

# Interreg-Projekt RHENUS UND RESILIRE

## Zusammenfassung Erster Workshop

26/11/2024

### Zusammenfassung

Am 26. November 2024 veranstaltete die R-Squad im Rahmen des **Interreg-Projekts Rhenus und Resilire** einen Workshop in La Wantzenau. Das Hauptziel bestand darin, die Erfahrungen der Pilotgemeinden (Hagenau, La Wantzenau, Offenburg und Ottersweier) während der COVID-19-Krise eingehend zu untersuchen und zu diskutieren, wobei die aufgetretenen Hindernisse und die Faktoren der Resilienz ermittelt wurden.

**Videovorführungen und erste Diskussionen über Hindernisse und Faktoren der Resilienz:** Es wurden zwei Videos gezeigt, die die ersten Forschungsergebnisse zusammenfassten. Die Teilnehmer reagierten darauf, indem sie einige der größten Herausforderungen hervorhoben: die schwierige Kommunikation mit der älteren Bevölkerung, den Verwaltungsdruck auf die Bürgermeister, den hohen Krankenstand der öffentlichen Bediensteten und die späte Ankündigung von Regierungsmaßnahmen. Gleichzeitig erkannten die Kommunen die Bedeutung interkommunaler Netzwerke, der Solidarität der Gemeinden und der lokalen Anpassung an nationale Richtlinien an.

**Analyse mithilfe der Ishikawa-Methode:** Mithilfe der Ishikawa-Methode wurden zwei Schlüsselprobleme erforscht, indem die Ursachen in verschiedenen Bereichen identifiziert und organisiert wurden. Es wurde auf einen Mangel an institutioneller Vorbereitung, Personalressourcen und Infrastruktur hingewiesen. Kleine Gemeinden litten unter einem Mangel an Weiterbildung und Koordination, während mittlere Gemeinden das Fehlen von Krisenplänen beklagten. Auch die grenzüberschreitenden Unterschiede erschwerten das Management. Das Krisenmanagement beider Gemeindegrößen wurde durch begrenzte Ressourcen und eine unzureichende interne Organisation behindert. Mittlere Gemeinden zeigten mehr Flexibilität, vor allem durch staatliche Unterstützung und eine bessere Neuverteilung der Aufgaben. Der Workshop zeigte systemische Schwächen wie mangelnde Vorbereitung, fragmentiertes Krisenmanagement und psychosoziale Auswirkungen auf. Für die Zukunft müssen die Gemeinden ihre institutionellen Kapazitäten ausbauen, die interkommunale Koordination verbessern und in Schulungen und Krisenmanagementpläne investieren. Diese Wege sind entscheidend für den Aufbau resilienter Gemeinden.

## 1. Einführung

Am 26. November 2024 organisierte das R-Squad-Team<sup>1</sup> den ersten Workshop, der im Rahmen des **Interreg-Projekts Rhenus und Resilire** mit den Vertretern der Pilotgemeinden geplant war. Die Veranstaltung fand im Ratssaal des Rathauses von La Wantzenau statt, der freundlicherweise von Madame la Maire zur Verfügung gestellt wurde, der wir herzlich für ihre Gastfreundschaft danken.

Ziel des Workshops war es, **in die vergangenen Erfahrungen** während der Bewältigung der COVID-19-Krise **einzutauchen**, um den Austausch über die aufgetretenen Hindernisse und die Faktoren der Krisenresilienz zu vertiefen. Zu den Teilnehmern gehörten neben den am Projekt beteiligten Forschern und Experten auch Vertreter der einzelnen Pilotgemeinden: Hagenau, La Wantzenau, Offenburg und Ottersweier.



