



Stärkung städtischer Resilienz am Beispiel von Pandemien. Reflexionsraum für kommunales Krisenmanagement

**Ergebnisse explorativer
Expert*inneninterviews zum kommunalen
Krisenmanagement im Rahmen der
Coronapandemie - Kurzbericht**

Hanna Giesler
Jan Hendrik Trapp
Lawrence Schätzle



Impressum

Projekt: Stärkung städtischer Resilienz am Beispiel von Pandemien. Reflexionsraum für kommunales Krisenmanagement (PanReflex)

Projektkoordination

Jan Trapp
Deutsches Institut für Urbanistik
Zimmerstraße 13-15
10969 Berlin
trapp@difu.de

Projektpartner

Anna Rau
Deutsch-Europäisches Forum für Urbane Sicherheit e.V.
Kurt-Schumacher-Straße 29
30159 Hannover
defus@defus.de

Assoziierte Partner

Stadt Dortmund, Stadt Düsseldorf, Stadt Essen, Stadt Gelsenkirchen, Stadt Köln

Gefördert vom BMBF unter dem Förderkennzeichen:

Difu FKZ: 13N16136
DEFUS FKZ: 13N16137

E-Paper abrufbar unter:

www.kommunaleskrisenmanagement.de/projektergebnisse
Dezember 2024



Deutsch-Europäisches Forum für Urbane Sicherheit e.V. (DEFUS)

DEFUS ist die deutsche Sektion des Europäischen Städtenetzwerkes *European Forum for Urban Security (Efus)* mit 220 Mitgliedern in 16 europäischen Ländern. Mit 30 Jahren Erfahrung ist Efus das älteste internationale Städtenetzwerk, das sich mit den Themen der urbanen Sicherheit und der kommunalen Kriminalprävention auseinandersetzt. Unter dem Dach des Deutsch-Europäischen Forum für Urbane Sicherheit (DEFUS) tauschen sich 18 deutsche Großstädte zu aktuellen Fragen rund um die Sicherheit im öffentlichen Raum, das friedliche Zusammenleben in vielfältigen Stadtgesellschaften, der urbanen Resilienz und der kommunalen Prävention aus. Neben dem Erfahrungsaustausch bietet DEFUS seinen Mitgliedern im Rahmen von EU geförderten Projekten, Fortbildungs- und Beratungsangebote sowie aktive Unterstützung bei der Bewältigung aktueller Herausforderungen und der Gestaltung von sicheren und inklusiven Städten.

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) wurde 1973 auf Initiative deutscher Kommunen und des Deutschen Städtetages (DST) gegründet. Als unabhängiges Forschungsinstitut hat das Difu den Auftrag, die Kommunen bei der Bewältigung ihrer immer komplexer werdenden Aufgaben durch praxisorientierte Forschung und Fortbildung zu unterstützen. Das Difu spürt Entwicklungstrends in den Städten frühzeitig auf und entwickelt praxisorientierte Empfehlungen zur Bewältigung kommunaler Aufgaben. Gleichzeitig zeigt das Difu langfristige Handlungsperspektiven für die Städte auf. Das gemeinnützige Institut wird von mehr als 100 Städten – die zusammen rund 25 Millionen Einwohner*innen repräsentieren – sowie Kommunalverbänden und Planungsgemeinschaften unterstützt. Der Verein für Kommunalwissenschaften e.V. (VfK) ist alleiniger Gesellschafter.

Inhaltsverzeichnis

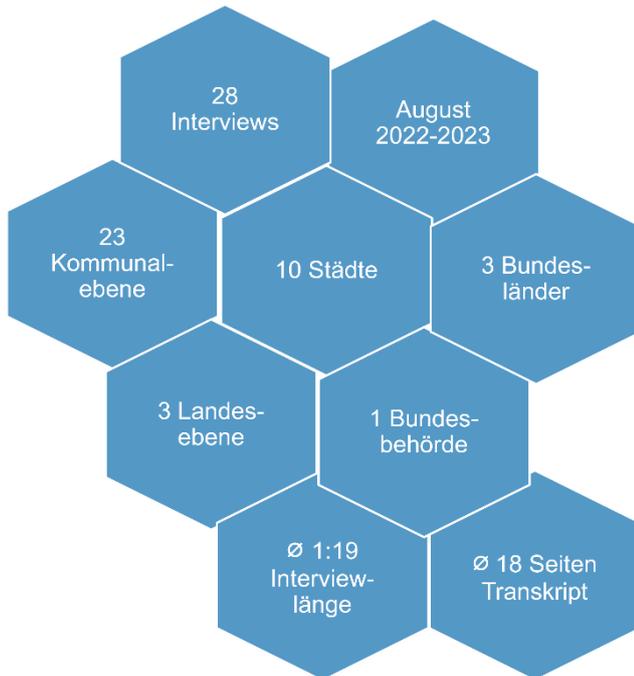
Methodisches Vorgehen	1
Zusammenfassung der Interviewergebnisse	2
Krisenmanagement	2
Zusammenarbeit im Mehrebenensystem	4
Krisenkommunikation	6
Umgang mit vulnerablen bzw. besonders betroffenen Gruppen.....	7
Zusammenfassung	8

