



## Krisenmanagement in Deutschland und Frankreich - Vergleichen- der Überblick und Stand der grenzüberschreitenden Zusammen- arbeit am Oberrhein

Milena Jülicher\*

Mats-Benjamin Gnamm\*

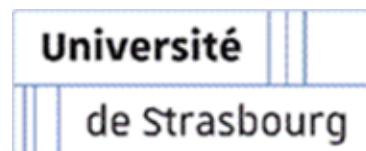
\* KIAF, University of Applied Sciences Kehl (Germany)

October 2025

***evoREG Research Note #54***

<https://www.doi.org/10.24406/publica-5893>

evoREG Research Notes Series' editor: Emmanuel Muller (Fraunhofer ISI)



## Zusammenfassung

Grenzüberschreitendes Krisenmanagement gewinnt in einer Zeit zunehmender transnationaler Krisenereignisse – von Naturkatastrophen über Pandemien bis hin zu sicherheitspolitischen Bedrohungen – zunehmend an Relevanz. Insbesondere im Oberrheingebiet, wo deutsche und französische Kommunen in unmittelbarer Nachbarschaft bestehen, stellen die unterschiedlichen nationalen Verwaltungs- und Politiksysteme eine besondere Herausforderung des Krisenmanagements dar.

Das vorliegende Working Paper stellt eine vergleichende Untersuchung der institutionellen Strukturen und Prozesse des Krisenmanagements in Deutschland und Frankreich mit einem Fokus auf die kommunale Ebene an. Ziel hierbei ist es, auf Grundlage der Untersuchung Handlungsempfehlungen zur Optimierung des grenzüberschreitenden Krisenmanagements auf kommunaler Ebene am Oberrhein abzuleiten. Im Mittelpunkt steht die Analyse der Unterschiede zwischen dem föderal geprägten, rechtsstaatlich stark normierten und auf Subsidiarität beruhendes System mit hoher kommunaler Autonomie Deutschlands und dem zentralistisch organisierten, stark hierarchisch strukturierten und auf Dekreten basierenden französischen Modell. Aufbauend auf dieser Gegenüberstellung werden Mechanismen, rechtliche Grundlagen und institutionelle Arrangements der grenzüberschreitenden Kooperation am Oberrhein dargestellt. Besondere Aufmerksamkeit gilt hierbei der COVID-19-Pandemie, die Defizite in der Koordination, Informationsweitergabe und Legitimation nationaler Maßnahmen sichtbar machte.

Die Untersuchung zeigt, dass trotz teilweiser etablierter Strukturen weitreichende Hindernisse bestehen, die sich aus rechtlichen Unklarheiten, kulturellen Unterschieden und fehlender institutioneller Flexibilität ergeben.

Abschließend werden Handlungsempfehlungen formuliert, die auf eine Stärkung rechtlicher Rahmenbedingungen, die Einrichtung grenzüberschreitender Krisenstäbe und die institutionalisierte Ex-post-Evaluation von Krisenmaßnahmen abzielen. Damit trägt das Working Paper zu einem vertieften Verständnis der Komplexität grenzüberschreitender Krisenbewältigung in europäischen Grenzregionen bei.

## 1. Einführung

Krisen werden schnell zu grenzüberschreitenden Phänomenen. Naturkatastrophen, Pandemien, die Auswirkungen von chemisch-industriellen Unfällen etc. machen nicht vor nationalen Grenzen halt. Gerade Flüsse als Grenzen wie der Rhein sind besonders anfällig für Überschwemmungen, die sich unweigerlich auf beide Seiten der Grenze auswirken. Im Zuge des Klimawandels häufen sich diese Arten von Krisen zunehmend. Die Flüchtlingsbewegungen von 2015/16, die COVID-19-Pandemie, und der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine verdeutlichen das zunehmende Ausmaß und die Intensität von Krisen des 21. Jahrhunderts. Zahlreiche Gemeinden am Oberrhein in Deutschland und Frankreich liegen in unmittelbarer Nachbarschaft. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Auswirkungen einer Krise die benachbarte Kommune im Nachbarland genauso stark treffen, ist höher als in anderen Teilen des eigenen Landes. Eine Zusammenarbeit über Landesgrenzen hinweg stellt Behörden allerdings vor Herausforderungen. Zwei Verwaltungssysteme mit unterschiedlichen Kulturen, zuständigen Behörden und Krisenmanagement-Strukturen stehen sich gegenüber. Diese Systeme unterscheiden sich grundlegend in ihrer Funktionsweise – von der Alarmierung bis hin zur Mobilisierung von Ressourcen. Hinzu kommen kulturelle und sprachliche Barrieren.

Insbesondere drei Hauptfaktoren tragen zu einer verstärkten Vulnerabilität gegenüber Krisen von Grenzregionen bei:

1. **Informationssicherheit und Krisenverständnis:** Informationen zum Ausmaß der Krise sind oft fragmentiert. Unterschiedliche Akteure und Dateninterpretationen führen grenzüberschreitend zu einem uneinheitlichen Verständnis der Krise.
2. **Ressourcenkoordination und -mobilisierung:** Die Mobilisierung von Ressourcen über institutionelle Grenzen hinweg gestaltet sich erheblich schwieriger.
3. **Zuständigkeiten:** Unklare Verantwortlichkeiten und fehlende Entscheidungsstrukturen führen zu Legitimationsproblemen und Kommunikationsfehlern.

Eine effektive Zusammenarbeit im Krisenmanagement ist entscheidend, um negative Auswirkungen in Grenzregionen zu minimieren. Ein grundlegender erster Schritt besteht darin, das Krisenmanagementsystem der jeweils anderen Seite zu verstehen.

Dieses Arbeitspapier gibt einen Überblick über die Verwaltungssysteme in Deutschland und Frankreich im Kontext des Krisenmanagements und analysiert die Funktionsweise sowie den aktuellen Stand der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Katastrophenschutz.

## **2. Verwaltungssysteme im Kontext des Krisenmanagements**

Das jeweilige Verwaltungssystem hat erheblichen Einfluss auf das Vorgehen im Krisenfall, wobei einige grundlegenden Unterschiede besonders hervortreten: In Deutschland basiert das Vorgehen auf Gesetzen und der Subsidiarität mit einer hohen regionalen Autonomie, während es sich in Frankreich um eine, auf Dekreten basierende und alle Akteure umfassende Organisationsform mit vertikaler Befehlskette und hoher staatlicher Kontrolle handelt. Der Unterschied hierbei liegt im formellen Prozess der Erstellung der Rechtsakte. Während Gesetzte den parlamentarischen Gesetzgebungsprozess durchschreiten, werden Dekrete (auf Grundlage eines zuvor beschlossenen Gesetzes) direkt durch die Regierung bzw. den Präsidenten erlassen.

### **2.1 Deutschland**

Deutschland ist ein föderaler Bundesstaat und besteht aus 16 Bundesländern mit unterschiedlichen Rechtsprechungen. Das Grundgesetz (GG) regelt die Aufgabenteilung zwischen Ländern und dem Bund, wobei nach Artikel 70 Abs.1 GG die Länder das Recht der Gesetzgebung haben, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Zudem haben Gemeinden in Deutschland nach der Selbstverwaltungsgarantie (gemäß Artikel 28 II GG) „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“ Nach Artikel 35 GG leisten sich jedoch alle Behörden in Deutschland des Bundes und der Länder gegenseitig Rechts- und Amtshilfe.

Ein wichtiges Prinzip im deutschen Verwaltungsrecht ist das Rechtsstaatsprinzip. In Artikel 20 Abs. 3 des Grundgesetzes heißt es: „*Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.*“ Jedes Verwaltungshandeln in Deutschland muss demnach auf Gesetzen basieren.

In Deutschland sind die Länder für den Katastrophenschutz zuständig und die Maßnahmen hierfür in den jeweiligen Ländergesetzen geregelt. Es handelt sich dabei um eine gesetzlich festgelegte Organisationsform zur Gefahrenabwehr, bei der alle „an der Gefahrenabwehr beteiligten Behörden, Organisationen und Einrichtungen unter einheitlicher Führung durch die örtlich zuständige Katastrophenschutzbehörde zusammenarbeiten.“ (Ministerium für Inneres,

Digitalisierung und Migration 2017, S.14) Katastrophenschutz bedeutet der Schutz vor Katastrophen, welches nach dem Landeskatastrophenschutzgesetz fest definiert ist als:

„(...) 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 Behörden, Stellen und Organisationen unter die einheitliche Leitung der Katastrophenschutzbehörde zu stellen“ (§1 Abs. 2 LKATSG).

