

Interreg



Kofinanziert von
der Europäischen Union
Cofinancé par
l'Union Européenne

Oberrhein | Rhin Supérieur

Rhenus et Resilire (R&R)

Bericht 2

—

**Synthese der Hindernisse für die Resilienz von Gemeinden am
Oberrhein**

Juni 2024

Mitwirkende

in alphabetischer Reihenfolge:

Bernhard Michèle (Hochschule Kehl)

Bischoff Luc (Université de Strasbourg)

Bollinger Sophie (Université de Strasbourg)

Burger-Helmchen Thierry (Université de Strasbourg)

Busbach Uwe (Hochschule Kehl)

Drewello Hansjörg (Hochschule Kehl)

Eisenbarth Markus (Hochschule Kehl)

Fischer Jürgen (Hochschule Kehl)

Gnamm Mats-Benjamin (Hochschule Kehl)

Jülicher Milena (Hochschule Kehl)

Kiesel Britta (Hochschule Kehl)

Martins-Nourry Lise (Université de Strasbourg)

Neukam Marion (Université de Strasbourg)

Raffin Didier (Hochschule Kehl & Université de Strasbourg)

Roinard Anna (Université de Strasbourg)

Rondé Patrick (Université de Strasbourg)

Schaeffer Véronique (Université de Strasbourg)

Seker Merdan (Hochschule Kehl)

Yalcin Sevda (Hochschule Kehl)

Yorulmaz Merve (Hochschule Kehl & Université de Strasbourg)

Unter der Leitung von :

Muller Emmanuel (Hochschule Kehl & Université de Strasbourg)

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Ziele und Umfang	2
3. Stadt Hagenau	4
3.1 Rückblick auf die bisherige Krisenerfahrung	4
3.2 Krisenkompetenz heute : Der Wunsch nach mehr Entscheidungsfreiheit	5
3.3 Zukunft der Krisenkompetenz : Schulungen und Training erforderlich	6
4. Die Gemeinde La Wantzenau	7
4.1 Rückblick auf die bisherige Krisenerfahrung : Plötzlich auf sich allein gestellt	7
4.2 Krisenkompetenz heute : Hindernis soziale Medien	8
4.3 Zukunft der Krisenkompetenz : Mehr deutsch-französischer Austausch gewünscht	9
5. Stadt Offenburg	10
5.1 Rückblick: Die Krisenerfahrung mit der Covid-19-Pandemie	10
5.2 Krisenkompetenz heute: Von den Krisen der Vergangenheit lernen	13
5.3 Aufrüsten für die Krisen der Zukunft: "Vor die Lage kommen"	13
6. Gemeinde Ottersweier	15
6.1 Rückblick: Die Krisenerfahrung mit der Covid-19-Pandemie	15
6.2 Krisenkompetenz heute: Strukturelle Stellschrauben	17
6.3 Der Blick nach vorne: Neue Probleme, neue Lösungen	18
7. Synthese	20
7.1 Gemeinsamkeiten und Unterschiede der deutschen und französischen Gemeinden	20
7.2 Gemeinsamkeiten und Unterschiede der kleinen und mittleren Gemeinden	25
7.3 Schlussfolgerung	28
Anhang : Interviewleitfaden	30

1. Einleitung

Das Projekt R&R verfolgt das übergeordnete Ziel, die Resilienz der Gemeinden am Oberrhein zu verbessern. Das Projekt basiert auf einer Kooperation von vier Pilotgemeinden aus dem Oberrheingebiet, darunter eine kleine und eine mittelgroße Gemeinde in Frankreich und Deutschland:

- Offenburg (Deutschland, ca. 60.000 Einwohner)
- Ottersweier (Deutschland, ca. 6.000 Einwohner)
- Haguenau (Frankreich, ca. 35.000 Einwohner)
- La Wantzenau (Frankreich, ca. 6.000 Einwohner)

Eines der Ziele von R&R ist es, die Bandbreite der angewandten und angestrebten Strategien und Praktiken zur Erhöhung der lokalen Krisenresilienz in den vier Pilotkommunen zu erfassen und ein vertieftes Verständnis der Gemeinsamkeiten und Unterschiede sowie der wichtigsten Treiber und Hemmnisse auf beiden Seiten des Rheins zu identifizieren.

Im ersten Projektbericht wurde eine Bestandsaufnahme der organisatorischen Rahmenbedingungen für die Bewältigung von Extremereignissen in den Kommunen am Oberrhein durchgeführt. Im Fokus der Analyse standen die supranationalen und europäischen Rahmenbedingungen sowie die nationalen Krisenmanagementsysteme Frankreichs und Deutschlands. Eine vergleichende Betrachtung der beiden Systeme führte zu den folgenden Schlussfolgerungen:

- Die französischen und deutschen Kommunalverwaltungen haben gemeinsam, dass sie für die Sicherheit ihrer Bevölkerung verantwortlich sind und Bereiche wie z. B. Evakuierungsmaßnahmen übernehmen.
- Ihre Rollen unterscheiden sich jedoch in einigen Punkten. Dies ergibt sich unter anderem aus der Tatsache, dass die deutschen Gemeinden Teil eines auf Subsidiarität basierenden Systems sind und die regionale Autonomie eine wichtige Rolle spielt, während die französischen Gemeinden die unterste Ebene einer nationalen Hierarchie darstellen.

- Bei der Untersuchung der Krisenmanagementverfahren in Frankreich und Deutschland zeigt sich, dass die jeweiligen Verwaltungssysteme die betreffenden Prozesse erheblich beeinflussen. Insbesondere zeigt sich ein grundlegender Unterschied: Während das deutsche System einer Struktur von Rechtsgrundlagen folgt, ist das französische System zentralisiert und beruht auf einer vertikalen Befehlskette.
- Es scheint von großer Bedeutung zu sein, dass die Akteure im Krisenmanagement einander kennen und an eine enge Zusammenarbeit gewöhnt sind. Jede Verzögerung bei der Suche nach dem richtigen Ansprechpartner für die Weitergabe entscheidender Informationen kann die Reaktionsgeschwindigkeit der öffentlichen Hand erheblich beeinträchtigen, z.B. bei extremen Wetterereignissen.
- Es sind Wege der Zusammenarbeit zu erwägen, die direkt von den Gemeinden auf beiden Seiten des Rheins organisiert werden.

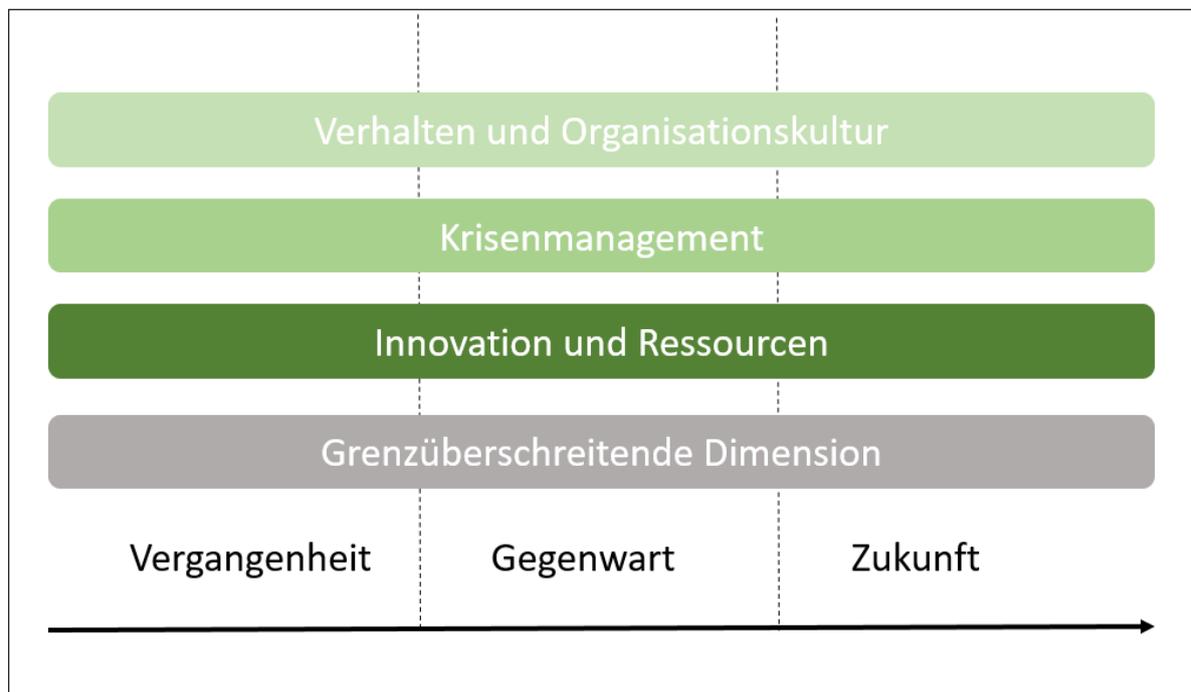
2. Ziele und Umfang

Die erarbeitete Synthese der Haupthindernisse für die Resilienz in den vier Pilotgemeinden beruht auf der Analyse von Interviews, die mit Vertretern der vier Pilotkommunen durchgeführt wurden. Die Zusammenfassung der Hindernisse und Resilienzfaktoren auf der feinsten Analyseebene soll Aufschluss über mögliche Wege und Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und Krisenbewältigung geben.

