

LegiNot-Praxisimpulse

Umgang mit komplexen Notlagen

Rita Haverkamp & Frederik Kohler

Im BMFTR¹-Verbundprojekt „Legitimation des Notfalls – Wandel der Legitimation des Notfalls (LegiNot)“ stand der Umgang mit entgrenzten Krisen am Beispiel der COVID-19-Pandemie im Mittelpunkt der Forschung. Im Laufe der zwei Jahre dauernden Pandemie traten Ermüdungseffekte in der Bevölkerung auf. Auf die Frage, wie Legitimation und Legitimität in langanhaltenden und großräumigen Notlagen aufrechterhalten werden können, versucht die in LegiNot entwickelte Broschüre „Entgrenzte Krisen“ Orientierungswissen zu geben. Deren Inhalte werden im Folgenden komprimiert vorgestellt. Dieser Beitrag bildet den Abschluss der dreiteiligen Reihe über Erkenntnisse aus LegiNot.

Broschüre „Entgrenzte Krisen – Praxisimpulse zur Bewältigung komplexer Notlagen“

Ende August 2025 veröffentlichten die Teams der Universität Tübingen und des Centre for Security and Society der Universität Freiburg die Bro-

schüre als praxisorientiertes Ergebnis des BMFTR-Verbundprojektes LegiNot² (hrsg. von Biermann/Haverkamp/Kaufmann/Kohler 2025). Zeitgleich erschien zudem ein wissenschaftlicher Sammelband des Verbunds, u.a. mit Beiträgen des thematisch verwandten BMFTR-Verbundprojektes PanReflex (Wissensplattform Kommunales Krisenmanage-



Abb. 1: Titelbild der Broschüre

¹ Umbenannt in Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt.

² Im Rahmen der BMBF-Bekanntmachung „Zivile Sicherheit – Gesellschaften im Wandel“ https://www.bmbf.de/SharedDocs/Bekanntmachungen/DE/2020/04/2927_bekanntmachung.html?nn=916334, Bundesanzeiger vom 09.04.2020.

ment)³ (hrsg. von Haverkamp/Gusy/Kaufmann 2025, open access).

In LegiNot erfolgte eine systematische Analyse der Entwicklung der COVID-19-Pandemie, um aus den Erkenntnissen Rüstzeug für künftige, langanhaltende Krisengeschehen zu gewinnen. Aus der interdisziplinären⁴ Zusammenarbeit ergaben sich drei wesentliche Herausforderungen für die Pandemiebewältigung: 1. Spannungsfelder der behördlichen Legitimation beziehen sich auf die Steuerungsfähigkeit des Rechts insbesondere durch Ermessensspielräume, die Legitimation von Wissens- und Wertentscheidungen und den Ausgleich zwischen Abwehr- und Schutzrechten. 2. Bei der staatlichen Vermittlung von Schutzmaßnahmen, die empfindlich in die Lebenswelt und Alltagsroutinen der Bevölkerung eingreifen, stellt sich die Frage, wann eine Top-Down-Krisenkommunikation und wann eine dialogorientierte Risikokommunikation angebracht ist. Hieran schließt sich 3. die Akzeptanz durch faires Vorgehen, um die Bevölkerung dazu zu bewegen, die Kontrolle und Durchsetzung von Schutzmaßnahmen mitzutragen.

Krise – Welche Krise?

Zunächst geht es um die Klärung von zentralen Begriffen in LegiNot. Während Notfälle Bedrohung und Dringlichkeit kennzeichnen, kommt bei Krisen die Unsicherheit hinzu, die daher rührt, dass vielfach Erkenntnisse und gesetzliche Vorgaben fehlen, wie eine Bedrohung von Menschen, Umwelt oder Infrastruktur abgewendet werden kann. In Notfällen fehlt diese Unsicherheit häufig, weil es hier meist um routinierte Einsatzlagen wie Verkehrsunfälle oder Hausbrände geht. Krisen können mehrere Notfälle umfassen. Entgrenzte Krisen wie die COVID-19-Pandemie dauern lange und wirken sich nicht selten global aus. Diese Entgrenzung zeigt sich auch in der gleichzeitigen Betroffenheit von Organisationen und Bevölkerung, was das Krisenmanagement verkompliziert und die Anforderungen an die Legitimation in den Legislativ- und Exekutivorganen beträchtlich erhöht. Die Diskussion um die freie Impfentscheidung legt den Zielkonflikt zwischen kollektivem Gesundheitsschutz und der individuellen Selbstbestimmung offen.

