

***Krisen und ihre Prävention aus interdisziplinärer  
Perspektive***

**Rita Haverkamp  
Christoph Gusy  
Tjorven Harmsen**

Aus: Erich Marks, Claudia Heinzelmann, Gina Rosa Wollinger (Hrsg.):

Krisen & Prävention

Ausgewählte Beiträge des 28. Deutschen Präventionstages

Forum Verlag Godesberg GmbH 2024

978.3.96410.049.8 (Printausgabe)

978.3.96410.050.4 (eBook)

# Krisen und ihre Prävention aus interdisziplinärer Perspektive\*

# 2

*Rita Haverkamp, Christoph Gusy & Tjorven Harmsen*

## 2.1 Einleitung

Das 21. Jahrhundert steht im Zeichen der Krise. Der Begriff umfasst verschiedene Ereignisse von unterschiedlicher Dauer und Tragweite („Finanzkrise“, „Flüchtlingskrise“, „Klimakrise“) und erfährt gegenwärtig eine nahezu inflationäre Verwendung. Krise lässt sich als „Catch-All-Term“ bezeichnen, dessen Konturen dadurch verlorengehen. Gegenwärtig prägen uns fortwährend erzeugte Krisen. Sie bilden eine „amorphe Metakrise“ als „eine Katastrophe ohne Ereignis, denn sie besteht gerade in der Kontinuität, im schieren Weitermachen. Sie hat keine klar benennbaren Akteure und Schuldigen, keinen präzisen Moment oder begrenzten Ort, kein einzelnes Szenario – vielmehr viele, große und kleine, deutliche und undeutliche, wahrscheinliche und unwahrscheinliche Zeitpunkte, Lokalitäten und Verlaufsformen“ (Horn, 2014). Der Facettenreichtum des Phänomens, dessen Ursachen oft global und im (inter-)nationalen Kontext verhandelt werden, erzeugt auf lokaler Ebene eine Vielfalt an komplexen und mitunter kaum zu bewältigenden Herausforderungen für Kommunen. Aktuell zeugen hier von die Klimakrise und die durch den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine hervorgerufenen Krisen (z. B. „Energiekrise“).



**Prof. Dr. Rita Haverkamp**

ist Juristin und Stiftungsprofessorin für Kriminalprävention und Risikomanagement an der Universität Tübingen



**Prof. Dr. Christoph Gusy**

ist Jurist und Professor für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte an der Universität Bielefeld



**Tjorven Harmsen**

ist Soziologin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Centre for Security and Society der Universität Freiburg

\* Das allgemeine Krisenverständnis dieses Beitrags sowie die aufbereiteten Erkenntnisse aus der Krisenmanagementliteratur gehen maßgeblich aus einer Zusammenarbeit mit Oliver Ibert am Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (IRS) in Erkner hervor. Wir möchten ihm daher hiermit unseren herzlichen Dank aussprechen.

### Krisen und ihre Prävention aus interdisziplinärer Perspektive

Im seit März 2022 vom BMBF geförderten Verbundprojekt „Legitimation des Notfalls – Wandel der Legitimation im Notfall“ (LegiNot) geht es exemplarisch um die Covid-19-Pandemie als eine sich manifestierende Dauerkrise, zu deren Bewältigung bis dahin kein „Drehbuch“ vorlag und die im Laufe der Zeit bereits bestehende Verwerfungen in der Gesellschaft vertieft hat, mit denen in besonderem Maße Kommunen konfrontiert sind. Der empirisch arbeitende Verbund befasst sich zunächst mit theoretischen Fragestellungen rund um die Abgrenzung der Begriffe „Katastrophe“, „Krise“ und „Notfall“. Vorliegend liegt der theoretische Schwerpunkt auf der Krise und ihrer Prävention aus interdisziplinärer Perspektive. Ausgehend von der Krise als sozialem Prozess geht es um den rechtlichen Ausnahmezustand und dann um deren Bedeutung für Kommunen. Hieraus ergibt sich, dass Prävention in Krisenzeiten besonderen Anforderungen unterliegt.

## 2.2 Krise als sozialer Prozess

### 2.2.1 Allgemeine Definitionskriterien: Bedrohung, Dringlichkeit und Unsicherheit

Wer sich auf die Suche nach einer eindeutigen Krisendefinition begibt, mag in der wissenschaftlichen Literatur schnell enttäuscht werden. Der Krisenbegriff findet sehr häufige Verwendung, ohne dass Einigkeit darüber besteht, was er bezeichnen soll (vgl. Steg, 2020; Preunkert, 2011). Es fehlt an Abgrenzungen innerhalb der einzelnen Fachdisziplinen sowie darüber hinaus an besonderer Kennzeichnung, wann es sich etwa nur um eine strategische Nutzung handelt (um die Bedeutsamkeit eines bestimmten Themas zu signalisieren).

Wir möchten uns deshalb zunächst auf einen Krisenbegriff aus der Krisenmanagementforschung konzentrieren, der eine deutliche Ausgangsdefinition zur Verfügung stellt. Zur Bezeichnung akuter Krisensituationen wird hier oftmals auf ein einschlägiges Zitat zurückgegriffen. Krise wird anhand der drei Merkmale der Bedrohung, Dringlichkeit und Unsicherheit gefasst:

*Krise ist ein „serious threat to the basic structures or the fundamental values and norms of a system, which under time pressure and highly uncertain circumstances necessitates making vital decisions“* (Rosenthal et al., 1989, zit. nach Boin et al., 2018, S. 24).

Diese Definition legt nahe, dass es sich bei Krisen um eine Entscheidungslage („making vital decisions“) handelt, in denen die genannten Merkmale der Bedrohung („serious threat“), Dringlichkeit („time pressure“) und Unsicherheit („uncertain circumstances“) zusammenkommen. Meist wirkt die Erfahrung der Bedrohung als Auslöser: Beteiligten ist schnell klar, dass sofortiges Handeln erforderlich ist, um weiteres Unglück abzuwenden. Wie genau jedoch gehandelt werden kann – darüber herrscht Unklarheit. In der akuten Krise treffen deshalb „Handlungsmotivation und Ohnmachtserfahrung“ aufeinander (Graf, 2020).

Zwei Punkte werden bereits mit dieser Definition deutlich. (1) Zum einen findet sich in ihr ein *allgemeines Krisenverständnis* wieder, mit dem es zweitrangig wird, welche konkrete Sachlage zu Grunde liegt. Ob Hochwasser im Ahrtal, Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 oder Gasmangel: Immer müssen Entscheidungen unter Bedingungen der Bedrohung,

### Krisen und ihre Prävention aus interdisziplinärer Perspektive

Dringlichkeit und Unsicherheit getroffen werden. Dieses allgemeine Verständnis wird auch „Allgefahren-Ansatz“ genannt. (2) Zum anderen rückt der Fokus auf das soziale System, welches die Krise als Entscheidungslage an sich selbst erfährt. Es gibt keine Krise „draußen“ (vgl. Spector, 2019), sondern sie wird zu einem *sozialen und kommunikativen Prozess* (vgl. Voss & Lorenz, 2016), an dem nicht nur Entscheidungsträger:innen und Krisenmanager:innen selbst, sondern Gesellschaft überhaupt beteiligt sein können.

#### 2.2.2 Entgrenzung als Merkmal heutiger Krisen

Krisen treten heute nicht nur in höherer Frequenz, sondern auch mit veränderter Qualität auf. Wissenschaftler:innen und Praktiker:innen (etwa aus dem Bevölkerungsschutz) fällt es zunehmend schwer, den Beginn und das Ende einer Krise zu markieren. Dieses betrifft die Räumlichkeit von Krisen, wenn sich durch globale wechselseitige Abhängigkeiten von etwa Wirtschaft oder Politik auch Krisenphänomene nicht mehr lokal eingrenzen lassen. Auch in der Zeitlichkeit zeigen sich Krisen heute wenig abgrenzbar – sie kommen schleichend und sind, wie an der Covid-19-Pandemie sichtbar wird, auch in ihrem Ende nicht eindeutig zu definieren. Das gilt erst recht, wenn die Bewältigung von Krisenfolgen sowie der Nebenfolgen von Maßnahmen zum Krisenmanagement gezählt werden muss. Die Ursachen und Wirkungen heutiger Krisen greifen weit in Raum und Zeit aus. In der Krisenmanagementliteratur findet sich zur Beschreibung dieser neuen Qualität das Merkmal der „Entgrenzung“. Ansell et al. (2010) sprechen etwa von „transboundary crises“: Heutige Krisen überschreiten etablierte räumliche Grenzen, beispielsweise von Nationalstaaten, Sektoren, einzelnen Organisationen oder Wissensdomänen. Bezüglich der zeitlichen Entgrenzung ist von Dauerkrisen oder von schleichenden Krisen, von „creeping crises“ (Boin et al., 2021), die Rede.

