

Jan Schmidt  
Deutsche Hochschule der Polizei  
Fachgebiet II.2 Polizeiliches Krisenmanagement  
Zum Roten Berge 18-24  
48165 Münster

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**18/1933**

A41

**Stellungnahme zum Fragenkatalog der Enquetekommission II –  
Gesellschaftlicher Zusammenhalt  
(Bürgerrechte in einer wehrhaften Demokratie)**

**1. Haben Sie einleitend Anregungen, die Sie uns für die Arbeit in der Enquetekommission geben möchten?**

Die inhaltlichen Schwerpunkte der Lehre und Forschung im Fachgebiet Polizeiliches Krisenmanagement bilden die kooperative Vor- und Nachbereitung sowie die Durchführung von Einsätzen, im von einer Vielzahl von Akteuren geprägten System des Krisenmanagements der Bundesrepublik Deutschland ggf. im Verbund mit europäischen und weiteren internationalen Partnern ab. Entsprechend fokussieren die nachfolgenden Antworten auf die einsatzpraktische Perspektive und berücksichtigen neben polizeilichem Erfahrungswissen auch Erkenntnisse aus der nichtpolizeilichen Praxis.

**2. Wie kann die Kommunikation von Maßnahmen, die Grundrechte betreffen, verbessert werden, um sicherzustellen, dass Bürgerinnen und Bürger umfassend informiert und bei Bedarf in Entscheidungsprozesse einbezogen werden können?**

Diejenigen Akteure, die in den entsprechenden Krisenszenarien Maßnahmen kommunizieren, müssen sich adäquat vorbereiten. Sie benötigen qualifiziertes Personal und das passende Equipment.

Krisenkommunikation gelingt gut, wenn die Informationsquellen von den Empfängerinnen und Empfängern als vertrauenswürdig wahrgenommen werden. Vertrauen bildet geradezu das Fundament für die Kommunikation von belastenden Maßnahmen. Diejenigen Institutionen, die die entsprechenden Maßnahmen verantworten, müssen sich dieses Vertrauen im Alltag – also unabhängig von einer Krisensituation – als „Vertrauenspolster“ erwerben. Entsprechend ist zu empfehlen, dass diese Institutionen permanent im Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern

stehen. Vor dem Hintergrund dieser Erkenntnis kann es problematisch sein, wenn im Krisenfall behördliche Akteure die Kommunikation mit der Bevölkerung übernehmen, die außerhalb der Fachwelt ansonsten bislang nicht in der Alltagskommunikation zwischen Staat und Bevölkerung wahrgenommen werden.

Für die Teilhabe an Entscheidungsprozessen sollte, mit Blick auf die Grundvoraussetzung des Vertrauens in diese Abläufe, ebenfalls auf im Alltag und unabhängig von Krisensituationen erprobte Kommunikationswege zurückgegriffen werden. Um möglichst viele unterschiedliche Zielgruppen mit einzubeziehen, werden hier vielfältige Beteiligungsformen notwendig sein, die die Themen jeweils aus unterschiedlichen Perspektiven aufnehmen können. Beispielsweise könnten gewählte Gremien bzw. deren Mitglieder die das Vertrauen für ihren jeweiligen Themenkreis genießen (z.B. Mitglieder von Elternbeiräten in Bezug auf Themen die Eltern, Kinder und Jugendliche betreffen), einen positiven Beitrag leisten. Über Social Media Kanäle könnten die jeweiligen Nutzerinnen und Nutzer der entsprechenden Medien individuell für eine Beteiligung erreicht werden.

Für die individuelle Akzeptanz von Maßnahmen tritt als ein weiteres wesentliches Element die Transparenz hinzu. Maßnahmen sollten in möglichst direkter Kommunikation vorurteilsfrei und nachvollziehbar erläutert werden. Zudem sollten sie in der jeweiligen Sprache und auf dem Sprachniveau der adressierten Personen erläutert werden. Bei Fremdsprachen versteht sich dies von selbst, aber insbesondere bei unbekanntem Themen müssen die Ausführungen auch für nicht fachkundige Personen nachvollziehbar sein und entsprechend in einfacher Sprache vorgetragen werden.