Legitimation bedeutet, dass behördliche und politische Entscheidungen öffentlich gerechtfertigt werden, indem auf übergeordnete Werte oder Ziele verwiesen wird (sog. Legitimitätskriterien). Dies geschieht auf persönlicher Ebene, wenn eine Polizistin einem Demonstrierenden die Hygieneregeln erklärt, und auf gesellschaftlicher Ebene, wenn die Landesregierung Ausgangsbeschränkungen begründet. Auf diese Weise soll die Legitimität gefestigt oder erhöht werden. Sie bezieht sich darauf, dass staatliche Institutionen mit ihren Repräsentierenden (z.B. Feuerwehr, Kommunalverwaltungen, Polizei) und ihrem Handeln gesellschaftlich anerkannt sind. Die Herstellung von Legitimität erweist sich als ein beständiger und fortlaufender Prozess, damit die Befolgungs- und Kooperationsbereitschaft der Bevölkerung erhalten bleibt. Dabei treffen Legitimitätsansprüche staatlicher Akteur:innen auf Legitimitätserwartungen der Bevölkerung. Wenn Legitimitätsansprüche und -erwartungen zumindest teilweise übereinstimmen, dann ist Legitimation erfolgreich geschaffen worden. In einer diversen und individualisierten Gesellschaft unterscheiden und widersprechen sich die Legitimitätserwartungen, was zu einer Pluralisierung der Legitimitätskriterien führt. Insbesondere die Maskenpflicht bildete einen legitimatorischen „Zankapfel“: So wichen sowohl die Legitimitätsansprüche (z.B. Tragen von medizinischen vs. FFP2-Masken in versch. Bundesländern) als auch die Legitimitätserwartungen (von gänzlicher Maskenablehnung über Tragen von medizinischen bis hin zu FFP2-Masken) voneinander ab.

How to do Crisis?

Die Forschungsergebnisse zum Handeln in Krisenlagen lassen sich in vier Themen unterteilen, die im Folgenden dargestellt werden.

Den **Rechtswandel in Notfalllagen** kennzeichnet „so viel Effektivität wie nötig und so viel Legitimation wie möglich“. Dabei verschiebt sich die Last der Legitimationsherstellung auf lokale und kommunale Akteure:innen des Krisenmanagements, die widerstreitende Grundrechte frühzeitig erkennen, miteinander abwägen und für die Bevölkerung möglichst transparent gestalten sollten (s. auch Gusy

2023). Die Erwartungen an das Recht dürfen nicht überspannt werden, weil dessen Steuerungsleistung in der Krise begrenzt ist. Es gilt ein wachsames Auge für mögliche Regelungslücken zu haben, die durch Ausnahmetatbestände, Härte- und Generalklauseln geschlossen werden können. Rechtsunsicherheit resultiert aus der raschen Abfolge von Gesetzesänderungen; dennoch lässt sich eine gewisse Handlungssicherheit erreichen, wenn die aktuellen Änderungen rechtzeitig zirkulieren, Vollzugskräfte verständlich informiert und begleitend Hinweise zur Ermessensausübung und zum Vollzug erfolgen. Aus Letzterem ergibt sich der Bedarf nach einer einheitlicheren Rechtsanwendung, die eine behörden- und organisationsübergreifende Abstimmung voraussetzt. Schutzmaßnahmen und Sanktionen müssen durchsetzbar sein. Deren Praktikabilität zeigt sich oft erst bei der Anwendung und Durchsetzung. Deshalb ist es sinnvoll, einen Bottom-Up-Ansatz – ausgehend von Vollzugskräften, aber auch Bürger:innen – zu verfolgen, um bei berechtigter Kritik und Nicht-Akzeptanz das Recht zu ändern. Die Sanktionierung sollte unter Beachtung des Opportunitätsprinzips verhältnismäßig sein: Ermahnung vor Verwaltungszwang, Ordnungsverfügung vor Sanktion. Um Härten abzufedern, obliegt es Behörden, Betroffene über Unterstützungsleistungen zu informieren.

