

# Veränderungsdruck durch die Corona-Krise: Thesen zur Resilienz in Kommunen

Die Covid-19-Pandemie bedeutete für den öffentlichen Sektor in Deutschland einen gewaltigen „externen Schock“: Neben Bund und Ländern sind es vor allem die Kommunen, die mit der großen Herausforderung konfrontiert sind, ihre Dienstleistungen und Verwaltungsfunktionen aufrechtzuerhalten oder anzupassen. Dazu kommt: Innerhalb der Städte und Gemeinden spüren Bürgerinnen und Bürger die unmittelbaren Auswirkungen der Krise – als Eltern schulpflichtiger Kinder, als Ladenbesitzer im Lockdown oder als Privatpersonen in Quarantäne. Welches sind die Stellschrauben, um auf die Auswirkungen der Krise zu reagieren? Wie widerstandsfähig und anpassungsstark sind die Kommunen aufgestellt, um diese und künftige Krisen zu meistern?

Wie bereits zu Zeiten der Flüchtlingskrise 2015 rücken die Risiko- und Krisenbewältigungsmechanismen des öffentlichen Sektors in den Blickpunkt. Die Kommunen brachte die Situation damals insbesondere bei der Unterbringung und Integration der Geflüchteten an den Rand der Überlastung. Heute ist es das Coronavirus, das wie durch ein Brennglas Unzulänglichkeiten sichtbar macht: Es fehlt teilweise an digitaler Infrastruktur, um Behördendienstleistungen auch aus dem Homeoffice heraus aufrechtzuerhalten.<sup>1</sup> Dazu kommen wachsende personelle Belastungen in besonders betroffenen Verwaltungsbereichen.<sup>2</sup> Wie können sich daher Kommunen wappnen, um Krisen wie der aktuellen Covid-19-Pandemie zu begegnen?

## Resilienz verbindet Robustheit und Agilität

Resilienz bezeichnet die Fähigkeit von Menschen und Institutionen, akute Schocks oder chronische Belastungen aufgrund von fragilen Situationen, Krisen, gewaltsamen Konflikten und extremen Naturereignissen zu bewältigen. Dabei gilt es, sich den Gegebenheiten anzupassen und rasch von Widrigkeiten zu erholen, indem wesentliche Grundstrukturen und -funktionen wiederhergestellt werden, ohne mittel- und längerfristige Lebensperspektiven zu gefährden.<sup>3</sup> Um als Verwaltungsorganisation in Krisen handlungsfähig zu bleiben, müssen deren Organisationsstrukturen und Prozesse sowohl widerstandsfähig – also in schwierigen Situationen funktionsfähig – als auch anpassungsfähig sein (vergleiche Interview mit Harald Joos, Seite 12). Beide Bedingungen kommen vor allem bei unvorhergesehenen und extrem unsicheren Situationen zum Tragen, die bestehende Arbeitsprozesse, Erfahrungen oder Schutzsysteme übersteigen<sup>4</sup>. Eine weitere Bedingung für die Handlungsfähigkeit in Krisen ist, dass diese nur *gemeinschaftlich und vernetzt*<sup>5</sup> bewältigt werden können – also indem Bürgerinnen und Bürger einbezogen und die Fähigkeiten vieler genutzt werden, um von dem „Schwarmwissen“ für die Steuerung der Krise zu profitieren.

1 Kiesel, R./Vieth-Entus, S. (2020): Berliner Verwaltung mangelhaft digitalisiert – „Wir sind technisch kurz hinter der Karteikarte“, 6.4.2020, in: [www.tagesspiegel.de](http://www.tagesspiegel.de)

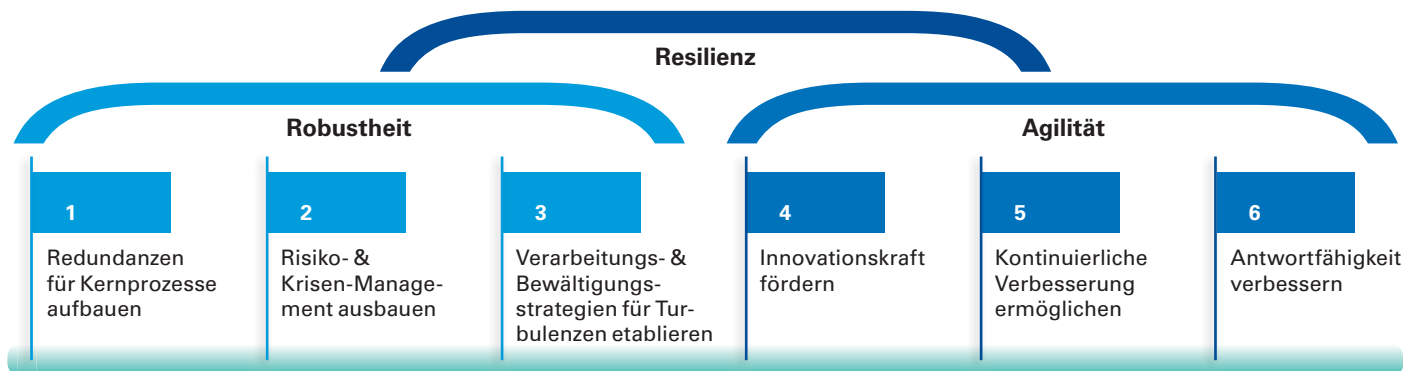
2 Tagesspiegel (2020): Helden der Eindämmung, 12.5.2020

