

„Fast nicht durchzusetzen“

Regelabweichungen während der COVID-19-Pandemie

Rita Haverkamp

Die Bewältigung der COVID-19 Pandemie stellte nicht nur für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS), sondern für die gesamte Verwaltung auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene einen andauernden Stresstest dar. Der nicht vorsehbare Verlauf der Pandemie zog Gesetzes- und damit Maßnahmenänderungen im wöchentlichen Rhythmus nach sich. Die oft schwierige Umsetzbarkeit bedeutete ein Dilemma für die entscheidenden und handelnden Akteure: Wie konnten sie praxisuntaugliche Gesetze und Maßnahmen anwenden? Und waren Regelabweichungen gewissermaßen unausweichlich? Solche für die Organisation während der Pandemie vorgenommenen Regelabweichungen von BOS und Verwaltungen sind Gegenstand des zweiten Beitrages der dreiteiligen Reihe über Erkenntnisse aus dem BMFTR-Verbundprojekt „Legitimation des Notfalls – Wandel der Legitimation des Notfalls (LegiNot)“.

Entscheidungsprozesse in BOS und Verwaltungen im Rahmen des LegiNot-Projekts

Im BMBF-Verbundprojekt LegiNot forschten die drei Wissenschaftspartner gemeinsam über Entscheidungsprozesse im Notfall (Centre for Security and Society Universität Freiburg, Lehrstuhl für Öffentliches Recht Universität Bielefeld, Stiftungsprofessur Universität Tübingen). Das interdisziplinäre Arbeitspaket adressiert die kommunale Bewältigung zeitlich und räumlich ausgedehnter Notfalllagen am Beispiel der COVID-19-Pandemie. Die qualitativen Studien zu verschiedenen Aspekten basieren auf 29 Interviews mit 41 Entscheidungs- und Handlungsträger:innen aus BOS und (kommunalen) Verwaltungen. Die Interviewleitfäden sind ähnlich strukturiert und umfassen eine breite Palette an Themen, um Entscheidungsprozesse zu erfassen. Die Interviews dauerten im Durchschnitt etwa 90 Minuten, wurden zwischen Juni 2022 und April 2023 geführt und auf Tonband aufgezeichnet. Die übergreifende Fragestellung lautet: Wie gehen BOS und Verwaltungen mit Krisen um, die ihre herkömmlichen Entscheidungs- und Handlungsprozesse erheblich verändern? Kurz und knapp vermittelt der nachstehende Abschnitt einen Eindruck von Kernergebnissen aus dem gemeinsamen Arbeitspaket über Entscheidungsprozesse während der Pandemie. Die unberechenbare Pandemieentwicklung und ihre Bekämpfung



erzeugten einen enormen Entscheidungsdruck auf allen Verwaltungsebenen über einen mehrjährigen Zeitraum hinweg: Entscheidungen wurden unter Unsicherheit gefällt, was eine verwaltungsübergreifende Entscheidungsdynamik zur Folge hatte, die zu immer mehr Entscheidungen aufgrund der wechselseitigen Abhängigkeit innerhalb der administrativen Organisationen und zu sog. Entscheidungskaskaden führte (Harmsen/Hennen 2025). Diese Entscheidungskaskaden dürfen aber nicht losgelöst von der Gesellschaft betrachtet werden, vielmehr kam es während der Pandemie zu Wechselwirkungen zwischen Verwaltung und Gesellschaft. Der Erklär- und Legitimationsbedarf der Bevölkerung befeuerte jedoch nicht nur Entscheidungskaskaden, sondern auch Legitimationskaskaden, die „als Vervielfachung von Legitimationsbemühungen auf verschiedenen Ebenen des Staates“ (Harmsen et al. 2024: S. 183) verstanden werden.

Aufgrund dieser Dynamiken bietet sich ein Denken im „Krisenzyklus“ und eine Unterscheidung zwischen Krisenprävention und Krisenvorbereitung an: Denn nur im Rahmen der Krisenvorbereitung geht es um die Fragen, wann weitere Krisen auftreten und wie diese bewältigt werden können (Harmsen et al. 2024, S. 185). Dabei gilt es, gesellschaftliche Fol-

gen im vorausschauenden Krisenhandeln miteinzubeziehen (Harmsen/Hennen 2025), um für das Aufkommen von Entscheidungs- und Legitimationskaskaden zu sensibilisieren und um diese in langanhaltenden Notfalllagen zu verringern.