Unabdingbar für die Akzeptanz von Krisenmaßnahmen und das Vertrauen in das Krisenmanagement ist eine gelingende **behördenexterne Kommunikation**. Dabei wird bei der Vermittlung von Maßnahmen zwischen Krisen- und Risikokommunikation unterschieden. Krisenkommunikation dient der raschen Bewältigung einer identifizierten Bedrohung, insbesondere in Akutphasen. Ziel ist die Verhaltensanpassung und freiwillige Regelbefolgung in der Bevölkerung. Methoden dafür sind Informierung, Warnung (etwa Lautsprecherwagen in München im März 2020), Appelle und Beruhigungen. Diese Form der Kommunikation funktioniert top-down. Bei durch Unsicherheiten gekennzeichneten entgrenzten Krisen braucht es hingegen mehr Risikokommunikation (Biermann 2024). Die Grundhaltung ist hier dialogisch und ergebnisoffen. Ziel ist die Aufklärung über Risiken, der Aus-

³ S. unter <https://www.panreflex.de/>.

⁴ Kriminologie Universität Tübingen, Rechtswissenschaft Universität Bielefeld und Soziologie Universität Freiburg.

tausch und das Verständnis für verschiedene Perspektiven. Methoden sind etwa Bürgerräte, Ausschüsse oder Pressekonferenzen. Grundsätzlich sollte bei der behördenexternen Kommunikation darauf geachtet werden, Inhalte, Ziele und Formate zielgruppengerecht zu gestalten. Dabei gilt es, mögliche Bumerang-Effekte, etwa Trotzreaktionen auf moralische Appelle, mitzudenken und sich zu entscheiden, ob ein Appell oder eine Kommunikation auf Augenhöhe angemessen ist. Oft empfiehlt sich eine Kombination verschiedener Kommunikationsformate, wobei soziale Medien sich für die Verbreitung von Kernbotschaften eignen, während Überzeugungsarbeit besser über analoge Formate wie das Gespräch bei der Hausärztin gelingt.

Auf kommunaler Ebene setzten Polizei, kommunale Ordnungsdienste und private Sicherheitsdienste die Corona-Schutzmaßnahmen durch – nicht selten mit Konfliktpotenzial gegenüber Bürger:innen. Daraus ergibt sich die Frage, wie sich **Krisenmaßnahmen kontrollieren und durchsetzen** lassen, ohne die Legitimität von Staat und Verwaltung zu untergraben. Eine deutschlandweite Onlineumfrage im Rahmen von LegiNot zeigt, dass Fairness – also Respekt, Unvoreingenommenheit und Transparenz – entscheidend für die wahrgenommene Legitimität der Sicherheitsakteur:innen ist. Ein fairer Umgang erhöht auch die Legitimitätswahrnehmung von Befragten, die das staatliche Krisenmanagement generell ablehnen (s. auch forum kriminalprävention 2/2025). Aufbauend auf diesen Ergebnissen wurde der **FAIR-Ansatz** entwickelt, der ein abgestuftes Vorgehen vorsieht: Zunächst steht eine faire, zugewandte Kommunikation im Vordergrund, in der das Vorgehen auf Augenhöhe erläutert wird. Ist eine Person dennoch nicht ansprechbar oder unzugänglich – etwa aufgrund von Alkoholisierung –, so folgt eine bestimmte, aber weiterhin faire Intervention. Erst wenn diese Schritte nicht zum Ziel führen, erfolgt eine konsequente Reaktion wie eine Anzeigenaufnahme oder Ingewahrsamnahme.

