

Lawrence Schätzle

Kommunale Resilienz in Langzeitkrisen

Praxisbeispiele aus deutschen Kommunen



Gefördert durch:



Bundesministerium
für Forschung, Technologie
und Raumfahrt



Lawrence Schätzle

Kommunale Resilienz in Langzeitkrisen

Praxisbeispiele aus deutschen Kommunen

Impressum

Herausgeber:

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Difu)
Zimmerstraße 13–15 10969 Berlin
+49 30 39001-0 difu@difu.de <https://difu.de/>

Autor:

Lawrence Schätzle

Mitarbeit:

Jan Hendrik Trapp
Irazleth Montserrat Martínez Gomez
Linn Jansen

Gefördert durch das Bundesministerium für Forschung, Technologie und
Raumfahrt (BMFTR) im Rahmen des Forschungsprogramms „Forschung für die
zivile Sicherheit“: „Zivile Sicherheit – Gesellschaften im Wandel“
Förderkennzeichen: 13N16136

Redaktion:

Patrick Diekelmann

Layout:

Julia Krebs | Christina Bloedorn

Gestaltungskonzept Umschlag:

3pc GmbH Neue Kommunikation

Bildnachweis (Umschlag):

1. v. oben: Busso Grabow | 2., 3., 4. v. oben: Wolf-Christian Strauss

Erscheinungsjahr

2026

Schriftenreihe: Difu Impulse 1/2026 ISSN 1863-7728

DOI 10.34744/difu-impulse_2026-1



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

Zitierempfehlung (APA7):

Schätzle, L. (2026). *Kommunale Resilienz in Langzeitkrisen: Praxisbeispiele aus deutschen Kommunen* (Difu Impulse 1/2026). Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). https://doi.org/10.34744/difu-impulse_2026-1

Inhalt

1.	Das Projekt PanReflex	4
2.	Einleitung	5
2.1	Das Format der Factsheets	6
2.2	Vernetzung jenseits der Netzwerke	7
2.3	Dank	7
3.	Kommunales Krisenmanagement	8
	Novellierung des Krisenmanagements in der Landeshauptstadt Düsseldorf	
	Permanente Stabsstelle für Außergewöhnliche Ereignisse (SAE) der Stadt Offenburg	
	After-Action Review im Gesundheitsamt der Landeshauptstadt Düsseldorf	
	Kommunales Compliance-Management-System der Stadt Mannheim	
	Szenarienbeauftragte der Stadt Dortmund	
4.	Personalmanagement	29
	Kompetenzdatenbank für Mitarbeitende der Stadt Dortmund	
	FLEX:Unit der Stadt Kiel	
	Task Force für das Personaleinsatzmanagement (PEIMAN) der Landeshauptstadt München	
5.	Krisenkommunikation	42
	Gesundheitsfachkräfte im Quartier (GiQ) in Bremen und Bremerhaven	
	Bürgerbeirat Corona der Stadt Augsburg	
	Resilienzzentrum Ostalbkreis	
6.	Umgang mit Vulnerabilitäten	55
	Psychosoziales Krisenmanagement in Mülheim an der Ruhr	
	Corona-Infomobil der Stadt Essen	
	Aufsuchende Straßensozialarbeit der Suchthilfe und Wohnungslosenhilfe in Leipzig	
	Nachbarschaftshilfe der Freiwilligenagentur ehrensache.jetzt der Bürgerstiftung Dresden	

1. Das Projekt PanReflex

Im Rahmen des vom Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt (BMFTR) geförderten Forschungsprojekts PanReflex „Stärkung städtischer Resilienz am Beispiel von Pandemien: Reflexionsraum für kommunales Krisenmanagement“ analysierten das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) und das Deutsch-Europäische Forum für Urbane Sicherheit (DEFUS)¹ gemeinsam mit den fünf nordrhein-westfälischen Kommunen Dortmund, Düsseldorf, Essen, Gelsenkirchen und Köln Ansätze des lokalen Umgangs mit entgrenzten Krisen am Beispiel der COVID-19-Pandemie. Neben einer umfassenden Literaturlanalyse und der Recherche nationaler und internationaler Praxisbeispiele wurden mittels verschiedener Methoden quantitative und qualitative Daten erhoben und ausgewertet:

- In den Jahren 2023 und 2024 wurden zwei quantitativ angelegte Kommunalbefragungen zum Thema kommunales Krisenmanagement durchgeführt. Sie richteten sich an alle 191 deutschen Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohner:innen. In den Kommunen wurden jeweils Adressen aus unterschiedlichen Ämtern und Funktionsbereichen (Ordnung/Sicherheit, Gesundheit, Soziales, Presse/Öffentlichkeitsarbeit) angeschrieben. Die beiden Befragungen weisen nur leicht unterschiedliche Rücklaufquoten bezüglich der Städte und der teilnehmenden Personen auf.
- Um mehr über die Erfahrungen von (kommunalen) Verantwortlichen vor Ort im Umgang mit und bei der Bewältigung der Coronapandemie zu erfahren, hat PanReflex 28 leitfadengestützte, teilstrukturierte Interviews mit Vertreter:innen aus verschiedenen Städten und Fachbereichen der Kommunalverwaltung geführt. Die hier vorgestellten Praxisbeispiele sind das Ergebnis 15 zusätzlicher Interviews mit Expert:innen aus der kommunalen Praxis.
- Das Herzstück des Projektes bildeten vier Reflexionsworkshops mit Vertreter:innen der fünf Partnerkommunen. In den jeweils zweitägigen, an Design-Thinking-Prinzipien angelehnten Workshops hat das Projekt-Team die Kommunen wissenschaftlich begleitet, um ihre Erfahrungen bei der kommunalen Bewältigung der Coronakrise zu reflektieren, ihr Erfahrungswissen auch für andere zugänglich zu machen und gemeinsam zu überlegen, wie das kommunale Krisenmanagement verbessert werden könnte.

Die Ergebnisse des Vorhabens PanReflex sind umfassend in Form vielfältiger Publikationen und unterschiedlicher Formate auf der Wissensplattform Kommunales Krisenmanagement abrufbar: <https://www.panreflex.de>

¹ Die Ergebnisse im Projekt PanReflex sind in der Zusammenarbeit mit den Kolleg:innen Jan Hendrik Trapp, Frida von Zahn, Elsa Schmersal, Hanna Gieseler und Elke Bojarra-Becker (Difu) sowie Anna Rau und Margo Molkenbur (DEFUS) entstanden, denen an dieser Stelle ausdrücklich gedankt werden soll.

2. Einleitung

Dieser Band bündelt Fallbeispiele der Krisenbewältigung in der kommunalen Praxis, die im Kontext der COVID-19-Pandemie in Deutschland entwickelt und im Forschungsvorhaben PanReflex aufbereitet wurden. Nun scheint die Pandemie zum Zeitpunkt dieser Veröffentlichung am Jahresbeginn 2026 weit in der Vergangenheit zu liegen und zwischenzeitlich durch vielfältige krisenhafte Ereignisse überlagert worden zu sein. Zudem wurden in den vergangenen Jahren über alle Verwaltungsebenen hinweg bereits Fortschritte im Krisenmanagement erzielt. Die hier vorgelegte Aufbereitung kommunaler Praxisbeispiele, die weit über die Pandemiebewältigung hinausgehen, belegt diese Entwicklung.

Die in der Pandemie aufgetretenen Probleme im kommunalen Umgang mit Krisen, besonders wenn sie länger dauern, wurden zwar klar erkannt, benannt und vielfach beschrieben, aber keinesfalls alle gelöst. Weder im Krisenmanagement noch im Personalmanagement, in der Krisenkommunikation oder im Umgang mit den Vulnerabilitäten von Personengruppen und Infrastrukturen ist davon auszugehen, dass die Herausforderungen der vergangenen Jahre künftig nicht mehr auftreten oder dann mühelos bewältigt werden könnten.

Die in der Pandemie erlebten Herausforderungen sind für Kommunen nach wie vor aktuell

Dies wird besonders deutlich, wenn die Pandemie weniger als Ausnahmefall im gesundheitlichen Bevölkerungsschutz gesehen wird, sondern als Fallbeispiel einer intensiven, inhaltlich, räumlich und zeitlich entgrenzten Belastung, die das kommunale Krisenmanagement an seine Grenzen brachte – und gelegentlich darüber hinaus. So wie das Vorhaben PanReflex die Stärkung städtischer Resilienz am Beispiel von Pandemien untersuchte, wurden die hier vorgestellten Lösungen zwar auch im Kontext der Pandemie entwickelt, ihre Funktionalität und ihr Nutzen für das kommunale Krisenmanagement sind jedoch gerade nicht auf die Bewältigung von Pandemien beschränkt. In manchen hier präsentierten Fallbeispielen, etwa bei der Belastungssteuerung des eigenen Personals und der Durchhaltefähigkeit lokaler Strukturen bei der Krisenbewältigung über lange Zeiträume, scheint dies selbsterklärend.

Doch selbst vermeintlich eindeutig pandemiespezifische Probleme können stellvertretend für allgemeinere Herausforderungen gesehen werden: Eine Impfkampagne kann beispielsweise im Kern als eine Frage der Kommunikation und Logistik verstanden werden, bei der möglichst viele Menschen in möglichst kurzer Zeit über einen Sachverhalt aufgeklärt und anschließend mobilisiert, koordiniert und versorgt werden müssen. Auch Maßnahmen zum Selbstschutz wie Abstandsregelungen, Hygieneprotokolle und der Bedarf an Schutzausrüstung gegen schadhafte Umwelteinflüsse können in einer Lage mit chemischen, (anderen) biologischen, radiologischen und nuklearen Gefahren ebenso notwendig werden wie in einer Pandemie.

Die im Folgenden vorgestellten innovativen Ansätze des Krisenmanagements zielen darauf ab, die Handlungsfähigkeit von Kommunen in Krisensituationen langfristig zu steigern. Zentrale Themen wie die Belastungssteuerung, die Schaffung effektiver Akteursnetzwerke durch Vertrauensbildung und Informationsmanagement sowie die langfristige Planung außerhalb von Krisen sind Gegenstand der Fallbeispiele, weil sie Konstanten einer erfolgreichen Lagebewältigung sind, die in nahezu allen krisenhaften Ereignissen Anwendung finden können und auch im „Regelbetrieb“ sinnvoll sind. Es ist

vollkommen klar, dass sich nicht alle hier beschriebenen Beispiele unmittelbar und ohne Anpassungen auf andere Kommunen übertragen lassen. Dafür sind die kommunalen Kontexte viel zu unterschiedlich. In diesem Sinne haben wir versucht, genau diese Vielfalt in der Auswahl der hier vorgestellten Maßnahmen abzubilden.

2.1 Das Format der Factsheets

Das Format der Factsheets soll es Mitarbeitenden und Verantwortlichen in Kommunen ermöglichen, in einer kompakten und anschaulichen Form Zugang zu innovativen Lösungsansätzen und Forschungsergebnissen zu erhalten. Alle Factsheets haben einen ähnlichen Umfang und sind wie folgt strukturiert:

- Ausgangslage und Bedarf in der Kommune
- Maßnahmen, Vorgehen und Ziele
- Erwartbarer Mehrwert der Umsetzung für Kommunen
- Herausforderungen und „Lessons learned“
- Fazit

Die 15 vorgestellten Beispiele sind nach vier Oberthemen sortiert:

- Krisenmanagement
- Personalmanagement
- Krisenkommunikation
- Umgang mit Vulnerabilitäten

Abb. 1:
Übersicht der
Praxisbeispiele



Quelle: Eigene Darstellung Difu

2.2 Vernetzung jenseits der Netzwerke

Die Zusammenstellung innovativer Ansätze des kommunalen Krisenmanagements ließe sich zweifellos erweitern. Die hier vorgestellten Beispiele sind nur eine kleine Auswahl der Lösungen, die uns in der Recherche und im Austausch mit der kommunalen Praxis im Rahmen von PanReflex begegnet sind. Sie sollen vor allem zeigen, welche Ansätze – wenn auch kaum dokumentiert – bereits existieren. Ein Blick auf die Karte (Abb. 1) deutet schon an, dass für jeden hier vorgestellten Ansatz zur Stärkung der kommunalen Resilienz vermutlich Dutzende weitere Lösungsoptionen darauf warten, entdeckt, analysiert, beworben, diskutiert, ausprobiert, verfeinert und verbreitet zu werden.

Unsere Zusammenstellung kommunaler Praxisbeispiele zum Krisenmanagement verfolgt damit drei Ziele. Sie ist erstens eine Würdigung der kommunalen Innovationsfähigkeit unter denkbar schwierigen Bedingungen. Zweitens bietet sie Inspirationen, die eigenen Strukturen vor Ort außerhalb von Krisen zu hinterfragen sowie bei Bedarf und Gelegenheit so anzupassen, dass sie im Krisenfall weniger anfällig sind. Drittens soll sie zur kommunalen Vernetzung anregen.

Jedes Beispiel enthält eine Kontaktadresse, anhand derer der direkte Austausch mit den Akteuren gesucht werden kann, die unmittelbar mit der Entwicklung und Umsetzung der Beispiele befasst waren. In kleinerem Rahmen soll damit der Netzwerkeffekt der Reflexionsworkshops im Rahmen des Vorhabens PanReflex reproduziert werden. Diese Veranstaltungen waren geprägt von gemeinsamer Rückschau und Problemdefinition, der Abwägung verschiedener Lösungsansätze für ähnliche Probleme und der Verdichtung der Diskussion in kompakte Empfehlungen aus der kommunalen Praxis für die kommunale Praxis.

2.3 Dank

Schließlich möchten wir den beteiligten Kolleg:innen aus der kommunalen Praxis unseren herzlichen Dank für die gute Zusammenarbeit aussprechen. Dieser Dank gilt neben den für diese Praxisbeispiele befragten Personen auch den Teilnehmenden an insgesamt vier Reflexionsworkshops in den Jahren 2023 und 2024. Der durchweg gute Austausch während der Projektlaufzeit trug maßgeblich zur Schärfung unserer Standpunkte und zur Verbesserung unserer Ergebnisse bei.

3. Kommunales Krisenmanagement



Novellierung des Krisenmanagements in der Landeshauptstadt Düsseldorf

Kurzzusammenfassung —

**Harmonisierung der Abläufe und Zuständigkeiten im
Krisenmanagement über Verwaltungsabteilungen hinweg**

Kontakt —

krisenstab.geschäftsführung@düsseldorf.de

1 Ausgangslage und Bedarf in der Kommune

Die Landeshauptstadt Düsseldorf ließ im Jahr 2021 ihr Pandemiemanagement extern begutachten. Aus einer internen Prüfung der Handlungsempfehlungen dieser Beratungsdienstleistung entstand die Idee, das kommunale Krisenmanagement in Düsseldorf grundlegend zu novellieren, um die Zusammenarbeit der Akteure im Sinne eines wirksamen Krisenmanagements zu verbessern und die Informationsgewinnung sowie deren Aufbereitung zu optimieren.

2 Maßnahme, Vorgehen, Ziele

Die Novellierung sollte unter anderem eindeutigeren Aufgabenprofile und Zuständigkeiten, einen einheitlicheren Informationsfluss zwischen Akteuren sowie transparentere und standardisierte Abläufe innerhalb und außerhalb von Krisen etablieren, insbesondere zwischen den Ämtern der Verwaltung, ihren Vertretungen im Stab und der Stabsleitung.

Die Anpassungen betrafen einerseits die Arbeitsweise des Krisenstabs. So wurde die Rolle der Koordinierungs-

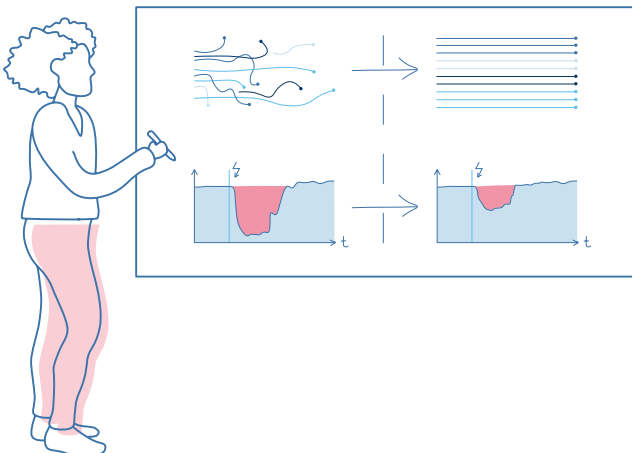
gruppe des Krisenstabs geschärft und im Sinne des Projektmanagements gestärkt. Außerdem wurden einheitliche Handbücher für den Aufbau und die Arbeitsweise des kommunalen Krisenstabs entwickelt und den Ämtern, Behörden und Institutionen zur Verfügung gestellt. Diese gehen unter anderem auf die originären Zuständigkeiten der einzelnen Ämter ein und geben Empfehlungen für ein Lagemonitoring, die Früherkennung von Unregelmäßigkeiten in den eigenen Prozessen und die Einleitung von Maßnahmen. So entstand ein überprüfbarer Erwartungshorizont mit Schritten, die beteiligte Akteure auch als nicht-ständige Mitglieder des Stabs bereits im Regelbetrieb vorbereiten und dann im Ereignisfall selbstständig einleiten können, bis eine Übernahme der Lage durch den Stab möglich ist.

Im Stab wurde unter anderem das Lagebild erweitert, um die Betroffenheit von Sektoren und Bereichen der Kritischen Infrastruktur (KRITIS) regelhaft zu erfassen. Damit sollten neben der Betrachtung des (Schadens-)Ereignisses auch seine Folgewirkungen in der Analyse von vorn-

herein mitgedacht und durch das Einleiten passender Maßnahmen schneller eingeleitet werden. Der Wandel von einem „Reparaturdienst“ hin zu einer stärkeren Präventionsorientierung im Bereich der KRITIS soll die Vermeidung potenziell gravierender Kaskadeneffekte erleichtern.

Der Lagebewältigungsprozess der Stabsitzung selbst wurde in seine einzelnen Phasen aufgeschlüsselt und verschriftlicht. So wird ein einheitliches Vorgehen gewährleistet, bei dem die Stabsmitglieder jederzeit nachvollziehen können, an welchem Punkt in diesem Prozess sie sich befinden.

Andererseits betrafen die Anpassungen auch den Bereich der rückwärtigen Führungsunterstützung, d.h. die Zusammenarbeit mit den nachgeordneten Verwaltungsabteilungen und ihren entscheidungsbefugten Vertretern im Krisenstab. Für deren bessere Abstimmung mit dem Stab wurden einheitliche Formulare entwickelt, damit die Vertreter Lageinformationen von Ämtern, Institutionen und Behörden sowie den Ansprechpartnern in den KRITIS-Sektoren strukturiert einholen



und der Koordinierungsgruppe des Stabs zur Verfügung stellen können. Diese Formulare dienen dabei gleichzeitig zur Lage-darstellung in der Sitzung des Krisenstabs und als Grundlage für die Berichtspflicht an die Aufsichtsbehörden.

Für alle Mitglieder des Krisenstabs wurde parallel ein eigenes Qualifizierungs- und Fortbildungskonzept entwickelt. Während Basismodule dort grundsätzliche Voraussetzungen für die Arbeit im Krisenstab gewährleisten, sieht das Konzept auch praxisorientierte Aufbaumodule zum Erhalt und zur Vertiefung der erlernten Fähigkeiten bis hin zu kompletten Krisenstabsübungen vor.

