



Reflexion der kommunalen Krisenkommunikation in der Coronapandemie

**Erkenntnisse aus dem Reflexionsworkshop
Kommunale Krisenkommunikation
am 25. & 26. Mai 2023
mit fünf Kommunen**

Lawrence Schätzle
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

Projektpartner

Anna Rau
Deutsch-Europäisches Forum für Urbane Sicherheit e.V.
Kurt-Schumacher-Straße 29
30159 Hannover
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
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

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

Inhaltsverzeichnis

Praxiswissen sichern und systematisieren	1
Herausforderungen und allgemeine Erkenntnisse	3
Verwaltungsinterne Krisenkommunikation	3
Krisenkommunikation nach außen	4
<i>„Regieren durch Pressemitteilungen“</i>	5
<i>Intensität oder Reichweite der Kommunikation</i>	5
<i>Verschiedene Kommunikationswege</i>	5
<i>Abnehmende Akzeptanz in der Bevölkerung</i>	6
Zielgruppengerechte Kommunikation	7
<i>Probleme</i>	7
<i>Was ist erfolgreiche Krisenkommunikation?</i>	7
<i>Erfolge</i>	7
Austausch mit anderen Kommunen, Land und Bund	8
<i>Top-Down-Kommunikation in der Einbahnstraße</i>	8
<i>Interkommunaler Austausch</i>	9
Zentrale Erkenntnisse und Lessons Learned	9
<i>Organisation der Krisenkommunikation</i>	9
<i>Verwaltungsinterne Krisenkommunikation</i>	10
<i>Kommunikation mit den Bürger*innen</i>	10
<i>Kommunikation mit dem Land und dem Bund</i>	10

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 der kommunalen Krisenkommunikation 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.

REFLEXIONSRAÜME

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 gefühlt?

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 „Krisenkommunikation“ am 25. & 26. Mai 2023 in Dortmund zusammen. Es nahmen Vertreter*innen der Fachbereiche Kommunikation, Sicherheit und Ordnung, des Presse- und 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 KRISENKOMMUNIKATION

- Wie haben Sie die Krisenkommunikation organisiert?
- Welche Herausforderungen haben Sie in der Krisenkommunikation wahrgenommen?
- Wie haben Sie die sich ständig ändernden Coronamaßnahmen kommuniziert?
- Welche (neuen) Kommunikationskanäle wurden genutzt?
- Wie haben Sie mit anderen Kommunen und dem Land kommuniziert?
- Wie und durch welche Kanäle wurden Rückmeldungen von Bürger*innen aufgenommen und verarbeitet?
- Wie wurde zielgruppenspezifisch kommuniziert?
- Wie hat sich die abnehmende Akzeptanz von Hygienemaßnahmen in der Bevölkerung auf die Kommunikation ausgewirkt?
- Welche Kommunikationsfehler wurden gemacht?
- Welche Kommunikationsformate haben sich als gut und sinnvoll erwiesen?
- Welche Lernerfahrungen nehmen Sie mit?

Ergebnisse des Reflexionsprozesses: Wahrnehmungen aus den Partnerstädten

Herausforderungen und allgemeine Erkenntnisse

Die Teilnehmenden des Reflexionsraums beschreiben die Krisenkommunikation in ihren Städten während der Pandemie übereinstimmend als sehr herausfordernd. Neben dem Ausmaß der Krise und einem Mangel an Erfahrung mit vergleichbaren Situationen begründen sie dies vor allem mit der inhaltlichen Komplexität.

Die Kommunikation in der Pandemie erforderte von den Handelnden medizinisches Grundlagen- und Fachwissen, das in der Bevölkerung und den Verwaltungen den Teilnehmenden zufolge zunächst kaum vorhanden war. Die Verantwortlichen mussten sich in vielen Fällen selbst erst informieren und aufklären lassen. Zugleich korrigierten die zuständigen Expert*innen ihre Positionen häufig, weil die Informations- und Faktenlage vor allem in der Frühphase hochdynamisch war.

„Die Lage war zu wissenschaftlich, man konnte nicht aus eigenen Erfahrungen mit Ähnlichem schöpfen, man konnte niemanden fragen.“

Die Krisenkommunikation war von Anfang reich an Lernprozessen. In der von kurzfristigen Entwicklungen geprägten Anfangsphase gab es wenig Zeit zum Vorbereiten der Kommunikation und noch weniger Zeit zum Nachbereiten der eigenen Arbeit. Die Unabsehbarkeit ihres Endes erschwerte die Formulierung und Vermittlung von klaren gesellschaftlichen Zielen zur Eindämmung der Pandemie. Immer wieder mussten die formulierten Zeithorizonte nach hinten korrigiert werden. Die von der Gesellschaft geforderte langfristige Disziplin und Leistungsbereitschaft sowie die großen Entbehrungen über diese unabsehbare Dauer ermüdeten alle Beteiligten.

„Diese Unklarheit, das Nichtwissen haben wir gar nicht kommuniziert. (...) Sondern eher: jetzt nochmal richtig, alle gemeinsam, nochmal Zähne zusammenbeißen, dann haben wir es geschafft.“

Die globale Natur der Pandemie führte dazu, dass für Bürger*innen zu allen Zeiten zahlreiche Vergleichsmöglichkeiten zwischen verschiedenen Orten bestanden. Das galt nicht nur für unterschiedliche internationale Ansätze, sondern warf selbst innerhalb der städtischen

Ballungsgebiete im Bundesland Nordrhein-Westfalen kritische Nachfragen auf. Obwohl zwischen den Gemeinden dort im Regelfall ähnliche Maßnahmen zur Umsetzung der Corona-Schutzverordnung existierten, führte der Interpretationsspielraum der vom Land erlassenen Verordnungen immer wieder zu Unterschieden in der Auslegung und den daraus abgeleiteten Maßnahmen.

