

Kommunales Krisenmanagement und integrierte Sozialplanung

Resiliente Strukturen in Verwaltung und Quartieren

Flüchtlingskrise, Coronakrise, Klimakrise – vermeintliche oder tatsächliche, wellenförmige, schleichende oder eruptive Krisen erhöhen den Handlungsdruck auf Politik und Verwaltung auch auf kommunaler Ebene. Doch sind Kommunen organisatorisch hinreichend darauf vorbereitet? Darüber sprachen Dr. Frank Nitzsche und Tim Stegmann vom Team „Armutsbekämpfung und Sozialplanung“ der G.I.B. mit Dr. Patricia Schütte und Bo Tackenberg (M. A.), die an der Bergischen Universität Wuppertal im Rahmen der vom BMBF geförderten Projekte „SiKoMi“ und „ResOrt“ zu den Themenfeldern „Kommunales Krisenhandeln und die sozialräumlichen Bedingungen zivilgesellschaftlichen Unterstützungshandeln“ forschen.

Krise – der aus dem Griechischen stammende Begriff bezeichnet den Höhe- oder Wendepunkt einer bisher kontinuierlichen Entwicklung (griech. *krísis*), die positiv oder negativ verlaufen kann. Im allgemeinen Sprachgebrauch überwiegt allerdings der negative Bedeutungsaspekt, der auf eine gefährliche, die Existenz bedrohende Situation verweist.

Grundsätzlich aber ist der Begriff der Krise vielgebräuchlich und besitzt die Fähigkeit auf grundverschiedene gesellschaftliche Herausforderungen auf-

merksam zu machen. Was für manche bereits eine Krise ist, muss für andere noch längst keine sein. In der Soziologie wird die Krise deshalb auch als Interpretationskonstrukt verstanden. Je unmittelbarer und weitreichender aber die Konsequenzen einer Krise sind und je mehr Menschen diese Konsequenzen zu spüren bekommen, desto größer ist der Druck zu reagieren. Eine Krise signalisiert den gesellschaftlich relevanten Akteuren Handlungsbedarf, erzwingt von ihnen Entscheidungen und Maßnahmen zur Krisenbewältigung. Zudem muss das

Krisenmanagement, um idealerweise positive Wirkungen zu erzielen, der Komplexität und Dynamik der konkreten Situation Rechnung tragen.

Stellt sich die Frage, ob Kommunen hinsichtlich ihrer Organisationsstrukturen angemessen auf Krisen vorbereitet sind. Und: Gibt es einen Masterplan oder Kriterien, die erfüllt sein müssen, um eine Kommune krisenfest zu machen? Welche Rolle könnten hier integrierte Planung im Allgemeinen und Sozialplanung im Besonderen spielen oder auch die Kooperation zwischen Verwaltung und Bürgerschaft?

Auf den ersten Blick scheint es so, als seien Kommunen krisenfest. In der Flüchtlingskrise 2015/16 hat nur ein Landkreis den Katastrophenfall ausgerufen. Überall sonst scheint es gelungen zu sein, die Herausforderungen der akuten Lage auch so zu bewältigen. So ging aus Gesprächen mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kommunalverwaltung zum Beispiel im Projekt SiKoMi hervor, dass das kommunale Krisenmanagement oft gut auf die lokalen Gegebenheiten und Bedarfe eingestellt war und flexibel reagieren konnte. Dabei hat sich in der Coronakrise gezeigt, vor welchen großen Herausforderungen Kommunen in Krisensituationen stehen, da sie sich ständig in einer Sandwich-Position befinden: Sie fungieren als Scharnier, das sich aufreißt zwischen den Erwartungen der Bevölkerung und dem, was übergeordnete Instanzen wie Bund oder Land von ihnen an Krisenmanagement verlangen.