Theoretisches Konzept von Regelabweichungen für die Organisation

Nicht nur in der Krise, sondern ebenso im Alltag stellt sich die Frage, in welchen Situationen Akteur:innen von BOS und Verwaltung Regeln missachten und warum sie dies tun. Das neuere Konzept des Task-Related Rule-Breaking Behavior bezieht sich auf die Polizei und erfasst sämtliche Regelverstöße im Rahmen ihrer Tätigkeiten (van Halderen/Kolthoff 2017: S. 279). Hierzu gehören ebenfalls unbewusste Regelabweichungen, die aus der Unkenntnis über die geltenden Vorschriften, Gehorsam gegenüber Vorgesetzten, die Regelverstöße anordnen, oder der Routinisierung von Regelverstößen auf einem Polizeirevier resultieren (van Halderen/Kolthoff 2017: S. 280). Bei solchen Regelabweichungen handelt es sich um sog. pro-organisationale Polizeihandlungen, das heißt der Polizei als Organisation (vermeintlich) dienliche und funktionale Handlungen. Das Konzept der Task-Related Rule-Breaking Behavior passt insbesondere auf Regelabweichungen während der COVID-19-Pandemie, da die Regelungsflut zu deren Bewältigung nicht selten unzureichend, unvollständig oder schwer verständlich bzw. umsetzbar war und infolgedessen unwissentliche, versehentliche oder fahrlässige Verstöße beförderte. Allerdings ist eine Erweiterung des Konzeptes auf weitere BOS und Verwaltungen erforderlich und sinnvoll.

Darüber hinaus erscheint eine Typologie von pro-organisationalen Regelabweichungen als sinnvoll, angelehnt an die von Zum Bruch entwickelte Typologie zu organisationaler Devianz in der Polizei (Zum Bruch 2019: S. 145 ff.). Die fünf Typen umfassen (1) pragmatische Devianz (Aufrechterhaltung der institutionellen Handlungsfähigkeit), (2) kompensierende Devianz (Ausgleich des als zu repressiv oder zu lasch empfundenen Rechts), (3) outputorientierte De-

vianz (Erreichung von Zielvorgaben), (4) kollegiale Devianz (Unterstützung untereinander) sowie (5) angeordnete Devianz (Vorgesetzte). Die Übernahme des Konzepts der organisationalen Devianz scheidet allerdings vorliegend aus, da es sich lediglich auf vorsätzliche und in die Alltagspraxis überführte Regelabweichungen erstreckt.

In den breit gefassten Interviews bildet Task-Related Rule-Breaking Behavior einen Forschungsgegenstand unter vielen für Entscheidungsprozesse relevante Thematiken. Die Interviewer:innen erfragten Regelverstöße, wenn sich bei der Beschreibung der Organisationsstrukturen, Entscheidungsabläufe und Durchführungsmodalitäten Anhaltspunkte für (in-)formelle Regelabweichungen ergaben. Aber bereits aus der Darlegung der Arbeitsbedingungen lassen sich aus dem Interviewmaterial Regelverstöße zugunsten der Organisation während der Corona-Pandemie beobachten. Darüber hinaus bereitet die Erforschung von Task-Related Rule-Breaking Behavior in Interviews Probleme: Denn die Interviewten mögen ihre pro-organisationalen Regelabweichungen oft nicht preisgeben, nehmen die zum Berufsalltag gehörenden Regelverstöße nicht mehr wahr oder die Angaben stimmen mangels (nicht hinreichender) Kenntnis von den geltenden Regularien nicht immer (Zum Bruch 2019: S. 115 f.).

Pro-organisationale Regelabweichungen

- Die Rechtsetzung und -änderung erfolgte im „Stakkato“ (#05) und immer wieder nicht einheitlich:

„an einem Tag kamen aus einem Ministerium [...] aus fünf verschiedenen Abteilungen fünf verschiedene Anweisungen, die sich teilweise widersprochen haben“ (#20)

Die fehlende innerministerielle Abstimmung sorgte im Beispiel für ein Durcheinander und führte zu aufwendigen Nachfragen über die anzuwendenden Vorschriften. Im föderalen System zeigten sich ebenfalls Widersprüche, die sich kaum beheben ließen:

- Die unterschiedlichen Regelungen auf Bundes- und Landesebene warf

„Und was die Maskenpflicht angeht, gab es ein Auseinanderfallen zwischen Bundes- und Landesregelungen. [...] der Arbeitsschutz gebietet es, dass wir Masken tragen, aber die Landesregelung gebietet es, dass die Besucherinnen [...] diese nicht tragen“ (#29).

für die Bediensteten in BOS und Verwaltung die Frage nach dem Sinn der Maßnahme auf: Eine häufige Reaktion war, die Landesregelung statt der restriktiveren Bundesregelung zu beachten.