Je nach Ausweitung der Katastrophe ist entweder das Landratsamt oder der Stadtkreis (als untere Katastrophenschutzbehörde), das Regierungspräsidium (als höhere Katastrophenschutzbehörde) oder das Innenministerium (als oberste Katastrophenschutzbehörde) zuständig und leitet sowohl die Verwaltungsmaßnahmen als auch das operativ-taktische Vorgehen (vgl. LKATSG §3f.). Für die Koordination wird in den einzelnen Behörden auf die Stabsarbeit zurückgegriffen. Die Verwaltungsvorschrift Stabsarbeit der Landesregierung gibt ein Muster für Stabstdienstordnungen in den einzelnen Behörden vor. Es handelt sich dabei um eine organisierte fach- und ressortübergreifende Zusammenarbeit, die zur schnellen und koordinierten Entscheidungsfindung und Informationsübermittlung beitragen soll.

Anders als in Frankreich (siehe unten) gibt es in Deutschland kein, alle Ebenen umfassendes Organisationssystem, das die Aufgaben der einzelnen Behörden und Akteure von oben nach unten dekliniert. Der Grundsatz im deutschen Verwaltungssystem, nachdem jede Behörde für ihre Aufgaben federführend zuständig ist, spielt eine große Rolle.

Für den Zivilschutz, d.h. für (nicht-militärische) Maßnahmen zum Schutz vor Kriegseinwirkungen (siehe §1 I Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG)) ist der Bund zuständig. Die rechtliche Grundlage ist hier das Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG) des Bundes. Bei den Maßnahmen für Katastrophenschutz und Zivilschutz gibt es allerdings Überlappungen, weshalb gemäß § 11 Abs. 1 ZSKG die nach Landesrecht im Katastrophenschutz mitwirkenden Einheiten auch Aufgaben zum Schutz der Bevölkerung vor Gefahren und Schäden, die im Verteidigungsfall drohen wahrnehmen. Zu diesem Zweck werden sie vom Bund ergänzend ausgestattet und ausgebildet. Gemäß §12 ZSKG stehen alle Einrichtungen und Materialien des Bundes für den Zivilschutz auch den Ländern für den Katastrophenschutz zur Verfügung. Im Rahmen des Zivilschutzes führt der Bund aus diesem Grund regelmäßige länder- und ressortübergreifende Übungen, auch unter Einbeziehung der Hilfsorganisationen, mit

dem Ziel, das Netzwerk und die Kompetenz im Krisenmanagement aller Akteure im Land zu verbessern (vgl. BBK, 2019, S. 4).

## 2.2 Frankreich

Der französische Staat ist im Gegensatz zu Deutschland ein unitarischer Staat. Die französische Regierung behält einen großen Einfluss auf die Regionen und ist mit ihren Präfekturen auf der lokalen Ebene präsent. Sie existieren auf der Ebene der Départements, der Régionen und der von der französischen Regierung festgelegten „Verteidigungszonen“. Parallel dazu existieren in Frankreich drei Ebenen der Gebietskörperschaften, deren politische Verantwortliche jeweils lokal gewählt (conseil régional und conseil départemental, conseil communal) werden und denen der französische Staat (gem. Artikel 72 der französischen Verfassung) Kompetenzen übertragen werden kann. Im Bereich des Katastrophenmanagements bleibt die Kompetenz allerdings größtenteils bei den Präfekturen, d.h. unter staatlicher Kontrolle.

Im Unterschied zu Deutschland muss in Frankreich das Regierungs- und Verwaltungshandeln nicht ausschließlich auf Gesetzen berufen, sondern wird oft durch Dekrete festgelegt. Der Katastrophenschutz in Frankreich basiert auf der *Loi du 13.08.2004 de modernisation de la sécurité civile* (Gesetz zur Modernisierung der zivilen Sicherheit); die genauen Strukturen und Maßnahmen hierzu werden dabei durch verschiedene Dekrete ergänzt und lassen sich in der „Partie réglementaire“ (d.h. Dekrete und Ordonnances) des *Code de la sécurité intérieure* finden (siehe Titre IV). Hier wird die *Organisation de la Réponse de Sécurité Civile* (ORSEC) festgelegt. Es handelt sich dabei um eine Organisationsform. Sie hat das Ziel, auf allen Verwaltungsebenen eine „Kultur der zivilen Sicherheit“ zu entwickeln und soll ein gemeinsames Instrument zur Reaktion auf schwerwiegende Ereignisse darstellen (vgl. Direction de la Défense et de la Sécurité Civile, 2006, p.7).

Die kompetenten Verwaltungsebenen sind im Rahmen der ORSEC pyramidal organisiert (Gemeinden < Präfektur des Departement < Präfektur der Verteidigungszone < Nation), wobei die Notfallpläne der unteren Ebenen integrativer Bestandteil der Notfall- und Katastrophenpläne der jeweils höheren Verwaltungsebene sind. Im ORSEC des Départements (welcher sowohl aus allgemeinen, als auch spezifischen Vorkehrungen besteht), werden die genauen Aufgaben aller im Katastrophenmanagement beteiligten Akteure und der Gemeinden festgelegt und die Maßnahmen für unterschiedliche Katastrophenlagen bestimmt (vgl. Préfecture du Haut-Rhin, Plan ORSEC départemental, Dispositions générales, 2013).

Jeder Akteur muss sich dabei die dort in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Aufgaben zu eigen machen und sie in die Notfallplanung seiner eigenen Organisation übertragen (vgl. Direction de la Défense et de la sécurité civile, 2006, S.14). Der Leiter des Katastrophenmanagements ist je nach Ausweitung der Krise entweder der Bürgermeister (in seiner Rolle als Vertreter des Staates), der Präfekt, der Präfekt der Verteidigungszone oder der Innenminister (vgl. Direction de la Défense et de la sécurité civile, 2006, S.35).

Der ORSEC-Plan der Verteidigungszone beinhaltet unter anderem den ORSEC-Plan der Départements und ergänzt diese mit weiteren Koordinierungsmaßnahmen, der Organisation der Verstärkung der Einsatzmaßnahmen sowie der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Diese administrative und staatlich gesteuerte Verflechtung von Notfallplänen und die genaue Zuordnung der Aufgaben der einzelnen Akteure unterscheidet sich vom deutschen System.

### **3. Nationale Vorgänge im Krisenmanagement**

Die Erfahrungen der Covid-19-Pandemie haben gezeigt, dass die ersten Reaktionen in der Krise oft rein national sind. Grenzschließungen und andere Maßnahmen wurden teilweise ohne Abstimmung mit dem Nachbarland umgesetzt. In beiden Ländern stehen die Verwaltungsebenen jeweils vor Herausforderungen, die aus den unterschiedlichen Strukturen und Zuständigkeiten der nationalen Krisen- und Katastrophenbewältigung resultieren. Dieses Kapitel untersucht, wie die Krisenbewältigung in beiden Ländern im Kontext ihrer jeweiligen nationalen Krisenmanagementsysteme abläuft.

#### **3.1 Krise auf kommunaler Ebene**

Aufgrund ihrer Nähe zu den Bürgern tragen die Kommunen eine besondere Verantwortung. Dennoch spielen sie in Deutschland und Frankreich eine sehr unterschiedliche Rolle innerhalb ihrer jeweiligen nationalen Krisenmanagementsysteme.

