

Krisen überliefern!

Eine Handreichung für Kommunalarchive



Handreichung: Krisen überliefern! Eine Handreichung für Kommunalarchive

Version: 1.0 (Stand 15.10.2025)

Diese Handreichung wurde bei der 72. Sitzung der BKK in Pulheim-Brauweiler beschlossen.

Titelbild: August Kreyenkamp, Rhein-Hochwasser, von der Markmannsgasse aus gesehen, um 1920.

Historisches Archiv mit Rheinischem Bildarchiv, Köln, rba_078979.

© BKK - Bundeskonferenz der Kommunalarchive beim Deutschen Städtetag

www.bundeskongress-kommunalarchive.de

Erarbeitet vom Unterausschuss Überlieferungsbildung der BKK:

Dr. Henrike Bolte (Stadtarchiv Dortmund), Susanne Brenneisen (Stadtarchiv Karlsruhe), Dr. Thomas Krämer (LVR-Archivberatungs- und Fortbildungszentrum), Dr. Frank Kreißler (Stadtarchiv Dessau-Roßlau), Constanze Mann (Stadtarchiv Jena), Marius Pfaller (Stadtarchiv Nürnberg), Dr. Max Plassmann (Historisches Archiv der Stadt Köln mit Rheinischem Bildarchiv), Dr. Carsten Stühring (Stadtarchiv Hannover)

Krisen überliefern!

Eine Handreichung für Kommunalarchive

1. Einleitung

Gesellschaftlich relevante Krisen stellen kommunale Verwaltungen immer wieder vor große Herausforderungen. Ursachen, Art, Umfang und Folgen, aber auch Bewältigungsstrategien von Krisen sind für die Nachwelt von großem historischen Interesse.

Zunächst: Was verstehen wir unter Krisen? Die einschlägigen Gesetze sprechen von Großgefahrenlagen und Katastrophen, legen aber keinen einheitlichen Krisenbegriff zugrunde. Dadurch ergeben sich auf kommunaler Ebene unterschiedliche Zuständigkeiten, auf die die Archive vor Ort reagieren müssen. Die Definition einer Krise nach der Dienstanweisung Gefahrenabwehr der Stadt Karlsruhe kommt dem Krisenbegriff im Sinne des vorliegenden Papiers am nächsten: „Eine Krise ist eine schwierige Situation und Zeit, die der Höhe- oder Wendepunkt einer gefährlichen Entwicklung ist. Es handelt sich um die Zuspitzung einer bedrohlichen Lage“.¹

Krisen wirken sich auf das Leben einer Kommune auf sozialer, politischer, finanziell-ökonomischer oder ökologischer Ebene massiv aus. Häufig zeigen sie sich zeitgleich in mehreren Kommunen einer Region oder eines Landkreises, gelegentlich haben sie überregionalen oder gar globalen Charakter (z.B. Coronakrise). Auch eine wechselseitige Verstärkung von krisenhaften Problemen ist möglich, insbesondere, wenn mehrere der o.g. Ebenen betroffen sind.

Ein weiteres Merkmal liegt im Zeitfaktor. Sind etwa Katastrophen als kurzfristige, spontan eintretende Extremereignisse zu sehen, verstehen wir Krisen als Problemlagen gewisser Dauer, denen zum Teil über Jahre begegnet werden muss. Dauert eine Katastrophe länger an, kann sie ebenfalls zu einer Krise werden. Wir verwenden im Folgenden den Begriff „Krise“ nicht nur für objektiv wahrnehmbare Großschadensereignisse, sondern ebenso für subjektiv empfundene Phänomene oder Perioden, die nur lokal begrenzt auftreten. Dies schließt ein, dass ihre Wahrnehmung in der Bevölkerung differieren kann.

¹ Dienstanweisung der Stadt Karlsruhe über die Grundsätze des kommunalen Handelns zur Bewältigung von drohenden oder bereits eingetretenen außergewöhnlichen (Großschadens) Ereignissen, Krisen und Katastrophen, Stand: 01.09.2018. Siehe dazu die Ausführungen im Anhang. Das Thema wurde jüngst auch von den National Archives unter dem Titel „Rapid response collecting“ aufgenommen, siehe <https://www.nationalarchives.gov.uk/archives-sector/advice-and-guidance/managing-your-collection/rapid-response-collecting/> (08.05.2025). Das Papier konnte nicht mehr im Unterausschuss diskutiert werden.

Kennzeichen einer Krise finden sich nicht nur in ihrer lebensweltlichen Ausprägung, sondern auch in den (kommunalen) Bewältigungsformen. In einer Krise können formale Strukturen und Entscheidungswege zu langsam oder nicht zielführend sein. Dann werden Ad-hoc-Strukturen wie Krisenstäbe und neue Kommunikationsformate gebildet, um flexibel agieren und reagieren zu können - eine daraus entstehende schwach strukturierte und „flüchtige“, häufig elektronische Schriftgutverwaltung stellt eine besondere Herausforderung für die Überlieferungsbildung dar.

Krisen bedeuten in vielen Fällen größere Arbeitsbelastungen für die kommunale Verwaltung; auch Untersuchungskommissionen oder gerichtliche Verfahren können im Nachgang von Krisen deren Ausmaße und Folgen zeigen. Schließlich führen Krisen immer wieder auch zu stärkerer Zusammenarbeit auf allen gesellschaftlichen Ebenen. Kommunen und andere Akteure sind nicht ausschließlich reaktiv tätig, sondern bereiten sich auf Krisen durch planerisches und präventives Handeln vor. Somit ist die Zeit außerhalb von Krisen für die Überlieferungsbildung ebenfalls interessant.²

Alle größeren Krisen haben spezifische lokale Ausprägungen, die bei der Überlieferungsbildung berücksichtigt werden müssen. Eine Herausforderung besteht für alle kommunalen Archive in der Tatsache, dass die Anbietung von Unterlagen häufig zeitlich deutlich nach der Krise erfolgt. Das erfordert besonders in schwach strukturierten Verwaltungsformaten eine frühzeitige Auseinandersetzung mit der Überlieferung und den Überlieferungsbildnern, um die Unterlagen zu sichern. Zudem sind langfristige Folgen, die sich gleichfalls in den Unterlagen spiegeln können, oft nur schwer erkennbar. Auch damit müssen Archive umgehen.

Das vorliegende Papier widmet sich zunächst der Überlieferung in den kommunalen Verwaltungen einschließlich ihrer Eigenbetriebe und Beteiligungsgesellschaften. Außerdem thematisiert es private Unterlagen und Sammlungsinstitutionen sowie die inhaltliche Abgrenzung zu anderen Gedächtnisinstitutionen wie Museen und Bibliotheken. Darüber hinaus werden Chancen und Notwendigkeiten der Überlieferungsbildung im Verbund ausgelotet.

² Siehe hierzu; „Bevölkerungsschutz bei außergewöhnlichen und unvorhergesehenen Ereignissen. Diskussionspapier des Deutschen Städtetages. Beslossen vom Präsidium des Deutschen Städtetages am 16. November 2021 in Erfurt“, online unter: <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Positionspapiere/2022/diskussionspapier-bevoelkerungsschutz.pdf> (abgerufen am: 08.05.2025).

