

Mitteilung

des Ministeriums des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen

Beratende Äußerung des Rechnungshofs „Krisenmanagement in der Landesverwaltung“

Schreiben des Ministeriums des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen vom 18. März 2024, Az. IM6-0451-16/1:

In der Anlage übersende ich Ihnen in Abstimmung mit dem Rechnungshof Baden-Württemberg die Beratende Äußerung des Rechnungshofs zum Krisenmanagement in der Landesverwaltung.

Der Rechnungshof hat in den vergangenen Monaten das Krisenmanagement in der Landesverwaltung in einer breit angelegten Prüfung untersucht. Hierzu hat der Rechnungshof vorhandene Unterlagen analysiert und Gespräche mit relevanten Akteuren des Krisenmanagements, wie etwa den Ministerien, verschiedenen weiteren Dienststellen der Landesverwaltung, den Kommunalen Landesverbänden, den Kommunen und auch mit der Bundeswehr, geführt. Auf Wunsch des Rechnungshofs wird der Landtag über die Beratende Äußerung, die sich an die Landesregierung richtet, informiert.

Um ein möglichst umfassendes Bild zu erhalten, hat er zudem verschiedene Online-Umfragen bei allen Dienststellen der Landesverwaltung und bei allen Kommunen durchgeführt.

Aus seinen Erhebungen und Analysen hat der Rechnungshof in dem nun vorgelegten Bericht an die Landeregierung insgesamt 37 Empfehlungen zur weiteren Optimierung des Krisenmanagements in der Landesverwaltung ausgesprochen.

Dem Rechnungshof gebührt ausdrücklicher Dank dafür, dass er das Krisenmanagement einer vertieften Prüfung unterzogen hat. Dieser wichtige Blick „von außen“ unterstützt uns in unserem Bestreben, unser Krisenmanagement stetig weiterzuentwickeln. Der Bericht wird nun einer detaillierten Auswertung unterzogen.

Mit Blick auf die wichtige Arbeit der Enquetekommission „Krisenfeste Gesellschaft“ ist er sicherlich von Interesse.

Moser

Ministerialdirektor

Eingegangen: 18.3.2024 / Ausgegeben: 21.3.2024

*Drucksachen und Plenarprotokolle sind im Internet
abrufbar unter: www.landtag-bw.de/Dokumente*

Der Landtag druckt auf Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem Umweltzeichen „Der Blaue Engel“.

Beratende Äußerung

Krisenmanagement in der Landesverwaltung

Bericht an die Landesregierung nach
§ 88 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung

März 2024



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung	7
1 Ausgangslage	17
1.1 Prüfungsgegenstand	17
1.1.1 Begriffsbestimmung der Krise und Abgrenzung zu anderen Gefahrenlagen.....	17
1.1.2 Abgrenzung des Prüfungsthemas und Gliederung	18
1.2 Prüfungsmethodik	19
1.2.1 Quantitative Datenerhebung (webbasierte Datenerhebung).....	19
1.2.2 Qualitative Datenerhebung (Interviews)	20
1.2.3 Dokumentenanalyse	21
2 Prüfungsergebnisse	21
2.1 Umgang mit Krisenpotenzialen.....	21
2.1.1 Konzeptionelle Vorbereitung auf künftige Krisen	21
2.1.2 Aus Krisen lernen.....	25
2.1.3 Eigenverantwortung von Bevölkerung und Unternehmen.....	27
2.2 Organisatorischer Rahmen des Krisenmanagements	28
2.2.1 Aufgabenanalyse und -synthese des Krisenmanagements	28
2.2.2 Krisenmanagement-Ansprechpartner der Ressorts	32
2.2.3 Zuständigkeiten bei einer Krise.....	33
2.2.4 Aktueller konzeptioneller Rahmen in der Landesverwaltung.....	35
2.3 Führung und Steuerung in Krisenlagen.....	39
2.3.1 Ressortübergreifende Führung und Steuerung.....	39
2.3.1.1 Koordination: Abstimmungen und Entscheidungen	40
2.3.1.2 Kommunikation: Information und Austausch.....	43
2.3.2 Ressortinterne Führung und Steuerung	47
2.3.2.1 Aufbauorganisatorische Reaktion auf die Krise.....	47
2.3.2.2 Kommunikation mit dem nachgeordneten Bereich.....	50
2.3.2.3 Steuerung und Unterstützung des nachgeordneten Bereichs	58
2.3.3 Einbindung und Unterstützung der Kommunen.....	64
2.3.3.1 Koordination: Abstimmungen und Entscheidungen	64
2.3.3.2 Kommunikation mit den Kommunen.....	68
2.3.3.3 Organisatorische Unterstützung der Kommunen	77
2.4 Personal	80

2.4.1	Quantitativer Personalbedarf.....	80
2.4.2	Schulungen und Übungen	90
2.4.2.1	Landesverwaltung	90
2.4.2.2	Kommunen	92
2.4.3	Krisenkompetenz der Verwaltung.....	93
2.5	Sachressourcen	97
2.5.1	Sachressourcen für den Krisenfall.....	97
2.5.2	Digitalisierung und IT-Verfahren zur Krisenbewältigung	103
2.5.3	Beschaffung krisenrelevanter Sachressourcen	106

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 1: Gremien-Übersicht zu Beginn der Corona-Pandemie in 2020 (federführendes Ressort in Klammern).....	40
Abbildung 2: Zufriedenheit der Ministerien mit dem Informationsaustausch	43
Abbildung 3: Strukturelle und qualitative Aspekte der Kommunikation - Bewertung durch die Ministerien	44
Abbildung 4: Wesentliche Informationsquelle für Dienststellen der nachgeordneten Geschäftsbereiche	51
Abbildung 5: Zufriedenheit der nachgeordneten Dienststellen bezüglich Informationsaustausch und -bereitstellung	52
Abbildung 6: Bewertung der Kommunikationsstrukturen und -prozesse während der Corona-Pandemie durch die nachgeordneten Dienststellen	54
Abbildung 7: Austausch der Dienststellen zu Personal- und Sachressourcen im Krisenfall bzw. zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs (in Prozent).....	60
Abbildung 8: Zufriedenheit der Dienststellen mit der Aktualität und Übersichtlichkeit von zentral zur Verfügung gestellten Dokumenten	62
Abbildung 9: Unterstützung durch die übergeordneten Dienststelle bei der Bewältigung der Corona-Pandemie	62
Abbildung 10: Wesentliche Informationsquelle für Kommunen	70
Abbildung 11: Zufriedenheit der Kommunen bezüglich Informationsbereitstellung	71
Abbildung 12: Bewertung der Kommunikationsstrukturen und -prozesse während der Corona-Pandemie durch die Kommunen.....	72
Abbildung 13: Organisatorische Hinweise für die Kommunen zu Beginn und Entscheidungshilfen während der Corona-Pandemie (in Prozent).....	78
Abbildung 14: Zufriedenheit der Kommunen mit der Aktualität und Übersichtlichkeit von zentral zur Verfügung gestellten Dokumenten	78
Abbildung 15: Unterstützung der Kommunen durch die Landesverwaltung bei der Bewältigung der Corona-Pandemie	79
Abbildung 16: Krisenkompetenz der Ministerien und der nachgeordneten Dienststellen..	94
Abbildung 17: Fachliche und organisatorische Überforderung (Dienststellen).....	95
Abbildung 18: Krisenkompetenz (Kommunen)	96
Abbildung 19: Fachliche und organisatorische Überforderung (Kommunen).....	96
Abbildung 20: Zufriedenheit der nachgeordneten Dienststellen mit der vorhandenen technischen Ausstattung für die Ausübung von Heimarbeit und den Kommunikationsmöglichkeiten zu Beginn und im Verlauf der Corona-Pandemie.....	100
Abbildung 21: Einschätzung der Ministerien, Dienststellen und Kommunen bezüglich der Relevanz einzelner Aspekte für die künftige Krisenbewältigung	103

Abbildung 22: Regelung der Zuständigkeiten, z. B. bei der Beschaffung und Bevorratung von PSA	108
---	-----

Tabellenverzeichnis

Seite

Tabelle 1: Schwerpunkte analysierter Krisenpotenziale (Kommunen)	22
Tabelle 2: Schwerpunkte analysierter Krisenpotenziale (Landesverwaltung)	23
Tabelle 3: Zukünftige Konzepte für Krisenszenarien in der Landesverwaltung	24
Tabelle 4: Von Ministerien für den nachgeordneten Bereich vorbereitete Konzepte	25
Tabelle 5: Überblick über Maßnahmen zur organisatorischen Unterstützung der nachgeordneten Geschäftsbereiche durch die Ministerien	59
Tabelle 6: Zusätzliche Personalkapazitäten während der Corona-Pandemie	82

Anlagenverzeichnis

Anlage 1: Empfehlungen zum Krisenmanagement in der Landesverwaltung	111
---	-----

Abkürzungsverzeichnis

AG	=	Arbeitsgruppe
BABZ	=	Bundesakademie für Bevölkerungsschutz und Zivile Verteidigung
BAO	=	Besondere Aufbauorganisation
BBK	=	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
BCM	=	Business Continuity Management
BITBW	=	Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg
ELD-BS	=	Elektronische Lagedarstellung Bevölkerungsschutz
FAQ	=	Frequently Asked Questions/häufig gestellte Fragen
IT	=	Informationstechnik
IVwS	=	Interministerieller Verwaltungsstab
KI	=	Künstliche Intelligenz

KRITIS	=	Kritische Infrastrukturen
LFS	=	Landesfeuerweherschule
LKatSG	=	Landeskatastrophenschutzgesetz
LÜKEX	=	Länderübergreifende Krisenmanagementübung/Exercise
LZBW	=	Logistikzentrum Baden-Württemberg
MW	=	Mittelwert(e)/arithmetisches Mittel
PSA	=	Persönliche Schutzausrüstung
SD	=	Standardabweichung/standard deviation
VwV	=	Verwaltungsvorschrift
VZÄ	=	Vollzeitäquivalent
ZEUS-BS	=	Zentrale Evakuierungs- und Unterbringungssteuerung Bevölkerungsschutz

Zusammenfassung

Die Landesverwaltung hat im Verlauf der Corona-Pandemie bewiesen, dass sie die organisatorischen Herausforderungen einer Krisensituation bewältigen kann. Sie hat während der Krise laufend dazugelernt; Koordination und Kommunikation als zentrale Elemente einer Krisenbewältigung sind im Lauf der Krise besser geworden.

Allerdings war die Landesverwaltung zu Beginn der Pandemie organisatorisch nicht so aufgestellt, dass sie unmittelbar und mit voller Kraft in einen Modus der Krisenbewältigung umschalten konnte. Strukturen mussten neu geschaffen werden; Prozesse mussten sich einspielen. Dies hat Ressourcen - Zeit und Personal - gebunden, die besonders in Krisenzeiten knapp sind.

Nach der Krise ist vor der Krise. Es gilt, die Erfahrungen der Krisensituation aufzuarbeiten, zu bewerten und für die organisatorische Vorbereitung auf künftige Krisen zu nutzen. Jede Krise ist anders - die Verwaltung kann sich nicht bis ins Detail auf jede denkbare Krisensituation vorbereiten. Aber es gibt typische Herausforderungen, die charakteristisch für alle möglichen Arten von Krisen sind. Dazu gehören beispielsweise veränderte Führungs- und Steuerungserfordernisse, erhöhte Personalbedarfe für krisenrelevante Aufgaben oder besondere Anforderungen an Koordination und Kommunikation.

Die Landesverwaltung sollte sich schon außerhalb konkreter Lagen mit Strukturen und Prozessen befassen, um besser auf künftige Krisen vorbereitet zu sein. Dadurch könnte die Anlaufphase der Krisenbewältigung verkürzt, konfliktärmer gestaltet und Ressourcen effizienter eingesetzt werden. Dies könnte auch die Fähigkeit der Landesverwaltung stärken, Krisensituationen aus eigener Kraft zu meistern. Die Beratende Äußerung gibt hierzu konkrete Empfehlungen.

I. Gegenstand und Ablauf der Prüfung

Der Rechnungshof hat das Krisenmanagement der Landesverwaltung untersucht. Basis der Analyse sind die Erfahrungen aus der Corona-Pandemie. Es geht aber nicht darum, pandemiespezifische Ergebnisse abzuleiten. Die Bewertungen und Empfehlungen des Rechnungshofs stellen vielmehr abstrakt auf verschiedene denkbare Krisensituationen ab.

Er hat hierzu Strukturen und Prozesse beleuchtet: Welche rechtlichen Regelungen gibt es für das Krisenmanagement? Wie sind die Zuständigkeiten verteilt? Welche organisatorischen Rahmenbedingungen gelten, und welche Ressourcen werden für das Krisenmanagement eingesetzt? Wie hat die Landesverwaltung organisatorisch auf die Krisensituation reagiert, welche Strukturen und Prozesse hat sie gewählt?

In der Prüfung geht es ausschließlich um den organisatorisch-administrativen Umgang mit der Krise. Es geht ausdrücklich nicht um fachliche Aspekte und um die inhaltliche Bewertung einzelner Maßnahmen der Pandemiebewältigung. Im Mittelpunkt stehen Strukturen (einschließlich Gremien) und Prozesse, die bereits vor der konkreten Krisensituation eingerichtet bzw. etabliert waren, und jene, die zu Beginn oder im Verlauf der Krise neu aufgesetzt wurden.

Hierzu hat der Rechnungshof vorhandene Unterlagen analysiert. Er hat Gespräche mit relevanten Akteuren des Krisenmanagements geführt: mit Ministerien, verschiedenen weiteren Dienststellen der Landesverwaltung, mit den Kommunalen Landesverbänden, mit Kommunen und auch mit der Bundeswehr. Um ein möglichst umfassendes Bild zu erhalten, hat der Rechnungshof zudem verschiedene Online-Umfragen bei allen Dienststellen der Landesverwaltung und bei allen Kommunen durchgeführt. Dabei wurden zum einen objektive Aspekte abgefragt - etwa zum Ressourceneinsatz. Zum anderen ging es aber auch darum, subjektive Aussagen und Bewertungen zum Zusammenspiel der verschiedenen Akteure beim Krisenmanagement zu erhalten. Ziel war es, die Erfahrungen aller Beteiligten für künftige Krisensituationen nutzbar zu machen.

II. Umgang mit Krisenpotenzialen

Wie kann sich eine Verwaltung auf Krisensituationen vorbereiten? Grundlage für eine konzeptionelle Vorbereitung ist die Auseinandersetzung mit möglichen Krisenszenarien. Die Untersuchung zeigt, dass sich gerade Kommunen durchaus mit solchen Szenarien beschäftigen: Dies gilt schwerpunktmäßig für Naturereignisse wie Hochwasser oder Starkregen, aber auch für technische Risiken wie einen länger andauernden Stromausfall oder Störungen der Wasserversorgung. Auch in der Landesverwaltung gibt es - oft im Zusammenhang mit fachlichen Zuständigkeiten - zahlreiche Beispiele, dass sich Dienststellen intensiv mit solchen Risiken beschäftigen. Zudem hat die Bereitschaft, sich mit Krisenpotenzialen zu befassen, im Verlauf der Krise deutlich zugenommen. Eine systematische Befassung mit potenziellen Krisenarten ist aber weder in der Landesverwaltung noch in den Kommunen durchgehend üblich. Der Rechnungshof empfiehlt, die Krisenpotenziale für alle Dienststellen strukturiert zu analysieren (Empfehlung 1, siehe Punkt 2.1.1).

Viele Dienststellen haben sich vorgenommen, ihre Erfahrungen aus der Pandemie zu evaluieren, um die Ergebnisse für künftige Krisen nutzbar machen. Dies ist aber bislang erst teilweise erfolgt. Mit zunehmendem zeitlichen Abstand zur konkreten Krisensituation wird es aber schwieriger, die Krisenerfahrungen auszuwerten. Hier sollten die Ressorts dafür Sorge tragen, dass entsprechende Evaluationen angestoßen und die Ergebnisse beispielsweise in Krisenkonzepten berücksichtigt werden (Empfehlung 2, siehe Punkt 2.1.2).

Die Verantwortung für eine ausreichende Krisenvorsorge liegt nicht nur beim Staat. Die öffentliche Hand hält zwar verschiedene Ressourcen für Krisen, Gefahrenlagen und Katastrophen vor. Gerade in Krisenzeiten steigen die Erwartungen an diese staatlichen Leistungen an. Nicht ausreichende Eigenvorsorge von Bürgerinnen und Bürgern, von Unternehmen und anderen gesellschaftlichen Akteuren wird dann gegebenenfalls auch der Verwaltung als Versäumnis vorgehalten. Dabei gerät allerdings leicht aus dem Blick, dass eine Zuständigkeit staatlicher Stellen für alle Arten von Krisenvorsorge weder realistisch noch sachgerecht ist. Staatliche Stellen können eine eigene Vorsorge der Gesellschaft, insbesondere der Bevölkerung und von Unternehmen nicht ersetzen. Die Sensibilisierung für deren eigene Verantwortung zur Krisenvorsorge sollte verstärkt werden (Empfehlung 3, siehe Punkt 2.1.3).

III. Organisatorischer Rahmen des Krisenmanagements

Wie ist das Krisenmanagement in der Landesverwaltung organisatorisch aufgestellt? Nach dem Ressortprinzip leiten die Ministerien ihren Geschäftsbereich innerhalb des festgelegten politischen Rahmens selbstständig und eigenverantwortlich - auch in Krisenzeiten. Dennoch werden Aufgaben des Krisenmanagements - etwa die Erstellung von Notfallkonzepten - in den einzelnen

Ministerien und Dienststellen unterschiedlich intensiv wahrgenommen. Mit Blick auf eine angemessene Krisenprävention sollte aber in jedem Ressort ein Mindestmaß an krisenmanagementbezogenen Aufgaben wahrgenommen werden (Empfehlungen 4 und 5, siehe Punkt 2.2.1).

Seit einigen Jahren befasst sich ein Netzwerk der Verantwortlichen in den Ressorts mit ressortübergreifenden Fragen des Krisenmanagements. Diesem Netzwerk gehören ausschließlich Vertreter der Ministerien an. Gleichzeitig gibt fast die Hälfte der Landesdienststellen an, auf Landesebene keine Ansprechpartner für Fragen zu Krisensituationen zu kennen. Bei den Kommunen ist der Anteil noch deutlich höher. Aufgaben und Ziele des Netzwerks sollten festgelegt und dahingehend erweitert werden, dass auch die Schnittstellen zum nachgeordneten sowie zum kommunalen Bereich bedient werden können (Empfehlungen 6 und 7, siehe Punkt 2.2.2).

Zu den Aufgaben des Innenministeriums gehört es zu beraten, den Aufbau von Krisenmanagement-Strukturen in den Ressorts zu unterstützen sowie die Rahmenbedingungen und Grundlagen für die Bewältigung von Krisenlagen zu schaffen. Angesichts der grundsätzlich ressortbezogenen Verantwortung für das Krisenmanagement stellt sich die Frage der Zuständigkeitsabgrenzung: Wann wird das Innenministerium tätig und welche Unterstützungsleistungen kann es erbringen? Die Gespräche im Rahmen der Prüfung haben gezeigt, dass die Ansichten und Erwartungen hierzu zwischen den Ressorts nicht vollständig deckungsgleich sind. Der Rechnungshof hält die (geltende) Regelung für sachgerecht, die Zuständigkeit auch in Krisensituationen grundsätzlich beim fachlich betroffenen Ressort zu belassen; sie sollte beibehalten werden (Empfehlung 8, siehe Punkt 2.2.3).

Die uneinheitlichen Aussagen zur Rolle bzw. Zuständigkeit des Innenministeriums hängen auch damit zusammen, dass ungeklärt ist, ab wann eine Krisensituation für die Landesverwaltung vorliegt. Anders als der Katastrophenfall wird eine Krise nicht formell festgestellt. Entsprechend hat die „Krise“ kein eigenes Regelwerk. Zwar hatte die Verwaltungsvorschrift Stabsarbeit, die allerdings seit Ende 2018 außer Kraft ist, einen Bezug zum Krisenmanagement. Sie sollte die Arbeit von Verwaltungsstäben auch in Krisensituationen regeln. Allerdings galt sie originär nur für die Katastrophenschutzbehörden und ist deshalb bei anderen Dienststellen kaum bekannt.

In Krisensituationen bedarf es klarer Regelungen hinsichtlich der Zuständigkeiten und der zu aktivierenden oder aufzubauenden Strukturen bzw. Prozesse. Es bedarf aber auch eines gemeinsamen Verständnisses der gesamten Landesverwaltung, dass zumindest Teile der Verwaltung sich in einem Krisenmodus befinden. Dies ist auch deshalb wichtig, weil die Betroffenheit durch eine Krise von Ressort zu Ressort höchst unterschiedlich sein kann und damit auch das Verständnis für die Sondersituation anderer Bereiche nicht von vornherein unterstellt werden kann.

Nach Überzeugung des Rechnungshofs bedarf es einer klaren Festlegung, ab wann sich die Verwaltung im Krisenmodus befindet und welche Konsequenzen damit verbunden sind. Ohne eine solche Festlegung besteht zum einen die Gefahr, dass wegen ungeklärter Verantwortlichkeiten notwendige Maßnahmen nicht oder zu spät ergriffen werden - schließlich ist die Zuständigkeit trotz des Ressortprinzips nicht immer eindeutig. Zum anderen können vorab festgelegte Strukturen und Prozesse im Ereignisfall nicht aufgebaut oder ausgelöst werden, weil unklar ist, ob die Voraussetzungen für eine Krise gegeben sind. Ein gemeinsames Verständnis dient auch der Akzeptanz für zu ergreifende Maßnahmen.

Der rechtliche Charakter dieser Festlegung ist dabei nicht entscheidend; es kann sich auch um einen einfachen Ministerratsbeschluss handeln. Wichtig ist die Bindungswirkung nach innen: sie

muss die gesamte Landesverwaltung erfassen. Die Verwaltung hätte einen klaren Auslöser, um ihr Handeln zielgerichtet auf die Krisensituation zu priorisieren und Krisenmechanismen - also strukturelle und prozessuale Konsequenzen - in Gang zu setzen. Dies gilt beispielsweise für die Bildung von Gremien, aber auch für personelle oder finanzielle Unterstützungsleistungen anderer Ressorts. Letztere lassen sich schneller und konfliktärmer durchsetzen, wenn die Rahmenbedingung „Krise“ einheitlich für die gesamte Landesverwaltung festgestellt wird und damit alle Ressorts in die Verantwortung genommen werden. Der Rechnungshof empfiehlt deshalb, einen Prozess zu definieren, mit dem die Landesverwaltung in Situationen, die nicht das Ausmaß einer Katastrophe erreichen, in einen „Krisenmodus“ versetzt werden kann (Empfehlung 9, siehe Punkt 2.2.4).

Der Wechsel in einen Krisenmodus setzt aber auch voraus, dass die betroffenen Dienststellen über angemessene und aktuelle Informationen zum Thema Krisenmanagement verfügen. Die Prüfung hat gezeigt, dass solche Informationen - soweit sie den Dienststellen überhaupt bekannt und zugänglich sind - teilweise veraltet sind. Regelungen und Informationen zum Krisenmanagement sollten aktuell gehalten, zentral zur Verfügung gestellt und aktiv beworben werden (Empfehlung 10, siehe Punkt 2.2.4).

IV. Führung und Steuerung: ressortübergreifende Koordination und Kommunikation

Ressortübergreifend wurden zu Beginn der Corona-Pandemie verschiedene Gremien gebildet, um das Verwaltungshandeln zu koordinieren und die notwendige Kommunikation sicherzustellen. Eine feste Regelung, welche ressortübergreifenden Gremien durch eine Krise leiten sollen, gibt es nicht. Die Entscheidungen hierzu trifft die Landesregierung ad hoc. Mit der Aktivierung einer ressortübergreifenden Stabsarbeit in Form des Interministeriellen Verwaltungsstabs (IVwS) hat das Land rasch auf die neue Krisensituation reagiert: Stabsarbeit dient dazu, in Krisensituationen ein zielgerichtetes Verwaltungshandeln durch Informationsbündelung, schnelle Verwaltungsabläufe und unter Beteiligung aller zuständigen Stellen zu gewährleisten. Die Einrichtung einer dem Ministerrat vorgelagerten (politischen) Lenkungsgruppe bereits kurz nach Einberufung des IVwS zeigt aber, dass ein Bedarf für ein weiteres Gremium zur ressortübergreifenden Koordination gesehen wurde.

Es dürfte weder sinnvoll noch möglich sein, für alle Details des Krisenmanagements vorab Regelungen zu treffen. Insbesondere die Zusammensetzung der entsprechenden Gremien wird je nach Krisensituation unterschiedlich sein. Der Rechnungshof hält aber - auch gestützt auf die Bewertungen durch die Ressorts - die während der Pandemie gewählte zweigleisige Gremienstruktur aus Interministeriellem Verwaltungsstab und (politischer) Lenkungsgruppe für sachgerecht. Sie sollte als Regelfall bei der Krisenbewältigung vorgesehen werden (Empfehlung 11, siehe Punkt 2.3.1.1).

Der ressortübergreifende Informationsaustausch hat ungeachtet von Anlaufschwierigkeiten und verschiedenen Herausforderungen grundsätzlich gut funktioniert. Um einen der Situation angemessenen Informationsfluss zu gewährleisten, bedarf es deshalb keiner neuen Strukturen und Prozesse. Allerdings gibt es Verbesserungspotenziale. Manche Hemmnisse, wie etwa häufige personelle Wechsel, lassen sich nur bedingt beeinflussen bzw. vermeiden. Andere Mängel hingegen hätten bei guter Vorbereitung oder Pflege der vorhandenen Strukturen vermieden werden können. Wenn Zuständigkeiten nicht geregelt, Anlaufstellen nicht bekannt oder nicht erreichbar sind, drohen Verzögerungen im Verfahren und Informationsverluste. Der Rechnungshof emp-

fehlt, einheitliche Kommunikationsstrukturen und -prozesse einzurichten und die Kommunikation nicht personen-, sondern funktionenbezogen auszurichten (Empfehlung 12, siehe Punkt 2.3.1).

V. Führung und Steuerung: ressortinterne Koordination und Kommunikation

Die Ministerien und weite Teile der nachgeordneten Bereiche der Landesverwaltung haben krisenbedingte Aufgaben intern gebündelt, um auf die Corona-Pandemie zu reagieren. Nicht immer wurde hierfür eigens ein Verwaltungsstab einberufen. Die Relevanz und Notwendigkeit von Stabsarbeit wird zwischen den Ressorts sehr unterschiedlich gesehen. Gemein haben die Reaktionen der Landesverwaltung jedoch, dass Aufgaben nach vorheriger Bündelung und Koordination in der Regelorganisation bearbeitet werden. Das entspricht der Kernidee von Stabsarbeit.

Stabsarbeit sollte nicht zum Selbstzweck betrieben werden, sie soll handelnde Akteure auch nicht in ihrer Flexibilität einschränken. Sie bietet aber ein organisatorisches Gerüst, um im Krisenfall gut und schnell reagieren zu können. Wann die Einberufung eines Verwaltungsstabs sinnvoll ist, kann nicht pauschal beantwortet werden. Der Rechnungshof hält es aber für sinnvoll, dass hauptbetroffene Dienststellen in Krisensituationen ihre Arbeitsweisen nach den Prinzipien der Stabsarbeit organisieren (Empfehlung 13, siehe Punkt 2.3.2.1). Ob die betreffende Einheit „Stab“, „Task-Force“ oder anders benannt wird, ist dabei nachrangig.

Für die Kommunikation mit dem jeweils nachgeordneten Bereich haben die Ressorts unterschiedliche Wege gewählt. Der Anteil der Dienststellen, die mit dem Informationsaustausch und der Informationsbereitstellung zufrieden waren, nimmt im Verlauf der Krise zwar deutlich zu. Die überwiegende Zahl hält den Informationsfluss von der übergeordneten Behörde für angemessen. Allerdings gibt es einen signifikanten Anteil an Dienststellen, die sich - in einer Gesamtbewertung - nicht klar, umfassend oder rechtzeitig informiert fühlten. Die Kommunikation mit dem nachgeordneten Bereich ist deshalb ein Aspekt, dem bei der Aufarbeitung der Krisenerfahrungen besonderes Augenmerk geschenkt werden sollte. Die Ministerien sollten die gewählte ressortinterne Kommunikationsstrategie kritisch evaluieren. Grundsätzlich sollte auch in einer Krisensituation die Kommunikation über den üblichen Dienstweg erfolgen (Empfehlungen 14 und 15, siehe Punkt 2.3.2.2).

Auch mit der organisatorischen Unterstützung durch die übergeordnete Behörde waren die nachgeordneten Dienststellen tendenziell zufrieden. Betont wird aber das Bedürfnis, dass organisatorische Hinweise, Entscheidungshilfen, Vordrucke oder Musterschreiben von übergeordneter Stelle zur Verfügung gestellt werden. Damit sich nicht jede Dienststelle mit Fragen auseinandersetzen muss, die sich auch bei anderen stellen und für die es möglicherweise bereits Lösungen gibt, sollten solche Unterstützungsleistungen in künftigen Krisensituationen zentral erarbeitet und bereitgestellt werden (Empfehlung 16, Punkt 2.3.2).

VI. Einbindung und Unterstützung der Kommunen

Die Umsetzung von Maßnahmen zur Krisenbewältigung obliegt häufig den Kommunen. Die Koordination und Kommunikation mit den Kommunen sind deshalb wesentliche Bestandteile eines funktionierenden Krisenmanagements der Landesverwaltung. Im Verhältnis zum kommunalen Bereich nehmen die Regierungspräsidien eine zentrale Rolle ein. Auf kommunaler Seite kommt den Kommunalen Landesverbänden besondere Bedeutung bei der Koordination und Kommunikation zu.

Als Schaltstelle zwischen Landesregierung und Kommunen wurden die Regierungspräsidien, noch mehr jedoch die Kommunalen Landesverbände in verschiedene, auch ressortübergreifende Gremien des Landes integriert. Damit waren die wichtigsten Akteure im Verhältnis Land/Kommunen zumindest grundsätzlich in die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse des Landes zur Bewältigung der Corona-Pandemie eingebunden. In der Praxis zeigte sich aber, dass die Regierungspräsidien nicht immer über den aktuellsten Stand der Diskussion und der geplanten Maßnahmen informiert waren. Dazu trug insbesondere bei, dass ergänzend zu den Gremienberatungen teils auch bilaterale Diskussions- und Informationskanäle zwischen Ministerien und Kommunalen Landesverbänden aufgebaut und genutzt wurden. Mit Blick auf eine schnelle Entscheidungsfindung liegt ein solches pragmatisches Verfahren des „kurzen Drahts“ zwar nahe. Es birgt aber das Risiko, dass die dort erzielten Ergebnisse und geteilten Informationen an anderen wichtigen Akteuren - wie den Regierungspräsidien - vorbeigehen.

Der Rechnungshof hält es deshalb in Krisensituationen mit starker Betroffenheit der Kommunen für geboten, die Kommunalen Landesverbände und die Regierungspräsidien möglichst von Beginn an in angemessener Weise in die Arbeit der relevanten Gremien einzubinden. Das bedeutet nicht zwingend eine unmittelbare Vertretung in den jeweiligen Gremien. Das gewählte Verfahren muss aber sicherstellen, dass beide Akteure möglichst über denselben Kenntnisstand verfügen; die Einbindung bzw. die Informationsprozesse sollten deshalb symmetrisch angelegt sein (Empfehlung 17, siehe Punkt 2.3.3.1).

Was für die Koordination gilt, gilt vergleichbar auch für die Kommunikation. Die Kommunikation lief in den meisten Ressorts auch in der Krisensituation über den klassischen Dienstweg. Einzelne Ministerien haben aber auch direkte Informationswege in den kommunalen Bereich aufgebaut, ohne gleichrangige Nutzung des Dienstwegs. Die Kommunikation lief dann hauptsächlich über die Kommunalen Landesverbände, während ein Informationsfluss über die Regierungspräsidien - so die Bewertung der Empfänger - kaum oder allenfalls verzögert erfolgte. Obwohl die Rolle der Kommunalen Landesverbände im Verfahren nicht definiert war, haben sie in der Kommunikation zwischen Land und Kommunen faktisch eine Bündelungsfunktion eingenommen.

Der Weg über die Kommunalen Landesverbände hat die Kommunikation beschleunigt; entsprechend positiv bewerten die Kommunen deren Beitrag im Prozess. Gleichzeitig sehen sie die Kommunikationsstrukturen und die Informationsbereitstellung seitens des Landes während der Krise tendenziell kritisch. So wird häufig bemängelt, dass die Kommunikationswege nicht klar definiert gewesen seien; insbesondere die Nichteinhaltung des Dienstwegs stößt bei den Kommunen auf Kritik. Informationen seien nicht rechtzeitig oder nicht umfassend bei den Kommunen angekommen.

In dieser Bewertung schlägt sich unter anderem nieder, dass die Praxis der Kommunikation über die Kommunalen Landesverbände ohne gleichrangige Einbindung der Regierungspräsidien zu negativen Effekten in der anschließenden Kommunikation zwischen Kommunen und Land geführt hat. Für Fragen und Rückmeldungen seitens der Kommunen wurden zwar auch die Kommunalen Landesverbände genutzt, mehr noch aber der Weg über die bekannten Kanäle und Ansprechpartner. Dort sind die Kommunen auf Dienststellen gestoßen, die selbst nicht ausreichend oder nur zeitlich verzögert in das Verfahren eingebunden waren. Ein solcher Prozess führt unweigerlich zu unbefriedigenden Ergebnissen.

Der Rechnungshof kritisiert den Aufbau mehrerer Kommunikationsstränge nicht. Die Nutzung verschiedener Kanäle kann in Krisensituationen durchaus sachgerecht sein, um den Informationsfluss zu beschleunigen und zu verbreitern. Dadurch sollte aber der klassische Dienstweg nicht ersetzt werden. Problematisch für die Praxis war, dass die verschiedenen Kommunikationsstränge nicht koordiniert, d. h. insbesondere nicht alle relevanten Akteure gleichermaßen und mit klarem Auftrag eingebunden wurden.

Für die Kommunikation sollte auch in Krisenzeiten der klassische Dienstweg genutzt werden (Empfehlung 18, siehe Punkt 2.3.3.2). Werden zusätzliche Kommunikationswege, etwa über die Kommunalen Landesverbände, genutzt, steigt der Koordinationsbedarf an. Es muss sichergestellt werden, dass alle relevanten Akteure möglichst gleichzeitig mit denselben und vollständigen Informationen versorgt werden. Die Beteiligten müssen wissen, über welche Kanäle sie eingebunden werden und wer welche Aufgaben im Kommunikationsprozess übernimmt. Die Regierungspräsidien sollten auch bei Nutzung weiterer Kanäle ihrer Funktion als Schaltstelle zu den Kommunen gerecht werden können (Empfehlung 19, siehe Punkt 2.3.3.2). Auch die Kommunikation mit dem kommunalen Bereich sollte nicht personen-, sondern funktionenbezogen erfolgen (Empfehlung 20, siehe Punkt 2.3.3.2).

Die kritische Sicht des Kommunikationsprozesses durch die Kommunen setzt sich bei der Bewertung der organisatorischen Unterstützung durch das Land fort. Während die Landesverwaltung auf zahlreiche Maßnahmen bzw. Hilfestellungen verweist, ist nur ein kleiner Teil der Kommunen der Auffassung, von der Landesverwaltung bei der Bewältigung der Corona-Pandemie gut unterstützt worden zu sein. Eine Ursache für die unterschiedliche Bewertung könnte sein, dass es sich bei den Unterstützungsleistungen häufig um Einzelmaßnahmen des jeweiligen Ressorts oder einer Dienststelle handelte. Hier sollte geprüft werden, ob eine stärkere Koordinierung der organisatorischen Unterstützung der Kommunen erfolgen kann (Empfehlung 21, siehe Punkt 2.3.3.3).

VII. Personal

Die Bewältigung einer Krisensituation verursacht in den hauptbetroffenen Dienststellen typischerweise einen personellen Mehrbedarf. Es gibt unterschiedliche Möglichkeiten, diesen Bedarf zu decken. Mehrarbeit ist eine naheliegende und geeignete Reaktion auf den zusätzlichen Arbeitsanfall und war auch das am intensivsten genutzte Instrument. Abhängig von Ausmaß und Dauer der Krisensituation stößt Mehrarbeit allerdings an ihre Grenzen.

Gerade die Landes- und kommunalen Dienststellen mit der höchsten Belastung durch die Krise haben parallel zur Mehrarbeit ihre Aufgaben intern priorisiert. Um zusätzliche Kapazitäten für die Krisenbewältigung frei zu bekommen, wurde die Aufgabenwahrnehmung in anderen Bereichen heruntergefahren. Diese Priorisierung erfolgte in der Regel ad hoc. Eine systematische Erfassung der Aufgaben und ihre Einteilung in wichtig bis weniger wichtig gab es nur in Einzelfällen.

Konnte der personelle Mehrbedarf für die Krisenbewältigung nicht oder nicht mehr durch interne Maßnahmen gedeckt werden, wurde Unterstützung von außen in Anspruch genommen. Dabei handelte es sich in der Landesverwaltung meist um Abordnungen aus anderen Bereichen oder um ehemalige Beschäftigte. Vor allem bei den Kommunen unterstützten Hilfsorganisationen, Vereine und Ehrenamtliche. Auch zusätzlich eingestelltes Personal, gegebenenfalls auch über Personaldienstleister, wurde genutzt. Wichtige Unterstützung für Land und Kommunen leistete auch die Bundeswehr.

Die Unterstützung von dritter Seite setzt voraus, dass dort zum einen die Bereitschaft zur Mitwirkung besteht und zum anderen ausreichende freie Kapazitäten zur Verfügung stehen. Beides ist nicht selbstverständlich. Die Landesverwaltung sollte sich darauf einrichten, in Krisenzeiten in signifikantem Umfang eigene Ressourcen „umschichten“ zu können und die Deckung personeller Mehrbedarfe in erster Linie aus eigener Kraft sicherzustellen.

Bei personellen Mehrbedarfen in einzelnen Bereichen waren in der Vergangenheit regelmäßig Abfragen bei anderen Dienststellen und Aufrufe das Mittel der Wahl, um Verstärkung von außerhalb der eigenen Behörde zu erhalten. Das war auch in der Pandemie so. Allerdings hat das Verfahren Nachteile; es ist aufwendig und führt nicht immer zum gewünschten Erfolg.

Auch hier hält es der Rechnungshof für sinnvoll, die Prozesse zeitlich „vor die Krise“ zu verlagern und sich mit der Gewinnung personeller Ressourcen für Krisensituationen bereits vorausschauend zu befassen. Einen Ansatzpunkt hierfür bieten die Aufgabenpriorisierungen, die in vielen Dienststellen - wenngleich notgedrungen - vorgenommen wurden. An diese Praxis könnte ein künftiges ressortweites, regelgebundenes Verfahren anknüpfen. Jedes Ressort sollte, für das Ministerium wie für den nachgeordneten Bereich, seine Aufgaben priorisieren. Aufgabenbereiche, Aufgaben und/oder einzelne Tätigkeiten könnten Kategorien von „hoch prioritär“ bis „wenig prioritär“ zugeordnet werden. Dies sollte nicht erst in der Krise, sondern vorausschauend erfolgen. In einer konkreten Krisensituation könnte dann - orientiert an dieser Aufgabenpriorisierung und entlang der spezifischen Bedarfe der Krise - entschieden werden, welche Aufgaben zurückgefahren werden sollen (Empfehlungen 22 und 23, siehe Punkt 2.4.1). Dadurch könnte in der Anlaufphase der Krisenbewältigung wertvolle Zeit und Personalkapazität gespart werden.

Um im Bedarfsfall innerhalb der Landesverwaltung schnell Personal bereitstellen zu können, sollten auch die hierzu konkret erforderlichen Prozesse im Vorfeld geklärt und festgelegt werden. Dies betrifft unter anderem das Verfahren der Personalgestellung, das möglichst effizient ausgestaltet werden sollte (Empfehlungen 24 und 25, siehe Punkt 2.4.1). Der konkrete Prozess der reduzierten Aufgabenwahrnehmung würde dann ausgelöst, wenn die Landesregierung entscheidet, in den Krisenmodus zu wechseln und entsprechende Unterstützungsbedarfe krisenbetroffener Dienststellen anerkennt. Ab diesem Zeitpunkt wäre es dann möglich, sukzessive Personalbedarfe geltend zu machen bzw. zu bedienen (Empfehlung 26, siehe Punkt 2.4.1). Auch im Verhältnis zu den Kommunen sollten Prozesse zur Personalgewinnung und -gestellung festgelegt werden (Empfehlung 27, siehe Punkt 2.4.1).

Für eine erfolgreiche Krisenbewältigung kommt es nicht allein auf eine ausreichende personelle Ausstattung an. Das eingesetzte Personal muss auch über die erforderlichen fachlichen und organisatorischen Kenntnisse verfügen. Das notwendige theoretische Wissen kann durch Schulungen erworben und gesichert werden; Übungen ermöglichen es, dieses Wissen in der Praxis anzuwenden. Gerade bei den nachgeordneten Dienststellen der Landesverwaltung und bei den Kommunen sind Schulungen und Übungen aber kaum üblich.

Der Rechnungshof empfiehlt, Basiskompetenzen für Krisenlagen zu definieren, entsprechende Schulungen anzubieten und diese für bestimmte Funktionen auch verbindlich zu machen (Empfehlungen 28 und 29, siehe Punkt 2.4.2). Der Umgang mit Krisensituationen sollte regelmäßig geübt werden (Empfehlungen 30 und 31, siehe Punkt 2.4.2). Um gezielt Führungspersonal und

den Führungsnachwuchs zu sensibilisieren, sollten Themen des Krisenmanagements in die Angebote der Aus- und Fortbildungseinrichtungen eingebaut werden (Empfehlung 32, siehe Punkt 2.4.2).

VIII. Sachressourcen

Für eine erfolgreiche Krisenbewältigung müssen neben personellen Ressourcen auch die notwendigen Sachmittel zur Verfügung stehen. Dabei geht es zum einen um bauliche und technische Infrastruktur, zum anderen um ereignisspezifische Sachmittel. Die konkreten Bedarfe sind je nach Art der Krise unterschiedlich. Nicht alle potenziellen Sachmittelbedarfe zur Krisenbewältigung können sinnvoll und wirtschaftlich „auf Vorrat“ gehalten werden. Aber es gibt typische Bedarfe im Krisenfall, die unabhängig vom konkreten Szenario vorausschauend geplant und vorgehalten werden könnten.

Zur baulichen und technischen Infrastruktur gehört die technische Ausstattung von Dienstgebäuden und Arbeitsplätzen. Gerade in der Pandemie hat sich die technische Ausstattung für die Arbeit von zuhause als wichtiger Faktor für die Aufgabenerfüllung während der Krisensituation erwiesen. Hier hat die Landesverwaltung in der Krise rasch und überwiegend auch zur Zufriedenheit der Dienststellen entsprechende Infrastruktur und Ausstattung aufbauen bzw. beschaffen können.

Die Umfragen haben aber auch ergeben, dass die Voraussetzungen für ein Arbeiten im Krisenmodus in den Dienststellen oft unzureichend sind. Dies betrifft beispielsweise geeignete Stabsräume mit entsprechenden Kommunikationsmöglichkeiten. Allerdings gibt es auch keine Vorgaben bzw. Normen zu den baulichen Anforderungen und zur Ausstattung, die eine „krisenresiliente“ Dienststelle erfüllen sollte. Lediglich für einzelne Merkmale gibt es Empfehlungen.

Die Landesregierung sollte verbindliche Vorgaben für Sachressourcen erarbeiten, die für den Krisenfall vorzuhalten sind. Dabei sollte ein Schwerpunkt auf eine kompatible und ausfallsichere Kommunikations-Infrastruktur und die Sicherung der Energieversorgung gelegt werden (Empfehlung 33, siehe Punkt 2.5.1).

Um auch ebenenübergreifende Kompatibilität zu sichern, sollte den Kommunen - soweit relevant - die Umsetzung der für die Landesverwaltung verbindlichen Standards empfohlen werden (Empfehlung 34, siehe Punkt 2.5.1). Zudem sollte die Digitalisierung des Informations- und Datenaustauschs vorangetrieben werden (Empfehlung 35, siehe Punkt 2.5.2).

Die Beschaffungsstrukturen und -prozesse im Land sind heterogen organisiert. Teilweise werden Beschaffungsvorgänge dezentral abgewickelt, d. h. von der jeweiligen Dienststelle selbst. Viele Sachressourcen werden aber auch zentral eingekauft. Die Corona-Pandemie war auch hinsichtlich der Beschaffung erforderlicher Sachressourcen eine Sondersituation für die Landesverwaltung. Angesichts der Marktlage, der Vielzahl an Bedarfsträgern und der hohen Bedeutung für den Schutz der Bevölkerung war die Beschaffung - unabhängig davon, ob zentral oder dezentral - ein komplexer und schwieriger Prozess, der sich nur mit hohem Aufwand bewältigen ließ. Dabei war das Zusammenspiel innerhalb der Landesverwaltung nicht frei von Spannungen und Friktionen.

Die Rückmeldungen aus den Interviews und Umfragen legen nahe, dass Beschaffungsentscheidungen getroffen wurden, die rückblickend nicht erforderlich oder nicht wirtschaftlich erschei-

nen. Der Rechnungshof kritisiert dies nicht. Zum einen waren nicht die singulären Beschaffungsentscheidungen, sondern Strukturen und Prozesse Gegenstand der Prüfung; schon deshalb kann der Rechnungshof keine Bewertungen im Einzelfall abgeben. Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass Beschaffungsentscheidungen - etwa zu medizinischem Bedarf oder Schutzausstattung - unter hohem Handlungs- und Zeitdruck, mit dem jeweils aktuellen Wissen über akute oder perspektivische Bedarfe und auf Basis der von einem weltweiten Wettbewerb um knappe Güter geprägten Marktlage getroffen werden mussten. Eine Verwaltung im Krisenmodus trifft dabei zwangsläufig auch Entscheidungen, die sich im Nachgang als falsch erweisen. Im Sinne einer positiven Fehlerkultur sollten die Erfahrungen genutzt werden, um künftige Krisensituationen besser zu gestalten.

Die Aussagen der Ressorts und der nachgeordneten Dienststellen gegenüber dem Rechnungshof zeigen, dass selbst in der Nachbetrachtung kein gemeinsames Verständnis hinsichtlich der grundsätzlichen Vorgehensweisen bei der Beschaffung besteht. Es wird aber auch deutlich, dass ein Bedarf gesehen wird, Beschaffungsstrukturen und -prozesse für künftige Krisensituationen möglichst vorab zu klären. Der Rechnungshof empfiehlt, in Krisensituationen die eingespielten Strukturen und Prozesse des Beschaffungswesens grundsätzlich beizubehalten (Empfehlung 36, siehe Punkt 2.5.3). Lässt sich eine Beschaffungsaufgabe in einer Krisensituation nicht in den bestehenden Strukturen bewältigen, sollte die Entscheidung über organisatorische Änderungen vom Interministeriellen Verwaltungsstab getroffen und klar kommuniziert werden (Empfehlung 37, siehe Punkt 2.5.3).

Alle Empfehlungen sind in der Anlage zusammenfassend dargestellt.

1 Ausgangslage

1.1 Prüfungsgegenstand

1.1.1 Begriffsbestimmung der Krise und Abgrenzung zu anderen Gefahrenlagen

Umgangssprachlich wird der Begriff „Krise“ für verschiedenste Gefahrenlagen verwendet. Auch in der Literatur ist der Begriff nicht einheitlich definiert. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) definiert eine Krise als eine „vom Normalzustand abweichende Situation mit dem Potenzial für oder mit bereits eingetretenen Schäden an Schutzgütern, die mit der normalen Aufbau- und Ablauforganisation nicht mehr bewältigt werden kann, so dass eine ‚Besondere Aufbauorganisation‘¹ (BAO) erforderlich ist.“ Für die vorliegende Prüfung orientiert sich der Rechnungshof an dieser Definition. Krise ist demnach ein Zustand, bei dem - abrupt oder mit schleichendem Beginn - Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Vermögenswerte, Eigentum oder die Umwelt in großem Umfang bedroht sind. Zur Bewältigung dieses Zustandes reichen alltägliche Mittel und Maßnahmen nicht mehr aus, so dass insbesondere an die Krisensituation angepasste Prozesse eingeführt werden müssen.

Anders als der Begriff „Krise“ ist die „Katastrophe“ gesetzlich definiert. Laut Landeskatastrophenschutzgesetz (LKatSG) ist sie „ein Geschehen, das Leben oder Gesundheit zahlreicher Menschen oder Tiere, die Umwelt, erhebliche Sachwerte oder die lebensnotwendige Versorgung der Bevölkerung in so ungewöhnlichem Maße gefährdet oder schädigt, dass es geboten erscheint, ein zu seiner Abwehr und Bekämpfung erforderliches Zusammenwirken von Behörden, Stellen und Organisationen unter die einheitliche Leitung der Katastrophenschutzbehörde zu stellen.“² Die Krise unterscheidet sich also von einer Katastrophe weniger durch die betroffenen Schutzgüter wie Leben oder Gesundheit, sondern dadurch, wie organisatorisch auf diese Lage zu reagieren ist. Ist eine Besondere Aufbauorganisation erforderlich, handelt es sich (noch) um eine Krise, bedarf es einer einheitlichen Leitung zur Lagebewältigung, liegt eine Katastrophe im Sinne des LKatSG vor.