Die Entgrenzung heutiger Krisen führt besondere Herausforderungen für alle Beteiligten mit sich. Meist sind viele Akteur:innen gleichzeitig betroffen. Je nachdem, auf welches Bezugssystem die Krise trifft (z. B. öffentliche Verwaltung oder Wirtschaftsunternehmen), wird die Krise nach spezifischer Eigenlogik verarbeitet (vgl. Nassehi, 2021; Brinks & Ibert, 2021). Diese Bearbeitungsformen können sich stark unterscheiden und besonderes Konfliktpotenzial bieten. In Deutschland wurde etwa zu Beginn der Covid-19-Pandemie vielfach der „Flickenteppich“ kritisiert, der sich aufgrund von unterschiedlichen Regelungen der einzelnen Bundesländer ergeben hat. Entgrenzte Krisen appellieren an ein „kollektives Handeln“, werfen zugleich aber verstärkte Probleme der Koordination und Zentralisierung von Entscheidungskompetenzen auf (vgl. Ansell et al., 2010). Für beteiligte Krisenmanager:innen bringt dieses besondere Abstimmungsprobleme mit sich.

Durch die Entgrenzung von Krisen werden auch die Kommunikation und Rechtfertigung von Maßnahmen in der Bevölkerung zu einer komplexeren Angelegenheit. Bei klar abgrenzbaren Notfalleinsätzen – wie beispielsweise einem Unfall auf der Autobahn – sind Einsatzmaßnahmen nahezu selbsterklärend. Beistehende werden die Präsenz von Einsatzkräften wie Polizei, Feuerwehr und Rettungseinheiten in der Regel dankbar annehmen, ist doch offensichtlich, dass schnelle Maßnahmen, etwa zur Rettung von Menschen aus einem brennenden Auto, getroffen werden müssen, ohne dass Sachwerte an erster Stelle stehen. In entgrenzten Lagen allerdings stellt sich kein solch eindeutiges Bild mehr ein.

### Krisen und ihre Prävention aus interdisziplinärer Perspektive

*Entgrenzte Krisen erfahren eine komplexe gesellschaftliche Aushandlung.* In ihnen kommen verschiedene Belangträgerschaften, Interessengruppierungen, aber auch unterschiedlich gelagerte Betroffenheiten zusammen. Für viele Menschen sind sie keine eigenen und unmittelbaren, sondern medial vermittelte Erlebnisse – und trotzdem nehmen auch sie an der Interpretation und Aushandlung von Krisen teil. In der Forschung wird deshalb etwa die Bedeutung der Medienberichterstattung oder der Nutzung von Medien, sozialen Netzwerken etc. adressiert (vgl. Jarren & Neuberger, 2020).

Über den Zeitverlauf hinweg können sich aus diesen unterschiedlichen Beteiligungen heraus Widersprüchlichkeiten und Zielkonflikte entfalten, die unberechenbare Eigendynamiken mit sich bringen und nicht zuletzt auch die Wahrnehmung der Krisenlage in der Bevölkerung beeinflussen. Es gibt in entgrenzten Krisen nicht „die eine“ akute Spitze, die mit gezielten Maßnahmen schnell bekämpft werden könnte. Die Bedrohungslage stellt sich sehr viel diffuser dar und besitzt neben akuten Höhepunkten auch abgeschwächte Phasen (vgl. Ibert & Harmsen, 2022, S. 11). Getroffene Maßnahmen sind gerade in zeitlich entgrenzten Krisen nicht mehr selbsterklärend, sondern bedürfen einer stärkeren Rechtfertigung und Erklärung nach außen. Die Bevölkerung wird zum aktiven Teil der Verhandlung des Krisenmanagements.

#### 2.2.3 Verständnis von Krisen als sozialem Prozess

Krise ist also kein „Zustand an sich“, sondern ein Prozess sozialer Aushandlung. Krisen und auch Krisenbegriffe stellen sich dabei je nach Bezugssystem unterschiedlich dar und werden nach jeweiliger Eigenlogik bearbeitet. Bezugssysteme können beispielsweise Organisationen wie bestimmte Wirtschaftsunternehmen oder Behörden, Krankenhäuser oder Gerichte sein. Das Rechtssystem (Pkt. 2.3) ebenso wie Kommunen (Pkt. 2.4) als Bezugssysteme von Krise werden wir noch gesondert adressieren. Gerade in entgrenzten Krisen kommt es zu wechselseitigen Beeinflussungen und darüber zur Verstärkung oder Abschwächung von Krisendynamiken über diese Systeme hinweg (vgl. Homer-Dixon et al., 2022). Auch besteht etwa die Covid-19-Pandemie nicht als „die eine Krise“, sondern wird zu einem Oberbegriff für verschiedenste, gleichzeitig stattfindende Krisendynamiken.

Ein solches Verständnis von Krise als sozialem Prozess geht über die Definition von rein subjektiven Kriterien einer Krise einerseits und rein objektiven Kriterien andererseits hinaus. Wolfgang Bonß (2021) unterscheidet drei Wellen in der Risiko- und Sicherheitsforschung, die sich ebenso auf die Fassung von Krisen übertragen lassen (vgl. Voss & Lorenz, 2016). (1) Die erste Welle besteht darin, Krise allein anhand objektiver Kriterien bestimmbar zu machen. Ein Beispiel dafür wäre die naturwissenschaftliche Erhebung von Daten etwa zum Verlust der Biodiversität auf der Erde oder zur globalen Erderwärmung, die objektiv die „Klimakrise“ definieren. (2) Mit einer zweiten Welle wird dagegen die Wahrnehmung von Krise adressiert und herausgestellt, dass diese nicht in linearem Verhältnis zu den objektiven Daten steht. Eine Klimakrise etwa besteht diesem Verständnis nach nur, wenn sie durch die Bevölkerung und Entscheidungssysteme als solche wahrgenommen wird. Krise ist diesem Verständnis nach ein Wahrnehmungs- und Deutungsmuster, findet also gleichermaßen „im Kopf“ der Betrachtenden statt (siehe auch den Beitrag von Gabel in diesem Band). (3) Erst die dritte Welle versteht beide Kriterien in einem dynamischen

### Krisen und ihre Prävention aus interdisziplinärer Perspektive

Wechselerhältnis. Auslöser, Wahrnehmung und Verhandlungskriterien verschränken sich über den Krisenverlauf hinweg. Während der Covid-19-Pandemie etwa lassen sich Infektionszahlen objektiv messen. Die Entscheidungen, die auf ihrer Grundlage fallen, sind das Produkt kommunikativer Aushandlung und führen gewünschte Effekte (wie etwa sinkende Infektionszahlen durch Einführung von Masken oder Lockdown), jedoch auch unerwünschte Nebenfolgen (etwa wirtschaftliche Einbrüche und soziale Polarisierung) mit sich, auf die wiederum in Form einer Krise reagiert wird.

Krise als sozialen Prozess, wie in dieser dritten Welle zu verstehen, bedeutet, dass es keinen „Blick von oben“ mehr geben kann. Krisen sind an das Erleben Beteiligten geknüpft und gehen damit über einzelne Ereignisse hinaus (vgl. Roux-Dufort, 2007, S. 110). In ihren Entstehungszusammenhängen, Verläufen und Konsequenzen sind sie ausschließlich dynamisch zu denken. Sie werden durch Gesellschaft prozessiert und kommunikativ ausgehandelt. Und das bedeutet zugleich auch: Sie besitzen keine zentrale und übergeordnete Deutungsstruktur. Denn gerade die moderne Gesellschaft stellt auf eine dezentrale Strukturierung ab. Mit ihr gibt es kein Zentrum mehr, von der aus Krisen übergeordnet betrachtet werden könnten (vgl. Nassehi, 2021). Krisen entstehen vielmehr in einer sich überlappenden Dynamik „involvierter Beteiligter“ mit je eigener Perspektivgebundenheit (vgl. Brinks & Ibert, 2021).

Was konkret Krise im Recht sowie in ihren Anforderungen an Kommunen bedeutet, soll in den folgenden beiden Kapiteln dargestellt werden.

## 2.3 Herausforderungen an Demokratie und Recht

### 2.3.1 Krise im Recht

Im geltenden Recht ist der Krisenbegriff nahezu ohne Relevanz. Seine Verwendung in Gesetzen und anderen Rechtstexten ist auffallend gering. Es gibt bedeutungsähnliche Begriffe wie „Ausnahmestand“, „Katastrophe“ oder „Großschadensereignis“, welche einzelne oder alle vergleichbaren Phänomene umschreiben. Sie ermöglichen situationsabhängige und spezifische Differenzierungsmöglichkeiten, sind aber als Großformeln weniger verwendbar. Wenn die Dekade von 2010 bis in die Gegenwart ein Jahrzehnt der Krisen war, so war sie deshalb noch keine solche der Ausnahmestände oder der Katastrophen. Diese Begriffe sind je für sich nicht in der Lage, das ganze Bedeutungsspektrum des weiten Krisenbegriffs zu erfassen.

