



Kommunales Konfliktmanagement fördern.
Teilhabe und Integration konstruktiv gestalten

Präventionsplan für zivilgesellschaftlichen Zusammenhalt

Eine Handreichung für den Umgang mit unerwarteten und
außergewöhnlichen Ereignissen

Impressum

Herausgeber

Land Nordrhein-Westfalen
vertreten durch die
Bezirksregierung Arnsberg
Dezernat 37 – Landesweite Koordinierungsstelle
Kommunale Integrationszentren (LaKI)
Ruhrallee 1–3, 44139 Dortmund

Kontakt

Telefon 02931 82-5215
Telefax 02931 82-5230
laki@bra.nrw.de

Redaktion

Petra Kofler-Mertens

Gestaltung

Gathmann Michaelis und Freunde, Essen

Druck

Keuck Medien GmbH & Co. KG, Straelen

1. Auflage November 2020

Kommunales Konfliktmanagement fördern.
Teilhabe und Integration konstruktiv gestalten

Präventionsplan für zivilgesellschaftlichen Zusammenhalt

Eine Handreichung für den Umgang mit unerwarteten und außergewöhnlichen Ereignissen

Der Bericht wurde vom Autor Kurt Faller und der Autorin Dorothea Faller, Medius GmbH, Münster, im Auftrag und in Zusammenarbeit mit der Landesweiten Koordinierungsstelle Kommunale Integrationszentren (LaKI) erstellt.



Das von der Stiftung Mercator geförderte Projekt „Kommunales Konfliktmanagement fördern. Teilhabe und Integration konstruktiv gestalten“ ist eine Initiative des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen in Zusammenarbeit mit der Bezirksregierung Arnsberg/KI Landesweite Koordinierungsstelle LaKI.

Bezirksregierung
Arnsberg



 **Kommunale
Integrationszentren**
Landesweite Koordinierungsstelle

Ministerium für Kinder, Familie,
Flüchtlinge und Integration
des Landes Nordrhein-Westfalen



Gefördert von

**STIFTUNG
MERCATOR**

Inhalt

1.	Vorwort.....	5
2.	Das Projekt "Schwarze Schwäne".....	7
3.	Risiken für den zivilgesellschaftlichen Zusammenhalt durch außergewöhnliche Ereignisse.....	9
4.	Krisenmanagement in Kommunen und Kreisen	12
5.	Interkulturelles Krisenmanagement	14
6.	Ablaufplan und Checklisten.....	20
	Literatur	24
	Anhang	25

1. Vorwort

Prof. Dr. Andreas Zick

Mitten in Zeiten von Krisen lässt es sich leicht behaupten, dass Krisen eine Chance darstellen und damit verbundene Konflikte eine Chance sind. Wir hoffen, in und an Krisen zu lernen und widerstandsfähiger zu werden. Das ist in Pandemiezeiten nicht anders als in anderen Krisenlagen. Schließlich ist es ein herausragendes Merkmal einer stabilen Demokratie mit einer starken Zivilgesellschaft, dass sie fähig ist, ihre Konflikte um Identitäten (Wer sind wir? Wer gehört zu uns?), Ressourcen (Was steht wem zu?) und Werte (Was prägt uns? Was prägt die anderen?) so zu lösen, dass am Ende mehr Gerechtigkeit, Zusammenhalt und Gleichwertigkeit für alle entsteht. Starke moderne Gesellschaften sind Gesellschaften, die krisenfest sind und auf einer überzeugten Einwilligung in gemeinsame Normen und Regeln basieren. Damit dies gelingt, müssen sie mit möglichen Krisen rechnen, und sich vor allem mit in den Krisen entstehenden Konflikten präventiv beschäftigen. Dazu können sie schon vorher Kompetenzen entwickeln, um nicht mitten in der Krise Beschädigung und Entwürdigung von Menschen, Institutionen und Gerechtigkeitsprinzipien zur Konfliktlösung aufkommen zu lassen. Kurzum, sie müssen vorbeugen und sich vorbeugend für heranziehende Krisen stark machen, denn der Zusammenhalt der Gesellschaft und ihrer gesellschaftlichen Einrichtungen und Gruppen hängt nicht nur vom Ist-Zustand aktueller Konfliktlagen und -lösungsmöglichkeiten ab, sondern auch davon, in welchem Ausmaß sie vor den Krisen für dies und die damit einhergehenden Konflikte aufgestellt ist. Präventives Wissen, Kommunikations- und Handlungsfähigkeit, ist entscheidend, damit Gesellschaften mitten in der Krise nicht in gefährliche Fahrwasser geraten und Konflikte in Gewalt münden.

Genau hier liegt eine Herausforderung, die leicht übersehen und ausgeblendet wird. Gesellschaften und ihre Organisationseinheiten, wie zum Beispiel Kommunen, auf die sich das Interesse dieser Publikation richtet, entwickeln Präventionen für Gefahren durch Risikogruppen, investieren in Präventionspläne, wenn sich kriminelle, antidemokratische und extremistische Entwicklungen ergeben, aber ihnen mangelt es oft an Plänen für den Fall, dass sie selbst in Konflikte hineingezogen werden. Sie übersehen bzw. es ist nicht vorgesehen, dass sie selbst Akteur im Konfliktgeschehen sind. Dies gilt ganz besonders für Kommunen und Einrichtungen, die als Konfliktmanager gefragt sind, aber teilweise aufgrund mangelnder präventiver Kräfte kommunikations- wie handlungsunfähig sind, wenn sie selbst im Konflikt angegriffen werden.

Für Kommunen gilt dies in den letzten Jahren in besonderer Weise. Sie waren geprägt von massiven Polarisierungen und Zerreißproben um die Konfliktfelder Integration und Migration. Radikale populistische und extremistische Gruppen haben diese Polarisierung mit hoher Energie gesucht und vorangetrieben und Teile einer hilflosen Mitte mitgerissen, indem sie entzündliche Themen besetzten. Hierzu gehören insbesondere die Themen Migration und Sicherheit. Dort, wo angesichts einer Straftat der Staat, die Politik, die Kommune die Lage vermeintlich nicht im Griff haben, konzentrierten sich die gut organisierten radikalen Gruppen und nutzten die Gelegenheit. Dies geschah und geschieht insbesondere dort, wo Geflüchtete und Asylsuchende wegen Straftaten auffallen. Das Verbrechen ist Wasser auf die Mühlen jener, die Zusammenhalt in Bildern von Bedrohungen, Gefahren und Kontrolllosigkeit der Institutionen predigen. Jede Straftat wird in Hochgeschwindigkeit digital oder analog als Bestätigung geteilt. Sie bescheinigt, dass das Vorurteil Wahrheit ist und der Einzelfall für das Wesensmerkmal aller anderen steht, aus deren Gruppen die Straftat vermeintlich stammt. Gerade eine Gesellschaft, in der Politik den Bürgerinnen und Bürgern eine Komplettversicherung vor Gefahren, Risiken und Krisen verspricht, kann im

Falle einer Verunsicherung in schwere Konflikte geraten. Dies heute umso mehr als Behörden und Politik von radikalen Gruppen zu Feinden, gegen die Widerstand zu leisten ist, ernannt werden. Jene, die in einer Krisensituation den Konflikt regulieren sollten, können das nicht, weil ihnen selbst Misstrauen, Selbstgerechtigkeit und Parteinahme für die Täter vorgeworfen wird.

Der große Erfolg des Rechtspopulismus und Rechtsextremismus geht gerade auf eine massive Propaganda über Kontrolllosigkeit sowie mangelnde Sicherheit und Unfähigkeit des Staates zurück, die immer mehr Kommunen erreicht, weil sich immer stärker radikale Kräfte auf lokale Aktionen, also Konfliktgewinne im sozialen Raum, konzentrierten. Das Motto „Hol Dir Dein Land zurück“ manifestiert sich am Ende in einem Kampf um den lokalen Raum. Damit hätte die Gesellschaft rechnen können, zumal das Vertrauen in die Regulationsfähigkeit des Staates bereits vor Jahren sank. Schon vor dem Aufschwung von Pegida und dem Erstarren rechtspopulistischer und rechtsextremer Kräfte meinten in der Mitte-Studie des Jahres 2014 72 % der Befragten: „Die demokratischen Parteien zerreden alles und lösen die Probleme nicht“; 23 % meinten, die Wut der Bürger auf die Zuwanderung – die dann ja erst zunahm – sei verständlich und 58 % beklagten, in Deutschland dürfe man „nichts Schlechtes über Ausländer und Juden sagen, ohne gleich als Rassist beschimpft zu werden“; 28 % meinten, man dürfe grundsätzlich nicht seine Meinung sagen, ohne Ärger zu bekommen. Es ließen sich weitere Anzeichen für kommende Krisen nennen. Kurzum, die Krisenindikatoren, die später zu massiven Konflikten und manifester rassistischer wie vorurteilsgeleiteter Gewalt führten, waren da, aber die Einsicht, dass dies zu einer Stärkung der Prävention für Orte, wo die Konflikte leichter ausbrechen und bewältigt werden können, war nicht oder nur schwach vorhanden. Es gab auch keine Pläne, dort wo es in Gewalt eskalierte. Vor diesem Hintergrund setzt das Konzept der Konfliktprävention an. Es möchte Kommunen nahebringen, wie Präventionspläne in Krisen- und Konfliktlagen, die im Bereich von Integration und Migration anzusiedeln sind, konfliktfähiger werden. Es stellt einen Plan für die Prävention und das Krisenmanagement vor, der es erlaubt, dass sich Kommunen systematisch besser aufstellen können. Damit können nun auch systematisch für die Bewältigung von interkulturellen und integrationsspezifischen Krisen die Fachleute mit interkultureller Konfliktkompetenz wie Integrationsbeauftragte und Verantwortliche der Kommunalen Integrationszentren in die traditionellen Krisenstäbe in Kommunen und Kreisen einbezogen werden. Das zu fördern ist eine Investition in die Zukunft und Stabilität der Gesellschaft, denn die Krisen und Konflikte werden nicht weniger, weil die Gegner konstruktiver Konfliktlösungen mittlerweile ihre eigenen angriffslustigen Parallelgesellschaften gegründet haben.