In Krisenzeiten zeigen sich drei Spannungsfelder, die **Entscheidungsprozesse** und deren Legitimation prä-

gen: erstens konkrete Regelung vs. Ermessensspielraum, zweitens Wissen vs. Werte und drittens Schutz versus Freiheit (s. auch Harmsen et al. 2024). Eine konkrete Regelung gibt nicht nur Stabilität und Orientierung, sondern kann auch wegen ihres engen Regelungsgehalts zu Handlungsunfähigkeit oder Folgeproblemen führen. Abhilfe verschafft die Einräumung von Ermessensspielräumen, deren Freiräume allerdings zu weit ausfallen können, dadurch Rechtsunsicherheit verursachen und Vertrauen in der Bevölkerung verlieren. In der Pandemie veränderte sich das Wissen über das COVID-19-Virus fortwährend, so dass die Entscheidungsgrundlage instabil war und die brüchigen Erkenntnisse mit wesentlichen gesellschaftlichen Werten kollidierten. Die mittelbaren Effekte von solchen Wissensentscheidungen bezogen sich in einer sozialen Marktwirtschaft auf den Ausgleich von finanziellen Verlusten durch Gewerbeverbote. Hingegen ließen sich die negativen psychosozialen Folgen für Schüler:innen durch Schulschließungen nicht auffangen und reichen bis in die Gegenwart. Die Pandemie prägte eine stete Abwägung zwischen individuellen Grundrechten sowie staatlichen Schutzpflichten für die Gewährleistung der individuellen Gesundheit. Aus diesen drei Spannungsfeldern ergeben sich komplexe Herausforderungen im Management von entgrenzten Krisen, die ein

offenes und transparentes Austarieren, ohne Patentrezept, erfordern. Vielmehr verlangt jede weitere Krise eine neue Auseinandersetzung mit den Spannungsfeldern. Schon allein das Bewusstsein um diese Spannungsfelder hilft, sich auf deren dynamische Entwicklung in der Krise vorzubereiten.

Des Weiteren erzeugt das Management von entgrenzten Krisen Entscheidungs- und Legitimationskaskaden (s. auch Harmsen et al. 2024). Die Entscheidungsgrundlage in der Pandemie war vielfach dünn, unklar und widersprüchlich, die Entscheidungsfindung schneller als gewöhnlich mit unerwarteten Nebenfolgen, die weitere Entscheidungen notwendig machten. Die verwirrende Dynamik von Pandemiegeschehen und Entscheidungsabfolge veranschaulicht die mythologische Hydra: Die COVID-19-Pandemie glich einem mehrköpfigen Ungeheuer, dem das Krisenmanagement mit Schutzmaßnahmen die Köpfe abschlug, aus denen stets mehrere neue Köpfe nachwachsen. So vervielfältigte sich das Entscheidungsgeschehen und wurde mehrdeutig: Organisationales Entscheiden entpuppte sich als Lösung und zugleich als möglicher Treiber der Pandemie. Beispielhaft lässt sich das Kinobesuchsverbot anführen, aus dem sich die Frage ergibt, ob hiervon Autokinos umfasst waren, und zu einer kaum nachvollziehbaren, unterschiedlichen Handhabung in Kommunen führte.

Die COVID-19-Pandemie lehrt für weitere entgrenzte Krisen, dass „alle Krisen können sollten“. Hierzu bedarf es der Ertüchtigung und des Erhalts von Strukturen des allgemeinen Krisenmanagements, auch durch institutionalisierte Netzwerke aus BOS und Verwaltungen. Während Verwaltungen von BOS flexibles Handeln, den Aufbau und die Aktivierung von vorübergehenden Strukturen übernehmen können, sollten BOS ihr Krisenverständnis erweitern und sich regelmäßig mit der Wissenschaft und anderen Akteuren austauschen. Neben technischen, organisatorischen und kommunikativen Problemen umfasst das heutige Krisenverständnis auch die Gesellschaft als Ganzes. Deshalb entfaltet das Krisenmanagement durch Entschei-



Abb. 2: Der FAIR-Ansatz

dungskaskaden eine Eigendynamik, dessen sich BOS und Verwaltungen bewusst sein sollten. Entscheidungsprozesse entwickeln sich fortlaufend weiter und benötigen Flexibilität, um rasch Anpassungen vorzunehmen. Eine frühe und regelmäßige Kommunikation sämtlicher Beteiligten auf allen Ebenen hilft, widersprüchliche Entscheidungen zu minimieren. Allerdings zeichnet entgrenzte Krisen Mehrdeutigkeit aus, die im Krisenmanagement Berücksichtigung finden muss. Im Umgang mit unterschiedlichen Regelungen in Kommunen sind nachvollziehbare und transparente Informationen für die Bevölkerung geboten. Entgrenzte Krisen stellen sich als dynamische Lernprozesse dar, die dokumentiert und zur Strategiefortbildung genutzt werden können.

