

# Handlungsfähigkeit in Krisen stärken

Stellschrauben kommunaler Resilienz





# Handlungsfähigkeit in Krisen stärken

## Stellschrauben kommunaler Resilienz

Die vorliegende Publikation ist im Rahmen des Projektes „PanReflex Stärkung städtischer Resilienz am Beispiel von Pandemien: Reflexionsraum für kommunales Krisenmanagement“ entstanden.

### **Projektkoordination**

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH  
Zimmerstraße 13-15  
10969 Berlin  
trapp@difu.de

### **Projektpartner**

Deutsch-Europäisches Forum für Urbane Sicherheit e.V.  
Theodor-Heuss-Platz 1-3  
30175 Hannover  
defus@defus.de

### **Verfasser\*innen**

Anna Rau und Jan Hendrik Trapp

### **Mitarbeit**

Hanna Gieseler, Margo Molkenbur, Lawrence Schätzle,  
Frida von Zahn

### **Assoziierte Partner**

Stadt Dortmund, Landeshauptstadt Düsseldorf,  
Stadt Essen, Stadt Gelsenkirchen, Stadt Köln

### **Layout**

Drees + Riggers GmbH

### **E-Paper abrufbar unter:**

[www.kommunaleskrisenmanagement.de/  
projektergebnisse](http://www.kommunaleskrisenmanagement.de/projektergebnisse)



Oktober 2025

# Das Projekt PanReflex – Kurzvorstellung

Am Beispiel der zeitlich unbestimmten, die gesamte Welt betreffenden Coronapandemie analysierten Difu und DEFUS gemeinsam mit den fünf nordrhein-westfälischen Kommunen Dortmund, Düsseldorf, Essen, Gelsenkirchen und Köln im Rahmen des vom BMFTR geförderten Forschungsprojekts PanReflex Ansätze des lokalen Managements entgrenzter Krisen. Neben einer umfassenden Literaturanalyse wurden mittels verschiedener Methoden quantitative und qualitative Daten erhoben und ausgewertet:

- In den Jahren 2023 und 2024 wurden zwei quantitativ angelegte Kommunalbefragungen zum Thema kommunales Krisenmanagement durchgeführt. Sie richteten sich an alle 191 deutschen Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnenden. In den Kommunen wurden jeweils Adressen aus unterschiedlichen Ämtern und Funktionsbereichen (Ordnung/Sicherheit, Gesundheit, Soziales, Presse/Öffentlichkeitsarbeit) angeschrieben. Die beiden Befragungen weisen nur leicht unterschiedliche Rücklaufquoten bezüglich der Städte und der teilnehmenden Personen auf.<sup>1</sup> Die im Folgenden dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf die eingegangenen Fragebögen (Antworten der Teilnehmenden) und nicht die Zahl der Städte.
- Um mehr über die Erfahrungen von (kommunalen) Verantwortlichen vor Ort im Umgang mit und bei der Bewältigung der Coronapandemie zu erfahren, hat PanReflex 28 leitfadengestützte teilstrukturierte Interviews mit Vertreter:innen aus verschiedenen Städten und Fachbereichen der Kommunalverwaltung geführt.
- Herzstück des Projektes waren vier Reflexionsworkshops mit Vertreter:innen der fünf Partnerkommunen. In den jeweils zweitägigen an Design-Thinking-Prinzipien angelehnten Workshops hat das Projekt-Team die Kommunen wissenschaftlich begleitet, um ihre Erfahrungen bei der kommunalen Bewältigung der Coronakrise zu reflektieren und ihr Erfahrungswissen auch für andere zugänglich zu machen sowie gemeinsam zu überlegen, wie das kommunale Krisenmanagement verbessert werden könnte.

---

<sup>1</sup> Die Rücklaufquote für die erste Befragung (2023) lag bei 33,6% der angeschriebenen Adressen, die aus 52% der Städte stammten. Für die zweite Befragung (2024) lag der Rücklauf bei 31,1% der Adressen aus 51,8% der Städte.

Die gewonnenen Informationen, das aufbereitete Praxiswissen und die konkreten Verbesserungsvorschläge wurden wissenschaftlich ausgewertet, systematisiert und aufbereitet. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sind in die hier vorgestellten

Stellschrauben zur Steigerung der kommunalen Resilienz, ein Fortbildungsangebot für Mitarbeiter:innen in Kommunen sowie die Online-Wissensplattform zum kommunalen Krisenmanagement eingeflossen.

# Stellschrauben für die kommunale Resilienz

Wenn sich Vertreter:innen aus Kommunen über ihre beruflichen Erfahrungen der vergangenen Jahre austauschen, ist Krisenmanagement ein dominantes Thema. Nicht selten folgt auf die Frage, wie die Kommune es denn durch die Krise geschafft habe, die Rückfrage „Welche Krise?“, um zu klären, welche der vielen Krisen der vergangenen Jahre denn genau gemeint sei.

Nicht jede herausfordernde Aufgabe kann als Krise gelten, da der Begriff damit beliebig würde. Dennoch ist es eindeutig, dass auf kommunaler Ebene in den letzten Jahren kein Mangel an Katastrophen, Krisen und krisenhaften Herausforderungen herrschte: seien es die Pandemie, Extremwetterereignisse wie die Hochwasserlagen im Ahrtal und in Süddeutschland, Klimaschutz und -anpassung oder die Aufnahme und Versorgung von Geflüchteten. Globale Konflikte wie der Krieg in der Ukraine und die damit aufkommenden Fragen des Zivilschutzes, hybride Bedrohungen und Angriffe auf die IT-Verwaltung beschäftigen die Kommunalverwaltungen. Auch soziale Fragen wie die Zunahme an wohnungslosen, suchtkranken Menschen können lokal krisenhafte Züge annehmen

und Kommunalverwaltungen massiv unter Druck setzen – und nicht zu vergessen die flächendeckende kommunale Finanzkrise.

Das Konzept der Resilienz hat in den vergangenen Jahren stark an Beachtung gewonnen. Das UN-Habitat-Programm definiert „urbane Resilienz“ als „die messbare Fähigkeit eines städtischen Systems und seiner Bewohner, sich trotz aller Schocks und Belastungen kontinuierlich selbst zu erhalten und sich gleichzeitig positiv in Richtung Nachhaltigkeit anzupassen und zu verändern“<sup>2</sup>. In diesem Sinne bewerten, planen und ergreifen die lokale Verwaltung und die Akteure in einer resilienten Stadt Maßnahmen, um auf natürliche und vom Menschen verursachte Gefahren vorbereitet zu sein und darauf zu reagieren. Die Definition urbaner Resilienz durch UN-Habitat ist mit dem Konzept der Transformation verbunden und bezieht die Einwohner:innen einer Stadt mit ein.

Im Rahmen des PanReflex Projekts lag der Fokus auf der Kommune und ihrer Verwaltung. Resilienz wird verstanden als die Fähigkeit von Kommunen, die als unterste Katastrophenschutzbehörden für die nichtpolizeiliche Gefahrenab-

---

2 Es bestehen vielfältige Definitionen urbaner Resilienz. Siehe dazu: UN Habitat (o.J.): What Is Urban Resilience?, <https://unhabitat.org/topic/resilience-and-risk-reduction> und Kabisch, Rink, Banzhaf: Die Resiliente Stadt: Konzepte, Konflikte, Lösungen (Springer 2024)



**Personalführung  
und -fürsorge in  
Krisenzeiten**



**Kompetenzaufbau  
und Wissens-  
management**



**Aufgabenpriorisierung  
und Personal-  
management in und  
für Krisenzeiten**



**Netzwerke als  
Schlüssel zur  
Krisenbewältigung**



**Definition von Vulnerabilität  
und ein verhältnismäßiger  
Umgang mit  
vulnerablen Gruppen  
in der Krise**



**Kommunales  
Risiko- und  
Krisenmanagement  
als Daueraufgabe**



**Systematische Krisen-  
nachbereitung und Lernen  
aus Erfahrungen des  
Krisenmanagements**

wehr und den Schutz der Bevölkerung zuständig sind, sowohl bei punktuellen als auch bei länger anhaltenden Krisen, Katastrophen, Störungen und Stressfaktoren die wesentlichen Funktionen der öffentlichen Daseinsvorsorge (möglichst lange) aufrechtzuerhalten und – falls es doch zu Ausfällen kommt – die Situation zu bewältigen und Funktionen möglichst schnell wiederherzustellen. Ein wichtiger Aspekt ist auch hier das Lernen aus einem Ereignis und der Anspruch, sich für künftige Ereignisse besser aufzustellen. Neben Fragen der technischen Ausstattung und Ausrüstung kommunaler Dienste, Redundanzen oder konkreter Maßnahmen zur Risikobewertung ist Resilienz auch eine Frage organisationaler Abläufe, flexibler Prozesse und agiler Verwaltung<sup>3</sup> und nicht zuletzt des Mindsets der Beschäftigten.

Im Rahmen von PanReflex zeigte sich deutlich, dass die Mitarbeitenden der Kommunalverwaltung während der Pandemie die Organisation von Personal, die Strukturen des Krisenmanagements im Allgemeinen oder Fragen des Wissensmanagements und informeller Netzwerke als zentrale Faktoren für die Bewältigung der drei Jahre andauernden Krise definierten.

