

## ***Stärkung städtischer Resilienz. Lernen aus der Krise***

**Holger Floeting**

Aus: Erich Marks, Claudia Heinzemann, Gina Rosa Wollinger (Hrsg.):

Krisen & Prävention

Ausgewählte Beiträge des 28. Deutschen Präventionstages

Forum Verlag Godesberg GmbH 2024

978.3.96410.049.8 (Printausgabe)

978.3.96410.050.4 (eBook)

# Stärkung städtischer Resilienz. Lernen aus der Krise\*

# 11

*Holger Floeting*

## 11.1 Krisen als Herausforderungen für Kommunen

Seit dem zweiten Weltkrieg gab es in Deutschland kein Ereignis wie die Covid-19-Pandemie, das über einen solch langen Zeitraum alle Bereiche des Lebens, der Wirtschaft, der Politik und der Verwaltung beherrschte. Dementsprechend waren Kommunen auf die Risiko- und Krisenkommunikation für solche Fälle, die Zusammenarbeit in der Kommune mit anderen Kommunen und im Mehrebenensystem von Ländern und Bund und auch auf den Umgang mit den von der Pandemie betroffenen Bürger:innen nur begrenzt vorbereitet.

Zwar waren Pandemiepläne vorhanden, der Bevölkerungsschutz war auf einzelne Aspekte, die in der pandemischen Lage eine Rolle spielten (Gesundheitsschutz, Beschränkungen, infrastrukturelle Unterstützung usw.), vorbereitet. Die Massivität, Komplexität, lange Dauer der Lage, hohe Informationsunsicherheit bei hohem Informationsbedarf, geringen Steuerungsmöglichkeiten und starkem Bestimmtheit durch externe Faktoren globalen Ausmaßes stellte aber auch langjährige Praktiker:innen vor neue Herausforderungen. Neue Wege im Umgang mit der Lage mussten schnell gefunden, oft angepasst oder revidiert werden. Bei Beginn der Lage war auch den meisten Praktiker:innen kaum annähernd die uns nun bekannte Dauer der Lage klar. Auch hat man kaum mit der Überlagerung von Krisen (Pandemie, Flüchtlingswanderung, Auswirkungen des Klimawandels, Kriegshandlungen und ihre direkten wie indirekten Folgen) rechnen können, die uns in die aktuelle Lage multipler Krisen gebracht hat.

Krisen werden in der modernen Gesellschaft nicht als weitgehend unbeeinflussbare Gefahr von außen oder Schicksal wahrgenommen,



Dr. Holger Floeting

ist Stadt- und Sicherheitsforscher. Er berät Kommunen in Fragen urbaner Sicherheit.

---

\* Der Beitrag stützt sich in wesentlichen Teilen auf einen Forschungsantrag, den der Autor zusammen mit Gabriel Bartl, Niklas Creemers, Anna Rau und Lawrence Schätzle erarbeitet hat und aktuellen Erkenntnissen aus dem vom Bundesministerium für Bildung und Forschung im Rahmen der zivilen Sicherheitsforschung geförderten Verbundprojekt „Stärkung städtischer Resilienz am Beispiel von Pandemien: Reflexionsraum für kommunales Krisenmanagement (PanReflex)“, das der Autor initiiert und als Verbundkoordinator bis Ende 2022 geleitet hat.

### Stärkung städtischer Resilienz. Lernen aus der Krise

sondern als Situationen, in denen Risiko- und Krisenmanagement verlangt werden. Die Organisation des konkreten Schutzes der Bevölkerung vor Ort übernehmen vor allem die Kommunen. Sie sollen im Zusammenwirken mit staatlichen Akteuren und Hilfsorganisationen die Sicherheit der Bürger:innen gewährleisten und haben die Aufgabe, die sich stetig verändernde Situation zu bewerten und zu erklären. Die wellenartige Entwicklung des Infektionsgeschehens, das sich kontinuierlich weiterentwickelnde Wissen über das Virus und Fortschritte wie Impfstoffe und Tests drängten die Verwaltungen in eine reaktive Position und machten es den Verantwortlichen nahezu unmöglich „vor die Lage zu kommen“.

Grundsätzlich verschärfen Krisen vorhandene Probleme und zeigen Schwachstellen auf, deren Beseitigung uns günstigstenfalls besser durch die nächste Krise bringen kann. Das können Schwachstellen sein, die im alltäglichen städtischen Leben kaum wahrgenommen oder kritisiert werden, nicht existentiell erscheinen und/oder teilweise mit Behelfskonstruktionen kaschiert werden. Auch werden Missstände, die schon länger bekannt sind, an deren Abhilfe man aber aus zahlreichen übergeordneten Gründen nur unzureichend gearbeitet hat, durch Krisen offensichtlich. Defizite bei der Versorgung mit Schutzausrüstungen, im Bildungswesen, in der Gesundheitsversorgung und Pflege oder im Umgang mit unterschiedlichen vulnerablen Gruppen wurden deutlich. Prekäre Strukturen, seien es Beschäftigungsverhältnisse, Lebensverhältnisse von Alleinerziehenden oder Wohnraum-mangel wurden überdeutlich, wenngleich sie mit der Gesundheitskrise der Pandemie zu-nächst unmittelbar wenig zu tun hatten, wohl aber Ausdruck fehlender Resilienz der Gesellschaft gegenüber derartigen Krisen waren und sind (vgl. Floeting, 2020, S. 24).

Die Schaffung resilienter Strategien, Strukturen und Prozesse steht daher im Mittelpunkt präventiver Bemühungen im Umgang mit Krisen. Mit der Schaffung resilienter Strategien, Strukturen und Prozesse können zwar weder Risiken noch Bedrohungen beseitigt werden, sie können aber dazu beitragen, Schadensfolgen für die Bürger:innen erfolgreich abzufedern. Gemeint ist mit Resilienz hier die Schaffung sowohl widerstandsfähiger als auch anpassungsfähiger Strategien, Strukturen und Prozesse in der Kommunalverwaltung und in der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren in allen Phasen des Umgangs mit Risiken, Bedrohungen und Schadensereignissen. Eine Vorbedingung dafür sind die kritische Reflexion und das Lernen aus bisherigem Krisenmanagement.

Kommunen als vergleichsweise kleine Einheiten mit ihrer dezentralen Organisation sind zur Schaffung resilienter Strukturen besonders geeignet. Sie sind in lokale Kontexte eingebettet und kennen die lokalen Potenziale. Sie können ihr Handeln gezielt darauf anpassen und haben dafür Instrumente entwickelt, die allerdings mit Blick auf die Erfahrungen aus der Pandemiebewältigung und zur Schaffung eines resilienten lokalen Krisenmanagements verbessert werden können. Der Ausbau dezentraler Strukturen des Krisenmanagements wird insbesondere mit Blick auf die Rolle der Kommunen bereits länger gefordert (vgl. Perron, 2011, S. 99 ff.) und nimmt in anderen europäischen Ländern - etwa in Großbritannien - hinsichtlich der Stärkung der „community resilience“ auch schon konkretere Züge an (vgl. Civil Contingencies Secretariat, 2016, S. 2 ff.; Cabinet Office, 2019, S. 2 ff.).

### Stärkung städtischer Resilienz. Lernen aus der Krise

Seit März 2020 waren die Kommunen im „Pandemiemodus“, bei dem die Hoffnung besteht, dass er nun (drei Jahre später) ausläuft und setzen in der sich sehr schnell und dynamisch verändernden Situation Maßnahmen zum Infektionsschutz und zur Unterstützung von vulnerablen Gruppen sowie Beratungsangebote um. Sie waren und sind der erste Ansprechpartner für die Bürger:innen vor Ort. Zugleich müssen sie dafür Sorge tragen, den Bürger:innen Regeln zu kommunizieren, auch Bevölkerungsgruppen, die schwer erreichbar sind. Überlagert wird die konkrete Gesundheitskrise der Pandemie von langfristigen – zum Teil in ihren lokalen Wirkungen krisenartig erscheinenden – Lagen, wie etwa der Notwendigkeit vor Ort Angebote (Wohnung, Bildung, Arbeit) für wiederkehrend große Zahlen von aus Not Zuwandernden zu schaffen oder mit den Auswirkungen von Klimawandel bedingten Erscheinungen und Katastrophen (Hitzewellen, Starkregen- und Starkwindereignissen, Waldbränden, Fluten usw.) umzugehen. Dies alles ereignet sich vor dem Hintergrund bereits erkannter, aber bisher nur zögerlich angegangener Transformationsprozesse wie der Digitalisierung oder dem sozial-ökologischen Umbau der Städte.