Zitiervorschlag:

Gieseler, Hanna; Trapp, Jan Hendrik; Schätzle, Lawrence: Ergebnisse explorativer Expert*inneninterviews zum kommunalen Krisenmanagement im Rahmen der Coronapandemie – Kurzbericht. Berlin, 2024 (eine Veröffentlichung des Forschungsvorhabens „Stärkung städtischer Resilienz am Beispiel von Pandemien. Reflexionsraum für kommunales Krisenmanagement (PanReflex)“, gefördert durch das BMBF).

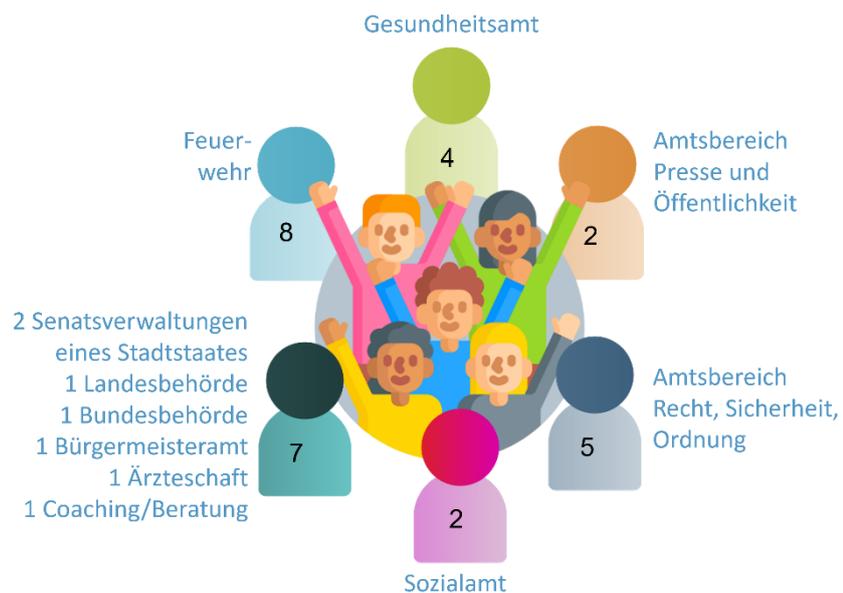
Methodisches Vorgehen

Um mehr über die Erfahrungen von kommunalen Verantwortlichen im lokalen Umgang mit und der Bewältigung der Coronapandemie zu erfahren, hat das Forschungsvorhaben PanReflex 28 leitfadengestützte teilstrukturierte Interviews geführt. Diese qualitativen Daten ergänzen die quantitativen Daten zweier Kommunalbefragungen, die im Rahmen des Vorhabens durchgeführt wurden.¹ Die aufgezeichneten Leitfadeninterviews wurden mit Hilfe eines KI-gestützten Transkriptionstools automatisch transkribiert, manuell nachgebessert und in einer Dokumentation zusammengefasst.



Im Sample sind 10 Städte aus den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern vertreten. Insgesamt haben sich 23 Vertreter*innen deutscher Städte an den Interviews beteiligt. Mit einer Ausnahme liegen aus allen Städten Interviewdaten von mindestens zwei kommunalen Vertreter*innen mit unterschiedlichem Tätigkeitsprofil im Kontext der lokalen Pandemiebewältigung vor. Damit kann das breite inhaltliche Spektrum des Forschungsinteresses abgebildet werden. Darüber hinaus wurden zur Ergänzung des Samples fünf Interviews mit Expert*innen aus der Beratung, von einer Bundesbehörde, aus einem Klinikum sowie mit Expert*innen, die zur Zeit der Coronapandemie in Landeskrisenstäbe berufen wurden, geführt.

Das Interviewmaterial wurde auf Basis eines Auswertungskonzepts, das sich methodisch an der inhaltsanalytischen Auswertung nach Kuckartz (2018)² orientiert, ausgewertet und analysiert. Dementsprechend wurde das Interviewmaterial kodiert und ein umfangreiches Kategoriensystem erstellt. Grundlage der Auswertungskategorien ist ein im Vorhaben entwickeltes übergreifendes Auswertungskonzept, das die Basis für die analytischen Stränge im Projekt bildet. Die Kategorien wurden im Verlauf der Analyse bei Bedarf durch induktive



¹ <https://www.panreflex.de/nano.cms/ergebnisse-kommunalbefragungen>

² Kuckartz, U. (2018): Qualitative Inhaltsanalyse: Methoden, Praxis, Computerunterstützung. Juventa Verlag: Weinheim, Basel.