Die folgenden sieben Stellschrauben zur Steigerung der kommunalen Resilienz fokussieren auf organisationale Prozesse und verwaltungsinterne Strukturen und basieren auf den empirischen Befunden und analytischen Schlüssen der Forschungspartner, die wiederholt mit den beteiligten Praxispartnern sowohl im Rahmen von Projekttreffen als auch in Fortbildungsveranstaltungen diskutiert und validiert wurden.

Die einzelnen Stellschrauben weisen keine Wertigkeit bzw. Unterschiede in ihrer Relevanz und Wirkung auf die Steigerung der Resilienz einer Kommune auf. Das kann je nach Kommune sehr unterschiedlich ausfallen, und jede Kommune ist verantwortlich dafür, ihre eigenen Lücken im Krisenmanagement zu identifizieren und geeignete Maßnahmen bzw. Stellschrauben zu priorisieren. Die einzelnen Stellschrauben und damit verbundenen Maßnahmen sind auch nicht immer trennscharf. So gibt es thematische Überlappungen und Synergien zwischen verschiedenen Stellschrauben und den daraus abgeleiteten konkreten Ansatzpunkten.

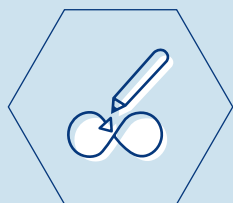
---

3 Memorandum „Urbane Resilienz“, Wege zur robusten, adaptiven und zukunftsfähigen Stadt (BMI, 2021), S. 16)

Dem Projektteam ist wohl bewusst, dass die hier abgedeckten Handlungsfelder nur einen kleinen Bereich der kommunalen Resilienz abdecken und es weit mehr Stellschrauben zu bedienen und zu bearbeiten gäbe. Zudem ist „Resilienz“ kein Zustand und keine absolute Größe, sondern als Prozess der zyklischen Auseinandersetzung und Reflexion mit einer sich verändernden Umwelt und Risiken sowie den eigenen Handlungsressourcen zu verstehen.

Die im Folgenden vorgestellten sieben Stellschrauben zur Steigerung der kommunalen Resilienz für den Umgang mit entgrenzten und lang anhaltenden Krisen geben Kommunen Anregungen, wo sie in ihrem Reflexions-, Lern- und Optimierungsprozess ansetzen können. Sie sollen zudem vermitteln, dass es nicht die eine perfekte Lösung für alle gibt. Jede Kommune ist vielmehr gefordert, aufbauend auf den Erfahrungen und Lösungen anderer Kommunen ihren eigenen spezifischen Ansatz zu wählen.

Die in dieser Broschüre vorgestellten Befunde, Zitate und Statistiken sowie die daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen basieren auf den Ergebnissen und Erkenntnissen der PanReflex-Forschung. Alle Ergebnisse und Erkenntnisse sind ausführlich und mit Quellenangaben in Einzelberichten zu den Reflexionsräumen und den Interviews, zahlreichen Fachartikeln und einem Sammelband wissenschaftlich aufbereitet und abrufbar unter <https://www.panreflex.de/publikationen>.



## Stellschraube 1

# Kommunales Risiko- und Krisenmanagement als Daueraufgabe

## Befund

Die Kommunalverwaltungen erwiesen sich während der COVID-19-Pandemie insgesamt als leistungsfähig. Viele deutsche Städte und Gemeinden haben die Krise ihrer Eigenwahrnehmung nach vergleichsweise gut bewältigt. Als zentrale Erfolgsfaktoren wurden unter anderem die rasche Einführung von Homeoffice-Möglichkeiten, ausreichende Versorgung mit Schutzausrüstung, der zügige Ausbau von Test- und Impfkapazitäten sowie eine gute interne Zusammenarbeit genannt. Auch

die ressortübergreifende Zusammenarbeit im Krisenmanagement wurde während der Pandemie auf der kommunalen Ebene deutlich intensiviert und als gut wahrgenommen.

Trotz dieser positiven Einschätzungen machte die Pandemie auch deutliche Schwachstellen im Krisenmanagement sichtbar. Besonders im Bereich der Krisenvor- und nachbereitung besteht Verbesserungsbedarf. Die gegenwärtigen Strukturen – insbesondere der klassische Krisenstab – haben sich zwar in akuten und zeitlich begrenzten Krisenlagen bewährt, mussten aber zur Bewältigung der langandauernden Coronakrise durch neue Organisationsformate ergänzt und unterstützt werden, um die Vielfalt der Aufgaben über einen langen Zeitraum abdecken zu können.

Nach den Erfahrungen im Umgang mit der Pandemie überarbeiteten einige Kommunen bestehende Krisenpläne, führten neue Krisenmanagementprozesse ein oder bauten neue Organisationsformen für das künftige Krisenmanagement auf.

Eine systematische Weiterentwicklung der Organisation des Krisenmanagements und eine verbindliche Priorisierung von Maßnahmen ist in Vorbereitung auf zukünftige, entgrenzte und sich zum Teil überlagernde Krisen notwendig. Für diese strategische Arbeit ist es zentral, dass Kommunen Risiko- und Krisenmanagement als Daueraufgabe anerkennen und mit entsprechenden Ressourcen hinterlegen.



Zentrale Wissensmanager wurden überfordert. Die Pandemie erreichte uns direkt nach den Kommunalwahlen, Spitzen-Posten waren gerade besetzt als schon Krisenmanagement gefragt war. Eine bessere Pandemieplanung und auch Materiallager, Ablaufpläne, Personalisten für den Ernstfall wären da hilfreich gewesen. Es rächte sich, dass jahrelang auch beim Personal gespart worden war, hier hätten wir besser aufgestellt sein können.“

(Interview Kommunalvertreter:in 2022/23)

# Handlungsempfehlungen für Kommunen

## Resilienz als strategische Daueraufgabe verstehen und fest in kommunale Verwaltungsstrukturen verankern

Eine umfassende und idealtypische Strategie des kommunalen Krisenmanagements umfasst sowohl präventive Maßnahmen, aktive Krisenvorbereitung und stehende Prozesse zur Krisenbewältigung als auch Verfahren zur Nachbereitung von Krisen. Zentral ist es, diese Strategie kontinuierlich zu monitoren und Erkenntnisse aus der Krisennachbereitung /-evaluation aktiv einzupflegen. Dies kann nur dann sinnvoll gelingen, wenn dafür dauerhaft Personalressourcen zur Verfügung gestellt werden und die Bedarfe im Krisenmanagement systematisch erfasst und angepasst werden. Städte wie Rotterdam, Paris oder Athen haben Resilienzstrategien entwickelt, die diesen zyklischen Prozess widerspiegeln.

## Risikomanagement als Grundlage für Krisenprävention und Vorbereitung

Neben der Vorbereitung auf konkrete Krisenszenarien ist ein aktives Risikomanagement in allen Verwaltungsbereichen hilfreich. Eine ehrliche Reflektion der eigenen Fähigkeiten, Risiken zu antizipieren und diese eventuell auch zu bewältigen, ist ein aufwendiger Prozess. Dennoch lohnt es sich, einen Blick auf die verwaltungsinternen Schwierigkeiten wie z.B. mangelnde Qualifikation des Personals, fehlende Ausstattung etc. hinsichtlich bestimmter Risiken zu kennen und ggf. gegensteuern zu können. Aus dem Bereich des Risikoma-

agements gibt es Analysetools, die genutzt werden können. Dabei gilt es auch zu beachten, dass sich Risiken und Gefahren im Laufe der Jahre wandeln und ggf. auch neue aufkommen können.

## Anpassung und Erweiterung bestehender Organisationsformen

Neben klassischen Krisenstäben sollten zur Bewältigung langanhaltender Krisen strukturell verankerte (neue) Formate wie Lagezentren, Arbeitsgruppen, Szenarienbeauftragte oder regelmäßige Abstimmungsrunden installiert und professionalisiert werden. Solche Formate, die als aktive Schnittstellen zwischen dem Krisenstab und den verschiedenen Verwaltungsbereichen dienen und auch außerhalb von Krisen gepflegt werden, erleichtern im Krisenfall die Kommunikation zwischen verschiedenen Bereichen und stärken die allgemeine Krisenkompetenz.

## Praxisbeispiele

- Compliance Management der Stadt Mannheim
- Szenarienbeauftragte der Stadt Dortmund
- Stabsstelle außergewöhnliche Ereignisse der Stadt Offenburg
- Sicherheitsbericht Luzern
- Katastrophenschutzbedarfsplan der Stadt Essen

## Leitfäden

### **Selbstbewertungsleitfaden zur Resilienz gegenüber Katastrophen für Kommunen (KatRiMa / UNDRR / BBK)**

Dieser Selbstbewertungsleitfaden ermöglicht Kommunen, ihre Resilienz gegenüber Katastrophen zu bewerten und Maßnahmen zur Stärkung der Resilienz zu identifizieren. Er basiert auf den „Ten Essentials for Making Cities Resilient“ der UNDRR.

