



**TREND**report DIGITALER STAAT

# Nach der Krise ist vor der Krise:

Resilienz und Handlungsfähigkeit  
in der öffentlichen Verwaltung

Eine Publikation von

**prognos**

**Behörden Spiegel**

# Inhalt

Vorwort .....	3
Von Krisen und Katastrophen: Pandemien, Extremwetter, Cybergefahren .....	4
Die Covid-19-Pandemie als Chance: Zwischen Krise und Wandel.....	8
Hitzewellen, Starkregen, Hochwasser: durch Anpassung zur Resilienz.....	12
Cybergefahren: Wie wappnet sich die öffentliche Verwaltung? .....	16
Exkurs: Resilienz im Baltikum und in den Nordischen Ländern .....	20
„How-to-Resilience“ in der öffentlichen Verwaltung .....	22
Sieben Schritte auf dem Weg zur resilienten Verwaltung.....	27

## Impressum

Der Trendreport "Digitaler Staat" ist im Rahmen einer Kooperation zwischen dem Behörden Spiegel und der Prognos AG entstanden. (April 2023)

### Herausgeber

ProPress Verlagsgesellschaft mbH, Bonn  
Friedrich-Ebert-Allee 57, 53113 Bonn  
Telefon: 0228/970 970

E-Mail: [verlag@behoerderspiegel.de](mailto:verlag@behoerderspiegel.de)  
Registergericht: AG Bonn HRB 3815  
UST-Ident.-Nr.: DE 122275444

Geschäftsführung: Dr. Fabian Rusch

Redaktionelle Begleitung „Trendreport“ Behörden Spiegel: Dr. Eva-Charlotte Proll, Guido Gehrt

V.i.S.d.P.: R. Uwe Proll

Prognos AG,

Goethestraße 85, 10623 Berlin

Telefon: 030/52 00 59-210

E-Mail: [info@prognos.com](mailto:info@prognos.com)

Geschäftsführer: Christian Böllhoff

Redaktionelle Leitung „Trendreport“ Prognos AG: Matthias Canzler

### Druck

[www.wir-machen-druck.de](http://www.wir-machen-druck.de)

### Satz und Layout

Beate Dach, Spree Service GmbH, Berlin

### Bildnachweis Titelseite

©Photobank, [stock.adobe.com](http://stock.adobe.com)

Kostenfreier Download des Trendreports Digitaler Staat unter [www.digitaler-staat.org/trendreport](http://www.digitaler-staat.org/trendreport)

# Liebe Leserinnen und Leser,

Krisen und deren Bewältigung haben die letzten Jahre geprägt: Die Covid-19-Pandemie hat nicht nur die öffentliche Gesundheitsversorgung, sondern unsere Gesellschaft als Ganzes stark gefordert. Auch Bedrohungen wie Cybervorfälle in Kommunen oder auf Kritische Infrastrukturen (KRITIS) sowie zunehmende (lokale) Extremwetterereignisse haben Städte, Gemeinden und Landkreise zu weiten Teilen in den Krisenmodus versetzt. Manchmal wirkt es, als würden Krisensituationen das sogenannte neue Normal.

Viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den öffentlichen Verwaltungen engagieren sich täglich, um diese Krisensituationen zu bewältigen und Lösungen zu finden. Strukturelle und prozessuale Hürden oder unterschiedliche Zuständigkeiten erschweren diese Arbeit mitunter erheblich. Gerade in Krisen offenbaren sich diese Hindernisse besonders. Sie bieten damit aber auch Möglichkeiten, neue Wege zu gehen, um bestehende Hürden zu überwinden. Gerade im Zuge der Covid-19-Pandemie wurde plötzlich vieles möglich, was zuvor undenkbar schien.

Der Begriff der Resilienz erhielt daher in den vergangenen Jahren eine hohe Aufmerksamkeit in den Debatten um die Sicherung staatlicher Handlungsfähigkeit. Resilienz kann dabei eine große Unterstützung sein, um Krisen zu bewältigen und sich bereits im Vorfeld dagegen zu wappnen. Der Frage, wie resilientes Handeln aussieht, widmet sich der diesjährige Trendreport unter dem Titel „Nach der Krise ist vor der Krise: Resilienz und Handlungsfähigkeit in der öffentlichen Verwaltung“. Dafür haben wir Fachgespräche mit nationalen und europäischen Expertinnen und Experten geführt.

Der Trendreport gibt umfassende Einblicke...

...in krisenbedingte Herausforderungen und Hürden der öffentlichen Verwaltungen,

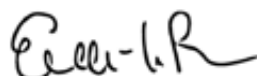
...in bereits bestehendes resilientes Handeln,

...in Möglichkeiten, Resilienz zu erhöhen.

Wir wünschen Ihnen, liebe Leserinnen und Leser, eine interessante Lektüre und hoffen, Ihnen die eine oder andere Anregung auf dem Weg zur resilienten Verwaltung mitgeben zu können!



Dr. Axel Seidel,  
Partner und COO,  
Prognos AG



Dr. Eva-Charlotte Proll,  
Herausgeberin und CDO

# Von Krisen und Katastrophen: Pandemien, Extremwetter, Cyber

**K**risen und deren Bewältigung sind für Deutschlands Verwaltungen Standard geworden. Eine Krise reiht sich an die andere, zuletzt z. B. die Energie- an die Covid-19-Krise. Hinzu kommen Katastrophen, die zu Krisen wurden, wie z. B. der bundesweit erste Cyber-Katastrophenfall oder die Flutkatastrophe im Sommer 2021. Gründe für diese Krisen und Katastrophen liegen zum Teil in tiefgreifenden Veränderungen und Megatrends wie dem Klimawandel, der Globalisierung und der Digitalisierung. Verwaltungen auf Landes- und Bundesebene sowie Städte, Gemeinden und Landkreise sind in der Pflicht, Krisen und Katastrophen handhabbar und im Rahmen ihrer Möglichkeiten erträglich für die Menschen zu machen, für die sie Ver-

antwortung tragen. Dabei sind die Verwaltungen oft auch selbst von den Krisen betroffen.

Ob eine Krise in Politik und Öffentlichkeit als prioritär eingestuft wird, folgt gewissen Aufmerksamkeitszyklen.<sup>1</sup> Nach 2001 war das Bewusstsein für Terrorangriffe groß. Nach der Oder-Flutkatastrophe wurden viele Hochwasserschutzpläne entlang großer Flüsse aktiviert. Nachdem die ersten Krankenhäuser Opfer von Cyberangriffen wurden, ist Cybersicherheit als Risiko in der öffentlichen Verwaltung angekommen. Nachdem Covid-19 im Jahr 2020 pandemisch wurde, drängten Pandemien und Zoonosen in den Risiko-Mittelpunkt. Seit der Flutkatastrophe im Sommer 2021 wurde über das erhöhte Risiko durch häufigere Starkregenereignisse diskutiert. Keine dieser reaktiven Maßnahmen ist irrelevant. Sie verdeutlichen aber, dass Risikobewusstsein und dadurch Handlungsimpulse durch konkrete Ereignisse hervorgerufen werden. In diesem Zusammenhang lässt sich von Krisenkonjunkturen sprechen: (Mediale) Aufmerksamkeit bedingt politisches Handeln.

Krisen und Katastrophen werden oft synonym verwendet, ein wesentlicher Unterschied lässt sich jedoch festhalten: Unter einer Katastrophe verstehen wir ein eher kurzfristiges Ereignis, während eine Krise langanhaltender ist. Daneben sind die Gemeinsamkeiten aber prägender. Krisen und Katastrophen treten sowohl disruptiv als auch inkrementell auf. Zudem gibt es verschiedene Phasen innerhalb von Krisen und Katastrophen. Dazu zählen u. a. Präventions-, Schock-, Reaktions-, Wiederherstellungs- und Lernphasen. Entscheidender ist jedoch die Gemeinsamkeit, dass Krisen, Katastrophen und deren Auswirkungen das öffentliche Le-

**Es hält sich hartnäckig die Ansicht, dass ein Nicht-Funktionieren der Verwaltung im Wesentlichen mit Personalmangel zu tun hat. Aber daran glaube ich nicht. Natürlich braucht es in der einen oder anderen Verwaltung mehr Personal, aber insgesamt sind Verwaltungen nicht so schlecht aufgestellt.“**

Prof. Dr. Frank Nullmeier,  
Professor für Politikwissenschaft,  
Universität Bremen, SOCIUM  
Forschungszentrum Ungleichheit  
und Sozialpolitik

Foto: © Frank Nullmeier.

<sup>1</sup> Ulrich Beck, Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, 1986.

# gefahren

ben auf mitunter unbestimmte Zeit beeinträchtigen. Dies kann unterschiedliche Bereiche betreffen: Privates und Berufliches, Unternehmen und Institutionen. Gerade in derart disruptiven Phasen kommt der öffentlichen Verwaltung eine entscheidende Rolle zu: Sie trägt dazu bei, die öffentliche Sicherheit und die Funktionsfähigkeit des Staates zu gewährleisten. Daher ist die Sicherstellung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit die zentrale Herausforderung der öffentlichen Verwaltung während akuter Krisenzeiten.

Wir setzen uns im diesjährigen Trendreport deshalb mit folgenden Leitfragen auseinander: Auf welche Herausforderungen stößt die öffentliche Verwaltung in Krisenzeiten und welche Lehren können aus vergangenen und gegenwärtigen Krisen und Katastrophen für deren Handlungsfähigkeit gezogen werden? Entscheidend ist dabei die Frage, ob Verwaltungen weiter ihren Aufgaben nachkommen können. Wichtig ist hier die Unterscheidung zwischen der Handlungsunfähigkeit, die durch Krisen bzw. Katastrophen ausgelöst werden kann, und der Handlungsunfähigkeit, die aufgrund struktureller Probleme besteht. Resilienz wird oft als allumfassendes Instrument oder Mittel genannt, um Handlungsunfähigkeit entgegenzuwirken. Durch die schnelle Taktung unterschiedlicher Krisen wird der Aufbau



Katharina Schätz,  
Klimaresilienzmanagerin der  
Stadt Regensburg.

Foto: ©Stadt Regensburg, Christian Kaister

**Es gibt das Vorurteil, dass die Verwaltung ein schleppendes Organ und nur reaktiv sei. Ich erlebe dies jedoch auch anders, denn es gibt viele sehr engagierte Mitarbeitende, die aus ihrer Praxis Erfahrungen an die Politik herantragen und so proaktiv Themen angehen.“**

**xis Erfahrungen an die Politik herantragen und so proaktiv Themen angehen.“**

<sup>2</sup> Volker Wittpahl, Resilienz, Berlin/Heidelberg 2023, S. 11.

<sup>3</sup> Ivonne Elsner, Andreas Huck und Manas Marathe, Resilience, in: Jens-Ivo Engels (Hg.), Key Concepts for Critical Infrastructure Research, Wiesbaden 2018, S. 31-38, hier S. 32.

<sup>4</sup> David Chandler und Jon Coaffee (Hg.), The Routledge Handbook of International Resilience, London/New York, NY 2017 (Routledge Handbooks).



Marcel „Otto“ Yon, Gründer & Partner innovation@scale, Gründer & Vorstand Staat-up e.V.

Foto: © Bundeswehr, Luise Evers

**Recht und Personal sind in Wahrheit nicht das Problem der öffentlichen Verwaltung. Es klemmt an der Vorstellung, wie Zusammenarbeit anders organisiert werden könnte: Welche Organisationsstruktur geben wir uns? Welche Zusammenbeitskultur leben wir? Wie setzen wir Teams zusammen?“**

von Resilienz in der Verwaltung immer bedeutsamer. Wie resilientes Handeln aussehen und wie die öffentliche Verwaltung selbst resilient werden kann, wird in den folgenden Kapiteln skizziert.

## Alle sprechen über Resilienz

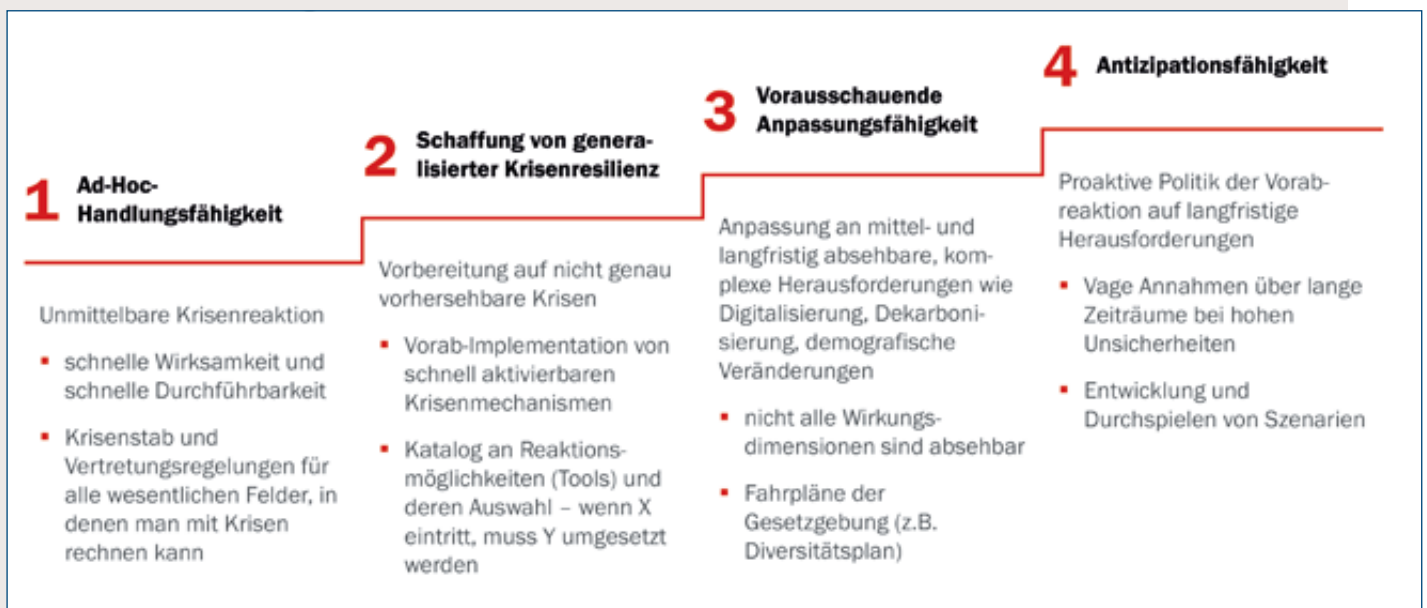
Alle sprechen über Resilienz, aber was ist das überhaupt? Das Konzept der Resilienz kann einerseits auf eine psychologische Langzeitstudie zu Entwicklungsmöglichkeiten von Kindern in den 1950er-Jahren zurückgeführt werden. Dort wurde Resilienz zum ersten Mal als *Widerstandsfähigkeit gegenüber negativen Ausgangsbedingungen* verstanden.<sup>2</sup> Andererseits kann das Konzept der Resilienz auf das Aufkommen des Systemdenkens in der Ökologie in den 1960er-Jahren zurückgeführt werden.<sup>3</sup>

Das gängige Verständnis von Resilienz unterscheidet drei Dimensionen:

1. **Widerstandsfähigkeit gegenüber Schocks oder schlechenden Veränderungen (absorption),**
2. **Kapazität zum Wiederaufbau und zur schnellen Wiederherstellung des Ausgangszustands (bouncing back),**
3. **Fähigkeit eines Systems, zu lernen und ggf. zu transformieren und sich an veränderte Bedingungen anzupassen (bouncing forward).<sup>4</sup>**

Neben diesem breiten Verständnis, das in unterschiedlichen Kontexten angewandt werden kann, hat Frank Nullmeier, Professor für Politikwissenschaft, ein Modell entwickelt, in dem er Resilienz in der öffentlichen Verwaltung auf vier Ebenen darstellt (siehe Grafik S. 6).