2. Amtliche Überlieferung

2.1 Ad-hoc-Einheiten: Krisenstäbe, Arbeitsgruppen, Projektstrukturen

Der rechtliche Rahmen für das Krisenmanagement in Großeinsatzlagen, Krisen und Katastrophen wird auf Länderebene geschaffen, „dabei liegt der Kern der Krisenbewältigung auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte“.³

Eine unmittelbare Bundeszuständigkeit bei Katastrophen besteht zunächst nicht. Allerdings können Bundesländer bei besonders schweren Katastrophen Unterstützung des Bundes, z.B. durch das Technische Hilfswerk (THW) oder die Streitkräfte, anfordern. Auch bei länderübergreifenden Ereignissen kann der Bund im Rahmen der Katastrophenhilfe eingreifen.⁴

Kreisfreie Kommunen und Landkreise,⁵ die mit akuten Schadensereignissen, Gefahrenlagen oder länger anhaltenden Krisen konfrontiert sind, richten zu deren Bewältigung Krisenstäbe und Einsatzleitungen ein, die sich aus ständigen und ereignisspezifischen Mitgliedern mit Entscheidungskompetenz zusammensetzen. Sie sind gekennzeichnet durch die ressortübergreifende Zusammenarbeit aller betroffenen Ämter und gegebenenfalls der Einbindung von nichtkommunalen Behörden und externen Spezialist*innen wie Polizei und THW. So können in einer sich dynamisch entwickelnden Notlage zügig Entscheidungen getroffen, Maßnahmen umgesetzt und Informationen an die Bevölkerung weitergegeben werden. Der zu geordnetem Melde- und Berichtswesen verpflichtete Krisenstab bündelt dabei spontan entstandene Unterlagen, die in der Regel archivwürdig sind: In die Protokolle der Stabssitzungen fließen Lageberichte, Statistiken, Gutachten, Konzepte, Dienstanweisungen oder Veröffentlichungen aus sämtlichen betroffenen Ressorts sowie von externen Behörden, Institutionen und Fachberater*innen ein. Ausführliche Beispiele für die Überlieferung eines Krisenstabs,

³ So der entsprechende Runderlass in NRW: Krisenmanagement durch Krisenstäbe im Lande Nordrhein-Westfalen bei Großeinsatzlagen, Krisen und Katastrophen Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 26. September 2016); online unter:

https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=62020161021103137880 (abgerufen am: 08.05.2025).

⁴ Näheres regelt das Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes, online unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/zsg/index.html> (abgerufen am: 08.05.2025).

⁵ Bei kreisangehörigen Kommunen ist die lokale Organisation von Krisenstäben und vergleichbaren Einrichtungen jeweils zu prüfen.

die beteiligten Ämter und das produzierte Schriftgut bietet die BKK-Handreichung „Die Corona-Pandemie als Herausforderung für die kommunale Überlieferungsbildung“⁶.

Spätestens seit der Corona-Pandemie läuft das kommunale Krisenmanagement, die Steuerung und besonders die Protokollierung der Abläufe großenteils digital ab, um sämtliche Maßnahmen effizienter und schneller umzusetzen. Die Überlieferung der Unterlagen der Krisenstäbe und spontanen Einsatzleitungen wird daher überwiegend eine Frage der elektronischen Archivierung von Datenbankinhalten, E-Akten, Fachverfahren und E-Mails sein.

Um die eigentlichen Produzent*innen der Provenienz zu ermitteln, ist zu beachten, dass zwar die Leitung eines Krisenstabs von den politisch Gesamtverantwortlichen je nach Krisenthema berufen wird, so dass etwa in der Corona-Pandemie vielerorts das Gesundheitsamt den Vorsitz hatte. Doch ist es üblich, dass die Geschäftsführung, die alles koordiniert, in jeglichen Krisenstäben generell derselben Stelle obliegt - zum Beispiel bei der gesetzlich für den Katastrophen- und Bevölkerungsschutz zuständigen Feuerwehr. Die zentralisierte Überlieferung sämtlicher Stäbe erlaubt es dem Archiv in diesem Fall, die Übernahme der historisch relevanten Daten gezielt über einen Ansprechpartner anzustoßen und einen frühzeitigen und wiederholten Kontakt zu pflegen. In Zeiten, in denen keine Krisen oder große Schadensereignisse zu bewältigen sind, finden dennoch Vorbereitungen und Übungen statt.

Das Vordenken von Katastrophen gehört zum kommunalen Krisenmanagement. So lohnt es sich stets, eine Schriftgutberatung anzubieten, da die Aufbewahrungsfristen bei ad-hoc-Verwaltungsstrukturen unklar sein können und archivwürdiges Schriftgut möglicherweise aus Unkenntnis vernichtet wird. Auf der anderen Seite wird sich der Blickwinkel der Archive bei Bewertungen durch die Corona-Pandemie sicherlich erweitert haben: Während dem Arbeitskreis „Bewertung kommunalen Schriftguts in Nordrhein-Westfalen“ im Sommer 2019 die „Behandlungskapazitäten der Krankenhäuser“, „Einsatzberichte“ oder „Ausrüstung und Ausstattung“ des Rettungswesens, Katastrophenschutzes und der Feuerwehr (bei Vorlage von Jahresberichten) noch kassabel

⁶ Vgl. BKK-Papier „Die Corona-Pandemie als Herausforderung für die kommunale Überlieferungsbildung“, https://www.bundeskonferenz-kommunalarchive.de/empfehlungen/dokumente/Corona_final_2021_10_01.pdf (abgerufen am: 08.05.2025).

erscheinen konnte⁷, würde man diese Unterlagen seit 2020 eventuell als archivwürdig für die Dokumentation der zuvor ungekannten Belastungen in der Pandemie erachten.

Zusätzlich zu den gebündelten Protokollen der Krisenstabsleitung wird empfohlen, die Überlieferung der ständigen Mitglieder der Krisenstäbe, also die Schriftgutverwaltung der stets beteiligten Ämter, im Blick zu behalten und dort nachzufragen, ob ergänzende Unterlagen übernommen werden können. Unabhängig von der Krisenart stellen in der Regel die Verwaltungsbereiche Personal, Recht, Umwelt, Gesundheit, Soziales, Katastrophenschutz, Sicherheit und Ordnung, Bevölkerungsinformation / Medienarbeit sowie die Ämter oder Stabsstellen der Spitzen der Kommunalverwaltung ständige Mitglieder mit weitreichender Entscheidungsbefugnis. Ereignisspezifische Mitglieder können das Forstamt bei Vegetationsbränden, die IT bei großangelegten Hackerangriffen auf die kommunale Verwaltung, die Versorgungsbetriebe bei Energienotlagen oder die Leitungen von Flüchtlingsunterkünften etwa in der Ukrainekrise sein.

Es ist möglich, dass lokales Krisenmanagement in ad-hoc-Verwaltungsstrukturen wie Projektgruppen mit unklaren Kompetenzen und eventuell nur über (nicht aufgezeichnete) Videokonferenzen ohne ordentliche Schriftführung stattfindet. Sobald das Archiv Kenntnis davon erlangt, sollte es sich an die Verwaltungsspitze wenden, um die Strukturen und eventuelles Schriftgut zu erfragen.