Angesichts der tiefgreifenden Veränderungsdynamiken im lokalen Umfeld - Krisen, Turbulenzen und Unsicherheiten - sowie des dynamischen Charakters des Resilienzkonzeptes selbst, ist die Erfassung des Ist-Zustandes der Krisenbewältigungsfähigkeit zu unterschiedlichen Zeitpunkten von zentraler Bedeutung für die Untersuchung. Dies ermöglicht eine Betrachtung aus unterschiedlichen Blickwinkeln und Entwicklungsstadien. Zu diesem Zweck wurden leitfadengestützte Interviews im Rahmen eines Fallstudiendesigns als geeignete Methode ausgewählt. Der Interviewleitfaden ist in Anhang 1 dargestellt.

Die Grundstruktur des Leitfadens ist zweidimensional und umfasst insgesamt fünf Themenblöcke. Der Leitfaden folgt einer übergeordneten zeitlichen Logik und ist darüber hinaus in drei wiederkehrende Themenblöcke gegliedert (vgl. Abb. 1).

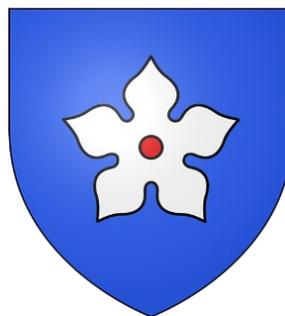
Abb. 1: Zweidimensionale Interviewleitfadenstruktur



Quelle : Eigene Darstellung

Auf Grundlage einer Themenanalyse der teilstandardisierten Einzelinterviews mit den je zwei Vertreter:innen der vier Pilotgemeinden werden im Folgenden die wichtigsten Hindernisse zur Ausbildung der Meta-Kapazität "kommunale Resilienz" dargestellt. In Einklang mit der Gliederung des Interviewleitfadens in drei unterschiedliche zeitliche Phasen, lag der Fokus der Interviews auf der individuellen Krisenerfahrung mit der Covid-19-Pandemie (Vergangenheit), der aktuellen Krisenbewältigungskapazität sowie Einschätzungen zu möglichen zukünftigen Krisenentwicklungen und entsprechenden Präventionsvorhaben.

3. Stadt Hagenuau



Hagenuau ist eine französische Stadt mit 35.715 Einwohnern im Jahr 2021. Die Stadt im Département Bas-Rhin ist Teil der Collectivité Européenne d'Alsace (CEA) in der Region Grand-Est und liegt etwa 30 km nördlich der Eurometropole Straßburg. Seit 2020 ist der Bürgermeister von Hagenuau Herr Claude Sturni.

3.1 Rückblick auf die bisherige Krisenerfahrung

Neben der Covid-19-Pandemie war die Stadt Hagenuau in den letzten zehn Jahren mit zwei Großbränden konfrontiert: Einem in einem Mehrfamilienhaus und einem weiteren in einer Seniorenresidenz der ABRAPA (Association Bas-Rhinoise d'Aide et Service à la Personne). Die größten Herausforderungen bestanden darin, den Notfallcharakter dieser Situationen zu bewältigen, den Opfern schnell eine neue Unterkunft zu verschaffen und insgesamt effektiv auf ihre Bedürfnisse einzugehen.

Die Covid-19-Pandemie zwang die Gemeinde, rasch auf zwei zentrale Herausforderungen zu reagieren: Die Bedürfnisse der Bevölkerung und die interne Funktionsweise der Verwaltung. Die Notwendigkeit, schnell zu handeln und unmittelbare Lösungen für die Anliegen der Bevölkerung zu finden, brachte die Organisation und die Verwaltungsabläufe der Stadt Hagenuau erheblich durcheinander.

Zusätzlich zu diesen Herausforderungen sah sich die Stadt Hagenuau mit der Komplexität konfrontiert, die Unsicherheiten im Zusammenhang mit dem Virus und die Art seiner Bekämpfung zu bewältigen. Besonders bei der Organisation der Wahlen musste die Stadt

einen Mangel an Masken und Desinfektionsmitteln erleben, der auf die landesweite Panikreaktion zurückzuführen war.

In dieser Zeit der Unsicherheit und Panik, verstärkt durch Medien und sozialen Netzwerken, war das Rathaus die Hauptinformationsquelle, die von den Bewohnern von Hagenau aufgesucht wurde. Dennoch war die Stadtverwaltung nicht immer besser informiert über die Situation als die Bürgerinnen und Bürger selbst; Unsicherheit und Verwirrung blieben Herausforderungen, mit denen die Stadt ständig zu kämpfen hatte.

Parallel zu dieser Verwirrung wurde die Stadt beauftragt, in Rekordzeit die Aufnahme unter sicheren Bedingungen der Kinder des Pflegepersonals zu organisieren. Zusätzliche Aufgaben und Initiativen mussten umgesetzt werden. Diese neuen Verantwortlichkeiten waren für die Stadt Hagenau völlig neu und erforderten, dass die Stadtverwaltung "on the job" lernte, sie effektiv zu organisieren und zu koordinieren. Die Situation erforderte von den Mitarbeitenden ein außergewöhnlich hohes persönliches Engagement, das oft außerhalb der üblichen Arbeitszeiten stattfand und mit persönlichen Opfern verbunden war.

3.2 Krisenkompetenz heute : Der Wunsch nach mehr Entscheidungsfreiheit

Die Solidarität und Entschlossenheit, die die Einwohner von Hagenau während der Covid-19-Krise gezeigt haben, habe laut der Interviewpartner allmählich nachgelassen. Während des zweiten Lockdowns beobachtete die Stadt eine geringere Mobilisierung der Bürger. Es sei eine Art "Rückkehr zur Zentralisierung der Macht und Entscheidungsfindung" eingetreten, die während der Covid-19-Krise in gewisser Weise in den Hintergrund gerückt sei. Ein Gesprächspartner bedauert, dass aus dieser Krise nicht viel gelernt worden sei. Er plädiert dafür, den Gemeinden, die während der Krise an vorderster Front standen und mit Mut und Innovation am besten auf die Bedürfnisse der Bevölkerung reagierten, mehr Vertrauen entgegenzubringen.

Die Bürgermeister sind die ersten Glieder in der Kette und stehen bei Krisen an vorderster Front. Es scheint laut Interviewpartner heute den Wunsch der Gemeinden zu geben, unabhängiger zu sein oder zumindest mehr Entscheidungsfreiheit zu haben, um der

Bevölkerung im Krisenfall eine angemessene und fallweise Reaktion zukommen lassen zu können.

3.3 Zukunft der Krisenkompetenz : Schulungen und Training erforderlich

Zukünftig soll das Ziel darin bestehen, die Stadtverwaltung auf eine effektive Krisenreaktion vorzubereiten. Die Gesprächspartner betonen, dass die Krisenbewältigung nicht allein auf den Fähigkeiten der Person beruhen könne, die zu diesem Zeitpunkt im Amt ist. Es sei erforderlich, die Behörden in der Entscheidungsfindung sowie in der Entwicklung von Ideen und Lösungen zu schulen und zu trainieren. Eine spontane und intuitive Reaktion auf Krisen könne gefährlich sein und sich möglicherweise nicht als die effektivste Reaktionsweise erweisen. Dies stellt heute eine zentrale Herausforderung für die Stadt Hagenau dar.

Es sei jedoch schwierig, die Akteure des Krisenmanagements "in Friedenszeiten" zu mobilisieren. Diese Arbeit erfordere eine umfassende Mobilisierung der Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung.

4. Gemeinde La Wantzenau



La Wantzenau ist eine französische Gemeinde mit 5.900 Einwohnern im Jahr 2021. Die Gemeinde im Département Bas-Rhin in der Region Grand-Est liegt im Norden der Eurometropole Straßburg. Bürgermeisterin von La Wantzenau ist seit 2020 Frau Michèle Kannengieser.

4.1 Rückblick auf die bisherige Krisenerfahrung : Plötzlich auf sich allein gestellt

Die bisher komplexeste Krise für die Gemeinde La Wantzenau war die Erdbebenserie (von Ende 2020 bis Anfang 2021), die durch die Geothermie-Baustelle in der Nähe von La Wantzenau ausgelöst wurde. Mehrere schwere Erdbeben beeinträchtigten die Sicherheit von Personen und Gütern. Die Bewältigung dieser Situation erforderte einen erheblichen Zeit- und Energieaufwand. Niemand sei auf eine Krise dieser Art vorbereitet gewesen.

Im Zusammenhang mit der Covid-19-Krise betont die Bürgermeisterin von La Wantzenau das Gefühl der Isolation gegenüber den höheren Verwaltungsebenen, welches insbesondere durch die Flut an widersprüchlichen Informationen seitens der Regierung hervorgerufen wurde. Die Kommunikation mit den Regierungsbehörden war allgemein mühsam und von Widersprüchen geprägt. Der Umgang mit den verschiedenen Informationsflüssen stellte für die Gemeinde eine erhebliche Herausforderung dar. Über soziale Medien wurden zudem viele falsche Informationen verbreitet, was die Panik und die Ängste einiger Bewohner noch verstärkte.

Für viele Bürger war es jedoch selbstverständlich, sich an das Rathaus zu wenden, da es oft als einzige verlässliche Informationsquelle identifiziert wurde. Der Bürgermeister musste daher zuverlässige Antworten geben und schnell Lösungen umsetzen können. Sein Gefühl, auf sich allein gestellt zu sein, führte dazu, dass Entscheidungen oft ohne Rücksprache oder Bestätigung durch die oberen Verwaltungsbehörden getroffen werden mussten.