„Wer in Köln wohnt, aber in Düsseldorf arbeitet, hatte tagsüber andere Regeln zu beachten als abends.“

Vorhandene Krisenkommunikationspläne konnten zwar weder vollständig noch unverändert genutzt werden, dienten aber durchaus als Vorlagen für die Detailarbeit an neuen Meldeplänen und Mitteilungen. Insgesamt fühlte sich die kommunale Ebene nach Einschätzung der Teilnehmenden allerdings mit der Pandemie überfordert und unvorbereitet und die interkommunale Abstimmung gestaltete sich schwierig.

Durch diese Hürden wird die Coronakrise jedoch auch als effektives Lernfeld für die Herausforderungen der Folgejahre beschrieben, durch die die Verwaltungen Krisenerfahrung sammeln konnten.

Verwaltungsinterne Krisenkommunikation

Generell wird die interne Kommunikation vor allem für die Anfangszeit als „hinterherhinkend“ und in der Priorisierung deutlich unter der externen Kommunikation angesiedelt beschrieben. Es wird konstatiert, dass die Krisenstäbe ihre Entscheidungen zunächst extern und erst dann intern kommunizierten, und auch dabei weitgehend auf die informelle Streuung durch Führungskräfte und Kolleg*innen vertrauten.

Übliche direkte, aber informelle Kommunikationswege in den Verwaltungen („Flurfunk“) funktionierten jedoch durch die räumliche Teilisolation durch Abstands- und Kontaktbeschränkungsregelungen, Homeoffice und Videokonferenzen kaum noch. Im Unterschied zu anderen Krisen betraf die Coronakrise viele sehr unterschiedliche Fachbereiche und Ämter und der verwaltungsinterne Informations- und Koordinationsbedarf war hoch. Dies galt insbesondere für Ämter und Bereiche, die im Kontakt mit Bürger*innen, Wirtschaftsbetrieben, Schulen oder sozialen Einrichtungen waren und die nach außen kommunizieren und zu allen Entwicklungen sprechfähig sein mussten.

Die Teilnehmenden berichten, dass sich eine gezielte Informationsbündelung und Zielgruppenorientierung entlang der Frage „Welche Informationsbedarfe bestehen bei welchem Amt und welchen Mitarbeitenden, warum, und wann?“ erst mit der Zeit entwickelte. Dieses Defizit wird einerseits damit begründet, dass die interne Kommunikation in den Kommunen häufig beim Personalamt und nicht wie die externe Kommunikation beim Presseamt angesiedelt ist, und deshalb in der Krise nicht immer abgestimmt oder rechtzeitig erfolgte. Andererseits wurde laut den Teilnehmenden zunächst auch angenommen, dass Mitarbeitende im Zweifel über die externe Kommunikation als Privatpersonen erreicht und informiert würden.

„Die Logik war: Unsere Mitarbeiter sind ja auch Bürger und werden dann im Zweifel auch [über die externe Kommunikation] erreicht.“

Für den weiteren Verlauf der Pandemie werden hier klare Verbesserungen festgestellt, beispielsweise zeitnahe Aktualisierungen in der Covid-Schutz-Verordnung (CovidSchV) über das Intranet der Kommunen, interne Corona-Hotlines für Kolleg*innen und die Datenaufbereitung in internen Dashboards.

Der große Zeit- und Leistungsdruck zwangen insgesamt zu Effizienz, Pragmatismus und Geschwindigkeit, z.B. bei Übersetzungen von neuen Anordnungen aus „Verwaltungs- und Juristendeutsch in normales Deutsch“ für die sie umsetzenden Kolleg*innen und Einsatzkräfte. Alle Teilnehmenden berichten, dass sie sowohl persönlich als auch in ihren Teams beim Umgang mit Informationen und der Schulung der eigenen Mitarbeitenden durch den Krisenstab eine steile Lernkurve durchlaufen hätten. So führte eine der Kommunen als direkte Konsequenz das Thema „Kommunales Lage- & Krisenmanagement“ bei der Einarbeitung neuer Mitarbeitender dauerhaft ein.

Die Pandemie wirkte als Katalysator für den internen Datenaustausch und demonstrierte die Relevanz des datenbasierten Entscheidens in der Verwaltung. Dafür wurden während der Pandemie allerdings auch Alltags-
hürden in der Zusammenarbeit, beispielsweise beim Datentransfer, durch flexiblere Handhabung überwunden.

Interne Dashboards, die im Verlauf der Pandemie von jeder Kommune individuell aufgebaut wurden, dienten als gute Anlaufstelle und ersetzten die internen Lageberichte als Informationsquelle. Dennoch war der Austausch zwischen den Fachreferaten und Ämtern und dem zentralen Pressereferat in den Augen der Teilnehmenden nicht in allen Städten optimal. Während in einigen Partnerkommunen ein kontinuierlicher Austausch

zwischen Gesundheits- und dem Presseamt bestand, betrieben in anderen Städten die Feuerwehren eine parallele Struktur der Öffentlichkeitsarbeit. In manchen Städten etablierte sich wiederum erst im Verlauf der Pandemie eine Zusammenarbeit und regelmäßiger Austausch zwischen Fach- und Presseämtern und die Teilnehmenden berichten von ihrer damaligen Wahrnehmung, oft nur „hinter der Lage her zu arbeiten“.

Krisenkommunikation nach außen

Krisenkommunikation wurde in den Partnerkommunen von Anfang an als essenziell für die Eindämmung der Pandemie begriffen, denn Bürger*innen können Schutz und Hygienemaßnahmen nur dann umsetzen, wenn sie verstehen, was genau, ab wann und warum von ihnen verlangt wird.

Interne Maßnahmen und Entscheidungen der Kommune wurden kaum nach außen kommuniziert. Die Teilnehmenden werten dies teils als Versäumnis, teils als bewusste Priorisierung der begrenzten Verwaltungsressourcen. So wurden Krisenstäbe verwaltungsintern auch klar als solche bezeichnet, nach außen aber bspw. „Lagezentrum Corona“ genannt, um gegenüber der Öffentlichkeit das möglicherweise verängstigende Wort „Krise“ zu vermeiden. Dabei hat sich auch sehr früh ein direkter und appellativer Stil in der Ansprache nach außen etabliert. Zu Beginn der Pandemie wurden klare Vorgaben und deutliche Beschränkungen auch nahezu vorbehaltlos akzeptiert und teils sogar eingefordert.

