

Lawrence Schätzle, Jan Hendrik Trapp

Krisenmanagement als kommunale Daueraufgabe?

Zum kommunalen Handeln zwischen Regelstrukturen
im Normalbetrieb, Transformationserfordernissen und
permanentem Krisenmanagement

Zusammenfassung

Dieses Difu Policy Paper thematisiert die Herausforderungen, denen sich Kommunalverwaltungen angesichts zunehmend entgrenzter Krisenlagen gegenübersehen, und stützt sich dabei maßgeblich auf zwei Forschungsvorhaben des Difu, die sich mit der kommunalen Bewältigung der COVID-19-Pandemie befassten. Die Herausforderungen im kommunalen Krisenmanagement beginnen schon mit einem unscharfen Krisenbegriff, der sich tendenziell eher für kurzfristige und intensive Ausnahmezustände anbietet, länger andauernde Ausnahmezustände aber kaum ausreichend erfasst. Im Krisenmanagement sind neben der akuten Lagebewältigung durchaus Lernprozesse und Anpassungen angelegt. Inwiefern der Pandemie Chancen und Anlässe für Veränderungen innewohnen und sie damit als Innovationsmotor für kommunale Transformationsprozesse gewertet werden kann, die über die Krise hinaus Bestand haben, wird in diesem Paper diskutiert.

Etwas anders gestaltet sich das Bild im Bereich der Krisenbewältigung, die auf kommunaler Ebene überwiegend durch eher kurzfristig angelegte Instrumente des Katastrophenschutzes gewährleistet wird. Dort strapazierte die Pandemie durch ihre Dauer, Dynamik und Intensität bisherige Strukturen und Abläufe und hebelte diese teilweise aus. Aus der kommunalen Rolle im Mehrebenensystem als Weisungsempfänger mit beträchtlicher lokaler Autonomie, der Belastungssteuerung und dem Personalmanagement sowie dem Umgang mit einem volatilen Verständnis von Vulnerabilität in der Stadtgesellschaft ergab sich so eine Reihe von Herausforderungen, die sich mit den bisherigen Instrumenten des kommunalen Krisenmanagements nur bedingt bewältigen ließen. Als Reaktion experimentierten Kommunalverwaltungen mit einer Reihe von innovativen Maßnahmen, um die eigene Handlungsfähigkeit und Durchhaltefähigkeit in lang andauernden, intensiven und komplexen Lagen zu steigern.

Das Policy Paper präsentiert eine Auswahl dieser innovativen Anpassungen im krisenbezogenen Verwaltungshandeln und wagt einen Ausblick, wie sie sich in die zukünftige Landschaft des kommunalen Krisenmanagements einbetten lassen.



1. Einleitung

Die COVID-19-Pandemie erfasste in ihrem Ausmaß, ihrer Intensität und ihrer Dauer nahezu alle Bereiche des öffentlichen und privaten Lebens. Sie stellte in dieser Kombination eine Herausforderung dar, mit der weder die meisten deutschen Kommunen noch die übergeordneten staatlichen Ebenen in der Geschichte der Bundesrepublik bisher konfrontiert worden waren. Die Pandemie (über)forderte sowohl die Gesellschaft allgemein als auch die politischen Entscheidungsträger:innen in vielerlei Hinsicht und wurde im öffentlichen und politischen Diskurs auch schnell als „Corona(virus)-Krise“ bezeichnet (vgl. z. B. Deutscher Bundestag, 2022). Die gesellschaftliche Schockwirkung war so groß, dass im Kontext der Pandemie diskutiert wurde, inwiefern bestehende Gesellschaftssysteme in „Ausnahmezeiten“ funktionieren und sich womöglich verändern (vgl. Florack, 2021).

Das Difu hat Aspekte dieses Schocks in zwei vom vormaligen Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten Forschungsvorhaben untersucht. So stellten sich zunächst Fragen nach der unmittelbaren Lagebewältigung: Wie bewährte sich das kommunale Krisenmanagement in der Pandemie, welchen Herausforderungen standen Kommunen gegenüber, und mit welchen Anpassungen reagierten sie darauf? Dies war Gegenstand des Projekts „Stärkung städtischer Resilienz am Beispiel von Pandemien: Reflexionsraum für kommunales Krisenmanagement (PanReflex)“. Kommunalverwaltungen mussten bei der Pandemiebewältigung in vielen Bereichen bestehende Lösungen anpassen oder gänzlich neue Wege beschreiten. In Phasen des akuten Krisenmanagements haben Kommunen in der Regel jedoch kaum Zeit für eine umfassende Auswertung des eigenen Handelns. Auch fehlt es an Kapazitäten für eine Bestandsaufnahme, um erworbenes Praxiswissens zunächst zu bewahren und zu systematisieren und es anschließend zu hinterfragen und für künftige Anwendungsfälle weiterzuentwickeln. PanReflex hat eine solche strukturierte Nachbereitung ermöglicht. Das Difu arbeitete zu diesem Zweck mit dem Deutsch-Europäischen Forum für urbane Sicherheit (DEFUS) und den fünf Partnerstädten Dortmund, Düsseldorf, Essen, Gelsenkirchen und Köln in Nordrhein-Westfalen zusammen. Methodisch kombinierte PanReflex Literaturrecherchen, Expert:inneninterviews und zwei Kommunalbefragungen in den Jahren 2023 und 2024 mit Design-Thinking-basierten Workshops. In diesen namensgebenden „Reflexionsräumen“ betrieben Vertreter:innen aus den Partnerstädten gemeinsam mit dem Forschungsteam eine strukturierte Rückschau auf die eigenen Pandemieerfahrungen hinsichtlich der Frage, welche Lehren und übertragbaren Innovationen sich für das kommunale Krisenmanagement der Zukunft ableiten lassen.

Dabei ist Innovation im Verwaltungshandeln nicht nur im engen Sinne einer technischen Innovation zu verstehen, sondern als „soziale Innovation“ (Hofmann & Schwarz, 2010). Sie adressiert damit nicht zwingend die Entwicklung und Einführung grundlegend neuer Produkte, sondern Governance- und Prozessinnovationen, und berührt Fragen des organisationskulturellen Wandels. Im Fall kommunaler Verwaltung kann sich soziale Innovation z. B. in einem konstruktiven Weiterentwickeln von bestehenden Verfahren oder dem Ausloten von bestehenden institutionellen Grenzen ausdrücken (s.a. Kersting, 2017). Die Erfolgchancen von Verwaltungsreformen sind nicht allein von deren inhaltlicher Ausgestaltung abhängig, sondern werden auch vom Timing, von Machtstrukturen, konkurrierenden Interessen der beteiligten Akteure und anderen Gegebenheiten vor Ort bestimmt (Bogumil & Jann, 2020, 425ff.). Vor diesem Hintergrund können Krisen auch „Reformfenster“

öffnen, wenn der externe Druck die sehr hohe „institutionelle Beharrungskraft“ von Verwaltungen übersteigt (Kuhlmann, 2025, 218ff.).

Das Vorhaben „Stadtregionale Transformationsprozesse im Rahmen der Pandemiebewältigung und der Post-Pandemie-Phase (RegTransPan)“ zielte darauf ab herauszuarbeiten, inwiefern durch die Corona-Pandemie und die zu ihrer Bewältigung getroffenen Maßnahmen auf kommunaler Ebene Innovationsprozesse in Kommunen und der Stadtentwicklung angestoßen wurden, die als Transformationsprozesse verstanden werden können (Trapp et al., 2024). Aus diesen Untersuchungen wurden dann verallgemeinerbare Erkenntnisse zu kommunalen Transformations- und Innovationsprozessen im Verwaltungshandeln abgeleitet. Basierend auf einem Mix quantitativer (zwei Kommunalbefragungen unter kommunalen Verwaltungsangestellten in den Jahren 2022 und 2023) und qualitativer (Expert:inneninterviews, Fokusgruppenworkshops) Methoden¹ der empirischen Stadtforschung sowie einer Literaturauswertung wurde anhand unterschiedlicher Handlungsfelder untersucht, inwiefern die Pandemie und Maßnahmen zu ihrer Bewältigung Beiträge zu einer an Nachhaltigkeit ausgerichteten urbanen Transformation geleistet haben. War also die Corona-Krise gar eine Chance? – getreu dem Motto „never let a good crisis go to waste“ und der Erwartungshaltung, dass eine Krise „für etwas gut“ sein kann. Die Pandemie wurde gerade zu Beginn als disruptiver Moment verstanden, der alte Routine aufgebrochen hat, und damit als ein Gelegenheitsfenster verstanden, aus der Not heraus geboren neue Verfahren, Prozesse und Problemlösungen anzustoßen, die im besten Fall auf urbane Nachhaltigkeitstransformationen einzahlen (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen [WBGU], 2016).

Basierend auf den empirischen Befunden der beiden Forschungsvorhaben fokussiert dieses Difu Policy Paper die Fragen, welche Herausforderungen sich dem kommunalen Krisenmanagement in den vergangenen Jahren gestellt haben, welche konkreten Lösungen vor Ort entwickelt wurden und wie Krisenmanagement und Regelstrukturen zum gegenseitigen Nutzen besser ineinandergreifen können.

Das Policy Paper ist dazu wie folgt aufgebaut: Das Kapitel 2 gibt zunächst einen Überblick über die Ausgangslage in Kommunen vor der Pandemie, den Krisenbegriff sowie die Strukturen und Prozesse des kommunalen Krisenmanagements. Kapitel 3 präsentiert die Befunde aus den beiden Vorhaben RegTransPan und PanReflex. Kapitel 4 wagt auf dieser Grundlage einen Ausblick auf die Anforderungen, denen das kommunale Krisenmanagement in Zukunft gerecht werden muss, und stellt einige vielversprechende Ansätze aus der Praxis auf dem Weg zu diesem Ziel vor.²

¹ Für eine detaillierte Beschreibung des methodischen Vorgehens siehe Trapp et al. (2024, S. 7ff).

² Die Ergebnisse im Projekt PanReflex sind maßgeblich im Austausch mit den Kolleginnen Frida von Zahn, Elsa Schmiersal, Hanna Gieseler und Elke Bojarra-Becker (Difu) sowie Anna Rau und Margo Molkenbur (DEFUS) entstanden, denen an dieser Stelle ausdrücklich gedankt werden soll. Außerdem möchten die Autoren Jens Libbe (Difu) für wertvolle Anmerkungen und Hinweise zu einer früheren Fassung dieses Texts danken.

2. Kommunen im Krisenmanagement

2.1 Die Pandemie: (noch) eine kommunale Krise?

Wenn man mit Vertreter:innen aus Kommunen über ihre beruflichen Erfahrungen der vergangenen Jahre spricht, ist die Krisenbewältigung ein dominantes Thema. Nicht selten folgt auf die Frage, wie die Kommune es denn durch die Krise geschafft habe, die Rückfrage „Welche Krise“? Das bedeutet nur in Ausnahmefällen, dass es keine Krise gab. Häufig ist eher unklar, welche der Krisen der vergangenen Jahre denn genau gemeint sei. Nun deutet allein das regelmäßige Auftreten dieser Rückfrage einerseits schon an, dass bei der Bestimmung und Wertung von Krisen offenbar ein gewisser Ermessensspielraum besteht. Andererseits kann nicht jede große kommunale Aufgabe als Krise gelten, ohne dass der Begriff völlig beliebig wird. Das Difu erhebt seit einem Jahrzehnt jedes Jahr im „OB-Barometer“ die drängendsten kommunalen Themen und deren Entwicklung im Zeitverlauf (s. z. B. Deutsches Institut für Urbanistik [Difu], 2025b). Auf kommunaler Ebene herrscht kein Mangel an Herausforderungen, sei es durch Extremwetterereignisse wie im Ahrtal (Difu, 2025a), Klimaschutz und -anpassung (Overath & Rösler, 2025), die Aufnahme und Versorgung von Geflüchteten (Schütte et al., 2022), die Instandhaltung und Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur (Raffer & Scheller, 2024) oder die angespannte Finanzsituation (Raffer, 2023). Viele dieser Probleme sind tendenziell so volatil, unsicher, komplex und mehrdeutig (VUCA – volatile, uncertain, complex, ambiguous), dass entweder gar keine guten Lösungen möglich oder die dafür erforderlichen Informationen nicht rechtzeitig verfügbar sind, während hoher Handlungsdruck trotzdem eine Entscheidung verlangt. Solche verzwickten Probleme („wicked problems“) sind aber nicht neu für die kommunale Ebene (vgl. z. B. Rittel & Weber, 1973). Die Pandemie gilt als Beispiel für eine „entgrenzte Krise“ („transboundary crisis“, (Ansell et al., 2010; Boin, 2019), also eine Krise, die sich zeitlich, räumlich und inhaltlich kaum eingrenzen lässt. Sie begann jedoch weder als solche, noch war diese Entwicklung unvermeidlich. Sie entwickelte sich vielmehr als „schleichende Krise“ („creeping crisis“, Engström et al., 2021) in einem Zeitfenster, in dem verschiedene Akteure entweder nicht ausreichend Handlungsdruck sahen oder nicht über die nötigen Mittel verfügten, um sie einzudämmen. Auch diese Beschreibung träfe wahrscheinlich auch auf andere kommunale Probleme zu. Wann also ein Problem zur Krise wird und was eine Krise überhaupt charakterisiert, bleibt zunächst offen.

Ein Blick in die Forschungsliteratur legt nahe, dass Offenheit eine Eigenschaft des Krisenbegriffs ist. Denn es „[...] existiert weder eine allseits anerkannte Definition des Krisenbegriffs noch ein allgemeingültiges Verständnis über Entstehungsbedingungen, Ursachen, Abläufe und Auswirkungen von Krisen. Ebenso wenig ist selbstverständlich und selbsterklärend, welche Folgen und Konsequenzen Krisen haben und wie Krisen folglich zu bewerten sind. Es ist nämlich durchaus umstritten, ob Krisen ausschließlich negative Ereignisse und dysfunktionale Entwicklungen darstellen, ob sie normale gesellschaftliche Phänomene sind oder gar positiv und als Chance zu interpretieren sind, weil sie das Potenzial besitzen, eine kritische Lage zu überwinden und neue Entwicklungsmöglichkeiten zu eröffnen“ (Steg, 2020, S. 423).

Neben dem hier angedeuteten Innovationspotenzial von Krisen als Chance auf positive Veränderungen lassen sich noch weitere Dimensionen des Be-

griffs herausarbeiten. Man kann Krisen als „sich zuspitzende Entscheidungsphasen mit prinzipiell offenem Ausgang“ (Steg, 2020, S. 430) begreifen, „[...] in denen die Struktur, die Funktionsfähigkeit oder der Bestand eines sozialen Systems, eines sozialen Organismus oder eines gesellschaftlichen Zusammenhangs gefährdet sind“ (Steg, 2020, S. 432). Auch die Beschreibung als „Phase“ ist wichtig: Eine Krise ist kein Dauerzustand. Um den Status einer Krise zu erlangen, muss also ein zeitlich begrenztes Ereignis in seinen (potenziellen) Schadenswirkungen gravierend sein. Der Eintritt, das Ausmaß und die Ausgestaltung dieser Auswirkungen müssen außerdem mit genug Ungewissheit und Informationsmangel einhergehen, dass sie nicht eindeutig vorhergesagt werden können. Krisen sind auch kein objektiver gesellschaftlicher Systemzustand. Sie entstehen nicht einfach, sondern müssen im doppelten Sinne „erklärt“ werden: im Sinne des Ausrufens, aber auch des Begründens. Ob Ereignisse die Regelstrukturen nämlich tatsächlich überfordern und damit die Schwelle zur Krise überschreiten, hängt nicht nur von objektiven Fakten ab, sondern (auch) von der gesellschaftlichen Wahrnehmung und Interpretation dieser Fakten (vgl. Haverkamp et al., 2023; Schuppert, 2024). Die Entwicklung eines Problems zur Krise ist damit stark kontextabhängig und mindestens teilweise sozial konstruiert. Angesichts dieser Eigenschaften lässt sich zwar besser nachvollziehen, warum die Pandemie zur Krise erklärt wurde. Fraglich bleibt, welche praktischen Konsequenzen diese Festlegung hat.