Die dauerhafte Fortbewegungserlaubnis, die den kommunalen Amtsträgern während der Ausgangssperre erteilt wurde, ermöglichte es der Bürgermeisterin von La Wantzenau, Rundgänge durch die Gemeinde durchzuführen und sicherzustellen, dass die Bewohner das hatten, was sie brauchten. Sie konnte auf diese Weise auch auf individuelle Notlagen reagieren. Es war dabei teilweise notwendig, bestehende nationale Vorschriften und Richtlinien zu umgehen, um den Bedürfnissen der Bürger, insbesondere der vulnerablen Gruppen gerecht zu werden und Hilfe und Unterstützung zu leisten.

Zahlreiche Einwohner von La Wantzenau engagierten sich, um gemeinsam Lösungen zur Überwindung der Krise zu finden. Allerdings stand die Gemeinde vor einem Problem: Die Freiwilligen der Vereine und die Personen, die während der Krise am aktivsten waren, gehörten - aufgrund ihres Alters - meist zu den gefährdeten Bevölkerungsgruppen.

4.2 Krisenkompetenz heute : Hindernis soziale Medien

Heutzutage scheinen die sozialen Medien für die Interviewpartner eindeutig ein Hindernis bei der Krisenbewältigung darzustellen. Es sei zu beobachten, dass die Bevölkerung gegenüber den öffentlichen Behörden, insbesondere dem Bürgermeister, während der Krisenbewältigung ein zunehmend direktes und aggressives Verhalten zeigt. Dies mache die Arbeit des Bürgermeisters komplex, da er direkt und unmittelbar mit der Unzufriedenheit und den Angriffen der Bürger konfrontiert wird. Die Bevölkerung erwarte Echtzeitreaktion und sofortige Entscheidungen.

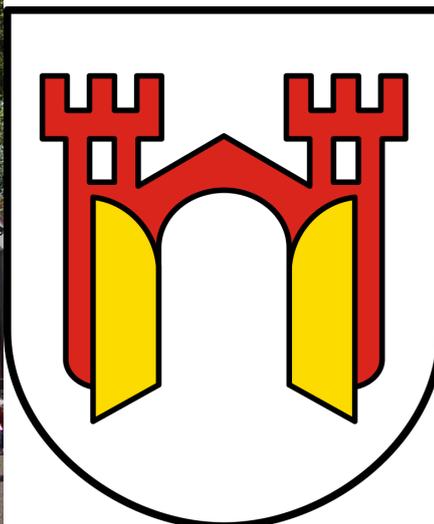
Während der Covid-19-Krise gab es in La Wantzenau ein starkes Engagement seitens der Bevölkerung. Allerdings lasse dieses Engagement laut der Interviewpartner heute nach. Die Solidarität tendiere dazu, eher kurzfristig zu sein. Auch Emotionen würden eine zunehmend ungünstige Rolle bei der Entscheidungsfindung der Glieder der Krisenmanagementkette innerhalb der Gemeinde spielen.

4.3 Zukunft der Krisenkompetenz : Mehr deutsch-französischer Austausch gewünscht

In den Gesprächen wurde die Rolle von Schulungen und Simulationen hervorgehoben, um die Mitglieder des Gemeindeteams für den Umgang mit Krisen zu trainieren. Es sei wichtig, alle Katastrophenszenarien in Betracht zu ziehen und zu üben, wie mit begrenzten Mitteln schnell und effizient Lösungen gefunden werden können. Das Krisenmanagement dürfe nicht auf einer Person beruhen.

Die Organisation von Austausch und Treffen mit anderen Kommunen oder anderen Akteuren im Bereich der zivilen Sicherheit sei ebenfalls von Bedeutung für den Austausch und die Organisation von Methoden des Krisenmanagements. Die Zusammenarbeit sollte laut den Interviewpartnern zwischen elsässischen Gebietskörperschaften stattfinden, die ähnlichen Risiken ausgesetzt sind, sowie mit Gebietskörperschaften jenseits des Rheins. Es wird hervorgehoben, dass La Wantzenau oft mehr Gemeinsamkeiten und eine engere Verbindung zu bestimmten deutschen Gemeinden habe als zu geographisch weiter entfernten elsässischen Gemeinden. Eine Annäherung an deutsche Gemeinden sei laut der Interviewpartner sehr sinnvoll, um sich über Krisenmanagementstrategien auszutauschen und Erfahrungen zu teilen.

5. Stadt Offenburg



Die Stadt Offenburg (Einwohnerzahl 61.700, Stand 2022) ist eine Stadt im Westen Baden-Württembergs. Offenburg, frühere Reichsstadt, ist die Kreisstadt und größte Stadt des Ortenaukreises. Bürgermeister ist Marco Steffens (CDU, seit 2018)

5.1 Rückblick: Die Krisenerfahrung mit der Covid-19-Pandemie

Trotz vorhandener Erfahrungen und Übung im Umgang mit Krisen und außergewöhnlichen Ereignissen, darunter mit Naturkatastrophen wie z.B. Orkan Lothar (1999), die der Pandemie in ihrer Unerwartetheit und nur schwer kalkulierbaren Natur ähneln, stellte die fehlende strukturelle Verankerung des Krisenmanagements in der Stadtverwaltung vor allem zu Beginn der Krise ein Hindernis dar. Bereits bestehende, gut ausgebaute Strukturen reichten nicht aus, um dem Ausmaß und den Anforderungen der Pandemie als einem noch nie dagewesenen Krisenphänomen gerecht zu werden: Die Pandemie war ein "Novum, mit dem man sich erstmals anders auseinandersetzen musste".

Insbesondere zu Beginn der Pandemie konnte die Stadtverwaltung nicht auf bereits etablierte Strukturen - eine "Grammatik" - für einen solchen Ausnahmezustand zurückgreifen. Eine undurchsichtige Informationslage angesichts der sich rasant verändernden Krisen- und Gesundheitslage sowohl innerhalb der Stadtverwaltung als auch auf der (inter-)nationalen politischen Bühne, die durch die Medien weiter verstärkt und verzerrt wurde, intensivierte diesen anfänglichen, temporären "Chaoszustand". Dies führte unter anderem zu einer

kurzfristigen Überforderung der örtlichen Feuerwehr, die bis zum Ausbruch der Pandemie für das operative Krisenmanagement der Stadt Offenburg (alltägliche und außergewöhnliche Ereignisse) zuständig war. Eine strukturelle Trennung zwischen operativem und strategischem Management von alltäglichen und außergewöhnlichen Ereignissen war vor der Pandemie nicht gegeben, was sich insbesondere in der ersten Phase des Krisenmanagements hemmend auswirkte. Die Verankerung des operativen Krisenmanagements im Zuständigkeitsbereich der örtlichen Feuerwehr ging mit einem Mangel an finanziellen Ressourcen für den Bereich des Krisenmanagements einher, was wiederum dazu führte, dass im Vorfeld der Pandemie keine Aktivitäten im Bereich der Krisenantizipation und -prävention durchgeführt wurden.

Ein weiteres Hindernis für eine schnelle und zielgerichtete Krisenreaktion waren unzureichende Krisenmanagementprozesse, die der großen Eigendynamik und Komplexität der Pandemie nicht gerecht wurden. Starre Zuständigkeiten und vereinzelt auftretende Tendenzen zum Silodenken zwischen einzelnen Fachbereichen erwiesen sich während der Pandemie als weitere hemmende Faktoren. Da es keine vordefinierten Prozesse und Routinen für die Bewältigung eines solchen Extremereignisses gab, wurden bestehende Prozesse ad hoc - "ins kalte Wasser" - angepasst, was anfangs zu internen Widerständen in einigen Fachbereichen führte. Wurden im "Normalbetrieb" Entscheidungen nach vorher festgelegten Abstimmungsrunden von den Führungskräften der einzelnen Fachbereiche getroffen, konnten diese Prozesse in der Krisenbewältigungsphase aufgrund mangelnder Flexibilität und zeitlicher Dauer nicht aufrechterhalten werden. Dieser abrupte und nicht allgemein abgestimmte Entzug von Kompetenzen und Entscheidungsbefugnissen aufgrund fehlender Krisenmanagementprozesse führte in der Folge zu Unstimmigkeiten ("Dissens") im Entscheidungsprozess und lähmte damit die rasche Umsetzung sinnvoller Lösungen.

Der schockartige Übergang vom "Normalzustand" in den Krisenzustand offenbarte unzureichende personelle und organisatorische Kapazitäten. Da die Sensibilität und das Bewusstsein für Krisen und Extremereignisse in der Stadtverwaltung erst durch die Pandemie signifikant gesteigert werden konnte, waren die notwendigen Kompetenzen der Mitarbeitenden und der Gesamtorganisation im Vorfeld nur unzureichend entwickelt - als wäre man lange Zeit "auf einem Auge blind" gewesen. Vor diesem Hintergrund war die Covid-

19-Krise die erste Krisensituation, in der die Stadtverwaltung sowohl für das strategische als auch für das operative Krisenmanagement verantwortlich war. Ein organisationsweites Erfahrungswissen mit einer Krise dieses Ausmaßes war nicht vorhanden, was insbesondere die erste Krisenreaktion deutlich behinderte. Hier musste insbesondere auf die Krisenerfahrungen und -fähigkeiten einzelner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zurückgegriffen werden, die jedoch nicht strategisch aufgebaut und organisatorisch verankert waren. Der Umgang mit externen Auflagen und Restriktionen von Bund und Land konnte aufgrund der unzureichenden Förderung der personellen und organisatorischen Fähigkeiten nur bedingt erfüllt werden. Eine schnelle und zielgerichtete Krisenreaktion wurde dadurch insbesondere zu Beginn der Pandemie erheblich erschwert.