Der Nachmittag war in zwei Teile gegliedert: Im ersten Teil wurden zwei Videos gezeigt, die das R-Squad-Team mit Unterstützung von FNEGE gedreht hatte. In diesen Videos wurden die ersten Forschungsergebnisse vorgestellt. Auf diese Vorführungen folgte ein Austausch mit den Teilnehmern, bei dem ihre Reaktionen und Beobachtungen gesammelt werden konnten (die Links zu den beiden Videos sind im nächsten Abschnitt zu finden). Im zweiten Teil arbeiteten die Teilnehmer in zwei Gruppen mithilfe der Ishikawa-Methode, die auch als Fischgrätendiagramm bekannt ist. Die Ishikawa-Methode ist ein Werkzeug, das zur Identifizierung, Organisation und Analyse der potenziellen Ursachen eines Problems verwendet wird. Sie teilt die Ursachen in Hauptkategorien ein, um ihre Wechselwirkungen zu visualisieren. Mithilfe dieser Methode lassen sich die Ursachen eines Problems identifizieren und organisieren, um die Suche nach Lösungen zu erleichtern. Jede Gruppe erforschte zwei Problembereiche, indem sie den im Diagramm festgelegten Kategorien folgte. Die Sitzung endete mit

---

<sup>1</sup> Das R-Squad (Abkürzung für Resilience-Squad) ist ein Team von Wissenschaftlern der Universität Straßburg und der Hochschule Kehl. Gemeinsam arbeiten sie an verschiedenen Projekten zur Erforschung und Stärkung der Resilienz auf lokaler Ebene in Frankreich und Deutschland.

einer gemeinsamen Zusammenfassung und einem Vergleich der von den beiden Gruppen erzielten Ergebnisse.

## 2. Reaktionen von Gemeindevertretern auf die R-Squad-Videos

Im Vorfeld des Workshops hat das Team die ersten Ergebnisse des Projekts in Form zweier Videos zusammengefasst. Diese Videos dienen der effektiven Kommunikation über den Projektfortschritt - sowohl während des ersten Workshops als auch über unsere Kommunikationskanäle. Nach dem Anschauen der beiden Videos stimmten die Vertreter der Gemeinden den präsentierten Ergebnissen zu und hatten die Möglichkeit, auf jedes der beiden Videos zu reagieren. Die Vertreter der Gemeinden hoben einige besonders bedeutsame Hindernisse und Schlüsselfaktoren der Resilienz hervor.

### 2.1 Hindernisse der Resilienz:

Das erste Video fasst die Hindernisse zusammen, die der Resilienz im Wege stehen. Das Video kann unter folgendem Link abgerufen werden: <https://fnege-medias.fr/fnege-video/les-obstacles-en-cas-de-crise-des-petites-municipalites-du-rhin-superieur/>

**Insgesamt heben unsere Pilotgemeinden die Kommunikation**, insbesondere mit der älteren Bevölkerung, als eine zentrale Herausforderung hervor. Eine effektive Kommunikation erfordert geeignete Instrumente wie Gemeindezeitungen, Flyer oder Anrufe als Ergänzung zu den digitalen Kanälen, die oft nicht ausreichen, um die schwächsten und isoliertesten Bevölkerungsgruppen zu erreichen. Dieser Bedarf an erweiterten Kommunikationskanälen wurde von drei der vier Pilotgemeinden hervorgehoben: Hagenau, La Wantzenau und Ottersweier. Die Bürgermeister, insbesondere diejenigen, die die Gemeinden in Frankreich vertraten, berichteten, dass sie unter Druck standen, weil sie zwischen ihrer Rolle als Vermittler zwischen dem Staat und der Bevölkerung und der Realität der lokalen Erwartungen und Bedürfnisse jonglieren mussten, oftmals innerhalb eines starren rechtlichen Rahmens. In La Wantzenau waren die Auswirkungen des **Rückzugsrechts der öffentlichen Bediensteten** besonders gravierend, da der Krankenstand bis zu 50% betrug, was die lokalen operativen Fähigkeiten erheblich beeinträchtigte.

Darüber hinaus machten die späten Ankündigungen von Regierungsmaßnahmen, die oftmals als Eilaktionen an Wochenenden erfolgten, deren rechtzeitige Umsetzung und Kommunikation komplex. Diese Verzögerung verstärkte auch **soziale Spannungen**, die durch Widerstand gegen die Anordnungen

und Polarisierung innerhalb der Gemeinden gekennzeichnet waren; diese Spannungen zwischen kommunalen Entscheidungen und der Bevölkerung waren in Offenburg besonders deutlich zu beobachten. Schließlich blieben die Gemeinden aufgrund der fehlenden **strukturellen Vorbereitung** und der teilweise nicht-vorhandenen formalisierten Notfallpläne verwundbar. **Der Mangel an gemeindeübergreifender Koordination**, der durch nicht immer relevante administrative Aufteilungen noch verschärft wurde, wie von Hagenau und La Wantzenau betont wurde, schränkte den Austausch und die Bündelung von Anstrengungen ein und verstärkte manchmal einen Rückzug auf sich selbst.