## Vier-Stufen-Modell der Resilienz nach Prof. Dr. Frank Nullmeier



Die vier Ebenen der Resilienz sind Prof. Nullmeier zufolge nicht als Zyklus, sondern als Bausteine zur Etablierung von resilientem Handeln in der öffentlichen Verwaltung zu verstehen. Eine Ebene ist entsprechend nur ein Baustein und genügt noch nicht, damit eine Verwaltung als resilient bezeichnet werden kann. Als Ergebnis der vier Bausteine entsteht letztlich Resilienzfähigkeit. Auf Basis dieser theoretischen Überlegungen assoziiert Prof. Nullmeier Resilienz mit dem Begriff der institutionellen Widerstandsfähigkeit.

Grafik: ©Prognos/Prof. Dr. Frank Nullmeier

Wir nutzen dieses Modell als Orientierung, um resilientes Handeln in Krisenzeiten zu identifizieren und um zu beleuchten, inwieweit Behörden und Verwaltungen in unterschiedlichen Themengebieten bereits resilient agieren.

Zudem haben wir mit unterschiedlichen Expertinnen und Experten aus Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft gesprochen und tiefgreifende Einblicke in die Herausforderungen und Lösungsoptionen für resilientes Handeln erhalten.

### Krisen gestern, heute und morgen

Im vorliegenden Trendreport fokussieren wir uns auf die drei Themenbereiche *Covid-19-Pandemie*, *Extremwetterereignisse* und *Cybergefahren*. Neben vielen weiteren Herausforderungen wie Wirtschafts- und Finanzkrisen oder Migrationswellen werden Extremwetterereignisse, Pandemien und Cybergefahren auch die kommenden Jahre und Jahrzehnte prägen.



**Um resilient auf Krisen reagieren zu können, müssen manchmal bestehende Regeln sehr großzügig ausgelegt bzw. bestehende Handlungsspielräume vollständig genutzt werden. Das hat beispielsweise während der sogenannten Flüchtlingskrise und während der Corona-Pandemie, als ad hoc reagiert werden musste, gut funktioniert.“**

Carola Heilemann-Jeschke, Abteilungsleiterin des Zentralen IT-Managements und Digitalisierung öffentlicher Dienste beim Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen

Foto: ©Freie Hansestadt Bremen



Dr. Matthias Dahlke, Referatsleiter  
Digitale Gesellschaft, Staatskanzlei  
des Landes Brandenburg Foto: © Y. Guo

**Resilienz ist grundsätzlich jeder Verwaltung zu eigen – der Staat muss immer funktionieren. Ausfallsicherheit bedeutet, dass der Grundbetrieb der Verwaltung immer aufrechterhalten und die Kernleistungen erbracht werden können. In ihren historisch gewachsenen Strukturen und Prozessen weist die öffentliche Verwaltung hierfür Eigenschaften auf, die auf den ersten Blick eher bürokratisch sind, auf den zweiten Blick aber ihre Resilienz stärken. So z. B. klare Zuständigkeitsverteilungen durch Hierarchien und Geschäftsverteilungspläne, eine personenunabhängige Aktenführung, verbindliche Vertretungsregelungen und oft auch Notfallpläne.“**

Die drei Themengebiete werden betrachtet, da sie sehr unterschiedliche Herausforderungen beschreiben, gleichermaßen aber auch eine Vielzahl an Schnittmengen bzgl. Handlungsempfehlungen für öffentliche Verwaltungen aufweisen. Doch welche Effekte hatten diese Krisen auf die öffentliche Verwaltung?

**Covid-19-Pandemie:** Die Eindämmung des Covid-19-Virus stellte die wohl größte gesundheitliche und freiheitliche Herausforderung der letzten Jahre dar. Die Krise traf die öffentlichen Verwaltungen unvorbereitet: Der Präsenzbetrieb war nicht mehr wie gewohnt möglich, gleichzeitig erhöhte sich die Aufgabenlast immens, u. a. durch Kontaktnachverfolgungen. Maßnahmen wie Personalabordnungen halfen, die Funktionsfähigkeit der Verwaltung aufrechtzuerhalten. Die Notwendigkeit, den sich permanent verändernden Wissensstand über den Verlauf der Pandemie in Verordnungen und Regeln zu übersetzen, war eine besondere Herausforderung für die öffentlichen Verwaltungen.



**Extremwetterereignisse:** Hitzewellen, Starkregen, Hochwasser und andere Extremwetterereignisse traten in den vergangenen Jahren nicht nur häufiger, sondern auch immer intensiver auf. Dieser Trend wird sich fortsetzen, jede Kommune kann davon betroffen sein. Öffentliche Verwaltungen haben erkannt, dass sie mithilfe von präventiven Maßnahmen wie Klimaanpassungs- und Notfallplänen diesen Gefahrenlagen begegnen müssen. Gleichermäßen ist das Bewusstsein für Ad-hoc-Reaktionen in öffentlichen Verwaltungen gewachsen.



**Cybergefahren:** Nicht nur private Unternehmen, auch öffentliche Institutionen sind vermehrt von schwerwiegenden Cyberfällen betroffen. Diese gefährden die Funktionsfähigkeit der IT-Systeme und damit die Handlungsfähigkeit von Verwaltungen. Öffentliche Institutionen greifen daher verstärkt zu präventiven Maßnahmen, um den Gefahrenlagen im Netz vorzubeugen. Durch die stetige Digitalisierung ist es notwendig, dass bei allen Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung das Bewusstsein für die potenzielle Vulnerabilität von IT-Systemen wächst.



Nachfolgend werden die drei Themenfelder Covid-19-Pandemie, Extremwetterereignisse und Cybergefahren individuell näher beleuchtet. In diesen Kapiteln werden zu Beginn die themenspezifischen Herausforderungen beschrieben, bevor anschließend Lernerfolge identifiziert bzw. Handlungsempfehlungen formuliert werden. Herausforderungen und Lernerfolge sind nicht abschließend, sollen Praktikerinnen und Lesern jedoch einen Einblick verschaffen, wie mit aktuellen Herausforderungen aus den unterschiedlichen Themenfeldern umgegangen und wie resilientes Verwaltungshandeln etabliert werden kann. Im Rahmen eines Exkurses wird auf die Bedeutung und Anwendung von Resilienz im Baltikum und in den Nordischen Ländern Bezug genommen. Schließlich geben die letzten beiden Kapitel übergreifende, themenfeldunabhängige Empfehlungen zu resilientem Handeln.

# Die Covid-19-Pandemie als Chance: Zwischen Krise und Wandel

**M**ärz 2020: Das Covid-19-Virus breitet sich immer schneller aus. Die Inzidenzen steigen, die ersten Quarantänepflichten werden verhängt und nach einer Karnevalsfeier ist die Kreisstadt Heinsberg der erste deutsche Corona-Hotspot. Die Bundesregierung vereinbart gemeinsam mit den Bundesländern *Leitlinien zum Kampf gegen die Corona-Epidemie*. Damit verbunden sind nicht nur Vorschriften für den Einzelhandel, den Publikumsverkehr und Veranstaltungen, sondern auch Verbote von Zusammenkünften.

Rückblickend haben die Covid-19-Pandemie und die damit verbundenen Einschränkungen einen Großteil des Alltags zum Stillstand gebracht – vom Privatbereich bis in den Arbeitskontext hinein. Die dringende Empfehlung an Arbeitgebende, zum Schutz der Mitarbeitenden und zur Eindämmung des Ansteckungsrisikos Homeoffice zu ermöglichen, veränderte den Arbeitsalltag vielerorts

voneinem auf den anderen Tag. Davon betroffen war auch die öffentliche Verwaltung, die seit jeher durch Präsenzbetrieb geprägt ist. Um nicht nur handlungsfähig zu bleiben, sondern auch die im Zuge der pandemischen Lage zusätzlich anfallenden Verwaltungsaufgaben zuverlässig erledigen zu können, war ein schnelles Umschalten erforderlich. Die öffentliche Verwaltung stand auf allen Ebenen vor enormen Herausforderungen – organisatorisch, kulturell und technologisch. Zwar gab es auch 2020 bereits Katastrophenschutzpläne und Notfallkonzepte für pandemische Ausbrüche – die Bundesregierung führte sogar 2012 eine Risikoanalyse zu einer möglichen Pandemie durch ein modifiziertes SARS-Virus durch.<sup>5</sup> Doch waren Pläne und Konzepte zumeist weder auf dem aktuellen Stand noch auf ein derartiges Szenario ausgerichtet. Zudem erreichte die Covid-19-Pandemie ein Ausmaß, das vorherige Infektionsausbreitungen bei Weitem übertraf. Wie erging es der öffentlichen Verwaltung während der Beschränkungen? Auf welche Hürden ist sie gestoßen und wie hat sie diese überwunden?

**Die anfallenden Aufgaben im Öffentlichen Gesundheitsdienst waren für das bestehende Personal nicht zu bewältigen. Wir mussten schnell reagieren und Mitarbeitende aus anderen Verwaltungsbereichen abordnen und Studierende gewinnen. Bei uns im Gesundheitsamt der Stadt Köln bedeutete das einen zwischenzeitlichen Anstieg von planmäßig ca. 350 Personen auf ca. 1.600 in den Hochzeiten der Krise.“**



Dr. Johannes Nießen, Amtsleitung Gesundheitsamt der Stadt Köln und Vorsitzender des Bundesverbandes der Ärztinnen und Ärzte des Öffentlichen Gesundheitsdienstes e. V.

Foto: ©Martina Goyert

## Steigende Aufgabenanzahl trifft auf Personalausfall

Im Fokus stand insbesondere der Öffentliche Gesundheitsdienst (ÖGD), der sowohl in Bundes- und Landesbehörden als auch in kommunalen Gesundheitsämtern eine rasant ansteigende Aufgabenmenge zu bewältigen hatte. Beispielhaft zu nennen sind die Kontaktnachverfolgung, die Datenübermittlung und die Erstellung von Hygiene- und Sicherheitskonzepten, was mit dem bestehenden Personal kaum zu schaffen war. Hinzu kamen zahlreiche krankheitsbedingte Ausfälle, die die Personalsituation zusätzlich verschärfen.

Die Behörden reagierten mit Personalabordnungen – Mitarbeitende aus anderen Abteilungen wurden von ihren

<sup>5</sup> Deutscher Bundestag, Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2012, 2013, S. 55 ff..



eigentlichen Einsatzbereichen abgezogen, um die Gesundheitsämter zu unterstützen. Damit einher ging die Frage nach der Priorisierung von Aufgaben: Welche Verwaltungsaufgaben können zugunsten der Pandemieeindämmung für einen bis dato unklaren Zeitraum zunächst zurückgestellt werden? Welche Stellen eignen sich für eine Abordnung? Wie viele Personen werden benötigt? Die Entscheidungen wurden dadurch erschwert, dass auch weitere Bereiche der Verwaltung einen Aufgabenzuwachs verzeichneten: So sorgte unter anderem die Bearbeitung der Wirtschaftshilfen und Entlastungsmaßnahmen für einen erheblichen Mehraufwand. Langjährig etablierte Prozesse wurden auf die Probe gestellt.

### Flexible Krisenbewältigung vs. tradierte Verwaltungsprozesse

Nicht nur durch Personalabordnungen und Aufgabenzuwächse war flexibles Handeln in den Behörden gefragt. Die oft unvorhersehbaren Entwicklungen des Virusgeschehens machten Ad-hoc-Reaktionen erforderlich: Je nach Infektionslage wurden nicht selten Entscheidungen getroffen, die es unmittelbar umzusetzen galt. Ein Beispiel hierfür sind (frühkindliche) Bildungseinrichtungen: Wurden freitags auf Basis der Inzidenzen Maßnahmen zu Unterrichtsausfällen oder Kita-Öffnungen beschlossen, galten diese bereits ab dem darauffolgenden Montag. Für die zuständigen Verwaltungsbereiche bedeutete das, umgehend die notwendigen Vorgänge vorzubereiten, weiterzugeben und Entscheidungen zu treffen. Oft war damit auch eine Ausdehnung der Arbeitszeit auf Feierabende und Wochenenden verbunden.

Die erforderliche Flexibilität in der kurzfristigen Entscheidungsfindung und Maßnahmenumsetzung wurde an vielen Stellen durch die stark hierarchisch geprägte Verwaltungsstruktur erschwert. Der Verwaltungsalltag ist durch Abstimmungsprozesse über mehrere Ebenen hinweg und unter Einbeziehung verschiedener Akteure geprägt. Diesem tradierten Vorgehen stand ein sich rasant veränderndes Infektionsgeschehen gegenüber, das schnelle Entscheidungen erforderte. Um Abstimmungsprozesse abkürzen und flexibel reagieren zu können, wurde auf das Instrument der Krisenstäbe gesetzt. Bereits in vorangegangenen Krisen wie 2015, als der Zustrom an Geflüchteten über die Bundesländer und Kommunen hinweg koordiniert werden musste, oder nach Hochwasserkatastrophen wie 2002 in Dresden hatten sich die anlass- und themenbezogenen Krisenstäbe bewährt.

### Covid-19 macht den Digital Gap offensichtlicher

Neben den eher starren Strukturen wurde der nach wie vor unzureichende Digitalisierungsstand in der Verwaltung



Dr. Matthias Dahlke, Referatsleiter  
Digitale Gesellschaft, Staatskanzlei des  
Landes Brandenburg

**Eine große Herausforderung der Pandemie und anderer Krisen der letzten Jahre waren Massenantragsverfahren und digitale Identifikationsprozesse, bspw. im Zusammenhang mit Corona-Hilfen:**

**Für jedes Amt stellt es eine Herausforderung dar, kurzfristig von typischerweise vielleicht dutzenden auf plötzlich zigtausende eilige Prüfungsgänge heraufzu-**

**schalten. Gute digitale Tools und datenvernetzte Prozesse können hier eine schnelle und gleichzeitig rechtssichere Skalierung erleichtern.“**

zur zusätzlichen Herausforderung. Insbesondere in den ersten Monaten der Pandemie stellte der niedrige Digitalisierungsgrad im öffentlichen Bereich die Behörden vor enorme Probleme. Wie sollen die Mitarbeitenden im Homeoffice arbeiten können, wenn die hierfür erforderliche Hardware nicht in ausreichender Anzahl zur Verfügung steht? Wie können Daten schnell übermittelt werden, wenn die entsprechenden Schnittstellen zwischen den kommunalen und den Landeslösungen fehlen? Die Faxgeräte für den Informationsaustausch zwischen Arztpraxen, Testzentren und Gesundheitsämtern wurden zu einem Symbol der deutschen Bürokratie.