3 BMZ (2013): Strategie der entwicklungsfördernden und strukturbildenden Übergangshilfe (ESÜH). Resilienz stärken – Übergänge schaffen, S. 7

4 Voisin-Bormuth, Ch. (2018): Urban Resilience – In the face of deleterious shocks and mutations, should cities bounce back rather than resist?, La Fabrique de la Cité, S. 8

5 Haber, E.: Vernetzte Sicherheit ist eine ganzheitliche Aufgabe, in: PublicGovernance Sommer 2017, S. 4; Bundesministerium der Verteidigung (2016): Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, S. 17

Abbildung 1: Bausteine für Resilienz in Organisationen



Quelle: in Anlehnung an Heitger, B./Serfass, A./Kölblinger, J. (2015): Resilienz – Robustheit und Agilität, in: Heitger, B./Serfass, A.: Unternehmensentwicklung: Wissen, Wege, Werkzeuge für morgen, S. 225

Nach dem Resilienzmodell von Heitger et al. sind für den Aufbau von Resilienz verschiedene Bausteine nötig, die die Robustheit und Belastbarkeit einer Organisation fördern sowie auf den Ausbau von Agilität setzen, um „schnell antwort- und anpassungsfähig“ zu sein (vergleiche Abbildung 1). Um als Organisation robust zu sein, müssen demnach gezielt doppelte Ressourcen in Bezug auf Wissen, Technologie oder Material etc. vorgehalten werden, damit diese in Krisensituationen aktiviert werden können.<sup>6</sup> Des Weiteren dienen Risiko- und Krisenmanagementsysteme der Vorbereitung auf und Sensibilisierung für Turbulenzen sowie der Erarbeitung konkreter Umsetzungsmaßnahmen. Dazu gilt es, die Reaktionen auf vergangene Krisen zu evaluieren und daraus Lehren zu ziehen.<sup>7</sup> Neben der Robustheit geht es bei der Agilität darum, ein dynamisches und innovationsfreudiges Klima zu schaffen, in dem Herausforderungen und Risiken akzeptiert werden<sup>8</sup> und Improvisationsgeschick sowie Lern- und Verbesserungsfähigkeit als positiv gewertet werden.

### Risiko- und Krisenmanagement für mehr Widerstandskraft

Ein Risikomanagementsystem – gepaart mit darauf aufbauenden Maßnahmen für die Krisenbewältigung – kann eine Organisation gegenüber Herausforderungen robust machen. Dabei gilt es, aus Veränderungen und Trends im eigenen Sektor oder in der Organisation entsprechende Risiken zu identifizieren. Dazu sind potenzielle Risiken wie Natur- oder Gesundheitsgefahren, technisches oder menschliches Versagen, die sich auf die Bevölkerung auswirken können, frühzeitig zu erkennen und zu analysieren.<sup>9</sup> Die Risiken sind dann auf Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensausmaß zu bewerten, um entsprechende Maßnahmen für die Steuerung, Überwachung oder Risikominimierung zu entwickeln.<sup>10</sup> Grundlage dafür ist es, die Verwundbarkeiten der eigenen Organisation – etwa in personeller, finanzieller und operativer Hinsicht – zu kennen.<sup>11</sup> Für den Krisenfall werden Strategien festgelegt, um Schäden zu verhindern oder abzuschwächen und um die Akzeptanz von Risiken zu fördern.

Verwundbare Bereiche müssen bekannt sein

### Voraussetzungen für resiliente Kommunen schaffen

Die folgenden fünf Thesen beleuchten ausgewählte Verfahrensweisen und Voraussetzungen, die die Robustheit und Agilität in kommunalen Verwaltungsorganisationen im Rahmen der Krisenbewältigung fördern. Beispiele aus der gegenwärtigen Covid-19-Pandemie und Handlungsempfehlungen veranschaulichen die Thesen.

#### 1. Aufbau von Resilienz in Kommunen entscheidend, da Krisen vor Ort wahrgenommen werden

Krisen können zwar weltumspannend auftreten, letztlich spielen sie sich jedoch vor Ort in den Lebensräumen der Menschen ab. Vor allem sind es die Kommunen, die

<sup>6</sup> Heitger, B./Serfass, A./Kölblinger, J. (2015): Resilienz – Robustheit und Agilität, in: Heitger, B./Serfass, A.: Unternehmensentwicklung: Wissen, Wege, Werkzeuge für morgen, S. 224f

<sup>7</sup> Voisin-Bormuth, Ch. (2018): Urban Resilience – In the face of deleterious shocks and mutations, should cities bounce back rather than resist?, La Fabrique de la Cité, S. 6