In der Grauzone befinden sich **pro-organisatorische Regelabweichungen** von BOS und Verwaltungen (s. auch forum kriminalprävention 3/2025). Solche Regelabweichungen lassen sich in Normal- und Krisenzeiten beobachten. Sie geschehen unwissentlich, versehentlich, fahrlässig oder bewusst. Pro-organisatorisch bedeutet, dass die Angestellten für ihre Organisation handeln und ihre Funktionstüchtigkeit aufrechterhalten möchten. In der Pandemie beförderte die komplizierte und sich ständig ändernde Rechtslage pro-organisatorische Regelabweichungen. In diesem Rahmen stellt sich die Frage, wie mit ihnen in BOS und Verwaltungen umgegangen werden soll. Zu diesem Zweck wurde der vierstufige ASNR Approach entwickelt: Awareness, Sensitization, No-Gos und Resilience. Zunächst geht es darum, Bewusstsein für die Grauzone zu schaffen (Awareness). Pro-organisatorische Regelabweichungen fallen im Krisengeschehen oft gar nicht auf und schaffen informelle Freiräume zur Krisenbewältigung, um das Krisenmanagement aufrechtzuerhalten. Daran schließt sich die Sensibilisierung für die Grauzone (Sensitization). Fortbildungen und Abteilungs- bzw. Teamgespräche könnten die Wahrnehmung von pro-organisatorischen Regelabweichungen steigern. Eine Aufarbeitung nach der Krise ermöglicht zum einen eine interne Kursanpassung an Dienstvorgaben und zum anderen Gesetzesreformen auf Landes- oder Bundesebene. Dazu kommt die Entwicklung eines Toleranzrahmens für pro-organisatorische Regelabweichungen (No-Gos). Dieser Toleranzrahmen macht ein kreatives und

flexibles Krisenmanagement möglich. Allerdings gibt es auch nicht mehr tolerierbare Verstöße, die es als No-Gos zu benennen, bekanntzumachen und regelmäßig zu überprüfen gilt. In diesen Prozess sind alle Betroffenen einzubeziehen. Schließlich ist es wünschenswert, pro-organisatorische Regelabweichungen in eine resiliente Organisationskultur zu integrieren (Resilience), um mit entgrenzten Krisen zurechtzukommen. Resiliente Strukturen basieren jedoch auf hinreichenden personellen, finanziellen und materiellen Ressourcen, einer abgestimmten Strategie und einer Verinnerlichung in BOS und Verwaltungen.

„Drei Fragen an...“ - Stimmen aus der Praxis

Wie erleben diejenigen einen entgrenzten Notfall, die vor Ort Verantwortung tragen? In der LegiNot-Broschüre reflektieren Peter Tinnemann (Leitung Gesundheitsamt Frankfurt), Christoph Dümmig und Michael Kolb (Leitende Polizeibeamte, Polizeipräsidium Freiburg) sowie Thomas Nitzsche (Oberbürgermeister Jena) darüber, was während der Pandemie inmitten von Unsicherheit und Handlungsdruck funktioniert hat und was es braucht, um für kommende Herausforderungen besser gewappnet zu sein. Tinnemann berichtet von den beiden neuen Bereichen „Kommunikation“ und „Krisenmanagement“ im Gesundheitsamt, die als Konsequenz aus der Pandemie dauerhaft geschaffen wurden. Für Dümmig und Kolb sind wichtige Lehren aus der Pandemie, Krisen künftig in Planungen mitzudenken und die während der Pandemie entstandenen Netzwerke der BOS zu pflegen. Auch finden sie die Bereitschaft wichtig, unter Unsicherheit „vertretbare, aber durchaus krisenbehaftete“ Entscheidungen zu treffen. Nitzsche richtet den Wunsch an Landes- und Bundesminister:innen, in zukünftigen Krisen erst öffentlich zu kommunizieren, wenn Änderungen abgestimmt und verbindlich an die kommunale Ebene weitergegeben wurden.