### **Arbeitshilfen für kommunale Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz – Ein Stresstest für die Allgemeine Gefahrenabwehr und den Katastrophenschutz (BBK / KatRiMa)**

Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe stellt praxisnahe Arbeitshilfen zur Verfügung, die Kommunen bei der Durchführung von Risikoanalysen unterstützen. Enthalten sind u.a. Projekt- und Workshopskizzen, Kennziffernkataloge sowie Beispielanalysen, z.B. zum Thema Stromausfall.

### **Stresstest Stadt – wie resilient sind unsere Städte? (BBSR) Unsicherheiten der Stadtentwicklung identifizieren, analysieren und bewerten**

Ziel des hier vorgelegten Konzeptes für einen „Stresstest für Städte“ ist es, die Kommunikation in den Städten und Gemeinden über Risiken für die Stadtentwicklung und die städtische Resilienz zu initiieren. Das Konzept des Stresstests ist

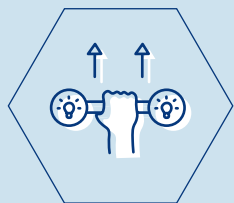
als Hilfestellung für Städte und Gemeinden zu verstehen, die sich aus strategischen Gründen mit Fragen der Resilienz auseinandersetzen möchten.

### **City Resilience Framework**

Der City Resilience Framework (CRF) ist ein konzeptioneller Rahmen, der einen gemeinsamen Bezugspunkt für das Verständnis städtischer Resilienz bietet. Der CRF identifiziert 22 Ziele, die die grundlegenden Eigenschaften eines widerstandsfähigen Systems beschreiben. Es soll Städten dabei helfen, Investitionen zu priorisieren, die Resilienz zu stärken und die Kommunikation mit der Bevölkerung zu fördern.



**Ausführliche Informationen und Download zu Praxisbeispielen und Leitfäden [Link](#)**



## Stellschraube 2

# Krisenkompetenz und Wissensmanagement

## Befund

Kommunalverwaltungen sind Teil der KRITIS und als untere Katastrophenschutzbehörden für die Gefahrenabwehr zuständig. Katastrophen und zeitlich wie räumlich begrenzte Krisen fallen meist in den Zuständigkeitsbereich der Feuerwehren, anderer Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) oder in den Gesundheitsbereich und werden von diesen bewältigt. Die Erfahrungen aus der Bewältigung der Coronapandemie machen jedoch deutlich, dass zeitlich und räumlich entgrenzte Krisen sich nicht nur in einzelnen Ämtern bearbeiten lassen,

sondern alle Verwaltungsbereiche betreffen und nur im Verbund der Akteure und Bereiche wirksam bearbeitet werden können.

Die Ergebnisse von PanReflex zeigen, dass Krisenkompetenz innerhalb der Kommunalverwaltungen ungleich verteilt ist und sich meist auf den Kreis der Mitarbeitenden beschränkt, die dauerhaft oder ereignisbezogen in die Krisenstäbe eingebunden sind oder die als langjährige Mitarbeitende bereits selbst einige Krisensituationen erlebt haben. Diese Konzent-

ration führt dazu, dass Krisenbewältigung als Aufgabe weniger Spezialisten, in der Regel der Feuerwehren, wahrgenommen und nicht als eine gesamtkommunale Verantwortung verstanden wird. In den eher „krisenfernen“ Verwaltungsbereichen ist zum Teil wenig Krisenkompetenz vorhanden und es fehlt den Mitarbeitenden an Bewusstsein dafür, was es bedeutet, Teil einer KRITIS im Krisenmodus zu sein und welche Anforderungen und Veränderungen für den persönlichen Arbeitsalltag dies mit sich bringt.

Eine zentrale Erkenntnis in der Reflexion des kommunalen Krisenmanagements während der COVID-19-Pandemie ist, dass eine umfassendere, gesamtkommunale

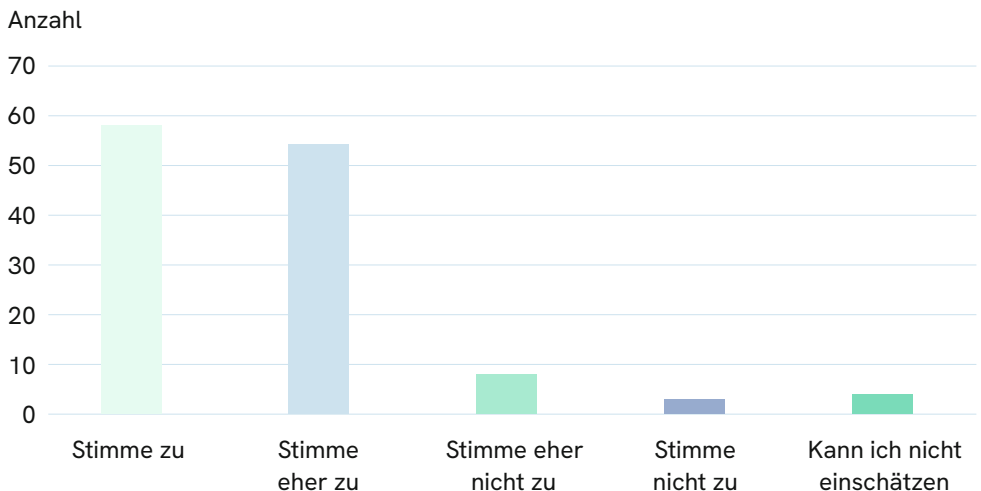
Krisenkompetenz notwendig ist, die über rein technische und methodische Fähigkeiten hinausgeht und ein Krisenbewusstsein in allen Verwaltungsebenen und Fachbereichen beinhaltet. Zugleich sollten Mitarbeitende der Verwaltung auch über eine individuelle Krisenkompetenz verfügen, die das Umschalten vom Alltag in den Krisenmodus erleichtert.



Nachwuchs die Chance geben, gut vorbereitet in die nächsten Krisen zu gehen.“

(Aussage Workshopteilnehmer:in)

**Die Aufgaben im Rahmen der Pandemie haben die Notwendigkeit vor Augen geführt, neue Kompetenzen im Umgang mit komplexen und dynamischen Lagen auszubilden (n = 127).**



# Handlungsempfehlungen für Kommunen

## Stärkung der Krisenkompetenz in der gesamten Verwaltung

Krisenbewältigung, die als Querschnittsaufgabe etabliert ist und alle Fachbereiche der Verwaltung einbezieht, beinhaltet regelmäßige und evaluierte Szenarietrainings und institutionalisierte Krisenübungen mit allen Verwaltungsebenen und -bereichen. Ehrliche Übungen und Planspiele, bei denen Fehler passieren und Lücken aufgedeckt werden und die im besten Fall in verbindliche und vorbereitende Absprachen zur Krisenbewältigung münden, verstetigen wichtige Kommunikationswege, ermöglichen das Kennenlernen von Kolleg:innen und schärfen das Bewusstsein für aktuelle Risiken und kommende Krisen.

## Förderung eines gemeinsamen Krisenbewusstseins

Neben fachlichen Qualifikationen sollte idealerweise auch das individuelle Bewusstsein der Mitarbeitenden für Krisenlagen geschärft werden. Dies umfasst eine Haltung, die auf das Wesentliche fokussiert ist und das Verantwortungsgefühl über organisatorische Grenzen hinweg stärkt. Krisenbewusstsein bedeutet auch, dass die Mitarbeitenden sich selbst auf mögliche Krisen vorbereiten und in der Lage sind, ggf. auch unkonventionelle Lösungen finden und Entscheidungen treffen zu können. Mittels möglichst regelmäßigen Einarbeitungs-, Schulungs- und Weiterbildungsprogrammen kann das

Thema Krisenbewusstsein bei den Verwaltungsmitarbeitenden verankert werden.

## Krisenfeste Prozesse für aktives Wissensmanagement etablieren

In der Vorbereitung auf eine Krise sind strukturierte Einarbeitungsprozesse für neues Personal wichtig. Aber auch während der Krise muss gewährleistet sein, dass neu hinzukommendes Personal aus anderen Fachbereichen oder von extern schnell und effizient eingearbeitet wird. Ebenso wichtig ist es, neben informellen Austauschformaten zwischen Kollegen aktiv Raum und Zeit für Debriefing-Prozesse in kurzer Form bei Schichtwechseln und in ausführlicher Form bei Ausscheiden aus dem Dienst zu organisieren, um den unschätzbaren Schatz an Erfahrungswissen der Mitarbeitenden zu sichern.

## Praxisbeispiele

- Novellierung des Krisenmanagements der Stadt Düsseldorf
- PanReflex-Schulung Steigerung der Resilienz von Kommunalverwaltungen

## Leitfäden

### **Krisenbewältigung und Informationsaustausch mit Akteuren kritischer und systemrelevanter Infrastrukturen auf kommunaler Ebene**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat zu Beginn der Pandemie an verschiedenen Stellen (ad-hoc) lokale Lösungsansätze entwickelt, mit denen Verbesserungen hinsichtlich des Informationsaustausches verschiedener Akteure möglich waren.

### **Leitfaden Wissen erfolgreich bewahren**

Die Sicherung von Erfahrungswissen von ausscheidenden Mitarbeitenden wird am besten durch eine strukturierte Kommunikation ermöglicht. Eine systematische Gestaltung des Übergabeprozesses erleichtert die Erschließung dieser wichtigen Wissensressourcen.