Der im Zusammenhang mit Krisensituationen häufig genannte Zivilschutz bezieht sich auf den Schutz der Bevölkerung vor Kriegseinwirkungen und ist im Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz geregelt.

Die Corona-Pandemie war für die Landesverwaltung eine Krise im Sinne der oben genannten Definition. Sie war in jeder Hinsicht ein neuartiges Ereignis: während frühere Krisen einzelne bzw. begrenzte Bereiche betrafen, berührte Corona alle Lebensbereiche und stellte Staat und Gesellschaft damit vor besonders große Herausforderungen. Der Umfang der zu ergreifenden Maßnahmen war so groß, dass sie nicht in der Regelorganisation getroffen werden konnten. Die Landesverwaltung musste hierfür besondere organisatorische Maßnahmen ergreifen. Im Zuge der Pandemie wurden beispielsweise besondere Einrichtungen wie Impfzentren oder mobile Impfteams neu geschaffen. Zudem waren neue oder angepasste Prozesse erforderlich, da Maßnahmen teilweise in deutlich größerem Umfang als bei bisherigen Infektionskrankheiten anfielen. Zu nennen ist hier beispielsweise die Kontaktpersonennachverfolgung oder die kurzfristige Auszahlung von

¹ Eine Besondere Aufbauorganisation (BAO) ist laut BBK eine zeitlich begrenzte Organisationsform für umfangreiche und komplexe Aufgaben, insbesondere Maßnahmen aus besonderen Anlässen, die im Rahmen der üblichen Aufbauorganisation nicht bewältigt werden können.

² § 1 Absatz 2 LKatSG.

Fördermitteln. Zudem bildete die Landesverwaltung mit der Lenkungsgruppe und dem IVwS besondere Gremien, die sich mit der Krisenbewältigung befassten.

Der Katastrophenfall wurde für die Bewältigung der Corona-Pandemie in Baden-Württemberg nicht ausgerufen. Allerdings galt vom 31. Dezember 2020 bis zum 1. Januar 2023 die sogenannte „Außergewöhnliche Einsatzlage“. Dieses Instrument wurde durch das „Gesetz zur Stärkung der Rechte der ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer im Bevölkerungsschutz Baden-Württemberg“³ während der Corona-Pandemie neu eingeführt und im Katastrophenschutzgesetz ergänzt. Die Gesetzesänderung bezweckt in erster Linie die Stärkung der Ehrenamtlichen im Bevölkerungsschutz. Deren Einsatz sollte auch in Lagen, die zwar den Einsatz von ehrenamtlichen Kräften erfordern, aber keine Katastrophe sind, rechtssicher geklärt werden.

1.1.2 Abgrenzung des Prüfungsthemas und Gliederung

Der Rechnungshof hat das Krisenmanagement in der Landesverwaltung näher betrachtet. Polizeiliche Gefahrenlagen, Katastrophenschutz und Zivile Verteidigung waren nicht Prüfungsthema. Ebenfalls nicht erfasst wurden Aspekte des Krisenmanagements, die sich aus der länderübergreifenden Zusammenarbeit und der Verschränkung mit der Bundesebene oder europäischen Themen ergeben (z. B. Bund-Länder-Vereinbarungen, Gemeinsames Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz, deutsch-französischer Dialog zur Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Kontext von COVID-19).

Die Prüfung widmet sich zwar dem abstrakten Thema des Krisenmanagements, knüpft dabei aber insbesondere an die im Prüfungszeitraum akute Lage der Corona-Pandemie an. Dabei stehen keine Einzelmaßnahmen im Fokus. Es wird vielmehr betrachtet, welche Strukturen und Prozesse in der Landesverwaltung zur Pandemiebewältigung gewählt und welche Gremien eingerichtet wurden. Diese sollen beispielhaft der Illustration dienen, wie die Landesverwaltung auf eine konkrete Krisensituation reagiert. Die Prüfung soll dazu beitragen, die Erfahrungen aus der Pandemie für künftige Krisen nutzbar zu machen.

Diesen Ansatz verfolgt auch die Enquetekommission „Krisenfeste Gesellschaft“. Um die Folgen der Corona-Pandemie in Baden-Württemberg aufzuarbeiten, hat der Landtag am 9. März 2022 beschlossen, eine Enquetekommission einzusetzen. Ihr Ziel ist es, konkrete Handlungsempfehlungen zu erarbeiten, die geeignet sind, das Gemeinwesen in Baden-Württemberg krisenfester aufzustellen. Die Enquetekommission betrachtet hierzu vier Handlungsfelder:

- Gesundheitsversorgung,
- staatliche Krisenvorsorge (Früherkennung und Bekämpfung von Krisen unter Einbeziehung von Wissenschaft und Zivilgesellschaft),
- Schutz vulnerabler Bevölkerungsgruppen und Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts,
- Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Wirtschaft und Nutzung ihrer Potenziale zur Krisenvorsorge und Krisenbewältigung.

³ Gesetzblatt für Baden-Württemberg, Ausgabe 2020, Nr. 46.

Die Handlungsfelder der Enquetekommission sind wesentlich weiter gesteckt als das Prüfungsfeld des Rechnungshofs. Diese Prüfung bezieht sich allein auf das Krisenmanagement in der Landesverwaltung. Hier hat der Rechnungshof zunächst geprüft, wie die Landesverwaltung auf Krisenszenarien vorbereitet ist. Dazu zählt die Frage, ob Krisenpotenziale betrachtet werden und hierfür Vorsorge getroffen wird (siehe Punkt 2.1). Anschließend hat der Rechnungshof die organisatorischen Rahmenbedingungen für die Krisenbewältigung erhoben. Hierzu zählt insbesondere die Frage, wer in der Landesverwaltung für die Krisenbewältigung zuständig ist und welche organisatorischen Strukturen bestehen (siehe Punkt 2.2). Die Landesverwaltung kann in Krisen meist nicht allein agieren. Für die Umsetzung von Maßnahmen sind häufig die Ortspolizeibehörden und damit die Kommunen zuständig. Der Rechnungshof hat deshalb auch die Schnittstellen zwischen Land und Kommunen betrachtet (siehe Punkt 2.3). Ebenfalls betrachtet werden die interne Steuerung der nachgeordneten Dienststellen und die Kommunikation als zentrales Element bei der Krisenbewältigung. Ressourcen, die für ein Krisenmanagement vorliegen müssen, sind zum einen qualifiziertes Personal (siehe Punkt 2.4) und passgenaue Sachressourcen (siehe Punkt 2.5). Beides hat der Rechnungshof in die Prüfung einbezogen.

1.2 Prüfungsmethodik

Neben der Landesverwaltung wurden auch die Kommunen (Gemeinden, Stadt- und Landkreise) in die Prüfung einbezogen.

Die Landesverwaltung ist von Krisenereignissen in zweierlei Hinsicht betroffen. Zum einen ist sie zuständig für den Regelungsrahmen, um Krisen vorzubeugen oder um ihnen effektiv und effizient zu begegnen. Zum anderen kann sie selbst in ihrer Leistungsfähigkeit als Organisation von Krisen betroffen sein. Dies hat sich insbesondere während der Corona-Pandemie gezeigt: Hier hat die Landesverwaltung zum einen Regelungen erlassen, um die Ausbreitung der Infektion einzudämmen. Zudem hat sie über zahlreiche Förderansätze die Folgen der Corona-Pandemie für Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger abgefedert. Zum anderen war die Landesverwaltung aber auch selbst in ihrer Aufgabenerfüllung betroffen und musste den Dienstbetrieb pandemiegerecht organisieren.

Bei der Bewältigung der Corona-Pandemie haben die Kommunen eine besondere Rolle eingenommen. Ihre Aufgabe war es u. a., die Regelungen der Corona-Verordnungen umzusetzen und der Bevölkerung zu vermitteln. Für die Prüfung wurde insbesondere erhoben, wie Kommunen die Bewältigung der Corona-Pandemie wahrgenommen haben. Die Kommunen wurden als wesentliche Akteure im Krisenmanagement in die Datenerhebung miteinbezogen, waren aber nicht Prüfungsgegenstand im engeren Sinne.

Methodisch gliederte sich die Prüfung in zwei Schritte. Zunächst wurden Datenerhebungen mittels webbasierten Umfragen bei den Landesdienststellen und den Kommunen durchgeführt (quantitative Datenerhebung). In einem zweiten Schritt hat der Rechnungshof Interviews mit Akteuren einzelner Landesdienststellen und Kommunen geführt. Diese dienten insbesondere dazu, die quantitativen Daten durch Erfahrungswerte der Interviewpartner weiter zu vertiefen bzw. zu ergänzen (qualitative Datenerhebung).

1.2.1 Quantitative Datenerhebung (webbasierte Datenerhebung)

Die webbasierte Datenerhebung umfasste insgesamt 479 Landesdienststellen. Einbezogen wurden sowohl die Ministerien als auch der ihnen jeweils nachgeordnete Bereich (Vollerhebung).

Insgesamt haben 474 Dienststellen an der Erhebung teilgenommen, was einer Rücklaufquote von rund 99 Prozent entspricht. Damit konnte der Rechnungshof einen belastbaren Datensatz erzeugen.

Bei den Kommunen hat der Rechnungshof sämtliche Gemeinden, Stadt- und Landkreise in die Online-Datenerhebung einbezogen. Im Vorfeld hat der Rechnungshof die Kommunalen Landesverbände über die geplante Prüfung und die Datenerhebung bei den Kommunen informiert. Von den insgesamt 1.136 angeschriebenen Kommunen beteiligten sich 458 an der Datenerhebung. Die Rücklaufquote lag somit bei rund 40 Prozent.

Für beide Datenerhebungen wurden spezifische Fragenkataloge verwendet, die inhaltlich aufeinander abgestimmt waren. Erhoben wurden insbesondere die für das Krisenmanagement zur Verfügung stehenden (organisatorischen) Ressourcen, die Informations- und Kommunikationswege sowie die Zufriedenheit mit der Steuerung in der Corona-Pandemie. Abschließend hatten die Teilnehmenden die Möglichkeit, eine Einschätzung abzugeben, wie künftige Krisen besser und schneller bewältigt werden können.

Methodischer Hinweis zur Darstellung der ausgewerteten Daten

Die Dienststellen und Kommunen konnten in den Datenerhebungen bei Skalenfragen ihre Einschätzungen und Bewertungen auf siebenstufigen Skalen differenzieren, von der Antwortkategorie 1 („stimme überhaupt nicht zu“) bis 7 („stimme voll und ganz zu“). Um die deskriptive Darstellung übersichtlich zu gestalten, werden die (ablehnenden) Ausprägungen 1 „stimme überhaupt nicht zu“, 2 „stimme überwiegend nicht zu“ und 3 „stimme eher nicht zu“ in den Auswertungen zusammengefasst. Gleiches gilt für die (zustimmenden) Ausprägungen 5 „stimme eher zu“, 6 „stimme überwiegend zu“ und 7 „stimme voll und ganz zu“. Der Wert 4 „teils / teils“ bleibt als Mittelkategorie erhalten. Berechnete Mittelwerte (MW) und Standardabweichungen/standard deviation (SD) beziehen sich jedoch immer auf die ursprünglichen siebenstufigen Skalen. Die MW sind das arithmetische Mittel der einbezogenen Werte. Die Standardabweichung ist ein Maß für die Streuung der Werte; sie gibt deren durchschnittliche Entfernung vom arithmetischen Mittel an.

1.2.2 Qualitative Datenerhebung (Interviews)

Um vertiefende Erkenntnisse zum Krisenmanagement, insbesondere zu Organisationsfragen, zu gewinnen, hat der Rechnungshof über 30 Interviews geführt. Gesprächspartner waren sämtliche Ministerien sowie ausgewählte nachgeordnete Dienststellen, in deren Aufgabenbereich die Bewältigung von besonderen Krisenlagen fällt. Dazu gehörten die Regierungspräsidien, die Landesfeuerwehrschule (LFS), die Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg (BITBW) und die Cybersicherheitsagentur. Um die Besonderheiten verschiedener Ressortbereiche und Dienststellengrößen zu erfassen, wurden ergänzend Interviews in einem Landesbetrieb und einer kleineren Dienststelle geführt. Weitere Gesprächspartner waren die Kommunalen Landesverbände, ein Landratsamt sowie das Landeskommmando der Bundeswehr.

1.2.3 Dokumentenanalyse

Bei ausgewählten Dienststellen hat der Rechnungshof Dokumente zum Krisenmanagement angefordert, beispielsweise Konzepte für verschiedene Krisenszenarien sowie Alarmierungs- und Einsatzpläne, aus denen sich Erkenntnisse über die Organisation des Krisenmanagements gewinnen ließen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Umgang mit Krisenpotenzialen

Um künftige Krisenlagen gut zu bewältigen, ist eine konzeptionelle Vorbereitung erforderlich: welche Risiken bestehen für die Arbeitsfähigkeit der Dienststellen und der Kommunen und wie soll auf diese reagiert werden? Auch die Erfahrungen aus überstandenen Krisen tragen dazu bei, auf künftige Lagen vorbereitet zu sein.

Das Kapitel stellt dar, ob und wie sich die Landesverwaltung und die Kommunen auf Krisen vorbereitet haben. Dabei wird auch beleuchtet, welche Dienststellen zurückliegende Krisenerfahrungen, insbesondere aus der Corona-Pandemie ausgewertet haben. Die Vorbereitung auf künftige Krisen betrifft nicht nur die Landesverwaltung. Auch andere Akteure - die Bevölkerung, Unternehmen, aber auch Verbände sind hinsichtlich ihrer spezifischen Bedürfnisse gefordert. Private und staatliche Vorsorge müssen ineinandergreifen und sich ergänzen. Abschließend zeigt das Kapitel, wer aus Sicht der Landesverwaltung und der Kommunen die Sensibilisierung der Bevölkerung und der Unternehmen übernehmen sollte.

2.1.1 Konzeptionelle Vorbereitung auf künftige Krisen

Die Risikovorsorge hat im Krisenmanagement eine besondere Relevanz, um im Krisenfall möglichst schnell „vor die Lage zu kommen“. So wird es im Krisenfall möglich, aktiv zu agieren, anstatt durch situative Gegebenheiten zu kurzfristigen Reaktionen gezwungen zu sein.

Voraussetzung für eine sachgerechte Vorbereitung auf künftige Krisensituationen ist eine Analyse möglicher Krisenpotenziale. Der Rechnungshof hat daher erhoben, ob die Kommunen und die Landesdienststellen Krisenpotenziale analysiert haben. Dafür wurden verschiedene Kategorien vorgegeben:

- Naturereignisse (z. B. Unwetter, Hochwasser, Starkregen, Schneechaos, Trockenheit, Wald-/Flurbrand, Erdbeben),
- Technologische Risiken (z. B. Ausfall von Infrastruktur wie Strom, Gas, Wasser, Kanalisation, Verkehr, Informations- und Kommunikationstechnik),
- Gesundheitliche Krisen (z. B. Massenanfall von Verletzten und Erkrankten, Epidemien, Pandemien),

- Sonstige Krisenszenarien (z. B. Amok-Lagen, Schadstoff-Freisetzung, kerntechnische Störfälle, Tierseuchen).

Kommunen

Rund 25 Prozent der Kommunen teilten in der Datenerhebung mit, keine Krisenpotenziale analysiert zu haben. Für die übrigen Kommunen stellen sich die Schwerpunkte der analysierten Krisenpotenziale wie folgt dar:⁴

Tabelle 1: Schwerpunkte analysierter Krisenpotenziale (Kommunen)

	Kommunen (insgesamt 458)	
	Anzahl	Prozentanteil an Gesamtzahl der Umfrageteilnehmer
Naturereignisse	318	69
Technologische Risiken	225	49
Gesundheitliche Krisen	97	21
Sonstige Krisenszenarien	134	29

Die Kommunen legen ihren Schwerpunkt auf die Analyse von kritischen Naturereignissen; rund 69 Prozent der Umfrageteilnehmer haben sich mit dieser Kategorie befasst. Wesentliche Aspekte sind hier die Themenbereiche Hochwasser und Starkregen sowie Unwetter, Sturm und witterungsbedingte Notlagen. Bei den technologischen Krisenpotenzialen liegt der Fokus der Kommunen auf Risiken durch Stromausfälle, gefolgt von Störungen der Wasserversorgung und -entsorgung. Hinsichtlich der gesundheitlichen Krisen werden ansteckende Krankheiten, Epidemien und Pandemien sowie der Massenanfall von Verletzten am häufigsten genannt. Unter sonstigen Krisenszenarien teilten die Kommunen mit, überwiegend Krisenpotenziale bezüglich Amok-Lagen, Terroranschlägen oder Geiselnahmen, kerntechnischer Störfälle und Tierseuchen zu analysieren.

Dienststellen der Landesverwaltung

In der Landesverwaltung haben zwei Ministerien sowie rund 36 Prozent der nachgeordneten Dienststellen zum Umfragezeitpunkt keine Krisenpotenziale analysiert. Darunter befinden sich auch Dienststellen, die künftig Risiken betrachten wollen, dies aber noch nicht etabliert hatten. Einige Dienststellen haben begründet, weshalb keine Krisenpotenziale analysiert werden. So schätzt eine Dienststelle die Eintrittswahrscheinlichkeit künftiger Krisen als zu gering ein, um sich bereits im Vorfeld damit zu beschäftigen, eine andere Dienststelle weist darauf hin, dass es keine entsprechenden Vorgaben durch die übergeordnete Dienstbehörde gebe. Teilweise gehen auch die Auffassungen über die Zuständigkeit auseinander: Eine Dienststelle teilte mit, Krisenpotenziale würden durch die übergeordnete Dienststelle analysiert. Diese wiederum führte auf, die Bearbeitung der aufgeführten Krisenszenarien liege nicht in ihrer Zuständigkeit.

⁴ Bei der webbasierten Datenerhebung waren Mehrfachnennungen möglich, sodass die Gesamtzahl der Antworten die Anzahl der Kommunen übersteigt.

Bei der Analyse von Krisenpotenzialen sind in der Landesverwaltung verschiedene Schwerpunkte erkennbar. Diese sind in der folgenden Tabelle aufgeführt.⁵

Tabelle 2: Schwerpunkte analysierter Krisenpotenziale (Landesverwaltung)

	Ministerien (insgesamt 12)	Nachgeordnete Dienststellen (insgesamt 462)	
	Anzahl	Anzahl	Prozentanteil an Gesamtzahl der nachgeordneten Dienststellen
Naturereignisse	7	65	14
Technologische Risiken	9	169	37
Gesundheitliche Krisen	5	133	29
Sonstige Krisenszenarien	9	199	43

Drei Viertel der Ministerien und rund 43 Prozent der nachgeordneten Dienststellen befassen sich mit „sonstigen“ Krisenszenarien. Inhaltliche Schwerpunkte sind hier Amok-Lagen und Objektschutz (z. B. verdächtige Postsendungen); die Regierungspräsidien nannten zusätzlich kerntechnische Störfälle und Tierseuchen. Schwerpunkte bei der Analyse von Krisenpotenzialen aus Naturereignissen waren Hochwasser, Unwetter, Sturm und witterungsbedingte Notlagen sowie Starkregen. Im Zusammenhang mit technologischen Risiken betrachtete die Landesverwaltung überwiegend Störungen der Informations- und Kommunikationstechnik sowie Stromausfälle. Bei den möglichen gesundheitlichen Krisen standen der Umgang mit ansteckenden Krankheiten sowie Epidemien und Pandemien im Fokus. Zudem befassten sich die Dienststellen mit einem umfassenden Personalausfall durch Erkrankungen.

Ferner hat der Rechnungshof erhoben, ob für die Zukunft geplant ist, Konzepte für Krisenszenarien vorzubereiten. Die folgende Tabelle zeigt die diesbezüglichen Planungen der Landesverwaltung.

⁵ Bei der webbasierten Datenerhebung waren Mehrfachnennungen möglich, sodass die Gesamtzahl der Antworten die Anzahl der jeweiligen Dienststellen übersteigt. Die aufgeführte Anzahl der Dienststellen entspricht den Umfrageteilnehmern.

Tabelle 3: Zukünftige Konzepte für Krisenszenarien in der Landesverwaltung

	Ministerien (insgesamt 12)	Nachgeordnete Dienststellen (insgesamt 462)	
	Anzahl	Anzahl	Prozentanteil an Gesamtzahl der nachgeordneten Dienststellen
Nein, es ist nicht vorgesehen, Konzepte zu erarbeiten.	0	69	15
Nein, da bereits sachgerechte Konzepte existieren.	4	66	14
Ja, Konzepte werden erarbeitet.	7	68	15
Frage ist noch nicht entschieden.	1	259	56

Auf Ministerialebene ist mehrheitlich vorgesehen, interne Konzepte zu erarbeiten. Bei den nachgeordneten Dienststellen beabsichtigen dies nur 15 Prozent, bei weiteren 14 Prozent liegen nach eigener Einschätzung bereits sachgerechte Konzepte vor. Bei rund 70 Prozent der nachgeordneten Dienststellen ist damit derzeit nicht sichergestellt, dass Konzeptionen für den Umgang mit Krisensituationen vorbereitet sind oder werden.

Beim Aspekt der künftigen Konzepte für Krisensituationen zeigen sich Unterschiede nach der Ressortzugehörigkeit. Demnach sehen rund 59 Prozent der Dienststellen im Bereich des Innenministeriums ihre aktuellen Konzepte als sachgerecht an. Dies ist landesweit der höchste Wert. Weitere rund 22 Prozent der dortigen Dienststellen planen für die Zukunft, interne Konzepte zu erstellen. An zweiter Stelle folgen die Dienststellen aus dem Bereich des Wissenschaftsministeriums. Hier sehen rund 23 Prozent die existierenden Konzepte als sachgerecht, rund 39 Prozent möchten künftig Konzeptionen erarbeiten. Der höchste Anteil an Dienststellen, die diese Frage noch nicht entschieden haben, findet sich im Justizbereich. Hier war zum Umfragezeitpunkt bei rund 69 Prozent der Dienststellen noch offen, ob Konzeptionen erstellt werden.

Nachgeordnete Dienststellen können je nach Aufgabenspektrum von Krisensituationen in unterschiedlichem Ausmaß betroffen sein. Gibt es gleichgelagerte Dienststellen mit ähnlichen Krisenpotenzialen, bietet es sich an, diese durch die übergeordnete Behörde zu analysieren oder die Analyse dort zu koordinieren. Entsprechend könnten auch zentrale Maßnahmen zur Bewältigung von (gleichgelagerten) Krisensituationen im nachgeordneten Bereich festgelegt werden. Die folgende Tabelle zeigt, bei welchen Risikokategorien die Ministerien Konzepte für den nachgeordneten Bereich vorbereitet haben.

Tabelle 4: Von Ministerien für den nachgeordneten Bereich vorbereitete Konzepte

	Keine Konzepte vorbereitet	Konzepte vorbereitet	Beispiele
Naturereignisse	8	4	Sturmschäden im Wald, Ernährungsnotfallvorsorge
Technologische Risiken	7	5	IT-Notfälle, Stromausfall, Notfallplan Gasmangellage
Gesundheitliche Krisen	9	3	Handreichungen zum Umgang mit der Corona-Pandemie
Sonstige Krisenszenarien	5	7	Sicherheitskonzept der Justiz, Amok-Lagen an Schulen

Für viele Krisenszenarien liegen keine zentralen Konzepte vor. Hier müssten die nachgeordneten Dienststellen jeweils selbst tätig werden, um für künftige Krisen vorbereitet zu sein.

Bewertung und Empfehlung:

Grundlage für die konzeptionelle Vorbereitung auf künftige Krisen ist die Analyse potenzieller Krisenszenarien. Zwei von zwölf Ministerien und mehr als ein Drittel der nachgeordneten Dienststellen führen bislang keine Analysen möglicher Krisenszenarien durch. Bei jenen Dienststellen, die Krisen grundsätzlich im Blick haben, sind wichtige Bereiche nicht umfasst. So analysieren nur rund 36 Prozent der nachgeordneten Dienststellen Krisenpotenziale aus technologischen Risiken. Hierzu gehört insbesondere ein Ausfall der Informations- und Kommunikationstechnologie. Gerade auf diese Technologie ist die Landesverwaltung durch die fortschreitende Digitalisierung in ihrer Aufgabenerfüllung angewiesen. Damit fehlen zahlreichen Organisationseinheiten in wesentlichen Bereichen die Grundlagen dafür, effektive und effiziente Reaktionsmöglichkeiten auf künftige Krisen zu erarbeiten.

Grundsätzlich ist jeder Behördenleiter dafür verantwortlich, Risiken in Bezug auf die eigene Dienststelle zu identifizieren und für deren Minimierung zu sorgen. Einige Risiken sind abhängig von der jeweiligen Aufgabengestaltung der Dienststelle und den örtlichen und baulichen Gegebenheiten. Hier wäre jede Dienststelle in Eigenverantwortung für die Analyse der Krisenpotenziale zuständig. Andere Risikofaktoren können in übergeordneten Behörden oder in Ministerien gebündelt für den jeweiligen nachgeordneten Bereich analysiert werden.

- (E 1) Die strukturierte Analyse möglicher Krisenpotenziale sollte für alle Bereiche der Landesverwaltung verbindlich werden. Die Ministerien sollten jeweils für ihren Geschäftsbereich und auf Basis der jeweiligen Ressortspezifika bestimmen, welche Kategorien von Krisen zwingend zu analysieren sind und die Zuständigkeiten für die Analyse festlegen. Bei mehreren Dienststellen mit gleich gelagerten Risikostrukturen sollten übergeordnete Behörden den Prozess koordinieren bzw. bündeln.

2.1.2 Aus Krisen lernen

Krisen sind dadurch gekennzeichnet, dass sie die Regelorganisation überfordern, so dass - meist mit nur kurzer Vorlaufzeit - besondere organisatorische Maßnahmen ergriffen werden müssen.

Um auf Krisen besser vorbereitet zu sein und gegebenenfalls die Vorlaufzeit bis zu einer effektiven Reaktion zu verkürzen, sollten Erfahrungen aus zurückliegenden Krisen zielgerichtet ausgewertet werden.

Ein Lernen aus früheren Krisenlagen findet durchaus statt. In der Datenerhebung berichten Kommunen, dass die Erfahrungen mit den hohen Flüchtlingszahlen aus 2015 und 2016 dazu beitragen, den Zustrom von Flüchtlingen aus der Ukraine besser zu bewältigen. Allerdings haben fünf Ministerien und rund 62 Prozent der nachgeordneten Dienststellen bislang noch keine Maßnahmen evaluiert, die sie während einer Krise, einschließlich der Corona-Pandemie, getroffen haben. Drei Ministerien und rund 27 Prozent der nachgeordneten Dienststellen haben noch vor, die Erfahrungen der Corona-Pandemie aufzuarbeiten. Zwei Ministerien und rund 62 Prozent der nachgeordneten Dienststellen legen sich noch nicht fest.

Bewertung und Empfehlung:

In der Landesverwaltung hat bislang weniger als die Hälfte der nachgeordneten Dienststellen Erfahrungen aus einer Krise evaluiert. Viele lassen offen, ob eine Evaluation der Corona-Pandemie noch stattfinden wird.

Ein Grund für die Zurückhaltung bei strukturierten Evaluationen, insbesondere bei kleineren Dienststellen, dürfte der damit verbundene Personalaufwand sein. Der Prozess erfordert personelle Ressourcen, die entweder zusätzlich bereitgestellt oder aber - dies wird der Regelfall sein - vom vorhandenen Personal abgedeckt werden müssten. Dann müssten gegebenenfalls intern Aufgaben priorisiert und Aufgabenerledigungen geschoben werden. Hinzu kommt, dass die Aufgabe vorrangig jene Mitarbeiter betreffen dürfte, die bei der Bewältigung der Krise ohnehin stark gefordert waren.

Der Rechnungshof kann vor diesem Hintergrund nachvollziehen, dass die Aufarbeitung der Erfahrungen der Krise angesichts des weiterlaufenden „Tagesgeschäfts“ und der Erledigung liegen gebliebener Aufgaben bei den Dienststellen in den Hintergrund rücken kann. Dies gilt erst recht, wenn Krisenlagen für die Dienststelle nur selten vorkommen und künftige Krisenlagen auch nicht als wahrscheinlich eingeschätzt werden. Für die Gesamtorganisation geht jedoch wertvolles Erfahrungswissen verloren, wenn Erfahrungen nicht ausgewertet werden.

Es liegt auch im Interesse übergeordneter Behörden, die Krisenerfahrungen für die Zukunft auszuwerten und nutzbar zu machen. Daher bietet sich eine zentrale Reflexion an, welche Maßnahmen in der Krise positiv wirkten und was für künftige Krisen zu verbessern wäre.

Aus Sicht des Rechnungshofs muss die Landesverwaltung in allen Bereichen die Chance wahrnehmen, die Erfahrungen aus der überstandenen Pandemie für die Zukunft nutzbar zu machen. Verwaltungsintern könnten sich durch Evaluationen Lerneffekte ergeben, die nicht nur für künftige Krisen wertvoll sind, sondern sich auch auf die Regelorganisation auswirken. Beispielhaft zu nennen sind hier Videokonferenzen oder mobiles Arbeiten. Wenngleich verständlich ist, dass auch die handelnden Personen in der Verwaltung die Pandemie möglichst schnell hinter sich lassen möchten, ist ein (schnelles) Zurück zum alten Normalzustand nicht immer erstrebenswert und in vielen Bereichen auch gar nicht möglich:

„Statt einem ‘Weiter wie früher’ sollte deshalb die Gelegenheit für eine grundlegende Bilanzierung der bisherigen Entwicklung und für strategische Neuüberlegungen genutzt

werden, zumal aufgrund des schnellen Wandels der Technologie die relative Ineffizienz der ‘alten Normalität‘ schnell zunimmt.“⁶

Voraussetzung für ein erfolgreiches Lernen ist eine Verwaltungskultur, die einen offenen Umgang mit positiven wie negativen Erfahrungen zulässt. Gerade in Situationen, zu denen es im Vorfeld keine Regularien oder Erfahrungswerte gibt, sind Fehlentscheidungen und Unsicherheiten im Umgang mit der Krise zu erwarten. Eine positive Fehlerkultur unterstützt dabei, die Erfahrungen in Krisenlagen ergebnisoffen aufzuarbeiten.

- (E 2) Die Erfahrungen aus Krisenlagen wie der Corona-Pandemie sollten strukturiert ausgewertet und in bestehende Dokumente (etwa Alarmpläne) oder in neue Krisenkonzepte eingearbeitet werden. Um diese Erfahrungen zu sichern, sollten die Ministerien entsprechende Evaluationen in ihren Zuständigkeitsbereichen anstoßen und koordinieren.

2.1.3 Eigenverantwortung von Bevölkerung und Unternehmen

Eine angemessene Vorbereitung auf Krisensituationen ist nicht nur für den öffentlichen Bereich sinnvoll. Gesellschaftliche Regelstrukturen sollten so ausgerichtet sein, dass sie auch in der Krise funktionieren. Beispiele aus den Gesprächen des Rechnungshofs zeigen aber, dass es häufig an eigener Vorsorge mangelt und sich die Erwartungen zur Krisenbewältigung dann an die Verwaltung richten. So sei bei einem Landratsamt nach Treibstoff für die hausärztliche Versorgung nachgefragt worden - das dafür aber weder zuständig ist noch eine solche Rolle übernehmen kann. Ein anderes Beispiel war die Vorsorge bei Stromausfällen in Pflegeheimen. Es sei Aufgabe der Betreiber, die Stromversorgung zu sichern. Manche Betreiber verließen sich aber darauf, dass in Krisenfällen die Feuerwehr oder Katastrophenschutzeinheiten aushelfen.

Vor diesem Hintergrund sehen sowohl die Landesverwaltung als auch die Kommunen in den Umfragen einen Bedarf für die Sensibilisierung von Bevölkerung und Unternehmen, was die eigenverantwortliche Vorbereitung auf Krisensituationen angeht. Die Einschätzungen, wer diese Sensibilisierung übernehmen sollte, weichen jedoch bei den befragten Ministerien und den Kommunen voneinander ab. Die Ministerien sehen zunächst sich selbst als auch die Stadtkreise, Städte und Gemeinden in der Pflicht, die Bevölkerung zu sensibilisieren. Die Kommunen sehen die Zuständigkeit überwiegend bei den Landkreisen und anschließend auf der Ministerialebene. Bei der Sensibilisierung der Unternehmen liegt die Zuständigkeit nach Auffassung der meisten Ministerien auf der Ministerialebene. Die Kommunen sehen auch hier die Landkreise an erster Stelle, gefolgt von der Ministerialebene.

Die Frage nach der möglichen bzw. sachgerechten Zuständigkeit wurde nicht von allen Befragten beantwortet. Ein Ministerium verwies beispielsweise darauf, dass diese Fragestellung außerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereichs liege. Ergänzend war ein Ministerium der Auffassung, jede Verwaltungsebene müsste gemäß der ihr eigenen Zuständigkeit die Sensibilisierung der Bevölkerung und der Unternehmen übernehmen. Auch manche Kommunen gaben im Freitext der Datenerhebung an, dass am ehesten eine Kombination der verschiedenen Verwaltungsebenen eine Sensibilisierung übernehmen sollte.

⁶ Riedl und Stember in Innovative Verwaltung Ausgabe 12, 2021: Seite 20.

Bewertung und Empfehlung:

Während sämtliche Befragten eine Sensibilisierung von Bevölkerung und Unternehmen für sinnvoll erachten, weicht die Einschätzung, wer diese übernehmen sollte, voneinander ab. Dies kann zur Folge haben, dass eine als wichtig erachtete Aufgabe mangels festgelegter Zuständigkeit nicht bzw. nicht im erforderlichen Umfang wahrgenommen wird.

Die öffentliche Hand hält Ressourcen für Krisen, Gefahrenlagen und Katastrophen vor. Allerdings steigen in Krisenzeiten die Erwartungen an diese staatlichen Leistungen an. Nicht ausreichende Eigenvorsorge wird dann auch gerne der Verwaltung als Versäumnis vorgehalten. Dabei gerät allerdings aus dem Blick, dass eine weitgehende Zuständigkeit staatlicher Stellen für alle Arten von Krisenvorsorge weder realistisch noch sachgerecht ist. Staatliche Stellen können eine eigene Vorsorge der Gesellschaft, insbesondere der Bevölkerung und von Unternehmen nicht ersetzen - staatliche und private Vorsorge ergänzen sich. Damit Bevölkerung und Unternehmen ihre Eigenverantwortung wirksam wahrnehmen können, müssen sie über ein entsprechendes Wissen zu den relevanten Risiken, den Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Ressourcen verfügen. Staatliche Stellen sollten daher die Bevölkerung und die Unternehmen stärker als bisher für den notwendigen Selbstschutz sensibilisieren.

- (E 3) Die Sensibilisierung von Bevölkerung und Unternehmen hinsichtlich ihrer Eigenverantwortung für die Krisenvorsorge sollte verstärkt werden. Das Innenministerium und die anderen Ressorts sollten im Dialog mit den Kommunalen Landesverbänden den hierzu erforderlichen Prozess strukturieren und die Zuständigkeiten entlang der vorhandenen (Ressort-) Expertise regeln. Dabei können auch geeignete Multiplikatoren wie Verbände und Interessenvereinigungen eingebunden werden.

2.2 Organisatorischer Rahmen des Krisenmanagements

Um Krisen gut bewältigen zu können, bedarf es geeigneter organisatorischer Rahmenbedingungen. Diese Strukturen finden sich in der Aufbauorganisation von Organisationen wieder. Das Kapitel stellt dar, welche organisatorischen Rahmenbedingungen für das Krisenmanagement des Landes vorliegen. Es führt die Haupt- und Teilaufgaben des Krisenmanagements auf (Aufgabenanalyse) und zeigt, welche Organisationseinheiten sich mit diesen Aufgaben befassen (Aufgabensynthese). Ferner gibt es einen Überblick zur Vernetzung der zentralen Akteure in den Ressorts sowie zur Bekanntheit der Strukturen in der Landesverwaltung. Es wird außerdem gezeigt, wie die Zuständigkeiten beim Aufkommen einer Krise geregelt sind. Zum Abschluss befasst sich das Kapitel mit aktuellen Konzepten des Krisenmanagements in der Landesverwaltung.

2.2.1 Aufgabenanalyse und -synthese des Krisenmanagements

Die Abteilung 6 des Innenministeriums ist u. a. zuständig für Bevölkerungsschutz und Krisenmanagement. Die Aufgaben des Krisenmanagements sind in Referat 65 angesiedelt. Dabei wird das Ziel verfolgt, dass das Land auf Krisen vorbereitet ist sowie in Krisensituationen handlungs- und entscheidungsfähig bleibt. Die Aufgaben sind im Organigramm, im Geschäftsverteilungsplan sowie im Internetauftritt des Innenministeriums aufgeführt:

Das Referat 65 soll in Abstimmung mit anderen Ministerien und den Regierungspräsidien die Rahmenbedingungen und Grundlagen für die Bewältigung von Krisenlagen schaffen. Nach An-

gaben des Innenministeriums stehen für das allgemeine Krisenmanagement im Referat 5,5 Vollzeitäquivalente (VZÄ) zur Verfügung. Das Referat soll präventiv und vorausschauend tätig werden, indem es die Ressorts, Regierungspräsidien und Sonderbehörden des Landes beim Aufbau einer dauerhaften Krisenmanagementstruktur unterstützt. Teil der Aufgabe ist dabei, Konzepte und Empfehlungen für die staatliche Krisenvorsorge, -früherkennung und -bewältigung zu erarbeiten und entsprechende ressortübergreifende Übungen zu planen, durchzuführen oder zu begleiten.

Zudem widmet sich das Referat 65 allgemeinen Fragen der Risiko- und Krisenkommunikation. Dazu zählen Warn- und Informationsdienste für die Bevölkerung sowie Öffentlichkeitsarbeit, u. a. in Sozialen Medien.

Eine weitere Aufgabe des Referats 65 ist es, ein Lagebild zu erzeugen, d. h. die Entwicklung potenzieller bzw. anwachsender Krisensituationen zu beobachten und zu analysieren. Diese Aufgabe ist mit 0,5 VZÄ hinterlegt. Dazu zählt, die jeweils zuständigen Stellen im Krisenfall möglichst frühzeitig zu informieren, sodass diese präventiv entgegensteuern können. Ein eigenes fundiertes Krisenmonitoring findet im Innenministerium nicht statt. Dies sei zum einen mit den personellen Ressourcen nicht zu leisten. Zum anderen sei es wegen der Breite möglicher Krisenspektren fachlich auch nicht sinnvoll, da die entsprechende Expertise im Innenministerium nicht vorhanden sei. Allerdings würden Meldungen der Deutschen Presse-Agentur (dpa) und des Deutschen Wetterdienstes (dwd) sowie interne Meldungen des Landesbranddirektors bzw. der Polizei als Informationsquellen genutzt. Das Innenministerium sei in der Lage, in Krisensituationen schnell zu handeln. Dies sei auch bei der Corona-Pandemie der Fall gewesen; hier habe das Innenministerium durch eine frühzeitige Beobachtung und Analyse der Lage nahtlos in den Krisenmodus wechseln können.

Das Referat 65 bereitet Maßnahmen der Landesregierung für ressortübergreifende Krisenlagen vor. Im Krisenfall kann es außerdem die originär zuständigen Stellen bei der konkreten Bewältigung der Situation insbesondere im Führungsbereich unterstützen. Das Referat 65 ist somit Dienstleister für alle Ressorts, wenn in deren Zuständigkeit über die gewohnten Abläufe hinaus lageorientiertes Handeln gegebenenfalls im Stabsmodus erforderlich ist. Es betont allerdings auch, hierbei immer nur ergänzend zu den originär zuständigen Ressorts zu wirken.

Außerhalb des eigenen Ressorts hat das Innenministerium keinen vollständigen Überblick über Organisationseinheiten, die sich dauerhaft mit dem Thema Krisenmanagement im Land befassen. Die Aufgabe Krisenmanagement findet sich - mit Ausnahme des Staatsministeriums - auch nicht in den Organigrammen der Ministerien wieder. Allerdings führen neben dem Innenministerium neun weitere Ministerien krisenmanagementbezogene Aufgaben in deren Geschäftsverteilungsplänen auf: z. B. Krisenlagen an Schulen im Kultusministerium oder die Teilnahme an Sitzungen der AG Krisenmanagement im Justizministerium.

Auf Nachfrage des Rechnungshofs geben neben dem Innenministerium weitere acht Ministerien an, Personal mit Aufgaben des allgemeinen Krisenmanagements betraut zu haben. Als Tätigkeiten werden in diesem Zusammenhang genannt:

- Konzepte, Hinweise, usw. pflegen (z. B. Notfallplanung, Alarmierungsplan),
- Stabsdienstordnung inklusive Personalmatrix erstellen und anpassen,
- an Sitzungen der Krisenmanagement-Ansprechpartner teilnehmen und
- an (ressortübergreifenden) Übungen teilnehmen.

Allerdings konnten die Ministerien nur eine grobe Angabe zur Aufgabenbeschreibung und zu den dafür gebundenen Personalkapazitäten machen. Es handelte sich in den meisten Fällen je Ministerium um Schätzwerte unter 1,0 VZÄ. In der Regel sind die Beschäftigten, die sich mit Krisenmanagement befassen, in den Organisationsreferaten angesiedelt.

Drei Ministerien geben an, im „Normalbetrieb“ keine Personalressourcen für das allgemeine Krisenmanagement einzusetzen. Krisenmanagement werde dort erst dann wahrgenommen, wenn es zu entsprechenden Lagen kommt.

Unterhalb der Ministerialebene wird allgemeines Krisenmanagement in den Referaten 16 der Regierungspräsidien betrieben. Diese spiegeln die Abteilung 6 des Innenministeriums und stehen sowohl in regelmäßigem Austausch mit den einzelnen Referaten der Abteilung 6 als auch mit den unteren Katastrophenschutzbehörden bzw. den Kreisbrandmeistern sowie den Leitern der Feuerwehren der Stadtkreise. Zu den Aufgaben der Referate 16 zählen u. a. das Erstellen von Krisen- und Alarmplänen. Sie übernehmen außerdem zur Krisenvorbereitung Bündelungsaufgaben bei der Organisation der Verwaltungsstäbe in den Regierungspräsidien. Nach Angabe der Referate 16 hat das Krisenmanagement in den vergangenen Jahren zunehmend Kapazitäten in Anspruch genommen.

Daneben führen einige Organisationseinheiten in der Landesverwaltung - in Wahrnehmung einer Fachaufgabe - ein laufendes Monitoring bestimmter Gefahrenlagen oder Risikoparameter durch. Dabei handelt es sich zwar nicht ausdrücklich um Maßnahmen des Krisenmonitorings, sie sind aber inhaltlich vergleichbar. Zu nennen sind dabei beispielsweise das Umweltministerium, das die Kernenergie überwacht, oder das Landwirtschaftsministerium, das die Trinkwasserqualität und Tierseuchen beobachtet. Häufig schließt sich an das Monitoring bestimmter Risikoparameter auch eine konzeptionelle Vorbereitung auf entsprechende Gefahrenlagen an. Ein Beispiel ist die Hochwasserkonzeption in den Regierungspräsidien.

Bewertung und Empfehlungen:

Ein definierter und geordneter organisatorischer Rahmen ist Voraussetzung für eine effektive und effiziente Aufgabenerledigung. Dies gilt insbesondere für komplexe Aufgaben wie das Krisenmanagement, bei denen die Aufgabenerledigung durch mehrere Organisationseinheiten auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen erfolgt.

Das Innenministerium verfügt über einen sachgerechten organisatorischen Rahmen für das Krisenmanagement. Es gibt Aufgaben, die das Ministerium zentralisiert abbildet. Dazu gehört, den Aufbau einer Krisenmanagementstruktur in den Ressorts zu unterstützen. Das ist zweckmäßig, weil andere Organisationseinheiten hier von der Expertise des Innenministeriums abhängig sind und sich diese Aufgaben besser zentral planen lassen. Das Innenministerium nimmt mit Abteilung 6 bzw. Referat 65 eine Bündelungs- und Beratungsfunktion im Krisenmanagement des Landes ein. Gleiches gilt für die Referate 16 in den Regierungspräsidien mit Blick auf die kommunale Seite. In diesen Organisationseinheiten sind die Aufgaben des Krisenmanagements definiert und aufbauorganisatorisch integriert. Die maßgeblichen Phasen von Krisen werden aufbauorganisatorisch abgebildet: vorbereitende Maßnahmen für mögliche Krisensituationen (Planungsphase), die Beobachtung von Lagen und Alarmierung zu Beginn von Krisensituationen (Alarmierungs-

phase) sowie Maßnahmen, die darauf ausgerichtet sind, Krisen möglichst zügig zu beenden (Reaktionsphase). Unnötige Aufgaben, die die Wirtschaftlichkeit der Aufbauorganisation beeinträchtigen, wurden nicht festgestellt.

Die Beobachtung von Risiken und Gefahrenlagen ist in der Landesverwaltung dezentral organisiert: je nach fachlicher Zuständigkeit sind verschiedene Ressorts für unterschiedliche Risiken zuständig. Parallel hat das Innenministerium den Anspruch, mit 0,5 VZÄ in Referat 65 ein Lagebild zu gewährleisten. Der Rechnungshof hält es für richtig, das fachliche Monitoring von Risiken weiterhin dezentral durchzuführen. Da das Innenministerium für die Unterstützung in möglichen späteren Krisenlagen zuständig ist, muss aber sichergestellt werden, dass es bei Bedarf vom fachlich zuständigen Ressort über den Stand des Monitorings und sich abzeichnende Entwicklungen informiert wird.

In einer ressortübergreifenden Gesamtbetrachtung der Aufbauorganisation des Krisenmanagements fällt auf, dass die Aufgaben des allgemeinen Krisenmanagements in den anderen Ministerien strukturell größtenteils nur schwach verankert sind. Die Ministerien haben sich - selbst in Interviews - schwer damit getan, dem Rechnungshof valide Daten zum Personaleinsatz für krisenmanagementbezogene Aufgaben zu übermitteln. Zudem fehlen Stellenbeschreibungen und die Einbindung der Aufgaben in Organigramme und Geschäftsverteilungspläne.

Damit fehlt es an Transparenz hinsichtlich Aufgaben und Zuständigkeiten. Dies kann in Krisensituationen dazu führen, dass wichtige Aufgaben wegen unklarer Verantwortlichkeiten nicht bzw. nicht rechtzeitig wahrgenommen werden. Auch die Suche von Ansprechpartnern in der ressortübergreifenden Kommunikation wird dadurch erschwert.

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass in jedem Ministerium krisenmanagementbezogenen Aufgaben wahrgenommen werden. Dabei sollten ressortübergreifend einheitliche Standards zugrunde gelegt werden, etwa:

- zur Entwicklung und Fortschreibung von Konzepten und Plänen,
- zu Krisenmanagement-Ansprechpartnern intern wie extern,
- zur Vernetzung mit den Funktionsträgern der anderen Ressorts,
- zum Kompetenzaufbau sowie
- zum Wissenstransfer.

Die Aufgaben sollten in Stellenbeschreibungen, Geschäftsverteilungsplänen und möglichst auch in Organigrammen berücksichtigt werden.

- (E 4) Die Ministerien sollten ressortübergreifend festlegen, welche Risiken im Rahmen eines Krisenmonitorings jeweils laufend beobachtet werden sollen und wer für das Monitoring zuständig ist. Zudem sollte ein Informationsweg definiert werden, wann und mit welchen Inhalten das Innenministerium über aufwachsende Lagen oder plötzlich eintretende Ereignisse informiert wird.
- (E 5) Die Ministerien sollten sich über Standards für krisenmanagementbezogene Aufgaben verständigen, die in jedem Ressort wahrgenommen werden sollen. Diese sollten einheitlich in die jeweils eigene Aufbauorganisation integriert und nachvollziehbar dargestellt werden (z. B. in Geschäftsverteilungsplänen).

2.2.2 Krisenmanagement-Ansprechpartner der Ressorts

Die Abteilung 6 des Innenministeriums wurde im Zusammenhang mit dem hohen Flüchtlingszugang 2015 neu aufgestellt. Ein zentrales Anliegen war dabei auch, das Thema Krisenmanagement in den Ressorts auf die Agenda zu setzen. 2016 haben sich die Ministerien darauf verständigt, die Verantwortlichen für das Krisenmanagement in den Ressorts zu vernetzen. Dieses Netzwerk befasst sich mit ressortübergreifenden Fragen des Krisenmanagements und wird vom Referat 65 des Innenministeriums koordiniert und geleitet.

Seit 2017 - mit Ausnahme der Corona-Jahre 2020 und 2021 - treffen sich die Ansprechpartner der Ressorts zu Besprechungen, die der Vorbereitung auf Krisen, aber auch der Bewältigung von Krisenlagen dienen sollen. Dabei ging es um unterschiedliche Schwerpunkte wie Stromausfall, Gas-mangellage oder Redundanzkommunikation.