„Anfangs musste sich niemand in der Verwaltung Sorgen machen, dass jemand die Sache nicht ernst genug nimmt. Im Gegenteil.“

Der Ansatz, alle Bürger*innen schnellstmöglich mit allen Informationen zu versorgen und dabei verfügbares Zahlenmaterial zu nutzen (z.B. auch Verdachtsfälle), führte in den Augen der Teilnehmenden zu übermäßig detaillierten Berichten und war darüber hinaus auch datenschutzrechtlich bedenklich. Zu Beginn der Pandemie haben alle beteiligten Kommunen Daten zum Infektionsgeschehen veröffentlicht, die sie selbst erhoben haben und die auf Grund von verschiedenen Erfassungszeiträumen von den Zahlen des Robert-Koch-Instituts abwichen. Diese Abweichungen haben zu Irritationen und Nachfragen sowie zum Verlust der Glaubwürdigkeit bei den Bürger*innen geführt. Die Kommunen gingen im zweiten Pandemie-

„Am Anfang haben wir ja Verdachtsfälle in Kitas nach Betreuern und Kindern ausgewiesen und das war zuordnungsbar.“

jahr dazu über, direkt die Zahlen des Instituts zu verwenden und keine selbst erhobenen Zahlen mehr zu veröffentlichen.

Das Abrücken von dem Ziel, möglichst umfassend und detailliert zu informieren, brachte dann wiederum den Vorwurf der Verschleierung von Informationen mit sich. Die parallelen und teils widersprüchlichen Nachrichten von Bund, Land und Kommune auf unterschiedlichen Kanälen erschwerten die Kommunikation mit den Bürger*innen den Teilnehmenden zufolge unnötig und trugen auch zum Verlust der Glaubwürdigkeit der Verwaltungen bei.

„Regieren durch Pressemitteilungen“

Die dynamische Informationslage passte nicht zu den üblichen Kommunikationsabläufen in der Kommunalverwaltung

„In der Anfangszeit war das Regieren durch Pressemitteilung.“

und führte laut den Teilnehmenden zu schwierigen Situationen, wenn die Landesregierung beispielsweise freitags über die Medien neue Verordnungen verkündete, die neue Regelungen für den folgenden Montag beinhalten.

Die neuen Regelungen waren damit in der Öffentlichkeit schon bekannt, aber weder zu diesem Zeitpunkt rechtskräftig, noch lagen die Verordnungen den Kommunen schriftlich vor. Die Bürger*innen forderten dadurch schon freitags konkrete Informationen zur Umsetzung von Maßnahmen vor Ort, zu denen den Kommunen zu diesem Zeitpunkt noch keine Entscheidung vorliegen konnte.

Diese Gültigkeits- und Kommunikationslücke war nur schwer nach außen zu vermitteln und belastete dadurch sowohl die Mitarbeitenden als auch das Verhältnis zur Bevölkerung. Die Teilnehmenden berichten, dass sich dieser Effekt mit zunehmender Dauer der Pandemie und abnehmender Akzeptanz in der Öffentlichkeit weiter verschärfte, zumal manche Maßnahmen für die Ordnungsdienste selbst teils kaum nachzuvollziehen und dementsprechend schwer umsetzbar waren.

Intensität oder Reichweite der Kommunikation

Eine weitere große Herausforderung war die Zuteilung knapper Zeit- und Personalressourcen. Die interne Belastungssteuerung wurde bei der externen Kommunikation zum Schlüsselfaktor und einer der wichtigsten Lernprozesse beim internen Ressourcenmanagement. Dies zeigte sich besonders bei der Abwägung zwischen Intensität und Reichweite der gesendeten Botschaften und jener zwischen Effizienz, Effektivität und „Medienwirksamkeit“ der einzelnen Maßnahmen.

So mussten die Verwaltungen mit scharfer Kritik in der Außenwirkung rechnen, wenn sie ihr Personal nur sehr begrenzt für unverhältnismäßig aufwändige Maßnahmen (z.B. der persönliche Besuch von entlegenen wohnenden Einzelpersonen) zur Verfügung stellen wollten. Diese Maßnahmen waren den Teilnehmenden zufolge medienwirksam und damit kommunikativ wertvoll, aber auch überaus ressourcenintensiv.

„[Es ist] nicht wichtig, dass sie als Stadt 10.000 Menschen pro Tag durch ein Impfzentrum bekommen. Es ist wichtig, dass sie der Oma XY im fernen Stadtteil mit nur einer Landstraßenanbindung die Impfung geben können.“

Die Teilnehmenden des Reflexionsraums sind im Ergebnis mit der Wahrnehmung derartiger Abwägungsentscheidungen eher unzufrieden. Sie loben zwar die Darstellung einzelner operativer Einheiten wie z.B. Rettungsdienste in den Medien, kritisieren im Allgemeinen aber eine aus ihrer Sicht überzogene Erwartungshaltung der Öffentlichkeit, der sie unmöglich gerecht werden konnten, und einen Mangel an Verständnis von außen (z.B. bei Medien) für die eigene Arbeit und die Prioritäten im Einsatz.

Verschiedene Kommunikationswege

Die Kommunen haben sich zur externen Kommunikation auf eine Vielzahl von Instrumenten gestützt, ohne dass eindeutige Kommunikationswege zu verschiedenen Zielgruppen (verwaltungsintern und -extern, Bürger*innen, Medien) in allen Fällen vorhanden waren. Verwaltungsexterne Kommunikation mit anderen Behörden und Organisationen gestaltete sich dabei insofern deutlich schwieriger als die öffentliche Kommunikation mit den Bürger*innen, als dass dort erst Ansprechpartner*innen und geeignete Akteur*innen identifiziert werden mussten.