## 11.2 Resilienz

### 11.2.1 Konzepte der Resilienz

Gefahren werden in der modernen Gesellschaft stärker wahrgenommen, weil sich Erfahrungen über Naturgefahren wie Gefährdungen durch menschengemachte Systeme (z. B. technische Gefahren) gebildet haben und Gefährdungen durch bessere Messungen, Monitoring und statistische Betrachtungen deutlicher werden, d. h. das Wissen über Gefährdungen wächst. Auch haben sich die Möglichkeiten der Gefahrenprävention grundsätzlich verbessert (vgl. Christmann u. a., 2016, S.7), auch wenn sie nicht immer ausreichend ausgeschöpft werden. Gleichzeitig wird deutlich, dass sich Gefährdungen, die mit Krisen verbunden sind, nicht grundsätzlich vermeiden lassen (z. B. beim Klimawandel) und dementsprechende Maßnahmen ergriffen werden müssen (z. B. Klimaanpassungsmaßnahmen). Zunehmend werden daher auch die menschengemachten Gefährdungen im Kontext von Naturgefahren stärker thematisiert (z. B. im Zusammenhang mit Hochwassergefahren), wengleich in der Umsetzung von Präventionsmaßnahmen immer noch oft Zögerlichkeit besteht (z. B. bei der Festsetzung von Bebauungsverbots oder der Schaffung von Retentionsflächen, die bei Hochwasserlagen für die planmäßige Überflutung zur Verfügung stehen ohne Ortslagen und Menschen zu gefährden).

Orientierten sich Konzepte der Nachhaltigkeit daran, Lebens- und Wirtschaftsweisen so auszurichten, dass ihre kurz-, mittel- und langfristigen Folgen Schäden begrenzen und Gefährdungen vermeiden sollten, wird immer deutlicher, dass wir mit Gefährdungen, die aus Krisen erwachsen, umgehen müssen. Neben dem Konzept der Nachhaltigkeit, haben Konzepte der Resilienz damit in den letzten Jahren in der öffentlichen Diskussion an Bedeutung gewonnen: „Resilienzbildung steht in der Literatur [...] nicht nur für die Verhinderung bzw. die Vermeidung von potenziell eintretenden gefährdenden Ereignissen, sondern auch für möglichst schadlose Umgangsweisen mit und (stetige) Anpassungen an eintretende gefährdende Ereignisse“ (Christmann u. a., 2016, S. 8). Abhängig vom disziplinären

### Stärkung städtischer Resilienz. Lernen aus der Krise

Zugang und der Forschungsperspektive kann das Konzept der Resilienz mit unterschiedlichen Inhalten gefüllt werden, die sich zwischen Ansätzen eines stabilitätsorientierten Zurückspringens in den Ausgangszustand (Pimm, 1994) und einem dynamischen Verständnis im Sinn einer von funktionaler Anpassungsfähigkeit geprägten Weiterentwicklung bewegen (Holling, 1996). Ein zentraler Bestandteil einiger Resilienz-Konzepte besteht dabei in der zunächst paradox erscheinenden Logik, das Unerwartete zu erwarten. Dies erfordert Flexibilität in Bezug auf unvorhergesehene Dynamiken. Solche Konzepte konzentrieren sich daher meist auf szenarienbasierte Methoden, um zukünftige Krisen zu antizipieren. Vor allem drei weitestgehend auf dynamischen Resilienzkonzepten beruhende Formen der Resilienz sind für die Krisenbewältigung in Kommunen von zentraler Bedeutung:

1. Im Umgang mit vulnerablen Gruppen sowie bei der Risiko- und Krisenkommunikation mit den Bürger:innen seitens der Kommunen können Konzepte der „community resilience“ (vgl. bspw. Sharifi & Yamagata, 2016), also Kompetenzen und Fähigkeiten von Gemeinschaften Risiken richtig einschätzen zu können, sich auf sie einzustellen und grundsätzlich mit Transformation, Unsicherheit und Unvorhersagbarkeit umgehen zu können, sinnvoll eingesetzt werden.
2. Die Optimierung der Zusammenarbeit innerhalb der Kommune und zwischen der Kommune sowie Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben, im Rahmen der Mehrebenenkooperation und mit zivilgesellschaftlichen Akteur:innen lassen sich auf Konzepte der organisationalen Resilienz stützen (vgl. Eikelberg, 2015; Gahlen & Kranaster, 2008; Gißler, 2019; Hofinger & Heimann, 2016; Lamers, 2016; Voßschmidt & Karsten, 2020).
3. Auf gesellschaftlicher Ebene erfordert der Umgang mit zukünftigen (auch noch unbekannt) Krisenlagen nicht zuletzt eine Erhöhung sozialer Resilienz.

#### 11.2.2 Resilienz im städtischen Kontext

Im städtischen Zusammenhang wurde der Resilienzbegriff in Deutschland zunächst im Kontext des Umgangs mit den Folgen des Klimawandels und der Notwendigkeit von Klimaanpassungsmaßnahmen diskutiert. In den letzten Jahren hat sich das Begriffsverständnis allerdings deutlich erweitert und wurde zunehmend auch im Zusammenhang mit raum- und stadtplanerischen Fragestellungen verwendet. So wurde beispielsweise die Resilienz der Städte als Teil eines „Stresstest Stadt“ behandelt, der sich mit ausgewählten negativen Veränderungen für die Städte befasst, die nicht auf von ihnen selbst beeinflussbare Faktoren zurückgehen (Außenzuwanderung, demographischer Wandel, ökonomischer Strukturwandel, gesellschaftliche Polarisierung, Starkregen, thermische Belastung, Krise der Energieversorgung). Im Mittelpunkt steht dabei eine Operationalisierung des Resilienzbegriffs und der Versuch der Bewertung der Resilienz von Städten gegenüber diesen Faktoren (Jakubowski u. a., 2018, S. 12 ff.). Resilienz wurde als wesentlicher Bestandteil der „Zukunftstadt“ angesehen und die konzeptionelle Leitidee der resilienten Stadt auf gesamtstädtischer wie Quartiersebene für verschiedene Themen (Stadtklima, Hitzebelastung und Lebensqualität; sommerliche Extremwetter, Wasserinfrastrukturen in der Stadt, sozialorientierte Wohnraumversorgung; Selbsthilfe Netzwerke und Quartiersentwicklung

### Stärkung städtischer Resilienz. Lernen aus der Krise

von unten) behandelt (Fekkek u. a., 2016, S. 20 ff.). Neben punktuellen Störereignissen von außen wurden zunehmend auch chronische Stressfaktoren für Städte in die Betrachtung miteinbezogen (vgl. The Rockefeller Foundation, 2021).

Städte sind Räume dichter Besiedlung, Verkehrs- und Infrastruktorknoten, kulturelle Zentren, Wirtschaftsschwerpunkte und Entscheidungszentren und damit besonders anfällig für Bedrohungen und Gefährdungen unterschiedlichster Art. Städte müssen vor Naturgefahren geschützt sein. Die Sturm-, Starkregen- und Überflutungsereignisse oder Waldbrände der letzten Jahre machen deutlich, wie ernst Risiken und Gefahren für die Sicherheit in Kommunen sind und mit welchen dramatischen Schäden sie verbunden sein können. Naturgefahren sind dabei nicht allein Gefahren, die von natürlichen Ereignissen ausgehen, sondern in einer vom Menschen überformten Landschaft auch immer anthropogene Gefahren, deren Schadensdimensionen durch Planungsentscheidungen, Infrastrukturausstattung, installierte Sicherungssysteme usw. beeinflusst werden. Die Anpassung der Städte an die Anforderungen, die aus dem Klimawandel resultieren, und die damit verbundenen veränderten Verwundbarkeiten werden die Anforderungen an städtische Resilienz deutlich verändern (z. B. bei Prävention und Intervention bezogen auf die Überwärmung in den Städten und ihre gesundheitlichen Folgen). Dies stellt die Kommunen vor neue Herausforderungen im Umgang mit Naturgefahren, die sowohl technisch als auch sozial orientierte Lösungen notwendig machen und nach integrierten Ansätzen für die Stärkung der Resilienz von Kommunen in Bezug auf diese Faktoren verlangen.