Professor Dr. Andreas Zick ist Direktor des Instituts für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung (IKG) und Professor für Sozialisation und Konfliktforschung an der Fakultät für Erziehungswissenschaft der Universität Bielefeld. (www.uni-bielefeld.de/ikg/zick)

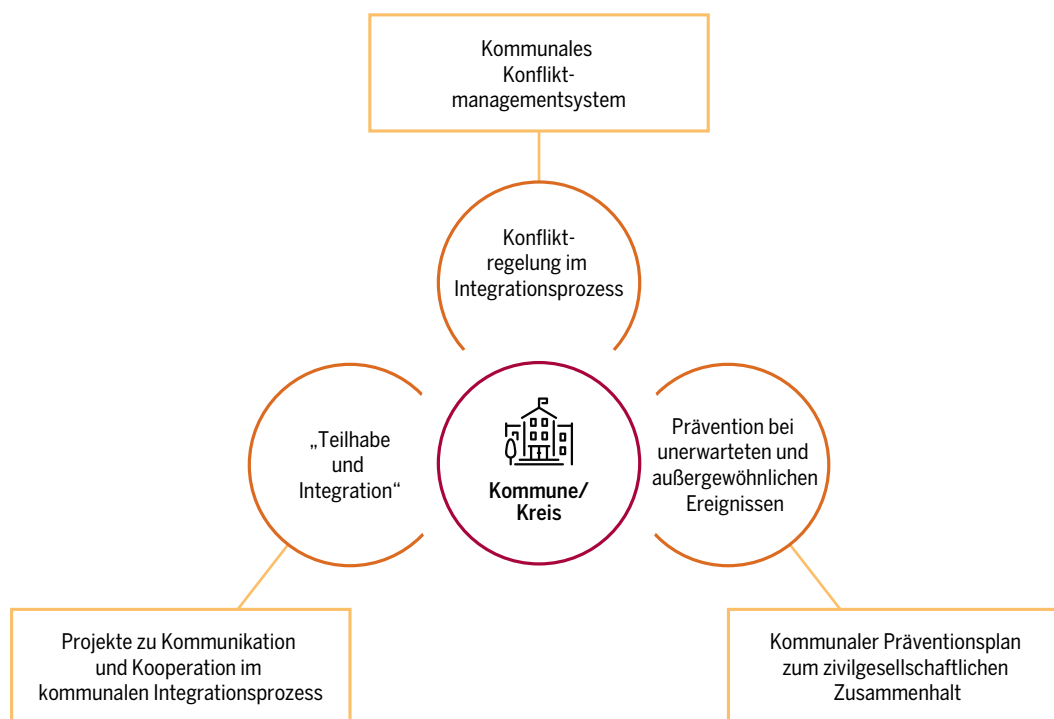
2. Das Projekt “Schwarze Schwäne”

Diese Handreichung ist im Rahmen des Pilotprojekts „Kommunales Konfliktmanagement fördern – Teilhabe und Integration konstruktiv gestalten“ gemeinsam mit den teilnehmenden Kreisen und Kommunen entwickelt worden. Das Pilotprojekt ist eine Initiative des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes NRW in Zusammenarbeit mit der Bezirksregierung Arnsberg/KI Landesweite Koordinierungsstelle LaKI und wird von der Stiftung Mercator gefördert.

Das deklarierte Ziel war, in den 16 beteiligten Kommunen und Kreisen ein systematisches und nachhaltiges Konfliktmanagementsystem zu entwickeln, dadurch Teilhabe und Integration zu fördern und den zivilgesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken. Im Zentrum der Arbeit von Anfang 2017 bis Ende 2020 standen drei Fragestellungen:

1. Wie können Strukturen und Abläufe im kommunalen Integrationsprozess konfliktfester werden?
2. Wie kann das kommunale Integrationsmanagement durch eine Verbesserung von Kooperation und Kommunikation der unterschiedlichen Institutionen und Gruppen effektiver und integrativer gestaltet werden?
3. Wie kann sich die Kommune vorbereiten, um unerwartete krisenhafte Situationen gut zu bewältigen und dabei den gesellschaftlichen Zusammenhalt in der Kommune und im Kreis zu sichern?

Daraus ist ein Grundmodell für das kommunale Integrationsmanagement entstanden.



© Kurt Falter

Auf dieser Basis wurden je nach den örtlichen Bedingungen und Strukturen unterschiedliche Konzepte entwickelt. Dabei sind die Vorgehensweisen zu 1: Konfliktregelung, 2: Teilhabe und Integration ausführlich im Handbuch „Konfliktmanagement“ dargestellt. In dem Handbuch sind die Ergebnisse des dreijährigen Pilotprojekts beschrieben (Herausgeber: Land Nordrhein-Westfalen, Landesweite Koordinierungsstelle Kommunale Integrationszentren (LaKI) (siehe Literaturverzeichnis)).

Der dritte Bereich der Triade beschäftigt sich mit der Erarbeitung eines „Präventionsplans für zivilgesellschaftlichen Zusammenhalt“ und der Integration der Maßnahmen in das allgemeine Krisenmanagement in der Kommune oder im Kreis. Wir sprechen hier von „Schwarzen Schwänen“ und meinen damit außergewöhnliche und unerwartet auftretende Ereignisse im Kontext Integration. Der „Präventionsplan für zivilgesellschaftlichen Zusammenhalt“ ist in allen Kommunen und Kreisen umsetzbar, die sich auf außergewöhnliche Situationen mit interkulturellen und integrationsspezifischen Bezügen vorbereiten wollen. Er ist ein Angebot zur Ergänzung des bestehenden Krisenmanagements durch Methoden und Instrumente der Vermittlung, interkultureller Kommunikation und Dialogorientierung, um den zivilgesellschaftlichen Zusammenhalt vor Ort zu sichern und auszubauen.

3. Risiken für den zivilgesellschaftlichen Zusammenhalt durch außergewöhnliche Ereignisse

Das Integrationsparadox besagt, dass gelungene Integration nicht automatisch zu weniger, sondern eher zu mehr Konflikten führt. Je besser Integration gelingt, umso stärker werden auf der einen Seite soziale Privilegien und kulturelle Dominanzverhältnisse in Frage gestellt und es entstehen Abwehrreflexe und Schließungstendenzen. Auf der anderen Seite stellen Zugewanderte, die gut integriert sind, gesteigerte Teilhabe- und Zugehörigkeitserwartungen. Erwartungen, die die realen Teilhabemöglichkeiten oft übersteigen, was zu Enttäuschungen führt (vgl. El-Mafaalani 2018).

Integration ist also keine Harmonieveranstaltung, sondern fordert von allen eine Bereitschaft zu Reflexion und Veränderung. Dieses Spannungsfeld zeigt sich vor allem vor Ort – in den Kommunen und Kreisen.

Das „Kommunale Konfliktmanagement Teilhabe und Integration“ schafft eine Grundlage, um konstruktiv mit den mehr oder weniger stark auftretenden Problemen, Missverständnissen und Konflikten umgehen zu können, indem es Strukturen und Abläufe zur Früherkennung von Konflikten und Formen einer interessenorientierten und achtsamen Bearbeitung bietet. So können viele der auftretenden Schwierigkeiten früh erkannt, erfasst und im Dialog bearbeitet werden. In diesem beständigen Klärungsdialog können gemeinsam Lösungen gefunden werden. Es entsteht eine konstruktive Konfliktkultur, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt vor Ort stärkt.

Die Fortschritte im Zusammenleben und der alltägliche Dialog werden allerdings massiv in Frage gestellt, wenn außergewöhnliche krisenhafte Ereignisse in der Kommune auftreten. Die unerwarteten Ereignisse in der Silvesternacht 2015/16 in Köln, die Ausschreitungen in Chemnitz, die Attentate in Halle und Hanau haben deutlich gezeigt, dass durch die öffentlichen Auseinandersetzungen mit Straftaten, die einen interkulturellen oder integrationspezifischen Bezug haben, erhebliche Risiken für den zivilgesellschaftlichen Zusammenhalt in der Kommune/im Kreis entstehen. Jedes der Ereignisse muss in seiner Entstehung, Dynamik und den Auswirkungen vor Ort einzeln betrachtet werden. Gleichwohl zeigen sich in der Nachbetrachtung Ähnlichkeiten bei vielen Vorfällen.

Es lassen sich bisher vier Fallgruppen identifizieren, die negative Wirkungen auf den zivilgesellschaftlichen Zusammenhalt in der Kommune und die Akzeptanz der kommunalen Integrationspolitik haben.

Fallgruppe 1 sind Straftaten gegen Migrantinnen und Migranten und Geflüchtete mit rechtsradikalem oder rechtsterroristischem Hintergrund. Die bekanntesten Beispiele sind die Attentate von Kassel, Halle und Hanau, aber auch die Überfälle und Brandstiftungen in Flüchtlingsunterkünften und Angriffe gegen Migrantinnen und Migranten an vielen Orten.

Fallgruppe 2 sind Straftaten von Migrantinnen und Migranten oder Geflüchteten. Bekannte Beispiele sind Köln, Kandel, Chemnitz, Freiburg u.a. Diese Straftaten gegen „Einheimische“ wurden heftig und emotional bundesweit diskutiert und waren von vielen öffentlichen Aktionen begleitet.

Fallgruppe 3 sind Straftaten innerhalb migrantischer Communities. Das sind ethnische Konflikte aus den Herkunftsländern, interkulturelle und interreligiöse Konflikte, sog. „Ehrenmorde“ und Familienfehden, die öffentliche Auswirkungen haben.

Fallgruppe 4 sind allgemeine Straftaten, die unaufgeklärt sind und in der öffentlichen Debatte mit Migrantengruppen oder Einrichtungen der Flüchtlingshilfe in Verbindung gebracht werden. So gab es bei Drogendelikten, Diebstahlsereien oder Brandstiftungen massive Vorwürfe gegenüber den genannten Gruppen, die sich dann später als haltlos herausstellten.

Für die Bearbeitung dieser Fälle sind in der Regel Polizei, Staatsanwaltschaften und kommunale Behörden zuständig. Zu einem außergewöhnlichen Ereignis, einer Krise oder manchmal gar einer Katastrophe werden diese Vorfälle durch den konkreten Kontext, in dem sie stattfinden und durch die enorme negative Wirkung, die sie auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Kommunen und Kreisen haben. Daher macht es Sinn, die Bearbeitung nicht nur aus dem Blickwinkel der jeweils zuständigen Behörde anzugehen, sondern diese Ereignisse auch immer aus der Sicht des kommunalen Krisenmanagements zu betrachten.

In den entsprechenden Gesetzen und Runderlassen der Bundesländer wird Krise anhand zweier Begriffselemente definiert. Im Leitfaden Krisenkommunikation des Bundesministeriums für Inneres heißt es dazu: „Erstens, es liegt ein Geschehen vor, das Leben oder Gesundheit zahlreicher Menschen oder Tiere, die Umwelt, erhebliche Sachwerte oder die lebensnotwendige Versorgung der Bevölkerung gefährdet oder schädigt. Zweitens, die Abwehr und Bekämpfung dieses Geschehens erfordert die einheitliche Leitung durch die zuständige Behörde“ (2014, S. 4).

Im Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen zum Krisenmanagement vom 26. September 2016 steht: „Unter dem Begriff Krisenmanagement im Sinne dieses Erlasses werden alle Maßnahmen zur Prävention, Erkennung, Bewältigung und Nachbereitung von Krisenfällen ... zusammengefasst.“ Diese Definitionen beziehen sich vor allem auf „harte“ Krisen oder Katastrophen wie Hochwasser, Brände, Industrieunfälle usw. Doch die islamistischen Terroranschläge, Attentate oder Amokläufe an Schulen haben gezeigt, dass es wichtig ist, auch die „weichen“ Krisen, die langfristige negative Auswirkungen auf das Zusammenleben in den Kommunen haben, in diese Überlegungen einzubeziehen. In diesem Sinne sind Ereignisse, in erster Linie Straftaten mit interkulturellen und integrationsspezifischen Bezügen, unter bestimmten Umständen ebenfalls als außergewöhnliche Ereignisse anzusehen, wenn

- die Taten große Wirkung in Kommune und Öffentlichkeit haben, häufig verstärkt durch eine überregionale Berichterstattung,
- durch Hasspropaganda und Aktionen rechtspopulistischer und rechtsextremer Gruppen das politische Klima vergiftet wird,
- kommunale Repräsentanten beleidigt und angegriffen werden und Gefahren für den Standort und das Ansehen der Kommune deutlich werden.

Diese immateriellen Schäden für Zusammenleben und Zusammenhalt in Kommunen und Kreisen sind – wie inzwischen an vielen Beispielen deutlich – derart hoch, dass sie in das allgemeine Krisenmanagement einbezogen werden sollten.

Dabei ist zu beachten, dass außergewöhnliche Ereignisse mit interkulturellen und integrations-spezifischen Bezügen zu Beginn oft nicht so spektakulär aussehen, aber bei Nichtbeachtung tiefgreifende, langfristige Schäden für das Zusammenleben und die politische Kultur in Kommune oder Kreis hinterlassen. Besonders gefährlich sind bei diesen Vorfällen die Abnahme oder gar der Abbruch der interkulturellen und interreligiösen Kommunikation und der Rückzug der Gruppen in ihre engeren ethnischen und kulturellen Grenzen. Dadurch entsteht ein Vakuum, das durch die Hasspropaganda rechter Gruppen gefüllt wird. Die bisher erreichte Dialogorientierung geht verloren und scheinbar überwundene Vorbehalte gewinnen bei vielen Menschen wieder die Oberhand. Über lange Zeit erarbeitete Erfolge in Teilhabe und Integration werden in Frage gestellt.