<sup>8</sup> Ebenda

<sup>9</sup> DIN Deutsches Institut für Normung (2019): DIN SPEC 91390 – Integriertes Risikomanagement für den Schutz der Bevölkerung, S. 5, 9 und 14

<sup>10</sup> Gnädinger, J. H. (2020): Notfallmanagement, in: Audit Committee Quarterly extra (Der Aufsichtsrat in der (Covid-19-)Krise), 2020

<sup>11</sup> Heitger, B. (2013): Issue\_1 Resilienz, S. 8, unter: www.heitgerconsulting.com

## Blitzumfrage zur Corona-Krise: Stärken bei Homeoffice-Fähigkeit, Schwächen beim Risikomanagement

Ein Großteil der Beschäftigten im öffentlichen Sektor kann aufgrund der Covid-19-Pandemie im Homeoffice arbeiten. Das hat eine Blitzumfrage unter Lesern der Zeitschrift PublicGovernance im Zeitraum Mai bis Juni 2020 in allen Bundesländern ergeben. Durch die derzeitigen Arbeitsbedingungen erwarten fast alle Befragten weitreichende Veränderungen für die Zeit nach der Krise: So gehen vier von fünf Umfrageteilnehmern aus dem öffentlichen Sektor davon aus, dass es künftig mehr Möglichkeiten und Ausstattung für die Telearbeit geben wird – etwa in Form von Video- und Telefonkonferenzsystemen. Gut drei Viertel erwarten darüber hinaus eine beschleunigte Digitalisierung der eigenen Tätigkeit. Dagegen rechnet nur knapp jeder Fünfte mit einer zunehmenden Automatisierung von Tätigkeiten.

Insgesamt 77 Vertreter aus dem öffentlichen Sektor hatten an der Befragung teilgenommen – darunter 58 Beschäftigte von Kommunal-, Landes- und Bundesverwaltungen sowie 19 Mitarbeiter aus öffentlichen Unternehmen.

### Öffentliche Unternehmen bei Homeoffice führend

Fast neun von zehn Vertretern in der öffentlichen Verwaltung auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene gaben an, grundsätzlich zur Arbeit im Homeoffice befähigt zu sein. Waren mehr als zwei Fünftel der Befragten aus der öffentlichen Verwaltung dazu schon vor Beginn der Krise in der Lage, wurde dies einem Drittel erst im Zuge der Covid-19-Pandemie ermöglicht. Hinzu kommt gut ein Zehntel an Beschäftigten, die zwar von zu Hause arbeiten können, hierzu aber auf private End-

geräte zurückgreifen müssen. Für die Verwaltung war die Pandemie für das Ermöglichen von Homeoffice gewissermaßen ein Katalysator. Fehlende Ausrüstung wurde nur in Einzelfällen als Hinderungsgrund genannt. Bei einer Minderheit (9 Prozent) der Verwaltungsmitarbeiter ist die eigene Tätigkeit nicht für das Erledigen von zu Hause aus geeignet. Die öffentlichen Unternehmen scheinen im Vergleich zur öffentlichen Verwaltung bereits vor der Corona-Krise in Sachen Homeoffice besser aufgestellt gewesen zu sein: Die Mehrheit der Befragungsteilnehmer aus öffentlichen Unternehmen (84 Prozent) kann schon seit Längerem von zu Hause arbeiten. Die Pandemie hat die Möglichkeiten für Homeoffice-Tätigkeiten kaum beeinflusst. Bei einem Zehntel kann die Tätigkeit aufgrund ihrer Natur nicht von zu Hause aus ausgeübt werden.

Standorte kritischer Infrastrukturen und häufig auch deren (Mit-)Betreiber sind. Ausfälle und Störungen – etwa bei der Stromversorgung – spürt die kommunale Bevölkerung unmittelbar.<sup>12</sup>

### Potenzielle Risiken müssen regelmäßig überprüft werden

Eine besondere Verantwortung beim Gewährleisten von Sicherheit liegt somit bei den Kommunen. Nicht einmal jede zehnte Kommune hat allerdings laut einer Befragung der KGSt ein flächendeckendes Risikomanagementsystem, wenngleich immerhin knapp ein Drittel der befragten Kommunen über ein systematisches Risikomanagement „in ausgewählten Teilbereichen“ verfügt.<sup>13</sup> Auch Notfallpläne sind seit Beginn der Corona-Krise in Kommunen nur bei einer Minderheit zum Einsatz gekommen. Während laut einer Umfrage für die Zeitschrift „Kommunal“ unter über 2.300 Kommunen im März 2020 zwar vier von fünf Großstädten über eine Notfallstrategie verfügten, so war dies nur bei etwa jeder zehnten kleinen Kommune unter 5.000 Einwohnern der Fall. Zudem seien die vorhandenen Notfallpläne oft nutzlos, da sie nur auf spezielle Krisensituationen, wie zum Beispiel Hochwasser, ausgelegt oder häufig schlicht veraltet waren.<sup>14</sup> Das Beispiel unterstreicht, dass Krisenstrategien ebenso wie Risikomanagementsysteme regelmäßig überprüft und an aktuelle Herausforderungen angepasst werden müssen, um im Notfall einen Nutzen zu bringen.