Je besser die Datenlage, desto effektiver die Eindämmung der Pandemie. Eine schnelle Datenübertragung erfordert allerdings die Verwendung einheitlicher Lösungen oder zumindest die Schaffung von Schnittstellen zwischen den einzelnen Softwares. „Einige Kommunen setzten auf Eigenentwicklungen, wie z. B. DiKoMa in Köln oder der Hamburger Pandemiemanager, die in den jeweiligen Kommunen zwar erfolgreich funktionierten, aber Insellösungen waren. Fehlende Schnittstellen erschwerten einen medienbruchfreien Ablauf insbesondere zu Beginn der Pandemie. Interoperabilität in der Fläche war somit nicht gegeben“, so die kommissarische Leiterin der Akademie für Öffentliches Gesundheitswesen in Düsseldorf, Prof'in Dr. phil. Dagmar Starke.

### Was hat die Verwaltung aus der Pandemie gelernt?

Die akuten Hürden im Zuge der Covid-19-Pandemie sind fürs Erste überwunden, das Virus wurde eingedämmt. Allerdings ist damit zu rechnen, dass die Anzahl derartiger Krisen künftig zunehmen wird. Wäre die öffentliche Verwaltung heute resilienter aufgestellt?



Prof. Dr. phil. Dagmar Starke,  
kommissarische Leiterin der Akademie  
für Öffentliches Gesundheitswesen in  
Düsseldorf

Foto: ©Akademie für Öffentliches Gesundheitswesen  
in Düsseldorf

**In unserer Akademie für Öffentliches Gesundheitswesen bieten wir inzwischen verstärkt Lehrveranstaltungen zum Krisenmanagement z. B. in Kooperation mit dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz an. Zudem führen wir gemeinsam mit dem Robert-Koch-Institut Web-Seminare zu aktuellen Themen durch, um unsere Kolleginnen**

**und Kollegen bestmöglich für den Krisenmodus vorzubereiten. Der Transfer zwischen Wissenschaft und Praxis muss einen hohen Stellenwert haben, damit in den Gesundheitsämtern evidenzbasierte Entscheidungen möglich sind.“**

Einige Verwaltungen, wie z. B. die Landeshauptstadt Dresden und die Landesverwaltung Brandenburg, haben bereits den Blick zurück gewagt und ihr eigenes Krisenmanagement bzw. ihre digitale Resilienz in Krisenzeiten evaluiert. Die Lehren, die aus der Pandemie für zukünftige Krisen gezogen werden können, adressieren die organisatorische, kulturelle und vor allem auch die technologische Ebene.

### **Krisenmanagement verankern**

Die Pandemie hat gezeigt, dass im Krisenmodus die Arbeitslast binnen kürzester Zeit stark ansteigen kann, was oft nicht mit dem bestehenden Personal zu bewältigen ist. Um die Krisenresilienz zu stärken, sind personelle Vorkehrungen nötig. Die Sicherstellung von Flexibilität im (kurzfristigen) Personaleinsatz ist dabei ein wichtiger Faktor. Hierfür bieten sich Personalpools und ständig aktualisierte Einsatzpläne an, die festlegen, wer wann im Krisenfall wohin abgeordnet wird. Wie das funktionieren könnte, wird aktuell gerade in der Landeshauptstadt Dresden entwickelt.

Die letzten Jahre haben zudem Nachbesserungsbedarfe in der Personalausstattung des ÖGD offenbart. Neben verwaltungsinternen Mitarbeitenden unterstützten u. a. auch das Personal von Feuerwehren, des Technischen Hilfswerks oder Studierende bei der Pandemiebewältigung in den Verwaltungen. Um die Personalressourcen auch langfristig aufzustocken, wurden bereits erste Schritte gegangen: So verfolgen Bund und Länder das Ziel, bis 2025 für die rund 400 Gesundheitsämter 5.000 neue Stellen zu schaffen.

Doch es geht nicht nur um mehr Vollzeitäquivalente, sondern auch um die benötigten Qualifikationen. Das Krisenmanagement ist dabei von steigender Bedeutung: Wie

verhalte ich mich im Krisenfall? Welche Daten werden wie genutzt? Welche digitalen Tools kommen zum Einsatz? Diese Fragen finden zunehmend Eingang in die Ausbildung.

Zudem sollen auch die Themen des ÖGD stärker im Medizinstudium verankert werden. Die Studierenden, die in den Gesundheitsämtern unterstützten, mussten zunächst in die Verwaltungsstrukturen und -aufgaben eingearbeitet werden, wobei wertvolle Zeit verloren ging. Durch eine stärkere Integration des ÖGD ins Studium könnte die Einarbeitungszeit im erneuten Krisenfall deutlich verkürzt werden.

### **Führungskultur nachhaltig verändern**

Neben den organisatorischen Veränderungen hat die öffentliche Verwaltung durch die Pandemie auch kulturell einen regelrechten Wandel erlebt: Eine große Rolle spielt dabei das Arbeiten im Homeoffice. Handelte es sich dabei vorher eher um Ausnahmeregelungen, ermöglichten Verordnungen nun nahezu allen Mitarbeitenden das Arbeiten von zu Hause. Die Vorbehalte gegenüber dem mobilen Arbeiten konnten während der Pandemie deutlich reduziert werden.

So angenehm das mobile Arbeiten den meisten erscheint, so herausfordernd ist es für die Führungsebene. Wenn ein Teil der Mitarbeitenden nicht mehr täglich vor Ort ist, muss Führung auf Distanz erfolgen: Welche hybriden Arbeitsformen braucht es, damit die Zusammenarbeit gut funktionieren kann? Wie kann die Produktivität und Motivation der Mitarbeitenden auch standortunabhängig erhalten werden? Welche (auch digitalen) Kompetenzen benötigt die Führungskraft, um das Team zu steuern, zu unterstützen und weiterzuentwickeln? Auch das Thema (psychische) Gesundheit der Mitarbeitenden rückte durch die Pandemie verstärkt in den Fokus. Durch die Mehrbelastung, teils atypische Arbeitszeiten und die Angst vor Ansteckung unter den Beschäftigten wurden die Führungskräfte für psychische Probleme sensibilisiert. Dieses Bewusstsein gilt es nun, auch im Regelbetrieb – und auch über die Distanz hinweg – aufrechtzuerhalten. Um auf dem Arbeitsmarkt attraktiv und wettbewerbsfähig zu bleiben, muss sich die öffentliche Verwaltung und dabei insbesondere die Führungsebene zukünftig noch stärker mit den Formaten von New Work beschäftigen. Die Pandemie hat dabei einen wichtigen Impuls vermittelt. In puncto Präsenzbetrieb ist man sich inzwischen einig: Bei einem erneuten Virusausbruch mit Kontaktbeschränkungen wird der Umstieg von Vor-Ort-Tätigkeiten auf mobiles Arbeiten dank der inzwischen besseren Ausstattung und des beschleunigten Kulturwandels kaum mehr eine Hürde darstellen.



**Um die Resilienz des Öffentlichen Gesundheitsdienstes langfristig zu stärken, müssen wir uns multiprofessionell, wissenschaftlich, datenbasiert und digital aufstellen.“**

Dr. Johannes Nießen, Amtsleitung Gesundheitsamt der Stadt Köln und Vorsitzender des Bundesverbandes der Ärztinnen und Ärzte des Öffentlichen Gesundheitsdienstes e. V.

Foto: ©Martina Goyert

## Digitalisierungsschwung mitnehmen

Fragt man die Verwaltungsmitarbeitenden nach den positiven Auswirkungen der Krise, fällt neben der Möglichkeit zu mobilem Arbeiten ein zweiter Begriff: Digitalisierungsschritte. Die Pandemie hat den Verwaltungen einen Schub verpasst, die Anzahl an mobilen Endgeräten ist gestiegen und datenschutzrechtliche Spielräume wurden während des Krisenmodus pragmatisch genutzt. Laut Dr. Johannes Nießen aus dem Gesundheitsamt der Stadt Köln hat das Verwaltungspersonal in den letzten Jahren deutlich an Kompetenz hinsichtlich digitaler Tools gewonnen. Dadurch hat sich auch die Effizienz der Verwaltungsarbeit erhöht. Doch um resilient aufgestellt zu sein, muss die öffentliche Verwaltung weiter Fahrt aufnehmen.

So wurde zwar inzwischen erkannt, dass Systeme zwingend interoperabel sein müssen, um resilientes Handeln zu ermöglichen. Doch ist die Schnittstellenproblematik noch nicht final gelöst: Sicherheitsbedenken führen nicht nur dazu, dass es immer noch zu wenige End-to-End-Prozesse gibt, sondern auch dazu, dass vorwiegend auf Eigenentwicklungen gesetzt wird und aufgrund fehlender Schnittstellen Insellösungen entstehen. Insbesondere mit Blick auf neuerliche pandemische Krisen ist eine medienbruch- und schnittstellenfreie Datenübermittlung zwischen Kommunen, Land und Bund eine zwingende Voraussetzung, um einer Virusausbreitung schnellstmöglich entgegenwirken zu können.

Zudem gilt es, weiterhin für die entstandene Innovationsoffenheit zu werben. So kann gemeinsam geprüft werden, mit welchen Ansätzen Krisen künftig bearbeitet werden sollten. Das Ziel muss sein, eine stärkere Akzeptanz für einen konsequenteren Einsatz passender technologischer Neuerungen zu schaffen.

## Üben, simulieren, evaluieren

Um für einen erneuten Krisenfall vorbereitet zu sein, ist ständiges Evaluieren, Lernen und Anpassen gefragt. Keiner kann voraussagen, wann das nächste Virus ausbricht. Bei einem zeitnahen Eintreten einer pandemischen Lage könnte die Verwaltung vermutlich schnell wieder in den Krisenmodus umschalten und auf die während der Covid-19-Pandemie geschaffenen Strukturen und Prozesse zurückgreifen. Doch was muss die Verwaltung unternehmen, damit der Krisenmodus auch in zehn Jahren noch funktioniert?

Es gilt, das über die Covid-19-Pandemie hinweg gesammelte Wissen zu bewahren, aber auch laufend an die aktuellen Gegebenheiten anzupassen. Sind die eingeführten Prozesse auch heute und zukünftig noch richtig – und falls nicht, welche neuen Wege müssen eingeschlagen werden? Die Lösung könnte in der Durchführung von Übungen und Simulationen liegen. Vergleichbar mit Katastrophenschutzübungen werden Prozesse des Krisenmodus durchgespielt, deren Aktualität überprüft und relevante Akteure involviert. Bezieht man bei diesen Übungen auch neue Mitarbeitende ein, kann auf diesem Weg auch das Erfahrungswissen aus der Covid-19-Pandemie weitergegeben werden.



**Wir haben frühzeitig begonnen, unser Krisenmanagement zu evaluieren. Welche Prozesse haben gut funktioniert, welche Abläufe müssen verbessert werden? Aus den Ergebnissen der Evaluation entwickeln wir nun ein Arbeitsprogramm und hinterlegen es mit Verantwortlichkeiten. Wichtig ist dabei, den Verbesserungsprozess nicht als abschließend zu betrachten, sondern kontinuierlich voranzutreiben.“**

Katrin da Costa André, Referentin Strategie und Controlling im Amt für Stadtstrategie, Internationales und Bürgerschaft der Landeshauptstadt Dresden

Foto: ©Landeshauptstadt Dresden

# Hitzewellen, Starkregen, Hochwasser: Durch Anpassung zur Resilienz

Die Protestbewegung Fridays for Future geht mit Tausenden auf die Straße, die laut einen besseren Klimaschutz fordern, die Letzte Generation strapaziert mit Klebeaktionen die Nerven vieler Autofahrenden. Egal wie man selbst zu den Protestaktionen steht, der Klimawandel ist unübersehbar und real erfahrbar in Deutschland angekommen: Nicht nur, dass die Durchschnittstemperatur in den letzten Jahrzehnten in Deutschland immer schneller steigt, hinzukommt, dass Extremwetterereignisse wie Starkniederschläge und Hitzewellen immer häufiger und intensiver werden.<sup>6</sup> Das dramatische Voranschreiten des Klimawandels unterstreicht nicht zuletzt der neueste Bericht des Weltklimarats (IPCC).<sup>7</sup> Städte, Kommunen und Landkreise sind in Deutschland unterschiedlich auf solche Extremwetterereignisse vorbereitet. Hier spielen

Klimaanpassungspläne eine wichtige Rolle. Denn wenn es Pläne gibt, trifft ein Extremwetter eine Verwaltung ggf. nicht unvorbereitet und diese kann resilient handeln.

Resiliente Verwaltungen zeichnen sich aber nicht nur durch Klimaanpassungspläne aus. Aspekte, die dem Ziel der resilienten öffentlichen Verwaltung dienen, lassen sich auch anhand der Gestaltung der lokalen Klimaschutz- und Anpassungspolitik ableiten:<sup>8</sup> Erstens ist die Größe der Kommunen entscheidend, denn größere Städte haben generell mehr Kapazitäten, um sich etwa in (inter-)nationalen Netzwerken auszutauschen. Zweitens ist es elementar, ob Themen wie Klimaschutz bereits verankert waren, denn das reduziert den administrativen und politischen Aufwand signifikant. Drittens sind Kommunen stark auf externe Ressourcen angewiesen, größere Kommunen nutzen häufiger EU-Mittel. Kleinere Kommunen zielen erfahrungsgemäß eher auf Förderprogramme von Bund und Ländern ab.

Neben diesen Ergebnissen aus der Wissenschaft werden im Folgenden Herausforderungen auf lokaler Ebene identifiziert. Gerade bei Extremwetterereignissen sind Städte und Kommunen gefordert. Diese Probleme und Herausforderungen, die rund um eine Krise entstehen, werden im Folgenden benannt und differenziert.

## Houston, wir haben ein Problem!

Bei Extremwetterereignissen ist Kommunikation entscheidend. Obwohl Unwettervorhersagen heute viel präziser als noch vor zwanzig Jahren sind, treffen Extremwetterereignisse die Bevölkerung oft überraschend. Problematisch ist es, dass Sirenen seit den 1990er-Jahren systematisch abgebaut wurden. Das Kommunikationsproblem ist in Bezug auf Extremwetterereignisse nicht, dass nicht kommuniziert

**Für viele deutsche Kommunen hat sich in den letzten Jahren die Förderung durch das Bundesumweltministerium als entscheidend erwiesen.**

**Auch wenn sich – wie bei allen befristeten Förderungen – die Frage nach der dauerhaften Verstetigung stellt, ermöglichen die Nationale Klimaschutzinitiative und die Deutsche Anpassungsstrategie die Erstellung und zum Teil auch die Umsetzung von kommunalen Klimaschutz- und Klimaanpassungsstrategien.“**



Dr. Wolfgang Haupt, Postdoc am Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung / Forschungsgruppe Urbane Nachhaltigkeitstransformationen

Foto: ©Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung

<sup>6</sup> Deutscher Wetterdienst und Frank Kasper, Was wir heute über das Extremwetter in Deutschland wissen. Stand der Wissenschaft zu extremen Wetterphänomenen im Klimawandel in Deutschland, 2021, S. 5.

