



# **Reflexion des kommunalen Krisenmanagements in der Coronapandemie**

**Erkenntnisse aus dem Reflexionsworkshop  
Kommunales Krisenmanagement  
am 23. & 24. März 2023  
mit fünf Kommunen**

Margo Molkenbur  
Anna Rau

## Impressum

### Projekt: Stärkung städtischer Resilienz am Beispiel von Pandemien. Reflexionsraum für kommunales Krisenmanagement (PanReflex)

#### Projektkoordination

Jan Trapp  
Deutsches Institut für Urbanistik  
Zimmerstraße 13-15  
10969 Berlin  
[trapp@difu.de](mailto:trapp@difu.de)

#### Projektpartner

Anna Rau  
Deutsch-Europäisches Forum für Urbane Sicherheit e.V.  
Kurt-Schumacher-Straße 29  
30159 Hannover  
[defus@defus.de](mailto:defus@defus.de)

#### Assoziierte Partner

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

#### Gefördert vom BMBF unter dem Förderkennzeichen:

Difu FKZ: 13N16136  
DEFUS FKZ: 13N16137

#### E-Paper abrufbar unter:

[www.kommunaleskrisenmanagement.de/go/publikationen](http://www.kommunaleskrisenmanagement.de/go/publikationen)  
März 2024



#### Deutsch-Europäisches Forum für Urbane Sicherheit e.V. (DEFUS)

DEFUS ist die deutsche Sektion des Europäischen Städtenetzwerkes *European Forum for Urban Security (Efus)* mit 220 Mitgliedern in 16 europäischen Ländern. Mit 30 Jahren Erfahrung ist Efus das älteste internationale Städtenetzwerk, das sich mit den Themen der urbanen Sicherheit und der kommunalen Kriminalprävention auseinandersetzt.

Unter dem Dach des Deutsch-Europäischen Forum für Urbane Sicherheit (DEFUS) tauschen sich 18 deutsche Großstädte zu aktuellen Fragen rund um die Sicherheit im öffentlichen Raum, das friedliche Zusammenleben in vielfältigen Stadtgesellschaften, der urbanen Resilienz und der kommunalen Prävention aus. Neben dem Erfahrungsaustausch bietet DEFUS seinen Mitgliedern im Rahmen von EU geförderten Projekten, Fortbildungs- und Beratungsangebote sowie aktive Unterstützung bei der Bewältigung aktueller Herausforderungen und der Gestaltung von sicheren und inklusiven Städten.

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

#### Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) wurde 1973 auf Initiative deutscher Kommunen und des Deutschen Städtetages (DST) gegründet. Als unabhängiges Forschungsinstitut hat das Difu den Auftrag, die Kommunen bei der Bewältigung ihrer immer komplexer werdenden Aufgaben durch praxisorientierte Forschung und Fortbildung zu unterstützen. Das Difu spürt Entwicklungstrends in den Städten frühzeitig auf und entwickelt praxisorientierte Empfehlungen zur Bewältigung kommunaler Aufgaben. Gleichzeitig zeigt das Difu langfristige Handlungsperspektiven für die Städte auf. Das gemeinnützige Institut wird von mehr als 100 Städten – die zusammen rund 25 Millionen Einwohner\*innen repräsentieren – sowie Kommunalverbänden und Planungsgemeinschaften unterstützt. Der Verein für Kommunalwissenschaften e.V. (VfK) ist alleiniger Gesellschafter.

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

## Inhaltsverzeichnis

<b>Praxiswissen sichern und systematisieren .....</b>	<b>1</b>
<b>Phasen der Pandemie .....</b>	<b>3</b>
<b>Herausforderungen des kommunalen Krisenmanagements im Pandemieverlauf.....</b>	<b>4</b>
<i>Gemeinsam vor die Lage kommen .....</i>	<i>4</i>
<i>Umsetzung der Impfkampagne und Kontrollen als Hauptaufgabe.....</i>	<i>4</i>
<i>Selbstwirksamkeit und Prozessoptimierung.....</i>	<i>5</i>
<i>Interne Strukturen und Prozesse .....</i>	<i>5</i>
<i>Verwaltungsinterne Zusammenarbeit.....</i>	<i>6</i>
<i>Fachkompetenz versus Krisenkompetenz.....</i>	<i>6</i>
<b>Das Corona-Krisenmanagement im Vergleich mit anderen Krisen .....</b>	<b>7</b>
<b>Potenziale und Bedarfe des Krisenmanagements .....</b>	<b>7</b>
<i>Kommunen können Krise .....</i>	<i>8</i>
<i>Kommunen müssen weiter lernen .....</i>	<i>8</i>
<b>Zentrale Erkenntnisse und Lessons Learned .....</b>	<b>9</b>
<i>Kommunale Expertise auf Landes- und Bundesebene besser nutzen.....</i>	<i>9</i>
<i>Vorausschauendes Krisenmanagement ermöglichen .....</i>	<i>9</i>

## Stärkung der kommunalen Resilienz am Beispiel von Pandemien

Die COVID-19-Pandemie erfasste als multidimensionale und lang andauernde Krise sämtliche Lebensbereiche und stellt Kommunen vor besondere Herausforderungen. Theoretisches und praktisches Wissen sowie erprobte Strukturen im Umgang mit einem langanhaltenden Ausnahmezustand waren allerdings zu Pandemiebeginn kaum vorhanden. Die wissenschaftliche Erkenntnislage entwickelte sich währenddessen rasant und veränderte permanent die Anforderungen an die Kommunen.

Die kommunalen Akteur\*innen vor Ort mussten spontan Lösungen zur Pandemiebewältigung entwickeln und dabei Vorgaben aus Bund und Ländern kurzfristig an die kommunalen Gegebenheiten anpassen, umsetzen und gegenüber den Bürger\*innen kommunizieren. Vor allem in den ersten eineinhalb Jahren der Pandemie war die Lernkurve in den Kommunen steil. Viele Kommunen waren gezwungen, schnelle, pragmatische und unkonventionelle Lösungen zu finden und neue Wege im Krisenmanagement zu gehen.

In Phasen des akuten Krisenmanagements haben Kommunen jedoch kaum Zeit für eine umfassende Auswertung der getroffenen Entscheidungen und Maßnahmen. Auch fehlt es an Kapazitäten, um in der Krisensituation erworbenes Praxiswissen zunächst gezielt zu bewahren und zu systematisieren und es anschließend zu hinterfragen und für zukünftige Anwendungen weiterzuentwickeln. Genau da setzt das **Forschungsprojekt „Stärkung der kommunalen Resilienz am Beispiel von Pandemien“ (PanReflex)** an.