Neben Naturgefahren muss man sich in Städten auch mit technischen Gefahren unterschiedlichster Art auseinandersetzen: Kraftwerksunfälle, Großbrände, Havarien von Industrieanlagen, Ausfall von Versorgungseinrichtungen, Gefahrgutschadensereignissen, einen möglichen Massenansturm von Verletzten und Erkrankten z. B. bei Havarien, aber auch bei Unglücken im öffentlichen Personennahverkehr, in großen Wohnanlagen, bei Großveranstaltungen oder terroristischen Anschlägen (Floeting, 2015, S. 22 ff.). Der technische Fortschritt ist einerseits damit verbunden, dass bekannte technische Risiken minimiert und die Eintrittswahrscheinlichkeiten bekannter technischer Gefahren damit verringert werden können, andererseits mit größeren Gefahrenpotenzialen gerade in Städten.

Im Zuge der Bewältigung der Covid-19-Pandemie und aktuell unter dem Vorzeichen einer durch den Krieg in der Ukraine vollkommen veränderten Sicherheitslage ist der Begriff der Kritischen Infrastrukturen auch in den Sprachschatz der allgemeinen Öffentlichkeit vorgegangen. Kritische Infrastrukturen sind dabei nicht nur technische Einrichtungen und Leitungsnetze, an die man sofort denkt, wie die Wasser-, Energie-, Transport- oder Telekommunikationsnetze, sondern müssen viel umfassender verstanden werden als „Organisationen und Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten würden“ (BMI, 2009, S. 3). Deshalb zählen dazu nicht nur die technischen Basisinfrastrukturen, sondern auch sozioökonomische Dienstleistungsinfrastrukturen wie das Gesundheitswesen und die Notfalldienste, Behörden- oder Bankdienste, Medien usw.

### Stärkung städtischer Resilienz. Lernen aus der Krise

Um der Vielfalt an Risiken und Bedrohungen effektiv entgegenzutreten zu können, müssen sich Präventionsmaßnahmen ständig weiterentwickeln. Städte müssen dauerhaft widerstands-, regenerations- und anpassungsfähig sein – mit einem Begriff gesagt: resilient. Die Stärkung der urbanen Resilienz erfordert dabei eine ganzheitliche Betrachtung einer Stadt und ein grundlegendes Verständnis für das Gefüge einer Stadt, das aus vielen verschiedenen voneinander abhängigen Systemen besteht. Dabei geht es weniger um eine singuläre „urbane Resilienz“, sondern um verschiedenen Resilienzen der Stadt für verschiedene Arten der Belastung, die sich zwischen Städten auch unterscheiden (Jakubowski u. a., 2018, S. 39 ff.).

Der Sicherheitsbegriff hat sich in den letzten Jahren allmählich von der nationalen zur menschlichen Sicherheit, von der militärischen zur ökologischen Sicherheit und von der territorialen zur globalen Sicherheit erweitert. Urbane Resilienz im beschriebenen Sinne gehört zu einem derartig erweiterten Sicherheitsbegriff, der die verschiedenen Dimensionen der Sicherheit mit einbezieht: die Sachdimension (ökonomisch, ökologisch, humanitär, aber auch militärisch), die Referenzdimension (Staat, Gesellschaft, Individuum), die Gefahrendimension (Bedrohung, Verwundbarkeit, Risiko) und die Raumdimension (lokal, regional, national, international, global) (Daase, 2010, S. 10 ). Dies nimmt neben der Bedrohungsabwehr immer stärker auch die Risikovorsorge in den Blick. Aufgrund der entsprechenden Komplexität, der Möglichkeit oder Gefahr von Zielkonflikten zwischen den Dimensionen und verschiedenen Resilienzen sowie der Begrenztheit der für die Stärkung städtischer Resilienz verfügbarer Ressourcen sind urbane Resilienzkonzepte selbst bei einer präzisen Zielformulierung immer auch von Güterabwägung, Priorisierung, Risikokalkulation und politischer Auseinandersetzung und -entscheidung über die Sicherheitspräferenzen der unterschiedlichen Dimensionen geprägt. Urbane Resilienzkonzepte müssen sich dabei auch an der Resilienzstrategie der Bundesregierung orientieren, die Resilienz als eine politische Daueraufgabe ansieht und das Verhältnis von Katastrophenvorsorge und Resilienz beschreibt: Resilienz wird dabei als Bestandteil des Katastrophenrisikomanagements angesehen, das als Querschnittsaufgabe verankert werden und mit allen Politikbereichen abgestimmt werden soll (vgl. BMI, 2022).

Ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der Resilienz ist gerade auch die Rückschau und Auswertung der Bewältigung vergangener Krisen und Schocks, um daraus Handlungskonzepte für die Zukunft zu entwickeln und bei Bedarf dauerhafte Veränderungen in Verwaltungs- und Kooperationsstrukturen zu ermöglichen, die zu einer verbesserten und nachhaltigen Reaktionsfähigkeit führen sollen, denn „im Unterschied zum klassischen Konzept der Verwundbarkeit umfasst Resilienz die Fähigkeit und Bereitschaft zum Lernen, zur Veränderung, zur kritischen Selbstreflexion und zur Reorganisation (Jakubowski u. a., 2018, S. 15; vgl. dazu auch Fekete & Hufschmidt, 2016).

#### 11.2.3 Covid-19-Pandemie als Herausforderung für Resilienzkonzepte und Krisenmanagement

Die Covid-19-Pandemie ist für die gesamte Gesellschaft und für die Kommunen im Besonderen eine Herausforderung. Die mit ihr verbundene Krise ist sowohl hinsichtlich der scheinbar zufälligen und gleichzeitigen Abfolge von (Schadens-)Ereignissen als auch mit

### Stärkung städtischer Resilienz. Lernen aus der Krise

Blick auf den Mangel an effektiven Strukturen zur Handhabung von deren Folgen unstrukturiert und gehört damit zu den „wicked problems“ (Rittel & Webber, 1973, S. 160 ff.), also zu den Problemen in Politik oder Planung, die kaum lösbar erscheinen wegen ihrer schwer erkennbaren, widersprüchlichen, sich verändernden, kaum vollständig bekannten Anforderungen. Derartige Probleme erfordern zwar schnelles und entschiedenes Handeln, jedoch existieren meist keine erprobten Handlungsweisen, weil die Probleme neuartig und komplex sind. Sie erfordern aufgrund der Komplexität die Abstimmung zwischen verschiedenen Akteuren ohne, dass bereits klare Zuständigkeiten bestehen. Sie haben kein klar definierbares Ende, weil ihre Folgeerscheinungen sich überlagern oder das Ende zeitlich nicht absehbar ist, weil es weit in der Zukunft liegt und/oder außerhalb des Einflussbereichs einzelner Akteur:innen. Unter diesen Bedingungen lassen sich für die Krisenbewältigung notwendige Ressourcen nur schwer planen und lokal bereitstellen. Zum Krisenmanagement gehört die Priorisierung durch Entscheidungsträger:innen. Doch die Kombination aus permanentem Entscheidungsdruck bei lückenhafter und dynamischer Informationslage in einer räumlich und zeitlich zunehmend entgrenzten Krise erschwert diesen Prozess erheblich. Die Covid-19-Pandemie hat deutlich werden lassen, dass es – trotz grundsätzlich vorhandener Strategien, Konzepte, Strukturen, Instrumente und Maßnahmen für den Umgang mit Krisen- und Katastrophensituationen in Kommunen, auch trotz z. T. lang vorhandener konkreter Kenntnisse des Risikos einer Pandemie durch ein „Virus Modi-SARS“ (Deutscher Bundestag, 2013, S. 5 ff. und S. 55 ff.) und obwohl das Handeln im Rahmen eines länder- und ressortübergreifende Krisenmanagements anhand eines Szenarios mit auffallenden Parallelen zur Covid-19-Pandemie (BBK, 2008) auch bereits geübt wurde – an Lösungen fehlte und z. T. noch fehlt

1. im Umgang mit langanhaltenden, sich dynamisch entwickelnden und flächenhaften Krisen, die das Zusammenwirken vieler Praktiker:innen in den Kommunen, der Kommunen miteinander und im Mehrebenensystem benötigen,
2. für die Berücksichtigung sich in Zusammensetzung und Umfang verändernder vulnerabler Gruppen und
3. für die Risiko- und Krisenkommunikation in Lagen mit komplexen, unsicheren, in kurzer Zeit und sich ständig verändernden Informations- und Wissensständen und der Notwendigkeit revidierbarer Entscheidungen.