<sup>7</sup> IPCC (Hg.), Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability., unter Mitw. von Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Lösschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama, 3.056. Aufl., Cambridge, UK and New York, NY, USA 2023.

<sup>8</sup> Antje Otto u. a., Ranking local climate policy: assessing the mitigation and adaptation activities of 104 German cities, in: Climatic Change, 167 (2021), 1-2.

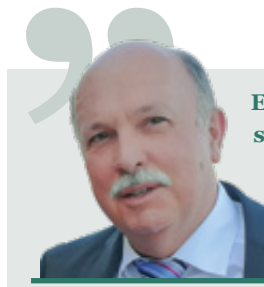
wird, sondern dass wesentliche Informationen nicht bei den Menschen ankommen. Dabei handelt es sich um ein Übersetzungsproblem. Mit Zahlen zum Niederschlag pro Quadratmeter kann ein Großteil der Bevölkerung nichts anfangen. Wichtig ist, zu wissen: Was kommt bei der Bevölkerung an, und welche Schlüsse zieht sie aus den Informationen? Neben der Kommunikation von öffentlicher Verwaltung zu Bürgerinnen und Bürgern stellt auch die Kommunikation innerhalb der Verwaltung ein Problem dar. Wenn z. B. nicht alle wesentlichen Akteure den gleichen Informationsstand haben, kann das schnelle und effektive Handeln behindern.

### **Krisen halten sich nicht an Erreichbarkeiten der Verwaltung**

Die Flut im Sommer 2021 in Rheinland-Pfalz und NRW war besonders tödlich, da u. a. das Ausmaß der Flut erst spät abends deutlich wurde. Ähnlich ist es auch bei anderen potenziellen Krisen, worauf die öffentliche Verwaltung reagieren muss. Tritt eine Krise außerhalb der Dienstzeiten der öffentlichen Verwaltung ein, kann die Krisenbewältigung und -koordination viel langsamer starten.

### **Sind öffentliche Verwaltungen per se resilient?**

Eigentlich sind Verwaltungen z. B. durch Vertretungsregelungen für Abwesenheiten durch Krankheit, Urlaub oder Elternzeit resilient gegenüber Krisen aufgestellt. Die Vergangenheit hat aber gezeigt, dass diese Regelungen nicht immer funktionieren. Problematisch kann es sein, wenn Expertise und Fachwissen nicht diversifiziert sind. Hinzu kommt, dass die psychologische Dimension von Resilienz



Benno Fritzen, Leitender Branddirektor a. D., langjähriger Leiter der Feuerwehr Münster und aktuelle Verbindungsperson des Deutschen Feuerwehrverbands (DFV) beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)  
Foto: ©privat

**Eine Katastrophe wird mit einer Wahrscheinlichkeit von ca. drei zu eins die normale Verwaltung zu einem Zeitpunkt erwischen, zu dem sie nicht im Dienst ist, wenn man von den operativen Kräften absieht: Feuerwehr, Polizei, Hilfsorganisationen und Krankenhäuser, die laufen im 24-Stunden-Betrieb, aber das administrative Management, welches dann ja auch für das Krisenmanagement zuständig ist, deckt nur ca. 25 Prozent der Stunden eines Jahres ab. Das muss sich ändern.“**

oft unbeachtet bleibt, auch innerhalb der Verwaltung. Neben der Psychosozialen Notfallversorgung (PSNV) im Katastrophenschutz gibt es nicht viel mehr.

### **Gefahr erkannt, Gefahr gebannt**

Die Trumpfkarte bei potenziellen Gefahrenereignissen ist die Vorbereitung. Nach dem Modell von Prof. Nullmeier ist mit der „vorausschauenden Anpassungsfähigkeit“ die dritte Ebene erreicht (siehe S. 6). Unsere Expertinnen und Experten nannten neben den bereits geschilderten Herausforderungen auch Weiterentwicklung- und Veränderungspotenziale, um zu einem resilienten Handeln zu kommen. Diese können in organisatorische, kulturelle und technische Potenziale untergliedert werden.

### **Organisatorisch – Kontinuität und Diversität sind die Schlüssel zum Erfolg**

Die zuvor geschilderten Probleme der Kommunikation, wie die für Bürgerinnen und Bürger schwer verständlichen Informationen, sollten durch einfache Sprache gelöst werden. Als positives Beispiel kann die Kommunikation rund um den Hamburger Fischmarkt genannt werden, wo regelmäßig proaktiv aufgefordert wird, Autos wegzufahren und nicht nur ein – schwer interpretierbarer – Pegelstand kommuniziert wird. Auch das interne Übersetzungsproblem z. B. von Wetterdaten kann durch Fachexpertise und proaktives Handeln intern oder durch externe Expertise gelöst werden. Generell gilt: Informations- und Abstimmungsprozesse innerhalb einer Kommune sind elementar, um resilient handeln zu können. Darüber hinaus sind Simulationen und Übungen – wie bereits in Kapitel 2 geschildert – für die öffentliche Verwaltung entscheidend. Jeder Ablauf, der schon einmal simuliert wurde, führt dazu, dass Krisensituationen bes-



Katharina Schätz, Klimaresilienzmanagerin der Stadt Regensburg  
Foto: ©Stadt Regensburg, Christian Kaister

**Manche Extremwetterereignisse, z. B. Starkregen, sind per Definition nicht eindeutig einem Fachbereich zuzuordnen. Denn es handelt sich weder um ein Oberflächen-gewässer noch**

**um einen Kanal oder ein Abwasser. Es ist ein Sonderfall und deswegen sind die Zuständigkeiten nicht klar geregelt.“**



Marlis Cremer, Amtsleiterin des Amtes für Rettungswesen und Bevölkerungsschutz der StädteRegion Aachen

Foto: ©StädteRegion Aachen

**Damit die Arbeitsfähigkeit der gesamten öffentlichen Verwaltung während einer Krise aufrechterhalten werden kann, sind eine funktionierende Kommunikation sowie IT notwendig. Denn während eines Ausnahmezustands reicht es nicht aus, dass nur die Katastrophenschutzabteilung weiß, was zu tun ist.“**

ser gehandhabt werden können. Die gesamte öffentliche Verwaltung muss üben, wie sie ihre Arbeitsfähigkeit – z. B. im Bereich der Kommunikation während Krisen – aufrechterhalten kann. Während einer Krise bzw. Katastrophe reicht es nicht aus, dass nur die Katastrophenschutzabteilung weiß, was zu tun ist. Die gesamte Verwaltung muss durch Übungen mitgenommen werden. Zwar finden auf Bundesebene (LÜKEX-Übungen) oder im Zusammenhang mit der Notfallvorsorge immer wieder Übungen statt, in denen öffentliche Verwaltungen vorbildlich Krisensituationen simulieren. Übungen auf der kommunalen Ebene sind aber nicht flächendeckend. Zudem ist eine reformierte Verwaltungsbildung notwendig, so unsere Expertinnen und Experten; Krisenmanagement sollte als verbindliches Modul mit in die Ausbildung aufgenommen werden. Benno Fritzen verweist darauf, dass das Land NRW einen Katastrophenschutzbedarfsplan fordert, der „analog zur Brandenschutzbedarfsplanung der Gemeinden [...] zu entwickeln sei. Insbesondere die Veränderungen



Benno Fritzen, Leitender Branddirektor a. D., langjähriger Leiter der Feuerwehr Münster und aktuelle Verbindungsperson des Deutschen Feuerwehrverbands (DFV) beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)

Foto: ©privat

**Momentan gibt es Probleme, Daten z. B. vom Wetterdienst zu interpretieren: Eine Stelle mit Back-up und 24-Stunden-Dienst in Deutschland würde ausreichen, um meteorologische Daten mit geologischen und hydrologischen Daten zu verschneiden und für die betroffenen Regionen zu interpretieren und in deren Sprache zu übersetzen.“**

durch den Klimawandel sind in ihren Auswirkungen auf den Katastrophenschutz noch nicht ausreichend beschrieben“.<sup>9</sup>

Ein weiteres organisatorisches Entwicklungspotenzial, um die Resilienzfähigkeit zu erhöhen, ist der Aufbau redundanter Kapazitäten (Redundanz = Qualifikationen sind mehrfach vorhanden). Vertretungsregelungen von Fachpersonal können Redundanzen darstellen. Die Vergangenheit hat jedoch gezeigt, dass Redundanz nicht immer aufgebaut werden konnte. Führungskräfte waren nicht auf ihrem Diensthandy zu erreichen, nachdem sich eine Krisensituation entwickelt hatte. Daher ist zu empfehlen, analog zur Freiwilligen Feuerwehr alle zwei Wochen automatische Anruf-Ketten zu etablieren, um die Aktualität der Handynummern zu überprüfen und so die Erreichbarkeit zu garantieren. Dies wird seit 2014 mit Erfolg in Münster praktiziert.

### **Kulturell – sich regen bringt Segen**

Hierarchie ist per se nicht etwas Schlechtes, z. B. in Form von Verantwortungsketten; denn es ist wichtig, sich an bestehenden, erprobten Strukturen und Abläufen während einer Krise oder Katastrophe orientieren zu können. Trotzdem sollte überprüft werden, wo hierarchisches Handeln sinnvoll ist. Hier zählt die Devise: Überdenken und Aufheben, wo es nicht notwendig ist, aber Beibehalten, wo es sich bewährt hat. Daneben ist es relevant, innovatives und kreatives Handeln zuzulassen. Aus dieser Kombination kann resilientes Handeln entstehen (siehe Infobox). Zudem ist es wichtig, ein Selbstverständnis zu fördern, in dem die gesamte öffentliche Verwaltung sich als Teil des Katastrophenschutzes versteht. Denn nur so kann in Krisenzeiten ein gemeinsames Handeln gelingen.

### **Technisch – große Dinge fangen klein an**

Der zweite bundesweite Warntag im Dezember 2022 hat deutlich gemacht, dass es bei einem länger dauernden Stromausfall noch immer problematisch ist, die Bevölkerung über Sirenen flächendeckend zu erreichen und zu informieren. Die Notwendigkeit, Sirenen zu reinstallieren, haben viele Kommunen erkannt. Es zeigt sich, dass es neben analogen Systemen eine Digitalisierungsoffensive braucht. Die Etablierung von Cell Broadcast (Warnnachrichten werden direkt auf das Handy geschickt) ist ein erfolgreiches Beispiel. Neben einer funktionierenden IT, die die Kommunikation der Verwaltung sicherstellt, braucht es darüber hinaus eine Strategie, wie man Sensoren, digitale Zwillinge und z. B. Geodaten flächendeckend nutzen kann, um einen verlässlichen Überblick über aktuelle Wetter- oder hydrologische Daten wie Pegelstände zu gewinnen. Überdies sind Simulationen

<sup>9</sup> Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, Katastrophenschutz der Zukunft. Abschlussbericht des vom Minister des Innern berufenen Kompetenzteams Katastrophenschutz, 2022, S. 16, [https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/berkompetenzteam2\\_0.pdf](https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/berkompetenzteam2_0.pdf).

sinnvoll, um z. B. mögliche Überschwemmungsgebiete zu identifizieren bzw. Hochwasserauswirkungen durchzuspielen. Zwar gibt es schon viele Projekte, in denen Hochwasserkarten digitalisiert sind bzw. Hochwassersituationen modelliert wurden. Jedoch geschieht dies noch nicht bundesweit. Zudem hat das Hochwasser im Juli 2021 deutlich gemacht, dass gerade kleinere Flüsse und Bäche bisher weniger in den Blick genommen wurden und Risikokarten dort besonders oft fehlen. Darüber hinaus ist elementar, datenbasierte Lageinformationen aus diversen Quellen (EU, Bundesebene, Landesebene) digital zusammenzuführen und zu interpretieren. Die ressortübergreifende Vernetzung ist ebenfalls wichtig, um resilient handeln zu können. Außerdem sollte die IT am besten dezentral organisiert sein, um so Redundanzen zu erzeugen, sodass ein Ausfall an einer Stelle durch eine andere Stelle aufgefangen werden kann.

### Resilientes Handeln vor und während Extremwetterereignissen

Positiv ist, dass es konkrete Möglichkeiten gibt, wie die öffentliche Verwaltung ihre Resilienzfähigkeit in Bezug auf Extremwetterereignisse noch ausbauen kann. Neben Klimaanpassungsplänen ist Kommunikation ein entscheidender Faktor, der vom organisatorischen bis hin zum technischen Entwicklungspotential ausgebaut, verbessert und perfektioniert werden kann. Grundlegend ist die Frage, ob Kommunen überhaupt die Möglichkeit haben, mit der Bevölkerung zu kommunizieren. Wenn Kommunikationswege bestehen, können Form und Inhalt der Kommunikation in den Blick genommen werden: Was kommunizieren wir und wie kommunizieren wir es? Hierbei ist eine klare Sprache wichtig, damit Informationen tatsächlich verstanden werden und keine Interpretationsleistungen seitens der Bürgerinnen und Bürger erbracht werden müssen. Zweitens sind redundante Systeme wichtig: Redundanz kann sich einerseits auf die Expertisen von Mitarbeitenden beziehen, andererseits auf technische Back-up Lösungen, z. B., dass die IT-Systeme nicht nur an einem Ort angesiedelt sind. Drittens sollte die Nutzung von digitalen Möglichkeiten ausgebaut werden, um so zum einen antizipatorisch besser aufgestellt zu sein (digitale Simulationen), aber auch zum anderen ad hoc reagieren zu können (Sensoren). Viertens sollte die gesamte Verwaltung immer wieder an Übungen teilnehmen, um Prozesse zu überprüfen und zu verbessern. Fünftens sind erprobte Strukturen und Abläufe während einer Krise oder Katastrophe sehr hilfreich, um Handlungsfähigkeit zu gewährleisten. Gleichzeitig ist es wichtig, innovatives und kreatives Handeln zu fördern. Dies zusammen kann resilientes Handeln ermöglichen.

## Blick in die StädteRegion Aachen



Die StädteRegion Aachen hat während der Flutkatastrophe 2021 erkannt, dass es während einer Krise neben erprobten Strukturen auch neuer Strukturen bedarf, die kreatives und innovatives Handeln ermöglichen: So wurde beispielsweise deutlich, dass die Bevölkerung rein durch die Etablierung von Infopoints bzw. Anlaufstellen nicht ausreichend erreicht werden konnte. Deshalb entstand die Idee, auf die Mikroebene zu gehen. Die Einsatzleitung der StädteRegion Aachen organisierte gemeinsam mit der Psychosozialen Notfallversorgung (PSNV) Teams, bestehend aus drei Personen, und schickte diese in die einzelnen Haushalte, um herauszufinden, wie es den Menschen geht und welche Bedürfnisse bestehen. Auf diese Weise konnten die Bürgerinnen und Bürger besser erreicht werden. Neben Mitarbeitenden der PSNV sowie der in der Region tätigen Hilfsorganisationen beteiligten sich auch zahlreiche Studierende der katholischen Hochschule Aachen an der Aktion. Die Ergebnisse wurden dann jeweils von den Sozialämtern der Städte Eschweiler und Stolberg bearbeitet.

