

Wie können Kommunen **im Dauerkrisenmodus** besser funktionieren?

Das Projekt PanReflex zur Stärkung städtischer Resilienz am Beispiel von Pandemien



Lawrence Schätzle

Die COVID-19-Pandemie hat Kommunalverwaltungen vor eine Reihe von komplexen Herausforderungen gestellt, die etablierte Mechanismen und Strukturen des Krisenmanagements weitgehend aushebelten. Unter Dauerdruck mussten Kommunen schnell Lösungen für vielschichtige Probleme entwickeln, die Vorgaben von Bund und Ländern interpretieren, umsetzen und die daraus folgenden Maßnahmen schließlich einer verunsicherten Bevölkerung gegenüber kommunizieren und rechtfertigen. Dabei blieb den stark beanspruchten Kommunen auch nach der vermeintlichen Rückkehr zur Normalität kaum Gelegenheit zur Reflektion und systematischen Aufarbeitung der eigenen Leistungen, geschweige denn zur Bewahrung und Fortentwicklung von Innovationen für zukünftige Krisen. Das Projekt PanReflex soll ihnen diese Gelegenheit bieten.

Die Ausgangslage: Kommunen zwischen Resilienzkreislauf und pandemischem Dauerkrisenmodus

Krisen haben bei allen individuellen Unterschieden in ihrer Art, Verlauf und Ausgestaltung gemein, dass sie Ausnahmesituationen sind: eine deutliche, einschneidende Abkehr von normalen Prozessen und Strukturen, die nicht selten besondere Maßnahmen für eine Rückkehr zum Normalzustand erfordert. Als erstrebenswertes Merkmal der Krisenfestigkeit von Kommunen wird dabei

häufig **kommunale oder auch städtische Resilienz** angeführt. Diese bezeichnet im weitesten Sinne die Fähigkeit einer Kommune und ihrer Bürger:innen trotz langfristigen Stress und kurzfristigen Schocks die eigenen Funktionen und Leistungsfähigkeit zu erhalten, sich effektiv anzupassen und aus Erfahrungen zu lernen um für zukünftige Krisen besser vorbereitet zu sein. Idealerweise werden die eigenen Strukturen und Prozesse dabei gleich für eine dauerhafte Verbesserung von Alltags- und Krisenhandeln optimiert (Coaffee & Lee 2016; Fekete & Fiedrich 2018; Meerow et al. 2016).

Vorhandene kommunale Krisen-, Katastrophenschutz- und Gefahrenabwehrpläne in Deutschland sind dabei in der Regel auf **punktuellen und plötzlich auftretenden Großschadenslagen oder Katastrophen ausgerichtet**. Zu deren Bewältigung werden zur Ergänzung lokaler Fähigkeiten dann regionale und nationale Ressourcen in kurzzeitigen, intensiven Anstrengungen vor Ort konzentriert, bis sich im Erfolgsfall die Lage entspannt und schließlich in eine kontrolliertere Situation überführt wird (Papke 2022). Diese Art des Krisenmanagements geht trotz aller Intensität grundsätzlich von Zeit, Raum und Personalaufwand als deutlich begrenzten Variablen aus. Nach Ende des Krisenhöhepunkts können die Rückkehr zur Normalität angestrebt und Lehren aus den Ereignissen gezogen werden, um auf vergleichbare Krisen künftig besser vorbereitet zu sein. Dieser häufig als **Resilienz-Kreislauf** beschriebene Fünfschritt von Vorsorge, Schutz, Reaktion, Regeneration und lernender Vorbereitung auf die nächste Krise (siehe u.a. Kötter & Weiß, 2018, S.14) benötigt zum Funktionieren allerdings dringend Phasen der nachlassenden Intensität, um überhaupt aus der Reaktionsphase aus- und in die Nach- und Vorsorge eintreten zu können. Andernfalls droht aus dem positiven Kreislauf eine Abwärtsspirale zu werden, weil die kurzfristige Logik der hochintensiven Reaktionsphase unverhältnismäßig viele Kräfte verschleißt und Priorisierungen verlangt, die langfristig nachteilige Folgen haben.