Diese Änderungen wurden in mehreren Krisenstabsübungen in der Kommune erprobt und verfeinert. Der gesamte Novellierungsprozess wurde fachlich vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) begleitet und nahm von der Zielvereinbarung bis zur Zertifizierung durch das BBK etwa zwei Jahre in Anspruch. Die Maßnahmen werden einer fortlaufenden Evaluierung unterzogen. Erfasste Verbesserungen und Anpassungen werden einmal jährlich dargestellt, beurteilt und für einen kontinuierlichen Lesson-Learned-Prozess in Fortschreibungen erfasst.

3 Welchen Mehrwert verspricht die Maßnahme für andere Kommunen?

Die Novellierung verspricht eine Reihe von Vorteilen für das kommunale Krisen-

management. Die transparente Fest-schreibung von Aufgaben vor, während und nach einem Ereignis verankert Elemente der Prävention und Vorbereitung im Alltag, also außerhalb der Krise und innerhalb der Regelstrukturen, und verbessert damit die Möglichkeiten der Lagebewältigung im Ereignisfall.

Klare Prozesse, Zuständigkeiten und Übergabepunkte erleichtern die Arbeits-teilung zwischen Akteuren, sodass Ver-waltungen im Ereignisfall deutlich weni-ger improvisieren müssen. Ein modulares Fortbildungskonzept verbreitet und ver-stetigt zusammen mit den Handbüchern die dafür notwendigen Kenntnisse. Das kommunale Stabs- und Führungspersonal kann so die eigenen Handlungsspielräume schneller und vor allem präziser erfassen.

Zusammen bieten diese Maßnahmen allen Beteiligten im Stab und in der rück-wärtigen Führungsunterstützung einen Orientierungsrahmen. So können Akteure innerhalb und außerhalb der Krise zu je-der Zeit nachvollziehen, welche Aufgaben von ihnen verlangt werden, wo die Gren-zen der eigenen Zuständigkeiten verlaufen, wohin sie ihre Hilfsangebote und -anfragen bestmöglich richten und wie diese formu-liert sein sollten.

4 Herausforderungen und Lessons Learned

Diesem potenziell sehr hohen Ertrag stand in Düsseldorf ein hoher Aufwand gegenüber, weil der Novellierungsprozess über einen Zeitraum von zwei Jahren

beträchtliche Ressourcen band. Die Anpassung des Krisenmanagements an die eigenen kommunalen Strukturen musste mangels Vorlagen weitgehend selbstständig erarbeitet werden. Die Zertifizierung muss im Abstand von fünf Jahren erneuert werden und erfordert über diesen Zeitraum konsequentes Monitoring und Qualitätsmanagement. Der Erfolg der No-

vellierung hängt auch deshalb maßgeblich von der Bereitschaft der nachgeordneten Ämter ab, den Prozess dauerhaft zu unterstützen, beispielsweise durch Freistellungen der Mitarbeitenden für die Fortbildungen. Die Teilnahme an diesen ist zwar freiwillig, die Verantwortung zur Erfüllung der dort festgeschriebenen Aufgaben ist es jedoch wiederum nicht.



Fazit

Die Novellierung des Krisenmanagements in Düsseldorf soll die kommunale Lagebewältigung durch transparente Abläufe und eine stärkere Verzahnung der Verwaltungsstrukturen vor Ort stärken. Ein gemeinsames Verständnis von Aufgaben, Rollen, Kommunikationswegen und Prozessen über alle Verwaltungsbereiche hinweg verbessert die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Abteilungen und Akteuren. Die klare Festlegung der Zuständigkeiten innerhalb und außerhalb einer Lage erleichtert die Vorbereitung auf Zwischenfälle ebenso wie sie die Geschwindigkeit und Effektivität der Reaktion im Ereignisfall erhöht. Andererseits erfordert eine solche Anpassung mangels Vorlagen einen hohen Aufwand über einen längeren Zeitraum und lässt sich ohne die durchgängige Unterstützung der politischen Spitze und der einzelnen Ämter kaum umsetzen.

Impressum

Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Difu) und Deutsch-Europäisches Forum für Urbane Sicherheit e.V. (Defus)

Verfasser: Lawrence Schätzle (Difu)

Layout: Drees + Riggers
Berlin, Mai 2025

Diese Veröffentlichung ist im Rahmen des Forschungsvorhabens PanReflex (Stärkung städtischer Resilienz am Beispiel von Pandemien: Reflexionsraum für kommunales Krisenmanagement, Laufzeit März 2022 – August 2025) entstanden und wird kostenlos als Download angeboten (www.panreflex.de).



Weitere Infos unter:
**kommunales
krisenmanagement.de**



Permanente Stabsstelle für Außergewöhnliche Ereignisse (SAE) der Stadt Offenburg

Kurzzusammenfassung —
**Hauptamtliche Stelle für Krisenvorsorge,
Notfallplanung, Übung und Öffentlichkeitsarbeit**

Kontakt —
sae@offenburg.de

1 Ausgangslage und Bedarf in der Kommune

In Offenburg existierte schon seit 2011 eine Dienstanweisung zur Bildung eines Verwaltungsstabs bei Außergewöhnlichen Ereignissen auf lokaler Ebene. Diese war jedoch auf Lagen mit plötzlichem Anfang und zeitnahe Ende angelegt. Ausgehend von diesem Krisenbild sah die Planung einen temporären Stab vor, der im Ereignisfall gebildet wird und dafür Fachleute aus ihren Fachbereichen und Abteilungen abzieht. Die Erfahrungen in der Pandemie offenbarten dagegen einige Probleme mit diesem Ansatz des bedarfsorientier-

ten Aufwuchses. So war Erfahrung mit Stabsarbeit und ihren Abläufen in der Verwaltung zwar durchaus vorhanden, aber ungleich verteilt. Zwischen den vielen verschiedenen Fachbereichen, die für die Bewältigung einer komplexen und entgrenzten Krise nötig waren, bestand kein gleichmäßiges Ausbildungs- und Vorbereitungs-niveau. Die Logik eines temporären Stabs erschwerte es außerdem, bestehende Notfallpläne fortwährend zu aktualisieren, aufeinander abzustimmen, zu erproben und gegebenenfalls anzupassen. Dies lag neben teils unklaren Kommunikationskanälen zwischen Akteuren auch daran, dass wichtige Kontaktinformatio-

nen nicht vorhanden oder nicht aktuell waren. Nicht zuletzt deshalb bestanden in der Pandemie Koordinationsprobleme, sowohl innerhalb der Kommune als auch in der Mehrebenenkooperation mit dem Land und horizontal in der Region. Hier mangelte es langfristigen Kontakten zu Ansprechpartnern, unter anderem bei den Betreibern kritischer Infrastrukturen.

Bei der Bewertung der eigenen Krisenbewältigung entstand der Eindruck, dass die Chaosphase zu Beginn der Pandemie deshalb vergleichsweise lang anhielt. Die Kommune war personell, fachlich, und technisch nicht angemessen für den schnellen Aufwuchs in entgrenzten Krisen und hochkomplexe Lagen gerüstet. Dies sorgte für Anschub- und Reibungsverluste im Krisenmanagement, die in Zukunft reduziert oder vermieden werden sollten.

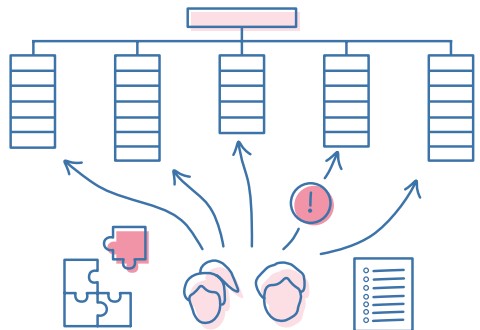
2 Maßnahme, Vorgehen, Ziele

Der Gemeinderat der Stadt Offenburg beschloss, eine permanente Stelle zur Krisenvorplanung einzurichten. Diese sollte mit 1,0 Vollzeitäquivalenten (0,5 Leitung und 0,5 Assistenz) ein umfassenderes Risikomanagement auf der kommunalen Ebene unterstützen. Der situative SAE blieb weiterhin als temporäres Instrument angelegt. Die Stabsstelle sollte allerdings sicherstellen, dass er jederzeit, kurzfristig und voll einsatzfähig sein würde und die Chaosphase zu Beginn einer Lage dadurch deutlich verkürzen. Als Teilziele auf diesem Weg wurden die Überarbeitung der lokalen Krisenmanagementstrukturen,

der Ausbau der internen und externen Krisenkommunikation und ein langfristiges Wissensmanagement definiert.

In Kooperation mit professionellen externen Krisenmanagern entstand so unter anderem ein Krisenhandbuch für die Kommune, das kritische Einrichtungen und ihre Schutzziele festlegt, Ansprechpartner und Kontakte benennt. Darüber hinaus wurden bestehende Notfallpläne aktualisiert und harmonisiert sowie Treffpunkte und Unterkünfte ausgewiesen oder ertüchtigt. Die Maßnahmen sollen durch zwei Übungen pro Jahr gefestigt werden.

Neben der technischen Ausstattung für ausfallsicheren Datentransfer beinhaltete das neue Kommunikationskonzept auch verstärkte Öffentlichkeitsarbeit, beispielsweise durch Vorträge in Volkshochschulen und anderen Einrichtungen zur lokalen Krisenvorsorge. Diese thematisierten neben den Maßnahmen auch die Grenzen der kommunalen Zuständigkeiten und die Eigenverantwortung der Bevölkerung. Der Zeitanlass für das neue Konzept sieht nach einer zweijährigen Erprobung eine Evaluation zum Jahresabschluss 2025 vor.



3 Welchen Mehrwert verspricht die Maßnahme für andere Kommunen?

Die Neuausrichtung der Stabsstelle ermöglicht Synergieeffekte durch die Bündelung von Kompetenzen und Zuständigkeiten, die vorher auf einzelne Stabsmitglieder und Sachgebiete aufgeteilt waren. Eine einheitliche und zentralisierte Steuerung der Vorsorge hilft sowohl bei der Vernetzung von Akteuren in der Verwaltung als auch bei der Zusammenarbeit mit den operativ-taktischen Führungsstrukturen der Feuerwehr, mit der nun ein permanenter Austausch und gemeinsame Planung möglich ist. Ebenso können Forschungsergebnisse und Entwicklungen im Bereich des Krisenmanagements gezielt auf den eigenen kommunalen Kontext übertragen und angepasst werden.

Die hauptamtliche und professionelle Vorbereitung temporärer Krisenstrukturen erkennt die Herausforderungen von Verwaltungen und Einsatzorganisationen im Wechsel zwischen Routine und Krise an und entlastet beide Seiten. Da Fachwissen und Routinen ohne Anwendung verloren gehen, muss die Einsatzbereitschaft außerhalb der Einsätze hergestellt werden. Die regelmäßigen Übungen schaffen hier Planungssicherheit durch ein verlässliches Mindestniveau von Kräften.

Die Planung und Durchführung nachprüfbarer Prozesse schafft Rechtssicherheit für die Kommune. Die Sichtbarkeit der Maßnahmen stärkt wiederum das Vertrauen und Sicherheitsgefühl der Stadtgesellschaft. Dies hängt auch mit der

Repräsentationswirkung einer festen Stelle zusammen, die Verantwortlichkeit schafft und eine konkrete und konstante Ansprechperson innerhalb und außerhalb der Verwaltung bietet.

4 Herausforderungen und Lessons Learned

Eine zentrale Transferhürde sind die Kosten der Stabsstelle mit etwa 120.000€ pro Jahr, davon etwa 25% für Sachkosten. Ungeachtet der langfristigen Kosteneinsparungen durch Vorsorgemaßnahmen stellt sich daher durchaus die Frage nach der Finanzierung und der Rolle der lokalen Ebene im Krisenmanagement. Die Einrichtung einer solchen Stelle erfordert neben politischer Prioritätensetzung daher im Zweifel auch rechtliche Klärung hinsichtlich der Grenzen zwischen Katastrophenschutz und Daseinsvorsorge.

Eine weitere Herausforderung bei der Zentralisierung von Kompetenzen ist das Ausfallrisiko. Neben einer Assistenzstelle für das operative Geschäft und einer beruflichen Stellvertretung aus der Verwaltung ist die Personalredundanz für den Krisenfall im Konzept durch einen überlappenden On- und Outboardingprozess vorgesehen.

Die Suche nach Beratungskompetenz für die kommunale Ebene stellte sich als aufwändig heraus und wurde durch den Rückgriff auf die Privatwirtschaft gelöst. Die Erstellung eines Krisenhandbuchs mit anschließender Schulung für die Stabsmitglieder erfordert dabei keine permanente Stabsstelle, die Verstetigung und Überwachung des Konzepts dagegen schon.

Aufmerksamkeitsökonomie, Präventionsparadox und die Gefahr der Abnutzung von Warnungen bergen hier Konfliktpotenzial. Die Stabsstelle muss in ihrer Funktion permanent mahnen und die (temporären) Stabsmitglieder auf ihre Aufgaben hinweisen und vorbereiten, was zu Widerständen führen kann. Hierbei wiederum kann der Verweis auf externe Fachkompetenz bei der

Konzeptentwicklung hilfreich für die Legitimität der Maßnahmen sein.

Transparenz und Qualitätskontrollen werden durch eine regelmäßige Berichtspflicht der Stabsstelle gegenüber dem Gemeinderat und dem Oberbürgermeister sowie einer Evaluation nach zwei Jahren Laufzeit sichergestellt.



Fazit

Die Investition in die Einrichtung einer permanenten und hauptamtlichen Stabsstelle für außergewöhnliche Ereignisse in Vollzeit bietet mehrere Vorteile für das kommunale Krisenmanagement. Die zentrale Planung und regelmäßige Übungen erleichtern die Harmonisierung von Notfallplänen und unterstützen die Krisenstabsarbeit im Ereignisfall durch eine Verkürzung der Chaosphase. Auch die Kooperation zwischen Verwaltungsbereichen, mit Betrieben und mit der operativ-taktischen Ebene wird durch einheitliche Planung und Vernetzung verbessert. Die Stabsstelle garantiert darüber hinaus den ständigen Kontakt zu Ansprechpartnern der kritischen Infrastruktur und weiteren schützenswerten Einrichtungen. Gezielte Öffentlichkeitsarbeit und ein einheitliches Informationsmanagement erleichtern die Ansprache und Einbindung der Stadtgesellschaft in die Lagebewältigung.

Impressum

Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Difu) und Deutsch-Europäisches Forum für Urbane Sicherheit e. V. (Defus)

Verfasser: Lawrence Schätzle (Difu)

Layout: Drees + Riggers
Berlin, August 2025

Diese Veröffentlichung ist im Rahmen des Forschungsvorhabens PanReflex (Stärkung städtischer Resilienz am Beispiel von Pandemien: Reflexionsraum für kommunales Krisenmanagement, Laufzeit März 2022 - August 2025) entstanden und wird kostenlos als Download angeboten (www.panreflex.de).



Weitere Infos unter:
**kommunales
krisenmanagement.de**





After-Action Review im Gesundheitsamt der Landeshauptstadt Düsseldorf

Kurzzusammenfassung —
Auswertungsmethode für Organisationen zur Nachbereitung von Krisenereignissen

Kontakt —
hannah.hoeglundbraun@duesseldorf.de

1 Ausgangslage und Bedarf in der Kommune

Während der COVID-19-Pandemie mussten im Öffentlichen Gesundheitsdienst Entscheidungen in einer hochdynamischen Lage, unter erheblichem Zeitdruck, auf Basis begrenzter fachlicher Informationen sowie mit eingeschränkten personellen und materiellen Ressourcen getroffen werden. Hinzu kamen fortlaufende gesetzliche Anpassungen, die ein hohes Maß an Flexibilität und Anpassungsfähigkeit erforderten. Lernorientiertes Krisenmanagement sieht nach der akuten Lagebewältigung eine Phase der systematischen

Reflexion vor, um gewonnene Erkenntnisse in die künftige Krisenvorbereitung zu übertragen. Im Gesundheitsamt der Landeshauptstadt Düsseldorf entstand der Anspruch, die im Pandemieverlauf implementierten Maßnahmen und Anpassungen strukturiert zu evaluieren und für zukünftige Herausforderungen nutzbar zu machen. Über bestehende Kontakte zum Robert Koch-Institut (RKI) erhielten Mitarbeitende die Möglichkeit, an einem Workshop des European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) teilzunehmen. Dort wurde mit der After-Action Review (AAR) ein Verfahren zur Nachbereitung von Krisensituationen vorgestellt,

das sich in anderen europäischen Ländern bereits als wirksam und ressourcenschonend erwiesen hat. Da AARs ihre größte Wirkung entfalten, wenn die Beteiligten noch verfügbar sind und auf frische Erinnerungen zurückgreifen können, wird eine Durchführung im Zeitraum von drei bis sechs Monaten nach Ende einer Lage empfohlen. Das Gesundheitsamt der Stadt Düsseldorf initiierte seinen eigenen Review-Prozess daher im Anschluss an das Auslaufen der letzten pandemiebedingten Schutzmaßnahmen im Frühjahr 2023.

2 Maßnahme, Vorgehen, Ziele

Ein AAR ist eine strukturierte, qualitative Überprüfung der Maßnahmen, die als Reaktion auf ein bestimmtes Ereignis durchgeführt wurden. Herausforderungen und Lücken in den eigenen Prozessen werden dabei ebenso wie Beispiele guter Praxis erfasst und dokumentiert. Daraus werden Konsequenzen für zukünftiges Handeln und Lösungsvorschläge erarbeitet, die anschließend in einen Aktionsplan einfließen. AARs können je nach Bedarf mit unterschiedlicher Dauer, Größe und Aufbau geplant werden.

In Düsseldorf wurde der AAR als vierstündiger Präsenzworkshop mit zehn Teilnehmenden aus verschiedenen Verwaltungs- und Fachbereichen durchgeführt, die Schlüsselpositionen in der Corona-Einheit des Gesundheitsamts besetzt hatten. Der Präsenzworkshop wurde durch Telefoninterviews mit vier weiteren Schlüsselpersonen ergänzt. Begonnen wurde mit einer Sammlung der guten Praxisbeispiele, da diese identifizierten Stärken im späteren Prozess auch Bestandteil von Lösungsansätzen sein können. In einem zweiten Schritt erarbeiteten Kleingruppen dann Herausforderungen sowie Verbesserungspotenziale zu den Untergruppen der Corona-Einheit. Im Anschluss wurden die Ergebnisse der Kleingruppen im Plenum diskutiert und ergänzt. Alle Beteiligten wurden bei der Durchführung des Workshops von vornherein darüber informiert, dass es ein abgestimmtes Abschlussprotokoll geben wird.



3 Welchen Mehrwert verspricht die Maßnahme für andere Kommunen?

Ein AAR hilft Verwaltungen bei der strukturierten Auswertung des eigenen Handelns. Sein Mehrwert besteht darin, dass der Schwerpunkt auf dem gemeinsamen Lernen und dem geordneten Austausch von Erfahrungen liegt, wobei das vorhandene Wissen der beteiligten Personen gezielt genutzt und in den Mittelpunkt gestellt wird. Das Format ist themenunabhängig, skalierbar und kann inhaltlich nach Bedarf, Ausgangslage und Ziel sowie personellen Möglichkeiten angepasst werden. AARs sind methodisch fundiert und wurden bereits in verschiedenen Kontexten und Ländern erfolgreich erprobt. Dank öffentlich verfügbarer Vorlagen und Leitfäden (bspw. von WHO, ECDC und RKI) können AARs mit vergleichsweise geringen Kosten gut im eigenen Haus durchgeführt werden. Die Anwendung ermöglicht Organisationen eine zeitnahe und praxisorientierte Nachbereitung, die Schwächen und Verbesserungspotenziale herausarbeitet. Der lösungsorientierte, konstruktive Austausch kann zusammen mit der systematischen Dokumentation zu einer offenen Fehlerkultur beitragen, das interne Wissensmanagement langfristig stärken und schon kurzfristig zu konkreten Verbesserungen in den eigenen Abläufen führen. Die Nachbereitung einer Krisensituation ist ein essenzieller Bestandteil des Krisenmanagementzyklus, um auf zukünftige Krisensituationen besser vorbereitet zu sein.