Kategorien (d.h. aus dem Material heraus) ergänzt.

Die Interviews geben Auskunft über Praxis- und Erfahrungswissen in Kommunalverwaltungen in Bezug auf

- das **kommunale Krisenmanagement** (Krisenvorbereitung, Unterschied zu vorherigen Krisen, Zusammenarbeit innerhalb der Kommunen uvm.),
- die **Zusammenarbeit im Mehrebenensystem** (zwischen Nachbarkommunen, Land und Bund, Unterstützungsbedarf von Kommunen durch Bund/Land, Veränderungen in der Zusammenarbeit, Kooperation mit weiteren Institutionen uvm.)
- die **Krisenkommunikation** (zielgruppengerechte Kommunikation, Sendungsbewusstsein, Anpassung der Kommunikationsweise, -formate und -medien uvm.)
- den Schutz und die Angebote für bzw. den **Umgang mit vulnerablen Gruppen** (Verständnis und Identifikation von Schutzbedürftigen und ihrer Bedarfe, dynamische Anpassung der Bedarfe in der Pandemie, Maßnahmen zum Schutz der Schutzbedürftigen, sozialer Zusammenhalt uvm.).

In diesem Dokument werden die Interviewergebnisse überblicksartig zusammengefasst. Die Ergebnisse der Interviews fließen umfangreich und kritisch reflektiert zusammen mit anderen gewonnen empirischen Daten in die weitere Bearbeitung und Analyse des Forschungsvorhabens ein. Die Gesamtergebnisse werden in einer Publikation im Jahr 2025 erscheinen.

Zusammenfassung der Interviewergebnisse

Krisenmanagement

Die Ergebnisse zum Krisenmanagement umfassen einen Einblick in Krisenmanagementstrukturen sowie die Herausforderungen mit personellen Ressourcen unter Pandemiebedingungen.

Krisenmanagementstrukturen waren vor Beginn der Coronapandemie vorrangig auf die Bewältigung von kurzfristigen Ereignissen ausgelegt. Die Pandemie hat sich jedoch durch eine unbestimmte Dauer und zudem durch die Betroffenheit aller Lebensbereiche und damit auch nahezu aller kommunalen Arbeitsfelder von bisherigen Krisenlagen unterschieden. Um die Krisenmanagementstrukturen sowohl an diese zeitliche und inhaltliche Entgrenzung anzupassen, entwickelten einige interviewte Städte strukturelle Anpassungsmaßnahmen. Hierbei lassen sich drei Ansätze identifizieren: der Cluster-beziehungsweise Netzwerkansatz, die Bildung einer Vielzahl von Lagezentren und die Erweiterung des Stabsaufbaus.

Der Cluster- beziehungsweise Netzwerkansatz richtet sich auf die Bildung von thematischen Clustern, in denen die jeweiligen Themen (z.B. Ausbreitungsgeschehen, Stadtverwaltung, Kommunikation, Krankenhäuser, Öffentlicher Bereich etc.) durch die dafür benötigten Ansprechpersonen – sowohl innerhalb der Verwaltung in Form von Ämtern und Fachbereichen als auch mit verwaltungsexternen bzw. privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren – bearbeitet werden. Diese werden ereignisbezogen an der Bearbeitung der Themen beteiligt. Hierbei werden ganz bewusst Informationskanäle und berufliche Netzwerke von Personen des Clusters parallel und teils quer zu den bestehenden Regelstrukturen und Meldewegen genutzt. Dieser Ansatz ist auf die hohe Dynamik komplexer Lagen ausgelegt und formalisiert somit gewissermaßen den Grundsatz des Krisenmanagements zur informellen Vernetzung „in der Krise Köpfe Kennen“.

Die Bildung einer Vielzahl von themenorientierten Lagezentren geht dagegen auf die Erkenntnis zurück, dass sich die Coronapandemie auf Grund ihrer Langwierigkeit und thematischen Breite durch traditionelle Stabsstrukturen nicht ideal bearbeiten lässt. Im Rahmen unterschiedlicher thematisch ausgerichteter Lagezentren (z.B. Lagezentrum Wirtschaft, Lagezentrum Kultur, Lagezentrum Veranstaltungen etc.) werden die jeweiligen Probleme und Aufgaben für die Dauer des Ereignisses sektoral bearbeitet und der Krisenstab damit entlastet. Die Funktionsweise der Lagezentren ähnelt dabei der von Krisenstäben. Sie sind aber beispielsweise in Berichtswesen, Zusammensetzung, Frequenz der Treffen und Leitungspositionen frei gestaltbar und damit flexibel für unterschiedliche Bedürfnisse anpassbar.