## 2.2 Faktoren der Resilienz:

Das zweite Video befasst sich mit den Faktoren der Resilienz. Das Video kann unter folgendem Link abgerufen werden: <https://fnege-medias.fr/fnege-video/les-facteurs-favorables-en-cas-de-crise-des-municipalites-de-petit-et-taille-moyenne-du-rhin-superieur/>

Nach der Vorführung dieses Videos betonten unsere Pilotgemeinden **die Rolle interkommunaler Kooperationsnetzwerke** für die kommunale Resilienz. Durch die aktive Teilnahme an Initiativen zur Entwicklung von gemeinsamem Wissen versucht die Stadtverwaltung Offenburg eine gemeinsame Wissensbasis und bewährte Verfahren für das Krisenmanagement in Kommunen zu entwickeln. Auf diese Weise wird das lokale Fachwissen bereichert und die Fähigkeit zur kollektiven Krisenreaktion auf regionaler Ebene gestärkt.

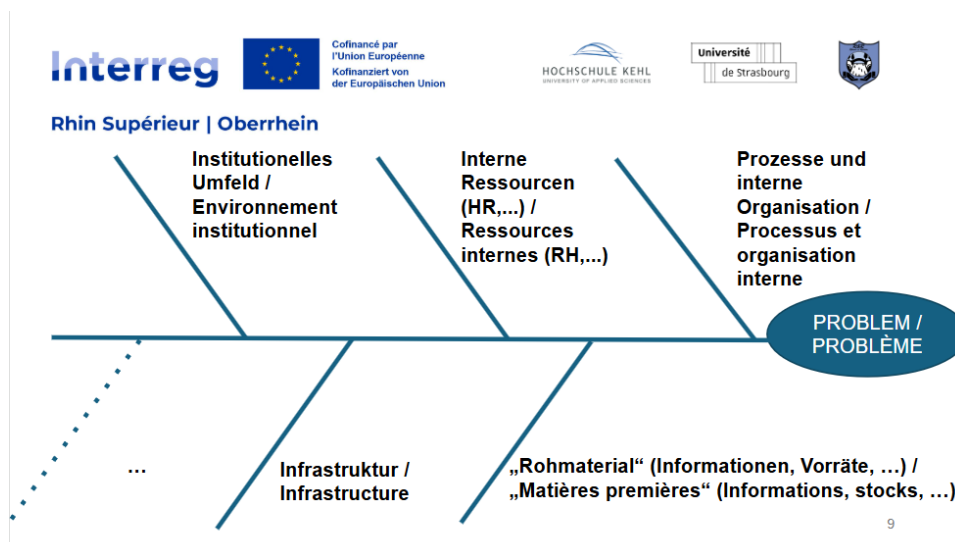
Die Kommunalverwaltung von Hagenau hat die **Solidarität** als ein grundlegendes Element der lokalen Resilienz hervorgehoben. Die Verwaltung betont die Notwendigkeit, Solidaritätsnetzwerke außerhalb von Krisenzeiten zu entwickeln, um sie in Notsituationen wirksamer zu machen. Dieser Punkt deckt sich mit weitergehenden Überlegungen, wonach, wenn eine Gemeinde isoliert ist, eine bereits bestehende Solidarität innerhalb der Gemeinde eine schnellere Mobilisierung und einen effektiveren Umgang mit kritischen Situationen ermöglicht.