4 Herausforderungen und Lessons Learned

Ein AAR ist arbeitsintensiv. Die empfohlenen Vorbereitungszeiten von bis zu sechs Monaten sind für Kommunen kaum realistisch, können durch klare Schwerpunktsetzung und die sorgfältige Auswahl der Teilnehmenden allerdings reduziert werden. Der Zeitansatz in der Planung hängt auch vom vorhandenen Personal ab. Mit ausreichenden Abstellungen ist die Durchführung samt Vor- und Nachbereitung grundsätzlich innerhalb weniger Wochen möglich. Allerdings kann die Koordination der Teilnehmenden je nach deren Position und Auslastung längeren Vorlauf erfordern.

Das Format stellt hohe Anforderungen an die Beteiligten. Es muss bedacht werden, dass die Rückschau auf Ereignisse mit möglicherweise gravierenden Konsequenzen auch belastend werden kann. Ein AAR benötigt deshalb neben einer klaren Zielvorgabe und einem gründlich vorbereiteten Moderationsplan ein gutes Teilnehmenden-Management und eine kompetente Moderation. Diese kann ebenso wie Unterstützung bei der qualitativen Auswertung von außen kommen, muss aber mit dem Ereignis, den örtlichen Strukturen sowie Problemfeldern und potenziellen Konflikten eingehend vertraut gemacht werden. Die Moderation sollte während des Workshops eine neutrale Position einnehmen und getrennt von der Dokumentation besetzt sein.

Als partizipatives Reflexionsformat hängt ein AAR maßgeblich von der Be-

reitschaft zur kritischen Aufarbeitung des eigenen Handelns auf allen beteiligten Ebenen ab. Dies erfordert politische Rückendeckung für die Umsetzung und profitiert außerdem stark von einer vorhandenen Fehlerkultur, in der konstruktive Kritik bereits wahrgenommen und wertgeschätzt

wird. Der Ergebnisbericht wiederum sollte seine Verbesserungsvorschläge mit möglichst detaillierten Schritten zur Umsetzung und einem realistischen Zeitplan verbinden, um einerseits die Planung von Anpassungen zu erleichtern und andererseits deren verbindliche Umsetzung zu ermöglichen.



Fazit

Ein AAR ist eine Methode, um Entscheidungs- und Handlungsprozesse im Nachgang eines Ereignisses zu erfassen und nachzuvollziehen, dann Herausforderungen zu identifizieren und Lösungsvorschläge zu erarbeiten, und diese schließlich in einen Aktionsplan einfließen zu lassen, um besser auf eine zukünftige Krise vorbereitet zu sein. Als methodisch ausgearbeitete Vorlage, die flexibel an Lage, Organisation und verfügbare Ressourcen angepasst werden kann, ist sie ein kostenschonendes und effektives Element des Wissensmanagements in lernenden Organisationen und ein essenzieller Bestandteil des Krisenmanagementzyklus. Die erfolgreiche Durchführung eines AAR hängt von geeigneten Voraussetzungen ab. Dazu gehören unter anderem klare Zielvorgaben, Unterstützung durch die Leitungsebene, ausreichende Personalressourcen, hohe Moderationskompetenz, gründliche inhaltliche Vorbereitung und gute zeitliche Strukturierung. Unter diesen Bedingungen sind AARs ein wertvolles Reflexionsformat, um gemachte Erfahrungen und gewonnenes Wissen zur Optimierung von Prozessen und damit zur besseren Vorbereitung auf zukünftige Krisenereignisse zu nutzen.

Impressum

Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Difu) und Deutsch-Europäisches Forum für Urbane Sicherheit e.V. (Defus)

Verfasser: Lawrence Schätzle (Difu)

Layout: Drees + Riggers
Berlin, August 2025

Diese Veröffentlichung ist im Rahmen des Forschungsvorhabens PanReflex (Stärkung städtischer Resilienz am Beispiel von Pandemien: Reflexionsraum für kommunales Krisenmanagement, Laufzeit März 2022 - August 2025) entstanden und wird kostenlos als Download angeboten (www.panreflex.de).



Weitere Infos unter:
**kommunales
krisenmanagement.de**



Kommunales Compliance-Management-System der Stadt Mannheim

Kurzzusammenfassung —

Systematischer Ansatz zur Gewährleistung der kommunalen Handlungsfähigkeit

Kontakt —

compliance@mannheim.de

1 Ausgangslage und Bedarf in der Kommune

Kommunalverwaltungen müssen bei der Bereitstellung von Leistungen oft Probleme bewältigen, die zwar innerhalb ihrer Verantwortung, aber außerhalb ihrer unmittelbaren Kontrolle liegen. Ein Grund besteht darin, dass Aufgaben in Kommunen über Behörden, Betriebe und Unternehmen verteilt sind. Kleine, häufig vermeidbare Zwischenfälle in einzelnen Bereichen können in den vernetzten Systemen einer Stadt schnell zu größeren

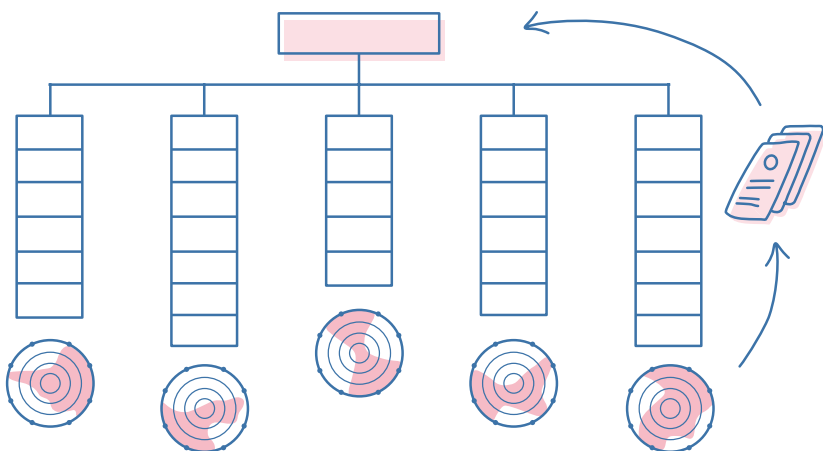
Schäden für Personen, Sachgüter, die Reputation der Verwaltung oder allem gemeinsam führen. Die Stadt Mannheim hatte bereits 2017 erstmals mögliche Risiken für die Handlungsfähigkeit der Verwaltung erfasst, wobei abgestimmte Vorgehen zu deren Eindämmung teils noch fehlten. Übertragbare Vorlagen für ein kommunalweites Risikomanagement waren jedoch begrenzt, da diese im Aufbau und Betrieb aufwendig und deshalb eher unüblich sind. Mannheim suchte daher nach Wegen, stattdessen bereits vorhandene Werkzeuge anzupassen.

2 Maßnahme, Vorgehen, Ziele

Einschränkungen der kommunalen Handlungsfähigkeit können als Gefahr für die gesetzliche Auftragserfüllung der Verwaltung verstanden werden. Das Einhalten bindender Vorgaben ist Gegenstand der Compliance. Sie ist eng mit dem Risikomanagement verwandt und kommt vor allem in Sektoren zum Einsatz, in denen die Regelverstöße schwerwiegende Folgen haben können. So entstand die Idee, für Mannheim ein Compliance-Management-System (CMS) entlang des Prüfungsstandards des Instituts der Wirtschaftsprüfer (IDW PS980) auf- und auszubauen. Dieser sieht zunächst ein Bekenntnis der Führungsebene vor, die Einhaltung von Standards im Selbstverständnis und der Arbeitskultur der Organisation zu verankern. Zweitens werden konkrete Leistungsziele formuliert, die durch Compliance-Management erreicht werden sollen. Drittens werden Zuständigkeiten

für den Umsetzungsprozess definiert und mit ausreichenden Ressourcen hinterlegt. Viertens werden Risiken für das Erreichen der festgelegten Ziele identifiziert. Fünftens wird ein Programm entwickelt, um diese Risiken zu minimieren. Sechstens werden die Mitarbeitenden über den Prozess informiert und klare Kommunikationswege etabliert. Siebtens ist eine Überwachung samt Verbesserung des Vorgangs vorgesehen. Das Ziel der Maßnahme ist ein ständiger Abgleich des eigenen Handelns aller Dienststellen mit den Zielen, Werten und geltenden Vorschriften, um Gefahren früh zu erkennen und auszuräumen.

In einer Konzeptionierungsphase von 2022 bis 2023 bereitete eine Steuerungsgruppe die Umsetzung dieser Punkte für die Mannheimer Verwaltung auf. Die erste Risikoeerhebung begann zur Jahresmitte 2023 und wurde zum Jahresende 2024 abgeschlossen. Das Verfahren wurde dabei zunächst in zwei Fachbereichen pilotiert, um Lehren für die Ausweitung



auf die gesamte Verwaltung ziehen zu können. Inhaltliche Schwerpunkte lagen auf dem Leib und Leben der Menschen in Stadt und Verwaltung (etwa bei Versorgungssystemen), auf potenziell massiven Sachschäden (etwa bei der Infrastruktur), und Reputationsverlusten der Kommune (etwa durch Korruptionsanfälligkeit). Die so erfassten Risiken sollten möglichst dezentral bearbeitet werden. Nur „Querschnittsrisiken“ für mehrere Dienststellen zugleich (etwa bei Finanzen, der IT oder des Personalfachbereiches) sollten zentral gesteuert werden.

3 Welchen Mehrwert verspricht die Maßnahme für andere Kommunen?

Compliance soll vermeidbare (im-)materielle Schäden durch die Einhaltung geltender Vorschriften verhindern. Ein CMS ist in dieser Hinsicht also weniger eine zusätzliche Pflicht, als ein strukturierter Prozess zur Erfüllung ohnehin bestehender Pflichten. Es schafft interne Transparenz, da jede Maßnahme auf vorher festgelegte, übergeordnete Ziele oder gesetzliche Vorgaben zurückgeführt werden kann. Diese können neben expliziten Wirkungszielen auch implizite Ziele von Verwaltungen umfassen, beispielsweise die Zufriedenheit der Stadtbevölkerung oder das Vertrauen in staatliches Handeln. Es steigert indirekt auch die kommunalen Möglichkeiten zur strategischen Steuerung. Je klarer die eigenen Ziele, ihre Rahmenbedingungen und ihre Umsetzungsrisiken sind, desto

besser können Verwaltungen fundierte Entscheidungen treffen und anschließend kommunizieren. Dies gilt sowohl gegenüber der Stadtgesellschaft als auch gegenüber einzelnen Abteilungen.

Auf der Arbeitsebene sensibilisiert ein CMS Mitarbeitende für potenzielle Probleme innerhalb der eigenen Abläufe und steigert zugleich die Handlungssicherheit bei deren Bewältigung. Als Qualitätskontrolle im alltäglichen Arbeitsablauf trägt es dazu bei, Informationsdefizite aufzudecken, potenzielle Gefahren für die Verwaltung über Abteilungen hinweg frühzeitig zu erkennen und die Zuständigkeiten zu deren Bearbeitung zu klären.

4 Herausforderungen und Lessons Learned

Obwohl ein kommunales CMS langfristig Aufwand spart, stellt die aufwendige Einführung eine Zusatzbelastung für die Mitarbeitenden dar. Deshalb wurde die Implementierung des CMS in Mannheim über 35 Dienststellen hinweg als mehrjähriger Prozess angelegt, der schrittweise im laufenden Betrieb bewältigt werden kann. Diese Streckung mindert zwar die Belastung, erschwert allerdings auch das Projektmanagement und das Monitoring. Nicht zuletzt mögliche Personalwechsel in dieser Zeit verlangen eine gründliche Dokumentation der Prozesse und Ergebnisse.

Eine weitere Schwierigkeit liegt in der Datenvergleichbarkeit, wenn Risiken einzelner Bereiche in einem komplexen System dezentral erfasst werden. Die

Steuerung bereichsübergreifender Risiken kann wiederum zu Konflikten zwischen hierarchisch gleichgestellten Abteilungen führen, die Moderation und enge Abstimmung mit deren Führungskräften verlangen. Allgemein sollte weder die Akzeptanz des CMS durch die Mitarbeitenden noch die Kooperation der Bereiche untereinander vorausgesetzt werden, sondern durch Schulungen und Workshops im Einführungszeitraum unterstützt werden. Dazu wurden unter anderem der Personalrat ebenso wie die Fachabteilungen eng in den Prozess eingebunden und auch bewusst auf die Verpflichtung

externer Beratungsunternehmen verzichtet. Das CMS sollte aus der eigenen Verwaltung heraus entwickelt werden.

Darüber hinaus erfordert die Umsetzung eines CMS Erwartungsmanagement nach innen und außen. Die fortlaufende Überprüfung, ob Abläufe und Strukturen den eigenen Zielen und externen Vorschriften entsprechen, schließt Zwischenfälle nicht aus. Sie sorgt allerdings dafür, dass diese dann in einer deutlich robusteren Organisation auftreten, sich weniger leicht ausbreiten und auch weniger Schäden anrichten können.



Fazit

Das CMS der Stadt Mannheim ist ein Werkzeug zum Erreichen kommunaler Ziele. Es soll durch die fortlaufende Überprüfung der eigenen Abläufe und Strukturen die Erfüllung gesetzlicher Vorgaben und selbst gesetzter Standards unterstützen. Das CMS soll frühzeitig bereichsübergreifende Probleme aufzeigen, die die kommunale Handlungsfähigkeit gefährden könnten und so vermeidbare Schäden an Personen, Sachgütern und der Reputation der Stadt begrenzen. Darüber hinaus kann es als Grundlage für ein kommunales Risikomanagement und Resilienzstrategien dienen.

Impressum

Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Difu) und Deutsch-Europäisches Forum für Urbane Sicherheit e.V. (Defus)

Verfasser: Lawrence Schätzle (Difu)

Layout: Drees + Riggers

Berlin, Mai 2025

Diese Veröffentlichung ist im Rahmen des Forschungsvorhabens PanReflex (Stärkung städtischer Resilienz am Beispiel von Pandemien: Reflexionsraum für kommunales Krisenmanagement, Laufzeit März 2022 – August 2025) entstanden und wird kostenlos als Download angeboten (www.panreflex.de).



Weitere Infos unter:

**kommunales
risikomanagement.de**



Szenarienbeauftragte der Stadt Dortmund

Kurzzusammenfassung —

**Interdisziplinäres Unterstützungsformat unterhalb des
Krisenstabs zur Bearbeitung komplexer Lagen**

Kontakt —

kommunaleslagezentrum@stadtdo.de

1 Ausgangslage und Bedarf in der Kommune

Nach über einem Jahr der Krisenstabsarbeit in der Pandemie und unter dem Eindruck der anlaufenden Impfkampagnen verstärkte sich bei der Dortmunder Krisenstabsleitung die Meinung, dass nicht mehr alle pandemischen Fragen in diesem Rahmen bearbeitet und verhandelt werden mussten.

Der permanente Krisenmodus beschränkte oder ersetzte die herkömmliche Koordination zwischen Ämtern. Als Mittel zur Entscheidungsfindung beschleunigt die Stabsarbeit das Handeln um ein Vielfaches, ist genau wegen dieser Ergeb-

nisorientierung und Priorisierung allerdings auch sehr intensiv und vergleichsweise „anti-demokratisch“. Zugleich ist es schwierig, die enorme thematische Vielfalt einer entgrenzten Krise mit einem Krisenstab von 20–25 Personen vollständig abzudecken.

Mit der Zeit wuchs daher die Notwendigkeit, in einigen Bereichen zu regulären Entscheidungswegen, Arbeits- und Abstimmungsprozessen zurückzukehren, ohne aber die Vorzüge des Krisenstabs in anderen Punkten komplett aufzugeben. Ein solcher „Fade-out“ ist jedoch im Krisenhandeln kaum vorgesehen. Die Verwaltung suchte deshalb ein neues Format für einen Zustand zwischen Krise und Normalität.

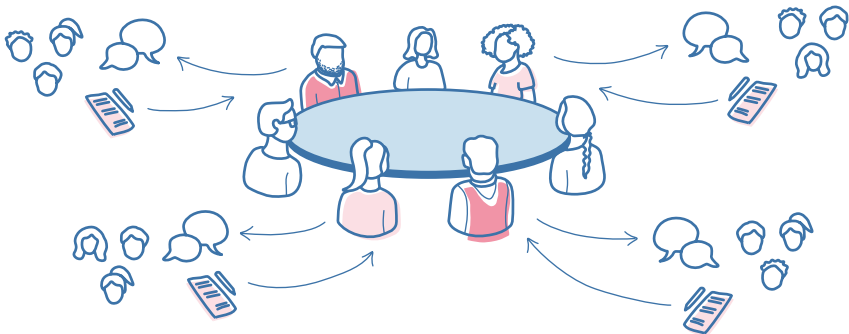
2 Maßnahme, Vorgehen, Ziele

So entstanden „Szenarienbeauftragte“, die drängende Herausforderungen mit Projektteams bearbeiten sollten. Die „Szenarien“ (bspw. Schulen oder lokale Wirtschaft) ergaben sich dabei aus der Erlasslage in der Pandemie, der Kommunikation mit Bürger*innen über die Öffentlichkeitsarbeit und aus internen politischen Wünschen. Zu diesem Zweck wurden interdisziplinäre Teams aus verschiedenen Verwaltungsbereichen zusammengestellt, die Inhalte in angemessener Breite bearbeiten und durch die Einbindung vielfältiger Perspektiven eine möglichst hohe Akzeptanz der beschlossenen Maßnahmen in der Bevölkerung gewährleisten sollten.

Für die Szenarienbeauftragten wurde aus dem bestehenden Personal ein Pool von Expert*innen gebildet. Diese mussten selbst nicht zwingend Führungskräfte sein. Das recht komplexe Anforderungsprofil beinhaltete allerdings gutes Urteilsvermögen und ausgeprägtes „Kaskadendenken“ zu den Auswirkungen von Maßnahmen

und ihrer wahrscheinlichen Akzeptanz in der Bevölkerung. Das setzte neben Fachwissen vielfach auch „weichere Faktoren“ wie Lebenserfahrung und zwischenmenschliche Kompetenzen voraus. Die Szenarienbeauftragten wurden in ihrer Arbeit auch grundsätzlich durch zwei Fachberater aus dem Rechts- und Gesundheitsamt begleitet.

Das Ziel bestand darin, innerhalb dieser Szenarien, ähnlich wie bei der Stabsarbeit, möglichst vor die Lage zu kommen und dabei zur Kompetenzvielfalt der Gesamtverwaltung zurückzukehren, ohne dafür das Tempo und das Entscheidungsvermögen eines Stabs aufzugeben. Die Zahl der gleichzeitig bearbeiteten Szenarien wurde dabei auf neun begrenzt. Die Szenarienbeauftragten griffen auf die rückwärtigen Strukturen der eingebundenen Ämter in ihren Teams zurück und verdichteten die Einschätzungen ihrer Teams zu konkreten Handlungsempfehlungen. Diese galten auch bei Widerspruch aus unteren Ebenen und dienten dem Oberbürgermeister im Verwaltungsvorstand als Entscheidungsvorlage.