„Wir mussten uns entscheiden, wollen wir einen zehnmal erreichen, oder alle einmal?“

Die herkömmlichen „Standardinstrumente“ der Krisenkommunikation - wie Pressekonferenzen und Pressemitteilungen - spielten in den Augen der Teilnehmenden während der gesamten Pandemie auf Bundes- und Landesebene eine wichtige Rolle als Informationsquelle für Medien und Öffentlichkeit.

Auf der kommunalen Ebene bewerteten die Vertreter*innen der Pressestellen in den Workshops diese klassischen Presseformate als wenig hilfreich, um die Bürger*innen vor Ort direkt zu erreichen, aber als Informationsquelle für Journalist*innen.

Alle fünf Kommunen veröffentlichten auf offiziellen Seiten Plattformen und Portale (Corona-Ticker, Dashboard, Corona-Sonderseiten), die intensiv gepflegt und aktualisiert wurden. Auch neue Formate, wie z.B. WhatsApp-

„Wir wollten möglichst unkomplizierte und klare Regeln, die wir dann durch endlose Nachfragen unglaublich kompliziert gemacht haben.“

Newsticker oder ein wöchentlicher Live-Chat mit Bürgermeister*innen via Facebook, lokale YouTube Informationskanäle, Frequently Asked Questions (FAQs), eine Corona-Hotline für Bürger*innen und „Corona-Wiki“-Formate mit

aufbereiteten Basisinformationen wurden getestet und als sinnvoller Kommunikationsansatz in der Krise wahrgenommen.

Im Umgang mit digitalen Kommunikationsmitteln durchliefen die Kommunen den Teilnehmenden zufolge einen langsamen, aber stetigen Lernprozess. Insbesondere FAQs und Dashboards wurden als sehr nützlich empfunden, auch wenn sie erst recht spät im Verlauf der Pandemie verfügbar waren.

Mit einem stets aktualisierten Frage-Antwort-Katalog und einer wachsenden Tendenz, detaillierte Informationen zwar zu veröffentlichen, nicht aber zu kommentieren und dadurch in den Fokus der Aufmerksamkeit zu rücken, entwickelte sich die Krisenkommunikation von der anfänglichen Bearbeitung von Einzelanfragen und -antworten hin zu eher flächendeckenderen Kommunikationsansätzen.

„Viel besseres Konzept war Holschuld: Wir kündigen nicht jedes Ding an, sondern stellen die Daten da drauf, und wer sich wirklich dafür interessiert, schaut drauf. Viel besser, als selbst jeden Tag einen neuen Sturm heraufzubeschwören mit Sachen, die niemanden wirklich gestört hätten und nur ein Thema wurden, weil wir drüber gesprochen haben.“

Die Teilnehmenden weisen mit Stolz auf das so bewältigte Informationsvolumen mit wachsendem Publikum, neuen Kommunikationswegen und steigenden Zugriffszahlen der städtischen Medien hin und betonen ein Gefühl von sinnstiftender Arbeit. Sie geben allerdings auch zu bedenken, dass die Diversifizierung von Kommunikationswegen (z.B. Instagram und TikTok) Grenzen haben muss, besonders mit Blick auf Datenschutz und personelle Kapazitäten. Auch Dashboards können politisch brisant sein, wenn zum Beispiel stadtteilbezogene Inzidenzen veröffentlicht werden und zu Rückschlüssen über die dort wohnenden Gruppen einladen. Solche Daten sollten daher nur verwaltungsintern zugänglich sein.

Insgesamt wird die Kommunikation mit den Bürger*innen als überwiegend „top-down“ und kaum partizipativ beschrieben. Die Teilnehmenden berichten von eher zufälliger Zwei-Wege-Kommunikation, bei der die Verwaltung durch Hotlineanfragen indirekt über Trends und Bedarfe informiert wurde. Zudem veränderte der Kontakt mit der Praxis die Informationen, wenn ursprünglich bewusst einfach gehaltene Vorgaben durch Nachfragen und Präzisierungen immer unklarer und komplizierter wurden.

Abnehmende Akzeptanz in der Bevölkerung

Der Umgang mit Falsch- und Desinformationen („Fake News“) stellte eine zunehmend ernste Herausforderung für die Kommunen im Pandemieverlauf dar. Neben der dynamischen Informationslage selbst lag dies für die Teilnehmenden vor allem an dem Wahrnehmungskonflikt zwischen persönlich erfahrenen Einzelfällen und allgemeinen statistischen Trends.

„Wissenschaftliche Belege wurden durch anekdotische Evidenz überlagert.“

Das Problem verschärfte sich dann im Verlauf der Pandemie mit Impfungen, Lockerungen und erneuten Beschränkungen weiter. Die Teilnehmenden berichten hier von großen Schwierigkeiten im (digitalen) Umgang mit lauten Minderheiten und einem sehr hohen Mehraufwand bei der Inhaltsmoderation.

„Jeder kennt ja irgendeinen, der alle Risikokategorien erfüllt und dem's trotzdem super geht. Daran kann man halt nur keine Maßnahmen ausrichten.“

Als Mittel im Umgang mit abnehmender Akzeptanz und steigender Skepsis werden kontinuierliche Aufklärung mit Verständnis und Geduld und einem Bewusstsein für die Vorbildrolle der Verwaltung angeführt. Außerdem zogen die Kommunen teils wissenschaftliche Unterstützung zur Versachlichung von Debatten hinzu und verwiesen mit der Zeit mehr und mehr auf FAQs, statt im Detail auf einzelne Anfragen einzugehen. Im direkten Kontakt mit der Öffentlichkeit wurde den Teilnehmenden zufolge mit Ausnahme von offensichtlich strafrechtlich relevanten Äußerungen nur begrenzt inhaltlich moderiert und große Teile dieser Arbeit der Online-Community überlassen. Die Mitarbeitenden der Verwaltung wurden angewiesen, bei der Reaktion auf Falschmeldungen keine Unwahrheiten zu wiederholen, auch nicht, um sie zu entkräften. So sollte vermieden werden, dass Verwaltungsmitarbeitenden mit Falschmeldungen zitiert werden.