**Ausführliche Informationen und Download zu Praxisbeispielen und Leitfäden [Link](#)**



## Stellschraube 3

# Aufgabenpriorisierung und Personalmanagement in und für Krisenzeiten

## Befund

Fehlende Personalreserven und mangelnde Unterstützungsstrukturen innerhalb der Verwaltung schränken die Leistungsfähigkeit in Krisenzeiten erheblich ein – sowohl kurzfristig während der akuten Phase als auch langfristig in der Nachbereitung und der Krisenprävention. Diese strukturellen Defizite behindern eine nachhaltige Krisenbewältigung erheblich.

Die PanReflex-Umfrageergebnisse verdeutlichen, dass die Mehrheit der Befragten den eigenen Kommunalverwaltungen während der Coronakrise einen Mangel an qualifiziertem Personal konstatierte.

//

„Wie können wir das bei Beibehaltung von regulären Aufgaben durchhalten, wenn das Krisenmanagement von wenigen und immer gleichen Schultern getragen wird?“

(Aussage Workshopteilnehmer:in)

Ein noch größeres Problem während der Pandemie war die als sehr ungleich wahrgenommene Verantwortungs- und Belastungsverteilung. Während manche Akteure sich aus der Verantwortung zogen und einzelne Fachbereiche auch

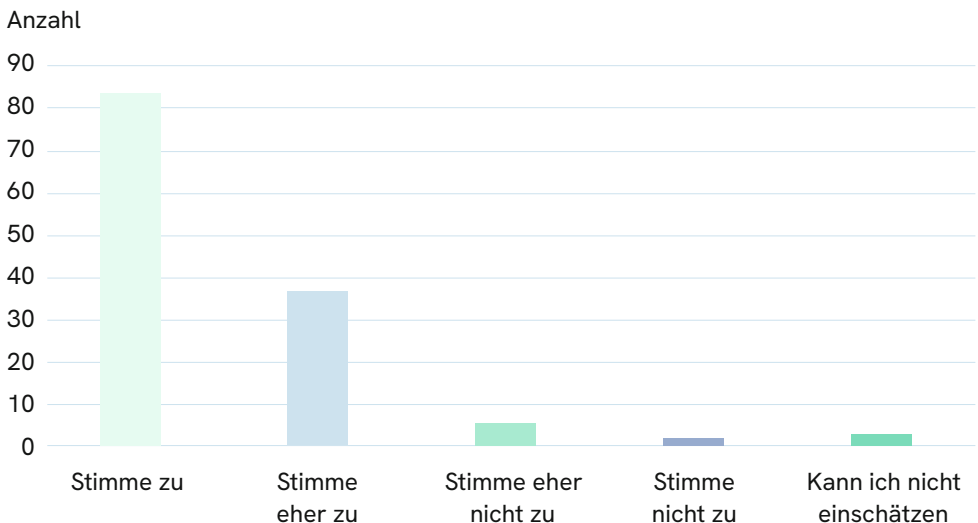
kein Personal für das Krisenmanagement freistellen wollten, wurde von anderen durchgängig Leistung erwartet. Dies führte zu einer dauerhaft hohen Belastung der Mitarbeitenden, die aktiv in das Krisenmanagement eingebunden waren.

Neben dem Mangel an personellen Ressourcen wurde insbesondere auf die fehlende Flexibilität bei der kurzfristigen Personaldisposition hingewiesen. Dies macht deutlich, dass Verwaltungen in ihren Strukturen häufig nicht in der Lage waren, auf plötzlich steigende Anforderungen in Krisensituationen zu reagieren. Dies betrifft nicht nur zahlenmäßige Engpässe, sondern auch fehlende Qualifikationen oder eine gering ausgeprägte

Bereitschaft zur Übernahme krisenrelevanter Aufgaben.

Der Aufbau krisenfester Personalstrukturen wird von wenigen Kommunen bisher systematisch betrieben. Zudem mangelt es häufig an etablierten Maßnahmen im Personalmanagement, die gezielt auf Krisenreaktionsfähigkeit ausgerichtet sind. Weder gibt es ausreichende Konzepte zur Personalausverteilung noch klare Aufgabenpriorisierungen für Krisenzeiten, die zwischen unerlässlichen und erlässlichen bzw. aufschiebbaren Aufgaben für alle Fachbereiche unterscheidet. Damit fehlt es nicht nur an kurzfristiger Handlungskapazität, sondern auch an nachhaltiger Resilienz gegenüber künftigen Herausforderungen.

### Die Aufgaben im Rahmen der Pandemie führten zu stark unterschiedlicher Belastung in den verschiedenen Verwaltungseinheiten (n = 129).



## Handlungsempfehlungen für Kommunen

### Durchführung einer Aufgabenpriorisierung für den Krisenfall und Vereinbarung von Delegationsregelungen

In Krisenzeiten müssen Aufgaben klar priorisiert und entsprechend delegiert werden. Wenn in Krisenzeiten Ressourcen besser verteilt und Verantwortlichkeiten klar geregelt sind, ist die Chance höher, bei der Erledigung von Routineaufgaben nicht in Rückstand zu geraten. Dies kann aber nur dann gelingen, wenn alle Fachbereiche vorbereitend eine Aufgabenkritik und -priorisierung vornehmen und im Krisenfall dann schnell zwischen relevanten Aufgaben für die Daseinsvorsorge und Aufgaben, die verschoben werden können, unterscheiden können. Die Erstellung eines Fachbereichsprofils, in dem festgehalten ist, welche Funktionen im Zweifel erforderlich und welche weniger zeitkritisch sind, kann hier sinnvoll sein. Personal, das aufschiebbare Aufgabenbereiche bearbeitet, kann dann im Krisenfall in andere stärker belastete Fachbereiche abgeordnet werden. Diese Unterscheidung heißt nicht, dass die eine Aufgabe grundsätzlich wichtiger wäre als die andere.

### Aufbau von Personalreserven und Krisenpools

Kommunen sollten gezielt personelle Krisenreserven aufbauen – sei es in Form von speziell geschulten internen „Krisen-Teams“ oder über ressortübergreifende

Einsatzeinheiten. Diese Personalpools können und sollten aus bereits angestelltem Personal bestehen, die in Krisenzeiten zusätzlich Aufgaben wahrnehmen oder von ihren eigentlichen Aufgaben befreit und in den Dienst der Krisenbewältigung gestellt werden können. Eine Beteiligung an solchen Krisenpools könnte durch Anreize wie einen zusätzlichen Urlaubstag, Personalentwicklungsmaßnahmen oder als Beförderungsgrund attraktiv gestaltet werden.

### Krisenvorsorge als Bestandteil der strategischen Personalplanung

Krisenresilienz darf kein Ad-hoc-Thema sein. Personalplanung und -gewinnung müssen strategisch auf mögliche Belastungsszenarien abgestimmt werden – inklusive Kompetenzprofilen, Reservekapazitäten und wiederkehrenden Fort- und Weiterbildungsangeboten für neues und bestehendes Personal. Dazu gehört auch die Vernetzung mit Unterstützungsstrukturen außerhalb der Verwaltung, die im Krisenfall schnell aktiviert werden können.

## Leitfäden

### Praxisbeispiele

- PEIMAN – Personaleinsatzmanagement der Stadt München
- FLEX:Unit System zur personellen Unterstützung der Stadt Kiel
- Kompetenzdatenbank für Mitarbeitende der Stadt Dortmund

### KGSt Prozesskatalog

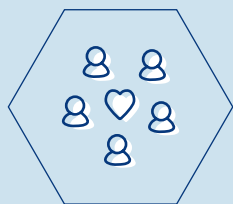
Die KGSt hat einen Prozesskatalog für Verwaltungsleistungen erarbeitet und entsprechende Prioritäten hinterlegt. Welche Leistungen sind in der Krise unverzichtbar? Welche können vorerst zurückgestellt werden?

### IN-PREP

IN-PREP ist eine europäische Krisenmanagement-Trainingsplattform, die Planung, Kommunikation und Koordination in Notlagen verbessert, inklusive Priorisierung von Aufgaben und Zuweisung von Hilfskräften.



**Ausführliche Informationen und Download zu Praxisbeispielen und Leitfäden [Link](#)**



## Stellschraube 4

# Personalführung und -fürsorge in Krisenzeiten

## Befund

Ein zentraler und kritischer Faktor für die erfolgreiche Bewältigung von Krisen in der kommunalen Verwaltung sind die Leistungs- und Belastungsgrenzen der Mitarbeitenden. Im Rückblick auf die Pandemie reflektierten Mitarbeitende von Kommunalverwaltungen im Rahmen von PanReflex, dass sie die Pandemiejahre hindurch eine sehr hohe Arbeitsbelastung verspürten, die durch akute Belastungsspitzen wie die Umsetzung von Landesverordnungen unter großem Zeitdruck oder die Impfkampagne weiter verschärft wurde.