### Praxiswissen sichern und systematisieren

Die zentrale Forschungsfrage des dreijährigen (2022 – 2025), vom Bundesministerium für Bildung- und Forschung (BMBF) geförderten Projekts ist: **Wie lassen sich die kommunalen Erfahrungen und Erkenntnisse im Umgang mit der COVID-19-Pandemie zur Steigerung der kommunalen Resilienz nutzen?**

Zusammen mit den fünf nordrhein-westfälischen Kommunen Dortmund, Düsseldorf, Essen, Gelsenkirchen und Köln analysieren Difü und DEFUS Ansätze des lokalen Krisenmanagements in Bezug auf die Coronapandemie in drei Themenschwerpunkten: die Zusammenarbeit im Krisenmanagement, die Krisenkommunikation und den Schutz und Angebote für besonders Betroffene.

Über die Partnerstädte hinaus werden die kommunalen Erfahrungen aus dem Umgang mit der COVID-19-Pandemie in qualitativen Interviews mit Praktiker\*innen aus verschiedenen deutschen Kommunen und einer quantitativen Kommunalbefragung erfasst. Eine Auswertung wissenschaftlicher Publikationen und Verwaltungsdokumente und die Recherche von guten Beispielen des kommunalen Krisenmanagements aus aller Welt ergänzen die Erfassung des Praxiswissens.

### THEMENSCHWERPUNKTE

Zusammenarbeit im Krisenmanagement

Krisenkommunikation

Schutz & Angebote für besonders Betroffene

In drei an den Themenschwerpunkten orientierten Workshops reflektieren Vertreter\*innen der fünf Partnerkommunen ihre professionellen Erfahrungen in der Verwaltung während der Pandemie und bereiten das eigene Krisenmanagement kritisch nach.

In einem weiteren Schritt werden die Mitarbeiter\*innen der Partnerstädte in Innovationsworkshops konkrete Verbesserungsideen und -vorschläge zur mittel- und langfristigen Verbesserung des kommunalen Krisenmanagements vor allem in langanhaltenden Krisen ableiten.

Alle gesammelten Informationen, das aufbereitete Praxiswissen und die konkreten Verbesserungsvorschläge werden ausgewertet und systematisiert. Die daraus gewonnen Erkenntnisse fließen in Handlungsempfehlungen zur Steigerung der kommunalen Resilienz, ein Fort- und Weiterbildungsangebot für Mitarbeiter\*innen in Kommunen sowie eine Online-Wissensplattform zum kommunalen Krisenmanagement.

### AUS ERFAHRUNGEN LERNEN & KRISENMANAGEMENT VERBESSERN

Innovationsworkshops mit Mitarbeitenden der 5 Partnerstädte



Handlungsempfehlungen für das kommunale Krisenmanagement



Fortbildung für das kommunale Krisenmanagement



Wissensplattform kommunales Krisenmanagement



## Reflexion des kommunalen Krisenmanagements in der Coronapandemie

Im Zentrum des PanReflex-Projektes stehen ein- bis zweitägige Workshops mit Vertreter\*innen der fünf Partnerkommunen. In diesen sogenannten Reflexionsräumen werden in einem strukturierten Prozess die Erfahrungen und das implizite Wissen, das in den Kommunen während der Pandemiebewältigung entstanden ist, systematisch aufgearbeitet und reflektiert.

### REFLEXIONSÄUEN

#### Rahmenbedingungen

- Zu jedem Themenschwerpunkt gibt es je einen Reflexionsraum
- Workshops finden reihum in den Partnerstädten statt
- Dauer der Workshops ca. 1,5 Tage
- Pro Partnerkommune nehmen 2 – 4 Mitarbeitende aus verschiedenen Fachbereichen und Ämtern teil.

#### Inhaltlicher Ablauf

- Die Workshops werden methodisch in drei inhaltliche Phasen unterteilt und anhand von thematischen Leitfragen moderiert

1

##### Deskriptive Phase:

Was ist geschehen? Wie haben sich Beteiligte geföhlt?

2

##### Analytische Phase:

Wie wurde reagiert?  
Was wurde von wem gemacht?

3

##### Transferphase:

Was wurde gelernt und wie kann das Erlernte weiter genutzt werden?

#### Dokumentation

- Visualisierung der Diskussionen während des Workshops
- Dokumentation aller Reflexionsräume in schriftlichen Ergebnisprotokollen und Fotodokumentationen

Im Unterschied zur offiziellen Berichterstattung oder zu Evaluierungen stehen dabei bewusst die individuellen Erfahrungen und Lernprozesse, die Mitarbeiter\*innen erlebt und durchlaufen haben, im Mittelpunkt. Dabei kommen auch Themen, Erfahrungen, Erkenntnisse und Einschätzungen zu (Neben-)Wirkungen von Handlungen und Maßnahmen zur Sprache, die üblicherweise nicht Teil der offiziellen Berichterstattung oder von in der Verwaltung üblichen Einsatznachbesprechungen sind.

Ziel ist es einerseits, dieses wertvolle subjektive Erfahrungswissen für andere zugänglich zu machen. Anderer-

seits gilt es, aus dem Erlebten Erkenntnisse zu gewinnen, die den Umgang der Kommunen mit ähnlichen Situationen, Kontexten und Krisen in der Zukunft erleichtern und dazu beitragen, die Wiederholung von Fehlern zu vermeiden und innovative Prozesse voranzutreiben.

Die Besonderheit der Reflexionsräume besteht darin, dass die Teilnehmenden aus den Partnerstädten gemeinsam als Gruppe ihr Handeln und ihre Erfahrungen in der Coronakrise reflektieren und kollektive Erinnerungen austauschen und aufarbeiten. Dabei gibt es nicht nur einen Austausch zwischen unterschiedlichen individuellen, sondern auch zwischen verschiedenen städtischen Perspektiven. Dadurch verdichten sich persönliche und institutionelle Erfahrungen zu einem Bild.

Dieser Bericht fasst die gewonnenen Erkenntnisse, Einschätzungen und Erlebnisse der Teilnehmenden des Reflexionsraums zum Thema „Kommunales Krisenmanagement“ am 27. & 28. März 2023 in Essen zusammen. Es nahmen Vertreter\*innen der Fachbereiche Sicherheit und Ordnung, des Gesundheitsamtes, der Krisenstäbe, der Feuerwehr und des Bevölkerungs- und Katastrophenschutzes teil. Themen und Fokus der Diskussion sowie Erkenntnisse spiegeln die Erfahrungen und das Wissen der Teilnehmenden wider. Dieser Synthesebericht hat keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

### LEITFRAGEN KRISENMANAGEMENT

- Wie haben Sie die Pandemie vor Ort erlebt?
- Welche Ereignisse/Erlebnisse/Phasen/Erlasse/Vorgaben etc. waren für Sie besonders einschneidend und haben das Geschehen und Ihre Arbeit verändert?
- Welche Schwerpunkte im Krisenmanagement stellen Sie rückblickend fest?
- Was war anders als in anderen Krisen? Warum?
- Wie haben Sie das Krisenmanagement vor Ort organisiert und strukturiert, um „vor die Lage“ zu kommen?
- Welche Herausforderungen, Schwierigkeiten und Probleme hatten Sie im Krisenmanagement vor Ort? Wie haben sie sich im Verlauf der Pandemie verändert?
- Welche neuen Ansätze und Lösungen haben Sie für das Management von Krisen gefunden?
- Was ist gut gelaufen?
- Was ist schlecht gelaufen?
- Was würden Sie wieder so machen?
- Was würden Sie anders machen?