Nach Ende des Einsatzbefehls der Einsatzleitung der StädteRegion Aachen initiierten Mitglieder des Allgemeinen Studierendenausschusses (AStA) und des Studierendenparlaments (StuPa) der Hochschule in Kooperation mit den Sozialämtern sowie der PSNV eine Fortführung der Hochwasser-Befragungen im Herbst 2021. Ziele waren u. a., akute, existenzielle Bedrohungen wie Einsturzgefahren und Schimmelbefall sichtbar zu machen und daraus Handlungsbedarfe für die Verwaltung abzuleiten. Die Fragen fokussierten allerdings nicht nur auf die aktuelle Wohnsituation der Betroffenen, sondern auch auf deren körperliches und psychisches Wohlbefinden.

Laut der erfahrenen Amtsleiterin des Katastrophenschutzes der StädteRegion Aachen Marlis Cremer wird „die Frage nach psychischer Resilienz in Deutschland zu oft nach hinten gestellt. Der Grund für die oftmals fehlende Sensibilisierung liegt auch im Bereich der personellen Besetzungen der Einsatzleitungen, die im Bereich der Feuerwehr angesiedelt und eher naturwissenschaftlich geprägt sind. Daher wird die Etablierung von Fachberatungen der PSNV manchmal vernachlässigt, was glücklicherweise auf die StädteRegion Aachen nicht zutrifft. Zu selten wird die Frage nach dem ganzheitlichen Unterstützungsbedarf der Bevölkerung gestellt. Außerdem ist es wichtig, das Thema psychische Resilienz in den Verwaltungen zu verankern. Denn gerade in den Verwaltungen bräuchte es Menschen, die in Krisenphasen resilient sind und entsprechend handeln können“.



# Cybergefahren: Wie wappnet sich die öffentliche Verwaltung?

Was tun, wenn der nächste Cyberangriff nicht mehr meine Nachbarkommune, sondern meine eigene trifft? Wie reagiere ich? Und genauso wichtig: Bin ich darauf überhaupt vorbereitet? Die Gefahr von Cyberangriffen und -vorfällen ist allgegenwärtig: Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) beschreibt die „Bedrohung im Cyber-Raum [als] so hoch wie nie“ und spricht von einer „hohe[n] Bedrohung durch Cybercrime“. <sup>10</sup> Ransomware wird vom BSI weiterhin als Hauptbedrohung festgemacht, zudem ist besonders im Zuge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine die Vulnerabilität von IT-Infrastrukturen und IT-Lieferketten sichtbar geworden. Auch Hackerangriffe und Datenlecks, wie bspw. in den Sozialen Netzwerken Twitter, Facebook oder Instagram in den letzten vier Jahren zu sehen, unterstreichen die Kritikalität von Cybersicherheitsmaßnahmen. In Deutschland sind staatliche Stellen längst Ziele von Cyberangriffen geworden. Während auf Bundesebene die Bundestagsverwaltung gefühlt jedes Jahr mit Cyberangriffen konfrontiert ist, waren auf kommunaler Ebene allein im Jahr 2021 mindestens 27, im Jahr 2022 mindestens 18 Verwaltungen von Cybervorfällen betroffen, zuletzt prominent die Landeshauptstadt Potsdam. <sup>11</sup> Cyberangriffe auf staatliche Institutionen können gravierende Folgen für die Funktionsfähigkeit des Staates und damit die Versorgung der Bürgerinnen und Bürger haben.

Aufgrund der Verarbeitung von personenbezogenen und sensiblen Daten ist das Thema Cyber- und IT-Sicherheit von öffentlichen Verwaltungen auch für Bürgerinnen und Bürger hochrelevant. An dieser Erkenntnis mangelt es in öffentlichen Verwaltungen nicht, wie eine Studie des F.A.Z.-Instituts und Sopra Steria zeigt: Von 105 befragten Entscheiderin-

nen und Entscheidern aller föderaler Ebenen nennen 100 Prozent eine flexible stabile IT-Infrastruktur und 99 Prozent eine zeitgemäße IT-Sicherheit als besonders wichtige Resilienz-Aspekte für ihre Verwaltungen. Dagegen schätzen nur sechs Prozent derselben Befragten die Resilienz ihrer Verwaltung als sehr groß ein. <sup>12</sup> Doch wie kommt diese Kluft zustande?

Um einen ersten Überblick über die Organisation von Cybersicherheit in Deutschland (und Europa) erlangen zu können, hilft ein Blick in die von der Stiftung Neue Verantwortung visualisierte staatliche Cybersicherheitsarchitektur. <sup>13</sup> Aus dieser Darstellung geht hervor, dass unter Hinzuziehung von Akteuren auf Ebene von Kommunen, Ländern und Bund sowie von EU, NATO, UN und internationalen Beteiligten in Summe weit über 200 Behörden, Plattformen und Organisationen in die Cybersicherheit involviert sind. Daraus ergibt sich zwangsläufig eine Vielzahl unterschiedlicher Zuständigkeiten und Kommunikationswege. Auf kommunaler Ebene müssen Städte, Gemeinden und Landkreise Anforderungen (und Empfehlungen) zu Cybersicherheitsmaßnahmen umsetzen, um sich selbst vor Cyberangriffen und -vorfällen zu schützen. Doch zwischen Anforderungen, Maßnahmen und deren Umsetzung scheint aktuell noch eine Differenz zu bestehen.

## Nachholbedarf beim Verständnis der Informationssicherheit

IT-Sicherheit ist nichts, was eine Person zentral für alle übernehmen kann. Wenn die Mitarbeitenden, und zwar alle Mitarbeitenden, nicht geschlossen mitziehen, dann ist es schnell um die IT-Sicherheit geschehen. Das Öffnen einer

<sup>10</sup> Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, Die Lage der IT-Sicherheit in Deutschland 2022, S. 11, [https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Publikationen/Lageberichte/Lagebericht2022.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Publikationen/Lageberichte/Lagebericht2022.pdf?__blob=publicationFile&v=6).

<sup>11</sup> Brandenburgische Institut für Gesellschaft und Sicherheit, Übersicht Cyberangriffe auf kommunale Verwaltungen in Deutschland im Jahr 2021, 2022, <https://www.bigspotsdam.org/app/uploads/2022/03/uebersicht-cyberangriffe-auf-kommunale-verwaltungen-in-deutschland-im-jahr-2021.pdf>.

<sup>12</sup> F.A.Z.-Institut und Sopra Steria, Eine gute IT-Infrastruktur ist entscheidend für eine hohe Resilienz, 2022, <https://research.faz-bm.de/publikationen/soprasteria/branchenkompass-public-services-2022/#nav-punkt1>.

<sup>13</sup> Stiftung Neue Verantwortung, Staatliche Cybersicherheitsarchitektur. Visualisierung, 2021.



Phishing-Mail kann im schlimmsten Fall im Auslösen eines Katastrophenfalls enden, wie im Landkreis Anhalt-Bitterfeld im Juli 2021 zu sehen war. Hier liegt aktuell ein zentrales Problem bei der Prävention von Cyberfällen: Letztlich sind es häufig Einzelpersonen, über die Schadprogramme in eine Verwaltung gelangen. Viele Mitarbeitende sind sich noch nicht ausreichend ihrer Verantwortung bewusst, dass auch ihr eigenes Handeln über die Funktionsfähigkeit von Verwaltungssystemen entscheidet. Sabine Griebisch, ehemalige CDO des Landkreises Anhalt-Bitterfeld, mahnt diesbezüglich an, dass „alle Mitarbeitenden [einer Verwaltung] eine gewisse Awareness für das Thema IT-Sicherheit aufbauen [müssen].“ Da diese Awareness noch nicht von allen Verwaltungsmitarbeitenden täglich gelebt wird, bleibt auch das Risiko für Cyberfälle hoch.

### Fehlende Verantwortlichkeit für IT-Sicherheit

Während alle Mitarbeitenden zur Sicherheit der IT-Systeme beitragen müssen, ist es Aufgabe von bspw. IT-Sicherheitsbeauftragten, übergreifend die IT-Sicherheit zu verantworten. Diese wichtige Funktion wird jedoch noch zu häufig „on top“ zu ihren anderen Aufgaben vergeben. Julia Schuetze, Projektleiterin „Cybersicherheitspolitik und Resilienz“ bei der Stiftung Neue Verantwortung, erläutert dahingehend: „Bei einigen Kommunen fehlt mir aktuell noch das Bewusstsein, dass auch sie für Cybersicherheit Verantwortung tragen.“ Ähnlich sieht dies Marcel „Otto“ Yon, Gründer von Staat-Up e.V., der beschreibt, dass mit Zuständigkeit allein noch nichts Neues entstehe: „Führungskräften im öffentlichen Sektor wird [...] keine Verantwortung verliehen, denn es bleiben die vielen Zuständigen.“<sup>14</sup> Die Herausforderung besteht im Cyberkontext also darin, dass eine Person nicht nur für eine Aufgabe wie die IT-Sicherheit zuständig, sondern auch tatsächlich verantwortlich ist. In öffentlichen Verwaltungen ist die Zuständigkeit für das Thema IT-Sicherheit zwar oft einer Person zugeteilt, diese Person ist aber mitunter schon mit vielen weiteren Aufgaben betraut. Griebisch sieht hier ein Problem: „Das Interesse einer Person an IT-Aufgaben führt bspw. häufig dazu, dass diese Person einen Berg an IT-Aufgaben zugewiesen bekommt.“ Daraus folgt, dass die Aufgabe der IT-Sicherheit oft nicht die Priorität genießt, die ihr zukommen sollte.

### Unvorbereitete Krisenreaktionen

Wurde eine Kommune Opfer eines Cyberangriffs, ist das Bewahren von Handlungsfähigkeit essenziell. Das setzt voraus, dass Verwaltungen in der Lage sind, schnell und



Marcel „Otto“ Yon, Gründer & Partner innovation@scale, Gründer & Vorstand Staat-up e.V.

Foto: © Bundeswehr, Luise Evers

**Im Fall sehr massiver Cyberattacken wären die erforderlichen Kompetenzen und das Personal grundsätzlich im Land. Aber wahrscheinlich hätten wir Mühe, uns schnell genug an eine völlig neue Bedrohungslage anzupassen.“**

adäquat auf Krisenlagen zu reagieren. Gegenwärtig stellt dies jedoch ein Problem dar: Verwaltungen sind bisher eher unerprobt in der Reaktion auf gravierende Cyberfälle. Melitta Kühnlein, Bereichsleiterin IT-Strategie und Gesamtsteuerung bei der Landeshauptstadt Potsdam, warnt: „Bei der Bearbeitung eines Cyberfalls ist eine Kommune derzeit erst mal auf sich allein gestellt. Es gibt nirgends eine Hotline oder eine zuständige Institution, die man anrufen oder an die man sich wenden könnte.“ Zwar unterstützt bspw. das Computer Emergency Response Team (CERT) des BSI Verwaltungen bei präventiven und reaktiven Maßnahmen, eine strukturierte Vorbereitung, wie im Fall von Cyberfällen zu reagieren ist, liegt jedoch noch nicht bei allen Kommunen vor. Hierzu zählen auch die essenziellen Fragen, welche Personen im Falle von Cyberfällen welche Entscheidungen treffen und wie dies kommunikativ begleitet wird. Diese Fragen gilt es dringend zu beantworten und sie dürfen nicht erst zur Debatte stehen, wenn die verwaltungsinterne IT angegriffen wurde. Schuetze erkennt hier noch eine weitere Herausforderung: „Wie genau am besten im Bereich Cybersicherheit von kommunalen Verwaltungen Resilienz aufgebaut wird und welche Bedarfe es dabei gibt, wird erst jetzt differenziert genug erhoben. Mit diesem Wissen können gezielter Maßnahmen entwickelt werden, um die Umsetzung voranzutreiben.“ Überdies mangelt es aktuell an einer Erfassung eines Vorher-nachher-Bildes im Nachgang von Cyberfällen, um Lerneffekte und Synergien für andere, noch nicht von Cyberfällen betroffene Verwaltungen zu erzeugen. Neben der strukturierten Erhebung der Bedarfe ist es für Verwaltungen elementar, sich schon heute Gedanken über die eigene Krisenreaktion und -kommunikation zu machen, um im Falle von Cyberfällen „nur“ noch auf eine Strategie zurückgreifen zu müssen.

Aus den beschriebenen Herausforderungen können Lerneffekte für resilientes Handeln identifiziert werden, die zur

<sup>14</sup> Marcel „Otto“ Yon, Tod im Prozess-Labyrinth, in: Innovative Verwaltung, 45 (2023), 1-2, S. 12-14.



**Um im Falle eines Cyberangriffs resilient handeln zu können, braucht es eine Strategie mit IT-Notfallplänen, klaren Ansprechpersonen und schnellen Entscheidungen. Es muss klar sein: Welche Fachverfahren und Leistungen habe ich? Wohin kann ich diese auslagern? Jeder könnte sich bspw. schon heute eine Art „Paten-Kommune“ suchen, an die ein Fachverfahren schnell ausgelagert werden kann. Dadurch würden organisatorische Bypass-Lösungen geschaffen.“**

Sabine Griebesch, Managing Director GovThings; ehem. CDO des Landkreises Anhalt-Bitterfeld

Foto: ©privat

Prävention von und Reaktion auf Cyberfälle dienlich sein können.

### **Eigenständige IT – sensibilisierte Mitarbeitende**

Auch wenn personelle Ressourcen klamm und Aufgaben vielfältig sind, sollte sich jede Verwaltung überlegen, welche Priorität sie ihren IT-Systemen gibt. Griebesch benennt hier klar: „Zentrale Aufgabenbereiche wie die IT-Sicherheit dürfen nicht [...] dem nächstnahen Sachgebietsleiter zugeschrieben werden. Hier braucht es eine einzelne Person, die für das Thema verantwortlich ist.“ Im Zeitalter der Digitalisierung muss jeder Verwaltungsleitung klar sein, dass das Herzstück ihrer Verwaltung (neben ihren Mitarbeitenden) ihre IT-Systeme sind. Ohne funktionierende IT-Systeme sind Behörden nicht handlungsfähig. Den IT-Systemen also ausreichend personelle Kapazitäten zu widmen, ist zentral. Überdies wurde klar, dass ein IT-System nur dann sicher ist, wenn alle Verwaltungsmitarbeitenden verstehen und

verinnerlichen, dass ihr Handeln kritisch ist, um die Systeme zu schützen. Regelmäßige, verpflichtende Schulungen zur IT-Sicherheit, Phishing-Simulationen und eine regelmäßige Sensibilisierung für das Thema IT-Sicherheit sind essenziell, um das Risiko für Cyberfälle zu minimieren und Resilienz aufzubauen.