Neben den bereits genannten Hemmnissen konnte eine unzureichende Kooperation und Abstimmung mit externen Akteuren, insbesondere mit übergeordneten Behörden und öffentlichen Akteuren auf der französischen Grenzseite, als weitere Stellschraube / Schwachstelle identifiziert werden. Da ein Großteil der Maßnahmen und Rahmenbedingungen des Krisenmanagements von übergeordneten Ebenen wie der Landes- und Bundesregierung vorgegeben werden, kann ein unzureichender Austausch hierüber zu einer fehlerhaften oder unzureichenden Umsetzung dieser Maßnahmen führen (vertikales Kooperationshemmnis).

Während im Ortenaukreis und im Land Baden-Württemberg eine Vielzahl unterschiedlicher kommunaler Netzwerke existiert, gibt es kein bundesweites Netzwerk kommunaler Krisenstabsleiter, das eine neuartige und bisher nicht dagewesene Struktur für ein kooperatives, effizientes und synergetisches Krisenmanagement darstellen würde. Das Fehlen solcher Strukturen und Netzwerke wurde von der Stadt Offenburg in allen Phasen des Resilienzentwicklungsprozesses als deutliches Hemmnis identifiziert.

Darüber hinaus erweist sich für die Stadt Offenburg aufgrund ihrer Grenznähe zu Frankreich nicht nur die nationale Vernetzung, sondern auch der fehlende Austausch und die Koordination mit den verantwortlichen öffentlichen Akteuren in Frankreich als hemmender Resilienzfaktor. Die unterschiedlichen politisch-administrativen Systeme auf beiden Seiten der Grenze behinderten die Zusammenarbeit und den Austausch zwischen den verantwortlichen Akteuren im Krisenmanagement. Dieser mangelnde Austausch erschwerte

die Krisenkommunikation mit den in Frankreich ansässigen Mitarbeitern, die sich mit anderen rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen auseinandersetzen mussten und somit anderen Vorgaben folgen mussten als ihre in Deutschland ansässigen Kollegen. Dies erschwerte insbesondere zu Beginn der Pandemie das Personalmanagement.

5.2 Krisenkompetenz heute: Von den Krisen der Vergangenheit lernen

Insbesondere im Hinblick auf die Vorbereitung und Bewältigung zukünftiger Krisen kann als hemmender Faktor die fehlende formale Nachbereitung und Auswertung der Pandemieerfahrungen der Stadt Offenburg identifiziert werden. Als Grund hierfür wurden fehlende zeitliche Ressourcen aufgrund des als permanent empfundenen Krisenzustandes genannt, der von den Vertretern der Stadtverwaltung als "nahtloser Übergang in den nächsten Krisenzustand" beschrieben wurde. Trotz kontinuierlicher Protokollierung der Krisenstabssitzungen und expliziter Anpassungsmaßnahmen wie der Bereitstellung finanzieller und personeller Ressourcen für das Krisenmanagement wurde nach der Covid-19-Krise keine formale retrospektive Evaluation durchgeführt. Dies stellt sowohl für die heutige systematische Analyse und Bewertung der getroffenen Maßnahmen als auch für das organisationale Wissensmanagement eine Einschränkung dar. Trotz der stattgefundenen Lernprozesse sowohl auf individueller als auch auf kollektiver, organisationaler Ebene stellt das Fehlen eines formalen Lernprozesses ein Hemmnis für gegenwärtige Lernprozesse als auch für zukünftige Aktivitäten dar. Hier besteht vor allem die Gefahr, dass kritisches, krisenspezifisches Wissen mit dem Ausscheiden der an der Krisenbewältigung beteiligten Personen verloren geht und neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht auf dieses Erfahrungswissen zurückgreifen können.

5.3 Aufrüsten für die Krisen der Zukunft: "Vor die Lage kommen"

Angesichts der in den Interviews genannten und als wahrscheinlich erachteten Krisen der Zukunft wie Hitzewellen, Stromausfälle oder Cyber-Attacken, die wie die Pandemie ein bisher unerprobtes Extremereignis - Neuland - darstellen, erscheint eine systematische Aufbereitung und Formalisierung des vergangenen Krisenwissens als eine notwendige Aufgabe und als eines der wichtigsten Entwicklungspotenziale. Eine adäquate Vorbereitung auf zukünftige Krisen basiert auf der Aufarbeitung von Erfahrungen und Lehren aus

vergangenen Krisen. Trotz der in den Interviews deutlich gewordenen und mit großem Tatendrang und Optimismus behafteten Internalisierung der Krisenerfahrung stellt das Fehlen eines ergänzenden Formalisierungsprozesses ein ungenutztes, aber kritisches Potenzial dar, das einen wertvollen Beitrag zur Krisenantizipations- und -bewältigungsfähigkeit der Stadt Offenburg leisten kann.

6. Gemeinde Ottersweier



Ottersweier (Einwohnerzahl ca. 6400, Stand 2021) ist eine Gemeinde in Baden-Württemberg und gehört zum Landkreis Rastatt. Die Gemeinde ist Mitglied der Vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft der Stadt Bühl. Seit 1999 ist Jürgen Pfetzer (CDU) Bürgermeister der Gemeinde.

6.1 Rückblick: Die Krisenerfahrung mit der Covid-19-Pandemie

Ähnlich wie im Fallbeispiel der Stadt Offenburg lässt sich auch für die Gemeinde Ottersweier eine Geschichte bereits erlebter einschneidender Krisenereignisse festhalten, darunter ein Hochwasser, das die ersten Amtstage des seit 25 Jahren amtierenden Bürgermeisters prägte, sowie die Erfahrung mit dem Orkan Lothar (1999), der die Gemeinde nur wenige Monate nach seinem Amtsantritt traf.

In der Gemeinde Ottersweier konnten erhebliche Defizite in der Zusammenarbeit festgestellt werden. Bereits zu Beginn der Pandemie war eine unzureichende Antizipation und Vorbereitung von Bund und Land auf ein solches Krisenereignis festzustellen, was wiederum zu zunächst unzureichenden Mitteln, Ressourcen und Instrumenten des Krisenmanagements auf kommunaler Ebene führte. Die fehlenden Pläne und Strategien zur Krisenbewältigung führten zu einer chaotischen Abstimmung und "katastrophalen" Kommunikation zwischen den Kommunen und den übergeordneten Ebenen. Aus Sicht der Gemeinde Ottersweier sind die fehlenden bzw. unzureichenden Krisenmanagement- und Katastrophenschutzprozesse auf die ebenso "katastrophalen" Strukturen des deutschen Föderalismus zurückzuführen.

Unklare Zuständigkeiten bei gleichzeitig geringen Handlungsspielräumen auf lokaler Ebene führen zu administrativen Hemmnissen im Krisenmanagement.

Nicht nur die Kooperation mit übergeordneten Verwaltungs- und Politikebenen (vertikale Kooperation), sondern auch die Kooperation mit weiteren externen Akteuren innerhalb der Kommune und darüber hinaus konnte in Ottersweier teilweise als mangelhaft und damit resilienzhemmend bewertet werden. Dies bezieht sich zum einen auf die zeitnahe Abstimmung mit den externen Trägern der örtlichen Kindertageseinrichtungen hinsichtlich der Umsetzung von Maßnahmen zur Krisenbewältigung. Zum anderen aber insbesondere auch auf die mangelnde Kooperation mit Akteuren (private und öffentliche Akteure) auf der französischen Grenzseite. Hier konnte eine mangelnde Kooperation bereits in der Krisenvorbereitung und -antizipation in Form einer fehlenden gemeinsamen Strategie und Planung festgestellt werden, zum anderen aber auch in der Krisenbewältigung, da kein Austausch von krisenbewältigungsunterstützenden Ressourcen (z.B. Feldbetten) stattfand. Auch fehlende Abstimmungs- und Vernetzungsformate, wie z.B. ein Netzwerk der Bürgermeister beiderseits der Grenze, wirkten sich hemmend auf die Krisenbewältigung, aber auch auf die Anpassung von Strukturen, Prozessen und Regelungen nach der Pandemie aus. Hier ist jedoch nicht nur die kommunale Ebene gefordert, sondern insbesondere auch die europäische und nationale Ebene, da die Kommunen auf bestimmte Politik- und Rechtsbereiche, wie z.B. Grenzschießungen und arbeitsrechtliche Regelungen, keinen direkten Einfluss haben.

Eine Form der externen Kooperation ist auch die Zusammenarbeit mit der lokalen Bevölkerung, da diese sowohl von den Auswirkungen einer Krise und Katastrophe als auch von den Maßnahmen zur Krisenbewältigung direkt betroffen ist. Gerade in einer kleinen Gemeinde kann mangelnde Kooperation in Form von bürgerschaftlichem Widerstand die Krisenbewältigung behindern. Dies zeigte sich in Ottersweier in besonderer, aber auch erschreckender Weise durch die regelmäßigen Demonstrationen von sogenannten "Covid-19leugnern" und Rechtsextremisten. Diese zum Teil illegalen Demonstrationen und Widerstandsaktionen haben insbesondere den Bürgermeister emotional stark belastet ("Das war die Hölle"). Diese Widerstandsformen haben viele Ressourcen der Gemeindeverwaltung und der Polizei gebunden (technische, personelle, aber auch emotionale Ressourcen), die wiederum an anderen Stellen des Krisenmanagements fehlten.