Im Kreis der Krisenmanagement-Ansprechpartner der Ressorts finden sich ausschließlich Akteure auf Ministerialebene. Eine Schnittstelle zum nachgeordneten Bereich besteht nicht. Daher hat der Rechnungshof in seinen Datenerhebungen bei den Kommunen und den Dienststellen des Landes danach gefragt, ob den Behörden Ansprechpartner in der Landesverwaltung bekannt sind, an die sie sich bei Fragen zu Krisensituationen wenden können.

Auf der Ministerialebene sind solche Ansprechpartner bekannt. Ein anderes Bild zeigt sich jedoch auf den anderen Verwaltungsebenen. So geben 43 Prozent der nachgeordneten Dienststellen an, keine Ansprechpartner in der Landesverwaltung zu kennen, an die sie sich bei Fragen zu Krisensituationen wenden können. Bei jenen Dienststellen, die einen Ansprechpartner kennen, verweisen die meisten auf die übergeordnete Dienststelle bzw. auf das fachlich zuständige Ministerium. Es sind zudem deutliche Unterschiede zwischen den Ressorts festzustellen: Während im Innenressort 96 Prozent und im Finanzressort 95 Prozent der Dienststellen mitteilen, solche Ansprechpartner zu kennen, sind diese in den nachgeordneten Dienststellen des Justizministeriums nur zu 40 Prozent und des Wissenschaftsministeriums nur zu 43 Prozent bekannt.

Auf kommunaler Seite ist das Bild nicht wesentlich anders. Von den befragten Kommunen geben rund 58 Prozent an, keine Ansprechpartner in der Landesverwaltung zu kennen, an die sie sich bei Fragen zu Krisensituationen wenden können. Drei Viertel der Kommunen, die einen Ansprechpartner kennen, nennen das zuständige Landratsamt.

Bewertung und Empfehlungen:

Die Einrichtung eines Netzwerks aus Ansprechpartnern der Ressorts 2016 war eine wichtige Maßnahme, um das Krisenmanagement im Land zu verbessern. Allerdings bleiben die Aufgaben, Ziele und Befugnisse des Netzwerks bis dato vage. Unbefriedigend ist zudem, dass sich der Wirkungskreis der Ansprechpartner bislang ausschließlich auf die Ministerialebene erstreckt. Die fehlende Verzahnung mit dem nachgeordneten Bereich könnte auch ein Teil der Erklärung dafür sein, dass nahezu die Hälfte der Dienststellen angibt, keine Ansprechpartner für Fragen zu Krisensituationen zu kennen.

Der Leitspruch „In der Krise Köpfe kennen“ drückt aus, worauf es im Krisenfall wesentlich ankommt. Die Krisenmanagement-Ansprechpartner der Ministerien könnten als Verbindungspersonen sowohl auf dem horizontalen als auch vertikalen Verwaltungsstrang agieren und so die

Dienststellen untereinander besser vernetzen. Die Ansprechpartner sollten über entsprechende Fach- und Methodenkompetenzen verfügen bzw. sich diese für die Aufgabe aneignen.

- (E 6) Die Ressorts sollten Verbindungspersonen benennen, um eine bessere horizontale und vertikale Vernetzung der Verwaltung in Fragen des Krisenmanagements zu erreichen. Diese sollten ebenenübergreifend bekannt gemacht werden.
- (E 7) Das Netzwerk der Krisenmanagement-Ansprechpartner sollte stärker als bisher dazu genutzt werden, Themen ressortübergreifend zu besprechen und Maßnahmen verbindlich abzustimmen. Das Innenministerium sollte Aufgaben und Ziele des Netzwerks festlegen.

2.2.3 Zuständigkeiten bei einer Krise

Nach dem Ressortprinzip leiten die Ministerien ihren Geschäftsbereich innerhalb des festgelegten politischen Rahmens selbstständig und eigenverantwortlich. Sie sind auch in Krisensituationen für erforderliche Maßnahmen zur Krisenbewältigung in ihrem Zuständigkeitsbereich federführend.

Von der Corona-Pandemie waren alle Ressorts betroffen. Bei manchen Fragestellungen überlagerten sich auch die fachlichen Zuständigkeiten. Beispielsweise betraf die pandemiegerechte Schülerbeförderung das Sozialministerium (Gesundheit), das Kultusministerium (Schulen) und das Verkehrsministerium (Transport). Zwar können solche Lagen nicht von einer Fachseite allein bearbeitet und bewältigt werden. Dennoch gilt auch hier weiter das Ressortprinzip: Das verantwortliche Ressort hat die Federführung im Verfahren und zieht gegebenenfalls andere Akteure zur Problemlösung hinzu.

Vor dem Hintergrund des Ressortprinzips stellt sich die Frage der Zuständigkeitsabgrenzung zu dem originär für das „Krisenmanagement“ verantwortlichen Innenministerium.

Die Ressorts sind sich darüber einig, dass die Kompetenz im Hinblick auf Organisationsfragen im Krisenmanagement beim Innenministerium liegt. Allerdings gibt es unter den Ressorts unterschiedliche Auffassungen darüber, wann eine Zuständigkeit des Innenministeriums eintritt und wie weit diese reichen sollen.

- Das Innenministerium selbst vertritt die Auffassung, dass es die Fachressorts in Krisensituationen dabei unterstützen kann, Lagen zu bewältigen, indem es seine organisatorischen Stärken einbringt. Außerdem verfüge das Ministerium über ein gutes Netzwerk zu den Mittelbehörden - insbesondere zu den Regierungspräsidien mit ihren Referaten 16. Es betont aber auch, dass die fachliche Zuständigkeit im Krisenfall stets beim zuständigen Ressort verbleibe. Ein genereller Zuständigkeitsübergang auf das Innenministerium sei wegen fehlender fachlicher Expertise auch nicht sinnvoll. Das Innenministerium könne die fachlich zuständigen Ressorts in Krisensituationen unterstützen, die Inanspruchnahme dieser Unterstützung aber nicht beeinflussen. Trifft ein Ressort die Entscheidung, dass eine Lage nicht mehr in der Regelorganisation bewältigt werden kann (entspricht der Definition einer Krisensituation), wird nach Auskunft des Innenministeriums in der Praxis die dortige Abteilung 6 informiert. Ein Geschäftsprozess ist hierfür nicht fixiert. Die Abteilung 6 prüft die notwendigen Schritte und kontaktiert gegebenenfalls die Vertreter der weiteren Ressorts. Sobald die Art der Krise und die Ressortbetroffenheit feststehen, werden die Maßnahmen zur Bewältigung der Krise in den Ressorts getroffen und gegebenenfalls der IVwS einberufen.

- Auch andere Ressorts verweisen darauf, dass grundsätzlich das Ressortprinzip gelte. Dieses habe sich mit Blick auf die jeweilige fachliche Expertise und im Zusammenspiel mit dem Innenministerium in vergangenen Krisen auch bewährt. Das Ressortprinzip gebiete allerdings auch, dass das betreffende Ressort dann auch Lösungen bzw. Maßnahmen für den eigenen Geschäftsbereich präsentieren müsse.
- An die fachlichen Zuständigkeiten der Fachressorts in Krisenlagen erinnert auch das Staatsministerium, das sich selbst auch in der Krise nicht als Fachressort sieht. Seine Aufgabe sei die politische Abstimmung bzw. Bündelung sowie gegebenenfalls die Kommunikation nach außen, z. B. über den Regierungssprecher.
- Andere Ministerien hingegen sind der Ansicht, das Innenministerium sollte bei Krisen grundsätzlich die Federführung übernehmen, weil dort in der Abteilung 6 Strukturen (z. B. Lagezentrum) vorhanden seien, die andere Ressorts nicht vorhalten. Zu Fachfragen könnten dann die Fachressorts hinzugezogen werden. Ein Ministerium ist der Meinung, das Innenministerium könnte seine Rolle des für das Krisenmanagement zuständigen Ressorts offensiver wahrnehmen.
- Ein weiteres Ministerium merkt an, dass eine abstrakte Klärung von Zuständigkeiten außerhalb konkreter Krisen nur bedingt sinnvoll sei. Die einzelnen in der Krise relevanten Fragestellungen ließen sich in der Regel nicht vorhersehen und damit Zuständigkeiten nicht vorsorglich klären.

Aussagekräftig sind in diesem Zusammenhang auch die Erfahrungen im nachgeordneten Bereich. Nach Ansicht der Regierungspräsidien hat die Corona-Pandemie gezeigt, dass der mit dem dreistufigen Verwaltungsaufbau verbundene Dienstweg nicht allen Akteuren der Landesverwaltung bewusst ist. Die sogenannte „Blaulichtfamilie“ sei es gewohnt, in hierarchischen Strukturen zu arbeiten. In anderen Geschäftsbereichen würde dieser Aufbau hingegen nicht strikt eingehalten bzw. sei während der Corona-Pandemie immer wieder umgangen worden. Eine Krisenbewältigung nach dem Ressortprinzip würde auch auf anderen Verwaltungsebenen nicht immer gelebt. Nach Ansicht der Regierungspräsidien besteht in der Landesverwaltung teilweise die Vorstellung, dass Fachaufgaben in Krisenzeiten durch die „Krisenmanagement-Referate“ bearbeitet würden. Dies zeige sich auch im kommunalen Bereich, wo die unteren Katastrophenschutzbehörden vermehrt als Krisenmanager eingesetzt würden.

Weitere - für das Krisenmanagement des Landes relevante - Dienststellen aus dem nachgeordneten Bereich berichten, dass bei großen Krisenlagen nicht immer klar sei, welches Ressorts bzw. welche Dienststelle wofür zuständig ist, da sich oft Überlappungen ergeben. Gerade zu Beginn der Corona-Pandemie seien die Zuständigkeiten extern nicht immer eindeutig gewesen. Unabhängig von der Corona-Pandemie bestehe ein Problem darin, dass bislang keine Maßstäbe definiert sind, wann ein Vorfall eine Krise darstellt. Es bestehe eine Regelungslücke, wann eine Krise für die Landesverwaltung vorliege und wann das Krisenmanagement im Innenministerium eingeschaltet werden solle. Unklar sei auch, welche weiteren Akteure der nachgeordneten Bereiche im Krisenfall einbezogen werden. Bislang bestünden mehrere bilaterale Absprachen zwischen Behörden oder Organisationseinheiten, aber kein abgestimmtes Konzept.

Bewertung und Empfehlung:

Zuständigkeiten müssen eindeutig festgelegt und gegeneinander abgegrenzt werden. Ansonsten ist eine sachgerechte, ergebnisorientierte Aufgabenerledigung gefährdet.

Durch das Ressortprinzip sind die fachlichen Zuständigkeiten auch in Krisensituationen klar geregelt. Solange keine abweichende Entscheidung getroffen wird, liegt die Zuständigkeit beim jeweils fachlich betroffenen Ressort. Sie bestimmt sich nach der Bekanntmachung der Landesregierung über die Abgrenzung der Geschäftsbereiche der Ministerien.

Dies ist aus Sicht des Rechnungshofs sachgerecht. Die eingerichteten Strukturen sind geeignet, um auf Krisen reagieren zu können. Krisenlagen erfordern jeweils spezifische fachliche Expertise. Eine generelle Zuständigkeit des Innenministeriums würde erfordern, dass im Krisenfall jeweils auch die Personen mit Fachexpertise auf das Innenministerium übergehen - zumal das Innenministerium in Krisensituationen kein Weisungsrecht gegenüber den anderen Ressorts hat. Die Zuständigkeitsregelung entlang der fachlichen Zuständigkeit ermöglicht, dass Zusammenhänge fachlich umfassend bewertet werden können. Das Innenministerium kann bei fachlicher Zuständigkeit eines anderen Ressorts daher ausschließlich dabei unterstützen, zu koordinieren und zu leiten - zum Beispiel durch die Organisation ressortübergreifender Stabsarbeit. Eine explizite Übertragung der Zuständigkeit auf das Innenministerium sollte nur im Ausnahmefall erfolgen, wenn die organisatorischen Aspekte der Krisenbewältigung die fachlichen Gesichtspunkte überwiegen und das zuständige Ressort deshalb mit der Bewältigung der Aufgabe dauerhaft überfordert wäre.

Die Gespräche des Rechnungshofs mit den Ministerien und ausgewählten nachgeordneten Dienststellen haben allerdings gezeigt, dass zur grundsätzlichen Zuständigkeitsverteilung kein gemeinsames Verständnis besteht. In einigen Ressorts bzw. Dienststellen gibt es die Erwartungshaltung, dass nur das Innenressort Lagen darstellt und bewältigt. Es ist deshalb wichtig, das Rollenverständnis für Krisensituationen und die damit verbundenen Zuständigkeiten zu schärfen.

- (E 8) Die Zuständigkeitsabgrenzung der Ministerien nach dem Ressortprinzip sollte auch in Krisenzeiten beibehalten werden. Die Ministerien sollten auf ein einheitliches Rollenverständnis in Bezug auf Zuständigkeiten und Kompetenzen in Krisensituationen hinwirken.

2.2.4 Aktueller konzeptioneller Rahmen in der Landesverwaltung

Anders als bei Katastrophen oder Gefahrenlagen⁷ gibt es keine formale Grundlage, die festlegt, ob eine Krisensituation vorliegt. Krisen werden formell nicht festgestellt; es wird also auch kein Krisenfall ausgerufen. Entsprechend hat die „Krise“ kein eigenes Regelwerk. Die Einschätzungen, ob es eines solchen gesonderten Regelwerkes bedarf, gehen auseinander.

Bei Krisen ist die zeitnahe Bildung von Verwaltungsstäben ein charakteristisches Merkmal. Die Landesregierung hat Grundsätze der Stabsarbeit in einer Verwaltungsvorschrift geregelt (VwV

⁷ Hier sind u. a. das LKatSG, das Feuerwehrgesetz (FwG) und das Polizeigesetz (PolG) relevant.

Stabsarbeit vom 3. August 2004⁸). Diese VwV wurde 2011 in der bisherigen Fassung neu erlassen⁹ und trat mit Ablauf des 31. Dezember 2018 außer Kraft. Derzeit wird die VwV Stabsarbeit aktualisiert. Das Innenministerium verfolgt dabei das Ziel, den Stabsaufbau auf Ressortebene genauer darzustellen. Im Folgenden nimmt der Rechnungshof auf die VwV Stabsarbeit in der bisher geltenden Fassung Bezug, da diese - auch wenn sie formal nicht in Kraft ist - weiterhin als Wissensgrundlage für Stabsarbeit genutzt werden kann.

Die Verwaltungsvorschrift (VwV) Stabsarbeit hatte einen klaren Bezug zum Krisenmanagement. Darin wurde eine durchgängige Organisationsform beschrieben, die sich auch für die Erledigung von Verwaltungsaufgaben eignet, „die im originären Zuständigkeitsbereich der Behörde liegen und unvorhergesehen, kurzfristig sowie gegebenenfalls unter Beteiligung mehrerer Fachbereiche erledigt werden müssen. [...] Die Verwaltungsvorschrift ist für die Stabsarbeit bei drohenden und bereits eingetretenen außergewöhnlichen Ereignissen (Krisen) einschließlich des Katastrophenfalls anzuwenden.“

Der Geltungsbereich der VwV Stabsarbeit war eingeschränkt. Sie galt für die Katastrophenschutzbehörden - dies sind die unteren Verwaltungsbehörden als untere Katastrophenschutzbehörden (Bürgermeisterämter der Stadtkreise und Landratsämter), die Regierungspräsidien als höhere Katastrophenschutzbehörden sowie das Innenministerium als oberste Katastrophenschutzbehörde. Den anderen Ministerien und nachgeordneten Dienststellen war die VwV nur zur Anwendung empfohlen.

Die Aktualisierung verläuft nach Auskunft von Beteiligten mühsam; von verschiedenen Stellen sei Änderungsbedarf bei der VwV Stabsarbeit angemeldet worden. So ist ein Ministerium der Auffassung, dass die VwV in der derzeitigen Ausgestaltung vor allem auf große Einzelereignisse ausgelegt sei, bei denen die Akteure sich physisch in einem Lagezentrum zusammenfänden. Stabsarbeit könne jedoch auch digital professionell erfolgen, nicht allein in Präsenz. Dies sei in gewissen Lagen sogar erforderlich - z. B. in Hinblick auf den Infektionsschutz. Die Einrichtung eines digitalen Krisenstabs sei auch bereits geübt worden. Das Innenministerium hat solche technischen Aspekte in der VwV bislang bewusst nicht berücksichtigt, weil sich die Voraussetzungen und Möglichkeiten zu schnell ändern würden. Es sieht aber virtuelle Stabsarbeit auch ohne explizite Ausgestaltung in der VwV Stabsarbeit als mögliche Alternative.

Klärungsbedarf zur VwV Stabsarbeit wird auch hinsichtlich der politischen und gegebenenfalls medialen Bündelungsfunktion gesehen. Dies betrifft den Aspekt der Koordinierung und Abstimmung der Bevölkerungsinformation und Medienarbeit. Ferner geht es darum, ob und gegebenenfalls wie die Arbeit nicht-operativer Gremien - etwa politisch eingesetzter Lenkungsgruppen - in der VwV berücksichtigt werden können bzw. sollen.

Schließlich gibt es auch grundsätzliche Bedenken gegenüber der VwV Stabsarbeit. Sie sei zu formal und zu strikt, was die Vorgaben zu Abläufen und Zuständigkeiten betrifft. Gleichzeitig biete sie keine konkreten Handlungsanleitungen und greife damit zu kurz.

⁸ GABl 2004, Seite 685.

⁹ GABl 2011, Seite 567.

Der formal auf die Akteure des Katastrophenschutzes beschränkte Geltungsbereich drückt sich auch im Bekanntheitsgrad der VwV aus. Während sämtliche Ministerien¹⁰ sowie die Regierungspräsidien angeben, die VwV Stabsarbeit und die entsprechenden Hinweise des Innenministeriums auch schon vor Beginn der Corona-Pandemie gekannt zu haben, zeichnet die Datenerhebung des Rechnungshofs im nachgeordneten Bereich ein anderes Bild: Die VwV Stabsarbeit ist lediglich bei rund 11 Prozent der nachgeordneten Dienststellen bekannt. Im kommunalen Bereich ist die VwV dagegen bekannter. Hier geben sämtliche Stadt- und Landkreise an, die Regelung zu kennen. Bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden - also außerhalb des Geltungsbereichs der VwV - liegt der Bekanntheitsgrad immerhin noch bei 47 Prozent. Für kleinere Gemeinden hat das Innenministerium in 2017 Empfehlungen zur Umsetzung der VwV Stabsarbeit in der Gefahrenabwehr und zur Krisenbewältigung veröffentlicht. Die VwV Stabsarbeit wird insgesamt bislang nicht aktiv beworben.

Nach Auskunft des Innenministeriums existieren neben der VwV Stabsarbeit weitere Regelungen, die sich mit Krisenmanagement befassen, wie etwa das Handbuch Krisenkommunikation. Dieses Handbuch wurde seit 20 Jahren nicht mehr aktualisiert. Die Grundprinzipien sind laut Innenministerium aber bis heute gültig. Außerdem existieren Checklisten in Bezug auf einen IT-Sicherheitsvorfall (Cyberangriff) mit Stand 2019 sowie zur Vorbereitung auf einen längerdauernden großflächigen Stromausfall (Blackout) - zuletzt aktualisiert in 2022. Die genannten Handreichungen sind nach Kenntnisstand des Rechnungshofs nicht zentral abgelegt und verfügbar.

Bewertung und Empfehlungen:

Eine explizit auf den Krisenfall ausgerichtete rechtliche Regelung existiert nicht. Mangels Grundlage werden Krisen im Land formell nicht festgestellt. Im Gegensatz zur Katastrophe gibt es keinen Zeitpunkt, ab dem sich die Landesverwaltung auch formell im Krisenmodus befindet. Hierzu mangelt es bereits an einer einheitlichen Definition von Krise.

Wird der Krisenfall nicht festgestellt, kann das insbesondere in der frühen Phase von Krisen Probleme nach sich ziehen: Zum einen besteht die Gefahr, dass wegen ungeklärter Verantwortlichkeiten notwendige Maßnahmen nicht oder zu spät ergriffen werden - schließlich ist die Zuständigkeit trotz Ressortprinzips nicht immer eindeutig (siehe Punkt 2.2.3). Zum anderen können Strukturen und Prozesse, die vorab festzulegen sind, im Ereignisfall nicht aufgebaut oder aufgelöst werden, weil unklar ist, ob die Voraussetzungen für eine Krise gegeben sind. Dies gilt insbesondere bzgl. der Bereitstellung von finanziellen Mitteln, für Beschaffungen oder hinsichtlich der Personalgewinnung.

Es ist aber schon deshalb wichtig, intern über ein gemeinsames Verständnis zur Situation zu verfügen, weil die Ressorts von einer Krise in der Regel unterschiedlich betroffen sein werden: Ein Teil der Landesverwaltung befindet sich bereits im Krisenmodus, während ein anderer Teil im gewohnten Umfeld, Aufgabenspektrum und Tempo weiterarbeitet. Notwendige finanzielle oder personelle Unterstützungsleistungen unter den Ressorts lassen sich konfliktärmer und schneller durchsetzen, wenn die Rahmenbedingung „Krise“ einheitlich für die gesamte Landesverwaltung festgestellt wird und damit alle Ressorts in die Verantwortung genommen werden.

¹⁰ Eine Ausnahme stellt das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen dar, das 2021 gegründet wurde und somit zu Beginn der Corona-Pandemie noch nicht existierte.

Die VwV Stabsarbeit ist ein wichtiges Element des Krisenmanagements, da sie eine Organisationsform (Stabsarbeit) beschreibt, die zur Bewältigung von Krisen grundsätzlich geeignet ist. Die VwV ist in der Landesverwaltung allerdings größtenteils unbekannt, was sicher auch daran liegt, dass sie ausschließlich für Katastrophenschutzbehörden gilt. Zudem ist die VwV Stabsarbeit aktuell nicht in Kraft und wird inhaltlich überarbeitet. Aber auch wenn die neue Fassung der VwV bislang strittige Fragen wie den Stabsaufbau auf Ressortebene, digitale bzw. hybride Arbeitsformen von Stäben sowie die Bevölkerungsinformation und Medienarbeit klären würde, wäre sie aus Sicht des Rechnungshofs als alleinige Regelung für den Umgang mit Krisensituationen nicht ausreichend.

Das liegt zum einen am eingeschränkten Geltungsbereich. Ohne eine Regelung, die für alle Ressortbereiche gleichermaßen gilt, sind im Krisenfall Parallelstrukturen möglich. Zum anderen enthält die VwV neben der Stabsarbeit keine weiteren organisatorischen Reaktionsmöglichkeiten auf Krisen. Zweifelsohne ist Stabsarbeit eine geeignete Form, um auf Krisen reagieren zu können. Sie hilft dabei, Informationen und Entscheidungen zu bündeln. Jedoch ist die sinnvolle Ausprägung von Stäben stark behörden-, aufgaben- und situationsabhängig. Die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass die Ressorts auch bei landesweiten Krisen unterschiedlich betroffen sind, sodass sich Reaktionsmuster in Dienststellen unterscheiden können. So kann es behördenintern gesehen gegebenenfalls ausreichen, in stabsähnlichen Strukturen zu arbeiten. Diesem Umstand müsste in der VwV Rechnung getragen werden, sie würde allerdings dadurch an Verbindlichkeit einbüßen.

Der Rechnungshof hält es nicht für ratsam, die VwV Stabsarbeit allgemeiner und damit unverbindlicher zu gestalten. Für die Praxis hilfreicher dürfte eine Regelung sein, die den Krisenbegriff auf Landesseite einheitlich definiert und den Beginn einer Krise festlegt. Dieser Aspekt wurde auch in einer Expertenanhörung der Enquetekommission des Landtags genannt:

„Wenn die politische Definition stattgefunden hat, dass wir uns in einer Krise befinden, dann gibt es auch eine Legitimation und eine Akzeptanz für einen Moduswechsel vom Alltagsmodus in den Krisenmodus“.¹¹

Der rechtliche Charakter dieser Feststellung, dass sich die Landesverwaltung im Krisenmodus befindet, ist dabei nicht entscheidend. Es kann sich auch um einen einfachen Beschluss des Ministerrats handeln. Wichtig ist die Bindungswirkung; sie muss die gesamte Landesverwaltung erfassen. Die Krise würde damit auch eine Priorisierung im Verwaltungshandeln erfahren. Die Verwaltung könnte Krisenmechanismen - also strukturelle und prozessuale Konsequenzen - in Gang setzen, die ein sachgerechtes und zügiges Verwaltungshandeln gewährleisten. Diese aufbau- und ablauforganisatorischen Standards sollten u. a. umfassen:

- organisatorische Reaktionsmöglichkeiten auf eine Krise (neben Stabsarbeit),
- einheitliche Kommunikationsstrukturen (z. B. über Funktionspostfächer),
- kompatible Kommunikationsmedien,
- Erreichbarkeitsverzeichnisse für die Alarmierung sowie
- Digitalisierung der Krisenarbeit.

¹¹ Prof. Dr. Nathalie Behnke: Protokoll zur Enquetekommission Krisenfeste Gesellschaft, 10. Sitzung, 3. Februar 2023: Seite 21. Download (23.02.2024): https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/aktuelles/Veranstaltungen/2023/ausschuesse/enquete%20krisenfest/Protokolle/20230_203_EK%20Krisenfest_Protokoll.pdf

Mit der formellen Feststellung der Krisensituation verbindet sich schließlich auch die Verantwortung, den Krisenmodus wieder zu beenden und in den Regelbetrieb zurückzukehren. Um das Vorgehen in Krisensituationen für die Landesverwaltung verbindlich festzulegen, könnten die Regelungen in einer Verwaltungsvorschrift verankert werden.

- (E 9) Die Landesregierung sollte einen Prozess definieren, mit dem die Landesverwaltung in Situationen, die nicht das Ausmaß einer Katastrophe erreichen, in einen „Krisenmodus“ versetzt werden kann. Um zu Beginn der Krise schneller und besser handlungsfähig zu sein, sollte zudem definiert werden, welche strukturellen und organisatorischen Konsequenzen damit für die gesamte Landesverwaltung verbunden sind oder verbunden sein können.

Aus Sicht des Rechnungshofs reicht die einmalige Bekanntmachung von Regelungen nicht aus, um Wissen vor Ort aktuell zu halten. Das Innenministerium und gegebenenfalls weitere Ressorts sollten vorhandene Informationen zum Thema Krisenmanagement auch aktiv verbreiten und bewerben. Veraltete Informationen sollten überarbeitet, fehlende Informationen ergänzt werden. Einschlägige Regelungen und Hinweise zum Krisenmanagement sollten zentral abgelegt werden und damit für einen verlässlichen, schnellen Zugriff zur Verfügung stehen. Als Vorbild könnte hierbei die Internetseite der LFS in Bezug auf Gesetze und Vorschriften im Bevölkerungs- und Katastrophenschutz dienen. Dort sind unter der Rubrik „Gesetze und Vorschriften“ Regelungen einsehbar, die sich auf den Bevölkerungs- und Katastrophenschutz beziehen. Werden künftig krisenrelevante Unterlagen (verwaltungsintern) zentral abgelegt, wäre allerdings zu beachten, welchem Personenkreis hierauf Zugriff gewährt wird. Akteure mit krisenmanagementbezogenen Aufgaben sollten vom Innenministerium regelmäßig und gegebenenfalls situationsbezogen mit Informationen über bestehende und aktualisierte Publikationen versorgt werden.

- (E 10) Die Ministerien sollten Regelungen und Informationen zum Thema Krisenmanagement aktuell halten, zentral zur Verfügung stellen und regelmäßig aktiv bewerben.

2.3 Führung und Steuerung in Krisenlagen

In den vorangehenden Kapiteln wurde beschrieben, wie das Land strukturell und prozessual auf Krisen vorbereitet ist. Nachfolgend wird dargestellt, wie während der Corona-Pandemie geführt und gesteuert wurde. Dabei sind zwei Aspekte zentral: Erstens ist **Kommunikation** ein integraler Bestandteil des Krisenmanagements und zur Krisenbewältigung von besonderer Bedeutung. Nachfolgend geht es in erster Linie um die interne Kommunikation der Landesverwaltung, weil diese die Grundlage für eine sachgerechte Aufgabenerledigung zur Krisenbewältigung darstellt. Zweitens setzt eine erfolgreiche Krisenkommunikation die **Koordination** der von der Krise betroffenen Akteure voraus. Das Kapitel nimmt daher die ressortübergreifende, ressortinterne sowie ebenenübergreifende Abstimmung und Kommunikation während der Corona-Pandemie in den Blick.

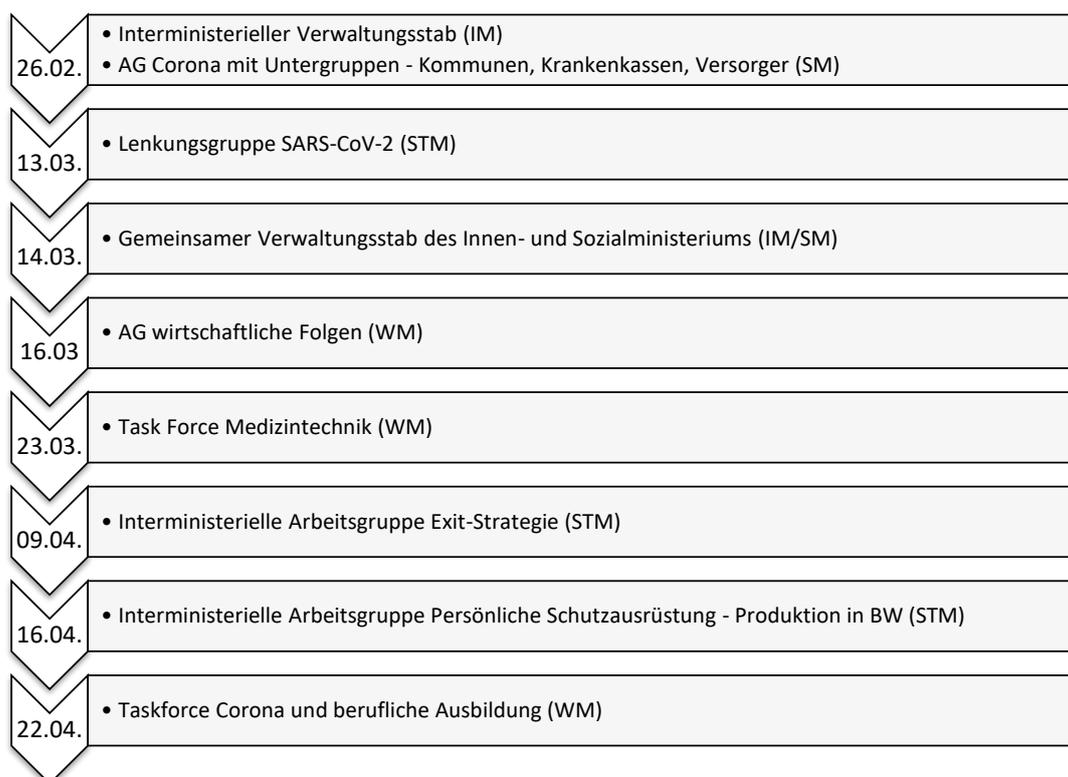
2.3.1 Ressortübergreifende Führung und Steuerung

Zu Beginn der Corona-Pandemie wurden auf Ebene der Ministerien eine Reihe von Gremien gebildet, die im Wesentlichen zwei Aufgaben hatten: Koordination und Kommunikation. Die ressortübergreifende Führung und Steuerung soll anhand dieser beiden Aspekte aufgezeigt werden.

2.3.1.1 Koordination: Abstimmungen und Entscheidungen

Die nachfolgende Abbildung gibt einen Überblick über die zu Beginn der Corona-Pandemie eingerichteten ressortübergreifenden Gremien.¹²

Abbildung 1: Gremien-Übersicht zu Beginn der Corona-Pandemie in 2020 (federführendes Ressort in Klammern)



Die beiden zentralen ressortübergreifenden Gremien zur Bewältigung der Corona-Pandemie waren der IVwS und die Lenkungsgruppe „SARS-CoV-2 (Coronavirus)“.

Interministerieller Verwaltungsstab

Der IVwS wird als gemeinsamer Verwaltungsstab der Ministerien gebildet, wenn eine ressortübergreifende Zusammenarbeit zur Krisenbewältigung geboten ist. Dieser wurde einen Tag nach dem ersten Corona-Fall in Baden-Württemberg vom Innenministerium aktiviert. Der IVwS hat das Verwaltungshandeln zu übergreifenden Themen der Corona-Pandemie koordiniert. Zudem hat er für die später eingerichtete Lenkungsgruppe Entscheidungen vorbereitet. Geleitet wurde das Gremium vom Innenministerium, die Geschäftsführung oblag dabei der Leitung der Abteilung 6 „Bevölkerungsschutz, Krisenmanagement und Verfassungsschutz“. Mitglieder des IVwS

¹² Damit sind Gremien gemeint, an denen mindestens zwei Ministerien mitgewirkt haben. In der Regel handelte es sich um Verwaltungsstäbe, Arbeitsgruppen und Task Forces.

waren Vertreter aller Ministerien. Nach kurzer Zeit wurden auch die Kommunalen Landesverbände, Regierungspräsidien, der Rechnungshof sowie die Landtagsverwaltung als ständige Gäste eingebunden. Vertreter der Landtagsverwaltung fungierten als Schnittstelle; sie sollten frühzeitig informiert werden, ob bzw. wann Prozesse die Legislative erreichen. Die Vertreter der teilnehmenden Behörden waren stets entscheidungsbefugt. Unterstützt wurde der IVwS durch die LFS, die u. a. Lagebilder über das Infektionsgeschehen erstellte.

Die Erfahrungen der Ministerien mit der Stabsarbeit im IVwS waren weitgehend positiv. Sie bestätigen, dass die ressortübergreifende Bündelung funktioniert hat und durch den IVwS ein einheitliches Vorgehen der Ressorts gewährleistet wurde. Die Einrichtung des IVwS sei zielführend gewesen, weil es zwischen den Ressorts unterhalb der politischen Ebene - auf Verwaltungsebene - viel Abstimmungsbedarf gab.

Teilweise berichteten Ministerien aber auch von Anlaufschwierigkeiten. Der IVwS habe anfangs auch fachlich arbeiten wollen. Mit der Zeit sei aber deutlich geworden, dass dieses Gremium damit überfordert war. Der IVwS habe sich dann auf Querschnittsthemen fokussiert (z. B. Arbeitsschutz), während fachliche Themen fortan auf Fachebene der Ressorts besprochen worden seien. Außerdem habe man sich in die Gremienarbeit erst hineinfinden müssen. Die Zusammenarbeit zwischen den Ressorts habe sich jedoch im Verlauf der Krise verbessert.

Lenkungsgruppe

Die Lenkungsgruppe wurde knapp zwei Wochen nach dem IVwS durch einen Ministerratsbeschluss vom 13. März 2020 eingerichtet, „um durch exekutive Beschlüsse eine Eindämmung des Infektionsgeschehens zu erreichen sowie die medizinische Versorgung in Baden-Württemberg zu gewährleisten.“¹³ Dieses Gremium wurde ermächtigt, Entscheidungen mit bindender Wirkung für alle Ressorts zu treffen und hatte zudem die Aufgabe, Kabinettsentscheidungen vorzubereiten. Es sollte gewährleisten, dass wichtige Entscheidungen zur Pandemiebekämpfung in der erforderlichen und gebotenen Schnelligkeit getroffen werden können. Grundlegende Entscheidungen zur Pandemiebekämpfung - insbesondere der Erlass der Corona-Verordnungen - wurden jedoch weiterhin im Ministerrat getroffen. Der Lenkungsgruppe kam in diesen Fällen die wesentliche Funktion der Vorabstimmung der zu treffenden Maßnahmen zu. Mitglieder der Lenkungsgruppe waren unter Leitung des Chefs der Staatskanzlei die Amtschefs der besonders betroffenen Ressorts: Innenministerium, Kultusministerium, Sozialministerium und Finanzministerium. Die Amtschefs der anderen Ressorts wurden bei Bedarf bzw. Betroffenheit hinzugezogen. Beratend tätig waren das Landesgesundheitsamt (Fachberatung) und der Leiter der Geschäftsstelle des IVwS sowie der Regierungssprecher bzw. ein Vertreter der Pressestelle der Landesregierung. Die Kommunalen Landesverbände waren situativ vertreten. Im Staatsministerium wurde zudem eine Geschäftsstelle der Lenkungsgruppe eingerichtet. Die Lenkungsgruppe wurde zwischen Mai 2021 und Dezember 2021 sowie ab Februar 2022 ruhend gestellt. Insgesamt gab es 57 Sitzungen der Lenkungsgruppe; hinzu kamen rund 40 gemeinsame Sitzungen mit den Kommunalen Landesverbänden. Im Februar 2023 wurde die Lenkungsgruppe formal aufgelöst.

Die Ministerien bewerteten die Einrichtung der Lenkungsgruppe positiv. Zu Beginn der Corona-Pandemie habe die ressortübergreifende Abstimmung noch im IVwS stattgefunden. Wenig später sei jedoch die Lenkungsgruppe das wichtigste Abstimmungsgremium gewesen. Dort sei fortan die große Linie vereinbart worden. Zudem seien Fachverordnungen bei Betroffenheit mehrerer

¹³ Auszug aus der Geschäftsordnung der Lenkungsgruppe.

Ressorts zu Beginn der Krise durch die Lenkungsgruppe beschlossen worden. Die Lenkungsgruppe habe sich innerhalb der Landesverwaltung als sehr hilfreich herausgestellt; sie sei einer der Schlüsselfaktoren bei der Bewältigung der Corona-Pandemie gewesen. Mit der Gründung der Lenkungsgruppe habe sich das gemeinsame Verständnis der Krise deutlich verbessert und die Abstimmungsgeschwindigkeit spürbar erhöht. Durch die Lenkungsgruppe sei eine Transmission zwischen politischen und fachlichen Entscheidungen sowie zwischen der Ministerpräsidentenkonferenz und den Ressorts des Landes entstanden. Das Staatsministerium sieht die Lenkungsgruppe als große Entlastung für das Kabinett.

Derzeit gibt es für das Format „Lenkungsgruppe“ keine formalen Regularien. Sie wird bedarfsorientiert je nach Krisenschwelle bzw. Betroffenheit der Landesregierung unter Leitung des Chefs der Staatskanzlei eingerichtet. Ihre Einrichtung und Auftrag wird vom Ministerrat beschlossen. Erstmals konstituiert wurde dieses Gremium während der Hochphase der Flüchtlingszüge 2015. Auch in 2022 wurde zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine eine Lenkungsgruppe eingerichtet.

Bewertung und Empfehlung:

Eine feste Regelung, welche ressortübergreifenden Gremien durch eine Krise leiten sollen, gibt es nicht. Die Entscheidungen hierzu trifft die Landesregierung ad hoc. Mit der Aktivierung einer ressortübergreifenden Stabsarbeit in Form des IVwS hat die Landesverwaltung zu Beginn der Corona-Pandemie schnell reagiert. Dieses Vorgehen war nach Ansicht des Rechnungshofs sachgerecht: Stabsarbeit dient dazu, in Krisensituationen ein zielgerichtetes Verwaltungshandeln durch Informationsbündelung, schnell verlaufende Verwaltungsabläufe und unter Beteiligung aller zuständigen Stellen zu gewährleisten.

Die Einrichtung einer (politischen) Lenkungsgruppe kurz nach Einberufung des IVwS zeigt aber, dass ein Bedarf für ein weiteres Gremium zur ressortübergreifenden Koordination gesehen wurde. Die Bewertungen dieser „zweigleisigen“ Struktur aus einem administrativ und einem politisch geprägten Gremium waren in der Rückschau durchweg positiv.

Aus Sicht des Rechnungshofs sollte daher das Format der (politischen) Lenkungsgruppe - als dem Ministerrat vorgelagertem Koordinierungs- und Entscheidungsgremium - als weiteres Element des Krisenmanagements fest vorgesehen werden. Dadurch wäre ein klarer organisatorischer Rahmen für die Krisenbewältigung gesetzt, durch den (zeitraubende) Diskussionen über die richtige Struktur im Krisenfall vermieden werden könnten.

Anders als der IVwS ist das Format „Lenkungsgruppe“ bislang nicht geregelt. Dem Rechnungshof ist bewusst, dass es weder sinnvoll noch möglich sein dürfte, für alle Details vorab Regelungen zu treffen. Insbesondere die Zusammensetzung der Lenkungsgruppe wird je nach Charakter der Krisensituation unterschiedlich sein. Die Aufgaben und Befugnisse des Gremiums und die inhaltliche Abgrenzung zum IVwS sollten allerdings idealerweise bereits außerhalb der konkreten Krisenlage festgelegt sein. Eine explizite formale Verankerung in einer Verwaltungsvorschrift wäre aus Sicht des Rechnungshofs wünschenswert, ist aber nicht zwingend erforderlich.

- (E 11) Die Landesregierung sollte die „zweigleisige“ Struktur aus Interministeriellem Verwaltungsstab und (politischer) Lenkungsgruppe als Regelfall bei der Krisenbewältigung vorsehen. Die beiden Gremien sollten im Bedarfsfall zeitgleich installiert werden, um die Prozesse von Beginn an entsprechend zu verorten und zu synchronisieren.

2.3.1.2 Kommunikation: Information und Austausch

In Krisenzeiten steigt der Informationsbedarf auf allen Verwaltungsebenen. Grundvoraussetzung für eine durchgängig sachgerechte Kommunikation mit allen Betroffenen ist ein funktionierender Austausch und gegenseitige Information auf Ministerialebene.

Die Ministerien haben sich bei grundlegenden Fragen insbesondere in Stäben oder sonstigen Gremien ausgetauscht. Durch die Einbindung aller Ministerien in den IVwS waren diese grundsätzlich über die Lage und Maßnahmen informiert. Außerdem hat das Innenministerium zur Informationsbereitstellung im IVwS eine cloudbasierte Plattform bereitgestellt, zu der die Verbindungspersonen der Ressorts Zugang hatten. Der Austausch zwischen IVwS und Lenkungsgruppe wurde durch Personalverschränkungen gewährleistet.

Der Rechnungshof hat die Ministerien im Rahmen seiner Datenerhebung danach gefragt, wie zufrieden sie zu Beginn und im Verlauf der Corona-Pandemie mit dem Informationsaustausch waren.

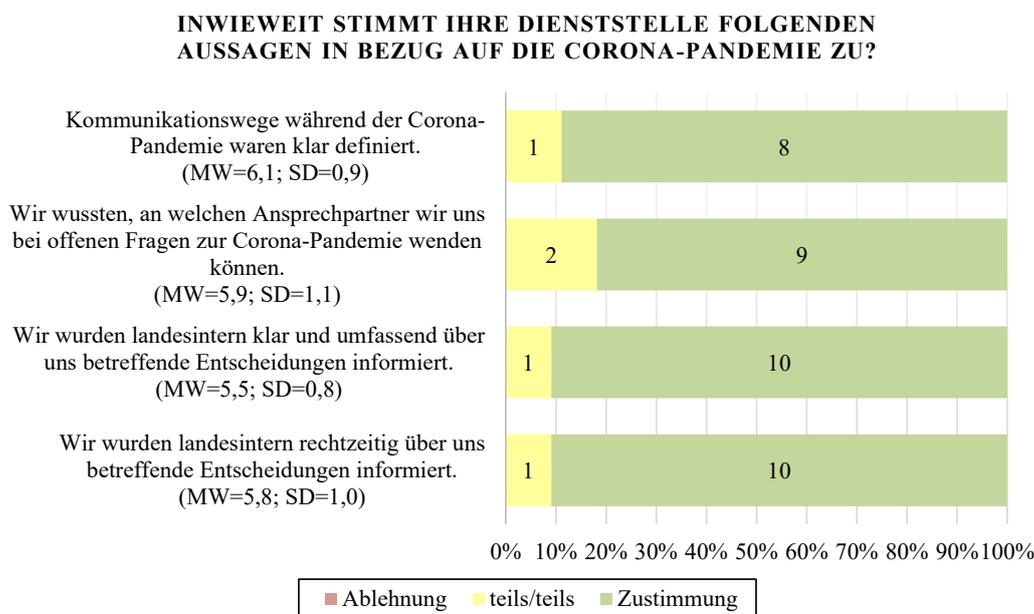
Abbildung 2: Zufriedenheit der Ministerien mit dem Informationsaustausch



Die Ministerien waren bereits zu Beginn der Corona-Pandemie mehrheitlich zufrieden mit dem Informationsaustausch, wenngleich dies für vier Ministerien nur teilweise zutrifft. Im Verlauf der Pandemie stieg die Zufriedenheit mit dem Informationsaustausch - im Durchschnitt um 0,5 Skalenpunkte.

Daneben hat der Rechnungshof die Ministerien zu weiteren Aspekten der Kommunikation befragt. Dabei ging es beispielsweise um Kommunikationswege und die Kenntnis über Ansprechpartner sowie um qualitative Aspekte wie die Klarheit und Rechtzeitigkeit der Informationen.

Abbildung 3: Strukturelle und qualitative Aspekte der Kommunikation - Bewertung durch die Ministerien



Die überwiegende Auffassung der Ministerien ist, dass Kommunikationswege während der Pandemie klar definiert waren. Auch Ansprechpartner, an die man sich während der Corona-Pandemie wenden konnte, waren mehrheitlich bekannt. Zudem sind die Ministerien weitestgehend der Ansicht, dass über Entscheidungen landesintern klar und umfassend sowie rechtzeitig informiert wurde.

In Gesprächen wiesen die Ministerien jedoch auch auf Herausforderungen hin, die es mit Blick auf Kommunikationsstrukturen und -prozesse zu bewältigen galt. Beispiele für solche Herausforderungen waren aus Sicht einzelner Ministerien:

- „Es brauchte einige Zeit, bis sich die Strukturen und Prozesse im Hinblick auf die Zusammenarbeit und den ressortübergreifenden Informationsfluss eingespielt haben.“
- „Der Austausch mit Ressorts, die von der Corona-Pandemie stark betroffen waren, war mitunter schwierig. Vereinzelt waren Ministerien mit der Stabsarbeit sichtlich überfordert.“
- „Kommunikationsprozesse waren dann schwierig, wenn unterschiedliche Positionen vertreten wurden.“
- „Der Fachaustausch gestaltete sich stellenweise schwierig, weil die Zuständigkeiten und Ansprechpartner nicht immer klar geregelt waren. Das Problem wurde durch häufige Personalwechsel erschwert.“

- „Auf viele Fragen hatten auch die fachlichen Ansprechpartner nicht sofort Antworten. Es hat eine Weile gedauert, bis Informationen von den Fachbehörden strukturiert weitergegeben wurden.“
- „Es war nicht immer klar, welche Kommunikationswege gewählt werden sollen. Teilweise sind Entscheidungen hinsichtlich der Kommunikationswege auch im Alleingang von einzelnen Ministerien getroffen worden, z. B. bei der Schließung von Funktionspostfächern.“
- „Kontaktdaten wurden per Word- und Excel-Listen verschickt. Diese waren stark personengebunden. Eine einheitliche Nomenklatur bei Postfächern gab es nicht. Die Ressorts haben zwar alle Funktionspostfächer, wie sehr diese genutzt wurden, war innerhalb der Ressorts sehr unterschiedlich.“
- „Von der Corona-Pandemie stark betroffene Ressorts standen vor der Wahl, mit dem vorhandenen Personal entweder dem Informationsbedürfnis nachzukommen oder an Lösungen zu arbeiten.“

Zwei Ministerien haben in 2022 noch während der Corona-Pandemie in einem gemeinsamen Papier Vorschläge zur Optimierung der Krisenkommunikation im Land gemacht. Dabei geht es im Wesentlichen darum, dass in einer Krisensituation folgende Bedingungen erfüllt sein müssen, um im Ernstfall handlungsfähig zu sein:

- notwendige Geräte und Verzeichnisse sowie Anwendungen müssen funktionsfähig, aktuell und einsatzbereit sein,
- erforderliche Kontaktdaten müssen schnell und zielgerichtet erreichbar sein und
- Melde- bzw. Alarmierungsketten müssen geklärt, die erforderlichen Instrumente bzw. Anwendungen müssen eingeführt und die verantwortlichen Personen eingewiesen sein.

In einer kurzen Zusammenstellung zeigt das Papier u. a. Handlungsbedarfe bei der Kontaktdaten- und Dokumentenverwaltung, bei Besprechungsformaten und hinsichtlich der Kommunikation mit der Öffentlichkeit auf. Das Papier wurde im Rahmen einer Veranstaltung des Netzwerks der Krisenmanagement-Ansprechpartner der Ressorts besprochen. Laut Auskunft des Innenministeriums seien einige der im Papier angesprochenen Aspekte bereits in der VwV Stabsarbeit enthalten, andere sollen noch in den Blick genommen werden.

Krisenkommunikation mit der Öffentlichkeit

Die Krisenkommunikation mit der Öffentlichkeit war im Staatsministerium gebündelt. Fragen, die sich auf die Pressearbeit der Ministerien bezogen, wurden in einem vom Staatsministerium initiierten Austausch zwischen den Ressorts in einer täglichen Pressesprecher-Lage besprochen. Nach Angaben des Innenministeriums ist eine solche Bündelung nicht ungewöhnlich. Zur Koordinierung und Abstimmung der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung mit den Ministerien, Regierungspräsidien und unteren Verwaltungsbehörden ist in der VwV Stabsarbeit vorgesehen, dass das Staatsministerium die Leitung des Verwaltungsstabsbereichs 3 „Bevölkerungsinformation und Medienarbeit“ im IVwS übernehmen kann. Das Staatsministerium zählte zu seinen Aufgaben u. a.:

- Pressemitteilungen erstellen,
- Infografiken und Übersichten zu den Corona-Verordnungen gestalten,
- Sonderseite im Web einrichten und sukzessive ausbauen,
- Berichte zur Lenkungsgruppe erstellen sowie
- Inhalte in Sozialen Medien bereitstellen.

