



# InnoLoK

## 3. Master Class

# DER BALANCEAKT ZWISCHEN KONTROLLE UND KREATIVITÄT IM KOMMUNALEN KRISENMANAGEMENT

Prof. Dr. Markus Eisenbarth, Hochschule Kehl

Merve Yorulmaz, Fraunhofer ISI

17.9.2025

zeppelin universität

zwischen  
Wirtschaft Kultur Politik



Fraunhofer

ISI



HOCHSCHULE KEHL  
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Verwaltung - Gestalten & Entwickeln

# Der Balanceakt zwischen Kontrolle und Kreativität im kommunalen Krisenmanagement



Krisen erfordern Struktur und Kontrolle – zugleich aber auch Flexibilität und Kreativität

## Vereinbarkeit gegensätzlicher Ansprüche

Wie lassen sich diese Anforderungen miteinander vereinbaren?

## Funktionalität & Kontinuität

Wie kann die öffentliche Verwaltung in Krisenzeiten unter den scheinbar gegensätzlichen Anforderungen von Agilität und Stabilität handlungsfähig bleiben?

# Agenda

- 1. InnoLok: Projekteinbettung und Kontext**
- 2. Kontrolle und Kreativität in Krisenzeiten: Einblicke aus der Wissenschaft**
- 3. Balancebeispiele der Praxis**
- 4. Reflexion**

# 1 INNOLOK

Projekteinbettung und Kontext





# 1. Hintergrund: InnoLok Projekt

## Innovationen in der Lokalen Krisenbewältigung

Gefördert durch:



Bundesministerium  
für Forschung, Technologie  
und Raumfahrt

### Der moderierende Effekt von Verwaltungshandeln auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt in der Corona Pandemie

- Forschungsverbundprojekt, 3 Partner
- Ziel: Wissenschaftliche Bestandsaufnahme zum **lokalen Verwaltungshandeln** in Deutschland während der **COVID-19 Pandemie**
  - Untersuchung **empirischer Varianz des Krisenmanagements** der öffentlichen Verwaltung und dessen **gesellschaftliche Wirkung**
- 2022-2025: Betroffenheitsstudie, Wirkungsstudie, Kartierungsstudie, Vertiefungsstudie, Transfer
- **Wissenstransfer Corona-Krise**

zeppelin universität  
zwischen  
Wirtschaft Kultur Politik

Fraunhofer  
ISI

HOCHSCHULE KEHL  
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES  
Verwaltung - Gestalten & Entwickeln



Fraunhofer  
ISI

HOCHSCHULE KEHL  
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES  
Verwaltung - Gestalten & Entwickeln

Kommunale Innovationen und Resilienz  
(Prof. Dr. Merdan Seker)

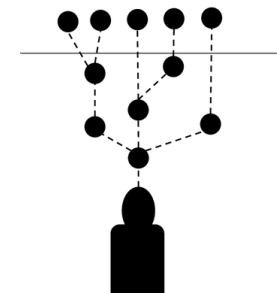
# 2 KONTROLLE UND KREATIVITÄT

in Krisenzeiten: Einblicke aus der Wissenschaft

# 2 Kontrolle und Kreativität

## Konzeptverständnis

- Vielzahl der Definitionen: Kognitive Fähigkeit, originelle Ideen, Konzepte oder Lösungen zu entwickeln, die neu, nützlich und oft überraschend sind (Amabile, 1996; Guilford, 1950)
- gängigsten Kriterien: **Neuartigkeit, Nützlichkeit und Originalität** (Amabile, 1996)
- **Angemessenheit** zur Lösung des spezifischen Problems
- individuell / kollektiver Natur (Héraud, 2021)
- **domänenspezifisch, sozial konstruiert und kontextsensitiv**
- Bewertung abhängig von kulturellen und sozialen Maßstäben (Cropley & Cropley, 2008; Baer, 2017)
- **Kreativität spiegelt sich durch bestimmte Fähigkeiten / Merkmale wider:**
  - Flexibles, divergentes Denken (Rhodes, 1961; Sternberg, 1999)
  - **Hinterfragung von Konventionen**, Neugier, Motivation, Fachwissen
  - **Risikofreude, Ambiguitätstoleranz** (Sternberg & Lubart, 1995)
- **Im Kern: Problemlösen, Unsicherheitsbewältigung** (Beghetto, 2021)  
**durch eine Erweiterung/Öffnung des Denkens und Handelns**