Mit dem Ausbruch der Corona-Pandemie in Deutschland im Frühjahr 2020 befanden sich die Kommunen jedoch unvermittelt in einer **anderen Art von Krise**. Diese war **hochintensiv, multidimensional sowie räumlich und zeitlich entgrenzt**, gerieten doch nahezu sämtliche Lebensbereiche (Gesellschaft, Privatleben, Wirtschaft, Politik, Gesundheitssysteme, Verwaltung etc.) deutschland-, europa- und welt-

weit gleichzeitig unter einen immensen Druck, dessen Ende nicht absehbar war bzw. mit der nicht zu erwartenden Dauer von drei Jahren deutlich Kapazitäts- und Vorstellungsgrenzen überschritt. Vorhandene kommunale Pläne und Bewältigungsschemata erwiesen sich angesichts dieser Herausforderungen als wenig hilfreich. Vor Ort navigierten sich die Akteure des kommunalen Krisenmanagements seit Krisenbeginn deshalb eher „auf Sicht“ durch die Pandemie.

Sie mussten spontan passende Problemlösungen entwickeln und dabei Vorgaben aus Bund und Ländern kurzfristig umsetzen, an die eigenen kommunalen Gegebenheiten anpassen und gegenüber den Bürger:innen kommunizieren. Der wissenschaftliche Kenntnisstand entwickelte sich währenddessen rasant und veränderte permanent den kommunalen Handlungsrahmen, beispielsweise bei Masken, Testpflichten, Versammlungen und Veranstaltungen. Auch der Grad, zu dem **verschiedene soziale Gruppen und Wirtschaftszweige sowohl von der Pandemie selbst als auch von den Hygieneschutzmaßnahmen betroffen** waren, veränderte sich laufend, so dass immer wieder neue Zielgruppen in den Fokus der kommunalen Aufmerksamkeit rückten. Erste empirische Erkenntnisse zeigen, dass hierbei mitunter sehr unterschiedliche Wege im Umgang mit der Krise gewählt und teils pragmatische, teils kreative und innovative Lösungen gefunden wurden, um die Maßnahmen des Infektionsschutzes vor Ort umzusetzen und die Sicherheit ihrer Bürger:innen zu gewährleisten (siehe z.B. Hale et al. 2021). In diesen Bereichen wurde ungemein viel Wissen erworben, wie kommunales Handeln in einer Dauerkrise aussehen kann. Doch was davon ist bewahrens-wert und verallgemeinerbar für zukünftige Krisen, und wie gelingt überhaupt der Zugriff auf dieses Wissen?

Wissensmanagement während und nach der Krise als zentrales Problem

In Phasen des akuten Krisenmanagements bewegen sich Kommunen häufig **an ihrer Belastungsgrenze und haben kaum Zeit für eine umfassende Bestandsaufnahme** und Bewertung der eigenen Entscheidungen und Maßnahmen. Die Krisenbewältigung steht zurecht klar im Vordergrund und bindet nahezu alle verfügbaren Ressourcen, solange die Gefahr nicht abgewendet ist. In der so entscheidenden Zeit direkt nach den Krisenereignissen **fehlt es dann häufig an Kapazitä-**

ten, um erworbenes Praxiswissen zunächst gezielt zu bewahren und zu systematisieren, und es anschließend zu reflektieren und für zukünftige Anwendungen weiterzuentwickeln. Die Rückkehr zur Normalität bedeutet für Kommunen zunächst, den Fokus auf aufgeschobene Aufgaben, zwangsweise zurückgestellte Pflichten und die Wiederherstellung von Routinen zu legen, und dabei nach Möglichkeit auch noch eine Verminderung der Belastung für das eigene überbeanspruchte Personal zu erwirken. Mit anderen Worten zieht der Alltag die Prioritäten der Verwaltungen meist schnell und zuverlässig zurück in Gegenwart und Zukunft, allerdings auf Kosten der Rückschau.