2.2 Krise oder Katastrophe?

Sehr stark vereinfacht ist die sogenannte nicht-polizeiliche Gefahrenabwehr, vom Verkehrsunfall über den Scheunenbrand und die Havarie bis zur Großschadenslage und zu bundesweiten Naturkatastrophen, in Deutschland Aufgabe des Katastrophenschutzes und damit der Länder. Diese werden vom Bund auf Anfrage mit Kräften und Mitteln unterstützt (s. Geier, 2017). In der Praxis ist diese Trennung von Aufgaben, Einheiten und Ressourcen zwar weder immer eindeutig noch unumstritten (vgl. z. B. Voss, 2022). Grundsätzlich lassen sich in diesem System jedoch für jede Art und Schwere von Zwischenfall zuständige Stellen und Abläufe bestimmen. Auch die Bewältigung von Schadensereignissen mit gravierenden, aber unklaren Konsequenzen unter Zeitdruck und Informationsmangel („Krisen“ im obigen Verständnis) fällt darunter. Tatsächlich begreift der Bevölkerungsschutz die Krise deshalb auch weniger als eigenes inhaltliches Aufgabenfeld, sondern eher als Veränderung von Arbeitsprozessen: eine Ausnahmesituation, die die Leistungsgrenzen der Regelstrukturen übersteigt und deshalb den Rückgriff auf andere Organisationsformen verlangt. So ist dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) zufolge eine Krise eine „[v]om Normalzustand abweichende Situation mit dem Potenzial für oder mit bereits eingetretenen Schäden an Schutzgütern, die mit der normalen Aufbau- und Ablauforganisation nicht mehr bewältigt werden kann, so dass eine Besondere Aufbauorganisation (BAO) erforderlich ist“ (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe [BBK], o. J.a). Wann, wie, wo und warum die Regelstrukturen (potenziell) überfordert werden, bleibt dabei allerdings zunächst ebenso unbestimmt wie der vermeintliche Normalzustand und die Ausgestaltung der erforderlichen Strukturen, um zu ihm zurückkehren zu können. Die Krise unterscheidet sich darin von der Katastrophe.

Die Ausrufung des Katastrophenfalls ist ein Verwaltungsakt. Verantwortlichkeiten und Organisationsstrukturen für die beteiligten Akteure sind rechtlich bindend geregelt: Eine Katastrophe ist „[e]in Geschehen, bei dem Leben oder Gesundheit einer Vielzahl von Menschen oder die natürlichen Lebens-

grundlagen oder bedeutende Sachwerte in so ungewöhnlichem Ausmaß gefährdet oder geschädigt werden, dass die Gefahr nur abgewehrt oder die Störung nur unterbunden und beseitigt werden kann, wenn die im Katastrophenschutz mitwirkenden Behörden, Organisationen und Einrichtungen unter einheitlicher Führung und Leitung durch die Katastrophenschutzbehörde zur Gefahrenabwehr tätig werden“ (BBK, o. J.a). Diese „Behörden, Organisationen und Einrichtungen“ (zum Beispiel die Feuerwehren und Hilfsorganisationen) sind außerhalb von Katastrophen im Alltag meist ohnehin in ihren Regelstrukturen aktiv. Für sie ändern sich in einer Katastrophe also wie in einer Krise eher die Arbeitsprozesse und -intensität als die Aufgaben.

2.3 Strukturen des kommunalen Krisenmanagements

Diese Aufgaben werden wie die Aufbaustrukturen und Abläufe im Katastrophenschutz von den Bundesländern in Katastrophenschutzgesetzen geregelt und sind in der Praxis deshalb bundesweit uneinheitlich. Überall gleich ist jedoch das Prinzip der Subsidiarität: Krisen und Katastrophen sind als kurzfristige Probleme gedacht und sollen so schnell und lokal wie möglich mit den Kräften und Mitteln vor Ort gelöst werden. Die Kommunen haben von allen Ebenen des Staates die unmittelbarste Präsenz im Leben der Bürger:innen. Sie erfahren im Ereignisfall zuerst von Situationen vor Ort und haben ein Eigeninteresse an einer schnellen Lagebewältigung. Kreise und kreisfreie Städte sind im deutschen Bevölkerungsschutzsystem als untere Katastrophenschutzbehörden für die primäre Gefahrenabwehr verantwortlich. Sie werden bei Bedarf durch höhere Ebenen koordiniert und durch die vorübergehende Bündelung von Landes- und Bundesressourcen unterstützt, aber eben nicht ersetzt oder gänzlich von ihren Aufgaben entbunden (s. Geier, 2017). Jede Krise ist und bleibt deshalb unabhängig von ihrem Ausmaß immer (auch) eine lokale Lage. Der Umgang mit der Pandemie folgte ebenfalls diesem im föderalen System tief verankerten Prinzip: „Für das Pandemiemanagement entscheidend war vor allem der hohe Grad politisch-administrativer Dezentralität und subnationaler/kommunaler Autonomie, der das deutsche Verwaltungssystem traditionell kennzeichnet“ (Kuhlmann et al., 2024, S. 91). Aus dieser Perspektive ist das kommunale Krisenmanagement also die lokale Ausprägung des Katastrophenschutzes und seiner Strukturen. Obwohl auch die kommunale Verwaltung dazu zählt, ist sie in der Regel nur in Teilen in die Lagebewältigung eingebunden.

Die weit überwiegende Zahl aller anfallenden Ereignisse arbeiten die örtlichen Einsatz- und Hilfsorganisationen mit ihren eigenen Strukturen im Alltag ab, ohne dass die übrige Verwaltung aktiv werden muss. Erst wenn eine Lage so nicht mehr bewältigt werden kann, weil beispielsweise viele folgenreiche Entscheidungen in kurzer Zeit getroffen und dafür viele Ressourcen und Akteure koordiniert werden müssen, werden andere Instrumente zur Führungsunterstützung benötigt. Diese Instrumente sind Stäbe. Deren genaue Bezeichnung kann ebenfalls nach Art und Bundesland variieren, und streng genommen sind die wenigsten Stäbe auch offiziell „Krisen“-Stäbe. Im weiteren Verlauf wird dieser populäre Begriff trotzdem verwendet, um Verwirrung zu vermeiden – und populär sind Stäbe in der Tat. Diese Beliebtheit liegt an einer Reihe von Vorteilen, die ihre Einberufung verspricht: Als „rechtlich hinterlegte sowie akzeptierte Arbeitsform für eine besondere Lage“ ermöglicht der Stab die geregelte „Aktivierung ämterübergreifender und fachlich-spezifischer Arbeits-, Regelungsformen und Entscheidungsprozesse [...]“. Als Zentrum der Lageeinschätzung und -bilderstellung dient er als ein Instrument der strukturellen und kommunikativen Einbindung aller Personen einer Kommunalverwaltung“ (Schulte et al., 2024, S. 12). Stäbe gelten also als ein sofort verfügbares und

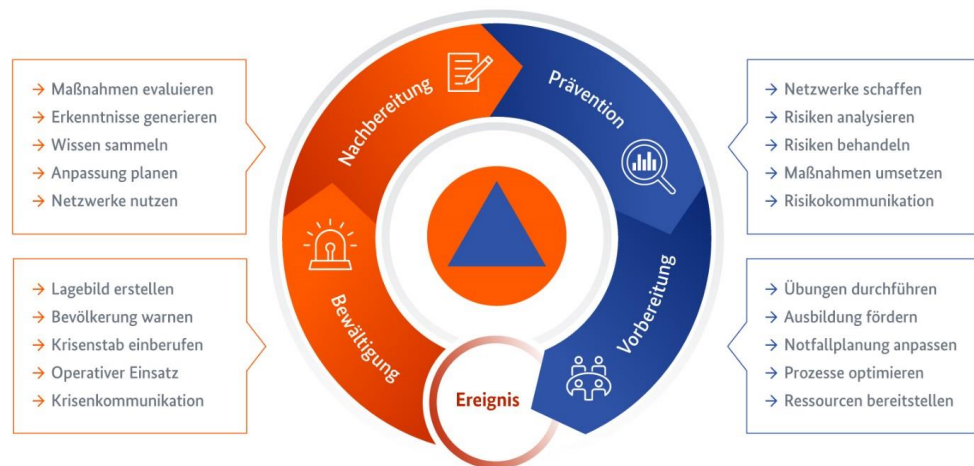
effektives Werkzeug zur Erfassung und Steuerung einer Lage. Sie sind darüber hinaus auch ein doppeltes Kommunikationsinstrument für Verwaltungen: Im Stab werden Informationen zur Lage verarbeitet und geteilt. Zuvor wird aber schon durch die Einberufung des Stabs selbst verwaltungsintern der Eintritt in einen „Krisenmodus“ signalisiert, in dem andere Regeln gelten und der erst mit der Bewältigung der Lage und der Auflösung des Stabs endet (Schulte et al., 2024, S. 12–13). Da „Krisenstab“ und „Krisenmanagement“ nur gemeinsam und zeitgleich auftreten, sind die beiden Begriffe für viele Verwaltungsmitarbeitende austauschbar (Schulte et al., 2024, S. 13). Obwohl auf diese Weise viele Personen in der Verwaltung zumindest eine recht klare Vorstellung vom Krisenmanagement und seinen Aufgaben haben, wirken in aller Regel nur sehr wenige von ihnen aktiv daran mit.

Der Aufbau und die Zusammensetzung von Stäben hängen zu einem gewissen Grad von der Lage und den Ressourcen vor Ort ab. Einige Sachgebiete und Funktionen sind als ständige Mitglieder immer anwesend, andere nur bei Bedarf oder Verfügbarkeit (s. Teichert & Tinnemann, 2020, 30ff.). Viele Verwaltungsbereiche sehen sich nicht als krisenrelevante Akteure und werden kaum einmal in den Stab berufen. Dieser umfasst außerdem ohnehin selten mehr als 20–25 Personen, um die Agilität und Effizienz der Zusammenarbeit zu gewährleisten. So bleibt der Kreis der Beteiligten aus der Verwaltung selbst in jenen Kommunen begrenzt, in denen Personal für doppelte oder gar dreifache Stabsbesetzung ausgebildet und in Reserve vorgehalten wird. Daher ist zwar auf der kommunalen Ebene sehr viel Kompetenz in der Bewältigung komplexer Herausforderungen unter Zeitdruck bei unsicherer Informationslage und mit potenziell gravierenden Konsequenzen vorhanden. Sie ist in der Verwaltung jedoch weitgehend auf das Amt 37 (Amt für Feuerwehr, Rettungsdienst und Bevölkerungsschutz) und damit auf einen vergleichsweise kleinen Kreis von Personen und Abteilungen konzentriert. In der Praxis wirkt sich diese Bündelung normalerweise kaum negativ aus, da dieser Personenkreis für die Bewältigung zeitlich und räumlich begrenzter Lagen in aller Regel ausreicht.

2.4 Krisenmanagement als Prozess

Krisenmanagement soll das Chaos komplexer Herausforderungen strukturieren und handhabbar machen. Der „Risiko- und Krisenmanagementzyklus“ (Abb. 1) bricht dafür die Bewältigung eines Schadensereignisses auf eine feste Abfolge von einzelnen Schritten herunter. Diese beginnen lange vor dem Ereignis. Der Kreislauflogik im Uhrzeigersinn folgend kann eine Organisation manche Risiken bereits im Vorfeld durch Prävention ausschließen oder mindern. Gute Vorbereitung nimmt sich der verbleibenden Risiken an und unternimmt konkrete Schritte, um die Handlungsfähigkeit im Ereignisfall zu steigern und die Schäden zu begrenzen. Mit dem Schadensereignis beginnt die Phase der Bewältigung durch den koordinierten Einsatz der eigenen Kräfte und Mittel und – falls nötig – die Einberufung des Krisenstabs. An diese wiederum schließt sich mit der Nachbereitung ein Prozess der Rückschau, der Evaluation und ggf. des Wiederaufbaus an. Die dort identifizierten Probleme und daraus gezogenen Lehren fließen wiederum in die Prävention und Vorbereitung zukünftiger Maßnahmen ein, und der Kreislauf beginnt von Neuem. Die Organisation geht im Idealfall also aus einer Belastungserfahrung gestärkt hervor und kann von den erlernten Lektionen beim nächsten Ereignis profitieren.

Abb. 1: Der Risiko- und Krisenmanagement-Zyklus (Quelle: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK), mit freundlicher Genehmigung)



Quelle: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK), o.J.c. Verwendung mit freundlicher Genehmigung.

Bei dieser Betrachtung fällt auf, dass in der Phase der Nachbereitung prinzipiell auch die Vorstellung von der „Krise als Chance“ angelegt ist: der Gedanke einer lernenden Organisation (u.a. Argyris & Schön, 2006), die durch Anpassung angesichts von Herausforderungen Schwachstellen in ihren Systemen mindert und Stärken ausbaut. Hier bestehen große Überschneidungen mit dem Konzept der Resilienz als Fähigkeit eines Systems, kurz- und langfristigen Belastungen in verschiedenen Intensitäten („Schocks und Stress“) zu widerstehen, sich anzupassen und dadurch sogar langfristig leistungsfähiger zu werden (s. u.a. Kötter et al., 2018). Im Idealfall ist dieser Prozess weniger ein Zurückfedern zum Ausgangspunkt vor dem Ereignis („bounce back“) als eine Weiterentwicklung darüber hinaus („bounce forward“) und ähnelt somit eher einer Aufwärtsspirale als einem Kreislauf (s. u.a. Coaffee & Lee, 2017; Kabisch et al., 2024).

Hier wird jedoch auch deutlich, dass die im vorigen Abschnitt erfolgte Gleichsetzung von „Krisenmanagement“ und „Krisenstab“ zu kurz greift, da der ausschließliche Fokus auf die Bewältigung die anderen drei Viertel des Kreislaufs unterschlägt. Krisen können durchaus Gelegenheitsfenster für positive Veränderungen öffnen, jedoch nur bei passenden Bedingungen. Der beschriebene Kreislauf erfordert nämlich sowohl Phasen der Entspannung als auch geeignete Mechanismen des Wissensmanagements für die Nachbereitung und Prävention. Ungesteuert und unter hochintensiven, dauerhaften Belastungen ist dies kaum möglich. Um im obigen Bild zu bleiben, droht die Bewältigung als Dauerzustand ohne Erholung dann eher eine Abwärtsspirale der Überlastung auszulösen, ohne dass Lehren abgeleitet und verstetigt werden können.

Inwiefern der kommunale Umgang mit der Pandemie die eigenen Systeme und deren Funktionsfähigkeit unter dem Druck einer außergewöhnlich langen und intensiven Belastung bewahren und die Ausnahmesituation zugleich als ein Gelegenheitsfenster begriffen werden konnte, in dem sich Dinge verändern, Gewissheiten hinterfragen, Experimente wagen und Innovationen in die Praxis bringen lassen, ist Gegenstand der folgenden Kapitel.

3. Befunde zu kommunalem Krisenmanagement

3.1 Transformationsprozesse im Rahmen der Pandemiebewältigung: Krise als Innovationsmotor?

Ausgangspunkt der Überlegungen zum Vorhaben RegTransPan war, dass die Corona-Pandemie (insbesondere in ihrer Frühphase) als disruptiver Moment verstanden wurde. Mit der Pandemie und den getroffenen Gegenmaßnahmen wurde das gesellschaftlich bekannte „Normal“ aufgebrochen, so dass diesem Moment ein Potenzial zugeschrieben wurde, bestehende Institutionen und Routinen in Frage zu stellen und als katalytische Kraft den sozialen, technischen und institutionellen Wandel anzutreiben und zu beschleunigen. Die Pandemie sei demnach eine „Zäsur mit enormer transformativer Kraft“ (Siedentop, 2022, S. 91). In diesem Sinne formuliert es auch das Memorandum Post-Corona-Stadt, in dem „[d]ie Krise [...] sowohl als kritische Herausforderung wie als ein sich öffnendes Gelegenheitsfenster verstanden (wird), um nachhaltige Transformationen in den Städten und Regionen anzustoßen“ (Libbe et al., 2020, S. 1). Und in der Tat wurde die Corona-Pandemie in den Antworten der Kommunalbefragung 2022 des Vorhabens RegTransPan als eine Krise mit hoher Stärke eingeordnet. Auf die Frage zur Einschätzung der Stärke der Krise vor dem Hintergrund der im Verlauf der Pandemie gemachten Erfahrungen gaben auf einer Skala von 1 („sehr geringe Ausprägung“ der Stärke der Krise) bis 10 („sehr starke Ausprägung“) die Teilnehmenden der Befragung die Pandemie mit einem Mittelwert von 7,3 als stark bis sehr stark an; knapp 32 % markierten die Stärke mit dem Wert 8 (Trapp et al., 2024, S. 66).