Der besonders hohe Abstimmungs- und Vorplanungsbedarf hat wiederum in einigen der beteiligten Kommunen zur Erweiterung des Stabsaufbaus um weitere Sachgebiete geführt. In Anlehnung an bestehende Stabsstrukturen aus dem Militär wurden hier die standardisierten Sachgebiete 1-6 (Personal, Lage, Einsatz, Versorgung, Presse- und Medienarbeit, Information und Kommunikation) um Sachgebiet 7 (Einsatzplanung, Aufbau von Einsatzoptionen), 8 (Verwaltungsabstimmung) und 9 (Abstimmung mit anderen Behörden) ergänzt und beispielsweise auch für die Bearbeitung der Ukraine-Krise beibehalten. Die Trennung von Einsatzdurchführung (Sachgebiet 3) und Vorplanung (Sachgebiet 7) trägt dabei unter anderem der zeitlichen Entgrenzung der pandemischen Krisenlage Rechnung. Sie macht unter anderem die systematische und vorausschauende Auseinandersetzung mit Exitstrategien – d.h., wie die Pandemie beendet werden könnte – möglich. Eine andere Kommune hat stattdessen ein eigenes Sachgebiet 7 für die psychosoziale Beurteilung als regulären Teil der Lagebewältigung eingeführt.

In diesen drei Weiterentwicklungsmaßnahmen zeigen sich insbesondere Bemühungen, die vorhandenen Strukturen an die Bearbeitung der thematischen Breite sowie an die Dynamik der Coronapandemie anzupassen.

Personelle Ressourcen waren im Rahmen der kommunalen Bewältigung der Coronapandemie in zweierlei Hinsicht essenziell: Sowohl die Verfügbarkeit von ausreichend Personal als auch die vorhandenen Kompetenzen waren entscheidende Einflussfaktoren. Die besondere Herausforderung bestand während der Coronapandemie darin, kurzfristig, dabei aber für längere Einsatzdauer und für ein breites Themenspektrum, Personal für die Krisenbewältigung zur Verfügung zu stellen. Das beinhaltete Maßnahmen zur Neugewinnung von Personal ebenso wie Maßnahmen zur personellen Umschichtung innerhalb der Verwaltung sowie des Schutzes der eigenen Mitarbeitenden vor Ansteckung und Überlastung. Denn im Vergleich zu bisherigen Krisenereignissen waren die Kommunen im Rahmen der Coronapandemie in hohem Maße auch mit der Eigenbetroffenheit ihres Personals konfrontiert.

Eine zentrale Rolle spielte in diesem Zusammenhang die Steuerung des Personaleinsatzes durch das für Personalwesen zuständige Amt und dessen Einbindung in die Krisenbewältigung. In einer teilnehmenden Kommune wurde die Arbeit des entsprechenden Amtes mit Blick auf das Engagement, Personalbedarfe zu decken und den Belastungen der Mitarbeitenden in einzelnen Ämtern durch gezielte personelle Entlastung zu begegnen, positiv hervorgehoben. So konnte in dieser Stadt neues Personal auch sehr kurzfristig über Zeitarbeitsfirmen eingestellt werden, obwohl dafür außerhalb von Krisen im Regelbetrieb normalerweise größere zeitliche Vorläufe notwendig sind. Auch war es möglich, Auszubildende flexibler in der Kommune einzusetzen. Zugleich berichteten Interviewpersonen von einem wahrgenommenen Ungleichgewicht zwischen Verwaltungsbereichen, deren Mitarbeitende hohen Belastungen ausgesetzt waren und zu deren Entlastung personelle Unterstützung notwendig gewesen wäre und Verwaltungsbereichen mit geringerer Auslastung und Potenzial, personelle

Unterstützung an höher belastete Verwaltungseinheiten zu entsenden. Gründe für das Ausbleiben von ämterübergreifenden Unterstützungsleistungen können den Interviews zufolge unter anderem in

- einer mangelnden bzw. nicht verbindlich vereinbarten Prioritätensetzung (Wo liegen die Kernaufgaben der eigenen Abteilung und welche Bearbeitung hat Vorrang?),
- befürchteten Nachteilen für das entsendende Amt nach Abschluss der Krisenlage (Zeigt die Entsendung womöglich, dass die Aufgabenerfüllung auch mit reduziertem Personal möglich wäre?)
- der Sorge vor langfristigem Verlust des entsandten Personals (der „Heldenklau“, bei dem womöglich besonders motivierte und kompetente Mitarbeitende andere Tätigkeiten attraktiver finden und dort bleiben wollen) oder
- persönlichen Motiven der Mitarbeitenden (Präferenz für Dienst nach Stellenbeschreibung)

liegen.

Der eingeschränkte Rückgriff auf einen (ohnehin) begrenzten Mitarbeitendenpool hat die vorhandene Belastung von einigen Mitarbeitenden verstärkt. Denn die Coronapandemie hat eine kontinuierliche, fachspezifische und in höchstem Maße verantwortungsvolle Bearbeitung erfordert. Zudem sahen sich die Verwaltungsmitarbeitenden durch ihre Doppelrolle als Bearbeitende der Krise und Vertreter*innen der öffentlichen Hand auch nicht selten als Vorbilder der gesellschaftlichen Krisenbewältigung. Zugleich waren sie persönlich Betroffene der Krise. Diese besonderen Belastungen haben sich auch im Privat- und Familienleben der Mitarbeitenden niedergeschlagen. Darüber hinaus weisen die Interviewpersonen auf mangelnde Wertschätzung und Belohnung für das geleistete Engagement in der Krisenzeit sowie auf Herausforderungen im Umgang mit geleisteten Überstunden hin.