Man darf nicht vergessen, mein Leben bestand im Prinzip daraus, dass ich teilweise bis zu 18 Stunden hier im Büro gesessen habe und nur diese Kacheln vor mir hatte, denn wir sind ja selber auch nicht rausgegangen.“

(Interview Kommunalvertreter:in 2022/23)

Die sehr fachspezifischen Aufgabenstellungen gingen oft einher mit schwierigen moralischen Abwägungs- und Entscheidungsprozessen mit weitreichenden

Auswirkungen auf die Bevölkerung (wie beispielsweise Besucherregelungen in Pflegeheimen und Krankenhäusern). Dies führte auch zu psychischen Belastungen. Die Mitarbeitenden standen unter erheblichem Stress, da sie nicht nur organisatorische und neue fachliche Herausforderungen zu bewältigen hatten, sondern zum Teil auch Zielscheibe von physischen, verbalen und medialen Angriffen wurden.

Die Verwaltungsmitarbeitenden waren dabei nicht nur organisatorisch, sondern oftmals auch persönlich von der Krise betroffen. Eine kontrollierte Minderung der Belastung war meist weder absehbar noch planbar. Zudem fielen Kolleg:innen häufiger krankheitsbedingt aus, was die Arbeitsbelastung weiter erhöhte und eine dauerhafte Überlastung einzelner Mitarbeitender zur Folge hatte.

Neue Prozesse, Technologien und Kommunikationswege mussten parallel zum laufenden Krisenbetrieb eingeführt und gemeistert werden – häufig in neuen Arbeitskonstellationen wie etwa dem Homeoffice. Die Situation wurde durch unklare Zeithorizonte und Zielvorgaben zusätzlich erschwert.

Zur Stärkung der Resilienz in kommunalen Verwaltungen ist es insbesondere in Krisenzeiten notwendig, gezielt in Personalführung, -verantwortung und -fürsorge zu investieren und ein verstärktes Bewusstsein für die Belastungssituation der Mitarbeitenden zu entwickeln.



Das Virus hat ja auch was mit uns persönlich gemacht. Ich hatte Angst, ich stecke meine Eltern an und die sterben meinerwegen.“

(Aussage Workshopteilnehmer:in)



Wenn man sich noch einmal so intensiv und reflektierend mit dem Thema befasst, merkt man auch, dass ganz viel Belastung und Schlimmes wieder hochkommt.“

(Aussage Workshopteilnehmer:in)

# Handlungsempfehlungen für Kommunen

## Besondere Verantwortung von Führungskräften in Krisenzeiten anerkennen

In Krisenzeiten haben Führungskräfte eine besondere Verantwortung und Fürsorgepflicht. Verwaltungsmitarbeitende brauchen in Krisenzeiten klare Unterstützung – psychologisch, organisatorisch und strukturell. Führungskräfte können dabei eine zentrale Rolle spielen, wenn sie nicht nur organisatorisch und inhaltlich steuern, sondern auch fürsorglich und stabilisierend auf ihre Teams einwirken.

Dies kann teamintern schon durch kleine morgendliche Routinen geschehen, in denen aktuelle berufliche und persönliche Belastungssituationen der Mitarbeitenden Raum gegeben wird oder mittels niederschwelliger psychosozialer Beratungs- und Unterstützungsangebote, die allen Mitarbeitenden offenstehen. Insbesondere für Mitarbeitende, die verbalen und körperlichen Angriffen oder schwierigen Diskussionen ausgesetzt sind, sind Formate wie ein kurzes Debriefing nach Schichtende oder Supervision hilfreich. Vor dem Hintergrund des Personalmanagements und krankheitsbedingten Ausfällen spielt die Prävention von Burn-Out eine wichtige Rolle, um insbesondere die leistungsstarken Mitarbeitenden zu schützen und im Dienst zu halten.

## Bewusstsein für Personalführung und Fürsorgepflicht in Krisenzeiten stärken

Langfristig empfiehlt sich der Aufbau einer Kultur der Fürsorge, in der sowohl Führungskräfte als auch Mitarbeitende für Belastungsgrenzen sensibilisiert werden. Die Förderung einer offenen und unterstützenden Verwaltungskultur, in der Überlastung ernst genommen und offen thematisiert wird, ist essenziell. Personalbildungsprogramme, die auf den Umgang mit Überlastungssymptomen, transparenter und wertschätzender Krisenkommunikation sowie dem frühzeitigen Erkennen psychischer Belastungen ausgerichtet sind, können Führungskräfte für diese Thematik sensibilisieren und bei der Wahrnehmung der Fürsorgepflicht unterstützen.

## Aufbau einer Kultur der Wertschätzung in der Kommunalverwaltung

Krisen erfordern schnelles Handeln und pragmatische Entscheidungen. Dabei ist die Informationslage meistens nicht umfassend und langwierige Aushandlungs- und Abwägungsprozesse, die alle Eventualitäten berücksichtigen, sind schwierig. Dabei kann es immer wieder auch zu Entscheidungen kommen, die ungewollte negative Kaskadeneffekte auslösen oder schwierige Nebenwirkungen mit sich bringen.

Damit Mitarbeitende diese schwierigen Entscheidungen treffen, müssen sie sicher sein, dass etwaige Fehler, die nicht auf grobe Fahrlässigkeit zurückzuführen sind, sondern im Eifer der Krisenbewältigung passieren können, im Nachgang nicht zu ihrem Nachteil ausgelegt werden. Dafür sind in der gesamten Verwaltung eine wohlwollende verwaltungsinterne Fehler- und Vertrauenskultur und ein wertschätzender Umgang mit Mitarbeitenden, die in schwierigen Zeiten ihr Bestes geben, hilfreich. Dies kann als Führungsleitlinie von der Verwaltungsspitze ausgehend gelebt und gestaltet werden.



**Entscheidungsfähigkeit als Schlüsselqualifikation in Krisenzeiten.“**

(Interview Kommunalvertreter:in)

## Praxisbeispiele

- Psychosoziales Krisenmanagement Mülheim a. d. R.

## Leitfäden

### Psychische Gesundheit am Arbeitsplatz stärken – so geht’s

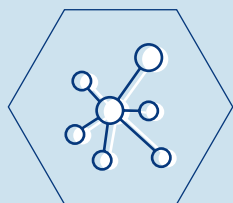
Betriebe haben durch die Gestaltung der Arbeitsbedingungen viel Einfluss auf die psychische Gesundheit ihrer Beschäftigten. Das Projekt „psyGA – psychische Gesundheit in der Arbeitswelt“ bietet vielfältige Angebote für die betriebliche Praxis.

### Berücksichtigung psychischer Belastung in der Gefährdungsbeurteilung Empfehlungen zur Umsetzung in der betrieblichen Praxis

Die vorliegende Broschüre beinhaltet Empfehlungen zu konkreten Inhalten, Zielen und Vorgehensweisen bei der Berücksichtigung psychischer Belastung in der Gefährdungsbeurteilung.



**Ausführliche Informationen und Download zu Praxisbeispielen und Leitfäden [Link](#)**



## Stellschraube 5

# Netzwerke als Schlüssel zur Krisenbewältigung

## Befund

Funktionierende Netzwerke sind ein zentraler Erfolgsfaktor für die Krisenbewältigung vor Ort. Insbesondere informelle Netzwerke spielen eine große Rolle. Während der COVID-Krise war die Zusammenarbeit innerhalb der Kommunen und auch zwischen den Kommunen maßgeblich geprägt durch persönliche Beziehungen und gewachsene Vertrauensnetzwerke. Auch die Kommunikation und der Informationsaustausch in informellen Settings, wie in Kaffeepausen oder auf dem Flur, sind nicht unwichtig für reibungslose Abläufe. Dies zeigte sich während der Pandemie,

als durch Homeoffice und geschlossene Schichten informelle Kommunikationswege weitgehend wegfielen.

Gerade in der Hochphase der Krise erwiesen sich diese Strukturen als entscheidend: Wer „in der Krise Köpfe kannte“, konnte schneller, flexibler und oft effektiver handeln. Diese Netzwerke ermöglichten es, Probleme über formale Verwaltungsgrenzen hinweg zu lösen. Abstimmungen wurden somit oft nicht über strukturierte, formalisierte Prozesse abgewickelt, sondern auf persönlicher

Initiative und Vertrauen basierend und teils parallel auf politischer, fachlicher und administrativer Ebene. Dabei zeigte sich ein deutlicher Unterschied zwischen offiziellen und tatsächlich genutzten Kommunikations- und Meldewege.

Netzwerkpartner:innen wirkten dabei häufig als Brücken in andere Fachbereiche oder Organisationen und konnten Prozesse beschleunigen, indem sie an formellen Regelstrukturen vorbei agierten. Diese Flexibilität war in der akuten Lage notwendig, verdeutlicht aber auch strukturelle Schwächen in der institutionellen Zusammenarbeit.

So hing auch der wichtige Austausch zwischen benachbarten Kommunen zum Beispiel zur Abstimmung bestimmter Maßnahmen wie beispielsweise die Öffnung von Theatern und Kinos häufig von persönlichen Kontakten ab. Erst im Verlauf der Pandemie bildeten sich Netzwerke und Formate für einen strukturierten, niederschweligen und schnellen Austausch auf der Arbeitsebene aus.