Bei weniger plausiblen und schwer zu vermittelnden Maßnahmen (z.B. Maskenpflicht für weit verstreute, einzelne Fußgänger*innen im öffentlichen Raum) war

für die Teilnehmenden in der Um- und Durchsetzung Augenmaß gefordert. Die Ordnungsdienste sahen sich hier in der schwierigen Lage, eine zum Teil für sie selbst und die Bürger*innen wenig verständliche Maßnahme einzufordern und konsequent durchzusetzen, ohne das Vertrauen in die Behörden und den Kontakt mit der Bevölkerung zu untergraben. Die Teilnehmenden schildern hier erneut, wie wichtig Pragmatismus in der täglichen Praxis während der Pandemie war.

Zielgruppengerechte Kommunikation

Mit Blick auf die Zielgruppenorientierung in der Krisenkommunikation während der Pandemie zeichnen die Teilnehmenden ein gemischtes Bild. Ziele, Wege und Zielgruppen der Kommunikation veränderten sich fortlaufend und bildeten sich teils erst im Verlauf der Pandemie heraus. Sie merken an, dass es auch deshalb zunächst kein spezifisches Kommunikationsziel gab oder geben konnte.

Probleme

Die Teilnehmenden des Workshops beschreiben eine Reihe von eher schwer erreichbaren Gruppen, darunter Menschen mit

- tendenziell niedrigem Bildungsniveau,
- mit schlechten Deutschkenntnissen,
- geringem Zugang zu und Repräsentation in „klassischen“ Leitmedien (z.B. Jugendliche und marginalisierte Gruppen),
- geringem Zugang zu und Repräsentation in sozialen Medien (z.B. Senior*innen) und
- hohem Alter.

Teils bildeten historisch begründet geringe Repräsentation und Vertrauen in Institutionen und ein dementsprechend kompliziertes Verhältnis zu Staat und Verwaltung (z.B. Geflüchtete und Roma) praktische Hürden, ebenso wie eine grundsätzliche, eher skeptische Haltung zu gesamtgesellschaftlichen Prozessen.

Die Teilnehmenden warnen angesichts dieser Faktoren bei der Bewertung allerdings vor einer übermäßigen Pauschalisierung und weisen auf teils große Unterschiede innerhalb und zwischen den Gruppen (z.B. Senior*innen und Studierende) hin. Junge Erwachsene mit Bildung und Medienaffinität waren eine vergleichsweise gut erreichbare, aber zum Teil auch kritische Gruppe. Umgekehrt führte ein höheres Bildungsniveau alleine bei akademischen „Esoterikern und Homöopathen“ nicht zu einer stärkeren Akzeptanz der Maßnahmen.

Auch die Festlegung von „marginalisierten Gruppen“ wird von den Teilnehmenden als eher willkürlich problematisiert, da aus hunderten möglichen Gruppenzuschreibungen so nur einige wenige ausgewählt und angesprochen werden, während die übrigen dadurch der Bezeichnung entgehen.

Was ist erfolgreiche Krisenkommunikation?

In diesem Zusammenhang diskutierten die Workshop-Teilnehmenden offen und kontrovers, ob und woran sich der „Erfolg“ von Kommunikation überhaupt messen lassen kann: an der Übermittlung von Informationen, der Befolgung von Anordnungen, oder dem Gefühl der Betroffenen, dass sich um sie gesorgt wird?

„Viele haben wir sprachlich schon erreicht, sind aber einfach nicht durchgedrungen.“

Geht es in der Krisenkommunikation primär um das Erreichen der Bürger*innen oder um das Überzeugen, so dass die geforderten Verhaltensweisen umgesetzt werden?

Als Beispiel werden Studierende erwähnt, die gut erreichbar waren und die den stark einschränkenden Anordnungen überwiegend Folge leisteten, dabei aber überhaupt nicht im Fokus der Verwaltung standen.

Als Selbstkritik werden eher komplizierte und teils verwirrende Inhalte erwähnt, die potenziell erreichbare Zielgruppen verschreckt haben könnten.

„Wir haben die Leute oft überfordert“

Daran schließt sich auch allgemeine Kritik der Teilnehmenden an der Zielgruppenorientierung in Medium und Inhalt an. Die Lebenssituation einer Gruppe muss berücksichtigt werden, um sie zu „erreichen“. Mit Briefen und Printmedien wurden jüngere Gruppen schon im Format verfehlt. Diese Gruppe konnte besser über soziale Medien erreicht werden. Dagegen war die Kommunikationsform per Brief, zum Beispiel von Impfterminen, bei der Gruppe der Hochbetagten sinnvoll und wichtig.

Die Nichtbefolgung mancher Vorgaben sollten den Teilnehmenden zufolge deshalb eher als Protest verstanden werden und weniger als Zeichen fehlender Klarheit in den Botschaften oder mangelnder Zielgruppenorientierung in der Kommunikation.

Erfolge

Bestehende Vernetzungs- und Gruppenstrukturen in der kommunalen Zivilgesellschaft (z.B. Vereine) haben die Krisenkommunikation erleichtert. Auch die Zusammenarbeit mit Partner*innen und Multiplikator*innen (z.B. Pflegeheimen, Sozialarbeiter*innen in der Community, Dolmetscher*innen, Ärzt*innen) wird sehr positiv

bewertet, ebenso wie die verwaltungsinterne Zusammenarbeit (z.B. zwischen Gesundheits- und Ordnungsamt).