## Ergebnisse des Reflexionsprozesses: Wahrnehmungen aus den Partnerstädten

### Phasen der Pandemie

Im Verlauf des Workshops wurde deutlich, dass die Vertreter\*innen der fünf Städte die Pandemie unabhängig und intuitiv in fünf Phasen einteilen. Die ersten Pandemien Monate waren geprägt durch Unwissenheit über das Virus, die Erkrankung selbst und wirkungsvolle Schutzmaßnahmen. In dieser anfänglichen Chaosphase war das einzige Ziel, eine Ausbreitung des Virus und Todeszahlen wie in Norditalien zu vermeiden. Mit dem Sommer traten dann eine leichte Entspannung und das Gefühl ein, die Lage etwas besser im Griff zu haben. Erste Routinen stellten sich ein. Der erneute Lockdown im Herbst 2020 wird im Rückblick kritisch bewertet und die Teilnehmenden zeigten sich verwundert darüber, wie unvorbereitet Bund und Länder der kalten Jahreszeit und damit den Veranstaltungen in Innenräumen gegenübergetreten sind. Die Verfügbarkeit von Impfstoffen nahmen alle Partnerkommunen als „Game Changer“ war. Mit der Impfung und den Möglichkeiten der Maskestestung veränderte sich das Aufgabenspektrum der Kommunen.

Mit einem kontinuierlichen Anstieg der Impfquote und Test- sowie besseren Behandlungsmöglichkeiten nahm die gesellschaftliche Zustimmung und Akzeptanz der einschränkenden Hygienemaßnahmen ab. Proteste von Querdenker\*innen und Impfgegner\*innen, die mit unangemeldeten Montagsspaziergängen das Versammlungsverbot umgingen, beschäftigten laut der Teilnehmenden die Kommunalverwaltungen sowie die Polizei im weiteren Pandemieverlauf.

Mit Beginn des Ukrainekrieges im Februar 2022 und den damit verbundenen Herausforderungen mit der Aufnahme von Geflüchteten sowie der drohenden Gasmanngelage trat die Pandemie in den Hintergrund. Im dritten Pandemiejahr hatten sich in vielen Bereichen der teilnehmenden Kommunalverwaltungen funktionierende Strukturen und Routinen im Umgang mit der Pandemie etabliert, die ein geräuschloses Abarbeiten der Coronaaufgaben im Hintergrund ermöglichten. In einigen Partnerstädten ging das Krisenmanagement von der Pandemie nahtlos in die Vorbereitung auf eine mögliche Energiekrise über. Zum Großteil auch mit demselben Personal, das seit 2020 im Krisenmodus arbeitete und keine Zeit zur Erholung hatte.

## Phaseneinteilung der Pandemie



## Herausforderungen des kommunalen Krisenmanagements im Pandemieverlauf

### *Gemeinsam vor die Lage kommen*

Insbesondere zu Beginn der Pandemie war die Klärung „Was ist überhaupt die Lage?“ eine Herausforderung von zentraler Bedeutung. Denn die Lage war veränderlich, widersprüchlich und unsicher. Sie wurde von externen Entwicklungen und Entscheidungen jenseits der Kommune definiert und war weitestgehend von außen vorgegeben. Alle an den Reflexionsworkshops teilnehmenden nordrhein-westfälischen Kommunen nahmen wahr, dass es – insb. zu Beginn der Pandemie, aber auch im weiteren Verlauf – kaum möglich war, vor die Lage zu kommen. Grund dafür waren vor allem die sehr komplexen, in hoher Frequenz sich verändernden und kurzfristigen Informationslagen. Hinzu kamen die von dem Land Nordrhein-Westfalen vorgegebenen Umsetzungszeiträume, die sehr kurzfristig waren und kaum Zeit für eine strategische Planung ließen. Da kaum auf bewährte Strukturen oder das Erfahrungswissen Anderer zur Bewältigung dieser Krise zurückgegriffen werden konnte,

„Der Bund berief sich darauf, dass Gesundheit Ländersache sei, und das Land schob es an die Gesundheitsämter weiter.“

unterlagen die Kommunen einem hohen Innovationsdruck. Die Teilnehmenden des Reflexionsraum empfanden die Instrumentalisierung des Krisenmanagements – u. a. der konkurrierende Kanzlerkandidat\*innen der CDU – sowie die Verweigerung der

Verantwortungsübernahmen anderer politischer Ebenen und Zuständigkeitsstreitereien als problematisch und Hindernis, um gemeinsam und effektiv die Pandemie zu bekämpfen

Eine präventive Kommunikation an die Bevölkerung war zu dieser Zeit aufgrund der hohen Dynamik des Pandemiegeschehens und der hohen Belastung des Personals durch die kurzfristige Durchsetzung wöchentlich neuer Verordnungen kaum möglich (Näheres dazu in der PanReflex-Publikation zur kommunalen Krisenkommunikation in der Coronapandemie). Eine weitere Herausforderung dieser Anfangsphase war die Beschaffung von ausreichend eigener Schutzausrüstung für das eigene Personal aber auch alle relevanten Berufs- und Personengruppen in der Kommune.

„Zwei Tage Vorlaufzeit hätten das Infektionsgeschehen vermutlich nicht maßgeblich verändert.“

Im weiteren Verlauf der Pandemie brachten die zunehmenden Erlasse und Verordnungen von Bund und Land

den Kommunen zugleich Be- und Entlastung. Sie entlasteten dort, wo beispielsweise automatische Quarantäne-Verordnungen die individuellen Quarantäneanordnungen durch die zuständigen Behörden vor Ort ersetzen. Umgekehrt bedeutete dies die kurzfristige Durchsetzung wöchentlich neuer Verordnungen, die durch einen relativ großen Ermessensspielraum der Kommunen zu starken Belastungen führten. Die Teilnehmenden nahmen eine Diskrepanz zwischen den Zielvorgaben des Landes und dem eigenen Handlungsspielraum sowie den Möglichkeiten vor Ort wahr. Auch die Durchsetzung und Kontrolle der vom Land vorgegebenen Maßnahmen war teils nur schwer umsetzbar.