Auch ohne dass eine größere Schadens- oder Bedrohungslage für die Gesamtbevölkerung der Kommune vorliegt, kann eine effiziente Zusammenarbeit von kommunaler Verwaltung und externen Behörden oder Institutionen angestrebt und die Arbeitsweise der Krisenstäbe adaptiert werden. So hat die Stadt Dortmund im September 2023 als Reaktion auf den stark zugenommenen illegalen Drogenkonsum an zentralen Plätzen der Innenstadt mit einhergehender Kriminalität, aggressivem Betteln und Vermüllung den Sonderstab „Ordnung und Stadtleben“ ins Leben gerufen. Der als „Crack-Krise“ begriffenen Situation begegnete man mit einer Art Krisenstab, bestehend aus kommunalem Ordnungsdienst, Ordnungsamt und Polizei unter der Leitung des Oberbürgermeisters und des Polizeipräsidenten. Insbesondere deren gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit mit Pressekonferenzen und multimedialer Berichterstattung über die Maßnahmen und ersten Erfolge ist ein wichtiger Teil der Bewältigungsstrategie für die be-

⁷ Handreichung zur Bewertung von Unterlagen der kommunalen Ordnungsverwaltung, Teil 5: Rettungswesen, Feuer- und Katastrophenschutz, in: Archivpflege in Westfalen-Lippe 91 (2019), S. 50-53, hier S. 52.

troffene Bevölkerung. Für die Überlieferungsbildung aus dem städtischen Pressebereich ist zu beachten, dass fast ausschließlich digital produziert und veröffentlicht wird, so etwa über den stadteigenen Kanal auf der Videoplattform Youtube, wodurch die elektronische Langzeitarchivierung von Social Media eine drängendere Aufgabe wird.

Grundlegend für den Prozess der Überlieferungsbildung sind in jedem Fall die jeweils vor Ort geltenden gesetzlichen Rahmenbedingungen. In den bereits 2003 von der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren (IMK) gebilligten, bundeseinheitlichen „Hinweise[n] zur Bildung der administrativ-organisatorischen Komponente (Verwaltungsstäbe - VwS)⁸ ist der Aufbau des Verwaltungsstabes im Krisen- und Katastrophenfall detailliert beschrieben. In Bezug auf die Frage, an welchen Stellen der Verwaltung im Krisenfall aussagekräftige Unterlagen entstehen, ist der darin aufgeführte Verwaltungsstabsbereich „Lage und Dokumentation“ besonders interessant.

Zu den Aufgaben dieses Bereiches, der je nach Bundesland anders organisiert und angebunden sein kann, heißt es in den Hinweisen der IMK:

- Informationsgewinnung
 - Anfordern, Sammeln und Auswerten von Lageinformationen und Meldungen
 - Feststellen und Darstellen der aktuellen und voraussichtlichen Gesamtlage
 - Darstellen von Prognosen zur voraussichtlichen Lageentwicklung
 - Unterstützen bei der Darstellung der Fachlagen der einzelnen Mitglieder
 - Lagevortrag in den Stabsbesprechungen
- Dokumentieren der Lageentwicklung
- Dokumentieren von Medienberichten
- Dokumentieren wichtiger Informationen und Meldungen
- Führen des Einsatztagebuchs
- Führen von Kräftenachweisen

Die auf kommunaler Ebene eingesetzten ordentlichen Krisenstäbe analysieren die regionalen und örtlichen Auswirkungen einer Katastrophe, Epidemie oder Energiekrise und koordinieren Schutz, Hilfsaktionen und Information der Bevölkerung. Die Geschäftsführung liegt häufig bei der Feuerwehr bzw. Ämtern für Katastrophen- und Zivilschutz, während der Vorsitz in Landkreisen beim Landratsamt und in kreisfreien

⁸ https://hlfs.hessen.de/sites/hlfs.hessen.de/files/2023-10/fbk-v_lernu_hinweise_zur_bildung_von_vws_ver001.pdf (abgerufen am 08.05.2025).

Städten beim Oberbürgermeister*innenamt bzw. Dezernat / Referat des am stärksten betroffenen Verwaltungszweigs liegt. Die Aufgaben werden von abgeordneten Mitarbeitenden aus betroffenen Ämtern der Kommunalverwaltung wahrgenommen, die als Fachberatung mit Feuerwehr, Polizei und Zivilschutz, dem Technischen Hilfswerk etc., zusammenarbeiten.

Angesichts der unterschiedlichen Organisationsformen von Krisenbewältigung und wegen des hohen Drucks im Rahmen einer virulenten Krise empfiehlt es sich, frühzeitig Kontakt zur Geschäftsführung aufzunehmen, um für die Sicherung und Archivierung des Schriftguts nach Ende der Aufbewahrungsfristen zu sensibilisieren, laufende Übernahmen auch von Planungen zu vereinbaren und die Aufzeichnungen umgehend nach Beendigung der Krisenlage und Aufhebung des Krisenstabs einzuwerben. Angesichts der rechtlichen, politischen und historischen Bedeutung der Überlieferung ist sogar eine vorzeitige Übernahme als Zwischenarchivgut in Betracht zu ziehen, falls eine gesicherte Aufbewahrung durch die schriftführende Institution nicht möglich ist.⁹ Gerade weil Krisenstabsunterlagen mit unterschiedlich langen Aufbewahrungsfristen behaftet sind - kurze im Falle von Abrechnungen wie auch lange bei Protokollen - kann sich das kommunale Archiv durch das Angebot einer Zwischenarchivlösung als erfahrener Dienstleister der Verwaltung profilieren, wie es ebenso frühzeitig, ab Beginn der Krisenstabssitzungen, seine Kompetenzen in der gerichtsfesten Schriftgutverwaltung beratend einbringen könnte.

Eine Krise kann nicht nur eine Stadtgesellschaft auf den Kopf, sondern auch lang etablierte Bewertungsentscheidungen und -verfahren zumindest temporär in Frage stellen, weil die Krise die ihnen zugrundeliegenden Überlegungen außer Kraft setzen kann. Beispielsweise kann es notwendig sein, im Bereich von Massenakten normalerweise fraglos kassable Einzelfallakten für die Krisenzeit doch zu übernehmen, weil sich in ihnen für das Verständnis der Krise relevante Vorgänge niederschlagen. Zu denken ist hier beispielsweise an Ausführungen von Coronaleugner*innen in Einzelfallakten des Ordnungsamts zur Genehmigung von Veranstaltungen. Hier kann der Vorgang um die in Rede stehende Veranstaltung völlig irrelevant sein, während die Ausführungen der Antragsteller*innen wertvolle Ego-Dokumente zur Verarbeitung der Krisensituation sein können. Dem Archiv dürfte es allerdings in der Regel schwerfallen, in diesem Sinne relevante Einzelfälle aus der Masse der angebotenen Unterlagen zu ermitteln.

⁹ So hat das Stadtarchiv Nürnberg in Zusammenarbeit mit dem Gesundheitsreferat ein Zwischenarchiv für Coronaüberlieferung geschaffen.