Dieser gerade zu Beginn der Pandemie zugeschriebenen oder vermuteten „transformativen Kraft“ (Siedentop, 2022, S. 91), die in der Lage wäre, „nachhaltige Transformationen in den Städten und Regionen anzustoßen“ (Libbe et al., 2020, S. 1), wurde entgegengehalten, dass zwar akute Anpassungsmaßnahmen getroffen wurden, die Anpassungsmaßnahmen selbst sowie die durch diese ausgelösten Effekte jedoch nicht von Dauer seien und vielmehr nach einem Ende der Pandemie alte Routinen, Denkmuster und Verhaltensweisen wieder reaktiviert würden (so z. B. Kunzmann, 2020).³ Diese mit Blick auf das Innovations- und Transformationspotenzial der Pandemie skeptische Position wurde auch in einem Expert:inneninterview vertreten: Menschen und Organisationen passten sich in akuten Krisen- bzw. Katastrophensituationen zwar kurzfristig mittels einem Notfallmodus an und ergriffen Maßnahmen außerhalb von Routinen, mit dem Abflauen der Krise fielen sie dann jedoch wieder in die bewährten alten/tradierten Muster zurück (Trapp et al., 2024, S. 67). Demnach wären in der unmittelbaren Krisenbewältigung eingeführte Veränderungen nicht von Dauer.

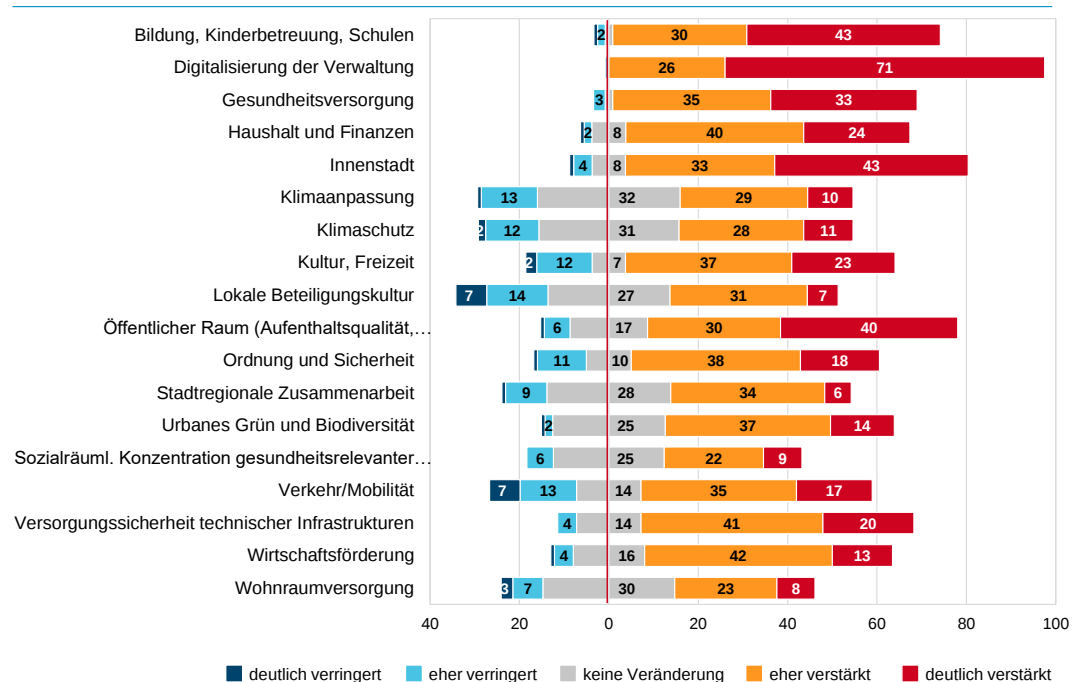
Die Pandemie wurde als eine starke Krise wahrgenommen, auf die die Kommunen reagieren mussten und konnten. Die Teilnehmenden der Befragung wurden auch um eine Einschätzung der Reaktionsfähigkeit ihrer Stadt auf Herausforderungen der Corona-Pandemie gebeten und konnten diese auf einer Skala von 1 bis 10 bewerten (1=sehr geringe bis 10=sehr große Reaktionsfähigkeit). Die mit Abstand am häufigsten angegebenen Bewertungen 8 (30,3 %) und 7 (26,2 %) belegen eine insgesamt sehr positive Bewertung der

³ Für eine Übersicht der Literatur zu diesen beiden Positionen vgl. Siedentop (2022).

eigenen Reaktionsfähigkeit; der Mittelwert von 7,1 unterstreicht dieses positive Bild der Eigenwahrnehmung (Trapp et al., 2024, S. 67–68).

Ungeachtet der positiven Bewertung der eigenen kommunalen Reaktionsfähigkeit auf die starke Krise deckte diese Handlungsnotwendigkeiten in unterschiedlichen kommunalen Aufgabenfeldern auf. Über alle Handlungsfelder hinweg ergab sich auf die Frage, in welchen kommunalen Aufgabenbereichen die Pandemie Handlungsnotwendigkeiten (und damit Veränderungsdruck) verstärkt oder verringert hat, im Rahmen der ersten Kommunalbefragung vom August 2022 das in Abb. 2 dargestellte differenzierte Bild.

Abb. 2: Veränderte Handlungsnotwendigkeiten in kommunalen Aufgabenbereichen



n = 116–121, Angaben in Prozent

Die Differenz zu 100 % ergibt sich aus dem Verzicht auf die Darstellung der Antwortoption „Kann ich nicht einschätzen“

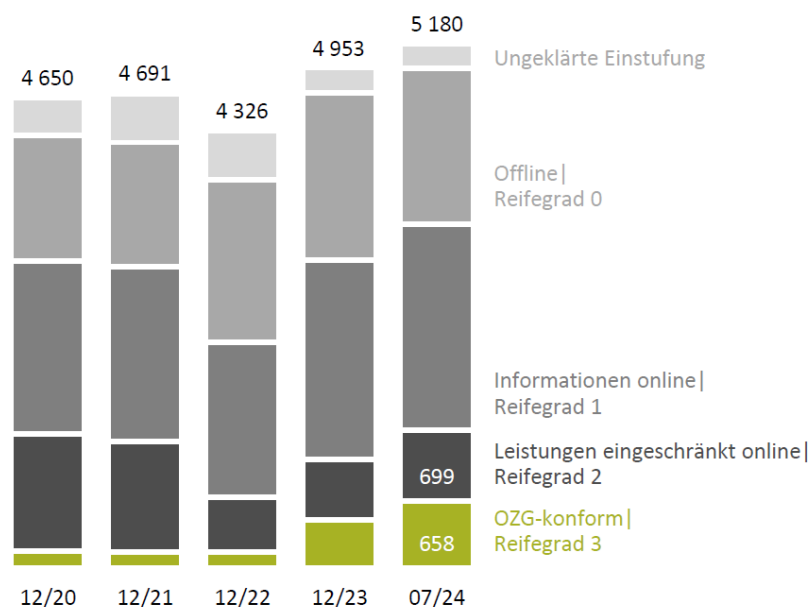
Quelle: Eigene Darstellung, Kommunalbefragung 2022 (Trapp et al., 2024)

Spitzenreiter ist das Handlungsfeld „Digitalisierung der Verwaltung“: 71 % wählten die Antwortmöglichkeit „deutlich verstärkt“ und 26 % „eher verstärkt“ – in Summe konstatieren damit 97 % der Befragten eine Verstärkung der diesbezüglichen Handlungsnotwendigkeiten. Zum einen war im Themenfeld Digitalisierung der Aufholbedarf zu Beginn der Pandemie besonders groß und zum anderen ließ sich nur durch eine stark ausgebaute und optimierte Digitalisierung der Verwaltung ihre Funktionsfähigkeit auch bei einer Verlagerung der Arbeiten in Homeoffice und auf Distanz erhalten. Dies gilt sowohl für Tätigkeiten nach innen bzw. innerhalb der Verwaltung („Backend“) als Kooperation zwischen Verwaltungsmitarbeiter:innen als auch nach außen im Kontakt mit Bürger:innen („Frontend“) und in Form von öffentlichen Dienstleistungen.

Nach der Erhebung im Vorhaben hat die Pandemie auch Grenzen der Leistungsfähigkeit der Verwaltung aufgezeigt. Dabei wurden als wichtigste Faktoren die „Digitalisierung der Prozesse und Abläufe“ sowie die „technische Ausstattung der Verwaltung“ genannt (Trapp et al., 2024, S. 73). Diese Zahlen korrespondieren mit den Daten aus der Frage zu den Handlungsnotwendigkeiten vor allem im Feld der Digitalisierung.

Die bei Eintritt der Pandemie unzureichende Digitalisierung von Aufgaben und Prozessen in den Verwaltungen von Kommunen (Trapp et al., 2024, S. 74) und Ländern (Bundesrechnungshof, 2024) erwies sich nicht nur in der Erreichbarkeit öffentlicher Leistungen während des Lockdowns als Limitante, sondern auch in der verwaltungsinternen Abstimmung und Koordination der Pandemiebekämpfung. Zugleich versetzte die Pandemie bzw. der durch sie ausgelöste Druck zur umfassenden Ausstattung mit Hardware und digitalen Tools der Verwaltungsdigitalisierung einen Impuls. Die zweite Befragungswelle im Rahmen des Vorhabens RegTransPan aus dem Spätsommer 2023 zeigte, dass die Kommunen ihre Digitalisierung im Kontext der Pandemie beschleunigt vorangetrieben haben. Knapp die Hälfte der Befragten (49 %) stimmte der Aussage zu, dass die Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben kommunaler Dienstleistungen beschleunigt wurde – und weitere 29 % stimmten dem eher zu (Trapp et al., 2024, S. 74). Auch in Interviews befragte Expert:innen sprachen explizit von einem „Digitalisierungsschub“. Dieser Eigenwahrnehmung in den Kommunen, die möglicherweise stark durch die flächendeckende Einführung hybrider Arbeitsmodelle in Kommunalverwaltungen (Trapp et al., 2024, S. 75) provoziert ist, steht der Befund im eGovernment Monitor 2021 gegenüber, dass sich zwar Auswirkungen der Corona-Pandemie auf das E-Government-Nutzungsverhalten bei den Bürger:innen zeigen, jedoch ein klarer Digitalisierungsschub in der Verwaltung (hier bezogen auf die öffentliche Verwaltung insgesamt) im ersten Jahr der Pandemie bis zum Sommer 2021 ausgeblieben ist (Jahn et al., 2021, S. 29). Dieses Bild wird durch Zahlen des Bundesrechnungshofes bestätigt, wonach im Juli 2024 nur 658 von insg. 5180 digitalisierbaren Verwaltungsleistungen OZG⁴-konform digitalisiert waren (Bundesrechnungshof, 2024).

Abb. 3: Veränderung des digitalen Reifegrads von Verwaltungsleistungen bei Ländern und Kommunen



Quelle: Bundesrechnungshof, 2024, S. 16

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass das Bild mit Blick auf die Pandemie als Innovationsmotor bzgl. der Verwaltungsdigitalisierung uneindeutig ist.

Im Vorhaben RegTransPan waren primär Innovationseffekte auf kommunale Handlungsfelder von Interesse, die typischer Weise mit auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Diskursen urbaner Transformation verknüpft sind. Hierunter

⁴ Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz, OZG)

fallen z. B. Themen der Verkehrswende, Klimaanpassung und -schutz. Für diese Themen wurden im Gegensatz zur Digitalisierung der Verwaltung weniger starke Handlungsnotwendigkeiten gesehen (vgl. Abb. 3).

Zwar wurden in den genannten Handlungsfeldern in der Pandemie, die mit dem Lockdown und dem damit veränderten Mobilitätsverhalten der Menschen ein Gelegenheitsfenster bot, kurzfristig und experimentell einzelne Maßnahmen (z. B. Popup-Radwege und –Begrünung) umgesetzt. Jedoch wurden damit keine grundsätzlich neuen Stadtentwicklungsprozesse angestoßen. Vielmehr wirkte die Corona-Krise als Katalysator von Entwicklungen und bestehenden bzw. bereits angelegten Trends. Dabei wurden insbesondere solche beschleunigt, die einen unmittelbaren Beitrag zur Krisenbewältigung leisteten (z. B. Digitalisierung), aber zum Teil auch ohnehin bestehende Krisen verschärft wie der Wandel der auf stationären Einzelhandel ausgerichteten Innenstädte. Innovative Maßnahmen oder Projektideen der Stadtentwicklung wurden dann umgesetzt, wenn diese bereits sprichwörtlich „in der Schublade lagen“. Die im Rahmen von RegTransPan gewonnenen Daten liefern keine empirische Evidenz für die These von der „(Corona-)Krise als Chance“ für eine Transformation und nachhaltige Stadtentwicklung. Vielmehr deuten die Befunde in RegTransPan darauf hin, dass Anpassungsmaßnahmen im Verwaltungshandeln primär mit Blick auf administrative Potenziale und Ressourcen der Krisenbewältigung stattgefunden haben.

3.2 Reflexionsraum für das kommunale Krisenmanagement von Langzeitkrisen

Das Vorhaben PanReflex knüpft an die Befunde aus dem Projekt RegTransPan und untersuchte administrative Strukturen und Ressourcen der Krisenbewältigung. Die kommunalen Akteure mussten in vielen Fällen mit ihren eigenen Ressourcen nicht nur eigene Lösungen für den Umgang mit der Pandemie entwickeln, sondern auch Vorgaben aus Bund und Ländern umsetzen und kurzfristig an die eigenen Gegebenheiten anpassen.

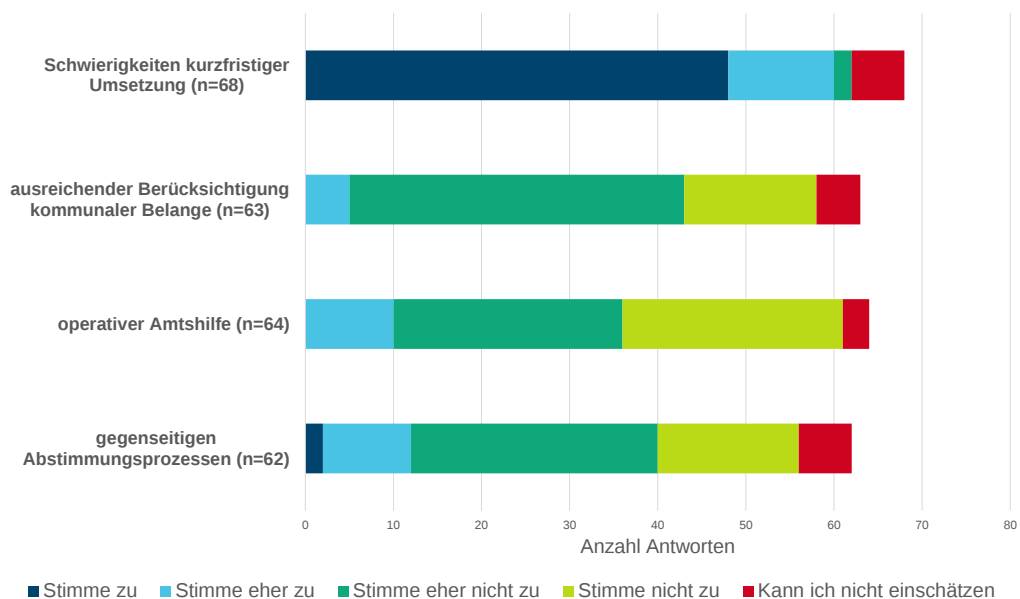
3.2.1 Kommunales Krisenmanagement im Mehrebenensystem: zwischen Autonomie und zentralen Vorgaben

Obwohl die Strategie der deutschen Pandemiebekämpfung recht große kommunale Auslegungsspielräume gestattete (Kuhlmann et al. 2024: 91ff.), blieben Kommunen Weisungsempfänger und vor allem für die Umsetzung der Verordnungen ihres Landes zuständig. Gleichzeitig konnten zentrale Vorgaben durch das jeweilige Bundesland die Umstände vor Ort unmöglich in ihrer Vielfalt erfassen. Selbst vermeintlich eindeutige Anweisungen offenbarten so inhaltliche Unschärfen, die erst bei der Umsetzung der Verordnungen durch den Kontakt mit der Bevölkerung deutlich wurden. Auslegungsfragen, die den kommunalen Verantwortlichen von Bürger:innen auf der Straße und in den Hotlines gestellt wurden, waren zum Beispiel: „Darf man Tennis draußen noch im Doppel spielen?“ (Teilnehmer in einem PanReflex-Workshop), oder ob ein Film im Autokino nun eine Aktion im Auto, und damit genehmigt, oder eine Aktion in einem Kino, und damit verboten sei (Interview PanReflex). In diesen Fragen kam es selbst zwischen benachbarten Kommunen im gleichen Bundesland zu teils deutlichen Unterschieden in der Interpretation und Durchsetzung von Maßnahmen: „Wer in Köln wohnt, aber in Düsseldorf arbeitet, hatte tagsüber andere Regeln zu beachten als abends“ (Teilnehmer Workshop). Dies führte bis hin zu unterschiedlichen Antworten in zwei unmittelbaren

Nachbarstädten auf die Frage, ob Eltern trotz Quarantäne ihre sterbenden Kinder im Krankenhaus besuchen durften (Workshop).