#### 11.3 Risiko- und Krisenkommunikation

In unserem Gemeinwesen können Maßnahmen zur Eindämmung einer Krise nicht einfach verordnet, sondern müssen erklärt, diskutiert und begründet werden, sollen sie auf gesellschaftliche Akzeptanz stoßen. Krisenmanagement muss dabei mit komplexen Zusammenhängen umgehen, oft wissenschaftlich kaum gesicherte und schnell veränderliche Erkenntnisse einbeziehen (siehe hierzu auch den Beitrag von Mukerji & Mannino in diesem Band). Es muss auf die Lage in der jeweiligen Kommune übertragen werden und in lokales Alltagshandeln umsetzbar sein. Dabei entsteht die Situation, dass zu treffende Regelun-



### Stärkung städtischer Resilienz. Lernen aus der Krise

gen zugleich diesen komplexen Sachverhalten gerecht werden, den Bürger:innen möglichst einfach, verständlich und nachvollziehbar erklärt werden und einer rechtlichen Prüfung standhalten müssen. Nicht zuletzt am Beispiel der im Rahmen der Pandemiebekämpfung getroffenen Regelungen (z. B. zum Tragen von Masken, zur Schließung oder Einschränkung von Nutzungszeiten von Geschäften, Einrichtungen, Beschränkung von Veranstaltungen usw.) ist überdeutlich geworden, dass dieser Spagat nicht immer gelingt. Trotz der Anforderungen an Verständlichkeit ist es wichtig, auch über widersprüchliche Erkenntnisse und unklare Erkenntnisstände zu informieren. Kommunikationsinhalte, -formate, -formen und -wege müssen sich dementsprechend den neuen Anforderungen anpassen und auch die zielgruppenspezifische Kommunikation muss sich verändern.

Risiko- und Krisenkommunikation durch die Kommune muss Wege finden, um sich an die kaum einschätzbaren oder sich sehr dynamisch verändernden Risikosituationen und eng begrenzten Schutzmöglichkeiten anzupassen. Kommunale Akteur:innen müssen ihre Krisenkommunikation in noch stärkerem Maß als bisher auf unterschiedliche Zielgruppen anpassen. In der pandemischen Lage hat sich gezeigt, dass ein funktionierendes Zusammenspiel wissenschaftlichen und praktischen Wissens von entscheidender Bedeutung für eine zielgerichtete und aktuelle Risiko- und Krisenkommunikation war, weiterhin sein wird und organisiert werden muss. Es wird zukünftig notwendig sein, in viel stärkerem Maß als in der pandemischen Lage praktizierte Partizipationsverfahren und Dialogformate zu nutzen, um das Vertrauen in und die Legitimität von politischem und Verwaltungshandeln zu sichern. Gleichzeitig haben die Erfahrungen aus der Pandemie gezeigt, dass gerade in diesem Bereich aus Gründen des Gesundheitsschutzes erhebliche Einschränkungen bestanden haben und selbst eingespielte Verfahren der Partizipation in Präsenz zum Erliegen kamen. Da bei ähnlichen Lagen von Einschränkungen ähnlicher Art auszugehen ist, müssen alternative Formen der Partizipation und der Prävention, die in stärkerem Maß online stattfinden werden, entwickelt, geübt und ergänzend auch in nicht-pandemischen Lagen genutzt werden, um den Umgang mit ihnen bei den Akteur:innen in den Kommunen und in der Zivilgesellschaft präsent zu halten und selbstverständlich zu machen.

Es hat sich gezeigt, dass eine aufgeklärte, transparente und damit vertrauensfördernde Kommunikation kommunaler Akteur:innen mit der Bevölkerung über unterschiedliche mediale Kanäle notwendig und auch möglich ist. Es wird sich zeigen, welche der genutzten Kommunikationskanäle sich dauerhaft etablieren und für die Risiko- und Krisenkommunikation geeignet sind. Deutlich geworden ist aber auch, dass es aus Gründen der Sicherheit Grenzen der Transparenz in der Risiko- und Krisenkommunikation gibt, die im Einzelfall bestimmt werden sollten, sich aber an grundsätzliche Regeln halten müssen und die sich für neue mediale Kanäle (z. B. Twitter, Podcasts) erst langsam ausprägen und allgemein anerkannt werden.

Unsichere Informationsgrundlagen, komplexe Interdependenzen im Sicherheitshandeln, sich schnell veränderndes schwer vermittelbares (Fach-)Wissen und damit sich dynamisch entwickelnde Lagen sind leider auch gute Voraussetzungen für die Entwicklung und Ausbreitung von Fake News, unbewusster oder bewusster Falschinformation und gezielter Desinformation. Die Risiko- und Krisenkommunikation kommunaler Akteur:innen hat den

### Stärkung städtischer Resilienz. Lernen aus der Krise

Umgang damit in den letzten Jahren bereits teilweise erlernt. Das Ausmaß gezielter Desinformation in der pandemischen Lage hat die Praktiker:innen aber nochmals vor neue Herausforderungen gestellt. Es hat sich gezeigt, dass es gerade im Umgang mit Fake News in sich hoch dynamisch verändernden Risikosituationen mit ungesichertem Wissen neuer Konzepte bedarf. Krisenkommunikation muss dabei mit zwei Dimensionen von Unsicherheit zugleich umgehen: den als Konsequenz der Schadensereignisse entstandenen (oder empfundenen) Mangel an Sicherheit und den Mangel an Gewissheit, der für Krisensituationen charakteristisch ist. Krisen verlangen Entscheidungen unter Zeitdruck und bei lückenhaftem Wissen. Dies kann Bürger:innen beunruhigen und schafft auch bei Entscheidungstragenden (wie sich im Rahmen des Krisenmanagements während der Covid-19-Pandemie gezeigt hat) selbst bei offenkundigem Handlungsdruck eine Hemmschwelle, weil getroffene Entscheidungen zumindest in Teilbereichen mit hoher Wahrscheinlichkeit negative Auswirkungen haben, für die Entscheidende später Verantwortung übernehmen müssen und für die ihnen bei einer möglichen kritischen Reflexion nach der Krisenlage Schuld zugewiesen werden könnte. Gerade während einer Krise muss der Informationsraum aber von den Zuständigen schnell und entschieden besetzt und genutzt werden, um etwaige Schäden durch Falschinformationen und Verzerrungen zu minimieren.

Risiko- und Krisenkommunikation sollte sich entsprechend daran orientieren, Bürger:innen, auch vulnerable Gruppen, darin zu bestärken, in Prävention wie im Krisenhandeln selbst aktiv zu werden, ihr Engagement fördern und unterstützen, sie in die Lage versetzen, aktiv zu handeln und ihnen die Kompetenzen und Fähigkeiten dafür zu vermitteln (entsprechend der „four E's“: „Engagement, Empowerment, Encouragement, Education“ zur Ausbildung von „community resilience“; vgl. Edwards, 2009, S. 80 ff.). Kommunen sollten entsprechend Bürger:innen nicht nur informieren, sondern sie durch Dialog- und Rückmeldungsoptionen aktiv in ihre Entscheidungsfindung miteinbeziehen (siehe hierzu auch den Beitrag von Fekete, Hetkämper & Bauer in diesem Band). Hier zeigen sich bisher deutlich Schwächen in der Praxis. Es fehlt bisher besonders an solchen Konzepten, die auch in Lagen eingesetzt werden können, in denen bisherige Konzepte aufgrund von Risiko einschätzungen und der Dringlichkeit von Entscheidungen nur begrenzt einsetzbar sind.