Eine enge Zusammenarbeit mit der abgebenden Stelle sowie deren Sensibilisierung bereits im Vorfeld dürfte daher die beste Möglichkeit sein, um solche Akten bereits im Zuge ihrer Entstehung zu ermitteln. So haben beispielsweise in Dortmund Sachbearbeiter*innen des Sozialamtes im Zuge einer Anbietung aus der Abteilung „Behinderte Menschen im Beruf“ zwei Akten als potentiell archivwürdig markiert, da sie Menschen aus der Querdenkerszene betreffen. Diese beiden Fälle hätten mit etablierten Bewertungsverfahren nicht ermittelt werden können. Allerdings müssen auch sie bewertet werden. Allein der Umstand, dass es sich um Querdenker*innen handelt, macht die Akten noch nicht archivwürdig. Vielmehr müssen sie auch Quellen mit substantiellem Gehalt beinhalten. Das Beispiel zeigt deutlich, dass die archivische Dokumentation von Krisen nicht mit Standardverfahren zu leisten ist, sondern auch unorthodoxe Einzelfallentscheidungen erfordert, die bis hin zur Totalarchivierung eines bestimmten Segments angebotener Unterlagen reichen kann – aber auch zur Totalkassation von in der Krise aussagelos gewordenen Akten. Sachgerechte Entscheidungen zwischen diesen beiden extremen Polen zu fällen, erfordert archivisches Fachpersonal mit Erfahrung, guter Ausbildung und den notwendigen Entscheidungsspielräumen, das dazu in der Lage ist, individuelle Entscheidungen herbeizuführen.

2.2 Lineare Aufgabenerledigung

Konzentrierte Informationen zur Krise und deren Bewältigung werden sich vor allem in den Aufzeichnungen eigens eingerichteter Krisenstäbe oder Arbeitsgruppen etc. finden. Gleichzeitig sollte bei der Überlieferungsbildung aber auch ein Fokus auf die jeweils überwiegend von der Krise berührten Fachdienststellen liegen, die im Rahmen ihrer linearen Aufgabenerledigung tätig werden müssen oder neue Zuständigkeiten zugeilt bekommen.

Soweit sich Krisenstäbe beispielsweise um die Koordination von Hilfsmaßnahmen, die Bevölkerungs- und Medienkommunikation oder die Einrichtung von Sonderfonds kümmern, wird die Einzelfallbearbeitung regelmäßig durch die am ehesten für das Thema zuständige und geeignete Fachdienststelle abgewickelt werden. So werden dort etwa mögliche Entschädigungsanträge geprüft und beschieden, Ordnungswidrigkeiten verfolgt oder etwaige Allgemeinverfügungen umgesetzt.

Die Fachdienststellen bereiten sich außerdem in der Regel auch außerhalb der konkreten Krisensituation oder konkreten Gefahrenlage auf mögliche Krisen vor oder weiter im Rahmen eines Notfall-Aufgabengliederungsplans punktuell bestehende Aufgaben aus und schränken andere dafür ein.

Bei der Überlieferungsbildung ist daher darauf zu achten, dass Unterlagen zur Bewältigung einer Krise eventuell in unterschiedlichen Teilen der laufenden Registratur geführt werden und die einschlägigen Aktentitel unter Umständen nicht unmittelbar auf diese hinweisen.

So können sich unter dem Titel „Anmeldung von Veranstaltungen“ relevante Sachakten des Ordnungsamts zum Umgang mit Protesten zu den staatlichen Maßnahmen während der Coronakrise befinden oder unter dem Titel „Nebenbezüge der kommunalen Wahlbeamten“ wichtige Unterlagen des Rechnungsprüfungsamtes oder des Personalamtes zu möglicher Korruption im Zuge des Krisenmanagements.

Neben dem auch sonst anzuwendenden Fingerspitzengefühl bei der Bewertung anhand von Aktentiteln etc. ist es insbesondere für die archivalische Dokumentation von Krisen wichtig, Unterlagen, die im Zeitraum der Krise oder deren Bewältigung entstanden sind, genauer auf Archivwürdigkeit zu begutachten.

Eine Autopsie von Unterlagen mit nicht aussagekräftigen Titeln (auch „Sonstiges“ o.ä.) des einschlägigen Entstehungszeitraums ist daher umso wichtiger, weil etwa Fachbegriffe oder neue Aktenplanpositionen zum Zeitpunkt der Krise noch nicht gefunden oder festgelegt wurden.

Neben den Unterlagen der Kernverwaltung sind auch die Unterlagen kommunaler Beteiligungsgesellschaften und Sondervermögen (Eigenbetriebe etc.) von hoher Relevanz für die amtliche Dokumentation der Krise. Je nach dem die Krise bestimmenden Thema können z.B. der kommunale Energiegrundversorger, die Verkehrsbetriebe, die Wohnungsbaugesellschaft, die Sparkasse, das Klinikum, der Flughafen oder andere kommunale Beteiligungen eine federführende Rolle bei der Krise und deren Bewältigung spielen oder gar Auslöser derselben sein. Bei der Überlieferungsbildung sollte daher geprüft werden, inwiefern dort eine Aussonderungspflicht gilt oder eine Archivierung auf Verhandlungsbasis stattfinden kann.

3. Nichtamtliche Überlieferung

Bei der nichtamtlichen Überlieferung ist zunächst die besondere Rolle der örtlichen und regionalen Hilfsorganisationen zu betonen, also beispielsweise des Roten Kreuzes, die mit eigenen Kräften und Ressourcen mit und neben den öffentlichen Einrichtungen im Einsatz sind. Dabei sind beide Bereiche so eng miteinander verwoben, dass die Geschichte des Umgangs mit einer bestimmten Krise ohne nichtamtliche Provenienzen nicht geschrieben werden kann. Äußere Daten zu Hilfseinsätzen sind bei kommunalen und staatlichen Dienststellen zumeist vorhanden, aber hier fehlt die Innsicht, ohne die der Einsatz der Hilfsorganisationen und der hier häufig ehrenamtlich organisierten Menschen nicht nachzuvollziehen ist.

Da wenigstens die größeren Hilfsorganisationen auf ihren verschiedenen Hierarchieebenen eigenständig archivieren, z. T. auch archivieren müssen, sollten Kommunalarchive im Rahmen der Überlieferungsbildung im Verbund nur dort tätig werden, wo dies gar nicht oder auf Ebene des eigenen Ortsverbandes nicht der Fall ist. Das ist jeweils im Einzelfall zu prüfen und bei der Planung der Aktivitäten im Kommunalarchiv mit zu bedenken.

Dabei sollte nicht allein die akute Krise im Fokus stehen. Überlieferungswürdig sind auch die laufenden Krisenvorbereitungen in Form von Absprachen, Planungen und Übungen sowie Personalgewinnung, Finanzierung und Organisation - soweit diese nicht aus dem amtlichen Schriftgut zu entnehmen sind. Nur über einen solchen breiten Ansatz lässt sich die Reaktion auf eine ausgebrochene Krise zutreffend einordnen und deuten.

Neben den etablierten Hilfsorganisationen sollten auch Vereine, Bürgerinitiativen, lose organisierte Gruppen, Selbsthilfegruppen, Beratungseinrichtungen usw. in den Blick genommen werden, die sich aus Anlass einer Krise gebildet haben und ihren Teil zur Bewältigung beitragen. Ihren Unterlagen - soweit sie denn entsprechend aussagekräftig geführt wurden - sind nicht nur weitere Daten und Fakten zu entnehmen. Vielmehr reflektieren sie auch die gesellschaftliche Reaktion auf die Krise und eröffnen so ein weites Feld auch für kultur-, sozial- und mentalitätsgeschichtliche Fragestellungen.¹⁰ Da sich solche Gruppen möglicherweise bald nach Ende einer Krise auflösen, sollte ähnlich wie bei den Krisenstäben frühzeitig auf sie zugegangen werden.