Kommunen sind in solchen Situationen umso dringender auf eine gute Abstimmung mit benachbarten Kommunen und vor allem dem Land angewiesen. In der Pandemie hat sich jedoch gezeigt, dass diese Abstimmung nicht immer ideal verlief. Der interkommunale Austausch hing stark von persönlichen Netzwerken und informellen Kontakten (dem immer wieder in den Workshops erwähnten Grundsatz „in der Krise Köpfe kennen“,) ab: „Wenn man in der Nachbarkommune eine Info von den Ordnungsamtskollegen wollte und dort niemanden kannte, der die Durchwahl der richtigen Person kannte, sind wir selbst in deren Bürger-Hotline gelandet“ (Teilnehmer Workshop). Auch die Zusammenarbeit mit dem eigenen Land beschrieben die Kommunen im Projekt überwiegend als herausfordernd, geprägt von Schwierigkeiten durch die kurzfristige Umsetzung von Vorgaben, keiner ausreichenden Berücksichtigung kommunaler Belange auf Landesebene, fehlender operativer Unterstützung seitens des Landes und mangelhaften gegenseitigen Abstimmungsprozessen (Workshops, Interviews, vgl. auch Abb. 4).

Abb. 4:
Zusammenarbeit
zwischen
Kommunalverwaltung
und Land in der
Pandemiebewältigung
(PanReflex-Befragung
2023)



Quelle: Eigene Darstellung

Ein weiteres Problem waren die unterschiedlichen Zeithorizonte bei der Abstimmung in einer hochdynamischen Lage, für die noch dazu in vielen Punkten keine Erfahrungswerte und etablierte Vorgehensweisen zur Verfügung standen. Die Nähe zur Bevölkerung erzeugte für die kommunalen Verwaltungen einen hohen Handlungsdruck, der mitunter nur bedingt zur Reaktionszeit der Landesministerien passte: „Das Land hat sich vier Wochen lang schön bedeckt gehalten, um dann möglichst strukturiert auftreten zu können.“ (Workshop-Teilnehmerin). Im Ergebnis suchten Kommunen für akute Probleme häufig eigene Lösungen, die nachträglich durch Vorgaben des Landes konterkariert oder sogar annulliert werden konnten. Die Umsetzung dieser Vorgaben

musste jedoch sehr kurzfristig erfolgen. Mehrfach berichteten Vertreter:innen aus Kommunalverwaltungen in Interviews und Workshops beispielsweise, dass sie besonders in der Frühphase der Pandemie neue Versionen von Verordnungen regelmäßig ohne Änderungsverlauf im Text an Freitag-nachmittagen mit einer Umsetzungsvorgabe zum folgenden Montag erhielten. Auch die Kommunikation von Maßnahmen seitens des Landes gegenüber der Öffentlichkeit überholte mitunter diese dienstlichen Meldewege: „In der Anfangszeit war das Regieren durch Pressemitteilung“ (so ein Workshop-Teilnehmer). So entstand eine paradoxe Situation für die Kommunen: Einerseits öffnete die Steuerung durch das Land durch ihre fehlende Spezifität vor Ort Spielräume bei der Auslegung von Verordnungen und bot damit Freiraum für lokale Anpassungen. Zugleich ließen sich die Landesvorgaben nicht schnell genug der Dynamik der Lage vor Ort anpassen. Die Maßgaben waren damit sowohl wenig spezifisch als auch zu langsam. Andererseits mussten die Vorgaben, wenn sie dann kamen, sehr kurzfristig umgesetzt werden, und häufig standen sie im Widerspruch zu den schnell entwickelten lokalen (und kontextadäquaten) Entscheidungen der Kommunen. Sie boten damit zu wenig Freiraum und waren zu eng, als dass sie die Vielfalt der gefunden kreativen Lösungen vor Ort abbilden konnten.

3.2.2 Lagebewältigung in Langzeitkrisen: zwischen Belastungssteuerung und Personalmangel

Kommunales Krisenmanagement ist in den aktuellen Strukturen als eine hochintensive, aber vergleichsweise kurze Belastungssituation für die Beteiligten angelegt, die nach Möglichkeit von wenigen geübten und erfahrenen Personen in den Einsatzorganisationen und der Verwaltung bewältigt wird (siehe Kapitel 2). Die Herausforderungen während der Pandemie entsprachen diesem Bild jedoch aus mehreren Gründen nur bedingt:

- Eine hochdynamische Lage und komplexe Themen: Die Pandemiebewältigung erforderte die Einarbeitung in ein unvertrautes Themenfeld, in dem der aktuelle Wissensstand besonders in der Anfangszeit schnell von den Ereignissen überholt wurde. Die inhaltliche Entgrenzung der Lage bedeutete wiederum, dass bei den Maßnahmen verstärkt Wechselwirkungen zwischen Fachbereichen beachtet werden mussten, beispielsweise bei den Auswirkungen des Lockdowns auf den Bildungs- und Kulturbetrieb.
- Die Einführung neuer Arbeitsprozesse mit neuen technischen Mitteln im laufenden (Krisen-)Betrieb: Diese Änderungen, beispielweise bei der Digitalisierung von Diensten und der Einführung von Homeoffice-Regelungen, waren angesichts der Pandemiebeschränkungen nötig, schwächten aber auch die informellen Netzwerke innerhalb der Verwaltung. Die interne Streuung von Informationen durch den „Flurfunk“ funktioniert schließlich nur, solange sich noch jemand auf den Fluren bewegt. Dies war umso bedeutsamer, da die oben erwähnten Verzögerungen in der zentralen Steuerung von Maßnahmen durch das Land die Verwaltungsmitarbeitenden vor den Konflikt zwischen den dienstlichen Meldewegen und den als „in der Krise Köpfe kennen“ bekannten persönlichen Netzwerken der Krisenbewältigung stellten (Interviews, Workshop).
- Die Dauer und Intensität der Lage: Die Mitarbeitenden mussten diese Probleme über einen ungewöhnlich langen Zeitraum und bei hoher Arbeitslast bewältigen. Eine interviewte Person führte beispielsweise aus: „Ich kann sagen, ich habe noch nie in meinem Leben so extrem viel gearbeitet wie in den ersten Pandemiemonaten, also im Frühjahr 2020. Ich habe das nie aufaddiert, aber das ist schon ein enormes Arbeitspensum gewesen für mich per-

sönlich“. Eine Person aus der Feuerwehr beschrieb, wie die Lagebewältigung ihren Alltag dominierte: „Dann war das irgendwann so, dass ich da wirklich auf der Wache geschlafen habe und [...] drei Monate von da aus dann praktisch nur in dieser Pandemie gearbeitet habe. [...] So nach über zwei Jahren, wenn man dann nur in diesem Bereich ist, wird das dann irgendwann auch für die Familie belastend“.

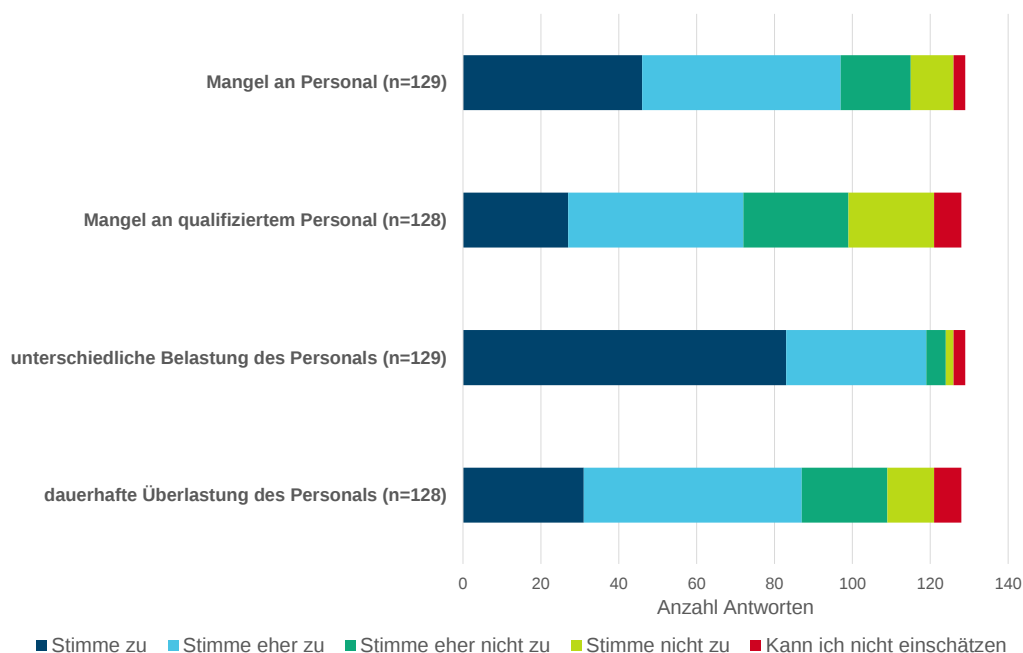
- Die ungewöhnlich hohe Eigenbetroffenheit: Im Vergleich zu anderen Lagen waren Verwaltungsmitarbeitende und ihre Angehörigen von der Pandemie selbst unmittelbar und stark persönlich bzw. in ihren Familien betroffen (Interviews Workshop). Verwaltungsmitarbeitende berichteten darüber hinaus, dass sie als Vertreter:innen des Staates persönlich für empfundene Zumutungen durch die Pandemiemaßnahmen verantwortlich gemacht und zum Ziel medialer, verbaler und physischer Übergriffe wurden: „Ich glaube, die Kolleginnen und Kollegen, die auf Social Media unterwegs waren, sind natürlich viel stärker persönlich betroffen gewesen von irgendwelchen Anfeindungen, Behauptungen, Fake News auf Twitter-Accounts oder so was“ (Interview). Eine Person beschrieb die Arbeit in einem Impfzentrum: „[...] wir vor Ort haben halt die Frustration der Leute abgekliegt. Und ich war da dann auch das eine oder andere Mal in Handgreiflichkeiten verwickelt, wo mich Leute halt einfach angegriffen haben“ (Interview). Und eine Führungskraft berichtete: „Mit der Verantwortung, die wir haben, geht man auch ein hohes persönliches Risiko ein. Denn die andere Scheiße, Entschuldigung [...], geht ja weiter. Morddrohungen, die wir kriegen, Beschimpfungen, Zeitungsartikel [...]“ (Interview).

Krisenmanagement sieht für eine möglichst nüchterne Beurteilung der Lage in der Regel eine gewisse emotionale Distanz bei den handelnden Personen vor. Überlastung und Eigenbetroffenheit sind deshalb Gründe für den Rückzug aus einem Krisenstab (Institut der Feuerwehr Nordrhein-Westfalen, 2025). In einem solchen Fall muss jedoch ein bestenfalls gleichwertiger Ersatz die Arbeit fortführen können. Diese Option stand den meisten Kommunen aufgrund begrenzter Personalreserven in der Pandemie aber nicht oder nur sehr bedingt zur Verfügung.

- Fehlende Reserven und Unterstützungsstrukturen: Die hohe und langfristige Belastung konnte durch das vorhandene Personal kaum ausreichend aufgefangen werden (Abb. 5). So mangelte es einerseits allgemein an Personal, um Mitarbeitende zu vertreten oder zu entlasten. Kommunen behielten sich hier unter anderem mit der Anstellung von Zeitarbeitskräften, Studierenden, Unterstützung aus dem Ehrenamt und Amtshilfe durch die Bundeswehr. Sie profitierten dabei auch davon, dass viele Geschäfte und Betriebe in der Pandemie ihre Arbeit reduziert oder eingestellt hatten und dadurch Arbeitskräfte verfügbar wurden, konnten die eigenen Bedarfe aber trotzdem kaum decken (Interviews, Workshop).

Manche Aufgaben im Krisenstab erforderten darüber hinaus technische und fachliche Kompetenzen, die bei Ausfällen von Stabsmitgliedern kaum adäquat ersetzt werden konnten. Eine interviewte Person wies darauf hin, dass Krisenkompetenz darüber hinaus auch eine mentale Komponente beinhaltete, die sich beispielsweise in einem ausgeprägten Bewusstsein für die besonderen Herausforderungen der Lage, der Bereitschaft zur Prioritätensetzung und erhöhter Entscheidungsfreude äußerte. Hier wurden Unterschiede zwischen Einsatzorganisationen und Verwaltungsabteilungen beschrieben, die besonders in der Anfangszeit der Pandemie zu Reibungen und Missverständnissen führten: „[ab] Freitag, 12:00 Uhr, hat man [...] keinen mehr erreicht. Kann nicht euer Ernst sein, aber das war vollkommen normal [...]. Denen zu sagen, dass man auch da eine Bereitschaft vielleicht braucht, das hat lange, lange gedauert“ (Interview).

Abb. 5: Einschätzung zur Personalsituation in der Verwaltung während der Pandemie (Befragung 2023).



Quelle: Eigene Darstellung

Darüber hinaus führen die Strukturen des kommunalen Krisenmanagements schnell zu einer ungleichen Verteilung der Belastung. Da in Kommunalverwaltungen vergleichsweise wenig Personal Erfahrung mit, Ausbildung in und regelmäßige Übung bei der Bewältigung von Krisen vorweisen kann, „werden“, wie eine Workshop-Teilnehmerin aus dem Krisenstab ihrer Kommune beschrieb, „die immer gleichen Leute von Krise zu Krise katapultiert“. Ein für das Krisenmanagement in seiner Kommune zuständiger Interviewpartner schilderte eine ähnliche Situation: „Inklusive mir sind wir vier Stellen im Katastrophenschutz. Die Stadtverwaltung [Stadtname] hat knapp 4.000 Stellen. Und wir vier machen dann alles, wo Katastrophenschutz draufsteht“.