3 Welchen Mehrwert verspricht die Maßnahme für andere Kommunen?

Szenarienbeauftragte versprechen eine Verbindung der Vorzüge von Stabs- und Linienarbeit. Das Zusammentragen möglichst aller relevanten Positionen zu einem Problem steigert die Aussicht auf eine gute Aufgabenbearbeitung und verringert das Risiko unbeachteter Folgen. Diese Elemente der Linienarbeit sorgen für eine solide Entscheidungsgrundlage. Gleichzeitig ermöglichen die stabsähnlichen Strukturen aus dem Krisenhandeln eine deutlich höhere Geschwindigkeit und Effektivität in der Problemlösung. Das Format ist fachbereichsübergreifend und agil angelegt und soll das Arbeiten jenseits des Zuständigkeitsdenken nicht nur ermöglichen, sondern ermutigen und fordern. Die Beschränkung auf Entscheidungsvorlagen stellt wiederum sicher, dass die resultierenden Maßnahmen jeweils durch einen Beschluss des Verwaltungsvorstands abgesichert werden.

Dieser wurde, ebenso wie der Krisenstab, durch die unterstützende und langfristige Arbeit der Szenarienbeauftragten während der Pandemie entlastet. Der personelle Aufwand stand vor einer ähnlichen Abwägung wie bei einem Krisenstab: Die Abordnungen in die Teams aus den einzelnen Abteilungen fehlten dort zunächst, sparten im Ergebnis der Gesamtverwaltung allerdings Abstimmungs- und Arbeitsaufwand.

4 Herausforderungen und Lessons Learned

Die Szenarienbeauftragten benötigten aufgrund ihrer Querschnittsfunktion die politische Rückendeckung durch den Oberbürgermeister.

Der Aufgabenzuschnitt jenseits üblicher Zuständigkeiten war für die Beteiligten teils ungewohnt. Dabei spielte auch die personelle Zusammensetzung eine Rolle: Der Rückgriff auf Amts- und Teamleiter sowie vereinzelt auch Sachbearbeiter*innen statt höchster Führungskräfte bot zwar individuelle Chancen zur Profilierung und beruflichen Entwicklung. Gleichzeitig erforderte die Auswahl allerdings auch viel zusätzliche Kommunikation und Moderation, damit sich beispielsweise nicht einzelne Bereiche oder Personen übergangen fühlten.

Die interne Kommunikation des Formats war eine Herausforderung. Es standen wenige Kanäle zur Verfügung, um die Gesamtverwaltung schnell und effektiv anzusprechen. Dies betraf sowohl die Vorstellung der Szenarienbeauftragten insgesamt als problemlösende Entlastungsmaßnahme statt als Zusatzaufgabe, als auch die Streuung und Erklärung der einzelnen Maßnahmen, die auf diesem Weg entstanden.

Eine weitere Sorge bestand in der Aushebelung etablierter Dienstwege durch die Arbeit außerhalb bestehender Ämterstrukturen. Dem wurde durch die strikte Beschränkung auf Entscheidungsvorlagen und eine detaillierte, rechtssichere Dokumentation der Abläufe durch Protokolle entgegengewirkt.



Fazit

Das Format der Szenarienbeauftragten ist eine Möglichkeit, in entgrenzten Lagen eine Balance zwischen Krisen- und Linienarbeit zu finden. Langfristigere Aufgaben werden außerhalb des Krisenstabs als Projekte interdisziplinär und stabsähnlich bearbeitet und in Entscheidungsvorlagen für den Verwaltungsvorstand verdichtet. So wird der Krisenstab entlastet und kann sich auf die unmittelbare Lagebewältigung konzentrieren. Die Szenarienbeauftragten profitieren wiederum von einer größeren thematischen Breite, geringerem Handlungsdruck und längeren Planungshorizonten als Krisenstäbe.

Impressum

Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Difu) und Deutsch-Europäisches Forum für Urbane Sicherheit e.V. (Defus)

Verfasser: Lawrence Schätzle (Difu)

Layout: Drees + Riggers

Berlin, August 2025

Diese Veröffentlichung ist im Rahmen des Forschungsvorhabens PanReflex (Stärkung städtischer Resilienz am Beispiel von Pandemien: Reflexionsraum für kommunales Krisenmanagement, Laufzeit März 2022 – August 2025) entstanden und wird kostenlos als Download angeboten (www.panreflex.de).



Weitere Infos unter:
**kommunales
krisenmanagement.de**



4. Personalmanagement



Kompetenzdatenbank für Mitarbeitende der Stadt Dortmund

Kurzzusammenfassung —

**Verwaltungsinternes Verzeichnis von Fähigkeiten jenseits der
Arbeitsplatzbeschreibung für den freiwilligen Einsatz in Krisen**

Kontakt —

kommunaleslagezentrum@stadtdo.de

1 Ausgangslage und Bedarf in der Kommune

Im kommunalen Pandemiemanagement fielen in Dortmund neben der generellen Lagebewältigung auch immer wieder zusätzliche und personalintensive Aufgaben, wie beispielsweise der Aufbau von Impfzentren oder dezentrale Impfkationen, an. Dabei war pandemiebedingt häufig im Vorfeld unklar, wann und wie viele eigene Mitarbeitende überhaupt einsatzbereit und welche Fähigkeiten gefragt wären. Zudem war die Personalakquise sehr aufwändig.

Hinzu kamen Hürden in der internen Kommunikation beim Abgleich von Bedarfen und Verfügbarkeiten sowie Sorgen in den Abteilungen, fähiges Personal womöglich zu verlieren. Diese Unsicherheiten stellten die Verwaltung gemeinsam vor größere Schwierigkeiten, immer ausreichend geeignetes Personal abzustellen, externe Unterstützung zu organisieren oder kurzfristig Freiwillige einzubinden.

So entstand die Frage, welche in der Krise nützlichen Fähigkeiten bei den Verwaltungsmitarbeitenden vorhanden sind, aber bisher nicht abgerufen wurden und wie sich diese freiwillig und unkompliziert in neuen Kontexten einbringen ließen.

2 Maßnahme, Vorgehen, Ziele

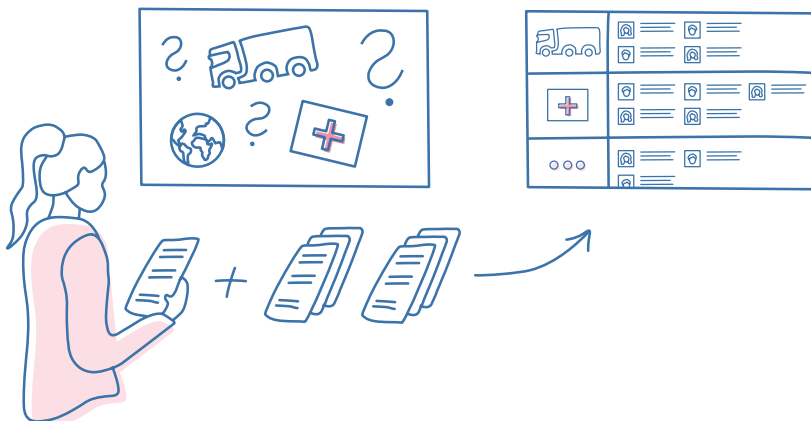
Die Kompetenzdatenbank bündelt Fähigkeiten, Kenntnisse und Qualifikationen der städtischen Mitarbeitenden jenseits ihrer Stellenbeschreibung. Diese Informationen werden mittels einer digitalen Anwendung abgefragt. Die Teilnahme an der Abfrage ist freiwillig. Interessierte können sich dort für Nachfragen und Einsätze außerhalb ihrer unmittelbaren Tätigkeit registrieren lassen. Die Datenbank soll bei außergewöhnlichen Lagen und Krisen eingesetzt werden und über das ganze Spektrum der anfallenden Aufgaben hinweg unterstützen können.

Die Entwicklung begann im Herbst 2022 mit einer dreimonatigen Konzept- und einer einmonatigen Programmierphase. In Abstimmung mit dem Personalrat, den Datenschutzbeauftragten, verwaltungsinternen IT-Kräften, der Feuerwehr und Vertretungen aus anderen Fachbereichen wurden in einer Arbeits-

gruppe die inhaltlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen der Datenbank festgelegt und ausgestaltet.

Inhaltlich sollte die Datenbank Erfahrungen und Wissen von Mitarbeitenden außerhalb der eigentlichen Tätigkeit erfassen. Neben vorherigen formellen Ausbildungen und Zertifikaten (z. B. in Mediation und Coaching) betraf das unter anderem Führerscheine, Sprachkenntnisse inkl. Gebärdensprachen, vorherige Arbeit in Krisengebieten oder der Entwicklungszusammenarbeit, IT-Kenntnisse, Ehrenamtstätigkeiten sowie medizinische und pflegerische Qualifikationen.

Für diese Fähigkeiten wurde anschließend ein datenschutzkonformer Alarmierungsweg innerhalb und außerhalb der Dienstzeiten geschaffen. Die Einsatzschwelle wurde dabei bewusst hoch gesetzt, der Zugriff auf das Kommunale Lagezentrum, die Geschäftsführung des Krisenstabs und den A-Dienst der Feuerwehr beschränkt. So wird gewährleistet, dass nur bei Lagen, die in den regulären



Strukturen und mit den üblichen Mitteln nicht bewältigt werden können, um die Mitarbeitenden nicht über Gebühr zu beanspruchen.

3 Welchen Mehrwert verspricht die Maßnahme für andere Kommunen?

Die Datenbank stärkt die kommunale Krisenfestigkeit, indem sie die Fähigkeiten des vorhandenen Personals besser erschließt. Dies verspricht gleich mehrere Vorteile. Innerhalb des bisherigen Fähigkeitsspektrums kann die Last potenziell besser verteilt werden, weil manche Aufgaben nun von anderen Mitarbeitenden abgedeckt werden können, statt von der begrenzten Zahl der „Krisenmanagement“-Fachleute. Zugleich wird das Fähigkeitsspektrum aber auch um wichtige Aspekte erweitert.

Schließlich ist die Datenbank auch eine Vorsorgemaßnahme. In einem Spannungs-/Verteidigungs- oder Katastrophenfall sind viele Kompetenzen, die sonst über Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben abgedeckt werden, für die Kommunalverwaltung nicht mehr verlässlich planbar. Diese absehbaren Lücken können durch die Datenbank zumindest teilweise geschlossen werden.

Die Datenbank erweitert also den personellen Spielraum in besonderen Lagen, ohne dass zusätzliches Personal angeworben oder eingestellt werden muss und spart dadurch Kosten für externe Fachleute und Personaldienstleister. Die Finanzierung und Programmierung

wird ebenfalls über interne Mittel gedeckt. Die registrierten Mitarbeitenden können darüber hinaus neben ihren Kenntnissen auch externe Netzwerke einbringen, sind im Gegensatz zu diesen aber bereits mit Verwaltungsabläufen vertraut und reduzieren dadurch Reibungsverluste und Transaktionskosten.

4 Herausforderungen und Lessons Learned

Die Kompetenzdatenbank wurde im laufenden Betrieb entwickelt. Damit band sie Ressourcen und stellte zunächst einmal einen Mehraufwand für eben jene Bereiche dar, die es mittelfristig entlasten soll. Die Wartung und Finanzierung der Datenbank durch verwaltungsinterne Mittel hat den großen Vorteil vergleichsweise geringer Kosten und der Unabhängigkeit von externen Dienstleistungen.

Um Datenschutzbedenken vorzubeugen, informiert eine Belehrung bei der Registrierung über die Nutzung der Daten, die stark begrenzten Zugriffsrechte und die jederzeit mögliche Löschveranlassung. Andersherum ist die Aktualisierung der Datenbank ebenso wichtig wie herausfordernd. In einem ersten Versuch wird mit regelmäßig wiederkehrenden, automatisierten Abfragen experimentiert. Gleiches gilt für ein verstetigtes Feedbacksystem. Nach einem Monat der Testphase wurden alle Nutzenden per Fragebogen gebeten, Vor- und Nachteile und Verbesserungsmöglichkeiten der Plattform anzugeben. Eine dauerhaftere Lösung ist auch hier in der Entwicklung.

Beworben wurde die Datenbank durch eine E-Mail an alle Mitarbeitenden und im Intranet mit Bitte um Teilnahme. Durch die mehrfach betonte Freiwilligkeit bleibt die Datenbank trotzdem stark von individueller Verfügbarkeit und Bereitschaft abhängig. Hinsichtlich Anreizen und

Belohnung ergab eine Befragung, dass die Hauptmotivationen der Registrierten vor allem in einem Gefühl von Selbstwirksamkeit in der Krise und der Möglichkeit zur schnellen und unkomplizierten Hilfeleistung liegt.



Fazit

Die Kompetenzdatenbank ist eine vergleichsweise kostengünstige Möglichkeit, den personellen Spielraum von Verwaltungen in besonderen Lagen zu erweitern, ohne dass zusätzliches Personal angeworben oder eingestellt werden muss. Das kommunale Fähigkeitsspektrum wird erweitert und vertieft und die stark beanspruchten Fachleute im Krisenmanagement können in Ausnahmesituationen gezielt entlastet werden. Zu Beginn des Jahres 2025 sind mehrere Hundert Helfende in der Datenbank registriert. Die Testphase der Kompetenzdatenbank läuft bis Mitte 2025.

Impressum

Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Difu) und Deutsch-Europäisches Forum für Urbane Sicherheit e.V. (Defus)

Verfasser: Lawrence Schätzle (Difu)

Layout: Drees + Riggers

Berlin, August 2025

Diese Veröffentlichung ist im Rahmen des Forschungsvorhabens PanReflex (Stärkung städtischer Resilienz am Beispiel von Pandemien: Reflexionsraum für kommunales Krisenmanagement, Laufzeit März 2022 - August 2025) entstanden und wird kostenlos als Download angeboten (www.panreflex.de).



Weitere Infos unter:
**kommunales
krisenmanagement.de**





FLEX:Unit der Stadt Kiel

Kurzzusammenfassung —

**Flexible Einheiten zur gezielten Entlastung
anderer Verwaltungsbereiche**

Kontakt —

daniel.diekmann@kiel.de

1 Ausgangslage und Bedarf in der Kommune

Die kreisfreie Stadt Kiel stand mit ihrer Verwaltung während der Pandemie vor einer doppelten Herausforderung: Neben hohen spezifischen Belastungen im gesundheitlichen Bevölkerungsschutz entwickelten sich im Laufe der Pandemie auch allgemeine Schwierigkeiten bei der Bereitstellung von Leistungen im Bürgerservice. Beide Probleme waren nicht zuletzt situativen Engpässen beim Personal geschuldet.

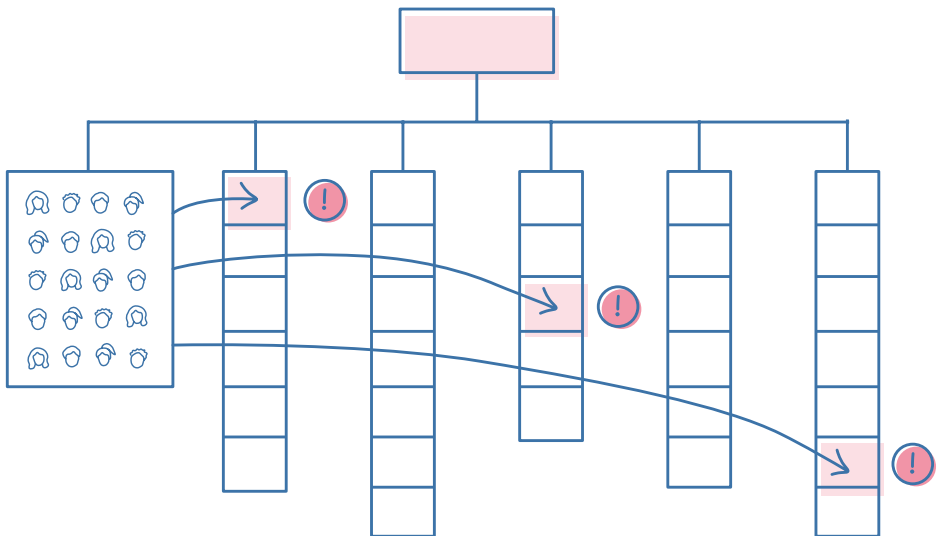
Forderungen an die Verwaltung, deshalb Personal bei Bedarf und nach Bedarf zwischen Abteilungen zu verschieben,

ließen sich praktisch aber nur schwer umsetzen. Das lag neben der teils aufwändigen Einarbeitung in einzelne Aufgabenbereiche vor allem an einem Mangel an personellen Reserven in den Abteilungen und unklaren Mechanismen zur Bestimmung der Bedarfe, der Zeithorizonte und der Pflichten bei den Abstellungen. Eine garantierte, abteilungsunabhängige Verfügbarkeit an kurzfristig abrufbaren und mittelfristig einsetzbaren Mitarbeitenden zur gezielten Entlastung besonders beanspruchter Aufgaben- und Verwaltungsbereiche ließ sich aus den vorhandenen Strukturen heraus somit nicht gewährleisten.

2 Maßnahme, Vorgehen, Ziele

Die FLEX:Unit soll eine langfristige und durchhaltbare Antwort auf Belastungsszenarien in der Verwaltung geben. Als eigenständige Einheit mit hauptamtlicher Führung soll sie bei Bedarf nach Fach-, Führungs- und Sachbearbeitungskompetenz angefordert werden können. Ob durch die interimsmäßige Übernahme von Leitungsfunktionen, die gezielte Projektunterstützung durch Fachkompetenz oder die Überwindung von personellen Engpässen durch zusätzliche Sachbearbeitung kann die Einheit damit laufende Prozesse beschleunigen oder aufrechterhalten.

Die Zielgruppe der Maßnahme sind die Führungskräfte in den Verwaltungsabteilungen. Diese können konkrete Unterstützungsbedarfe formulieren und begründen. Die Programmsteuerung der FLEX:Unit entwickelt im Dialog mit den Ämtern spezifische Unterstützungsangebote durch die Entsendung von Kolleg*innen. Nach Freigabe durch die Verwaltungsspitze kann eine Abstellung erfolgen. Die Laufzeit ist dabei im Sinne einer flexiblen Entlastung auf mindestens drei bis maximal neun Monate angesetzt.



3 Welchen Mehrwert verspricht die Maßnahme für andere Kommunen?

Die FLEX:Unit reduziert vermeidbare Ausfall- und Leerlaufzeiten und gewährt Abteilungen eine höhere Planungssicherheit, Projekte ohne Unterbrechungen weiterführen zu können. Die Fähigkeit, nach Bedarf zusätzliches Fach-, Sachbearbeitungs- oder Führungspersonal abstellen zu können, ermöglicht eine flexible Anpassung an verschiedenste Situationen und verhindert die Entstehung von Überlastungssituationen.

Gleichzeitig trägt die gezielte Unterstützung hochbeanspruchter Bereiche nicht nur zu einer verbesserten Belastungssteuerung unter den Mitarbeitenden bei. Der hohe Grad an Abwechslung mit vielfältigen Aufgaben und eher kurzen Abstellungszeiten in verschiedenen Dezernaten wirkt auch als Anreiz für die Mitarbeitenden.

Durch diese Möglichkeiten werden Verwaltungen nicht nur angehalten, ihre Aufgaben nach Wichtig- und Dringlichkeit zu priorisieren. Durch ihre Bearbeitung entstehen mit der Zeit zudem Allrounderfähigkeiten innerhalb der FLEX:Unit sowie langfristig eine andere Einstellung zum Krisenhandeln.

Ein solches „Krisen-Mindset“ ist vielerorts aktuell eher in den Feuerwehren und Polizeien verortet. Es wird durch die FLEX:Unit allerdings auch in die Gesamtverwaltung getragen, indem Elemente des Ausnahmezustands in den Regelbetrieb überführt werden. Krisen werden dabei gewissermaßen zugleich beübt und ver-

hindert. So kann die Funktion eines Krisenstabs im Sinne der flexiblen Führungsunterstützung genutzt werden, ohne auf den Katastrophenfall und die damit verbundene Krisenrhetorik zurückgreifen zu müssen.