Das Staatsministerium gibt hierzu an, dass es zu Themen rund um die Corona-Pandemie informiert habe. Dazu zählten u. a. Zusammenstellungen von Informationen zu besonders häufig gestellten Fragen (sogenannte Frequently Asked Questions/häufig gestellte Fragen - FAQ), Faktenchecks sowie Links zu externen Inhalten. Hilfreich sei dabei gewesen, dass bereits 2012 ressortübergreifend ein Baukasten-System eingeführt wurde, das es den Ministerien ermöglicht, Inhalte (z. B. FAQ) zentral zu pflegen, die anschließend auf dem Landesportal ausgespielt werden konnten. Die Server und die dafür notwendige Dienstleistung seien so ausgestattet, dass die Seiten auch in Spitzenzeiten nicht zusammenbrechen. Einzelne Ministerien würden diesen Baukasten nicht nutzen. Da diese Ministerien proprietäre Systeme betreiben, würden sie von den Synergien und der Serverstabilität nicht profitieren. Während der Corona-Pandemie seien das Landesportal und die dazugehörigen Internetseiten der Ministerien lediglich einmal für etwa 10 Minuten nicht erreichbar gewesen.

Auch das Beantworten von Fragen der Bürgerinnen und Bürger habe viel Zeit gebunden, jedoch auch dazu geführt, dass Regelungslücken aufgedeckt, rückgespiegelt und geschlossen werden konnten. Das Ziel sei bei allen Aufgaben gewesen, so viel Information wie möglich, so einfach wie möglich und so schnell wie möglich nach außen zu geben.

Ergänzend hat jedes Ministerium für seinen Geschäftsbereich mit der Öffentlichkeit kommuniziert. Das Sozialministerium befand sich in Bezug auf Öffentlichkeitsarbeit nach eigener Wahrnehmung in einer besonderen Rolle, weil es viele Daten generiert und anderen Ministerien zur Verfügung gestellt hat (z. B. im Lagebericht). Das Bürgerreferentenpostfach im Sozialministerium würde üblicherweise von einer Stelle anteilig betreut. Während der Corona-Pandemie sei der Bereich mit 20 bis 25 Personen hinterlegt worden, die ausschließlich damit beschäftigt gewesen seien, Bürgeranfragen zu beantworten. Auch die Pressestelle habe personell verdoppelt werden müssen. Ergänzend habe das Sozialministerium Kommunikationsdienstleistungen zukaufen müssen - ein Call-Center habe einfache Fragen zum Impfen und zur Pandemie abgedeckt.

Vom Innenministerium wurde außerdem der Chatbot COREY bereitgestellt. Ursprünglich stammt dieser aus einem Landkreis. Es handelt sich um eine KI-unterstützte Anwendung, um Fragen aus der Bevölkerung in Bezug auf die Pandemie zu beantworten. Trotz des Einsatzes künstlicher Intelligenz sei der menschliche Beitrag entscheidend gewesen, so das Innenministerium. Die Pressestelle und das IT-Team des Ministeriums hätten Inhalte eingepflegt. Aus Sicht des Innenministeriums war der Chatbot COREY eine wertvolle digitale Unterstützung bei Bürgeranfragen.

Bewertung und Empfehlung:

Die Erhebungen des Rechnungshofs zeigen, dass die Ministerien mit dem gegenseitigen Informationsaustausch zufrieden waren. Im Verlauf der Corona-Pandemie konnte die Zufriedenheit sogar gesteigert werden.

Dennoch lassen sich auch bei den ressortübergreifenden Kommunikationsstrukturen und -prozessen Verbesserungspotenziale identifizieren. Zum einen wurden häufige Personalwechsel kritisch gesehen. Dies ist nicht nur wegen des damit meist verbundenen Verlusts an Know-how problematisch, sondern zieht stets eine erneute Festlegung und Bekanntmachung von Zuständigkeiten nach sich. Daher sollte gerade in Krisenzeiten auf Kontinuität beim Personal geachtet werden - wengleich dem Rechnungshof bewusst ist, dass dies nur sehr bedingt beeinflussbar ist. Dies gilt für freiwillige Wechsel wie für gesundheitsbedingte Ausfälle - gegebenenfalls auch durch Überlastung - gleichermaßen.

Andere Mängel in der Kommunikation hätten dagegen bei guter Vorbereitung vermieden werden können. So begegnete dem Rechnungshof das Problem mit nicht aktiven, nicht einheitlich genutzten oder nicht gepflegten Funktionspostfächern auf allen Verwaltungsebenen - nicht nur bei den Ministerien. Die Nutzung personalisierter Postfächer im Rahmen strukturierter Informations- oder Kommunikationsprozesse erfordert nicht nur einen hohen Pflege- und damit administrativen Aufwand. Sie birgt auch die Gefahr, dass Informationen auf dem Kommunikationsweg verloren gehen. Eine klare, auch ebenenübergreifende Vorgabe oder zumindest Vereinbarung, für bestimmte wichtige Kommunikationsprozesse ausschließlich Funktionspostfächer zu verwenden, hätte Prozesse beschleunigt und Informationslücken vermeiden können.

Um den Informationsfluss von Beginn an schnell, gleichzeitig, einheitlich und ohne Medienbrüche zu gewährleisten, bedarf es nicht zwingend neuer Strukturen und Prozesse. Vielmehr müssten die vorhandenen gepflegt oder ertüchtigt werden (z. B. Dienstwege, Funktionspostfächer), um im Bedarfsfall sofort funktionsfähig zu sein.

- (E 12) Die Ministerien sollten sich auf einheitliche Kommunikationsstrukturen und -prozesse verständigen, die in Krisensituationen greifen. Dabei sollten Anlaufstellen, Erreichbarkeiten und Zuständigkeiten geregelt werden. Dies sollte nicht personenbezogen, sondern funktionenbezogen erfolgen. Beispielsweise sollten konsequent Funktionspostfächer genutzt werden.

2.3.2 Ressortinterne Führung und Steuerung

In Krisenzeiten kann es für umfangreiche und komplexe Aufgaben erforderlich sein, von der Allgemeinen Aufbauorganisation (AAO)¹⁴ abzuweichen und stattdessen mit einer Besonderen Aufbauorganisation eine zeitlich begrenzte Organisationsform zu wählen, um krisenbedingte Aufgaben zu bündeln. In der Folge wird beschrieben, welche Organisationsformen die Ressorts intern gewählt haben, um die Corona-Pandemie zu bewältigen. Anschließend werden ebenenübergreifende Prozesse innerhalb der Ressorts in den Blick genommen.

2.3.2.1 Aufbauorganisatorische Reaktion auf die Krise

Stabsarbeit dient nach der Zielsetzung der VwV Stabsarbeit und nach Überzeugung des Innenministeriums dazu, auch in Krisensituationen zielgerichtetes Verwaltungshandeln zu gewährleisten. Dies werde durch schnell verlaufende Kommunikations- und Verwaltungsabläufe und durch die

¹⁴ Eine Allgemeine Aufbauorganisation (AAO) ist laut BBK eine ständige Organisationsform für die Aufgaben des täglichen Dienstes, in der die Zuständigkeiten, der hierarchische Aufbau, die Kommunikations- und Entscheidungswege festgelegt sind.

Beteiligung aller zuständigen Stellen sichergestellt. Verwaltungsstäbe sind besondere Organisationsformen einer Behörde, die ereignisabhängig für einen begrenzten Zeitraum nach einem festgelegten Organisationsplan (z. B. Stabsdienstordnung nach der VwV Stabsarbeit) gebildet werden. Zu Beginn der Corona-Pandemie wurden in einigen Ministerien interne Verwaltungsstäbe eingerichtet. So haben das Innenministerium und das Sozialministerium am Tag nach der ersten Infektion mit dem Corona-Virus im Land, die am 25. Februar 2020 nachgewiesen wurde, interne Verwaltungsstäbe einberufen. Zwei Wochen später haben das Innenministerium und Sozialministerium zusätzlich einen gemeinsamen Verwaltungsstab eingerichtet. Auch im Justizministerium, Wirtschaftsministerium und Verkehrsministerium wurden zu Beginn der Pandemie Verwaltungsstäbe gebildet.

Die zuvor genannten Ministerien geben fast ausnahmslos an, während der Pandemie positive Erfahrungen mit Stabsarbeit gemacht zu haben. Das Sozialministerium teilt mit, teilweise positive Erfahrungen gemacht zu haben. Das Krisenmanagement aus dem Stab heraus habe grundsätzlich funktioniert. Das Ministerium weist aber darauf hin, dass nahezu alle Bereiche fachlich stark betroffen waren. Deshalb sei es mit anhaltender Dauer der Krise zur nachhaltigen Stabilisierung geboten gewesen, die Aufgaben in die - situativ personell verstärkte - Linie zu überführen. Das Sozialministerium entschied deshalb, den eigenen Verwaltungsstab nach etwa 2 Monaten wieder aufzulösen und stattdessen die Linie zu stärken. Gleiches gilt für den gemeinsamen Verwaltungsstab mit dem Innenministerium, der nach sechs Wochen bereits wieder beendet wurde.

Nach Ansicht des Sozialministeriums stößt das Arbeiten nach Stabsdienstordnung an Grenzen, sobald nahezu eine gesamte Organisation betroffen ist und eine Krise über einen langen Zeitraum die Gesellschaft in ihrer Gesamtheit mit einer Vielzahl von Lebensbereichen betrifft. Stabsarbeit könne grundsätzlich sinnvoll sein, sei aber sehr statisch angelegt und eher für unübersichtliche, kurzfristige Lagen geeignet, wohingegen sich die Linienarbeit bei längerfristigen Lagen als vorzugswürdige Variante erweise. Demnach habe das Sozialministerium die Linie gestärkt und damit die Aufgaben breiter in der Organisation verteilen können.

Demgegenüber ist das Innenministerium der Ansicht, dass die Stäbe notwendig gewesen seien, um kurze und schnelle Abstimmungswege gewährleisten zu können. Die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit von Verwaltungsstäben in Krisen werde auch daran deutlich, dass mehrere Ministerien stabsähnliche Gremien wie Task Forces, Arbeitsgruppen oder Projekte eingerichtet hätten. In diesen nicht auf einer Stabsdienstordnung basierenden Gremien wurden Informationen gebündelt und aufgearbeitet, um anschließend Arbeitsaufträge in die Linie zu geben. Zu nennen sind hierbei beispielsweise die Arbeitsgruppe (AG) Corona mit Untergruppen im Sozialministerium, die AG Wirtschaftliche Folgen im Wirtschaftsministerium, der Arbeitsstab im Kultusministerium, die Taskforce Corona im Wissenschaftsministerium, die Corona AG im Landwirtschaftsministerium sowie die Koordinierungsstelle im Staatsministerium. Letzteres gibt hierzu an, dass die Koordinierungsstelle in Einzelfragen als „Adapter“ zwischen Lenkungsgruppe und IVwS fungiert habe. Da es im Staatsministerium mit Blick auf die eigene Dienststelle jedoch nur wenig Regelungsbedarf gegeben habe, sei ein eigener Verwaltungsstab nicht notwendig gewesen.

In anderen Ministerien wurden hingegen intern keine gesonderten Gremien einberufen oder neu eingerichtet, um krisenbedingte Aufgaben zu bündeln. Dort wurden die anfallenden Aufgaben in der Regelorganisation bewältigt. Das Finanzministerium hat sich während der Corona-Pandemie an bestehende Strukturen wie Abteilungsleiterrunden gehalten, wodurch aus Sicht des Ministeriums flache Hierarchien sowie schnelle Entscheidungswege mit relevanten Personen gewährleistet wurden. Ein interner Verwaltungsstab hätte nach Auffassung des Finanzministeriums zusätzliche

Personalressourcen gebunden, z. B. für eine Stabsstellenleitung, das Erstellen von Protokollen, die Einrichtung gesonderter Postfächer sowie die Postvorsortierung. Damit wäre eine Unverhältnismäßigkeit zwischen Aufwand und Ertrag entstanden. Ob und wann eine Stabsstruktur vorteilhaft ist, sei von der jeweiligen Krise, Kommunikationsebene und Aufgabe des Ministeriums abhängig. Auch das Umweltministerium gibt an, krisenbedingte Aufgaben durch die Regelorganisation bewältigt zu haben. Während der Corona-Pandemie seien die Sammlung und Weitergabe von Informationen in einem Referat gebündelt bzw. von dort aus koordiniert worden. Die Aufgabenerledigung ähnelte damit Stabsarbeit, ohne dass ein interner Verwaltungsstab einberufen wurde.

Der Blick in den nachgeordneten Bereich zeigt, dass auch die Regierungspräsidien krisenbedingte Aufgaben während der Pandemie gebündelt haben. Allerdings geben nur drei von vier Regierungspräsidien an, stabsähnliche Gremien eingerichtet zu haben. Über den regelmäßigen Austausch in Stabsbesprechungen seien alle Beteiligten über die Aufgaben und das Wirken der anderen Akteure des Hauses zeitnah informiert worden. Aufgaben und Anforderungen hätten schnell und unkompliziert zugeordnet und Ansprechpartner festgelegt werden können.

Von den weiteren nachgeordneten Dienststellen des Landes geben 300 und damit etwa zwei Drittel an, ein Gremium eingerichtet zu haben, um krisenbedingte Aufgaben zu bündeln. Dies hängt statistisch signifikant damit zusammen, ob die Einberufung eines solchen Gremiums in der Dienststelle eingeübte Praxis ist. Bei den eingerichteten Gremien handelte es sich nicht immer um Verwaltungsstäbe. So gibt lediglich ein Drittel der Dienststellen an, bereits Erfahrungen mit Stabsarbeit gemacht zu haben.

Die Erfahrungen der Dienststellen mit Stabsarbeit waren nahezu ausnahmslos positiv: Die Einbindung verschiedener Fachexperten und regelmäßige Abstimmungsrunden hätten eine ausgewogene Abwägung von zu treffenden Maßnahmen und Entscheidungen ermöglicht und Meinungsbildung bei unterschiedlich zu interpretierenden rechtlichen Regelungen bewirkt, so eine Dienststelle aus dem Wissenschaftsressort. Damit sei Handlungssicherheit für die Dienststelle hergestellt worden. Eine umfassende und strukturierte Protokollierung aller Entscheidungen in Form von Lage-Protokollen sei als Basis für die Kommunikation in die Dienststelle genutzt worden. Transparenz sei ein entscheidender Faktor. Außerdem seien alle Positionen in der Krisenorganisation doppelt besetzt worden. Eine Dienststelle aus dem Innenressort ist der Auffassung, dass die strukturierten und koordinierten Abläufe in Stäben unter Einbindung aller Organisationseinheiten die Entwicklung von begründeten, nachvollziehbaren und zielorientierten Entscheidungsalternativen gewährleistet. Durch die bekannten Abläufe und Entscheidungswege könnten auch schwierige und dynamische Lagen strukturiert bewältigt werden. Der regelmäßige Austausch mit Verwaltungsstäben benachbarter Behörden oder Organisationen diene zudem der Abstimmung von Maßnahmen, der Diskussion von Schnittstellenthemen und stärke durch ein abgestimmtes, einheitliches Auftreten aller Behörden das Vertrauen der Bevölkerung in behördliche Maßnahmen.

In der Umfrage wurden allerdings auch Gründe vorgetragen, die in der betreffenden Dienststelle bislang gegen die Einberufung eines Verwaltungsstabs gesprochen haben. Vorrangig war dabei, dass sich Dienststellen für zu klein erachten, sodass sich die Einberufung eines Verwaltungsstabs aus Sicht der Dienststellen nicht lohnte. Diesen Grund führten 157 Dienststellen an. Die Frage, ob bereits Erfahrungen mit Stabsarbeit gemacht wurden, hängt statistisch signifikant mit der Dienststellengröße zusammen. Zudem sahen 138 Dienststellen bisher keine Notwendigkeit, einen Verwaltungsstab einzuberufen. Bei 96 fehlte hierfür die Erfahrung.

Bewertung und Empfehlung:

Die Ministerien, Regierungspräsidien und weite Teile der nachgeordneten Bereiche der Landesverwaltung haben krisenbedingte Aufgaben intern gebündelt, um auf die Corona-Pandemie zu reagieren. Nicht immer wurde hierfür ein Stabsdienst nach Stabsdienstordnung einberufen. Die Relevanz und Notwendigkeit von Stabsarbeit wird zwischen den Ressorts sehr unterschiedlich gesehen. Gemein haben die aufbauorganisatorischen Reaktionsmuster der Landesverwaltung jedoch, dass Aufgaben nach vorheriger Bündelung und Koordination in der Regelorganisation bearbeitet werden. Das entspricht der Kernidee von Stabsarbeit.

Stabsarbeit sollte nicht zum Selbstzweck betrieben werden. Sie sollte handelnde Akteure auch nicht in ihrer Flexibilität einschränken. Vielmehr soll damit ein organisatorisches Gerüst bereitgestellt werden, um im Krisenfall gut und schnell reagieren zu können. Wann die Einberufung eines Verwaltungsstabs als organisatorische Reaktion auf eine Krise sinnvoll und vorteilhaft ist, kann nicht pauschal beantwortet werden. Aus Sicht des Rechnungshofs ist es auch nachrangig, ob ein durch die Krise leitendes Gremium als Verwaltungsstab oder als Task Force bezeichnet wird. Wichtig ist vielmehr, dass sich hauptbetroffene Ressorts nach den Prinzipien der Stabsarbeit organisieren. Auch zu den übrigen Ressorts können sich Interdependenzen und Wechselwirkungen ergeben. Daher sollten dort die oben geschilderten Krisenmechanismen greifen (siehe Punkt 2.2.4), um Standards zur Bewältigung von Krisen zu gewährleisten.

- (E 13) In Krisensituationen sollten hauptbetroffene Dienststellen ihre Arbeitsweisen nach den Prinzipien der Stabsarbeit organisieren. Die übrigen Dienststellen sollten entsprechend der zuvor festgelegten Standards auf eine Krise reagieren. Hierzu könnten sich die Ministerien im Netzwerk der Krisenmanagement-Ansprechpartner abstimmen.

2.3.2.2 Kommunikation mit dem nachgeordneten Bereich

Die Ministerien waren in die mit der Krisenbewältigung befassten ressortübergreifenden Gremien und die dortigen Informationsflüsse eingebunden (siehe Punkt 2.3.1.2). Für die Information des jeweils nachgeordneten Geschäftsbereichs blieben die Ministerien jedoch eigenverantwortlich zuständig. Die Ministerien unterscheiden sich hinsichtlich des Umfangs der ihnen nachgeordneten Geschäftsbereiche deutlich, so dass sich auch die Frage der Kommunikation mit dem nachgeordneten Bereich in unterschiedlicher Weise stellt. Die Fragen des Rechnungshofs zur Steuerung des nachgeordneten Bereichs in der Datenerhebung haben deshalb nur jene Ressorts beantwortet, die über einen entsprechenden nachgeordneten Bereich verfügen.

Diese Ministerien geben an, den nachgeordneten Geschäftsbereich zu Beginn der Corona-Pandemie über die sich abzeichnende Krisensituation informiert zu haben. Bei der Kommunikation wurde auf unterschiedliche Strukturen gesetzt. So war beispielsweise die Kommunikationsstrategie des Kultusministeriums zentral ausgerichtet. Die Schulen seien regelmäßig direkt vom Ministerium mit Informationsschreiben versorgt worden. Hierdurch sollte sichergestellt werden, dass die Informationen inhalts- und zeitgleich bei den Schulen ankommen. Demgegenüber verlief der Informationsweg von oben nach unten im Finanzressort über den dreistufigen Behördenaufbau. Eine direkte Weitergabe von Informationen über Hierarchieebenen hinweg sei nicht erfolgt. Das Ministerium fügt jedoch an, dass es hierfür keine vordefinierten Kommunikationsprozesse gegeben habe. Stattdessen hätten diese in der Krise ad hoc aufgesetzt werden müssen.

Die Herangehensweise der Ministerien ist ähnlich: So wurde insbesondere auf einen regelmäßigen Austausch mit Dienststellenleitungen der nachgeordneten Geschäftsbereiche gesetzt. Hierzu wurden z. B. Gremien wie Task Forces neu eingerichtet oder Videokonferenzen durchgeführt. Ein weiteres Mittel waren Informationsschreiben an die Dienststellen des nachgeordneten Geschäftsbereichs.

Das Sozialministerium führt hierzu aus, dass während der Corona-Pandemie die Frequenz bei bestehenden Kommunikationsprozessen erhöht worden sei. Ständigen Austausch habe es zwangsläufig mit dem Landesgesundheitsamt gegeben.

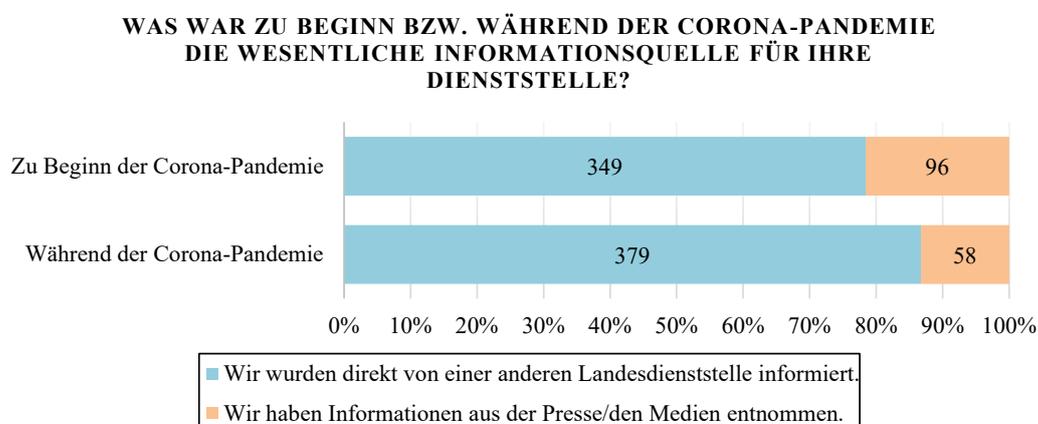
Das Justizministerium hat zur Kommunikation mit dem nachgeordneten Geschäftsbereich bereits im Frühjahr 2020 mehrere Kommunikationskanäle eingerichtet. Dabei hob das Ministerium besonders die Einrichtung einer Telefon-Hotline und eines Funktionspostfachs hervor. Für Bedienstete sei das eine niedrigschwellige Kontaktmöglichkeit zum Corona-Team des Ministeriums gewesen, die breit angenommen worden sei. Nach Ansicht des Ministeriums konnten so Fragen und Anregungen aus der gerichtlichen und staatsanwaltlichen Praxis nicht nur schnell beantwortet, sondern auch unmittelbar in die Überlegungen und Beschlussfassungen im Ministerium einbezogen werden.

Auch das Kultusministerium bot seinen nachgeordneten Dienststellen neben dem persönlichen Austausch auf Leitungsebene die Möglichkeit, sich an das Postfach der Bürgerreferentin (sogenanntes Corona-Postfach) zu wenden. Dieses sei während der Pandemie durch Anfragen jedoch übergelaufen.

Kommunikation aus Sicht der nachgeordneten Dienststellen

Der Rechnungshof hat die nachgeordneten Dienststellen des Landes zu mehreren Aspekten der Kommunikation zu Beginn und während der Corona-Krise befragt. Zunächst sollte die Hauptinformationsquelle angegeben werden. Die nachfolgende Abbildung gibt hierzu einen Überblick.

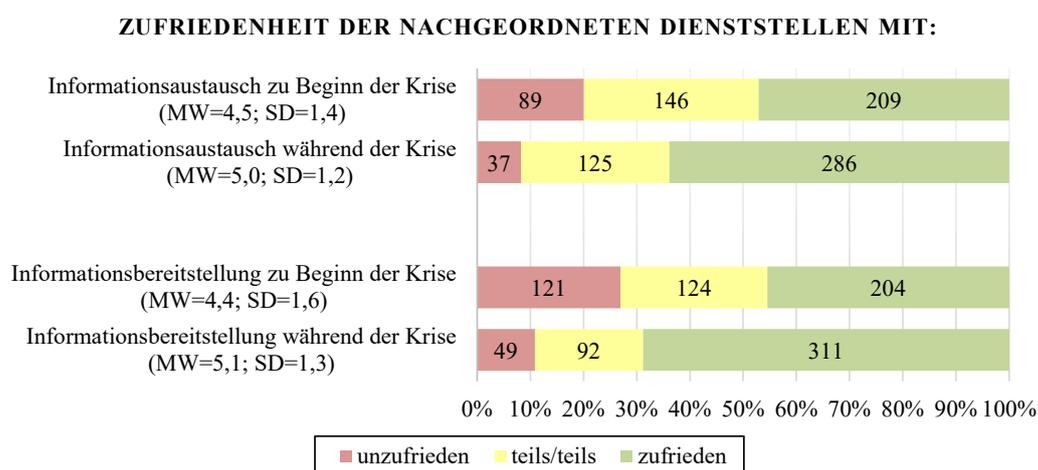
Abbildung 4: Wesentliche Informationsquelle für Dienststellen der nachgeordneten Geschäftsbereiche



Mehr als drei Viertel der nachgeordneten Dienststellen geben an, dass sie zu Beginn der Corona-Pandemie direkt von einer anderen Landesdienststelle informiert wurden. Etwa jede fünfte Dienststelle hat Informationen primär den Medien bzw. der Presse entnommen. Im Verlauf der Pandemie sind es rund 87 Prozent der nachgeordneten Dienststellen, die primär direkt von einer anderen Landesdienststelle informiert werden. Der Anteil derer, die Informationen primär den Medien bzw. der Presse entnehmen, sinkt auf rund 13 Prozent.

Außerdem sollten sich die nachgeordneten Dienststellen dazu äußern, wie zufrieden sie zu Beginn und während der Corona-Pandemie in Bezug auf den Informationsaustausch mit anderen Dienststellen sowie hinsichtlich der Informationsbereitstellung von übergeordneten Dienststellen waren. Die nachfolgende Abbildung gibt hierzu einen Überblick.

Abbildung 5: Zufriedenheit der nachgeordneten Dienststellen bezüglich Informationsaustausch und -bereitstellung



Im Durchschnitt bewerten die nachgeordneten Dienststellen sowohl den Informationsaustausch mit anderen Dienststellen als auch die Informationsbereitstellung von übergeordneten Dienststellen zu Beginn der Corona-Pandemie tendenziell positiv. Jedoch sind zu diesem Zeitpunkt absolut betrachtet weniger als die Hälfte der Dienststellen mit den Informationsprozessen zufrieden. In Bezug auf die Informationsbereitstellung von übergeordneten Dienststellen äußern sich vor allem die nachgeordneten Dienststellen des Wissenschaftsministeriums und Kultusministeriums kritisch.¹⁵

Im Verlauf der Corona-Pandemie urteilen die Dienststellen sowohl mit Blick auf den Informationsaustausch mit anderen Dienststellen als auch bzgl. der Informationsbereitstellung von übergeordneten Dienststellen positiver. Auch absolut betrachtet sind die Dienststellen nun mehrheitlich

¹⁵ Die MW auf der siebenstufigen Skala liegen bei 3,7 (Wissenschaftsministerium) und 3,4 (Kultusministerium) Skalenpunkten.

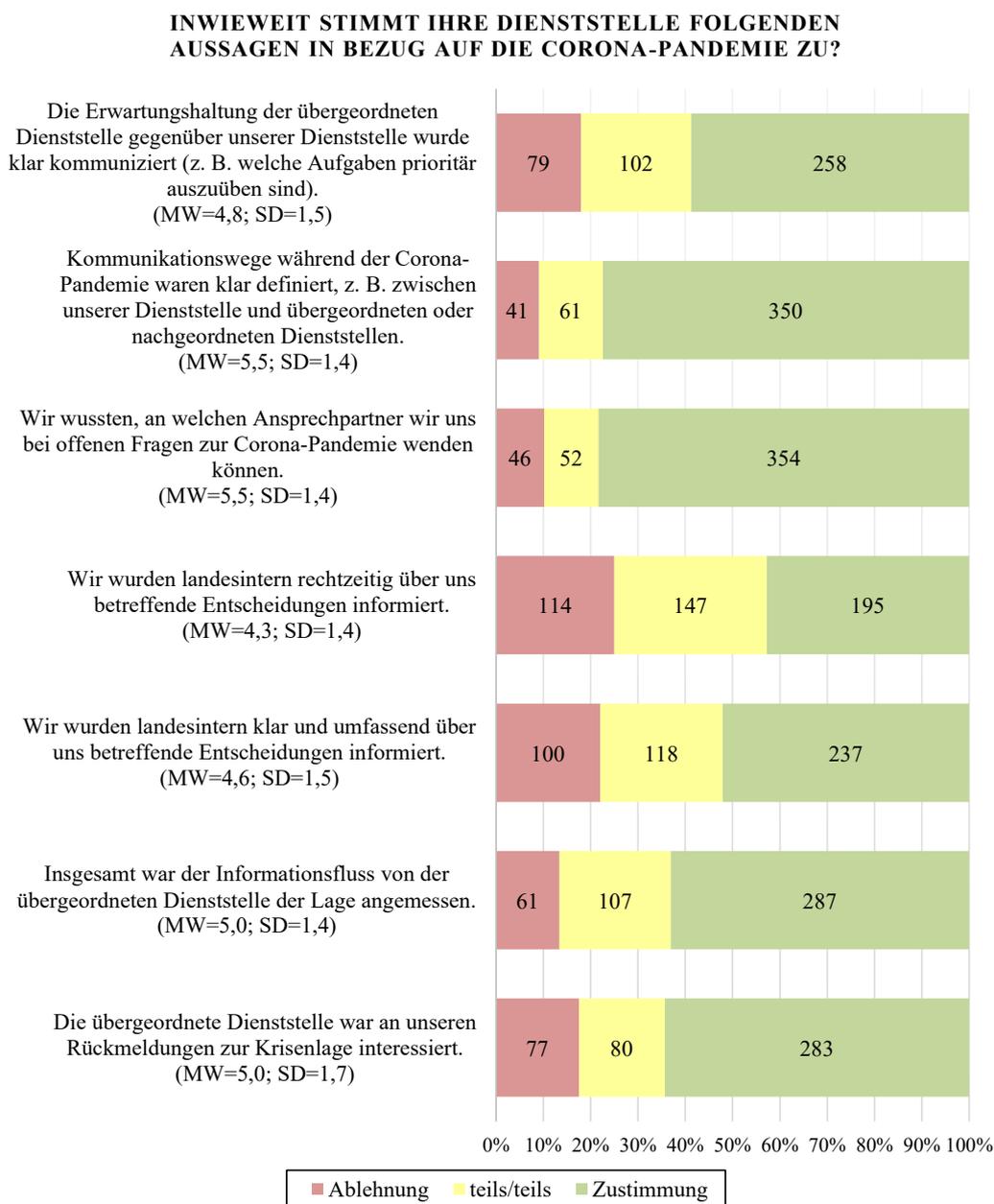
zufrieden. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass die Informationsprozesse im Verlauf der Pandemie in keinem Ressortbereich durchschnittlich negativ bewertet werden.¹⁶ Ebenso werden die Bewertungen der Dienststellen deutlich homogener. Die größte Zufriedenheit herrscht bei den Dienststellen des Innenressorts.¹⁷

Der Rechnungshof hat Aussagen zu den Kommunikationsstrukturen und -prozessen zusammengestellt und die nachgeordneten Dienststellen darum gebeten, eine Einschätzung dazu abzugeben. Die nachfolgende Abbildung gibt hierzu einen Überblick.

¹⁶ Im Vergleich zum Beginn der Corona-Pandemie bewerten die Dienststellen die Informationsprozesse im Durchschnitt um 0,5 bzw. 0,7 Skalenpunkte besser.

¹⁷ Die MW auf der siebenstufigen Skala liegen bei 5,6 (Informationsaustausch) und 5,7 (Informationsbereitstellung) Skalenpunkten.

Abbildung 6: Bewertung der Kommunikationsstrukturen und -prozesse während der Corona-Pandemie durch die nachgeordneten Dienststellen



Die Dienststellen geben mehrheitlich an, dass ihnen die Erwartungshaltung der übergeordneten Dienststelle klar kommuniziert wurde. Im Kultusressort stimmen jedoch nur rund 36 Prozent der Dienststellen der Aussage zu, dass die Erwartungshaltung der übergeordneten Dienststelle klar

kommuniziert wurde.¹⁸ Ob diese Haltung mit der vom Kultusministerium gewählten zentralen Kommunikation zusammenhängt, kann aus der Umfrage nicht abgeleitet werden. Allerdings gibt es hierzu durchaus kritische Kommentare. So teilt eine Dienststelle aus dem Kultusressort mit, dass nach ihrem Verständnis die übergeordnete Dienststelle formaler Ansprechpartner für Fragen zum Krisenmanagement sein sollte. Die Informationen seien jedoch direkt vom Ministerium gekommen. Die Zuständigkeiten scheinen hier nicht abschließend geklärt zu sein, so die Dienststelle weiter.

Eine große Mehrheit der Dienststellen ist der Auffassung, dass Kommunikationswege - z. B. zwischen der eigenen Dienststelle und übergeordneten oder nachgeordneten Dienststellen - während der Corona-Pandemie klar definiert waren. Gleiches gilt in Bezug auf Kontaktmöglichkeiten. Die Dienststellen wussten mehrheitlich, an welchen Ansprechpartner sie sich bei offenen Fragen zur Corona-Pandemie wenden konnten. Die Feststellungen gelten jedoch nicht für alle Geschäftsbereiche in gleichem Maße. So ist nahezu jede zweite Dienststelle im Kultusressort der Ansicht, dass Kommunikationswege nicht oder nur teilweise klar definiert waren. Gleiches gilt für 42 Prozent der Dienststellen im Wissenschaftsressort. Besonders hoch war die Bekanntheit von Ansprechpartnern im Innen- und im Finanzressort.¹⁹

Eine Dienststelle gab die Auskunft, bei der Kommunikation auf dem vertikalen Verwaltungsstrang hätten mehrere Dienststellen innerhalb und außerhalb des eigenen Geschäftsbereichs beteiligt werden müssen, um an Informationen zu kommen. Dies sei aus zweierlei Gründen problematisch gewesen: Zum einen, weil sich Anfragen dadurch oftmals im Kreise drehten, indem eine Behörde auf die nächste verwiesen hätte. Zum anderen seien bis dahin unbekannte Kommunikationspartner außerhalb des Geschäftsbereichs hinzugekommen, zu denen ein Kontakt erst habe aufgebaut werden müssen. Die Informationsversorgung habe letztlich nur durch Kontakte auf persönlicher Ebene zwischen Behördenleitungen funktioniert.

Ein Viertel der Dienststellen gibt an, dass sie nicht rechtzeitig über sie betreffende Entscheidungen informiert wurden: „Leider war es doch so, dass Informationen und aktuelle Handreichungen mit zeitlicher Verzögerung ankamen. Ein schneller Informationsfluss würde oftmals Unsicherheiten gar nicht erst aufkommen lassen“, so eine beispielhafte Aussage. Außerdem kann nahezu jede zweite Dienststelle des Landes der Aussage nicht zustimmen, dass sie landesintern klar und umfassend über sie betreffende Entscheidungen informiert wurde. Auch hier sind Ressortunterschiede festzustellen. So sind lediglich 15 Prozent der Dienststellen im Kultusressort der Auffassung, dass landesintern rechtzeitig über Entscheidungen informiert wurde. Auch die Dienststellen in den Ressorts Landwirtschaft und Wissenschaft äußern sich bzgl. der Rechtzeitigkeit von Informationen zu Entscheidungen im Durchschnitt kritisch.²⁰

Die Haltung der Dienststellen hinsichtlich der Kommunikationsprozesse wurde auch in Gesprächen und Kommentaren deutlich. Eine Dienststelle gibt beispielsweise die Auskunft, dass Informationen zu geltenden Regelungen oft erst mit zeitlicher Verzögerung angekommen seien, z. B. am Freitagabend. Weil Dienststellen mit Publikumsverkehr unter Umständen auch am Wochenende geöffnet seien, hätten die Anforderungen dann sehr kurzfristig umgesetzt werden müssen. Teilweise seien die Informationen auch bereits medial oder im Internet verfügbar gewesen, bevor

¹⁸ Der MW auf der siebenstufigen Skala liegt bei 4,1 Skalenpunkten.

¹⁹ Die MW auf der siebenstufigen Skala liegen bei 6,1 (Finanzressort) und 6,2 (Innenressort) im Vergleich zu 4,4 (Kultusressort) und 4,7 (Wissenschaftsressort) Skalenpunkten.

²⁰ Die MW auf der siebenstufigen Zustimmungsskala liegen bei 3,5 (Kultusressort) und 3,7 (Landwirtschafts- und Wissenschaftsressort) Skalenpunkten.

sie per E-Mail vom Ministerium eingegangen seien. Eine andere Dienststelle gibt deshalb an, oftmals bereits auf aktuelle Entwicklungen mit Maßnahmen reagiert zu haben, bevor Informationen vom Ministerium gekommen seien.

Zudem wird von einer Dienststelle von Anlaufschwierigkeiten berichtet. Zu Beginn der Pandemie seien Informationen zu spät oder teilweise gar nicht durchgekommen. Auf Nachfrage der Dienststelle habe sich das dann gebessert. Als weiteres Beispiel wurden hier auch die Impfkationen angeführt. Zunächst sei unklar gewesen, ob sich jede Behörde selbst darum kümmern soll oder ob Impfungen zentral organisiert werden. Bei der zweiten Impfkation sei dies dann deutlich besser gelaufen.

Außerdem war die Kommunikation aus Sicht einer Dienststelle nicht immer klar und umfassend, was zur Folge hatte, dass die Dienststelle die Krisenkommunikation mit verschiedenen „Stakeholdern“ selbst habe stemmen müssen - beispielsweise gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern in Bezug auf Schließungen oder Maskenpflicht. Eine weitere Dienststelle berichtet, dass Informationen oftmals nur ohne Kommentar zur Kenntnis und Beachtung weitergeleitet worden seien. Dies habe sich mit der Zeit jedoch gebessert, indem Einschätzungen und Auswirkungen auf die Standorte - zur besseren Nachvollziehbarkeit auch im Änderungsmodus - aufgeführt worden seien.

Trotz aller Kritik geben rund 63 Prozent der Dienststellen des Landes an, dass der Informationsfluss von der übergeordneten Dienststelle insgesamt der Lage angemessen war. Ähnlich viele Dienststellen stimmen außerdem der Aussage zu, dass die übergeordnete Dienststelle an Rückmeldungen der eigenen Dienststelle zur Krisenlage interessiert war. Gleichwohl hätte sich beispielsweise eine Dienststelle eine Behördenkultur gewünscht, in der sich übergeordnete Behörden stärker im nachgeordneten Bereich erkundigen, was gebraucht werde.

Wie wichtig den nachgeordneten Dienststellen ein funktionierender Informationsfluss und Informationsaustausch ist, haben sie bei Fragen mit Blick auf künftige Verbesserungsmöglichkeiten zum Ausdruck gebracht. Demnach halten es 88 Prozent der nachgeordneten Dienststellen für wichtig, den Informationsfluss zwischen den Verwaltungsebenen zu verbessern, um künftige Krisen besser und schneller bewältigen zu können. Für genauso viele Dienststellen ist es bedeutsam, die Digitalisierung des Informations- und Datenaustauschs voranzutreiben. Von allen Verbesserungsmöglichkeiten, die der Rechnungshof bei der Datenerhebung zur Bewertung aufgeführt hat, wurden diese beiden Aspekte von den nachgeordneten Dienststellen als maßgeblich betrachtet.²¹

²¹ Weitere Vorschläge für Verbesserungsmöglichkeiten betrafen folgende Aspekte: ebenenübergreifende Zusammenarbeit, Bereitstellung von Unterlagen, Erfahrungsaustausch, redundante Kommunikationsmöglichkeiten, Übungen und Schulungen.

Bewertung und Empfehlungen:

Die Ministerien sind in der Corona-Pandemie ihren Informationsaufgaben gegenüber den nachgeordneten Dienststellen nachgekommen, indem sie ressortintern vorhandene bzw. neu eingerichtete Kommunikationsstrukturen genutzt haben. Das wurde von den Dienststellen positiv wahrgenommen - dies gilt für die Anfangsphase der Pandemie und noch stärker im Verlauf. Eine große Mehrheit der Dienststellen wurde primär von Landesseite informiert und musste seine Informationen nicht aus der Presse entnehmen. Nach Anfangsschwierigkeiten ist es im Verlauf der Pandemie zunehmend gelungen, Informationen bereitzustellen und auszutauschen. Lediglich ein kleiner Teil der Landesverwaltung bleibt damit auch während der Pandemie unzufrieden.

Kritischer sind die Dienststellen, wenn es um konkrete Kommunikationsprozesse geht. Im Fokus steht dabei zum einen die Kurzfristigkeit. Den Dienststellen blieb oftmals nicht die Zeit, die Vorgaben mit entsprechenden Maßnahmen zu erfüllen. Zum anderen waren die Inhalte der Informationen offenbar nicht immer umfassend und ausreichend klar formuliert.

Bei der Bewertung durch die Dienststellen konnten deutliche Unterschiede zwischen den Ressorts festgestellt werden. Ob dies u. a. mit der gewählten Kommunikationsstrategie der Ressorts zusammenhängt - zentrale Kommunikation durch das Ministerium versus klassischer Dienstweg - ist nicht eindeutig; hierbei dürften auch weitere Faktoren eine Rolle spielen. Auffällig ist jedoch, dass Dienststellen positiver gegenüber den gewählten Kommunikationsstrukturen und -prozessen gestimmt sind, wenn sich die Strategie des Ministeriums am dreistufigen Verwaltungsaufbau orientierte. Dies ist insoweit überraschend, als mit einer zentralen, d. h. direkten Kommunikation eine schnellere Informationsweitergabe an die finalen Adressaten beabsichtigt war und auch erreicht wurde. Offenbar ziehen diese dennoch - auch bei bestehender Krisenlage - die gewohnten Kommunikationswege vor.

Für die Kommunikation mit dem nachgeordneten Bereich müssen (auch) in Krisensituationen klare Strukturen vorhanden sein. Ad hoc neu etablierte Strukturen bergen das Risiko, dass parallele Verfahren entstehen oder einzelne Dienststellen bzw. ganze Verwaltungsebenen nicht oder nicht vollständig in den Informationsfluss eingebunden sind.

Bereits während der Corona-Pandemie haben die Ressorts damit begonnen, Feedback der Dienststellen einzuholen. Neben der Evaluation im Nachgang einer Krise (siehe Punkt 2.1.2) ist ein Erfahrungsaustausch während der Krise eine weitere Möglichkeit, Wissen innerhalb der Landesverwaltung abzugreifen und weiterzugeben. So können erfolgreiche Konzepte und Maßnahmen mit anderen Dienststellen geteilt werden, was gegebenenfalls Ressourcen schont und die Reaktionsgeschwindigkeit erhöht, weil nicht mehrere Dienststellen parallel Lösungen für identische Lagen erarbeiten müssen. Bei künftigen Krisenlagen sollte verstärkt darauf geachtet werden, dass die Erfahrungen der Dienststellen bereits während der Krise aktiv eingeholt werden, um zeitnah auf Engpässe bei den Kommunikationsstrukturen und -prozessen reagieren zu können.

- (E 14) Der Rechnungshof empfiehlt, für die Kommunikation grundsätzlich den üblichen Dienstweg beizubehalten. Dabei muss aber eine zügige Informationsweitergabe gewährleistet werden.
- (E 15) Die Ministerien sollten ihre bei der Corona-Pandemie gewählte ressortinterne Kommunikationsstrategie evaluieren, um den Informationsfluss mit dem nachgeordneten Bereich für künftige Krisen zu verbessern. In künftigen Krisenlagen sollten sie außerdem

bereits während der Krise die Erfahrungen der nachgeordneten Dienststellen einholen, um mit einem aktiven Wissensmanagement auf potenzielle Missstände zeitnah reagieren zu können.

2.3.2.3 Steuerung und Unterstützung des nachgeordneten Bereichs

Steuerung und Unterstützung aus Sicht der Ministerien

Mit der Umfrage wurde erhoben, wie die Ministerien ihre nachgeordneten Bereiche in der Krise unterstützten bzw. die dortige Aufgabenerledigung steuerten. Der Rechnungshof fragte auch, ob die Ministerien einen Überblick darüber haben, welche Personal- und Sachressourcen im nachgeordneten Bereich für Krisensituationen zur Verfügung stehen. Die Ministerien²² geben durchweg an, hierüber informiert zu sein. Als Steuerungsinstrumente gegenüber dem nachgeordneten Bereich werden beispielsweise genannt:

- Dienstbesprechungen bzw. Jour Fixe, z. B. mit Behördenleitungen,
- Aktualisierung von Dokumenten, Konzepten und Plänen,
- Lageberichte im Bedarfsfall, z. B. bei Stabsarbeit oder Fachlagen,
- Aufbau und Organisation eines IT-Notfallmanagements sowie
- Einrichtung von Berichtswesen und Meldewegen, z. B. turnusmäßige Aktualisierung von Kontaktdaten.

Allerdings gibt es hinsichtlich der Steuerung Nuancierungen, die mit dem Status der betreffenden Einheiten zusammenhängen. So merkt das Wissenschaftsministerium an, dass es sich bei den Dienststellen im Wissenschaftsbereich um selbstständige Einrichtungen handelt. Wegen der Hochschulautonomie habe auch während der Corona-Pandemie keine Regelung im Sinne eines Durchgriffs gegenüber dem nachgeordneten Geschäftsbereich bestanden. Das Ministerium habe Informationen und Hinweise gegeben, auf deren Grundlage die selbstständigen Einrichtungen in eigener Verantwortung Maßnahmen getroffen hätten. Ein umfassendes Lagebild des Ministeriums über Personal- und Sachressourcen sei daher nicht erforderlich.

Auf gleiche Weise gibt das Justizministerium an, dass bei organisatorischen Regelungen bzw. Anweisungen des Ministeriums an die Gerichte die richterliche Unabhängigkeit zu beachten sei. Die Gerichte organisieren die Erfüllung ihrer Rechtsprechungsaufgaben entsprechend dem Grundsatz der Gewaltenteilung unabhängig. Regelungen zu zentralen Fragen der gerichtlichen Aufgabenerfüllung im Kernbereich der Rechtsprechung würden daher durch die Präsidien der Gerichte getroffen und entzögen sich einer direkten Steuerung durch die Verwaltung. Jedoch sei die Entwicklung des Geschäftsaufkommens der Gerichte und Staatsanwaltschaften durch zusätzliche statistische Auswertungen des Ministeriums analysiert worden, um etwaige Fehlentwicklungen (z. B. Aufbau von Verfahrensbeständen) frühzeitig bemerken zu können.

²² Analog zu Punkt 2.3.2.2 werden im Folgenden nur jene Ministerien berücksichtigt, die über einen nachgeordneten Bereich verfügen.

Neben der Frage, ob die Ministerien einen Überblick über Personal- und Sachressourcen haben, hat der Rechnungshof erhoben, ob sie die ihnen nachgeordneten Geschäftsbereiche während der Corona-Pandemie besonders organisatorisch unterstützt haben. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die abgefragten Maßnahmen.

Tabelle 5: Überblick über Maßnahmen zur organisatorischen Unterstützung der nachgeordneten Geschäftsbereiche durch die Ministerien

	Personalgewinnung unterstützen	Krisenkonzepte vorbereiten	Hinweise zur Stabsarbeit geben	Aufgaben priorisieren
IM	Nein	Ja	Ja	Nein
KM	Nein	Ja	Nein	Nein
JUM	Nein	Ja	Nein	Nein
FM	Nein	Ja	Nein	Nein
MLR	Ja	Ja	Nein	Ja
SM	Ja	Ja	Ja	Ja
MWK	Nein	Nein	Nein	Nein
UM	Nein	Nein	Nein	Nein

Als häufigste Maßnahme zur Unterstützung für den jeweils nachgeordneten Bereich nannten die Ministerien Krisenkonzepte, um die Aufgabenerfüllung auch bei hohem Personalausfall sicherzustellen. Unterstützung bei der Gewinnung zusätzlichen Personals leisteten das Sozialministerium und das Landwirtschaftsministerium. Gleiches gilt für die Identifikation von Aufgaben, die vorübergehend weniger intensiv bearbeitet werden können. Hinweise zur Stabsarbeit wurden vom Innenministerium und Sozialministerium gegeben. Das Innenministerium hat außerdem gemeinsame Infektionsschutzmaßnahmen abgestimmt und mobile Impfteams unterstützt. Das Wissenschaftsministerium gibt an, zusätzliche Mittel zur Bewältigung organisatorischer Aufgaben gewährt zu haben, etwa für die Zugangskontrollen zu Einrichtungen. Das Justizministerium teilt mit, dass Infektionsfälle unter Bediensteten der Gerichte, Staatsanwaltschaften und Justizvollzugsanstalten statistisch erfasst worden seien. Bei Häufungen innerhalb einzelner Dienststellen sei den Dienststellen unmittelbar organisatorische Unterstützung angeboten worden.