4. Krisenmanagement in Kommunen und Kreisen

Viele Vorfälle in den letzten Jahren zeigen, dass eine nicht vorbereitete oder fehlerhafte Krisenkommunikation die Situation unkontrolliert eskalieren lassen, das Vertrauen der Bevölkerung nachhaltig beeinträchtigen und die Glaubwürdigkeit verantwortlicher Stellen beschädigen kann. So hat sich aber auch gezeigt, dass Kommunen mit erprobten Krisenmanagementstrukturen und einer zielgerichteten Krisenkommunikationsstrategie Krisen besser bewältigen können.

Die Rahmenbedingungen für das Krisenmanagement werden entsprechend der föderalen Struktur der Bundesrepublik in den einzelnen Bundesländern gesetzt. Gleichzeitig gibt es intensive Bemühungen, die Strukturen und Verfahren des Krisenmanagements auf Bundes- und EU-Ebene zu vernetzen. Grundlage ist die Sicherheitsstrategie der Europäischen Union vom März 2010 (Strategie für die innere Sicherheit der Europäischen Union – auf dem Weg zu einem europäischen Sicherheitsmodell, März 2010). So ist es Ziel des Bundesministeriums des Inneren: „Durch eine weitere Optimierung des gesamtstaatlichen Krisenmanagements soll – unabhängig von einem bestimmten Szenario – die Konzentration komplexer Fähigkeiten auf eine strategische Zielsetzung und eine flexible Handlungsfähigkeit erreicht werden.“ (Bundesministerium des Inneren, System des Krisenmanagements in Deutschland, Dez. 2015, S. 6).

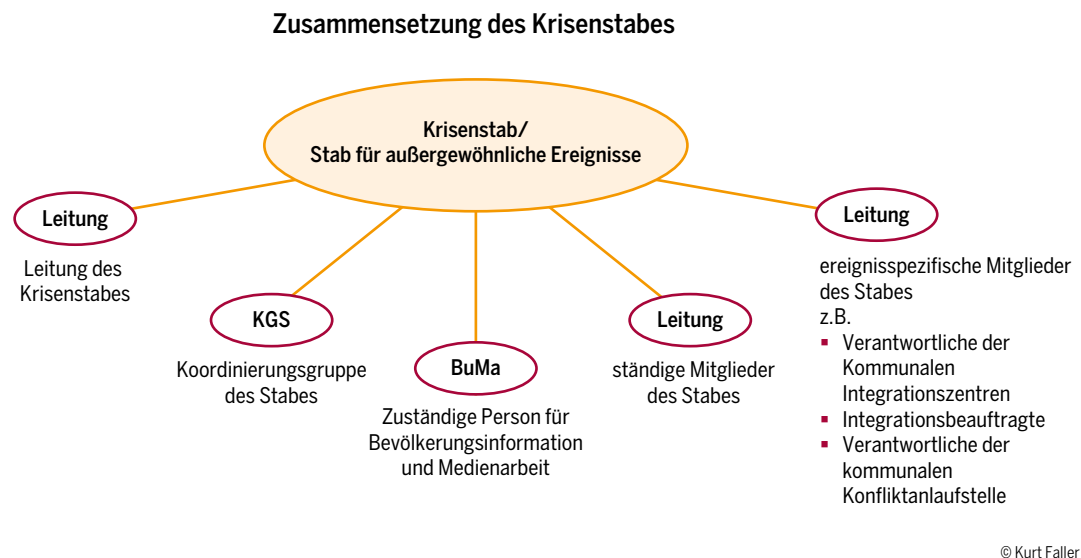
Für Kommunen und Kreise im Bundesland Nordrhein-Westfalen werden Strukturen und Verfahren des Krisenmanagements durch den Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales „Krisenmanagement durch Krisenstäbe im Lande Nordrhein-Westfalen bei Großeinsatzlagen“ vom 26. September 2016 geregelt. Darin heißt es: „Zu einem effektiven und effizienten Krisenmanagement gehört die Schaffung von konzeptionellen, organisatorischen und verfahrensmäßigen Voraussetzungen, die eine schnellstmögliche Zurückführung einer eingetretenen außergewöhnlichen Situation in den Normalzustand unterstützen. Dabei liegt der Kern der Krisenbewältigung auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte.“

Der Runderlass sieht vor, dass zur Bewältigung von Krisen in Kreisen und kreisfreien Städten unter der Leitung einer „politisch gesamtverantwortlichen Person“ aus der Hauptverwaltung Krisenstäbe eingerichtet werden. „Aufgabe und Zweck des Krisenstabes ist es, unter den eventuell zeitkritischen Bedingungen eines Ereignisses, umfassende Maßnahmen schnell, ausgewogen und unter Beachtung aller notwendigen zu berücksichtigenden Gesichtspunkte vorzubereiten und erforderlichenfalls in Abstimmung mit der politisch gesamtverantwortlichen Person zu veranlassen. Der Krisenstab ist eine besondere Organisationsform einer Behörde und ereignisabhängig für einen begrenzten Zeitraum nach einem vorbestimmten Organisationsplan gebildet.“ Und weiter: „Der Krisenstab muss zu jeder Zeit aktivierbar sein.“

Diese Krisenstäbe sind für Kreise und kreisfreie Städte vorgesehen. „Für unvorhergesehene Ereignisse bei kreisangehörigen Kommunen empfiehlt sich dort die Einrichtung von funktionsfähigen Stäben für außergewöhnliche Ereignisse (SAE) zwecks Zusammenarbeit mit dem Krisenstab des zuständigen Kreises im Schadensfall.“

In dem Runderlass wird auch die Zusammensetzung des Krisenstabes (oder analog des SAE) benannt. „Der Krisenstab setzt sich zusammen aus

- a) der Leitung des Stabes
- b) der Koordinierungsgruppe des Stabes (KGS)
- c) der zuständigen Person für die Bevölkerungsinformation und Medienarbeit (BuMA)
- d) den ständigen Mitgliedern des Stabes (SMS)
- e) den ereignisspezifischen Mitgliedern des Stabes (EMS)“



Ereignisspezifische Mitglieder des Stabes (EMS)

Als ereignisspezifische Mitglieder des Krisenstabes oder SAE werden Personen berufen, „die durch ihre spezifischen Kenntnisse zur Ereignisbewältigung beitragen können. Die Aufgabe der EMS besteht insbesondere darin, aufgrund der im Stab erhaltenen Informationen für den eigenen Arbeitsbereich erkennbare Probleme und Gefährdungen darzustellen, sowie entsprechende Möglichkeiten und Vorschläge zur Schadensbegrenzung und Ereignisbewältigung zu erarbeiten und vorzutragen.“

Für die Bewältigung von unvorhergesehenen und außergewöhnlichen Ereignissen mit interkulturellen und integrationsspezifischen Bezügen oder akuten Gefährdungen des zivilgesellschaftlichen Zusammenhalts in der Kommune macht es Sinn,

- die Konfliktaufstellen des „Kommunalen Konfliktmanagements Teilhabe und Integration“,
- in Kreisen und kreisfreien Städten die Verantwortlichen der kommunalen Integrationszentren,
- in kreisangehörigen Städten die Integrationsbeauftragten

als EMS zu berufen. An Orten mit höherer Gefährdung sollte auch überlegt werden, sie als ständige Mitglieder des Stabes (SMS) neben Gesundheit, Umwelt, Soziales usw. einzusetzen.

Die systematische und strukturierte Einbeziehung von qualifizierten Integrations- und Konfliktmanagerinnen und Konfliktmanagern ist daher eine wichtige Ergänzung des bestehenden Krisenmanagements.

5. Interkulturelles Krisenmanagement

Kommunen und Kreise sind komplexe Gebilde, in denen viele Faktoren sichtbar oder unsichtbar aufeinander wirken. Dabei ist eindeutig, dass die sog. „weichen“ Faktoren wie Kommunikation, interkulturelles Zusammenleben, Migration und Integration für den zivilgesellschaftlichen Zusammenhalt in Kommunen und Kreisen immer wichtiger geworden sind. Bei jeder Krise oder Katastrophe werden diese Fragen berührt. Daher ist die Einbeziehung der Fachpersonen für Integration in Krisenstab/SAE als ständige (SMS) oder ereignisspezifische Mitglieder (EMS) grundsätzlich ein Beitrag, um das bestehende Krisenmanagement effektiver und effizienter zu gestalten.

„Hartes“ und „weiches“ Krisenmanagement

Die Behörden in Bund, Ländern und Kommunen haben viel Erfahrung mit dem Krisenmanagement von „harten“ Krisenereignisse wie Erdbeben, Überschwemmungen, Industrieunfällen usw. Die Strukturen, Abläufe und Vorgehensweisen sind in erster Linie auf die Bewältigung dieser Ereignisse konzentriert. Es geht um eindeutige Verantwortlichkeiten, klare Abläufe und straff koordinierte Umsetzung. Kommunikation läuft unter dem Begriff „Bevölkerungsinformation und Arbeit mit Medien“. Schon beim Krisenmanagement bei Terroranschlägen oder in der Corona-Pandemie wurde deutlich, dass die gesellschaftlichen und mentalen Auswirkungen der Krise und der wachsende Einfluss der sozialen Medien stärker berücksichtigt werden müssen. Dies gilt ganz besonders bei einer durch ein Extremereignis ausgelösten Krise im Integrationsprozess. Hier geht es um die Einschätzung von Gruppenprozessen und um eine teilhabe- und dialogorientierte Kommunikation, also um eher „weiche“ Faktoren. Die Angebote des „Kommunalen Konfliktmanagements Teilhabe und Integration“ für die Arbeit der Krisenstäbe/SAE verstärken eine Diskussion, die von verantwortlichen Stellen in Bund und Ländern schon länger geführt wird.

