. B. Bayern, Hessen) wurde Katastrophenalarm ausgelöst. Schulschließungen, Verkehrslenkung und Hilfe durch das THW erfolgten auf gesetzlicher Grundlage der Landeskatastrophenschutzgesetze.
- **Hochwasserkatastrophe Ahrtal 2021:** In Rheinland-Pfalz und NRW wurden großflächige Katastrophenlagen ausgerufen. Die Landräte handelten als Leiter der unteren Katastrophenschutzbehörden.