4 Herausforderungen und Lessons Learned

Die FLEX:Unit steht vor der Frage, warum bei akutem Personalmangel in anderen Verwaltungsteilen genau dort knappe Personalressourcen investiert werden müssten. Die Antwort darauf lautet, dass das Projekt die langfristige Perspektive eines kommenden Strukturwandels in den Verwaltungen im Blick hat, diesem vorbauen möchte und dabei zugleich die Belastung in der Gegenwart zu reduzieren versucht.

Zudem bestehen mitunter Vorbehalte gegen „fachfremde“ Führungspersonen in ansonsten relativ homogenen Verwaltungsbereichen, was eine zusätzliche Herausforderung für die externe Unterstützung darstellt. Da allerdings Fachexpertise in den jeweiligen Abteilungen ohnehin vorhanden ist und deshalb von Führungskräften nicht zwingend zusätzlich eingebracht werden muss, können diese sich darauf konzentrieren, dringende administrative Entscheidungen zu treffen oder zu bestätigen.

Die politische Rückendeckung durch den Oberbürgermeister und den Rat ist für derart umfassende Maßnahmen zwingend erforderlich, gerade bei möglichen Verzögerungen im Aufbau oder Rückschlägen in der Umsetzung.

Ebenso wichtig wie die Unterstützung bei Schwierigkeiten ist dabei allerdings auch, dass das Personal gerade im Erfolgsfall nach den abgelaufenen Fristen zurückkehrt. Dieser „Heldenklau“ bleibt eine strukturelle Herausforderung für die FLEX:Unit, die bis zu einem gewissen Grad auch bewusst eingeplant werden soll: Fähige Mitarbeitende sollen bei beidseitigem Interesse in andere Abteilungen wechseln können. Solche Fluktuationen sollen durch Redundanz in der Personalstruktur und fortwährender Nachbesetzung in der Einheit aufgefangen werden.

Dabei bleibt auch das Wissensmanagement eine zentrale Herausforderung. Die zahlreichen Wechsel in andere Abteilungen erfordern sorgfältiges und fortwährendes „Off- und On-Boarding“ bei den zeitlich befristeten Einsätzen.

Es besteht darüber hinaus die Gefahr, dass im Erfolgsfall mit der Zeit eine Verbürokratisierung der FLEX:Unit auftritt, die eine schleichende Verhärtung der agilen Strukturen nach sich ziehen könnte. Dieses Risiko kann und soll durch Monitoring und Evaluation der Strukturen in festgelegten Intervallen gemindert werden.



Fazit

Die FLEX:Unit verfolgt den Ansatz, die Krisenfähigkeit einer Verwaltung zu stärken, ohne dabei auf Krisenstäbe oder Ausnahmezustände zurückgreifen zu müssen. Durch die Verankerung flexibler Teams innerhalb der Verwaltung werden Belastungsspitzen im laufenden Betrieb reduziert, bevor sie Abläufe verlangsamen oder aufhalten. Neben einer höheren Planungssicherheit für Abteilungen und besseren Belastungssteuerung für die Mitarbeitenden bietet sich Verwaltungen so die Möglichkeit der aktiven Krisenprävention im Rahmen der Regelstrukturen.

Impressum

Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Difu) und Deutsch-Europäisches Forum für Urbane Sicherheit e. V. (Defus)

Verfasser: Lawrence Schätzle (Difu)

Layout: Drees + Riggers
Berlin, August 2025

Diese Veröffentlichung ist im Rahmen des Forschungsvorhabens PanReflex (Stärkung städtischer Resilienz am Beispiel von Pandemien: Reflexionsraum für kommunales Krisenmanagement, Laufzeit März 2022 - August 2025) entstanden und wird kostenlos als Download angeboten (www.panreflex.de).



Weitere Infos unter:
**kommunales
krisenmanagement.de**



Task Force für das Personaleinsatzmanagement (PEIMAN) der Landes- hauptstadt München

Kurzzusammenfassung —

**Quotenbasiertes internes Abstellungssystem für
Verwaltungspersonal zur Überwindung von Belastungsspitzen**

Kontakt —

pep.por@muenchen.de

1 Ausgangslage und Bedarf in der Kommune

In der Frühphase der Pandemie war die Landeshauptstadt München neben ihren Regelaufgaben auch mit zahlreichen Zusatzaufgaben konfrontiert, beispielsweise der Kontaktnachverfolgung, dem Bürgertelefon oder der Logistik ihres Pandemielagers. Das dafür benötigte Personal war zwar vorübergehend durch Lockdown-Maßnahmen und das Herunterfahren nicht systemrelevanter Funktionen und Leistungen verfügbar. Mit dem Ende des Lockdowns wurde es jedoch wieder durch die originären Aufgaben bean-

sprucht, bevor alle entstandenen Zusatzbelastungen abgearbeitet waren.

Da der hohe Personalbedarf auch durch Land, Bund und externe Hilfen nicht unmittelbar gedeckt werden konnte, bat der Stab für Außergewöhnliche Ereignisse (SAE) um eine interne Task Force zur Koordination der vorhandenen Personalressourcen: das Personaleinsatzmanagement (PEIMAN).

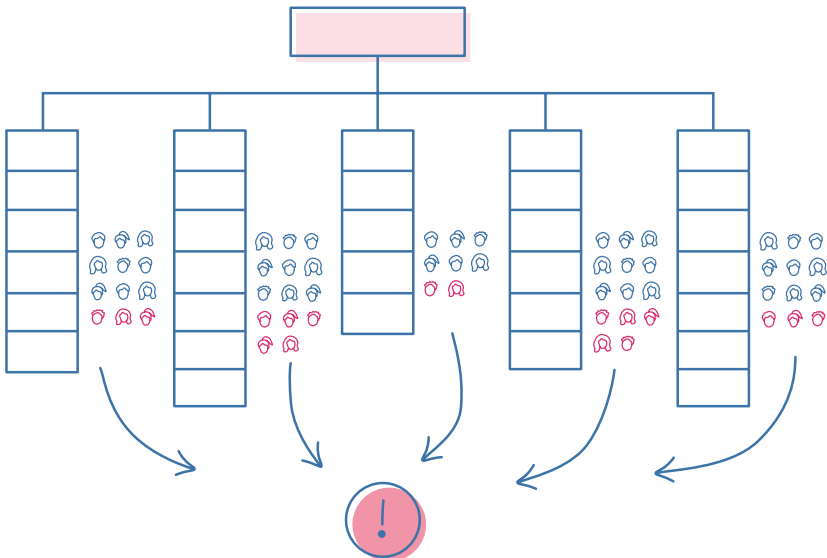
2 Maßnahme, Vorgehen, Ziele

Das PEIMAN dient zur Erhebung und Deckung von Bedarfen durch die vorübergehende Umverteilung des vorhandenen Personals innerhalb der Verwaltung. Es basiert auf der Annahme, dass in der Verwaltung einer Großstadt grundsätzlich genügend Personal zur Verfügung steht, aber womöglich für den Krisenfall nicht optimal verteilt ist.

Zunächst wurde das verfügbare Personal pro Referat erhoben und daraus eine Quote an abzustellenden Mitarbeitenden berechnet. Der Verteilerschlüssel berücksichtigte dabei in der Pandemie ohnehin besonders betroffene Referate. Daraus ergab sich für jede Abteilung eine Zahl an Personen, die anfangs kurzfristig abgestellt werden sollten, beispielsweise um wichtige Materiallieferungen mit

minimalem Zeitverlust entgegenzunehmen und zur Verteilung vorzubereiten. Sehr schnell gelang es, eine Einheit für operative Planung, Bedarfserhebung, „Matching“ und Abwicklung aufzubauen.

Die Referent*innen meldeten quantitative und qualitative Personalbedarfe an den SAE. In Absprache mit den Abteilungsleitungen wurden anschließend Abstellungen von im Regelfall sechs Monaten veranlasst, der Arbeitsprozess überwacht und nach überwundenen Belastungsspitzen das Personal zurückgefordert. Dieser Vorgang stand dabei nicht nur für Themen des unmittelbaren Krisenmanagements zur Verfügung, sondern auch zur Unterstützung der Referate in der Linienarbeit mit Routine-Verwaltungsarbeiten, solange diese sich in Ausnahmesituationen befanden und die Aufgaben einen Pandemiebezug im weiteren Sinne aufwiesen (z. B. Bußgelder und Bürgertelefone).



3 Welchen Mehrwert verspricht die Maßnahme für andere Kommunen?

Zunächst gewährleistet eine Personalumverteilung die Aufrechterhaltung essenzieller Funktionen in der Daseinsvorsorge, indem es die Gefahr reduziert, dass zentrale Leistungen und Prozesse an fehlendem Personal scheitern. Voraussetzung hierfür ist eine genaue Kenntnis, welche Prozesse aufrechterhalten bleiben müssen und welche vorübergehend ausgesetzt werden können.

Die Erhebung eines flexiblen Abstellungspools aus dem bestehendem Personal gestattet Kommunalverwaltungen dann, die eigenen Ressourcen kurzfristig und bedarfsorientiert einzusetzen, ohne dafür auf ungewisse und in jedem Fall zeit- und kostenintensive Neuanstellungen zurückgreifen zu müssen.

PEIMAN bietet stark beanspruchten Abteilungen und Referaten die interne Rückversicherung, dass die eigenen Nöte und Bedürfnisse gehört und ernst genommen werden. Es bietet gleichzeitig Möglichkeiten für motivierte Mitarbeitende, sich außerhalb der Regelstrukturen aktiv in der Krisenbewältigung einzubringen. Darüber hinaus gestattet es eine bessere Belastungssteuerung und die Verteilung intensiver und mitunter unpopulärer Arbeiten über alle Abteilungen hinweg. Neben höherer Effektivität und gesteigerter Durchhaltefähigkeit bei Langzeitbelastungen dient die Maßnahme somit auch der Teammoral und Motivation in den Verwaltungen.

4 Herausforderungen und Lessons Learned

Der Rückgriff auf eine allgemeine Quotenregelung mit eigenverantwortlicher Umsetzung ist nicht ohne Schwierigkeiten und kann sich in Einzelfällen auf die Qualität des abgestellten Personals auswirken, da womöglich nicht alle Abteilungen ihre leistungsstärksten Mitarbeitenden entbehren möchten. Teils waren aber auch die Bedarfe nicht konkret genug formuliert, um neben der quantitativen auch die qualitative Entlastungsunterstützung zu liefern. Hier half neben dem allgemeinen Werben für die Maßnahme auch Vermittlung zwischen Abteilungen sowie Hilfe bei der weitestmöglichen Präzisierung von Bedarfsanfragen an den SAE.

Ein weiteres Hindernis bestand in internen Widerständen gegen die Maßnahme, die sogar dazu führen konnten, dass die freiwilligen Meldungen hilfsbereiter Mitarbeitender jenseits der Quoten ignoriert wurden. Hier schuf das Personalreferat als Lösung eine Website zur direkten, gegenüber den Leitungen anonymen Meldung von Einzelpersonen für direkte Anforderung.

Schließlich führte die Maßnahme auch zu Problemen bei der Prioritätensetzung zwischen Krisen- und Linienarbeit. Mit zunehmender Dauer der Pandemie wurden die ganz oder teils zurückgestellten Routineaufgaben wichtiger und dringender, ohne dass dabei die Krisenbelastung

zwangsläufig nachgelassen hätte. Die Festlegung und Rückkehr zu einem Modus der „Teilnormalität“ war herausfordernd, wurde vor Ort aber dadurch gelöst, dass bei konkurrierenden Bedarfen im Zweifel die Pandemiebekämpfung Vorrang erhielt.



Fazit

Das PEIMAN erlaubte es der Münchner Verwaltung, während der Pandemie zugleich ihren Krisen- und Linienaufgaben nachzukommen. Das Konzept folgt der Annahme, dass besonders größere Verwaltungen in der Krise prinzipiell genug Personal haben, dieses aber nicht immer ideal verteilt ist. Nach einer Laufzeit von 2020-2023 fand eine umfassende Evaluation der Maßnahme statt. Als Ergebnis entstand eine dauerhafte und aufwuchsfähige Einheit für Personaleinsatzplanung (PEP). PEP entwickelt den Ansatz von PEIMAN weiter und beschäftigt sich unter anderem mit Fragen der Personalplanung in und außerhalb von Krisenzeiten, der Vorbereitung einer verwaltungsinternen Belastungssteuerung und einer grundlegenden Aufgabenkritik der Abteilungen.

Impressum

Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Difu) und Deutsch-Europäisches Forum für Urbane Sicherheit e.V. (Defus)

Verfasser: Lawrence Schätzle (Difu)

Layout: Drees + Riggers

Berlin, August 2025

Diese Veröffentlichung ist im Rahmen des Forschungsvorhabens PanReflex (Stärkung städtischer Resilienz am Beispiel von Pandemien: Reflexionsraum für kommunales Krisenmanagement, Laufzeit März 2022 – August 2025) entstanden und wird kostenlos als Download angeboten (www.panreflex.de).



Weitere Infos unter:

**kommunales
krisenmanagement.de**



5. Krisenkommunikation



Gesundheitsfachkräfte im Quartier (GiQ) in Bremen und Bremerhaven

Kurzzusammenfassung —

**Vernetzungsinstrument zwischen Verwaltung und der Stadtgesellschaft
zur gesundheitlichen Aufklärung innerhalb und außerhalb von Krisen**

Kontakt —

sonja.wagener@gesundheit.bremen.de

1 Ausgangslage und Bedarf in der Kommune

Im Verlauf des ersten Pandemiejahres zeigten sich in Bremen und Bremerhaven große Unterschiede bei den Inzidenzwerten zwischen einzelnen Stadtteilen. Besonders strukturell benachteiligte Stadtteile waren auffällig. Daraus entstand die Überlegung, auch die Maßnahmen klein- und sozialräumlicher auszurichten und durch „Gesundheitsfachkräfte im Quartier (GiQ)“ zu vermitteln. Für dieses Vorgehen gab es bereits Beispiele: So unterstützte das langjährige Förderprogramm der sozialen Stadtentwicklung „Wohnen in Nach-

barschaften (WIN)“ Quartiere mit Entwicklungsbedarf unter anderem durch eigene Quartiersmanager*innen. Mit dem Projekt „Gesundheitsfachkräfte an Schulen“ existierte wiederum seit 2018 ein direktes Vorbild für eine solche Maßnahme. Diese bestehenden Erfahrungen und Strukturen erleichterten die Planung der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz, die damit an konkrete Vorstellungen bei den Entscheidungsträgern anknüpfen konnten. Die Senatsvorlage für die Maßnahme entstand zum Ende 2020, die Arbeit konnte im Januar 2021 aufgenommen werden.

2 Maßnahme, Vorgehen, Ziele

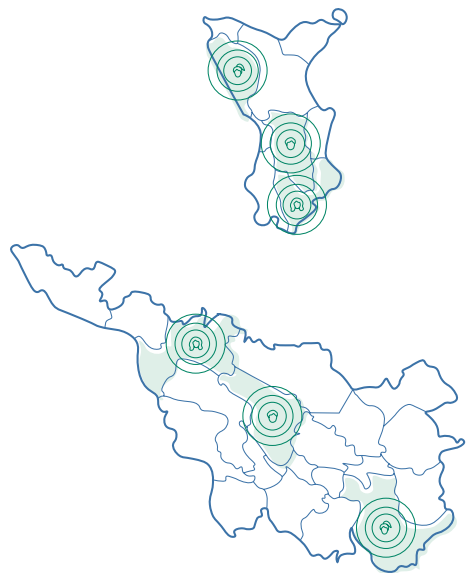
Die Gesundheitsfachkräfte im Quartier (GiQ) wurden durch die Bremer Landesvereinigung für Gesundheit (LVG & AFS Niedersachsen Bremen e. V.) als sozialem Träger aufgestellt und eng von der senatorischen Behörde begleitet, um Verständnis für Eindämmungs- und Schutzmaßnahmen zu stärken. Ihre Aufgabe umfasste zielgruppengerechte Aufklärungsarbeit rund um das Virus, seine Auswirkungen und Übertragungswege, sowie das richtige Verhalten bei Infektionen und die Begleitung von Impfangeboten. Der aufsuchende Ansatz sollte einen direkteren Kontakt in die verschiedenen Lebenswelten der Bürger*innen im Quartier sicherstellen. Jedem der 14 WiN-Quartiere wurde dabei mindestens eine Gesundheitsfachkraft fest zugeordnet. Das Team sollte neben (gesundheits-) fachlichen Kompetenzen auch über andere Fähigkeiten im Umgang mit einer diversen Stadtgesellschaft verfügen, z. B. Sprachkenntnisse, Vernetzung in verschiedenen Communities, pädagogische Vorkenntnisse sowie hohe interkulturelle und Sozialkompetenz. Die Mitglieder wurden zusätzlich im Vorfeld für ihre Aufgaben geschult.

Die GiQ sollten wann immer möglich an vorhandene Strukturen im Quartier anknüpfen. Durch die enge Zusammenarbeit mit dem Sozialamt und den Quartiersmanagern konnten sie bestehende Vertrauensnetzwerke vor Ort nutzen und so z. B. über Stadtteilzentren, Runde Tische, Fachkreise und Vereine in die

Stadtgesellschaft wirken. Eigene und neue Formate mussten durch dieses pragmatische Vorgehen nur im Ausnahmefall geschaffen werden. Das Monitoring wird seitdem wöchentlich auf zwei Ebenen fortgesetzt: als Plattform für die fortlaufende Qualifizierung zwischen den Fachkräften selbst und als Abstimmung auf der Leitungsebene zwischen der senatorischen Behörde und der Landesvereinigung für Gesundheit.

3 Welchen Mehrwert verspricht die Maßnahme für andere Kommunen?

Die GiQ steigern die kommunale Reichweite und Reaktionsfähigkeit im gesundheitlichen Bevölkerungsschutz. Sie stärken die vertikale Vernetzung zwischen Verwaltung und Stadtgesellschaft in beide



Richtungen: Die Präsenz von direkten Ansprechpartner*innen zu Gesundheitsthemen bietet einen niedrigschwelligen Anlaufpunkt für die Menschen im Quartier und schafft zugleich ein Monitoring- und Frühwarnsystem für kleinräumliche Auffälligkeiten. Diese können durch eine unmittelbarere Verbindung „von unten nach oben“ schneller erfasst, bewertet und bearbeitet werden. Andererseits steht der Kommune ein weiterer Kommunikationskanal „von oben nach unten“ für gesundheitliche Aufklärung und Kampagnen zur Verfügung. Das kulturelle Hintergrundwissen und die enge Einbindung der GiQ vor Ort ermöglichen darüber hinaus eine zielgruppengerechtere Ansprache und Aufbereitung von Informationen. Die Nutzung von anderen Formaten (z. B. Gesprächsrunden in Vereinen statt Flyern und Broschüren) in anderer (oder einfacher) Sprache erhöht die Wirksamkeit des Angebots und kann im Austausch mit dem Publikum fortlaufend optimiert werden.

Die Nutzung bestehender Netzwerke stärkt außerdem horizontale Verbindungen in den Quartieren. Wie die Quartiersmanager*innen sind GiQ ihrerseits „Ankerpunkte“ und Multiplikatoren für andere Initiativen und nach der Pandemie als Instrument zur gesundheitlichen Aufklärung verstetigt worden. So entstand ein in der Stadtgesellschaft verwurzelt Akteursnetzwerk, das im Alltag der langfristigen Gesundheitsförderung und Prävention dient und in Ausnahmesituationen die kurzfristige Lagebewältigung effektiv unterstützen kann.