Verlässliche Kooperationen mit zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren vor Ort haben sich in der Coronakrise als zielführend erwiesen. Insbesondere in einer derart volatilen Krisensituation war es sinnvoll, externe Fachexpertise hinzuzuziehen (Bsp.: Messveranstalter:innen und Logistikfirmen für Aufbau der Impfzentren, Wissenschaftler:innen im Krisenstab für Pandemiever-

ständnis). Besonders im Hinblick auf die Krisenkommunikation zeigte sich, dass nur durch gut funktionierende Netzwerke mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und sozialen Trägern bestimmte Bevölkerungsgruppen (bspw. migrantische Gruppen ohne Deutschkenntnisse, Obdachlose) erreicht werden konnten.

Um die institutionelle Resilienz langfristig zu stärken, ist es wichtig, gezielt vertrauensbildende Strukturen aufzubauen und Zeit in die Netzwerkpfege zu investieren.



Es wäre klüger gewesen mehr Fachexperten hinzuzuziehen, anstatt zu versuchen sich selbst zum Experten zu machen.“

(Aussage Workshop Teilnehmer:in)

# Handlungsempfehlungen für Kommunen

## Aufbau und Pflege von persönlichen Netzwerken fördern

Der Aufbau persönlicher verwaltungsin-  
terner wie externer Netzwerke der Ver-  
waltungsmitarbeitenden kann durch regel-  
mäßige gemeinsame Übungen, Austausch-  
formate, Hospitationen und gemeinsame  
Projekte aktiv ermöglicht und unterstützt  
werden. Eine Voraussetzung dafür ist,  
dass der aktive Aufbau und die Pflege von  
Netzwerken und fachbereichsübergreifen-  
de Zusammenarbeit anerkannt und auch  
von der Führungsebene gewollt und  
gefördert werden. Während Führungs-  
kräfte meist besser vernetzt sind, kennen  
die Mitarbeitenden auf der Sachbearbei-  
terebene eher selten Kolleg:innen mit ähn-  
lichen Aufgaben in anderen Ämtern der  
eigenen Verwaltung sowie aus anderen  
Kommunen. Auch der Austausch auf der  
Arbeitsebene ist wichtig und kann in Kri-  
senzeiten Kommunikationswege deutlich  
beschleunigen und erleichtern.

## Gezielte Vernetzung und Aufbau von dauerhaften Vertrauensnetzwerken des Krisenstabs mit Akteuren vor Ort

Eine aktive Vernetzung und vertrauens-  
volle Zusammenarbeit mit dem lokalen  
Hilfesystem, sozialen Trägern und Multipli-  
katoren aus der Zivilgesellschaft vor Ort  
ist ebenfalls ein zentraler Faktor in der  
Vorbereitung auf Krisen. Sind Ansprech-  
partner:innen bekannt und diese auch mit  
den Strukturen des Krisenmanagements

vertraut, können diese im Krisenfall direkt  
angesprochen, einbezogen und für die  
Unterstützung bei der Umsetzung und  
Kommunikation von Maßnahmen genutzt  
werden.

Dasselbe gilt für Akteure aus der  
Privatwirtschaft, die mit spezifischen  
Kompetenzen, Ausstattung und Gütern  
einen wesentlichen Beitrag zum Krisen-  
management liefern können. Dafür ist es  
erforderlich, in der Kommunalverwaltung  
einen Überblick über mögliche krisen-  
relevante Unternehmen vor Ort zu haben  
und mit diesen vor der Krise in Kontakt  
und Austausch zu treten.

## Strukturelle Rahmenbedingungen für interkommunale Zusammenarbeit verbessern

Abstimmungsprozesse zwischen Kommu-  
nen sollten auch auf der Arbeitsebene in-  
stitutionalisiert und mit klaren Zuständig-  
keiten und Kommunikationswegen ver-  
sehen werden – ohne die Dynamik in-  
formeller Wege zu unterdrücken. Diese  
kann durch regelmäßig stattfindende Aus-  
tauschtreffen zwischen Teams mit ähnli-  
chen Aufgaben zwischen Nachbarkommu-  
nen oder in einer Region geschehen. Auch  
die aktive Mitgliedschaft in kommunalen  
Netzwerken ist hilfreich und unterstützt  
die Vernetzung und den Austausch. Die  
Vernetzung zwischen Kommunen und die  
aktive Nutzung von Synergien sind auch  
außerhalb von Krisenzeiten nützlich und  
trägt zur Effizienz der Verwaltung bei.

## Praxisbeispiele

- Gesundheitsfachkräfte im Quartier Bremen
- Resilienzzentrum Ostalbkreis
- Zentralisierte Nachbarschaftshilfe Dresden
- Das Städtenetzwerk DEFUS



Feste Ansprechpartner:innen in der Verwaltung für jede Einrichtung haben die Kommunikation, das Abwägen und das Miteinander erleichtert.“

(Aussage Workshop Teilnehmer:in)

## Leitfäden

### Leitbild Netzwerkkommune

Kommunalverwaltungen stoßen mit ihren Ressourcen und Handeln an Grenzen. Das liegt an der zunehmenden Krisendichte, aber auch an Transformationsprozessen wie der Digitalisierung und der Klimaneutralität. Solche Herausforderungen lassen sich nur gemeinsam im kommunalen Ökosystem lösen – dort setzt das Leitbild Netzwerkkommune an.



**Ausführliche Informationen und Download zu Praxisbeispielen und Leitfäden [Link](#)**



## Stellschraube 6

# Definition von Vulnerabilität und ein verhältnismäßiger Umgang mit vulnerablen Gruppen in der Krise

## Befund

Die Wahrnehmung und Zuschreibung vulnerabler Gruppen hat sich im Verlauf der Pandemie als ein komplexer und dynamischer Prozess herausgestellt. Auffällig war, dass die Definition, wer als besonders schutzbedürftig gilt, stark von den jeweils dominierenden Fokusthemen innerhalb der Krisenlage sowie von der Zusammensetzung des Krisenstabs abhängig war – und sich dementsprechend veränderte. Vulnerabilität erwies sich dabei als eine situationsabhängige, gefährdungsbezogene Eigenschaft, die sich im Krisenverlauf verschieben konnte.

Zu Beginn der Pandemie lag der Fokus auf Gruppen mit physiologischer Anfälligkeit für das Virus, wie Senior:innen oder immungeschwächte Personen. Schutzmaßnahmen zielten in erster Linie auf diese sogenannte primäre Vulnerabilität ab. Gleichzeitig führte jedoch genau dieser Fokus dazu, dass sekundäre Vulnerabilitäten, wie psychische Belastungen, soziale Isolation oder der Verlust von Teilhabemöglichkeiten, zunächst nur unzureichend berücksichtigt wurden.



Es heißt immer, die Kinder haben gelitten. Das stimmt. Aber was davon ist Präventionsparadox? Was wäre denn gewesen, wenn wir die Maßnahmen nicht durchgeführt hätten und die Kinder dann trotzdem gelitten hätten? Deshalb sage ich, man muss differenzieren: Was hat das Virus angerichtet, was haben die Maßnahmen angerichtet, was hat die Kombination angerichtet?“

(Aussage Workshopteilnehmer:in)

Ein weiteres Problem zeigte sich in der Art und Weise, wie und wer als vulnerable Gruppen definiert wurden: Die Bildung solcher Gruppen erfolgte überwiegend top-down, also ohne Rücksprache mit den Betroffenen oder deren Vertretungen. Dadurch wurden individuelle Unterschiede innerhalb der Gruppen nicht ausreichend berücksichtigt. Die Schutzmaßnahmen selbst konnten bestehende Verwundbarkeiten verschärfen oder sogar neue erzeugen – mit langfristigen Kaskadeneffekten, die zu Beginn kaum mitgedacht wurden.



Die [Obdachlosen] haben sich völlig vergessen gefühlt von der Verwaltung. In den Notfallplänen kamen die einfach nicht vor.“

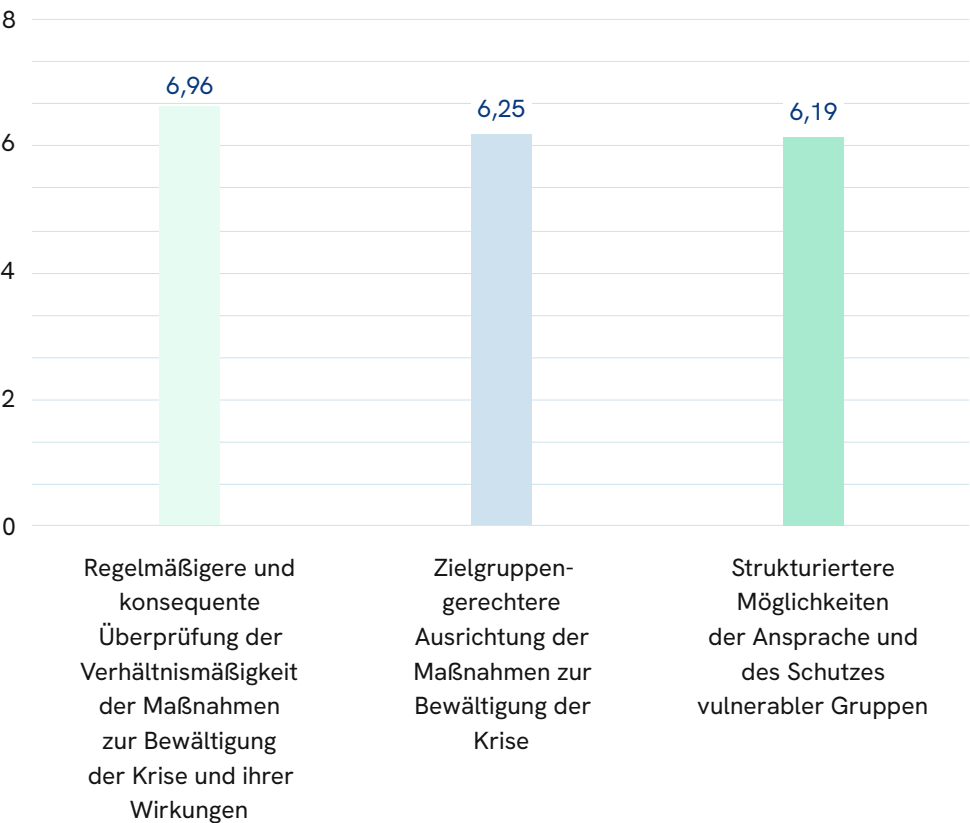
(Aussage Workshopteilnehmer:in)