6.2 Krisenkompetenz heute: Strukturelle Stellschrauben

Nicht nur die Häufigkeit, die Intensität oder die Art der Krisen verändern sich, sondern auch die Realität selbst wandelt sich hin zu einer Realität "komplexer, multipler und paralleler Krisen", wie es ein Vertreter der Gemeindeverwaltung treffend formulierte. Vor diesem Hintergrund stehen vor allem kleine Gemeinden vor großen Herausforderungen, die nicht nur ausreichende Ressourcen und kritische Infrastrukturen erfordern, sondern auch Krisen-Know-how, taktische Fähigkeiten und Mut, um durch die Krise zu manövrieren und dabei das Gemeinwohl bestmöglich in den Vordergrund zu stellen.

Die Erfahrungen aus der Pandemie und anderen Krisen haben gezeigt, dass die Gemeinde Ottersweier trotz eines besonders hervorzuhebenden Teamzusammenhalts, Optimismus und Engagements noch nicht über die notwendige krisenmindernde Infrastruktur bzw. krisenmanagementunterstützende Infrastruktur verfügt, insbesondere dann nicht, als die Krise "schlagartig" über die Gemeinde "zusammengebrochen" ist. Dies betrifft verschiedene Bereiche des Krisenmanagements, wie z.B. die externe Kommunikation mit den Bürgern (Sirensystem) oder auch die Versorgung der Bevölkerung mit einem Grundbestand an krisenlindernden Ressourcen wie z.B. Lebensmitteln, Feldbetten oder Decken. Auch hier gilt es, das richtige Maß zu finden, denn dies erfordert vor allem finanzielle Mittel des Bundes und der Länder, die möglichst effizient und effektiv eingesetzt werden müssen.

Ein großes Hindernis für eine besser koordinierte und abgestimmte Krisen- und Resilienzstrategie stellt nach wie vor die im Interview mehrfach angesprochene Unfähigkeit und "Inkompetenz" der politischen Akteure auf den höheren Entscheidungsebenen dar. Positive und zielorientierte Prozesse auf kommunaler Ebene, vor allem getrieben durch einen mutigen, optimistischen Blick in die Zukunft und Vertrauen in die eigene Kompetenz und in die Kommune, werden durch fehlende etablierte Prozesse, Strukturen und ein erstaunlicherweise immer noch nicht geschaffenes Bewusstsein für die Krisen der Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft auf bundespolitischer Ebene gebremst und blockiert. Im Gegensatz zu den tiefgreifenden Erkenntnissen in der Kommune - "wir können die Probleme der Zukunft nicht mit den Lösungen der Vergangenheit anpacken" - hat auf Bundesebene "kein Lernen stattgefunden" - "es wurde nichts gelernt".

6.3 Der Blick nach vorne: Neue Probleme, neue Lösungen

Nicht nur die bereits erwähnte Nähe der Gemeinde Ottersweier zur deutsch-französischen Grenze, sondern auch die weiteren geographischen Gegebenheiten der Gemeinde durch die Nähe zum Schwarzwald und die Lage zwischen den Mittelgebirgen Vogesen und Nordschwarzwald stellen eine große Herausforderung dar, da sie Extremereignisse wie Waldbrände, Starkregenereignisse und Stürme begünstigen. Auch die Aufteilung der Gemeinde in zwei Ortsteile, die nur durch Unterführungen miteinander verbunden sind, stellt eine Herausforderung für das gesamtgemeindliche Krisenmanagement dar. Zwar kann die Resilienz von Ottersweier durch Maßnahmen der Krisenvorsorge, der Krisenvorsorge und entsprechende Anpassungsmaßnahmen erhöht werden, dennoch stellen die geographischen Gegebenheiten eine große Herausforderung und einen hemmenden Faktor in der Phase der Krisenbewältigung dar.

Die im Interview mehrmals angeklungene Unfähigkeit und "Inkompetenz" von politischen Akteuren auf höheren Entscheidungsebenen stellt nach wie vor ein großes Hindernis für eine effizienter koordinierte und besser koordinierte Krisen- und Resilienzstrategie dar. Positive und zielorientierte Prozesse auf der kommunalen Ebene, vor allem angetrieben durch einen mutigen, optimistischen Zukunftsblick und Vertrauen in die eigene Kompetenz und in die Kommune, werden durch mangelnde etablierte Prozesse, Strukturen und ein überraschenderweise immer noch nicht geschaffenes Bewusstsein für die Krisen der Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft auf bundespolitischer Ebene ausgebremst und blockiert. Im Gegenzug zu den tiefgreifenden Lehren, die innerhalb der Kommune stattgefunden haben "die Probleme der Zukunft können wir nicht mit den Lösungen aus der Vergangenheit anpacken" - hat auf der "Bundesebene kein Lernen stattgefunden" - "es wurde nichts gelernt."

Konstant bleibt die Frage nach der Vorbereitung auf das Unvorhersehbare, die alle Gemeinden und Städte umtreibt - ähnlich der Überraschung darüber, "wie wenig vorbereitet man generell auf diese Art von Pandemie gewesen ist". Die Verpflichtung der Kommunen, auf diese Ereignisse zu reagieren und weiterhin Leistungen der Daseinsvorsorge zu erbringen, führt zwangsläufig zu einer Vervielfachung der zu erfüllenden Aufgaben und der dafür erforderlichen Kompetenzen. Die Geschwindigkeit des Aufgaben- und Kompetenzzuwachses

kann ohne entsprechende Personalaufstockung und Kompetenzentwicklung zu einer (temporären) Überforderung des Verwaltungspersonals führen. Die daraus resultierende Überforderung wirkt sich wiederum negativ auf alle Phasen der Resilienzentwicklung aus, da die notwendigen Aufgaben im Bereich der Krisenreaktion und -antizipation nicht optimal erfüllt werden können. Krisen und Katastrophen dieser Art können nicht von einzelnen Akteuren, insbesondere nicht auf kommunaler Ebene, bewältigt werden. Die Zusammenarbeit mit Fachexperten sowie mit übergeordneten Verwaltungs- und Politikebenen auf Landes- und Bundesebene erweist sich für das kommunale Krisenmanagement als unerlässlich.

7. Synthese

Eine vergleichende Analyse der wichtigsten Hemmnisfaktoren ergab sowohl eine Vielzahl von Gemeinsamkeiten zwischen den vier Pilotgemeinden als auch spezifische Hemmnisse. Im Folgenden werden die wichtigsten Gemeinsamkeiten und Unterschiede nach Ländern und Größenklassen zusammengefasst dargestellt.

7.1 Gemeinsamkeiten und Unterschiede der deutschen und französischen Gemeinden

Thema 1 : Mangelhafte Kooperation mit höheren Verwaltungs- und Politikebenen

Der abrupte und turbulente Charakter der Pandemie hat sowohl in Deutschland als auch in Frankreich die unzureichenden Kooperationsprozesse und -strukturen zwischen den Kommunen und den übergeordneten Verwaltungs- und Politikebenen deutlich gemacht. Die unzureichende Kooperation bezog sich zum einen auf die Umsetzung der von den übergeordneten Ebenen vorgegebenen Maßnahmen, zum anderen auf die Kommunikation von Informationen und die Unterstützung mit technischen und personellen Ressourcen. Dies führte auf beiden Seiten zu dem Gefühl, von den übergeordneten Ebenen im Stich gelassen zu werden.

Es ist jedoch festzustellen, dass die deutschen Kommunen über ein gut ausgebautes interkommunales Netzwerk verfügten, das es ihnen ermöglichte, das Gefühl der Einsamkeit und des Verlassenseins von den höheren Verwaltungsebenen zu überwinden. Der Austausch und die gemeinsame Nutzung von Informationen und Ressourcen ermöglichte es den deutschen Gebietskörperschaften, Antworten auf ihre lokalen Besonderheiten zu finden. Da diese Netzwerke in Frankreich weniger entwickelt waren, konnten sie den Mangel an Unterstützung von den oberen Verwaltungsebenen nicht ausgleichen. Bürgermeister und andere Mitarbeiter der Kommunalverwaltung fühlten sich auf sich allein gestellt und mussten Entscheidungen treffen, ohne zu wissen, ob sie richtig waren oder nicht.

Thema 2 : Mangelhafte Informationsklarheit

Darüber hinaus gab es in beiden Ländern zu Beginn und während der Pandemie eine unzureichende Koordination der Kommunikation kritischer Informationen. Die alleinige Informationshoheit lag in beiden Fällen nicht mehr beim Staat, sondern wurde zwischen staatlichen Informationskanälen, privatrechtlichen Nachrichtenagenturen sowie Einzelpersonen und organisierten Gruppen in den (sozialen) Medien aufgeteilt. Dies führte zu einer Verunsicherung der Bürger über den Wahrheitsgehalt der erhaltenen Informationen, auf die mit unterschiedlichen Bewältigungsstrategien reagiert wurde.

In Frankreich wandten sich die Bürger in den Gemeinden auf der Suche nach Antworten und Klarheit an die Bürgermeisterämter, die damals als einzige zuverlässige Informationsquelle identifiziert wurden. Die Bürgermeister mussten sich damit auseinandersetzen und Antworten finden, obwohl sie nicht über mehr Klarheit verfügten als die Bürger selbst. Die deutschen Interviewpartner betonen, dass die Informationsflut für die Bürger teilweise als Chance wahrgenommen wurde, die aktuelle Situation besser zu verstehen und sich dementsprechend anzupassen.