„Essen auf einer Bank im Park geht nicht, aber lesen schon oder die Absperrung der Spielplätze.“

Mit der zunehmenden Anzahl an Coronaschutzmaßnahmen wuchsen auch Zuständigkeit der Kommunen für ihre Durchsetzung (z. B. der Maskenpflicht, des Versammlungsverbot, der Isolationspflicht, der Lockdowns und Ausgangssperren; Überprüfung und Durchsetzung infektionsschutzrechtlicher Auflagen für Veranstaltungen uvm.). Die Kommunen standen unter steigendem Druck sowohl durch Bund als auch Land bei gleichzeitig abnehmender Akzeptanz und Verdruss in der Bevölkerung. In den Diskussionsrunden zeigte sich deutlich, mit welchem hohem Maß an Verantwortungsbewusstsein die Partnerkommunen die Krise managten und welche Belastung dies für die Mitarbeitenden war.

### *Umsetzung der Impfkampagne und Kontrollen als Hauptaufgabe*

Die Verfügbarkeit von Selbsttests sowie die Impfstoffzulassungen waren für die Mitarbeitenden der beteiligten Kommunen deutliche Wendepunkte in der Bewältigung der Coronakrise. Damit entstand für die Kommunen ein neues Aufgabenfeld, welches die Regelung der Impfstoff-Zugänglichkeiten, die Koordination, den Aufbau und die Leitung der Impf- und Testzentren, die Durchführung von Impfkampagnen und Informationsbereitstellung sowie die Kommunikation zu Impfnebenwirkungen umfasste. Die Partnerkommunen bauten für diese Aufgaben neue Strukturen wie Impfkoordinator\*innen, Leiter\*innen von Impfzentren etc. auf. Bisherige Aufgaben wie die Durchsetzung von Hygienemaßnahmen liefen parallel weiter und wurden überwiegend von den Ordnungsämtern übernommen.

Auch die Möglichkeit der Massentestungen sowie der häuslichen Selbsttest veränderten das Pandemiemanagement. Im Ordnungsbereich begann mit der Unterscheidung zwischen geimpften, genesen und getesteten Personen und damit verbundenen unterschiedlichen

Zugangsmöglichkeiten zu Dienstleistungen sowie Freizeit- und Kulturangeboten und Gastronomie eine weitere Zunahme der Kontrollverpflichtungen im Jahr 2021.

Aufkommende Betrugsfälle bei der Abrechnung der Testzentren und die damit verbundenen Kontrollen waren eine zusätzliche Arbeitsaufgabe für die Kommunen.

### ***Selbstwirksamkeit und Prozessoptimierung***

Im zweiten Pandemiejahr überwandten die Kommunen die anfänglich empfundene Ohnmacht durch das Wiedererlangen von Kontrolle: Die inzwischen ausreichende Verfügbarkeit von Schutzausrüstung, etablierte Test- und Impfmöglichkeiten, die funktionierenden Krisenstäbe und die Prognosen und Simulationen zum weiteren Pandemiegeschehen gaben Orientierung und Selbstwirksamkeit.

Gleichzeitig verbesserten sich die eigenen Prozesse zur Bewältigung der Krise stark. Die Kommunen durchliefen eine enorm steile Lernkurve: Die Ausnahmesituation und der Handlungsdruck zwangen nach Wahrnehmung der Workshopteilnehmenden zu pragmatischem und unbürokratischem Handeln. Der Fokus auf fachliche Fragen und die Notwendigkeit schneller Entscheidungen ermöglichten innovative Formen der Organisation und Zusammenarbeit auf Augenhöhe (s. u.). Beispielhaft dafür ist die Zusammenarbeit zwischen einer Partnerkommune und einem Start-Up mit Fokus auf Logistik und Veranstaltungsmanagement zum Aufbau von Impfzentren, der Organisation des Check-Ins usw. Dadurch konnten Prozesse deutlich optimiert und die Effizienz gesteigert werden.

Die Einrichtung von Fachteams und eine Stärkung des Krisenstabs (z. B. als Planungsstab oder in moderierender Rolle), ein regelmäßiger Austausch zwischen Leitungs- und Mitarbeitenden-Ebene sowie die Förderung überbehördlicher Zusammenarbeit (z.B. gemischte Streife von Polizei und Ordnungsdienst bei der Kontrolle der Hygienemaßnahmen) haben außerdem dabei geholfen besser vor die Lage zu kommen. Zudem empfanden die Teilnehmenden es als förderlich, die Bürokratie handhabbar zu gestalten („Mobiles Impfen ohne Papierkram“), die Digitalisierung voranzutreiben und mutiger Entscheidungen zu treffen.

Sowohl die interne als auch externe Kommunikation wurde nach Einschätzung der Workshopteilnehmenden verbessert. So wurde intern in allen Partnerstädten mehr das Intranet genutzt – um den täglichen Informationsfluss zwischen der Verwaltungsspitze und allen Mitarbeitenden zu gewährleisten – und enge Abstimmungstermine forciert. Extern wurden weitere Kanäle für die großflächige Information der Bürger\*innen erschlossen (bspw. Social Media, Lautsprecherfahrzeuge).

Bestehende Pandemiepläne wurden modifiziert, neue Datenbanken und Tools entwickelt und verbessert (z. B. zur Kenntlichmachung von Textänderungen in den wöchentlich aktualisierten CoronaSchV) und vermehrt externe Expertisen (z.B. Virologen als Teil des erweiterten Krisenstabs, Veranstaltungsexperten im Impfzentrum oder Callcenter-Betreibern bei den städtischen Bürgerhotlines) hinzugezogen. Die Partnerstädte erarbeiteten Routinen und Muster-Szenarien (z. B. für Veranstaltungen) und schulten Mitarbeiter\*innen gezielt. So gelang es den Kommunen durch innovative Lösungsansätze und den unermüdlichen Einsatz der Mitarbeiter\*innen in späteren Pandemiephasen besser vor die Lage zu kommen.

### ***Interne Strukturen und Prozesse***

Eine zentrale Erkenntnis durch die Reflexion der kommunalen Strukturen und Prozesse zur Bewältigung der Coronakrise ist, dass Kommunen eigene Wege und individuelle Lösungen für dieselbe Herausforderung gefunden haben. Die Teilnehmenden der fünf nordrhein-westfälischen Partnerkommunen setzten sowohl auf unterschiedliche Abstimmungslinien und Kooperationen als auch auf zentrale vs. dezentrale Organisationsformen.

Gemeinsam war allen beteiligten Kommunen die Einrichtung eines zentralen Krisenstabs, primär zuständig für die Einsatzleitung sowie Vergabe- und Beschaffungsanliegen. Die Zeitpunkte der Einberufung/Aktivierung des Krisenstabs und seiner Deaktivierung waren jedoch sehr unterschiedlich. Während in einigen Kommunen einzelne Führungskräfte in der Feuerwehr bereits ab Dezember 2019 besorgt nach China schauten und begannen, Schutzausrüstung zu bestellen, beschäftigten sich andere Kommunen erst mit dem Massenausbruch in Heinsberg intensiv mit der Pandemie. Einige der teilnehmenden Kommunen lösten den Krisenstab ordnungsgemäß wieder auf. In anderen Kommunen wurden die Krisenstabsstrukturen direkt für die nächsten Krisen (Ukrainekrieg und Gasmangellage) genutzt und überführt.