Es wurde auch hervorgehoben, wie wichtig es ist, **zwischen lokalen und globalen Krisen zu unterscheiden**. Lokale Krisen, wie Überschwemmungen oder Brände, werden hauptsächlich auf kommunaler Ebene bewältigt, wobei die Lösungen auf die Besonderheiten des jeweiligen Gebiets zugeschnitten sind. Im Gegensatz dazu erfordern globale Krisen wie Pandemien oder systemische Störungen ein koordiniertes Management durch den Staat. In diesem Fall müssen die Gemeinden die nationalen Vorgaben an ihren speziellen Kontext anpassen. So ist es für ein effektives Krisenmanagement von entscheidender Bedeutung, zunächst die Ursachen der Krise zu ermitteln.

Diese vorherige Diagnose ist ein unerlässlicher Schritt, um angemessene Lösungen zu entwickeln und die kommunale Resilienz nachhaltig zu stärken.

### 3. Ishikawa

Die Ishikawa-Methode wird hauptsächlich in einem industriellen Umfeld angewendet, um die tieferen Ursachen eines Problems/ Fehlers zu erkennen, das zuvor identifiziert wurde. Nach diesem Ansatz können sechs Dimensionen (6M) einen Einfluss auf das Problem haben: Methoden, Maßnahmen, Mittel, Personalressourcen, Umwelt und Rohstoffe. Die Kategorien wurden angepasst, um einem nicht-industriellen Kontext zu entsprechen. Wir haben die Kategorien des Ishikawa-Diagramms an unsere Bedürfnisse angepasst, dabei aber seinen methodischen Rahmen beibehalten. Das geänderte Modell, das in dieser Analyse verwendet wurde, wird im Folgenden dargestellt:



#### 1. Ishikawa: Warum waren wir von der COVID-19-Krise so überrascht?

Beide Gemeindegrößen wiesen auf eine **mangelnde institutionelle Vorbereitung** und **Mängel im Umgang mit Frühwarnsignalen** hin. Kleine Gemeinden betonten **den Mangel an Zusammenarbeit und Hilfe von außen sowie die Nicht-Beachtung von Alarmgebern**. Auf Seiten der mittelgroßen Gemeinden offenbarte die Krise eine erhebliche staatliche Unsicherheit, die durch eine anfängliche Verharmlosung der Schwere der Pandemie noch verschärft wurde. Sie stellten auch fest, dass es schwierig war, mit einer als neuartig empfundenen Krise umzugehen, deren gesundheitliche Auswirkungen die Gesundheitssysteme gefährdeten.

In Bezug auf die internen Ressourcen litten beide Gemeindetypen unter einem **eklatanten Mangel an Personalressourcen und interner Vorbereitung**, was ihre Überraschung über die Krise noch verstärkte. Kleine Gemeinden nannten **ein Weiterbildungsdefizit, zu wenig Personal und einen Mangel an Finanzmitteln und organisatorischen Verfahren**. Mittlere Gemeinden fügten einen **angstauslösenden Aspekt** hinzu, der durch massive Medienberichterstattung und schockierende Bilder geschürt wurde, sowie spezifische Probleme in grenzüberschreitenden Gebieten aufgrund **unterschiedlicher Verwaltungen** in Nachbarländern wie Frankreich und Deutschland.

Die Infrastruktur stellte eine große Herausforderung für den Schutz der Bevölkerung dar, doch die Schwierigkeiten waren je nach Größe der Gemeinden unterschiedlich. Kleine Gemeinden betonten **die Wichtigkeit der Information** der Bevölkerung, doch wurde diese Aufgabe durch eine begrenzte Infrastruktur behindert. Mittlere Gemeinden wiesen auf das **anfängliche Fehlen von Impfstoffen** und den **Mangel an einigen wichtigen Produkten** hin, was die Umsetzung eines wirksamen Schutzes vor dem Virus erschwerte.