Die „Flut“ der Gesetzesänderungen, in denen sich „teilweise nur Nuancen geändert hatten“ (#06), erschwerte die gesetzeskonforme Umsetzung während der gesamten COVID-19-Pandemie. Die ständigen Rechtsanpassungen erfolgten wöchentlich, kamen oft erst mit Wochenendbeginn und kurz vor ihrem Inkrafttreten. Aber:

„Zum Teil oder manchmal in Ausnahmefällen kam das sogar nach Inkrafttreten erst, [...] und wir sie eigentlich schon hätten vollziehen sollen“ (#16).

Bei schon geltenden, aber zu spät übermittelten Änderungen wussten die Betroffenen in BOS und Verwaltung hiervon nichts und verstießen ungewollt gegen das schon in Kraft getretene Recht. Der hieraus erwachsene Umsetzungsdruck umfasste aber auch die kurz vor Inkrafttreten bekanntgewordenen Neuregelungen, da sofort die kurze Implementierungsphase einsetzte und vielfach Wochenendarbeit anfiel. Noch dazu war diese Phase fehleranfällig, weil kleinteilige Neuerungen übersehen oder komplexe Neuerungen falsch verstanden wurden.

„Ab so und so einer Geschäftsgröße dürfen so und so viele Mitarbeiter in den Laden rein. Ja soll ich jetzt hingehen und den Grundriss von dem Gebäude holen und schauen, wie groß die Räume sind, dass man weiß, wie viele Leute da rein dürfen zum Einkaufen und so? [...] zum Umsetzen für die Sicherheitsbehörde ist es unglaublich schwierig“ (#22).

Die Unklarheiten und Widersprüche setzten sich bei der Durchsetzung gegenüber der Bevölkerung fort. Insbesondere die Praxisferne bereitete Vollzugskräften immer wieder Probleme:

Bei praxisuntauglichen Bestimmungen entwickelte sich mitunter eine Durchsetzung nach dem Sinngehalt der Regelung. Mit dem hohen Tempo der Rechtsänderungen konnten die Vollzugskräfte teilweise nicht mehr Schritt halten. Deshalb wendeten sie versehentlich ungültige oder neue Vorschriften falsch an. Da vor Ausstellung eines Bußgeldbescheids die Rechtslage geprüft wurde, wirkte sich die unrichtige Anzeigenaufnahme nicht zulasten der Betroffenen aus. Vielmehr hatte die ohnehin

überlastete Bußgeldstelle einen beträchtlichen Mehraufwand. Desgleichen passierten Fehler in anderen Verwaltungsbereichen: Beispielsweise konnten manche Mitarbeitenden die Quarantänezeit nicht berechnen und stellten unrichtige Bescheide aus, die nur dann korrigiert wurden, wenn die hiervon Betroffenen sich diesbezüglich erkundigten.

Typen pro-organisationaler Regelabweichungen

Während zuvor unbewusste, versehentliche und bewusste Regelabweichungen infolge der ständigen und unzulänglichen Rechtsänderungen dargestellt wurden, geht es nun um Typen pro-organisationaler Regelverstöße in BOS und Verwaltung. Diese Regelabweichungen sind pro-organisational, weil die identifizierten Typen versuchten, im Sinne der Organisation zu handeln; ihnen ging es darum, deren Funktionstüchtigkeit aufrechtzuerhalten und die COVID-19-Pandemie effektiv zu bekämpfen.

Vier der fünf Typen nach Zum Bruch ließen sich dem Interviewmaterial entnehmen. Pragmatische Regelabweichungen stellten eine Reaktion dar, um mit den ständig wechselnden Rechtsänderungen zurechtzukommen. Die Implementierung musste sofort erfolgen, da sich die Rechtslage im wöchentlichen Turnus änderte. Eine leicht verständliche Zusammenstellung der jeweiligen Neuerungen erleichterte den Vollzugskräften die Durchsetzung; diese Übersichten erstellten teilweise Vorgesetzte ohne vertiefte Rechtskenntnisse, so dass in der Anfangsphase eine rechtliche Überprüfung vorgenommen wurde. Die nicht autorisierte Weitergabe war eine pragmatische Entscheidung, weil die Vollzugskräfte verpflichtet waren, die neuen Vorschriften durchzusetzen, und so eine einheitliche Rechtsanwendung gewährleistet wurde.