Das Krisenmanagement in den Kommunen ist grundsätzlich auf punktuelle, räumlich und zeitlich begrenzte Krisen ausgerichtet. Die lange Dauer der Pandemie und ihre alle Lebensbereiche betreffenden Ausmaße, zwangen die teilnehmenden Kommunen daher, neue Formen für die Zusammenarbeit zu entwickeln, die das Krisenmanagement über einen mehrjährigen Zeitraum mit sich permanent verändernden Herausforderungen gewährleisten. So etablierten sich im Pandemieverlauf unterschiedliche und zum Teil neue Arbeits-, Fach- und Planungsgruppen, wie z.B. das Lagezentrum Untere Ge-



sundheitsbehörde (LZUGB), AG Impfen, Szenarienbeauftragte, Medizinische Einsatzteams (MET), Interventionsteams, Koordinierungszentren, Fach- und Thementams u. ä.

Die Einrichtung dieser zum Teil neuen inhaltsgeleiteten Teams und Arbeitsgruppen in den Partnerkommunen führte häufig zu einem Abflachen der Hierarchien, einer fachlichen Fokussierung und einem regelmäßigeren Sitzungsturnus mit dem für die entsprechenden Fragestellungen relevanten Personenkreis. Entscheidungsprozesse wurden so beschleunigt und die Entscheidungen konnten fachlich fundierter getroffen werden.

„Denken in Prozessen anstatt in Projekten“

### **Verwaltungsinterne Zusammenarbeit**

Verwaltungsintern war das Krisenmanagement vor allem durch Umstrukturierungen des Dienstgruppensystems zum eigenen Schutz und Erhalt der Leistungsfähigkeit, beschleunigte Personalneuanstellung, -umschichtung und -abordnung (z. B. für ordnungsbehördliche Corona-Stabsstelle, Bürgerhotline) sowie vereinfachte Beschaffungsprozesse durch Anpassung des Vergaberechts, der Einrichtung von Intranetseiten für eine vereinfachte Informationsweitergabe, und in vielen Kommunen durch die Nutzung eines Corona-Dashboards als digitales Lagebild geprägt.

Inhaltlich waren die Mitarbeitenden der teilnehmenden Kommunen – neben der Aufrechterhaltung ihrer krisenunabhängigen Aufgaben der Stadtverwaltung – vor allem mit folgenden Aufgaben befasst: Verarbeitung der Bundes- und Landesverordnungen auf kommunaler Ebene, Pflege der Statistiken und des Corona-Dashboards (Infektions-, Todes-, und Impffzahlen, Inzidenzen, Intensivbettenbelegung etc.), Krisenkommunikation mit den Bürger\*innen sowie Öffentlichkeitsarbeit, Kontrolle, Dokumentation und Ahndung der Verstöße und – angesichts der hohen Informationsdynamik hochfrequentierten – Lagebesprechungen.

Vermehrte und zum Teil neue fach- und bereichsübergreifende Kooperation gab es vor allem zwischen dem Gesundheitsamt, der Feuerwehr und dem Ordnungsdienst zur Durchsetzung der Quarantänereglungen und Umsetzen des Impfangebotes. Die Zusammenarbeit und Abstimmung mit weiteren Akteuren – wie der Polizei, dem ÖPNV, der Nightlife-

„Bis die Impfung im Arm gelandet ist, waren vier Ämter beteiligt.“

und Veranstaltungsszene, Hilfsorganisationen, Wirtschaftsförderung, Unternehmen und Verbänden, Bezirksrathäuser, Religionsgemeinschaften – suchten und förderten einige Kommunen sehr intensiv, andere kaum.

### **Fachkompetenz versus Krisenkompetenz**

Die Bewältigung von Krisen bedarf neben der Fach- vor allem auch Krisenkompetenz und damit ihrer eigenen Expert\*innen. Das Verhältnis zwischen Fach- und Krisenkompetenz wurde im Krisenmanagement der Coronapandemie als problematisch beschrieben: Üblicherweise tritt die Fachkompetenz in Krisen zugunsten der Krisenkompetenz zurück. In der Coronapandemie dominierte jedoch zum einen eine sehr vertiefte Fachdebatte, zum anderen eine sehr isolierte Problembehandlung (Leitung in einigen Fällen bspw. ausschließlich durch das Gesundheitsamt), sodass anfänglich kommunale Kompetenzen im Management von Krisen zu wenig in die Pandemiebewältigung einfließen.

Im Verlauf der Pandemie und dem aufkommenden Verständnis, dass sich die Auswirkungen der Krise nicht auf den Gesundheitsbereich beschränkten, wurde weitere Ämter in die Pandemiebewältigung involviert sowie eine zunehmende Inanspruchnahme der Krisenkompetenz wahrgenommen.

Ein Ergebnis des Workshops ist, dass Verwaltungsmitarbeiter\*innen zudem zu wenig in Krisenkompetenz geschult sind. Die teilnehmenden Kommunen diskutierten die Frage, ob es der vornehmliche Bedarf ist, die Krisenkompetenz in den Fachbereichen oder aber die Fachkompetenz in der Krisenstabsarbeit zu stärken. In jedem Fall reflektierten sie ein unzureichendes Zusammendenken und Zusammenbringen von Fach- und Krisenkompetenz, denn nur beides gemeinsam führt zu guten Lösungen.

Dabei sollte vor allem auch die notwendige Weitergabe des relevanten Know-how mitgedacht werden, die vor dem Hintergrund des demografischen Wandels besondere Relevanz gewinnt. Dadurch, dass durch den anstehenden Generationswechsel erfahrene Menschen, die „Krise können“, wegbrechen, geht Krisenwissen in der Verwaltung verloren, wenn es nicht bewusst und strukturiert an die Nachwuchskräfte weitergegeben wird. Ob und in welchem Rahmen dieser langfristige Wissenstransfer in den Kommunen mitgedacht, vorbereitet oder bereits umgesetzt wird, blieb unklar.

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

Ob und in welchem Rahmen dieser langfristige Wissenstransfer in den Kommunen mitgedacht, vorbereitet oder bereits umgesetzt wird, blieb unklar.

## Das Corona-Krisenmanagement im Vergleich mit anderen Krisen

Die Coronapandemie selbst sowie ihre Bewältigung in den teilnehmenden Kommunen haben sich deutlich von anderen vorherigen Krisenlagen unterschieden. Vor allem das Überraschungsmoment und die Neuartigkeit der Coronakrise, die eigene Betroffenheit der Mitarbeiter\*innen – sowohl privat als auch dienstlich – sowie die Dauerhaftigkeit des Krisenmodus führten insbesondere zu Beginn der Pandemie zu Überforderung und Ohnmacht bei den Verwaltungsmitarbeitenden.