Das Recht sieht die besonderen Herausforderungen darin, dass besondere Ereignisse besondere Herausforderungen stellen. Die Krise ist ein außergewöhnlicher rechtlicher Zustand, nicht der Normalzustand. Die außergewöhnliche Lage ist gekennzeichnet durch einen besonderen Handlungsbedarf, besondere Erwartungen an die kompetenten Organe und die Überforderung der regulär zuständigen Stellen. Sie bedarf daher der übergeordneten, auch politischen Leitung bzw. Koordination. Kurz: Sie verschiebt Aufgaben und Befugnisse. Doch ist sie keineswegs allein die viel zitierte „Stunde der Exekutive“. *Primär*

### Krisen und ihre Prävention aus interdisziplinärer Perspektive

*krisenbeseitigungsverantwortlich sind die Betroffenen selbst:* Sie sind – grundrechtlich garantiert – die primären Expert:innen für das eigene Überleben. In diesem Sinne ist die Katastrophe die Stunde der Geschädigten selbst. Das wird in den meisten juristischen Diskussionen übersehen. Darüber hinaus können sie vom Gesetzgeber verpflichtet werden, im Allgemeininteresse oder zum Schutz Dritter Vorsorge- und Vorbereitungsmaßnahmen zu treffen, etwa durch Wahrnehmung von Impfpflichten, die Eigensicherung von Betrieben, technischen Anlagen bzw. Verfahren oder die Anlage von Notfallreserven. Im Moment der Krise müssen alle Menschen räumen, helfen oder Geräte zur Verfügung stellen. Juristisch sind dies nicht mehr nur Rechte, sondern auch Pflichten. Sie bedürfen daher einer besonderen Legitimation. Daneben richten sich *Krisenbewältigungserwartungen zentral an die öffentlichen Hände und ihre Trabanten*. Sie sollen – und sind durch grundgesetzliche Schutzpflichten sogar justiziabel gehalten – potenzielle Schadensereignisse beobachten, warnen, Ressourcen vorhalten, Schutz gewähren, Folgenbewältigung organisieren, Entschädigungen leisten und ggf. Verantwortlichkeiten untersuchen. Und das alles in einer Situation, in welcher die zuständigen Stellen ohnehin überlastet sind. Die zu bewirtschaftenden Mittel sind schon fast per definitionem knapp, Teilhabeansprüche und Zuteilungsverfahren unter den Bedingungen der Überforderung zu organisieren und abzustimmen. Das ist keineswegs nur eine Aufgabe der Exekutive. Im Gegenteil: Not kennt Gebote, die rechtstaatlichen Anforderungen und Vorgaben des GG gelten auch in besonderen Lagen, wenn auch ggf. mit gewissen Modifikationen, die ihrerseits gleichermaßen verfassungsgeleitet sind.

In diesem Sinne ist der Notfall ein *Stresstest nicht nur für Exekutiven, sondern auch für Parlamente, Gerichte und die Verfassung selbst*. Sie haben je funktionsspezifisch, arbeitsteilig und zugleich kooperativ Krisenlagen zu bewältigen. Dafür bedarf es notfalltauglichen Rechts, das unter den besonderen Bedingungen einerseits hinreichende Steuerung und Legitimation vermittelt und andererseits selbst hinreichend legitimiert ist. Solches Recht kann am besten vor dem Eintritt des Notfalls ergehen, wenn gründlich und verfahrensgerecht abgewogen werden kann. Hier zeigt sich ein erstes Dilemma: Der nächste Notfall kommt bestimmt, wir wissen im Vorhinein nur nicht genau, wann er eintritt und wie er aussieht. Es gibt einzelne Notfälle mit „Drehbuch“ aufgrund früherer Erfahrungen. Sie können und müssen genutzt werden. Andere Notfälle sind – nicht zuletzt angesichts des oben angeführten Merkmals der Entgrenzung – hinsichtlich ihrer genauen Umstände schwer zu bestimmen und schwer zu regulieren. Hier sind *Prognosekompetenzen* gefragt. Die gesetzgebende Politik und die Rechtswissenschaft haben aber keine höheren Prognosefähigkeiten als die anderen hier beteiligten Disziplinen. Hier ist disziplin- und ressortübergreifende Kooperation geboten, welche die Prognosefähigkeiten erhöhen, aber nach bisheriger Erfahrung auch nicht vollständig sichern können. An den Prognosen hängt nicht nur die Gefahrkenntnis, sondern auch die Möglichkeit ihrer Prävention. Geeignete Maßnahmen kann nur ergreifen, wer die zu verhindernden Phänomene und die zu ihrer Abwehr notwendigen Maßnahmen annäherungsweise kennt. Was der Polizei bei der Gefahrenabwehr aufgrund langer Erfahrungen mit dem Gesetz und den abzuwehrenden Gefahren zumeist routiniert gelingt, wird umso komplexer, je stärker das Merkmal der Entgrenzung auftritt, je mehr Menschen also potenziell betroffen sind, je schwerer die konkreten

### Krisen und ihre Prävention aus interdisziplinärer Perspektive

Risikoereignisse und -bewältigungsmaßnahmen abzuschätzen sind – und zwar auch hinsichtlich des Zeitpunkts, des Orts und des Umfangs ihrer Notwendigkeit. Die *Präventionskompetenz* fragt nach der *Ressourcenzuteilungs- und -verteilungskompetenz*. Diese unterscheidet sich von den normalen staatlichen Verteilungsverfahren namentlich durch die Plötzlichkeit ihres Eintritts, die Knappheit der zur Verfügung stehenden Güter jedenfalls am konkreten Schadensort und die Überforderung von Personal und anderen Ressourcen, etwa Informationen. Dafür bedarf es besonderer Regelungen und besonderer Akzeptanz der Betroffenen.

Das Recht steht hier vor einer Reihe widersprüchlicher Erwartungen. Wird es vor der Katastrophe erlassen, kann es für alle Notfälle und alle potenziell betroffenen Personen gelten. Zugleich können sich die zuständigen Stellen darauf einstellen. Doch kennen die Gesetzgeber die späteren konkreten Notlagen nicht. Wo es keine „Drehbücher“ gibt, besteht daher die Gefahr, dass die abstrakt-generellen Normen den besonderen Anforderungen des Einzelfalles nicht gerecht werden. Denn ihr Inhalt ist tendenziell weitmaschig und allgemein gefasst. Je weitmaschiger die Regelungen sind, umso mehr verlagert sich die Legitimationsaufgabe auf die gesetzesausführenden Stellen, welche unbestimmte Rechtsbegriffe konkretisieren oder Ermessen handhaben müssen. Je höher der Bedarf nach konfliktlösendem Recht, umso eher besteht dann die Gefahr, dass das Recht den erhöhten Anforderungen gerade der besonderen Notlage nicht genügt. Der Gesetzestext ist stabil, seine Anwendung aber äußerst unterschiedlich und daher ihrerseits legitimationsbedürftig. Legitimationsstärker wären dann eher konkrete Normen, die angesichts des konkreten Notfalls *in der Krise* erlassen werden. Das ist nicht generell unzulässig, die vielfältigen Novellierungen etwa des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) während der Pandemie zeigen dies an. Jedoch ist solches einfallsmotivierte Recht auch einfallgeprägt. Es besteht das Risiko, dass es zu sehr die akute Situation in den Blick nimmt und andere oder spätere Herausforderungen schon wegen des situativen Handlungsdrucks nicht hinreichend einbezieht. Daraus entsteht die Notwendigkeit neuen, wiederum einfallgeprägten Rechts im Notfall. Das Ergebnis ist dann eine von gesteigerten Erwartungen und medialen Aufmerksamkeitshypen motivierte, sich selbst reproduzierende Kaskade von Gesetzesänderungen, welche tendenziell die Entwicklung weniger steuern als ihr vielmehr nachlaufen. Diese Situation zwischen der Scylla des Zuwenig und der Charybdis des Zuviel empfinden nicht nur die Gesetzgeber, sondern auch die Normadressat:innen als Problem. Das abstrakte Krisenrecht steuert und entlastet zu wenig, die Kaskade des punktuellen Krisenrechts steuert auf andere Weise auch zu wenig und entlastet zu spät. Seine Normen sind nicht erprobt und kurzfristig änderungsanfällig, bisweilen sogar schon außer Kraft, bevor sie überhaupt wirksam vollzogen werden konnten. Das ist ein zusätzlicher Stresstest für die Legitimationsfähigkeit des Staates und der Demokratie. Darin liegt aber nicht zwingend ein unlösbares Dilemma. Das wäre nur der Fall, wenn die Steuerungsfunktion die einzige Parlamentsfunktion wäre. Doch treten andere hinzu. Ergänzend gilt es, auch im Notfall andere Parlaments- und Gerichtsfunktionen zu operationalisieren. Hier geht es um *Legitimationsbeschaffung durch Kontrolle*. Dass auch sie im Notfall besonderen Ausübungsbedingungen unterliegt, liegt nahe: Die Kontrolleure sollen prüfen, aber nicht die ohnehin überforderten Handlungsorgane weiter überfordern oder gar paralisieren. Das

### Krisen und ihre Prävention aus interdisziplinärer Perspektive

ist für den Normalfall bekannt und anerkannt, bedarf aber für Notsituationen möglicherweise der Nachjustierung.

#### 2.3.2 Legitimationsbedürfnisse im Notfall

Maßgebliche Rechtsfunktionen im Notfall sind demnach die Steuerungs-, die Kontroll- und die Legitimationsfunktion. Letztere weist in besonderen Situationen einige Spezifika auf. So lassen sich mindestens vier Felder spezifischer Legitimationsbedürfnisse im Notfall unterscheiden.