4 Herausforderungen und Lessons Learned

Eine Herausforderung bestand trotz vorhandener Beispiele in der praktischen Umsetzung. Der Zeitaufwand für die strategische Steuerung war im laufenden Betrieb zwar überschaubar, die Vorbereitung und der Anschub der Maßnahme dagegen vergleichsweise arbeitsintensiv. Weder das Ressort noch Gesundheitsämter hatten während der Pandemiebewältigung ausreichend eigene Personalkapazitäten für das Vorhaben. Auch die Suche nach externen Partnern gestaltete sich herausfordernd. Ohne Kooperation mit einem sozialen Träger wären die GiQ kaum realisierbar gewesen.

Diese partielle Verlagerung „aus der Verwaltung heraus“ entfernte die Arbeit der GiQ außerdem vom klassischen kommunalen Krisenmanagement und erschwerte beispielsweise ihre Anbindung an den Krisenstab. Gerade hinsichtlich des gesundheitlichen Bevölkerungsschutzes besteht hier noch Potenzial zur weiteren Verbesserung.

Weitere Hürden entstanden aus der Nutzung von informellen Netzwerken. Die Vertrauensbasis der Zusammenarbeit muss über längere Zeiträume wachsen und gepflegt werden. Die direkten Steuerungsmöglichkeiten der Verwaltung, z. B. durch den Aufbau eigener Strukturen, sind abhängig von der Finanzierung durch die öffentliche Hand und damit häufig begrenzt. Ein dezentralerer Ansatz, der vor allem auf bestehende Angebote vor Ort zurückgreift, nimmt im Gegenzug

entweder eine gewisse Fragmentierung des Projekts und/oder einen erhöhten Koordinationsaufwand in Kauf.

Die große Bedeutung persönlicher Bindungen machen den Zugang zu und die Effektivität von diesen Netzwerken darüber hinaus vergleichsweise abhängig von Einzelpersonen. Da jeder interne Personalwechsel persönliche Kontakte und

Informationsketten gefährdet, erhöht sich der Aufwand im Wissensmanagement erheblich. Zugleich ist der Effekt der „weichen“ Netzwerk- und Präventionsarbeit traditionell schwer zu quantifizieren.

Um beiden Problemen entgegenzuwirken, erstellen die GiQ umfassende Dokumentationen ihrer Arbeit und jährliche Tätigkeitsnachweise.



Fazit

Die GiQ sind ein Kommunikations- und Vernetzungsinstrument zwischen der Verwaltung und der Stadtgesellschaft zur gesundheitlichen Aufklärung. Sie erkennen an, dass sich Problemlagen in Städten innerhalb und außerhalb von Krisen räumlich sehr ungleich verteilen können. Konzeptionell orientieren sie sich an existierenden Projekten, in der Anwendung wiederum an den bestehenden Sozialstrukturen und Netzwerken vor Ort. Dieser doppelte Pragmatismus erleichtert die Umsetzung und schafft ein in der Stadtgesellschaft verwurzeltetes Akteursnetzwerk, das im Alltag der langfristigen Prävention dient und in Ausnahmesituationen die kurzfristige Lagebewältigung effektiv unterstützen kann. Zugleich verlangt die Arbeit in informellen Vertrauensnetzwerken langfristige Planungssicherheit und einen erhöhten Aufwand in der Kommunikation und im Wissensmanagement.

Impressum

Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Difu) und Deutsch-Europäisches Forum für Urbane Sicherheit e.V. (Defus)

Verfasser: Lawrence Schätzle (Difu)

Layout: Drees + Riggers
Berlin, August 2025

Diese Veröffentlichung ist im Rahmen des Forschungsvorhabens PanReflex (Stärkung städtischer Resilienz am Beispiel von Pandemien: Reflexionsraum für kommunales Krisenmanagement, Laufzeit März 2022 – August 2025) entstanden und wird kostenlos als Download angeboten (www.panreflex.de).



Weitere Infos unter:
**kommunales
krisenmanagement.de**





Bürgerbeirat Corona der Stadt Augsburg

Kurzzusammenfassung —

**Partizipationsformat zur Einbindung der Bevölkerung
ins städtische Pandemiemanagement**

Kontakt —

d3.obreferat@augzburg.de

1 Ausgangslage und Bedarf in der Kommune

Bürgerbeteiligung war für viele Kommunen sowohl bei der Ausgestaltung als auch der Überprüfung von Maßnahmen eine zentrale Herausforderung während der Pandemie. In Augsburg gelangte mit dem Ergebnis der Kommunalwahlen im März 2020 die Stärkung der Bürgerbeteiligung als lokale Priorität auf die politische Agenda. Der zeitgleiche erste Lockdown stellte ein Schockmoment dar, das große Verunsicherung in der Stadtbevölkerung auslöste. Die Lockerung der Maßnahmen im Sommer brachte deshalb die Sorge der

Stadtverwaltung mit sich, dass erneute Einschränkungen in der kalten Jahreszeit nur sehr schwer zu vermitteln wären und im direkten Austausch mit den Bürger*innen besonders kommuniziert und legitimiert werden müssten.

2 Maßnahme, Vorgehen, Ziele

Die Oberbürgermeisterin der Stadt Augsburg, Eva Weber, regte die Ausarbeitung eines Partizipationsformats an, um Bürger*innen durch direkte Mitsprache Input- und Gestaltungsmöglichkeiten im städtischen Pandemiemanagement zu geben. Ein zehnköpfiges Team in der Verwaltung aus den Bereichen Kommunikation, Partizipation, Quartiersmanagement und Datenschutz entwickelte das Konzept für einen „Bürgerbeirat Corona“ mit einem zweistufigen Auswahlverfahren. Eine multimediale Kampagne lud Bürger*innen ein, sich mit einem Vorschlag zur Pandemiepolitik der Stadt und einem demografischen Steckbrief für den Beirat zu bewerben. Die Steckbriefe wurden anschließend in Lostöpfe aufgeteilt, die hinsichtlich Bildung, Sprache, Stadtteil, Familienstand und weiterer Faktoren die Diversität der Stadtbevölkerung abbildeten.

Der Rat setzte sich letztlich aus

- zehn gelosten Bürgerinnen und Bürgern,
- der Oberbürgermeisterin als Moderatorin,
- einem wechselnden sechsköpfigen Spitzenteam aus der Verwaltung (Bereiche Gesundheit, Soziales, Schule, Kita, Kultur, Sport, Ordnung, Wirtschaft etc.),
- fünf Stadträtinnen und Stadträten und dem
- stellvertretenden Leiter des Gesundheitsamtes

zusammen, um zu jedem Thema eine möglichst große Vielfalt an Perspektiven und Kompetenzen einbringen zu können. So war es möglich, ohne den Umweg über Fachabteilungen sofort Rückmeldungen zur Realisierbarkeit von Vorschlägen zu erhalten.



3 Welchen Mehrwert verspricht die Maßnahme für andere Kommunen?

Kurzfristig gewährte die Rückkopplung im Bürgerbeirat die Möglichkeit, Probleme frühzeitig zu identifizieren und bei weniger „verhärteten Fronten“ zu diskutieren.

Vorschläge aus dem Beirat konnten nicht nur in hohem Tempo, sondern auch in hohem Anteil in einer konkreten Maßnahme umgesetzt werden, z. B.:

- die Vermittlung von Brief- und Telefonkontakten für isolierte Senior*innen,
- ein Film über die Situation auf einer Corona-Intensivstation an der Uniklinik,
- Aufklärung über Impf-Mythen auf der städtischen Homepage,
- ein Corona-Infomobil sowie
- die Identifikation von Multiplikatoren für verschiedene Stadtgemeinschaften und deren Einbindung beim Impfbus zur Steigerung der Impfquote.

Die erweiterte und geloste Teilhabe erleichterte der Verwaltung dabei die Einbindung von Perspektiven, die sonst in Partizipationsformaten weniger vertreten sind, wie beispielsweise Jugendliche und ihr Bedarf an Ausgleichsangeboten während der Lockdowns. Auch langfristig verspricht sich die Stadt positive Entwicklungen in der Zusammenarbeit mit der Bevölkerung. Die Moderation durch hochrangige Entscheidungsträger*innen verlieh dem Format zusätzliches Gewicht. In jeder Sitzung haben die Teilnehmenden verdeutlicht, dass eine transparente und

zeitnahe Kommunikation ausschlaggebende Faktoren für die Akzeptanz von Maßnahmen in der Bevölkerung sind, beispielsweise bei Einschränkungen im Nachleben.

4 Herausforderungen und Lessons Learned

1. Die Grenzen der Kommunalpolitik bestimmten die Handhabung vieler guter Vorschläge. Zahlreiche Entscheidungen waren jenseits der Zuständigkeit und des Wirkungskreises der Stadt und konnten nicht eigenständig umgesetzt werden. Dieser Fakt war der Bevölkerung nicht immer bewusst und musste häufiger kommuniziert und erläutert werden.
2. Transparenz und eine offene Fehlerkultur waren entscheidende Erfolgsfaktoren. Angesichts der dynamischen Lage, des komplexen Themas und des Zeitdrucks konnten Fehler nicht ausgeschlossen werden. Daher wurde von vornherein kommuniziert, dass sich das Konzept als lernendes Programm entwickeln und anpassen würde.
3. Das dynamische Pandemiegeschehen setzte die Handelnden unter beträchtlichen Zeitdruck. Mit knapp acht Wochen von der ersten Idee zum ersten Treffen, davon nur etwa vier Wochen für die konkrete Planung und Umsetzung, wurde der Bürgerbeirat daher in hohem Tempo auf- und umgesetzt.

- Die zeitliche Belastung für die Bürgerinnen und Bürger in dieser herausfordernden Zeit wurde als klares Hindernis identifiziert. Der Zeitaufwand für den „Bürgerbeirat Corona“ wurde auf eine zweistündige Sitzung pro Monat zuzüglich intensiver Vor- und Nachbereitung begrenzt.
- Strukturiertes Informationsmanagement und der inhaltliche Fokus auf einzelne Aspekte waren ebenfalls wichtige Faktoren. Die Aufteilung der Sitzungen in maximal drei Themenblöcke mit möglichen Unterpunkten war bei der Handhabung eines so vielschichtigen Problems wie dem kommunalen Krisenhandeln enorm wichtig.



Fazit

Der Bürgerbeirat hat eine direktere Partizipation der Bevölkerung im kommunalen Pandemiemanagement ermöglicht, sowohl im Einbringen und Umsetzen von Vorschlägen als auch in der Aufnahme von Bedenken und Kritik und der Begründung von Maßnahmen.

Für den lokalen Erfolg des Beirats spricht, dass das Format von ursprünglich geplanten drei Monaten zunächst mit einer neuen Belegung um weitere drei, und später noch einmal um zusätzliche zwei Monate verlängert wurde. Der Bürgerbeirat wird als positiver Schritt auf dem Weg zu mehr Beteiligung gewertet und als Ermutigung gesehen, das Format auszudehnen. Das Konzept diene beispielsweise als Vorbild für ein Thüringer Vorhaben auf Landesebene und gilt als prinzipiell übertragbar auf andere komplexe kommunale Probleme.

Impressum

Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Difu) und Deutsch-Europäisches Forum für Urbane Sicherheit e.V. (Defus)

Verfasser: Lawrence Schätzle (Difu)

Layout: Drees + Riggers
Berlin, August 2025

Diese Veröffentlichung ist im Rahmen des Forschungsvorhabens PanReflex (Stärkung städtischer Resilienz am Beispiel von Pandemien: Reflexionsraum für kommunales Krisenmanagement, Laufzeit März 2022 – August 2025) entstanden und wird kostenlos als Download angeboten (www.panreflex.de).



Weitere Infos unter:
**kommunales
krisenmanagement.de**





Resilienzzentrum Ostalbkreis

Kurzzusammenfassung —

Regionale Anlaufstelle zur Stärkung der gesellschaftlichen Resilienz durch gezielte Vernetzung, Aufklärung und Vorsorge

Kontakt —

Petra.Weber@ostalbkreis.de

1 Ausgangslage und Bedarf in der Kommune

Das Konzept für ein Resilienzzentrum entstand im Rahmen einer Abschlussarbeit im Studiengang Katastrophenvorsorge und -management (KaVoMa) der Universität Bonn als Ansatz zur Verbesserung der lokalen Krisenvorsorge und -bewältigung. Die Analyse ergab dabei, dass der Bevölkerung und lokalen Akteure einerseits häufig nicht genügend passende und leicht verfügbare Informationen zu regionalen Gefahren und konkreten Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, vorhandene Angebote aber andererseits

auch kaum ausreichend abgerufen und umgesetzt werden. So bleiben selbst einfache Maßnahmen mit geringem Aufwand und großem Mehrwert ungenutzt. Ein Resilienzzentrum soll diese Vorsorge-lücke schließen, indem es die Eigenverantwortung und Selbstwirksamkeit in der Bevölkerung durch gezielte Aufklärung, regionalen Netzwerkarbeit und Akteurskoordination stärkt.

2 Maßnahme, Vorgehen, Ziele

Das Zentrum soll im Ostalbkreis bei der größtmöglichen Zahl von Menschen in allen Teilen der Gesellschaft die Fähigkeiten zur Eigenvorsorge und Selbsthilfe stärken. Dieses Ziel wird sowohl über die Verbesserung individueller Kapazitäten als auch über die Steigerung der sozialen Vernetzung verfolgt. Das Leitprinzip ist ein niedrigschwelliger Pragmatismus, der – wo immer möglich – den Transfer von einfachen und bewährten Lösungen ebenso vorsieht wie die Stärkung von Strukturen und Akteuren, die bereits in der Region aktiv und vernetzt sind. Sowohl diese Akteure als auch die Bevölkerung müssen jeweils als Partner gesucht, gewonnen und eingebunden werden. Der Auf- und Ausbau solcher Vertrauensnetzwerke ermöglicht es, Menschen außerhalb von Krisenzeiten in ihren Lebenswelten zu erreichen und dort gezielt und in vertrauten Umgebungen über Risiken aufzuklären.

Dies gelingt unter anderem über konkrete Anwendungsfälle. So dienen beispielsweise Warntage als Anlass, in privaten und öffentlichen (Bildungs-)Einrichtungen über die Alarme und mögliche Auslöser aufzuklären. Sommertage im Freibad sind wiederum eine Gelegenheit, dort Kinder und ihre Eltern für Hitze- und UV-Schutz zu sensibilisieren. Die Auswahl der Themen basiert auf nationalen und regionalen Risikoanalysen. Die inhaltliche Schwerpunktsetzung folgt wiederum dem Austausch mit der Bevölkerung. Dieser fin-

det nicht nur durch die Präsenz bei öffentlichen Anlässen wie Stadtfesten statt, sondern unter anderem auch die Arbeit mit Fokusgruppen, Workshops und Photo-voice-Studien. So sollen Bedarfe aus möglichst vielen Teilen der Gesellschaft erhoben werden.

Die Aufklärungsarbeit konzentriert sich auch deshalb auf effektive und ressourcenschonende Maßnahmen, etwa wie durch Vorausplanung schon mit geringen Eigenmitteln recht umfassende Vorsorge betrieben werden kann, oder wie viele der empfohlenen Inhalte eines Notfallrucksack bereits in den meisten Haushalten vorhanden sind. Neben dem eigenen Informationsangebot bietet das Zentrum außerdem Schulungen für Multiplikator*innen an, die anschließend selbstständige Resilienzberatungen in ihren Netzwerken durchführen können.



3 Welchen Mehrwert verspricht die Maßnahme für andere Kommunen?

Ein Resilienzzentrum ist ein Multiplikator, der die Bevölkerung und regionale Akteure dabei unterstützt, vorhandene Ressourcen und Strukturen ohne großen Mehraufwand besser zu nutzen.

Es bietet eine effektive und nachhaltige Risikokommunikation, die Aufklärung zu spezifischen regionalen Gefahren mit allgemeinen Prinzipien und Maßnahmen der Notfallvorsorge und Krisenbewältigung verbindet. Durch die Bündelung von Aufgaben und Wissen können Inhalte für verschiedene Zielgruppen aufbereitet, aufeinander abgestimmt, erprobt und in Rücksprache mit der Bevölkerung aktualisiert werden.

Dies gestattet eine im Vergleich zu höheren Ebenen deutlich schnellere und präzisere Erhebung und Bedienung örtlicher Bedarfe und erleichtert die Vertrauensbildung zur Bevölkerung und regionalen Akteuren. Die engere Ortsbindung und Kenntnis der Gegebenheiten ermöglicht so auch die Nutzung und Stärkung bereits etablierter Netzwerke vor Ort. Das Zentrum verbessert deren interne Koordination und reduziert so den Bedarf an teuren und wartungsintensiven Parallelstrukturen.

Der pragmatische Ansatz, die Selbstwirksamkeit in der Bevölkerung zu erhöhen, soll die regionale Resilienz ohne großen zusätzlichen Ressourcenaufwand stärken. Dies verspricht einen doppelten Nutzen in Krisen. Einerseits verbessert die Vorsorge unmittelbar den Schutz von

Menschen, Tieren und Sachwerten, andererseits entlastet sie im Ereignisfall die zuständigen Gefahrenabwehr, die ihre Ressourcen anders priorisieren kann.

4 Herausforderungen und Lessons Learned

Ein Resilienzzentrum verkörpert das Präventionsparadox. Es legt den Fokus auf Vorsorge und Aufklärung, Vertrauen und Selbstwirksamkeit und damit auf vergleichsweise „weiche“ und schwer messbare Faktoren, deren konkrete Wirkung in der Verhinderung oder Minderung von Schaden besteht und im Ereignisfall häufig bestenfalls geschätzt werden kann. Die Kosten dafür sind dagegen messbar und konkurrieren mit anderen Maßnahmen in der Gefahrenabwehr.

Der Auf- und Ausbau regionaler Wirkungsnetzwerke wird umso anspruchsvoller, je vielfältiger das Akteursfeld vor Ort ist, beispielsweise in Kreisen mit vielen kleinen Kommunen. Er ist besonders zu Beginn aufwendig, wird mit der Zeit und zunehmender politischer Unterstützung jedoch leichter.

Das Anforderungsprofil der Stelle erfordert eine sorgfältige Auswahl des Personals. Dieses muss mit Querschnittskompetenzen und Vernetzungsfähigkeit sehr unterschiedliche Gruppen ansprechen können, um diese miteinander in Kontakt zu bringen und mit aktuellen und relevanten Informationen in passenden Formaten zu versorgen. An Materialien und Vorlagen herrscht zwar kein Mangel.

Sie müssen jedoch in einem fortlaufenden Prozess für die örtliche Gegebenheiten angepasst und optimiert werden, um ihre größtmögliche Wirkung zu entfalten.

Ein solches Zentrum sollte deshalb als eher langfristiges Projekt angelegt werden, das zu Beginn etwas Anschubenergie erfordern kann, bevor sich Erfolge einstellen.



Fazit

Ein Resilienzzentrum ist eine regionale Anlaufstelle zur Stärkung der gesellschaftlichen Krisenfestigkeit. Es ist ein Multiplikator, der die Bevölkerung und regionale Akteure dabei unterstützt, vorhandene Netzwerke, Ressourcen und Strukturen ohne großen Mehraufwand besser zu nutzen. Dies geschieht unter anderem durch Risikokommunikation und Fortbildungsangebote, die Aufklärung zu spezifischen regionalen Gefahren mit allgemeinen Prinzipien und Maßnahmen der Notfallvorsorge und Krisenbewältigung verbinden. Der Ansatz wird im Ostalbkreis als dreijähriges Pilotprojekt noch bis September 2025 erprobt.