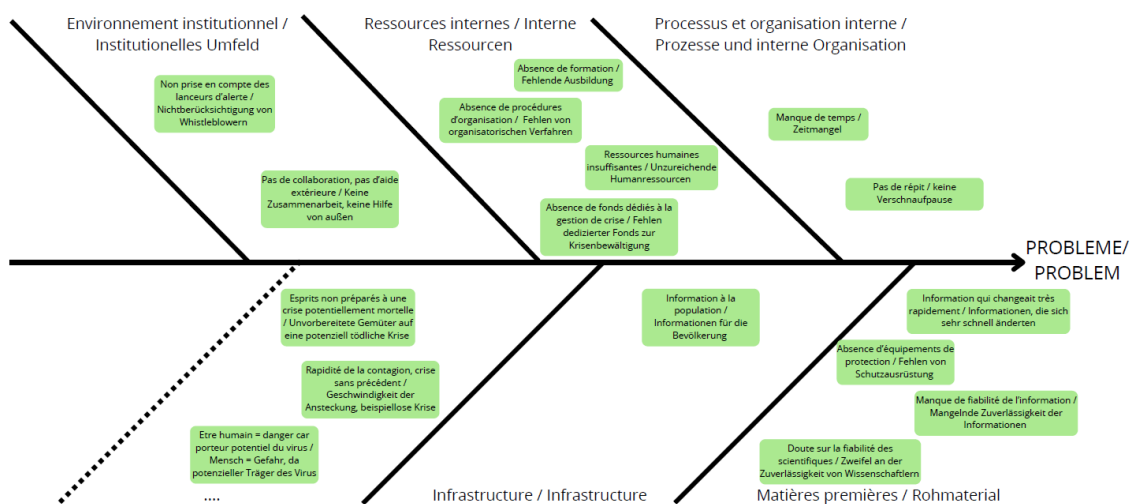
Die **Prozesse und das interne Management** wurden in beiden Fällen auf eine harte Probe gestellt, doch der Grad der Vorbereitung vor der Krise war unterschiedlich. Kleine Kommunen beklagten **Zeitmangel und fehlende Verschnaufpausen**, um eine kohärente Reaktion zu organisieren. Mittlere Gemeinden offenbarten das **völlige Fehlen von Krisenmanagementplänen**, einen Mangel an Schutzausrüstung und eine **unzureichende Vorbereitung auf Krisen** dieser Größenordnung, wodurch die Desorganisation noch verstärkt wurde.

Der Umgang mit Ressourcen stellte eine gemeinsame Schwäche dar, mit spezifischen Problemen für jeden Gemeindetyp. Kleine Gemeinden berichteten von **Zweifeln an der Zuverlässigkeit der Wissenschaftler** und einem **Mangel an Schutzmitteln wie Masken**, während die **schnelle Entwicklung der Informationen eine angemessene Reaktion erschwerte**. Mittlere Gemeinden hingegen nutzten **Instrumente wie soziale Netzwerke, Gemeindezeitschriften und Telefonanrufe**, um ältere Menschen zu informieren, mussten sich aber auch mit den **logistischen Herausforderungen** der Eindämmung und der **Bewältigung der Ressourcenknappheit** auseinandersetzen.

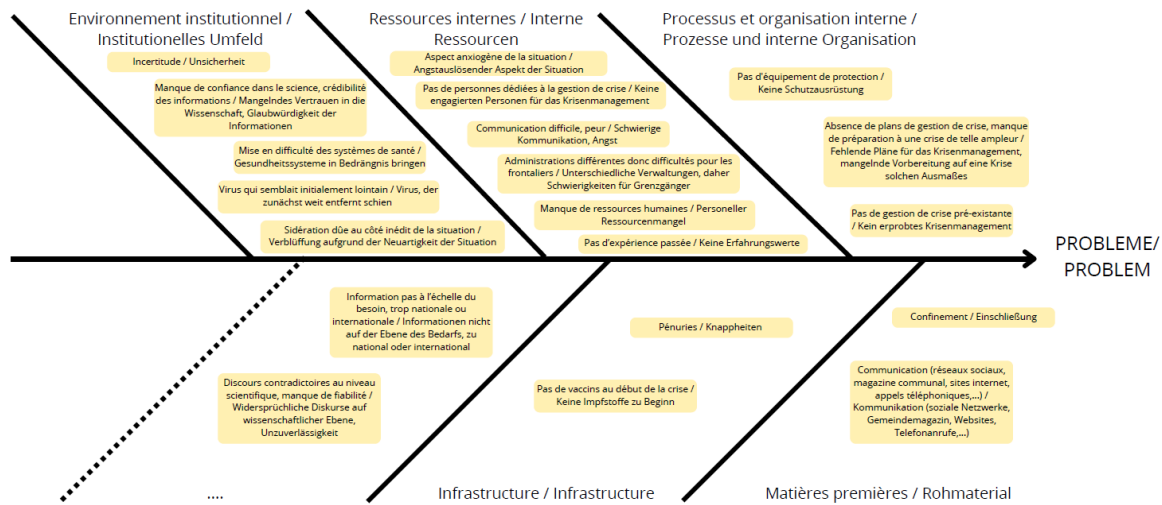
Hinsichtlich der zusätzlichen Faktoren, die von den Teilnehmern hinzugefügt werden konnten, teilten kleine und mittelgroße Gemeinden zwei große Herausforderungen: **den neuartigen und beispiellosen**