¹⁰ Siehe auch die BKK-Handreichung „Bürgerpartizipation im kommunalpolitischen Kontext. Handreichung zur Überlieferungsbildung“, https://www.bundeskonferenz-kommunalarchive.de/empfehlungen/dokumente/Buergerpartizipation_endfassung.pdf (abgerufen am: 08.05.2025).

Sowohl bei etablierten Vereinen, die unabhängig von einer Krise bestehen, als auch bei Nachlässen von Einzelpersonen, die sich in einer Krise engagiert haben, können weitere relevante Unterlagen entstanden sein. Ist der Verein oder die Einzelperson auch unabhängig von der Krise von so hoher Bedeutung, dass die hier entstandenen Unterlagen für eine Archivierung in Frage kommen, ist die Krise im Rahmen des allgemeinen Bewertungskonzepts angemessen als Teil des Bestandes zu berücksichtigen (also z.B. in den Nachlässen langjähriger Kommunalpolitiker*innen, die sich neben anderem auch mit einer Krise befasst haben). Soweit der Verein oder die Persönlichkeit nicht grundsätzlich für eine Archivierung in Frage kommen, aber kurzzeitig in einer Krise eine bedeutende Rolle gespielt haben, sollte eine Teilübernahme mit dem Fokus auf die für die Geschichte der Krise relevanten Teile der Überlieferung geprüft werden. Dazu zählt auch, einzelne besonders aussagekräftige Ego-Dokumente wie etwa Tagebücher von Betroffenen zu übernehmen.

In diesem Zusammenhang sollten auch archivische Sammlungen, die einzelne Quellen ohne Berücksichtigung der Provenienz thematisch zusammenführen, in den Blick genommen werden. Je nach Art und Umfang der Krise können solche Dokumente in laufende Sammlungen („Zeitgeschichtliche Sammlung“) integriert oder als eigenständige Sammlungen („Corona-Sammlung“) geführt werden. In Frage kommen hier neben den bereits genannten Ego-Dokumenten auch Produkte der künstlerischen oder medialen Verarbeitung einer Krisensituation, Informationsmaterialien, Demonstrations- bzw. Protestmaterialien, (Spenden-) Aufrufe usw. Angesichts der Vielfalt möglicher Krisen und der noch größeren Vielfalt von Quellen, die in ihrem Zusammenhang entstehen können, sollten Kommunalarchive gerade in diesem Bereich jedoch nicht wahllos sammeln, sondern eine bewusste Strategie auch unter der Berücksichtigung der Aktivitäten anderer Gedächtnisinstitutionen entwickeln, die höchstmögliche Aussagekraft mit geringstmöglichen Aufwand verbindet und an die jeweiligen lokalen Verhältnisse angepasst ist.

Ins Auge zu fassen sind schließlich auch die langfristigen Auswirkungen einer Krise noch nach dem Auslaufen ihrer akuten Phase. Ihre ökonomischen Folgen können die Stadt und die Region beispielsweise noch lange beschäftigen. Um dies zu dokumentieren, stehen natürlich amtliche Unterlagen oder auch Wirtschaftsarchive zur Verfügung. Auf kommunaler Ebene sind aber auch Gewerbevereine, Tourismusvereine, Landwirtschaftsvereine, Umweltschutzvereine usw. zu berücksichtigen, die sich vielleicht noch nach Jahrzehnten mit den langfristigen Auswirkungen einer Krise befassen.

4. Überlieferungsbildung im Verbund

Es wird keinem Archiv und keiner Gedächtnisinstitution alleine möglich sein, Ursachen, Verlauf und Auswirkungen einer gesamtgesellschaftlichen Krisensituation abzubilden und nachvollziehbar zu halten. Schon im Bereich der amtlichen Überlieferung ist davon auszugehen, dass an den politischen Entscheidungsprozessen, an der Soforthilfe und an den administrativen Maßnahmen der Krisenbewältigung eine Vielzahl von Stellen und Einrichtungen auf unterschiedlichen kommunalen und staatlichen Ebenen beteiligt sind. Darüber hinaus treten nichtamtliche institutionelle und private Akteure in Erscheinung, die sowohl an der Krisenbewältigung mitwirken, als auch selbst Betroffene sind bzw. politisch auf die Entscheidungsprozesse einwirken.

Eine mehr oder weniger breite gesellschaftliche Diskussion wird auch über Medien und Kunst dokumentiert. Archive verschiedener Sparten und Typen, Bibliotheken, Dokumentationsstellen, private Sammlungen und Museen aller Art müssen daher notwendigerweise zusammen gesehen werden, um ein Gesamtbild zu erhalten.

4.1 Andere Archive (horizontal-vertikal-spartenübergreifend)

Sobald eine Krise eine bestimmte Tragweite erreicht, wird der Umgang mit ihr zu einem Thema, das Kompetenzen und Möglichkeiten auch der größten Kommune übersteigt. Daher werden auch übergeordnete Stellen von Land und / oder Bund tätig. Andere Kommunen und kommunale Zweckverbände können auf unterschiedliche Art und Weise die Krisenbewältigung auch in der eigenen Stadt beeinflussen. Hinzu kommen weitere öffentliche oder quasi-öffentliche Akteure wie kommunale Beteiligungsgesellschaften, Kammern, Religionsgemeinschaften, Hilfsorganisationen oder Stiftungen, Parteien, Vereine und Initiativen sowie Wirtschaftsunternehmen. Kultureinrichtungen oder Medien können je nach den Umständen mehr oder weniger bedeutende Rollen spielen, ohne deren Kenntnis das Krisengeschehen nicht nachvollzogen werden kann.

Die archivischen Zuständigkeiten für alle diese Akteure sind breit verteilt, was im Umkehrschluss bedeutet, dass kein Kommunalarchiv alleine und in eigener Zuständigkeit eine größere Krise abdecken kann. Da eine Krise auf allen Ebenen zu unklaren, ad hoc entstandenen Schriftgutstrukturen führen kann, wird man zu ihrer quellenmäßigen Abdeckung häufig nicht auf etablierte Bewertungsmodelle oder Absprachen zurückgreifen können. Krisen erzeugen also einen noch höheren Bedarf an Überlieferungsbildung im Verbund, als er ohnehin schon gegeben ist, und sie erfordern rasche und

schnelle archiv- und spartenübergreifende Absprachen, um jeweils die aussagekräftigste Überlieferung zuverlässig zu sichern. Mit welchen öffentlichen oder privaten Archiven genau zu sprechen ist, hängt dabei von der Natur der Krise ab.

In aller Regel wird aber eine Koordination mit den staatlichen Archivverwaltungen zu suchen sein, weil eine größere Krise in jedem Fall politisches und administratives Handeln auf Landesebene erwarten lässt. Je nach den Umständen kann auch das Bundesarchiv in die Überlegungen einzubeziehen sein.

Aus kommunaler Sicht müssen dabei zwei Krisenszenarien unterschieden werden: eine landesweite bzw. nationale Krise, die sich auch lokal auswirkt, und eine lokale Krise, die aufgrund ihrer Tragweite ein Eingreifen staatlicher Stellen nach sich zieht. Der zweite Fall ist insofern einfacher zu handhaben, als das betroffene Kommunalarchiv sich direkt mit dem jeweiligen Landesarchiv absprechen kann. Im ersten Fall wird es aber nicht möglich sein, dass alle Kommunalarchive mit demselben Anliegen gleichzeitig an das Landesarchiv herantreten. Hier wird es darauf ankommen, Formen der Kooperation und Koordination zu finden, die zu möglichst breit tragfähigen Lösungen kommen. Es ist dabei Aufgabe der kommunalen Seite, sich entsprechend zu organisieren. Zurückgegriffen werden kann dabei auf formelle und informelle regionale Arbeitskreise und Gesprächsforen. Im Zweifel bietet es sich aber auch an, ein neues Gesprächsformat zu etablieren, dessen Zusammensetzung auf die Krise zugeschnitten ist.