Eine dialogisch orientierte Risiko- und Krisenkommunikation stützt sich auf Transparenz und gesteht auch Nicht-Wissen (z. B. durch fehlende Forschungsergebnisse) offen ein, was Vertrauen fördernd wirkt und Spielräume für Spekulationen und Fehlinformationen minimiert (Günther et al., 2011, S. 37-42). Eine multidirektionale Informationsvermittlung, die die Reaktionen der Bevölkerung im weiteren Kommunikationsverlauf mitberücksichtigt und alle gesellschaftlichen Gruppen kommunikativ miteinbezieht, ist dabei genauso wichtig, wie die Verfügbarmachung komplexer Wissensinhalte in der Breite (Uhlenhaut, 2011, S. 79 f.). Es gab eine ganze Reihe guter Beispiele dafür in der Pandemie (z. B. das Coronavirus-Update in NDR Info). Multidirektionale Informationsvermittlung erfordert ein Umdenken bei allen Beteiligten. Kommunale Akteur:innen müssen teilweise das angestrebte Entscheidungs- und Informationsmonopol aufgeben, was ihrem Selbstverständnis im Krisenmanagement zuwiderlaufen kann. Die Bürger:innen müssen wiederum lernen, mit erhöhter Unsicherheit umzugehen und selbst deutlich mehr Verantwortung für ihre Ge-

### Stärkung städtischer Resilienz. Lernen aus der Krise

meinde zu übernehmen. Kommunale Akteur:innen können sich dafür besser auf Koordination und gezielte Unterstützung lokaler Maßnahmen konzentrieren und profitieren zugleich von Informationen, die andernfalls womöglich nicht zur Verfügung stünden und eine dynamische Anpassung der Kommunikationsstrategie erlauben. Die Bürger:innen erhalten dafür die Möglichkeit der aktiven Teilnahme und gewinnen an Handlungsfähigkeit. Dies kann dazu beitragen, eine in der Krise empfundene Macht- und Hilflosigkeit zu überwinden.

#### 11.4 Vulnerabilität und Umgang mit vulnerablen Gruppen

Die Pandemie hat gezeigt, dass eine Vielzahl von Gruppen als in unterschiedlichem Maß vulnerabel eingeschätzt werden oder sich selbst als vulnerabel ansehen und dass sich Betroffenheiten im Verlauf der Krisensituation verändern. Dementsprechend muss sich auch deren priorisierte Adressierung durch Maßnahmen des Krisenmanagements verändern. Dabei war während der Covid-19-Pandemie nicht immer klar, was vulnerable Gruppen aus der Sicht der kommunalen Akteur:innen ausmacht bzw. wie es zur Feststellung von Vulnerabilität kommt. Auch wie Schutzbedürftigkeit identifiziert wird, war nicht immer transparent. Während der Pandemie gab es zunächst im Rahmen des primären Gesundheitsschutzes identifizierte vulnerable Gruppen (ältere Menschen, Menschen mit Vorerkrankungen), dann aber auch Gruppen, die als schutzbedürftig wegen ihrer besonderen Lebenssituation (z. B. Menschen in Pflegeheimen) oder ihrem eingeschränkten Zugang zur Regelversorgung im Gesundheitssystem (z. B. Wohnungslose) als vulnerabel angesehen wurden. Schließlich wurden auch Personengruppen, die besonderen Belastungen durch Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie ausgesetzt waren als vulnerabel angesehen. So etwa Alleinerziehende und/oder berufstätige Elternteile, die eigene Homeoffice-Tätigkeit mit Betreuungsaufgaben beim Homeschooling ihrer Kinder im Alltag miteinander zu verbinden hatten. Schließlich wurde Vulnerabilität auch im Kontext ökonomischer Verwundbarkeit diskutiert, individuell bei Verlust des Arbeitsplatzes oder Einkommenseinbußen von Beschäftigten, volkswirtschaftlich beim Ausfall ganzer Wirtschaftsbereiche infolge von Eindämmungsmaßnahmen (z. B. im Kulturbereich, in Gastronomie, Hotellerie, Einzelhandel und in der Veranstaltungsbranche). Oft trafen individuell mehrere Faktoren der Vulnerabilität gleichermaßen zu.

Zukünftig erscheint es daher sinnvoll deutlich zu klären und transparent zu kommunizieren, wie Schutzbedürftige identifiziert und lokalisiert und wie Schutz-, Hilfe- und Unterstützungsmaßnahmen auf sie zugeschnitten werden. Gerade in komplexen dynamischen und langandauernden Lagen benötigen Schutzbedürftige verlässliche, auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene und kontinuierliche Informationen, die sie in die Lage versetzen, Schutz- und Hilfsangebote in Anspruch zu nehmen und ihre eigenen Fähigkeiten zu Schutz und Hilfe gut einsetzen zu können und damit ihre individuelle Resilienz zu stärken. Vulnerable Gruppen sollten daher soweit dies möglich ist in die Gestaltung der Kommunikation aktiv einbezogen werden, um ihre Belange sinnvoll im Rahmen des Krisenmanagements zu berücksichtigen.

## Stärkung städtischer Resilienz. Lernen aus der Krise

Die Pandemie hat gezeigt, dass sich Hilfs- und Schutzangebote im Verlauf der Krise verändert haben. Standen zu Beginn der Krise vor allem Regelungen und Maßnahmen des Gesundheitsschutzes im Vordergrund und waren Schutz- und Hilfsangebote nahezu allein darauf konzentriert (allgemeiner Infektionsschutz, Infektionsschutz in Kranken- und Pflegeeinrichtungen sowie Sammelunterkünften), beschäftigte man sich im Verlauf der Pandemie und dem sich wandelnden Verständnis von Vulnerabilität mit weiteren Aspekten von Vulnerabilität (ökonomische Vulnerabilität, fehlende Angebote für ehemals vorhandene physische Partizipationsformate, fehlende Angebote für bestimmte Zielgruppen z. B. Jugendliche, Menschen mit Migrationserfahrung usw.). Dementsprechend veränderten und diversifizierte sich die Schutz- und Hilfsangebote, wenngleich auch im weiteren Verlauf immer wieder Angebotslücken identifiziert wurden. Interessant wird sein, welche der aus der Lage entwickelten Lösungen in einer postpandemischen Phase weiterhin Bestand haben werden, z. B. im Bereich der Tagesangebote für Wohnungslose, dem Gesundheitsschutz für Suchtkranke, den Unterbringungsangeboten für Sexarbeiter:innen, den Onlineangeboten, die physische Präsenz (etwa bei Behördengängen) ersetzt haben und auch wie die Pandemie mit ihren besonderen Herausforderungen (hohe Dynamik, langanhaltende Dauer, extreme Unsicherheit der Informationen, globales Ausmaß) auf lokaler Ebene den Umgang mit vulnerablen Gruppen verändert hat. Dies ist allerdings noch nicht abschließend zu beantworten. Es gibt aber Anzeichen dafür, dass das Bewusstsein für die Differenziertheit von vulnerablen Gruppen und ihren Hilfs- und Schutzbelangen in der Gesellschaft und bei den institutionellen Akteur:innen gewachsen ist. Die Möglichkeiten, vulnerable Gruppen durch Maßnahmen zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts (etwa unter Bezugnahme auf die oben beschriebenen „four E’s“: Engagement, Education, Empowerment und Encouragement) in Hinblick auf krisenhafte Ereignisse zu stärken und sie in deren Bewältigung einzubeziehen, erscheinen dabei bei weitem noch nicht ausgeschöpft.

Im Rahmen der Covid-19-Pandemie ist auch deutlich geworden, dass das Krisenmanagement damit verbunden sein kann, (unbewusst) bestehende Ungleichheiten und Ungleichbehandlungen von Gruppen noch zu verstärken (vgl. Lam u.a., 2020, S. 13 in Bezug auf Bestreifung, Kontrolle und Überwachung; O’Sullivan et al., 2020, S. 140 ff. in Bezug auf Arbeits-, Wohnungs- oder Verschuldungssituation bzw. den fehlenden Zugang zu sozialen und Gesundheitsdiensten) und so besonders vulnerable Gruppen entweder zu vernachlässigen oder sogar zusätzlich zu belasten.