Neben der mangelnden Verfügbarkeit von Personal wurde zum Teil auch der nicht ausreichende Qualifikations-, Trainings- und Erfahrungsgrad des für die Krisenbewältigung eingesetzten Personals bemängelt. Die Lagebewältigung erfordere demnach nicht nur Fach- sondern auch Krisenkompetenz, die vor der Pandemie auf kommunaler Verwaltungsebene kaum vorhanden und nicht Teil einer geregelten oder formalisierten Ausbildung sei. Damit wird ein Fortbildungsbedarf konstatiert, der insbesondere das Sammeln praktischer Erfahrung, z.B. in der Krisenstabsarbeit, vorsieht.

In den Interviews lassen sich zudem Äußerungen zu notwendigen Krisenkompetenzen im Personal finden. Hervorgehoben wurden u.a. Kompetenzen wie in Prozessen denken zu können, der Agilität als Geisteshaltung und als methodischer Ansatz, Priorisierungsfähigkeit, diplomatisches Geschick, Besonnenheit (Ruhe bewahren), Entscheidungsmut und stringente Führung. Als eine Grundvoraussetzung für erfolgreiches Krisenmanagement kann ein hohes Engagement und Einsatzbereitschaft identifiziert werden. Ein Erfolgsfaktor für die Krisenbewältigung sind demnach handelnde Personen respektive „Macher*innen“.

Alles in allem zeigt die Auseinandersetzung mit personellen Ressourcen, dass ein kompetenzbasierter Personaleinsatz vorteilhaft sein kann. In einer teilnehmenden Stadt wurde daher ein „Matching“-Verfahren etabliert, das zu lösende Probleme und entsprechendes Personal zusammenbringt.

Zusammenarbeit im Mehrebenensystem

Kooperationszusammenhänge wurden im Rahmen der Interviews auf drei Ebenen betrachtet. Diese umfassen die Zusammenarbeit im föderalen System zwischen Kommunen, Ländern und Bund sowie die Zusammenarbeit mit Nachbarkommunen, aber auch die Kooperation mit weiteren Institutionen.

Mit Blick auf die Zusammenarbeit zwischen Kommunen, Ländern und Bund wurde in den Interviews auf Missstände hingewiesen, die sich auf die oft schwierige Umsetzbarkeit von auf übergeordneten

Ebenen verabschiedeten Vorgaben auf der kommunalen Ebene, die Einhaltung von Meldewegen sowie die Kurzfristigkeit von Verordnungen beziehen.

Großer Handlungsdruck ist auf kommunaler Ebene nicht nur auf Grund des dynamischen Infektionsgeschehens und des hohen Informationsdrucks seitens der Bürger*innen entstanden. Seine Ursache liegt vielmehr auch in der kurzfristigen Übermittlung von Verordnungen inklusiver kurzer Umsetzungsfristen für die Kommunen begründet. Zusätzlich haben die länderspezifisch unterschiedlichen Regelungen und das Aufsetzen neuer Regelungen in oft kurzen Abständen den Handlungsdruck erhöht.

Die fehlende Einheitlichkeit von Regeln zur Coronakrisenbewältigung habe die interkommunale Zusammenarbeit erschwert sowie zu der Notwendigkeit geführt, kontinuierlich neue lokalspezifische Kommunikationsstrategien entwickeln zu müssen. Eine Verschärfung dieser Situation brachte die Missachtung von Meldewegen zwischen Bund, Ländern und Kommunen mit sich. Beispielhaft hierfür war das Verkünden neuer Vorgaben und Regelungen seitens des Bundes und der Länder in Pressekonferenzen (oft im Anschluss an die Ministerpräsidentenkonferenz) ehe Kommunen ausreichend informiert worden waren. Hierdurch waren die Kommunen Nachfragen aus der Bevölkerung ausgesetzt, ohne in die Lage versetzt worden zu sein, diese adäquat beantworten zu können. Es wäre notwendig gewesen, den Kommunen ex ante eine Möglichkeit zur Prüfung der lokalen Umsetzbarkeit der Verordnung einzuräumen.