Richtig ist aber auch, dass öffentliche Verwaltungen auf kommunaler Ebene bei aller Leistungsfähigkeit nicht selten

FORSCHUNG FÜR MEHR SICHERHEIT UND RESILIENZ

Bei einem Fachforum der G.I.B. für kommunale Leitungskräfte sowie Sozialplanerinnen und -planer hatten Dr. Patricia Schütte und Bo Tackenberg vom Lehrstuhl für Bevölkerungsschutz, Katastrophenhilfe und Objektsicherheit an der Bergischen Universität Wuppertal zuvor auf die Ergebnisse ihrer Studien „Sicherheitskooperationen und Migration“ (SiKoMi) sowie „Resilienz durch sozialen Zusammenhalt. Die Rolle von Organisationen“ (ResOrt) hingewiesen, die den Bedarf an Wissensmanagement und Handlungsempfehlungen auf kommunaler Ebene thematisieren. Kurz gefasst lautet ihre These: Kommunales Krisenhandeln beginnt nicht erst in der Krise. Es beginnt mit dem Lernen aus vergangenen Ereignissen, der Berücksichtigung und Verbesserung sozialräumlicher Bedingungen im Vorfeld und dem Erkennen der eigenen Verantwortlichkeiten in der Krise.

Mit der Arbeitshilfe „Durch sozialen Zusammenhalt Gemeinschaften in Krisen und Umbrüchen stärken“ wurden rund 50 Handlungsempfehlungen zur Förderung und Stärkung gesellschaftlichen Zusammenhalts und organisatorischer Zusammenarbeit mit Praxisbeispielen im Rahmen von sieben Handlungsfeldern konkretisiert. Die Handlungsempfehlungen richten sich an Katastrophenschutzorganisationen, Wohlfahrtsverbände, Nachbarschaftsorganisationen und Kommunalverwaltungen bei der Bewältigung von Krisen und Umbrüchen. Die dahinterstehende Idee, lokale Gemeinschaften durch strategisch geplante, integrierte Zusammenarbeit und Beteiligung der Bevölkerung präventiv in ihrer Resilienz zu stärken, ist ein grundlegender Gedanke auch der strategischen Sozialplanung.

charakterisiert sind durch ungeklärte Zuständigkeitsfragen, Ressourcenknappheit insbesondere hinsichtlich des Personals, sperrige Bürokratieprinzipien sowie eine fehlende Vernetzung mit kollektiven sowie individuellen Akteuren der Zivilgesellschaft – allesamt Faktoren, die ein professionelles Krisenmanagement hemmen. Empirische Daten lassen sogar darauf schließen – und das bezieht sich auf verschiedene Verwaltungsebenen und Behörden –, dass die eigentlichen Krisenherde insbesondere in Organisationsüberforderungen (zum Beispiel Überlastung von Strukturen und Prozessen), Modernisierungsrückständen und Wissenslücken vor oder nach gravierenden Ereignissen liegen.

Erst jüngst schlug der Nationale Normenkontrollrat, ein unabhängiges Gremium zur Beratung der Bundesregierung im Bereich „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ ein Bündel von Maßnahmen vor, das Behörden unter anderem „die strategische Vorausschau, um Krisenszenarien zu antizipieren und Entwicklungstrends anzupassen“ empfiehlt sowie die „Operative Vorausschau, um den Krisenverlauf vorherzusagen und ein Monitoring zu etablieren“.

Zwar existieren in vielen Kommunalverwaltungen längst administrative Krisen-Stäbe mit flexiblen Akteuren, welche die Gegebenheiten vor Ort kennen und im Bedarfsfall aktiv werden. Doch im Allgemeinen sehen sich Kommunalverwaltungen nicht als zentrale Krisenakteurinnen. Sie nehmen zwar selbstverständlich ihre Verpflichtung wahr, stehen aber oft in ihrer Krisenerfahrung, der Vorbereitung sowie dem praktischen Know-how, insbesondere in Be-

zug auf Führung in Krisen deutlich den Einsatzorganisationen wie Feuerwehr, Polizei oder Technisches Hilfswerk oder auch Bundeswehr nach, die professionell für das Eingreifen in Krisen- oder Katastrophenfällen ausgebildet sind.