Thema 3 : Vertrauensvolle Beziehung zwischen Bürgermeister und Bürger

Zahlreiche widersprüchliche Informationen in den (sozialen) Medien führten einerseits zu Frustration und Misstrauen der Bevölkerung gegenüber der lokalen Verwaltung, andererseits zu einer (zeitweiligen) Überforderung der Kommunen auf beiden Seiten des Rheins. Der Bürgermeister als Vorsitzender der Gemeindeverwaltung und des Gemeinderates und damit als oberster Krisenmanager vor Ort spielte in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle. Er muss hier als Vertrauensperson der Bürgerschaft fungieren, um trotz dieser unterschiedlichen Informationslage klare und verlässliche Aussagen über den Stand und den weiteren Verlauf der Krisenbewältigung zu erhalten. Diese Funktion kann der Bürgermeister jedoch nicht in vollem Umfang wahrnehmen, da auch er mit begrenzten und teilweise widersprüchlichen Informationen konfrontiert ist und somit dem Bedürfnis der Bürger nach eindeutigen Informationen nicht in vollem Umfang nachkommen kann.

In Frankreich ist seit der Covid-19-Krise zu beobachten, dass die Bürger sehr hohe Ansprüche an den Bürgermeister stellen, insbesondere im Bereich des Krisenmanagements. Die Gemeindemitglieder erwarten vom Bürgermeister, dass er schnell und konsequent auf jede

Art von Krise reagiert. Diese Situation erhöht den Druck auf die Bürgermeister zusätzlich. In Deutschland geht dies noch weiter. Einige Bürgergruppen haben ein tiefes Misstrauen gegenüber dem Bürgermeister entwickelt, das sich insbesondere durch radikale Aktionen der Ablehnung zeigt.

Thema 4 : Mangelhafte personelle und organisationale Kapazitäten

Aufgrund des überraschenden und unvorhersehbaren Charakters der Pandemie wurden die unzureichenden organisatorischen und personellen Kapazitäten sowohl in den deutschen als auch in den französischen Kommunen deutlich. Die mangelnde Sensibilität und das fehlende Bewusstsein für komplexe und vielschichtige Krisen- und Katastrophenereignisse führten dazu, dass die notwendigen personellen und organisatorischen Kapazitäten im Vorfeld der Pandemie nur unzureichend entwickelt wurden. Diese mangelnde Vorbereitung auf derartige Ereignisse verdeutlichte den Bedarf an entsprechenden Personal- und Organisationsentwicklungsmaßnahmen.

Es lässt sich ein deutlicher Unterschied in der Art und Weise feststellen, wie die Interviewpartner die Bewältigung der Covid-19-Pandemie betonen. Auf deutscher Seite wird die zentrale Rolle der gemeinschaftlichen Zusammenarbeit und der Partnerschaften mit anderen Gemeinden hervorgehoben. Auf der französischen Seite hingegen wird die Krisenbewältigung hauptsächlich den Fähigkeiten und Erfahrungen der aktuellen Verantwortlichen zugeschrieben. Da diese Methode stark von den Kompetenzen weniger Personen abhängt, scheint sie sich jedoch als Hindernis für eine effektive Krisenbewältigung zu erweisen.

Thema 5 : Unzureichende Strukturen und Prozesse des Krisenmanagements

Sowohl in Deutschland als auch in Frankreich stellten die fehlenden strukturellen und prozessualen Rahmenbedingungen des Krisenmanagements die Kommunen vor die Herausforderung, ihre hierarchischen und normativen Strukturen und Prozesse an die sich verändernden Bedingungen eines dynamischen Kriegsgeschehens anzupassen. Effiziente und kreative Umwege oder Abkürzungen der im "Normalzustand" hierarchischen Entscheidungsprozesse und -strukturen wurden notwendig. Um schnell auf die Krise reagieren zu können, wurden starre Verwaltungsstrukturen und -prozesse flexibilisiert und die Umsetzung von Normen und Regeln an den jeweiligen orts- und situationsspezifischen

Kontext angepasst. Dabei mussten auch die Prioritäten und Strategien des Verwaltungshandelns schnell einer kritischen Überprüfung unterzogen und der Situation zielgerichtet angepasst werden.

Nach der Pandemie richteten die deutschen Kommunen spezielle Krisenmanagementeinheiten eingerichtet und nutzen "narrative Erzählungen", um zukünftige Krisen besser zu antizipieren. Die französischen Kommunen setzen ihrerseits nach und nach Krisenmanagementsysteme ein. Bisher standen vor allem Erfahrungsauswertungssysteme und die Entwicklung ihrer kommunalen Notfallpläne PCS (Plan Communal de Sécurité) im Vordergrund.

Thema 6 : Unzureichende technische Ressourcen

Ein gemeinsamer Faktor, der die Resilienz beeinträchtigte, war während der Covid-19 Krise die unzureichende Verfügbarkeit und Zugänglichkeit kritischer technischer Ressourcen wie Hygieneartikel und Masken zur Gewährleistung der Gesundheit und Sicherheit der Bewohner. Sowohl in Deutschland als auch in Frankreich waren die Gemeinden mit Engpässen bei lebenswichtigen Gütern und medizinischer Versorgung konfrontiert. Durch kreative Anpassungen der organisatorischen Entscheidungsprozesse, mutige Entscheidungen der politischen Führung und die zielgerichtete Umsetzung der vorgegebenen Krisenbewältigungsmaßnahmen versuchten die Kommunen, diesen hemmenden Resilienzfaktor zu überwinden.

Thema 7 : Schwierigkeit der Aufrechterhaltung zivilgesellschaftlicher Unterstützung

Während allen Gemeinden sowohl in Deutschland als auch in Frankreich gemeinsam war, dass insbesondere in der ersten Phase des Krisenmanagements eine große Bereitschaft der Bevölkerung bestand, die Aktivitäten der Kommune zur Eindämmung und Bewältigung der Pandemie zu unterstützen, zeigten sich im weiteren Verlauf der Krise Unterschiede in der Aufrechterhaltung dieser zivilgesellschaftlichen Unterstützung in den deutschen und französischen Kommunen.

Laut den deutschen Interviewpartnern basiere das Krisenmanagement vor allem auf einem seit der Krise anhaltenden Gemeinschaftsgefühl. Im Gegensatz dazu betonen die französischen Interviewpartner, dass die Zahl der Freiwilligen vom Beginn der Krise abgenommen habe, was die Mobilisierung der Bürger erschwere. Auf französischer Seite wird

die Individualität im Verhalten der Bürger betont, während in Deutschland der Gemeinschaftssinn besonders hervorgehoben wird.

VERGLEICH ZWISCHEN DEUTSCHEN UND FRANZÖSISCHEN GEMEINDEN		
Gemeinsamkeiten	Unterschiede	
	Frankreich	Deutschland
Die Gemeinden fühlten sich während der Covid-Krise von den höheren Verwaltungsebenen im Stich gelassen	In den französischen Gemeinden waren die interkommunalen Netze unterentwickelt. Die Bürgermeister fühlten sich auf sich selbst gestellt	Die deutschen Gemeinden verfügten über ein hoch entwickeltes interkommunales Netzwerk, das dabei hilft, dieses Gefühl der Verlassenheit zu überwinden
Während der Covid-19-Krise kamen viele gegenteilige Informationen aus der Verwaltungshierarchie, den Medien und den sozialen Netzwerken	In Frankreich identifizierten die Bürger plötzlich das Rathaus als einzige zuverlässige Informationsstelle (obwohl das Rathaus nicht mehr Informationen hatte als sie selbst)	In Deutschland wurde die Vielfalt der Informationen als Chance gesehen, die Geschehnisse zu verstehen
Die Forderungen der Bürger an den Bürgermeister nahmen mit der Covid-19-Krise zu	In Frankreich verlangen die Bürger seit der Covid-19-Krise eine schnelle und kohärente Reaktion des Bürgermeisters. Sie müssen in der Lage sein, ihre Strategie an jede Art von Krise anzupassen	Auf deutscher Seite haben einige Bürger ein großes Vertrauensproblem gegenüber dem Bürgermeister. Dies zeigt sich in radikalen Handlungen der Bürger gegenüber dem Bürgermeister
In beiden Ländern wurden und werden die Kommunen nur unzureichend für das Krisenmanagement ausgebildet. Es gibt zwar nationale Verfahren, aber diese bereiten die Kommunen nicht auf die Bewältigung verschiedener Arten von Krisen auf der lokalen Ebene vor	Das Krisenmanagement basierte und basiert auf den Fähigkeiten des oder der Führungskräfte, die zum Zeitpunkt der Krise im Amt waren.	Krisenmanagement war und ist auf Teamgeist und Partnerschaft aufgebaut
	In Frankreich gibt es kein spezifisches System zur Krisenvorbereitung oder zum Krisenmanagement (abgesehen von Feedbacksystemen oder der Einführung eines Notfallplans).	In Deutschland scheint die Krisenbewältigung mit der Einrichtung von Krisenstäben, dem Einsatz von Narrativen usw. ein höheres Entwicklungsstadium erreicht zu haben.
	Die französischen Gemeinden wünschen sich engere Verbindungen mit den deutschen Gemeinden für das Krisenmanagement. Sie sind der Meinung, dass dies eine Bereicherung wäre, und es wird gefordert	Deutsche Gemeinden würden sich gerne mit französischen Gemeinden zusammenschließen, um mehr über deren Krisenmanagement-Strategien zu erfahren, aber das hat nicht die höchste Priorität
Während der Covid-19-Krise hatten alle Gemeinden Probleme mit der Versorgung und dem Zugang zu Ressourcen, um die gesundheitliche Sicherheit ihrer Bürger zu gewährleisten		
In Krisensituationen benötigen alle Gemeinden Unterstützung durch freiwillige Helfer	Die französischen Freiwilligen wurden während der Covid-19-Krise immer weniger mobilisiert. Heutzutage ist es ziemlich kompliziert, Menschen für die Arbeit im Krisenmanagement zu mobilisieren	In Deutschland hat der kollektive Geist die Krise überdauert und hält bis heute an

Quelle : Eigene Darstellung

7.2 Gemeinsamkeiten und Unterschiede der kleinen und mittleren Gemeinden

Thema 1 : Unterschiedliche Ansätze der Mobilisierung und Beteiligung der Zivilgesellschaft

Trotz der unterschiedlichen Größe der vier Pilotgemeinden konnte während der Untersuchung festgestellt werden, dass alle vier Gemeinden in der Lage waren, im Rahmen der Krisenbewältigung direkten Kontakt zu den Bürgern und Vertretern der Zivilgesellschaft aufzunehmen. Die Ansätze zur Mobilisierung und Beteiligung der Zivilgesellschaft in kleinen und mittleren Gemeinden unterscheiden sich jedoch in einigen Aspekten.