Dieser kleine Kreis von Personen ist mit zunehmender Dauer einer Lage schnell überlastet. Es gibt allerdings kaum etablierte Unterstützungsstrukturen, um die Belastung über die Breite der Verwaltung hinweg zu steuern, beispielsweise durch klare Mechanismen für den Personaltransfer von weniger beanspruchten Abteilungen hin zu stärker belasteten (Workshop). Dies wurde umso deutlicher, da durch die Pandemiebeschränkungen einige Verwaltungsbereiche gar nicht mehr oder nur noch sehr eingeschränkt arbeiteten, wie eine interviewte Person erklärte: „Also da gibt es schon viele Verwaltungsbereiche, [...] die nichts mehr zu tun haben, die froh sind, wenn sie zuhause bleiben können. [...] Die wurden dann, wenn man die gesehen hat in irgendwelchen Besprechungen, immer tiefer sonnengebräunt und waren tiefenentspannt, während die anderen versucht haben das Allerschlimmste zu verhindern“, was innerhalb der Verwaltung zu Spannungen geführt habe (Interview). Workshop-Teilnehmende kritisieren hier fehlende Klarheit bei der Festlegung von Kernaufgaben für einzelne Stellen und Abteilungen, die eine Priorisierung von Personal und Ressourcen in der Krise erleichtern würde. Aufgabenpriorisierung (und

damit die Zurückstellung mancher Routineaufgaben) ist in einer entgrenzten Krise jedoch auch nicht ohne Risiko, wie der folgende Punkt zeigt.

- Konflikte zwischen Krisenmanagement und Linienarbeit: Das kommunale Krisenmanagement ist, sofern es primär über den Krisenstab abgearbeitet wird, nicht nur von der Intensität her nicht für den Dauerbetrieb geeignet. Es schafft auch Folgeprobleme in der Verwaltung. Mit längerer Dauer einer Lage stehen Kommunen vor dem Problem, dass sich die unerledigten Routineaufgaben zunehmend als zu erledigende „Verwaltungsschulden“ (Workshop-Teilnehmer) aufstauen: „Sie dürfen nicht vergessen, dass der Rest der Verwaltung [...] effizient weiterarbeiten muss, [...] [weil] auch noch die Kitas funktionieren müssen, die Schulen funktionieren müssen, die Straßen müssen funktionieren, es müssen auch noch ein paar Knöllchen geschrieben werden, wenn Leute falsch parken. Wir haben bestimmte Bereiche einfach aus dem Auge verloren in der Krise, auch in meinem [Amt], und dann hatten wir plötzlich Sodom und Gomorrha. Wir haben es gar nicht so richtig gemerkt und dann haben wir Monate gebraucht, um das wiederaufzuarbeiten“. In den schlimmsten Fällen entstehen dort die Grundlagen für neue Krisen zu einem späteren Zeitpunkt. Während in der unmittelbaren Lagebewältigung kaum Zeit für solche Aufgaben bleibt, halten sie dann nach Abklingen der Krise(n) die Arbeitslast für die Verwaltungsmitarbeitenden hoch. So verhindern sie als weiterer Faktor, dass diese sich angemessen erholen können, wie eine interviewte Person anmerkt: „Und nur am Rande: Es gibt nach wie vor Kollegen, die 1.800 Überstunden aus drei Jahren Corona vor sich herschleppen und kaum dazu kommen, die abzubauen“.

Metaphern von der Pandemie als „Marathon“ (Thielsch et al., 2023) weisen deshalb zwar völlig richtig darauf hin, dass sich die Lagebewältigung von den klassischen „Sprints“ des kommunalen Krisenmanagements unterschied. Sie bilden aber nicht ausreichend ab, dass sich ein Marathon gerade durch seine festgelegte Distanz – und damit die Berechenbarkeit der Belastung – auszeichnet. Diese Berechenbarkeit fehlte in der Pandemie jedoch gerade in den ersten Monaten vollkommen. Die Herausforderung für die Kommunen war daher weniger ein einziger dreijähriger Krisenzyklus (siehe Kapitel 2.4), sondern eher eine Überlagerung vieler kleinerer Krisenzyklen von ungewisser Dauer über einen Zeitraum von drei Jahren, was die Belastungssteuerung und das Ressourcenmanagement enorm erschwerte. Die Mitarbeitenden konnten im Krisenmanagement nicht bis zu einem absehbaren Ende herunterzählen, sie zählten in der Belastung herauf. Eine Metapher dafür wäre weniger ein Marathon als ein Sprint in einem Treppenhaus, bei dem an jedem Treppenabsatz ein weiteres Stockwerk sichtbar wird. Die Kommunen experimentierten angesichts dieser Situation mit verschiedenen innovativen organisationalen Lösungen, beispielsweise im Personal- und Wissensmanagement, mit neuen Kooperationsformaten unterhalb des Krisenstabs und mit Unterstützungsmechanismen (siehe Kapitel 4).

3.2.3 Der Umgang mit Vulnerabilität in Langzeitkrisen: zwischen sozialer Diversität und fluider Zuschreibung

Die Gesellschaft in deutschen Städten ist durch ein hohes Maß sozialer, kultureller und sozialräumlicher Diversität geprägt. Dies hat Implikationen für das kommunale Krisenmanagement und die Frage nach Art und Priorisierung von Krisenbekämpfungsmaßnahmen und ihrer Zielgruppen.

Mit Dauer und Erkenntniszuwachs haben sich im Pandemieverlauf die medizinischen Risiken für bestimmte Menschen sowie Zuschreibungen von Vulnerabilitäten zu gesellschaftlichen Gruppen in der öffentlichen Bewertung verändert. Infolge der Dynamik des Geschehens war es für das kommunale Krisenmanagement herausfordernd, passende Angebote für vulnerable Gruppen zu entwickeln. Manche Gruppen rückten bei der Krisenbewältigung zu einem bestimmten Zeitpunkt in den Fokus der Aufmerksamkeit und rutschten später heraus. Dies war maßgeblich abhängig von den sich im Verlauf der Pandemie wandelnden Aufmerksamkeiten der öffentlichen Debatte. Mit dem Erkenntniszuwachs über das Virus und dem Fortschritt in der medizinischen Behandlung veränderte sich der Grad, in dem verschiedene soziale Gruppen von der Pandemie und damit verbunden den Hygieneschutzmaßnahmen betroffen waren. Abstrakt formuliert lässt sich im Pandemieverlauf ein Fokuswechsel im Umgang mit Vulnerabilität im Krisenmanagement von einer virusbedingten Vulnerabilität hin zu einer maßnahmenbedingten Vulnerabilität nachvollziehen.

Ähnlich dem Krisenbegriff birgt die Verwendung des Begriffs Vulnerabilität bzw. des Konzepts „vulnerabler Gruppen“ eine generelle Unschärfe (um nicht zu sagen: Beliebigkeit) in sich. Dies bringen auch die folgenden zwei Äußerungen zum Ausdruck:

„Also ja, ich denke, die sind in allen Städten gleich, die vulnerablen Gruppen. [...] die sind [...] seit langem eigentlich die gleichen: Das sind eben sozial schwache Menschen. Es sind [...] Migrant*innen. Es sind psychisch kranke Menschen, Kinder, die in schwierigen Verhältnissen aufwachsen. Nicht versicherte Menschen. Es sind alte Menschen. Kranke Menschen. Das sind für mich die vulnerablen Gruppen“ (Interview).

Andererseits:

„Also man kann auch nicht alle, alle Bedarfe erfassen [...]. Vulnerabilität ist ja abhängig von Raum und Zeit. [...] die vulnerable Gruppe in der Form gibt es ja so nicht, weil sie haben unterschiedliche Risiken, die unterschiedliche Vulnerabilitäten nach sich ziehen“ (Interview).

Während also in der ersten Aussage es selbstverständlich erscheint, welche Gruppen gemeint sein sollten und dass diese Gruppen als homogen behandelt werden können, tut sich die zweite interviewte Person schwer, vulnerable Gruppen zu bestimmen. Vulnerabilität blieb über die Pandemie hinweg ein vager und durchaus problematischer Begriff im kommunalen Krisenhandeln (Workshop).

Ein effektiver Umgang mit Vulnerabilität bzw. vulnerablen Gruppen im kommunalen Krisenmanagement benötigt ein präzises und aktuelles Lagebild der Betroffenen sowie ihrer Bedarfe und eigenen Handlungsressourcen. Manche Gruppen werden trotz hoher Gefährdung und teils mehrfacher Risikofaktoren von Kommunen häufig erst spät beachtet, sind von den Schadenswirkungen und den Maßnahmen gleichzeitig aber oft früh und besonders intensiv betroffen. Andere soziale Gruppen mögen mit Blick auf ein bestimmtes Merkmal in besonderem Maße gefährdet erscheinen, verfügen aber über eigene Ressourcen, sich der Gefährdung zu entziehen. Für Kommunen stellt sich die Frage, wie die Sichtbarkeit gerade eher unscheinbarer sozialer Gruppen – der „vergessenen Menschen“ (Sowa et al., 2023) – in der Krise erhöht werden kann. Dies betrifft vor allem Menschen am Rande der Gesellschaft, deren Verhältnis zu Kommune und Staat tendenziell ohnehin „kompliziert“ und deren Auswahl an Kommunikationskanälen beschränkt ist, die daher schwer erreichbar sind und die zugleich über keine oder nur wenige eigene Handlungsressourcen verfügen. Ein Workshop-Teilnehmer brachte

es auf den Punkt: „Obdachlose hatten wir in der Tat nicht so auf dem Schirm – das muss zukünftig wichtiger sein“.

Eine besondere Herausforderung im kommunalen Krisenmanagement war für viele Kommunen der Zugang zu bzw. das Erreichen vulnerabler Gruppen. Die Antworten im Rahmen der Kommunalbefragung und die Diskussionen in den Reflexionsräumen deuten darauf hin, dass sich die Gestaltung von gezielten Unterstützungsangeboten für besonders betroffene Personen als herausfordernd darstellte und dass es schwierig war, in der Pandemie einen Zugang zu betroffenen Personen herzustellen – sofern dieser nicht schon vorher bestand. Kommunen unterschieden in Hinblick auf den Zugang zu vulnerablen Gruppen in Krisenlagen zwischen einem institutionen- und damit zielgruppenbezogenen und einem sozialraumbezogenen Zugang: Der institutionen- bzw. zielgruppenbezogene Zugang zu vulnerablen Gruppen gelang vor allem über das Sozial- und Gesundheitsamt. Unter den zielgruppenspezifischen Angeboten wurden u.a. Ersatzangebote für Hygiene (Duschen, Bekleidungswechsel) für Wohnungslose, spezielle Impfangebote für Sexarbeiterinnen, Suchterkrankte, die Gruppe der Taub-Blinden, in Behinderteneinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften genannt sowie Unterstützungsangebote für Kinder mit Bedarf an Lernunterstützung, Hilfe- und Beratungsangebote über Telefon/Chat für Kinder und Jugendliche sowie die Ausgabe von Essenspaketen über die Jugendzentren (eigene Erhebung, Kommunalbefragung 2023). Sozialraumbezogen wurden vulnerable Gruppen vor allem über Multiplikator:innen in Quartieren (bspw. mit hohem Migrationsanteil) erreicht. Sozialraumbezogene Unterstützungsangebote waren z.B. Beratungen in Stadtteilzentren, Aufklärungsangebote bzw. Impfungen in Familienzentren, Impfkationen im Bereich der Tafel und spezielle Impfangebote in Stadtteilen mit hohem Migrantanteil (eigene Erhebung, Kommunalbefragung 2023).

Über all diese zielgruppenspezifischen und sozialraumbezogenen Angebote und Aufgaben kam den Betroffenen in der Lage nicht nur Unterstützung zu, sondern es konnte auch Kontakt mit den Zielgruppen gehalten werden. Durch diesen Austausch mit den Betroffenen gelang es, deren Bedarfe genauer zu bestimmen, an den Krisenstab zurückzuspiegeln und Angebote besser zuzuschneiden. Die vulnerablen Mitglieder der Stadtgesellschaft wurden dabei nicht als ein in der Krise zu „lösendes“ oder zu linderndes Problem der Lagebewältigung behandelt, sondern konnten „[...] von Objekten und Risikofaktoren zu Protagonist:innen gemacht werden, ihre Meinung gehört und einbezogen werden“ (Klundt & Müller, 2020, S. 3).

Diese Netzwerke zwischen Kommune und zivilgesellschaftlichen Akteuren sind gerade auch mit Blick auf die Krisenkommunikation wichtig. Denn was nützt es, wenn der Krisenstab bzw. das Presseamt einer Kommune für die Krisenbewältigung relevante Informationen zwar senden kann, diese Informationen dann aber im falschen Format, der falschen Sprache, dem falschen Ton oder schlicht am falschen Ort zur falschen Zeit auf ein Publikum treffen, das aus diesen Gründen kaum zuhören wird? Für die zielgruppenspezifische Aufbereitung der Krisenkommunikation ist es daher wichtig, innerhalb der Verwaltung nicht nur Kommunikationsfachleute zu haben, die Krisenkommunikation beherrschen, sondern auch lokal verankerte Schlüsselakteure, die der Kommune die Besonderheiten der Zielgruppen gerade in sozial belasteten Quartieren erläutern können. Zudem können diese Schlüsselakteure die Information vor Ort weitertragen und z. B. aufgrund ihrer Glaubwürdigkeit in der Community sozial legitimieren.

Beide zuvor genannten Modalitäten beim Zugang zu vulnerablen Gruppen in der Krise beruhen darauf, dass schon im „Regelbetrieb“ Aufgaben, z. B. in der Jugend- und Sozialarbeit oder der Wohnungs- und Obdachlosenhilfe, vollzogen und darüber Kontakte und Netzwerke mit den Zielgruppen geknüpft

bzw. gepflegt werden. Der folgende Ansatzpunkt zum Umgang mit Vulnerabilität in Langzeitkrisen lässt sich daher eher als Daueraufgabe der Verwaltung im Regelbetrieb denn als Aufgabe des kommunalen Krisenstabs konzipieren.

Die fehlende Sichtbarkeit mancher Gruppen und ihrer Bedarfe sowie die mitunter auch deshalb besonders schwierige Abschätzung potenzieller Folgen von Maßnahmen auf diese Gruppen stellen eine Herausforderung im kommunalen Krisenmanagement dar. Neben Maßnahmen für eine verbesserte Sichtbarkeit und Einbindung vulnerabler Gruppen in das akute Krisenmanagement sind insbesondere Ansätze im Bereich der „Sowieso-Maßnahmen“ im Regelbetrieb einer funktionierenden sozialen und nachhaltigen Stadtentwicklung nützlich. Dies gelingt dann, wenn außerhalb der Krise im Regelbetrieb kommunales Handeln Vertrauensbeziehungen zwischen kommunalen Ämtern (z. B. Sozial-, Jugend- und Schulamt, Integrations- und Ausländerbeauftragte, Stadtteilbüros etc.) und zivilgesellschaftlichen Akteuren bzw. Schlüsselpersonen etabliert und gepflegt werden oder wenn möglichst sozial gemischte Stadtteile geplant und z. B. über die Ausweisung von Sanierungsgebieten bauliche Erneuerungsbedarfe sozialpolitisch flankiert werden.

Einige Kommunen erwähnten explizit Ansätze der aufsuchenden Sozialarbeit in der Pandemie, bei der vor der Pandemie aufgebaute Verbindungen zu marginalisierten Gruppen genutzt werden konnten: „Diese Vertrauensnetzwerke haben wirklich toll funktioniert“ (Workshop). Die Teilnehmenden berichten von guten Ergebnissen: „Die Impfkampagnen für Drogenabhängige und Obdachlose war ein Riesenerfolg, enorm hohe Akzeptanz. Da war kaum ein Impfverweigerer dabei“ (Workshop). Sie betonen dabei die Bedeutung langfristig gewachsener und gepflegter Netzwerkstrukturen für die Fähigkeit, Maßnahmen der Krisenbewältigung kurzfristig umsetzen zu können: „Wir haben da extrem auf unsere [bestehenden, mobilen] Strukturen und die Leute vor Ort zurückgegriffen und darüber die Leute auch sehr gut erreicht durch dieses Vertrauensverhältnis. Anders wäre das gar nicht gegangen“ (Workshop).