Ein weiterer wesentlicher Aspekt für die Akzeptanz von Maßnahmen ist die Gleichbehandlung. Gleiche Lebenssachverhalte unter gleichen Rahmenbedingungen sollten zu – im Wesentlichen – gleichen Maßnahmen des Staates führen. Entsprechend sind die unterschiedlichen Akteure verpflichtet ihre Maßnahmen aufeinander abzustimmen und diese im Idealfall mit „einer Stimme“ zu kommunizieren.

Krisensituationen die innerhalb unseres föderalen Systems gleichzeitig in unterschiedlichen regionalen Zuständigkeiten aber innerhalb derselben rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen stattfinden, bilden insofern eine besondere Herausforderung. Die erste Hürde entsteht für die Kommunikation zwischen den

beteiligten Behörden und Organisationen für Sicherheitsaufgaben (BOS) und in der Folge für deren abgestimmte Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern.

Für die BOS sind als grundlegende Bedingungen für die inner- und überbehördliche Krisenkommunikation folgende Punkte essenziell:

- Die örtlichen und fachlichen Zuständigkeiten müssen klar voneinander abgegrenzt sein.
- Die Kommunikationswege und Erreichbarkeiten müssen vorbereitet, bekannt und funktionsfähig sein.
- Die Entscheiderinnen und Entscheider müssen sich gegenseitig vertrauen. Im Idealfall kennen Sie sich aus der Alltagszusammenarbeit und haben gemeinsame Erfahrungen in gemeinsamen Problemlösungsprozessen.
- Die BOS definieren gemeinsam, wer, zu welchem Zeitpunkt, über welche Kommunikationswege, die abgestimmten Inhalte kommuniziert.

### **3. Welche potenziellen gesundheitlichen, psychischen, wirtschaftlichen, sozialen und bildungsbezogenen Auswirkungen haben Grundrechtseinschränkungen?**

Grundrechtseinschränkungen gehen stets mit einem, mindestens subjektiv empfundenen, meist aber auch objektiv erlebbaren Verlust an individueller Freiheit einher. Entsprechend sind, je nach betroffenem Grundrecht und Ausgestaltung der konkreten Maßnahme, Auswirkungen in einzelnen oder mehreren der genannten Bereiche möglich. Bei entsprechender Intensität bedingen sich diese auch wechselseitig oder weisen Schnittmengen auf (bspw. psychische und physische Gesundheit).

Aus polizeipraktischer Perspektive sind insbesondere die Auswirkungen der ggf. notwendigen Durchsetzung von grundrechtsbeschränkenden Maßnahmen evident und betreffen, je nach Intensität der Grundrechtseingriffe, alle genannten Bereiche in unterschiedlicher Ausprägung.

### **4. Wie können Grundrechtseingriffe transparent gemacht werden, um das Vertrauen der Bevölkerung in staatliche Maßnahmen zu sichern?**

Vergleiche die Ausführungen unter 2.

**5. Inwiefern nimmt die Transparenz der Entscheidung(-prozesse) für die öffentliche Wahrnehmung eine Rolle ein und wie wirkt sich diese auf die Akzeptanz der Maßnahmen aus?**

Ergänzend zu den unter 2. dargelegten Punkten ist festzustellen, dass sich Transparenz und Akzeptanz gegenseitig bedingen können. Wer durch transparente Entscheidungsprozesse von der Richtigkeit der staatlichen Maßnahmen zum einen und einer verfahrensgerechten Umsetzung durch die BOS zum anderen überzeugt ist, akzeptiert diese nicht nur, sondern kann in seinem sozialen Umfeld gleichsam als Multiplikator wirken und somit zur Transparenz beitragen.