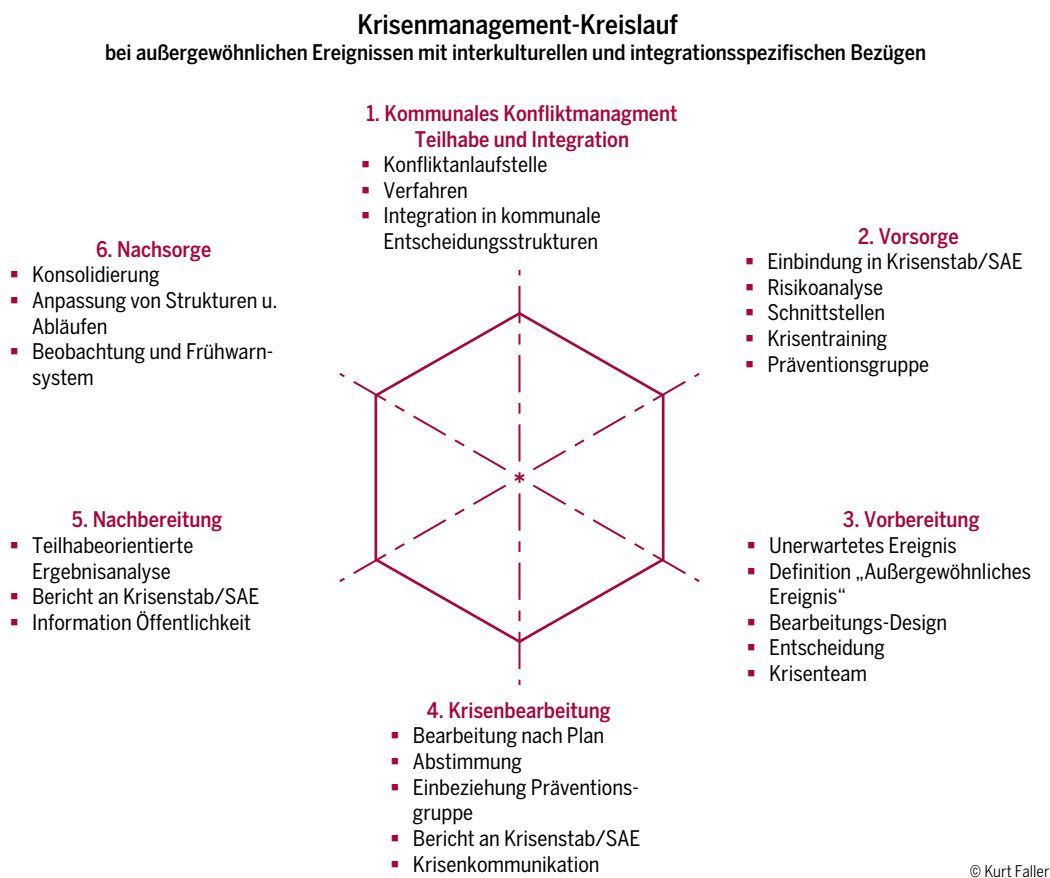
Risikokommunikation

So wird in dem „Leitfaden Krisenkommunikation“, hrsg. vom Bundesministerium des Inneren im August 2014, klar zwischen Risiko- und Krisenkommunikation unterschieden. „Ein wesentlicher Unterschied zwischen Risiko- und Krisenkommunikation liegt in der zeitlichen Dimension. Das Ziel von Risikokommunikation ist vor allem die Prävention und die Vorbereitung auf Gefahren und Risiken. Risikokommunikation soll dauerhaft ein Vertrauensverhältnis zu den Zielgruppen aufbauen und erhalten. Dagegen zeichnet sich Krisenkommunikation eher durch kurzfristiges, zeitlich begrenztes Handeln aus, das im Wesentlichen einen akut drohenden Schaden vermeiden bzw. einen bereits entstandenen Schaden schnellstmöglich eingrenzen und die Gesamtsituation wieder in den Normalzustand zurückführen möchte“ (S. 12).

Krisenkommunikation konzentriert sich auf die Bewältigung der Gefahrensituation. Risikokommunikation ist anlassunabhängig und an den Zielen und Vorgaben des kommunalen Integrationskonzepts orientiert. „Risikokommunikation zielt darauf ab, ein auf Dauer angelegtes wechselseitiges Vertrauensverhältnis zwischen allen Beteiligten aufzubauen. Sie soll langfristige Beziehungen etablieren sowie die Glaubwürdigkeit und die Akzeptanz staatlicher Informationen befördern“ (ebd.S. 11).

Diese Definition von Risikokommunikation beschreibt ziemlich genau die alltägliche Arbeit von Integrationsbeauftragten und Fachkräften der Kommunalen Integrationszentren, ohne dass es so benannt wird. Das gilt ganz besonders auch für die Haltung und Betrachtung wesentlicher Grundsätze wie Offenheit, Transparenz, Glaubwürdigkeit/Konsistenz und Dialogorientierung, wie es in einer guten Risikokommunikation gefordert wird (vgl. ebd. S. 12 f.).

Wie konkret die Erfahrungen und Ressourcen der Fachkräfte für Integration in das kommunale Krisenmanagement eingebunden werden können, wird bei der Betrachtung des Krisenmanagementkreislaufs bei außergewöhnlichen Ereignissen mit interkulturellen und integrationspezifischen Bezügen deutlich.



1. „Kommunales Konfliktmanagement Teilhabe und Integration“

„Die Fähigkeit, mit Krisensituationen umzugehen, hängt größtenteils von den Strukturen ab, die man vor Eintritt des Chaos geschaffen hat“ sagt der Krisenforscher Pat Lagadec (1993, S. 54). Dies gilt besonders für komplexe Krisen, die den zivilgesellschaftlichen Zusammenhalt in der Kommune gefährden. Bei interkulturellen und integrationspezifischen Krisenlagen sind diejenigen Kommunen und Kreise im Vorteil, die schon über ein in die kommunalen Strukturen integriertes Konfliktmanagementsystem verfügen. Wenn es schon eine in der Kommune und im Kreis bekannte Konfliktanlaufstelle gibt, wenn präventive Projekte mit Betroffenen und Fachkräften durchgeführt wurden und wenn Verantwortliche Vertrauen in die Verfahren zur Konfliktbearbeitung entwickelt haben, ist bereits eine gute Grundlage für schnelles und professionelles Eingreifen vorhanden. Wenn kein deklariertes Konfliktmanagementsystem vorhanden ist, können die Hin-

weise dieser Handreichung von Fachkräften wie den Verantwortlichen der Kommunalen Integrationszentren und den Integrationsbeauftragten genutzt werden. Entscheidend ist, dass diese Anlaufstellen in ruhigen Zeiten entwickelt und bekannt gemacht werden und damit im Bewusstsein kommunaler Entscheidungsträger verankert sind.

2. Vorsorge

Dieses Vertrauen in die Kompetenz der interkulturellen Konfliktmanagerinnen und Konfliktmanager ist die Grundlage, um sie als EMS oder SMS im Krisenstab/SAE einzubinden. Damit ist gewährleistet, dass detaillierte Informationen zu Spannungsfeldern im Integrationsprozess oder zu Auswirkungen kommunaler Maßnahmen auf den zivilgesellschaftlichen Zusammenhalt in die allgemeine Risikoanalyse einfließen. Krisentrainings zu den Abläufen in den bisher benannten Fallgruppen schaffen Sicherheit im Umgang mit unerwartet auftretenden Ereignissen.

Besonders wichtig sind vorbereitende Maßnahmen, um im Krisenfall die Kommunikation und Dialogorientierung aufrechtzuerhalten. Wir haben in obengenannten Fällen erfahren, dass bei unerwarteten Extremereignissen Kommunikation und Dialogorientierung sehr schnell verloren gehen können und erst mühevoll und mit Zeitverlust wiederaufgebaut werden müssen. Dies hat in einigen Fällen in der ersten chaotischen Phase der Krise zu erheblichen Zuspitzungen geführt. Sinnvolle Strukturen, die in ruhigen Zeiten zusammengestellt und auf ihre Aufgaben im Ernstfall vorbereitet werden, sind ein Krisenteam und eine Präventionsgruppe.

Krisenteam / Task Force

Um bei unerwarteten Ereignissen schnell handlungsfähig zu sein, sollte jede kommunale Konfliktanlaufstelle im Vorhinein ein Krisenteam zusammenstellen. Dieses Krisenteam sollte nach dem Beschluss des Krisenstabes/SAE einberufen werden, um alle verfügbaren Informationen zu sammeln und eine Expertise zur Lage und zu möglichen Interventionen zu erarbeiten. Damit erhält der Krisenstab/SAE schon in der chaotischen Anfangsphase einer Krise ein klares Bild der möglichen Auswirkungen des Vorfalls oder der Straftat auf die Kommune und den zivilgesellschaftlichen Zusammenhalt. Bewährt hat sich ein Kernteam von drei bis fünf Personen, das anlass- und fallbezogen erweitert werden kann. Entscheidend ist, dass dieses Team im Vorfeld – also in ruhigen Zeiten – zusammengestellt wird und sich über Aufgaben und Vorgehen im Ernstfall verständigt hat. Dazu gehört, dass die relevanten Kommunikationskanäle zu Leitung, zum Krisenstab/SAE, zur Polizei und zu wichtigen Personen aus Zivilgesellschaft und Migrantenorganisationen festgelegt sind.

Durch diese Vorbereitungen wird gesichert, dass schon zu Beginn einer Krise ruhig und besonnen reagiert sowie in der Krisenbewältigung strukturiert vorgegangen wird, alle relevanten Stellen und Personen einbezogen werden und auch in der Nachsorge die Verarbeitung der Krise systematisch begleitet wird.

Präventionsgruppe

Ein weiteres Element der Vorsorge ist die Bildung einer Präventionsgruppe. Da Integration in Kommunen und Kreisen ein fließender Prozess ist, der von vielen Faktoren beeinflusst wird, besteht in krisenhaften Situationen die Gefahr, dass bestehende Widersprüche oder Unklarheiten sich dramatisch verschärfen und die bisher erreichten Erfolge im Zusammenleben in Frage stellen. Die ersten Opfer in einer Krise sind häufig das gegenseitige Verständnis, die konstruktive Kommunikation und die Dialogorientierung.

Häufig ist in den oben genannten Krisenfällen festzustellen, dass die Kommunikation zwischen den beteiligten oder betroffenen Gruppen an dem Punkt zusammenbrach, als sie besonders notwendig war. Die Dialogorientierung kann in der Krise nur aufrechterhalten werden, wenn es darüber im Vorhinein ein Commitment und entsprechende Vereinbarungen gibt. Dazu ist die Präventionsgruppe sinnvoll. Für die Präventionsgruppe sollten Schlüsselpersonen aus Zivilgesellschaft und Migrantenorganisationen gewonnen werden. Diese Personen haben Erfahrungen, wo die interkulturellen und integrationsspezifischen Spannungsfelder liegen und wie damit umgegangen werden kann. Sie kennen die kleinen Hebel und Wege, um Verhärtungen zu verhindern und den Zusammenhalt zu sichern. Mit der Präventionsgruppe werden im Vorhinein mögliche Szenarien und potentielle Auswirkungen vor Ort durchgesprochen und Vorgehensweisen festgelegt.

Wenn diese Elemente eines interkulturellen Krisenmanagements entwickelt und abruf- und einsetzbar sind, ist eine Grundlage geschaffen, um besser und systematischer mit unerwarteten Ereignissen umgehen zu können.

3. Vorbereitung

Wenn ein unerwartetes Ereignis auftritt, wird nach dem vorbereiteten Krisen- und Ablaufplan vorgegangen.

Entscheidend für die Arbeit des Krisenstabes ist die Einschätzung, ob es sich bei dem Ereignis um ein Extremereignis von außergewöhnlicher Bedeutung handelt oder um einen lokalen Konflikt. Dabei ist zu beachten, dass die bestehenden Krisenstäbe über viel Erfahrung bei „harten“ Krisen wie Brand, Überschwemmung, Großunfälle usw. und über entsprechende Handlungsstrategien verfügen. Bei „weichen“ Krisen wie in den obengenannten Fallgruppen ist die Beurteilung komplexer. Neben den Fakten zu dem Vorfall spielen fachliche Einschätzungen über die Auswirkungen, politische Aktivitäten und die Berichterstattung in Medien und sozialen Netzwerken eine Rolle. Mögliche Kriterien für die Einschätzung, ob es sich bei dem unerwarteten Vorfall um ein außergewöhnliches Ereignis handelt, sind:

- Schwere der Tat
- Auswirkungen in der Kommune/in dem Kreis
 - ▶ für den zivilgesellschaftlichen Zusammenhalt
 - ▶ für bestimmte Gruppen/Communities
 - ▶ für das Ansehen der Kommune
 - ▶ für die Position der demokratisch Verantwortlichen
- Mediale Beachtung und überregionale Berichterstattung v.a. in den sozialen Medien
- Wirkung auf bestehende Probleme, unabhängig von den vor dem Ereignis vorhandenen Spannungsfeldern, Konflikten usw.
- Bezug zu allgemeinen politischen und überregionalen Themen und entsprechender Mobilisierungsfaktoren
- aber auch: Stabilitätsfaktoren (Personen, Gruppen, Institutionen) für den zivilgesellschaftlichen Zusammenhalt, die aktiviert werden können.