(1) Da ist zunächst die *Warnung*. Sie verknüpft die Ankündigung einer gesteigerten Gefahrlage mit Handlungsaufforderungen, etwa besondere Sicherungsmaßnahmen zu ergreifen, ein Gebiet zu räumen oder nicht mehr zu betreten. Sie begründet zwar keine Rechtspflicht zu einem entsprechenden Handeln oder Unterlassen, knüpft aber an die Unterlassung der angeforderten Handlung ggf. rechtliche Nachteile. *Legitimationsbedürftig ist hier am ehesten die Handlungsaufforderung*. Ist die Notsituation schon da, mag sie sich selbst legitimieren. Andernfalls bedarf sie der besonderen Legitimation gerade deshalb, weil ihr Objekt, die Gefahr, noch nicht eingetreten ist. Mindestanforderung dafür ist, dass sie inhaltlich eindeutig ist und eine für die Adressat:innen klar erkennbare Handlungsaufforderung enthält: Wohin, wenn die Sirenen heulen? Gewarnt werden muss rechtzeitig vorher: Ist das Unglück da, sind Warnungen allenfalls vor noch drohenden Folgeschäden möglich. Sie darf aber auch nicht zu früh und nicht zu oft erfolgen, um Abnutzungseffekte zu vermeiden: Wer sich mehrfach in Sicherheit gebracht hat, obwohl nachher kein Schaden drohte, wird beim nächsten Mal der Warnung möglicherweise nicht mehr folgen, auch wenn jetzt tatsächlich Gefahren bestehen.

(2) Da sind weiter die *Notfallbefugnisse*. Sie können unmittelbar vor, aber auch während des Unglücks ergehen, wenn etwa Betroffene Hilfe leisten, aus Gaststätten fernbleiben oder Masken tragen sollen. Das sind Ge- und Verbote und damit klassische Grundrechtseingriffe. Ihre Legitimation kann zweistufig erfolgen: Einerseits „von oben“ aus dem Gesetz, soweit dies Handlungsmaßstäbe enthält, die hinreichend bekannt sind. Andererseits „von unten“, also durch die Vollzugskräfte im Einsatz gegenüber den Betroffenen, soweit administrative Handlungsspielräume genutzt oder eben nicht genutzt werden. Beide Mechanismen der Legitimationsbeschaffung folgen unterschiedlichen Logiken: Erstere sind einzelfallunabhängig, letztere gerade vom Einzelfall geprägt und gefordert. Und bei ersteren können sich Verwaltungen und Gerichte durch Hinweis auf das Gesetz entlasten, bei Letzteren müssen sie mangels eindeutiger Vorgaben die Legitimationslast selbst tragen.

(3) Damit zusammen hängt das dritte Feld, die *Begründung*. Legitimieren ist begründen. Dazu bedarf es der Argumente. Diese können *expertokratisch* sein, indem auf Sachverständige, Expertisen oder fachliche Gründe rekurriert wird. Dies mag Personen überzeugen, die ihrerseits Sachverstand akzeptieren. Sie können *juristisch* sein, wenn auf gesetzesausfüllende Standards (soft law) verwiesen werden kann. Sie können letztlich *politisch sein*, etwa durch Verweis auf Mehrheiten, Vorentscheidungen oder Akzeptanzbeschaffung durch Diskussion und Entscheidung. Alle Formen stehen nebeneinander: Wo nach

## Krisen und ihre Prävention aus interdisziplinärer Perspektive

„richtig“ und „falsch“ unterschieden werden kann, ist Sachverstand gefragt; wo „Team Vorsicht“ und „Team Lockerung“ einander gegenüberstehen, weil gerade kein Sachverstand einschlägig ist, kann und muss auch politisch diskutiert werden. Exekutiven können dies im Einzelfall vor Ort schon mangels eigener Fachkenntnis kaum leisten. Umso wichtiger ist hier die öffentliche Diskussion in Parlamenten, Medien und der Bevölkerung selbst. Begründung kann Recht nicht ersetzen, ihm aber wohl zu einer höheren Wirksamkeit verhelfen, indem sie Akzeptanz, Befolungs- oder jedenfalls Hinnahmehereitschaft erhöhen kann. Diese Zusammenhänge setzen insbesondere voraus, dass die handelnden Mitarbeiter:innen selbst von dem zu vollziehenden Recht und seiner Legitimationsfähigkeit überzeugt und bereit sind, dafür Konflikte mit Betroffenen zu riskieren. Hier setzt Legitimationsbeschaffung in der Verwaltung schon gegenüber denen ein, die später gegenüber den Bürger:innen legitimieren sollen.

(4) Das vierte Feld ist dasjenige der *Verantwortungszuweisung*. Es setzt regelmäßig erst später ein, wenn bereits Schäden erkennbar sind und nach Versäumnissen gefragt wird. Dies kann in unterschiedlichen Formen geschehen: informell durch behördliche Fach- und Dienstaufsicht, formeller durch die Einleitung von Disziplinar- oder gar Strafverfahren oder durch parlamentarische Gremien, namentlich Untersuchungsausschüsse. Schon diese Aufzählung zeigt: Verantwortungszuweisung erfolgt ganz überwiegend personal, seltener hingegen organisational. Sie sucht – und findet manchmal – „Erfolge“, wenn ein Amtsträger zurücktritt oder Personen bestraft werden. Dazu folgt sie allerdings anderen juristischen Logiken als die Rechtsdurchsetzung. Insbesondere die Elemente von personaler Zurechnung und Verschulden sind im deutschen Recht praktisch allein auf Personen zugeschnitten. Das kann rückwirkend-*sanktionierend* geschehen, wenn Vergangenes aufgearbeitet und beurteilt wird. Solche Vorgänge können aber auch *präventiv* wirken, wenn für zukünftige Fälle deutlich wird, dass bei einem erneuten Versagen gleichfalls Sanktionen ausgesprochen werden. Doch kann auch ein gegenteiliger Effekt eintreten, wenn im nächsten Notfall sich niemand exponieren will, um Verantwortung nicht auf sich zu ziehen.

So vergleichsweise klar die Handlungs- und Legitimationsfelder sind, so stehen doch viele Fragen noch am Anfang. Da ist z. B. die Frage danach, ob und, wenn ja, warum sich *Legitimationsbedürfnisse mit der Dauer eines Notfalls verändern*. Gewiss: Eine ungeklärte und wissenschaftlich kaum beforschte Situation kann vorübergehend aus Gründen von Vorsicht unter Hinweis auf den experimentellen Charakter einzelner Maßnahmen gestaltet werden. Das gelingt bei länger andauernden Notständen eher weniger, wenn Zeit genug zum Erproben einzelner Maßnahmen war. Doch inwieweit können daneben Gewöhnungseffekte oder das Gefühl „Mir ist nichts passiert und mir wird auch nichts mehr passieren“, Legitimationsbedürfnisse verändern? Verändern wird sich auch die *mediale Vermittlung des Geschehens*, dem nur wenige im Nahbereich, viele hingegen als Medienergebnis konfrontiert sind. Notfälle schaffen und fokussieren Aufmerksamkeit, bündeln Themen und Diskussionsfelder und können öffentliche Debatten auslösen. Doch neigen Sensationen dazu, sich abzunutzen. Der Umgang der Medien mit länger andauernden Notfällen ist bislang wenig erforscht, einschließlich seiner Wirkungen auf die Empfänger:innen.

### Krisen und ihre Prävention aus interdisziplinärer Perspektive

Davon kann dann auch das Ge- oder Misslingen von Legitimationsleitungen abhängen – bis hin zum Entstehen organisierter Widerstandsgruppen.

Wie der Erfolg sich selbst legitimiert, so delegitimiert der Misserfolg – je länger je mehr. In diesem Sinne stellt der Notfall wenig neue Fragen, akzentuiert aber bekannte Fragen neu und anders: Ein starker und leistungsfähiger Staat mit verantwortungsbewusst handelnden Politiker:innen ist die beste Gewähr für gelingende Legitimation. Ein schwacher, unterfinanzierter und -ausgestatteter Staat mag im Normalfall ausreichen, im Notfall ist er ein überforderter Staat, dem zu wenig gelingt, vor allem zu wenig Legitimationsleistung.

## 2.4 Entgrenzte und multiple Krisen in Kommunen

### 2.4.1 Anhaltende Verwaltungskrise?

Die seit Jahren währende Finanznot oft gepaart mit Überschuldung macht vielen Kommunen zu schaffen und beschneidet schon, ohne dass weitere Krisen hinzutreten, deren Handlungsfähigkeit mitunter empfindlich. Obwohl deren Handlungsfähigkeit durch die gemeindliche Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG gewährleistet wird, steckt die kommunale Selbstverwaltung selbst seit Jahrzehnten (un-)verschuldet immer wieder im Krisenmodus (Hinkel, 1985, S. 225). Zur Überlastung der Kommunen führen in erster Linie einerseits weniger Einnahmen und andererseits mehr Aufgaben im Zuge einer Dezentralisierung von Aufgaben (Grohs et al., 2012). Diese Kommunalisierung ist durch ihren Örtlichkeitsbezug und als Legitimationsressource attraktiv: Die Spitzen der kommunalen Verwaltung bemühen sich um mehr Effizienz und Bürgernähe bei der Aufgabenerledigung, weil sie während ihrer Amtszeit Erfolge aufweisen und ihre Wiederwahl nicht gefährden möchten (Mehde, 2022). Aus einer trinationalen Studie (u. a. Deutschland) zu den Folgen der Dezentralisierung ergibt sich positiv sowohl eine Erhöhung der horizontalen Koordinationsfähigkeit vor Ort als auch eine effektivere Aufgabenerledigung (Grohs et al., 2012). Auf den kommunalen Handlungsspielraum wirken sich die finanziellen Mehrkosten jedoch negativ aus, „die vor allem leistungsschwächere Gebietskörperschaften regelmäßig überfordern und zu Vollzugsdefiziten sowie letztlich zur Verstärkung von Disparitäten führen können. Die Reaktionsweisen der Kommunen sind [...] durch einen zu geringen fiskalischen Spielraum begrenzt, so dass es durch Kommunalisierungen im Regelfall zu Verschiebungen im kommunalen Aufgabenportfolio kommt, die zu Lasten der „freiwilligen“ Aufgaben gehen“ (Grohs et al., 2012, S. 143).