**6. Gibt es aus Ihrer Sicht Lehren, die aus vergangenen Grundrechtseingriffen in Krisen bzw. Katastrophen (z.B. Corona-Pandemie) gezogen werden sollten?**

Neben den bereits vorgetragenen Punkten Vertrauen, Transparenz und Gleichbehandlung muss eine gewisse Konsistenz und Vorhersehbarkeit/Berechenbarkeit des weiteren Verlaufs in Bezug auf mögliche zukünftige Grundrechtseinschränkungen gegeben sein. Häufige, teils kleinteilige Änderungen stellen für die Kommunikation zwischen Sicherheitskräften bzw. den BOS und den Bürgerinnen und Bürgern eine sehr große Belastung dar.

Um Details nicht erst in der Krise erarbeiten zu müssen, sind entsprechende Planunterlagen für Krisensituationen durch alle Akteure der öffentlichen Sicherheit hilfreich. Dies liegt für wahrscheinliche und häufig auftretenden Szenarien auf der Hand. Gerade aber die besonderen Herausforderungen von seltenen und weniger wahrscheinlichen, dafür aber extrem wirkenden Ereignissen sind der Mühe einer intensiven und möglichst zwischen den BOS abgestimmten Vorbereitung wert.

Neben der konzeptionellen Vorbereitung müssen Kapazitäten für Übungen vorhanden sein. Von der individuellen Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, über fachspezifische Übungen einzelner „Einheiten“ und dem Zusammenwirken mehrerer „Verbände“, bis hin zu BOS-übergreifenden gemeinsamen Übungen. Je nach Übungsformat entstehen hier unterschiedliche Aufwände. Planbesprechungen im kleinen Kreis erfordern verhältnismäßig wenige Kapazitäten, behördenübergreifende Rahmenübungen mit Vollübungsanteilen sind hingegen extrem aufwändig.

Neben den staatlichen Akteuren sollte auch die Bevölkerung insgesamt besser auf Krisensituationen vorbereitet und in die Lage versetzt werden sich in grundlegenden Bereichen bis zu einem gewissen Maß selbst zu helfen.

### **7. Wie kann sichergestellt werden, dass Maßnahmen zur Bewältigung von Krisen mit den Grundprinzipien einer wehrhaften Demokratie in Einklang stehen?**

Aus einsatzpraktischer Perspektive kommt hier der Dokumentation eine herausragende Bedeutung zu. Umfassende Dokumentationen beinhalten neben den einsatzpraktischen Maßnahmen, die Entscheidungsprozesse, beginnend bei der Lagedarstellung über die daraus resultierenden Bewertungen und Entscheidungsalternativen bis hin zu den getroffenen Anordnungen.

Die daraus resultierenden Möglichkeiten zur unabhängigen gerichtlichen, politischen und wissenschaftlichen Überprüfung sind für professionelle staatliche Akteure im demokratischen Rechtsstaat selbstverständlich.

### **8. Welchen Einfluss hatten die getroffenen Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt und was können wir daraus für zukünftige Gesundheitskrisen und Extremwetterereignisse ableiten?**

Die jeweils verantwortlichen BOS (bspw. Gesundheitskrisen = Gesundheitsbehörden; Extremwetterereignisse = Katastrophenschutzbehörden) müssen jenseits ihrer fachlichen Expertise in den Disziplinen des Krisenmanagements leistungsfähiger aufgestellt werden. Hierbei ist neben der wichtigsten Ressource – qualifizierte Mitarbeitende – auch die Ausstattung (Liegenschaften, (kommunikations-)technische Ausstattung, etc.) zu berücksichtigen.

Im Bereich des Personals kommt es insbesondere auf folgende Parameter an:

- Eigene Resilienz (und die des engsten sozialen Umfelds: Wer sich um das Wohl seiner eigenen Familie kümmern muss, steht nicht oder nur mit eingeschränkter Leistungsfähigkeit für die Allgemeinheit zur Verfügung).
- Lange andauernde Krisenlagen erfordern es, dass von vorneherein Ablösungen, Ruhe- und Erholungszeiten eingeplant werden um die Durchhaltefähigkeit der BOS zu gewährleisten.