Eine bedeutende Voraussetzung für Widerstandsfähigkeit in der Krise ist das Vorhalten von Ressourcen für den Ernstfall: Hierfür sollten Kernprozesse oder -dienstleistungen bestimmt und gezielt Redundanzen zu deren Sicherung aufgebaut werden (wie etwa Technologie, Wissen, Zeit, Budget, Material etc.).<sup>15</sup> So könnten etwa Schlüsselkompetenzen in verschiedenen Ressorts implementiert werden oder Kommunen sich in Netzwerken zusammenschließen, um bei Bedarf Ressourcen wechselseitig zur Verfügung zu stellen. Wichtig ist zudem, dass Verantwortlichkeiten übergreifend bekannt sind. Klar ist jedoch auch: Viele Vorbeugungsmaßnahmen müssen bereits jetzt finanziert werden (zum Beispiel Vorhalten von ausreichend Atemschutzmasken). Selbst wenn diese vielleicht im Nachhinein „unnötig“ erscheinen und nicht zum Einsatz kommen, sind sie unvermeidbare Notwendigkeit.

<sup>12</sup> Kaires-Lamp, N.; Schuster, F.; Kaufhold, Ch.; Gerding, Ch.: Vernetzte Sicherheit ist eine ganzheitliche Aufgabe, in: PublicGovernance Sommer 2017, S. 9

<sup>13</sup> KGSt (2019): Umsetzungsstand des kommunalen Risikomanagements, KGSt-Bericht Nr. 1/2019

<sup>14</sup> Erhardt, Ch. (2020): Corona: Virus traf Deutschlands Kommunen unvorbereitet, in: www.kommunal.de, 29.3.2020

<sup>15</sup> Heitger, B./Serfass, A./Kölblinger, J. (2015): Resilienz – Robustheit und Agilität, in: Heitger, B./Serfass, A.: Unternehmensentwicklung: Wissen, Wege, Werkzeuge für morgen, S. 225

### Risikomanagement vor allem in Verwaltungen ausbaufähig

Risikomanagementsysteme sind bislang bei weniger als der Hälfte (41 Prozent) der befragten Verwaltungsorganisationen implementiert. Darüber hinaus erfassen und bewerten lediglich sechs von zehn Verwaltungen, die über ein solches System verfügen, auch regelmäßig Risiken und leiten auf dieser Grundlage Maßnahmen ab.

Im Gegensatz zu den Verwaltungen sind fast doppelt so viele öffentliche Unternehmen mit einem Risikomanagementsystem ausgestattet: Knapp drei Viertel verfügen über ein solches Instrument und von diesen nutzen fast alle dies auch vollumfänglich, indem Risiken regelmäßig erfasst und neu bewertet werden.

### Pandemien nur selten als Risiko berücksichtigt

Nur rund ein Drittel der bestehenden Risikomanagementsysteme sowohl in der Verwaltung als auch in öffentlichen Unternehmen deckt Pandemien oder ähnliche tief greifende gesellschaftliche Veränderungen mit ab. Ein Fünftel der Befragten aus der öffentlichen Verwaltung geht davon aus, dass die gegenwärtige Krise künftig zur Implementierung eines Risikomanagementsystems bzw. zur Optimierung eines bereits bestehenden Ansatzes führen wird. Derselben Meinung ist auch gut ein Viertel der Mitarbeiter aus öffentlichen Unternehmen.

### Risikomanagementsysteme teilweise zahnlose Tiger

Die Befragungsergebnisse lassen die Interpretation zu, dass sowohl in öffentlichen

Unternehmen als auch in Verwaltungen die bestehenden Risikomanagementsysteme die Turbulenzen, die die gegenwärtige Corona-Krise ausgelöst hat, oft nicht berücksichtigt haben. Dies liegt sowohl darin begründet, dass innerhalb der bestehenden Systeme keine regelmäßige Überprüfung von Risiken stattfand und somit auch keine passgenauen Maßnahmen abgeleitet werden konnten, als auch darin, dass die bestehenden Systeme das spezielle Risiko einer Pandemie nicht in Betracht gezogen haben. Der Schluss liegt nahe, dass ein Teil der genutzten Systeme – zumindest in der aktuellen Corona-Krise – keine effizienten Instrumente zur Risikosteuerung darstellten und eher zahnlose Tiger waren.

## 2. Notwendig ist eine Risiko- und Fehlerkultur, in der potenzielle Krisen auslösende Risiken als Tatsache akzeptiert werden

Angesichts der drastischen Folgen der Corona-Krise für die gesamte Bevölkerung wird erwartet, dass der Staat konkrete Unterstützung leistet. Vielfältige milliarden-schwere Maßnahmen unter dem Dach des Corona-Schutzschilds<sup>16</sup> sollen genau dies ermöglichen. Für die aktuellen Hilfsmaßnahmen sind Schulden in Höhe von 218,5 Milliarden Euro vorgesehen – ein noch nie dagewesener Wert. Zur Abfederung der Finanzkrise waren es 44 Milliarden Euro im Jahr 2010.<sup>17</sup> Tatsächlich kann aber auch ein Bündel zahlreicher Einzelmaßnahmen nicht jeden individuellen Schaden lindern. Zudem sind die staatlichen Ressourcen nicht unendlich. Es scheint: Ein „Rundumsorglos-Paket des Staates“<sup>18</sup> bei Katastrophen kann es nicht geben. Neben den Kommunen muss auch die Bevölkerung ihren Beitrag zur Schadens- und Risikominimierung bei Krisen leisten.