Dieses Konzept lässt sich auch auf die Zusammenarbeit mit Sozialträgern und anderen Organisationen jenseits der Verwaltung erweitern und deckt sich mit Überlegungen, dass kommunale Leistungen und Aufgabenwahrnehmung im sozialen und sozialräumlichen Kontext als „Vernetzungsaufgabe“ mit Mehrwehrt für die Gefahrenabwehr begriffen werden können: „Auf praktischer Ebene kann jedoch eine engere und sozialräumlich verankerte Zusammenarbeit zwischen Bevölkerungsschutz und alltäglichen Versorgungsstrukturen dazu beitragen, die Bedürfnisse besonders vulnerabler Menschen in Notfallplänen zu berücksichtigen und sicherzustellen, dass sie dabei unterstützt werden, ihre Fähigkeiten in Krisensituationen möglichst effektiv zu nutzen“ (Windsheimer et al., 2022).

Vulnerabilität und die Bestimmung vulnerabler Gruppen haben sich in der Corona-Pandemie als dynamisch und veränderbar erwiesen. Standen zu Beginn der Pandemie durch das Virus gesundheitlich gefährdete Personengruppen im Fokus und wurden als vulnerable Gruppen gelabelt (Ältere, Herz-Kreislauf-Erkrankte), änderte sich die Zuschreibung im weiteren Verlauf der Pandemie. Mehr und mehr wurden Gruppen als vulnerabel erkannt, die von unerwünschten Folgen der Pandemiebekämpfungsmaßnahmen betroffen waren, wie z. B. Kinder und Jugendliche in sozial benachteiligten Verhältnissen, die keine angemessene Ausstattung mit digitalen Endgeräten für Home-schooling oder Betreuung hatten, oder Obdachlose, die im Lockdown weniger Einkünfte durch Betteln und Flaschenpfand erzielen konnten.

3.3 Zwischenfazit

Die Erkenntnisse aus dem Vorhaben RegTransPan widerlegen die These der „(Corona-)Krise als Chance“ für eine nachhaltige Stadtentwicklung. Die Befunde zeigen vielmehr, dass Anpassungen im Verwaltungshandeln vor allem auf die Potenziale und Ressourcen der Krisenbewältigung abzielten. Zur Eindämmung bzw. Verlangsamung der Ausbreitung des Corona-Virus wurde insbesondere zu Beginn der Pandemie auf die Kontaktvermeidung gesetzt. Neben z. B. Schulschließungen und Abstandsgeboten wurden öffentliche Verwaltungen für den Publikumsverkehr geschlossen und Mitarbeitende der Verwaltung soweit wie möglich ins Homeoffice geschickt, um damit die Kontakte innerhalb der Büroräume der Verwaltung zu reduzieren. In Folge dieser Maßnahmen musste insbesondere die technische Ausstattung der Verwaltungen mit Hard- und Software zum Arbeiten im Homeoffice und in digitalen Strukturen verbessert werden, wovon die Verwaltungen nun auch nach der Pandemie profitieren.

Die im Rahmen von PanReflex systematisierten Erfahrungen in Kommunen im Umgang mit der Pandemie zeigen, dass das kommunale Krisenmanagement in Deutschland nicht für die Bewältigung von länger andauernden Krisen ausgelegt ist. Die Strukturen und Prozesse des kommunalen Krisenmanagements sind im Sinne des Katastrophenschutzes für die schnelle Bearbeitung von räumlich und zeitlich begrenzten Herausforderungen optimiert, die mit einem vergleichsweise kleinen Kreis von Personen und lokalen Mitteln bewältigt werden sollen. Für zeitlich wie räumlich darüberhinausgehende Krisenlagen mangelt es an Personalreserven und Unterstützungsmechanismen, sodass die Verwaltungsmitarbeitenden in einer solchen Situation schnell überlastet sind – und es in der Pandemie auch waren. Neben der Belastungssteuerung ihrer Mitarbeitenden stehen Kommunen damit vor der Frage, ob und in welchem Maße Routineaufgaben in Ausnahmezeiten weiterhin erfüllt und strategisch ausgerichtete Vorhaben urbaner Transformation vorangetrieben werden können. Für die Beantwortung dieser Frage gilt es abzuwägen, welche Konsequenzen ihre Zurückstufung oder Aussetzung z. B. für ausgewählte, insbesondere sozial benachteiligte, vulnerable Gruppen der Stadtgesellschaft und langfristig etwa mit Blick auf Klimaschutz und -anpassung haben könnte.

Angesichts der ursprünglich auf andere Lagen zugeschnittenen Strukturen und der allgemeinen Rahmenbedingungen kommunalen Handelns (Finanzkrise, demografischer Wandel und Personalmangel etc.) kann das kommunale Pandemiemanagement in Deutschland durchaus als Erfolgsgeschichte gewertet werden. Kommunen experimentierten mit einer Vielzahl von Ansätzen, um sich an die Dauer, Intensität und thematische Breite der Herausforderung anzupassen, für die vorher kaum Erfahrungswerte, Anleitungen und erprobte Lösungsansätze zur Verfügung gestanden hatten.

4. Ausblick: flexible Lagebewältigung zwischen Krisenmanagement und Regelstrukturen

Dieser Ausblick orientiert sich an zwei Fragen: Erstens, welchen Herausforderungen sieht sich die kommunale Ebene auf Basis der in diesem Policy Paper beschriebenen Ergebnisse in Zukunft gegenüber, und ist der Krisenbegriff eine geeignete konzeptionelle Rahmung, um über sie nachzudenken? Zweitens, welche Anpassungsbedarfe ergeben sich daraus für die kommunale Ebene, und wo kann anhand von Beispielen eventuell schon betrachtet werden, wie eine solche Anpassung in der Praxis aussehen könnte?

4.1 Krisenmanagement und Verwaltungshandeln

Auch wenn Lagen vom Ausmaß der Pandemie zum Glück keine Alltäglichkeit sind, verdeutlichen sie doch, wie stark die lokale Ebene von den Auswirkungen globaler Ereignisse betroffen sein kann. Sie zeigen, dass „unsere moderne digitalisierte Wissens- und Industriegesellschaft krisenanfälliger und verwundbarer wird“ (Balbo, 2024, S. 3). Zustände hoher Belastung für Kommunen werden wahrscheinlicher durch „Gefahren durch Cyberangriffe oder Hybride Bedrohungen [...], das Kriegsrisiko in einer multipolaren Welt [...], die Klimakrise mit verheerenden Folgen für Mensch und Umwelt [...], sowie internationale Konfliktlagen um natürliche und lebensnotwendige Ressourcen sowie [...] Fluchtbewegungen aufgrund von Kriegen, Bürgerkriegen oder Klimakatastrophen“ (ebd.) und werden damit absehbar eher nur zahlreicher, intensiver und vermehrt gleichzeitig auftreten – ohne dass alle anderen eingangs erwähnten kommunalen Probleme deshalb gelöst oder einfach verschwinden würden. Kommunen stehen unter diesen Vorzeichen zweifelsohne vor einer enorm komplexen Aufgabe. Sie müssen einerseits Fähigkeiten vorhalten, mit denen sie zeitlich wie räumlich begrenzte Lagen im traditionellen kurzfristigen Modus der Katastrophenbewältigung auch weiterhin effektiv und weitestgehend selbständig abarbeiten können. Dafür sind die aktuellen Strukturen (siehe Kapitel 2) ausgelegt und, obgleich womöglich nicht ausreichend finanziert und ausgestattet (s. Arbeiter-Samariter-Bund [ASB] et al., 2025), grundsätzlich wohl gut geeignet. Andererseits müssen Kommunen jedoch zugleich ihre organisatorische Flexibilität und Anpassungsfähigkeit für Langzeitbelastungen stärken, falls eine Lage sich eben nicht in kurzer Zeit bewältigen lässt oder sich mehrere Ereignisse überlagern. Auf Basis der hier vorgestellten Ergebnisse (Kapitel 3) sind zumindest Zweifel angebracht, ob die aktuellen Strukturen hier die besten Erfolgsaussichten versprechen und ob sie überhaupt mit dem Gedanken immer häufigerer Krisenereignisse vereinbar sind.

Der mit der Einberufung des (Krisen-)Stabs gleichgesetzte Wechsel zum Krisen(management)modus signalisiert im Verwaltungshandeln nach innen wie nach außen die Abweichung von einem Regelbetrieb, bis ein Normalzustand nach einer möglichst kurzen Zeit wiederhergestellt wird. Die Bündelung von Ressourcen, die Priorisierung von Aufgaben und die Abstellung von Personal in den Stab funktionieren in der bisher vorgesehenen Intensität nur unter dem Vorbehalt dieser Kurzfristigkeit. Wenn Krisen Ausnahmezustände und

damit eine einschneidende Abkehr von der Normalität darstellen, dann können sie nicht ständig auftreten, ohne eine neue Normalität zu werden. Wenn die zu ihrer Bewältigung erforderlichen „besonderen“ Organisationsstrukturen permanent im Einsatz sind, dann sind sie trotz ihres Namens keine Ausnahme mehr, sondern nichts Anderes als neue Regelstrukturen. Als Regelstrukturen müssten sie wiederum hinsichtlich des Ressourcen- und Personalaufwands durchhaltefähig sein. Das ist auf dem Niveau des bisherigen Verständnisses vom Krisenmanagement als Kraftakt jedoch kaum dauerhaft leistbar.

Wenn nun also der hochintensive Krisenmodus kein Dauerzustand sein kann, muss eine Kommune andere Wege finden, um mit Belastungen über ausgedehnte Zeiträume umzugehen. Staat und Verwaltung und damit auch die Kommunalverwaltung sind Teil der Kritischen Infrastruktur (KRITIS) (BBK, o. J.b; Schönefeld et al., 2023). Kommunalverwaltungen sollten sich dafür schon in ihren Regelstrukturen durch ein hohes Maß an Krisenfestigkeit auszeichnen. Ein möglicher Weg bestünde darin, Krisenmanagement und Verwaltungshandeln weniger als getrennte Arbeitsweisen, sondern als sich gegenseitig stützende und stärkende Komponenten der kommunalen Aufgabenerfüllung anzulegen. Das Ziel sind also Synergieeffekte zwischen Regelaufgaben und Krisenmanagement. So schlägt eine kommunale Führungskraft im PanReflex-Interview mit Blick auf die Zukunft vor: „Wenn Sie mich fragen würden, wie ich heute Krisenmanagement sehen würde? Ich würde mittlerweile sagen, das Krisenmanagement hat exakt zehn Sitzungen, um die Regelstrukturen so zu ertüchtigen, dass sie mit der Aufgabe klarkommen“. Hier wäre das Krisenmanagement weniger ein Instrument zur direkten Lagebewältigung, sondern eines zur internen Steuerung, das anderen Teilen der Organisation die Lagebewältigung durch Anpassung der Strukturen ermöglicht. Das Verständnis einer Krise als Phase dringender Entscheidungen unter hoher Belastung und Unsicherheit würde dabei grundsätzlich beibehalten. Auch die rechtlich bindenden Vorgaben zur Entscheidungsverantwortung, zum Aufbau, zur Arbeitsweise und zu den Zuständigkeiten eines (Krisen-)Stabs blieben davon unberührt. Der primäre Bezugspunkt wäre nicht mehr die Lage selbst, sondern die Auswirkungen der Lage auf die kommunalen Strukturen. In gewisser Weise nimmt diese Sichtweise das Stabsverständnis von Einsatzorganisationen wörtlich und überträgt es auf eine Kommune: Stäbe von Feuerwehr und Polizei sind auch deshalb keine „Krisen-“Stäbe, weil die von ihnen bearbeiteten Lagen etwas salopp formuliert die Krisen anderer Leute sind: ein Großbrand in einem Büro mag alle Bedingungen der Krise für das betroffene Unternehmen erfüllen, für die Feuerwehr ist es jedoch ein intensiver Routineeinsatz. Krisenstäbe in Einsatzorganisationen würden also Krisen in den Einsatzorganisationen bearbeiten. Genau dies täte ein solcher kommunaler Krisenstab für die eigene Verwaltung. Angesichts langfristiger Belastungen bestünde die Erfolgsdefinition der Krisenbewältigung nicht in der (möglicherweise für die Kommune ohnehin kaum erreichbaren) endgültigen Auflösung der Ausnahmesituation und Belastung, sondern in deren Überführung in ein im Regelbetrieb bearbeitetes Problem. Denn mit Problembearbeitung, so ein Workshop-Teilnehmer im Vorhaben RegTransPan, sei die kommunale Ebene ja bereits bestens vertraut: Der Umgang mit sich stets verändernden, teils kritischen Rahmen- bzw. Umweltbedingungen und die Anpassung der Stadt als komplexes soziales System an sich verändernde Umwelten seien schließlich bekannte und lang gepflegte Kernaufgaben der Stadtplanung. Dieses Verständnis von Krisenmanagement steht also vor allem im Dienst der Regelstrukturen.

Aber selbst bei der Beibehaltung des Krisenmanagements als erste Problemlösungsinstanz würden Kommunen von Änderungen in den Regelstrukturen profitieren, damit diese sowohl in sich selbst krisenfester werden als

auch das Krisenmanagement im Bedarfsfall noch besser unterstützen können.

4.2 Praktische Ansätze zur Optimierung des künftigen Krisenmanagements

Mit Blick auf die gesteigerte Krisenfestigkeit des kommunalen Verwaltungshandelns ergibt sich eine Reihe von Aufgabengebieten:

- **Verwaltungsweiter Krisenkompetenzaufbau, strategische Planung und Wissensmanagement:**

Krisenkompetenz umfasst mehr als die technischen oder methodischen Kenntnisse, die beispielsweise zum Erstellen eines Lagebildes oder für die Mitarbeit in einem Stab erforderlich sind. Der Begriff beschreibt als „Mindset“ auch ein Bewusstsein dafür, dass Mitarbeitende einer Kommunalverwaltung relevante Teile einer kritischen Infrastruktur sind. PanReflex hat gezeigt, wie wichtig Erfahrung, Vertrauen und Abstimmung zwischen allen Beteiligten für erfolgreiches Krisenmanagement sind. Das Wissen um Zuständigkeiten, Abläufe, Ansprechpersonen in Krisenlagen und die Art und Weise, wie Informationen aufbereitet und weitergeleitet werden sollten, ist eine wichtige Grundlage für eine erfolgreiche Lagebewältigung. Die Landeshauptstadt Düsseldorf zielte bei der Novellierung ihres kommunalen Krisenmanagements beispielsweise darauf ab, neben Anpassungen in der Stabsarbeit vor allem über alle Ebenen und Abteilungen hinweg ein grundsätzliches Verständnis der eigenen Rollen und Aufgaben innerhalb und außerhalb der Krise zu etablieren. Mitarbeitende sollten zu allen Zeiten verorten können, in welchem Prozess sie und andere Abteilungen sich gerade befinden und welche Aufgaben sich daraus ableiten. Für alle Ämter ist dort daher festgelegt, welche Vorbereitungen im Alltag zu treffen sind und welche Maßnahmen im Ereignisfall eigenständig bis zur Übergabe der Lage an den Stab durchgeführt werden sollten. Der Stab wiederum kann schon allein durch die Abfrage dieser Maßnahmen die Feststellung der Lage und möglicher Hilfsbedarfe beschleunigen. Auch die übrige Lagebewältigung soll durch einheitliche und vereinfachte Kommunikationsabläufe zwischen dem Stab und den rückwärtigen Abteilungen erleichtert werden.

Als weiteres Beispiel übernimmt in der Stadt Offenburg eine permanente Stabsstelle für Außergewöhnliche Ereignisse (SAE) in Vollzeit die Prüfung, Harmonisierung und Aktualisierung von Notfallplänen sowie die Kontaktpflege und Vernetzung zwischen Akteuren des kommunalen Krisenmanagements und lokalen Partnern im Ortenaukreis. Durch die Steuerung und Beratung aus einer Hand wird sichergestellt, dass unterschiedliche Bereiche auf der gleichen Informationsbasis arbeiten, direkte Kontakte ausbilden und sich in ihren Maßnahmen nicht behindern, sondern idealerweise ergänzen.