In der Zusammenschau all der genannten Aspekte fällt die Entscheidung, ob der unerwartete Vorfall als „außergewöhnliches Ereignis“ oder als „lokaler Konflikt“ eingestuft wird. Diese Entscheidung hat weitreichende Folgen für Krisenintervention und Krisenkommunikation. Bei der Einschätzung „außergewöhnliches Ereignis“ übernimmt der Krisenstab/SAE die Koordination der Interventionen und vor allem die Krisenkommunikation. Die interkulturellen Konfliktmana-

gerinnen und Konfliktmanager werden zu fachlichen Fragen einbezogen und mit integrations-spezifischen Interventionen beauftragt. Bei der Einschätzung „lokaler Konflikt“ entwickelt die kommunale Konfliktauflösungsstelle einen Bearbeitungsplan und legt ihn den Verantwortlichen vor. Anschließend setzt sie die verabredeten Maßnahmen um. Dabei ist es wichtig, den Krisenstab ständig zu unterrichten. Denn es hat sich in einigen Fällen gezeigt, dass unerwartete Ereignisse im Integrationskontext zunächst als lokale Konflikte betrachtet wurden, dann aber – meist durch politische Aktivitäten und überregionales Medienecho – schnell zu einem für die Kommune bedrohlichen außergewöhnlichen Ereignis werden können.

Expertise / Bearbeitungsdesign

Bei „harten“ Krisen kommt es vor allem darauf an, schnell, zielgerichtet und konsequent zu handeln. Dies gilt im Prinzip auch bei „weichen“ Krisen. Diese Krisen, die mit sozialen Verwerfungen, Wut und Hass in den sozialen Medien und öffentlichen Auseinandersetzungen verbunden sind, erfordern umso mehr Vorüberlegungen und abwägende Planung. Ganz besonders gilt dies für krisenhafte Situationen mit interkulturellen und integrations-spezifischen Bezügen. Die interkulturellen Konfliktmanagerinnen und Konfliktmanager erarbeiten daher für den Krisenstab eine Expertise. Die Aufgabe dabei ist, auf der einen Seite die Komplexität der Lage weitgehend zu erfassen und auf der anderen Seite nachvollziehbare Einschätzungen und Handlungsempfehlungen zu liefern, gleich einem Ziehharmonika-Prinzip, wo erst im Wechsel zwischen Auseinanderziehen und Zusammendrücken eine Melodie entsteht. (s. Dorothea und Kurt Faller, *Achtsames Management*, S.145). Dies charakterisiert auch das Herangehen bei der Erarbeitung einer Expertise. Es geht darum, zunächst möglichst viel Informationen zu sammeln und sie systemisch in den kommunalen Kontext einzuordnen. Daraus werden Hypothesen zur Einschätzung erarbeitet und priorisiert. Danach wird die Komplexität wieder erweitert und möglichst viele unterschiedliche Varianten zum Vorgehen zusammengestellt. Auf dieser Basis werden Entscheidungen getroffen und ein Bearbeitungsdesign entwickelt.

Aufbau einer Expertise für den Umgang mit einem unerwarteten Ereignis

I. Informationen

Sammlung aller vorhandenen Informationen

- Offizielle Berichte
- Presse
- Soziale Medien

II. Systemische Einordnung der Informationen

- Systemzeichnung

III. Erste Hypothesen

Hypothesen zu

- Umfang und Bedeutung des Vorfalls
- Auswirkung auf bestehende Gruppen
- Auswirkung auf Öffentlichkeit
- Auswirkung auf Aktivitäten rechtspopulistischer Gruppen
- Auswirkung auf zivilgesellschaftlichen Zusammenhalt

IV. Varianten zum Vorgehen

- Handlungsfelder
- Mögliche Vorgehensweisen
- Hypothesen zur Abwägung

V. Bearbeitungsdesign

- Ziel
- Schwerpunkte

4. Krisenbearbeitung

Wenn die „Schwarzen Schwäne“ kommen – also ein außergewöhnliches Ereignis unerwartet auftritt – muss schnell gehandelt werden. Die Erfahrungen aus vielen Krisenbewältigungen machen deutlich, dass die ersten Reaktionen entscheidend für den Verlauf einer Krise sind. Dies gilt ganz besonders für Krisen mit interkulturellen und integrationsspezifischen Bezügen. Dabei ist zu beachten: „Fast jede Krisenbewältigung durchläuft eine chaotische Anfangsphase. Zuständigkeiten, Schadensausmaß und verfügbare Ressourcen sind zunächst unklar und die ersten Reaktionen und Bewältigungsmaßnahmen erfolgen meist spontan, lokal begrenzt und häufig unkoordiniert. Dadurch entsteht in der Krisensituation eine Eigendynamik, die eine Krise noch verschärfen kann, wenn die Bewältigungsmaßnahmen nicht so schnell wie möglich koordiniert werden“ (Leitfaden Krisenkommunikation. Bundesministerium des Inneren, August 2014, S. 6).

Die Arbeiten der Vorbereitungsphase – die Einberufung des Krisenteams und die Erarbeitung einer Expertise mit Handlungsplan – bieten eine Grundlage, um das Chaos in der Anfangsphase in Grenzen zu halten. Gleichzeitig dürfen der Druck und die allgemeine Hektik, die typisch für die Anfangsphase sind, nicht unterschätzt werden. Neue Zuspitzungen und unerwartete Dynamiken sind jederzeit möglich. Jetzt muss sich die vorbereitete Krisenkommunikation bewähren. Dazu werden die besprochenen Kommunikationskanäle aktiviert und die Präventionsgruppe einberufen. Wenn es dadurch gelingt, eine Übersicht über die Ereignisse zu gewinnen und Ruhe in den Prozess zu bringen, kann eine krisenhafte Situation bewältigt und die mögliche Gefährdung des zivilgesellschaftlichen Zusammenhalts in der Kommune/im Kreis begrenzt werden.

5. Nachbereitung

Auch wenn die akute Krise bewältigt ist, bleiben in interkulturellen und integrationsspezifischen Krisenlagen viele Unsicherheiten und Unwägbarkeiten. Dies wurde besonders nach den rechtsterroristischen Morden in Hanau deutlich. Da der Täter sich selbst erschossen hatte, gab es keine weiteren polizeilichen und staatsanwaltlichen Ermittlungen. Dies führte dazu, dass viele Fragen nicht abschließend geklärt wurden. Dadurch entstand in den Opferfamilien und den migrantischen Communities viel Verunsicherung und Unmut. Und damit eine Situation, die das Zusammenleben in der Stadt belastet. Die Stadt Hanau hat dies erkannt und unterstützt viele Aktionen zur Verarbeitung und Erinnerung.

Daher macht es Sinn, die Nachbereitung von Krisen als Teil des gesamten Bearbeitungsprozesses zu sehen und dies schon in der akuten Krisenbewältigung vorzubereiten. Eine Hilfe dafür ist eine gute Dokumentation des Vorgehens.

Kernpunkt der Nachbereitung ist eine teilhabeorientierte Ergebnisanalyse in Gesprächen mit Migrationsorganisationen, Zivilgesellschaft und Verwaltung. Diese Gespräche werden vom Krisenteam und der Präventionsgruppe geführt und die Ergebnisse gemeinsam ausgewertet. Daraus wird ein Bericht für den Krisenstab/SAE erstellt und Informationen für die Öffentlichkeit erarbeitet.

6. Nachsorge

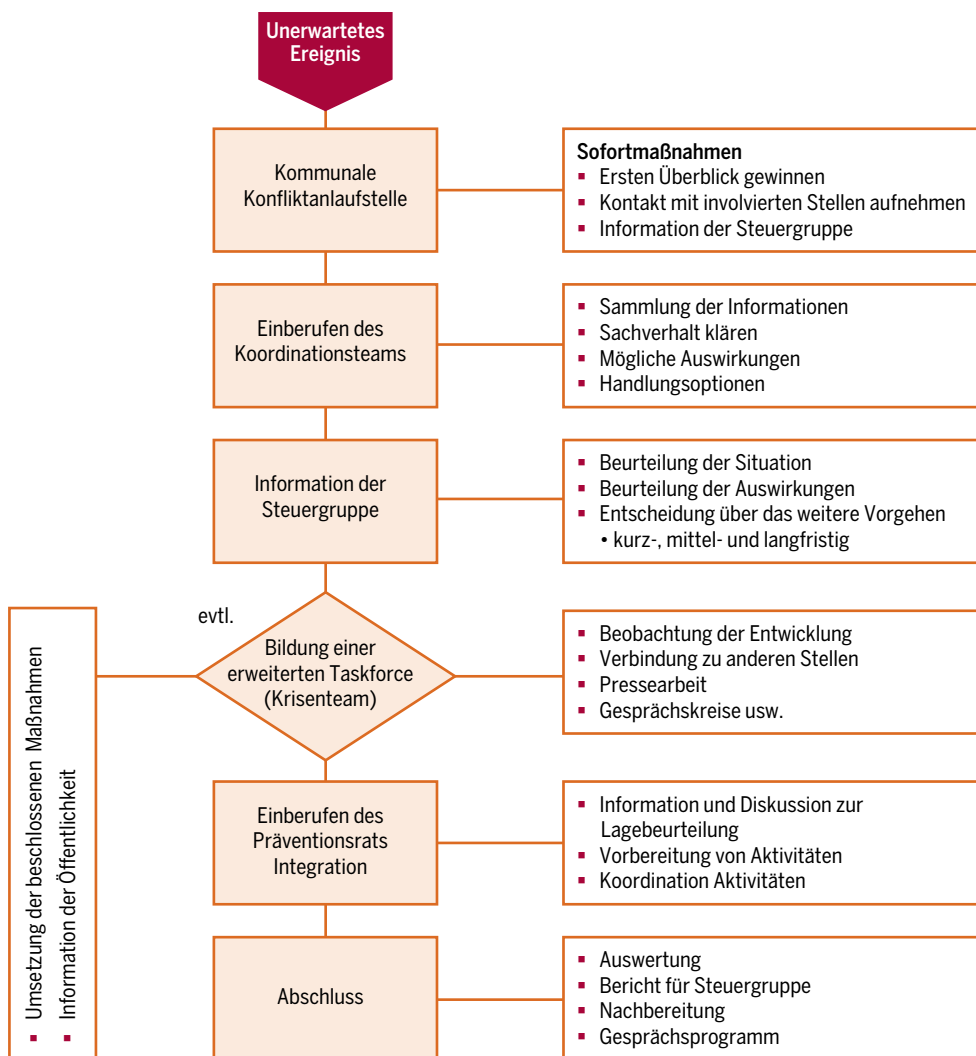
Nach der Bewältigung und Aufarbeitung der akuten Krise geht es darum, längerfristige Konsequenzen für das Krisenmanagement zu ziehen, bevor der nächste „Schwarze Schwan“ um die Ecke kommt. Dazu werden noch einmal die Strukturen und Abläufe auf ihre Wirksamkeit und Relevanz überprüft und entsprechend verändert. Gleichzeitig ist zu überlegen, wie ein beständiges Frühwarnsystem und entsprechende Risikokommunikation entwickelt werden können. Diese Aufgabe übernehmen die Verantwortlichen der kommunalen Konfliktaustragestelle. Und damit schließt sich der Krisenmanagement-Kreislauf.

6. Ablaufplan und Checklisten

Ein „Präventionsplan für zivilgesellschaftlichen Zusammenhalt“ ist eine Handlungsanleitung, um schwierige Situationen zu bewältigen. Um auch in hektischen Phasen handlungsfähig zu sein und sicher vorgehen zu können, lohnt es sich, detaillierte Ablaufpläne und Checklisten zu erstellen.

