

Jan Hendrik Trapp (Projektleitung)

Anna Rau

Lawrence Schätzle

# Stärkung städtischer Resilienz am Beispiel von Pandemien: Reflexionsraum für kommunales Krisenmanagement (PanReflex) – Teil I (Kurzbericht)

**Förderkennzeichen:**

13N16136 (Difu)  
13N16137 (DEFUS)

**Laufzeit des Vorhabens:**

01.03.2022 – 31.08.2025

**Gefördert vom**

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)

**Zuwendungsnehmer:**

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

Deutsch-Europäisches Forum für Urbane  
Sicherheit e.V. (DEFUS)  
Theodor-Heuss-Platz 1-3,  
30175 Hannover  
[defus@defus.de](mailto:defus@defus.de); <https://defus.de/>

# 1. Ursprüngliche Aufgabenstellung

Übergeordnetes Ziel des Vorhabens PanReflex war die systematische Analyse des kommunalen Krisenmanagements in der Corona-Pandemie, um daraus grundlegende Schlussfolgerungen zur Steigerung der kommunalen Resilienz abzuleiten. Die Pandemie steht beispielhaft für eine „entgrenzte Krise“ („transboundary crisis“, Ansell et al., 2010; Boin, 2019), also eine Krise, die sich zeitlich, räumlich und inhaltlich kaum eingrenzen lässt. So erfasste die COVID-19-Pandemie in ihrem Ausmaß, ihrer Intensität und ihrer Dauer nahezu alle Bereiche des öffentlichen und privaten Lebens. Sie stellte in dieser Kombination eine Herausforderung dar, mit der weder die deutschen Kommunen noch die übergeordneten staatlichen Ebenen in der Geschichte der Bundesrepublik bisher konfrontiert worden waren. Die Pandemie forderte sowohl die Gesellschaft allgemein als auch die politischen Entscheidungsträger:innen in vielerlei Hinsicht und wurde im öffentlichen und politischen Diskurs auch schnell als „Corona(virus)-Krise“ bezeichnet (vgl. z. B. Deutscher Bundestag, 2022).

Eine grundlegende Annahme und Motivation für die Beantragung des Vorhabens war, dass eine systematische Nachbetrachtung und Auswertung des kommunalen Krisenmanagements der Pandemie in Kommunen nicht bzw. nur sehr oberflächlich stattfindet und ein Forschungsvorhaben neben dem methodischen Rahmen auch ein Anlass für Kommunen sein kann, sich angemessene Zeit für die Krisennachbereitung zu nehmen. Die Ergebnisse des Vorhabens sollen vor diesem Hintergrund nicht nur wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn generieren, sondern auch von praktischem Nutzen für das kommunale Krisenmanagement sein.

## 2. Ablauf des Vorhabens

Mittels einer Literatur- und Dokumentenanalyse wurde zu Beginn der inhaltlich-konzeptionelle Rahmen des Vorhabens abgesteckt. In einem Mix aus quantitativen und qualitativen Methoden wurden umfangreiche Daten gewonnen. Kernelement des Vorhabens waren sogenannten „Reflexionsräume“, in denen VertreterInnen der fünf assoziierten Partnerstädte ihr Krisenmanagement einer strukturierten Nachbereitung unterziehen konnten. Basierend auf diesen Daten konnten dann besondere Herausforderungen und gute Beispiele kommunaler Praxis identifiziert und übertragbare Handlungsempfehlungen für kommunale Anwender herausgearbeitet werden. Der Untersuchungsansatz war explorativ, stark partizipativ und anwendungsorientiert angelegt.

Drei thematische Schwerpunkte haben die Daten und Inhalte des Vorhabens strukturiert: 1) Krisenmanagement und Kooperation, 2) Krisenkommunikation und 3) Umgang mit vulnerablen Gruppen. Diese drei Themen zogen sich quer durch alle Arbeitspakete und wurden integriert von beiden Forschungspartnern bearbeitet.

## 3. Wesentliche Ergebnisse

In ihrer Selbstwahrnehmung konnten die Kommunen in Deutschland – alles in allem – die Pandemie gut bewältigen. In der Reflexion des kommunalen Krisenmanagements im Kontext der Pandemie zeigte sich jedoch auch, dass die Pandemie als zeitlich wie räumlich entgrenzte Krise besondere Herausforderungen mit sich brachte. Im Vorhaben wurden sogenannte Stellschrauben bestimmt, um ihre Krisenfähigkeit systematisch zu reflektieren, zu stärken und langfristig zu verfestigen. Adressaten der Stellschrauben sind primär Entscheidungsträger:innen in Kommunalverwaltungen. Die Stellschrauben sind nicht einzeln und isoliert zu betrachten, sondern als synergistisch ineinandergreifende Faktoren. Die sieben identifizierten Stellschrauben lauten:

- **Stellschraube 1:** Kommunales Risiko- und Krisenmanagement als Daueraufgabe: Die Coronapandemie hat gezeigt, dass klassische Krisenstäbe zwar in akuten Lagen tragfähig sind, jedoch angesichts der Dauer und Komplexität der Krise ihre Grenzen erreichen. Die Erfahrungen aus den Reflexionsräumen belegen, dass Krisenmanagement nicht als zeitlich begrenzte Reaktion, sondern als kontinuierliche strategische Aufgabe verstanden werden muss.
- **Stellschraube 2:** Krisenkompetenz und Wissensmanagement: Die Krise offenbarte eine starke Ungewogenheit in der Verteilung von Krisenkompetenz innerhalb der Verwaltung. Während einige

Fachbereiche über umfangreiche Erfahrungen verfügten, fehlte in anderen Bereichen ein Bewusstsein für die besonderen Anforderungen des Krisenmodus.

- **Stellschraube 3:** Aufgabenpriorisierung und Personalmanagement: Die Pandemie zeigte, dass viele Kommunen über unzureichende personelle Reserven verfügen und keine flexiblen Strukturen zur Umverteilung von Personal besitzen. Die bestehenden Verwaltungsstrukturen waren oft nicht auf plötzliche Belastungsspitzen ausgelegt.
- **Stellschraube 4:** Personalführung und Fürsorge: Die hohe Belastung der Verwaltungsmitarbeitenden führte zu Erschöpfung und Burn-out. Die Ergebnisse zeigen, dass Führungskräfte nicht nur organisatorisch steuern, sondern auch stabilisierend und fürsorglich agieren müssen.
- **Stellschraube 5:** Informelle Netzwerke als Schlüssel zur Krisenbewältigung: Die Erfahrungen aus den Workshops belegen, dass informelle Netzwerke – sowohl innerhalb der Verwaltung als auch zwischen Kommunen – entscheidend für die schnelle und flexible Krisenbewältigung waren. Diese Netzwerke ermöglichten direkte Kommunikation, schnelle Entscheidungsfindung und effektive Problemlösungen.
- **Stellschraube 6:** Definition von Vulnerabilität in Krisenzeiten und verhältnismäßiger Umgang mit vulnerablen Gruppen: Die Pandemie offenbarte, dass die Gefährdung durch Krisen und durch die Maßnahmen zur Krisenbewältigung oft nicht ausreichend differenziert berücksichtigt wurde. Vulnerabilität ist eine dynamische, situationsabhängige Eigenschaft, die sich im Verlauf einer Krise verändern kann.
- **Stellschraube 7:** Systematische Krisennachbereitung und Lernen aus Erfahrungen: Die Nachbereitung von Krisen wurde in vielen Kommunen vernachlässigt. Die Ergebnisse zeigen jedoch, dass strukturierte Reflexion entscheidend ist, um aus Erfahrungen zu lernen und Prozesse nachhaltig zu verbessern.

Die Ergebnisse des Projekts senden ein klares Signal: Kommunale Resilienz entsteht nicht durch technische Infrastrukturen und materielle Ausstattung allein, sondern nur in Kombination mit menschlichen Ressourcen, funktionierenden (durchaus auch informellen) Netzwerken, strukturierter Nachbereitung und einer Kultur des Lernens.

Wesentliche Produkte des Projekts sind:

- Digitale Wissensplattform (<https://www.panreflex.de>), auf der alle Ergebnisse des Vorhabens eingestellt sind und die auch über die Projektlaufzeit hinaus unter dem Link [www.kommunaleskrisenmanagement.de](http://www.kommunaleskrisenmanagement.de) weiterbetrieben werden wird.
- Wissenschaftliche und anwendungsorientierte Publikationen (u.a. eine Broschüre zu den Stellschrauben kommunaler Resilienz) (<https://www.panreflex.de/nano.cms/ergebnisse>)
- Ein Fortbildungsangebot für die Kommunale Praxis (Inhouse-Schulung und Kamingsgespräch) <https://www.panreflex.de/nano.cms/webinare>

Die Ergebnisse des Vorhabens werden gebündelt in der folgenden Publikation dargestellt:

- Trapp, Jan Hendrik; Rau, Anna (Hrsg.): Städtische Resilienz stärken - Kommunales Krisenmanagement im Spiegel pandemischer Erfahrungen. (Difu Impulse XXX/2026). Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). Berlin. (im Erscheinen).

## Literatur

Ansell, C., Boin, A. & Keller, A. (2010). Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18(4), 195–207. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2010.00620.x>

Boin, A. (2019). The Transboundary Crisis: Why we are unprepared and the road ahead. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 27(1), 94–99. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12241>

Deutscher Bundestag. (2022). Streit über Corona-Krisenmanagement und Strukturreformen. Deutscher Bundestag. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw12-de-gesundheit-88425>