Kompensierende Regelabweichungen geschahen mit Rücksicht auf Ausnahmefälle, die nach Ansicht der Vollzugskräfte einer anderen Behandlung als die Normalfälle bedurften. Hierunter fällt vor allem der Umgang mit vulnerablen Gruppen:

„[...] die [Obdachlosen] haben da ihr Lager aufgebaut. Die sind da schon immer. Und jetzt müssen die da theoretisch Maske tragen und dürfen da theoretisch keinen Alkohol trinken. [...] Da kann ich schlecht zu einem Obdachlosen sagen: „[...] jetzt gehen Sie Mal nach Hause.“ Weil wohin soll er denn?“ (#22).

Der ausgleichende Regelverstoß orientierte sich an den Lebensumständen von Obdachlosen, die ohne privaten Rückzugsraum ihren Lebensmittelpunkt im öffentlichen Raum einrichten.

„Wir haben zum Beispiel eine Impfaktion gemacht [...] Das war einer unserer stärksten Tage, wo wir die meisten Impfungen hatten. [...] Da haben wir eine Star Wars Gruppe mit ran geholt. [...] Die waren den ganzen Tag bei uns am Zentrum, da hatten wir einen Riesenandrang. [...] Da war aber dann wieder, sage ich mal, die rechtliche Problematik, wir hätten es eigentlich nie machen dürfen“ (#11).

Während der COVID-19-Pandemie richteten sich outputorientierte Regelabweichungen auf den Schutz der Gesundheit und des Lebens der Bevölkerung, indem die Ausbreitung des Virus durch vielfältige Schutzmaßnahmen kontrolliert wurde und eine Basisimmunität, beispielsweise durch Impfungen, erreicht wurde. In diesem Kontext versuchten Impfzentren, als die Impfbereitschaft nachließ, Impfanreize zu setzen:

Die Zielvorgabe, möglichst viele Menschen zum Impfen zu bewegen, erfüllte dieser Aktionstag als Mittel, das jedoch nicht im Einklang mit dem Gesetz stand.

Angeordnete Regelabweichungen entstehen u.a. in Krisen, für die es noch kein Drehbuch gibt. Die Notfallsituation erfordert schnelle und situationsadäquate Entscheidungen, um den beteiligten Akteur:innen Handlungssicherheit zu geben:

„Ich habe also die Verantwortung für all das übernommen, was die entscheiden, was sonst völlig außerhalb deren normaler Tätigkeit war. [...] oben muss derjenige stehen, der sagt, und ich übernehme nachher auch die juristische Verantwortung für das, was hier in diesem Krisenstab geschieht“ (#06).

Ungewohnte und neue Tätigkeiten abseits von Arbeitsroutinen, die Improvisation und Kreativität beinhalten, bergen ein höheres Fehlerrisiko, das eine zivilrechtliche Haftung und sogar eine Strafbarkeit nach sich ziehen kann. Die Verantwortungsübernahme der Leitung entlastete die Akteur:innen von möglicherweise auftretenden Verstößen.

Zwei weitere Typen beziehen sich auf altruistische und teamorientierte Regelabweichungen. Altruistische Regelabweichungen umfassen selbstlose Verhaltensweisen, die insbesondere in Notfallsituationen gegen Regularien verstoßen:

In seinem selbstlosen, monatelangen Engagement nahm der Interviewte selbst keine Rücksicht auf arbeitsrechtliche Ruhezeiten und Obergrenzen von

„ich habe eigentlich die ersten drei Monate der Pandemie [...] auf der Wache verbracht. [...] Dann war das irgendwann so, dass ich da wirklich auf der Wache geschlafen habe und die Pandemie drei Monate von da aus dann praktisch nur in dieser Pandemie gearbeitet [habe]“ (#11).

Arbeitszeiten. Dadurch wollte der Interviewte die Funktionstüchtigkeit seiner Organisation sicherstellen.

Teammotivierende Regelabweichungen beziehen sich auf Verstöße im Rahmen von Teambuilding und der Herstellung bzw. Aufrechterhaltung eines positiven Arbeitsklimas:

„Wir haben auch von denen 30 000 Liter Schnaps und Alkohol 200 Liter abgezweigt und haben unseren eigenen Corona-Gin gebastelt [...] das sind so diese Späße am Rande, die aber nachher dieses Team zusammenhalten [...]. Das Team ist das A und O [...]“ (#09).

Die Bewältigung der langen COVID-19-Pandemie erforderte in der Organisationseinheit Teamspirit und Zusammenhalt. Neben der Zusammenarbeit während der Arbeit stärkten den Zusammenhalt gemeinsame Gruppenerlebnisse wie die beschriebene Regelverletzung, die das Commitment zum Vorgesetzten und die teamorientierte Einsatzbereitschaft in der fortwährenden Krise festigten.