Darüber hinaus haben sich die Ministerien nach eigenen Angaben gegenseitig und den nachgeordneten Geschäftsbereichen zahlreiche Entscheidungshilfen, Vordrucke, Musterschreiben o. ä. zur Verfügung gestellt. Diese Handreichungen für den nachgeordneten Bereich seien in der Regel insgesamt zwischen den Ministerien abgestimmt worden. Dabei handelte es sich u. a. um:

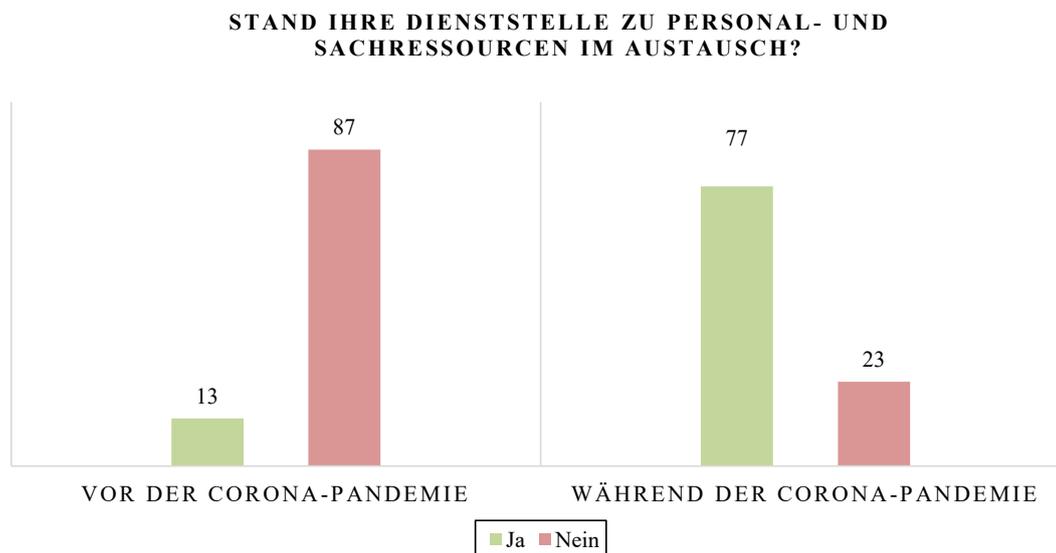
- Hinweise auf Änderungen der Pandemielage,
- Hinweise auf relevante Gesetze und Verordnungen (z. B. rechtliche Hinweise des Innenministeriums und Finanzministeriums zum Umgang mit dem Corona-Virus für Beamtinnen und Beamte sowie Tarifbeschäftigte des Landes),

- Informationsschreiben und periodische Anpassung von Handreichungen zum Infektionsschutz sowie zu Corona-Schutzmaßnahmen im Dienstbetrieb (z. B. Muster für Hygienekonzepte, Bescheinigungen über den Testnachweis, Handlungsleitfaden zum Kontaktpersonenmanagement, Musterschreiben zum Impfaufruf),
- Muster zum Abruf und Nachweis von Sondermitteln,
- ein Konzept zum Erhalt der durchgehenden Funktionsfähigkeit von Kritischen Infrastrukturen zur Versorgungssicherung sowie zur Sicherung von Lieferketten und unterstützenden Dienstleistungen mit Muster für KRITIS-Bescheinigungen und Vorlagen für Passierscheine bei einer Ausgangssperre sowie
- Hinweise zu mobilem Arbeiten.

Steuerung und Unterstützung aus Sicht der nachgeordneten Bereiche

Der Rechnungshof hat die Unterstützung und Steuerung durch die Ressorts auch aus Perspektive der nachgeordneten Dienststellen beleuchtet. Zunächst ging es darum, ob die Dienststellen vor und während der Corona-Pandemie mit anderen Landesdienststellen darüber im Austausch standen, welche Personal- und Sachressourcen bei ihnen für den Fall einer Krise vorgehalten werden bzw. ob die Ressourcen für die Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs ausreichen. Die nachfolgende Abbildung gibt hierzu einen Überblick.

Abbildung 7: Austausch der Dienststellen zu Personal- und Sachressourcen im Krisenfall bzw. zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs (in Prozent)



Rund 87 Prozent der Dienststellen haben sich vor der Corona-Pandemie mit keiner anderen Dienststelle ausgetauscht, welche Personal- und Sachressourcen für den Krisenfall vorgehalten werden - dies war lediglich bei 60 Dienststellen der Fall. Dabei sind deutliche Unterschiede zwischen den Ressorts festzustellen. Im Innenressort ist der Austausch der Dienststellen am stärksten

ausgeprägt (52 Prozent). Zum Teil liegt die Quote bei den Ressorts jedoch auch im mittleren einstelligen Bereich.

Während der Corona-Pandemie wandelt sich das Bild. Hier geben rund 77 Prozent der Dienststellen an, im Austausch über Personal- und Sachressourcen gestanden zu haben, um den eigenen Dienstbetrieb aufrecht zu erhalten. Am häufigsten wurden übergeordnete Dienststellen, gefolgt vom fachlich zuständigen Ministerium und anderen nachgeordneten Dienststellen als Gesprächspartner genannt.

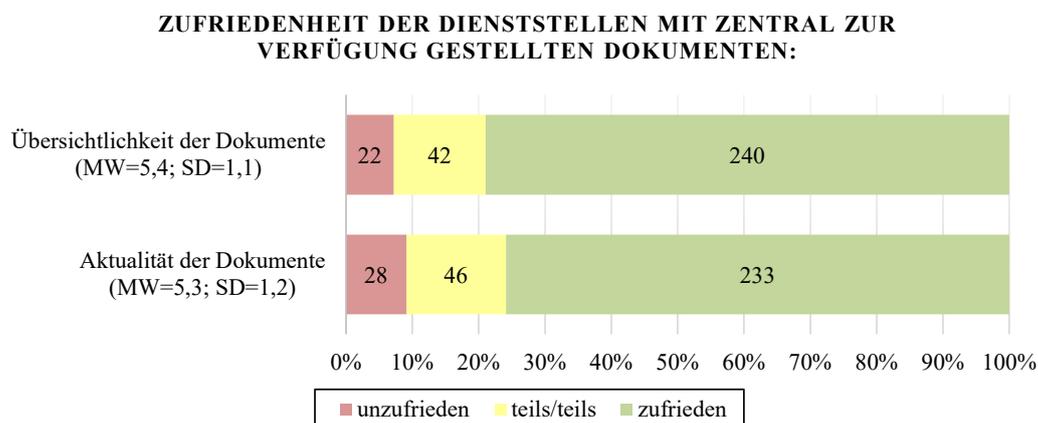
Weitere Fragen des Rechnungshofs zielten auf die Unterstützung durch andere Dienststellen ab. Zum einen wurde danach gefragt, ob die Dienststellen zu Beginn der Corona-Pandemie Informationen oder Hinweise von einer anderen Landesdienststelle erhalten haben, wie sie organisatorisch am besten mit der Krise umgehen.

Mit 239 Dienststellen gibt etwas mehr als die Hälfte aller Dienststellen des Landes an, zu Beginn der Corona-Pandemie keine Informationen oder Hinweise zu Organisationsfragen erhalten zu haben. Hierbei sind wiederum deutliche Unterschiede zwischen den Ressorts festzustellen: Die Dienststellen im Geschäftsbereich des Finanzministeriums geben mit rund 85 Prozent größtenteils an, hinsichtlich organisatorischer Belange informiert worden zu sein. Hierzu teilt eine Dienststelle aus dem Finanzressort mit, dass die Funktion der Oberfinanzdirektion als Mittelbehörde bei der Interpretation und Ausformulierung der Handlungsspielräume im gegebenen gesetzlichen Rahmen vorteilhaft gewesen sei. Durch die Bündelungsfunktion seien die örtlichen Dienststellen stark entlastet worden. In den meisten Fällen sei ein praktikabler Weg formuliert worden, der auf die Spezifika der Dienststellen im Ressort zugeschnitten war. Ebenso gibt etwa jede zweite Dienststelle im Justiz- und Innenressort an, organisatorische Hinweise erhalten zu haben. In den anderen Ressorts fallen die Quoten deutlich niedriger aus.

Mit 315 Dienststellen geben mehr als zwei Drittel an, dass sie während der Corona-Pandemie von einer anderen Dienststelle Entscheidungshilfen, Vordrucke, Musterschreiben o.ä. zentral zur Verfügung gestellt bekommen haben. Diese kamen am ehesten vom fachlich zuständigen Ministerium.

Außerdem wurden die nachgeordneten Dienststellen nach der Zufriedenheit mit den zur Verfügung gestellten Dokumenten gefragt. Die nachfolgende Abbildung gibt hierzu einen differenzierten Überblick zur Aktualität und Übersichtlichkeit der Dokumente.

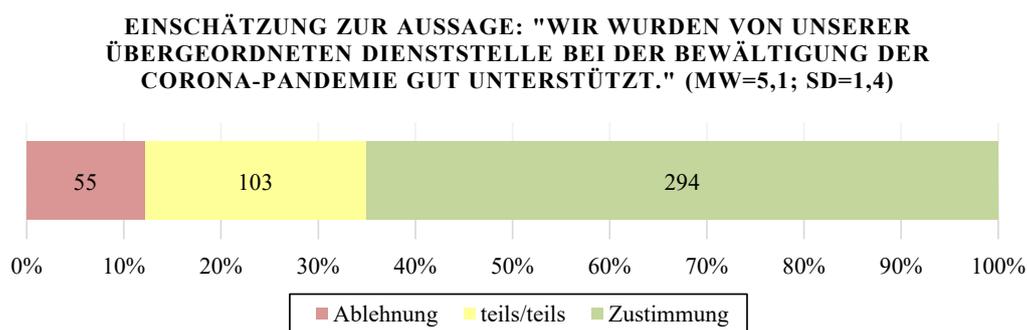
Abbildung 8: Zufriedenheit der Dienststellen mit der Aktualität und Übersichtlichkeit von zentral zur Verfügung gestellten Dokumenten



Die nachgeordneten Dienststellen waren mit den zentral zur Verfügung gestellten Dokumenten überwiegend zufrieden. Dies gilt sowohl mit Blick auf die Übersichtlichkeit als auch hinsichtlich der Aktualität (rechtzeitig und ausreichend häufig) der Dokumente.

Zusammenfassend wurden die nachgeordneten Dienststellen danach gefragt, ob sie von der übergeordneten Dienststelle bei der Bewältigung der Corona-Pandemie gut unterstützt wurden. Die nachfolgende Abbildung zeigt das Ergebnis.

Abbildung 9: Unterstützung durch die übergeordneten Dienststelle bei der Bewältigung der Corona-Pandemie



Insgesamt zeichnen die Dienststellen ein positives Bild. Im Durchschnitt betrachtet fühlten sich die Dienststellen bei der Krisenbewältigung von der übergeordneten Dienststelle gut unterstützt. Rund 12 Prozent der Dienststellen lehnen die Aussage ab. Auch hier sind statistisch signifikante Ressortunterschiede festzustellen: Dienststellen im Innenressort stimmen der Aussage im Durchschnitt am stärksten zu, gefolgt von Dienststellen des Justiz- und Finanzressorts.

Auskünfte einzelner Dienststellen veranschaulichen, dass die Unterstützung gleich zu Krisenbeginn noch nicht so ausgeprägt war und auch nicht immer reibungslos verlief. Teils wird beklagt, man habe sich das erforderliche Wissen nach und nach selbst aneignen müssen bzw. Erfahrungswerte gesammelt. Eine Dienststelle aus dem Wissenschaftsressort berichtet, dass teilweise Entscheidungen des Ministeriums aktiv eingefordert werden mussten. So hätten beispielsweise mehrere Dienststellen einen gemeinsamen Vorschlag erarbeitet, um Einrichtungen für Publikumsverkehr zu schließen. Der Vorschlag sei letztlich vom Ministerium akzeptiert worden.

Eine Behörde aus dem Kultusressort beklagt, sie habe konkrete Anweisungen erwartet. Handreichungen oder Hinweise seien jedoch ausgeblieben; sie habe daher eigene Vorgehensweisen konzipieren müssen. Das „Rad“ sei an vielen Stellen immer wieder neu erfunden worden. Als Beispiel führt sie an, dass Vereidigungen unter Achtung des Beamtenrechts sowie unter Pandemiebedingungen, aber dennoch in Präsenz, vorgenommen werden mussten. Dabei seien Einlasskontrollen unter 3G-Bestimmungen und eine datenschutzkonforme Kontaktdatenerfassung erforderlich gewesen. Darüber hinaus hätten geeignete Räumlichkeiten gefunden werden müssen, die es ermöglichten, das Abstandsgebot einzuhalten. Für die Problemlösung habe die Behörde keine Unterstützung erhalten und sah sich selbst in einem Spannungsfeld zwischen unklarer Weisung durch übergeordnete Dienststellen und der Dringlichkeit von zu treffenden Entscheidungen.

Bewertung und Empfehlung:

Die Ministerien gaben an, über die Personal- und Sachressourcen informiert worden zu sein, die in den nachgeordneten Bereichen für den Krisenfall vorgehalten werden. Die Herangehensweisen hierfür sind unterschiedlich und reichen nur selten über Dienstbesprechungen hinaus. Ein strukturierter und sachgerechter Prozess wurde von keinem Ministerium beschrieben. Insoweit ist es nicht überraschend, dass 87 Prozent der nachgeordneten Dienststellen angeben, vor Beginn der Corona-Pandemie mit keiner anderen Landesdienststelle hinsichtlich Personal- und Sachressourcen für den Krisenfall im Austausch gestanden zu haben. Dass eine große Mehrheit der Dienststellen während der Pandemie bzgl. Personal- und Sachressourcen zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs im Austausch stand, ist Beleg für ein wachsendes Steuerungserfordernis in Krisenzeiten.

Während der Corona-Pandemie ist eine stärkere Unterstützung des nachgeordneten Bereichs durch die Ministerien erkennbar. Dies trifft weniger auf besondere organisatorische Maßnahmen zur Unterstützung zu als vielmehr darauf, dass Entscheidungshilfen, Vordrucke, Musterschreiben o. ä. zentral zur Verfügung gestellt wurden. Mit diesen Dokumenten waren die empfangenden Dienststellen auch größtenteils zufrieden. Unter qualitativen Gesichtspunkten - hinsichtlich der Aktualität und Übersichtlichkeit der Dokumente - wurde den Erstellern ein gutes Zeugnis ausgestellt.

Angesichts der überwiegend zufriedenen Antworten überrascht der hohe Anteil an Dienststellen, die angeben, weder zu Beginn noch während der Corona-Pandemie organisatorische Hinweise oder Entscheidungshilfen erhalten zu haben. Solche vermeintlichen „weißen Flecken“ sind in allen Ressorts festzustellen - mal mehr, mal weniger ausgeprägt. Einen Rückschluss auf die Ursachen lassen die Antworten allerdings nicht zu. Denkbar ist, dass Hinweise und Dokumente nicht strukturiert übermittelt wurden, nicht beim eigentlichen Empfänger angekommen sind, dort nicht wahrgenommen oder für unzureichend oder untauglich gehalten wurden.

Ungeachtet dessen wurde die Relevanz zentral zur Verfügung gestellter Dokumente und Entscheidungshilfen von allen Seiten betont. Solche Unterlagen führen dazu, dass sich nicht jede Dienststelle mit Problemen aufhalten muss, für die es bereits Lösungen gibt. Auch muss nicht jedes Gremium zur Bündelung von krisenbedingten Aufgaben die Dinge neu denken. Je öfter an unterschiedlichen Stellen und auf verschiedenen Ebenen gleiche oder ähnliche Unterlagen mühsam erzeugt werden, desto mehr erfolgt vermeidbare Mehrarbeit. Illustrierende Beispiele sind Hygienekonzepte, Anweisungen für 3G-Kontrollen und Impfaufrufe. Ein weiteres Beispiel sind in diesem Zusammenhang die rechtlichen Hinweise des Innenministeriums und Finanzministeriums zum Umgang mit dem Corona-Virus für Beamtinnen und Beamte sowie Tarifbeschäftigte des Landes. Es wäre schwierig gewesen, wenn jede Dienststelle die rechtlichen Rahmenbedingungen selbst hätte prüfen müssen. Die zentrale Prüfung und Aufarbeitung trägt zu einer besseren und vor allem schnelleren Bewältigung von Krisen bei. Auch bei künftigen Krisen sollte so verfahren werden.

- (E 16) Organisatorische Hinweise, Entscheidungshilfen, Vordrucke und Musterschreiben sollten auch bei künftigen Krisen möglichst zentral erarbeitet, geprüft und bereitgestellt werden. Dabei sollte stärker auf arbeitsteilige, an der fachlichen Kompetenz orientierte Prozesse geachtet werden. Zudem sollte sichergestellt werden, dass die Information bzw. Unterstützung alle Adressaten auch tatsächlich erreicht.

2.3.3 Einbindung und Unterstützung der Kommunen

Die Umsetzung beschlossener Maßnahmen zur Krisenbewältigung obliegt häufig den Kommunen. Koordinations- und Kommunikationsstrukturen und -prozesse gegenüber den Kommunen sind deshalb wesentliche Bestandteile eines funktionierenden Krisenmanagements der Landesverwaltung. Eine erfolgreiche Einbindung und Unterstützung der Kommunen setzt voraus, dass Strukturen und Prozesse zwischen den von der Krise betroffenen Behörden und Akteuren abgestimmt sind.

Zentrales Ressort für die kommunale Ebene ist das Innenministerium. Insbesondere die vier **Regierungspräsidien** spielen eine entscheidende Rolle im Verhältnis zum kommunalen Bereich. Sie sind als staatliche Mittelbehörden die Schaltstellen zwischen Landesregierung und Kommunen, indem sie bündeln, koordinieren und dafür sorgen, dass die politischen Beschlüsse der Ministerien umgesetzt werden. Dies gilt außerhalb von Krisensituationen genauso wie in Krisenzeiten. Auf kommunaler Seite kommt den **Kommunalen Landesverbänden** besondere Bedeutung bei der Koordination und Kommunikation zu.

Nachfolgend werden die Rollen dieser beiden Akteure während der Corona-Pandemie näher betrachtet, indem die Einbindung der Regierungspräsidien und der Kommunalen Landesverbände in Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse beleuchtet wird. Anschließend wird untersucht, wie die Kommunen unterstützt wurden und wie mit ihnen kommuniziert wurde. Dabei wird auch die Perspektive der Kommunen dargestellt.

2.3.3.1 Koordination: Abstimmungen und Entscheidungen

Im Land gibt es 35 Landkreise, neun Stadtkreise und 1.092 kreisangehörige Städte und Gemeinden. Eine unmittelbare Einbindung aller Kommunen in Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse des Landes ist schon angesichts der großen Zahl nicht möglich. Vor diesem Hintergrund

nehmen die vier Regierungspräsidien eine Bündelungs- und Schaltstellenfunktion ein: Sie wirken als Scharnier zwischen der Landesverwaltung und den Kommunen.

Die Steuerungsprozesse der Regierungspräsidien sind bereits außerhalb von Krisenlagen komplex: Als Mittelbehörden sind sie Fachaufsicht und Rechtsaufsicht in zahlreichen Bereichen. Sie sind Ansprechpartner für Landrätinnen und Landräte, Erste Landesbeamtinnen und Landesbeamte und (Ober-)Bürgermeisterinnen und (Ober-)Bürgermeister. Jeder Abteilung der Regierungspräsidien steht zumindest ein Fachressort gegenüber. Hinzu kommt, dass die örtlichen Zuständigkeiten der Fachabteilungen der Regierungspräsidien uneinheitlich sind. Die meisten Abteilungen sind ausschließlich im eigenen Regierungsbezirk zuständig, andere hingegen nehmen Aufgaben der höheren Verwaltungsebene für das ganze Land wahr, mitunter als Vor-Ort-Behörde ohne nachgeordneten Bereich. Häufig bedarf es umfangreicher Abstimmungen, bevor eine Entscheidung nach dem Grundsatz "Alles aus einer Hand" getroffen werden kann. Dies gilt nicht nur im Verhältnis zu den Ministerien, sondern auch für die Prozesse in und zwischen den Regierungspräsidien. Bezogen auf das Krisenmanagement zeigt sich dies in einer engen Abstimmung der Referate 16 (Polizeirecht, Feuerwehr, Katastrophenschutz, Rettungsdienst) aller vier Regierungspräsidien.

Koordination auf Landesebene: Rolle der Regierungspräsidien

Die Regierungspräsidien waren während der Corona-Pandemie in die ressortübergreifende Gremienarbeit der Ministerien eingebunden (siehe Punkt 2.3.1). Sie waren ab dem 26. Mai 2020 durch eine Verbindungsperson aus dem Regierungspräsidium Freiburg im IVwS vertreten. In der Lenkungsgruppe waren die Regierungspräsidien nicht vertreten.

Als organisatorisch dem Innenministerium nachgeordnete Dienststellen haben sich die vier Regierungspräsidien während der Corona-Pandemie auf zwei Ebenen mit dem Ministerium abgestimmt: die Regierungsvizepräsidentinnen und -präsidenten mit der Abteilungsleitung 6 (Bevölkerungsschutz, Krisenmanagement, Verfassungsschutz) des Innenministeriums sowie die Referatsleitungen 16 der Regierungspräsidien mit der Referatsleitung 65 (Krisenmanagement). Die Abstimmung zwischen Innenministerium und Regierungspräsidien wurde beidseitig positiv bewertet.

Aufgrund der fachlichen Belange war auch ein enger Austausch zwischen Regierungspräsidien und Sozialministerium erforderlich. Dabei kam dem Landesgesundheitsamt als fachlicher Leitstelle für den Öffentlichen Gesundheitsdienst eine Sonderrolle zu. Hier war die Kommunikation mit dem Sozialministerium besonders eng. Das Sozialministerium berichtet ferner, dass die Referate 25 (Ärztliche und pharmazeutische Angelegenheiten, Medizinprodukte) der Regierungspräsidien in den fachlichen Austausch des Ministeriums eingebunden wurden. Zudem seien die Regierungspräsidien ab November 2020 in die AG „Umsetzung Impfen“ einbezogen und hierdurch mindestens einmal wöchentlich über die Neuerungen in diesem Bereich informiert worden. Allerdings nahmen die Abteilungen 2 der Regierungspräsidien in der Kommunikation mit den Gesundheitsämtern auf kommunaler Ebene keine eigenständige Rolle wahr.

Aus den Regierungspräsidien wird der in der Regel direkte Draht des Sozialministeriums zu den Gesundheitsämtern bestätigt. Die Abteilung 2 eines Regierungspräsidiums teilt mit, dass sie als Fachaufsichtsbehörde der Gesundheitsämter oft nur Beteiligte in der Kommunikation sei und keine eigenständigen steuernden Aufgaben hätte. Auch auf organisatorische Entscheidungen der

Landratsämter hätte sie keinen Einfluss. Eine andere Abteilung 2 eines Regierungspräsidiums berichtet, in Krisensituationen werde über den Katastrophenschutzstab des Regierungspräsidiums gesteuert. Dort seien die Themen der Abteilung insbesondere im Verwaltungsstabsbereich 6 Gesundheit abgebildet.

Koordination auf Landesebene: Rolle der Kommunalen Landesverbände

Neben den Regierungspräsidien waren auch die Kommunalen Landesverbände auf oberster Ebene in die Gremienarbeit des Landes eingebunden. Im IVwS waren sie bereits ab 4. März 2020 vertreten - etwa eine Woche nach erstmaligem Einberufen des Stabs. Außerdem fanden ab 14. März 2020 im Anschluss an interne Sitzungen der Lenkungsgruppe weitere Sitzungen gemeinsam mit den Kommunalen Landesverbänden statt. Dort wurden diese grundsätzlich über die gefassten bzw. beabsichtigten Beschlüsse der Lenkungsgruppe informiert und konnten Stellung nehmen. Zudem wurde vom Sozialministerium ab 26. März 2020 ein Jour Fixe auf Minister- bzw. Amtsebene mit den Spitzen der Kommunalen Landesverbände eingerichtet. Dort wurden zunächst mehrmals wöchentlich, später im Zweiwochen-Rhythmus dringliche Fragen besprochen. Auch das Staatsministerium gibt an, dass es einen unmittelbaren Austausch zu den Kommunalen Landesverbänden durch Jour Fixe und regelmäßige Besprechungen pflegte. Daneben waren diese in weiteren Gremien vertreten, die vom Sozialministerium geleitet wurden. Dazu zählen die Arbeitsgruppen „Corona“ und „Umsetzung Impfen“, die Unterarbeitsgruppe „Notfall“ sowie die Task Force „Langzeitpflege und Eingliederungshilfe“.

Beschlussvorschläge mit Bezug zu den Kommunalen Landesverbänden wurden nach Mitteilung des Sozialministeriums im Verlauf der Corona-Pandemie bereits im Vorfeld mit diesen abgestimmt. Das Staatsministerium führt hierzu aus, dass es seine Kommunikationskanäle genutzt habe, um den Kommunalen Landesverbänden frühzeitig und im Entwurfsstadium bereits Punkte zu nennen, die auf sie zukommen werden. Sobald feststand, welche Aspekte mit welcher Zielrichtung im Kabinett behandelt werden sollen, seien sie frühzeitig eingebunden worden. Nach Ansicht des Innenministeriums war die Beteiligung der Kommunalen Landesverbände etwa bei Grundsatzdiskussionen erforderlich. Gleichwohl gibt das Ministerium zu bedenken, dass es nicht Aufgabe der Kommunalen Landesverbände sei, in das operative Geschäft einzugreifen. Dies sei - durchaus mit guter Absicht - vereinzelt jedoch vorgekommen.

Koordination mit der kommunalen Ebene

Nach Angaben der Regierungspräsidien habe mit den Stadt- und Landkreisen ein sehr guter, direkter Austausch durch wöchentliche Jour Fixe bestanden. Auch die Kommunalen Landesverbände geben an, zur Koordination eigene Gremien eingerichtet zu haben: Vom Gemeindetag sei ein Lagezentrum, vom Städtetag ein Corona-Forum initiiert worden. Der Landkreistag habe regelmäßig virtuelle Austauschtreffen mit Landrätinnen und Landräten organisiert. Daneben sei ein Austausch mit den Kreisbrandmeistern und den Verantwortlichen für die Impfzentren organisiert worden, bei dem es vor allem um fachlich-technische Details gegangen sei. Zusätzlich wurde nach eigenen Angaben ein Forum für den Austausch der Leitungen der Gesundheitsämter initiiert. Nach Einschätzung der Kommunalen Landesverbände bestand hierfür ein entsprechender Bedarf, der vom Sozialministerium in den ersten 5 Monaten der Corona-Pandemie nicht gedeckt worden sei.

Das Sozialministerium gibt an, dass es ab Februar 2020 im Rahmen der Corona-Pandemie regelmäßige Telefonkonferenzen mit den Gesundheitsämtern auf Fachebene und unter Einbeziehung des

Landesgesundheitsamts sowie der Regierungspräsidien geführt habe. Dabei seien über die aktuelle Lage berichtet und fachliche bzw. operationelle Fragen geklärt worden.

Insgesamt kommen die Kommunalen Landesverbände zur Einschätzung, dass sie teilweise erst an einem Zeitpunkt eingebunden wurden, an dem die Diskussionen bereits abgeschlossen waren. Da sie jedoch die Schnittstelle zum Kommunalbereich darstellen sollten, hätten sie eine Teilnahme auch im internen Teil der Lenkungsgruppen-Sitzungen und damit eine frühzeitigere Abstimmung im Hinblick auf die praktische Umsetzbarkeit von Regelungen begrüßt.

Bewertung und Empfehlung:

Als Schaltstelle zwischen Landesregierung und Kommunen wurden die Regierungspräsidien, noch mehr jedoch die Kommunalen Landesverbände in verschiedene, auch ressortübergreifende Gremien des Landes integriert. Damit waren die wichtigsten Akteure im Verhältnis Land/Kommunen zumindest grundsätzlich in die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse des Landes zur Bewältigung der Corona-Pandemie eingebunden.

Dies war jedoch nicht von Beginn an so. Eine Mitarbeit der Regierungspräsidien und der Kommunalen Landesverbände im IVwS war zunächst konzeptionell nicht vorgesehen. Die Regierungspräsidien waren erst ein Vierteljahr nach erstmaligem Einberufen im IVwS vertreten, während die Kommunalen Landesverbände bereits nach einer Woche teilnehmen konnten. Die Kommunalen Landesverbände wurden in die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse der Lenkungsgruppe eingebunden, die Regierungspräsidien hingegen nicht - jedenfalls nicht unmittelbar.

Formal war eine Einbindung der Regierungspräsidien in die relevanten Gremien zwar nicht zwingend geboten, zumal das Innenministerium als übergeordnete Behörde dort jeweils vertreten war. Das gewählte Vorgehen hat aber dazu geführt, dass die Regierungspräsidien nicht immer zeitnah über den aktuellsten Stand der Diskussion und der geplanten Maßnahmen informiert waren. Besonders problematisch war, dass ergänzend zu den Gremienberatungen teils auch bilaterale Diskussions- und Informationskanäle zwischen Ministerien und Kommunalen Landesverbänden aufgebaut und genutzt wurden. Mit Blick auf eine schnelle Entscheidungsfindung liegt ein solches, pragmatisches Verfahren des „kurzen Drahts“ zwar nahe. Diese Praxis birgt aber das Risiko, dass die dort erzielten Ergebnisse und geteilten Informationen an anderen wichtigen Akteuren - den Regierungspräsidien - vorbeigehen. Wenn bereits bei der Koordination Inkonsistenzen angelegt sind, sind inhaltliche Fehler in der weiteren Kommunikation programmiert.

Die Kommunalen Landesverbände und die Regierungspräsidien sind wichtige Ansprechpartner für die Kommunen. Ihnen kommt im gesamten Koordinierungsprozess eine wesentliche Rolle zu. Der Rechnungshof hält es deshalb in Krisensituationen mit starker Betroffenheit der Kommunen für geboten, die Kommunalen Landesverbände und die Regierungspräsidien möglichst von Beginn an in angemessener Weise in die Arbeit der relevanten Gremien einzubinden. Das muss nicht zwingend eine unmittelbare Vertretung in den jeweiligen Gremien bedeuten. Das gewählte Verfahren muss aber sicherstellen, dass beide Akteure möglichst über den selben Kenntnisstand verfügen. Die Einbindung bzw. die Informationsprozesse sollten deshalb symmetrisch angelegt sein. So kann dem Risiko vorgebeugt werden, dass nicht abgestimmte parallele Prozesse entstehen und über unterschiedliche Kanäle abweichende Informationen transportiert werden. Hinsichtlich der Regierungspräsidien kann die Einbindung - wie beim IVwS praktiziert - auch dadurch erfolgen, dass ein Vertreter *eines* Regierungspräsidiums als Verbindungsperson für *alle* Regierungspräsidien wirkt.

- (E 17) Die Regierungspräsidien und die Kommunalen Landesverbände sollten in Krisensituationen mit starkem kommunalen Bezug möglichst von Beginn an in die Arbeit der relevanten Gremien einbezogen werden. Hierbei sollten die jeweiligen Rollen beachtet werden: die Regierungspräsidien als operative Schaltstellen und die Kommunalen Landesverbände als Multiplikatoren.

2.3.3.2 Kommunikation mit den Kommunen

Dienstweg versus unmittelbare Kommunikation

Das Innenministerium berichtet, dass die eigene Kommunikation mit den Kommunen während der Corona-Pandemie über den klassischen Dienstweg erfolgt sei - d. h. über die Regierungspräsidien als Mittelbehörden. Andere Ministerien hätten aber auch direkte Informationswege in den kommunalen Bereich aufgebaut bzw. genutzt. So habe insbesondere das Sozialministerium Informationen über die Kommunalen Landesverbände gegeben, die diese Informationen anschließend an die Kommunen weitergaben. Die Regierungspräsidien seien in diese Informationsschiene nicht eingebunden gewesen. In der Praxis habe die Kommunikation vom Sozialministerium ausgehend über die Kommunalen Landesverbände zu den Kommunen und von dort zurück über die Regierungspräsidien zum Innenministerium stattgefunden. Welche Rolle die Kommunalen Landesverbände im Verfahren konkret wahrnehmen sollten, sei nicht definiert gewesen.

Die Regierungspräsidien bestätigen dieses Bild. Das unterschiedliche Kommunikationsverhalten sei eine besondere Herausforderung für die Regierungspräsidien gewesen. Einige Ministerien hätten den Dienstweg streng eingehalten, so dass die Regierungspräsidien stets gut informiert waren. Andere jedoch hätten den Informationsfluss sehr stark durch die Kommunalen Landesverbände kanalisiert - mitunter ohne eine zumindest parallele Nutzung gewohnter Dienstwege. Die Regierungspräsidien hätten stellenweise erst nach dem ihnen nachgeordneten Bereich bzw. nach den Kommunen Kenntnis von Maßgaben erhalten. In dieser Konstellation verzögere sich die Klärung von Auslegungs- und Vollzugsfragen, die nicht allein von Dienststellen des nachgeordneten Bereichs, sondern auch von Kommunen an die Regierungspräsidien herangetragen worden seien.

Besonders das Sozialministerium habe den üblichen Dienstweg während der Corona-Pandemie regelmäßig nicht genutzt, sondern den direkten Weg über die Kommunalen Landesverbände und die Presse gewählt. Für die Regierungspräsidien sei - jedenfalls ohne zusätzlichen Rechercheaufwand - oft nicht klar gewesen, ob der eigene Kenntnisstand bzgl. Verordnungen, Erlassen, u. ä. tatsächlich dem aktuellsten Sachstand entsprach. Problematisch sei auch gewesen, dass das Sozialministerium Entscheidungen statt über die Regierungspräsidien teilweise direkt an die Gesundheitsämter adressiert habe. Nicht immer seien die Fachabteilungen in den Regierungspräsidien dabei in E-Mail-Kopie gesetzt worden. Informationen zu geplanten Maßnahmen seien teils nicht über den Dienstweg, sondern über Schreiben der Kommunalen Landesverbände bekannt geworden. Dies sei für die Regierungspräsidien insoweit herausfordernd gewesen, als Rückfragen der Kommunen in der Regel an die zuständigen Behörden adressiert wurden und nicht an die Kommunalen Landesverbände. Die Regierungspräsidien hätten dann die Fragen auf Basis des eigenen Kenntnisstandes bearbeiten müssen; Nachfragen beim Sozialministerium seien wegen der hohen Belastung dort häufig nicht oder nur mit zeitlicher Verzögerung beantwortet worden.

Für die eigene Kommunikation mit den Kommunen sei stets der Dienstweg eingehalten worden. Demnach hätten die Referate 16 der Regierungspräsidien zunächst die Landratsämter und diese wiederum die Gemeinden informiert. Hierfür seien entsprechende Verteiler genutzt worden.

Das Sozialministerium bestätigt die Praxis der direkten Kommunikation mit dem kommunalen Bereich. Auf Ebene des Landesgesundheitsamtes sei man regelmäßig mit anderen Ländern und dem RKI im Austausch gewesen. Die Ergebnisse seien in Form eines Protokolls an die Gesundheitsämter weitergeleitet worden, ebenso ein täglicher Lagebericht. Parallel gingen Informationsschreiben nach Angaben des Ministeriums immer an die Poststellen der Regierungspräsidien sowie an das allgemeine Postfach des jeweiligen Land- bzw. Stadtkreises. Die Kommunikation habe sich nicht an einzelne Abteilungen oder Personen gerichtet. Einzig bei den Gesundheitsämtern seien teilweise auch die Leitungen direkt angeschrieben worden. Bei Veröffentlichungen von Corona-Verordnungen im Zuständigkeitsbereich des Sozialministeriums habe das Ministerium auch die Postfächer der Kommunalen Landesverbände adressiert, die daraufhin ihre Mitglieder informiert hätten. Dabei habe das Sozialministerium die Kommunalen Landesverbände gebeten, fachliche Erläuterungen zu kommunizieren. Damit hätten die Kommunalen Landesverbände eine Bündelungs- und Pufferfunktion eingenommen, etwa bei Anfragen aus den Kommunen. Rückfragende Kommunen, die sich an den Bürgerreferenten des Sozialministeriums gewendet haben, seien schließlich an die Kommunalen Landesverbände verwiesen worden.

Auch das Staatsministerium gibt an, einen ständigen Informationsaustausch mit den Kommunalen Landesverbänden gewährleistet zu haben - beispielsweise zu fachlichen Aspekten in Corona-Verordnungen. Ebenso sei den Kommunalen Landesverbänden die Vorbereitung von Schwerpunktaktionen frühzeitig kommuniziert worden. Auf diese Weise hätten die Kommunalen Landesverbände ständig aktuelle Informationen gehabt.

Daneben hat auch das Kultusministerium Kommunikationskanäle zu den Kommunen eingerichtet. Nach eigenen Angaben hat das Ministerium dazu regelmäßige Videokonferenzen mit den Kommunalen Landesverbänden auf unterschiedlichen Ebenen abgehalten, in denen die Lage besprochen, Fragen geklärt und Feedback aufgenommen wurde. Die Aufgabe der Kommunalen Landesverbände habe darin bestanden, die Schulträger zu informieren. Den Prozess der Information habe das Ministerium nicht gesteuert, sondern den Kommunalen Landesverbänden überlassen.

Die Kommunalen Landesverbände berichten, dass sie in der Regel mit den Zentralstellen der Ressorts in Kontakt standen. Es habe aber keine Vereinbarung gegeben, dass die Kommunalen Landesverbände eine offizielle Rolle beim Informationsfluss an die Kommunen spielen sollen. Informationen an ihre Mitglieder haben die Kommunalen Landesverbände nach eigenen Angaben auf mehreren Wegen verteilt. Hierzu nennen sie beispielsweise die Weitergabe von Informationen durch E-Mail-Verteiler, Rundschreiben sowie über eine Austauschplattform.

Wie die Regierungspräsidien geben auch die Kommunalen Landesverbände an, dass in der E-Mail-Kommunikation des Sozialministeriums regelmäßig die Leitungen der Gesundheitsämter adressiert wurden. Jedoch wäre es für eine effektive Kommunikation praktikabler gewesen, wenn die Informationen des Landes grundsätzlich auch an die Behördenleitungen oder oberen Führungsebenen gerichtet würden, also im Fall der Kommunen etwa an Landrätinnen und Landräte, Erste Landesbeamtinnen und Erste Landesbeamte und (Ober-)Bürgermeisterinnen und (Ober-)Bürgermeister und nicht an einzelne Beschäftigte. Außerdem sei der Dienstweg über die

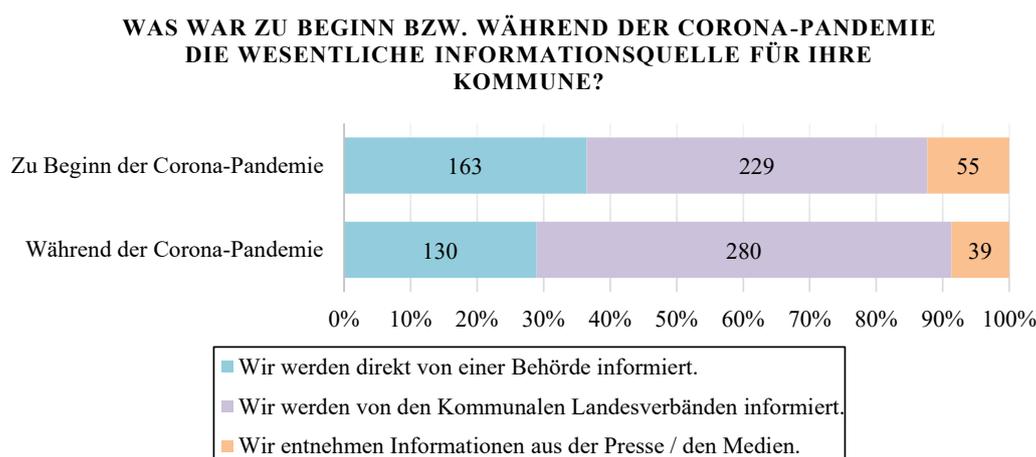
Regierungspräsidien vom Sozialministerium selten genutzt worden. Über diese Informations-schiene seien nur wenige oder nur verzögert Informationen geflossen. Diese Kommunikations-lücke sei von den Kommunalen Landesverbänden auf Eigeninitiative geschlossen worden, indem sie Informationen aus den Gremien sowie Verordnungen aufbereitet und zügig an ihre Mitglieder weitergegeben hätten. Nach Einschätzung der Kommunalen Landesverbände habe diese Informa-tionsweitergabe zwar gut funktioniert - generell sei es jedoch wünschenswert, dass für die Infor-mation der Kommunen der Dienstweg genutzt wird.

Nach Auskunft der Kommunalen Landesverbände sei von den Kommunen das E-Mail-Postfach des Sozialministeriums für den Öffentlichen Gesundheitsdienst intensiv für Anfragen genutzt worden. Dies habe dazu geführt, dass es phasenweise überlastet war. Kommunen hätten teils lange auf Antwort warten müssen oder erhielten keine Antwort. Die Kommunalen Landesver-bände hätten die Fragen ihrer Mitglieder deshalb gesammelt und der Landesverwaltung auf dieser Grundlage eigene Lösungsvorschläge unterbreitet, die teilweise übernommen worden seien. Auf diesem Weg hätten die Kommunen auch Feedback zu den Regelungen der Corona-Verordnungen gegeben, was teilweise zu Anpassungen in den Verordnungen geführt habe. Die Existenz eines eigenen Verordnungs-Teams im Sozialministerium sei den Kommunalen Landesverbänden zu-nächst nicht bekannt gewesen.

Kommunikation aus Sicht der Kommunen als Empfänger der Informationen

Ob Kommunikation erfolgreich ist, zeigt sich beim Empfänger. Der Rechnungshof hat die Kom-munen zu mehreren Aspekten der Kommunikation zu Beginn und während der Corona-Pandemie befragt. Zunächst sollte die Hauptinformationsquelle angegeben werden. Die nachfolgende Ab-bildung gibt hierzu einen Überblick.

Abbildung 10: Wesentliche Informationsquelle für Kommunen

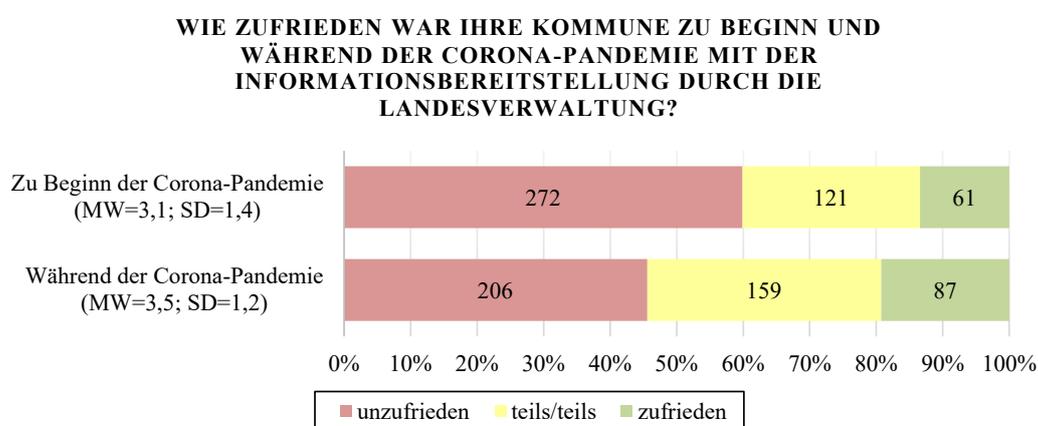


Die Antworten bestätigen die besondere Rolle, die die Kommunalen Landesverbände im Prozess eingenommen haben. Mehr als die Hälfte der Kommunen gibt an, bereits zu Beginn der Corona-Pandemie vorrangig von den Kommunalen Landesverbänden informiert worden zu sein. Wäh-rend der Pandemie steigt dieser Wert auf rund 62 Prozent. Entsprechend nimmt der Anteil der Kommunen, die ihre Informationen primär über die Behördenseite erhalten haben, im Verlauf der

Pandemie ab. Immerhin etwa jede zehnte Kommune gibt an, Informationen in erster Linie aus den Medien bezogen zu haben.

Ferner wurden die Kommunen gebeten, die eigene Zufriedenheit mit der Informationsbereitstellung durch die Landesverwaltung zu Beginn und während der Corona-Pandemie anzugeben. Die nachfolgende Abbildung gibt hierzu einen Überblick.

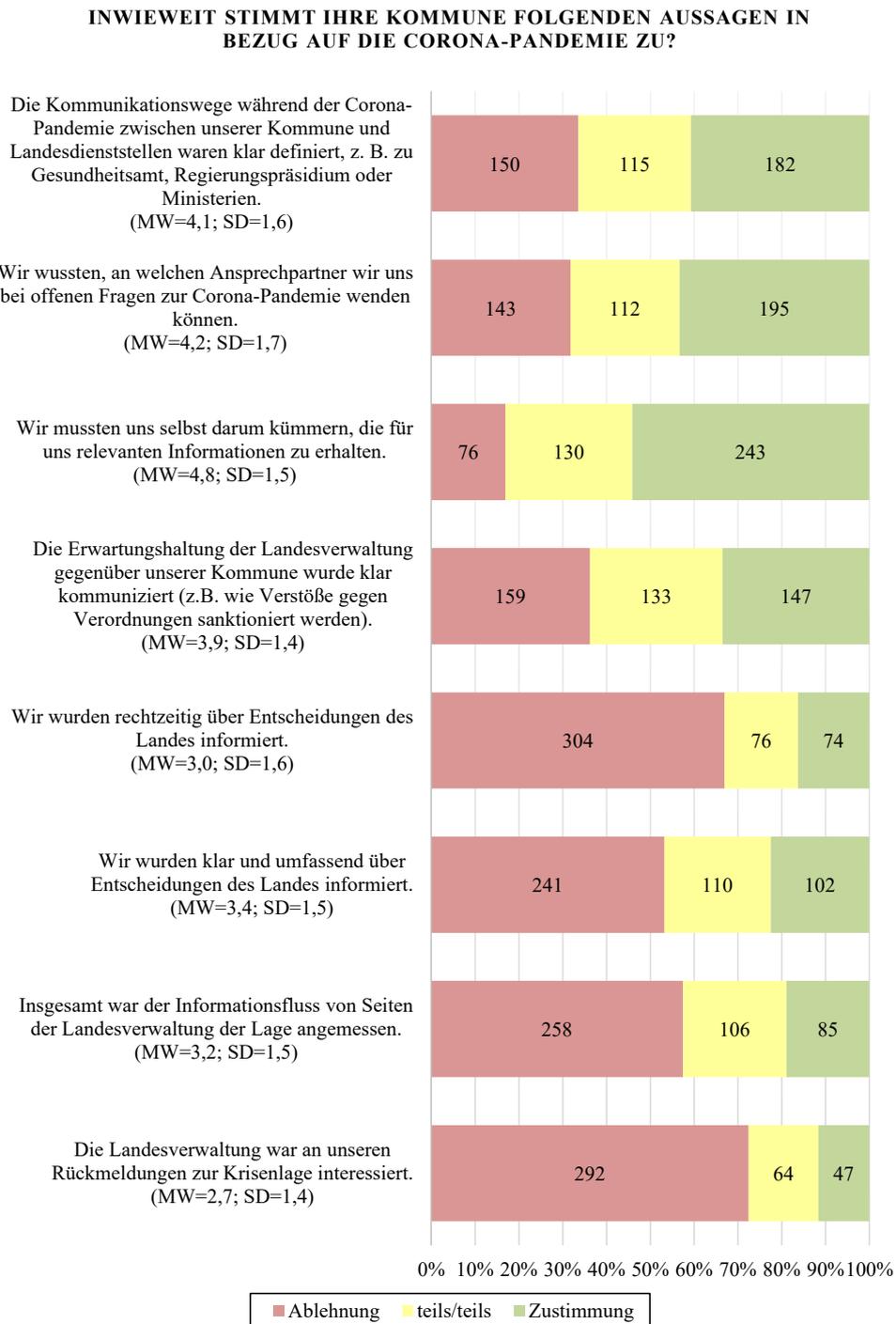
Abbildung 11: Zufriedenheit der Kommunen bezüglich Informationsbereitstellung



Im Durchschnitt bewerten die Kommunen die Informationsbereitstellung durch die Landesverwaltung zu Beginn und während der Corona-Pandemie tendenziell negativ. In der Anfangsphase sind rund 60 Prozent der Kommunen mit der Informationsbereitstellung unzufrieden, im Verlauf der Corona-Pandemie sind es immerhin noch rund 46 Prozent.

Für eine differenziertere Betrachtung der Kommunikationsstrukturen und -prozesse hat der Rechnungshof die Kommunen gebeten, eine Einschätzung zu verschiedenen Aspekten der Kommunikation vorzunehmen. Die nachfolgende Abbildung gibt hierzu einen Überblick.