„Das Land hat sich vier Wochen lang schön bedeckt gehalten, um dann möglichst strukturiert auftreten zu können.“

Problemlos war die Kommunikation den Teilnehmenden zufolge zwischen Betrieben, Veranstaltern und Personen mit einem hohen Eigeninteresse an Informationen, die sich direkt auf ihre Geschäfte ausgewirkt haben.

Eine Reihe von Maßnahmen wie einen Gesundheitskiosk mit Informationsangeboten, eine mobile analytische Taskforce mit Dolmetscher*innen für Verdachtsfälle, und niedrigschwellige Angebote für schwer erreichbare Gruppen (z.B. Impfzentren in Bahnhofsnähe) werden sehr gelobt. In der Coronakrise hat sich die Mischung aus rationaler, faktenbasierter Kommunikation und der mobilisierenden Wirkung von emotionaler Kommunikation durch Bilder und Videos (wie die Aufnahmen aus dem italienischen Bergamo) als erfolgreich erwiesen. „Ältere“ Bürger*innen seien dagegen indirekt gut geschützt worden, weil die Bevölkerung durch Botschaften für diese Gruppe gut sensibilisiert werden konnte.

Schließlich wird auf die Kehrseite der Erreichbarkeit hingewiesen, besonders im Kontakt mit Verschwörungsmethoden und ihren Verbreiter*innen. Diese waren Argumenten nicht zugänglich, banden als laute Minderheit aber unverhältnismäßig viele Ressourcen und hatten durch die neu geschaffenen Kommunikationswege guten Zugang zur Verwaltung. In diesem speziellen Fall wird die Verwaltung als „zu gut erreichbar“ beschrieben.

Die Teilnehmenden berichten beim Erreichen von Bürger*innen von deutlichen Sprachbarrieren zu Beginn der Krisenkommunikation. Informationen wurden von Beginn der Pandemie an in verschiedenen Sprachen, leichter Sprache und Gebärdensprache benötigt, waren aber zunächst nicht vorhanden und mussten nachgeliefert werden. Als klare Innovation wird deshalb angeführt, dass seit der Pandemie öffentliche Handreichungen in einigen der Partnerkommunen routinemäßig in einer breiten Auswahl an Sprachen veröffentlicht werden. Die Teilnehmenden sind sich weitgehend einig, dass der Bund Warn-/Informationsmechanismen (z.B. Nina-Warn-App) vor allem mit Blick auf die Mehrsprachigkeit verbessern muss, und derartige Lösungen auch nach der Pandemie beibehalten werden müssen. Neben dem praktischen Nutzen wird dies auch mit Inklusivität begründet, weil sich manche Bevölkerungsteile in traditionellen Medien weder repräsentiert noch angesprochen fühlen und sie daher kaum nutzen.

Darüber hinaus berichten die Teilnehmenden von Gruppen, die sich trotz vielfältiger Angebote beispielsweise aus religiösen Gründen kaum erreichen ließen. Jenseits der eigenen Verwaltung bezogen die Kommunen hier auch externe Partner als Multiplikator*innen und Botschafter*innen für spezielle Zielgruppen in die Kommunikation mit ein, so zum Beispiel Vorsitzende und Oberhäupter von Glaubensgemeinschaften oder Vereinspräsident*innen. Dieses Verfahren war allerdings nicht risikofrei. So hatte in einer Stadt die inszenierte Maskenübergabe an den Bürgermeister durch einen Musiker wegen dessen Äußerungen in der Vergangenheit eine Antisemitismusdebatte ausgelöst und zu bestenfalls gemischtem Feedback in den sozialen Medien geführt.

Die Teilnehmenden schätzen Multiplikator*innen und „anerkannte“ Bezugspersonen für kulturelle, sprachliche und religiöse Gruppen für ihre nachweislich wirkungsvolle Kommunikation in diese Gruppen hinein und sehen dieses Potenzial für den Bevölkerungsschutz noch zu wenig genutzt. Sie sehen allerdings auch, dass mögliche problematische politische Positionen eine spontane Zusammenarbeit erschweren können. Multiplikator*innen müssen nach Ansicht der Teilnehmenden deshalb vor Beginn der Zusammenarbeit gründlich überprüft werden, damit die positive Multiplikatorfunktion gegen finanzielle und politische Risiken abgewogen werden kann.

Austausch mit anderen Kommunen, Land und Bund

Top-Down-Kommunikation in der Einbahnstraße

Die Kooperation zwischen Kommunen, Land und Bund wird von den Teilnehmenden als verbesserungswürdig empfunden, besonders die Kommunikation zu Ordnungs- und Impffangelegenheiten der Partnerstädte mit dem Land NRW. Organisationsaufgaben wurden den Teilnehmenden zufolge auf Bundesebene jenseits von Finanzierungsfragen und Impfstoffakquise nur begrenzt wahrgenommen, der Kontakt zur operativen Ebene wenig gesucht noch die Umsetzbarkeit von Maßnahmen dort geprüft.

„Die Krise wurde allein auf kommunaler Ebene gelöst: Bund hat keine Impfzentren aufgebaut und ist an Vergabeverfahren gescheitert. Masken kaufen hat auch nicht geklappt.“

Die Partnerkommunen sahen sich als Empfänger von Top-Down-Kommunikation mit sehr kurzen Umsetzungsfristen. Informationen vom Land wurden laut den Teilnehmenden häufig zuerst durch die Medien an die Bevölkerung und erst dann über den Amtsweg an die

Kommunen getragen, was wie bereits beschrieben für das Verwaltungshandeln und die Autorität auf der lokalen Ebene ein Problem darstellte.

Auf der Bundes- und Landesebene wurden Entscheidungen den Partnerstädten zufolge zudem tendenziell verzögert, wohingegen die Kommunen selbst gezwungenermaßen früher handeln mussten. Als das Land seine Kompetenzen schließlich wahrnahm, existierten vor Ort bereits Strukturen, die sich dann nicht mehr leicht ändern ließen.

Die Praxis der „Freitagstermine“ für neue Informationen und Beschlüsse auf Landesebene empfanden die Teilnehmenden ebenfalls als unglücklich, da sie zu einem hohen Informationsdruck über das Wochenende führte und die Kommunen zusätzlich belastete.