Die Covid-19-Pandemie hat auch mit aller Deutlichkeit gezeigt, dass die unvertrauten Situationen eines andauernden Krisenzustands leicht zu einer „Wagenburgmentalität“ führen können, der sich in einem verstärkten Rückzug in die eigene soziale Gruppe, in eine Gruppe Gleichgesinnter und erhöhtem Misstrauen gegenüber Außenstehenden äußert und individuell der Komplexitätsreduktion dient in einer zunehmend als feindselig wahrgenommenen Welt. Es hat sich gezeigt, dass ein solcher Effekt gerade für Maßnahmen (z. B. die Verpflichtung zum Tragen von Schutzmasken oder die Einhaltung von Versammlungsverboten zum Zweck der Unterbindung der Ausbreitung von Infektionen) zum Problem werden kann, die gemeinsames Handeln, Solidarität mit, aber auch zwischen vulnerablen Gruppen erfordern (z. B. zwischen älteren und jungen Menschen).

### Stärkung städtischer Resilienz. Lernen aus der Krise

Als weitere Schwierigkeit des Krisenmanagements im Umgang mit vulnerablen Gruppen hat sich während der Covid-19-Pandemie gezeigt, dass vulnerable Gruppen und einzelne Schutz- und Hilfsbedürftige mitunter für offizielle Stellen (bisweilen durchaus beabsichtigt, nicht zuletzt aufgrund schlechter Erfahrungen mit öffentlichen Akteur:innen und Misstrauen gegenüber dem Staat) schwer zu erreichen sind. Selbst bei vorhandenem Kooperationswillen haben diese Gruppen mitunter wenig Möglichkeit, Empfehlungen zum Gesundheitsschutz (AHA-Regel, Homeoffice) nachzukommen. Gleichzeitig ist für sie der Zugang zu medizinischer Versorgung oder sonst im öffentlichen Raum vorhandenen Rückzugsräumen (z. B. U-Bahnstationen) erschwert. Dies schlägt sich umso deutlicher nieder, je informeller organisiert und weniger angebunden an staatliche und kommunale Verwaltungsstrukturen die Gruppen sind (vgl. *Social Science in Humanitarian Action*, 2020 in Bezug auf die besonders prekäre Situation in informellen urbanen Siedlungen).

#### 11.5 Zusammenarbeit von Akteur:innen

Neben der Festlegung und Kommunikation klarer Verantwortlichkeiten ist Interoperabilität zwischen den Akteur:innen der Schlüssel für eine starke und zuverlässige Kooperation der verantwortlichen Stellen (Scharte et al., 2014, S. 67). Die Pandemiebewältigung hat besonders die Probleme der Mehrebenenkoordination und -zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, aber auch die Herausforderungen der Zusammenarbeit innerhalb der Kommunen zwischen den beteiligten Akteur:innen (Feuerwehren, Ordnungsämter, Gesundheitsämter, Sozial- und Bildungsverwaltung) offen gelegt. Gerade bei der kritischen Reflexion der Covid-19-Pandemie wird nun deutlich, wie wichtig eine Fehlerkultur ist, die fernab von Schuldzuweisungen an einer aktiven Suche von Fehlerquellen interessiert ist und hilft auf dieser Grundlage Lernpotenziale zu identifizieren.

In der Literatur zur organisationalen Resilienz werden darüber hinaus als Erfolgsfaktoren flache Hierarchien, die Berücksichtigung der Heterogenität der Mitarbeiter:innen sowie eine demokratische Diskussionskultur genannt (Fathi, 2014, S. 3 ff.). Erste Erfahrungen aus der Zusammenarbeit während der Covid-19-Pandemie bestätigen diese Hinweise. Gute Stabsarbeit mit klaren Zuständigkeiten und kurzen Entscheidungswegen haben zur Krisenbewältigung wesentlich beigetragen. Die Notwendigkeit, in kurzer Zeit auf kommunaler Ebene Personal für die Bewältigung der Aufgaben für Bereiche zu gewinnen, die erhebliche personelle Verstärkung benötigten (z. B. Gesundheitsämter) machte es unvermeidlich, auch fachfremdes Personal einzusetzen, schnell zu qualifizieren und dabei die unterschiedlichen persönlichen Stärken der Mitarbeiter:innen zu nutzen (Kommunikations-, Sprachkompetenz, Einfühlungsvermögen, Flexibilität, Belastbarkeit). Fehlende oder widersprüchliche Vorgaben für das Krisenhandeln in der Pandemie „zwangen“ oftmals zur Findung gemeinsamer Lösungen. Eine demokratische Diskussionskultur, die unterschiedlichen Interessen eine Stimme gibt, Widerspruch zulässt, Wertschätzung ausdrückt, Kompromisse schließt, wo dies möglich ist und Entscheidungen erklärt, unterstützt die Legitimation oftmals kontroverser Entscheidungen.

### Stärkung städtischer Resilienz. Lernen aus der Krise

Im Rahmen der Bewältigung der Covid-19-Pandemie ist deutlich geworden, dass zwar bewährte Strukturen der Zusammenarbeit vorhanden sind und die Möglichkeiten der Stabsorganisation grundsätzlich ein schnelles und zielgerichtetes Handeln ermöglichen. Es sind allerdings auch Schwachstellen besonders in Bezug auf die Eilbedürftigkeit von Entscheidungen und bei der Abstimmung von Regelungen deutlich geworden. Es müssen tragfähige Lösungen für die Organisation der Prozesse der Zusammenarbeit bei dynamischen Krisenentwicklungen und vor dem Hintergrund unsicherer Information gefunden werden. Spielräume für pragmatische Lösungen im Krisenfall, die vor Ort generiert wurden, müssen erhalten bleiben und weiterentwickelt werden. Es muss überprüft werden, inwieweit sich erfolgreiche Modelle des Krisenmanagements (z. B. der Stabsarbeit) auf andere Krisen übertragen lassen und auch im kommunalen Alltag einer resilienten Kommune Vorbild für die Organisation sein können, ohne dass jede Aufgabe zur „Chefsache“ oder „Stabsangelegenheit“ deklariert wird. Das Krisenmanagement während der Covid-19-Pandemie hat die Zusammenarbeit innerhalb der Kommunalverwaltung verändert, war oft mit kürzeren Entscheidungswegen, schnelleren Entscheidungen, Adaptionfähigkeit, d. h. mit agileren Strukturen und Prozessen in der Zusammenarbeit, verbunden. Es bleibt abzuwarten, welche der bewährten Lösungen für die Zusammenarbeit der Akteur:innen auch nach der Krise übernommen werden können - ebenso wie für die Bewältigung kommender Krisen auch für das alltägliche Verwaltungshandeln in den Kommunen.

#### 11.6 Fazit

Auch wenn Kommunen mit multiplen und sich überlagernden Krisen zu tun haben und damit eigentlich zumindest in einzelnen Bereichen permanent im „Krisenmodus“ bleiben, müssen die Akteur:innen auch die Möglichkeit zur Reflexion ihres Krisenhandelns haben, muss ein Lernen aus dem Management von Krisen ermöglicht werden. Es braucht personelle wie zeitliche Ressourcen und Gelegenheiten für die kritische Auseinandersetzung mit den Strukturen, Prozessen und Maßnahmen der Krisenbewältigung.

Reflexion benötigt eine Fehlerkultur der kritischen Analyse und Auseinandersetzung, die orientiert ist auf die Verbesserung zukünftigen Krisenmanagements und nicht rückwärtsgerichtet auf Schuldzuweisungen.

Die in der Pandemiebewältigung nochmals deutlich gewordenen Stärken der Stabsarbeit sollten auch zukünftig genutzt werden, aber es sollte nicht aus jeder komplexen Aufgabe ein Stabsthema werden.

Der Krisenmodus kann nicht dauerhaft aufrechterhalten werden. Das Krisenmanagement muss auch bei lang andauernden Krisen zu einem sinnvollen Zeitpunkt formal beendet werden. Dabei muss man sich eingestehen, dass manche als Krise angesehene Situation eher mit einem lang andauernden Transformationsprozess verbunden ist und damit nicht Aufgabe des Krisenmanagements, sondern Daueraufgabe der verantwortlichen Akteur:innen.

Der Austausch zwischen den Praktiker:innen in Bund, Ländern und Gemeinden mit Freiwilligenorganisationen und der engagierten Zivilgesellschaft ist auch nach dem Ende der

### Stärkung städtischer Resilienz. Lernen aus der Krise

akuten Krisensituation notwendig und dauerhaft sinnvoll für die Entwicklung resilienter Strukturen, Prozesse und Maßnahmen zum Umgang mit Krisen.