##### **3.1.1 Kommunen in Deutschland**

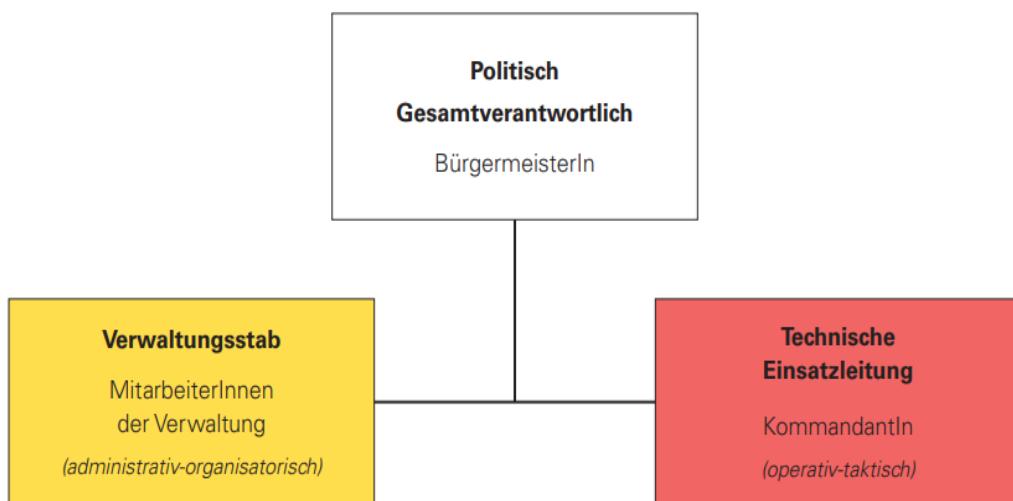
Kommt es in Deutschland auf kommunaler Ebene zu einer Krise, sind in Deutschland die Zuständigkeiten abhängig davon, ob diese als “Katastrophe” eingestuft wird. Bleibt sie unterhalb der Katastrophenschwelle trägt in Deutschland die Gemeinde, konkret der/die Bürgermeister/in die Verantwortung (siehe Selbstverwaltungsgarantie Art. 28 GG und §111 Abs.2 Polizeige-

setz). Sie sind als “Ortspolizeibehörden [...] für die Organisation und Durchführung von Maßnahmen, die der Gefahrenabwehr dienen, zuständig” (Innenministerium Baden-Württemberg, 2017, S. 4) und sie haben diese gemäß der Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 GG und §111 Abs.2 Polizeigesetz selbst zu organisieren.

Im Krisenfall muss der Bürgermeister/die Bürgermeisterin dabei sowohl die Einsatz- als auch die Verwaltungsmaßnahmen koordinieren und kann hierfür (nach der Verwaltungsvorschrift VwV-Stabsarbeit) auf die Stabsarbeit zurückgreifen.

Er koordiniert sowohl die operativ-taktischen Vorkehrung, für die in der Regel die Feuerwehr zuständig ist, die hierfür Führungsstäbe und Führungsgruppen als auch einen Verwaltungsstab bilden kann (Innenministerium Baden-Württemberg, 2017, S.3). Es handelt sich dabei um eine organisierte fach- und ressortübergreifende Zusammenarbeit, die zur schnellen und koordinierten Entscheidungsfindung und Informationsübermittlung beitragen soll. Die Gemeinden sind verpflichtet, regelmäßige Lagemeldungen zur Einschätzung an die nächsthöhere Katastrophenschutzbehörde (Landratsamt oder Bürgermeisteramt) zu melden (siehe Abbildung 1).

Abb. 1: Zuständigkeiten Stabsarbeit



Quelle: Landesfeuerwehrschule Baden-Württemberg, 2021, S. 2.

Wird die Situation vom jeweiligen Landratsamt oder dem Bürgermeisteramt des Stadtkreises als „Katastrophe“ (im Sinne des §1 Abs.2 LkatSG) eingeschätzt, übernimmt dieses die Koordination.

Kleinere (kreisangehörige) Gemeinden wirken in diesem Fall als „mitwirkungspflichtige Behörden“ im Katastrophenschutz mit. Für notwendig werdende eigene Maßnahmen sind sie verpflichtet, (nach §5 II LKatSG) eigene Alarm- und Einsatzpläne auszuarbeiten, die mit den Alarm- und Einsatzplänen der Katastrophenschutzbehörde im Einklang stehen. Hinzukommen, je nach Analyse der Gefahrenlage zusätzliche Notfallpläne. Gemäß §10 II des ZSKG ist jede Kommune außerdem verpflichtet, im Gefahrenfall „die zur Durchführung der Evakuierung sowie zur Aufnahme und Versorgung der evakuierten Bevölkerung erforderlichen Vorbereitungen und Maßnahmen zu treffen.“. Wie einheitlich die Gemeinden diesen verpflichtenden Zuständigkeiten nachkommen müssen, ist allerdings nicht gesetzlich geregelt. Der Katastrophenschutz gehört gemäß §2 II GemO zu den Pflichtaufgaben von Kommunen ohne Weisung. Kommunen können sich allerdings auf von der Landesregierung veröffentlichte Empfehlungen für die Erstellung von Alarm- und Einsatzplänen berufen.

Bei einer Katastrophe innerhalb der kommunalen Reichweite, bleibt die Koordination und Leitung der Verwaltungs- und Einsatzmaßnahmen beim Landkreis bzw. der Stadtkreis in seiner Funktion als untere Katastrophenschutzbehörde. Politisch verantwortlich ist der Landkreisrat/Landkreisrätin oder der Oberbürgermeister/die Oberbürgermeisterin, welcher ebenfalls auf die Stabsarbeit zurückgreift, um Verwaltungsmaßnahmen und Einsatzmaßnahmen zu koordinieren.

Der Führungsstab dient zur Koordinierung der operativ-taktischen Maßnahmen. Er besteht aus den speziell ausgebildeten Einheiten des Katastrophenschutzdienstes sowie den freiwilligen Helfern des Katastrophenschutzes und wird von einem von der Katastrophenschutzbehörde ernannten technischen Leiter geleitet, dem für die Dauer des Einsatzes alle eingesetzten Einsatzkräfte mit ihrem Führungspersonal unterstellt werden (vgl. § 19f. LkatSG). Hat die Katastrophenschutzbehörde noch keinen technischen Leiter bestellt, wird dies nach §20 Abs. 4 des LkatSG vorübergehend von dem Leiter der Einheit übernommen, welche als erstes den Einsatzort erreicht. Im Verwaltungsstab (bzw. Krisenstab) organisiert sich die Verwaltung ressortübergreifend, um ein gemeinsames strategisches Vorgehen zu ermöglichen. Er ist dafür zuständig, alle administrativ-organisatorischen Entscheidungen im Zusammenhang mit dem krisenhaften Ereignis vorzubereiten und deren Umsetzung zu überwachen.

Als Vorbereitung von Katastrophen haben alle Katastrophenschutzbehörden nach §2 LkatSG (und daher auch die Stadtkreise und Landkreise) zu untersuchen, welche Katastrophengefahren in ihrem Bezirk drohen; die in ihrem Bezirk vorhandenen Einsatzkräfte und – mittel zusammenzustellen, Katastrophen- und Einsatzpläne auszuarbeiten und weiterzuführen, sowie unter anderem regelmäßige Übungen durchzuführen. Zudem müssen sie für alle Betriebe mit gefährlichen Stoffen externe Notfallpläne unter Beteiligung des Betreibers erstellen.

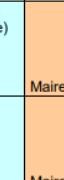
### 3.1.2 Kommunen in Frankreich

In Frankreich ist der Bürgermeister gesetzlich dazu verpflichtet, die Risiken für seine Bevölkerung zu verringern, denn er stellt aufgrund seiner Nähe zur Bevölkerung die an der besten geeignetsten Ebene dar (vgl. Ministère de l'énergie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, maire face aux risques, S. 2). Er ist rechtlich gesehen der *Directeur des Opérations de Secours* (DOS), der für die Koordination der Rettungsmaßnahmen zuständig ist, solange die Situation innerhalb des Gemeindegebiets bleibt und die Situation keinen Eingriff des Präfekten erfordert. Unterstützt wird er dabei von den Polizeibehörden und einem *Commandant des Opérations de Secours* (COS), d.h. einem Einsatzleiter - in der Regel ein Feuerwehrmann - der die operative Führung übernimmt.

Als Beispiel, lässt sich aus den allgemeinen Bestimmungen des *ORSEC départemental du Haut Rhin* erfassen, in welcher Situation der Bürgermeister verantwortlich ist und in welcher Situation das Krisenmanagement an die nächsthöhere Ebene - den Präfekten des Départements - übergeht. Ähnlich wie in Deutschland übernimmt daher bei gravierenden Fällen die nächsthöhere Ebene die Koordination (siehe Abbildung 2).