### **Übung und Strategie für den Ernstfall**

Weder Unternehmen noch Verwaltungen können auf jedes Szenario eines Cyberfalls vorbereitet sein. Wie in den vorigen beiden Kapiteln erläutert, sollten Verwaltungen konkrete Bedrohungsszenarien simulieren, um im Ernstfall erprobte Krisenmechanismen anwenden zu können. Dadurch werden die unmittelbare Krisenreaktion sowie Prozesse und Abläufe geschult. Gleichmaßen versteht die Verwaltung, mit welchen Kommunikationsmitteln welche Ansprechpersonen kommunizieren müssen, um schnellstmöglich die Handlungsfähigkeit wiederherzustellen. Die Übungen sollten Teil einer Notfall-Strategie sein, aus der hervorgeht, wie im Falle eines Cyberfalls vorzugehen ist.

### **Was muss morgen wieder laufen?**

Ein Cyberfall kann dazu führen, dass IT-Systeme und Arbeitsmittel über einen langen Zeitraum nicht einsatzfähig sind oder im schlimmsten Fall unbrauchbar werden. Für den Alltag von Bürgerinnen und Bürgern bzw. Verwaltungsmitarbeitenden bedeutet dies, dass sämtliche Antragsprozesse sowie die Zahlung von Leistungen nicht mehr durchgeführt bzw. bearbeitet werden können. Jede Verwaltung sollte daher schon heute identifizieren, welche ihrer Fachverfahren auch am nächsten Tag zwingend wieder laufen müssen. Kommunen nutzen unterschiedliche Systeme und Fachverfahren, weshalb jede Kommune dies für sich individuell durchführen muss. Die Priorisierung von Fachverfahren spielt eine zentrale Rolle, da im Falle eines gravierenden Cyberfalls Zeit rar ist und nicht alles auf einmal wiederhergestellt werden kann. Einen Überblick über die eigenen Prozesse und Leistungen sollte daher jede Verwaltung erstellen – und damit einhergehend eine Priorisierung ebener. Wissen schafft in diesem Kontext Resilienz.



**Heute ist bei der Cybersicherheit jede Kommune gewissermaßen Alleinkämpferin. Jede steht vor den gleichen Herausforderungen, jede macht möglicherweise die gleichen Fehler. Ich würde mir sehr wünschen, dass wir es schaffen, auf kommunaler Ebene mehr zusammenzuarbeiten, da das Thema Cybersicherheit gerade für die Kommunen mit den sensiblen Daten ihrer Bürgerinnen und Bürger weiterhin eine immense Herausforderung bleiben wird.“**

Melitta Kühnlein, Bereichsleiterin IT-Strategie und Gesamtsteuerung, Landeshauptstadt Potsdam

Foto: © privat

## Wer kann es machen, wenn ich es nicht mehr kann?

Als Teil der Vorbereitung für die Reaktion auf einen Cybervorfall sollten Verwaltungen identifizieren, mit welchen Systemen die anderen Verwaltungen in ihrer näheren Umgebung arbeiten. Durch die Kenntnis der Systeme der Nachbarkommunen können Verwaltungen identifizieren, wer die gleichen Systeme nutzt und an wen im Notfall kritische Fachverfahren ausgelagert werden können. Dies folgt dem Konzept des „Business Continuity Managements“. Schuetze beschreibt dahingehend: „So etwas wie ‚Business Continuity Management‘ sollte stärker im Verwaltungsdenken verankert werden. Damit würden bspw. das Risikomanagement von Verwaltungen gestärkt und die Vorbereitung auf Vorfälle verbessert werden.“ Gleichmaßen ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass mit derartigen Vorüberlegungen die Handlungsfähigkeit so schnell wie möglich wiederhergestellt werden kann. Als Alternative zur notgedrungenen Auslagerung von Prozessen können sich Verwaltungen mit der Bereitstellung eines Notfallnetzes resilient aufstellen, wie auch Griebisch darlegt: „Eine resiliente Verwaltung der Zukunft schafft es, die Auswirkungen von Krisen gering zu halten. Das gelingt u. a. dadurch, dass es zwei Netze gibt: Ein tägliches (Arbeits-)Netz und eines, auf das man im Falle eines Cyberangriffs ausweichen kann.“ Auch wenn dies unweigerlich mit Kosten verbunden ist, sollte abgewogen werden, ob ein derartiges Notfallnetz nicht die Investition wert ist, um resilient auf eine Cyberkrise reagieren zu können. Darüber hinaus bliebe auch die digitalisierungsfremde Möglichkeit, bestimmte kritische Verfahren für einen kurzen Zeitraum wieder analog anzubieten, um bspw. die Bearbeitung von Anträgen zu gewährleisten. Auch wenn keine der Varianten eine Dauerlösung ist, könnten die beschriebenen Möglichkeiten genutzt werden, um kurzfristig handlungsfähig zu bleiben.

## Klare Kommunikation, intern wie extern

Ob vor oder während eines Cybervorfalles – Kommunikation in die Verwaltung und an die Bevölkerung ist von großer Bedeutung. Wie zuvor beschrieben, ist die Kommunikation der Kritikalität von IT-Sicherheitsmaßnahmen wichtig, um einen Beitrag zur Sensibilisierung von Mitarbeitenden zu leisten. Je mehr Verwaltungsmitarbeitende die Wichtigkeit von IT-Sicherheitsmaßnahmen verinnerlichen, desto unwahrscheinlicher wird ein schwerwiegender Cybervorfall. Während und besonders zu Beginn dessen ist Kommuni-

**Im Falle eines Cyberangriffs sind transparente Kommunikation und das Wahren der Handlungsfähigkeit von hoher Bedeutung. Verwaltungen sollten klar kommunizieren, Kontaktmöglichkeiten schaffen und nicht den Eindruck vermitteln, sie seien nur das Opfer oder handlungsfähig.**



Julia Schuetze, Projektleiterin  
„Cybersicherheitspolitik und Resilienz“, Stiftung Neue Verantwortung  
Foto: © Sebastian Heise

kation jedoch ebenso wichtig – hier in zwei Richtungen: Verwaltungsleitungen müssen sich überlegen, wie sie Mitarbeitende weiter informieren können, wenn dies über die IT-Systeme nicht mehr möglich ist. Wie erfahren Mitarbeitende, dass sie bestimmte Systeme oder gar ihren Rechner nicht mehr nutzen dürfen? Kann ich Lautsprecherdurchsagen nutzen? Wie erreiche ich Personen im Homeoffice oder außer Dienst? Gleichmaßen ist die Außenkommunikation, also die Kommunikation an Presse und Zivilgesellschaft, elementar wichtig. Ziel sollte sein, transparent zu kommunizieren und Ansprechpersonen zu identifizieren, an die sich bei Fragen gewandt werden kann. Kommunikation, die Verunsicherung bewirkt oder mehr Fragen als Antworten aufwirft, ist kontraproduktiv und schafft kein Vertrauen.

## Resilientes Handeln in Zeiten von Cybergefahren

Das alleinige Bewusstsein für Cybersicherheit reicht nicht aus, um sich künftig vor Cybervorfällen zu schützen. Von beschreibt dahingehend: „Die Defizite werden erkannt und niemand ist zufrieden mit dem Status quo. Trotzdem schaffen wir es kollektiv nicht, bessere Alternativen zu entwickeln. Anpassungsfähigkeit, in Bundeswehrsprache ‚das Leben in der Lage‘, ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor für jede Organisation und so auch für den Staat.“ Die Wichtigkeit, sich mit dem Thema auseinanderzusetzen, sich vorzubereiten und Notfallpläne zu schmieden, ist die Basis für resilientes Handeln in der Cyberwelt. Es ist essenziell, der verwaltungsinternen IT-Abteilung und den IT-Systemen größere Priorität zu verleihen und IT-Sicherheit als Gemeinschaftsaufgabe in einer Verwaltung zu verankern. Das Wissen über die eigenen Prozesse, wie z. B. die Nutzung von kritischen Fachverfahren und wie diese im Notfall ausgelagert werden können, ist zentral, um in Zeiten von Cyberrisiken handlungsfähig zu bleiben und resilient handeln zu können.

EXKURS:

# Resilienz im Baltikum und in den Nordischen Ländern

Nordsee

**R**esilienz ist nicht nur in Deutschland Thema des öffentlichen Diskurses. Ein Exkurs in die Nordischen und baltischen Länder kann den Blick dafür schärfen, wie Resilienz verstanden und in den Alltag integriert werden kann.

Das Bewusstsein für Krisen ist auch in den Nordischen und baltischen Ländern groß. Auch wenn es z. B. in Schweden seit 200 Jahren keinen Krieg mehr gab, spielt Sicherheit durch die geopolitische Lage eine zentrale Rolle im innenpolitischen Diskurs. Bspw. gab es in Schweden präventive Maßnahmen, die in Form eines Informationsblattes zwischen Mai und Juni 2018 an 4,7 Millionen schwedische Haushalte verteilt wurden, um so die Bevölkerung über das Verhalten in Krisen- oder Kriegszeiten zu informieren („Om krisen eller kriget kommer“).<sup>15</sup> Neben solchen klassischen präventiven Maßnahmen spielt der holistische Ansatz bei der Krisenabwehr eine große Rolle. In den Nordischen Ländern wird dieser unter „Total Defence“<sup>16</sup> gefasst. Der Begriff berücksichtigt alle Verteidigungsdimensionen (militärisch, wirtschaftlich, zivil, sozial und psychologisch). Dieser Ansatz etablierte sich während des Kalten Krieges. Finnland z. B. hat den total-defence-Ansatz nie aufgegeben, sondern stetig weiterentwickelt, gerade auch den Aspekt der psychologischen Widerstandsfähigkeit. Auch in Schweden wird Wert auf die psychologische Widerstandsfähigkeit



**Die Resilienz der estnischen Verwaltung zeichnet sich u. a. dadurch aus, dass es zwei Back-up-Datenzentren außerhalb der Landesgrenzen gibt. Ein kompletter Back-up des Landes. Was ist das deutsche Konzept dazu? Was ist das deutsche Pendant?“**

Florian Schröder, Geschäftsführer der Vorstand der Deutsch-Baltischen Handelskammer in Estland, Lettland, Litauen e. V. (AHK Baltische Staaten)

Foto: ©Deutsch-Baltische Handelskammer in Estland, Lettland, Litauen e. V.

**Alle Mitarbeitenden in der öffentlichen Verwaltung in Norwegen nehmen an einem Kurs teil, in dem Kommunikation geschult wird. Die Teilnehmenden lernen dabei, wie Briefe zu verfassen sind: Das Wichtigste ist, dass im ersten Satz in einfacher Sprache steht: Was wird von dir verlangt?**

**Das schafft Vertrauen und Vertrauen ist das Fundament für eine resiliente Verwaltung.“**



Sverre Jervell, norwegischer Diplomat a. D. (Stationen unter anderem in Bonn, Berlin und Washington, D.C.) und Sicherheitspolitikforscher

Foto: ©privat

gelegt. So wurde Anfang Januar 2022 eine Behörde für psychologische Verteidigung (Myndigheten för psykologiskt försvar) gegründet, um die Gesellschaft z. B. vor Desinformation zu schützen.<sup>17</sup> Der Schwerpunkt des Total-Defence-Konzepts beruht auf dem Funktionieren von Gesellschaft und Staat unter allen möglichen Gegebenheiten – dies kann auch als Resilienz verstanden werden. In den Nordischen und baltischen Ländern hat Resilienz, so scheint es, einen hohen Stellenwert. Im internationalen Vergleich sind es besonders die Nordischen Staaten (explizit Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden), die das Konzept der Resilienz schon genutzt haben, bevor es „fashionable“ wurde.<sup>18</sup> Resilienz ist auch für die baltischen Länder bedeutsam: Das Streben nach einer resilienten öffentlichen Verwaltung ist durch die ehemalige Zugehörigkeit der baltischen Länder zur UdSSR geprägt. In den baltischen Ländern zeichnet sich Resilienz insbesondere durch die effizienten und hoch digitalisierten öffentlichen Verwaltungen aus. Die estnische öffentliche Verwaltung ist konstant insbesondere digitalen

<sup>15</sup> Swedish Civil Contingencies Agency, OM KRISEN ELLER KRIGET KOMMER, 2018.

<sup>16</sup> Christer Pursiainen, Critical infrastructure resilience. A Nordic model in the making?, in: International Journal of Disaster Risk Reduction, 27 (2018), S. 632–641.

<sup>17</sup> Myndigheten för psykologiskt försvar, Our mission, 28. Februar 2022, <https://www.mpf.se/en>.

<sup>18</sup> Pursiainen 2018 (wie Anm. 2), S. 639.

Bedrohungen ausgesetzt. Jedoch hat sie es geschafft, nicht durch russische Hacker stillgelegt zu werden. Sie ist erstaunlich resilient. Wie schafft die öffentliche Verwaltung das?

### Gelebte Resilienz in den Nordischen und baltischen Ländern

**Transparenz und Vertrauen** in den Staat sowie Fehlerkultur sind wesentliche Faktoren für Resilienz. Transparenz wird durch die öffentliche Verwaltung vorgelebt. Florian Schröder von der Deutsch-Baltischen Handelskammer macht dies in einem Beispiel deutlich: „2017 gab es ein Problem mit ID-Chips in Estland. Die Regierung hat nach Bekanntwerden maximal transparent gehandelt und sofort die Öffentlichkeit informiert, was das Problem ist, was nicht funktioniert und wann es wieder behoben sein wird. Das schafft Vertrauen.“ Vertrauen wird also u. a. durch transparente und **verständliche Kommunikation** zwischen Staat und Bevölkerung geschaffen.