Eine zusätzliche Herausforderung bestand für die interviewten kommunalen Vertreter*innen in der schwierigen Operationalisierung der Vorgaben und Verordnungen von Bundes- und Länderseite. Die Formulierungen hätten teils großen Spielraum zur Interpretation und Auslegung vor Ort gegeben. In dieser Hinsicht hätten Vorschläge von Kommunen bei den vorgelagerten Institutionen zu wenig Berücksichtigung gefunden und zugleich seien die restriktiven Maßnahmen der Verordnungen kaum vor Ort umsetzbar gewesen. Die Zusammenarbeit im föderalen System war demnach stark vom top-down-Prinzip geprägt. Darüber hinaus verschafften bisweilen persönliche Kontakt und Netzwerke in Bundes- oder Länderinstitutionen einigen Städten Informationsvorteile. Hier scheinen vor allem größere Städte privilegiert gewesen zu sein. Nicht in allen Fällen sind persönliche Netzwerke jedoch ein Garant für einen besseren und effektiven Zugang zur Landesebene.

Positiv wird hervorgehoben, dass der Deutsche Städtetag eine Vermittlerrolle eingenommen und Telefonkonferenzen zum Thema „Impfen“ organisiert hat. Hierdurch konnte ein Format gefunden werden, um Fragen der Kommunen zu identifizieren, interkommunal zu bündeln und auf Sachebene zu diskutieren. In diesem Rahmen konnten zudem Best Practices interkommunal ausgetauscht werden, sodass die Kommunen voneinander lernen konnten.

Für die interkommunale Zusammenarbeit wurden durch die differenzierten Regelungen erschwerte Rahmenbedingungen wahrgenommen. In den Interviews wurde neben dem Deutschen Städtetag keine weitere Institution zur gemeinsamen Abstimmung und der Bearbeitung der Interessen von Nachbarkommunen oder regionaler Belange benannt. In Nordrhein-Westfalen wurde der Regionalverband Ruhr zwar im Kontext der Gasmangellage bemüht, um interkommunalen Austausch herzustellen. Im Rahmen der Coronapandemie scheint der Verband den Interviews zufolge allerdings keine aktive Rolle eingenommen zu haben. Stattdessen lässt sich den Interviews eine Ausweitung der Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteur*innen auf der lokalen Ebene entnehmen. Beispiele hierfür stellen die Kooperation mit Eventbetreibenden zur Organisation des Ticketings für die Impfungen und Coronatest sowie zum Aufbau von Teststationen dar. In einer teilnehmenden Stadt kam es auf Grund eines persönlichen Kontakts zu einer Zusammenarbeit mit einem Versicherungsunternehmen, welches auf Basis der Erfahrungen im Call-Center-Betrieb beim

Aufbau eines kommunalen Hotline-Systems unterstützte. Hierbei handelt es aber offenbar eher um eine zufällige Kooperation.

Krisenkommunikation

Die Ergebnisse zur Krisenkommunikation nehmen die Grundhaltung, der die Kommunikation gefolgt ist, sowie die gewählten Kommunikationskanäle in den Blick. Darüber hinaus steht die Kommunikation von Maßnahmen und deren Befolgung durch die Bürger*innen im Vordergrund.

Trotz der sich immer wieder kurzfristig ändernden, mit Unsicherheiten behafteten Informations-, Wissens- und Regelungslage folgte die Krisenkommunikation in weiten Teilen der Prämisse größtmöglicher Transparenz und dem Anspruch nach Aufklärung. Hierunter wird im Rahmen der Interviews eine offensive Kommunikation ohne Zurückhaltung von Informationen verstanden, was auch die ggf. notwendige Rücknahme von Maßnahmen einschließt. Zugleich wurde bei gewissen Informationen auch bewusste eine weniger offene Kommunikation gewählt. Begründet wird dies mit einem fehlenden informationellen Mehrwert für die Öffentlichkeit. Das betrifft beispielsweise Informationen zum soziokulturellen Hintergrund von Infizierten in Krankenhäusern ohne Impfstatus.

In den Interviews wird der Bedeutungsgewinn von Social Media in der Krisenkommunikation deutlich. So wurden bspw. Social Media Teams während der Coronapandemie aufgestockt, Social Media Expertise hinzugeholt, Social Media Redakteure eingestellt, Social Media Stabsstellen etabliert und die Dienstzeiten in diesem Bereich ausgeweitet. Darüber hinaus wurden auch neue Formate angewendet, wie z.B. Live Interviews (Instagram Live), eine digitale Sprechstunde beziehungsweise Mini-Talk-Formate auf Instagram, Facebook-Posts, (Video-)Podcasts, Sprachnachrichten per Whatsapp und die Aufbereitung von Frequently Asked Questions (FAQs). Gleichzeitig lassen sich Stimmen vernehmen, die die Vertrauenswürdigkeit und Handhabbarkeit von Social Media Plattformen in Frage stellen. So wird etwa die Plattform X in einem Interview als „schlimmster Fall“, um die Bevölkerung zu erreichen, eingeordnet, da über das Medium kaum oder nur unvollständig Informationen vermittelt und komplexe oder veränderliche Sachverhalte nicht kontextualisiert werden könnten. Auch auf einen Kontrollverlust im Zusammenhang mit z.B. Telegram-Gruppen, die sich der kommunalen Einflussnahme entziehen und gleichzeitig Ort für Verschwörungstheorien sein können, wird verwiesen.