Am meisten lässt sich jedoch aus praktischen Erfahrungen lernen, da viele Probleme erst im Prozess sichtbar werden und vermeintlich nebensächliche Details in Notfallplänen ihre Bedeutung erst in der Anwendung enthüllen. Umso wichtiger ist daher neben regelmäßiger Übung auch eine systematische Auswertung und Nachbereitung des eigenen Handelns. Das Lernen im Verwaltungsbetrieb innerhalb und außerhalb der Krise als Teil des Wissensmanagements zu institutionalisieren, ist zugleich Teil einer fundierten Prävention und Vorbereitung auf künftige Ereignisse. Viele Kommunen sehen jedoch eine große Herausforderung im vermeintlich sehr hohen Ressourcenaufwand für einen solchen Prozess. Tatsächlich bestand ja einer

der Gründe für das Vorhaben PanReflex darin, dass eine Auswertung des eigenen Krisenhandelns auf kommunaler Ebene vergleichsweise selten stattfand. Der Öffentliche Gesundheitsdienst der Landeshauptstadt Düsseldorf demonstrierte mit einer „After-Action-Review“ dagegen eine Methode, wie sich innerhalb einer Verwaltung eine strukturierte Nachbereitung des eigenen Handelns in komplexen Situationen mit vergleichsweise geringem Aufwand und inhaltlich flexibel umsetzen lässt.

- Belastungssteuerung durch Pragmatismus bei Unterstützungsformaten und im Personalmanagement:

In seiner bisherigen Form erfordert das kommunale Krisenmanagement einen sehr hohen und konzentrierten Personalansatz, allem voran im Krisenstab. Idealerweise sind in einem Stab alle Funktionen dreifach und gleichwertig mit ausgebildetem und geübtem Personal besetzt. Dieser Zustand ist – wenn überhaupt – nur in Ausnahmefällen gegeben. Da der Stab im Ereignisfall trotzdem handeln muss, verlagert sich die Arbeit auf das vorhandene Personal und führt bei längerer Dauer zu dessen Erschöpfung. Ein Lösungsansatz bestünde darin, gezielt mehr Personal mit Krisenkompetenz einzustellen und auszubilden. Nun wird sich jedoch kaum eine Kommune eine Schattenstruktur mit permanent einsatzfähigen Krisenmanager:innen in Bereitschaft leisten können, und die Ausbildungsmöglichkeiten (beispielsweise an der Bundesakademie für Bevölkerungsschutz und Zivile Verteidigung oder den Landesfeuerwehrschulen) sind stark begrenzt. Selbst wenn eine Kommune dies wollte, wären wohl vielfach schlicht nicht genug Personen verfügbar. Aufgrund des demografischen Wandels und Fachkräftemangels (Bernnat et al., 2022; Hentze & Kauder, 2024; Troost & Walsleben, 2024) ist es unwahrscheinlich, dass sich die notwendigen Redundanzen und Reserven durch externen Personalaufwuchs sicherstellen lassen. Kommunen stehen hier absehbar auch in schärferer Konkurrenz zueinander (Merker, 2024) und werden daher eher lernen müssen, die vorhandenen Personalressourcen noch besser zu nutzen.

Die Stadt München reagierte auf das Problem, dass Belastung und Personal in der Krise zwischen Verwaltungsabteilungen ungleich verteilt sind, mit der „Taskforce Personaleinsatzmanagement (PEIMAN)“. Diese legte verpflichtende Abstellungsquoten für alle Verwaltungsbereiche fest, überließ deren Erfüllung aber den nachgeordneten Stellen. Der so gewonnene Personalpool konnte kurzfristig zur Bewältigung von besonderen Herausforderungen herangezogen werden, ohne externes Personal anwerben zu müssen oder die Funktion der Regelstrukturen in den einzelnen Abteilungen zu gefährden. Durch den Erfolg der Maßnahme in der Pandemie wurde der Ansatz verstetigt und wird nun unter dem Titel Personaleinsatzplanung (PEP) fortgeführt und weiterentwickelt.

Die Stadt Kiel suchte ebenfalls nach einer Lösung für den Konflikt zwischen Krisen- und Linienarbeit. Sie schuf dafür mit der „FLEX:Unit“ eine eigene Einheit in der Verwaltung, die andere Abteilungen nach Bedarf vorübergehend mit Sach-, Fach- und Führungspersonal unterstützt. Neben der unmittelbaren Krisenbewältigung können so auch Belastungsspitzen abgefedert und wichtige Prozesse aufrechterhalten werden, bevor sich eine Aufgabe zum Problem und ein Problem zur Krise entwickelt.

Erneut die Stadt Dortmund entwickelte als Reaktion auf den qualitativen und quantitativen Personalmangel in der Verwaltung in einer Krise eine eigene „Kompetenzdatenbank“. Diese erfasst auf freiwilliger Basis und datenschutzkonform Fähigkeiten und Erfahrungen der eigenen Mitarbeitenden, die in Krisensituationen hilfreich sein könnten. In dem Verzeichnis

werden unter anderem Führerscheine, Sprachkenntnisse, Auslandserfahrungen, Zertifikate und Ausbildungen katalogisiert, sodass diese bei Bedarf in einer außergewöhnlichen Lage nicht langwierig extern angefragt oder kostspielig eingekauft, sondern schnell und direkt mobilisiert werden können.

Diese Maßnahmen sind in ihrer kurzzeitigen Bündelung von Kräften und Mitteln zur Überwindung von Herausforderungen gut mit den bisherigen Grundsätzen des kommunalen Krisenmanagements vereinbar. Sie ermöglichen einen gezielten und schnelleren Zugriff auf personelle Ressourcen in der Verwaltung und tragen dazu bei, zum Teil enorm hohe Belastungen in der akuten Krisenbewältigung gleichmäßig(er) über die Verwaltungseinheiten zu verteilen. Es ist jedoch wichtig zu betonen, dass eine bessere Verteilung bestehender Belastungen noch nicht automatisch mit einem akzeptablen Maß an Belastung für das Personal gleichzusetzen ist. Die hier beschriebenen Ansätze entstanden, um in kaum durchhaltbaren Situationen länger handlungsfähig zu bleiben. Sie sind also ebenso sehr Instrumente zur Schadensminderung wie zur Steigerungen der kommunalen Leistungsfähigkeit. Anders formuliert wäre es nicht ohne Risiko anzunehmen, dass eine Kommunalverwaltung mit ihrer Hilfe bedeutend mehr oder längere Belastungen in einer Krise bewältigen könnte. Dies mag dabei sogar für den Verwaltungsapparat als System zutreffen. Es übersähe jedoch die Personen innerhalb dieses Apparats als kritischen Faktor.

- **Personalfürsorge:**

Im Vorhaben PanReflex deutete sich an, dass die individuellen Leistungs- und Belastungsgrenzen der Verwaltungsmitarbeitenden mit zunehmender Dauer einer Lage auch immer mehr die systemischen Leistungs- und Belastungsgrenzen der Verwaltung bestimmen. In dem Maße, in dem die Aufgabenerfüllung durch ungleiche Lastenverteilung vom außergewöhnlichen Engagement und den Fähigkeiten einzelner Personen abhängt, steigt auch die Abhängigkeit des gesamten Systems von diesen Personen. Dieses außergewöhnliche Engagement kann außerdem nicht einfach für jede neue Lage vorausgesetzt werden. Selbst dort, wo sich diese Abhängigkeit durch Umverteilung der Lasten und organisationale Anpassungen größtenteils auffangen lässt, bleiben die Mitarbeitenden eine essenzielle und knappe Ressource der Krisenbewältigung, die einen entsprechend schonenden Umgang verlangt.

Trotz der zum Teil sehr hohen Belastung von kommunalen Verwaltungsangestellten in der Krisenbewältigung waren in der Pandemie jedoch gerade im Bereich der mentalen Gesundheit und Selbstfürsorge die Hilfsangebote begrenzt (PanReflex Workshop). Burn-out-Prävention, psychosoziale Beratungsangebote und mentale Gesundheit im Allgemeinen sollten dabei nicht auf nützliche qualitative Stellschrauben reduziert werden, um den Einsatzwert von Angestellten bei hoher Belastung stabil zu halten. Sie sind auch keine Behelfslösung, um knappe Personalressourcen etwas weniger schnell zu verschleifen, sondern vielmehr Maßnahmen, um die Gesundheit von Mitarbeitenden innerhalb und außerhalb von Krisen zu schützen. Sie sind ebenso wie Instrumente der Fürsorge und Wertschätzung Bestandteil eines attraktiven Arbeitsplatzes. Die Workshop-Teilnehmenden im Vorhaben PanReflex sehen in solchen Unterstützungsangeboten und Wertschätzungsgesten („mehr als einminütiges Klatschen auf dem Balkon oder einmal Bier und Bratwurst aufs Haus“ in den Worten eines Teilnehmers, PanReflex-Workshop) eines der größten Verbesserungspotenziale mit Blick auf das zukünftige Krisenmanagement. Die in

Einsatzorganisationen zunehmend etablierte psychosoziale Notfallversorgung (PSNV) und Einsatznachsorgeteams (ENT) für die Verarbeitung von belastenden Erfahrungen böten hier Ansätze, die standardmäßig zur Unterstützung von Verwaltungsmitarbeitenden während und nach Krise bereitgestellt werden könnten. Die Stadt Mülheim an der Ruhr kann hier durch die Einbindung psychosozialer Kompetenz als eigenes Sachgebiet im Krisenstab in der Pandemie als Vorbild gelten. Die Berücksichtigung der PSNV und die Erstellung eines psychosozialen Lagebilds machten die mentale Gesundheit der Bevölkerung und eigenen Kräfte zu einem festen Bestandteil des Krisenmanagements, der auch die Umsetzung und Kommunikation von Maßnahmen beeinflusste. Im Gleichschritt mit der weiter oben geforderten Stärkung der Krisenkompetenz als „Mindset“ in der Verwaltung, die Mitarbeitende hinsichtlich der an sie gestellten Anforderungen durchaus in die Nähe von Einsatzkräften rückt, ließe sich hier argumentieren, dass eine solche Geisteshaltung auch durch entsprechende mentale Ausbildungs-, Versorgungs- und Unterstützungsangebote hinterlegt werden sollte.

- Kommunales Krisenmanagement als Kooperationsaufgabe mit der Stadtgesellschaft:

Auch das letzte Handlungsfeld beschäftigt sich mit systemischen Leistungsgrenzen. In diesem Fall sind es die der staatlichen Handlungsfähigkeit. Wenn mit Blick auf die Zukunft des kommunalen Handelns eine klare Trennung zwischen Krisen- und Regelbetrieb hinterfragt und stellenweise aufgeweicht, aber nicht aufgegeben wird, so gilt dies umso mehr für die vermeintlich klare Trennung zwischen Staat und Zivilgesellschaft in der Lagebewältigung. Wenn der Staat (Bund, Länder und Kommunen) Alltagssysteme in Krisen bereits jetzt kaum und absehbar gar nicht mehr ohne das Zutun der Bevölkerung aufrechterhalten kann (siehe u.a. Max & Schulze, 2021), gewinnt Letztere zwangsläufig an Bedeutung. Einerseits ist die (mindestens passiv duldende) Zustimmung zu Maßnahmen ein wichtiger Erfolgsfaktor bei deren Umsetzung. Die Kommunikation und Begründung von Maßnahmen ist angesichts der begrenzten kommunalen Ressourcen und Entscheidungsbefugnisse, einer stark fragmentierten Medienlandschaft und extrem vielfältiger Zielgruppen eine Herausforderung. Neben großen Anstrengungen, um dieses Feld zu bespielen (beispielsweise durch eigene Podcasts, tägliche Videostatements, Präsenz in den Sozialen Medien etc., PanReflex-Workshop), gingen Kommunen auch neue Wege. So strebte die Stadt Augsburg mit dem „Bürgerbeirat Corona“ an, das Pandemiemanagement im Zusammenspiel mit und unter Einbindung der Bevölkerung partizipativer zu gestalten. In regelmäßigen moderierten Austauschformaten wurden Maßnahmen diskutiert und erläutert, Anregungen und Bedarfe identifiziert und Vorschläge aus der Bevölkerung aufgenommen. Die Besetzung der Räte wurde dabei repräsentativ für die Stadtgesellschaft per Los bestimmt.

Auch der unmittelbare Austausch mit Bevölkerung vor Ort spielt eine bedeutende Rolle bei der Legitimation von Maßnahmen und Mobilisierung von Unterstützung. In der Stadt Essen diente das „Corona-Infomobil“, als „mobiles Vorzimmer“ im Rahmen der Impfkampagne, das Beratungsangebote und Aufklärung unmittelbar an Orte und zu Zielgruppen bringen konnte, die andernfalls physisch als auch medial nur schwer zu erreichen gewesen wären. Die Erfahrung in der Praxis zeigte dort, dass vielfach die Ablehnung einer Maßnahme (wie ein Impfangebot) mitunter wenig bis gar nichts mit deren Inhalt, sondern mit den individuellen Lebensumständen und Handlungsressourcen der angesprochenen Personen (beispiels-

weise eingeschränkte Mobilität) zu tun hat. Zusätzliche oder anders aufbereitete Informationen hätten in diesen Fällen wenig Auswirkungen, die Organisation praktischer Hilfen (wie ein Fahrdienst) dagegen schon.

Ein Bewusstsein für die eigenen Handlungsressourcen ist ebenfalls zentral, sollten Krisenbewusstsein und -bewältigungskompetenzen in der Bevölkerung schon außerhalb der Krise aufgebaut und eingeübt werden. Mit dem „Resilienzzentrum Ostalbkreis“ existiert beispielsweise eine zentrale Stelle, die sich auf Risikokommunikation und Krisenvorsorge im gleichnamigen Kreis spezialisiert. Das Ziel des Zentrums ist Stärkung der Selbstwirksamkeit und der Selbsthilfefähigkeit in der Bevölkerung, nicht als Ersatz, sondern zur Entlastung und Ergänzung staatlichen Handelns im Krisenfall. Der Fokus liegt dabei auf der Nutzung bereits vorhandener Mittel und Kräfte, beispielsweise der Vernetzung von Akteuren vor Ort und Aufklärung über krisenrelevante Vorräte in Eigenheimen.

Der Umgang mit Vulnerabilität im kommunalen Krisenmanagement während der Pandemie hat gezeigt, dass Gruppenzuschreibungen die Diversität innerhalb dieser Gruppen nur schwer abdecken können. Innerhalb einer Gruppe („Senioren“, „Studierende“, „Kinder“) bestehen mitunter enorme Unterschiede hinsichtlich der individuellen Handlungs- und Bewältigungsressourcen. Diese wiederum sind stark durch soziale und sozialräumliche Parameter wie z. B. Einkommen, Wohnungsgröße, Nahversorgung beeinflusst, aber auch durch die Einbindung und Vernetzung im Quartier. Diese als „Community Resilience“ bezeichnete Verbindung von lokalem Zusammenhalt und sozialem Kapital im Quartier (Tackenberg, 2022) sind essenzielle Faktoren in der gesamtgesellschaftlichen Krisenfestigkeit. Eine sozial nachhaltige Stadtpolitik, die die Stärkung des sozialen Kapitals und Zusammenhalts in Quartieren fördert, kann aus dieser Perspektive daher auch als Beitrag zur kommunalen Krisenbewältigung begriffen werden.

Die Fähigkeit einer Kommune, in solche sozialräumlichen Netzwerke hineinwirken zu können, ist grundsätzlich begrenzt und hängt darüber hinaus stark von persönlichen Vertrauensbeziehungen ab, die langfristig wachsen und gepflegt werden müssen und sich wenn überhaupt nur schwer institutionalisieren lassen. Auch hier gibt es jedoch vielversprechende Ansätze. So bilden die Bremer „Gesundheitsfachkräfte im Quartier“ in Zusammenarbeit mit dem Quartiersmanagement feste Anknüpfungspunkte für die sozialräumlichen Strukturen in Quartieren. Die gesundheitliche Aufklärung und Prävention orientieren sich dabei an bestehenden Formaten und geschehen je nach Bedarf an Runden Tischen, in Stadtteilcafés, Artpraxen oder Sportvereinen. So gelang nicht nur ein Zugang zu anderenfalls nur schwer erreichbaren Teilen der Bevölkerung, sondern andersherum auch ein direkter Kontakt als „Frühwarnsystem“ für Bedarfe und Sorgen, die ansonsten erst später oder gar nicht bemerkt worden wären.

