



# Die Definitionsmacht von Kommunen und ihre Auswirkungen auf „vulnerable Gruppen“ in der Krise

Lawrence Schätzle, Elsa Schmersal

## Kernaussagen

- Das Projekt PanReflex untersucht kommunales Krisenmanagement und Resilienz am Beispiel von Pandemien.
- Kommunen empfinden ihre Definitions- und Handlungsmacht diesbezüglich zu ihrem Leidwesen als begrenzt, dabei aber im Mehrebenensystem nicht als eindeutig abgegrenzt.
- Der effektive Zugang zu „vulnerablen Gruppen“ erfordert Vertrauensnetzwerke, die außerhalb der Krisen geschaffen und verstetigt werden müssen.

Die Coronapandemie stellte Kommunalverwaltungen vor komplexe Herausforderungen, u.a. auch mit Blick auf den Schutz sogenannter „vulnerabler Gruppen“. Offizielle Definitionen, wer als vulnerabel gilt, in Bezug worauf und warum, haben beträchtliche Konsequenzen für Betroffene. Das Projekt „Stärkung städtischer Resilienz am Beispiel von Pandemien: Reflexionsraum für kommunales Krisenmanagement“ (PanReflex) fokussiert auch den kommunalen Umgang mit besonders Betroffenen. Ziel des bis 2025 laufenden, vom BMBF geförderten Forschungsprojekts ist die langfristige Stärkung der Resilienz von Kommunen.

Während der Coronapandemie galten Menschen v.a. aufgrund ihres Alters oder bestimmter Vorerkrankungen als besonders vulnerabel. Diese soziodemographische Sicht auf „vulnerable Gruppen“ hat den Vorteil, Maßnahmen gezielt planen zu können. Als Nachteil erweist sich jedoch die Starrheit des Konzepts, das Gefahr läuft, zu verallgemeinern und individuelle Unterschiede, vorhandene Fähigkeiten und Ressourcen zu verschleiern (Gabel und Krüger 2022: 112f.). Jüngere Forschungsansätze betonen daher zunehmend die Situationsabhängigkeit und zeitliche Dynamik von Vulnerabilität (Gabel und Krüger 2022: 11, Voss 2022: 33, Wisner et al. 2004). Im Pandemieverlauf gerieten so weitere Vulnerabilitäten in den Blick; bspw. ein (berufsbedingt) erhöhtes Infektionsrisiko (bei Betreuungs- und Pflegepersonal, in Sammelunterkünften und beengten Verhältnissen etc.), aber auch sozial ungleich verteilte Auswirkungen von Pandemiemaßnahmen (z.B. Folgen von Schul- und Kitaschließungen, Home-Office und Kinderbetreuung, Wegfall von Angeboten für Obdachlose etc.) (vgl. Voss 2022: 33).

Für Kommunen ergeben sich daraus wichtige Fragen: Wie können situative Kontexte und Dynamiken berücksichtigt werden? Wie wird Vulnerabilität durch staatliche Maßnahmen verringert, erhöht oder erzeugt? Wie lassen sich mögliche negative Folgen im Vorfeld abschätzen, abwägen, abmildern oder vermeiden? Wie können Betroffene gestärkt und einbezogen werden? Im Vorhaben PanReflex werden zu diesen Herausforderungen gute Praktiken und Innovationen identifiziert und weiterentwickelt.

In der ersten Projektphase entstanden zu diesen Fragen folgende fünf Thesen:

1. Kommunen sehen ihre Definitionsmacht von Vulnerabilität in Krisen als deutlich begrenzt, aber nicht als eindeutig abgegrenzt. Es scheint dabei oftmals unklar, wo die Definitionsmacht von Vulnerabilität vor Ort praktisch und administrativ endet. Zeitgleich bestehen Spannungen zwischen empfundener Machtlosigkeit angesichts der Pandemie sowie Vorgaben aus Bund und Ländern einerseits und andererseits einer erstaunlichen Handlungsfreiheit vor Ort in deren Umsetzung.
2. Kommunales Krisenmanagement ist auf zeitlich begrenzte Krisen ausgelegt und versteht Vulnerabilität als flexibel, aber kaum als dynamisch. Dauerhafte Krisenzustände, in deren Verlauf sich Zielgruppen ändern oder durch Schutzmaßnahmen sogar neue Vulnerabilitäten entstehen, spielen bisher kaum eine Rolle, ebenso wie die Abwägung langfristiger Folgen von Maßnahmen.
3. Schutzüberlegungen wiegen bei Maßnahmen schwerer als die Eigenverantwortung der Betroffenen. Kooperation und Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger durch Beteiligung werden zwar bei der Einhaltung von Maßnahmen eingefordert, aber weniger bei deren Planung und Ausgestaltung.
4. Marginalisierte Gruppen werden trotz hoher Vulnerabilität von Kommunen häufig erst spät beachtet, sind von den Schadenswirkungen und den Maßnahmen gleichzeitig aber oft früh und besonders betroffen. Dies betrifft vor allem Gruppen am Rande der Gesellschaft, deren Verhältnis zur Kommune und zum Staat tendenziell kompliziert ist.
5. Ein Zugang zu Betroffenen erfordert den Aufbau langfristiger Vertrauensnetzwerke auch außerhalb der Kommunalverwaltung. Defizite lassen sich hier in Krisen kaum abbauen. Sozialräumliche Vernetzung schafft dabei den verlässlichsten Zugang zu Betroffenen und kann von Verwaltungen selbst aktiv gefördert werden.

Das Vorhaben „Stärkung städtischer Resilienz am Beispiel von Pandemien: Reflexionsraum für kommunales Krisenmanagement (PanReflex)“ (Laufzeit 3/2022 bis 2/2025) wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Rahmen der zivilen Sicherheitsforschung gefördert. Informationen zum Vorhaben finden Sie auf der Webseite [www.panreflex.de](http://www.panreflex.de).

## Literatur

Gabel, F. und Krüger, M. (2022): Exkurs: Vulnerabilität. In: Max, M. und Schulze, M. (Hrsg.): Hilfeleistungsnetzwerke der Zukunft. Analysen des Deutschen Roten Kreuzes zur Aufrechterhaltung von Alltagssystemen für die Krisenbewältigung. Bielefeld: Transcript. S. 108–114.

Voss, M. (2022): Zustand und Zukunft des Bevölkerungsschutzes in Deutschland. Lessons to Learn. KFS Working Paper Nr. 20 (Version 4 vom 10. März 2022). Abrufbar unter: [https://www.geo.fu-berlin.de/geog/fachrichtungen/anthrogeog/katastrophenforschung/publikationen/Lessons\\_to\\_learn\\_2022.pdf](https://www.geo.fu-berlin.de/geog/fachrichtungen/anthrogeog/katastrophenforschung/publikationen/Lessons_to_learn_2022.pdf), abgerufen am: 17.05.2023.

Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T. und Davis, I. (2004): At risk. Natural hazards, people's vulnerability and disasters. 2. Auflage. London, New York: Routledge.

## Autorinnen und Autoren

Lawrence Schätzle (Deutsch-Europäisches Forum für Urbane Sicherheit)

Elsa Schmiersal (Deutsches Institut für Urbanistik)