Das ist ebenso nachvollziehbar wie bedauerlich, denn gerade eine komplexe Krise wie die Pandemie bietet eine seltene **Mischung aus hohem Innovationsdruck und zahlreichen Möglichkeiten zur Umsetzung von Ideen**. Diese können sich durchaus als Problemlösungsansätze bewähren. Sie geraten jedoch mit dem vermeintlichen Ende des Problems in normalisierten Strukturen und mangels Bedarfs auch schnell wieder in Vergessenheit und müssen dann bei der nächsten Krise „neu erfunden“ werden. Viele derartige Errungenschaften - und besonders deren ebenso lehrreiche Entstehungsgeschichten - werden dabei mitunter von den Beteiligten auch gar nicht als solche registriert und kommen erst auf Nachfrage zum Vorschein. Dieses wertvolle Wissen läuft also Gefahr, mit einer Beförderung (ironischerweise nicht zuletzt wegen guter Leistungen in der Krise), einem Abteilungswechsel, einer Umstrukturierung, einem Renteneintritt, einer formatierten Festplatte, einem verlorenen Tagebuch oder schlicht mit verstreicher Zeit verloren zu gehen und somit an der Quelle zu versickern, wenn es nicht gezielt gesichert wird. Selbst dort, wo es gehoben und bewahrt wird, ist nicht garantiert, dass es ohne Nachbearbeitung bei Bedarf sofort wieder hilfreich ist.

Diese Transferlücke zwischen hart erworbenem Praxis- und Erfahrungswissen und institutionell verankerten, reproduzierbaren Kenntnissen und Fähigkeiten wird von Praktiker:innen im Gespräch gelegentlich leicht lakonisch als „Katastrophendemenz“ zusammengefasst. Sie spielen damit auf ein grundlegendes Problem für das Wissensmanagement im Bevölkerungsschutz an, Erkenntnisse passend zu systematisieren, personenunabhängig und leicht verständlich zu konservieren und dann wiederum schnell und zuverlässig prak-

tisch nutzbar zu machen (siehe z.B. Blank-Gorki & Hufschmidt 2016).

Eine gründliche Aufarbeitung erfordert Anleitung, Methodik, Verknüpfung mit anderen Wissensquellen sowie die Rückbindung an theoretische Kenntnisse und den aktuellen Forschungsstand. Idealerweise schließt ein solcher Prozess außerdem einen Vergleich zwischen mehreren Kommunen ein, um besser einordnen zu können, was lokaler Umstand und was genereller Trend ist. Derartige Formate gestalten sich allerdings noch einmal wesentlich schwieriger. Wenn schließlich schon die einzelne Kommune nur mit großem Aufwand einen solchen Prozess anschieben und durchführen kann, wird eine koordinierte Rückschau mit strategischem Ausblick zwischen mehreren Partnern schnell eine organisatorische Unmöglichkeit, sofern keine externe Unterstützung bereitsteht.

Das Projekt PanReflex



Abbildung 1: Projektlogo PanReflex (Quelle: Anna Rau)

Genau diese Art von Unterstützung liefert das Projekt „**Stärkung städtischer Resilienz am Beispiel von Pandemien - Reflexionsraum für kommunales Krisenmanagement (PanReflex)**“.

Im Forschungsverbund gehen das *Deutsche Institut für Urbanistik (Difu)* und das *Deutsch-Europäische Forum für urbane Sicherheit (DEFUS)* gemeinsam mit den Kommunen Dortmund, Düsseldorf, Essen, Gelsenkirchen und Köln im Projekt der Frage nach den Lehren aus der Dauerkrise und ihrer Weiterverwendbarkeit nach. Dieses dreijährige vom Bundesministerium für Bildung und Forschung im Rahmen der Forschung für die zivile Sicherheit in der Bekanntmachung „*Zivile Sicherheit – Gesellschaften im Wandel*“ geförderte Vorhaben untersucht konkret, wie die teilnehmenden Kommunen während der Pandemie das **Krisenmanagement, die Risiko- und Krisenkommunikation und den Umgang mit vulnerablen Gruppen** gestalteten und welcher Nutzen sich daraus für deutsche Kommunen ableiten lässt.