Transparenz gilt auch für die Bürgerinnen und Bürger, so der norwegische Diplomat a. D. Sverre Jervell: „Datenschutz ist für uns Norweger in mancher Beziehung ganz merkwürdig. Die Steuern z. B. sind für alle transparent, das schafft Vertrauen und verhindert gleichzeitig Missbrauch. Und so wird auch wieder Resilienz erzeugt.“

In einer Studie im Auftrag des Nordischen Rates<sup>19</sup> zeigen Forschende mögliche Arten von Risiken, Schocks und Stressoren auf.<sup>20</sup> Das Risikobewusstsein in den Nordischen Ländern ist vor allem durch die geografische Lage und deren (jüngste) Geschichte geprägt. Dies drückt sich nicht nur im NATO-Beitritt Finnlands und im Beitritts-gesuch Schwedens aus. Das Risikobewusstsein fördert wiederum den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Psychologische Resilienz entsteht auch durch „Vertrauen in Regierung und Gesellschaft [...] während „normaler“ Zeiten“.<sup>21</sup>

Auch die **Digitalisierung** hat einen wesentlichen Anteil an der resilienten öffentlichen Verwaltung. Als Beispiel für effektive Digitalisierung kann das **Once-only-Prinzip** im Baltikum sowie in den Nordischen Ländern herangezogen werden. Bürokratie wird verringert, indem Daten nur einmalig und nicht wie in Deutschland immer wieder neu angegeben werden müssen. Dies fördert die Resilienz der Verwaltung. In Norwegen, so Jervell, besäßen alle eine „Personenidentifikationsnummer, mit der man sich elektronisch identifizieren und die man fast überall benutzen kann (Bank, Behörden, Gesundheit).“ Schröder betont die Bedeutung einer **nutzerfreundlichen Ausrichtung**: „Es gibt ein halbes Dutzend

**In Norwegen zeichnet sich eine resiliente Verwaltung u. a. durch Vertrauen in den Staat aus. Vertrauen wird durch alltägliche Kommunikation zwischen Bürgerinnen und Bürgern und öffentlicher Verwaltung geschaffen. Wenn man z. B. auf eine Antwort von einer Behörde wartet, dann weiß man, dass man diese innerhalb von drei Wochen bekommt. Das schafft Vertrauen.“**



Sverre Jervell, norwegischer Diplomat a. D (Stationen unter anderem in Bonn, Berlin und Washington D.C.) und Sicherheitspolitikforscher Foto: ©privat

Länder, wo ca. 95 Prozent der Leistungen der öffentlichen Verwaltung digitalisiert sind. Es gibt aber nur ein Land, wo auch die Nutzerquote bei über 90 Prozent liegt – Estland.“ In Norwegen führten **flache Hierarchien** zur Wahrnehmung der eigenen Verantwortung und zu der Fähigkeit, sich schnell an Herausforderungen anpassen zu können, so Jervell. „Das wiederum führt zu einer hohen Resilienzfähigkeit.“

### Was daraus übernommen und gelernt werden könnte

Diese Faktoren sind zugleich Chancen, den Blick zu weiten und andere Lösungswege nachzuzeichnen. Zwar hört man oft, dass in Deutschland eine andere Mentalität herrsche (kulturell, organisatorisch, technisch) und vieles nicht so einfach zu übernehmen wäre. Trotzdem ist es lohnend, von den baltischen und Nordischen Ländern zu lernen und geeignete Lösungsansätze auf die Gegebenheiten in Deutschland angepasst zu übertragen. Dabei bietet sich z. B. einmal die nutzerorientierte Ausrichtung an. Zudem kann auch noch einiges in Bezug auf psychologische Resilienz gelernt werden.

**Ich habe in den baltischen Staaten kein einziges Mal Name, Adresse, Geburtsdatum oder E-Mail in irgendein Formular schreiben müssen – es gilt das Once-only-Prinzip. Die europäischen Datenschutzrichtlinien gelten in den baltischen Staaten genauso wie in Deutschland und bilden dennoch kein Hemmnis für die Digitalisierung.“**



Florian Schröder, Geschäftsführer der Vorstand der Deutsch-Baltischen Handelskammer in Estland, Lettland, Litauen e.V. (AHK Baltische Staaten)

Foto: ©Deutsch-Baltische Handelskammer in Estland, Lettland, Litauen e.V.

<sup>19</sup> Nordic Council, Our Vision 2030, 2022, <https://www.norden.org/en/our-vision-2030>.

<sup>20</sup> Alberto Giacometti und Jukka Teräs, Regional Economic and Social Resilience: An Exploratory In-Depth Study in the Nordic Countries, 2019, S. 15.

<sup>21</sup> Serafine Dinkel, Nordische Resilienz lernen, in: IP Special, 2 (2022), S. 19–23, hier S. 21.



## „How-to-Resilience“ in der öffentlichen Verwaltung

Die Praxiserfahrungen aus Pandemie, Extremwetterereignissen und Cybergefahren haben exemplarisch Schwächen und Stärken des öffentlichen Verwaltungshandelns in Krisenzeiten offenbart. Verwaltungen und Behörden werden im Alltag oft als bürokratisch und langsam angesehen. Sicherlich hat sich dieses Vorurteil an der einen oder anderen Stelle durchaus bestätigt. Doch gerade während der jüngsten Krisen haben sich auch innovative und agile Arbeitsweisen etabliert und Ansätze gezeigt, wie Behörden resilient(er) und damit handlungsfähig(er) aufgestellt werden könnten. Welche Lehren kann man aus diesen Fallbeispielen nun für die Resilienz der öffentlichen Verwaltung ziehen und welche Handlungsempfehlungen daraus ableiten?

### Quo vadis, Resilienz?

In diesem Kapitel konsolidieren wir die Erkenntnisse aus den vorigen Kapiteln und beantworten die Fragestellung des Trendreports, wie Resilienz die öffentliche Verwaltung handlungsfähig(er) machen kann. Die Fragestellung suggeriert bereits, dass die öffentliche Verwaltung zumindest in Gänze nicht resilient ist. Dies lässt sich mithilfe praktischer Beispiele belegen. Nach Prof. Nullmeier sind öffentliche Verwaltungen in Gänze resilient, wenn sie eine Ad-hoc-Handlungsfähigkeit, eine generalisierte Krisenresilienz, eine vorausschauende Anpassungsfähigkeit und eine Antizipationsfähigkeit aufweisen. Die Reaktion der öffentlichen Verwaltung auf die Covid-19-Pandemie lässt

durchaus auf eine Ad-hoc-Handlungsfähigkeit schließen. Diese zeigte sich u. a. durch die schnelle Verabschiedung von Entlastungspaketen, die Verhängung von Kontaktbeschränkungen oder das schnelle Organisieren von Personal, z. B. für die Gesundheitsämter. Allerdings hat die Ad-hoc-Handlungsfähigkeit auch Grenzen: Hierzu zählen die mitunter lang andauernden extremen Überlastungen von Gesundheitsämtern bei der Kontaktnachverfolgung oder die Bearbeitung von einer massiven Zahl von Anträgen, z. B. bei den Corona-Hilfen. Eine vorausschauende Anpassungsfähigkeit, eine generalisierte Krisenresilienz oder eine Antizipationsfähigkeit können dagegen keiner der föderalen Ebenen in Gänze attestiert werden. Diese lägen bspw. vor, wenn klare Mechanismen bei der Krisenbewältigung ersichtlich wären oder in Zeiten ohne Krise Szenarien entwickelt und Reaktionen für die Krisenreaktion erprobt würden. Hierzu zählen zwar bspw. die bundesweiten Warntage, jedoch zeigte sich zuvor bei der Flutkatastrophe im Sommer 2021, dass die Kommunikationsketten innerhalb des staatlichen Katastrophenschutzes und von Staat zu Bevölkerung mitunter nicht wie geplant funktioniert haben und so auch Menschenleben kosteten. Das erprobte und erfolgreiche Reagieren bei Krisen, ob vorsehbar oder unvorhersehbar, kann den staatlichen Behörden auf Bundes-, Länder- oder Kommunalebene also zumindest nicht in Gänze attestiert werden. Dies lässt uns zum Schluss kommen, dass die Resilienz der öffentlichen Verwaltung ausbaufähig ist. Die folgenden Praxisempfeh-

lungen können einen Beitrag zur Handlungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltungen leisten.

### **Krisenprävention und -bewältigung sind Teamwork**

Resilientes Handeln beginnt bei jeder und jedem Einzelnen und beweist sich im Zusammenspiel der unterschiedlichen Akteure. Krisen wie Pandemien oder Extremwetterereignisse haben zum einen gezeigt, welche wichtige Rolle externe Institutionen wie Feuerwehren oder das Technische Hilfswerk als Unterstützung der Behörden spielen. Zum anderen hat die öffentliche Verwaltung dadurch aber auch erkannt, dass sie ihr eigenes Personal besser auf den Krisenmodus vorbereiten muss. Es reicht nicht, wenn lediglich einzelne Personen wissen, was zu tun ist. Ein grundlegendes technisches Wissen bzw. ein Verständnis für die Kritikalität von Systemen ist z. B. im Cyberkontext notwendig, um sowohl bei der Krisenprävention als auch bei der Krisenbewältigung mitwirken zu können. Bislang haben Aufgaben der Prävention und Sicherheit im Verwaltungsalltag eine zu geringe Priorität.

Insofern sollten Krisenmanagement und Katastrophenschutz verwaltungsweit eine verstärkte Aufmerksamkeit erfahren. Einerseits kann dies durch eine hierarchisch höhere Verankerung der Themenbereiche oder durch regelmäßige Schulungen des bestehenden Personals erfolgen. Andererseits sollte das Krisenmanagement stärker in die Ausbildung im öffentlichen Sektor integriert werden, um zukünftige Verwaltungsmitarbeitende im Umgang mit Gefahren zu sensibilisieren.

Eingang findet das Krisenmanagement inzwischen unter anderem in die Lehre der Akademie für Öffentliches Gesundheitswesen. Dabei stehen neben pandemischen Themen auch der Umgang mit Klimakatastrophen und deren Auswirkungen im Fokus.

Vor dem Hintergrund der Digitalisierung sollte insgesamt künftig auch die IT-Sicherheit stärker in den Fokus genommen werden. Eine frühe Sensibilisierung für diese Themen führt überdies dazu, dass Wissen und Kompetenzen dezentral in einer Verwaltung verteilt und bewusst Redundanzen geschaffen werden. Im Krisenfall trägt durch den fundierten Wissensaufbau jede und jeder einen Teil zur Gefahrenabwehr bei. Resilientes Verwaltungshandeln wird somit zum Teamwork.

### **Agilität, Flexibilität & Führungsstärke**

Hierarchische Strukturen, lange Abstimmungsprozesse und die Einbeziehung verschiedener Akteure sind in Verwaltungen eher Regel als Ausnahme, was sich besonders

im Zuge der Covid-19-Pandemie zeigte. Hinzu kommen mitunter eine Vielzahl an Zuständigkeiten, die jedoch nicht zwingend auch mit Verantwortlichkeiten einhergehen, wie im Themengebiet Cybergefahren zu sehen war. Resilientes Verwaltungshandeln im Sinne des Handelns von Einzelpersonen hat besonders in Krisenzeiten eine hohe Bedeutung. Um solch erfolgreiches Handeln zu ermöglichen gilt es, in krisenfreien Zeiten Strukturen zu schaffen, die Einzelpersonen agiles, flexibles und führungsstarkes Handeln ermöglichen. Mithilfe von Agilität kann schnell und effektiv auf Veränderungen reagiert werden; durch Flexibilität in den Strukturen, Systemen und Arbeitsprozessen wird die Anpassung an sich verändernde Rahmenbedingungen möglich. Eine derart organisierte Verwaltung wäre in der Lage, im Falle von Katastrophen und Krisen schnell erforderliche Entscheidungen zu treffen. Agilität sollte also in dieser Hinsicht nicht als Buzzword verstanden werden, sondern als Ansatz, um Resilienz zu steigern. Es erweist sich auch als hilfreich, wenn Teams in öffentlichen Verwaltungen multiprofessioneller und diversifizierter aufgestellt werden. Denn so kann auf unterschiedliche Stärken zurückgegriffen werden. Gleichmaßen legt eine agile Verwaltung den Grundstein für führungsstarkes Handeln. Gleichzeitig gilt: Agilität und verlässliche Strukturen bilden keine Gegensätze, denn gerade wenn Entscheidungen schnell getroffen werden müssen, sind erprobte und verlässliche Strukturen von großem Vorteil.

### **Übung ist die beste Verteidigung**

Während Pandemien, Extremwetterereignisse oder Cyberfälle heute keine unrealistischen Zukunftsszenarien mehr darstellen dürften, wären diese zur Jahrtausendwende von der Allgemeinheit wohl nicht als hinreichend wahrscheinlich bezeichnet worden. Auch heute ist es nicht möglich, alle Zukunftsrisiken zu identifizieren. Möglich ist hingegen, sich auf vorhersehbare und weniger vorhersehbare Krisen und Katastrophen vorzubereiten. Bspw. können durch den Entwurf von Risikoszenarien Schwachstellen identifiziert und mögliche Lösungsoptionen entwickelt werden. Wichtig ist, Schwachstellen auf der lokalen Ebene aufzuschlüsseln und auf lokale Spezifika zu beziehen. Zusätzlich wurde themenfeldübergreifend festgestellt, dass mithilfe von Übungen und Simulationen von Krisen und Katastrophen unterschiedliche Krisenabläufe geprobt werden können, da so durchgehende Entscheidungsstrukturen sichtbar werden. Ziel ist es, die Verwaltungsführung und -mitarbeitende für Prozesse zu sensibilisieren. Gleichmaßen prägen sich Strukturen und Abläufe durch das Üben ein. Als Analogie können hier die seit 2004 durchgeführten LÜKEX-Übungen herangezogen



**Eine resiliente Verwaltung handelt für die Zivilgesellschaft serviceorientiert und proaktiv und mit Blick auf die Zukunftstrends. Denn warum sollen Bürgerinnen und Bürger Leistungen beantragen müssen, auf die sie einen gesetzlichen Anspruch haben? Oder warum sollen sie ein Ausweisdokument beantragen, welches obligatorisch ist?“**

Carola Heilemann-Jeschke,  
Abteilungsleiterin des Zentralen  
IT-Managements und Digitalisierung  
öffentlicher Dienste beim  
Senator für Finanzen der Freien  
Hansestadt Bremen

Foto: ©Freie Hansestadt Bremen

werden, bei denen sich Bund und Länder anhand von fiktiven Szenarien (wie Terroranschlägen, Sturmfluten oder Cyberangriffen auf das Regierungshandeln) besser auf außergewöhnliche Krisen- und Bedrohungslagen vorbereiten sowie bestehende Pläne und Bewältigungskonzepte auf die Probe stellen können.<sup>22</sup> Dies auf die kommunalen Verwaltungen zu adaptieren, wäre wünschenswert. Denn wesentlich ist, was aus einer Übung mitgenommen werden kann, nämlich die Überprüfung von Prozessen, um so z. B. Pläne zu aktualisieren bzw. zu erstellen.

### **Katastrophen- und Krisenpläne: besser haben als brauchen**

Im Falle einer Krise sollte nicht erst überlegt werden, was als erstes zu tun oder wer als erstes anzurufen ist. All das muss festgelegt sein. Ob Pandemie, Extremwetterereignis oder Cybervorfall – das Anfertigen von Katastrophen- und Krisenplänen in nicht disruptiven Zeiten ist essenziell, um nicht unvorbereitet handeln zu müssen, wenn eine Krise eintritt. Dies findet in vielen öffentlichen Verwaltungen auch schon statt. Ganz zentral sind Katastrophen- und Krisenpläne. Es ist notwendig, Krisenstäbe zu bilden und Verantwortlichkeiten zu definieren. Auch dies ist in vielen Verwaltungen bereits festgelegt. Der Begriff Verantwortung geht hier explizit über die reine Zuständigkeit hinaus.