Abb. 2: Organisation der Strukturen und der Befehlskette

**L'ORGANISATION DES STRUCTURES ET DE LA CHAINE DE COMMANDEMENT**

Exemples	Caractéristiques	Acteurs	Organisation du commandement		
			DOS	Structure sur le terrain	Posture du C.O.D
•Accident routier •Incendie simple	•Localisé •Courte durée •Conséquences immédiates	Services de secours (Intervention courante)		P.C service	Veille
•Accident routier •Incendie important	•Localisé •Durée quelques heures •Conséquences immédiates	Services d'urgence (secours avec des moyens renforcés)		P.C Inter services P.C.C	Suivi
•Accident routier avec de nombreuses victimes •Accident de transport de matières dangereuses (TMD) •Incendie avec des problématiques particulières (site PPI, tunnel, pollution...) •Accident de spéléologie	•Localisé •Durée quelques heures •Conséquences immédiates	Services d'urgence + autres acteurs		P.C.O P.C des services P.C.C	Appui du P.C.O
•PPI (AZF Toulouse) •Pollution (Prestige, Erika) •Inondation •Intempérie...	•Localisé, multi-sites ou touchant une partie du département •Durée un ou plusieurs jours •Conséquences évolutives	Services d'urgence + autres acteurs		Un ou plusieurs P.C.O selon les cas P.C des services P.C.C	Direction
•Tempête (type 1999) •Pandémie (grippe aviaire) •Inondation (Type Seine 1910 ou Loire 1856) •Nucléaire	•Touchant une partie ou la totalité du département voire au-delà •Durée quelques jours à plusieurs semaines •Conséquences évolutives	Mobilisation générale		Un ou plusieurs P.C.O selon les cas P.C des services P.C.C	Direction renforcée

Quelle: Préfet du Haut Rhin: Plan ORSEC départemental, Dispositions générales, 2013. S. 48.

Bei Verkehrsunfällen und schweren Bränden bleibt die Koordination beim Bürgermeister, während sie bei einem Verkehrsunfall mit großen Opferzahlen, oder einem Unfall mit Gefahrenstoffen etc. an den Präfekten übergeht (vgl. Préfecture du Haut Rhin, 2013, S. 48).

Für die Organisation seiner eigenen Notfallplanung, wird dem Bürgermeister dazu geraten (er ist jedoch nicht verpflichtet), einen *Plan Communal de Sauvegarde* (PCS) - d.h. einen kommunalen Notfallplan zu entwickeln, der sich in das System der ORSEC eingliedert. Im Fall der Einbettung der Gemeinde in den vom Präfekten erstellten PPRN oder einen PPI, bei dem Bürgermeister bestimmte Aufgaben zugeordnet werden, ist dieser verpflichtet, einen kommunalen Notfallplan zu erstellen. Als Teil der ORSEC hat der Bürgermeister - auch, wenn der Präfekt die Koordination übernimmt - zudem zentrale Aufgaben zum Schutz seiner Bevölkerung zu übernehmen. Hierzu gehören die Organisation der Sicherheit der Bevölkerung, wie Evakuierungsmaßnahmen, Warnungen, sowie weitere Aufgaben, die der Präfekt ihm aufgeben kann.

Der Bürgermeister wird zudem durch die *Portés à Connaissance* (PAC) und das *Dossier Départemental des Risques Majeurs* (DDRM) (als Teil der ORSEC) vom Département über die Risiken auf dem Gemeindegebiet informiert und muss unter anderem auf dieser Grundlage für die kommunale Ebene ein *Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs* (DICRIM) - ein kommunales Informationsdokument über große Risiken erstellen.

Anders als in Deutschland gibt es in den gesetzlichen Verpflichtungen von Gemeinden in Frankreich keinen Unterschied in Bezug auf die Größe der Gemeinde. In Deutschland haben die großen Gemeinden (d. h. die Stadtkreise) als „untere Katastrophenschutzbehörden“ (siehe § 4 I Landeskatastrophenschutzgesetz (LkSG)) erweiterte Koordinierungs- und Entscheidungskompetenzen und übernehmen im Katastrophenfall auch die Koordination. In Frankreich wird unabhängig von der Größe der Gemeinde in vergleichbaren Fällen die Koordination direkt dem Präfekten übertragen.

### 3.1.3 Unterschiedliche Kompetenzen von Gemeinden Deutschland und Frankreich

Die unterschiedlichen Kompetenzen und Missionen von Kommunen in Deutschland und Frankreich werden in Abbildung 3 vergleichend dargestellt.

Abb. 3: Vergleich gemeindlicher Kompetenzen FR und DE



Quelle : Eigene Darstellung.

### **3.2 Die Krise überschreitet die kommunale Ebene**

Überschreitet die Krise die kommunale Ebene, werden in Frankreich und Deutschland unterschiedliche Maßnahmen verfolgt, die im Folgenden kurz dargestellt werden.

#### **3.2.1 Deutschland**

In Deutschland sind bei einer Katastrophe, die den Umfang einer Gemeinde überschreitet und als Katastrophe nach der Definition des §1 Abs. 2 des LKatSG eingestuft wird, die Regierungspräsidien als höhere Katastrophenschutzbehörden zuständig. Bei Katastrophen, die sich über einen Regierungsbezirk hinaus erstrecken, ist das Innenministerium als oberste Katastrophenschutzbehörde zuständig. Die jeweiligen Katastrophenschutzbehörden übernehmen die Koordination der Verwaltungs- und Einsatzmaßnahmen mithilfe der Stabsarbeit (siehe oben) und alle ihr unterstehenden mitwirkenden Behörden und Einheiten sind ihr weisungsgebunden. Bei Bedarf stehen die für den Zivilschutz vorgesehenen Einheiten des Bundes und die Einheiten anderer Bundesländer (gemäß der gegenseitigen Amtshilfe, Art. 35 GG) zur Unterstützung zur Verfügung.

Bei einem Katastrophenfall, der mehrere Länder betrifft, hat der Bund im Rahmen des Zivilschutzes zusätzliche Koordinierungsfunktionen. Die jeweiligen betroffenen Ministerien bilden Krisenstäbe und beraten sowie koordinieren gegebenenfalls das Handeln der Länder. Für langanhaltende und länderübergreifende Schadenslagen, wird die interministerielle Koordinierungsgruppe des Bundes und der Länder einberufen.

#### **3.2.2 Frankreich**

Überschreitet die Krise in Frankreich die kommunale Ebene, erfolgt das Krisenmanagement auf Ebene des Départements (unter Leitung des Präfekten als Einsatzleiter) nach den Vorgaben und Planungswerkzeugen des Plans der *ORSEC départemental*. Die Auswahl an Maßnahmen und die Aufgaben der einzelnen Akteure, die jeweils nach der jeweiligen Einstufung der Gefahrenlage eingesetzt werden, sind im Teil der “allgemeinen Bestimmungen” im Vorhinein festgelegt. Je nach Art der Krise wird zudem ein Teil der spezifischen Bestimmungen anwendbar.

Die spezifischen Bestimmungen der *ORSEC départemental* definieren das Vorgehen der Akteure im Fall einer bestimmten Krise. Überschreitet die Krise die Ebene des Départements, geht

die Koordination an den Präfekten der Verteidigungszone über und es wird der Plan der zonalen ORSEC angewandt. Der Plan der zonalen ORSEC ergänzt die *ORSEC départemental*. Er beinhaltet die ORSEC-Pläne der verschiedenen Départements und beinhaltet zusätzliche Koordinierungsmaßnahmen, sowie die Organisation der Verstärkung der Einsatzmaßnahmen.

Schließlich, wenn es notwendig wird, eine Lage national zu koordinieren, ergänzt die nationale Ebene - über das *Centre Interministériel de Crise* (CIC) sowie das *Centre Opérationnel de Gestion Interministériel de Crise* (COGIC) - die vorhandenen Maßnahmen.