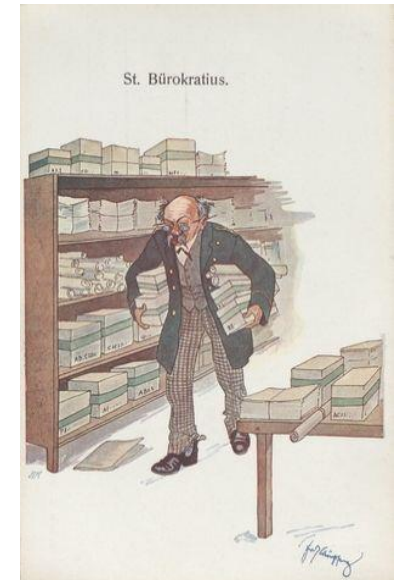
# 2 Kontrolle und Kreativität

## Diskurswandel: Von rigiden zu kreativen Akteuren

- **Fundamentale Frage: Vereinbarkeit von Kreativität mit den Grundprinzipien der kommunalen Verwaltung**
- Wahrnehmung der öffentlichen Verwaltung: **rigide**, inflexibel, stabilitätsorientiert
  - Daseinsberechtigung: Kommunale Pflichten, ethisch-rechtlichen Verantwortung für das Gemeinwohl, Sicherheit & Routine
- **Diskurswandel & Wendepunkt**
  - gestiegener Agilitätsdruck in Zeiten der „Polykrise“ (Zeitlin et al. 2019)
  - neuer Evidenz für Anpassungsfähigkeit an Turbulenz (Ansell et al. 2024)
  - Kommunen nicht nur als **Stabilitätsanker**, sondern auch **kreative Akteure**

### Unausreichend erforscht (u.a.):

- **Exakten Mechanismen / Dynamiken kreativer Prozesse in der Krisenbewältigung**
  - **Balanceakt zwischen gegensätzlichen Ansprüchen & Logiken**
    - ✓ Sicherheit & Stabilität ↔ Flexibilität & Innovation
    - ✓ **Regelkonformität** & Rechenschaft ↔ **Experimentierfreude** & Fehlertoleranz
- Qualitative Untersuchung mit Vertreter:innen aus Kommunen in BW, Expert:innen-Workshops mit Akteuren aus Wissenschaft & Praxis



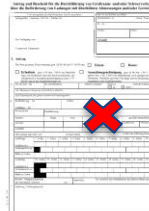


# 2 Kontrolle und Kreativität

## Kreative Problemlösungen: Formen und Praktiken

### Kreatives Denken und Handeln in der Krise ausgelegt als:

- **Improvisation, Abkürzungen, flexible Regelinterpretation**  
*z.B. Mobilisierung der Zivilgesellschaft zur Kompensation von Ressourcen-Engpässen*



- **Effiziente und pragmatische Ressourcennutzung und -umfunktionierung**



- **Mutige Entscheidungen, risikobewusste Führung, gepaart mit Verantwortungsbewusstsein**



# 2 Kontrolle und Kreativität

## Verständnis und Interpretation kommunaler Kreativität in Krisenzeiten

### Zentrale Erkenntnisse:

- Kommunen als agile, kreative Akteure: Anpassen, Chancen in Krisen erkennen und widersprüchliche Anforderungen integrieren -> langfr. Resilienz
  
- **Kreativität** im **kommunalen** Kontext:
  - ≠ Non-Konformität, Rebellion, oder reines Experimentieren
  - Pragmatismus: situationsangemessene Alternativlösung, die unter den jeweiligen Bedingungen (Ressourcen) am praktikabelsten ist
  - Erweiterung Mindset & Handlungsrepertoire: neue Fragestellungen – neue Ansätze
  - zugrundeliegende **Motivation: Handlungsfähigkeit, Funktionalität, Kontinuität, Gemeinwohl**

## Bedingungen für „kontrollierte Kreativität“

1. Stabilität ↔ Innovation  
*Innovation braucht einen Ausbruch aus Stabilität: **Balance zwischen Verwaltungslogik und kreativem Experimentieren***
2. Rechts- und Verwaltungsnormen  
*als **Sicherheitsrahmen und Orientierung**, aber bei Starrheit als großes Hemmnis*
3. Abwägen und Flexibilisierung ↔ Rechtliche Vorgaben  
*Regeln nicht ‚blind‘ brechen, sondern **Spielräume** pragmatisch (und **wohlwollend**) nutzen, ohne **Legitimität** zu gefährden*
4. Bedürfnis nach Sicherheit und Kontrolle  
*nicht nur Strukturen, auch **Menschen brauchen Sicherheit***
5. Legitimität ↔ Freiräume / Experimentierfreude  
*kreative Abweichungen **wirksam**, wenn **rechtlich und ethisch legitimiert**, vertretbar und verantwortbar*

# 3 BALANCEBEISPIELE DER PRAXIS



# 3 Balancebeispiele der Praxis

im Kontext der Coronapandemie

- Polizei
- Flüchtlingsverwaltung
- Katastrophenschutz/Rettungsdienste

# 3 Balancebeispiele der Praxis

## Allgemeiner Rahmen

- Gemeinwohlausrichtung und Funktionalität samt Akzeptanz
  
- Rechts- und Vollzugsrahmen
  - Beurteilungsspielraum
  - Ermessen
  - Kapazitäten