Die Pandemiebewältigung hat deutlich gezeigt, dass selbst in einer alle betreffenden Gesundheitskrise nicht alle Menschen gleichermaßen betroffen sind und ohnehin vulnerable Gruppen und Personen besonders schutzbedürftig sind. Gleichzeitig ist deutlich geworden, dass sie selbst in die Krisenbewältigung in stärkerem Maße eingebunden werden sollten.

Letztendlich hat sich die bekannte Erkenntnis bestätigt, dass das Engagement der Akteur:innen entscheidend bleibt für ein gutes und effektives Krisenhandeln. Dies zu unterstützen durch Reflexion, Anerkennung, Weiterbildung, Präventionsmaßnahmen zur Verhinderung und Eindämmung von Krisen, aber auch zum Umgang mit ihnen, wird mittelfristig die Resilienz der Kommunen deutlich stärken können.

### Literatur

- BBK – Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Projektgruppe LÜKEX. (2008). *Auswertungsbericht der dritten länderübergreifenden Krisenmanagementübung LÜKEX 2007 der Projektgruppe LÜKEX*. Online verfügbar unter [https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Mediathek/Publikationen/LUEKEX/luekex07-auswertungsbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Mediathek/Publikationen/LUEKEX/luekex07-auswertungsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=7) (abgerufen am 25.01.2023).
- BMI – Bundesministerium des Innern und für Heimat. (2022). *Deutsche Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen. Umsetzung des Sendai Rahmenwerks für Katastrophenvorsorge (2015 – 2030) – Der Beitrag Deutschlands 2022 –2030*. Berlin.
- BMI – Bundesministerium des Innern. (2009). *Nationale Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie)*. Berlin. [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bevoelkerungsschutz/kritis.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bevoelkerungsschutz/kritis.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (abgerufen am 06.12.2022)
- Cabinet Office. (2019). *Community Resilience Development Framework. A reference tool for the delivery of strategic approaches to community resilience development, at the Local Resilience Forum level in collaboration with non-statutory partners*. Online verfügbar unter [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/828813/20190902-Community\\_Resilience\\_Development\\_Framework\\_Final.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/828813/20190902-Community_Resilience_Development_Framework_Final.pdf). (abgerufen am 16.1.2023)
- Christmann, G., Kilper, H. & Ibert, O. (2016). *Die resiliente Stadt in den Bereichen Infrastruktur und Bürgergesellschaft*. Berlin. Schriftenreihe Forschungsforum Öffentliche Sicherheit Nr. 19.
- Civil Contingencies Secretariat (2016). *Preparing for Emergencies. Guide for Communities*. Online verfügbar unter [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/552867/pfe\\_guide\\_for\\_communities.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/552867/pfe_guide_for_communities.pdf). (abgerufen am 16.1.2023).
- Daase, C. (2010). Wandel der Sicherheitskultur. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 50/2010, S. 9-16.
- Dunn Cavelty, M. & Prior, T. (2013). *Das Konzept der Resilienz. Gegenwart und Zukunft*. Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich (CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, 142).
- Edwards, C. (2009). *Resilient Nation*. Demos.
- Eikelberg, T. (Hg.) (2015). *Notfallplanung in Städten und Gemeinden. Praxisleitfaden zur Einrichtung und Aufrechterhaltung der örtlichen Notfallplanung*. Forum Verlag Herkert GmbH.

## Stärkung städtischer Resilienz. Lernen aus der Krise

- Fathi, K. (2014). Resilienz - taugt dieser Begriff als "Ein-Wort-Antwort" auf die Häufung von Krisen? *ForschungsJournal Soziale Bewegungen - PLUS*. Supplement zu Heft 4/2014, S. 1–11. [https://www.die-denkbank.de/content/uploads/fjsb-plus\\_2014-4\\_fathi.pdf](https://www.die-denkbank.de/content/uploads/fjsb-plus_2014-4_fathi.pdf) (abgerufen am 19.10.2022)
- Fekete, F. & Hufschmidt, G. (2016). *Atlas der Verwundbarkeit und Resilienz. Pilotausgabe zu Deutschland, Österreich, Liechtenstein und Schweiz*. Köln.
- Fekkek, M., Fleischhauer, M., Greiving, S., Lucas, R., Schinkel, J. & Winterfeld, U. v. (2016). *Resiliente Stadt - Zukunftsstadt*. Forschungsgutachten im Auftrag des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MBWSV). Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MBWSV). [https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/6614/file/6614\\_Resiliente\\_Stadt.pdf](https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/6614/file/6614_Resiliente_Stadt.pdf) (abgerufen am 19.10.2022).
- Floeting, H. (2020). Aufbau widerstandsfähiger Strukturen. *Sozialwirtschaft. Zeitschrift für Führungskräfte in sozialen Unternehmungen* (6), S. 24-25.
- Floeting, H. (2015). Urbane Sicherheit. In H. Floeting (Hrsg.): *Sicherheit in der Stadt. Rahmenbedingungen – Praxisbeispiele – internationale Erfahrungen* (S. 21-92). Edition Difu.
- Gahlen, M. & Kranaster, M. (2008). *Krisenmanagement. Planung und Organisation von Krisenstäben*. Dt. Gemeindeverl.
- Gißler, D. (2019). *Führung und Stabsarbeit trainieren*. Kohlhammer Verlag.
- Günther, L., Ruhrmann, G. & Milde, J. (2011). *Pandemie. Wahrnehmung der gesundheitlichen Risiken durch die Bevölkerung und Konsequenzen für die Risiko- und Krisenkommunikation*. Forschungsforum Öffentliche Sicherheit. Freie Universität Berlin (Schriftenreihe Sicherheit, 7).
- Hofinger, G. & Heimann, R. (Hg.) (2016). *Handbuch Stabsarbeit. Führungs- und Krisenstäbe in Einsatzorganisationen, Behörden und Unternehmen*. Springer.
- Holling, C. S. (1996). Engineering Resilience versus Ecological Resilience. In P. C. Schulze (Hg.): *Engineering within ecological constraints* (S. 31-44). National Academy Press.
- Jakubowski, P., Kötter, T. & Weiß, D. (Hg.) (2018). *Stresstest Stadt – Wie resilient sind unsere Städte? Unsicherheiten der Stadtentwicklung identifizieren, analysieren und bewerten*. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Stand: Februar 2018. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).
- Lam, E., Wong, V., Scott, M. (2020). Covid-19, Policing, and the Exacerbation of Pre-Existing Inequalities. *Globalization Working Papers* 20 (1), S. 2013–2016. [https://globalization.mcmaster.ca/research/publications/working-papers/2020/ighc-working-paper-covid-19\\_urgent-responses-1.pdf](https://globalization.mcmaster.ca/research/publications/working-papers/2020/ighc-working-paper-covid-19_urgent-responses-1.pdf) (abgerufen am 19.10.2022)
- Lamers, C. (2016). *Stabsarbeit im Bevölkerungsschutz. Historie, Analyse und Vorschläge zur Optimierung*. S+K Verlagsgesellschaft Stumpf + Kossendey mbH.
- O’Sullivan, D., Rahamathulla, M. & Pawar, M. (2020). The Impact and Implications of COVID-19: An Australian Perspective. *The International Journal of Community and Social Development* 2 (2), S. 134–151.
- Perron, W. (2011). Resilienz in der offenen Gesellschaft. Das Freiburger Centre for Security and Society. In H.-G. Koch, H. Just & H. Kindt (Hg.): *Solidarität. Dem Einzelnen oder der Gesellschaft verpflichtet?* (S. 99-110). Kolloquium 19. November 2010 (Schriftenreihe der Ethik-Kommission der Albert-Ludwigs-Universität, 6).
- Pimm, S. L. (1994). *The balance of nature? Ecological issues in the conservation of species and communities*. [Nachdr.]. Univ. of Chicago Press.
- Rittel, H. W. J. & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences* 4 (2), S. 155–169.