Sowohl in Deutschland als auch in Frankreich beginnt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Krisenfall erst dann, wenn eine Krise oder Katastrophe die nationale Grenze überschreitet und alleinige nationale Bemühungen nicht ausreichend sind, die Krise zu bewältigen. Auf europäischer Ebene wurde hierfür 2001 das EU-Verfahren für den Katastrophenschutz (EU Civil Protection Mechanism, EUCPM) entwickelt, um die Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten im Katastrophenfall zu stärken. Der EUCPM bildet das operative Rückgrat Europas kollektiver Reaktion auf Krisen, sowohl innerhalb der EU als auch darüber hinaus, einschließlich seiner Regionen in äußerster Randlage. Kernstück dieses Mechanismus ist das Emergency Response Coordination Centre (ERCC), das rund um die Uhr besetzt ist und verschiedene Notfalleinsätze wie Waldbrände, Überschwemmungen, Epidemien und Bevölkerungsverschiebungen EU-weit koordiniert (vgl. European Commission, EU Civil Protection Mechanism).

#### **4. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Krisenmanagement**

Eine effektive grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Krisenmanagement ist unerlässlich, um negative Auswirkungen in Grenzregionen zu verhindern. Der Oberrhein verfügt über eine der am besten entwickelten Kooperationsstrukturen in Europa (siehe Trinationale Metropolregion Oberrhein, Metropolregion), jedoch stellen die unterschiedlichen Verwaltungssysteme weiterhin eine Herausforderung dar, die besonders während der COVID-19-Krise deutlich wurde. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass für eine reibungslose grenzüberschreitende Zusammenarbeit abgestimmte Prozesse und verlässliche Strukturen auf allen Ebenen unverzichtbar sind<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Anschaulich beschrieben wurde diese Notwendigkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und Koordination von Drewello et al. (2022) anhand der Bewältigung der COVID-19-Pandemie im Eurodistrikt Strasbourg-Ortenau sowie in der

Im Folgenden wird erläutert, wie sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Katastrophenschutz entwickelt hat, wie sie im Krisenfall funktioniert und welche Herausforderungen weiter bestehen.

#### **4.1. Bilaterale Vereinbarungen und rechtliche Grundlagen**

Die rechtliche Basis zwischen der Zusammenarbeit von Deutschland und Frankreich im Katastrophenschutz bildet das von beiden Staaten völkerrechtlich ratifizierte *Abkommen vom 3. Februar 1977 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen und Unglücksfällen*. Hier verpflichten sich beide Staaten, einander bei Katastrophen und Unglücksfällen entsprechend ihren Möglichkeiten, Hilfe zu leisten. Es regelt die Bedingungen für den Einsatz von Hilfskräften und -mitteln im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei. Beide Vertragsparteien benennen grenznahe zuständige Behörden und Kontaktstellen, die für die Anforderung und Koordinierung der Hilfe verantwortlich sind und direkt miteinander kommunizieren sollen, um eine effiziente Hilfe zu gewährleisten. Im Vertrag von 1977 waren dies auf Ebene des grenznahen Gebietes nach Artikel 3b des Abkommens auf französischer Seite die Präfekturen der Grenzdépartements und auf deutscher Seite die Innenministerien der grenznahen Länder, sowie die von ihnen ermächtigten Regierungspräsidenten. Artikel 3 II bestimmt jedoch auch, dass wenn hierzu ein Bedürfnis besteht, die Hilfe jedoch unmittelbar von den zuständigen Behörden der Grenzgemeinden und -kreise erbeten und zugesagt wird.

Die Vertragsparteien tragen in der Regel ihre eigenen Kosten für die Hilfeleistung. In bestimmten Fällen können jedoch abweichende Vereinbarungen getroffen werden. Einsatzkräfte, die im Rahmen der Hilfeleistung tätig werden, genießen Schutz und rechtliche Stellung, die mit derjenigen der einheimischen Einsatzkräfte vergleichbar ist. Das Abkommen enthält auch Bestimmungen zum Haftungs- und Schadensersatzrecht. Die Vertragsparteien verpflichten sich zudem zu einem regelmäßigen Informationsaustausch über Katastrophenschutzmaßnahmen und zu gemeinsamen Schulungen und Übungen, um die Zusammenarbeit zu verbessern.

1998 und 1999 wurden jeweils zwei bis heute gültige Vereinbarungen über die Durchführung des Abkommens auf der regionalen Ebene geschlossen:

---

Studie der ehemaligen École Nationale d'Administration (ENA, jetzt: Institut National du Service Public, INSP) zur grenzüberschreitenden Kooperation zwischen Deutschland und Frankreich während der COVID-19-Pandemie.

- Vereinbarung zwischen dem Präfekten des Département Bas-Rhin und dem Regierungspräsidenten von Freiburg über die Durchführung des Abkommens vom 3 Februar 1977 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französische Republik über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen (vom 12. Juni 1998),
- Vereinbarung zwischen dem Präfekten des Département Bas-Rhin und der Regierungspräsidentin von Karlsruhe über die Durchführung des Abkommens vom 3. Februar 1977 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen (vom 19. Oktober 1999)

Sie regeln die spezifische Umsetzung und Anwendung des bilateralen Abkommens und konkretisieren, wie die allgemeinen Bestimmungen auf regionaler Ebene umgesetzt werden sollen. Nach Artikel 6 sollen sich die mit dem Vollzug dieser Vereinbarung Beauftragten bei ihren Zusammenkünften sich gegenseitig die innerstaatlichen Regelungen erläutern. Darüber hinaus werden nach Artikel 6 II diese ermächtigt, zweisprachige Hilfsmittel zu erarbeiten, sofern dies für erforderlich gehalten wird.

Im Bereich der Gesundheitszusammenarbeit wurde im Jahr 2005 das *Rahmenabkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich*, sowie die 2006 dieses Abkommen spezifizierende Verwaltungsvereinbarung geschlossen. Hier werden Stellen bestimmt, die befugt sind, Kooperationsvereinbarungen zu schließen, die die Zusammenarbeit zwischen Gesundheitsstrukturen im Grenzgebiet organisieren und welche Bereiche diese Kooperationsvereinbarungen beinhalten sollen.

2021 wurde mit Bezug hierauf eine Vereinbarung zwischen den Behörden im Elsass und Baden-Württemberg getroffen, welche eine frühere Version von 2009 aktualisiert:

- **Vereinbarung über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Rettungsdienste (2021)** zwischen auf französischer Seite der Präfektin der Verteidigungs- und Sicherheitszone Est, des Départements du Bas-Rhin, dem Präfekten des Départements du Haut Rhin, der Agence Régionale de Santé Grand Est, der Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), die verschiedenen Krankenhäuser der Region, sowie auf

deutscher Seite: den Regierungspräsidenten der Regierungsbezirke Karlsruhe und Freiburg. Die Vereinbarung bestimmt eine vertiefte Kooperation der Rettungskräfte beider Regionen bei Notfallrettung und medizinischen Notfällen im Rahmen der Erstversorgung. Sie erlaubt den Einsatz von französischen Rettungskräften im deutschen Grenzgebiet des Landes Baden-Württemberg und von deutschen Rettungskräften auf dem Grenzgebiet der Collectivité européenne d'Alsace.

Zusätzlich hierzu wurde 2021 die Zusammenarbeit der Feuerwehren genauer organisiert:

- **Die Vereinbarung zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Feuerwehren von 2021** (zwischen auf französischer Seite der Präfektin der Verteidigungs- und Sicherheitszone Est, des Départements du Bas-Rhin, dem Präfekten des Départements du Haut Rhin und auf deutscher Seite den Regierungspräsidentinnen von Karlsruhe und Freiburg).

## 4.2 Grenzüberschreitende Institutionen und Local Governance

Parallel zu den bilateralen Vereinbarungen haben sich am Oberrhein in den letzten Jahrzehnten zahlreiche Strukturen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, ein grenzüberschreitendes Governance-System entwickelt, die den Austausch und die Kooperation auf den unterschiedlichen Verwaltungsebenen, national, regional und kommunal, fördern und teilweise als Verbindung zu den jeweiligen Gesetzgebern dienen sollen. Es handelt sich um ein komplexes Mehrebenensystem, welches auf regionale Herausforderungen antworten will, jedoch gleichzeitig den unterschiedlichen Zuständigkeiten und Kompetenzen der Verwaltungsebenen aller Länder gerecht werden muss (vgl. Frey, 2009, S. 44f.).