Zunächst müssen Bürgerinnen und Bürger für etwaige Risiken sensibilisiert sein. Das gilt für Ausfälle kritischer Infrastrukturen ebenso wie für Naturkatastrophen oder Gesundheitsrisiken. Bereits seit Jahren hatten Fachleute vor dem Auftreten einer weltweiten Pandemie gewarnt. In Deutschland sind die in einem solchen Fall zu ergreifenden Schritte bereits seit 2012 im „Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz“ geregelt.<sup>19</sup> Bemängelt wurde jedoch in der aktuellen Krise, dass die Gefahr einer Pandemie zu Beginn unterschätzt und Maßnahmen zu spät ergriffen worden seien.<sup>20</sup> Offenbar war das Risikobewusstsein nicht genug ausgeprägt – trotz bereits kursierender Informationen über die Risikolage in China, wo die Pandemie ihren Anfang nahm.

Ein Weg zu einem größeren Risikobewusstsein sind Informationen zu möglichen Risiken sowie zum Umgang mit ihnen. Fehlende oder ungenaue Informationen hingegen tragen dazu bei, Furcht und Unsicherheiten zu erzeugen<sup>21</sup> und leisten über Social Media verbreiteten Fake News und Verschwörungstheorien Vorschub. Mehr denn je sind daher die kommunalen Behörden bei der Informationsverbreitung gefragt. In baden-württembergischen Kommunen beispielsweise werden Informationen zur Corona-Krise und zum Schutz vor Ansteckung über unterschiedliche Kanäle und in

16 Bundesministerium der Finanzen: Corona-Schutzschild, unter: [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de) (zuletzt abgerufen am 12.8.2020)

17 Tagesschau (2020): 218,5 Milliarden Euro neue Schulden, 15.6.2020, unter: [www.tagesschau.de](http://www.tagesschau.de)

18 Zukunftsforum öffentliche Sicherheit e.V. (2011): Schriften zur Zukunft der Öffentlichen Sicherheit – Risiko- und Krisenkommunikation, S. 20

19 Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (2012): Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2012, unter: [www.bbk.bund.de](http://www.bbk.bund.de)

20 Tagesschau (2020): Die verlorenen Wochen, 17.5.2020, unter: [www.tagesschau.de](http://www.tagesschau.de)

21 Zukunftsforum öffentliche Sicherheit e.V. (2011): Schriften zur Zukunft der Öffentlichen Sicherheit – Risiko- und Krisenkommunikation, S. 20 – 21

verschiedenen Sprachen – etwa Türkisch, Russisch oder Farsi – bereitgestellt, um eine breite Bevölkerung zu erreichen.<sup>22</sup>

Ein fehlender persönlicher Erfahrungsschatz in Bezug auf Risikophänomene und die daraus folgende mangelnde Sensibilisierung für Krisen müssten darüber hinaus durch Informationen – zum Beispiel im Schulunterricht oder bei betrieblichen Fortbildungsmaßnahmen – ausgeglichen werden. Auch die Zusammenarbeit von Schulen mit den Feuerwehren, dem THW oder Hilfsorganisationen bietet sich an.<sup>23</sup>

### Fehlender persönlicher Erfahrungsschatz muss durch Informationen ausgeglichen werden

Die 2015 eingerichtete Notfallinformations- und Nachrichten-App NINA des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe ist ein Schritt in diese Richtung. Die App nutzt Informationen der Lagezentren der Länder und vieler Leitstellen von Kommunen, zum Beispiel Feuerwehren, um für die mittlerweile sieben Millionen Nutzer standortbezogene Warnmeldungen zu unterschiedlichen Gefahrenlagen bereitzustellen<sup>24</sup> – seit April 2020 auch zur Ausbreitung des Coronavirus.

Die Akzeptanz von Fehlern und die Bereitschaft, daraus für die Zukunft zu lernen, ist ein weiterer wichtiger Baustein einer Risikokultur. So kamen 2019 kurz nach einem 31-stündigen Blackout in Berlin-Köpenick unter anderem Verwaltungen, Polizei, Hilfsorganisationen und Wasserbetriebe zu einem Symposium zusammen, das auch Schwächen bei der Krisenbewältigung offenlegte. Unter anderem war ein Notstromaggregat eines Krankenhauses ausgefallen, dessen Intensivstation musste evakuiert werden. Die Feuerwehr hob außerdem die mangelhafte Vorbereitung der Bevölkerung hervor: Längst nicht jeder hätte auf genügend Vorräte, Taschenlampen oder ein batteriebetriebenes Radio zurückgreifen können.<sup>25</sup>