Abbildung 12: Bewertung der Kommunikationsstrukturen und -prozesse während der Corona-Pandemie durch die Kommunen



Die Kommunikationsstrukturen während der Corona-Pandemie werden von zahlreichen Kommunen kritisch gesehen. Rund ein Drittel der Kommunen ist nicht der Ansicht, dass Kommunikationswege zwischen der eigenen Kommune und Landesdienststellen - z. B. zum Gesundheitsamt, Regierungspräsidium oder zu Ministerien - klar definiert waren. Ein Landratsamt aus dem Regierungsbezirk Freiburg gibt beispielsweise an, dass das Sozialministerium Informationen und Vorgaben direkt an das Gesundheitsamt weitergegeben habe. Dies sei mit dem Landratsamt nicht abgestimmt worden und habe das Krisenmanagement erschwert.

Ein zusätzliches Problem, das in diesem Zusammenhang häufig genannt wurde, ist die vermeintlich zu frühe Einbindung der Presse, noch bevor die Kommunen informiert wurden. Das hatte auch Auswirkungen auf die Folgekommunikation der Kommunen. Gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern hätten Kommunen daher ständig wiederholen müssen, dass noch keine offiziellen Aussagen der Landesregierung vorlägen und man auch nicht wisse, woher die Presse bestimmte Informationen habe, so eine Gemeinde aus dem Landkreis Heilbronn.

Daneben gibt etwa ein Drittel der Kommunen an, nicht zu wissen, an welchen Ansprechpartner sie sich bei offenen Fragen zur Corona-Pandemie wenden können. Nach Auffassung einer Gemeinde aus dem Landkreis Karlsruhe habe es keine direkten Anlaufstellen für Fragen gegeben.

Eine Mehrheit von rund 54 Prozent der Kommunen gibt außerdem an, dass sie sich selbst darum kümmern mussten, die für sie relevanten Informationen zu erhalten. Für weitere 29 Prozent trifft dies teilweise zu. Eine Gemeinde im Landkreis Sigmaringen teilt hierzu mit: „Wir waren in der Anfangsphase ziemlich auf uns alleingestellt. [...] Wir mussten uns selbst informieren. Dadurch ging sehr viel wertvolle Arbeitszeit verloren. [...] Wir, die wir nicht ständig Nachrichten schauen konnten, sondern arbeiten mussten, waren oft schlechter informiert als die Bürger. [...] Jede Gemeinde hat das Rad neu erfinden müssen.“

Mit Blick auf die Kommunikationsstrukturen bemängeln viele Kommunen, dass von Landesseite nicht über den vorgesehenen Dienstweg kommuniziert wurde. Informationen über die kommunalen Landesverbände seien deutlich schneller geflossen als über den behördlichen Weg. Eine Gemeinde aus dem Landkreis Tuttlingen äußert sich hierzu folgendermaßen: „Ohne die kommunalen Landesverbände wären wir komplett untergegangen. Seitens der Landesverwaltung kam diesbezüglich viel zu wenig, wenn nicht sogar nichts“.

Kritisch sind die Kommunen auch in Bezug auf die Kommunikationsprozesse. Nur etwa ein Drittel der Kommunen gibt an, dass ihnen die Erwartungshaltung der Landesverwaltung klar kommuniziert wurde. Im Durchschnitt lehnen die Kommunen diese Aussage jedoch tendenziell ab.

Der größte Kritikpunkt bestand darin, dass Informationen zu spät bei den Kommunen ankamen - regelmäßig auch an Wochenenden. „Die Veröffentlichung von neuen Regelungen am späten Freitagabend oder Samstag mit Regelungsbeginn Montag war für die Kommunalverwaltungen eine sehr große Herausforderung“, so eine Gemeinde aus dem Rems-Murr-Kreis. Nur rund 16 Prozent der Kommunen sind der Ansicht, rechtzeitig über Entscheidungen des Landes informiert worden zu sein.

Außerdem können rund 78 Prozent der Kommunen der Aussage nicht zustimmen, dass sie klar und umfassend über Entscheidungen des Landes informiert wurden. Stellenweise seien die Angaben der Ministerien sogar inkompatibel gewesen: aus den gewählten Informationswegen resultierte nach Auffassung eines Landratsamts aus dem Regierungsbezirk Stuttgart „eine teilweise

widersprüchliche und verzerrte Informationslage“. Nur jede fünfte Kommune gibt an, der Informationsfluss von Seiten der Landesverwaltung sei insgesamt der Lage angemessen gewesen.

An einem Informationsfluss in umgekehrter Richtung - also Bottom-up von den Kommunen zur Landesverwaltung - war die Landesverwaltung nach Ansicht von rund 72 Prozent der Kommunen nicht interessiert.

Abschließend hat der Rechnungshof die Kommunen nach Optimierungspotenzialen gefragt, um künftige Krisen besser und schneller bewältigen zu können. Aus Sicht der Kommunen ist ein funktionierender Informationsfluss und Informationsaustausch zentral, wenn es um die Bewältigung von Krisen geht. Demzufolge halten es rund 95 Prozent der Kommunen für eine künftige Krisenbewältigung für wichtig, den Informationsfluss zwischen den Verwaltungsebenen zu verbessern. In diesem Zusammenhang wünschen sich die Kommunen u. a. mehr Vorlauf, bessere Pressearbeit und erreichbare Ansprechpartner. Für rund 90 Prozent der Kommunen ist es ebenso bedeutsam, die Digitalisierung des Informations- und Datenaustauschs voranzutreiben.

Bewertung und Empfehlungen:

Kommunikation ist in Krisenzeiten besonders herausfordernd. Der Informationsfluss von der Ministerialebene über den vertikalen Verwaltungsstrang bis hin zur kommunalen Ebene muss auch bei sich rasch ändernden Lagen und bei einer hohen Frequenz von Entscheidungen gewährleistet werden. Es ist insoweit nachvollziehbar, dass die Landesverwaltung - allen voran die Ministerien - mehrere Kommunikationsstränge aufgebaut haben, um Informationen an die Kommunen weiterzugeben bzw. weitergeben zu lassen. Teilweise wurden selbst innerhalb der Ressorts verschiedene Stränge gewählt:

- über den vorgesehenen Dienstweg des dreistufigen Verwaltungsaufbaus,
- durch direkte Kommunikation mit ausgewählten nachgeordneten Dienststellen oder
- durch Kommunikation über die Kommunalen Landesverbände, die Informationen ihrerseits weitergegeben haben.

Es kann durchaus sachgerecht sein, mehrere Kommunikationskanäle zu nutzen. Gerade in Krisen besteht dadurch die Möglichkeit, Kommunikationswege zu beschleunigen und zu verbreitern. Allerdings muss dann zwingend auf Konsistenz geachtet werden: Es muss sichergestellt sein, dass alle relevanten Akteure möglichst gleichzeitig mit denselben und vollständigen Informationen versorgt werden. Die Beteiligten müssen wissen, über welche Kanäle sie eingebunden werden und wer welche Rolle im Kommunikationsprozess übernimmt.

In dieser Hinsicht war der Kommunikationsprozess zwischen Landesverwaltung und Kommunen nicht gut strukturiert. Der unmittelbare Weg über die Kommunalen Landesverbände hat die Kommunikation mit dem kommunalen Bereich zwar beschleunigt. Deren Rolle wird von den Kommunen deshalb auch positiv gewertet - insbesondere im Vergleich mit dem Kommunikationsstrang über den Dienstweg. Das überwiegend negative Urteil über den Dienstweg ist allerdings nicht überraschend: Wenn von den Ministerien bewusst andere Kanäle genutzt werden, können die betroffenen Behörden (insbesondere die Regierungspräsidien) ihre übliche Funktion gar nicht sachgerecht wahrnehmen - sei es, weil sie selbst nicht über vollständige Informationen verfügen oder weil sie von den parallelen Prozessen „überholt“ werden.

Allerdings hat die Praxis der Kommunikation über die Kommunalen Landesverbände ohne gleichrangige Einbindung der Regierungspräsidien zu deutlich negativen Effekten in der anschließenden Kommunikation zwischen Kommunen und Regierungspräsidien geführt. Das liegt auch daran, dass die Rolle der Kommunalen Landesverbände im Prozess nicht klar definiert war: Sollten sie „nur“ für den Informationstransfer zu den Kommunen sorgen oder umgekehrt auch die Fragen der Kommunen beantworten und bündeln? Obwohl die Kommunalen Landesverbände in dieser Hinsicht sehr aktiv waren, hätten sie diese Funktion schon aus Kapazitätsgründen nicht vollständig ausfüllen können. In der Praxis haben die Kommunen für Fragen und Rückmeldungen häufig den Weg über die bekannten Kanäle und Ansprechpartner gewählt - sprich: über den Dienstweg. Dort sind sie dann auf Dienststellen gestoßen, die selbst nicht ausreichend oder nur zeitlich verzögert ins Verfahren eingebunden waren. Ein solcher Prozess führt unweigerlich zu mangelhaften, verwirrenden und/oder widersprüchlichen Ergebnissen, die bei den Beteiligten Unzufriedenheit und Frust erzeugen. Dies zeigen die Rückmeldungen der Kommunen in der Umfrage sehr deutlich.

Die Darstellung der Beteiligten, wie die Prozesse abgelaufen sind, ist weitgehend, aber nicht durchgängig deckungsgleich. Dies gilt etwa für die Frage, ob die nachgeordneten Dienststellen parallel zur Information der Kommunalen Landesverbände (stets) nachrichtlich informiert wurden. Der tatsächliche Ablauf und die Verantwortlichkeiten hierfür können allerdings aus Sicht des Rechnungshofs dahingestellt bleiben. Das Ergebnis ist eindeutig: Die Kommunikation zwischen Land und Kommunen hat zu erheblichen Reibungsverlusten auf beiden Seiten geführt.

Der Rechnungshof kritisiert die Nutzung zusätzlicher Kommunikationswege und insbesondere die Einbindung der Kommunalen Landesverbände nicht. Sie war aus Sicht der handelnden Ressorts mit Blick auf eine effiziente und beschleunigte Informationspolitik nachvollziehbar und hat nach beiderseitiger Wahrnehmung gut funktioniert. Problematisch war allerdings, dass die verschiedenen Kommunikationsstränge nicht koordiniert, d. h. insbesondere nicht alle relevanten Akteure gleichermaßen und mit klarem Auftrag eingebunden wurden. Dadurch überlagerten sich die verschiedenen Informationskanäle bzw. traten sogar in Konkurrenz zueinander.

Für die Kommunikation mit den Kommunen gibt es eingespielte Verfahren, die auch in Krisenzeiten gelten und funktionieren sollten. Insoweit braucht es grundsätzlich keine neuen Strukturen. Die Regierungspräsidien nehmen gegenüber den Kommunen eine Bündelfunktion wahr und garantieren auch in Krisenzeiten persönliche und inhaltliche Nähe zu den Stadt- und Landkreisen. Durch deren Einbindung können vorhandene Netzwerke genutzt, Doppelarbeiten und Missverständnisse vermieden werden. Aus Sicht des Rechnungshofs sollte auch in Krisensituationen an diesem Verfahren festgehalten werden. Dies setzt einen entsprechenden Informationsfluss von den Ministerien an die Regierungspräsidien voraus, im weiteren Verlauf dann auch in umgekehrter Richtung.

Die Schaffung zusätzlicher Kommunikationswege über die Kommunalen Landesverbände kann sinnvoll sein und die Effizienz verbessern. Sie sollte aber den klassischen Dienstweg nicht ersetzen, zumal es nicht originäre Aufgabe der Kommunalen Landesverbände ist, die Kommunikation des Landes gegenüber den Kommunen wahrzunehmen. Werden beide Wege genutzt, steigt der Koordinationsbedarf. Der Prozess und die Rollen müssen dann klar definiert und kommuniziert werden. Wird der Informationsfluss von der Ministerialebene zu den Kommunen nicht primär über die Regierungspräsidien abgewickelt, sollte er zumindest parallel an bzw. über diese erfolgen.

Die Rückmeldungen der Kommunen zeigen eine hohe Zufriedenheit mit der Kommunikation über die Kommunalen Landesverbände. Ministerien und Regierungspräsidien sollten im Austausch mit den Kommunalen Landesverbänden prüfen, ob und gegebenenfalls wie die eigenen Prozesse aufgrund der dortigen Erfahrungen verbessert werden können.

Fehlende, verspätete oder mangelhafte Informationen hängen nicht immer mit grundsätzlichen strukturellen Fragen zusammen. Die Erhebung des Rechnungshofs ergab, dass häufig (vermeidbare) organisatorische Mängel eine Rolle spielen. So hat sich gezeigt, dass die E-Mail-Adressen in Verteilern in einigen Fällen unterschiedlich strukturiert waren: teils handelte es sich um Funktionspostfächer, teils um persönliche Adressen auf Fach- oder Leitungsebene. Insbesondere die Nutzung persönlicher Adressen birgt die Gefahr, dass sie nicht aktuell sind und Nachrichten den eigentlich vorgesehenen Empfänger nicht erreichen. Dies gilt etwa dann, wenn die auf Landesebene hinterlegte E-Mail-Adresse zu einem bereits vor Jahren ausgeschiedenen Bürgermeister gehört.

Der Pflegeaufwand für zentrale Verteiler ist bei großen Nutzerzahlen nicht zu unterschätzen. Insbesondere personalisierte E-Mail-Adressen lösen häufigeren Korrekturbedarf aus und sind Fehlerquellen. Hier könnte die Arbeit für jene, die die Verteiler pflegen, deutlich erleichtert werden, wenn die Krisenkommunikation grundsätzlich nur noch über Funktionspostfächer geführt wird. Dies löst zwar bei den kommunalen Empfängern einen gewissen Pflegeaufwand aus, um die Verknüpfungen stets aktuell zu halten, sichert aber auf Landesebene permanente Aktualität.

- (E 18) Für die Kommunikation zu den Kommunen sollten auch in Krisenzeiten die vorhandenen Strukturen des dreistufigen Verwaltungsaufbaus genutzt werden.
- (E 19) Werden weitere Akteure - etwa die Kommunalen Landesverbände - in strategische Überlegungen und Kommunikationsprozesse einbezogen, müssen die unterschiedlichen Wege koordiniert werden. Soweit für die Kommunikation mit den Kommunen parallele Verfahren genutzt werden, sollten sie stets so gestaltet werden, dass die Regierungspräsidien ihrer üblichen Rolle als Schaltstelle zu und von den Kommunen gerecht werden können.
- (E 20) Für die Kommunikation zwischen Land und Kommunen sollten in Krisensituationen möglichst ausschließlich Funktionspostfächer genutzt werden. Die betreffenden Landesdienststellen und die einzelnen Kommunen sollten eine möglichst hohe Aktualität sicherstellen.

2.3.3.3 Organisatorische Unterstützung der Kommunen

In den Gesprächen mit den Ministerien hat der Rechnungshof erfragt, ob und gegebenenfalls welche Unterstützungsleistungen das Ressort während der Pandemie für die Kommunen erbracht hat. Das Innenministerium teilte mit, den Kommunen insbesondere Hinweise zur Stabsarbeit sowie zum Infektionsschutz bereitgestellt zu haben. Die Unterstützung galt insbesondere dem sogenannten Blaulicht-Bereich. Außerdem habe das Ministerium die im Referat 65 (Krisenmanagement) angesiedelte Koordinierungsstelle Kritische Infrastrukturen (KoSt KRITIS)²³ genutzt, um Aktivitäten zum Schutz von KRITIS unter Wahrung der fachlichen Ressortzuständigkeit zu bündeln.

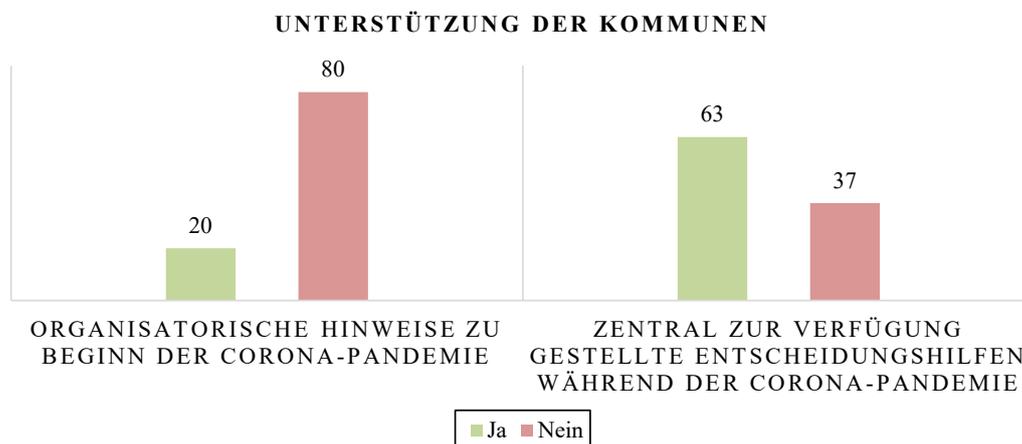
Die Regierungspräsidien geben an, Hinweise zur Stabsarbeit gegeben zu haben. Ferner sei Personal an die Landratsämter zur Unterstützung der Gesundheitsämter sowie an Impfzentren abgestellt worden. Außerdem seien Aufgaben identifiziert worden, die vorübergehend weniger intensiv wahrgenommen werden können. Nicht zuletzt hätten sie Kommunen auch beraten, z. B. bei Hilfeleistungsanträgen an die Bundeswehr.

Mit dem Landwirtschaftsministerium und dem Sozialministerium geben zwei weitere Ministerien an, die Kommunen organisatorisch unterstützt zu haben. Letzteres hat nach eigenen Angaben zur Unterstützung der Kommunen eine Reihe von Maßnahmen umgesetzt. Dazu zählen fachliche Beratung sowie die organisatorische Unterstützung in Bezug auf die Infrastruktur bei der Testung und Impfung. Daneben seien Möglichkeiten sondiert worden, um die Krankenhausversorgung auch bei exponentiell steigenden Infektionen sicherzustellen. Außerdem habe das Sozialministerium die Kommunen bei der Gewinnung von zusätzlichem Personal unterstützt sowie Aufgabepriorisierungen vorgenommen. Auch das Landwirtschaftsministerium berichtet, dass Aufgaben identifiziert worden seien, die vorübergehend weniger intensiv wahrgenommen werden können. Infolgedessen habe der Veterinärbereich der Landratsämter im Gesundheitswesen unterstützen können. Entsprechendes Personal sei umgeschichtet worden.

Der Rechnungshof hat die Unterstützung der kommunalen Ebene auch aus der Perspektive der Stadt- und Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden untersucht. So wurden die Kommunen gefragt, ob sie zu Beginn der Corona-Pandemie Informationen oder Hinweise erhalten haben, wie sie organisatorisch am besten mit der Krise umgehen. Eine weitere Frage bezog sich darauf, ob während der Pandemie Entscheidungshilfen, Vordrucke, Musterschreiben o. ä. zentral (z. B. von Seiten der Landesverwaltung oder der Kommunalen Landesverbände) zur Verfügung gestellt wurden. Die nachfolgende Abbildung gibt hierzu einen Überblick.

²³ Gemäß der nationalen Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen sind KRITIS „Organisationen und Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten würden“ (Bundesministerium des Innern 2009: Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie), Seite 3).

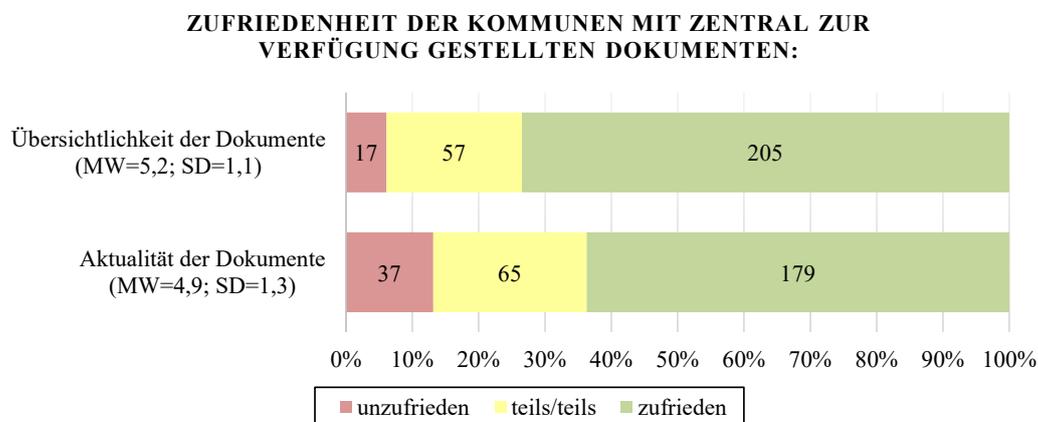
Abbildung 13: Organisatorische Hinweise für die Kommunen zu Beginn und Entscheidungshilfen während der Corona-Pandemie (in Prozent)



Rund 80 Prozent der Kommunen geben an, zu Beginn der Corona-Pandemie keine Informationen oder Hinweise zu Organisationsfragen erhalten zu haben. Dagegen sind es rund 63 Prozent der Kommunen, die während der Pandemie Entscheidungshilfen, Vordrucke, Musterschreiben o. ä. zentral zur Verfügung gestellt bekommen haben. Diese kamen am häufigsten von Landratsämtern, gefolgt von Hinweisen der Kommunalen Landesverbände. Ministerien und Regierungspräsidien wurden dagegen seltener als Herausgeber genannt.

Die Kommunen wurden außerdem nach der Zufriedenheit mit den zur Verfügung gestellten Unterlagen gefragt. Die nachfolgende Abbildung gibt hierzu einen differenzierten Überblick zur Aktualität und Übersichtlichkeit der Dokumente.

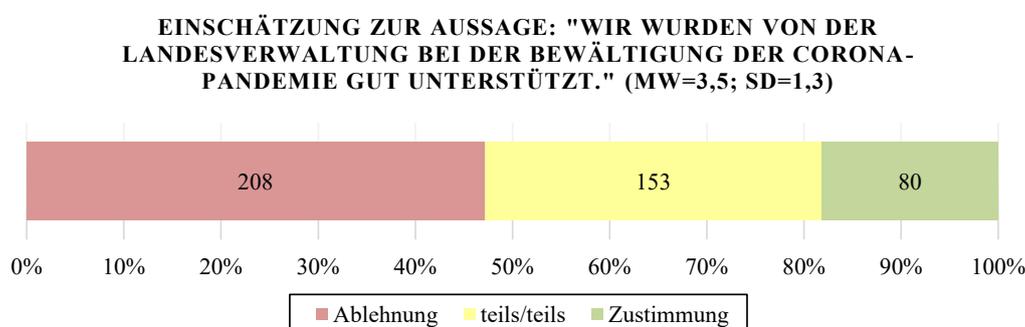
Abbildung 14: Zufriedenheit der Kommunen mit der Aktualität und Übersichtlichkeit von zentral zur Verfügung gestellten Dokumenten



Die Kommunen waren mit den zentral zur Verfügung gestellten Dokumenten überwiegend zufrieden. Dies gilt sowohl mit Blick auf die Übersichtlichkeit als auch hinsichtlich der Aktualität (rechtzeitig und ausreichend häufig) der Dokumente.

Zusammenfassend wurden die Kommunen danach gefragt, ob sie von der Landesverwaltung bei der Bewältigung der Corona-Pandemie gut unterstützt wurden. Die nachfolgende Abbildung zeigt das Ergebnis.

Abbildung 15: Unterstützung der Kommunen durch die Landesverwaltung bei der Bewältigung der Corona-Pandemie



Insgesamt zeichnen die Kommunen ein negatives Bild: Sie lehnen im Durchschnitt die Aussage ab, bei der Bewältigung der Corona-Pandemie von der Landesverwaltung gut unterstützt worden zu sein.

Bewertung und Empfehlung:

Die Wahrnehmung der organisatorischen Unterstützung der Kommunen durch das Land geht bei den Beteiligten weit auseinander. Während die Landesseite auf entsprechende Maßnahmen bzw. Hilfestellungen verweist, überwiegt bei den Kommunen der Eindruck einer unzureichenden Unterstützung. Wenn nur rund 18 Prozent der Kommunen der Auffassung sind, von der Landesverwaltung bei der Bewältigung der Corona-Pandemie gut unterstützt worden zu sein, zeigt dies einen entsprechend höheren Bedarf der Kommunen.

Die Ursachen für die unterschiedliche Bewertung sind nicht eindeutig zu identifizieren. Auffällig ist aber, dass die von Landesseite dargestellten Unterstützungsleistungen mehr oder weniger Einzelmaßnahmen des jeweiligen Ressorts oder der jeweiligen Dienststelle waren. Soweit es dabei um spezifische, auf Fachaufgaben bezogene Fragen ging, ist das Vorgehen nachvollziehbar. Organisatorische Hinweise oder Entscheidungshilfen, wie in einer Krise agiert werden sollte, können aber auch übergeordneter, allgemeiner Natur sein. Hierzu gab es aber landesseitig keinen koordinierten Prozess.

Auch künftig wird die operative Krisenbewältigung im Regelfall eine dezentral zu leistende Aufgabe sein. Nach Einschätzung des Rechnungshofs könnte das Land aber das kommunale Handeln durch eine bessere Koordinierung organisatorisch unterstützen.

- (E 21) Das Innenministerium sollte in seiner Eigenschaft als Kommunalministerium prüfen, ob es hinsichtlich der organisatorischen Unterstützung der Kommunen in Krisensituationen eine stärker koordinierende Rolle einnehmen kann.

2.4 Personal

Zur Bewältigung einer Krise braucht es Personal, das nicht nur in ausreichender Zahl vorhanden sein muss (quantitativer Personalbedarf), sondern auch über entsprechende Fähigkeiten und Kenntnisse verfügen muss (qualitativer Personalbedarf). Idealerweise sollte sich die Verwaltung nicht erst zu Beginn einer Krisensituation mit diesen Aspekten beschäftigen, sondern bereits außerhalb konkreter Lagen. Das Kapitel befasst sich daher zunächst mit dem Personalbestand außerhalb von Krisensituationen sowie dem Personalbedarf und einer möglichen Personalgewinnung in konkreten Krisenlagen. Eine analytische Personalbedarfsbemessung hat der Rechnungshof nicht vorgenommen.

Mit dem qualitativen Personalbedarf befasst sich das anschließende Kapitel zu Schulungen und Übungen. Hier geht es um die Qualifikationen der Beschäftigten. In einer Krisensituation muss die jeweilige Dienststelle ihre Funktionsfähigkeit sicherstellen. Der Rechnungshof hat daher auch erhoben, wie die Dienststellen ihre eigene Krisenkompetenz einschätzen. Diese Betrachtungen schließen das Kapitel der Personalressourcen ab.

2.4.1 Quantitativer Personalbedarf

Personalbedarf außerhalb konkreter Krisensituationen

Aufgaben des Krisenmanagements sind nicht nur zu Krisenzeiten zu erledigen. Bereits außerhalb konkreter Krisensituationen gibt es typische Aufgaben, die dazu dienen, sich auf künftige Lagen vorzubereiten. Hierzu gehören:

- Krisenpotenziale identifizieren und bewerten,
- Konzepte zur Krisenbewältigung erstellen,
- an Schulungen und Übungen teilnehmen und
- Datensätze mit Ansprechpartnern und deren Erreichbarkeit pflegen.

Im Zuge der Prüfung ließ sich nicht ermitteln, welche personellen Ressourcen in der Landesverwaltung für das allgemeine Krisenmanagement außerhalb konkreter Krisensituationen eingesetzt werden. Dies lag unter anderem daran, dass keine entsprechenden Stellenbeschreibungen vorhanden waren (siehe Punkt 2.2.1) und sich die meisten Dienststellen mit einer Schätzung darauf entfallender Stellenanteile schwertaten. Bei einigen Dienststellen gehört es zu den Fachaufgaben, Gefahrenparameter zu beobachten und Maßnahmen vorzubereiten (z. B. im Hochwasserschutz). Hier ist eine Abgrenzung zwischen Fachaufgaben und allgemeinem Krisenmanagement nur schwer möglich.

Eine personelle Verstärkung des allgemeinen Krisenmanagements ist in der Landesverwaltung nur vereinzelt geplant. Außer dem Innenministerium hat kein anderes Ministerium hierzu konkrete Pläne. Die Abfrage bei den nachgeordneten Dienststellen ergibt ein ähnliches Bild.

Personalbedarf in Krisenzeiten

In Krisenzeiten erhöht sich der Personalbedarf in den von der Krise betroffenen bzw. für die Krisenbewältigung zuständigen Behörden. Zu den üblicherweise zu erledigenden Aufgaben kommen Tätigkeiten hinzu, die sich auf die Eindämmung und möglichst schnelle Beendigung der Krise beziehen. Wie hoch der zusätzliche Personalbedarf ausfällt, ist dabei von der jeweiligen Krisensituation abhängig; er lässt sich ex ante nicht analytisch ermitteln. Auch während der Krise schwankt der Personalbedarf.

Zusätzlicher Personalbedarf kann auf verschiedene Arten gedeckt werden. In Betracht kommen:

- interne Umschichtung von Personal durch Aufgabenpriorisierung,
- Mehrarbeit,
- Aufstockung von Teilzeitkontingenten,
- Abordnung von Personal anderer Dienststellen,
- Hinzuziehen externen Personals und
- Hinzuziehen ehemaliger Beschäftigter.

Die einzelnen Bereiche der Landesverwaltung waren in unterschiedlichem Ausmaß von der Pandemie betroffen. Entsprechend unterschiedlich waren auch die Bedarfe, zusätzliche Personalkapazitäten zu generieren. Zwei Ministerien teilten mit, dass sie keine organisatorischen Maßnahmen treffen mussten, um zusätzliche Aufgaben im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie bewältigen zu können. Gleiches gilt für rund 17 Prozent der nachgeordneten Dienststellen.

Zehn Ministerien hingegen mussten organisatorische Maßnahmen ergreifen, um die Corona-Pandemie bewältigen zu können. Im nachgeordneten Bereich der Landesverwaltung war dies bei 383 Dienststellen der Fall, das sind rund 83 Prozent. Auf kommunaler Ebene bestätigten rund 90 Prozent der Stadt- und Landkreise sowie der kreisangehörigen Gemeinden, organisatorische Maßnahmen zur Bewältigung der Pandemie getroffen zu haben. Die folgende Tabelle zeigt die jeweils gewählten Instrumente, dabei waren Mehrfachnennungen möglich.

Tabelle 6: Zusätzliche Personalkapazitäten während der Corona-Pandemie

	Ministerien		Nachgeordnete Dienststellen		Kommunen	
	Absolut	In Prozent	Absolut	In Prozent	Absolut	In Prozent
Beschäftigte haben Mehrarbeit geleistet	9	75	330	71	385	84
Aufgabenpriorisierung	6	50	243	53	303	66
Abordnungen durch andere Dienststellen/Kommunen	4	33	19	4	14	3
Ehemalige Beschäftigte haben unterstützt	3	25	11	2	40	9
Externes Personal zugezogen	2	17	72	16	102	22
Teilzeitbeschäftigte haben Arbeitszeit aufgestockt	1	8	42	9	111	24
Puffer in Personalausstattung eingeplant	0	0	12	3	7	2

Mehrarbeit

Auf allen Verwaltungsebenen haben die Beschäftigten Mehrarbeit geleistet, um die zusätzlichen Aufgaben zu bewältigen. Dieses Instrument war das sowohl von den Ministerien und vom nachgeordneten Bereich als auch von den Kommunen am häufigsten genannte. Allerdings kann laut Datenerhebung Mehrarbeit in gewissem Umfang voraussichtlich über Arbeitszeitausgleich abgegolten werden. Zwei Ministerien, rund 71 Prozent der nachgeordneten Dienststellen und rund die Hälfte der Kommunen geben an, ein Ausgleich angesammelter Mehrarbeit sei möglich.

Aufgabenpriorisierung

An zweiter Stelle nannten die Ministerien und nachgeordneten Dienststellen die Aufgabenpriorisierung als Möglichkeit, Personal intern freizusetzen. Bei sechs Ministerien fand parallel zur Mehrarbeit eine Aufgabenpriorisierung statt. Die Interviews zeigten, dass diese meist ad hoc durchgeführt wurde. Dabei unterschieden sich auch die Verfahren: Die Entscheidungen zur Aufgabenpriorisierung fielen teils durch die Hausspitze, teils in Referatsleiterbesprechungen, aber auch im täglichen Handeln auf Sachbearbeitungsebene. Eine systematische Erfassung der Aufgaben und deren Einteilung in wichtig bis unwichtig oder zeitkritisch bis zeitlich nicht kritisch gab es nur in Einzelfällen.

Das Innenministerium gab hierzu zu bedenken, dass eine Abgrenzung der Prioritäten schwierig sei, da generell keine verzichtbaren Aufgaben ausgeübt würden. Dagegen weisen die Regierungspräsidien darauf hin, dass im Bedarfsfall etwa die Erarbeitung von Konzepten und Strategien zeitlich geschoben werden könne. Allerdings könne dies dazu führen, dass die Erarbeitung von

Konzepten - und damit strategische Ausrichtungen für die Zukunft - langfristig hinausgeschoben wird und so letztlich die Regularien für das Verwaltungshandeln veralten.

Das Justizministerium hält es nicht für möglich, zur Krisenvorsorge eine allgemeine Aufgabepriorisierung vorzunehmen. Diese hänge immer von der Ausgestaltung der jeweiligen Krise ab. Auch das Sozialministerium betont, eine Aufgabepriorisierung sei nicht vorausschauend möglich. Der Prozess sei stark krisen- und situationsabhängig und komme deshalb erst in Gang, sobald die Krise eingetreten ist. Entscheidend sei, welche Personen sich für die Krisenbewältigung eignen, etwa hinsichtlich der fachlichen Fähigkeiten, aber auch hinsichtlich der Fähigkeit, mit Zeitdruck und großen Arbeitsmengen umzugehen. In der Krisensituation hat das Sozialministerium dann allerdings im gesamten Haus laufend eine Aufgabepriorisierung vorgenommen. Amts- und Abteilungsleitungen hätten im Einzelfall eruiert, welche Fähigkeiten benötigt werden und vorhanden sind, wo Personal abgezogen werden kann und welche Aufgaben zurückgestellt oder auf niedrigerem Niveau weitergeführt werden könnten.

Nur wenige Dienststellen haben sich bereits intensiver mit ihrem eigenen Risikopotenzial, der Definition ihrer Kernprozesse und möglichen Aufgabepriorisierungen befasst:

- Über die Zertifizierung der EU-Zahlstelle ist das Landwirtschaftsministerium verpflichtet, ein Business Continuity Management (BCM) aufzubauen, wobei der Prozess zum Umfragezeitpunkt noch nicht abgeschlossen war. Das BCM soll bei Projektabschluss nicht nur die EU-Zahlstelle, sondern auch andere Kernprozesse des Ministeriums umfassen. Auch wenn das BCM einen wesentlichen Bezug zur IT hat, betrachtet es darüber hinaus alle Szenarien, die den Dienstbetrieb beeinträchtigen können. Im Rahmen des Notfallmanagements sollen die wesentlichen Geschäftsprozesse des Landwirtschaftsministeriums während einer Krise aufrechterhalten werden. Hierfür wurden eine Besondere Aufbauorganisation definiert, ein Notfallhandbuch erstellt und Zuständigkeiten geregelt. Ergänzend wurden mögliche Szenarien auf ihr Risikopotenzial untersucht und die möglichen Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung dargestellt.
- Das Umweltministerium hat sich im Hinblick auf eine mögliche Gasmangellage ausführlich mit den eigenen Prozessen beschäftigt. So sei beispielsweise eine Übersicht zur Aufgabepriorisierung erstellt worden. Im Juni 2022 stellte das Ministerium einen sogenannten „Personalpool“ mit 25 Personen aus allen Abteilungen zusammen, um bei Engpässen in wichtigen Bereichen hausintern mit qualifiziertem Personal unterstützen zu können. Die Beschäftigten des Personalpools sowie weitere Beschäftigte der Verwaltungsstabsbereiche wurden von der LFS kurzfristig in Stabsarbeit geschult.

Beim Aufbau der Verwaltung des Nationalparks Schwarzwald wurden die Aufgabenblöcke mittels Eisenhower-Methode²⁴ hinsichtlich der Kriterien Wichtigkeit und Dringlichkeit strukturiert; bei der Priorisierung hat die Führungsakademie Baden-Württemberg methodisch unterstützt.

- Die BITBW hat während der Corona-Pandemie eine Prioritätenliste mit Kernprozessen und Schlüsselfunktionen erstellt. Diese wurden in einem vierstufigen Ranking gewichtet. Die Übersicht soll regelmäßig aktualisiert und auch nach der Pandemie fortgeführt werden.

²⁴ Mit Hilfe der Eisenhower-Methode können Aufgaben priorisiert werden. Diese werden nach Wichtigkeit (wichtig - nicht wichtig) und Dringlichkeit (dringend - nicht dringend) bewertet und dadurch in eine Rangfolge gebracht.

- Um dem nachgeordneten Bereich eine Aufgabenpriorisierung zu erleichtern, hat das Sozialministerium den Gesundheitsämtern Hinweise gegeben, welche Aufgaben während der Corona-Pandemie zurückstehen können. Dabei handelte es sich in den meisten Fällen um zeitliche Verschiebungen und in wenigen Fällen auch um einen kompletten Verzicht auf die Wahrnehmung der Aufgabe.

Die Kommunen nutzten das Instrument der Aufgabenpriorisierung deutlich häufiger als die Landesverwaltung. Dort wurde Personal in größerem Umfang für die Krisenbewältigung umgeschichtet. Voraussetzung dafür war die Entscheidung, welche Aufgaben vorrangig wahrgenommen werden sollten und welche nicht.

Für die Kommunalen Landesverbände wäre eine frühe Unterstützung bei der Priorisierung durch die Ministerien wünschenswert gewesen. Eine Priorisierung umfasse gegebenenfalls auch, den Vollzug von Vorschriften auszusetzen. Eine solche Entscheidung müsste von Seiten des Normgebers bzw. der Landesverwaltung getroffen werden. Dies sei in der Krise aber nicht erfolgt. Mangels Personalkapazität hätten aber einige Vorschriften auf kommunaler Ebene nicht mehr umgesetzt werden können, so dass die Entscheidung de facto nach unten delegiert worden sei.

Mehrarbeit und Aufgabenpriorisierung sind Instrumente, um zusätzliche Personalkapazität aus der eigenen Dienststelle heraus zu gewinnen. Kann die Dienststelle den Bedarf nicht (mehr) aus eigener Kraft decken, muss Unterstützung von außen in Anspruch genommen werden.

Abordnungen

Die für Abordnungen bestehenden Möglichkeiten wurden auf den verschiedenen Verwaltungsebenen in unterschiedlichem Ausmaß genutzt. So gab es auf Ministerialebene häufiger Abordnungen als bei den nachgeordneten Dienststellen. Hier bediente sich vor allem das Sozialministerium dieses Instruments, um den Personalbestand zu erhöhen. Nachdem das Ministerium zunächst versuchte, den Personalmehrbedarf in den betroffenen Bereichen durch eigene Ressourcen auszugleichen, ging es im November 2020 wegen der Abordnung von Beschäftigten auf die übrigen Ressorts zu. Die Resonanz der Ministerien auf die Bitte um Unterstützung nahm im Laufe der Krise zu; in Summe waren über 200 Personen an das Sozialministerium abgeordnet. Dabei stellten auch Ressorts Personal bereit, die selbst stark in die Krisenbewältigung eingebunden waren, beispielsweise das Kultusministerium und das Wirtschaftsministerium. Für den konkreten Einsatz hat Referat 11 (Personal) des Sozialministeriums direkt Kontakt mit den Ressorts aufgenommen und auf Ebene der Personalreferate abgestimmt, wer für welche Zeit unterstützt. Einsatzbereiche des zusätzlichen Personals waren hauptsächlich die Taskforce Impfen, die Erstellung der Corona-Verordnungen, der Infektionsschutzbereich und das Beschaffungsteam. Aus Sicht des Sozialministeriums gab es durch die Abordnungen eine spürbare Entlastung der Personalsituation. Allerdings sieht das Ministerium das Verfahren zur Personalgewinnung als zu bürokratisch und wenig offen für kurzfristige vereinfachte Lösungen. Die Schaffung eines landesweiten Personal- bzw. Abordnungspools für Krisensituationen könne hilfreich sein.

Nicht nur das Sozialministerium hat während der Corona-Pandemie das Instrument „Abordnung“ genutzt. In geringerem Umfang gab es Abordnungen beispielsweise auch beim Staatsministerium, dem Wirtschaftsministerium und dem Innenministerium. Beim Staatsministerium wurden Kräfte aus anderen Ressorts vor allem für die juristische Unterstützung bei der Abstimmung von Corona-Verordnungen sowie in der Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere die Kommunikation über

Soziale Medien und Erstellung der FAQs, eingesetzt. Beim Wirtschaftsministerium gab es einzelne Abordnungen aus dem Justizministerium. Das Innenministerium nutzte die zusätzliche Unterstützung in der Stabsarbeit und als Verbindungspersonen in andere Ressorts.

Unterstützung durch Externe

Die Landesverwaltung und die Kommunen nahmen zusätzlich externe Kräfte zur Pandemiebewältigung in Anspruch. Im Sozialministerium wurden Externe für sämtliche Aufgaben der Pandemiebewältigung eingesetzt, das Innenministerium wurde durch die Bundeswehr - u. a. durch das Verbindungskommando Innenministerium (Fachberatung bei Hilfeleistungsanträgen an die Bundeswehr) - sowie weitere externe Kräfte unterstützt. Die nachgeordneten Dienststellen setzten externes Personal überwiegend für Zugangskontrollen und im Sicherheitsdienst ein. Es kontrollierte z. B. die Einhaltung der Maskenpflicht, der Impfvorgaben und des Mindestabstands. Zudem wurden externe Kräfte für erhöhte Hygienemaßnahmen und zusätzliche Reinigungsintervalle eingesetzt.

Bei den Kommunen hatte der Einsatz externen Personals drei Schwerpunkte:

- Durchführen von Corona-Tests bzw. Betrieb von Testzentren,
- Unterstützung bei Impfungen, Betrieb von Impfzentren und Unterstützung bei Impfterminvereinbarungen sowie
- Kontaktpersonennachverfolgung und Fallmanagement.

Für diese Aufgaben wurde der Personalbedarf überwiegend durch Hilfsorganisationen, über die Bundeswehr oder über Personaldienstleister und zusätzlich eingestelltes Personal gedeckt. Außerdem gaben viele Kommunen an, dass sie Unterstützung aus der Bevölkerung, durch Ehrenamtliche sowie Vereine erhielten. Beschäftigte von anderen Behörden, beispielsweise Landesbeschäftigte, wurden dagegen nur vereinzelt als Unterstützung genannt.

Dabei hatte das Sozialministerium im November 2020 - und nochmals im Frühjahr 2021 - bei den Landesbehörden nicht nur um Unterstützung für das eigene Haus, sondern auch für die Gesundheitsämter in den Stadt- und Landkreisen gebeten. Die Ressorts reichten die Bitte an die jeweils nachgeordneten Behörden weiter, bündelten die Antworten und übermittelten die Kontaktdaten der benannten Personen an das Sozialministerium. Das Sozialministerium leitete die Daten an die Gesundheitsämter weiter. Nannten Beschäftigte einen Wunsch-Einsatzort, z. B. Gesundheitsämter nahe ihrem eigenen Wohnort, wurden diese Kandidaten den jeweiligen Gesundheitsämtern direkt benannt. Wer keinen konkreten Wunsch nannte, wurde auf einer zentralen Liste erfasst, die sämtlichen Gesundheitsämtern zugeht. Die weitere Abwicklung erfolgte dezentral, d. h. die Kontaktaufnahme zu den genannten Personen und deren Dienststellen war Sache des jeweiligen Gesundheits- bzw. Landratsamts.

Das Justizministerium wählte im Frühjahr 2021 bei der zweiten Anfrage um Unterstützung ein abweichendes Vorgehen. Es stellte den Stadt- und Landkreisen frei, sich mit ihrem konkreten Bedarf direkt an das Obergericht zu wenden, das für die Gerichte und Staatsanwaltschaften zuständig ist. Über Anfragen und Abordnungsentscheidungen sollte im Anschluss an das Justizministerium berichtet werden.

Die Antworten der Landesdienststellen auf die Umfrage des Rechnungshofs spiegeln eine hohe Bereitschaft bei den Beschäftigten, die Kommunen zu unterstützen. In mehreren Kommentaren wird aber beklagt, dass in der Folge kein Kontakt mit den Beschäftigten aufgenommen worden sei. Diese erhielten auch keine Absage, dass ihre Unterstützung nicht benötigt wird. Es überrascht insoweit nicht, dass sich nach Angaben der Interviewpartner bei späteren Anfragen weniger Beschäftigte meldeten.

Die Antworten aus dem kommunalen Bereich geben allerdings auch Hinweise darauf, warum Kontaktaufnahmen nicht erfolgten und es nur in wenigen Fällen tatsächlich zu Unterstützungseinsätzen von Landesbediensteten bei den Kommunen kam. Ein Landratsamt aus dem Regierungsbezirk Freiburg wies darauf hin, dass die Gesundheitsämter in der Hochphase der Pandemie keine freien Kapazitäten hatten, um sich aktiv um die Auswahl und den Einsatz Interessierter zu kümmern und die gegenseitigen Erwartungen abzustimmen. Von anderer Seite wird dargestellt, dass einige Beschäftigte wegen der von ihnen gestellten Bedingungen nicht in Frage kamen. Dazu gehören z. B. Vorstellungen zum zeitlichen Umfang des Einsatzes oder zum Arbeiten von zu Hause.

Bewertung und Empfehlungen:

Von der Krise waren in der Landesverwaltung nicht alle Dienststellen in gleicher Weise betroffen. Einige Dienststellen mussten keine organisatorischen Maßnahmen treffen, um krisenbedingte Mehraufgaben zu bewältigen. Sie konnten - teils mit Änderungen in der Art der Aufgabenerledigung wie beispielsweise Arbeiten von zu Hause - in der üblichen Weise weiterarbeiten und auch Fristen und Termine nach außen in gewohnter Weise setzen. Diese trafen aber in anderen Behörden auf eine Verwaltung, die im Krisenmodus arbeitete, wobei Mehrarbeit anfiel und einige Bereiche personell ausgedünnt waren.

Auch in Krisenzeiten gilt für die Aufgabenerledigung grundsätzlich das Ressortprinzip (siehe Punkt 2.2.3). Die Entscheidung, wie mit einem höheren Arbeitsanfall in Krisensituationen umgegangen wird, ist deshalb zunächst Aufgabe der jeweils betroffenen Behörde.

Zur Bewältigung nutzten die Dienststellen am häufigsten Mehrarbeit, so dass der Mehrbedarf an Personal überwiegend aus der eigenen Dienststelle heraus gedeckt wurde. Mehrarbeit ist eine naheliegende und geeignete Reaktion bei unerwartet auftretenden Arbeitsspitzen und zusätzlichen Aufgaben. Dauern Krisensituationen länger, schließen sich neue Krisensituationen an oder überlagern sich, stößt Mehrarbeit nicht zuletzt unter Fürsorgegesichtspunkten an Grenzen. Das Instrument der Mehrarbeit eignet sich also nur als vorübergehende Maßnahme zur Krisenbewältigung.

Dauern die Krisensituation und der Personalmehrbedarf über einen längeren Zeitraum an, müssen andere Mittel und Wege zur Erhöhung der Personalkapazität genutzt werden. Bei besonders betroffenen Dienststellen reichen dann gegebenenfalls auch interne Maßnahmen - Umschichtungen oder Aufstockung von Teilzeit - nicht mehr aus, um den Arbeitsanfall zu bewältigen. Dann bedarf es zusätzlicher Unterstützung von außen.

Dabei kann es sich um Kräfte aus anderen Bereichen der Landesverwaltung oder Externe handeln. Große Unterstützung während der Pandemie erfuhren die Landesverwaltung und die kommunale Ebene durch das Landeskommmando der Bundeswehr. Die Bundeswehr half insbesondere in Impfbetrieben und bei der Kontaktpersonennachverfolgung. Eine Amtshilfe durch das Landeskommmando der Bundeswehr setzt allerdings voraus, dass dort entsprechende Personalkapazitäten

verfügbar gemacht werden können. Dies hängt auch davon ab, ob weitere Lagen parallel zu bewältigen sind.

Die Landesverwaltung kann und sollte sich deshalb nicht darauf verlassen, von externen Kräften bei der Krisenbewältigung unterstützt zu werden. Eine große Verwaltung wie die Landesverwaltung sollte zudem den Anspruch an sich selbst haben, in Krisenzeiten in signifikantem Umfang auch eigene Ressourcen bedarfsgerecht „umschichten“ zu können. Sie sollte in der Lage sein - oder sich darauf einrichten - in Krisenzeiten zunächst eine Personalgewinnung innerhalb der Landesverwaltung sicherzustellen.