**Charakter der Krise** sowie die **Schwierigkeit, die Situation auf lokaler Ebene zu erfassen**. Soziokulturelle und psychologische Faktoren trugen in beiden Fällen zum Überraschungseffekt bei, auch wenn sich die Blickwinkel unterschieden. Die kleineren Gemeinden wiesen auf einen **historischen Bruch in der Wahrnehmung von Epidemien** hin, die nun als weit entfernte oder nicht tödliche Ereignisse angesehen wurden. Dies, zusammen mit der Geschwindigkeit der Ansteckung und dem Fehlen vergleichbarer Krisen in der jüngsten Vergangenheit, verstärkte den Schock. Die mittelgroßen Gemeinden wiesen ihrerseits auf widersprüchliche Diskurse auf wissenschaftlicher Ebene und zu globale (nationale oder internationale) Informationen hin, die **eine Anpassung an den lokalen Kontext erschwerten**.



Ishikawa Nr. 1, ergänzt von den Vertretern kleinerer Kommunen während des Workshops am 26.11.2024, Quelle: eigene Darstellung.



Ishikawa Nr. 1, ergänzt von den Vertretern mittelgroßer Gemeinden während des Workshops am 26.11.2024, Quelle: eigene Darstellung.

## 2. Ishikawa: Warum konnten die Auswirkungen der Krise nicht genau abgeschätzt werden?

Sowohl kleine als auch mittlere Gemeinden wurden von ihrem institutionellen Umfeld beeinflusst, mit unterschiedlichen Auswirkungen auf die Bewältigung der Krise. Kleine Gemeinden betonten **mangelndes Vertrauen in die Politik** und Schwierigkeiten, die systemische Natur der Krise zu erkennen, was ihre Reaktionsfähigkeit beeinträchtigte. Mittlere Gemeinden hingegen erwähnten Probleme im Zusammenhang mit ihrer Verschuldung, erhielten jedoch finanzielle Unterstützung in Form von Regierungszuschüssen in Frankreich. **Angst spielte eine wichtige Rolle** und veranlasste sie, sich strikter an die Regeln zu halten, im Gegensatz zur kollektiven Entmutigung, die bei den kleinen Gemeinden zu beobachten war.