### 3. Für Maßnahmen zur Krisenbewältigung sind langfristige, nachhaltige Lösungen erforderlich

Zur Krisenbewältigung neu entwickelte Lösungen oder neu zu beschaffende Mittel (wie aktuell etwa zusätzliche mobile Endgeräte für Verwaltungen) sollten bereits Nachnutzungsmöglichkeiten für die Zukunft in Betracht ziehen. Dieser Aspekt sollte Vorrang gegenüber kurzfristigen finanziellen Erwägungen haben. Die Stadt Nettetal etwa achtete bei der Beschaffung neuer Softwarelizenzen für mobiles Arbeiten in der Krise darauf, dass nur Software erworben wurde, die auch nach der Krise für die Verwaltungsarbeit sinnvoll einzusetzen sei.<sup>26</sup> Laut dem Netzwerk Code for Germany, das infolge der Corona-Pandemie Empfehlungen für krisenresiliente Verwaltungen erarbeitete, müssten für einen Mehrwert über die Krise hinaus neben technischen Kriterien auch gesellschaftliche, rechtsstaatliche und demokratische Werte gewährleistet sein.<sup>27</sup>

### Bei der Krisenbewältigung sind rechtliche Auswirkungen einzubeziehen

Dies kann im Krisenfall hochkomplexe Fragen mit sich bringen. So führt in der aktuellen Covid-19-Pandemie die strikte Anwendung des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) zu Grundrechtseinschränkungen. Ein Branchenmagazin der Versicherungswirtschaft sieht auf die Kommunen bereits eine Prozesswelle durch Unternehmen zurollen, die ihr Geschäft während der Corona-Krise schließen mussten.<sup>28</sup> Bei neu zu schaffenden Lösungen für die Bewältigung einer Krise sollten daher rechtliche Implikationen in die Planung einbezogen werden. Auch mögliche gesetzliche Anpassungen sind zu prüfen. So änderte die Bundesregierung etwa auf dem Höhepunkt der Flüchtlingskrise die Bundesbauordnung für befristete Zeit, um den Bau von Flüchtlingsunterkünften zu beschleunigen.<sup>29</sup> In der aktuellen Corona-Krise ist laut Beschluss des Koalitionsausschusses eine „temporäre“ Vereinfachung des Vergaberechts geplant – etwa durch verkürzte Fristen bei EU-Vergabeverfahren. Öffentliche

22 Siebnich, H. (2020): Behörden in der Region klären vielsprachig über das Corona-Virus auf, in: Badische Neueste Nachrichten, 28.3.2020

23 Zukunftsforum öffentliche Sicherheit e.V. (2011): Schriften zur Zukunft der Öffentlichen Sicherheit – Risiko- und Krisenkommunikation, S. 29

24 Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe: Warn-App NINA, unter: [www.bkk.bund.de](http://www.bkk.bund.de) (zuletzt abgerufen am 12.8.2020)

25 Jacobs, S. (2019): Was Berlins Behörden aus dem Blackout gelernt haben, in: tagesspiegel.de, 19.8.2019; Feuerwehr (2020): Stromausfall Berlin-Köpenick, 5.8.2019, unter [www.feuerwehr-ub.de](http://www.feuerwehr-ub.de)

26 Brinkmann, H. (2020): Corona beschleunigt mobiles Arbeiten, in: RP online, 19.5.2020

27 Code for Germany (2020): Krisenresilienz von Verwaltungen, S. 7f

28 Versicherungswirtschaft heute (2020): Kommunen droht Corona-Prozesswelle durch geschädigte Unternehmen – Versicherer mittendrin, 9.4.2020

29 Bundesministerium des Innern: Flüchtlingsunterbringung und Bauplanungsrecht, unter: [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de) (zuletzt abgerufen am 12.8.2020)



Investitionsfördermaßnahmen im Rahmen des Konjunkturpakets für 2020 und 2021 sollen so schneller in konkrete Investitionsprojekte umgesetzt werden können.<sup>30</sup>

Die Frage, ob eine Nachnutzung einer neu entwickelten Lösung in anderen Anwendungen und Kontexten gewährleistet ist und inwiefern eine Lösung skalierbar ist, fällt ebenfalls unter die Nachhaltigkeitsbetrachtung.<sup>31</sup> So werde bei der Deutschen Rentenversicherung aktuell daran gearbeitet, dass ad hoc während der Krise entwickelte Lösungen nun „in einen geordneten Regelbetrieb“ überführt werden (vergleiche Interview, Seite 12). In Hamburg sollen beispielsweise laut Finanzsenator viele neu geschaffene Onlineangebote der Bezirksamter nach der Corona-Krise beibehalten werden, wofür auch gesetzliche Änderungen in Betracht gezogen werden.<sup>32</sup>