Die Stadt Dresden wiederum förderte als Kooperationspartner der Bürgerstiftung Dresden die Netzwerkplattform der Nachbarschaftshilfe „ehrensache.jetzt!“, um Hilfsangebote und -nachfragen zu erfassen und direkt an geeignete Bürger:innen zu vermitteln. Die Schaffung dieses Netzwerks half dabei, die Hilfsbereitschaft und Selbstwirksamkeit der Bevölkerung zu mobilisieren und gleichzeitig die Verwaltung zu entlasten.

Literatur

- Ansell, C., Boin, A. & Keller, A. (2010). *Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System*. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18(4), 195–207.
<https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2010.00620.x>
- Arbeiter-Samariter-Bund, Deutsches Rotes Kreuz, Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft, Johanniter-Unfall-Hilfe & Malteser Hilfsdienst. (2025). *Ein starker Bevölkerungsschutz für ein krisenfestes Deutschland*.
https://www.drk.de/fileadmin/user_upload/PDFs/Presse/Positionspapier_Hilfsorganisationen_Ein_starker_Bevölkerungsschutz_fuer_ein_krisenfestes_Deutschland__1_.pdf
- Argyris, C. & Schön, D. A. (2006). *Die lernende Organisation: Grundlagen, Methode, Praxis* (3. Aufl.). Klett-Cotta.
- Balbo, A. (2024). *Effektiver Bevölkerungsschutz, mehr Krisenprävention und Resilienz: Positionspapier des Deutschen Städtetages*. <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Positionspapiere/2024/positionspapier-bevoelkerungsschutz.pdf>
- Bernnat, R., Haisch, V., Mette, P., Linder, A., Stindt, C., Daub, L. & Schmidtk, H.-C. (2022). *Fachkräftemangel im öffentlichen Sektor: Warum wir dringend handeln müssen. Zehn Handlungsempfehlungen als Impuls für Entscheider:innen*. pwc.
<https://www.pwc.de/de/branchen-und-markte/oeffentlicher-sektor/pwc-fachkraeftemangel-im-oeffentlichen-sektor.pdf>
- Bogumil, J. & Jann, W. (2020). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Eine Einführung*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-28408-4>
- Boin, A. (2019). *The Transboundary Crisis: Why we are unprepared and the road ahead*. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 27(1), 94–99.
<https://doi.org/10.1111/1468-5973.12241>
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK). (o. J.a). *Glossar des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe*. https://www.bbk.bund.de/DE/Informationen/Glossar/_funktionen/glossar.html?nn=19742&lv2=19756
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK). (o. J.b). *KRI-TIS-Sektor: Staat und Verwaltung*. https://www.bbk.bund.de/DE/Themen/Kritische-Infrastrukturen/Sektoren/Branchen/Staat-Verwaltung/staat-verwaltung_node.html
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK). (o. J.c). *Der Risiko- und Krisenmanagementzyklus*. <https://www.bbk.bund.de/DE/Themen/Krisenmanagement/KMZirkel/KMZirkel.html>
- Bundesrechnungshof. (2024). *Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes: Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*. https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/umsetzung-onlinezugangsgesetz-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- Coaffee, J. & Lee, P. (2017). *Urban Resilience: Planning for Risk, Crisis and Uncertainty*. Planning, Environment, Cities. Bloomsbury.
- Deutscher Bundestag. (2022). *Streit über Corona-Krisenmanagement und Strukturreformen*. Deutscher Bundestag. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw12-de-gesundheit-884258>
- Deutsches Institut für Urbanistik. (2025a). *Nach der Flutkatastrophe: Chance für Veränderung: Ein Praxisleitfaden mit Strategien und Beispielen für Kommunen*. <https://doi.org/10.34744/hkq2-1g50>
- Deutsches Institut für Urbanistik. (2025b). *OB-Barometer 2025: Kommunalfinanzien sind das alles beherrschende Thema der Städte*. <https://repository.difu.de/handle/difu/341>
- Engström, A., Luesink, M. & Boin, A. (2021). *From Creeping to Full-Blown Crisis: Lessons from the Dutch and Swedish Response to Covid-19*. In A. Boin, M. Ekengren & M. Rhinard (Hrsg.), *Understanding the Creeping Crisis* (S. 105–130). Springer.
https://doi.org/10.1007/978-3-030-70692-0_7#DOI
- Florack, M. (Hrsg.). (2021). *Coronakratie: Demokratisches Regieren in Ausnahmezeiten*. Campus.
- Geier, W. (2017). *Strukturen, Zuständigkeiten, Aufgaben und Akteure*. In H. Karutz, W. Geier & T. Mitschke (Hrsg.), *Bevölkerungsschutz: Notfallvorsorge und Krisenmanagement in Theorie und Praxis* (S. 93–128). Springer.
https://doi.org/10.1007/978-3-662-44635-5_4
- Haverkamp, R., Gussy, C. & Harmsen, T. (2023). *Krisen und ihre Prävention aus interdisziplinärer Perspektive*. In G. R. Wollinger (Hrsg.), *Krisen & Prävention: Expertisen zum 28. Deutschen Präventionstag* (S. 19–36): Deutscher Präventionstag.
- Hentze, T. & Kauder, B. (2024). *Öffentlicher Dienst: Mehr Personal, noch mehr Bedarf (IW-Kurzbericht 2/2024)*. Institut

- der Deutschen Wirtschaft (IW).
https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2024/IW-Kurzbericht_2024-Personal-%C3%96ff-Dienst.pdf
- Howaldt, J. & Schwarz, M. (2010). *Soziale Innovation im Fokus: Skizze eines gesellschaftstheoretisch inspirierten Forschungskonzepts. Sozialtheorie*. transcript Verlag. <https://ebookcentral.proquest.com/lib/kxp/detail.action?docID=1914777>
- Institut der Feuerwehr Nordrhein-Westfalen. (2025). *Leitfaden/Checkliste für eine Stabsbesprechung*. https://lernkompass.idf.nrw/iliass.php?baseClass=ilrepositorygui&cmd=send-file&ref_id=9971
- Jahn, S., Kaste, S., Krcmar, H., Hein, A., Daßler, L., Paul, L. & Pleger, S. (2021). *eGovernment Monitor 2021: Staatliche Digitalangebote – Nutzung und Akzeptanz in Deutschland, Österreich und der Schweiz*. Initiative D21; Technische Universität München.
- Kabisch, S., Rink, D. & Banzhaf, E. (Hrsg.). (2024). *Die Resiliente Stadt: Konzepte, Konflikte, Lösungen*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-66916-7>
- Kersting, N. (2017). *Urbane Innovation*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-07321-3>
- Klundert, M. & Müller, N. (2020). *Krisengerechte Kinder statt kindergerechtem Krisenmanagement? Auswirkungen der Corona-Krise auf die Lebensbedingungen junger Menschen*. Bundestagsfraktion DIE LINKE. https://www.linksfraktion.de/fileadmin/user_upload/200608_Studie_Corona_Kinderland.pdf
- Kötter, T., Weiß, D., Heyn, T., Grade, J. & Lennartz, G. (2018). *Stresstest Stadt – wie resilient sind unsere Städte? Unsicherheiten der Stadtentwicklung identifizieren, analysieren und bewerten*. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2018/stresstest-stadt.html>
- Kuhlmann, S. (2025). *Verwaltungsmodernisierung in Deutschland: Five Hundred Miles to Walk – and More*. In P. Gräfe, J. Hafner, A. Kastilan & L. A. Süß (Hrsg.), *Politik und Verwaltung: Verstehen und Verändern* (S. 207–238). Nomos.
- Kuhlmann, S., Franzke, J., Peters, N. & Dumas, B. P. (2024). *Krisen-Governance im europäischen Vergleich: Kommunen und Staat im Pandemiemodus. Modernisierung des öffentlichen Sektors („Gelbe Reihe“)*: Bd. 55. Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783748916581>
- Kunzmann, K. R. (2020). *Smart Cities After Covid-19: Ten Narratives*. *disP - The Planning Review*, 56(2), 20–31. <https://doi.org/10.1080/02513625.2020.1794120>
- Libbe, J., Bendlin, L., Riechel, R., Bartke, S., Eckert, F., Fahrenkrug, K., Melzer, M., Blecken, L., Reiss, J., Ferber, U., Bock, S., Abt, J., Diringer, J., Wendler, K., Koller, M. & Gräbe, G. (2020). *Memorandum Post-Corona-Stadt: Für eine suffiziente und resiliente Entwicklung von Städten und Regionen. Synthese- und Vernetzungsprojekt Zukunftsstadt (SynVer*Z); Stadt-Land-Plus; KomKomIn; ReQ+*. <https://repository.difu.de/handle/difu/577328>
- Max, M. & Schulze, M. (2021). *Hilfeleistungssysteme der Zukunft: Analysen des Deutschen Roten Kreuzes zur Aufrechterhaltung von Alltagssystemen für die Krisenbewältigung*. transcript. <https://doi.org/10.14361/9783839460320>
- Merker, R. (2024). *Was die Verwaltung personell ausbremst*. *Innovative Verwaltung*, 46(10), 16–19. <https://doi.org/10.1007/s35114-024-2095-3>
- Overath, M. & Rösler, C. (2025). *Das Klima schützen, die Energiewende gestalten, dem Klimawandel begegnen: Maßnahmen, Erfolge, Herausforderungen und Entwicklungen – Ergebnisse der Difu-Umfrage 2024 (Difu Policy Papers Nr. 6)*. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). <https://doi.org/10.34744/difu-policy-papers-2025-6>
- Raffer, C. (2023). *Von Krise zu Krise: Die gegenwärtige Finanzsituation der deutschen Kommunen im Kontext mittelfristiger Konjunkturentwicklungen*. *Moderne Stadtgeschichte*, 54(1), 94–114. <https://doi.org/10.60684/msg.v54i1.8>
- Raffer, C. & Scheller, H. (2024). *Transformationsbedarfe für die kommunale Infrastruktur aus der Finanzierungsperspektive*. *dms (Der moderne Staat)*, 16(2-2023), 400–420. <https://doi.org/10.3224/dms.v16i2.06>
- Rittel, H. W. J. & Webber, M. M. (1973). *Dilemmas in a general theory of planning*. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Schönefeld, M., Schütte, P. M., Schulte, Y. & Fiedrich, F. (2023). *Critical infrastructure and crisis-affected actor? Investigating the double role of municipal administrations*. In J. Radianti, I. Dokas, N. LaLone & D. Khazanchi (Hrsg.), *Conference proceedings 20th Global Information Systems for Crisis Response and Management Conference (ISCRAM 2023)*, Omaha, Nebraska, USA, May 28–31, 2023 (S. 88–95). University of Nebraska Omaha. http://idl.iscram.org/files/schoenefeld/2023/2509_Schoenefeld_et al2023.pdf
- Schulte, Y., Schönefeld, M., Schütte, P. M., Schmitt, A. & Fiedrich, F. (2024). *Kommunalverwaltungen im Krisenmodus*:

- Fallstudienbericht. Bergische Universität Wuppertal. https://kovik.uni-wuppertal.de/fileadmin/site/kovik/daten/Fallstudie_Kommunalverwaltungen-im-Krisenmodus.pdf
- Schuppert, G. F. (2024). *Krisen, Bedrohte Ordnungen, Zeitenwenden, Resilienz: Regierbarkeitsprobleme in gestressten Gesellschaften*. Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783748945369>
- Schütte, P. M., Schulte, Y., Schönefeld, M. & Fiedrich, F. (Hrsg.). (2022). *Sicherheit – interdisziplinäre Perspektiven. Krisenmanagement am Beispiel der Flüchtlingslage 2015/2016: Akteure, Zusammenarbeit und der Umgang mit Wissen*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-37141-8>
- Siedentop, S. (2022). *Corona und Stadtentwicklung: Ende der urbanen Renaissance?* Stadtforschung und Statistik, 35(1), 91–96. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssor-78540-1>
- Sowa, F., Heinrich, M. & Heinzelmann, F. (Hrsg.). (2023). *Gesellschaft der Unterschiede: Bd. 70. Obdach- und Wohnungslosigkeit in pandemischen Zeiten: Interdisziplinäre Perspektiven*. transcript. <https://www.transcript-verlag.de/media/pdf/7c/ab/84/oa9783839460603.pdf>
- Steg, J. (2020). *Was heißt eigentlich Krise?* Soziologie, 49(4), 423–435. <https://publikationen.sozilogie.de/index.php/soziologie/article/view/1484/1513>
- Tackenberg, B. (2022). *Community Resilience und ethnische Diversität: Lokales Sozialkapital und nachbarschaftliche Unterstützungsbereitschaft im Städtevergleich*. Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-39729-6>
- Teichert, U. & Tinnemann, P. (2020). *Krisenmanagement: Lehrbuch für den Öffentlichen Gesundheitsdienst*. Pre-release v1.0, 2020. Akademie für Öffentliches Gesundheitswesen in Düsseldorf. <https://doi.org/10.25815/H0EC-F967>
- Thielsch, M. T., Röseler, S., Lamers, C. & Hertel, G. (2023). *The COVID-19 Marathon*. Zeitschrift für Psychologie, 231(2), 115–125. <https://doi.org/10.1027/2151-2604/a000522>
- Trapp, J. H., Frölich von Bodelschwingh, F., Hollbach-Grömig, B., Neurohr, M., Pätzold, R. & Wagner-Endres, S. (2024). *Ist das noch Krise oder schon Transformation? Kommunale Transformationsprozesse im Kontext der Pandemiebewältigung* (Difu Impulse 3/2024). Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). https://doi.org/10.34744/difu-impulse_2024-3
- Troost, J. & Walsleben, K. (2024). *Kommunale Handlungsfähigkeit erhalten in Zeiten des Arbeitskräftemangels: Positionspapier des Deutschen Städtetages*. Deutscher Städtetag (DST).
- Voss, M. (2022). *Zustand und Zukunft des Bevölkerungsschutzes in Deutschland: Lessons to learn* (KFS Working Paper Nr. 20). Katastrophenforschungsstelle (KFS). https://www.geo.fu-berlin.de/geog/fachrichtungen/anthrogeog/katastrophenforschung/publikationen/Lessons_to_learn_2022.pdf
- Windsheimer, P., Schobert, M., Schmer-sal, E., Gabel, F. & Max, M. (2022). *Situative Vulnerabilität identifizieren und gesellschaftliche Resilienz stärken: Hochwasserkatastrophen und COVID-19-Pandemie im Großraum Dresden* (Schriften der Forschung Nr. 11). Deutsches Rotes Kreuz (DRK). https://www.drk.de/fileadmin/user_upload/Forschung/schriftenreihe/Band_11/221011_Schriftenreihe_Band11_DE_Druck.pdf
- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen. (2016). *Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte. Hauptgutachten*. https://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu/publikationen/hauptgutachten/hg2016/pdf/wbgu_hg2016.pdf

Impressum

Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Difu) Zimmerstraße 13–15 10969 Berlin
+49 30 390010 [mailto: difu@difu.de](mailto:difu@difu.de) <https://difu.de>

Autoren: Lawrence Schätzle, Jan Hendrik Trapp

Redaktion: Patrick Diekelmann | Layout: Julia Krebs | Christina Bloedorn

Gestaltungskonzept: 3pc GmbH Neue Kommunikation Prinzessinnenstraße 1 10969 Berlin

Bildnachweise Titelblatt: © Wolf-Christian Strauss (Difu)

Erscheinungsjahr: 2025

Reihe: Difu Policy Papers

ISSN 2941-6124 DOI 10.34744/difu-policy-papers-2025-7

Zitierempfehlung (APA7): Schätzle, L. & Trapp, J. H. (2025). *Krisenmanagement als kommunale Daueraufgabe? Zum kommunalen Handeln zwischen Regelstrukturen im Normalbetrieb, Transformationserfordernissen und permanentem Krisenmanagement* (Difu Policy Papers Nr. 7). Deutsches Institut für Urbanistik (Difu).
<https://doi.org/10.34744/difu-policy-papers-2025-7>

Der Text dieser Publikation, bis auf Zitate, sowie selbst erstellte Abbildungen und Tabellen, wird unter der Lizenz Creative Commons Namensnennung 4.0 International (CC BY 4.0) veröffentlicht. Den vollständigen Lizenztext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