4.2 Private Sammlungsinitiativen (bezogen auf die Krise)

Das Bewusstsein, in einer als historisch wahrgenommenen Krisensituation zu leben, führt bei vielen Menschen seit jeher zu dem Bedürfnis, Zeugnisse für den Verlauf und die Auswirkungen der Krise festzuhalten. Zum Teil entstehen daraus Sammlungsaktivitäten, die deutlich über den persönlichen oder familiären Bereich hinausgehen. Es ist daher nicht unwahrscheinlich, dass Archive geschlossene Sammlungen zur Krise übernehmen können. Private Sammler*innen können durchaus aufgrund ihres hohen Engagements und ihrer persönlichen Netzwerke dazu in der Lage sein, bedeutende bzw. aussagekräftige Quellen zusammenzutragen, auf die Archive nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand Zugriff hätten. Es daher ratsam die Möglichkeiten einer Übernahme zu prüfen.

Die Bewertung solcher Sammlungen kann auf zwei Ebenen ansetzen:

a) Einzelstücke

Sofern nur wenige Einzelstücke innerhalb einer Sammlung relevant oder archivwürdig sind, oder wenn es sich in unverhältnismäßig großem Umfang um Dubletten zu bereits vorhandenen Stücken handelt (z.B. bei Flugblättern oder Fotos), wird schon aus Wirtschaftszwecken sein. Auch wenn es sich um eine Mischung von Archiv-, Bibliotheks- und Museumsgut handelt, dürfte in der Regel eine Verteilung auf die jeweils spezialisierten Einrichtungen ratsam sein, wobei enge Absprachen erforderlich sind. Die private Sammlung wäre in diesen Fällen eher als „Steinbruch“ zu betrachten, mit dem das Archiv seine relevanten Bestände befüllt. Die Frage, ob die privaten Sammler*innen mit diesem Umgang einverstanden sind, bleibt von dieser grundsätzlichen Erwägung unberührt.

b) Sammlungen insgesamt

Eine Sammlung kann aber auch insgesamt archivwürdig sein, weil sie selbst in ihrer Gesamtheit und ihrem Aufbau eine Quelle für Denkweise und Mentalität der Sammler*innen sein kann, die wiederum je nach den Umständen Ausdruck einer verbreiteten Strategie der Krisenbewältigung sein können. In diesen Fällen sollte die Sammlung geschlossen und als eigener Bestand übernommen werden.

4.3 Museen

Geht es darum, Erlebnis und Verarbeitung einer Krise erfahrbar zu machen, so sind häufig museale Quellen (v.a. 3D-Objekte) eindrücklicher und didaktisch breiter einsetzbar als archivische. Es wäre für Archive daher vielfach von vorne herein verfehlt, in diesem Feld mit Museen in Konkurrenz treten zu wollen. Sinnvoll ist dennoch eine enge Absprache zwischen Archiven und Museen mit dem Ziel einer Verzahnung der Überlieferungen. Denn häufig werden auch die musealen Objekte nicht zum Sprechen gebracht werden können, wenn die amtlichen Akten und das Nachlassschriftgut fehlen, mit denen ihre Hintergründe und Entstehungszusammenhänge beleuchtet werden können.

4.4 Bibliotheken

In einer Krise werden je nach Dauer und Reichweite zunächst aktuelle Medien wie Zeitungen und Magazine auf Ursachen, Verlauf, Folgen und Maßnahmen eingehen sowie politischen und gesellschaftlichen Diskussionen Raum geben. Je länger eine Krise andauert und je mehr Wirkung sie entfaltet, umso mehr weitere Literatur in Form von Dokumentationen, Erfahrungsberichten, Ratgebern und Streitschriften tritt hinzu.

Auch wenn die Medienberichte viele Hintergründe und Interna von Entscheidungen nicht enthüllen, bilden sie doch eine wichtige und unabhängig von Schutz- und Sperrfristen unmittelbar zugängliche Quelle. Für Fragen der Krisen-Wahrnehmung und des Krisen-Diskurses stellen sie darüber hinaus eine Quelle ersten Ranges dar. Erfahrungsgemäß arbeitet die Zeitgeschichte daher zunächst mit Medien, bevor sie sich in einem zweiten Schritt auf die nach und nach mit Ablauf der Schutz- und Sperrfristen verfügbaren Archivquellen stützt.

Bibliothekarische Medien sollten jedenfalls bei der archivischen Überlieferungsbildung berücksichtigt werden, weil sie nicht nur einen schnelleren, sondern auch auf lange Sicht einen bequemeren und aggregierten Zugriff bieten. Es hängt von den örtlichen Verhältnissen ab, ob die Archivbibliothek, die örtliche Stadtbibliothek, eine Universitätsbibliothek, eine Landesbibliothek oder eine sonstige Spezialbibliothek sinnvollerweise die entsprechenden Medien überliefert. Aus Sicht des Archivs sind hierzu frühzeitig Absprachen sowohl über die Medienakquise als auch über deren langfristige Aufbewahrung zu treffen, damit der Aufwand soweit möglich nur an einem Ort betrieben wird.

Anlage: Beispiele zur rechtlichen Situation der Krisenbewältigung in verschiedenen Bundesländern

Die nachfolgenden Ausführungen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Die Auswahl der behandelten Bundesländer ergab sich allein aus der Zusammensetzung des Unterausschusses. Sie dient neben der Information v.a. zur Verdeutlichung, in welchen Rechtsbereichen bzw. Gesetzen sich relevante normative Regelungen finden lassen und wie groß ihre Bandbreite ist.

1. Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg gibt es zwei zentrale rechtliche Grundlagen, welche den Aufbau und die Aufgaben der kommunalen Verwaltungsbehörden im Krisenfall regeln: Das Landeskatastrophenschutzgesetz¹¹ (LKatSG) sowie die Verwaltungsvorschrift Stabsarbeit¹² (VwV Stabsarbeit). In Karlsruhe wurde darüber hinaus eine eigene Dienstanweisung¹³ (DA Gefahrenabwehr) verfasst, welche die Verwaltungsabläufe bei Großschadensereignissen, Katastrophen und Krisen regelt. Diese Dienstanweisung wird durch die Dienstordnung für den Verwaltungsstab - Stabsdienstordnung¹⁴ (StDo) ergänzt, worin die Aufbau- und Ablauforganisation der im Katastrophen- und Krisenfall in Karlsruhe eingesetzten Verwaltungsstäbe festlegt sind.