Impressum

Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Difu) und Deutsch-Europäisches Forum für Urbane Sicherheit e.V. (Defus)

Verfasser: Lawrence Schätzle (Difu)

Layout: Drees + Riggers

Berlin, August 2025

Diese Veröffentlichung ist im Rahmen des Forschungsvorhabens PanReflex (Stärkung städtischer Resilienz am Beispiel von Pandemien: Reflexionsraum für kommunales Krisenmanagement, Laufzeit März 2022 - August 2025) entstanden und wird kostenlos als Download angeboten (www.panreflex.de).



Weitere Infos unter:
**kommunales
krisenmanagement.de**



6. Umgang mit Vulnerabilitäten



Psychosoziales Krisenmanagement in Mülheim an der Ruhr

Kurzzusammenfassung —

Systematische Berücksichtigung psychosozialer Aspekte bei der zielgruppenspezifischen Ausgestaltung, Kommunikation und Etablierung von Hilfsangeboten

Kontakt —

katastrophenschutz@muelheim-ruhr.de

1 Ausgangslage und Bedarf in der Kommune

Zu Beginn der Pandemie setzte sich der Krisenstab der Stadt Mülheim an der Ruhr angesichts dramatischer Berichte und Bilder aus anderen Ländern intensiv mit den eigenen Handlungsoptionen im Krisenmanagement auseinander. Neben den technischen Fragen der Lagebewältigung wurde dort auch die psychische Reaktion der Bevölkerung auf potenziell traumatische Ereignisse thematisiert. Als allgegenwärtige und unsichtbare Bedrohung führten die Pandemie und ihre Auswirkungen zu außergewöhnlichen mentalen Belastungssi-

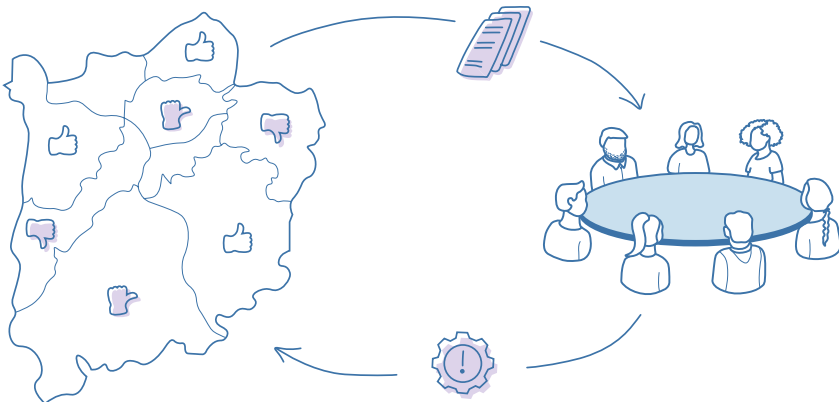
tuationen für die Menschen. Der Bedarf an psychosozialen Unterstützungsangeboten würde daher absehbar stark zunehmen. Die an sich verfügbare Notfallseelsorge und weitere psychosoziale Versorgungsangebote in der Kommune waren für eine solche Lage nicht ausgelegt und durch die Eigenbetroffenheit der Helfenden selbst in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt. Aus diesem Befund entstand die Idee, die psychische Verfassung der Bevölkerung und Helfenden im kommunalen Krisenmanagement systematisch bei der zielgruppenspezifischen Ausgestaltung, Begründung, Erläuterung und Etablierung von Hilfsangeboten zu beachten.

2 Maßnahme, Vorgehen, Ziele

Das psychosoziale Krisenmanagement (PsychKM) sollte die kommunale Krisenkommunikation in Mülheim an der Ruhr stärken, psychosoziale Lagebilder der Bevölkerung erstellen sowie bedarfs- und bedürfnisgerechte Unterstützungsangebote für besonders betroffene Personengruppen erarbeiten. Dafür wurde eine eigene Stabsstelle bei der Berufsfeuerwehr eingerichtet, die mit einer Fachkraft (Prof. Dr. Harald Karutz) in Vollzeit besetzt war und mit weiteren Fachkräften in Teilzeit nach Bedarf verstärkt wurde. Das PsychKM wurde auch als eigenes Sachgebiet in den städtischen Krisenstab aufgenommen und stellte seine Lagebilder dort zu jeder Krisenstabssitzung vor. Das Ziel bestand darin, durch die lageangepasste Steuerung und Kommunikation von Maßnahmen negative psychische Auswirkungen der Pandemie(-bewältigung) auf die Bevölkerung, Einsatzkräfte und Verwaltung zu begrenzen oder ganz zu vermeiden. Dabei sollten sowohl das

Verständnis für die Lage als auch Partizipation und Selbstwirksamkeitserfahrungen gestärkt werden.

So koordinierte die Stabsstelle unter anderem ein freiwilliges Unterstützungsnetzwerk von Interessenvertretungen, Ämtern und Einrichtungen, das Informationen zur Lage sowie zu Bedarfen und Bedürfnissen unterschiedlicher Gruppen lieferte und auch geeignete Informationsmaterialien, beispielsweise speziell für Kinder, entwickelte. Weitere Freiwillige werteten in den sozialen Medien die Reaktionen auf das Pandemiegeschehen der Stadt aus, um Stimmungswechsel in der Öffentlichkeit frühzeitig zu erfassen und in der Krisenkommunikation berücksichtigen zu können. Unter anderem wurden auch regelmäßige Bevölkerungsansprachen formuliert, die der Krisenstabsleiter an die Stadtöffentlichkeit gerichtet hat. Für Führungskräfte und Mitarbeitende in der Verwaltung und Kritischen Infrastrukturen wurden außerdem eigene Informations- und Beratungsangebote zum Stressmanagement und mentaler Gesundheit eingerichtet.



3 Welchen Mehrwert verspricht die Maßnahme für andere Kommunen?

Eine feste Einbindung des PsychKM in der kommunalen Lagebewältigung erweitert den Handlungsspielraum des Krisenstabs. Es kann subtile Entwicklungen in der Bevölkerung erfassen und in psychosozialen Lagebildern darstellen, um potenziell problematische Entwicklungen frühzeitig und gezielt einzudämmen. Indem es eine nachhaltigere und angemessenere Ausgestaltung und Etablierung von Maßnahmen ermöglicht, steigert das PsychKM auch tendenziell deren Akzeptanz in der Bevölkerung. Eine solche bedürfnis- und bedarfsgerechte Kommunikation vermittelt der Bevölkerung darüber hinaus, dass ihre Emotionen und Wünsche wahr- und ernstgenommen werden. Dies verbessert im Ergebnis nicht nur die Außenwirkung des kommunalen Krisenhandelns, sondern auch das Vertrauensverhältnis zwischen Politik, Verwaltung und Bevölkerung.

Die Berücksichtigung der mentalen Gesundheit von Einsatzkräften und der Bevölkerung ermöglicht darüber hinaus eine bessere Belastungssteuerung. Gerade in langfristigen und komplexen Lagen kann dies die Durchhaltefähigkeit im kommunalen Krisenmanagement stärken und das Risiko schädlicher Langzeitfolgen mindern. Eine feste Verortung im Krisenstab legitimiert PsychKM außerdem als reguläres Element des Krisenmanagements und kann so zur Entstigmatisierung mentaler Gesundheitsprobleme in der Verwaltung und der Bevölkerung beitragen.

4 Herausforderungen und Lessons Learned

PsychKM in Kommunen benötigt verlässliche Schnittstellen zur Verwaltung und zur Stadtbevölkerung. Es sollte dafür außerhalb von Krisen vorbereitet und mit den nötigen Mitteln hinterlegt werden, beispielsweise als ruhende Struktur in kommunalen Brandschutzbedarfsplänen. Dort sollten seine Aufgaben ebenso wie die Verbindung und Abgrenzung zu anderen Bereichen des Krisenmanagements eindeutig und verbindlich festgelegt werden. Die relative Neuheit des Konzepts und die Unschärfe des Begriffs erschweren diesen Prozess zusätzlich.

Das PsychKM erfordert Personal, das neben (sozial-)pädagogischen und (notfall-)psychologischen Kenntnissen auch in den Grundlagen des Krisenmanagements sowie der Stabsarbeit geschult ist. Es profitiert stark von einer interdisziplinären Ausrichtung des Krisenmanagements und von einer Arbeitskultur, die mentale Probleme anerkennt. Im Anwendungsfall muss es von vornherein fester Bestandteil der Entscheidungsfindung und Maßnahmenplanung sein. Andernfalls läuft es Gefahr, zur bloßen Rechtfertigung oder Schadensbegrenzung bei unpopulären, unverständlichen oder paradoxen Maßnahmen verwendet zu werden. Das PsychKM darf jedoch kein bloßes „Feigenblatt“ sein, während psychosoziale Aspekte einer Krisenlage ansonsten – gerade auch auf übergeordneten Entscheidungsebenen – unberücksichtigt bleiben.

Der kommunale Kontext erfordert im Umgang mit der Bevölkerung neben Partizipationsangeboten auf Augenhöhe auch ein konsequentes Erwartungsmanagement. Viele Maßnahmen im Katastrophenschutz können auf der kommunalen Ebene nur erklärt, nicht aber beeinflusst werden.

Auch die Verfügbarkeit von Geld, Personal und Zeit beschränken die Umsetzbarkeit vieler Vorschläge zusätzlich. So konnten in Mülheim an der Ruhr bei weitem nicht alle Empfehlungen des PsychKM umgesetzt werden.



Fazit

Das PsychKM in Mülheim an der Ruhr erweitert das kommunale Krisenmanagement um die systematische Betrachtung der psychischen Gesundheit der Bevölkerung und der Einsatzkräfte bei der Ausgestaltung, Begründung, Erläuterung und Etablierung von Hilfsangeboten. Bedarfe und Stimmungsbilder in der Bevölkerung können frühzeitig erfasst und durch gezielte Ansprachen und Angebote berücksichtigt werden. Maßnahmen können im Austausch mit der Bevölkerung optimiert werden. Stärkere Rücksichtnahme auf die mentale Gesundheit stärkt darüber hinaus die Belastungssteuerung und damit die Durchhaltefähigkeit in langfristigen Lagen. Um seine Wirkung voll zu entfalten, sollte das PsychKM allerdings als festes und klar definiertes Element in den kommunalen Krisenstrukturen verankert werden. Die Abgrenzung seiner Aufgaben und Zuständigkeiten, die genaue Verortung in der Verwaltung und die Integration mit den übrigen Bereichen des Krisenmanagements von Beginn der Lage an sind Herausforderungen, die für die Übertragbarkeit auf andere Kommunen geprüft werden müssen.

Impressum

Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Difu) und Deutsch-Europäisches Forum für Urbane Sicherheit e.V. (Defus)

Verfasser: Lawrence Schätzle (Difu)

Layout: Drees + Riggers
Berlin, August 2025

Diese Veröffentlichung ist im Rahmen des Forschungsvorhabens PanReflex (Stärkung städtischer Resilienz am Beispiel von Pandemien: Reflexionsraum für kommunales Krisenmanagement, Laufzeit März 2022 - August 2025) entstanden und wird kostenlos als Download angeboten (www.panreflex.de).



Weitere Infos unter:
**kommunales
krisenmanagement.de**



Corona-Infomobil der Stadt Essen

Kurzzusammenfassung —

Begleitendes Beratungs- und Aufklärungsangebot zur mobilen Unterstützung der Impfkampagne in der Stadt

Kontakt —

pandemieplanung@gesundheitsamt.essen.de

1 Ausgangslage und Bedarf in der Kommune

Die Impfkampagnen in Essen blieben in der ersten Jahreshälfte 2021 zunächst hinter den Erwartungen zurück. Mobile Impfteams existierten zwar bereits, wurden jedoch im Alltag durch Impfskepsis, Fehlinformationen zur Verfügbarkeit und den Kosten der Impfung, Desinformation und ein grundsätzliches Misstrauen gegenüber (Gesundheits-)Behörden in Teilen der Bevölkerung gebremst. Dies lag nicht zuletzt an einem Mangel an Informationsangeboten, die alle Teile der sozial und kulturell sehr heterogenen Stadtgesellschaft leicht, verständlich und lebens-

weltnah erreichen konnten. Hinzu kamen eine Reihe von praktischen Hürden, beispielsweise Sprach- und Verständnisbarrieren, aber auch Logistikprobleme wie fehlende Transfermöglichkeiten zur nächsten Impfstelle. Die Behebung dieser Hindernisse fiel nicht in den Aufgabebereich der Impfteams, musste aber erfolgen, bevor die Teams ihrer eigentlichen Arbeit nachgehen konnten. Die Stadt Essen verfügte mit einem Bürgermobil und einem Kinder-Gesundheitsmobil bereits über Vorbilder für Aufklärungsarbeit vor Ort. So entstand die Idee, die Impfteams durch ein begleitendes Informationsangebot zu unterstützen.

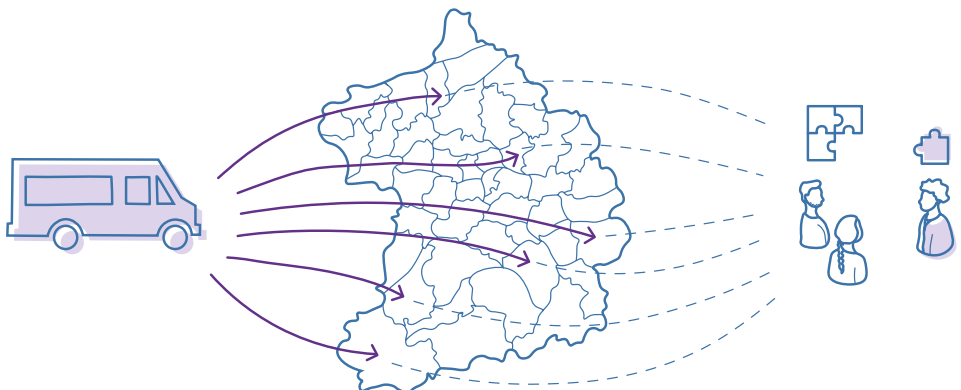
2 Maßnahme, Vorgehen, Ziele

Das Corona-Infomobil folgte der Logik eines vorgeschalteten „verlegbaren Vorzimmers“ zur Unterstützung der Impfteams. Es sollte ansonsten schwerer erreichbare Teile der Bevölkerung vor Ort ansprechen, aufklären und etwaige sprachliche, inhaltliche oder praktische Hürden auf dem Weg zur Impfung überwinden. Das Ziel bestand darin, einer größeren Zahl von Menschen in höherem Tempo und reibungsloser zu einer Impfung zu verhelfen.

Unter Federführung des Gesundheitsamts wurde dafür ein etwa zehnköpfiges Team aus medizinischem Fachpersonal und Sprachmittler*innen zusammengestellt, um in den Quartieren der Stadt jederzeit rechtssicher und fundiert, aber auch zielgruppengerecht und verständlich mit der Bevölkerung kommunizieren zu

können. Über diesem Team stand eine gemeinsame Organisationseinheit, die in wöchentlichen Planungstreffen gemeinsam mit den Impfteams sowie den Sozial- und Jugendämtern das Angebot mit den Bedarfen in der Stadt abglich und Standorte für die kommende Woche festlegte. Dabei wurde einerseits sowohl eine gleichmäßige Abdeckung des Stadtgebiets als auch die Abstände zwischen einzelnen Impfungen berücksichtigt, andererseits aber auch ausreichend Flexibilität für kurzfristige Planänderungen bewahrt.

Die Arbeit des Teams profitierte dabei neben einer mehrsprachigen Werbekampagne auch stark von der Zusammenarbeit mit örtlichen Akteuren und zivilgesellschaftlichen Netzwerken wie Kirchen und Vereinen, über die verschiedenste Gruppen verlässlich, schnell und vergleichsweise unkompliziert erreicht werden konnten.



3 Welchen Mehrwert verspricht die Maßnahme für andere Kommunen?

Mobile Aufklärungsangebote wie das Infomobil bieten eine wertvolle Ergänzung für das Gesundheitsangebot einer Kommune innerhalb und außerhalb von Krisen. Der Hauptvorteil liegt in der Unterstützung und Entlastung anderer Aufgabenbereiche, in diesem Fall der Impfteams.

Die Arbeit vor Ort erreicht ein andernfalls mitunter nur schwer zugängliches Publikum. Das niedrigschwellige Angebot kann im Vergleich zu Impfteams deutlich mehr Zeit in Aufklärung und Beratung investieren und Inhalte genauer an verschiedene Lebenswelten anpassen. Auch die Ansprache kann im Vergleich zu offiziellen Materialien deutlich direkter erfolgen und damit eher als Austausch auf Augenhöhe stattfinden. Zudem können durch den persönlichen Kontakt Missverständnisse identifiziert und praktische Hindernisse ausgeräumt werden, die die Nutzung der Angebote verhindern könnten, auf weniger direkten Kommunikationskanälen aber kaum zur Sprache gekommen wären.

Mit der Maßnahme kann eine Verwaltung darüber hinaus gerade in benachteiligten Quartieren Präsenz zeigen und demonstrieren, dass ihr die Gesundheit aller Gruppen in der Kommune ein Anliegen ist. Ebenso können über Fragen der gesundheitlichen Aufklärung Verbindungen zu anderen Akteursgruppen geknüpft werden, die sich auch außerhalb der Krisen pflegen und verstetigten lassen. Die vertrauensbildende Wirkung ist dabei umso

wahrscheinlicher, je besser die Kooperation mit etablierten Netzwerken in der Zivilgesellschaft gelingt.

4 Herausforderungen und Lessons Learned

Das Infomobil stellte als aufsuchendes Aufklärungsangebot in Krisenzeiten sehr hohe Anforderungen an sein Personal. Das Team musste unter einer hohen Arbeitslast inhaltliche und soziale Kompetenz mit ausgeprägten Fähigkeiten in der Kommunikation und Deeskalation verbinden.

Es musste komplexe Zusammenhänge einfach erklären können, während sich der Wissenstand besonders in der Frühphase der Pandemie schnell änderte und ohne medizinisches Fachwissen kaum einzuordnen war. Neben Sprachbarrieren und der Anpassung an unterschiedliche Lebenswelten waren Fehl- und Desinformationen zu gesundheitlichen Themen daher eine konstante Herausforderung.

Die Arbeit im Außendienst im Umgang mit der Bevölkerung bedeutete dabei nicht nur eine erhöhte Infektionsgefahr, sondern wegen des polarisierenden Themas mitunter auch ein persönliches Risiko. Das Team arbeitete für die eigene Sicherheit deshalb eng mit dem Ordnungsamt zusammen, was den Personal- und Koordinationsaufwand weiter erhöhte.

Einerseits begrenzen diese Bedingungen die Zahl der geeigneten Mitarbeitenden, andererseits profitiert die Vertrauensbildung vor Ort von einem kleinen und

gleichbleibenden Team. Darüber hinaus stellte das Wissensmanagement eine Herausforderung dar, da weder eine formalisierte Ausbildung für diese Tätigkeiten

existierte, noch ausreichend Zeit und Ressourcen für die strukturierte Erfassung und Auswertung der eigenen Arbeit im laufenden Betrieb zur Verfügung standen.



Fazit

Das Corona-Infomobil stellte in seiner knapp einjährigen Laufzeit eine wertvolle Unterstützung bei der Umsetzung der Impfkampagnen in der Stadt Essen dar. Das Team stärkte die beratende Komponente im Gesundheitsangebot und deckte als „mobiles Vorzimmer“ viele Leistungen in der aufsuchenden Aufklärung ab, mit denen die Impfteams zusätzlich belastet oder sogar überlastet gewesen wären. Die enge Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft schaffte Zugang zu Zielgruppen, die andernfalls nur schwer erreichbar gewesen wären. Der persönliche Austausch auf Augenhöhe, sprachliche und inhaltliche Flexibilität und ein weit gefasster Problemlösungsbegriff halfen dann wiederum dabei, das Angebot an konkrete Lebensumstände von Personen anzupassen und so auch viele indirekte Hürden auszuräumen, die der Nutzung des Gesundheitsangebots im Weg gestanden hätten.