Difu und DEFUS kombinieren dabei ihre langjährige Erfahrung in der anwenderorientierten Forschung und Netzwerkarbeit für ein Projekt, das **maßgeblich von, mit und für Kommunalverwaltungen geplant ist**. Die Grundlage bildet dabei eine umfangreiche Da-



Abbildung 2: Ziele des Projekts PanReflex: erworbenes Wissen mit den Kommunen aufbereiten und in der kommunalen Praxis verankern (Quelle: DEFUS)

tenerhebung aus Literaturanalysen, Kommunalbefragungen, Expert:inneninterviews und einer Sammlung internationaler Beispiele guter Praxis zu den jeweiligen Themenschwerpunkten: Wie ist der Stand der Forschung und das Lagebild in deutschen Kommunen, und welche innovativen Lösungen haben etwa Gemeinden in Finnland, Südkorea, Kolumbien oder Australien während der Pandemie gefunden? Diese Erkenntnisse werden gesammelt und auf einer Wissensplattform der Öffentlichkeit frei zugänglich gemacht. Sie bilden zugleich auch das theoretische Fundament für die praktische Arbeit mit den kommunalen Expert:innen.

Vom Praxis- und Erfahrungswissen zu institutionalisierten Kenntnissen und Fähigkeiten

Das Herzstück des Projekts sind die namensgebenden Reflexionsräume. In diesen Workshops wird als erster Schritt zu jedem Schwerpunktthema mit Praktiker:innen aus den Teilnehmerstädten zunächst eine **gemeinsame Bestandsaufnahme** durchgeführt. Ebenso wich-

tig wie eine ehrliche Bewertung des Erlebten ist hier, einen Raum zu schaffen, in dem **Erfahrungen mit Kolleg:innen auf Augenhöhe ausgetauscht und gegenseitig nachvollzogen** werden können.

Hier zeigt sich in den ersten durchgeführten Veranstaltungen bereits, wie wertvoll der Austausch zwischen Praktiker:innen sein kann, um Erinnerungen zu teilen, Einsichten zu schärfen und Erkenntnisse zu formulieren. Das Gefühl, nicht alleine unter schwierigen Arbeitsbedingungen Leistung erbracht zu haben und Frustrationsgründe, gegenseitige Anerkennung und berechtigten Stolz mit Kolleg:innen teilen zu können, die ähnliche Erfahrungen machen mussten, ist ein nicht zu unterschätzender Mehrwert derartiger Workshops. In einem zweiten Schritt wird dann gemeinsam mit den Expert:innen in Innovationsworkshops der Blick nach vorne gerichtet, um gemeinsam Möglichkeiten zu suchen, mit denen die Krisenfestigkeit in der Zukunft gestärkt werden kann.

Das Projekt wird dabei allerdings nicht auf dem Stand einer passiven Wissenssammlung für motiviert Suchende bleiben. Ein wichtiger Schritt besteht



Abbildung 3: Reflexionsräume als zentrales Element der Wissensproduktion (Quelle: DEFUS)

vielmehr in der aktiven Rückführung der Erkenntnisse in die kommunale Praxis. Hier können Difu und DEFUS auf ihre langjährige Erfahrung in der Netzwerkarbeit und Veranstaltungsorganisation zurückgreifen und werden neben ihrem bereits bestehenden Informationsangebot für Kommunen eine Fortbildungsreihe durchführen, die direkt auf den Projektergebnissen aufbaut. Alle Projektergebnisse werden allgemeinverständlich und für die Praktiker*innen in den Kommunalverwaltungen aufbereitet und auf der digitalen Wissensplattform Kommunales Krisenmanagement (www.panreflex.de) langfristig und frei verfügbar gemacht.

Zwischenstand und Ausblick

Nach drei Jahren der Pandemie und einem Jahr der Projektarbeit lassen sich erste Gedanken zu den **bisherigen Lehren** festhalten:

1. Die **Bedeutung der kommunalen Ebene** - und dort besonders der Verwaltung - für die nationale Resilienz und den Bevölkerungsschutz ist immens, nicht zuletzt wegen ihrer unmittelbaren Präsenz im Leben der Bürger:innen im Vergleich zu Landes- und Bundespolitik.
2. Viele aktuell angewandte **Konzepte von Krisenmanagement und Krisenstabsarbeit** in den Kommunen passen von ihren Gremien und Entscheidungsprozessen nur bedingt zu den Herausforderungen einer Dauerkrise und **müssen angepasst werden**.
3. Kommunalverwaltungen geraten in Krisen ohne externe Unterstüt-

zung schnell an ihre Belastungsgrenzen und neigen dazu, dort zu bleiben. Es gibt wenig etablierte Mechanismen zum gezielten Herunterregeln der Belastung auf ein durchhaltefähiges Maß. Um langfristige Ausfallerscheinungen zu vermeiden, müssen Verwaltungen stärker mit **Maßnahmen zum Selbstschutz sowie langfristigen Ressourcen für Personal und Schulung** ausgestattet werden.