Bei personellen Mehrbedarfen in einzelnen Bereichen waren in der Vergangenheit regelmäßig Abfragen bei anderen Dienststellen und Aufrufe das Mittel der Wahl, um personelle Verstärkung von außerhalb der eigenen Behörde zu erhalten. Auch das Sozialministerium hat, um seinen wachsenden krisenbedingten Personalbedarf zu decken, diesen Weg gewählt. Allerdings hat das Verfahren eine Reihe von Nachteilen. Es beruht auf dem Prinzip der Freiwilligkeit und setzt neben dem Interesse einzelner Personen auch die Bereitschaft der abgebenden Dienststelle zu uneigennütziger Hilfe voraus - die aber nicht immer gegeben sein muss. Vor allem aber bedarf es - oftmals in jedem Einzelfall - umfangreicher Aktivitäten und Abstimmungen, die nicht nur zeitraubend, sondern auch personalintensiv sind. Zeit und Personal sind Ressourcen, die in einer Verwaltung im Krisenmodus ohnehin knapp sind.

Deshalb liegt der Gedanke nahe, die Prozesse zeitlich nach vorne zu verlagern und sie zu einem Bestandteil der vorausschauenden Krisenbewältigung zu machen. In diesem Sinne ist die Idee eines „Personalpools“ zu verstehen: unabhängig von einer Krisensituation werden Daten zu Personen vorgehalten, die im Krisenfall bereit sind, andere Dienststellen zu unterstützen. Tatsächlich könnte dadurch zu Beginn einer Krise wertvolle Zeit gewonnen werden. Allerdings ist zu bedenken, dass eine Erhebung bei allen Beschäftigten, bezogen auf mehrere Qualifikationsmerkmale, aufwendig und komplex wäre. Grundlage könnten dabei auch nur Selbsteinschätzungen der Befragten sein. Vor allem aber unterliegen die vorzuhaltenden Daten häufigen Änderungen und veralten deshalb schnell. Im Krisenfall verursachen Daten, die nicht mehr aktuell sind, dann wiederum einen hohen Aufwand zur Nachsteuerung. Um dies zu vermeiden, müssten die Angaben permanent gepflegt werden. Auch das Problem, dass bei einem System auf freiwilliger Basis die angebotenen nicht unbedingt mit den nachgefragten Qualifikationen übereinstimmen, ist bei einem Personalpool schwer zu lösen.

Der Rechnungshof hält Abfragen und Aufrufe in Krisensituationen als ergänzende Maßnahme, etwa zur Gewinnung besonderer Qualifikationen, durchaus für geeignet - nicht aber als führendes prospektives Instrument für die Bereitstellung von Personalressourcen innerhalb der Landesverwaltung. Um solche Abfragen und Aufrufe zu erleichtern, könnte erwogen werden, in den ohnehin vorhandenen Personalverwaltungssystemen des Landes unveränderliche Qualifikationen (etwa eine medizinische oder juristische Ausbildung, langjährige Erfahrung in der „Blaulichtfamilie“ oder auch die Teilnahme an Schulungen zu Krisensituationen) zu hinterlegen. Dies könnte zumindest für neueingestelltes Personal mit überschaubarem Aufwand erfolgen.

Während der Pandemie haben viele Dienststellen Aufgabenpriorisierungen vorgenommen, um intern zusätzliche Personalressourcen zu generieren. An diese Praxis könnte ein künftiges ressortweites, regelgebundenes Verfahren zur Gewinnung von Personalkapazitäten für Krisensituationen anknüpfen. Jedes Ressort sollte, für das Ministerium wie für den nachgeordneten Bereich, seine Aufgaben priorisieren: Aufgabenbereiche, Aufgaben und/oder einzelne Tätigkeiten könnten

Kategorien von „hoch prioritär“ bis „wenig prioritär“ zugeordnet werden. Dies sollte nicht erst in der Krise, sondern vorausschauend erfolgen. In einer konkreten Krisensituation könnte dann - orientiert an dieser Aufgabenpriorisierung und entlang der spezifischen Anforderungen der Krise - entschieden werden, welche Aufgaben zurückgefahren werden sollen. Dabei könnte auch die Qualifikation des betreffenden Personals berücksichtigt werden.

Mit einem solchen Vorgehen könnte im Bedarfsfall die Aufgabenwahrnehmung in den zuvor definierten Bereichen ohne großen Vorlauf eingeschränkt und die Personalressourcen intern oder zu einer anderen Dienststelle umgeschichtet werden. In der Anlaufphase der Krisenbewältigung würde wertvolle Zeit und Personalkapazität gespart.

Damit würde, anders als bisher, auch die Aufgabenwahrnehmung in den abgebenden Häusern zu einem Kriterium bei der Unterstützung anderer Dienststellen. Der konkrete Prozess der reduzierten Aufgabenwahrnehmung würde dann ausgelöst, wenn die Landesregierung entscheidet, in den Krisenmodus zu wechseln (siehe Punkt 2.2.4) und entsprechende Unterstützungsbedarfe krisenbetroffener Dienststellen anerkennt. Ab diesem Zeitpunkt wäre es dann möglich, sukzessive Personalbedarfe geltend zu machen bzw. zu bedienen. Mit der Bindung an einen Beschluss des Ministerrats würde auch der Grad an Verbindlichkeit für alle Beteiligten erhöht.

Dem Rechnungshof ist bewusst, dass verbreitet Vorbehalte gegen eine ex ante Aufgabenpriorisierung bestehen. Diese Vorbehalte sind auch nicht unbegründet: Mit dem Verfahren dürften zwangsläufig schwierige und unpopuläre Entscheidungen verbunden sein. Solche lassen sich allerdings auch nicht vermeiden, wenn Priorisierungen in Krisenzeiten ad hoc erforderlich werden. Das Argument, in bestimmten Dienststellen sei keine Aufgabenpriorisierung möglich, weil alle Aufgaben gleich wichtig seien oder keine unnötigen Aufgaben erledigt würden, lässt der Rechnungshof indes nicht gelten. So hat das Sozialministerium während der Pandemie bewiesen, dass eine schrittweise Aufgabenpriorisierung sehr wohl möglich ist - und sei es, weil die faktische Lage keine andere Wahl lässt. Auch das Umweltministerium, das Landwirtschaftsministerium und Dienststellen aus den nachgeordneten Bereichen liefern Beispiele, dass eine strukturierte Beschäftigung mit dem Thema als vorausschauende Maßnahme möglich und sinnvoll ist. Diese Ansätze können insoweit als „Best Practice“ für andere Dienststellen dienen.

Allerdings wird es zwischen den Ressorts aufgrund der unterschiedlichen Strukturen keinen einheitlichen Maßstab für die Priorisierung geben können. Für eine reduzierte Aufgabenwahrnehmung bieten sich in erster Linie Bereiche an, in denen Freiwilligkeitsleistungen erbracht werden. Aber auch bei gesetzlich geregelten Aufgaben, für die kein fester Umfang der Aufgabenwahrnehmung normiert ist, kann auf ein niedrigeres Niveau gewechselt werden.

Für eine stärkere Rolle der Aufgabenpriorisierung im (vorausschauenden) Krisenmanagement spricht auch, dass sie künftig im Behördenalltag ohnehin eine größere Bedeutung bekommen wird. Der demographische Wandel wird Entscheidungen zum Umfang der Aufgabenwahrnehmung auch außerhalb akuter Krisenlagen unausweichlich machen. Daher ist es bei einer gleichbleibenden oder sogar abnehmenden Anzahl an Ressourcen notwendig, den bestehenden Aufgabenbestand kritisch zu hinterfragen.²⁵ Einen solchen Prozess, die laufende Prüfung des Aufgabenbestandes und der Art der Erledigung, sieht die Dienstordnung für die Landesverwaltung zwar

²⁵ Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) „Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung“ 2018: Seite 95.

bereits heute vor.²⁶ Ein etabliertes Führungsinstrument sind Aufgabenkritik und Aufgabenpriorisierungen bislang indes nicht, auch wenn es Ausnahmen gibt. Es liegt aus Sicht des Rechnungshofs nahe, den Prozess der Aufgabenkritik mit dem Krisenmanagement zu verknüpfen.

- (E 22) Alle Ressorts sollten - bereits außerhalb einer Krisensituation - ihre Aufgaben systematisch erfassen und priorisieren. Sie sollten festlegen, welche Aufgaben im Krisenfall nicht mehr oder nur noch in reduziertem Umfang wahrgenommen werden sollen.
- (E 23) Mit der Aufgabenpriorisierung sollten die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, den Personaleinsatz im Krisenfall quantitativ und qualitativ zielgerichtet zu steuern. Die Ressorts sollten deshalb im Zuge der Priorisierung auch erheben, welche Personalkapazitäten mit welchen Qualifikationen durch die reduzierte Wahrnehmung der betreffenden Aufgabe freigesetzt werden könnten.

Zeit ist bei der Krisenbewältigung ein zentraler Faktor. Benötigt eine Dienststelle Unterstützung aus anderen Bereichen, muss es schnell gehen. Um in einer konkreten Krisensituation aufwendige Verfahren zu vermeiden, sollte der Prozess zur Personalgestellung - etwa über Abordnungen - im Voraus geklärt und festgelegt sein. Dazu gehört, Kommunikationskanäle zwischen den beteiligten Dienststellen zu klären und Ansprechpartner festzulegen. Dazu gehört aber auch, die internen Prozesse, etwa hinsichtlich der Beteiligung der Personalvertretung, so zu gestalten, dass möglichst kein Zeitverzug entsteht.

- (E 24) Um innerhalb der Landesverwaltung im Bedarfsfall schnell Personal bereitstellen zu können, sollte die Landesregierung die erforderlichen Strukturen und Prozesse im Vorfeld klären und festlegen. Dies betrifft insbesondere die Ausgestaltung der Bedarfsmeldung und ein möglichst ökonomisches Verfahren der Personalgestellung.
- (E 25) Das Innenministerium sollte prüfen, ob die bestehenden Regelungen für den Einsatz von Personal außerhalb der jeweils eigenen Dienststelle flexibel genug sind, um eine rasche und effektive Personalgestellung zu ermöglichen.
- (E 26) Mit der Entscheidung des Ministerrats, in den Krisenmodus zu wechseln, sollten die Ressorts die notwendigen internen Prozesse zur konkreten Aufgabenreduzierung vorbereiten. Ziel sollte es sein, geltend gemachte und vom Ministerrat anerkannte Personalmehrbedarfe eines oder mehrerer Ressorts zur Krisenbewältigung möglichst zügig und in einem möglichst einfachen Verfahren den betreffenden Dienststellen zur Verfügung stellen zu können.

Das gilt grundsätzlich auch im Verhältnis zwischen Land und Kommunen. Das Angebot des Landes während der Pandemie, Personal auch zu kommunalen Dienststellen abzuordnen, ist - trotz bestehenden Interesses auf Seiten der Beschäftigten und der Kommunen - letztlich kaum wahrgenommen worden. Ausschlaggebend war der vergleichsweise hohe Abstimmungsaufwand, der von den betroffenen kommunalen Dienststellen parallel zur laufenden Krisenbewältigung hätte betrieben werden müssen. Vor diesem Hintergrund ist nachvollziehbar, weshalb die Amtshilfe der Bundeswehr für die Kommunen attraktiv war: sie war vergleichsweise unkompliziert und

²⁶ Gemeinsame Anordnung der Ministerien über die Dienstordnung für die Landesverwaltung Baden-Württemberg vom 31. Januar 2019, Az.: 1-0200.0/12.

führte schnell zu Ergebnissen. Ziel sollte sein, den Prozess einer personellen Unterstützung der Kommunen so vorzubereiten, dass er im Bedarfsfall schnell und effektiv funktioniert.

- (E 27) Festlegungen zu Prozessen der Personalgestaltung bzw. -gewinnung in Krisenzeiten sollte die Landesverwaltung auch mit der kommunalen Ebene treffen. Hier sollte das Innenministerium federführend im Dialog mit den Kommunalen Landesverbänden klären, welche Stellen auf beiden Seiten im Krisenfall die Personalgewinnung koordinieren.

2.4.2 Schulungen und Übungen

Für eine effektive und effiziente Krisenbewältigung sollte Personal nicht nur quantitativ in ausreichender Anzahl vorhanden sein. Es muss auch über die erforderlichen fachlichen und organisatorischen Kenntnisse verfügen, die für die Krisenbewältigung wesentlich sind. Bei den fachlichen Kenntnissen geht es um die inhaltliche Bewältigung einer Krise, z. B. Kenntnisse zum Infektionsschutz, zu Tierseuchen oder zu kerntechnischen Störfällen. Organisatorische Kenntnisse beziehen sich auf den operativen Umgang mit einer Krise, insbesondere auf die Anwendung von Stabsarbeit.

Der Rechnungshof hat erhoben, ob und in welchem Umfang in der Landesverwaltung und bei den Kommunen Schulungen und Übungen zum Krisenmanagement durchgeführt werden. Während Schulungen das theoretische Wissen für die Bewältigung von Krisenlagen vermitteln, ermöglichen Übungen, dieses theoretische Wissen in der Praxis anzuwenden.

2.4.2.1 Landesverwaltung

Schulungen

Alle Ministerien²⁷ und Regierungspräsidien teilten mit, dass Beschäftigte in den letzten 5 Jahren an Schulungen zum Krisenmanagement oder zur Stabsarbeit teilgenommen haben. Dagegen sind es bei den weiteren nachgeordneten Behörden nur 13 Prozent. Besonders häufig finden sich darunter Dienststellen des Innenressorts. Außerdem besteht ein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen Schulungen und der Dienststellengröße. Demnach werden Beschäftigte in größeren Dienststellen eher in Bezug auf das Krisenmanagement geschult.

Umgekehrt heißt das: In 87 Prozent der nachgeordneten Dienststellen fanden in den vergangenen 5 Jahren keine Schulungen zum Krisenmanagement statt. Die meisten dieser Dienststellen begründen dies mit der Unkenntnis über Schulungsangebote. An zweiter Stelle wird genannt, dass die Eintrittswahrscheinlichkeit und mögliche Folgen künftiger Krisen gering seien. Zeitmangel wird hingegen vergleichsweise selten angeführt.

Teilweise gaben Dienststellen an, keine Katastrophenschutzbehörde oder zu klein zu sein, so dass sich Schulungen zu Krisenmanagement oder Stabsarbeit für sie nicht lohnten. Andere Dienststellen meinten, es sei keine entsprechende Anweisung der übergeordneten Behörde erfolgt, entsprechende Schulungen durchzuführen.

²⁷ Mit Ausnahme des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen, das erst in der 17. Legislaturperiode neu gebildet wurde.

Das Innenministerium hält es für wünschenswert, Krisenmanagement bzw. Stabsarbeit in der Landesverwaltung deutlich mehr zu schulen. Ein landesweites Konzept, wer von wem in Bezug auf Krisenmanagement geschult werden soll, existiert jedoch nach Angaben des Ministeriums nicht. Allerdings informiere das Innenministerium auf Ministerialebene über entsprechende Schulungsangebote der Bundesakademie für Bevölkerungsschutz und Zivile Verteidigung (BABZ).

Mit der LFS bietet auch eine landeseigene Dienststelle Schulungen an, deren Lehrangebot durch das Innenministerium festgelegt wird. Die Bereiche Krisenmanagement, Katastrophenschutz, Zivilschutz und Stabsausbildung haben bei der LFS in den letzten 10 Jahren stark an Bedeutung zugenommen. Zum Thema Stabsarbeit (Verwaltungsstab/Krisenstab) bietet sie beispielsweise Grundlagenschulungen an. Die große Mehrheit der Teilnehmenden kommt aus Regierungspräsidien, Landratsämtern oder Stadtkreisen, nur selten von oberen und obersten Landesbehörden. Schulungen werden von der LFS auch als Vor-Ort-Schulungen bei den jeweiligen Behörden angeboten. In der Regel kommen die jeweiligen Dienststellen hierfür auf die LFS zu und melden Schulungsbedarf an. Die LFS geht nicht in Eigeninitiative auf andere Dienststellen zu, da die Schulungskapazitäten aktuell weitgehend ausgeschöpft sind.

Übungen

In der Landesverwaltung gibt es Übungen zu Gefahrensituationen oder möglichen Krisenereignissen in unterschiedlichen Dimensionen. Neben großen ebenenübergreifenden Übungen wie der bundesweiten LÜKEX organisieren auch einzelne Ressorts Übungen für den eigenen Bereich. Beim Umweltministerium führt beispielsweise die Abteilung 3 (Kernenergieüberwachung, Strahlenschutz) regelmäßig größere, teilweise auch grenzüberschreitende Übungen durch.

Bei der Bund-Länder-Übung LÜKEX 18, die sich mit einer Gasmangellage befasste, lag neben der fachlichen Bewältigung ein Schwerpunkt auf der Krisenkommunikation. Die LÜKEX-Übung im September 2023 beschäftigte sich mit dem Thema Cyberangriff auf das Regierungshandeln mit dem Fokus auf der Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktionen. Daneben beteiligt sich das Innenministerium an ressortübergreifenden Übungen, z. B. zu den Themen Gasmangellage und Stromausfall. Aus Sicht des Innenministeriums sei eine Erkenntnis der vergangenen Übungen, dass auch bei vermeintlich isolierten fachlichen Themen eine breite fachliche Betroffenheit in nahezu allen Ressorts festzustellen sei. Dies trage dazu bei, dass zunehmend Offenheit für solche Übungen bestehe.

Die meisten Ministerien geben an, in den letzten 5 Jahren Übungen zu Gefahrensituationen oder möglichen Krisenereignissen durchgeführt oder an solchen Übungen teilgenommen zu haben. Bei den nachgeordneten Dienststellen trifft das allerdings nur für rund 22 Prozent zu. Auch bei den Übungen gibt es einen statistisch signifikanten Zusammenhang mit der Dienststellengröße. Demnach üben eher größere Dienststellen.

Wenn Übungen durchgeführt wurden, bezogen sich diese inhaltlich überwiegend auf Stromausfall, gefolgt von Amoklagen, Terroranschlägen und Geiselnahmen. Vereinzelt folgen noch Übungen zu Hochwasserlagen, kerntechnischen Störfällen, Tierseuchen und anderen fachlichen Lagen. Inhalte des Krisenmanagements wie Alarmierung oder Stabsarbeit wurden in den letzten 5 Jahren landesweit nur von wenigen nachgeordneten Dienststellen geübt.

Der Hauptgrund, weshalb Dienststellen nicht an Übungen teilnehmen, ist wiederum die Unkenntnis über Übungsangebote. Die Hälfte der Dienststellen kann nicht einschätzen, welchen Inhalt Übungen haben sollten. Fast ebenso häufig wird genannt, dass die Eintrittswahrscheinlichkeit und mögliche Folgen künftiger Krisen als gering eingeschätzt werden. Zeitgründe werden dagegen seltener angeführt, ebenso fehlende personelle Ressourcen.

2.4.2.2 Kommunen

Etwa ein Drittel der Kommunen gibt an, an Schulungen oder Übungen zum Krisenmanagement teilgenommen zu haben. Am häufigsten wurde der Bereich Hochwasser und Starkregen geschult und geübt, gefolgt von Stromausfall. Mit deutlichem Abstand folgt das Thema Stabsarbeit. Die übrigen Nennungen verteilten sich auf einzelne Sachthemen wie beispielsweise die Erstellung von Krisenhandbüchern, Tierseuchen, Massenanfall von Verletzten oder Unwetter. Bei den Schulungen und Übungen zur Stabsarbeit stammt mehr als die Hälfte der Nennungen von Landkreisen, die mit ihrer Zuständigkeit als Untere Katastrophenschutzbehörden allerdings auch einen engeren Bezug zum Thema haben als kreisangehörige Gemeinden.

Die Initiative, Übungen und Schulungen durchzuführen, geht in fast zwei Drittel der Fälle von der jeweiligen Kommune selbst aus. Mit deutlichem Abstand gaben kreisangehörige Gemeinden an, dass Landratsämter oder Regierungspräsidien auf sie zukamen.

Die Durchführung der Schulungen und Übungen findet bei den Kommunen überwiegend in Eigenregie statt, teilweise durch die örtlichen Feuerwehren. Daneben werden private Unternehmen, Landratsämter, Regierungspräsidien und die LFS genannt. Kommunalspezifisch ist die Nutzung der Verwaltungsschule und der Verwaltungs- und Wirtschafts-Akademie. Nur wenige Kommunen nutzen das Angebot der BABZ auf Bundesebene, darunter sieben Landkreise und ein Stadtkreis, aber nur eine kreisangehörige Gemeinde.

Als häufigster Grund, warum keine Schulungen oder Übungen durchgeführt wurden, wird auf kommunaler Ebene Zeitmangel genannt, gefolgt von der fehlenden Kenntnis, welchen Inhalt diese haben sollten. Dagegen ist die Aussage, dass keine Schulungs- oder Übungsangebote bekannt seien, bei den Kommunen deutlich seltener als bei den Landesdienststellen.

Bewertung und Empfehlungen:

Krisenmanagement ist Führungsaufgabe. Dies gilt sowohl für die Landesverwaltung als auch für die kommunale Ebene. Um in Krisensituationen angemessen agieren zu können, muss die Führungsebene in den Behörden über entsprechende Kenntnisse verfügen und die Führungskräfte für das Krisenmanagement sensibilisiert sein.

Die Umfragen des Rechnungshofs haben gezeigt, dass bei den obersten Landesbehörden und den Regierungspräsidien noch am ehesten Schulungen und Übungen durchgeführt werden. Bei den nachgeordneten Dienststellen, aber auch im kommunalen Bereich, sind entsprechende Maßnahmen weit weniger üblich. Auch die Erfahrungen der Regierungspräsidien aus Übungsszenarien zeigen, dass in vielen Dienststellen kaum Know-how zum Krisenmanagement vorhanden ist. Dies erschwert in Krisenlagen gemeinsame, abgestimmte Reaktionen. Fehlendes Wissen und mangelnde Übung kosten gerade zu Beginn einer Krise wertvolle Zeit.

Rechtzeitige und regelmäßige Schulungen und Übungen vermitteln und vertiefen nicht nur die notwendigen Kenntnisse, sondern bieten auch Raum für einen Erfahrungsaustausch und eine Vernetzung von Ansprechpartnern über Dienststellen hinweg. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, das Schulungs- und Übungsangebot zum Krisenmanagement auszubauen. Idealerweise sollten entsprechende Kenntnisse bereits dem Führungs-Nachwuchs vermittelt werden. Als Anbieter für ein ausgebautes Angebot kommen deshalb nicht nur die LFS, sondern auch die Führungsakademie Baden-Württemberg und die Verwaltungshochschulen in Kehl und Ludwigsburg in Frage.

Aus Sicht des Rechnungshofs müssen Schulungen zum Krisenmanagement nicht flächendeckend für sämtliche Beschäftigten der Landesverwaltung stattfinden. Vielmehr sollten diese zielgruppenspezifisch zugeordnet und abgestuft werden. Personen, die Aufgaben des Krisenmanagements übernehmen, brauchen ein theoretisches und praktisches Grundverständnis. Es sollten also insbesondere alle diejenigen Personen geschult werden, die auch im Krisenfall in die Stabsarbeit eingebunden werden, einschließlich eventueller Vertreter. Gleiches gilt für Übungen.

Die mehrheitliche Aussage der nachgeordneten Dienststellen, keine Schulungsangebote zu kennen, legt nahe, dass der Informationsfluss über bestehende Angebote unzureichend ist. Eine höhere Schulungs- und Übungsdichte sollte deshalb durch entsprechende Informationen begleitet werden. Hierfür bietet sich eine ressortweise Bündelung an.

- (E 28) Das Innenministerium sollte definieren, welche (Basis-) Kompetenzen für Krisenlagen in der Landesverwaltung vorhanden sein müssen. Es sollte die Ressorts auf geeignete Schulungsangebote hinweisen. Im Bedarfsfall sollte das Ministerium Angebote entwickeln lassen, die auf die spezifischen Bedürfnisse der Landesverwaltung zugeschnitten sind.
- (E 29) Die Ministerien sollten jeweils für ihren Ressortbereich prüfen, welche Schulungsangebote in Betracht kommen und für eine Teilnahme werben. Insbesondere für Beschäftigte, die für Stabsarbeit oder andere Aufgaben im Krisenmanagement vorgesehen sind, sollten Schulungen verpflichtend vorgesehen sein.
- (E 30) Das Innenministerium sollte Schwerpunkte für künftige Übungen definieren. Zudem sollte es für die Ministerialebene sicherstellen, dass sämtliche Ministerien regelmäßig in Übungen einbezogen werden.
- (E 31) Die Ministerien sollten für ihren Ressortbereich sicherstellen, dass regelmäßig Übungen zum Krisenmanagement, insbesondere zur Stabsarbeit, durchgeführt werden.
- (E 32) Die Landesverwaltung sollte Themen des Krisenmanagements, insbesondere der Stabsarbeit, in Curricula der Aus- und Fortbildungseinrichtungen des Landes einbringen, um das Angebot und die Vielfalt an entsprechenden Schulungen zu erhöhen. Zu denken ist hier insbesondere an die Führungsakademie, die Landesfeuerwehrschule und die Hochschulen für öffentliche Verwaltung in Kehl und Ludwigsburg.

2.4.3 Krisenkompetenz der Verwaltung

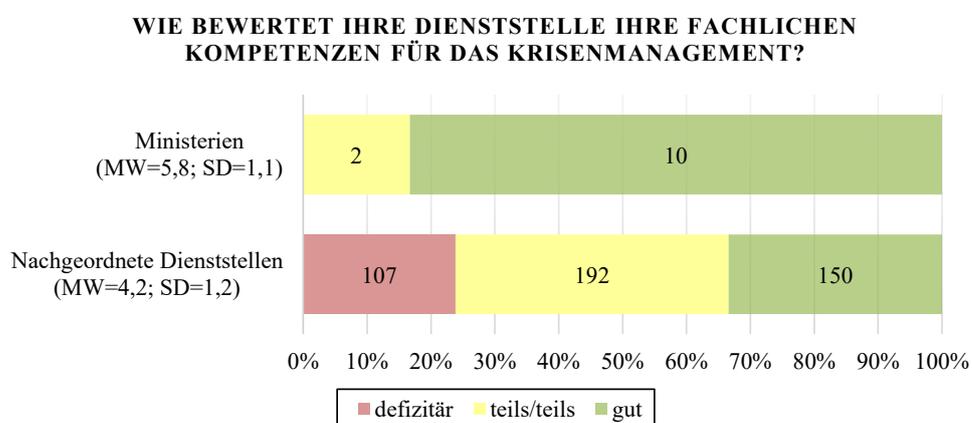
In einer Krisensituation stellt zunächst jede Dienststelle in eigener Verantwortung (gegebenenfalls mit Unterstützung übergeordneter Behörden) ihre Funktionsfähigkeit sicher. Die Fähigkeit einer Organisation, mit Krisensituationen umzugehen, wird im Folgenden als „Krisenkompetenz“

bezeichnet. Die Krisenkompetenz umfasst nicht nur das Wissen über fachliche und organisatorische Elemente der Krisenbewältigung. Sie schließt darüber hinaus auch Handlungskompetenzen mit ein, d. h. die Fähigkeit, im Ernstfall die notwendigen Maßnahmen auch entsprechend umzusetzen.

Krisenkompetenz der Landesverwaltung

Die folgende Abbildung zeigt, wie die Ministerien und nachgeordneten Dienststellen ihre Krisenkompetenz einschätzen.

Abbildung 16: Krisenkompetenz der Ministerien und der nachgeordneten Dienststellen



Die Ministerien schätzen ihre Krisenkompetenz überwiegend gut ein. Die nachgeordneten Dienststellen sehen die eigenen Kompetenzen dagegen kritischer. Hier schätzt sich nur rund ein Drittel der Dienststellen als gut ein, rund 43 Prozent liegen mit teils/teils im Mittelfeld und immerhin rund ein Viertel schätzen ihre Krisenkompetenz defizitär ein.

Der Rechnungshof hat analytisch untersucht, worauf sich die Einschätzungen der Dienststellen bzgl. der eigenen Fachkompetenz für das Krisenmanagement zurückführen lassen.²⁸ Demzufolge schätzen sich Dienststellen selbst kompetenter ein, wenn Konzepte für die Bündelung von krisenbedingten Aufgaben vorliegen und diese eingeübt sind. Gleiches gilt, wenn Dienststellen an Schulungen und Übungen zum Krisenmanagement teilgenommen haben. Reines Theoriewissen, also die bloße Kenntnis der VwV Stabsarbeit oder des Handbuchs Pandemieplanung, führt hingegen nicht dazu, dass sich die Dienststellen kompetenter einschätzen.

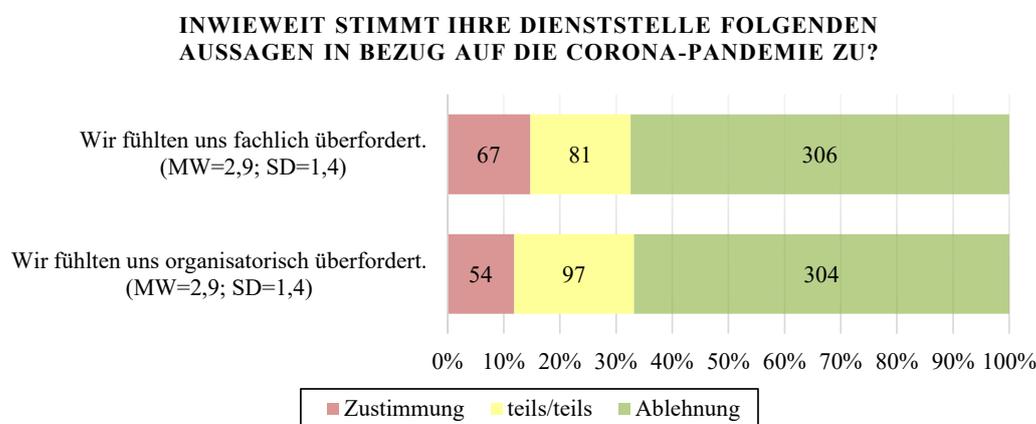
Die Ergebnisse decken sich mit den Angaben der Dienststellen in Freitexten. Gute Kompetenz wird dadurch begründet, dass Kenntnisse aus anderen Notlagen oder Krisensituationen übertragen werden konnten. Auch eingeübte Kommunikationswege, eine klare Zuständigkeitsregelung und die Teilnahme an Übungen und Schulungen seien Erfolgsfaktoren. Ebenfalls positiv wirkte sich eine gute Vernetzung mit anderen Behörden aus.

²⁸ Hierzu wurde das statistische Verfahren der multiplen Regressionsanalyse angewandt.

Die Einschätzung der fachlichen Kompetenz als defizitär wurde überwiegend mit fehlenden personellen Ressourcen begründet, gefolgt von der Information, nur auf einzelne Szenarien vorbereitet zu sein oder keine Vorgaben zur Vorbereitung und kein Schulungsangebot erhalten zu haben.

Der Rechnungshof hat auch erhoben, ob sich die Dienststellen durch die Corona-Pandemie fachlich (z. B. in ordnungsrechtlichen Belangen) und organisatorisch (z. B. bei der pandemiegerechten Organisation der Dienststelle) überfordert fühlten. Die nachfolgende Abbildung gibt hierzu einen Überblick.

Abbildung 17: Fachliche und organisatorische Überforderung (Dienststellen)

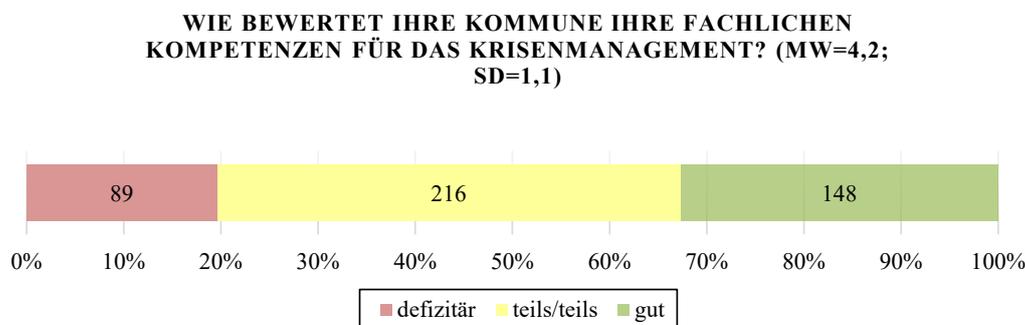


Bei der organisatorischen Bewältigung der Corona-Pandemie fühlten sich die Dienststellen überwiegend gut aufgestellt. Rund 12 Prozent der nachgeordneten Dienststellen teilten mit, sie seien in organisatorischen Fragen überfordert gewesen. Bei der Beurteilung der fachlichen Überforderung verschiebt sich die Einschätzung leicht in Richtung negativer Werte.

Krisenkompetenz der Kommunen

Der Rechnungshof hat auch bei den Kommunen die eigene Einschätzung der Krisenkompetenz erhoben.

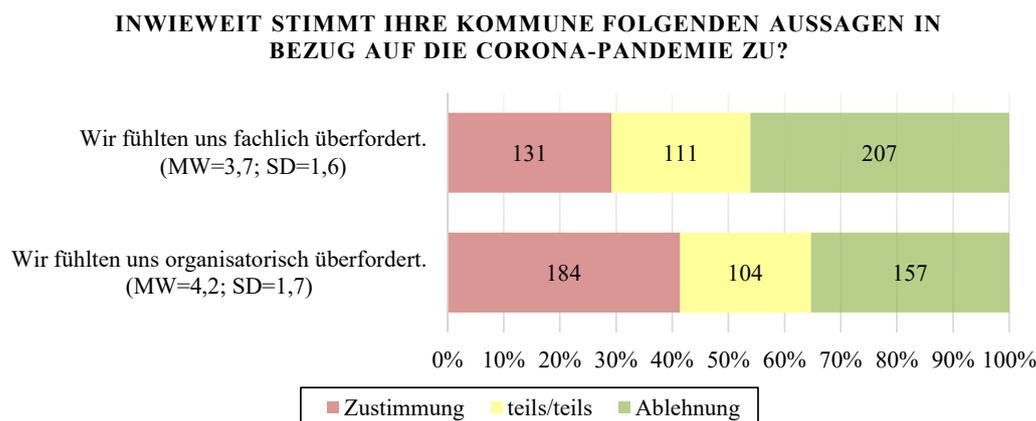
Abbildung 18: Krisenkompetenz (Kommunen)



Rund ein Fünftel der Kommunen hält die eigene Krisenkompetenz für defizitär, ein Drittel schätzt sich gut ein, die übrigen Kommunen sehen sich im Mittelfeld. Stadt- und Landkreise schätzen ihre Kompetenz statistisch signifikant besser ein als kreisangehörige Gemeinden. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass Aufgaben des Katastrophenschutzes und damit auch des Krisenmanagements in den Stadt- und Landkreisen eher verankert sind und diese über Übungen und Schulungen entsprechende Kompetenzen aufbauen konnten.

Die wahrgenommene Krisenkompetenz ist zunächst eine pauschale Einschätzung, wie gut sich eine Kommune auf Krisen vorbereitet fühlt. In der Corona-Pandemie musste die konkrete Bewältigungsfähigkeit in einer realen Lage bewiesen werden. Die folgende Abbildung zeigt, wie sich die Kommunen dieser Herausforderung gewachsen fühlten.

Abbildung 19: Fachliche und organisatorische Überforderung (Kommunen)



Fachliche Fragen betreffend fühlten sich rund 29 Prozent der Kommunen überfordert, rund ein Viertel teilweise überfordert. Etwa 46 Prozent der Kommunen konnten die Situation gut bewältigen. Bezogen auf den organisatorischen Umgang mit der Corona-Pandemie verschiebt sich das Spektrum in die Überforderung. Hier teilten nur rund 35 Prozent der Kommunen mit, organisatorisch nicht überfordert gewesen zu sein.

Bewertung:

Die Ministerien bewerten die eigenen fachlichen Kompetenzen für das Krisenmanagement im Durchschnitt als gut. Dabei wird die Kompetenz teilweise auf Erfahrungen mit vorangegangenen Krisensituationen zurückgeführt. Dagegen schätzt rund ein Fünftel der nachgeordneten Dienststellen und der Kommunen ihre Krisenkompetenz als defizitär ein. Dieser Befund ist insoweit beunruhigend, als es sich um jene Behörden handelt, die im Krisenfall operativ mit der Bewältigung befasst wären. Neben der strategischen Ebene der Ministerien sollten auch die nachgeordneten Dienststellen und die Kommunen möglichst gut auf künftige Krisen vorbereitet sein und über eine möglichst hohe Krisenkompetenz verfügen.

Die Datenerhebung zeigt, dass sich die Kommunen während der Corona-Pandemie eher organisatorisch als fachlich überfordert fühlten. Eine organisatorische Überforderung sahen auch manche nachgeordneten Dienststellen. Dies ist ein Hinweis dafür, dass der Umgang mit Krisensituationen nicht überall eingeübt ist und entspricht der überwiegend zurückhaltenden Einschätzung der eigenen Krisenkompetenz. Der organisatorische Umgang mit Krisensituationen kann zum einen in Reallagen eingeübt werden. Zur Bewältigung der Corona-Pandemie konnten die nachgeordneten Dienststellen und die Kommunen in weiten Teilen jedoch nicht auf Erfahrungen vorhergehender Krisensituationen zurückgreifen. Zum anderen können außerhalb konkreter Krisenlagen Übungen und Schulungen zu einer höheren Krisenkompetenz beitragen. Allerdings fanden in den vergangenen 5 Jahren in weiten Teilen der Landesverwaltung und der Kommunen keine Übungen zu Gefahrensituationen oder möglichen Krisenereignissen statt.

Hinzu kommt, dass nur wenige nachgeordnete Dienststellen in der Landesverwaltung und weniger als die Hälfte der kreisangehörigen Gemeinden die VwV Stabsarbeit kennen (siehe Punkt 2.2.4). Hier existiert auch kein theoretisches Wissen darüber, wie eine Krise angegangen werden kann.

Zum Aufbau von Wissen und Erfahrungen im Umgang mit Krisen wird auf die Empfehlungen zu Punkt 2.4.2 Schulungen und Übungen verwiesen.

2.5 Sachressourcen

Zur Bewältigung einer Krise braucht es neben Personal auch eine ausreichende Ausstattung an krisenrelevanten Sachressourcen. Das Kapitel zeigt auf, welche Sachressourcen derzeit in der Landesverwaltung für Krisenlagen vorgehalten werden. Auch der Einsatz von IT-Verfahren für das Krisenmanagement wird behandelt. Darüber hinaus geht es um die Verfügbarkeit von Sachressourcen in Krisenzeiten und damit um die Frage der Beschaffung.

2.5.1 Sachressourcen für den Krisenfall

Krisen können auf verschiedensten Ursachen beruhen (siehe Punkt 1.1.1). Entsprechend sind je nach Krisensituation auch unterschiedliche Sachressourcen notwendig, um auf die Lage zu reagieren und den Geschäftsbetrieb zu sichern. Dabei geht es zum einen um bauliche und technische Infrastruktur wie Räumlichkeiten und Kommunikationsmittel. Zum anderen geht es aber auch um - je nach Art der Krise - ereignisspezifische Sachressourcen zur Krisenbewältigung wie etwa persönliche Schutzausrüstung bei der Corona-Pandemie.

Bauliche und technische Infrastruktur

Das Innenministerium verfügt über das Lagezentrum der Landesregierung und zwei Stabsräume, die bei kritischen Situationen auch außerhalb von polizeilichen Gefahrenlagen zum Einsatz kommen können. Im Lagezentrum der Landesregierung können im Krisenfall Nachrichten, Daten zur Lage und sonstige Informationen zusammenlaufen und aufbereitet zur Verfügung gestellt werden.

Der Rechnungshof hat neben dem Innenministerium auch die anderen Ministerien, die Dienststellen und Kommunen des Landes gefragt, welche Sachressourcen für den Krisenfall zur Verfügung stehen. Sämtliche Ministerien geben an, dass geeignete Räumlichkeiten für Sitzungen von Stäben zur Verfügung stehen. In den meisten Ministerien gibt es außerdem auch bei Stromausfall eine gesicherte Energieversorgung, z. B. durch Netzersatzanlagen. Während der Prüfungsphase wurden die Möglichkeiten einer ausfallsicheren Kommunikation in und zwischen den Ministerien ausgebaut (z. B. Satellitentelefonie).

Auf Seiten der Dienststellen gibt hingegen mehr als die Hälfte an, über keine spezifischen Sachressourcen für Stabsarbeiten im Krisenfall zu verfügen. Rund 40 Prozent der Dienststellen teilen mit, einen Stabsraum zu haben. Rund 29 Prozent der Dienststellen können die Energieversorgung auch bei Stromausfall sicherstellen. In rund 7 Prozent der Dienststellen gibt es ausfallsichere Kommunikationsmedien.

Bei den Kommunen zeigt sich ein günstigeres Bild. Hier gibt nur jede fünfte Kommune an, keine spezifischen Sachressourcen für Stabsarbeiten im Krisenfall vorzuhalten. Mehr als drei Viertel der Kommunen haben einen Stabsraum. Etwa die Hälfte der Kommunen hat auch bei Stromausfall eine gesicherte Energieversorgung. Bei rund 16 Prozent der Kommunen stehen ausfallsichere Kommunikationsmedien zur Verfügung.

Während beispielsweise für Feuerwehrehäuser Vorgaben bzw. Normen zu den baulichen Anforderungen und zur Ausstattung existieren²⁹, gibt es keine analogen Regelungen für Verwaltungsgebäude. Es ist nicht definiert, welche Kriterien eine „krisenresiliente“ Dienststelle erfüllen muss bzw. sollte. Es gibt auch keine einheitlichen Standards, welche Sachressourcen eine krisenfeste Behörde vorhalten sollte. Das Innenministerium hat allerdings für einzelne Ausstattungsmerkmale Rahmenempfehlungen erstellt. Zu nennen sind hierzu die Checkliste Stromausfall, die Rahmenempfehlung Notfalltreffpunkte sowie Empfehlungen zur Satellitentelefonie.

Die Rückmeldungen in den Umfragen des Rechnungshofs zeigen, dass es in den Ministerien, aber auch in den nachgeordneten Dienststellen weitergehende Erwartungen hinsichtlich zentraler Vorgaben gibt. Zwar werden auch dort Rahmenempfehlungen für sinnvoll gehalten, doch wünschen die Ressorts teilweise eine stärkere konzeptionelle Rolle des Innenministeriums in Bezug auf Sachressourcen für das Krisenmanagement. Dabei wird beispielhaft auf den Prozess zum Vorhalten von ausfallsicheren Kommunikationsmitteln durch die Beschaffung von Satellitentelefonen verwiesen. Dieser sei zwar vom Innenministerium angestoßen worden. Letztlich sei jedoch von jedem Ressort dezentral beschafft worden, ohne Abstimmung über technische Spezifikationen. So sei zunächst nicht sicher gewesen, ob die Satellitentelefone im Ernstfall überhaupt miteinander kommunizieren könnten.

²⁹ Unter anderem DIN 14092 „Feuerwehrehäuser“.

Als problematisch wird von verschiedenen Dienststellen auch das Thema „Redundanzkommunikation“ geschildert - einschließlich der Frage von „Rückfalloptionen“, falls die IT ausfallen sollte. Zwar bestehe vom Innenministerium über die Regierungspräsidien bis zu den unteren Katastrophenschutzbehörden eine ständige Verbindung über Funk. Diese reiche aber nicht aus, um Krisenlagen in den Griff zu bekommen. Das habe auch die Flutkatastrophe in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen gezeigt: Weil die Kommunikationswege zusammengebrochen waren, konnte erst mit großem zeitlichen Verzug ein Lagebild erstellt werden. Zudem weisen Dienststellen aus dem nachgeordneten Bereich darauf hin, dass ein ausfallsicherer Datenaustausch ebenso wichtig sei wie die Sicherstellung der verbalen Kommunikation. Auch hier gebe es aber gravierende Defizite, ebenso bei der Stromversorgung in Krisenlagen. Einzelne Gebäude seien zwar mit Netzersatzanlagen ausgestattet, ein landesweites Konzept gebe es jedoch nicht. Verbesserungsprozesse in diesem Bereich würden sich teilweise über Jahre ziehen. Dabei spielt auch eine Rolle, dass die Zuständigkeit für die Liegenschaften nicht bei der Dienststelle selbst, sondern bei Vermögen und Bau liegt.

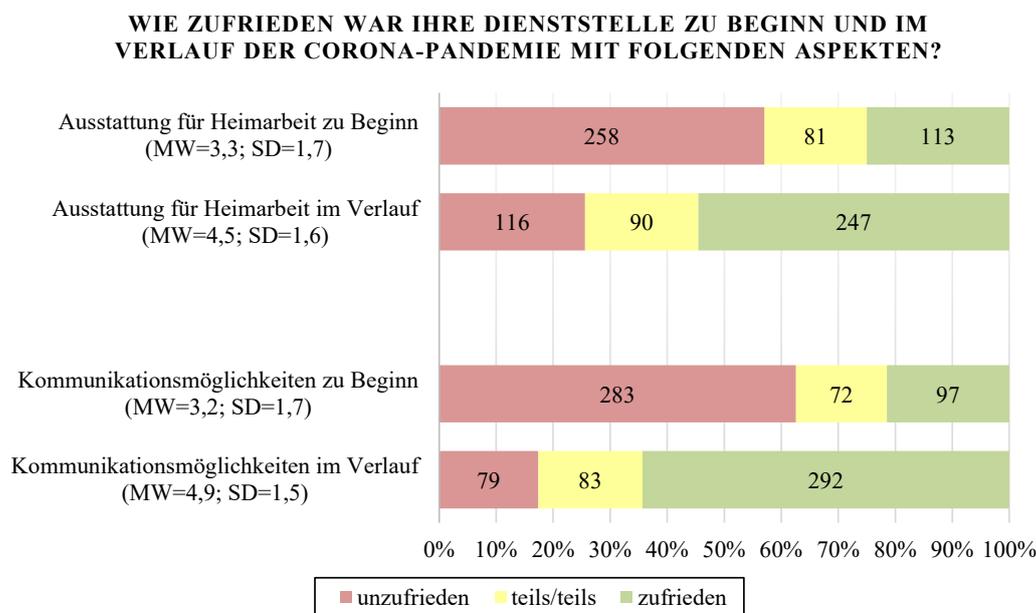
Das Innenministerium nimmt die Vorstellung anderer Ressorts, es müsse stärker als bisher Vorgaben für die Ausstattung der Dienststellen machen, durchaus wahr. Das könne das Ministerium aber nicht leisten. Die Erstellung eines Gesamtkonzepts für eine krisenresiliente Dienststelle sei weder möglich noch sinnvoll. Das läge zum einen an der großen Bandbreite unterschiedlicher Aufgaben in den Dienststellen des Landes und zum anderen an der Vielzahl potenzieller Krisenlagen mit sehr unterschiedlichen Auswirkungen in Bezug auf die Sicherstellung der eigenen Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit. Die Dienststellen müssten daher in eigener Zuständigkeit prüfen, welche technische Ausstattung geboten ist, um erforderliche Aufgaben auch in Krisensituationen wahrnehmen zu können. Zur Prüfung gegebenenfalls erforderlicher Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit sei das Ministerium aber beratend tätig und könne Unterlagen bereitstellen, wie z. B. bei der Checkliste Stromausfall geschehen, die u. a. auch Aspekte der Redundanzkommunikation und weitere technische und organisatorische Aspekte behandle.

Möglichkeiten zum mobilen Arbeiten während der Corona-Pandemie

Um das Infektionsrisiko einzudämmen, hat die Landesverwaltung während der Pandemie verstärkt auf den Einsatz von Heimarbeitsplätzen über sogenannte VPN-Verbindungen gesetzt. Die Ausstattung für das Arbeiten von Zuhause war insoweit eine wichtige ereignisspezifische Sachressource für die Krisenbewältigung und die Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs. Der Rechnungshof hat danach gefragt, wie zufrieden die Ministerien und Dienststellen mit der vorhandenen technischen Ausstattung für die Heimarbeit sowie mit den vorhandenen Kommunikationsmöglichkeiten (z. B. Videokonferenzsysteme) waren.

Fast alle Ministerien zeigten sich mit der Situation sowohl zu Beginn als auch im Verlauf der Corona-Pandemie zufrieden. Die nachgeordneten Dienststellen schätzen die Situation besonders zu Beginn der Krise hingegen anders ein, wie die nachfolgende Abbildung zeigt.

Abbildung 20: Zufriedenheit der nachgeordneten Dienststellen mit der vorhandenen technischen Ausstattung für die Ausübung von Heimarbeit und den Kommunikationsmöglichkeiten zu Beginn und im Verlauf der Corona-Pandemie



Die Zufriedenheit der Dienststellen mit der vorhandenen technischen Ausstattung für die Heimarbeit ist im Verlauf der Pandemie von einem Viertel auf rund 55 Prozent gestiegen. Ähnlich verhält es sich mit Blick auf die Kommunikationsmöglichkeiten - z. B. durch Videokonferenzsysteme. Rund 22 Prozent der Dienststellen waren mit den Kommunikationsmöglichkeiten zufrieden, die ihnen zu Beginn der Krise zur Verfügung standen. Im Verlauf der Corona-Pandemie zeigen sich mit rund 64 Prozent deutlich mehr Dienststellen diesbezüglich zufrieden.