Seit den 2000er Jahren haben die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften mit dem Karlsruher Abkommen (1996), dem Basler Abkommen (2000) sowie zuletzt 2020 mit dem Aachener-Vertrag verstärkte Beteiligungsrechte und Möglichkeiten der grenzüberschreitenden lokalen Entscheidungsfindung bekommen. Auf der regionalen Ebene spielt die deutsch-französisch-schweizerische Oberrheinkonferenz eine besondere Rolle. Ihre Arbeitsgruppe Katastrophenhilfe bringt die Verwaltungsmitarbeitenden der unterschiedlichen regionalen Behörden und staatlichen Stellen im Bereich Katastrophenschutz, Rettungsdienst und Feuerwehr mindestens sechsmal im Jahr zusammen. Sie setzt sich das Ziel, ein starkes trinationales Netzwerk im

Bereich des Katastrophenschutzes zu schaffen. Dies geschieht durch die Organisation von spezialisierten Expertengruppen, die gezielt an grenzüberschreitenden Projekten arbeiten (vgl. Oberrheinkonferenz, 2019, S. 2ff.). Ein Beispiel hierfür ist die Einführung eines gemeinsamen Feuerwehrlöschbootes im Rahmen eines Interreg-Projekts. Seit 2015 wurde zudem im Zuge des INTERREG CRERF-MÜB-Projekts ein gemeinsames Ausbildungszentrum für die Flussrisikokontrolle am Rhein eingerichtet, das Spezialisten aus beiden Ländern in klassischen und spezifischen Notfalltechniken schult (siehe Oberrheinkonferenz, AG Katastrophenhilfe, Projekte). Darüber hinaus hat die Arbeitsgruppe ein zweisprachiges, illustriertes Glossar für Einsatzkräfte entwickelt, das speziell auf den Notfallvokabular im Deutsch-Französischen Grenzgebiet zugeschnitten ist (siehe Oberrheinkonferenz, AG Katastrophenhilfe, Glossar). Grenzüberschreitende Übungen haben sich somit als wertvolles Instrument erwiesen, um Herausforderungen in der Zusammenarbeit schnell und effektiv zu identifizieren und zu bewältigen. Die Oberrheinkonferenz wird von einer Regierungskommission institutionell überdacht, die aus von den Nationalstaaten ernannten Delegationen besteht. Sie fungiert als zentrale Schnittstelle zu den nationalen Regierungen insbesondere für Angelegenheiten, die Angelegenheiten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Oberrhein (siehe Oberrheinkonferenz, Organisation der Oberrheinkonferenz).

Auf legislativer Ebene arbeiten die politisch Gewählten im Oberrheinrat zusammen. Er setzt sich aus gewählten Vertretern der Schweizer Kantonsparlamente, der autonomen Kommunalvertretungen, der Landtage (Parlamente der Bundesländer) und der Landräte (regionalen Parlamente) in Deutschland sowie aus Regional- und Generalräten in Frankreich und den gewählten Mitgliedern der französischen Kommunalvertretungen zusammen. Dieses trinationale Parlament spielt eine entscheidende Rolle, wenn es darum geht, zu regionalen Fragen gegenüber ihrer jeweiligen nationalen Regierungen Stellung zu nehmen. Im Hinblick auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Katastrophenmanagement hat er 2024 Stellung bezogen:

*„Mit Blick auf grenzüberschreitende Krisensituationen bittet der Oberrheinrat die zuständigen Innenverwaltungen zu prüfen, ob die Schaffung eines Zentrums für die Koordination von Notfallmaßnahmen am Oberrhein ein zielführendes Instrument zur Unterstützung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sein könnte. Angesichts des raschen Anstiegs extremer Wettereignisse am Oberrhein spricht er sich dafür aus, insbesondere die kommunalen Verwaltungen für deren Auswirkungen zu sensibilisieren, etwa mittels einer Kartierung von Risikogebieten“* (Oberrheinrat, 2024, S. 2).

Auf kommunaler Ebene haben die Eurodistrikte als grenzüberschreitende Gemeindezusammenschlüsse das Ziel, die kommunale Zusammenarbeit und Netzwerkbildung zu fördern. Der Eurodistrikt Strasbourg-Ortenau umfasst die 61 Gemeinden der Eurometropole Straßburg und des Gemeineverbands *Canton d'Erstein*, sowie die 51 Gemeinden des Ortenaukreises. Als Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) ermöglicht er regionalen und kommunalen Behörden die Einrichtung von Verbünden mit eigener Rechtspersönlichkeit für gemeinsame Leistungen (vgl. Eurodistrikt Strasbourg-Ortenau, Ziele)<sup>2</sup>. Wie Drewello et al. (2022) in ihrer Untersuchung der Covid-19-Bewältigung im Gebiet des Eurodistrikts Strasbourg-Ortenau jedoch eingehend zeigen, ist der Eurodistrikt zwar eine etablierte grenzüberschreitende Institution in der Region, hinsichtlich seiner organisatorischen Kapazitäten im Sinne einer effektiven Reaktionsfähigkeit in Krisenfällen aber nicht ausreichend ausgestattet (vgl. Drewello et al., 2022, S. 144). Hierauf wird im folgenden Kapitel näher eingegangen.

Im Rahmen des § 14 des Aachener Vertrags wurde 2020 der Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit ins Leben gerufen, um alltägliche Hindernisse in Grenzregionen zu verringern. Dieser Ausschuss vereint Mitglieder aus nationalen, regionalen und kommunalen Verwaltungsebenen. In seinem Arbeitsprogramm für das Jahr 2025 sind neben den Themenbereichen Wirtschaft, Arbeit, Energie auch die Themen Verkehr und Raumplanung, Bildung, Kultur und Jugend, Gesundheitspolitik und Soziales sowie Öffentliche Verwaltung und Gesetzgebung aufgenommen. Einen expliziten Verweis auf den Themenbereich des Krisenmanagements und Katastrophenschutzes findet sich im Arbeitsprogramm 2025 nicht (vgl. Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Arbeitsprogramm 2025, S. 1-5).

#### **4.3 Hindernisse der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich im Krisenmanagement**

Die COVID-19-Pandemie hat bestehende Unzulänglichkeiten in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich deutlich zutage treten lassen. In einer Studie aus dem Jahr 2021 identifizierten Albers et al. im Rahmen eines Forschungsprojekts an der École Nationale d'Administration zehn zentrale Problemlagen, die das Krisenmanagement im bilateralen Kontext wesentlich beeinträchtigten:

---

<sup>2</sup> Zu den nationalen, regionalen und kommunalen Strukturen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Oberrhein siehe insbesondere Frey, 2011, S. 166-170.

1. Logistische Unordnung: Die Wiedereinführung systematischer Grenzkontrollen überforderte die Ordnungskräfte insbesondere dann, wenn einzelne Grenzübergänge geschlossen wurden. Die verbleibenden Übergänge waren infolgedessen häufig von erheblichen Verkehrsstaus betroffen, was insbesondere Grenzgänger in ihrer Mobilität einschränkte.
2. Rechtliche Unklarheiten: Die Definition „triftiger Gründe“ für Grenzübertritte blieb unklar, und die Listen der Ausnahmen orientierten sich nicht hinreichend an den realen Lebensverhältnissen der betroffenen Grenzpendler.
3. Vernachlässigung der kommunalen Ebene: Die französische Zentralregierung koordinierte ihre Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung ausschließlich mit der deutschen Bundesregierung, obwohl die Umsetzung der entsprechenden Vorschriften in Deutschland auf Länderebene erfolgt.
4. Unzureichende organisationale Kompetenzen: Die französischen regionalen Gesundheitsagenturen (ARS) verfügten nicht über die nötige Autonomie, um kurzfristige Maßnahmen der grenzüberschreitenden Kooperation – etwa die Verlegung von Patienten – eigenständig zu veranlassen.
5. Mangelnde Informationsklarheit: Die Informationspolitik deutscher Behörden war durch mangelnde Übersichtlichkeit und Transparenz gekennzeichnet: Informationen waren zersplittet auf verschiedenen Webseiten (u.a. RKI, Auswärtiges Amt, Bundespolizei, Gesundheitsministerien) zu finden, zudem häufig nicht in französischer Sprache verfügbar.
6. Fehlendes Wissen über kompetente Ansprechpartner auf der anderen Grenzseite: Ein deutscher Ministerpräsident verweigerte die Verhandlung mit einem französischen Präfekten, da er der Ansicht war, nur ein französischer Minister sei ihm gegenüber ein legitimer Gesprächspartner.
7. Unzureichende binationale Koordination: Die Einführung von Grenzkontrollen erfolgte unmittelbar nach der Einstufung der Region Grand Est als Risikogebiet und wurde ohne vorherige bilaterale Abstimmung durchgeführt.
8. Mangelnder Informationsfluss im nationalen Mehrebenensystem: Weder deutsche Bürgermeister noch französische Regionalakteure wurden über die vom Bundesinnenministerium beschlossenen Maßnahmen informiert, was auf erhebliche Defizite im vertikalen Informationsfluss hinweist.