Kleinere Gemeinden scheinen besser in der Lage zu sein, einen kollektiven Geist zu entwickeln. Die Entscheidungsprozesse sind aufgrund der Nähe zu den Einwohnern der Gemeinde kürzer. Dieser partizipative Ansatz fördert ein intuitiveres und informelleres Krisenmanagement. In mittelgroßen Gemeinden scheint das Krisenmanagement eher institutionell und formell.

Thema 2 : Unterschiedliche Rolle des Bürgermeisters im Krisenmanagement

Eine Gemeinsamkeit aller untersuchten Gemeinden ist die Rolle des Bürgermeisters als verantwortliche Führungsperson für die direkte Krisenreaktion der Gemeinden. Die Ausgestaltung dieser Rolle unterscheidet sich jedoch zwischen kleinen und mittelgroßen Gemeinden.

Bürgermeister in kleineren Gemeinden sind auf operativer Ebene besser erreichbar. Sie übernehmen die Rolle des Krisenmanagers direkt vor Ort und haben mehr direkten Kontakt zu den Bürgern. Mittelgroße Kommunen hingegen agieren als Krisenmanager auf politischer und administrativer Ebene. Sie haben in der Regel keinen direkten Kontakt zu den Bürgern vor Ort und sind für die Gesamtorganisation des Krisenmanagements zuständig.

Thema 3 : Unterschiedlicher Umsetzungsstand resilienzfördernder Maßnahmen

Es konnte festgestellt werden, dass alle Kommunen resilienzfördernde Maßnahmen zur Erhöhung der kommunalen Antizipations-, Krisenbewältigungs- und Anpassungsfähigkeit umgesetzt haben und weiter umsetzen. Es bestehen jedoch Unterschiede in der Art und Weise sowie im jeweiligen Stand der Umsetzung zwischen kleinen und mittleren Kommunen.

Vergleicht man den Stand der Umsetzung einer Krisenmanagementstrategie auf Gemeindeebene, so zeigt sich, dass kleinere Gemeinden in diesem Prozess weiter fortgeschritten sind als mittelgroße Gemeinden. Dies liegt daran, dass kleinere Gemeinden bereits vorhandene Prozesse und Einstellungen entwickeln und verbessern, während mittelgroße Gemeinden die Umsetzung des Krisenmanagements als Prozess kreieren und hinterfragen.

Thema 4 : Demografische Hindernisse

In unseren Fallstudien haben wir festgestellt, dass kleinere Gemeinden oft vor demografischen Herausforderungen stehen, insbesondere der Überalterung ihrer Bevölkerung und den Schwierigkeiten, junge Menschen anzuziehen. Diese Situation kann das Krisenmanagement beeinträchtigen, da die Bevölkerung andere Prioritäten hat, einen hohen Anteil gebrechlicher Personen aufweist und im Krisenfall anders mobilisiert werden kann. Vertreter mittelgroßer Gemeinden haben dieses Thema in den Interviews hingegen nicht angesprochen.

Thema 5 : Weiterbildungsbedarf

Unabhängig von der Gemeindegröße konnte in allen Pilotgemeinden ein bestehender Weiterbildungsbedarf zur Stärkung der einzelnen Resilienzkapazitäten (Antizipation, Bewältigung und Adaptation) identifiziert werden. Wie bereits in Kapitel 7.1 dargestellt, besteht dieser Bedarf aufgrund der vor der Pandemie vorherrschenden unzureichenden personellen und organisatorischen Kapazitäten im Bereich des Krisenmanagements. Obwohl bereits einige Anstrengungen in diesem Bereich von den Gemeinden unternommen wurden, besteht aufgrund der Komplexität und Vielfalt der aktuellen und zukünftigen Herausforderungen in allen untersuchten Gemeinden, unabhängig von der Gemeindegröße, weiterer Handlungsbedarf.

VERGLEICH DER KLEINEN UND MITTLEREN GEMEINDEN

Gemeinsamkeiten	Unterschiede	
	Kleine Gemeinden	Mittlere Gemeinden
Die R&R-Pilotgemeinden sind keine Großstädte, was es ihnen ermöglicht, die Bevölkerung zu mobilisieren und sich auf das Krisenmanagement vorzubereiten	Kleine Gemeinden können sich im Vergleich zu mittleren Gemeinden leicht auf eine kollektive Denkweise berufen. Es gibt einen kürzeren Entscheidungsprozess, einen partizipativen Ansatz und informelle und intuitive Prozesse für das Krisenmanagement.	Mittlere Gemeinden verfügen über ein stärker institutionalisiertes und formell strukturiertes Krisenmanagementkonzept.
Vor Ort übernimmt der Bürgermeister die Verantwortung für das Krisenmanagement auf kommunaler Ebene - die unmittelbare Reaktion auf Krisen erfolgt auf lokaler Ebene	Die Bürgermeister der kleinen Gemeinden sind auf operativer Ebene besser erreichbar, sie spielen eine größere Rolle bei der direkten Krisenbewältigung, sie haben mehr Kontakt zu den Bürgern vor Ort	Die Bürgermeister der mittleren Gemeinden spielen eine eher politische Rolle, sie sind eher mit der Organisation des Krisenmanagements befasst und haben im Allgemeinen weniger direkten Kontakt zu den Bürgern vor Ort.
Unabhängig von ihrer Größe berücksichtigen die Gemeinden das Krisenmanagement - die Gemeinden richten Verfahren ein und unternehmen einige Anstrengungen, um die lokale Resilienz zu verbessern	Die kleinen Gemeinden scheinen bei der Vorbereitung und Durchführung des Krisenmanagements schon weiter fortgeschritten zu sein. Sie entwickeln und verbessern ihre Verfahren und Denkweise	Auch die mittleren Gemeinden arbeiten an der Resilienz, doch scheinen sie noch nicht so weit fortgeschritten zu sein. Sie bemühen sich jetzt intensiv um die Entwicklung von Krisenmanagement-Verfahren und einer entsprechenden Mentalität
Unabhängig von ihrer Größe betrachten die Gemeinden Schulungen zum Krisenmanagement als ein wichtiges Thema, um ihre Resilienz zu stärken	Die kleinen Gemeinden sind mit demografischen Problemen konfrontiert: Sie haben einen hohen Anteil an älteren Menschen und ein Problem, junge Menschen anzuziehen. Dies könnte zu weiteren Hindernissen führen: Bevölkerung mit unterschiedlichen Prioritäten, unterschiedliche physische Kapazitäten, unterschiedlicher Mobilisierungsgrad, ...	Auf der Seite der mittleren Kommunen: Diese demografische Frage war kein Thema - sie wurde in den Interviews nicht erwähnt.

Quelle : Eigene Darstellung

7.3 Schlussfolgerung

Es konnte aufgezeigt werden, dass es einige Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede zwischen den deutschen und französischen Gemeinden bezüglich der hinderlichen Faktoren kommunaler Resilienz gibt, jedoch auch Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den kleinen und mittleren Gemeinden auf beiden Grenzseiten bestehen.

Hervorzuheben ist hier insbesondere die Netzwerk- und Kooperationsfähigkeit, die von den deutschen Gemeinden als zentrale Resilienzstrategie zur Krisenbewältigung und Anpassung genutzt wird, auf französischer Seite jedoch bisher nur schwach ausgeprägt ist. Aufgrund der geografischen Lage der Gemeinden in der Grenzregion des Oberrheins und des dynamischen Charakters von Krisenereignissen, wird die Notwendigkeit grenzüberschreitender Kooperationen und Netzwerke zwischen den Gemeinden am Oberrhein deutlich. Diese grenzüberschreitenden kommunalen Kooperationsformate und Netzwerke ermöglichen den Austausch von Informationen und Wissen im Rahmen der Antizipation und Vorbereitung auf zukünftige Krisenereignisse, die gemeinsame Nutzung von Ressourcen und Kapazitäten im Krisenmanagement sowie die Generierung gemeinsamer Lernerfahrungen und Anpassungsleistungen nach einem Krisenereignis.

Die Ausbildung einer resilienten Reaktion, insbesondere während der Krisenbewältigung, erforderte in allen Kommunen, sowohl auf deutscher als auch auf französischer Seite, kreative und spontane Lösungen, die eine orts- und situationsspezifische Anpassung der Vorgaben und Regelungen der staatlichen Verwaltungshierarchie erforderten.

Starre hierarchische Strukturen und Prozesse wirkten sowohl in den französischen als auch in den deutschen Kommunen als Hemmnis für die direkte Krisenreaktion und wurden daher teilweise improvisiert und mutig an die gegebene Krisenrealität angepasst. Auf dieser Grundlage lässt sich ableiten, dass kommunales Krisenmanagement dahingehend gefördert werden sollte, dass die Kommunen in die Lage versetzt werden, diese temporäre, in der Regel durch die Krise verursachte Situation zu bewältigen. Dadurch können die Gemeinden dabei unterstützt werden, das administrative Hemmnis starrer hierarchischer Strukturen und bürokratischer Prozesse im Krisenfall zu überwinden und die direkte Krisenreaktion zu stärken.