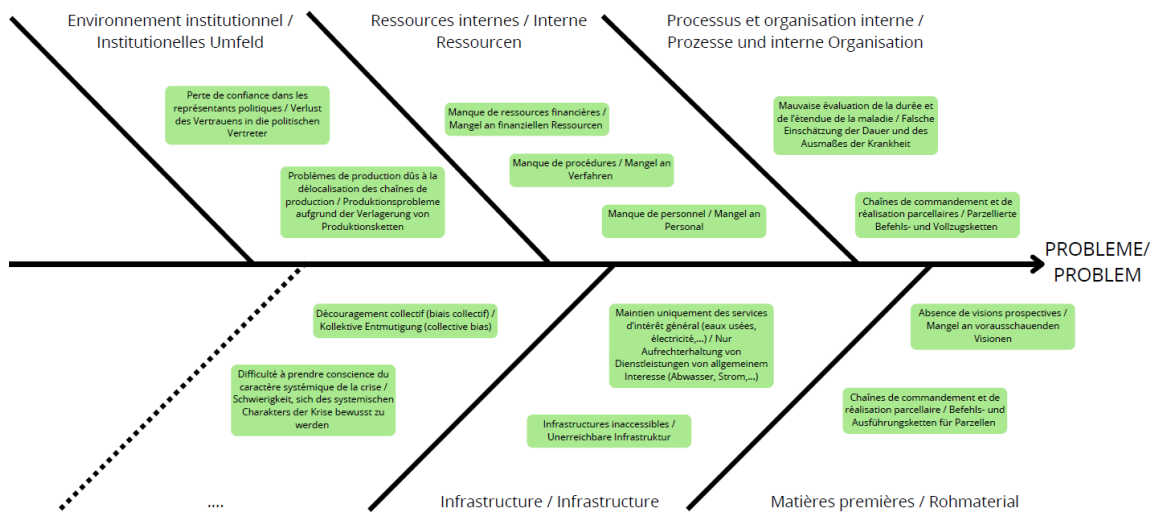
Beide Gemeindetypen betonten die **Knappheit an personellen und finanziellen Ressourcen**, was die Bewältigung der Krise besonders schwierig machte. Kleine Gemeinden verwiesen auf einen Mangel an Personal, Geld und geeigneten Verfahren, was ihre Reaktionsfähigkeit einschränkte. Im Gegensatz dazu konzentrierten sich mittlere Gemeinden stärker auf die **Umverteilung von Kompetenzen**, indem sie Personal in Bereiche wie Krankenhäuser oder Wohltätigkeitsorganisationen verlagerten. Diese Flexibilität ermöglichte eine besser strukturierte Reaktion trotz ähnlicher Einschränkungen.



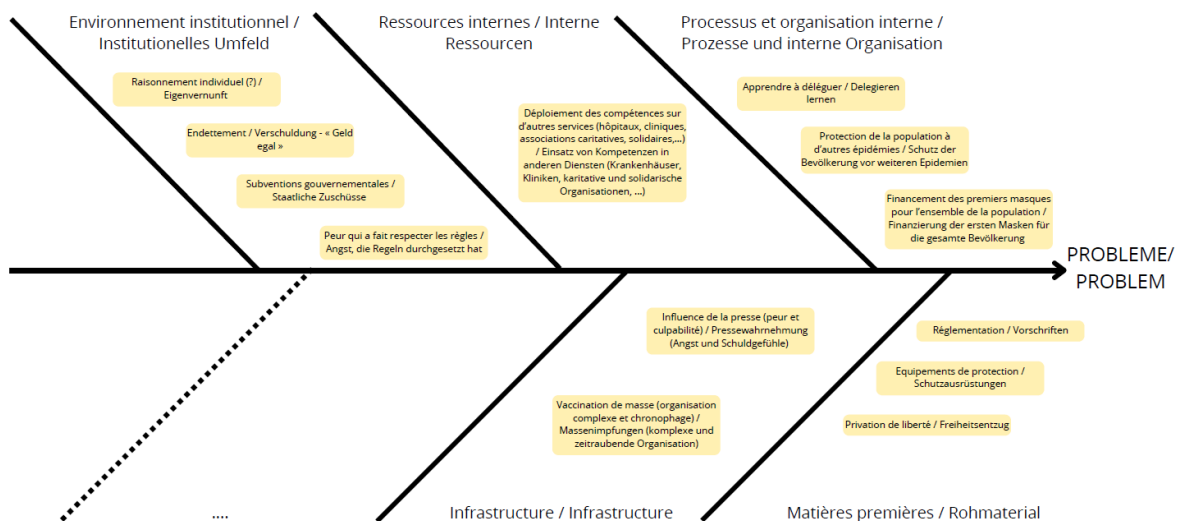
**Die Infrastruktur war ein gemeinsames Thema**, um während der Krise grundlegende Dienstleistungen aufrechtzuerhalten, doch die Prioritäten waren unterschiedlich. In kleinen Gemeinden konnten nur grundlegende Dienstleistungen wie Strom, Abwasser und Verwaltung aufrechterhalten werden, während andere Infrastrukturen zunehmend unzugänglich waren. Mittlere Gemeinden hingegen sahen sich **mit komplexeren Herausforderungen konfrontiert, darunter die Organisation von Massenimpfkampagnen**, eine zeitraubende und organisatorisch anspruchsvolle Aufgabe. Sie bemerkten auch die Auswirkungen der Medienwahrnehmung, die die Angst und manchmal auch die Schuldgefühle in der Bevölkerung verstärkten.