Eine Katastrophe oder Krise tritt nicht nur während der Arbeitszeiten der Verwaltung auf. Dies hat sich zuletzt u. a. während der Covid-19-Pandemie gezeigt, als die Verwaltung nicht selten auch an Wochenenden und Feiertagen

neu beschlossene Maßnahmen umsetzen musste. Dies macht die Sollbruchstellen in Entscheidungs- bzw. Ablaufketten deutlich. Auch die Definition von Personalpools kann hilfreich sein, um im Ernstfall flexibel und kurzfristig Personal zur Verfügung zu haben. Hierzu gehören regelmäßig zu validierende Einsatzpläne, durch die Verwaltungen in die Position gebracht werden, im Katastrophen- oder Krisenfall handlungsfähig zu sein. Gleichmaßen sollten in Krisen- bzw. Katastrophenplänen Vorkehrungen getroffen werden, um Maßnahmen wie Personalabordnungen ad hoc zu ermöglichen. Auch wenn Pläne einen verstaubten Eindruck machen können, sind sie gerade vor dem Hintergrund von multiplen Katastrophen und Krisen relevant. Ein wesentliches Augenmerk sollte auf der Aktualisierung und Validierung solcher Pläne liegen, da bereits auch schon viele Pläne in Schubladen schlummern und auf ein Update warten.

### **Alles ist wichtig, Priorisierung ist wichtiger**

Ein weiterer essenzieller Baustein zu resilientem Handeln liegt in der Priorisierung von Aufgaben und Prozessen. Die verschiedenen Krisen der vergangenen Jahre haben verdeutlicht, dass während Ausnahmezeiten nicht alle Verwaltungsaufgaben mit gleicher Priorität bearbeitet werden können. Beispielsweise mussten in den Hochphasen der Covid-19-Pandemie einige Verwaltungsbereiche personell reduziert werden, um andere Abteilungen in ihrer Arbeit zu unterstützen. Zudem kann z. B. bei Cyberangriffen der Fall eintreten, dass Abteilungen oder ganze Verwaltungen nicht mehr arbeitsfähig sind. Um diese Entscheidungen der Priorisierung nicht erst bei Kriseneintritt treffen zu müssen, ist vorausschauendes Handeln gefragt.

Maßgeblich ist es, dass sich Verwaltungen langfristig, regelmäßig und individuell damit auseinandersetzen, welche Prozesse (z. B. die Bearbeitung bestimmter Anträge oder die Auszahlung bestimmter Gelder) für die Bürgerinnen und Bürger so elementar sind, dass diese auch am Tag nach einem schwerwiegenden Cybervorfall oder während der Bekämpfung eines Hochwassers noch bzw. wieder funktionieren müssen. Zusätzlich ergibt sich für den Krisenfall die Frage: Wer bzw. welche andere Verwaltung kann diese Prozesse übernehmen, wenn die eigene Behörde es selbst nicht mehr kann? Das Vorliegen von Ausweichmöglichkeiten bzw. Schaffen von Alternativen zum Status

<sup>22</sup> Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Krisenübung für den Bevölkerungsschutz LÜKEX, 2023, [https://www.bbk.bund.de/DE/Themen/Krisenmanagement/LUEKEX/luekex\\_node.html](https://www.bbk.bund.de/DE/Themen/Krisenmanagement/LUEKEX/luekex_node.html).



quo schafft zusätzlich resilientes Verhaltenshandeln.

### **Nur was ankommt, ist auch kommuniziert**

Die Bedeutung von einfacher, klarer und transparenter Kommunikation an Bürgerinnen und Bürger vor und während krisenhafter Zeiten könnte kaum größer sein. Die Brisanz davon zeigte sich in der Vergangenheit bspw. bei den fehlenden Übersetzungen von Zahlen bei Starkniederschlagsereignissen oder bei Verwaltungen, die im Fall von schwerwiegenden Cybervorfällen unerprobt in der Kommunikation mit der Zivilbevölkerung waren. Besonders kommunale Verwaltungen sollten sich in nicht krisenhaften Zeiten zwei wichtige Fragen stellen: Was kommuniziere ich und wie kommuniziere ich das? Das Was bezieht sich hier auf die Inhalte der Kommunikation. Wichtig ist, dass (komplexe) Informationen und Daten nicht einfach ohne Erläuterung veröffentlicht werden, sondern seitens der Verwaltung eine Übersetzungsleistung für Bürgerinnen und Bürger stattfindet. So kann z. B. im Falle von Extremwetterereignissen und pandemischen Ereignissen sichergestellt werden, dass die kommunizierten Informationen auch verstanden werden. Auch ist es in Bezug auf den Inhalt der Kommunikation essenziell, dass Bürgerinnen und Bürgern nachvollziehbar vermittelt wird, was wann wieder funktionieren wird und wie sie in Notfällen mit staatlichen Stellen interagieren können. Das Wie bezieht sich auf die Mittel der Kommunikation. Hier stellt sich die Frage, wie überhaupt kommuniziert werden kann, wenn die herkömmlichen Kommunikationskanäle



Dr. Matthias Dahlke, Referatsleiter Digitale Gesellschaft, Staatskanzlei des Landes Brandenburg

Foto: © Y. Guo

**Eine Lehre aus der Bewältigung der Corona-Zeit ist, wie wichtig Handlungsspielräume im Verwaltungshandeln sind. Niemand kann Krisen bis ins Detail vorhersehen. Deshalb muss flexibles**

**Verwaltungshandeln innerhalb klar definierter Grenzen schon in den Verwaltungsprozessen angelegt sein.“**



**Ein möglicher Lösungsweg für die Digitalisierung der deutschen Verwaltung wäre, dass man für die Verwaltung eine Komplettlösung nach dem Vorbild von Estland, Finnland oder Dänemark nachbaut. Man könnte bspw. ein CIO-Institut gründen, das eine Komplettlösung erstellt und, wann immer es fertig ist, zur Anwendung kommt. Es muss in Deutschland nicht nur digitalisiert, sondern auch mal keine Alternative zur Digitalisierung angeboten werden – ganz nach dem Digital-only-Ansatz.“**

Florian Schröder, Geschäftsführer der Vorstand der Deutsch-Baltischen Handelskammer in Estland, Lettland, Litauen e. V. (AHK Baltische Staaten)

Foto: ©Deutsch-Baltische Handelskammer in Estland, Lettland, Litauen e. V.

gestört sind. Wie wird die Zivilbevölkerung im Fall einer Krise informiert? Erfolgt die Kommunikation via Sirenen oder Cell Broadcast? Und ganz zentral: Wie kann sich eine Verwaltung schon heute auf diesen Falle vorbereiten? Bspw. könnte ein Informationsblatt nach schwedischem Vorbild erstellt und verteilt werden, um Bürgerinnen und Bürger kommunikativ auf Krisen und Katastrophen vorzubereiten. Gleichermaßen kann der Aufbau bzw. die Nutzung von Netzwerken mit krisenerprobten Institutionen dienlich sein, um die Kommunikation in Krisenzeiten aufrechtzuerhalten. Überdies kann durch die verstärkte Nutzung von Sensorik die Bevölkerung bei Eintreten einer Notlage schneller informiert und gewarnt werden. In jedem Fall muss vermieden werden, dass die Kommunikation von Verwaltungen zu Verunsicherung führt. Kommunikation schafft Vertrauen.

### **Digitalisierung ist nicht alles, aber ohne Digitalisierung ist (zusehends) alles nichts**

In vielen Kommunen in Deutschland wird die Digitalisierung im Zuge der Verwaltungsmodernisierung vorangetrieben. Wichtig ist neben der technischen Dimension die Nutzerzentrierung, um die Nutzung digitaler Dienste auch seitens der Bevölkerung attraktiver zu machen. Bei der Betrachtung der Covid-19-Pandemie wurde allerdings deutlich, dass fehlende Schnittstellen zwischen kommunalen und Landeslösungen eine schnelle und sichere Datenübertragung behindern. Ob kompletter Neustart oder nicht – beim Thema Digitalisierung müssen Insellösungen überwunden, Schnittstellen zwischen Systemen geschaffen und der Datenaustausch zwischen Verwaltungen forciert werden. Mit einer verbesserten Schnittstellenkommunikation muss zeitgleich ein verbesserter Informationsaus-

## Wodurch zeichnet sich eine resiliente Verwaltung aus?



Grafik: B. Dach unter Verwendung von Suelzengenappel, stock.adobe.com

tausch zwischen Behörden einhergehen, also die bewusste Weitergabe von Informationen. Durch das Zusammenlegen von z. B. topografischen und möglichen Extremwetter-Daten können Risiken für Extremwetterlagen simuliert werden. Auch können daraus bspw. Schlüsse für Bebauungspläne gezogen werden. Letztlich schafft Digitalisierung Resilienz, indem Staat und Zivilgesellschaft einfacher, schneller und transparenter miteinander kommunizieren können.

### **Resilienz manifestiert Handlungsfähigkeit und ermöglicht Transformation**

Resilienz, Widerstandsfähigkeit, Robustheit: Letztlich ist nachrangig, welcher Begriff oder welches Konzept genutzt wird, um die Handlungsfähigkeit von Verwaltungen in Zeiten von Krisen und Katastrophen zu gewährleisten. Hier ist das Konzept der Resilienz nützlich, da resilientes Handeln dazu beiträgt, in Zeiten von Krisen auf einem Fundament aufzubauen, das Handlungsfähigkeit garantiert und gleichzeitig

Chancen und Freiheiten eröffnet, neue Wege zu gehen. Ziel von Resilienz ist es nicht, Krisen gänzlich zu verhindern, sondern durch Antizipation gut auf diverse Krisen reagieren zu können.

Aktuelle Krisen wie Pandemien, Extremwetterereignisse und Cybergefahren machen deutlich, dass nicht jede Krise vorhergesehen werden kann. Es bedarf daher eines Fundaments aus unterschiedlichen Maßnahmen, die dazu beitragen, Verwaltungen robuster und widerstandsfähiger gegen externe Gefahren zu machen. Hierzu können die in diesem Trendreport aufgeführten, resilienzfördernden Maßnahmen in Form von Handlungsempfehlungen einen Teil beitragen. Die hier aufgeführten Handlungsempfehlungen sind nicht abschließend und daher laufend zu erweitern. Sie leisten einen Beitrag dazu, wie Resilienz die öffentliche Verwaltung handlungsfähig(er) macht.

# Sieben Schritte auf dem Weg zur resilienten Verwaltung

1

## **Krisenprävention und -bewältigung sind Teamwork**

Verwaltungen mit all ihren Mitarbeitenden müssen sich als Teil des Katastrophenschutzes verstehen. Dies sollte schon in der Ausbildung manifestiert werden, um für Krisen zu sensibilisieren.

2

## **Agilität, Flexibilität & Führungsstärke**

in krisenfreien Zeiten sind Strukturen zu schaffen, die agiles, flexibles und führungsstarkes Handeln in Krisenzeiten ermöglichen. Auch sollten öffentliche Verwaltungen multiprofessioneller und diversifizierter aufgestellt werden.

3

## **Übung ist die beste Verteidigung**

Risikoszenarien auf lokaler Ebene zu entwickeln, hilft Schwachstellen und Lösungsoptionen zu identifizieren. Hierzu können auch (digitale) Simulationen von Krisen (vgl. LÜKEX-Übungen) dienen.

4

## **Katastrophen- und Krisenpläne: besser haben als brauchen**

Die Erstellung von Notfallplänen mit Verantwortlichkeiten, Krisenstäben und Einsatzplänen ist eine essenzielle präventive Maßnahme, um im Krisenfall ad hoc handlungsfähig zu sein.

5

## **Alles ist wichtig, Priorisierung ist wichtiger**

Aufgabenbereiche wie IT-Sicherheit oder Katastrophenschutz müssen priorisiert und hierarchisch verortet werden. Kritische Prozesse müssen identifiziert und Alternativen dafür entwickelt werden, damit diese schnellstmöglich wieder funktionieren.

6

## **Nur was ankommt, ist auch kommuniziert**

Einfache, klare und transparente Kommunikation ist vor und während Krisenzeiten zentral. Zu definieren ist, wie im Falle von Notfällen intern und extern kommuniziert werden kann.

7

## **Digitalisierung ist nicht alles, aber ohne Digitalisierung ist (zusehends) alles nichts**

Digitalisierung muss bei der Verwaltungsmodernisierung oberste Priorität haben. Insellösungen müssen überwunden, Schnittstellen zwischen Systemen geschaffen und der Datenaustausch zwischen Verwaltungen muss forciert werden.

?

...

## Unsere beteiligten Expertinnen und Experten

**Katrin da Costa André**, Referentin Strategie und Controlling im Amt für Stadtstrategie, Internationales und Bürgerschaft der Landeshauptstadt Dresden

**Marlis Cremer**, Amtsleiterin des Amtes für Rettungswesen und Bevölkerungsschutz der StädteRegion Aachen

**Dr. Matthias Dahlke**, Referatsleiter Digitale Gesellschaft, Staatskanzlei des Landes Brandenburg

**Benno Fritzen**, Leitender Branddirektor a. D., langjähriger Leiter der Feuerwehr Münster und aktuelle Verbindungsperson des Deutschen Feuerwehrverbands (DFV) beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)

**Sabine Griebisch**, Managing Director, GovThings; ehemalige CDO des Landkreises Anhalt-Bitterfeld

**Dr. Wolfgang Haupt**, Postdoc am Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung, Forschungsgruppe Urbane Nachhaltigkeitstransformationen

**Carola Heilemann-Jeschke**, Abteilungsleiterin des Zentralen IT-Managements und Digitalisierung öffentlicher Dienste beim Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen

**Sverre Jervell**, norwegischer Diplomat a. D. (Stationen u. a. in Bonn, Berlin und Washington D.C.) und Sicherheitspolitikforscher

**Melitta Kühnlein**, Bereichsleiterin IT-Strategie und Gesamtsteuerung, stellvertretende Fachbereichsleiterin E-Government, Landeshauptstadt Potsdam

**Dr. Johannes Nießen**, Amtsleitung Gesundheitsamt der Stadt Köln und Vorsitzender des Bundesverbandes der Ärztinnen und Ärzte des Öffentlichen Gesundheitsdienstes e. V.

**Prof. Dr. Frank Nullmeier**, Professor für Politikwissenschaft, Universität Bremen, SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik

**Katharina Schätz**, Klimaresilienzmanagerin der Stadt Regensburg

**Julia Schuetze**, Projektleiterin Cybersicherheit und Resilienz, Stiftung Neue Verantwortung

**Florian Schröder**, Geschäftsführender Vorstand, Deutsch-Baltische Handelskammer in Estland, Lettland, Litauen e. V. (AHK Baltische Staaten)

**Prof'in Dr. phil. Dagmar Starke**, kommissarische Leiterin der Akademie für Öffentliches Gesundheitswesen in Düsseldorf

**Marcel „Otto“ Yon**, Gründer & Partner, innovation@scale; Gründer & Vorstand, Staat-up e. V.

## Das Autorenteam der Prognos AG



**Matthias Canzler**  
Senior Projektleiter  
Managementberatung



**Franziska Stader**  
Projektleiterin  
Managementberatung



**Shayan Beland**  
Berater  
Managementberatung



**Felicitas Klemp**  
Projektleiterin  
Mobilität und Transport

## Unter Mitarbeit von

**Miriam Lovis, Sarah Anders, Björk Smith und Rebaz Ahmad**

## Projektbegleitung Behörden Spiegel



**Dr. Eva-Charlotte Proll**  
Herausgeberin und CDO



**Guido Gehrt**  
Stellvertretender Chefredakteur