„Im Gegensatz zu anderen Krisen konnte man diesmal nicht immer etwas tun.“

Die Coronapandemie war zeitlich und räumlich entgrenzt, omnipräsent und alle Lebensbereiche – und damit auch alle kommunalen Arbeitsfelder – durchdringend. Die ohnehin erhöhte Belastung von Kommunen im Krisenmodus verschärfte sich im dienstlichen Kontext vor allem durch die Sicherstellung der eigenen Arbeitsfähigkeit durch Schutzmaßnahmen für die Mitarbeitenden sowie dem Erhalt der Leistungsfähigkeit der Fachbereiche (bspw. Homeoffice, Umstrukturierungsprozesse, Schichtbetrieb) bei gleichzeitigem Bedarf der Mitarbeitenden, die Auswirkungen der Pandemie auf das Privatleben zu managen (bspw. Familienmanagement, Pflege von Angehörigen, Kinderbetreuung, Schutz der eigenen physischen und psychischen Gesundheit).

Neben der dauerhaften Be- und Überlastung, berichteten die Mitarbeitenden der teilnehmenden Kommunen von einer sehr deutlich empfundenen Ungleichverteilung der Arbeitsbelastung und der Verantwortung über das Personaltableau. So wurden deutliche Unterschiede bzgl. der Eignung, Leistung und Befähigung des Personals sowie ein dauerhaftes Vereinnahmen und Überlastung der Leistungsträger\*innen wahrgenommen, die – insbesondere durch die

mehr als zweijährige Krisenzeit – kaum tragbar war. In den Diskussionen kam die Frage nach monetärem und nicht-monetärem Ausgleich, Incentives, Wertschätzung u. ä. für die Mehrleistung dieser Leistungsträger\*innen im Krisenmodus auf.

Der empfundene Verantwortungszug zentraler Akteure sowie verwaltungsinterne zwischenmenschliche Konflikte und dienstliche Verwerfungen (z. B. geimpfte

„Menschen befinden sich im Energie-Dispo.“

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

Der empfundene Verantwortungszug zentraler Akteure sowie verwaltungsinterne zwischenmenschliche Konflikte und dienstliche Verwerfungen (z. B. geimpfte

vs. ungeimpfte Team-Mitglieder oder Neid- und Statusdebatten) lösten Frustration bei den mit dem Krisenmanagement betrauten Mitarbeitenden aus.

„Die niedergelassene Ärzteschaft hat sich weggeduckt.“

Auf der anderen Seite führte die intensive Phase des Corona-Krisenmanagements zu einer deutlichen Verbesserung der überbehördlichen Zusammenarbeit, zum

„Wir sind besser geworden, weil wir in Situationen, in denen schnelle Entscheidungen getroffen werden mussten, gelernt haben einander zu vertrauen.“

Angleichen unterschiedlicher Arbeitskulturen, mehr Verständnis und gegenseitige Wertschätzung für Kolleg\*innen aus anderen Ämtern und einem deutlich gestärkten Teamspirit durch das gemeinsame Bewältigen von Extremsituationen, Herausforderungen und kleinen und großen Erfolgen.

Bei mangelnder Informationslage und gleichzeitig hohem Informationsbedarf bei den Bürger\*innen, entwickelte sich die globale Ad hoc-Krise zu einem Dauerzustand über drei Jahre, für den in den Verwaltungen gleichermaßen schnelle und kurzfristige Lösungen sowie neue, persistente Strukturen geschaffen werden mussten, um vor die Lage zu kommen.

„Kein Sprint, sondern Marathon.“

Durch die Neuartigkeit der Pandemie und die Betroffenheit aller war kaum interkommunale gegenseitige Unterstützung möglich, da das Tagesgeschäft schon kaum bewältigt werden konnte und es keine Zeit gab Netzwerke aufzubauen. Nur bereits existierende (regelmäßig informelle) Netzwerke wurden von einzelnen Teilnehmenden zum Austausch genutzt. Die Kommunen konnten weder auf eigenes Erfahrungswissen noch auf Ressourcen anderer (Nachbar-)Kommunen zurückgreifen, wie das in räumlich begrenzten Krisen üblich ist.

„Alle kämpften an der eigenen Front.“

Die teilnehmenden Kommunen haben im Umgang mit der Coronapandemie viel Erfahrungs- und Praxiswissen gesammelt, das sie für die Bewältigung zukünftiger Krisen nutzen können. Für die langfristige Stärkung der kommunalen Resilienz ist die systematische Aufarbeitung sowohl der Gelingensfaktoren als auch der Verbesserungspotenziale in der Pandemiebewältigung von zentraler Bedeutung.

## Potenziale und Bedarfe des Krisenmanagements

Die teilnehmenden Kommunen haben im Umgang mit der Coronapandemie viel Erfahrungs- und Praxiswissen gesammelt, das sie für die Bewältigung zukünftiger Krisen nutzen können. Für die langfristige Stärkung der kommunalen Resilienz ist die systematische Aufarbeitung sowohl der Gelingensfaktoren als auch der Verbesserungspotenziale in der Pandemiebewältigung von zentraler Bedeutung.

## Kommunen können Krise

Prozesse konnten im Krisenmodus oftmals beschleunigt und Konzepte schneller realisiert werden. Nach Einschätzung der Teilnehmenden gab es mehr Mut und zu-

„Manchmal ist es besser später um Verzeihung zu bitten als früher um Erlaubnis.“

gleich die Notwendigkeit, Entscheidungen zu treffen und diese dann auch konsequent umzusetzen. Informelle Kooperationen mit anderen Kommunen wurden ins Leben gerufen oder gefestigt.

Die Kommunalverwaltungen erlebten einen Digitalisierungsschub, mehr Flexibilität hinsichtlich mobilem Arbeiten und ein verbessertes Qualitätsmanagement. Die enorme Arbeitsbelastung zur Bewältigung der Coronapandemie hat den Teamgeist und Zusammenhalt in den Teams gestärkt. Die kommunalen Akteure empfanden neben Ohnmacht und Erschöpfung auch Erfolge („Was wir jahrelang geübt haben, hat funktioniert“), so ein Ergebnis des Workshops. Auch außergewöhnliche Situationen wie die Ankunft des ersten mit der Omikron-Variante Infizierten am Flughafen wurden von den zuständigen Verwaltungsmitarbeitenden ohne Vorerfahrung gemanagt.

„Wir haben viele Opfer gebracht und sind an unsere Belastungsgrenzen gekommen, aber wir haben das geschafft.“

Als sinnvoll im kommunalen Krisenmanagement haben sich den Teilnehmenden zu Folge vor allem drei Faktoren erwiesen:

- Die gegenseitige Wertschätzung in den Teams,
- Die Förderung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit der Bevölkerung
- Der Auf- und Ausbau persönlicher Netzwerke.