Die Broschüre schließt mit dreizehn **Good Practice-Beispielen**, die von den assoziierten LegiNot-Partnern und aus der Analyse der behördenexternen Kommunikation stammen. Sie richten sich erstens auf Maßnahmen und Strategien innerhalb und zwischen Behörden, zweitens auf die Kommunikation der Behörden mit der Bevölkerung und

drittens auf Maßnahmen zwischen verschiedenen Akteuren. Ein jedes Beispiel wird auf einer Seite vorgestellt.

Fazit

Das Verbundprojekt LegiNot zeigt, dass das staatliche Management entgrenzter und langanhaltender Krisen fortlaufend auf das Vertrauen und die Akzeptanz in der Gesellschaft hinwirken muss, um Legitimität aufrecht zu erhalten und die Befolgungs- und Kooperationsbereitschaft der Bevölkerung zu fördern. Dabei lassen sich drei zentrale Herausforderungen identifizieren. Bei der behördlichen Legitimation ergeben sich erstens Spannungsfelder zwischen Recht und Ermessen, Wissen und Werten sowie Schutz und Freiheit, deren bewusste Reflexion für zukünftige Krisen zentral ist. Zweitens sollte sich die Kommunikation von Krisenmaßnahmen nicht allein auf top-down ausgerichtete Krisenkommunikation beschränken, sondern verstärkt dialogorientierte Formen der Risikokommunikation einbeziehen. Drittens ist die Legitimität der Sicherheitsakteure:innen maßgeblich von einem fairen Vorgehen bei der Durchsetzung der Krisenmaßnahmen abhängig. Die in der Praxisbroschüre formulierten Impulse liefern kein Patentrezept, wohl aber ein empirisch fundiertes Orientierungswissen, das Verwaltungen, BOS und Politik dabei unterstützt, künftige Krisen zu bewältigen.

Prof. Dr. Rita Haverkamp ist Stiftungsprofessorin an der Eberhard Karls Universität Tübingen; Frederik Kohler, M.A., war Mitarbeiter an der Stiftungsprofessur im BMFTR-Verbundprojekt LegiNot.

Kontakt: rita.haverkamp@uni-tuebingen.de

Literatur

- Biermann, A. (2024): Covid-19: Paradoxe Erwartungen an die Risikokommunikation. In: Marks, E., Heinzelmann, C. & Wollinger, G.R. (Hrsg.): Krise & Prävention. Ausgewählte Beiträge des 28. Deutschen Präventionstages. Bad Godesberg: Forum Verlag, S.47-62.
- Biermann, André/ Haverkamp, R./ Kaufmann, S./ Kohler, F. (Hrsg.) (2025): LegiNot. Entgrenzte Krisen. Praxisimpulse zur Bewältigung komplexer Notlagen. Freiburg i. Br./ Tübingen: Eigenpublikation.
- Gusy, C. (2023): Legitimationsfragen im Notfall. In: Behr, R./ Groß, H./ Hirschmann, N./ Hunold, D./ Jacobsen, A./ Mensching, A./ Schmidt, P./ Schöne, M. (Hrsg.): Gemeinwesenbezogene Sicherheitsarbeit. Festschrift für Bernhard Frevel. Frankfurt a. M.: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Harmsen, T./ Hennen, I./ Kaltenbach, M. (2024): Fighting the Hydra: How local organizations build dynamic decision-making capacities during a global polycrisis. Journal of Dynamic Decision Making.
- Harmsen, T./ Klei, J./ Mejia Heim, K. (2024): Legitimation in der Krisenbewältigung – Herausforderungen für die Staatsgewalt. In: Steg, J. (Hrsg.): Der Staat in der Krise. Baden-Baden: Nomos, S. 163-188.
- Haverkamp, R./ Gusy, C./ Kaufmann, S. (Hrsg.) (2025): Legitimation des Notfalls – Legitimationswandel im Notfall. Berlin: LIT Verlag.