Im LKatSG taucht der Begriff „Krise“ zunächst nicht wörtlich auf, jedoch erfasst die darin festgelegte Definition einer „Katastrophe“ den Krisenbegriff im Sinne des vorliegenden Papiers. In § 1 Abs. 2 LKatSG heißt es: „Katastrophe im Sinne dieses Gesetzes ist ein Geschehen, das Leben oder Gesundheit zahlreicher Menschen oder Tiere, die Umwelt, erhebliche Sachwerte oder die lebensnotwendige Versorgung der Bevölkerung in so ungewöhnlichem Maße gefährdet oder schädigt, dass es geboten erscheint, ein zu seiner Abwehr und Bekämpfung erforderliches Zusammenwirken von

¹¹ Gesetz über den Katastrophenschutz (Landeskatastrophenschutzgesetz - LKatSG) vom 22.01.1999, in: Gesetzblatt für Baden-Württemberg 1999, Nr. 625, 2150, <https://www.landesrecht-bw.de/bsbw/document/jlr-KatSchGBW1999rahmen> (abgerufen am 08.05.2025).

¹² Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Bildung von Stäben bei außergewöhnlichen Ereignissen und Katastrophen (VwV Stabsarbeit) vom 03.08.2004, in: Gemeinsames Amtsblatt (GABI.) vom 30.09.2004, Nr. 11, S. 685, https://im.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-im/intern/dateien/pdf/20170213_VwV-Stabsarbeit.pdf (abgerufen am 08.05.2025). Die Verwaltungsvorschrift wurde am 29.11.2011 in der Fassung von 2004 neu erlassen und war vom 01.01.2012 bis 31.12.2018 in Kraft.

¹³ Dienstanweisung der Stadt Karlsruhe über die Grundsätze des kommunalen Handelns zur Bewältigung von drohenden oder bereits eingetretenen außergewöhnlichen (Großschadens-) Ereignissen, Krisen und Katastrophen, Stand: 01.09.2018.

¹⁴ Dienstordnung für den Verwaltungsstab - Stabsdienstordnung (StDo), Stand: 01.09.2018.

Behörden, Stellen und Organisationen unter die einheitliche Leitung der Katastrophenschutzbehörde zu stellen“.

Während der Katastrophenbegriff in der VwV Stabsarbeit nicht näher definiert wird, werden Krisen als „drohende oder bereits eingetretene außergewöhnliche Ereignisse“¹⁵ bezeichnet. Im Unterschied zum Katastrophenfall erfolgt für den Krisenstatus keine offizielle Feststellung durch die politisch Gesamtverantwortlichen, also z.B. die Oberbürgermeister*innen. Hintergrund ist, dass sich durch die Feststellung des Katastrophenfalls entsprechende Rechtsfolgen, beispielsweise hinsichtlich der Einsatzleitung, der Kostentragung oder des Versicherungsstatus ehrenamtlicher Kräfte ergeben. Eine Krise hat keine vergleichbaren Rechtsfolgen. Beiden gemeinsam ist jedoch die Bildung eines Verwaltungsstabes, der „alle mit dem Ereignis in Zusammenhang stehenden administrativ-organisatorischen Entscheidungen vor[bereitet] und veranlasst und [...] die Umsetzung der Entscheidungen [kontrolliert]“¹⁶.

In Karlsruhe werden die einzelnen Aufgaben des Verwaltungsstabsbereiches „Lage und Dokumentation“ in der StDo weiter präzisiert. Darin heißt es etwa in Bezug auf das Einsatztagebuch:

„In einem Tagebuch sind wichtige Informationen, Entscheidungen, Maßnahmen und Anordnungen aus dem Verwaltungsstab in zeitlicher Reihenfolge festzuhalten. [...] Die Mitglieder des Verwaltungsstabes geben von allen wichtigen Schreiben, Vermerken und ereignisbezogenen Niederschriften eine Mehrfertigung an die Tagebuchführung als Anlagen weiter.“

Eine weitere wichtige Funktion übernimmt die Stelle eines/einer Informationskoordinators/in (IOK), die ebenfalls zum Verwaltungsstabsbereich „Lage und Dokumentation“ gehört. Diesem Amt kommt die Aufgabe zu, den Informationsaustausch zwischen den Beteiligten aller Ebenen in horizontaler und vertikaler Linie sowie zu benachbarten Bereichen auf gleicher Ebene sicherzustellen¹⁷. Konkret heißt dies im Fall von Karlsruhe etwa die Sicherstellung des gleichen Informationsstandes zwischen den Verwaltungs-

¹⁵ VwV Stabsarbeit (wie Anm. 13), S. 685.

¹⁶ VwV Stabsarbeit, 6.2 Aufgaben Verwaltungsstab (wie Anm. 13), S. 686.

¹⁷ Ebd., 6.4.3 Verwaltungsbereich 2 „Lage und Dokumentation“, S. 687.

stäben der Stadt Karlsruhe, des Regierungspräsidiums Karlsruhe sowie des Landkreises Karlsruhe, wobei der/die IOK eine Art Scharnier- und Bündelungsfunktion von Informationen wahrnimmt.¹⁸

In den Unterlagen aus dem Verwaltungsstabsbereich „Lage und Dokumentation“ finden sich also aggregierte Informationen über im Krisenfall getroffene Entscheidungen sowie zu deren Beweggründen und Folgen. Erwartungsgemäß werden bei Eintritt des Krisenfalls die Prioritäten der Verwaltungsstellen jedoch nicht auf der Sicherstellung der Überlieferung der entsprechenden Verwaltungsunterlagen liegen. Eingespielte Routinen und im Vorfeld des Krisenfalls festgelegte Zuständigkeiten und Ansprechpartner*innen im Archivbereich könnten die Sicherstellung der Überlieferung jedoch unterstützen. Da der Eintritt des (nächsten) Krisenfalls nicht vorhersehbar ist, empfiehlt es sich, möglichst zeitnah mit den Verwaltungsstabsbereichen Lage und Dokumentation sowie den IOK in Kontakt zu treten und frühzeitig auf Anbietungspflicht, eventuelle Zwischenarchivmöglichkeiten oder die Unterstützung bei der Schriftgutverwaltung hinzuweisen. Im Fall von Karlsruhe ist es etwa das Liegenschaftsamt, dem der Verwaltungsstabsbereich „Lage und Dokumentation“ zugeordnet ist.

2. Norddeutsche Länder

In Niedersachsen sind landesweit nur Katastrophenmaßnahmen geregelt (vgl. Niedersächsisches Katastrophenschutzgesetz), ähnliches gilt für Bremen (Bremisches Hilfeleistungsgesetz, Verwaltungsvorschrift über Organisation, Gliederung, Leitung und Führung im Katastrophenschutz), Hamburg (Hamburgisches Katastrophenschutzgesetz) und Mecklenburg-Vorpommern (Gesetz über den Katastrophenschutz in Mecklenburg-Vorpommern); in Schleswig-Holstein wurde zusätzlich zum Katastrophenschutz (Gesetz über den Katastrophenschutz in Schleswig-Holstein) das Krisenmanagement mit der Einrichtung eines Lagezentrums für Krisenmanagement geregelt¹⁹, nach einem Grundsatzpapier zur „Mittel- und langfristigen Steuerung des Bevölkerungsschutzes in Schleswig-Holstein“ vom 10.8.2021 sollen die Kommunen beim Krisenmanagement durch die „Ertüchtigung von Stabsinfrastrukturen“²⁰ gestärkt werden.

¹⁸ StDo (wie Anm. 15), S. 27.

¹⁹ Vgl. https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/ministerien-behoerden/IV/Presse/PI/2021/211214_kabinett_katastrophenschutz.html (abgerufen am 20.6.2024).