Der vorliegende Ablaufplan ist ein allgemeiner Entwurf, der je nach den örtlichen Bedingungen verändert und detailliert ausgearbeitet werden sollte. Dies gilt auch für die Checklisten. Dabei gibt es Checklisten für die Kommunikation und Checklisten für die grundlegenden Regeln und Verabredungen für Verhalten und Vorgehen im Krisenfall.

Ablaufskizze



© Kurt Faller

Checkliste 1: Direkte Kommunikation

1. Allgemeine Notfallnummern

2. Krisenstab/SAE

3. Wichtige Kontakte

Checkliste 2: Wichtige Kommunikationskanäle

1. in Verwaltung / Verbänden

2. in der Zivilgesellschaft

3. in Migrantenorganisationen und -verbänden

Checkliste 3: Festgelegte, zu beachtende Abläufe

1. Mitarbeit in Krisenstab/SAE

2. Arbeit im Krisenteam

3. Arbeit mit der Präventionsgruppe

Literatur

1. Bundesministerium des Inneren (2014): Leitfaden Krisenkommunikation (www.bmi.bund.de).
2. Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR): ERiK – Entwicklung eines mehrstufigen Verfahrens der Risikokommunikation, hrsg. v. R.F. Hertel und G. Henseler.
3. Faller, Dorothea und Kurt (2018): Achtsames Management. Frankfurt: Wolfgang Metzner
4. Faller, Kurt (2014): Konfliktfest durch Systemdesign. Stuttgart: Concadora
5. Lagadec, Pat (1993): Preventing Chaos in a Crisis: Strategies for Prevention, Control, and Damage Limitation. London: McGraw-Hill International
6. Land Nordrhein-Westfalen, Bezirksregierung Arnsberg, LaKI (2020): Ein Handbuch für die Praxis. Kommunales Konfliktmanagement fördern. Teilhabe und Integration konstruktiv gestalten. <https://kommunale-integrationszentren-nrw.de/projekt-kommunales-konfliktmanagement-foerdern-teilhabe-und-integration-konstruktiv-gestalten>
7. Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen: Empfehlungen zu Strukturen, Aufgaben und Verfahrensweisen des Schulpsychologischen Krisenmanagements in Schulen in Nordrhein-Westfalen.
8. SAFE-COMMS: Handbuch Krisenkommunikation im Fall eines terroristischen Anschlags für öffentliche Institutionen und Behörden (www.safe-comms.eu).
9. Zick, Andreas und Küpper, Beate (2015): Wut, Verachtung, Abwertung – Rechtspopulismus in Deutschland. Bonn: Dietz

Anhang

Zum Inhalt – Gesetze NRW und Erlasse NRW

20020

Geltende Erlasse (SMBl. NRW.) mit Stand vom 9.11.2020

Krisenmanagement durch Krisenstäbe im Lande Nordrhein-Westfalen bei Großeinsatzlagen, Krisen und Katastrophen Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 26. September 2016

20020

Krisenmanagement durch Krisenstäbe im Lande Nordrhein-Westfalen bei Großeinsatzlagen, Krisen und Katastrophen

Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales
vom 26. September 2016

Vorbemerkungen

Auf Grundlage der § 54 Absatz 3 in Verbindung mit den § 2 Absatz 1 Nummer 3, § 4 Absatz 2 und § 35 des Gesetzes über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz vom 17. Dezember 2015 (**GV. NRW. S. 886**) wird das Krisenmanagement für den Bereich des Landes Nordrhein-Westfalen geregelt. Es orientiert sich an den vom Arbeitskreis V und der Innenministerkonferenz empfohlenen „Hinweisen zur Bildung von Stäben der administrativ-organisatorischen Komponente (Verwaltungsstäbe-Vws)“ vom 8. Juli 2004 zwecks Einführung eines bundesweit einheitlichen und durchgängigen Führungssystems.

1.

Allgemeine Hinweise

Unter dem Begriff **Krisenmanagement** im Sinne dieses Erlasses werden alle Maßnahmen zur Prävention, Erkennung, Bewältigung und Nachbereitung von Krisenfällen (Großeinsatzlagen, sich anbahnende oder bereits eingetretene Katastrophe) zusammengefasst. Zu einem effektiven und effizienten Krisenmanagement gehört die Schaffung von konzeptionellen, organisatorischen und verfahrensmäßigen Voraussetzungen, die eine schnellstmögliche Zurückführung einer eingetretenen außergewöhnlichen Situation in den Normalzustand unterstützen. Dabei liegt der Kern der Krisenbewältigung auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte.

Als Instrument des Katastrophenschutzes wird mit diesen Hinweisen zur Bildung von Krisenstäben eine Ebenen übergreifende, einheitliche Organisationsform für das Krisenmanagement vorgegeben, die eine reibungslose Zusammenarbeit sicherstellt. Gleichzeitig ist damit eine inhaltlich einheitliche Aus- und Fortbildung unter Koordination des Instituts der Feuerwehr gegeben. Ziel ist ein Arbeiten in einheitlichen Strukturen mit gleichen Fähigkeiten.

Die Hinweise gelten für die Stabsarbeit bei Großeinsatzlagen bis hin zur Katastrophe. Die beschriebene Organisation ist auch geeignet, um – außerhalb von Großeinsatzlagen oder Katastrophen – insbesondere Verwaltungsaufgaben zu erledigen, die im originären Zuständigkeitsbereich der Behörde liegen und unvorhergesehen, kurzfristig sowie gegebenenfalls unter Beteiligung mehrerer Fachbereiche erledigt werden müssen.

Diese Hinweise enthalten Rahmenvorgaben. Die ergänzende Ablauforganisation ist Ebenen spezifisch in einer Dienstordnung festzulegen.

2.

Komponenten des Krisenmanagements

Zur Bewältigung von Großeinsatzlagen, sich anbahnenden oder bereits eingetretenen Katastrophen im Sinne des Gesetzes über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz sind auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte unter der Hauptverwaltungsbeamtin oder dem Hauptverwaltungsbeamten als **politisch gesamtverantwortliche Person** als administrativ-organisatorische Komponente ein **Krisenstab** und als operativ-taktische Komponente eine **Einsatzleitung** vorzusehen.

Die beiden organisatorischen Komponenten sind streng getrennt zu halten; es sind wechselseitig Verbindungspersonen zum Informationsaustausch einzusetzen.

2.1

Aufgabe der politisch gesamtverantwortlichen Person im Krisenfall

Die **politisch gesamtverantwortliche Person** hat bei sich anbahnenden oder bereits eingetretenen Großeinsatzlagen oder Katastrophen sowohl administrativ-organisatorische wie auch operativ-taktische Aufgaben. Sie muss zur Gefahrenabwehr sowohl Einsatz- als auch Verwaltungsmaßnahmen veranlassen, koordinieren, entscheiden und verantworten. Zur Erledigung der Aufgaben bedient sie sich der Komponenten Krisenstab und Einsatzleitung.

Die politische Gesamtverantwortung liegt für Großeinsatzlagen und Katastrophen

- auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte bei der Hauptverwaltungsbeamtin oder dem Hauptverwaltungsbeamten,
- auf der Ebene der Bezirksregierungen bei der Regierungspräsidentin oder dem Regierungspräsidenten und
- auf der Landesebene bei den fachlich betroffenen Ressorts der Landesregierung.

2.2

Einsatzleitung und Einsatzunterstützung

Im Falle einer Großeinsatzlage beziehungsweise einer sich anbahnenden oder bereits eingetretenen Katastrophe hat die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte unverzüglich eine Einsatzleitung einzusetzen und eine Einsatzleiterin oder einen Einsatzleiter zu bestellen.

Die Einsatzleitung hat die Aufgabe, alle operativ-taktischen Maßnahmen zur Abwehr der Gefahren und zur Begrenzung der Schäden durch Führung und Einsatz der Einsatzkräfte zu veranlassen.

sen. Aufgabe, Struktur und Umfang der Einsatzleitung sind in der Feuerwehr-Dienstvorschrift 100 (FwDV 100) näher geregelt. Die Feuerwehr-Dienstvorschrift 100 findet insoweit ergänzend Anwendung.

Das Land hält aus den Ressourcen des Instituts der Feuerwehr eine Einsatzunterstützung vor, die im Bedarfsfall den Bezirksregierungen oder den Landesministerien lageabhängig zur Unterstützung zur Verfügung steht. Über ihren Einsatz entscheidet das für Inneres zuständige Ministerium.

2.3

Krisenstab

Bei Großeinsatzlagen, sich anbahnenden oder bereits eingetretenen Katastrophen hat die politisch gesamtverantwortliche Person den Krisenstab zu aktivieren.

Aufgabe und Zweck des Krisenstabes ist es, unter den eventuell zeitkritischen Bedingungen eines Ereignisses, umfassende Maßnahmen schnell, ausgewogen und unter Beachtung aller notwendigen zu berücksichtigenden Gesichtspunkte vorzubereiten und erforderlichenfalls in Abstimmung mit der politisch gesamtverantwortlichen Person zu veranlassen. Der Krisenstab ist eine besondere Organisationsform einer Behörde und wird ereignisabhängig für einen begrenzten Zeitraum nach einem vorbestimmten Organisationsplan gebildet.

Ein Krisenstab ist erforderlich, wenn aufgrund eines besonderen Ereignisses ein über das gewöhnliche Maß hinaus gehender hoher Koordinations- und Entscheidungsbedarf besteht. Dies ist insbesondere bei Großeinsatzlagen, sich anbahnenden oder bereits eingetretenen Katastrophen der Fall.

Der Krisenstab kann auch unterhalb dieser Schwelle bei komplexen und schwierigen Aufgaben eingesetzt werden, wenn beispielsweise

- die koordinierte Zusammenarbeit verschiedener Ämter/Behörden erforderlich ist,
- eine koordinierte und ämterübergreifende Information der Bevölkerung notwendig ist oder
- eine Vielzahl von unterschiedlichen Informationen zu bewerten und auf dieser Grundlage abgestimmte Entscheidungen zu treffen sind.

Er kann auch bei Ereignissen einberufen werden, bei denen Einsatzkräfte nicht erforderlich oder noch nicht tätig sind.

Im Krisenstab arbeiten alle zur Bewältigung der Schadenlage notwendigen beziehungsweise zuständigen Ämter der eigenen Verwaltung, anderer Behörden und Dritte mit besonderen Kenntnissen (zum Beispiel von Versorgungs- und Infrastrukturunternehmen) mit.

Krisenstäbe können sowohl auf gleichen als auch auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen zur selben Zeit und zur Bewältigung desselben Schadenereignisses eingerichtet sein. In diesem Falle ist der Informationsaustausch und die gegebenenfalls erforderliche Abstimmung zwischen den Stäben horizontal wie vertikal sicherzustellen; insbesondere hinsichtlich Bevölkerungsinformation und Medienarbeit.

2.4

Krisenstäbe auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte:

2.4.1

Aufgabenbeschreibung

Der Krisenstab muss für die Hauptverwaltungsbeamtin oder den Hauptverwaltungsbeamten alle mit dem Ereignis in Zusammenhang stehenden administrativ-organisatorischen Maßnahmen vorbereiten und im Rahmen der übertragenen Kompetenzen die Ausführung dieser Maßnahmen eigenverantwortlich veranlassen und kontrollieren.

Administrativ-organisatorische Maßnahmen sind solche Maßnahmen, die von einer Verwaltung aufgrund rechtlicher Vorgaben, finanzieller Zuständigkeiten oder politischer Verantwortung zu treffen sind. Beispiele sind: Grundsätzliche Entscheidungen über die Evakuierung von Wohngebieten, Maßnahmen zur Gesundheitsvorsorge, Information der Bevölkerung, Eigentumssicherung.