# 3 Balancebeispiele der Praxis

## Polizei, Rahmen

- Selbstverständnis: Einsatzprägung und Lösungsausrichtung
- Flexibilität & Pragmatismus
- Ressourcen
- Beurteilungs- und Ermessensspielräume

# 3 Balancebeispiele der Praxis

## Polizei, Beispiele

- Eigener Dienstbetrieb
  
- Kontrolltätigkeit, z.T. mit Polizeibehörden und sonstiger Verwaltung
  - ÖPNV
  - Gaststätten
  
- “Coronademonstrationen”
  - angemeldet
  - unangemeldet



# 3 Balancebeispiele der Praxis

## Flüchtlingsunterbringung, Rahmen

- Krisenkenntnis aus sog. Flüchtlingskrise ab 2014
- Rechts- und Vollzugsrahmen
- Schutzauftrag
- Akzeptanz
- Kapazitäten

# 3 Balancebeispiele der Praxis

## Flüchtlingsunterbringung, Beispiele

- Eigener Dienstbetrieb (Eigene Vw, Betreiber, BAMF) und Wechselwirkungen
- Unterbringungsaufwuchs (Erstaufnahme und Folgeunterbringung)
- Vulnerable Gruppen
- Gesundheitsämter und Polizei

# 3 Balancebeispiele der Praxis

## Katastrophenschutz und Rettungsdienste, Rahmen

- Eigener Dienstbetrieb der Rettungsdienste
- Kapazitäten
- Eigenschutz

# 3 Balancebeispiele der Praxis

## Katastrophenschutz und Rettungsdienste, Beispiele

- Stabsstruktur und Versorgungsketten
- Aufrechterhaltung der Einsatzfähigkeit
  - Rettungswagenfahrer

*Bei Personalengpässen im Rettungsdienst, die im Verlauf der durch das SARS-CoV-2-Virus verursachten Pandemie durch vermehrt auftretende Erkrankungsfälle, angeordnete Quarantänemaßnahmen oder einen erhöhten Rettungsmittelbedarf im Krankentransport entstehen und die bedarfsgerechte und flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit Notfallrettung und Krankentransport gefährden, sind Ausnahmen von den Vorschriften des § 4 SRettG Absatz 1 bis 4 nach Maßgabe dieser Verordnung zulässig.*

(Auf Grundlage von § 4 VII RettDG SL)



# 4 „KONTROLLIERTE KREATIVITÄT“

REFLEXION



## Wechselseitige Beziehung: Spannungen, Konflikte, Chancen

- **Kreativität und Kontrolle sind keine unüberbrückbaren Gegensätze, sondern können sich maßvoll austariert gegenseitig stärken**
- **Dies ist auch im Verwaltungsalltag außerhalb akuter Krisen in einer komplexen Welt eine verstärkt erforderliche Kompetenz (“die” Kernkompetenz)**
- **Diese Balance muss in akuten Krisenphasen stets unter Berücksichtigung der *spezifischen* Rahmenbedingungen neu austariert und langfristig genährt werden**

## Erfolgsfaktoren für “kontrollierte Kreativität”

### ■ **Strukturen & Orientierung**

- Fundierte Kenntnis des Rechts- und Vollzugsrahmens
- Stabile Führungs- und Entscheidungsstrukturen

### ■ **Haltung & Kultur**

- Entscheidungsbereitschaft mit Fehlerkultur
- „Rückendeckung“ durch Führung und Politik
- Kontrollierte Risikobereitschaft (Mut wird belohnt)
- Mindset: Krise als Chance

### ■ **Netzwerke & Übung**

- Steter Kontakt & Netzwerkpflege („Köpfe kennen“)
- Übung (Krisenübungen, Verwaltungen, Hilfsdienste)

### ■ **Ressourcen**

- Ausreichende Ressourcen, Finanzen & Vorhaltekapazitäten

# Reflexion

Fragen und Einblicke aus der Praxis

1. Sehen Sie *weitere* Erfolgsgaranten für „kontrollierte Kreativität“?
2. Wo bedarf es aktuell mehr Kreativität in der öffentlichen Verwaltung?
3. Wie kann kontrollierte Kreativität institutionalisiert werden, ohne Kontrolle zu ‚verlieren‘ oder zu gefährden?

**Kontaktdaten:**

**Prof. Dr. Markus Eisenbarth (Hochschule Kehl)**

Telefon: +49 7851 894 140  
E-Mail: eisenbarth@hs-kehl.de

**Merve Yorulmaz (Fraunhofer ISI)**

Telefon: +49 7216809 348  
E-Mail: merve.yorulmaz@fraunhofer.isi.de



- Prof. Dr. Steffen Eckhard
- Prof. Dr. Christian Adam
- Dr. Alexa Lenz
- Franziska Graf
- Pauline Hoffmann



- Dr. Andrea Zenker
- Dr. Nils Heyen
- Murat Karaboga
- Greta Runge
- Claudia Schlüfter



- Prof. Dr. Emmanuel Muller
- Prof. Dr. Merdan Seker