#### 4. Risiko- und Krisenmanagement sollte im Netzwerk mit anderen betroffenen Akteuren erfolgen

Eine DIN-Spezifizierung von Ende 2019 gibt Empfehlungen, wie staatliche und kommunale Ebenen sowie Betreiber kritischer Infrastrukturen durch ein *integriertes Risikomanagement*, das die Erkenntnisse aus den Ansätzen anderer Akteure einbezieht, das eigene Risikomanagement und den Schutz der Bevölkerung verbessern können.<sup>33</sup> Als kritische Infrastrukturen (KRITIS), die neben den kommunalen Partnern in das Risikomanagement einzubeziehen sind, gelten Organisationen und Einrichtungen des staatlichen Gemeinwohls, „deren Ausfall oder Beeinträchtigung zu Versorgungsengpässen führen bzw. Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen auslösen kann.“<sup>34</sup>

#### Eine einzelne Krise kann zahlreiche kritische Infrastrukturen beeinflussen

Im Rahmen einer Krise können zahlreiche oder sogar alle kritischen Infrastrukturen tangiert sein – wie im Fall der Covid-19-Pandemie. Neben den unmittelbar betroffenen Sektoren Gesundheit sowie Staat und Verwaltung bzw. ihre kritischen Dienstleistungen (zum Beispiel Versorgung mit Arzneimitteln, Umsetzung von Recht) berührt dies unter anderem die Sektoren Medien und Kultur, Finanzwesen und Ernährung. Sie alle haben sektorspezifische Hinweise und Leitlinien herausgegeben. Die Betroffenheit zahlreicher KRITIS-Sektoren unterstreicht, dass der Schutz dieser Infrastrukturen eine „ressort- und behördenübergreifende Aufgabe“ sein muss<sup>35</sup>, die nur im Netzwerk mit anderen beteiligten Akteuren bewältigt werden kann. Die Vernetzung kann sich positiv auf die Resilienz einer Kommune auswirken: Sie dürfte zu effizienteren Krisenmaßnahmen führen, da Projekte und Maßnahmen gemeinsam entwickelt werden und so die Belastungen auf mehrere Schultern aufgeteilt werden.<sup>36</sup>

#### 5. Risiko- und Krisenmanagement muss die Zivilgesellschaft mit einbeziehen und deren Eigenverantwortung als Chance nutzen

Viele Menschen informieren sich eigenverantwortlich über die komplexen Geschehnisse exponentieller Virus-Verbreitung. So tragen etwa Podcasts für Laien oder regelmäßige Auftritte von Wissenschaftlern – Virologen, Epidemiologen und Statistiker – in den Medien dazu bei, einem breiten Publikum alle Facetten des Virus-Geschehens nahezubringen.<sup>37</sup> Die fachliche Aufarbeitung durch Experten ist auch für die Formulierung von Maßnahmen in der Krise essenziell, da deren Erkenntnisse eine Entscheidungsgrundlage dafür liefern, in welchen Verwaltungsbereichen verstärkter Handlungsbedarf zu erwarten ist.<sup>38</sup> Darüber hinaus sind zahlreiche bürgerinitiierte Nachbarschaftshilfen in den Kommunen entstanden – ein Phänomen, das bereits während der Flüchtlingskrise zu beobachten war und den hohen Grad an Selbstverantwortung illustriert. Sie zeigen auch, dass die Krise als gesamtgesellschaftliche Aufgabe wahrgenommen wird. Bei allem Engagement ist jedoch auch eine andere Stoßrichtung

30 Bundesministerium der Finanzen (2020): Eckpunkte des Konjunkturpakets: Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken. Ergebnis Koalitionsausschuss, 3.6.2020

31 Code for Germany (2020): Krisenresilienz von Verwaltungen, S. 7f

32 NDR 90.3 (2020): Nach Corona: Bezirksamter bleiben auf Digital-Kurs, 22.5.2020

33 DIN Deutsches Institut für Normung (2019): DIN SPEC 91390 – Integriertes Risikomanagement für den Schutz der Bevölkerung

34 Bundesministerium des Innern (2009): KRITIS-Strategie, unter [bmi.bund.de](http://bmi.bund.de)

35 Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (2020): Covid-19: Übersicht Kritischer Dienstleistungen, unter [bbk.bund.de](http://bbk.bund.de)

36 Code for Germany (2020): Krisenresilienz von Verwaltungen, S. 5

37 Zum Beispiel NDR (2020): Blog „Corona Virus Update“ mit Christian Drosten, unter: [www.ndr.de](http://www.ndr.de)

38 Kröger, H.-P. (2011): Lehren aus der Praxis: Verbandsarbeit und Krisenkommunikation. In: Zukunftsforum öffentliche Sicherheit e.V.: Schriften zur Zukunft der Öffentlichen Sicherheit – Risiko- und Krisenkommunikation, S. 69

erkennbar: Zunehmend werden Verschwörungstheorien über das Coronavirus verbreitet und es finden Demonstrationen von Corona-Leugnern statt.