## Kommunen müssen weiter lernen

Als verbesserungswürdig haben die beteiligten nordrheinwestfälischen Kommunen u. a. das Personalmanagement genannt. So gab es ihrer Wahrnehmung nach zu wenig (qualifiziertes) Personal, keine/wenig Zeit für Einarbeitung und eine zu hohe Belastung auf zu wenigen Schultern. Überlastungssymptome der Mitarbeiter\*innen mit kurz-, mittel oder langfristigen Folgen hatte teils niemand im Blick.

Die Teilnehmenden sind sich einig, dass es sinnvoll ist, in zukünftigen Krisen lieber früher als später personelle Verstärkung anzufordern. Auch sollten der Einsatz und die Leistung der Mitarbeitenden belohnt werden. Gefehlt hat während der Coronakrise ein psychosoziales

Auffangnetz für die Mitarbeitenden, um die berufliche wie auch private Belastung und Überforderung thematisieren und besprechen zu können, und die Belastungsgrenzen der Mitarbeiter\*innen wahrzunehmen und ihnen adäquat zu begegnen.

Als hilfreich empfinden die Vertreter\*innen der fünf Kommunen ein strategisches Vergabemanagement sowie eine Stärkung sinnvoller Kooperationen für effiziente Outsourcing vs. Insourcing-Entscheidungen: Wenn es sinnvoller ist, externe Fachexpert\*innen hinzuzuziehen, sollte früher und öfter externe Expertise hinzugezogen werden (Bsp.: Messeveranstalter\*innen und Logistiker\*innen für Aufbau der Impfzentren, Wissenschaftler\*innen für Pandemieverständnis, Prognosen, statistische Aufbereitung usw.). Gleichmaßen sollte die interne Expertise kompetenzbasiert eingesetzt genutzt werden (Bsp.: Bürger\*innentelefon mit Ansprechpersonen besetzen, die sich in eigener Behörde/Kommune auskennen). Insgesamt wünschen sich die Teilnehmenden, dass sich die Verwaltung für professionelle externe Unterstützung mehr öffnet, sich mehr vernetzt und frühzeitig proaktiv Kontakt aufnimmt. Den teilnehmenden Kommunen fehlte es zusätzlich an Austausch zwischen den Kommunen untereinander. Eine grundsätzliche Verbesserung der Vernetzung der (Nachbar-)Kommunen könnte in Krisenzeiten sehr hilfreich sein. Die Kontaktaufnahme während der Krise ist laut den Teilnehmenden eher schwierig.

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

Die Mitarbeitenden nahmen Priorisierungs- und Koordinationsschwierigkeiten wahr. Die Zuteilung von Kapazitäten und Ressourcen war nicht immer nachvollziehbar, es wurde zu viel Fokus auf Nebensächlichkeiten gelegt und sich in kleinteiligen Dingen verloren. Es kann hilfreich sein, stets das „Big Picture“ im Auge zu behalten und mehr Mut zur Lücke zu haben, schlussfolgern die Workshopbeteiligten. Zudem zeigte sich ein Bedarf nach Strukturen/Richtlinien für Entscheidungen und passende Tools, die die kommunale Krisenbewältigung unterstützen. Als Negativbeispiel wurde die E-Health-Software SORMAS (Surveillance, Outbreak Response Management and Analysis System) zum Management für Maßnahmen zur Epidemiebekämpfung, die u. a. zum Kontaktpersonenmanagement eingesetzt wurde, genannt. Die im internationalen Kontext genutzte Software war nicht auf den deutschen Kontext angepasst und wenig hilfreich, urteilten die Teilnehmenden.

„Das Feld „Hüttennummer“ können wir in Deutschland nicht ausfüllen.“

Bei der Bewältigung der Coronakrise war angesichts der Pandemiedynamik kaum vorausschauendes Krisenmanagement möglich. Neben der sehr dynamischen Lage mit vielen unbekanntem Variablen identifizierten die Workshopteilnehmenden unter anderem folgende Gründe:

- fehlende Arbeitsmaterialien und Technik in den Kommunen
- sehr kurze Umsetzungs- und Kommunikationsfristen neuer Verordnungen für die Kommunen
- ausbaufähige Zusammenarbeit und Kooperationen zwischen Land und Kommunen sowie unter den Kommunen
- ungeklärte oder abgelehnte Zuständigkeiten (z. B. Zurückziehen der Polizei)
- zu wenig und zu später Aufbau eigener Netzwerke zwischen Kommunen aber auch in der eigenen Verwaltung

Zu Beginn einer Krise sollten Kommunalverwaltungen mehr Zeit in die Analyse, Planung und Organisation investieren, um strategischer und vorausschauender agieren und besser vor die Lage kommen zu können. Dabei sollte auch die Rückführung aus dem Krisenmodus berücksichtigt werden, da es aktuell kaum Mechanismen für die Einstellung der Krisenstabsarbeit zu geben scheint.

„Wenn es um das Infektionsschutzgesetz ging, fühlte sich die Polizei nicht zuständig, zuständig war der KOD.“

Weitere Hemmnisse einer erfolgreichen Krisenbewältigung waren aus Sicht der Vertreter\*innen der Partnerkommunen die Pandemiepolitik und die politische Instrumentalisierung der Coronapandemie zulasten wissenschaftlicher Erkenntnisse („mehr Politik als Technokratie“). Für eine systematische auch von einzelnen Entscheidungen und Maßnahmen fehlten in den Projektkommunen – nicht zuletzt aufgrund der sich überlagernden Krisen - an Zeit und Ressourcen. Die schnell einsetzende "Krisendemenz", ein Phänomen, das die Teilnehmenden in allen Partnerstädten beschreiben, erschwert die Aufarbeitung der Pandemiebewältigung.

Im Jahr 2023 begannen einige der am Projekt beteiligten Kommunen – zusätzlich zu der Beteiligung im Rahmen des PanReflex-Projektes – mit einer eigenen Nachbereitung und Auswertung des eigenen Pandemiehandelns.

## Zentrale Erkenntnisse und Lessons Learned

### ***Kommunale Expertise auf Landes- und Bundesebene besser nutzen***

Kommunale Expertise und Bedarfe fanden auf Landes- und Bundesebene nach Beurteilung der Workshop-Teilnehmer\*innen keinerlei Berücksichtigung und auch praktische Erfahrung mit der Umsetzung von Pandemiebekämpfungsmaßnahmen fanden zu keinem Zeitpunkt Eingang in Verordnungen und Erlasse. Dies ist aus Sicht der beteiligten Kommunalvertreter\*innen unverständlich. Sie sehen hierin u.a. einen Grund für in der Bevölkerung wenig nachvollziehbare Verordnungen, deren Umsetzung zum Teil nur gelang, wenn „beide Augen zugeedrückt wurden“. Daraus resultiert das Bestreben der Teilnehmenden, sich als Kommunen stärker für die gemeinsamen Interessen einzusetzen und gemeinsame Forderungen an die Landesregierung zu formulieren sowie den Austausch zu intensivieren.