### 2.4.2 Kommunen im Krisenmodus

In den vergangenen Jahren stemmten die Kommunen außergewöhnliche Aufgaben. In den Jahren 2015 und 2016 stellten die Unterbringung und Versorgung von über einer Million Geflüchteter eine große Herausforderung hinsichtlich der personellen, räumlichen und finanziellen Ressourcen dar. Seit März 2020 führten die Maßnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie immer wieder zu massiven Einschränkungen der Grundrechte für ein jedes Individuum und für viele unterschiedliche Branchen. Die enormen

### Krisen und ihre Prävention aus interdisziplinärer Perspektive

negativen Auswirkungen der Pandemie äußern sich u. a. in gravierenden Bildungsrückständen vor allem bei ohnehin leistungsschwächeren und benachteiligten Schüler:innen und erfordern auf lange Sicht beträchtliche soziale Anstrengungen. Seit dem 24. Februar 2022 überlagert der Krieg in der Ukraine die Pandemie und zieht kaskadenmäßige Effekte nach sich, die sich in einer beträchtlichen Steigerung der Geflüchtetenzahlen insbesondere aus der Ukraine, Inflation, Energieunsicherheit usw. niederschlagen. Die kursorische Aufzählung dieser Krisen verdeutlicht ihren weltumspannenden und entgrenzenden Charakter (siehe hierzu auch den Beitrag von Schweizer in diesem Band). Dieser globale Krisenmodus erfasst zwar alle Ebenen des föderalen Systems, jedoch sind die Kommunen besonders in der Pflicht. Den Kommunen obliegt das lokale Handeln-Müssen, weil die operationale Krisenbewältigung vor Ort ganz überwiegend in ihren Händen liegt und sie häufig unvorbereitet trifft. In Bezug auf die Covid-19-Pandemie ergibt sich dies aus einer Befragung des Meinungsforschungsinstituts Forsa im Auftrag des Magazins KOMMUNAL, an der sich 2.309 Bürgermeister:innen in Deutschland in der Anfangsphase der Pandemie beteiligten (im Folgenden Ehrhardt, 2020). Danach verfügten 75 % der Kommunen nicht über Notfallpläne für eine Epidemie, was insbesondere für Dorfgemeinden (88 %) und Kleinstädte (76 %) zutraf. Hingegen gab es in 79 % der Großstädte entsprechende Pläne. Diese Pläne erwiesen sich als unbrauchbar, da sie entweder veraltet waren oder sich auf andere Notfalllagen bezogen (z. B. Hochwasser oder Großbrand). Die größten Probleme bei der Krisenbewältigung zu Beginn der Pandemie bereitete den Befragten zufolge die Aufrechterhaltung der Verwaltung (21 %), die finanziellen bzw. wirtschaftlichen Folgen (15 %), die praktische Umsetzung der Maßnahmen (15 %) sowie die Kontrolle bzw. die Einhaltung der Maßnahmen (10 %). Langfristig befürchteten sie erhebliche Einnahmeausfälle (33 %) sowie Einbußen in der Wirtschaft (17 %) und an Arbeitsplätzen (12 %).

Einer anderen Studie zufolge haben sich diese Befürchtungen trotz pandemiebedingter Verluste nicht realisiert (im Folgenden Boettcher & Freier, 2022). Im Vergleich zur Bankenkrise 2009, in der die Kommunen in eine Schuldenkrise gerieten, stehen sie nun besser da und erzielen vielfach leichte Finanzierungsüberschüsse, was zum einen an der großzügigeren finanziellen Unterstützung von Bund und Ländern und zum anderen an den wieder einsetzenden Einnahmen aus kommunalen (Gewerbe-)Steuern liegt. Die positive Bewältigung der Pandemie für die Kommunen in fiskalischer Hinsicht trübt jedoch aktuell die ungewisse und unsichere Entwicklung durch den bereits erwähnten russischen Angriff auf die Ukraine mit seinen weitreichenden Konsequenzen.

## 2.5 Krisenprävention

### 2.5.1 Zum Krisenmanagement

In der Krisenmanagementliteratur werden drei zeitliche Phasen von Krisen unterschieden: die Prä-Krise als Phase für Prävention und Vorbereitung, die akute Krise als Phase der Bewältigung sowie die Post-Krise als Phase der Reflexion und des Lernens. Die Krisenprävention spiegelt damit nur einen Ausschnitt der insgesamt sich als Kreislauf darstellenden Krisenarbeit wider.

### Krisen und ihre Prävention aus interdisziplinärer Perspektive

Prävention kann dabei einerseits als Risikomanagement verstanden werden. Mit ihm lassen sich bestimmte Krisenauslöser im Voraus antizipieren und begrenzen – und so beispielsweise den regelmäßigen Sturmfluten an der Nordsee mit verbessertem Deichbau begegnen. Risikomanagement zielt auf die Vermeidung von Krisen. Es kann jedoch angesichts der Entgrenzung heutiger Krisenlagen nur noch einen Teil der Präventionsarbeit leisten. Nicht nur übertreffen Fälle, wie etwa das Hochwasser im Ahrtal, gängige Risikoannahmen, sondern es kommt, wie beschrieben, zu unvorhersehbaren sozialen Aushandlungen über verschiedene Systeme hinweg. Krisenprävention muss daher andererseits bedeuten, sich auf fundamentale Unsicherheit einstellen zu müssen. „Chaosphasen“ im Krisenmanagement können öfter (wellenförmig) oder länger anhaltend auftreten – und sollten als „Phasen ohne Drehbuch“ entsprechend vorbereitet werden. Neben einer Planungsaktivität sollte eine Prä-Krisenphase also verstärkt Vorbereitungen beinhalten, die auf den Umgang mit Unsicherheit (fehlendes Wissen, Unschärfe von Information und Unberechenbarkeit) abstellen. Auch sollte reflektiert werden, dass sich Unsicherheiten auch gerade dadurch ergeben können, dass die Bevölkerung mehr denn je aktiv an der Aushandlung von Krisen beteiligt sein wird.

Einen wichtigen Aspekt kann hierbei die Stärkung von Zusammenarbeit zwischen Organisationen, Sektoren und Wissensdomänen darstellen. Beziehungsnetzwerke lassen sich in der Prä-Krise etablieren, um im Krisenfall einen zügigen Informationsfluss zu ermöglichen (vgl. „High Reliability Networks (HRNs)“, Berthod et al., 2016). Dieses betrifft etwa die Zusammenarbeit von BOS und anderen Belangsträgern – darüber hinaus aber auch die von Entscheidungsträger:innen und Expert:innen. Zur Bewältigung entgrenzter Krisen müssen verschiedene Wissensformen zusammenkommen: Es ist sowohl spezifischer Sachverstand als auch abstraktes Wissen gefragt (vgl. Brinks & Ibert, 2020). Doch die Expertise in der Krise gut aufeinander beziehen und sowohl spezielles Sach- als auch Prozesswissen für Entscheidungen „gangbar“ machen zu können, ist alles andere als trivial. Gerade unter den krisentypischen Bedingungen der Bedrohung, Dringlichkeit und Unsicherheit braucht es dazu vorstrukturierte Formate. Zudem liegt das Wissen nicht einfach „bereit“, sondern wird in der Interaktion zwischen Expert:innen und Entscheidungsträger:innen erst geschaffen (vgl. Berr et al., 2022). Expert:innenmeinungen können sich dabei durchaus unterscheiden oder sogar widersprechen – und dabei für Irritationen in der Bevölkerung sorgen. Krisenprävention heißt auch, über diese Zusammenhänge und die Schwierigkeit ihrer Kommunikation in der Bevölkerung bereits in der Prä-Krisenzeit zu reflektieren.

Prävention als Teil des Krisenmanagement-Kreislaufs zu betrachten, bedeutet insgesamt: zu akzeptieren, dass Krisen weiterhin auftreten werden. In diesem Sinne geht es ganz unabhängig vom Alltagsgeschäft darum, ein allgemeines Krisenverständnis sowie Bewältigungsstrukturen (z. B. Notfallpläne oder Stäbe) in der eigenen Organisation oder Behörde aufzubauen. Ebenso kann die Ausprägung einer guten Fehlerkultur dabei helfen, sich der Dynamik der akuten Krise zu stellen.