Interne Prozesse und Organisationsstrukturen stellten für alle Gemeinden eine Herausforderung dar. Kleine Gemeinden berichteten über eine Fehleinschätzung der Dauer und des Ausmaßes der Krise sowie über fragmentierte Befehlsketten. Im Gegensatz dazu gelang es mittelgroßen Gemeinden, Lehren zu ziehen, indem sie lernten, **Verantwortlichkeiten besser zu delegieren** und mehr Kollegen in neue Aufgaben einzubeziehen. Sie begannen auch, Strategien zum Schutz der Bevölkerung vor künftigen Epidemien zu integrieren, was eine bessere Antizipation erkennen lässt.

Die Verwaltung von Ressourcen stellte hier ein gemeinsamer Faktor dar, auch wenn die Ansätze und Herausforderungen unterschiedlich waren. Kleine Gemeinden identifizierten einen **Mangel an vorausschauenden Visionen** und eine **unzureichende Kommunikation mit der Bevölkerung in Bezug auf den Zugang zu kritischen Ressourcen**. Mittlere Gemeinden hingegen verwiesen auf spezifische Regelungen und einen besseren Zugang zu Schutzausrüstung und betonten damit eine bessere Organisation in diesem Bereich. Diese Unterschiede spiegeln die heterogenen Antizipations- und Planungskapazitäten zwischen den beiden Gemeindetypen wider. Als zusätzlicher Faktor wurden psychosoziale Faktoren angesprochen. Dieser Faktor spielt eine Schlüsselrolle bei der Bewältigung der Krise, wobei sein Einfluss in den einzelnen Gemeinden unterschiedlich stark ausgeprägt war. In kleinen Gemeinden schränkten kollektive Entmutigung und kognitive Verzerrungen ihre Fähigkeit ein, den systemischen Charakter der Krise wahrzunehmen und darauf einzuwirken. Mittlere Gemeinden erwähnten eher die psychologischen Auswirkungen des Freiheitsentzugs, die als Folge der eingeführten Regelungen wahrgenommen wurden.



Ishikawa Nr. 2, ergänzt von den Vertretern kleinerer Gemeinden während des Workshops am 26.11.2024, Quelle: eigene Darstellung.



Ishikawa Nr. 2, ergänzt von den Vertretern mittelgroßer Gemeinden während des Workshops am 26.11.2024, Quelle: eigene Darstellung.

#### 4. Schlussfolgerung

Diese Analysen zeigen gemeinsame und spezifische Herausforderungen auf, mit denen kleine und mittlere Gemeinden während der COVID-19-Krise konfrontiert waren, und verdeutlichen gleichzeitig

die Faktoren, die zu ihrer anfänglichen Überraschung führten, sowie die Hindernisse, die einer genauen Bewertung der Auswirkungen der Krise im Wege standen. Die mangelnde institutionelle Vorbereitung, die Knappheit an internen Ressourcen und das chaotische Management von Infrastruktur und interner Prozesse belasteten ihre Reaktionsfähigkeit stark. Diese Problematik wurde durch unterschiedliche psychosoziale Wahrnehmungen und mangelnde Foresight-Aktivitäten sowohl auf lokaler als auch auf nationaler Ebene noch verschärft. Die Unterschiede in den Antworten der beiden Gemeindetypen weisen jedoch auf potenzielle Hebelpunkte hin, um die Resilienz gegenüber künftigen Krisen zu stärken. Diese Beobachtungen in Bezug auf eine vergangene Krise fordern eine stärkere institutionelle Zusammenarbeit, eine bessere Vorbereitung auf das Krisenmanagement und eine stärkere Berücksichtigung psychologischer und sozialer Dynamiken. Investitionen in Schulungen, die Entwicklung geeigneter Krisenpläne sowie stärker integrierte und zukunftsorientierte Ansätze auf lokaler Ebene können Wege zum Aufbau resilienterer Gemeinschaften sein.