Der Krisenstab informiert betroffene Behörden, Einrichtungen und Stellen sowie die Öffentlichkeit über relevante Entscheidungen und Maßnahmen.

Der Krisenstab auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte bündelt die gesamte Kompetenz der Verwaltung nach Kreisordnung und Gemeindeordnung NRW.

Die Umsetzung der vom Krisenstab beschlossenen Maßnahmen erfolgt grundsätzlich in den bestehenden Organisationsstrukturen der Behörden.

Der Krisenstab trifft keine operativ-taktischen Entscheidungen. Die Einsatzleitung ist der Hauptverwaltungsbeamtin oder dem Hauptverwaltungsbeamten gegenüber unmittelbar verantwortlich.

2.4.2

Organisatorische Stellung

Der Krisenstab ist der Hauptverwaltungsbeamtin oder dem Hauptverwaltungsbeamten unterstellt.

Der Krisenstab hat vornehmlich Bündelungs- und Koordinierungsfunktion. Er nimmt keine Fachaufgaben einzelner Ämter, sondern eine Querschnittsaufgabe der Behörde wahr.

2.4.3

Organisatorische Voraussetzungen

Der Krisenstab muss zu jeder Zeit aktivierbar sein. Um Einsatzbereitschaft und Einsatzfähigkeit sicherzustellen, müssen die erforderlichen Vorkehrungen (insbesondere hinsichtlich der Zugangsmöglichkeiten zum Dienstgebäude, der Verfügbarkeit eines adäquat ausgestatteten Raumes, Netzersatzanlagen sowie der Vorhaltung der erforderlichen und unmittelbar verfügbaren Kommunikationsmittel zum direkten Einsatz) getroffen werden. Gleiches gilt hinsichtlich der Bereitstellung von dem Stand der Technik entsprechenden mobilen Kommunikationsmitteln für die verantwortlichen Personen.

Die personelle und materielle Ausstattung des Krisenstabes ist so zu bemessen, dass eine lageangepasste, ständige Handlungsfähigkeit sichergestellt ist. Dies setzt mindestens eine Zwei-Schicht-Fähigkeit in allen Teilbereichen des Krisenstabes voraus. Die Besetzung erfolgt aus einem entsprechend geschulten Personalpool der Behörde.

Es wird empfohlen, eine geeignete Person mit der Geschäftsführung des Krisenstabes zu betrauen. Es ist generell eine behördenspezifische Regelung (Dienstordnung) aufzustellen, welche die Einberufung des Krisenstabes, dessen personelle Besetzung, die Alarmierung sowie die Erreichbarkeit der Stabsmitglieder und die räumliche Unterbringung sowie das Vorhalten beziehungsweise Sicherstellen der erforderlichen Kommunikationsmittel regelt.

2.4.4

Gliederung des Krisenstabes

Der Krisenstab setzt sich zusammen aus

- a) der Leitung des Stabes,
- b) der Koordinierungsgruppe des Stabes (KGS)
- c) der zuständigen Person für die Bevölkerungsinformation und Medienarbeit (BuMA)
- d) den ständigen Mitgliedern des Stabes (SMS)
- e) den ereignisspezifischen Mitgliedern des Stabes (EMS)

2.4.4.1

Leitung des Stabes

Die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte sollte eine fachlich und persönlich geeignete Person mit der Leitung des Krisenstabes beauftragen.

Der Leiterin oder dem Leiter des Stabes obliegen die Leitung und die Koordinierung des Krisenstabes. Er veranlasst aufgrund vorliegender Informationen die zu treffenden Maßnahmen, legt Ziele fest, koordiniert die Arbeit der Stabsmitglieder und stellt die Zusammenarbeit mit der Einsatzleitung sicher. Er entscheidet über die Einberufung weiterer ereignisspezifischer Mitglieder in den Stab. Ihm obliegt die Koordination aller sich ergebenden Informations- und Meldepflichten.

Der Leiterin oder dem Leiter des Stabes obliegen die Verantwortung und die Entscheidung darüber, welche Maßnahmen der Krisenstab selbst veranlasst und welche Maßnahmen er der Hauptverwaltungsbeamtin oder dem Hauptverwaltungsbeamten zur Entscheidung vorträgt.

2.4.4.2

Koordinierungsgruppe des Stabes – KGS

Die Koordinierungsgruppe des Krisenstabes (KGS) ist gegliedert in die Bereiche

- a) Innerer Dienst sowie
- b) Lage und Dokumentation.

Zur Unterstützung der Leitung des Stabes kann die Funktion einer Leiterin oder eines Leiters der Koordinierungsgruppe Krisenstab vorgesehen werden.

2.4.4.2.1

KGS- Bereich „Innerer Dienst“

Aufgabe des KGS-Bereiches „Innerer Dienst“ ist die Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit des Krisenstabes.

Der KGS-Bereich „Innerer Dienst“ koordiniert mit Aktivierung des Krisenstabes alle administrativen Tätigkeiten des Krisenstabes (geschäftsführende Stelle). Er sorgt dafür, dass die personelle Besetzung und die Personalverfügbarkeit gegeben sind, beispielsweise für

- a) Sicherstellen der Alarmierung der Stabsmitglieder nach Maßgabe der Dienstordnung bzw. des Leiters des Stabes,
- b) Betrieb und Sicherung der benötigten Räume,
- c) Bereitstellen von Stabshilfspersonal,
- d) Regeln der Organisation im Stab,
- e) Vorbereiten von Stabs-Besprechungen,
- f) Sicherstellen der Information und Kommunikation sowie
- g) Versorgung des Stabes.

2.4.4.2.2

KGS-Bereich „Lage und Dokumentation“

Aufgabe des KGS-Bereiches „Lage und Dokumentation“ ist die frühzeitige und ständige Feststellung, Dokumentation und Darstellung der Lage im Krisenstab, die gerichtsfeste Dokumentation der getroffenen Entscheidungen und der veranlassten Maßnahmen sowie deren Auswirkung auf die Schadenslage. Aufgabe des KGS-Bereiches „Lage und Dokumentation“ ist insbesondere auch die Darstellung von Prognosen zur voraussichtlichen Lageentwicklung auf der Basis der erarbeiteten und eingebrachten Erkenntnisse.

2.4.4.3

Bevölkerungsinformation und Medienarbeit – BuMA

Hauptaufgabe der für die Bevölkerungsinformation und Medienarbeit (BuMA) zuständigen Person ist insbesondere aktive Pressearbeit. BuMA ist des Weiteren verantwortlich für die Koordination, Betreuung und Information der Presse und anderer Medien wie auch für die Auswertung der aus der Presse und aus anderen Medien verfügbaren Informationen und die Weitergabe der ausgewerteten Erkenntnisse an den KGS-Bereich „Lage und Dokumentation“.

Der Stabsbereich BuMA kann die Einrichtung und den Betrieb eines „Bürgertelefons“ nach vorheriger Abstimmung mit der Leiterin oder dem Leiter des Krisenstabes veranlassen.

Soweit Krisenstab und Einsatzleitung als selbständige Komponenten aktiviert sind, untersteht die für Öffentlichkeitsarbeit zuständige Person der Einsatzleitung der für BuMA zuständigen Stelle des Krisenstabes.

2.4.4.4

Ständige Mitglieder des Stabes – SMS

Ständige Mitglieder des Stabes sind entscheidungsbefugte Vertreterinnen oder Vertreter der für die Aufgabenerledigung notwendigen Organisationseinheiten, Behörden oder Dritte. Ihnen gehören in der Regel die Verantwortlichen folgender Bereiche an:

- Sicherheit und Ordnung,
- Einsatzleitung (Verbindungsperson),
- Feuer- und Katastrophenschutz,
- Gesundheit,
- Umwelt,
- Soziales und
- Polizei (Verbindungsperson).

Die konkrete Zusammensetzung des Krisenstabes ist vom Schadensereignis abhängig.

Aufgabe der Ständigen Mitglieder des Stabes ist die Vorbereitung von Entscheidungen, das Veranlassen von Maßnahmen zur Ereignisbewältigung oder Schadensbegrenzung sowie Prognosen für die vom ihnen zu verantwortenden Bereich zu erstellen.

Die SMS müssen nicht ständig im Krisenstab anwesend sein, vielmehr können sie ihre Aufgabe teilweise auch innerhalb ihres normalen Arbeitsbereiches erledigen.

Die SMS sind gleichzeitig Verbindungspersonen zu ihren entsendenden Stellen, Behörden oder Institutionen.

2.4.4.5

Ereignisspezifische Mitglieder des Stabes – EMS

Ereignisspezifische Mitglieder des Stabes sind entscheidungsbefugte Vertreterinnen oder Vertreter derjenigen

- Organisationseinheiten der eigenen Verwaltung,
- Behörden (zum Beispiel Forst),
- kreisangehörigen Kommunen

oder fachkundige Dritte (zum Beispiel Energieversorger oder Personennahverkehrsunternehmen), die durch ihre spezifischen Kenntnisse zur Ereignisbewältigung beitragen können.

Die Aufgabe der EMS besteht insbesondere darin, aufgrund der im Stab erhaltenen Informationen für den eigenen Arbeitsbereich erkennbare Probleme und Gefährdungen darzustellen sowie entsprechende Möglichkeiten und Vorschläge zur Schadensbegrenzung und Ereignisbewältigung zu erarbeiten sowie vorzutragen.

Die EMS müssen nicht ständig im Krisenstab anwesend sein, vielmehr können sie ihre Aufgabe teilweise auch innerhalb ihres normalen Arbeitsbereiches erledigen.

Die EMS sind gleichzeitig Verbindungspersonen zu ihren entsendenden Stellen, Behörden oder Institutionen.

2.5

Mitwirkung kreisangehöriger Gemeinden

Unbeschadet der gesetzlichen Zuständigkeit der Kreise sind für unvorhergesehene Ereignisse Arbeits-, Informations- und Kommunikationsstrukturen zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden abzustimmen.

Für unvorhergesehene Ereignisse bei kreisangehörigen Kommunen empfiehlt sich dort die Einrichtung von funktionsfähigen Stäben für außergewöhnliche Ereignisse (SAE) zwecks Zusammenarbeit mit dem Krisenstab des zuständigen Kreises im Schadensfall.

3

Krisenstäbe bei den Bezirksregierungen und bei der Landesregierung

Auf den Ebenen Bezirksregierungen und Landesregierung ist zur Unterstützung der politisch gesamtverantwortlichen Person lediglich die administrativ-organisatorische Komponente als Krisenstab vorzusehen.

Auf diesen Ebenen werden die administrativ-organisatorischen sowie die operativ-taktischen Aufgabenbereiche in einem Krisenstab gebündelt. Es wird keine Einsatzleitung sondern vielmehr eine operativ-taktische Einsatzunterstützung als Modul des Krisenstabes gebildet. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass Einsatzkräfte grundsätzlich auf der kommunalen Ebene geführt werden. Die Aufgaben der Einsatzunterstützung nehmen auf der Ebene der Bezirksregierungen in der Regel die feuerwehrtechnischen Beamtinnen oder Beamten oder vergleichbar qualifiziertes Personal wahr, ggf. unterstützt durch Personal der Einsatzunterstützung Land oder durch Feuerwehrlieferungskräfte aus dem Regierungsbezirk. Aufgabe der operativ-taktischen Einsatzunterstützung als Modul des Krisenstabes ist in erster Linie die Beschaffung und Bewertung eines Lagebildes, die Schwerpunktdefinition sowie der Überblick über die vor Ort operierenden Einsatzkräfte und das Heranführen von überörtlichen Einsatzkräften, ebenso die Beurteilung der voraussichtlichen Lageentwicklung auf Basis der vorliegenden Erkenntnisse aus operativer Sicht.