Von ihnen könnte Verwaltung – auch wenn es hier um den Einsatz ganz anderer Mittel geht – lernen, wie das rasche Umschalten von der Normalisierung auf dynamische oder bedrohliche Lagen gelingen kann und damit die Fähigkeit trainieren, ad hoc krisenadäquat zu agieren. Hier könnten sich Synergien ergeben aus dem sozialräumlichen und kontextuellen Wissen der Verwaltung und dem Wissen besagter Einsatzorganisationen, wie in krisenhaften Notsituationen vorzugehen ist. Das aber setzt aufseiten der Verwaltung die Aneignung der Rolle als verantwortliche Krisenakteurin wie auch Organisationskompetenzen voraus. Doch oft mangelt es den kommunalen Führungskräften an den nötigen Kenntnissen über Prozesse des Krisenmanagements und das Führen in der Krise.

Grundsätzlich aber liegt die besondere Kompetenz von Kommunalverwaltungen auch in Krisenzeiten im besagten sozialräumlichen und kontextuellen Wissen. So kann etwa eine integrierte, strate-

gische Sozialplanung mit ihren jederzeit aktualisierten Sozialberichten und Monitorings einen gleichermaßen differenzierten wie detaillierten Überblick verschaffen über die verschiedenen Lebenslagen der Menschen in den Teilräumen und Quartieren einer Kommune. So lassen sich auch in der Krise besonders vulnerable Gruppen wie zum Beispiel ältere oder in Armut lebende Menschen und deren Unterstützungsbedarfe rasch identifizieren, wodurch das sozialräumliche Wissen von Kommunalverwaltungen zum effektiven Werkzeug der Krisenintervention werden kann.

Dennoch: Einen allumfassenden Masterplan für krisenhafte Ereignisse gibt es nicht, schon allein aufgrund der jeweils unterschiedlichen Herausforderungen und Konsequenzen, die mit ihnen einhergehen. In den Fachdiskussionen der Stadtentwicklung firmiert deshalb seit geraumer Zeit schon das Konzept der „Community Resilience“ als eine Strategie, welche auf die Forcierung individueller sowie kollektiver Bewältigungs- und Anpassungsfähigkeiten, so gesehen die „Selbsthilfefähigkeit“ von Gemeinschaften in Krisen und Katastrophen abstellt. Es gibt durchaus Ansätze, mit denen man die Resilienz von Gemeinschaften gegenüber grundverschiedenen



Bo Tackenberg, M. A., und Dr. rer. soc. Patricia M. Schütte, Bergische Universität Wuppertal

Krisen und Katastrophen stärken kann noch bevor es zum Ereignisfall kommt. So zeigen die Ergebnisse des Forschungsprojekts ResOrt, dass der soziale Zusammenhalt lokaler Gemeinschaften einen wesentlichen Resilienzfaktor zur Bewältigung gesellschaftlicher Krisen und Katastrophen darstellt. Unter anderem während der Flüchtlingskrise 2015/16 sowie der aktuellen Corona-Pandemie zeigte sich beispielsweise ein starkes prosoziales Unterstützungsverhalten bei großen Teilen der Bevölkerung. Überall dort wo Menschen zusammenhalten, treten sie für einander und das Gemeinwohl ein. Die Mitglieder einer Gemeinschaft können auf diese Weise von den Ressourcen sowie der individuellen und kollektiven Leistungsfähigkeit anderer profitieren.

Doch damit ist gesellschaftlichem Zusammenhalt immer auch ein Moment von Exklusivität immanent. Die Stärkung resilienter Strukturen innerhalb der Zivilbevölkerung setzt deshalb u. a. soziale Teilhabe voraus und das aktive Bemühen der Kommunalverwaltung, Bürgerinnen und Bürger frühzeitig und kontinuierlich in Planungs- und Entscheidungsprozesse einzubinden. Hier werden von den Kommunen bereits viele gute Ansätze der Bürgerbeteiligung z. B. in Form von Quartierbüros, Dialogforen und Stadtteilkonferenzen etc. verfolgt.