Auch während der Corona-Pandemie lief die technische Ausstattung der Dienststellen über die vorgesehenen Kanäle, also primär durch Beauftragung der BITBW anhand des Servicekatalogs. Die BITBW berichtet, zum Teil auch proaktiv gehandelt und die entsprechenden Produkte bei den Kunden beworben sowie zusätzliche Handreichungen erstellt zu haben. Durch kurzfristige technische Maßnahmen habe die Zahl der gleichzeitig aktiven Heimarbeitsplätze gleich zu Beginn der Krise innerhalb weniger Wochen von 3.000 auf über 10.000 erweitert werden können. Zudem seien vorsorglich Laptops auf Vorrat beschafft worden, insbesondere um erwarteten Lieferengpässen und erhöhten Bestellungen durch die Dienststellen zuvor zu kommen. Darüber hinaus sei die Infrastruktur für Telefon- und Videokonferenzen erweitert worden, die zunächst nur für wenige User ausgelegt und dann zügig ausgebaut wurde.

Weitere krisenrelevante Sachressourcen

Je nach Art der Krise werden - neben den genannten baulichen und technischen Ressourcen - unterschiedliche ereignisspezifische Sachressourcen benötigt, um den Betrieb bzw. das übliche Aufgabenspektrum im gewohnten Umfang aufrechterhalten zu können. Das Innenministerium hält

eine Vorhaltung entsprechender Ressourcen für wichtig. Danach sollte das Land durch Bevorratung in die Lage versetzt werden, den Betrieb in Krisen für etwa 3 Monate aufrechtzuerhalten. Typische Sachressourcen, die bevorratet werden können, sind Kraftstoffe, Feldbetten oder Persönliche Schutzausrüstung (PSA).

Bei einer Bevorratung sind zahlreiche Aspekte zu berücksichtigen: zunächst ist die Frage zu beantworten, was und in welcher Menge vorgehalten werden soll. Dabei spielt auch eine Rolle, welche Sachressourcen sich überhaupt sinnvoll und/oder wirtschaftlich lagern lassen. Dies gilt für Güter, die ein (kurzes) Verfallsdatum haben oder regelmäßig gewartet werden müssen, in besonderem Maße. Anschließend ist zu regeln, wer bevorratet und damit auch für die Lagerung und gegebenenfalls erforderliche Lagerwälvungen - den regelmäßigen Austausch begrenzt lagerfähiger Güter - zuständig ist.

Schließlich ist auch die Standortfrage, wo gelagert werden soll, zu beantworten. Dabei ist zum einen zu entscheiden, ob eine dezentrale oder zentrale Lagerung sachgerecht ist. Zum anderen hängt die Standortentscheidung wesentlich an der Verfügbarkeit geeigneter Liegenschaften.

Das Innenministerium zeigt eine grundsätzliche Präferenz für dezentrale Lager. So würden die Ressourcen dort vorgehalten, wo sie auch im Alltag benötigt werden. Beispielsweise könnten Krankenhäuser - mit entsprechender finanzieller Ausstattung - die Bevorratung von Atemschutzmasken für das Land übernehmen. Die Regierungspräsidien bringen eine Lagerung krisenrelevanter Sachressourcen an vier Standorten im Land ins Gespräch, also ein Lager je Regierungsbezirk. Diese Lager könnten auch bei Landkreisen angesiedelt werden. Die Umsetzung würde sich bislang jedoch schwierig gestalten, auch deshalb, weil es noch nicht gelungen sei, geeignete Liegenschaften zu finden.

Die Landesregierung hat zwischenzeitlich ein Konzept für eine Notfallreserve beschlossen. Aufbau und Betrieb dieser Notfallreserve sollen durch das Sozialministerium und das Logistikzentrum Baden-Württemberg (LZBW) in Kooperation mit den Universitätsklinika erfolgen. Ziel ist, bei künftigen Pandemien jederzeit ausreichend PSA zur Verfügung zu haben.

Bewertung und Empfehlungen:

Die Ergebnisse der Umfragen zeigen: Die meisten Dienststellen schätzten die technische Infrastruktur und die Kommunikationsmöglichkeiten, wie sie zu Beginn der Corona-Krise im Land vorhanden waren, als unzureichend ein. Sie zeigen aber auch, dass die Landesverwaltung in der Krise rasch und überwiegend auch zur Zufriedenheit der Dienststellen entsprechende Infrastruktur und Ausstattung aufbauen bzw. beschaffen konnte. Das gilt namentlich für den Aufbau von Ressourcen für die Heimarbeit.

Die Landesverwaltung hat sich hier schnell und zielgerichtet der Krisensituation gestellt und Anpassungsfähigkeit bewiesen. Sie hat zügig ihre Arbeitsfähigkeit sichergestellt und damit die Grundlage für die Krisenbewältigung geschaffen. Dennoch gibt es gute Gründe, das Krisenmanagement des Landes anzupassen. Zum einen haben diese Prozesse vor allem zu Beginn der Krise Zeit gekostet und Ressourcen gebunden. Zum anderen kann nicht per se davon ausgegangen werden, dass Ad-hoc-Maßnahmen bei künftigen Krisen ähnlich gut ablaufen und zu guten Ergebnissen führen. Es sollte deshalb Ziel sein, vor einer Krisenlage zu prüfen, welche Sachressourcen erforderlich sind, um die Verwaltung unabhängig vom konkreten Ereignis krisenfester aufzustellen.

Nicht alle potenziellen Sachmittelbedarfe zur Krisenbewältigung können sinnvoll und wirtschaftlich „auf Vorrat“ gehalten werden. Aber es gibt typische Bedarfe im Krisenfall, die unabhängig vom konkreten Szenario vorausschauend geplant und vorgehalten werden könnten. Dazu gehören z. B. bauliche und Kommunikations-Infrastruktur.

Bislang gibt es keinen landesweiten Standard, welche Sachressourcen eine krisenfeste Behörde vorhalten sollte. Derzeit entscheiden jedes Ressort bzw. in Teilen auch Dienststellen für sich selbst, welche Ausstattung sinnvoll ist. Dies führt nicht nur dazu, dass die einzelnen Dienststellen in sehr unterschiedlichem Maße auf Krisensituationen vorbereitet sind, etwa hinsichtlich einer ausfallsicheren Energieversorgung. Es birgt auch das Risiko, dass Systeme zwar vorhanden, aber nicht kompatibel sind und Kommunikationsprozesse im Krisenfall nicht zwingend flächendeckend gesichert sind.

Der Rechnungshof teilt die Auffassung des Innenministeriums, dass von dort keine detaillierten, einheitlichen Vorgaben für sämtliche Dienststellen des Landes bereitgestellt werden können. Die erforderliche Ausstattung ist von der konkreten Aufgabenstellung der jeweiligen Dienststelle und der Krisenlage abhängig. So ist beispielsweise das Vorhalten von Stabsräumen nur dann sachgerecht, wenn in einer Dienststelle die Einrichtung eines Stabes zur Krisenbewältigung grundsätzlich erforderlich ist.

Die abschließende Feststellung, welche Ausstattung vorhanden sein muss, um auch im Krisenfall handlungsfähig zu sein, muss daher immer von der jeweiligen Dienststelle - gegebenenfalls im Zusammenspiel mit der übergeordneten Behörde - getroffen werden. Dies gilt vor allem für ereignisspezifische Sachressourcen und deren Bevorratung; hier dürfte allein den Fachressorts eine Einschätzung der Bedarfe möglich sein. Entsprechend sollte in erster Linie auch dort die Verantwortung für geeignete Lösungen liegen.

Gleichwohl hält der Rechnungshof zentrale Vorgaben und konsentrierte Standards für notwendig, wenn es um die Frage der Arbeitsfähigkeit in Krisensituationen bzw. Betriebskontinuität geht. Dies gilt insbesondere dann, wenn Systeme oder Komponenten kompatibel sein müssen. Nur mit einem koordinierten Vorgehen kann sichergestellt werden, dass die notwendige ressort- oder ebenübergreifende Kommunikation im Bedarfsfall funktioniert. Einer Koordination oder entsprechender Vorgaben bedarf es auch, wenn die Zuständigkeiten mehrerer Ressorts oder Dienststellen ineinandergreifen. Dies ist etwa bei Liegenschaften durchgehend der Fall.

In diesen Prozess sollte das Innenministerium stärker als bisher seine Fachexpertise einbringen und Impulse setzen. Dies kann dadurch erfolgen, dass - nach entsprechender Abstimmung etwa im Netzwerk der Krisenmanagement-Ansprechpartner - Standards gesetzt oder Entscheidungshilfen zur Verfügung gestellt werden. Denkbar wäre, ähnlich der VwV IT-Standards, mit einer eigenen Verwaltungsvorschrift einen normierten Rahmen vorzugeben, der das erforderliche Maß an Einheitlichkeit und Kompatibilität sichert, den Ressorts und Dienststellen aber den erforderlichen Raum für eigenverantwortliche Entscheidungen belässt.

- (E 33) Die Landesregierung sollte - unter Federführung des Innenministeriums - verbindliche Vorgaben für Sachressourcen erarbeiten, die für den Krisenfall vorzuhalten sind. Dabei sollte ein Schwerpunkt auf eine kompatible und ausfallsichere Kommunikations-Infra-

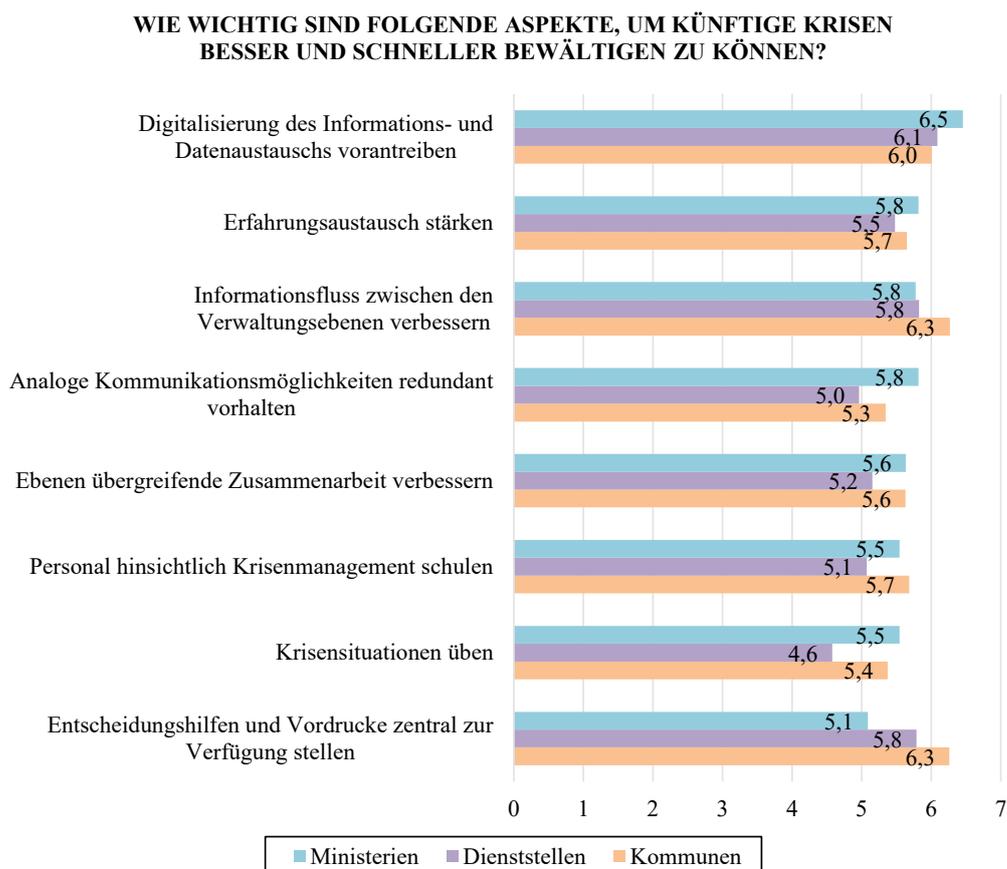
struktur und die Sicherung der Energieversorgung gelegt werden. Ressorts und Dienststellen sollten die Vorgaben im jeweiligen Geschäftsbereich unter Berücksichtigung der spezifischen Anforderungen in eigener Hoheit umsetzen.

- (E 34) Um auch ebenenübergreifende Kompatibilität zu sichern, sollte den Kommunen - soweit relevant - die Umsetzung der für die Landesverwaltung verbindlichen Standards empfohlen werden.

2.5.2 Digitalisierung und IT-Verfahren zur Krisenbewältigung

Der Rechnungshof hat die Ministerien, die Dienststellen des Landes und die Kommunen danach gefragt, wie wichtig bestimmte Aspekte sind, um künftige Krisen besser und schneller bewältigen zu können. Die nachfolgende Abbildung gibt hierzu einen Überblick.

Abbildung 21: Einschätzung der Ministerien, Dienststellen und Kommunen bezüglich der Relevanz einzelner Aspekte für die künftige Krisenbewältigung



Alle gelisteten Aspekte werden tendenziell als relevant gewertet. Die Einschätzungen der Teilnehmenden zeigen jedoch, dass es durchaus Differenzierungen gibt: Ministerien, Dienststellen

und Kommunen bewerten die Relevanz einzelner Aspekte teils deutlich abweichend. Auffällig ist dabei, dass die Digitalisierung des Informations- und Datenaustauschs nach Auffassung der Ministerien und Dienststellen mit deutlichem Abstand als wichtigster Faktor eingeschätzt wird, wenn es darum geht, künftige Krisen besser und schneller bewältigen zu können.

Exemplarisch hierfür teilt das Justizministerium mit: „Für den Bereich der Gerichte, Staatsanwaltschaften und Justizvollzugsanstalten in Baden-Württemberg hat sich gezeigt, dass die Ausstattung mit digitalen Arbeitsmitteln (Hard- wie Software) ein wesentlicher Faktor für erfolgreiche Arbeit unter Pandemiebedingungen sein kann. So konnten beispielsweise im Grundbuchbereich bei volldigitaler Arbeitsweise trotz Schutzmaßnahmen und Homeoffice Verfahrensbestände abgebaut werden. Gerichtsverhandlungen konnten in geeigneten Fällen als Videoverhandlungen durchgeführt werden, was Effizienz und Infektionsschutz in optimaler Form vereint. Hier besteht großes Potenzial auch für andere Krisenszenarien.“

Zur Krisenbewältigung kommen überwiegend IT-Standardverfahren zum Einsatz: Rund 93 Prozent der Dienststellen des Landes geben an, während der Corona-Pandemie IT-Standardverfahren für die Krisenbewältigung eingesetzt zu haben - vorwiegend Programme zur Textverarbeitung, Tabellenkalkulation, Präsentation und E-Mail-Kommunikation. Auf kommunaler Ebene haben rund 75 Prozent IT-Standardverfahren verwendet, um die Krise zu bewältigen.

Während der Corona-Pandemie kamen in den Ressorts auch unterschiedliche IT-Fachverfahren zum Einsatz. So wurde beispielsweise im Hinblick auf die Krankenhausbelegung das Steuerungstool Resource-Board eingesetzt, u. a. um die Kapazitäten der Intensivbetten darzustellen.

Ein zentraler Baustein der Sicherheitsarchitektur des Landes ist die Elektronische Lagedarstellung Bevölkerungsschutz (ELD-BS). Es handelt sich um ein webbasiertes Informationssystem für die Stabsarbeit, das vom Fraunhofer-Institut für Optronik, Systemtechnik und Bildauswertung gemeinsam mit dem Innenministerium für den Katastrophen- und Bevölkerungsschutz entwickelt wurde. Die Plattform soll den Informations- und Datenaustausch der Ressorts sowie zwischen dem Innenministerium, den Regierungspräsidien und den unteren Katastrophenschutzbehörden unterstützen, indem Informationen und Lagebilder schnell für alle bereitgestellt werden können. ELD-BS kann auch in Krisensituationen genutzt werden. Zwischen 2018 und 2021 wurde ELD-BS im Funktionsumfang und der Komplexität erweitert und setzt sich inzwischen aus mehreren Teilanwendungen zusammen. Dazu zählen u. a.:

- die zentrale Lageübersicht der unteren Katastrophenschutzbehörden,
- die zielgruppenorientierte Verarbeitung von Meldungen und Informationen,
- der automatisierte Informationsaustausch mit den radiologischen Lagezentren auf Bundes- und Landesebene,
- die Darstellung der angeordneten Maßnahmen der höheren Katastrophenschutzbehörden nach kerntechnischen Unfällen sowie
- eine Krisenobjekt Datenbank auf Basis des Geoinformationssystems, die die Katastrophenschutzbehörden in der Planung von großflächigen Einsatzlagen, wie z. B. Evakuierungen, unterstützt.

Nach Auskunft des Innenministeriums sind in ELD-BS sowie in der integrierten Zentralen Evaluierungs- und Unterbringungssteuerung (ZEUS-BS) noch nicht wie vorgesehen sämtliche sogenannten Krisenobjekte eingepflegt. Damit gemeint sind z. B. Übernachtungsmöglichkeiten, Sporthallen, Pflegeheime, Kindergärten oder gefahrgeneigte Betriebe. Die Dateneingabe und -pflege kann nach Darstellung des Ministeriums nicht zentral geleistet werden, sondern müsse dezentral - insbesondere durch die Kommunen - erfolgen. Zu diesem Zweck sei die Öffnung der bisher auf den staatlichen Bereich beschränkten ELD-BS für die Gemeinden in Vorbereitung, so dass ein Eigeninteresse auch der Gemeinden an deren Nutzung und damit eine erhöhte Bereitschaft zur Dateneingabe und -pflege generiert werden könne. Das System sei dann über alle Verwaltungsebenen hinweg nutzbar.

Zum Umfragezeitpunkt war den Kommunen die Anwendung noch weitgehend unbekannt. Fast 90 Prozent der Kommunen haben angegeben, ELD-BS nicht zu kennen. Gleiches gilt für ZEUS-BS. Einsatzbereit war ELD-BS bei 9 Prozent der Kommunen, ZEUS-BS bei rund 3 Prozent. Stattdessen ergab die Untersuchung der Systemlandschaft auf kommunaler Ebene eine starke Heterogenität. Von den Kommunen wurden 32 verschiedene IT-Fachverfahren genannt, die für Krisensituationen genutzt werden, darunter sieben Eigenentwicklungen.

Das Innenministerium stellt ELD-BS mittlerweile auch allen anderen Ministerien zur Verfügung. Die Plattform wurde den Krisenmanagement-Ansprechpartnern der Ressorts in einer Sitzung Ende 2022 vorgestellt. Eine Vorgabe zur Nutzung ist aus Sicht des Ministeriums nicht erforderlich, einführende Schulungen würden aber angeboten.

Bewertung und Empfehlung:

Einer stärkeren Digitalisierung des Informations- und Datenaustauschs kommt besondere Bedeutung zu, wenn es um effiziente und effektive Krisenbewältigung geht. Das Innenministerium hat mit ELD-BS und den enthaltenen Bausteinen ein IT-Fachverfahren entwickelt, das den Informations- und Datenaustausch in Krisenlagen auf allen Verwaltungsebenen unterstützen soll. Der eingeschlagene Weg ist aus Sicht des Rechnungshofs richtig und wichtig.

Jedoch hat die Datenerhebung des Rechnungshofs gezeigt, dass die Systemlandschaft zur Krisenbewältigung - insbesondere auf kommunaler Ebene - bislang wenig harmonisiert ist. Dass Kommunen auch auf Eigenentwicklungen zurückgreifen, betont den Bedarf an dieser Stelle. Deshalb sollte für eine größere Verbreitung von ELD-BS in der Landesverwaltung und bei den Kommunen gesorgt werden. Zumindest in Teilanwendungen sollte die Nutzung des Verfahrens obligatorisch sein, da den Kommunen bei der Eingabe und Pflege krisenrelevanter Daten eine tragende Rolle zukommt. Die potenziellen Anwender sollten fachlich in der Lage sein, ELD-BS einzusetzen. Dies sollte mit Informationsveranstaltungen bzw. Fortbildungen sichergestellt werden.

- (E 35) Die Digitalisierung des Informations- und Datenaustauschs im Krisenmanagement sollte vorangetrieben werden. Hierzu sollte ELD-BS als IT-Fachverfahren künftig bei allen am Krisenmanagement beteiligten Dienststellen des Landes, also den Ministerien, Regierungspräsidien und für das Krisenmanagement relevanten nachgeordneten Dienststellen, einsatzbereit sein. Gleiches gilt für die Kommunen. Das Innenministerium sollte die Implementierung anstoßen, begleiten und darauf hinwirken, dass das IT-Fachverfahren auf Anwenderseite sachgerecht bedient werden kann.

2.5.3 Beschaffung krisenrelevanter Sachressourcen

Die Beschaffungsstrukturen und -prozesse im Land sind heterogen organisiert. Zahlreiche Beschaffungsvorgänge werden dezentral abgewickelt, d. h. von der jeweiligen Dienststelle selbst. Teilweise werden Sachressourcen aber auch zentral eingekauft, etwa vom LZBW oder von der BITBW. Soweit eine zentrale Beschaffung erfolgt, werden die entsprechenden Sachressourcen den Dienststellen über Produktkataloge angeboten.

Mit der Corona-Pandemie ist Anfang 2020 eine Sondersituation entstanden. Es entstand unerwartet und plötzlich ein hoher Bedarf an bestimmten Sachressourcen wie etwa PSA, die nicht oder nicht in der erforderlichen Menge verfügbar waren - weder im eigenen Bestand noch am Markt. Einer (zunächst) begrenzten Zahl an Anbietern und begrenzten Produktionskapazitäten stand eine weltweit explodierende Nachfrage gegenüber.

Bei hohen Stückzahlen gleichartiger Güter hätte sich unter normalen Umständen eine zentrale Beschaffung aufgedrängt, nicht zuletzt, um Skalenvorteile beim Preis zu realisieren. Nach Darstellung des Sozialministeriums sah sich das LZBW jedoch wegen fehlender (Personal-)Ressourcen zu Beginn der Pandemie nicht in der Lage, die Beschaffung, Lagerung oder Verteilung der erforderlichen großen Mengen an PSA zu übernehmen.

Zentrale Beschaffung von Schutzausrüstung durch das Sozialministerium

Anfang März 2020 beauftragte der IVwS das Sozialministerium mit der gemeinsamen Beschaffung von PSA und Desinfektionsmitteln für alle Ressorts und die im Bevölkerungsschutz mitwirkenden Einheiten.³⁰ Bis April 2020, so das Sozialministerium, seien Beschaffungen über Notvergaben umgesetzt worden. Ab dem zweiten Halbjahr 2020, als sich die Situation entspannte, sei PSA über öffentliche Ausschreibungen bzw. Verhandlungsverfahren beschafft worden. Von Januar bis Oktober 2021 wurde im Ministerium eine temporäre Stabstelle für die zentrale Beschaffung, Lagerung und Verteilung von PSA und weiteren Medizinprodukten für die Ressorts eingerichtet. In der Spitzenphase seien dort 30 VZÄ gebunden gewesen. Die LFS teilt in diesem Zusammenhang mit, dass sie im zentralen Beschaffungsprozess unterstützt habe, indem zum einen Angebote gesichtet und zum anderen Masken in Containern auf dem eigenen Gelände gelagert wurden.

Nach Auskunft des Sozialministeriums wurde in der Regel nur für die Ressorts und deren nachgeordnete Bereiche beschafft. Hauptabnehmer waren die Polizei, die Schulen und die Justiz. Für die Lieferung habe jedes Ressort Anlieferungspunkte benannt. Eine Sonderregelung habe für Schulen gegolten, die weitestgehend direkt über Paketversand beliefert wurden. Anfangs hätten allerdings auch zahlreiche Bedarfsträger außerhalb der Landesverwaltung Sachressourcen aus Beschaffungen des Ministeriums erhalten. So habe das Ministerium bis Juni 2020 PSA an die Stadt- und Landkreise geliefert, die diese wiederum an die Bedarfsträger auf ihrer Gemarkung weitergegeben haben. Zusätzlich habe es einmalige Sonderaktionen gegeben, wie z. B. im Dezember 2020, als vulnerable Personen u. a. in Pflegeheimen mit Atemschutzmasken beliefert wurden.

Abstimmungen zu zentralen Beschaffungen haben laut Sozialministerium in der AG Corona stattgefunden. Entscheidungen seien entweder in der Lenkungsgruppe oder im Kabinett getroffen

³⁰ Beschlussniederschrift der 3. Sitzung des IVwS vom 4. März 2020.

worden. Ein Fachgremium, mit dem sich das Ministerium zu Fragen der Beschaffung mit den Ressorts hätte austauschen können, habe es nicht gegeben. Zum Teil seien Bedarfe jedoch vorab im IVwS erörtert worden.

Einschätzungen der Ministerien zum Beschaffungsprozess

Durch die zentrale Beschaffung sollten - jedenfalls nach dem Wortlaut der zugrundeliegenden Kabinettsvorlage von Ende 2020 - bestehende Beschaffungs-, Verteilungs- und Lagerungsmaßnahmen einzelner Ressorts nicht gänzlich abgelöst, sondern ergänzt, zusammengeführt, verbessert und entlastet werden.³¹ Aus Sicht des Sozialministeriums sei aber eine dezentrale Beschaffung durch die Ressorts seitdem nicht mehr vorgesehen gewesen.

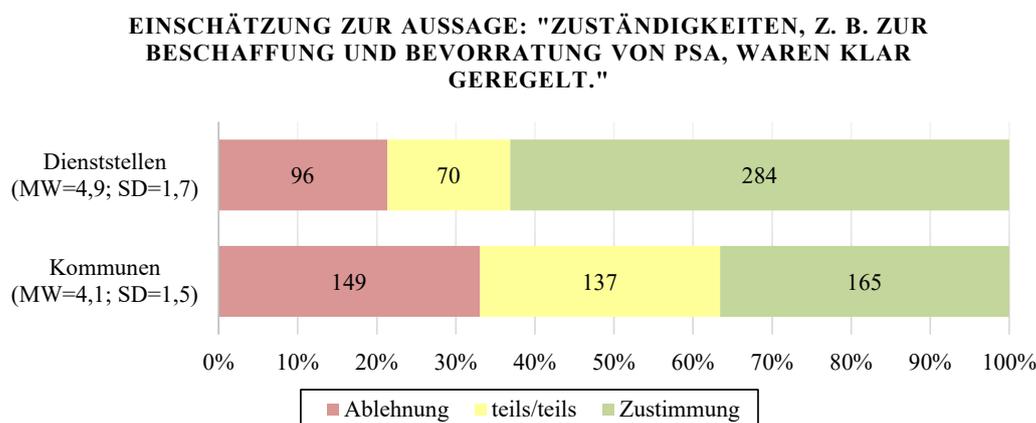
Hinsichtlich der PSA zeigen die Aussagen der Ressorts allerdings, dass es keine einheitliche Sicht gibt, auf welches Verfahren sich die Landesregierung festgelegt hatte. Einige Ministerien sind der Ansicht, dass der Beschaffungsprozess für Atemschutzmasken bereits zu Beginn der Pandemie vom Sozialministerium zentral übernommen wurde. Es habe aber auch die Möglichkeit gegeben, selbst zu beschaffen - auch, um das Sozialministerium zu entlasten. Andere hingegen teilen mit, es habe anfangs zwar Bedarfsabfragen gegeben, es sei aber keine Verständigung auf eine zentrale Beschaffung erfolgt. Letztlich habe jedes Ressort eigenverantwortlich beschafft. Die benötigten Mengen hätten, trotz sichtlicher Bemühungen des Sozialministeriums, auch gar nicht zentral gedeckt werden können, so ein weiteres Ministerium. Dezentrale Beschaffungen seien oft unkomplizierter bzw. schneller möglich gewesen. Mit Blick auf die Zukunft wird der Wunsch geäußert, die Grundinfrastruktur für Beschaffungen zu klären.

Beschaffungen aus Sicht der nachgeordneten Dienststellen und der Kommunen

Um die Perspektive zu erweitern, hat der Rechnungshof die nachgeordneten Dienststellen und die Kommunen danach gefragt, ob Zuständigkeiten - z. B. in Bezug auf Beschaffung und Bevorratung von PSA - zwischen der eigenen Dienststelle und anderen Landesdienststellen bzw. zwischen der eigenen Kommune und Landesbehörden klar geregelt waren. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Ergebnisse.

³¹ Kabinettsvorlage zur Einrichtung einer zentralen Stelle für die Beschaffung, Lagerung und Verteilung von persönlicher Schutzausrüstung für die Ressorts der Landesverwaltung vom 5. November 2020.

Abbildung 22: Regelung der Zuständigkeiten, z. B. bei der Beschaffung und Bevorratung von PSA



Rund 63 Prozent der nachgeordneten Dienststellen sind der Auffassung, dass die Zuständigkeiten, z. B. in Bezug auf die Beschaffung und Bevorratung von PSA, zwischen der eigenen Dienststelle und anderen Landesdienststellen klar geregelt waren. Jede fünfte Dienststelle ist nicht dieser Meinung. Bei den Kommunen sind es rund 37 Prozent, die angeben, die Zuständigkeiten seien klar gewesen. Ähnlich viele sind jedoch auch gegenteiliger Auffassung.

Die Ergebnisse werden durch ergänzende Äußerungen einzelner Dienststellen bzw. Kommunen untermauert. So wird beispielsweise berichtet, dass PSA teilweise ohne Bedarfsabfrage geliefert worden oder die zentral beschafften Mengen nicht ausreichend gewesen seien. Auch über ungeeignete PSA wird berichtet. In den Dienststellen sei zunehmend dezentral beschafft worden, da auf eine Versorgung durch die Ressorts nicht gewartet werden konnte. Berichte über zunächst zu geringe, später zu große oder unangekündigte Lieferungen kommen auch von der kommunalen Seite.

Über den richtigen Weg bei der Beschaffung gehen indes auch bei den Dienststellen und den Kommunen die Meinungen auseinander. So berichtet eine Dienststelle, dass die dezentrale Beschaffung von PSA gerade zu Beginn der Pandemie sehr personalintensiv gewesen sei. Man habe sich gefragt, ob nicht zentral in den Oberbehörden mit der Kaufkraft von großen Mengen und Zugang zu Großhändlern mit weniger Personaleinsatz zu besseren Konditionen hätte eingekauft werden können. Andererseits schlägt eine weitere Dienststelle vor, in künftigen Krisen schneller dezentrale Beschaffungsmöglichkeiten einzuräumen. Ungeachtet dessen, ob zentral oder dezentral beschafft werden soll, wird jedoch auch hier das Bedürfnis deutlich, über die Verantwortlichkeiten für Beschaffungen bei künftigen Krisen zeitnah zu entscheiden.

Bewertung und Empfehlungen:

Die Corona-Pandemie war auch hinsichtlich der Beschaffung erforderlicher Sachressourcen eine Sondersituation für die Landesverwaltung. Angesichts der Marktlage, der Vielzahl an Bedarfsträgern und der hohen Bedeutung für den Schutz der Bevölkerung war die Beschaffung - unabhängig davon, ob zentral oder dezentral - ein komplexer und schwieriger Prozess, der sich nur mit

hohem Aufwand bewältigen ließ. Dabei war das Zusammenspiel innerhalb der Landesverwaltung nicht frei von Spannungen und Friktionen.

Die Rückmeldungen aus den Interviews und Umfragen des Rechnungshofs legen nahe, dass Beschaffungsentscheidungen getroffen wurden, die rückblickend nicht erforderlich oder nicht wirtschaftlich erscheinen. Der Rechnungshof kritisiert dies nicht. Zum einen waren nicht die singulären Beschaffungsentscheidungen, sondern Strukturen und Prozesse Gegenstand der Prüfung; schon deshalb kann der Rechnungshof keine Bewertungen im Einzelfall abgeben. Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass Beschaffungsentscheidungen etwa zu PSA stets unter Handlungs- und Zeitdruck, mit dem jeweils aktuellen Wissen über akute oder perspektivische Bedarfe und auf Basis der von einem weltweiten Wettbewerb um knappe Güter geprägten Marktlage getroffen werden mussten. Eine Verwaltung im Krisenmodus trifft zwangsläufig auch falsche Entscheidungen.

Für die Bewertung der Prozesse wiegt schwerer, dass die Ressorts selbst in der Nachbetrachtung ein unterschiedliches Verständnis davon hatten, auf welches grundsätzliche Vorgehen man sich verständigt hatte. Diese Unklarheit zieht sich bis in die nachgeordneten Dienststellen durch. Allerdings zeigen die Aussagen gegenüber dem Rechnungshof auch, dass ein Bedarf gesehen wird, Beschaffungsstrukturen und -prozesse für künftige Krisensituationen möglichst vorab zu klären.

Dies betrifft zunächst die Frage, ob ereignisspezifische Sachressourcen besser zentral oder dezentral beschafft werden sollen. Eine pauschale Antwort darauf gibt es allerdings nicht; sie hängt unter anderem von den konkreten Marktgegebenheiten, etwa der Anbieterstruktur und der Möglichkeit lokaler bzw. regionaler Bedarfsdeckung, aber auch von der Art und Menge der zu beschaffenden Sachgüter ab.

Prozessual spricht vieles dafür, in einer beginnenden Krisensituation an den zuvor praktizierten Beschaffungsverfahren festzuhalten. Kurzfristige Änderungen von Beschaffungszuständigkeiten können hier zu Unklarheiten und Ineffizienzen führen. Dies gilt vor allem dann, wenn personelle Ressourcen und Know-how erst aufgebaut und neue Prozesse etabliert werden müssen. Das ist nicht nur zeitkritisch, sondern birgt auch die Gefahr, dass die Prozesse nicht bzw. nicht von Beginn an sachgerecht funktionieren.

Ob das LZBW zu Beginn der Pandemie hinsichtlich seiner Ressourcen in der Lage gewesen wäre, die zentrale Beschaffung von PSA zu übernehmen, kann dahingestellt bleiben. Das Sozialministerium verfügte jedenfalls zum Zeitpunkt der Entscheidung, die Beschaffung unter anderem von PSA dort zu bündeln, nicht über die notwendigen Ressourcen für Beschaffungen dieser Größenordnung. Beides musste erst mit enormem Aufwand und Einsatz aufgebaut werden. Das war, erst Recht mit Blick auf die Komplexität und Herausforderungen der Aufgabe, zwangsläufig mit hohen Belastungen für die Betroffenen, mit Reibungsverlusten und Konflikten verbunden.

Der Rechnungshof hält es deshalb grundsätzlich für sinnvoll, Beschaffungsprozesse im Krisenfall in den eingespielten (zentralen oder dezentralen) Strukturen zu belassen. Allerdings muss dann, wenn die vorhandenen personellen Ressourcen (quantitativ oder qualitativ) nicht ausreichen, aus anderen Bereichen verstärkt werden (siehe 2.4.1).

Wenn dennoch in einer Krisensituation Beschaffungsprozesse geändert werden müssen, bedarf dies einer expliziten und eindeutigen Entscheidung. Die geänderten Strukturen und Prozesse müssen dann so kommuniziert werden, dass ein gleiches Verständnis aller betroffenen Einheiten

sichergestellt ist. Auch in diesem Fall muss dafür gesorgt werden, dass der betreffenden Einheit entsprechende Ressourcen zur Verfügung stehen oder gestellt werden, wiederum gegebenenfalls durch Verstärkungen aus anderen Bereichen.

- (E 36) In Krisensituationen sollten eingespielte Strukturen und Prozesse des Beschaffungswesens grundsätzlich beibehalten werden. Reichen die personellen Ressourcen der zuständigen Einheit quantitativ oder qualitativ nicht aus, sollte eine Verstärkung aus anderen Bereichen der Landesverwaltung - entlang des im Krisenmodus vorgesehenen Verfahrens - erfolgen.
- (E 37) Lässt sich eine Beschaffungsaufgabe in einer Krisensituation nicht in den bestehenden Strukturen bewältigen, sollte die Entscheidung über organisatorische Änderungen vom Interministeriellen Verwaltungsstab getroffen und klar kommuniziert werden. Der Interministerielle Verwaltungsstab sollte auch über gegebenenfalls notwendige personelle Verstärkungen aus anderen Bereichen der Landesverwaltung entscheiden.

gez. Ria Taxis

gez. Lothar Nickerl

Anlage 1: Empfehlungen zum Krisenmanagement in der Landesverwaltung

- (E 1) Die strukturierte Analyse möglicher Krisenpotenziale sollte für alle Bereiche der Landesverwaltung verbindlich werden. Die Ministerien sollten jeweils für ihren Geschäftsbereich und auf Basis der jeweiligen Ressortspezifika bestimmen, welche Kategorien von Krisen zwingend zu analysieren sind und die Zuständigkeiten für die Analyse festlegen. Bei mehreren Dienststellen mit gleich gelagerten Risikostrukturen sollten übergeordnete Behörden den Prozess koordinieren bzw. bündeln.
- (E 2) Die Erfahrungen aus Krisenlagen wie der Corona-Pandemie sollten strukturiert ausgewertet und in bestehende Dokumente (etwa Alarmpläne) oder in neue Krisenkonzepte eingearbeitet werden. Um diese Erfahrungen zu sichern, sollten die Ministerien entsprechende Evaluationen in ihren Zuständigkeitsbereichen anstoßen und koordinieren.
- (E 3) Die Sensibilisierung von Bevölkerung und Unternehmen hinsichtlich ihrer Eigenverantwortung für die Krisenvorsorge sollte verstärkt werden. Das Innenministerium und die anderen Ressorts sollten im Dialog mit den Kommunalen Landesverbänden den hierzu erforderlichen Prozess strukturieren und die Zuständigkeiten entlang der vorhandenen (Ressort-) Expertise regeln. Dabei können auch geeignete Multiplikatoren wie Verbände und Interessenvereinigungen eingebunden werden.
- (E 4) Die Ministerien sollten ressortübergreifend festlegen, welche Risiken im Rahmen eines Krisenmonitorings jeweils laufend beobachtet werden sollen und wer für das Monitoring zuständig ist. Zudem sollte ein Informationsweg definiert werden, wann und mit welchen Inhalten das Innenministerium über aufwachsende Lagen oder plötzlich eintretende Ereignisse informiert wird.
- (E 5) Die Ministerien sollten sich über Standards für krisenmanagementbezogene Aufgaben verständigen, die in jedem Ressort wahrgenommen werden sollen. Diese sollten einheitlich in die jeweils eigene Aufbauorganisation integriert und nachvollziehbar dargestellt werden (z. B. in Geschäftsverteilungsplänen).
- (E 6) Die Ressorts sollten Verbindungspersonen benennen, um eine bessere horizontale und vertikale Vernetzung der Verwaltung in Fragen des Krisenmanagements zu erreichen. Diese sollten ebenenübergreifend bekannt gemacht werden.
- (E 7) Das Netzwerk der Krisenmanagement-Ansprechpartner sollte stärker als bisher dazu genutzt werden, Themen ressortübergreifend zu besprechen und Maßnahmen verbindlich abzustimmen. Das Innenministerium sollte Aufgaben und Ziele des Netzwerks festlegen.
- (E 8) Die Zuständigkeitsabgrenzung der Ministerien nach dem Ressortprinzip sollte auch in Krisenzeiten beibehalten werden. Die Ministerien sollten auf ein einheitliches Rollenverständnis in Bezug auf Zuständigkeiten und Kompetenzen in Krisensituationen hinwirken.

- (E 9) Die Landesregierung sollte einen Prozess definieren, mit dem die Landesverwaltung in Situationen, die nicht das Ausmaß einer Katastrophe erreichen, in einen „Krisenmodus“ versetzt werden kann. Um zu Beginn der Krise schneller und besser handlungsfähig zu sein, sollte zudem definiert werden, welche strukturellen und organisatorischen Konsequenzen damit für die gesamte Landesverwaltung verbunden sind oder verbunden sein können.
- (E 10) Die Ministerien sollten Regelungen und Informationen zum Thema Krisenmanagement aktuell halten, zentral zur Verfügung stellen und regelmäßig aktiv bewerben.
- (E 11) Die Landesregierung sollte die „zweigleisige“ Struktur aus Interministeriellem Verwaltungsstab und (politischer) Lenkungsgruppe als Regelfall bei der Krisenbewältigung vorsehen. Die beiden Gremien sollten im Bedarfsfall zeitgleich installiert werden, um die Prozesse von Beginn an entsprechend zu verorten und zu synchronisieren.
- (E 12) Die Ministerien sollten sich auf einheitliche Kommunikationsstrukturen und -prozesse verständigen, die in Krisensituationen greifen. Dabei sollten Anlaufstellen, Erreichbarkeiten und Zuständigkeiten geregelt werden. Dies sollte nicht personenbezogen, sondern funktionenbezogen erfolgen. Beispielsweise sollten konsequent Funktionspostfächer genutzt werden.
- (E 13) In Krisensituationen sollten hauptbetroffene Dienststellen ihre Arbeitsweisen nach den Prinzipien der Stabsarbeit organisieren. Die übrigen Dienststellen sollten entsprechend der zuvor festgelegten Standards auf eine Krise reagieren. Hierzu könnten sich die Ministerien im Netzwerk der Krisenmanagement-Ansprechpartner abstimmen.
- (E 14) Der Rechnungshof empfiehlt, für die Kommunikation grundsätzlich den üblichen Dienstweg beizubehalten. Dabei muss aber eine zügige Informationsweitergabe gewährleistet werden.
- (E 15) Die Ministerien sollten ihre bei der Corona-Pandemie gewählte ressortinterne Kommunikationsstrategie evaluieren, um den Informationsfluss mit dem nachgeordneten Bereich für künftige Krisen zu verbessern. In künftigen Krisenlagen sollten sie außerdem bereits während der Krise die Erfahrungen der nachgeordneten Dienststellen einholen, um mit einem aktiven Wissensmanagement auf potenzielle Missstände zeitnah reagieren zu können.
- (E 16) Organisatorische Hinweise, Entscheidungshilfen, Vordrucke und Musterschreiben sollten auch bei künftigen Krisen möglichst zentral erarbeitet, geprüft und bereitgestellt werden. Dabei sollte stärker auf arbeitsteilige, an der fachlichen Kompetenz orientierte Prozesse geachtet werden. Zudem sollte sichergestellt werden, dass die Information bzw. Unterstützung alle Adressaten auch tatsächlich erreicht.
- (E 17) Die Regierungspräsidien und die Kommunalen Landesverbände sollten in Krisensituationen mit starkem kommunalen Bezug möglichst von Beginn an in die Arbeit der relevanten Gremien einbezogen werden. Hierbei sollten die jeweiligen Rollen beachtet werden: die Regierungspräsidien als operative Schaltstellen und die Kommunalen Landesverbände als Multiplikatoren.

- (E 18) Für die Kommunikation zu den Kommunen sollten auch in Krisenzeiten die vorhandenen Strukturen des dreistufigen Verwaltungsaufbaus genutzt werden.
- (E 19) Werden weitere Akteure - etwa die Kommunalen Landesverbände - in strategische Überlegungen und Kommunikationsprozesse einbezogen, müssen die unterschiedlichen Wege koordiniert werden. Soweit für die Kommunikation mit den Kommunen parallele Verfahren genutzt werden, sollten sie stets so gestaltet werden, dass die Regierungspräsidien ihrer üblichen Rolle als Schaltstelle zu und von den Kommunen gerecht werden können.
- (E 20) Für die Kommunikation zwischen Land und Kommunen sollten in Krisensituationen möglichst ausschließlich Funktionspostfächer genutzt werden. Die betreffenden Landesdienststellen und die einzelnen Kommunen sollten eine möglichst hohe Aktualität sicherstellen.
- (E 21) Das Innenministerium sollte in seiner Eigenschaft als Kommunalministerium prüfen, ob es hinsichtlich der organisatorischen Unterstützung der Kommunen in Krisensituationen eine stärker koordinierende Rolle einnehmen kann.
- (E 22) Alle Ressorts sollten - bereits außerhalb einer Krisensituation - ihre Aufgaben systematisch erfassen und priorisieren. Sie sollten festlegen, welche Aufgaben im Krisenfall nicht mehr oder nur noch in reduziertem Umfang wahrgenommen werden sollen.
- (E 23) Mit der Aufgabenpriorisierung sollten die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, den Personaleinsatz im Krisenfall quantitativ und qualitativ zielgerichtet zu steuern. Die Ressorts sollten deshalb im Zuge der Priorisierung auch erheben, welche Personalkapazitäten mit welchen Qualifikationen durch die reduzierte Wahrnehmung der betreffenden Aufgabe freigesetzt werden könnten.
- (E 24) Um innerhalb der Landesverwaltung im Bedarfsfall schnell Personal bereitstellen zu können, sollte die Landesregierung die erforderlichen Strukturen und Prozesse im Vorfeld klären und festlegen. Dies betrifft insbesondere die Ausgestaltung der Bedarfsmeldung und ein möglichst ökonomisches Verfahren der Personalgestellung.
- (E 25) Das Innenministerium sollte prüfen, ob die bestehenden Regelungen für den Einsatz von Personal außerhalb der jeweils eigenen Dienststelle flexibel genug sind, um eine rasche und effektive Personalgestellung zu ermöglichen.
- (E 26) Mit der Entscheidung des Ministerrats, in den Krisenmodus zu wechseln, sollten die Ressorts die notwendigen internen Prozesse zur konkreten Aufgabenreduzierung vorbereiten. Ziel sollte es sein, geltend gemachte und vom Ministerrat anerkannte Personalmehrbedarfe eines oder mehrerer Ressorts zur Krisenbewältigung möglichst zügig und in einem möglichst einfachen Verfahren den betreffenden Dienststellen zur Verfügung stellen zu können.
- (E 27) Festlegungen zu Prozessen der Personalgestellung bzw. -gewinnung in Krisenzeiten sollte die Landesverwaltung auch mit der kommunalen Ebene treffen. Hier sollte das Innenministerium federführend im Dialog mit den Kommunalen Landesverbänden klären, welche Stellen auf beiden Seiten im Krisenfall die Personalgewinnung koordinieren.

- (E 28) Das Innenministerium sollte definieren, welche (Basis-) Kompetenzen für Krisenlagen in der Landesverwaltung vorhanden sein müssen. Es sollte die Ressorts auf geeignete Schulungsangebote hinweisen. Im Bedarfsfall sollte das Ministerium Angebote entwickeln lassen, die auf die spezifischen Bedürfnisse der Landesverwaltung zugeschnitten sind.
- (E 29) Die Ministerien sollten jeweils für ihren Ressortbereich prüfen, welche Schulungsangebote in Betracht kommen und für eine Teilnahme werben. Insbesondere für Beschäftigte, die für Stabsarbeit oder andere Aufgaben im Krisenmanagement vorgesehen sind, sollten Schulungen verpflichtend vorgesehen sein.
- (E 30) Das Innenministerium sollte Schwerpunkte für künftige Übungen definieren. Zudem sollte es für die Ministerialebene sicherstellen, dass sämtliche Ministerien regelmäßig in Übungen einbezogen werden.
- (E 31) Die Ministerien sollten für ihren Ressortbereich sicherstellen, dass regelmäßig Übungen zum Krisenmanagement, insbesondere zur Stabsarbeit, durchgeführt werden.
- (E 32) Die Landesverwaltung sollte Themen des Krisenmanagements, insbesondere der Stabsarbeit, in Curricula der Aus- und Fortbildungseinrichtungen des Landes einbringen, um das Angebot und die Vielfalt an entsprechenden Schulungen zu erhöhen. Zu denken ist hier insbesondere an die Führungsakademie, die Landesfeuerwehrschule und die Hochschulen für öffentliche Verwaltung in Kehl und Ludwigsburg.
- (E 33) Die Landesregierung sollte - unter Federführung des Innenministeriums - verbindliche Vorgaben für Sachressourcen erarbeiten, die für den Krisenfall vorzuhalten sind. Dabei sollte ein Schwerpunkt auf eine kompatible und ausfallsichere Kommunikations-Infrastruktur und die Sicherung der Energieversorgung gelegt werden. Ressorts und Dienststellen sollten die Vorgaben im jeweiligen Geschäftsbereich unter Berücksichtigung der spezifischen Anforderungen in eigener Hoheit umsetzen.
- (E 34) Um auch ebenenübergreifende Kompatibilität zu sichern, sollte den Kommunen - soweit relevant - die Umsetzung der für die Landesverwaltung verbindlichen Standards empfohlen werden.
- (E 35) Die Digitalisierung des Informations- und Datenaustauschs im Krisenmanagement sollte vorangetrieben werden. Hierzu sollte ELD-BS als IT-Fachverfahren künftig bei allen am Krisenmanagement beteiligten Dienststellen des Landes, also den Ministerien, Regierungspräsidien und für das Krisenmanagement relevanten nachgeordneten Dienststellen, einsatzbereit sein. Gleiches gilt für die Kommunen. Das Innenministerium sollte die Implementierung anstoßen, begleiten und darauf hinwirken, dass das IT-Fachverfahren auf Anwenderseite sachgerecht bedient werden kann.
- (E 36) In Krisensituationen sollten eingespielte Strukturen und Prozesse des Beschaffungswesens grundsätzlich beibehalten werden. Reichen die personellen Ressourcen der zuständigen Einheit quantitativ oder qualitativ nicht aus, sollte eine Verstärkung aus anderen Bereichen der Landesverwaltung - entlang des im Krisenmodus vorgesehenen Verfahrens - erfolgen.

- (E 37) Lässt sich eine Beschaffungsaufgabe in einer Krisensituation nicht in den bestehenden Strukturen bewältigen, sollte die Entscheidung über organisatorische Änderungen vom Interministeriellen Verwaltungsstab getroffen und klar kommuniziert werden. Der Interministerielle Verwaltungsstab sollte auch über gegebenenfalls notwendige personelle Verstärkungen aus anderen Bereichen der Landesverwaltung entscheiden.