„Das Wirtschaftsministerium hatte die Verordnungen teilweise selbst noch nicht gesehen.“

Als Gründe für die Kommunikationsprobleme mit dem Land werden fehlende konkrete Ansprechpersonen und deren im Zweifel fehlende Auskunftsfähigkeit,

ungeklärte Zuständigkeitsfragen, fehlende Abstimmung zwischen höheren Stellen und eine politische Thematisierung des Krisenmanagements – unter anderem im Bundestagswahlkampf – genannt. Der Kontakt verlief den Teilnehmenden zufolge überwiegend von oben nach unten, neue Verordnungen wurden teils ohne erläuternde Kommentare und ohne eigene Kommentierungsmöglichkeit übermittelt.

Die Zusammenarbeit mit den Bezirksregierungen in NRW wird im Workshop unterschiedlich bewertet. In einigen Kommunen waren sie „nicht sicht- oder spürbar involviert“, in anderen ein „moderierender Faktor“, teils jedoch auch „blinde Flecken“ und ein „Totalausfall“. Insgesamt übernahmen sie keine koordinierende Funktion, was die interkommunale Abstimmung umso notwendiger machte.

Die teilnehmenden Kommunen beklagen insgesamt einen Mangel an Austauschformaten zwischen Kommunen, Land und Bund sowie zwischen den Kommunen untereinander. Im Rahmen der Möglichkeiten übernahm der Deutsche Städtetag diese Aufgabe. Vom Deutschen Städtetag moderierte Telefon-/Videokonferenzen mit entsprechenden Ministerien werden als hilfreich bewertet und waren zunächst die einzige Plattform für den Austausch zur Pandemiebekämpfung. Später richtete das Land NRW eine Clearingstelle für Fragen der Kommunen ein. In den vorhandenen Kommunikationsmöglichkeiten mit höheren Ebenen werden außerdem klare Kontakt- und Einflussvorteile der Großstädte gegenüber kleineren Gemeinden kritisiert.

Interkommunaler Austausch

Ein Austausch der Krisenstäbe verschiedener Kommunen war insbesondere zu Beginn der Coronapandemie für die Beteiligten „sehr schwierig und ungewohnt“ und gelang gerade in der eher unstrukturierten Anfangszeit nur über persönliche, nicht-institutionalisierte Kontakte entlang der verschiedenen Ämter.

Ein interkommunaler Austausch wurde den Teilnehmenden zufolge von keiner der in Frage kommenden übergeordneten Verwaltungsebenen initiiert, jede Partnerkommune sah sich weitgehend auf sich allein gestellt und zugleich an der Leistung und Lage in anderen Kommunen gemessen. Die Teilnehmenden, die den Austausch mit umliegenden Kommunen oder internationalen Partnerstädten aktiv suchten und eigeninitiativ organisierten, beschreiben das Teilen der Praxiserfahrungen und daraus entstandene Synergien (z.B. gegenseitige Unterstützung bei Impfkampagnen) als sehr bereichernd. Eine von einer teilnehmenden Stadt initiierte Gruppe aus Ordnungs- und Sicherheitsbehörden besteht seither fort und bleibt im Austausch.

„Wenn man in der Nachbarkommune eine Info von den OrdnungsamtKollegen wollte und dort niemanden kannte, der die Durchwahl der richtigen Person kannte, sind wir selbst in deren Bürger-Hotline gelandet.“

Die Teilnehmenden stimmen darin überein, dass erfolgreicher Austausch auf allen Ebenen nahezu ausschließlich durch persönliche und informelle Kontakte zustande kam. „In der Krise Köpfe kennen“ wird mehrfach als wiederkehrende und zentrale Maxime des Krisenmanagements betont.

Zentrale Erkenntnisse und Lessons Learned

Organisation der Krisenkommunikation

Im Falle einer neuen Pandemie fühlen sich die Vertreter*innen der teilnehmenden Kommunen sowohl persönlich als auch ihre jeweiligen Arbeitsbereiche gut auf die damit verbundenen Aufgaben und Herausforderungen vorbereitet. Die Teilnehmenden sind stolz auf die eigenen Leistungen und die kollegiale Zusammenarbeit und fühlen sich in ihrer Kompetenz beim kommunalen Krisenhandeln ge- und bestärkt.

Kernprobleme sehen sie in der Belastungssteuerung, der langfristigen Durchhaltefähigkeit des Personals und der Vermeidung von eher unnötigen, zeitintensiven Routinearbeiten. Als Ziel für die nächste Krise wird hier eine teilautomatisierte, stärkere digitalisierte interne

Kommunikation ins Auge gefasst, die einen noch engeren Austausch in kleinen Teams mit interdisziplinären, flexiblen Strukturen ermöglicht. Auch die Zusammenarbeit zwischen Fachämtern und den Presseämtern lief nicht in allen Kommunen von Anfang an gut und sollte in Zukunft direkt initialisiert werden.

In der Kommunikation wird eine klare Vereinheitlichung von Informationsströmen und Entscheidungskompetenzen gefordert, um Abstimmungs- und Zuständigkeitsprobleme zu vermeiden.

Kommunen sollten bei auftretenden Krisen die Möglichkeit einer längeren Dauer von Anfang an mitplanen und neben der eigenen Durchhaltefähigkeit auch die langfristigen Auswirkungen der eigenen Maßnahmen bedenken. Statt kurzfristiger Leistungsspitzen sollten in der Kommunikation deshalb dauerhaft ressourcenschonende Arbeitsprozesse auf einem verlässlichen, durchhaltbaren Niveau priorisiert werden. Dies erfordert neben der Formulierung eines klaren Kommunikationsziels vor allem das frühe Festlegen und Einhalten verbindlicher Kommunikationswege und -regeln (verwaltungsintern wie -extern), die Nutzung von möglichst einheitlichem Datenmaterial und die frühe Einrichtung zentraler Anlaufstellen zur Datenverarbeitung und -weiterleitung.