Nicht nur während einer Krise gilt: Verwaltungen können von den Ideen und der Expertise der Zivilgesellschaft profitieren. In den ersten Monaten der Covid-19-Pandemie gab es durch die Zivilgesellschaft organisierte „Hackathons“, bei denen Tausende Bürger Ideen zur Bekämpfung der Corona-Krise und für das Bildungswesen entwickelt haben (zum Beispiel Hackathons #WirVsVirus und #WirFürSchule). So wurde als Ziel des #WirVsVirus-Hackathons unter Schirmherrschaft der Bundesregierung im März 2020 formuliert, die Veranstaltung solle ein Startpunkt für gemeinsames Engagement sein, um Herausforderungen in langfristiger Form „als Gesellschaft für die Gesellschaft zu lösen“.<sup>39</sup> Tausende Interessierte kamen bei dieser Initiative zusammen, um gemeinsam Lösungen zur Krisenbewältigung zu erarbeiten – zum Beispiel für die Erfassung von Infektionen oder zur Lebensmittelverteilung und Erntehilfe. Kriterium für die Weiterentwicklung der aktuell 130 ausgewählten Projekte ist auch die nachhaltige Wirkung über die Krise hinaus.<sup>40</sup>

Um in Krisenzeiten rasch auf das Wissen der Zivilgesellschaft aufzubauen und gesellschaftliches Engagement schnell aktivieren zu können, sollte die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Initiativen bereits in Nicht-Krisenzeiten inhaltlich und finanziell gefördert werden. Da sich in der aktuellen Pandemie zeigt, dass insbesondere der Bedarf an Arbeitskräften mit IT-Fähigkeiten hoch ist, empfiehlt das Netzwerk Code for Germany auch außerhalb der Krise die Zusammenarbeit oder „Fellowships“ mit ehrenamtlichen IT-Experten aus zivilgesellschaftlichen Initiativen.<sup>41</sup>

### Fazit: Nur resiliente Verwaltungsorganisationen werden künftige Transformationsprozesse mitgestalten können

Resilienz wird zwar üblicherweise als besondere Fähigkeit für den Umgang mit Krisen beschrieben, ist jedoch viel mehr als das: Sie kann relevant dafür sein, dass Organisationen über agile Arbeitsweisen in die Lage versetzt werden, sich an schnell wandelnde und disruptive Marktbedingungen anzupassen.<sup>42</sup> Hierfür kann es gerade bei Verwaltungsorganisationen, deren Arbeitskultur oft noch konventionell geprägt ist, wichtig sein, mittels interdisziplinärer Arbeitsformen Kreativität, Ausprobieren und unkonventionelle Lösungen zu ermöglichen. Innovation Labs, die bereits in vielen Kommunen etabliert wurden, um neue Prozesse und Innovationen zu entwickeln – etwa im Bereich Smart City –, können für eine innovationsförderliche Kultur sorgen, die die Agilität in der Verwaltung insgesamt erhöht.<sup>43</sup>

### Langfristige Veränderungsprozesse sind ähnlich herausfordernd wie akute Krisen

Wesentliche disruptive Entwicklungsprozesse im öffentlichen Sektor sind derzeit die Digitalisierung der Verwaltung, die durch die Corona-Krise nun noch beschleunigt wird, sowie der demografische Wandel. Dieser führt bereits jetzt zu immer mehr Leistungsempfängern aufseiten der Bürger sowie zu altersmäßigen Umwälzungen bei den Mitarbeitern des öffentlichen Sektors. Aufgrund erheblicher Pensionierungswellen wächst der Bedarf an (jungen) Nachwuchskräften, die neue und veränderte Ansprüche an ihren Arbeitsplatz – unter anderem in puncto digitaler Arbeitsbedingungen – stellen werden. Disruptive Entwicklungen dürften somit langfristig den öffentlichen Sektor bestimmen und den „Aufbau und das Management von Resilienz“ zu Kernkompetenzen innerhalb von Organisationen werden lassen.<sup>44</sup> Dabei sollten zum einen Maßnahmen gefördert werden, die die Widerstandskraft der Verwaltungsorganisation sichern. Zum anderen gilt es, Wege zu etablieren, um die Agilität und Anpassungsfähigkeit an die sich wandelnden gesamtgesellschaftlichen Bedingungen, die auf den öffentlichen Sektor einwirken, kontinuierlich zu trainieren. |

*Nina Kairies-Lamp, Vanessa Zander*

39 Die Bundesregierung (2020): Hackathon #WirVsVirus – Kreative Lösungen gesucht, unter [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de)

40 #wirvsvirus (2020), unter: <https://wirvsvirushackathon.org>

41 Code for Germany (2020): Krisenresilienz von Verwaltungen, S. 5 und S. 10

42 Heitger, B./Serfass, A./Kölblinger, J. (2015): Resilienz – Robustheit und Agilität, in: Heitger, B./Serfass, A.: Unternehmensentwicklung: Wissen, Wege, Werkzeuge für morgen, S. 224

43 Kairies-Lamp, N. (2018): Innovation Labs: Katalysator für die Digitalisierung, in: Public Governance Sommer 2018

44 Heitger, B./Serfass, A./Kölblinger, J. (2015): Resilienz – Robustheit und Agilität, in: Heitger, B./Serfass, A.: Unternehmensentwicklung: Wissen, Wege, Werkzeuge für morgen, S. 224