## Stärkung städtischer Resilienz. Lernen aus der Krise

- Scharte, B.; Hiller, D., Leismann, T. & Thoma, K. (2014). Resilienz - Internationale Perspektiven. In K. Thoma (Hg.): Resilien-Tech. "Resilience-by-Design"; Strategie für die technologischen Zukunftsthemen (S. 53-96). Utz (acatech Studie).
- Sharifi, A. & Yamagata, Y. (2016). On the suitability of assessment tools for guiding communities towards disaster resilience. *International Journal of Disaster Risk Reduction* 18, S. 115–124.
- Social Science in Humanitarian Action. (2020). *Key considerations. COVID-19 in informal urban settlements*. Institute of Development Studies. [https://reliefweb.int/attachments/64e0d18e-9e47-31a1-9ddf-526bf1aecf03/SSHAP\\_COVID-19\\_Key\\_Considerations\\_Informal\\_Settlements\\_final.pdf](https://reliefweb.int/attachments/64e0d18e-9e47-31a1-9ddf-526bf1aecf03/SSHAP_COVID-19_Key_Considerations_Informal_Settlements_final.pdf) (abgerufen 19.10.2022)
- The Rockefeller Foundation. (2021). *100 Resilient Cities. Helping cities around the world become more resilient to physical, social, and economic shocks and stresses*. Online verfügbar unter <https://www.rockefellerfoundation.org/100-resilient-cities/> (abgerufen am 19.10.2022).
- Uhlenhaut, C. (2011). *Pandemie, Endemie und lokaler Ausbruch. Prävention und Krisenreaktion bei biologischen Gefahren am Beispiel viraler Infektionskrankheiten*. Berlin. Schriftenreihe Forschungsforum öffentliche Sicherheit.
- Voßschmidt, S. & Karsten, A. (2020) (Hg.). *Resilienz und Kritische Infrastrukturen. Aufrechterhaltung von Versorgungsstrukturen im Krisenfall*. W. Kohlhammer.

## Stärkung städtischer Resilienz. Lernen aus der Krise

## Zur weiteren Vertiefung

- ▶ BMI – Bundesministerium des Innern und für Heimat. (2022). *Deutsche Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen. Umsetzung des Sendai Rahmenwerks für Katastrophenvorsorge (2015-2030) – Der Beitrag Deutschlands 2022-2030*. Berlin.
- ▶ Karsten, A. (2021). *Leitfaden für das kommunale Krisenmanagement*. W. Kohlhammer.
- ▶ Bachmann, S. & Ternès von Hattburg, A. (2021). *Effiziente Krisenkommunikation – transparent und authentisch. Wie Kommunikation in extremen Situationen heute aussehen muss, um Organisationen zukunftsfähig zu machen*. Springer Fachmedien.

## Mediathek



SWR Wissen: odysso. Was lernen wir aus der Corona-Krise?



After Corona Club: Zu Gast bei Anja Reschke



Bundeszentrale für politische Bildung: Corona-Pandemie: Wie verändert sie unsere Gesellschaft?

## **Inhalt**

Vorwort	9
<i>Der Deutsche Präventionstag und ständige Veranstaltungspartner</i>	
Mannheimer Erklärung des 28. Deutschen Präventionstages	11
<b>I. Expertisen zum Schwerpunktthema</b>	
<i>Rita Haverkamp, Christoph Gusy, Tjorven Harmsen</i>	
Krisen und ihre Prävention aus interdisziplinärer Perspektive	19
<i>Pia-Johanna Schweizer</i>	
Systemische Risiken	39
<i>Harald Dreßing</i>	
Die Bedeutung psychischer Resilienz im Zusammenhang mit Krisen	57
<i>Donya Gilan, Isabella Helmreich</i>	
Die resiliente Gesellschaft – eine kollektive Antwort auf kollektive Probleme	73
<i>Jan-Philip Maaß-Emden</i>	
Organisationale Resilienz. Rahmenbedingungen zur Entwicklung und Erhaltung einer unternehmerischen Widerstandsfähigkeit	91
<i>Manuela Freiheit, Andreas Uhl, Andreas Zick</i>	
Krisen und Krisenverarbeitung	113
<i>Friedrich Gabel</i>	
Krisenmanagement als Wertfrage	131
<i>Nikil Mukerji, Marina Moreno, Adriano Mannino</i>	
Zum rationalen Umgang mit Krisen – eine philosophische Perspektive	149
<i>Alexander Fekete, Chris Hetkämper, Carlotta Bauer</i>	
Resilienz im Kontext von Bevölkerungsschutz und Kommunen	169

<b><i>Holger Floeting</i></b>	
Stärkung städtischer Resilienz. Lernen aus der Krise	185
<b><i>Tim Lukas, Bo Tackenberg</i></b>	
Sozialraumorientierung im Bevölkerungsschutz. Community Resilience und soziale Anpassung in Krisen und Katastrophen	203
<b>II. Vorträge</b>	
<b><i>André Biermann</i></b>	
Covid-19 – Paradoxe Erwartungen an die Risikokommunikation	231
<b><i>Cathleen Bochmann</i></b>	
Kommunale Dialoge in Krisenzeiten	247
<b><i>Karen Brünger, Maximilian von Heyden, Vivien Voit</i></b>	
Schools That Care – Kinder im Fokus schulischer Prävention	259
<b><i>Dunya Elemenler</i></b>	
Homosoziale Gruppen in der gendersensiblen Präventionsarbeit	271
<b><i>Dieter Hermann</i></b>	
Das Sicherheitsaudit – ein Pfeiler der Sicherheitsarchitektur Mannheims	279
<b><i>Günther Bubenitschek, Dženeta Isaković, Yasemin Soylu</i></b>	
Was tun gegen Hass und Hetze?	289
<b><i>Leo Keidel</i></b>	
Der Amoklauf von Winnenden und die Präventionsarbeit	305
<b><i>Stefan Lenz</i></b>	
Über die Jugend und andere Krankheiten	315
<b><i>Jule Franziska Leisner</i></b>	
Polizeiliches Präventionsangebot für junge Menschen gegen Verschwörungsmymen	327
<b><i>Marina Martin</i></b>	
Armut macht krank, Krankheit macht arm	335

<b>Andreas Mayer</b> Die Cannabis-Legalisierung zu Genusszwecken aus polizeifachlicher Sicht	345
<b>Lawrence Schätzle, Felix Munger</b> Urbane Sicherheit in Zeiten des Klimawandels? Perspektiven aus zwei Städtenetzwerken	355
<b>Johanna Friedrich, Magdalena Ortner</b> Best practice – Proaktiver Opferschutz in Berlin	369
<b>Torsten Siegemund, Anne-Marie Gallrein, Jana Peters</b> Schutz und Beratung für gewaltbetroffene Männer in Deutschland mit dem Fokus Gewalt im sozialen Nahraum	377
<b>Ute Scholpp, Carsten Wanzel</b> Gewalt gegen Polizeikräfte. Präventive Ansätze des Landeskriminalamtes Baden-Württemberg	391
<b>Peter Holnick, Anna Rübensam, Katharina Theobald, David Weiser</b> KoMeT – Kompetenz-Medien-Training: Mehr als nur Arbeitsstunden!	397
<b>Jan Hendrik Trapp, Anna Rau, Lawrence Schätzle</b> Stärkung städtischer Resilienz am Beispiel von Pandemien: Reflexionsraum für kommunales Krisenmanagement	405
<b>Tanja Kramper, Angelika Treibel</b> Flexible psychologische Hilfe für Kriminalitätsbetroffene	417
<b>Vanessa Uttenweiler, Kim Zibulski</b> Häusliche Gewalt: Polizeipraxis der Gefährdungsanalyse	429
<b>Katharina Wabnitz</b> Planetare Krisen sind Gesundheitskrisen – Zum transformativen Potenzial von (Gewalt-)Prävention und Gesundheitsförderung	437
<b>Teresa Wagner, Franziska Simon-Erhardt, Christina Storck, Simone Pfeffer</b> Kinder stärken in schwierigen Zeiten mit dem Programm ReSi+	451

*Christoph Weller*

Krisenkonflikte: Was hilft gegen Krisenprofiteure?

459

### **III. Der 28. Deutsche Präventionstag im Überblick**

*Tana Franke, Erich Marks*

Zusammenfassende Gesamtdarstellung des  
28. Deutschen Präventionstages

469

*Merle Werner*

Evaluation des 28. Deutschen Präventionstages

503

### **IV. Autor\*innen**

535