### Krisen und ihre Prävention aus interdisziplinärer Perspektive

#### 2.5.2 Zur Bedeutung des Rechts

Die Rechtswissenschaft hat keine besseren Prognose- oder Präventionsmöglichkeiten als die anderen hier vereinten Disziplinen. Daraus folgt aber nicht, dass sie zu den hier verhandelten Fragestellungen nichts Eigenständiges beitragen könnte. Es geht darum, aus den tatsächlichen und rechtlichen Befunden der stattgefundenen Krisen zu lernen und das Recht für zukünftige Notfälle besser aufzustellen.

Notwendig ist eine wirksame fachliche und politische Evaluation der Ereignisse und Erfahrungen. Sie können Rückschlüsse auf Stärken und Schwächen des Rechts zulassen und so Neuregelungsbedarf präzisieren. Dazu ist Sachverstand heranzuziehen, so es sachverständige Erkenntnisse und Aussagen geben kann. Hierher können auch Szenarien zählen, die für bestimmte Fallgruppen z. T. mit parlamentarischer oder ministerieller Unterstützung erstellt worden sind. Wo die Expertise endet, sind politische Diskussionen notwendig. Das gilt etwa für Prioritätensetzungen: Sollte man die Mittel zum Katastrophenschutz herunterfahren, wenn und weil gerade keine Katastrophe ist? Im Notfall mag es dann zu spät sein. Umgekehrt gilt: Was soll man im Normalfall sparen für den Schutz vor zukünftigen Großschäden, von denen alle hoffen, dass sie nie eintreten? Wo bleibt dort insbesondere die politische Prämie? Wo die Legitimation gegenüber denjenigen, an denen jetzt gespart wird?

Lehren aus der Krise dürfen nicht zu konkret sein, sondern müssen abstrahieren, Voraussetzungen und Grundstrukturen erkennen. Die nächste Krise muss nicht dieselbe sein, sie kann anders sein. Das ist bekannt, wo „Drehbücher“ erstellt worden sind. Im Übrigen gilt: Wer nach der Pandemie Atemschutzmasken hortet, kann erleben, dass die nächste Krise ein Hochwasser ist, bei der man eher Gummistiefel gebraucht hätte. Es geht nicht zentral darum, große Mengen anzuhäufen, sondern Lieferketten und Logistik zu eröffnen und resilient zu halten.

Katastrophenrecht muss adressatengerecht sein. Das kann Unterschiede begründen zwischen Normen, die sich an Vollzugsstäbe richten, und solchen, die sich an potenzielle Betroffene oder gar an alle richten. Erstere müssen ggf. früher alarmiert oder mindestens informiert werden, um Hilfe leisten zu können. Letztere sollten dann und so gewarnt werden, dass keine Panik auszubrechen droht. Überhaupt Panik: Wie die Menschen unter Panik reagieren, ist stärker zu erforschen und bei rechtlichen Ursache-Wirkungs-Prognosen einzukalkulieren.

Diskussionsbedürftig ist auch die Frage nach nationalen Spitzen- und Beratungsgremien zur Bündelung und Bewertung von Informationen. Je etablierter sie sind und je höher ihr Ansehen im Normalfall steht, desto eher können sie auch im Notfall legitimieren. Sie können im Idealfall eine erhöhte Orientierung für Entscheidende, Betroffene und Medien bewirken, wenn sie selbst hinreichend legitimiert sind.

### Krisen und ihre Prävention aus interdisziplinärer Perspektive

#### 2.5.3 Zur Krisenprävention in Kommunen

In der Prä-Krise herrscht Ungewissheit über den Verlauf und Ausgang der jeweils anstehenden Krise. Mit dieser Unsicherheit und dem daraus entstehenden Druck müssen Kommunen umgehen und Entscheidungen treffen, um „vor die Lage“ zu kommen und die Krise abzuwenden oder um die Akutphase vorzubereiten und sie dann besser zu bewältigen. Unter diesen Bedingungen kann „bounded rationality“ die Entscheidungsfindung erleichtern und verbessern. Entsprechend ihrem Urheber, dem Psychologen und Verhaltensökonom Herbert Simon, zielt „bounded rationality“ auf eine Entscheidungsfindung unter Ungewissheit durch Verkürzung und Vereinfachung. Denn in Krisen „ist [es] oft notwendig, nach heuristischen Regeln vorzugehen, ‚mentale Abkürzungen‘ vorzunehmen. Solche Regeln erlauben, manche Informationen zu priorisieren und andere zu posteriorisieren, komplexe Entscheidungen so zu vereinfachen, dass sie handhabbar sind, und Maßnahmen zu formulieren, die schnell und ohne große Verzögerung, halbwegs durchdacht, implementiert werden können. Diese heuristischen Methoden helfen, die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, eine gute Entscheidung zu treffen, gerade angesichts der vorliegenden zeitlichen und informatorischen Beschränkungen“ (Gómez Pomeri, 2022, S. 87 f.).

In der akuten Krise fallen ohnehin schon bestehende Mangellagen in verschiedenen Bereichen einer Kommune auf, die sich währenddessen verschärfen bzw. zuspitzen können. Die Covid-19-Pandemie legte die ohnehin bestehenden Schwächen im Gesundheitssystem bei der Digitalisierung sowie die Folgen der Ökonomisierung in der Kranken- und Altenpflege offen. Schon vor der Pandemie war der akute Personalmangel als Pflegenotstand bekannt (Özlü, 2020). Durch die Pandemie verschlechterten sich die Arbeitsbedingungen weiter, so dass im Zuge dessen mehr Pflegepersonal den Pflegesektor entweder verlassen oder die Arbeitszeit verkürzt hat. Dieser Trend hält zwar an, doch scheinen Kranken- und Altenpflege die Weggänge durch mehr Neueinstellungen mit höheren Gehältern zu kompensieren und versuchen dadurch zugleich Krisenprävention zu betreiben (Beeger, 2022). Für die Kommunen war in der Akutphase der Pandemie die Umsetzung der rasch wechselnden Maßnahmen zur Eindämmung des Virus ebenfalls ein schwieriges Unterfangen, da die Krisenbewältigung dem Personal über lange Zeit hinweg viel Flexibilität und Mehreinsatz abverlangte: Krisenstäbe tagten am Wochenende und an Feiertagen, Verwaltungsmitarbeitende waren freiwillig im Krisenmanagement oder abgeordnet, sie waren im Schichtdienst tätig und machten Überstunden. Durch die zurzeit bestehende Kumulation an Krisen kehren die Kommunen allerdings nicht mehr in den Normalzustand der Kommunalverwaltung zurück, sondern bleiben im Krisenmodus und geraten immer wieder an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit (Erb, 2022).

Trotz aller Erschwernisse gelang es den Kommunen in den vergangenen Jahren weitgehend, eine flexible Struktur der Krisenprävention zu schaffen. Dieser Lernprozess zeigte sich im Jahr 2022 bei der Unterbringung von ukrainischen, aber auch anderen Geflüchteten. Allerdings stoßen die Kommunen angesichts von 1,2 Millionen Geflüchteten innerhalb eines Jahres erneut an ihr Kapazitätslimit (Dake, 2022). Im Umgang mit Geflüchteten manifestieren sich zwei elementare Aspekte: erstens die Kommunikation mit und Partizipation der Bevölkerung sowie zweitens die Entwicklung einer resilienten Kommune. Die Sensibilisierung eines Großteils der Bevölkerung erfolgt durch Krisenkommunikation, um

### Krisen und ihre Prävention aus interdisziplinärer Perspektive

den erwarteten krisenbedingten Vertrauensverlust in der Bevölkerung, auch innerhalb der Kommunalverwaltung und BOS aufzufangen, sowie Verhaltensnormen nebst Informationen über die jeweilige Krise zur Verfügung zu stellen (Schwarz et al., 2016). Während einer Pandemie ist zudem die Normakzeptanz und -befolgung von Gegenmaßnahmen zur Reduktion des Infektionsgeschehens mit seinen gesundheitsschädlichen bis tödlichen Folgen elementar. Die Notwendigkeit der Regeleinhaltung vermitteln auch Polizei und kommunale Ordnungsdienste im persönlichen Umgang durch faires und Vertrauen schaffendes Verhalten, das deren Legitimitätswahrnehmung in der Bevölkerung festigt (Hecker, 2018).

Gegenwärtig hat der Begriff der Resilienz Konjunktur. Er stammt aus der Psychologie und wird neuerdings vermehrt in den Sozialwissenschaften rezipiert. In der Soziologie handelt es sich um die Fähigkeit von Gesellschaften, äußere Störungen zu meistern, ohne ihre wichtigen Systemfunktionen preiszugeben (Blum et al., 2016). Auf lokaler Ebene ist für die Ausbildung von Resilienz die Perspektivrichtung entscheidend. So kann ein zu starker Fokus auf das Vergangene den Blick für die Zukunft mit deren Innovations- und Lernpotenzial verstellen (Endreß, 2022). In diesem Sinne zeichnen sich resiliente Kommunen dadurch aus, dass sie „sich vor dem Hintergrund krisenhafter Erfahrungen selbst gestalten vermögen und so womöglich neue Gleichgewichte schaffen“ (Endreß, 2022, S. 94). Die Herstellung von Resilienz setzt dabei eine mittel- und langfristige Perspektive in dynamischen und flexiblen Kommunen im steten Wandel voraus.