Auf der obersten Landesebene gelten die Strukturen entsprechend mit der Maßgabe, dass auf der obersten Ebene nach Maßgabe des Ressortprinzips die fachlich betroffenen Ressorts der Landesregierung an die Stelle der politisch gesamtverantwortlichen Person treten. Der Krisenstab der Landesregierung ist organisatorisch dem für Inneres zuständigen Ministerium angegliedert. Das Ministerium schafft die organisatorischen Voraussetzungen für die Tätigkeit des Krisenstabes und hält eine Koordinierungsgruppe für den Krisenstab vor.

Im Einzelfall kann das für Inneres zuständige Ministerium oder die zuständige Bezirksregierung die Aktivierung von Krisenstäben und Einsatzleitungen anordnen.

Fachaufgaben, die den Bezirksregierungen oder anderen Behörden originär zugewiesen sind, werden nicht berührt. Hinsichtlich Aufbau und Strukturen wird auf die „Geschäftsordnung des Krisenstabes der Landesregierung Nordrhein-Westfalen (GO KS Land)“ vom 29. August 2017 (**MBL NRW. S. 846**) verwiesen.

4

Information (einschließlich Warnung)

Nach § 54 Absatz 1 Satz 3 des Gesetzes über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz haben die kreisfreien Städte und Kreise bei Großeinsatzlagen beziehungsweise sich anbahnenden oder bereits eingetretenen Katastrophen die Aufsichtsbehörde (§ 53 des Gesetzes über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz) unverzüglich über Art und Umfang des Ereignisses sowie die getroffenen Maßnahmen zu unterrichten. Auf der Grundlage des § 54 des Gesetzes über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz ergeht hierzu folgende allgemeine Weisung:

4.1

Allgemeines

Meldungen und Lageberichte an die Aufsichtsbehörden über außergewöhnliche Ereignisse bis hin zur Großeinsatzlage beziehungsweise zur Katastrophe im Bereich der nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr haben den vornehmlichen Zweck, die Bezirksregierungen und das für Inneres zuständige Ministerium in die Lage zu versetzen, auf das jeweilige (Schadens-)Ereignis angemessen reagieren und notwendige Maßnahmen unverzüglich veranlassen zu können.

Mit dem Runderlass „Meldungen an die Aufsichtsbehörden über außergewöhnliche Ereignisse im Bereich der nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr“ vom 16. Mai 2018 (**MBL. NRW. 2018 S. 343**) ist das Meldeverfahren an die Aufsichtsbehörden über außerordentliche Ereignisse im Bereich der nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr geregelt. Nach den Nummern 1.2 und 4 des Erlasses geht mit Arbeitsaufnahme des Krisenstabes des Kreises oder der kreisfreien Stadt das dort geregelte Meldewesen umfassend auf den Krisenstab über. Dies gilt auch für meldepflichtige Parallelereignisse im Zuständigkeitsbereich. Der Krisenstab muss dabei insbesondere sicherstellen, dass Meldungen bei wesentlichen Lageänderungen oder bei der Durchführung wesentlicher Maßnahmen weiterhin unverzüglich erfolgen.

Der Aufgabenträger hat die vollständige und fehlerfreie Übertragung der Meldungen und Lageberichte planerisch sicherzustellen; dieses schließt redundante Übertragungswege ein.

Um die Lesbarkeit der elektronischen Meldungen und Lageberichte – auch auf mobilen Kommunikationsmitteln – sicher zu stellen, sind nur gängige Formate zu verwenden.

Sonstige Meldepflichten auf Grund anderer Rechtsvorschriften bleiben unberührt.

4.2

Meldung der Aktivierung des Krisenstabes

Die Aktivierung des Krisenstabes ist den Aufsichtsbehörden und anderen gegebenenfalls betroffenen Behörden zu melden.

Wird der Krisenstab des Kreises beziehungsweise der kreisfreien Stadt aktiviert, erfolgt unverzüglich und gleichzeitig von der jeweiligen Leitstelle eine Meldung auch als elektronische Post an den Meldekopf der zuständigen Bezirksregierung und an das Lagezentrum des für Inneres zuständigen Ministerium. Bei großflächigen Schadenslagen ist die Meldung auch an die vom Schadensereignis ebenfalls betroffenen Nachbarleitstellen und gegebenenfalls betroffene andere Behörden zu richten.

Wird der Krisenstab der Bezirksregierung aktiviert, erfolgt unverzüglich und gleichzeitig eine Meldung als elektronische Post an die Leitstellen im Bezirk sowie an das für Inneres zuständige Ministerium.

Wird der Krisenstab der Landesregierung aktiviert, erfolgt unverzüglich und gleichzeitig eine Meldung als elektronische Post an die Mailadressen der Krisenstäbe der Bezirksregierungen sowie der Kreise und kreisfreien Städte im Lande.

4.3

Melde- und Berichtswege des Krisenstabes

Die Meldung über die tatsächliche Arbeitsaufnahme des Krisenstabes, die nachfolgenden Lageberichte und Meldungen sowie die Meldung über die Arbeitsbeendigung des Krisenstabes erfolgen durch den Krisenstab gegebenenfalls unter Rückgriff auf die Leitstelle unverzüglich und gleichzeitig als elektronische Post an den Meldekopf und den Krisenstab der zuständigen Bezirksregierung und an das Lagezentrum und den Krisenstab der Landesregierung beim für Inneres zuständigen Ministerium sowie bei großflächigen Schadenslagen auch an die vom Schadensereignis ebenfalls betroffenen Nachbarleitstellen.

Sind bei der zuständigen Bezirksregierung, im für Inneres zuständigen Ministerium und/oder in ebenfalls betroffenen Nachbarkommunen Krisenstäbe aktiv, sind die Lageberichte und Meldungen unmittelbar an die anderen Krisenstäbe per elektronische Post zu übermitteln. Von dem Kreis sind auch die betroffenen Kommunen und gegebenenfalls betroffene andere Behörden zu unterrichten.

Ist der Krisenstab der Bezirksregierung aktiv, erstellt dieser eigene Lageberichte über die Situation im Bezirk und übermittelt die Lageberichte per elektronische Post an das für Inneres zuständige Ministerium (Lagezentrum / Krisenstab Land) sowie die im Bezirk aktiven Krisenstäbe und nachrichtlich an die Leitstellen der nicht betroffenen Gebietskörperschaften des Bezirks.

Ist der Krisenstab der Landesregierung aktiv, erstellt dieser eigene Lageberichte über die Situation im Land und übermittelt die Lageberichte per elektronische Post an die im Land aktiven Krisenstäbe auf kommunaler und Bezirksebene sowie an betroffene andere Länder und das gemeinsame Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern (GMLZ).

Um eine schnelle und reibungslose Kommunikation auf dem elektronischen Wege sicherzustellen, ist für den Krisenstab eine gesonderte E-Mail-Adresse einzurichten. Die E-Mail-Adresse muss hinsichtlich der Syntax wie folgt einheitlich konfiguriert sein:

krisenstab-Bezeichnung (Bezirk, Kreis, Stadt).Name@Domäne.

Beispiele für die entsprechenden Mailadressen der Krisenstäbe:

- **krisenstab-bezirk.koeln@bezreg-koeln.nrw.de**
- **krisenstab-kreis.wesel@kreis-wesel.de**
- **krisenstab-stadt.remscheid@str.de**
- **krisenstab-land.nrw@im.nrw.de**

Bei nicht aktiviertem Krisenstab ist das Mailpostfach „Krisenstab“ auf eine ständig besetzte Stelle umzuleiten.

Die absendende Stelle hat die vollständige und fehlerfreie Absendung der Meldung bzw. der Lageberichte sicherzustellen.

Bei Nutzung von STABOS gelten die an andere Krisenstäbe gesteuerten Meldungen und Lageberichte als übermittelt.

4.4

Lageberichte

Um eine qualifizierte und zeitnahe Information der Aufsichtsbehörden und der anderen ggf. betroffenen Behörden sicherzustellen, erstellt der Krisenstab umgehend einen Lagebericht (Schnelligkeit hat Vorrang vor Vollständigkeit) und übermittelt diesen an die Aufsichtsbehörden und andere ggf. betroffene Behörden. Die Einsatzleitung hat dem Krisenstab zu diesem Zweck alle vorliegenden Informationen, insbesondere die bisherigen Sofort- und Folgemeldungen zu übermitteln.

Lageberichte sind grundsätzlich formgebunden zu erstellen (Anlage).

Bei wesentlichen Lageänderungen, bei Durchführung wesentlicher Maßnahmen oder auf Anforderung der Aufsichtsbehörde(n) erstellt der Krisenstab Folgemeldungen und weitere Lageberichte.

Um die Lesbarkeit der elektronischen Lageberichte – auch auf mobilen Kommunikationsmitteln – sicher zu stellen, sind nur gängige Formate zu verwenden.

4.5

Warnung und vorsorgliche Information der Bevölkerung

Unabhängig von der Art des Schadensereignisses ist eine rechtzeitige Information und Warnung der Bevölkerung als Grundlage für eine erfolgreiche Schadensbewältigung im Ereignisfall unerlässlich. Mit dem „Runderlass über die Warnung und Information der Bevölkerung im Brand- und Katastrophenschutz vom 16. Mai 2018 (**MBL. NRW. S. 351**)“ sind die Verfahren hinsichtlich Warnung und Information der Bevölkerung im Brand- und Katastrophenschutz geregelt. Mit Arbeitsaufnahme des Krisenstabes des Kreises oder der kreisfreien Stadt geht die Zuständigkeit für die diesbezüglichen Verfahren umfassend auf den Krisenstab über.

4.6

Melde- und Berichtswesen bei besonderen Anlässen

Bei besonderen Anlässen, wie

- (Groß)einsatzlagen, Krisen und Katastrophen,
- Veranstaltungen mit landesweiter Bedeutung und
- Katastrophenschutz/Krisenmanagementübungen

kann das für Inneres zuständige Ministerium besondere Regelungen im Melde- und Berichtswesen für Krisenstäbe verbindlich festlegen.

4.7

Weitere rechtliche Verpflichtungen

Sonstige Verpflichtungen zur Meldung, Information und Warnung, die sich aufgrund anderer Rechtsvorschriften ergeben, bleiben unberührt.

5

Aus- und Fortbildung

Die Aus- und Fortbildung ist eine wesentliche Aufgabe des Krisenmanagements und stellt für das Institut der Feuerwehr NRW (IdF NRW) einen zusätzlichen Aufgabenschwerpunkt dar. Das IdF bildet neben den operativ-taktischen Einsatzleitungen auch die Krisenstäbe für die Kreise und kreisfreien Städte sowie für den Landesbereich aus und fort. Das IdF kann dabei beispielsweise Personen aus Verwaltungen als nebenamtliche Dozentin oder Dozenten in die Aus- und Fortbildung im Krisenmanagement einbeziehen.

Die Finanzierung dieser Aus- und Fortbildungsveranstaltungen aller Verwaltungsebenen wird durch das Land Nordrhein-Westfalen sichergestellt.

6

Inkrafttreten/Geltungsdauer

Dieser Runderlass tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Gleichzeitig tritt der „Runderlass Krisenmanagement durch Krisenstäbe im Lande Nordrhein-Westfalen bei Großschadensereignissen, Krisen und Katastrophen vom 4. Oktober 2013 (**MBL NRW. S. 480**)“ außer Kraft.

MBL. NRW. 2016 S. 668, geändert durch Runderlass vom 16. Mai 2018 (MBL. NRW. 2018 S. 342), 13. Februar 2019 (MBL. NRW. 2019 S. 84).