- Die Kommunikationsfähigkeit der BOS muss durch entsprechend geschultes Personal für die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sowie krisentaugliche Kommunikationstechnik gegeben sein.
- Entscheiderinnen und Entscheider auf allen Ebenen benötigen ein starkes gesellschaftlich akzeptiertes Mandat.
- Verantwortungsträgerinnen und Verantwortungsträger müssen darin unterstützt werden, ihre individuelle Stressresistenz zu steigern um in Ausnahmesituationen handlungs- bzw. entscheidungsfähig zu bleiben.

**9. Bitte nennen Sie die aus Ihrer Sicht fünf wichtigsten Punkte, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Krisen- und Notfalllagen in Bezug auf Bürgerrechte verbessern würden. Bitte nehmen Sie dabei eine Priorisierung vor.**

*I. Vertrauen in professionelle Institutionen*

Bürgerinnen und Bürger akzeptieren professionelles staatliches Handeln und unterstützen dieses, wenn Sie Vertrauen darin haben, dass deren Handeln legitim ist. Dieses Vertrauen erlangen die relevanten Institutionen im Alltag – also vor der Krise. Entsprechend müssen diese im Alltag für die Bevölkerung durch professionelle Beiträge zur Lösung von alltäglichen Herausforderungen wahrnehmbar sein. Dies bedingt neben klaren Aufgabenzuschnitten und einer darauf abgestimmten Personal- und Sachausstattung, einen permanenten Dialog mit der Bevölkerung.

*II. Vorbereitung zahlt sich aus*

Alle BOS müssen sich umfassend auf künftige Krisenszenarien vorbereiten. Hierbei sollen neben den erwartbaren Ereignissen, insbesondere solche Szenarien Berücksichtigung finden, deren Eintrittswahrscheinlichkeit zwar als eher gering anzusehen ist, deren Schadensausmaß jedoch als besonders hoch angenommen wird. Zur Vorbereitung zählt, neben der konzeptionellen Befassung innerhalb der eigenen Fachlichkeit, die Vernetzung mit den wahrscheinlich ebenfalls betroffenen BOS, das Vorhalten von ausreichend und aktuell im Krisenmanagement fortgebildetem Personal sowie eine an den jeweiligen fachlichen Bedarfen orientierte, krisenfeste Ausstattung (Liegenschaften, Kommunikationstechnik, Fuhrpark, Energieversorgung, etc.).

### *III. Zusammenarbeit der Akteure*

Die Kommunikation zwischen den Sicherheitsakteuren muss vor, während und nach Krisensituationen gelingen. Hierzu sollten die jeweiligen Strategien, Leistungen und Anforderungen bei den Partner-BOS bekannt sein. Diejenigen Akteure, welche auf gegenseitige Zusammenarbeit angewiesen sind, sollten sich im Idealfall persönlich – zumindest aber die Partnerinstitutionen – kennen und eine wertschätzende Kommunikation auf Augenhöhe pflegen.

### *IV. Resilienz der Bevölkerung*

Bürgerinnen und Bürger sollten durch zielgruppengerechte Aufklärungskampagnen über mögliche Szenarien sowie die zu erwartenden Maßnahmen informiert sowie hinsichtlich gefahrenreduzierender Verhaltensweisen und persönlichen Vorkehrungen unterrichtet sein. Entsprechende Präventionskonzepte sollten alle Bevölkerungsgruppen, je nach Thematik beginnend im Kindesalter, umfassen und stetig aktualisiert werden um einen möglichst großen positiven Effekt auf die Krisenbewältigung zu generieren.

### *V. Transparenz durch Kommunikation*

Grundrechtsbeschränkende Maßnahmen müssen stets transparent gemacht werden. Hierzu sind vorbereitete Kommunikationskonzepte der beteiligten BOS unerlässlich um in der Bevölkerung eine möglichst hohe Akzeptanz und im Idealfall tatkräftige Unterstützung für die Maßnahmen zu erlangen. Als Grundanforderung sind Maßnahmen nachvollziehbar zu erläutern, zielgruppengerechte Kommunikationskanäle zu nutzen und vorurteilsfrei sowie emphatisch in der Sprache bzw. auf dem Sprachniveau der angesprochenen Personen zu kommunizieren.

Münster, 22.10.2024

gez. Jan Schmidt