Die in diesem Bericht identifizierten und beschriebenen Hindernisfaktoren kommunaler Resilienz stellen ein Abbild der Herausforderungen französischer und deutscher Gemeinden bei der Herausbildung des Gemeinguts "kommunale Resilienz" dar. In den durchgeführten Interviews konnten neben den geschilderten Hindernisfaktoren ebenso Strategien und Handlungen zur Krisenbewältigung identifiziert werden. Die Überwindung der aufgeführten Barrieren sowie deren Umwandlung und Transformation hin zu einzigartigen Stärken und Resilienzpotenzialen werden Gegenstand des nächsten Berichts im Rahmen des Projekts "Rhenus et Resilire" sein.

Anhang : Interviewleitfaden

BLOCK A: EINLEITENDE FRAGEN

- Was ist Ihre Funktion in der Gemeinde/Stadt x? Was sind Ihre Hauptaufgaben in der Gemeinde/Stadt x? Seit wann arbeiten Sie dort?
- Welche Krisen haben Sie innerhalb der letzten 10 Jahre erlebt?
- Welche Krise war Ihrer Meinung nach die schlimmste für Ihre Gemeinde/Stadt?

BLOCK B: VERGANGENHEIT - DIE COVID-19 KRISE

Die Vergangenheit bezieht sich auf den Zeitraum 2020-2022

B1. Verhaltensweisen und Organisationskultur während der Covid-19-Krise

- Wie würden Sie Ihren emotionalen und mentalen Zustand zu Beginn und während der Pandemie beschreiben? Wie sind Sie mit der Unsicherheit umgegangen?
- Wie haben sich Ihre Kernaufgaben im Rahmen der Krise verändert? (Erweiterungen, Anpassungen)?
- Mussten Sie Entscheidungen treffen oder Initiativen ergreifen, die über Ihre üblichen Verantwortungen hinausgingen?
- Haben Sie während der Krise gegen Regeln verstoßen (müssen), die vorher strikt eingehalten wurden? Haben Andere Regeln gebrochen? Wenn ja, aus welchem Grund? ("Regeln": gesetzliche Richtlinien vs. interne Regelungen)
- Was war die Reaktion Ihres Teams oder Ihres Vorgesetzten auf Ihr (abweichendes) Verhalten? (Offenheit vs. Kritik und Widerstand)

B2. Krisenmanagementkapazität während der Covid-19-Krise

- Wie haben Sie sich organisiert, um die Krise zu bewältigen? (z.B. Reaktion Krisenstab, wer gehörte diesem an, andere Lösungen)
- Wie und von wem wurden Entscheidungen gefällt? Was lief besonders gut? Was hat nicht gut funktioniert?
- Wie hat sich Ihr Vorgesetzter während der Krise verhalten? (hätte anders verhalten sollen/müssen?)
 - Welche Rolle spielte Ihr Vorgesetzter bei der Bewältigung der Krise?

- Glauben Sie, dass sein Verhalten Ihr eigenes Verhalten beeinflusst hat? (motivierend, hemmend)?
- Wie lief die interne Kommunikation ab? Über welche Kanäle oder Formate haben Sie kommuniziert? Was lief gut, was schlecht?
- Über welche Kanäle lief die Kommunikation mit weiteren Akteuren, z.B. der lokalen Bevölkerung oder institutionellen Akteuren ab?
- Gab es Schwierigkeiten mit Fehlinformation/Fake News? Falls ja, wie haben Sie diese adressiert?

B3. Innovationskapazität und Fähigkeit zur Mobilisierung von Ressourcen während der Covid-19-Krise

- Was waren Ihrer Meinung nach die treibenden Kräfte, die es Ihnen ermöglicht haben, die Krise zu bewältigen?
 - Wurden diese Prozesse eher kollektiv/durch ein Team oder von einzelnen Personen vorangetrieben?
 - Was zeichnet diese Akteure besonders aus? Inwiefern haben sich diese anders verhalten?
- Welche Rolle hat Kreativität bei der Krisenreaktion/-bewältigung Ihrer Gemeinde/Stadt gespielt?
 - (Würden Sie sich selbst als kreativ beschreiben?)
 - Inwieweit fühlten Sie sich während der Krise frei, neue oder andere Ideen mit Ihrem Team und Ihrem Vorgesetzten zu teilen? (geeignete Plattformen?)
 - Sind Sie auf Widerstände gestoßen?
 - Sind Sie der Meinung, dass das organisationale Umfeld während der Krise eher förderlich oder hinderlich für die Umsetzung neuer und kreativer Ideen war?
- Wurden Innovationen eingeführt?
 - Wenn ja, welche Arten von Innovation?
 - Was hat die Entstehung von Innovation besonders begünstigt? (Ressourcen, Menschen, Ideen, Strukturen?)
- Welche Kompetenzen oder Ressourcen haben Ihnen gefehlt?

- Welche dieser haben sich als unentbehrlich für die Krisenbewältigung erwiesen?
- Hat sich die Ressourcenknappheit eher negativ oder auch positiv (im Sinne von kreativitätsfördernd) auf Ihren Umgang mit der Krise ausgewirkt?

BLOCK C: GEGENWART

Die Gegenwart bezieht sich auf die aktuelle Phase (umfasst Beobachtungen über die letzten 12 Monate)

C1. Verhaltensweisen und aktuelle Organisationskultur

- Wie hat sich die Organisationskultur Ihrer Gemeinde/Stadt im Vergleich zur Zeit vor der Pandemie verändert?
- Wie hat sich Ihr persönlicher Umgang mit Unsicherheit verändert?
- Denken Sie, dass die Erfahrung mit der Pandemie Ihre Problemlösekompetenz (individuell und organisational) geschärft hat?
 - Ist Ihre Gemeinde/Sie selbst dadurch kreativer oder experimentierfreudiger geworden?
 - Glauben Sie, dass es heute grundsätzlich mehr Raum für Kreativität in der Gemeinde-/Stadtverwaltung gibt, als noch vor der Krise?
- Wie haben sich Ihre Prioritäten nach der Krise verändert, z.B. aus strategischer oder organisatorischer Sicht?

C2. Aktuelle Krisenmanagementkapazität

- Wie sehen Ihre aktuellen Aktivitäten und Maßnahmen zur Krisenbewältigung aus?
- Wurden die Lehren, die sie aus der Erfahrung mit der Pandemie gezogen haben, in irgendeiner Form dokumentiert/erfasst?
- Gibt es ein festes Team, das im Krisenfall aktiviert werden soll? Wer gehört diesem Team an? Mit welchen externen Akteuren sollte der Krisenstab in Kontakt treten? In welcher Form?
- Welche Kenntnisse oder Krisenmanagementkompetenzen schätzen Sie heute noch als ungenügend bzw. ausbaufähig ein?

C3. Aktuelle Innovationskapazität und Fähigkeit zur Mobilisierung von Ressourcen

- Wie hat sich Ihr Umgang mit Ressourcen im Laufe der Krise verändert?
- Wurden neue Prioritäten (z.B. in Bezug auf Ihr Investitionsverhalten) gesetzt? Wurden Mittel aufgestockt/umverteilt?
- Konnten Defizite (personeller oder finanzieller Art) ausgeglichen werden? Welche Krisenmanagement-Kenntnisse fehlen heute noch?

BLOCK D: ZUKUNFT

Dieser Teil betrifft Überlegungen und Vorstellungen von der nahen oder fernen Zukunft

D1. Verhaltensweisen und Organisationskultur in künftigen Krisenzeiten

- Wie bereiten Sie sich auf Krisen der Zukunft vor?
- Denken Sie, dass es in Zukunft möglich sein wird, Krisen besser vorherzusehen? Wenn ja, mit welcher Methodik?
- Fühlen Sie sich heute im Hinblick auf Ihren Umgang mit Ressourcen besser für künftige Krisen gerüstet als in der Vergangenheit?
- Was wäre eine Sache, die Sie in einer künftigen Krisensituation anders machen würden?

D2. Zukünftige Krisenmanagementkapazität

- Welche Krisen der Zukunft erscheinen Ihnen am wahrscheinlichsten?
- Welche dieser Krisen würden Ihrer Meinung nach die schlimmsten lokalen Auswirkungen haben?
- Sind die Bürger derzeit an der Antizipation künftiger Krisen beteiligt? Wie empfinden Sie die Stimmungslage? Gibt es mögliche Vorbehalte seitens der Bevölkerung?

D3. Zukünftige Innovationskapazität und Fähigkeit zur Mobilisierung von Ressourcen

- Gibt es Mittel, die zur Bewältigung künftiger Krisen vorgesehen sind? Entsprechen diese Mittel gesetzlichen Verpflichtungen? Existieren zusätzliche Mittel, die nicht obligatorisch sind?
- Welche notwendigen Ressourcen fehlen Ihnen, bzw. sind Ihnen aktuell unzulänglich?
- Inwiefern könnte das R&R-Projekt Ihnen hier behilflich sein?

Block E: Grenzüberschreitende Dimension

- Hat die Grenznähe für Ihre Stadt eine Rolle im Verlauf vergangener Krisen gespielt?
- Glauben Sie, dass die Grenznähe bei künftigen Krisen eine Rolle spielen könnte?
- Wie könnte das R&R-Projekt Ihnen in diesem Bereich behilflich sein?