4. Innerhalb der Verwaltungen sammelt sich die Last nicht selten auf wenigen Schultern. Eine Umverteilung von Aufgaben und Zuständigkeiten ist stark von den handelnden Personen abhängig und wird zusätzlich durch strukturelle Hürden erschwert. In der Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung müssen neue Wege gefunden werden, um erstens **Leistungsträger:innen in der Verwaltung zu halten** und zweitens die **ämter- und abteilungsübergreifende Arbeit zu erleichtern**.
5. Verwaltungspersonal außerhalb der Krisenstäbe braucht in Krisen neben spezieller Fachkompetenz vor allem **allgemeine Krisenkompetenz**. Letztere ist im Vergleich aktuell weit weniger verbreitet, kann jedoch ebenso methodisch geübt werden und sollte fester Teil der **Personalschulung und Talentförderung** werden.
6. Die lokale Ebene birgt ein bedeutendes **Potenzial für Kreativität, Innovation und Anpassungsfähigkeit**. Eine resiliente Verwaltung benötigt die Ausstattung,

Mechanismen und Bereitschaft, dieses Potenzial zu erkennen und zu fördern.

7. Es besteht auf der lokalen Ebene ein großer Bedarf an verstetigten, unkomplizierten und zuverlässigen Formaten zur **horizontalen Vernetzung zwischen Kommunen** und der **vertikalen Vernetzung mit den Ländern und dem Bund**.

Lawrence Schätzle ist wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Deutsch-Europäischen Forum für urbane Sicherheit e.V.

Kontakt: schaetzle@defus.de

Literatur

Blank-Gorki, V., & Hufschmidt, G. (2016). Wissensmanagement - eine Einführung. In A. Fekete & G. Hufschmidt (Eds.), *Atlas der Verwundbarkeit und Resilienz - Pilotausgabe zu Deutschland, Österreich, Liechtenstein und Schweiz* (pp. 14–17). Köln & Bonn. https://atlasvr.web.th-koeln.de/wp-content/uploads/2015/05/Atlas_VR_Oktober2016.pdf

Coaffee, J., & Lee, P. (2017). *Urban Resilience*. Bloomsbury Publishing.

Fekete, A., & Fiedrich, F. (2018). *Urban Disaster Resilience and Security: Addressing Risks in Societies*. Springer.

Hale, T., Angrist, N., Goldszmidt, R., Kira, B., Petherick, A., Phillips, T., Webster, S. B. G., Cameron-Blake, E., Hallas, L., Majumdar, S., & Tatlow, H. (2021). A global panel database of pandemic policies (Oxford COVID-19 Government Response Tracker). *Nature Human Behaviour*, 5(4), 529–538. <https://doi.org/10.1038/s41562-021-01079-8>

Kötter, T., & Weiß, D. (2018). *Stresstest Stadt - wie resilient sind unsere Städte?: Unsicherheiten der Stadtentwicklung identifizieren, analysieren und bewerten*. Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (BBSR). https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2018/stresstest-stadt-dl.pdf;jsessionid=67B86C0C440434CF28FFCEB867FB6E2A.live21321?_blob=publicationFile&v=1

Meerow, S., Newell, J. P., & Stults, M. (2016). Defining urban resilience: A review. *Landscape and Urban Planning*, 147, 38–49. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2015.11.011>

Papke, F. (2022). *Fähigkeitsmanagement von Bund und Ländern (F&M)*. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. Retrieved March 24, 2023, from https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Mediathek/Publikationen/Krisenmanagement/faehigkeitsmanagement-bund-laender_download.pdf?_blob=publicationFile&v=3

Deutsches Institut für Urbanistik (www.difu.de)



Deutsches Institut für Urbanistik

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.

Deutsch-Europäisches Forum Urbane Sicherheit e.V. (www.defus.de)



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 von 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 Beratungsangeboten aktive Unterstützung bei der Bewältigung aktueller Herausforderungen und der Gestaltung von sicheren und inklusiven Städten.