Zudem wurde nach Meinung der Vertreter\*innen zuletzt insgesamt zu wenig in den Zivilschutz investiert. Es sollte (wieder) mehr in Schulungen der Bevölkerung zugunsten mehr Eigenverantwortung und Krisenkompetenz unter den Bürger\*innen investiert und die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Bürger\*innen und ihre Partizipation im Krisenmanagement gefördert werden.

### ***Vorausschauendes Krisenmanagement ermöglichen***

Eine der zentralsten und für die Teilnehmenden positivsten Erkenntnisse der Reflexionsräume ist, dass kommunales Krisenmanagement dennoch funktioniert und

„Auch die Verwaltung kann Krisen abarbeiten, nicht nur die Feuerwehr.“

wozu Verwaltung in Extremsituationen fähig ist.

Die Coronapandemie war für die Verwaltungen dabei wie ein „Durchlauferhitzer“, mit dem sowohl Optimierungsprozesse und ein Digitalisierungsschub, aber auch enorme Personalbelastung einhergingen. Aus der ungleich verteilten Last und dem „Verbrennen“ von Leistungsträger\*innen in der Krise erwächst im Workshop die Frage, wie in Kommunalverwaltungen Menschen besser motiviert und wertgeschätzt werden können, um Leistungsträger\*in zu werden oder zu bleiben.

Die vorliegenden, bisherigen Krisenstabs-Konzepte wurden für die Bewältigung kurzer Krisen als erfolgreich und bewährt wahrgenommen, da es jedoch immer häufiger zu Langzeitkrisen kommen wird, bedarf es aus Sicht der Workshop-Teilnehmenden neuer, angepasster Konzepte und Organisationsformen.

Bei den (im Rahmen der Krisenbewältigung erprobten) unterschiedlichen Organisationsformen der Kommunen

erwies sich eine Aufteilung in eigenverantwortliche Fachteams als effizienter und sinnvoller gegenüber einem „alles entscheidenden Flaschenhals“ auf Dezentral\*innenebene. Besonders gut gelang in den beteiligten Kommunen die Zusammenarbeit in Teams, in denen sowohl Fach- als auch Krisenkompetenzen vertreten waren. Dabei halten die Teilnehmenden eine Vorabklärung der Zuständigkeiten für sinnvoll und – bei der Zusammenarbeit verschiedener Disziplinen mit unterschiedlichem Vokabular – mögliche Reibungsverluste und Verständnisprobleme zu berücksichtigen. Außerdem gilt es die durch die Coronakrise gestärkten Teamstrukturen und das erreichte Vertrauensniveau innerhalb der Arbeitsbereiche, aber auch ämter- und behördenübergreifend, aufrechtzuerhalten und weiter zu fördern.

Der Spruch „In der Krise Köpfe kennen“ hat sich für die Teilnehmenden in der Coronakrise absolut bestätigt. Persönliche Beziehungen und ein starkes Netzwerk sowohl in der eigenen Verwaltung als auch mit anderen Kommunen sehen sie als Erfolgsfaktoren für eine schnelle Kommunikation, unkomplizierte Informationsgewinnung und direkte Absprachen und damit die Grundlage für ein gutes Krisenmanagement. Dafür muss aktiv Zeit eingeräumt und investiert werden. Es stellt sich die Frage, was Verwaltungsmitarbeitende brauchen, um tragfähige Netzwerke aufzubauen und ämter- und kommunenübergreifende Kontakte zu pflegen.

„Es geht immer um persönliche Beziehungen.“

Eine Verbesserung der Kommunikation und Zusammenarbeit insgesamt, ein deutlich vorausschauenderes Krisenmanagement durch eine strategischere Vorbereitung, Planung und Organisation, eine stärkere Verpflichtung zentraler Akteure (im Falle der Coronapandemie z. B. die Ärzteschaft) und eine Verbesserung des Mitarbeiter\*inenschutzes durch Prävention und psychologische Angebote identifizierten die Teilnehmenden des Reflexionsraums als zentrale Stellschrauben für ein erfolgreiches Management zukünftiger Krisen.

„Mehr über das *Prevent* anstatt über das *Response* nachdenken“

Die Bewältigung der Coronapandemie hat im Verwaltungshandeln der beteiligten Kommunen zunehmend prozessuale Krisenmanagementstrukturen geschaffen, die als Herangehensweise für andere aktuelle und zukünftige Krisen erhalten und etabliert werden sollten (z. B. Energiemangellage, Blackouts, Geflüchtete durch Ukrainekrieg, Starkregenereignisse). Insgesamt zeigte sich in dem Reflexionsraum die übergreifende Hoffnung, dass die gewonnenen Erfahrungen Nachhall haben und

auch in kommenden Krisen hilfreich sind. Voraussetzung dafür ist den Teilnehmenden zu Folge die gezielte Stärkung der Krisenkompetenzen bei den Nachwuchskräften in der Verwaltung. Eine zentrale Erkenntnis ist die Relevanz des Wissenstransfers über die aktuell zuständigen Personen hinaus und die Frage, wie Wissen und Kompetenzen personenunabhängig gut gesichert und erhalten bleiben können.

„Die Pandemie ist zwar noch gar nicht lange vorbei, aber ich habe alles verdrängt. Jetzt wo wir hier darüber reden kommt es wieder hoch.“

Angesichts der Wahrnehmung der Teilnehmenden, dass die Coronakrise unmittelbar in die mit dem Krieg in der Ukraine zusammenhängende erneute Flüchtlingslage sowie die Energiekrise führte, sehen sich die Kommunen vor der großen Aufgabe, die Krisenarbeit als kommunale Daueraufgabe zu verstetigen oder einen Weg zu finden, das Krisenmanagement deutlich effektiver und schneller in kommunale Regelstrukturen und Alltagsbewältigung zu überführen.

**Unser Dank gilt den  
engagierten Mitarbeiter\*innen  
unserer Partnerkommunen, die  
ihre Erfahrungen und ihr  
Wissen offen und  
vertrauensvoll geteilt und  
dadurch verfügbar gemacht  
haben.**

**Diese Einblicke in den  
Maschinenraum des  
kommunalen  
Pandemiemanagements sind  
im Hinblick auf die  
Vorbereitung zukünftiger  
Langzeitkrisen sehr wertvoll  
und erkenntnisreich.**

**Dort-  
mund**

**Düssel-  
dorf**

**Essen**

**Gelsen-  
kirchen**

**Köln**