Impressum

Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Difu) und Deutsch-Europäisches Forum für Urbane Sicherheit e.V. (Defus)

Verfasser: Lawrence Schätzle (Difu)

Layout: Drees + Riggers

Berlin, August 2025

Diese Veröffentlichung ist im Rahmen des Forschungsvorhabens PanReflex (Stärkung städtischer Resilienz am Beispiel von Pandemien: Reflexionsraum für kommunales Krisenmanagement, Laufzeit März 2022 - August 2025) entstanden und wird kostenlos als Download angeboten (www.panreflex.de).



Weitere Infos unter:
**kommunales
krisenmanagement.de**



Aufsuchende Straßensozialarbeit der Suchthilfe und Wohnungslosenhilfe in Leipzig

Kurzzusammenfassung —

Unterstützungsangebote für Menschen mit Suchtproblemen und/oder Lebensmittelpunkt Straße

Kontakt —

Projektleitung, safe@suchtzentrum.de

1 Ausgangslage und Bedarf in der Kommune

Die Sucht- und Wohnungslosenhilfe in Leipzig musste sich in der Frühphase der Pandemie neu orientieren. Zwar standen zunächst keine gesonderten Notfallpläne seitens der Stadt für die aufsuchende Straßensozialarbeit zur Verfügung. Indirekt wurde die Straßensozialarbeit allerdings durch den Oberbürgermeister in der Presse als kritisch klassifiziert und konnte somit ihre Arbeit fortführen. Dafür erstellte sie ihren eigenen Notfallplan, der unter anderem die Kommunikation und Organisation im Team weitgehend

digitalisieren und für die Arbeit unter Pandemiebedingungen anpassen sollte. Die verschiedenen Zielgruppen der Organisation, darunter Obdach- und Wohnungslose, aber auch Menschen mit psychischen oder Suchtproblemen und dem Lebensmittelpunkt im öffentlichen Raum, waren unterschiedlich von der Pandemie betroffen. Schutzmaßnahmen bedeuteten häufig verminderte Einkommensmöglichkeiten und den plötzlichen Zusammenbruch von selbstorganisierten sozialen Unterstützungsstrukturen. Auch Personen, die über eigenen Wohnraum verfügten, waren nur noch schwer zu erreichen.

2 Maßnahme, Vorgehen, Ziele

Das Ziel der Straßensozialarbeit bestand in der Pandemie darin, die Kommunikation und Angebote an die neuen Bedingungen anzupassen. So reorganisierte sie den eigenen Informationsaustausch durch Messengerdienste, gemeinsame Online-Formate und eine fortlaufend aktualisierte digitale Wissenssammlung, in der Kolleg*innen dezentral Entwicklungen festhalten konnten. Diese wurden in wöchentlichen Besprechungen diskutiert und anschließend protokolliert.

Der Kontakt zu den Zielgruppen wurde durch Optionen wie Online-Sprechstunden und digitale Kontaktvermittlung in die Ämter erweitert, die eigene Rolle als Bindeglied zur Verwaltung gestärkt. Auch wurden Telefonlisten für wöchentliche Abfragen und Nachsorgeanrufe bei bekannten Klient*innen eingerichtet, mit denen persönlicher Kontakt nicht mehr möglich war.

Die persönliche Arbeit auf der Straße erfolgte in kleinen und gleichbleibenden Teams, um das Infektionsrisiko unter den Mitarbeitenden und den Zielgruppen so gering wie möglich zu halten. Das Arbeitspensum stieg dabei insgesamt weniger stark an als befürchtet. Die Pandemiebeschränkungen im öffentlichen Raum und Schließung von Einrichtungen konzentrierten die Arbeit auf weniger Orte und glichen damit höhere Belastungen an anderer Stelle annähernd aus.

Auch die Inhalte der Arbeit änderten sich in der Pandemie nur geringfügig. Die Gewichtung verlagerte sich allerdings mit

der Zeit stärker auf Obdach- und Wohnungslose, die durch die Beschränkungen zum Teil ihre bisherigen Rückzugsorte und vor allem Einnahmequellen, bspw. Betteln und Pfandsammeln, verloren hatten. Durch die engere Zusammenarbeit mit Trägern, verstärkte Spendenakquise und die Einrichtung von Angeboten wie Gabenzäunen konnte hier zumindest eine Grundversorgung mit Nahrung und Hilfsgütern sichergestellt werden.

Mit niedrigschwelligen mobilen Impfangeboten arbeitete die Straßensozialarbeit außerdem parallel zu den Anlaufstellen der Stadt, um Klient*innen zu versorgen, die wenig Vertrauen in staatliche oder stationäre Einrichtungen hatten. Zu diesem Zweck wurden auch gezielt bestehende Ehrenamts- und Vertrauensnetzwerke jenseits der Verwaltung genutzt.

3 Welchen Mehrwert verspricht die Maßnahme für andere Kommunen?

Straßensozialarbeit bietet niedrigschwellige und flexible Hilfen, die andere kommunale Anlaufstellen in dieser Form kaum abdecken können. Sichtbare Unterstützungsangebote für vulnerable Gruppen im öffentlichen Raum in einer Krise haben eine positive Signalwirkung gegenüber den Betroffenen selbst, aber auch gegenüber der Gesamtgesellschaft und können über Sensibilisierung zu Spenden und Hilfsangeboten animieren.

Die langfristig angelegte Arbeit knüpft außerhalb von Krisenzeiten Vertrauensnetzwerke zu Teilen der Bevölkerung, die

für Kommunalverwaltungen sonst nur schwer zu erreichen sind, oder diesen sogar mit generellem Misstrauen begegnen. Als Bindeglied zwischen Betroffenen und der Verwaltung kann die Straßensozialarbeit Bedarfe früher und schneller – oder überhaupt – erkennen und vermitteln.

Andersherum erweitert sich durch die Vertrauensnetzwerke nicht nur der Kreis der erreichbaren Personen, sondern auch die Möglichkeiten, diese anzusprechen. Gerade in Ausnahmesituation können dringende Maßnahmen und Beschränkungen deutlich direkter und zielgruppengerechter kommuniziert werden, als dies Verwaltungen andernfalls möglich wäre. Die (Teil-)Digitalisierung erweitert die Unterstützungsangebote, erleichtert die Koordination und verstetigt das interne Wissensmanagement.

4 Herausforderungen und Lessons Learned

Die Effektivität der Straßensozialarbeit hängt von der bestehenden Vernetzung der Akteure untereinander und mit der Kommune ab. Zwar entwickelten einmal etablierte Netzwerke in der Stadtgesellschaft schnell eine positive Eigendynamik

und die Kooperation mit weiteren Organisationen gelang verhältnismäßig schnell und unkompliziert. Die wichtige Zusammenarbeit mit der Kommune war dagegen besonders in der unsicheren Anfangszeit der Pandemie noch stark von einem eher kurzfristigen „Fahren auf Sicht“ geprägt und erschwerte die langfristige Planung.

Sowohl Stabilität als auch verlässliche Planungshorizonte sind jedoch entscheidend für den Aufbau von Beziehungen in der Straßensozialarbeit. Kontakte müssen teilweise über Jahre persönlich, sorgfältig und durchgängig gepflegt werden und bleiben selbst dann noch fragil. Schon das vorübergehende Herunterfahren von Angeboten in Extremsituationen kann die Kontakte zur Zielgruppe beschädigen. Damit verbunden ist die Bedeutung der einzelnen Mitarbeitenden und ihrer Bindungen, die sich selbst mit sehr guter Dokumentation und Wissensmanagement kaum übertragen lassen und mit jedem Personalausfall oder -wechsel ebenfalls einbrechen können.

Die diverse Zielgruppe war als weitere Herausforderung unterschiedlich leicht zu erreichen. Der Kontakt zu obdachlosen Personen war beispielsweise tendenziell einfacher als jener zu Konsumierenden



mit eigenem Wohnraum, die über die Zeit deutlich stärker vereinsamten. Für manche dieser Probleme konnte über die Pandemie hinweg keine zufriedenstellende Lösung gefunden werden.

Auch die erwähnte Digitalisierung der Kommunikation stieß an praktische Grenzen. So verfügten manche Obdachlose

über keinen dauerhaften Internetzugang (beispielsweise über kostenloses WLAN oder internetfähige Geräte an ihren Rückzugsorten) und waren daher für Informationskampagnen und Nachrichten deutlich schwerer zu erreichen als die übrige Bevölkerung.



Fazit

In Leipzig erweiterten und vertieften Vertrauensnetzwerke im Bereich der Straßensozialarbeit die kommunalen Handlungsoptionen in der Pandemie. Im Umgang mit vulnerablen Gruppen, besonders in der Obdachlosen- und Suchthilfe, öffneten sich so innerhalb und außerhalb der Krise neue Kommunikationsräume und -wege zum Schutz marginalisierter Gruppen, die der Kommunalverwaltung sonst kaum zugänglich gewesen wären. Diese Leistungsfähigkeit dieser Netzwerke basierte allerdings maßgeblich auf intensiver und teils jahrelanger Arbeit im Vorfeld der Pandemie. Sie hing zudem stark von persönlichen Bindungen ab und war vergleichsweise anfällig für ungeplante und plötzliche Unterbrechungen. Um ihre volle Wirkung in der Krise entfalten zu können, brauchen diese Netzwerke daher langfristige Förderung und Planungssicherheit, liefern dann wiederum jedoch schon im Alltag einen wertvollen Beitrag zur Unterstützung vulnerabler Gruppen.

Impressum

Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Difu) und Deutsch-Europäisches Forum für Urbane Sicherheit e.V. (Defus)

Verfasser: Lawrence Schätzle (Difu)

Layout: Drees + Riggers
Berlin, August 2025

Diese Veröffentlichung ist im Rahmen des Forschungsvorhabens PanReflex (Stärkung städtischer Resilienz am Beispiel von Pandemien: Reflexionsraum für kommunales Krisenmanagement, Laufzeit März 2022 - August 2025) entstanden und wird kostenlos als Download angeboten (www.panreflex.de).



Weitere Infos unter:
**kommunales
krisenmanagement.de**





Nachbarschaftshilfe der Freiwilligenagentur ehrensache.jetzt der Bürgerstiftung Dresden

Kurzzusammenfassung —
Netzwerk zur Vermittlung von Hilfsangeboten
und -bedarfen im Quartier

Kontakt —
info@ehrensache.jetzt

1 Ausgangslage und Bedarf in der Kommune

Mit dem Beginn der Pandemie brachen viele klassische Mobilisierungs- und Kontaktformate von Vereinen und gemeinnützigen Organisationen unter den Beschränkungen zunächst gänzlich weg oder waren nur sehr eingeschränkt verfügbar. Sie stellten sich zwar vielfach mit der Zeit neu auf. Trotzdem fehlte es im Herbst 2020 an Akteuren, die Verbindungen zwischen der hohen Hilfsbereitschaft und den zahlreichen Unterstützungsangeboten einerseits und der sehr hohen Nachfrage in der Bevölkerung andererseits herstel-

len konnten. Einer dieser Bedarfe waren Einkaufshilfen für Personen, die sich nicht oder nur noch eingeschränkt selbst versorgen konnten bzw. durch Quarantänenvorschriften nicht die Wohnung verlassen durften.

2 Maßnahme, Vorgehen, Ziele

Die Freiwilligenagentur ehrensache.jetzt der Bürgerstiftung Dresden passte sich unter dem Druck der Pandemie dieser Lage an. Während sie vorher Freiwillige nur an andere Organisationen vermittelt hatte, organisierte sie nun einen eigenen Pool von Personen, die sie direkt an Hilfesuchende vermitteln konnte. Die Maßnahme widmete damit bestehende Netzwerke und Strukturen für einen konkreten Bedarf um.

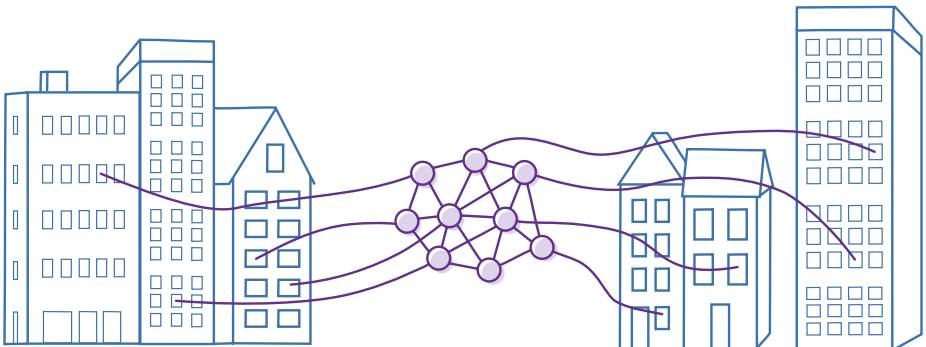
Die Agentur arbeitete bei der Suche nach Helfenden und Hilfesuchenden einerseits mit der Kommune zusammen. So entstand ein enger Kontakt mit der Pflegekoordination und der psychologischen Krisenhilfe sowie mit dem Gesundheitsamt und lokalen Kliniken, die beispielsweise Personen in Quarantäne an die Agentur verwiesen. Daneben konnte sie auch auf die Reichweite ihres eigenen Netzwerks zurückgreifen, das durch die langjährige Freiwilligenvermittlung gewachsen und gepflegt worden war und verschiedene Kommunikationskanäle

eröffnete: unter anderem über Arztpraxen, Begegnungsstätten, persönliche Kontakte, andere Vereine, Online-Plattformen und lokale Radiosendungen wurde die Einkaufshilfe als Maßnahme vorgestellt und beworben.

Vermittlungen mussten beidseitig bestätigt werden und verpflichteten die Beteiligten auf die Einhaltung der agentur-eigenen Richtlinien und der geltenden Hygienevorschriften. Im Anschluss an die Unterstützung wurden beide Parteien wiederum um eine kurze Evaluation gebeten, um zum einen die Einhaltung der Richtlinien zu gewährleisten und zum anderen Feedback und Verbesserungsvorschläge zu erhalten.

3 Welchen Mehrwert verspricht die Maßnahme für andere Kommunen?

Die gezielte Nutzung und Unterstützung bestehender zivilgesellschaftlicher Netzwerke bietet eine Reihe von praktischen Vorteilen für Kommunen.



So entlastet eine Organisation wie die Freiwilligenagentur ehrensache.jetzt der Bürgerstiftung Dresden die Kommunen in Teilen bei der Daseinsvorsorge in der Krise, indem sie Funktionen übernimmt, für die in diesem Ausmaß keine ausreichenden Kapazitäten vorgehalten werden können. Sowohl die Hilfsorganisationen als auch die Kommunalverwaltung waren in der Pandemie mit einer Vielzahl anderer Aufgaben ausgelastet und hätten eine Einkaufshilfe in vergleichbarem Umfang nicht ohne Abstriche an anderer Stelle organisieren können.

Darüber hinaus erweiterte die Agentur den Informationsraum in der Versorgung vulnerabler Gruppen. Sie sorgte dafür, dass einige Hilfsangebote und -bedarfe überhaupt erst erfasst und vermittelt wurden und so Potenziale der Hilfsbereitschaft in der Bevölkerung aktiviert werden konnten, die ansonsten womöglich verloren gegangen wären.

Ähnliche Angebote hätten sich dabei zwar mit hoher Wahrscheinlichkeit auch über kleinere Formate und andere Initiativen organisiert. Die Verfügbarkeit eines breiten, etablierten und kurzfristig aktivierbaren Netzwerks mit erfahrenen Mitarbeitenden ist solchen Lösungen allerdings an Effektivität überlegen, da sie neben der höheren erzielten Reichweite tendenziell auch Reibungsverluste und Doppelstrukturen vermeidet.

4 Herausforderungen und Lessons Learned

Vor allem die Bewerbung der Einkaufshilfe blieb eine zeit- und ressourcenintensive Aufgabe, die ohne die Unterstützung der Partner im bestehenden Netzwerk und die darin langfristig gewachsenen Vertrauensverhältnisse und Kontakte kaum möglich gewesen wäre. Es ist unklar, wie solche Strukturen in einer Krise aufgebaut werden könnten. Für die Mitarbeitenden war die Arbeitsbelastung zwar nicht konstant, aber schubweise sehr hoch. Ein eigenes Schichtsystem und die im Pandemieverlauf besser vorhersehbaren Spitzen wie die Wintermonate machten diese Belastung handhabbar.

Die Verstetigung des Netzwerks jenseits persönlicher Bindungen wurde durch eine umfangreiche Datenbank aller Kontakte und die detaillierte Dokumentation aller Netzwerkaktivitäten ermöglicht. Ein bedeutender Aspekt der Netzwerkarbeit blieb aber die persönliche Initiative sowie das Aufbauen und Ausprobieren von neuen Verbindungen.

Auf der praktischen Seite gab es kleinere und unvermutete logistische Hürden in der Umsetzung, beispielsweise beim Bezahlfomat zur Erstattung der Einkäufe, das von digitalen Optionen bis zum Bargeld im Briefumschlag reichte und nie gänzlich vereinheitlicht werden konnte. Ähnliche Probleme entstanden beim Austausch der Einkaufslisten unter Berücksichtigung des Datenschutzes und der jeweils geltenden Hygiene- und Schutzmaßnahmen im Rahmen der Pandemie.

Diese Hindernisse waren nicht kritisch und wurden im Einzelfall mit Hilfe der Freiwilligenagentur überwunden.

Schließlich kam es im Rahmen der Pandemiebeschränkungen zudem zu Konflikten mit Menschen, die zwar helfen

wollten, den Hygienemaßnahmen aber kritisch gegenüberstanden. Die Richtlinien der Agentur fungierten gerade in solchen Fällen als Filter und verhinderten eine Vermittlung, um die Hilfesuchenden nicht zu gefährden.



Fazit

Die Freiwilligenagentur ehrensache.jetzt der Bürgerstiftung Dresden bietet ein Beispiel dafür, wie vorhandene zivilgesellschaftliche Strukturen Kommunen in Krisen entlasten und ihren Informations- und Handlungsspielraum erweitern können. Die Einbindung und Unterstützung langfristig gewachsener Vertrauensnetzwerke in der Stadtgesellschaft ermöglicht es Verwaltungen, mit vergleichsweise geringem Aufwand die Selbsthilfefähigkeiten der Bevölkerung zu fördern und gleichzeitig Bedarfe zu erfassen und zu bedienen, die andernfalls unerkannt geblieben wären. Dies ist umso wichtiger, wenn die vorhandenen Kapazitäten der Verwaltungen und Hilfsorganisationen in Krisenlagen ausgelastet sind. Die Netzwerke wiederum profitieren und wachsen durch den engen Kontakt zur Kommune und anderen lokalen Organisationen. Dies stärkt nicht nur die eigene Arbeit bei der Rückkehr in den Alltag, sondern erleichtert auch die Aktivierung im Fall einer neuen Krise.

Impressum

Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Difu) und Deutsch-Europäisches Forum für Urbane Sicherheit e.V. (Defus)

Verfasser: Lawrence Schätzle (Difu)

Layout: Drees + Riggers
Berlin, August 2025

Diese Veröffentlichung ist im Rahmen des Forschungsvorhabens PanReflex (Stärkung städtischer Resilienz am Beispiel von Pandemien: Reflexionsraum für kommunales Krisenmanagement, Laufzeit März 2022 - August 2025) entstanden und wird kostenlos als Download angeboten (www.panreflex.de).



Weitere Infos unter:
**kommunales
krisenmanagement.de**