²⁰ <https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/themen/inneres-sicherheit-verwaltung/bevoelkerungsschutz/Downloads/bevoelkerungsschutzstrategie.pdf?blob=publicationFile&v=2>, S. 14 (abgerufen am 08.05.2025).

In der Gemeindeordnung von Schleswig-Holstein, in der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern sowie im Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetz finden sich keine Regelungen zum Umgang mit für die Verwaltung relevanten Krisen.

3. Hessen

Die Gemeinde- bzw. Kreisordnung von Hessen kennt keine explizite Regel zur Einrichtung kommunaler Krisenstäbe und zu ihren Kompetenzen. Bisweilen ist die Einrichtung spezieller Krisenstäbe durch Gesetze und Verordnungen geregelt. Die Hessische Hygieneverordnung sieht beispielsweise für Einrichtungen der stationären Patientenversorgung in bestimmten Fällen einen Krisenstab vor, dem die ärztliche Leitung des Hauses vorsteht, an dem aber auch das jeweilige kommunale Gesundheitsamt beteiligt ist (HHygVO §3, 8). In dessen Unterlagen finden sich also Quellen etwa zu einem krisenhaften Infektionsgeschehen in einem örtlichen Krankenhaus, auf die das Kommunalarchiv zurückgreifen kann, auch wenn das Krankenhaus an sich nicht anbietungspflichtig ist.

4. Nordrhein-Westfalen

Auch in Nordrhein-Westfalen beruht die Aufgaben- und Kompetenzverteilung auf zwei Säulen. Zum einen regelt das Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (BHKG NRW) die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Land, Bezirksregierungen, kreisfreien Städten und Kreisen.²¹ Ein Runderlass des Innenministeriums NRW legt darüber hinaus die Einrichtung, Zusammensetzung und Aufgaben von Krisenstäben fest, die die kreisfreien Städte und Kreise einzurichten haben.²² Für diese Krisenstäbe können eigene Stabsdienstordnungen existieren. Kreisangehörige Kommunen können auf der Basis des BHKG NRW sog. Stäbe für außergewöhnliche Ereignisse (SAE) einberufen, die allerdings im Gesetz nicht näher definiert werden. Kreise und kreisangehörige Kommunen haben jedoch in jedem Fall ihre jeweiligen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr abzustimmen. Auch die ansonsten wenig

²¹ Online unter: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=61120160624160758031 (abgerufen am 20.6.2024).

²² Krisenmanagement durch Krisenstäbe im Lande Nordrhein-Westfalen, https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=62020161021103137880 (abgerufen am 08.05.2025).

reglementierte Zusammensetzung und die Arbeit der Stäbe für außergewöhnliche Ereignisse wurden mitunter durch kommunale Dienstanweisungen geregelt.²³

Zum Tragen kommt das BHKG NRW bei Brandgefahren, Unglücksfällen und öffentlichen Notfällen, die durch Naturereignisse, Explosionen oder ähnliche Vorkommnisse verursacht werden, bei Großeinsatzlagen und Katastrophen. Hierbei ähneln die Definitionen der verwendeten Begriffe stark den baden-württembergischen Pendants. Eine weitere Übereinstimmung ergibt sich daraus, dass zwischen den Termini „Katastrophe“ und „Krise“ nicht klar unterschieden wird. Das BHKG NRW trennt definitorisch lediglich Großeinsatzlagen, die die Bewältigungskapazitäten einer kreisangehörigen Kommune oder einer kreisfreien Stadt übersteigen, und Katastrophen.

Hauptsächliche Aufgabenträger sind auch in NRW die Kommunen, die die erforderlichen Maßnahmen zur Bekämpfung einer Katastrophe oder einer Großeinsatzlage vorbereiten und durchführen müssen. Die hierfür notwendigen Einheiten (z.B. Feuerwehr) oder Einrichtungen müssen sie vorhalten. Im Bedarfsfall können kommunale Kräfte mit Kräften anerkannter Hilfsorganisationen (u.a. ASB, DLRG, DRK) zusammenarbeiten, was ggf. bei der Überlieferungsbildung zu berücksichtigen ist. Krisenstäbe können sowohl bei Großeinsatzlagen, als auch bei bereits eingetretenen oder sich anbahnenden Katastrophenfällen einberufen werden. Die Zusammensetzung, die Verantwortungsbereiche der einzelnen Personen und die Aufgaben des Stabs orientieren sich explizit ebenso an den Hinweisen zur Bildung von Verwaltungsstäben, um ein bundesweit einheitliches, interoperables Führungssystem zu etablieren.

5. Sachsen-Anhalt

In Sachsen-Anhalt wird der Katastrophenschutz durch ein Katastrophenschutzgesetz grundsätzlich geregelt. Katastrophenschutz im Sinne dieses Gesetzes ist die Aufgabe, Katastrophen abzuwehren und die dafür erforderlichen Vorbereitungsmaßnahmen zu planen und zu ergreifen. Ein Katastrophenfall im Sinne dieses Gesetzes ist ein Notstand, bei dem Leben, Gesundheit oder die lebenswichtige Versorgung einer Vielzahl von Personen oder erhebliche Sachwerte gefährdet oder wesentlich beeinträchtigt werden und zu dessen Abwehr oder Eindämmung der koordinierte Einsatz der verfügbaren Kräfte und Mittel unter einer gemeinsamen Gesamtleitung erforderlich ist (§ 1,

²³ Siehe hierzu die Hinweise der Gemeindeprüfanstalt NRW (GPA NRW) unter: https://gpanrw.de/sites/default/files/media/1591783660_text_sae_fr_gpa-newsletter - entwurf_tfkurz.pdf (abgerufen am 08.05.2025).

Abs. 2 KatSG-LSA). Damit ist der Krisenbegriff im Sinne des vorliegenden Papiers erfasst, obwohl die Begriffe „Krise“ oder „Krisenfall“ im Gesetzestext nicht explizit erscheinen. Der Katastrophenschutz obliegt den unteren Katastrophenschutzbehörden als Aufgabe im übertragenen Wirkungskreis.

Für die Wahrnehmung ihrer Aufgabe nach § 1 bildet die untere Katastrophenschutzbehörde einen Katastrophenschutzstab und bestimmt die Leitung des Stabes. Sie hat die Einsatzbereitschaft des Stabes zu gewährleisten. Dazu hat sie insbesondere eine ausreichende personelle Besetzung des Stabes mit für die jeweilige Stabsfunktion geeigneten Leitungskräften und Mitarbeitern vorzubereiten. Dem Katastrophenschutzstab sollen neben eigenen Leitungskräften und Mitarbeiter*innen Vertreter*innen der in Katastrophenfällen mitwirkenden Behörden und Stellen angehören. Die Katastrophenschutzbehörde bereitet die Bildung von technischen Einsatzleitungen vor, die im Katastrophenfall mit der selbständigen Leitung der Schadensbekämpfung in Schwerpunkten oder Abschnitten beauftragt werden können.

Grundsätze der Aufstellung und Gliederung der Einheiten des Katastrophenschutzes regelt der Aufstellungserlass Katastrophenschutz (AufstErlKatS), ein Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport. Der Erlass schreibt unter anderem vor, dass die Einheiten des Katastrophenschutzes nach bestimmten Fachdiensten (Brandschutz, Sanität, Betreuung, ABC, Wasserrettung, Logistik und Führungsunterstützung) auszurichten sind und wer Träger dieser Fachdienste sein soll.