Die nötige Vernetzung und Zusammenarbeit mit anderen Stellen und Organisationen und die Einbindung von ehrenamtlicher Hilfe und Nachbarkommunen erfolgt dann im Sinne der festgelegten Ziele, innerhalb der festgelegten Strukturen und im Rahmen der verfügbaren Ressourcen.

Die Aufarbeitung des eigenen Krisenhandelns wurde im Zusammenhang mit den multiplen Krisenlagen vernachlässigt. Im Rahmen des Reflexionsworkshops wurde allen Teilnehmenden bewusst, wie wichtig aber genau diese Auf- und Nachbereitung ist, um sich auf neue Krisen vorzubereiten und Schlüsse aus den Erfolgen aber auch den Fehlern in der Krisenkommunikation zu ziehen.

Verwaltungsinterne Krisenkommunikation

Die Teilnehmenden aus den fünf Partnerstädten begrüßen die Veränderung der verwaltungsinternen Kommunikation hin zu einem flexibleren, digitalisierten Austausch durch die Pandemie, und wünschen sich hier eine Verstetigung. Der schnelle, unkomplizierte Zugriff auf Informationen und die Vernetzung von Daten und Personal stehen hier im Vordergrund. Damit, sowie mit analogen (Print-)Angeboten, sollen bewährte Instrumente der Krisenkommunikation langfristig ergänzt werden.

In dem Workshop wurde mehrfach der Wunsch geäußert, dass eine Unterstützung zum Beispiel bei der Erstellung von Dashboards hilfreich gewesen wäre. Die schnelle Bereitstellung von einfachen Softwarelösungen für Dashboards wäre eine große Erleichterung gewesen.

Der Zeit und Arbeitsaufwand bei der Kommunikation via E-Mail und kleinteiliger Newsletter stehen für die meisten Teilnehmenden in keinem guten Verhältnis zum Nutzen. Auch der „informelle“ Flurfunk hat in Zeiten der Isolation und von Homeoffice nicht mehr funktioniert. Gänzlich beenden wollen die Teilnehmenden in Krisenzeiten die datenschutzrechtlich bedenkliche Kommunikation via WhatsApp und umständliche analoge Methoden wie Fax und Umlaufmappen.

Kommunikation mit den Bürger*innen

Bei der Kommunikation mit der Öffentlichkeit ergeben sich aus den Pandemieerfahrungen für die Teilnehmenden folgende Prioritäten:

- Das Erreichen von noch mehr Nischen bei der aktiven Ansprache der Zielgruppen, beispielsweise durch Multiplikator*innen und Multimedia-Angebote.
- Ein möglichst niedrigschwelliges passives Informationsangebot für alle Menschen, gerade durch die Einbindung bestehender Netzwerke.

Auffällig ist der Wunsch nach Aufrechterhaltung des bereits bestehenden kommunikativen Werkzeugkastens vom Brief, über Infos via Verkehrsleitsystemen bis hin zu sozialen Medien, da jedes Kommunikationsmittel im Verlauf der Pandemie seine Berechtigung und seine Zielgruppe hatte.

Reduzieren wollen die Teilnehmenden tatsächlich nur die personalintensivsten aufsuchenden Maßnahmen und Präsenzveranstaltungen, und dies vor allem aus Gründen der begrenzten Kapazitäten und der Infektionsgefahr.

Grundsätzlich sprechen die Teilnehmenden sich für eine gelassener, ruhigere Kommunikation mit den Bürger*innen auch und insbesondere in Krisenzeiten aus.

Kommunikation mit dem Land und dem Bund

Die Koordination bei der Kommunikation innerhalb von und zwischen Kommunen soll gestärkt und jene zwischen den Ebenen Bund-Land-Kommune überhaupt erst durch verstetigte Formate verlässlich etabliert werden.

Die Rolle der lokalen Ebene sollte dabei entscheidend gestärkt und hin zu einem essenziellen Bindeglied zwischen Bevölkerung und höheren Verwaltungsebenen entwickelt werden. Als unterste Verwaltungsebene des

Staates haben die Kommunen viel Erfahrung bei der detaillierten Umsetzung von Maßnahmen, die bei der Ausgestaltung von Verordnungen durch Bund und Länder unbedingt genutzt werden sollte, um Schwierigkeiten und Missverständnisse zu vermeiden.

Darüber hinaus wünschen sich die Teilnehmenden vor allem Informationsbündelung und -aufbereitung, ergänzt durch punktuelle Auskunftsmöglichkeiten zu Detailfragen. Dabei sollten noch mehr und stärker vereinheitlichte Datenbanken und Schnittstellen für einen unkomplizierten Austausch zum Einsatz kommen. Wichtig ist für die Kommunen in zukünftigen Krisen, einen Zeitvorsprung gegenüber den Medien bei Anordnungen von der Landesebene zu erhalten.

Die Teilnehmenden würden von Landes- und Bundesebene mehr strategische Führung und Leitung begrüßen. Dies beinhaltet erstens die Formulierung von klaren Kommunikationszielen und einer einheitlichen Strategie auf allen Verwaltungsebenen. Zweitens sollen die Wege dorthin ebenso klar und einheitlich sein, beispielsweise durch das Einhalten von Meldewegen ohne Umweg über die Presse und mehr Koordinationsarbeit von Bund und Land, gerade bei Austauschformaten und Kontaktstellen zwischen den Kommunen. Drittens werden Ressourcen zur Erfüllung dieser Ziele gewünscht: Kommunikationshilfen und Textbausteine, ausreichend Zeit zur Umsetzung neuer Maßnahmen durch rechtzeitige (interne) Ankündigungen, aber auch Krisenmanagement-Training für Verwaltungsmitarbeitende und Unterstützung beim Erhalt der erworbenen Fähigkeiten und Strukturen außerhalb der Krise.

**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