## 2.6 Fazit

„Keine Krise kommt überraschend; keine Krise steht für sich, sondern sie ist vielmehr ein Verflechtungsphänomen, typischerweise mit Kaskadeneffekten“ (Endreß, 2022, S. 93). Durch die Allgegenwärtigkeit des Krisenbegriffs und das „multiple“ Aufkommen von Krisenfällen verschwimmen die Konturen einer Krise für Wissenschaft und Praxis. Noch dazu treten Krisen heute typischerweise „entgrenzt“ auf: Sie lassen sich in ihren vielfach globalen Ursachen und Konsequenzen nicht eindeutig ausmachen und sind das Produkt einer komplexen gesellschaftlichen Aushandlung oft im (inter-)nationalen Kontext. Infolgedessen sind Kommunen weniger mit der Aushandlung von Krisen, sondern vielmehr mit deren Folgen beschäftigt und tragen eine essenzielle Rolle bei der operationalen Krisenbewältigung. In der föderalistischen Demokratie der Bundesrepublik hat die Verfassungsgarantie der gemeindlichen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG) besondere Bedeutung. Allerdings engen zusätzliche Pflicht- und Auftragsangelegenheiten durch Bund und Länder den kommunalen Handlungsspielraum dann beträchtlich ein, wenn es an einer hinreichenden Kostenübernahme vor allem bei finanzschwachen Gemeinden fehlt.

Krisen bedeuten einen rechtlich außergewöhnlichen Zustand und erzeugen einen besonderen Handlungsbedarf, so dass in der Akutsituation primär die Exekutive gefragt ist. Zum Krisenmanagement gehört deren Prävention in drei Phasen. Prävention ist dabei nicht nur auf die Vermeidung von Krisen gerichtet, sondern bedeutet auch einen resilienten Umgang mit Unsicherheit durch die Stärkung von institutionellen Netzwerken und von Krisenkommunikation mit einer Beteiligung bzw. Informationen einfordernden Bevölkerung.

### Krisen und ihre Prävention aus interdisziplinärer Perspektive

Vor der Krise ist nach der Krise und die Postkrise erfordert eine fachliche und politische Evaluation der Ereignisse und Erfahrungen. Lehren aus der Krise zielen sowohl auf ein besseres Krisenmanagement als auch auf eine bessere Anpassung des Rechts für zukünftige Krisen. Aus der Krise lernen heißt, das Allgemeine aus der gemeisterten Krise mit seinen Voraussetzungen und Grundstrukturen zu erkennen, um für anders gelagerte, künftige Krisen gerüstet zu sein.

Insbesondere anhaltende und sich immer wieder zuspitzende Krisen erweisen sich als Stresstest für die Demokratie. Angesichts der aktuellen Krisenkumulation kommen Kommunen kaum mehr aus dem Krisenmodus heraus, was eine strukturierte und vorausschauende Krisenprävention erschwert. Die lokale Ebene bietet zudem eine Bühne für Konflikte und Proteste unterschiedlicher Gruppierungen von Querdenker:innen bis hin zu Klimaschützer:innen. Die Kommunen müssen sich den daraus resultierenden Herausforderungen und Ambivalenzen stellen und Widerspruch, der sich im Rahmen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung bewegt, aushalten und reflektieren. Diese demokratische Auseinandersetzung fördert zugleich die Resilienz in Kommunen. Resiliente Kommunen, die sich als lernende und für Alternativen offene Institutionen verstehen, sind tragende Pfeiler unserer föderalistischen Demokratie, in denen Krisen auch als Wendepunkte für grundsätzliche die Lebensqualität verbessernde Reformen dienen können.

### Literatur

- Ansell, C., Boin, A. & Keller, A. (2010). Managing transboundary crises: Identifying the building blocks of an effective response system. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18(4), S. 195-207.
- Beeger, B. (2022). Trotz Pandemie steigt die Zahl der Pflegekräfte. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/mehr-wirtschaft/trotz-corona-pandemie-steigt-die-zahl-der-pflegekraefte-18019770.html>.
- Berthod, O., Grothe-Hammer, M., Müller-Seitz, G., Raab, J. & Sydow, J. (2016). From High-Reliability Organizations to High-Reliability Networks: The Dynamics of Network Governance in the Face of Emergency. *Journal of Public Administration Research And Theory*, 2017, S. 352-371.
- Boettcher, F., Freier, R. (2022). Zwei Jahre im Krisenmodus – die kommunalen Finanzen bleiben trotzdem stabil. *Wirtschaftsdienst* 102(8), S. 6242-647.
- Boin, A., t'Hart, P. & Kuipers, S. (2018). The Crisis Approach. In H. Rodriguez, E. Quarantelli & R. Dynes (Hrsg.), *Handbook of Disaster Research* (S. 23-38). Springer.
- Boin, A., Ekengren, M. & Rhinard, M. (2021). Understanding and Acting Upon a Creeping Crisis. In dies. (Hrsg.), *Understanding the Creeping Crisis* (S. 1-17). Palgrave Macmillan.
- Bonß, W. (2021). Zwischen Normalisierung und Veränderung. Zur Zukunft der zivilen Sicherheitsforschung. In N. Eschenbruch, S. Kaufmann & P. Zoche (Hrsg.), *Vielfältige Sicherheiten. Gesellschaftliche Dimensionen der Sicherheitsforschung*. Band 20 der Reihe: H.-J. Albrecht, R. Haverkamp, S. Kaufmann & P. Zoche (Hrsg.), *Zivile Sicherheit: Schriften zum Fachdialog Sicherheitsforschung* (S. 37-55). LIT-Verlag.
- Berr, K., Broer, I., Feldner, D., Harmsen, T., Schöppl, N., Sokolovska, N., Scherpenberg, C. V., Stammeler, J., Wagner, N., Walter, C. & Zoth, L. (2022). Der Crisis Science Hub: Krisenresilienz stärken durch systematische Zusammenarbeit von Wissenschaft und öffentlicher Verwaltung. Institut für Innovation und Technik. [https://www.iit-berlin.de/wp-content/uploads/2022/04/2022-03-28\\_iit-Studie-CRISP-Paper\\_final\\_Titel.pdf](https://www.iit-berlin.de/wp-content/uploads/2022/04/2022-03-28_iit-Studie-CRISP-Paper_final_Titel.pdf).

## Krisen und ihre Prävention aus interdisziplinärer Perspektive

- Blum, S., Endreß, M., Kaufmann, S. & Rampp, B. (2016). Soziologische Perspektiven. In R. Wink (Hrsg.), *Multidisziplinäre Perspektiven der Resilienzforschung* (S. 151-177). Springer.
- Brinks, V. & Ibert, O. (2020). Krisenberatung: Sachliche und prozessuale Expertise in Krisen. In F. Bösch, N. Deitelhoff & S. Kroll (Hrsg.), *Handbuch Krisenforschung* (S. 249-265). Springer.
- Brinks, V. & Ibert, O. (2021). From omniscient narrator to involved participants: Places and spaces "activated" in the EHEC O104:H4 crisis 2011. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 29(3), S. 321-329.
- Dake, B. (2022). Sind die Kommunen am Limit? *ARD-Tagesschau*. <https://www.tagesschau.de/inland/gesellschaft/fluechtlingzahlen-131.html>.
- Ehrhardt, C. (2020). Corona: Virus traf Deutschlands Kommunen unvorbereitet. *Kommunal*. <https://kommunal.de/corona-umfrage-buergermeister>.
- Endreß, M. (2022). Öffentliche Anhörung zur Definition und Erarbeitung eines Grundverständnisses des Begriffs „Krise“ für die weitere Arbeit der Enquetekommission. Protokoll der 3. Sitzung der Enquetekommission „Krisenfeste Gesellschaft“ Öffentlicher Teil am 24. Juni 2022 im 17. Landtag von Baden-Württemberg.
- Erb, A. (2022). Kommunen im "Krisenmodus". *Der Neue Kämmerer*. <https://www.derneuekaemmerer.de/finanzen/nachhaltigkeit/kommunen-im-krisenmodus-21777/>.
- Gómez Pomeri, R. (2022). Die Corona-Zumutung. Politik und Gesellschaft in Zeiten der Pandemie. Springer.
- Graf, Rüdiger (2020). Zwischen Handlungsmotivation und Ohnmachtserfahrung – Der Wandel des Krisenbegriffs im 20. Jahrhundert. In F. Bösch, N. Deitelhoff & S. Kroll (Hrsg.), *Handbuch Krisenforschung* (S. 17-38). Springer.
- Grohs, S., Bogumil, J. & Kuhlmann, S. (2012). Überforderung, Erosion oder Aufwertung der Kommunen in Europa? Eine Leistungsbilanz im westeuropäischen Vergleich. *der moderne staat - dms Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 5(1), S. 125-148.
- Hecker, M. (2019). Vertrauen in die Stadt – Vertrauen in der Stadt. Die Wahrnehmungen polizeilicher Legitimität im städtischen Raum. LIT-Verlag.
- Hinkel, K. R. (1985). Zur Situation der kommunalen Selbstverwaltung. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 4(4), S. 225-230.
- Homer-Dixon, T., Renn, O., Rockström, J., Donges, J.F. & Janzwood, S. (2022). A call for an international research program on the risk of a global polycrisis. Technical Paper 2022-3, version 2.0. Cascade Institute. <https://cascadeinstitute.org/technical-paper/a-call-for-an-international-research-program-on-the-risk-of-a-global-polycrisis/>.
- Horn, E. (2014). *Zukunft als Katastrophe*. S. Fischer Verlag.
- Ibert, O. & Harmsen, T. (2022). Eingebettete Krisen: Bedrohung und Gelegenheit. *Gesundheit + Gesellschaft Wissenschaft* 3/22, S. 7-14.
- Jarren, O. & Neuberger, C. (Hrsg.) (2020): *Gesellschaftliche Vermittlung in der Krise. Medien und Plattformen als Intermediäre*. Nomos.
- Mehde, V. (2022). GG Art. 28 Abs. 2 GG. In R. Herzog, R. Scholz, M. Herdegen & H. H. Klein (Hrsg.), *Dürrig/Herzog/Scholz Grundgesetz-Kommentar* (Rn. 1-179). C.H.Beck.
- Nassehi, A. (2021). Unbehagen. Theorie der überforderten Gesellschaft. C. H. Beck.
- Özlü, I. (2020). Pandemie trifft Pflegenotstand. *intensiv* 28, S. 122-125.
- Preunkert, J. (2011). Die Krise in der Soziologie. *Soziologie*, 40(4), S. 432-442.
- Roux-Dufort, C. (2007). Is Crisis Management (Only) a Management of Exceptions? *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15(2), S. 105-114.