Fazit

Aus dem Interviewmaterial des LegiNot-Verbundprojekts geht hervor, dass die ständigen Gesetzesänderungen im Wochenrhythmus Stress und Überforderung erzeugten. Die enge Taktung zeugt überdies von überhastet erlassenen Rechtsänderungen, die oft zu kompliziert, zu nuanciert, kaum verständlich, widersprüchlich und/oder praxisfern waren. Die Schwächen in der Gesetzgebung wirkten sich negativ auf die Implementation aus, vor allem wenn die Neuerungen bereits in Kraft getreten waren und die Implementationsträger aus Unkenntnis gegen diese bereits verstoßen hatten. Die Gesetzes- und Maßnahmenflut verunsicherte vielfach, da im Laufe der Zeit die geltende Rechtslage immer unübersichtlicher und unklarer wurde. Infolgedessen schlichen sich mehr und mehr Fehler – vielfach unbewusst und versehentlich sowie gegen Ende der Pandemie häufiger bewusst – in die Anwendung ein. Dabei handelte es sich um pro-organisatorische Regelabweichungen, um die Organisation unter Kri-

senbedingungen (vermeintlich) am Laufen zu halten. Die im Forschungsprojekt ermittelten Regelabweichungen lassen sich sechs Typen zuordnen: pragmatische, kompensierende, outputorientierte, anordnende, altruistische und teamorientierte Regelabweichungen.

Zunächst lässt sich konstatieren, dass pro-organisatorische Regelabweichungen nicht nur in Krisenzeiten, sondern auch in normalen Zeiten allgegenwärtig sind. Aber welche weitergehenden Erkenntnisse lassen sich aus dem Interviewmaterial für die Praxis in Notfallsituationen gewinnen? In Notfallsituationen gehen pro-organisatorische Regelabweichungen zum einen häufig auf Unzulänglichkeiten im sich stetig wandelnden Recht zurück und zum anderen auf die kaum vorhersehbare Entwicklung einer zeitlich unbestimmten und langandauernden Krise. Wie lässt sich mit pro-organisatorischen Regelabweichungen umgehen? Zunächst bedarf es einer Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung für solche Verstöße im Graubereich, der quasi den „Maschinenraum der Organisation“ darstellt und die Funktionstüchtigkeit gewährleistet (Luhmann 1964: S. 304). Danach stellt sich die Frage nach den Toleranzgrenzen für abweichende Entscheidungen und Handlungen. Einerseits ist Krisenmanagement auf unkonventionelle Lösungen, Verantwortungsübernahme und Entscheidungs- bzw. Handlungsstärke angewiesen, andererseits ist missbräuchlichen Auswüchsen zu begegnen und vorzubeugen. Die Reflexion, ob und wie sich pro-organisatorische Regelabweichungen in eine resiliente Organisationskultur integrieren lassen, steckt noch ganz am Anfang.

Prof. Dr. Rita Haverkamp ist Stiftungsprofessorin an der Eberhard Karls Universität Tübingen.

Kontakt: rita.haverkamp@uni-tuebingen.de

Literatur

- Harmsen, Tjorven/ Klei, Juliane/ Mejia Heim, Ksenia (2024): Legitimation in der Krisenbewältigung – Herausforderungen für die Staatsgewalt. In: Steg, Joris (Hrsg.) Der Staat in der Krise. Baden-Baden: Nomos, S. 163-188.
- Harmsen, Tjorven/ Hennen, Ina (2025): Entscheidungskaskaden: Eskalationsdynamik zwischen Organisationen und Gesellschaft als Triebkraft einer Polykrise. In: Haverkamp, Rita/ Gussy, Christoph/ Kaufmann, Stefan (Hrsg.) Legitimation im Notfall – Wandel der Legitimation im Notfall (LegiNot). Berlin: LIT Verlag (im Erscheinen).
- Haverkamp, Rita (2025): „Da ist so eine Verwaltung so ein Riesentanker“ – Normabweichungen in Behörden während der Covid-19-Pandemie. In: Haverkamp, Rita/ Gussy, Christoph/ Kaufmann, Stefan (Hrsg.) Legitimation im Notfall – Wandel der Legitimation im Notfall (LegiNot). Berlin: LIT Verlag (im Erscheinen).
- Luhmann, Niklas (1964): Funktionen und Folgen formaler Organisation. Berlin: Duncker & Humblot.
- Van Halderen, Robin C./ Kolthoff, Emile (2017): Noble cause corruption revisited: Toward a structured research approach. In: Public Integrity 19, S. 274-293.
- Zum Bruch, Elena Isabel (2019): Polizeiliche pro-organisatorische Devianz. Eine Typologie. Wiesbaden: Springer VS.