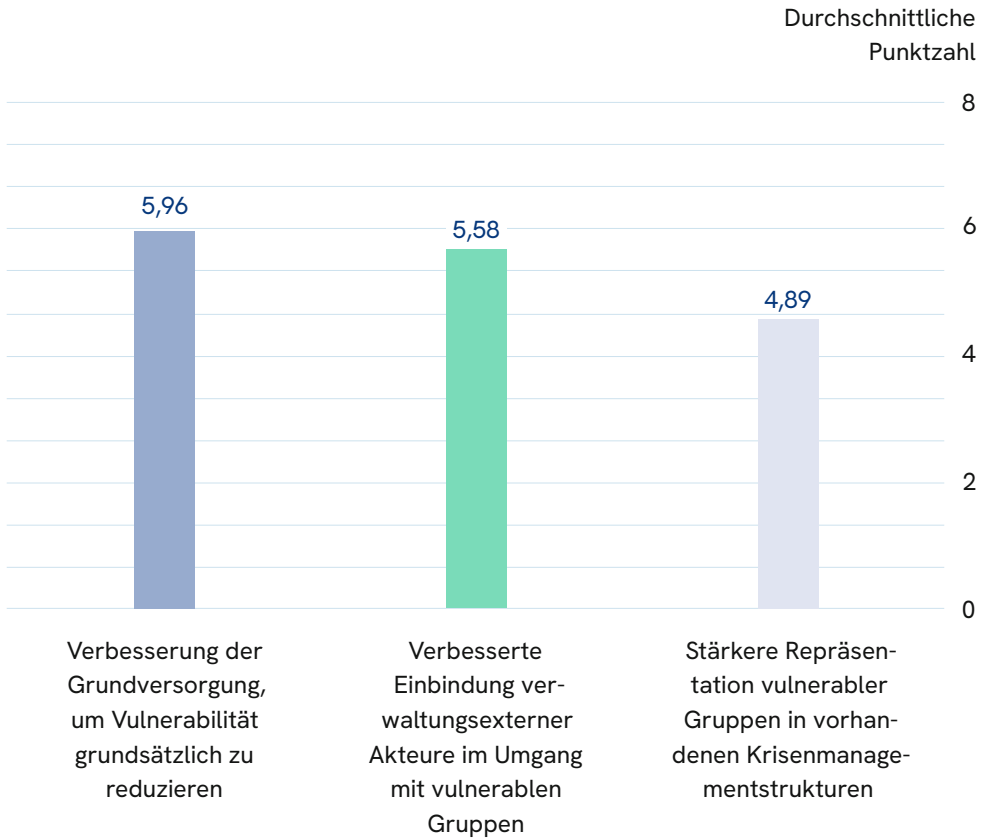
Der sogenannte Capability-Ansatz bietet hier eine differenziertere Perspektive, indem er nicht nur auf Risikomerkmale fokussiert, sondern auf die tatsächlichen Fähigkeiten und Handlungsspielräume der betroffenen Menschen. Trotz der Erfahrungen aus der Pandemie gaben lediglich rund 17 % der befragten kommunalen Akteure an, dass in ihrer Kommune bereits Maßnahmen zur vorausschauenden Berücksichtigung vulnerabler Gruppen entwickelt wurden. Als wichtigste Maßnahme für den Umgang mit Vulnerabilität sehen die Befragten die konsequente Prüfung der Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen an.

Um die kommunale Resilienz gegenüber zukünftigen Krisen zu stärken, ist ein sensibler, anpassungsfähiger und differenzierter Umgang mit dem Thema Vulnerabilität erforderlich.

# Bitte priorisieren Sie mögliche zukünftige Bedarfe im Umgang mit Vulnerabilität in der Krise. (Befragung 2024)

Durchschnittliche Punktzahl





# Handlungsempfehlungen für Kommunen

## Vulnerabilität mit einem Fokus auf Merkmale und Fähigkeiten definieren

Die Definition von vulnerablen Gruppen, die in den Krisenstäben vorgenommen wird und als handlungsleitende Grundlage dient, sollte sich insbesondere bei langandauernden Krisen auf Fähigkeiten, Ressourcen und Handlungsspielräume der Menschen fokussieren und weniger an Defiziten oder einzelnen Gruppenmerkmalen wie beispielsweise dem Alter oder einer Krankheitsdiagnose. Darauf aufbauend lassen sich dann differenzierte Maßnahmen ableiten, die Selbstbestimmung und Teilhabe in den Mittelpunkt rücken.

## Beteiligung und Repräsentation vulnerabler Gruppen im Krisenstab sicherstellen

Der Austausch zwischen dem Krisenstab und Interessensvertretungen vulnerabler Gruppen kann dazu beitragen, dass die getroffenen Maßnahmen passgenauer und wirkungsvoller sind. Die frühzeitige und systematische Einbindung von Betroffenen und ihren Interessensvertretungen kann durch punktuellen Austausch in der akuten Krise oder auch mittels regelmäßiger Beteiligung geschehen. Um diesen Austausch auch in stressigen Krisensituationen gewährleisten zu können, sind funktionierende und vertrauensvolle Kontakte und Netzwerke mit Interessensvertretungen und dem lokalen Hilfesystem die zentrale Grundlage.

## Maßnahmen zur besseren Berücksichtigung von vulnerablen Gruppen im Krisenmanagement

Damit vulnerable Gruppen in Zukunft besser berücksichtigt werden, ist es hilfreich, in Protokollen, Notfall-, Alarm und Einsatzplänen konsequent das Thema Vulnerabilität zu adressieren und im Vorfeld für möglichst viele Szenarien zu definieren, welche Gruppen besonders betroffen sein könnten. Auch die Einrichtung von Datenbanken zu bestimmten vulnerablen Gruppen, wie zum Beispiel eine stadtweite Übersicht zu heimbeatsmeten Personen, kann im Krisenfall (Stromausfall) hilfreich sein.

## Praxisbeispiele

- Gesundheitsfachkräfte im Quartier Bremen
- Zentralisierte Nachbarschaftshilfe Dresden

## Leitfäden

### **KIM-Studie: Bestandsaufnahme zum Katastrophenmanagement und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen**

Die Ergebnisse der Studie stützen die Einschätzung der Vereinten Nationen zum Stand der Umsetzung der Behindertenrechtskonvention in Deutschland, dass es bisher an strategischen, akteursübergreifenden und deutschlandweiten Strukturen mangelt, um Menschen mit Behinderungen, ihre Unterstützungsbedarfe und Fähigkeiten, systematisch mitzudenken. Die vorliegende Studie liefert einen ausführlichen Bericht über die aktuelle Situation im deutschen Katastrophenmanagement.

### **Zusammenarbeit erfolgreich gestalten: Wie die ambulante Versorgung von Pflege- und Hilfsbedürftigen in Schadenslagen sichergestellt werden kann**

Der Leitfaden stellt die Ergebnisse und Erkenntnisse aus Recherchen und Interviews dar und hat zum Ziel, die zwei Sphären des Katastrophenschutzes und des Sozialen bzw. der Pflege einander näher zu bringen, die Netzwerkbildung zwischen ihnen zu unterstützen und Anregungen zu geben, wie die ambulante Versorgung von Pflege- und Hilfsbedürftigen in Schadenslagen gemeinsam sichergestellt werden kann.

### **Kaskadeneffekte in Krisensituationen erkennen und abschätzen**

Die Website CascEff-Projekt stellt Informationen und Tools zum Verständnis von Kaskadeneffekten in Krisensituationen insbesondere für vulnerable Gruppen bereit, um die Folgen eskalierender Ereignisse in komplexen Umgebungen zu verringern und dem Ziel, Begleitschäden und andere negative Folgen großer Krisen zu minimieren.



**Ausführliche Informationen und Download zu Praxisbeispielen und Leitfäden [Link](#)**



## Stellschraube 7

# Systematische Krisennachbereitung und Lernen aus Erfahrungen des Krisenmanagements

## Befund

Die Nachbereitung von Krisen findet in vielen Kommunen zwar grundsätzlich statt, erfolgt jedoch häufig unsystematisch.