## Krisen und ihre Prävention aus interdisziplinärer Perspektive

- Schwarz, A., Schleicher, K., Srugies, A. & Rothenberger, L. (2016). Krise im Jugendamt. Leitfaden zur strategischen Krisenkommunikation für Kommunen. Köln: Nationales Zentrum Frühe Hilfen (NZFH).
- Spector, B. (2019). There is no such thing as a crisis: A critique of and alternative to the dominant crisis management model. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 27(3), S. 274-279.
- Steg, J. (2020). Was heißt eigentlich Krise? *Soziologie*, 49(4), S. 423-435.
- Voss, M. & Lorenz, D. F. (2016). Sociological Foundations of Crisis Communication. In A. Schwarz, M. W. Seeger & C. Auer (Hrsg.), *The Handbook of International Crisis Communication Research 1*, Wiley, S. 45-55.

## Krisen und ihre Prävention aus interdisziplinärer Perspektive

## Zur weiteren Vertiefung

- ▶ Bösch, F., Deitelhoff, N. & Kroll, S. (Hrsg.). (2020). *Handbuch Krisenforschung*. Springer.
- ▶ Kersten, J., Rixen, S. (2021). Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise. Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 10626.
- ▶ Papier, H. J., Behnke, N., Blom, A. G., Moser, E., El-Mafaalani, A., Biess, F., Ther, P. (2020). Corona-Krise. Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 70, S. 35-37.
- ▶ Thießen, A. (Hrsg.). (2014). *Handbuch Krisenmanagement*. Springer.

## Mediathek



Podcast: *Auch das noch? / Polykrise. Wie kommen wir da wieder raus?*, von Petra Pinzler und Stefan Schmitt auf ZEIT Online, aktualisierte Folge erschienen am 10.11.2022.



YouTube-Video *Checkliste für den Fall der Fälle – Was müssen Kommunen im Katastrophen- und Zivilschutzfall machen?*, erschienen auf dem Kanal BehördenSpiegel am 08.04.2022 auf YouTube.

YouTube-Video Panel VII: *Jetzt erst recht! Prävention in Zeiten von Krisen und Katastrophen*, Podiumsdiskussion beim 27. DPT am 05.10.2022 auf YouTube: im Erscheinen.

## **Inhalt**

Vorwort	9
<i>Der Deutsche Präventionstag und ständige Veranstaltungspartner</i>	
Mannheimer Erklärung des 28. Deutschen Präventionstages	11
<b>I. Expertisen zum Schwerpunktthema</b>	
<i>Rita Haverkamp, Christoph Gusy, Tjorven Harmsen</i>	
Krisen und ihre Prävention aus interdisziplinärer Perspektive	19
<i>Pia-Johanna Schweizer</i>	
Systemische Risiken	39
<i>Harald Dreßing</i>	
Die Bedeutung psychischer Resilienz im Zusammenhang mit Krisen	57
<i>Donya Gilan, Isabella Helmreich</i>	
Die resiliente Gesellschaft – eine kollektive Antwort auf kollektive Probleme	73
<i>Jan-Philip Maaß-Emden</i>	
Organisationale Resilienz. Rahmenbedingungen zur Entwicklung und Erhaltung einer unternehmerischen Widerstandsfähigkeit	91
<i>Manuela Freiheit, Andreas Uhl, Andreas Zick</i>	
Krisen und Krisenverarbeitung	113
<i>Friedrich Gabel</i>	
Krisenmanagement als Wertfrage	131
<i>Nikil Mukerji, Marina Moreno, Adriano Mannino</i>	
Zum rationalen Umgang mit Krisen – eine philosophische Perspektive	149
<i>Alexander Fekete, Chris Hetkämper, Carlotta Bauer</i>	
Resilienz im Kontext von Bevölkerungsschutz und Kommunen	169

<b><i>Holger Floeting</i></b>	
Stärkung städtischer Resilienz. Lernen aus der Krise	185
<b><i>Tim Lukas, Bo Tackenberg</i></b>	
Sozialraumorientierung im Bevölkerungsschutz. Community Resilience und soziale Anpassung in Krisen und Katastrophen	203
<b>II. Vorträge</b>	
<b><i>André Biermann</i></b>	
Covid-19 – Paradoxe Erwartungen an die Risikokommunikation	231
<b><i>Cathleen Bochmann</i></b>	
Kommunale Dialoge in Krisenzeiten	247
<b><i>Karen Brünger, Maximilian von Heyden, Vivien Voit</i></b>	
Schools That Care – Kinder im Fokus schulischer Prävention	259
<b><i>Dunya Elemenler</i></b>	
Homosoziale Gruppen in der gendersensiblen Präventionsarbeit	271
<b><i>Dieter Hermann</i></b>	
Das Sicherheitsaudit – ein Pfeiler der Sicherheitsarchitektur Mannheims	279
<b><i>Günther Bubenitschek, Dženeta Isaković, Yasemin Soylu</i></b>	
Was tun gegen Hass und Hetze?	289
<b><i>Leo Keidel</i></b>	
Der Amoklauf von Winnenden und die Präventionsarbeit	305
<b><i>Stefan Lenz</i></b>	
Über die Jugend und andere Krankheiten	315
<b><i>Jule Franziska Leisner</i></b>	
Polizeiliches Präventionsangebot für junge Menschen gegen Verschwörungsmmythen	327
<b><i>Marina Martin</i></b>	
Armut macht krank, Krankheit macht arm	335

<b>Andreas Mayer</b> Die Cannabis-Legalisierung zu Genusszwecken aus polizeifachlicher Sicht	345
<b>Lawrence Schätzle, Felix Munger</b> Urbane Sicherheit in Zeiten des Klimawandels? Perspektiven aus zwei Städtenetzwerken	355
<b>Johanna Friedrich, Magdalena Ortner</b> Best practice – Proaktiver Opferschutz in Berlin	369
<b>Torsten Siegemund, Anne-Marie Gallrein, Jana Peters</b> Schutz und Beratung für gewaltbetroffene Männer in Deutschland mit dem Fokus Gewalt im sozialen Nahraum	377
<b>Ute Scholpp, Carsten Wanzel</b> Gewalt gegen Polizeikräfte. Präventive Ansätze des Landeskriminalamtes Baden-Württemberg	391
<b>Peter Holnick, Anna Rübensam, Katharina Theobald, David Weiser</b> KoMeT – Kompetenz-Medien-Training: Mehr als nur Arbeitsstunden!	397
<b>Jan Hendrik Trapp, Anna Rau, Lawrence Schätzle</b> Stärkung städtischer Resilienz am Beispiel von Pandemien: Reflexionsraum für kommunales Krisenmanagement	405
<b>Tanja Kramper, Angelika Treibel</b> Flexible psychologische Hilfe für Kriminalitätsbetroffene	417
<b>Vanessa Uttenweiler, Kim Zibulski</b> Häusliche Gewalt: Polizeipraxis der Gefährdungsanalyse	429
<b>Katharina Wabnitz</b> Planetare Krisen sind Gesundheitskrisen – Zum transformativen Potenzial von (Gewalt-)Prävention und Gesundheitsförderung	437
<b>Teresa Wagner, Franziska Simon-Erhardt, Christina Storck, Simone Pfeffer</b> Kinder stärken in schwierigen Zeiten mit dem Programm ReSi+	451

*Christoph Weller*

Krisenkonflikte: Was hilft gegen Krisenprofiteure?

459

### **III. Der 28. Deutsche Präventionstag im Überblick**

*Tana Franke, Erich Marks*

Zusammenfassende Gesamtdarstellung des  
28. Deutschen Präventionstages

469

*Merle Werner*

Evaluation des 28. Deutschen Präventionstages

503

### **IV. Autor\*innen**

535