Grundsätzlich ergibt sich ein Bild einer diversifizierten kommunalen Mediennutzung. Die interviewten Kommunen berichten von einer großen Bandbreite genutzter Medien. Diese reichen von Printmedien wie Zeitung und Post über Radio, Internetmedien und Telefonie (Hotline) sowie Presseformaten bis hin zu Straßenwerbung. Hierin lässt sich die Entwicklung eines breiten Kommunikationsansatzes erkennen, verbunden mit dem Bemühen, verschiedene Empfängergruppen adäquat zu erreichen. In einem Interview wird deutlich, dass dies eine positive Konsequenz aus der langanhaltenden Dauer der Coronapandemie darstellt. Denn diese habe dazu beigetragen, Empfängergruppen stärker als zuvor ausdifferenzieren zu können. Demnach sind nicht nur Bürger*innen in ihrer sozialen Heterogenität Empfängergruppen kommunaler Krisenkommunikation, sondern auch institutionelle Akteure wie etwa die Stadtverwaltung inklusive ihrer Services und städtischen Betriebe sowie die Stadtpolitik.

Die Tatsache, dass es keine erprobten Maßnahmen zur Bewältigung der Coronapandemie gab und die Wirksamkeit und Durchführbarkeit von Maßnahmen unbekannt sowie sich in geringem Maße vorhersehbar zeigte, hat die Kommunen in einen Trial-and-Error-Modus versetzt. Dieser stellte eine besondere Herausforderung für die Krisenkommunikation mit Blick auf die Glaubwürdigkeit und Legitimität dar. In den Interviews wird das Erfordernis deutlich, in zukünftigen Krisen stärker für diese Situation als Lernfeld für Kommunen zu sensibilisieren und zu erklären, dass Maßnahmen zu einem Zeitpunkt und bei vorliegendem Kenntnisstand für richtig gehalten werden, diese bei einem neuen

Kenntnis- und Sachstand ggf. aber revidiert werden müssen. So kann glaubhafter vermittelt werden, wenn Maßnahmen nur temporär durchgeführt oder wieder zurückgenommen werden.

In einem Interview wurde zudem auf „empathiefördernde Kommunikation“ verwiesen. Diese sei in Anbetracht der langen Dauer der Coronapandemie sowie mit Blick auf das erforderliche Commitment der Bürger*innen notwendig gewesen. Durch empathiefördernde Maßnahmen sollte die Motivation der Bürger*innen adressiert werden, die vorgeschlagenen Maßnahmen zu befolgen. Als Beispiel für empathiefördernde Kommunikation wurde auf Berichte zur Lage in den Krankenhäusern sowie Porträts von Krankenhauspersonal und pflegendem Personal verwiesen.

Auch der Bereich der kommunalen Kommunikation stand durch die Charakteristika der Krise neuen Herausforderungen gegenüber. Dazu zählen etwa die dynamische, mit Unsicherheiten behaftete Informations- und Wissenslage, die Vermittlung heterogener Regelungen, eine zunehmende Konfrontation mit Desinformation und Fake News sowie die Notwendigkeit, die Bevölkerung kommunikativ durch die lange Dauer der Coronapandemie zu führen und zwischen den föderalen Ebenen und der Bevölkerung zu vermitteln. Auch hier zeigen sich Tendenzen der Weiterentwicklung von Kommunikationsansätzen.

Umgang mit vulnerablen bzw. besonders betroffenen Gruppen

Bei der Untersuchung des kommunalen Umgangs mit vulnerablen bzw. besonders betroffenen Gruppen zeigte sich in den Interviews ein unklares Verständnis von „vulnerablen“ Gruppen. Darüber hinaus beleuchten die Ergebnisse, welche Rolle die Beschäftigung mit „vulnerablen“ Gruppen in der Pandemiebewältigung eingenommen hat und wie sich der Umgang mit diesen im Verlauf der Pandemie verändert hat.

Auf die Frage nach der Identifikation von „vulnerablen Gruppen“ zeigte sich ein heterogenes Antwortspektrum ohne Verweis auf eine allgemeingültige Definition. Zur Identifikation wurden unterschiedliche Ansätze verwendet wie etwa

- medizinische Kennzahlen (z.B. Mortalitätsraten),
- Gesundheitsparameter (z.B. Alter, Heim- / Pflegestatus, Vorerkrankungen (auch psychische)),
- sozial-räumliche Kontextbedingungen,
- sozialer Status (z.B. Menschen in Armut, Geflüchtete und Menschen mit Migrationshintergrund) sowie
- die Differenzierung nach Selbsthilfepotenzialen beziehungsweise der „Capability“ von Gruppen.