9. Fehlende Harmonisierung nationaler Maßnahmen der Krisenbewältigung: Die Kriterien und Nachweispflichten für grenzüberschreitende Mobilität wurden unilateral festgelegt, ohne eine anfängliche Harmonisierung der jeweiligen nationalen Regelungen vorzunehmen.
10. Unzureichende Folgenabschätzung nationaler Krisenbewältigungsmaßnahmen im Grenzgebiet: Im Februar 2021 führte Deutschland Grenzkontrollen an den Grenzen zu Österreich und zur Tschechischen Republik erneut ein, bevor spezifische Ausnahmeregelungen für beruflich bedingte Grenzübertritte definiert wurden (vgl. ENA, 2021, S. 45f.).

Auch Drewello et al. (2022) identifizierten und analysierten in ihrer Untersuchung des grenzüberschreitenden Pandemiemanagements eine Reihe struktureller Schwächen und Fehlentscheidungen. Insbesondere betonen sie, dass zahlreiche Verwaltungsentscheidungen ohne vorherige Konsultationen mit den unmittelbar betroffenen lokalen Akteuren getroffen wurden und lediglich durch schnelle Kommunikationswege unter dem Vorwand der Dringlichkeit legitimiert wurden (vgl. Drewello et al., 2022, S. 133). So wurde der Bürgermeister der Grenzstadt Kehl beispielsweise erst nach Beginn der Grenzkontrollen über die Maßnahmen informiert. Zudem bestanden erhebliche Diskrepanzen in der Informationslage und Wahrnehmung zwischen der lokalen und der nationalen Polizei beider Länder (vgl. Drewello et al., 2022, S. 138). Trotz etablierter Strukturen wie der Eurodistrikte oder der Regio Basiliensis auf schweizer Seite zeigten sich diese als unzureichend für das Management von Krisensituationen, da ihnen die erforderliche institutionelle Flexibilität und Entscheidungsfähigkeit fehlte (vgl. Drewello et al., 2022, S. 144).

Drewello et al. (2022) identifizierten drei wesentliche Hindernisse für eine effektive grenzüberschreitende Krisenkooperation:

1. Strukturelle Hindernisse: Das Fehlen eines lokal verankerten Krisenmanagementstabs mit grenzüberschreitender Zuständigkeit und Zugang zu den relevanten institutionellen Informationskanälen.
2. Kompetenzrechtliche Hindernisse: Die vollständige institutionelle Abhängigkeit lokaler Akteure von ihren jeweiligen nationalstaatlichen Behörden, was in der politischen Praxis dazu führt, dass das grenzüberschreitende Gebiet in der Entscheidungsfindung in Berlin und Paris kaum wahrgenommen wird.

3. Kulturelle Hindernisse: Die mangelnde gesellschaftliche Verankerung des „grenzüberschreitenden Geistes“: Trotz der häufigen politischen Betonung der deutsch-französischen Zusammenarbeit offenbarte die Pandemie eine latente Fragilität im kollektiven Bewusstsein der Bevölkerung, die sich in Form von Missverständnissen, Verunsicherung und teils aggressiven Reaktionen äußerte (vgl. Drewello et al., 2022, S. 148f.).

Nach der Identifikation der Schwachstellen formulierten Drewello et al. (2022) abschließend drei zentrale Handlungsempfehlungen zur Steigerung der Effektivität des grenzüberschreitenden Krisenmanagements:

1. Die Schaffung eines spezifischen rechtlichen Rahmens, der alle staatlichen Ebenen zu einem subsidiären Vorgehen in Krisenlagen verpflichtet. Dadurch sollen Entscheidungsprozesse effektiver gestaltet und zugleich für die Bevölkerung beidseits der Grenze besser nachvollziehbar werden.
2. Die Einrichtung einer grenzüberschreitenden Task Force mit operativer Autonomie für definierte Krisenphasen, deren Einsatzfähigkeit durch den zuvor genannten Rechtsrahmen gesichert wird.
3. Die Durchführung einer interdisziplinären Ex-post-Analyse der Krisenmaßnahmen unter Einbeziehung von Fachpersonal aus verschiedenen Bereichen (z. B. Gesundheitswesen, Sicherheitsbehörden, Sozialwissenschaften) sowie der betroffenen Bürgerinnen und Bürger. Dies soll zur Stärkung partizipativer Elemente in der demokratischen Krisenbewältigung beitragen (vgl. Drewello et al., 2022, S. 149).

## **5. Schlussfolgerungen**

Die vergleichende Analyse des Krisenmanagements in Deutschland und Frankreich sowie der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Oberrhein verdeutlicht die Komplexität und Ambivalenz grenzregionaler Krisenbewältigung. Einerseits bestehen seit Jahrzehnten gewachsene Strukturen, rechtliche Abkommen und institutionalisierte Netzwerke, die eine solide Grundlage für Kooperation und gegenseitige Hilfeleistungen bilden. Andererseits zeigen sich in Krisensituationen regelmäßig strukturelle, organisatorische und kulturelle Bruchstellen, die die Handlungsfähigkeit einschränken und die Wirksamkeit gemeinsamer Maßnahmen mindern.

Ein zentrales Ergebnis dieser Untersuchung ist der fundamentale Unterschied in den Verwaltungs- und Entscheidungslogiken beider Staaten. Deutschland operiert innerhalb eines föderalen Systems, in dem Subsidiarität und kommunale Selbstverwaltung eine tragende Rolle spielen. Frankreich hingegen verfolgt eine zentralistische Struktur, die auf Dekreten basiert und Entscheidungsprozesse in hierarchischen Ketten bündelt. Diese Divergenz führt dazu, dass im Krisenfall unterschiedliche Akteurskonstellationen, Kommunikationswege und Verantwortlichkeiten aufeinandertreffen. Für die Praxis grenzüberschreitender Kooperation bedeutet dies nicht nur einen erhöhten Koordinationsaufwand, sondern auch potenzielle Verzögerungen bei der Mobilisierung von Ressourcen. Die COVID-19-Pandemie hat exemplarisch gezeigt, dass nationale Krisenreaktionen oftmals zunächst isoliert erfolgen, bevor transnationale Abstimmungen initiiert werden.

Darüber hinaus verdeutlicht die Analyse, dass die bestehenden rechtlichen Grundlagen – insbesondere das Abkommen von 1977 über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen und Unglücksfällen zwischen Deutschland und Frankreich und seine späteren Ausführungsvereinbarungen – zwar wichtige Rahmenbedingungen für Hilfeleistungen setzen, jedoch in der Praxis häufig zu unflexibel sind, um den komplexen Dynamiken moderner Krisen gerecht zu werden. Insbesondere fehlt es an Instrumenten, die eine schnelle, autonome Entscheidungskompetenz auf lokaler oder regionaler Ebene ermöglichen, ohne dass nationale Regierungen in Berlin oder Paris stets federführend eingebunden werden müssen. Diese Abhängigkeit von nationalstaatlichen Entscheidungszentren führt dazu, dass Grenzregionen als „Peripherien“ wahrgenommen werden, deren spezifische Vulnerabilitäten im politischen Prozess nicht hinreichend berücksichtigt werden.