Grundsätzlich gilt deshalb: Ob in Form von organisierten und unorganisierten Initiativen sowie professionellen und ehrenamtlichen Helferinnen und Helfern, für die Kommunalverwaltung kann es nur hilfreich sein, die in der Krisenbewältigung engagierten Akteure zu kennen. Auf diese Weise lassen sich Doppelstrukturen vermeiden und Synergieeffekte

nutzen, ohne dabei im Sinne einer Verantwortungsdiffusion ihre Pflichten lediglich zu delegieren. Zugleich gilt es, bereits im Vorfeld von und in Vorbereitung auf Krisenereignisse die lokale Bevölkerung in Prozessen der Identifizierung lokaler Probleme miteinzubeziehen, zumal Top-Down-Lösungsansätze lokale Bedarfe oftmals nur unzureichend berücksichtigen. Zwar liegt dem sozialen Monitoring der Kommunalverwaltungen in der Regel ein fundiertes sozialräumliches Wissen zugrunde, das einen wesentlichen Beitrag zur Krisenvorbereitung und -bewältigung leisten kann. Um Vulnerabilitäten zu verringern, ist es aber besonders wichtig, betroffene Menschen nicht nur einzubinden, sondern sie zu ermächtigen, gemeinsam entlang ihrer Bedarfe selbst wirksam zu werden. Auf diese Weise wird nicht nur von oben über vermeintlich relevante Probleme und Bedarfe entschieden.

Die Erfahrungen vergangener Krisen und Katastrophen zeigen, existieren auf kommunaler Ebene echte Partizipationschancen, tritt in der Bevölkerung schnell die aus der Arbeitswelt bekannte Beitragsorientierung zutage und deren Bereitschaft, in ihrem sozialen Nahbereich Mitverantwortung zu übernehmen und das Handeln in Krisensituation nicht allein Behörden und „Professionellen“ zu überlassen. Die Erfahrungen zeigen aber auch, dass mit der Dauer einer Bewältigungsphase sich zumeist auch das zivilgesellschaftliche Engagement verändert. Die zu Beginn einsetzende Phase starken Mitgefühls und Engagements wird allmählich von Müdigkeitserscheinungen oder Gefühlen der Frustration und Verzweiflung abgelöst. Ob Kommunalverwaltung oder professioneller Katastro-

phenschutz, die langfristige Bindung ehrenamtlichen bzw. zivilgesellschaftlichen Engagements in Prozesse der Krisen- und Katastrophenbewältigung stellt eine große Herausforderung dar, für deren Lösung eine Arbeitshilfe aus dem Projekt ResOrt potenzielle Handlungsempfehlungen formuliert.

ANSPRECHPERSONEN IN DER G.I.B.

Dr. Frank Nitzsche

Tel.: 02041 767157

f.nitzsche@gib.nrw.de

Tim Stegmann

Tel.: 02041 767264

t.stegmann@gib.nrw.de

KONTAKTE

Bergische Universität Wuppertal

Dr. rer. soc. Patricia M. Schütte

Wissenschaftliche Mitarbeiterin

für Forschung & Lehre

Tel.: 0202 4395604

schuette@uni-wuppertal.de

Bo Tackenberg, M. A.

Soziologe Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Tel.: 0202 4395603

tackenberg@uni-wuppertal.de

LINKS

„Resilienz durch sozialen Zusammenhalt – Die Rolle von Organisationen (ResOrt)“, https://www.resort.uni-wuppertal.de/fileadmin/site/resort/Arbeitshilfe/ResOrt_Arbeitshilfe_online.pdf

„Sicherheitskooperationen und Migration (SiKoMi)“, <https://www.sikomi.uni-wuppertal.de/>

AUTOR

Paul Pantel

Tel.: 02324 239466

paul.pantel@vodafonemail.de