In den wenigsten Fällen werden bereits in der Phase der akuten Krisenbewältigung ausreichend Informationen und Daten für eine fundierte Auswertung des Krisenmanagements dokumentiert. Häufig werden Entscheidungen und Beschlüsse in Protokollen festgehalten, aber nicht die Diskussionen, Hürden und Hindernisse, die diesen vorausgingen. So ist in den Protokollen des Krisenstabs beispielswei-

se zu lesen, dass Schulhöfe von umgefallenen Bäumen befreit wurden, nicht aber, dass die Schulbehörde nicht darüber informiert wurde und die Schule deswegen länger geschlossen blieb. Genau dies sind aber die zentralen Momente, um aus vergangenen Krisen für zukünftige Einsätze und Krisenbewältigungen zu lernen.

Wenn einzelne Erfahrungen dokumentiert und ausgewertet werden, münden diese Erkenntnisse jedoch meist nicht in eine konsequente Verbesserung von Prozessen und Strukturen. Es fehlt an formalen Verfahren, Leitfäden und Vor-

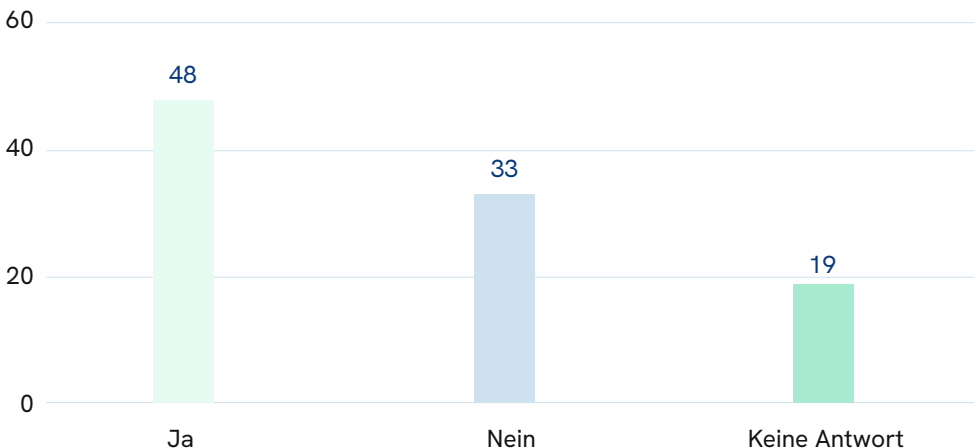
lagen zur Evaluation des kommunalen Krisenmanagements sowie an klaren Verantwortlichkeiten für die verwaltungsweite Verbreitung und Umsetzung der daraus abgeleiteten Maßnahmen. Auch die systematische Beteiligung relevanter Akteure bei der Aufarbeitung bleibt häufig aus. Insgesamt besteht ein Defizit an strukturierten Reflexions- und Lernprozessen, die für die langfristige Resilienz von Verwaltungen jedoch essenziell wären.

In der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem kommunalen Krisenmanagement wird das Lernen aus Krisen stets als

wichtiger Punkt genannt, aber dann in der Analyse und in Empfehlungen kaum mit praktischen Hinweisen unterfüttert. Weitere wissenschaftliche Untersuchungen und die Ausarbeitung praktischer Empfehlungen wären hilfreich.

Um die Resilienz kommunaler Verwaltung nachhaltig zu stärken, ist eine verbindliche, strukturierte, kontinuierlich angelegte Nachbereitung und Evaluation von Krisen unabdingbar.

### Wurde das Management der Coronakrise in Ihrem Fach- und Arbeitsbereich nachbereitet? (Befragung 2024)



# Handlungsempfehlungen für Kommunen

## Formelle Verfahren zur systematischen Krisennachbereitung einführen

Kommunen können mit formellen Prozessen die Einsatz-, Lagen- und Krisennachbereitung standardisieren und damit erleichtern. Unterschiedlich große Krisenlagen erfordern unterschiedliche Evaluationstiefen – eine Nachbereitung sollte aber immer stattfinden. Es kann hilfreich sein, für bestimmte Krisenformen jeweils passende Formate (bspw. Nachbesprechungen, Debriefings und Lessons Learned Workshops, Abschlussberichte, standardisierte Feedbackrunden, After-Action-Reviews) zu entwickeln und die Mitarbeitenden der am Krisenmanagement beteiligten Fachbereiche darin zu schulen. Bei größeren und komplexeren Krisen kommt auch eine externe Moderation aus einem anderen Fachbereich oder von außerhalb der Verwaltung als Unterstützung in Frage, die eine konstruktive Fehleranalyse hierarchie- und bereichsübergreifend erleichtern kann. Diese Verfahren könnten als verpflichtender Bestandteil des Krisenmanagementzyklus vor Ort verankert werden.

## Krisenhandeln und Erfahrungswissen während der Krise dokumentieren

Je besser Entscheidungsprozesse, Schwierigkeiten im Einsatz und die dann gefundenen Lösungen sowie beteiligte Personen und Stellen bereits während des Krisenmanagements dokumentiert sind,

desto besser kann in der Nachbereitung aus dem Erfahrungswissen gelernt und tatsächlicher Optimierungsbedarf erkannt werden. Dafür bedarf es allerdings einer umfassenden Dokumentation der Krisenstabsarbeit, die über reine Einsatzberichte hinausgeht. Sinnvoll wäre es zum Beispiel, die verbindlichen Krisenstabsprotokolle so anzupassen, dass Fehler, Gründe für zeitliche Verzögerungen oder Hindernisse, Schwierigkeiten bei der Verteilung von Ressourcen oder Erreichbarkeiten unkompliziert notiert werden könnten.

## Aus der Krise lernen

Erst wenn die in der Nachbereitung gewonnen Erkenntnisse in Prozesse und Strukturen des Krisenmanagements eingearbeitet bzw. diese entsprechend angepasst werden, schließt sich der Krisenmanagementkreis. Dieser Schritt findet jedoch selten statt. Dokumentierte Erkenntnisse werden zwar archiviert, fließen aber nicht in die Krisenvorbereitung ein. Damit dies gelingt, ist der zentrale Schritt die Einarbeitung der Erkenntnisse aus der Nachbereitung in Einsatz-, Alarm-, Krisen- und Pandemieplänen der betroffenen Fachbereiche sowie die gegenseitige Information über die Änderungen.

Im Idealfall gibt es in der Kommunalverwaltung eine Stelle, die sich kontinuierlich und mit adäquater Personalausstattung um das Krisenmanagement in der Kommune kümmert und für diesen Prozessschritt verantwortlich ist bzw.

diesen nachhält. Auch die Integration der Evaluationsergebnisse in Fortbildungsprogramme und Krisenübungen leistet einen wichtigen Beitrag, um aus vergangenen Krisen für die Zukunft zu lernen.

## Praxisbeispiele

- After-Action-Review des Gesundheitsamtes der Stadt Düsseldorf

## Leitfäden

### In(tra)- und After-Action Reviews: Aus epidemisch bedeutsamen Lagen lernen

Der Leitfaden des Robert Koch-Instituts zu In(tra)- und After-Action Reviews (IAR/AAR) beschreibt strukturierte, qualitative Lernprozesse, die während oder nach einer epidemisch bedeutsamen Lage durchgeführt werden, um Maßnahmen zur Krisenbewältigung systematisch zu analysieren und daraus Verbesserungen für zukünftige Gesundheitskrisen abzuleiten.



**Ausführliche Informationen und Download zu Praxisbeispielen und Leitfäden [Link](#)**

# Wissensplattform

## Kommunales Krisenmanagement

Die Wissensplattform [www.kommunales-krisenmanagement.de](http://www.kommunales-krisenmanagement.de) ist die digitale Anlaufstelle für Praktiker:innen des Krisenmanagements auf der lokalen Ebene und insbesondere Mitarbeitende des kommunalen Krisenmanagements. Auf der Plattform finden Sie Informationen aus Praxis, Wissenschaft und Forschung sowie gute Beispiele des Krisenmanagements an einer Stelle gebündelt. Die Wissensplattform will durch leicht zugängliche Informationen die Kommunen dabei unterstützen, das für die Verbesserung der kommunalen Resilienz notwendige Wissen schnell zu finden und zu nutzen.



Die Plattform bietet ein umfassendes Informationsangebot zu folgenden Themenbereichen:

- **Kommunales Krisenmanagement**
- **Krisenkommunikation**
- **Vulnerabilität in der Krise**
- **Kommunale Resilienz**

Zu jedem dieser Themenbereiche stellt die Plattform wissenschaftliche Literatur, Praxisbeispiele, eine Übersicht zu aktuellen und abgeschlossenen deutschen und europäischen Forschungsprojekten, Handlungsempfehlungen und Experteninterviews zur Verfügung.

Zusätzlich bietet die Wissensplattform digitale Weiterbildungsangebote für das kommunale Krisenmanagement an. Eine Fortbildung zur Stärkung der Krisenkompetenz der Verwaltung ergänzt das Angebot.

Der einmal im Quartal erscheinende Newsletter informiert interessierte Praktiker:innen über neue Publikationen und Projekte im Bereich des kommunalen Krisenmanagements.



[www.kommunaleskrisenmanagement.de](http://www.kommunaleskrisenmanagement.de)