Letztere Ansätze gehen davon aus, dass ein Handlungsbedarf für Kommunen dann vorliegt, wenn es gilt, die Fähigkeiten und Ressourcen von Personengruppen zu fördern und zu unterstützen. Bestimmte (Prä-)Dispositionen können sich dabei nachteilig auf die Fähigkeiten und Ressourcen von Personengruppen auswirken und damit Anzeichen für einen Unterstützungsbedarf darstellen. Der Unterschied zwischen einem Ansatz, der Vulnerabilität einer Person/Personengruppe aufgrund eines Merkmals zuschreibt, und fähigkeits- und ressourcenorientierten Ansätzen besteht darin, dass letztere ihren Fokus auf die Handlungsfähigkeit von Personengruppen richten – sie verfolgen das Ziel zu befähigen statt zu beschützen.

Im Vergleich zum Untersuchungsfeld „Krisenkommunikation“ lässt sich im Rahmen der Interviews nicht sagen, dass „vulnerable Gruppen“ in ihrer Vielfalt und und auch in sich verändernden Perspektiven auf Vulnerabilitäten im Verlauf der Pandemie strukturiert und systematisch Bestandteil des Krisenstabs im Rahmen der Coronapandemie waren. Während beispielsweise Presseämter als direkter Bestandteil von Krisenstäben mit einem fest zugeordneten Sachgebiet benannt wurden,

zeigten sich keine vergleichbaren Aussagen zu derartigen Zuständigkeiten im Stab für „vulnerablen Gruppen“.

Ämter, die für unterschiedliche vulnerable Gruppen zuständig sind (z.B. Sozialamt, Integrationsamt etc.), können aber (temporärer) Bestandteil des Krisenstabs sein oder hinzugezogen werden. Das bedeutet in der Regel, dass einzelne Vertreter*innen aus entsprechenden Ämtern im Rahmen des Krisenmanagements Verantwortung für vulnerable Gruppen übernehmen. Die mangelnde bzw. unklare Definition von vulnerablen Gruppen und die Vertretung der Interessen vulnerabler Gruppen durch Einzelpersonen und / oder Ämter führen in der Konsequenz dazu, dass die subjektiven Vorprägungen dieser Personen Einfluss auf die Wahrnehmung und Identifikation von vulnerablen Gruppen in den einzelnen Kommunen haben. Bspw. kann dies bedeuten, dass qua Amtszuschnitt bzw. Mitarbeit einzelner Vertreter*innen im Krisenstab eine erhöhte Sensibilität für „ältere Menschen“, eine erhöhte Sensibilität für die Belange von Kindern und Jugendlichen oder eben auch andere betroffenen Personengruppen durch persönliche Berührungspunkte vorliegt.

Der Umgang mit vulnerablen Gruppen war gekennzeichnet durch die Entwicklungsphasen der Pandemie. Dies macht sich vor allem daran bemerkbar, dass sich die Vulnerabilitäten bzw. Merkmale / Faktoren, anhand derer Personengruppen als vulnerabel bezeichnet wurden, im Verlauf der Pandemie verändert haben. Demnach kann nicht von „der einen“ vulnerablen Gruppe während der Coronapandemie gesprochen werden. Der Blick auf Betroffenheitsgruppen hat sich vielmehr entsprechend der Schwerpunktthemen der Pandemiebewältigung zunehmend geweitet: Zu Beginn standen bspw. „ältere Menschen“ und Personen mit Vorerkrankungen oder geschwächten Immunsystemen entsprechend der Schwerpunkte Schutzbedarf, Verhinderung von Todesfällen und Impfpriorität im Vordergrund. Diese Festlegung folgte einer medizinischen Sicht auf Vulnerabilität entlang gesundheitlicher Risikogruppen, an der sich grundsätzlich auch nichts änderte. Im weiteren Verlauf richtete sich die Aufmerksamkeit dann verstärkt auf andere Gruppen wie Kinder und Jugendliche, die vorher kaum gesonderte Beachtung gefunden hatten. Sie gewannen im Kontext von erst mit der Zeit sichtbaren sozialen und psychologischen Auswirkungen der Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung an Bedeutung. Allerdings gab es auch Gruppen wie Sexarbeiter*innen und Menschen mit Lebensmittelpunkt Straße, die im Pandemieverlauf mit eher nachgeordneter Wichtigkeit betreut und versorgt wurden.

Zusammenfassung

Insgesamt kamen die Interviewteilnehmenden zu der Einschätzung, dass die Krise von den Kommunen bewältigt wurde („wir haben alles erreicht“). Sowohl im Krisenmanagement als auch in der Krisenkommunikation wurden im Rahmen der Ergebnisse deutliche Anpassungen an die Bedingungen einer Langzeitkrise identifiziert. In diesem Sinne war die lange Dauer der Krise zugleich Herausforderung und Potenzial: Sie hat dazu beigetragen, Strukturen, Prozesse, Services und Netzwerke auszubauen und diese tragfähiger zu gestalten.