Ein weiteres Problemfeld liegt in der Heterogenität der Krisenverständnisse und Informationsflüsse. Unterschiedliche Definitionen und Schwellenwerte – etwa hinsichtlich der Einstufung eines Ereignisses als „Katastrophe“ – erschweren nicht nur die Vergleichbarkeit, sondern auch die Synchronisierung der Maßnahmen. Hinzu kommen sprachliche Barrieren, divergierende Verwaltungsroutinen und ein oftmals fragmentiertes Informationsmanagement, welche in Krisensituationen zu Missverständnissen, Fehlinformationen und Vertrauensverlusten führen können. Besonders deutlich traten diese Defizite während der Covid-19 Pandemie zutage, als Grenzschießungen einseitig beschlossen und erst nachträglich kommuniziert wurden.

Dennoch zeigen die Entwicklungen der letzten Jahre, dass Grenzregionen wie der Oberrhein eine hohe Innovationskraft entfalten können, wenn es darum geht, funktionale Kooperationen

zu gestalten. Institutionen wie die Oberrheinkonferenz, die Eurodistrikte oder spezialisierte Expertengruppen haben in mehreren Projekten gezeigt, dass gemeinsame Ausbildung, zweisprachige Einsatzhandbücher und grenzüberschreitende Übungen einen substantiellen Beitrag zur Erhöhung der Resilienz der Grenzregion leisten können. Diese Ansätze sind jedoch bisher punktuell geblieben und entfalten ihre Wirkung primär in der Vorbereitung, weniger jedoch in akuten Krisensituationen, in denen Entscheidungsbefugnisse und Ressourcenlenkung im Vordergrund stehen.

Vor diesem Hintergrund lassen sich mehrere Schlussfolgerungen ziehen: Erstens bedarf es eines klaren, rechtsverbindlichen Rahmens für die Krisenbewältigung in Grenzregionen, der nicht nur die gegenseitige Hilfeleistung regelt, sondern auch konkrete Entscheidungs- und Handlungskompetenzen auf der lokalen Ebene institutionalisiert. Zweitens ist die Einrichtung eines permanenten grenzüberschreitenden Krisenstabs am Oberrhein zu erwägen, der im Krisenfall mit klar definierten Rechten ausgestattet ist und unabhängig von nationalstaatlichen Entscheidungsverzögerungen operieren kann. Drittens sollten die bestehenden Kooperationsstrukturen durch systematische Ex-post-Evaluationen ergänzt werden, die nicht nur administrative Prozesse, sondern auch die Wahrnehmungen und Erfahrungen der betroffenen Bevölkerung einbeziehen.

Ein weiterer zentraler Aspekt betrifft die kulturelle Dimension der Krisenbewältigung. Trotz jahrzehntelanger Zusammenarbeit zeigte die Covid-19 Pandemie, dass der gesellschaftliche Rückhalt für die grenzüberschreitende Kooperation fragil bleiben kann, wenn nationale Narrative die Wahrnehmung dominieren. Um diesen „grenzüberschreitenden Geist“ langfristig zu festigen, bedarf es kontinuierlicher Sensibilisierung, Bildung und öffentlicher Kommunikation, die den Mehrwert gemeinsamer Krisenbewältigung sichtbar machen.

Schließlich verweist die Analyse auf die Bedeutung der europäischen Ebene. Der EU Civil Protection Mechanism bietet einen übergeordneten Rahmen, der operative Kapazitäten, Ressourcen und Koordination stärkt. Doch auch hier gilt: Grenzregionen wie der Oberrhein müssen stärker als eigenständige Handlungseinheiten innerhalb der europäischen Krisenarchitektur wahrgenommen werden. Eine stärkere institutionelle Anbindung regionaler Akteure an europäische Entscheidungsprozesse könnte dazu beitragen, bestehende Defizite in der vertikalen Kommunikation zwischen lokaler und nationaler Ebene zu überwinden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Die grenzüberschreitende Krisenbewältigung am Oberrhein ist in den letzten Jahrzehnten erheblich professionalisiert worden, bleibt jedoch von strukturellen Asymmetrien und institutionellen Fragmentierungen geprägt. Eine nachhaltige Verbesserung erfordert nicht nur technische und organisatorische Anpassungen, sondern auch einen normativen Wandel, der die Grenzregion, auch im Rahmen des Krisenmanagements, als gemeinsamen Lebens- und Handlungsräum begreift. Nur wenn rechtliche, institutionelle und kulturelle Grundlagen gleichermaßen gestärkt werden, kann es gelingen, die Oberrheinregion widerstandsfähiger gegenüber den komplexen Krisen des 21. Jahrhunderts zu machen.

## Literaturverzeichnis

Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (2024): Entschließung zum Arbeitsprogramm 2025.

Deutsch-Französisch-Schweizerische Oberrheinkonferenz (2019): TOP B.1 Mandat AG Katastrophenhilfe, 45. Plenum der deutsch-französisch-schweizerischen Oberrheinkonferenz am 22. November 2019 in Basel, Basel.

Direction de la Défense et de la sécurité civiles (2006): Guide ORSEC Départemental, Méthode générale.

Drewello H./ Héraud J-A./ Muller E. (2022): Les espaces transfrontaliers à l'épreuve de la gestion de la pandémie. Le cas de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, S. 133-150, In : Birte Wassenberg (2022): Frontières, acteurs et représentations d'Europe(Fare). Mélanges en l'honneur de Sylvain Schirrmann / Grenzen, Akteure und Repräsentationen Europas Festschrift für Sylvain Schirrmann, Border Studies – Borders and European Integration, Vol. 5, Peter Lang, Brüssel.

École nationale d'administration (2021): Quand les mécanismes de coopération sont mis à l'épreuve. L'épidémie du Covid-19 et la fermeture de la frontière franco-allemande au printemps 2020 comme stress test pour la coopération transfrontalière, Les Papiers de Recherche de l'ENA, Collection Administration et Gestion Publiques, PR ENA AGP 2021-11.

Frey M. (2011): Eine integrierte grenzüberschreitende Multi-Level-Governance für den Oberrhein, S. 165-179, in: Beck J./ Wassenberg B. (Hg.) (2011): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit leben und erforschen (Band 2): Governance in deutschen Grenzregionen, Beiträge aus dem Forschungszyklus zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Universität Straßburg und des Euro-Institutes, Franz Steiner Verlag.

Frey M. (2009): Konzepte für eine grenzüberschreitende regionale Governance am Beispiel der trinationalen Region am Oberrhein, Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg, S. 43-48.

Ministère de l'environnement, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales: Le maire face aux risques naturels et technologiques : Prévenir les risques majeurs au niveau local pour assurer la protection des populations et un développement durable des territoires.

Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration des Landes Baden-Württemberg (2017): Empfehlungen zur Umsetzung der VwV Stabsarbeit in der Gefahrenabwehr und zur Krisenbewältigung in kleineren Gemeinden (Empfehlungen Stabsarbeit), Az.: 6-1441/107.

Oberrheinrat (2024): Im Krisenfall am Oberrhein gemeinsam handeln, Medienmitteilung, Rheinfelden, Schweiz.

Préfecture du Haut-Rhin, Service Interministériel de Défense et de Protection Civiles (2013): Plan ORSEC Départemental, Dispositions Générales, Département du Haut-Rhin.

## Internetquellen

Deutsch-Französisch-Schweizerische Oberrheinkonferenz, AG Katastrophenhilfe, Link: <https://www.oberrheinkonferenz.org/de/katastrophenhilfe.html>, zuletzt aufgerufen am 04.09.2025.

Deutsch-Französisch-Schweizerische Oberrheinkonferenz, Organisation der Oberrheinkonferenz, Link: <https://www.oberrheinkonferenz.org/de/oberrheinkonferenz/organisation.html>, zuletzt aufgerufen am 04.09.2025.

Eurodistrikt Strasbourg-Ortenau, Ziele, Link: <https://www.eurodistrict.eu/de/ziele>, zuletzt aufgerufen am 04.09.2025.

European Commission, EU Civil Protection Mechanism, Link: [https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism\\_en?prefLang=de](https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism_en?prefLang=de), zuletzt aufgerufen am 04.09.2025.

Trinationale Metropolregion Oberrhein, Metropolregion, Link: <https://www.rmtmo.eu/de/de/rmt-tmo/das-gebiet-des-oberrheins.html>, zuletzt aufgerufen am 08.09.2025.