Prof. Dr. Michael W. Bauer
Jean Monnet Professor
Chair of Comparative Public Administration and Policy Analysis
michael.bauer@uni-speyer.de

März 2020

JANA PÖHLER

VERONIKA RUF

RAHEL M. SCHOMAKER

MICHAEL W. BAUER

Wie krisenfest ist die deutsche Kommunalverwaltung?

Erkenntnisse aus einer deutschlandweiten Befragung von Kreis-, Gemeinde- und Stadtverwaltungen

Publication Details:

Jana Pöhler, Veronika Ruf, Rahel M. Schomaker and Michael W. Bauer, 2020: Wie krisenfest ist die deutsche Kommunalverwaltung?. Working Paper No. 15. Chair of Comparative Public Administration and Policy-Analysis: Speyer.

German University of Administrative Sciences Speyer
Freiherr-vom-Stein-Straße 2
D – 67346 Speyer

Abstrakt

Die Verbreitung des Coronavirus stellt für alle betroffenen Staaten weltweit eine besondere Krisensituation dar. Auch Deutschland hat mit der Corona-Pandemie zu kämpfen, insbesondere lokale Verwaltungen werden vor riesige Herausforderungen gestellt. Die Erfahrungen der „Flüchtlingskrise“ zeigen jedoch, dass deutsche Verwaltungen auch in Krisen gut arbeiten. Feste Strukturen und Kenntnisse in der Zusammenarbeit mit anderen Behörden und mit Externen, beispielsweise Ehrenamtlichen, tragen dazu bei, dass kommunale Verwaltungen auch in ungewissen Situationen handlungsfähig bleiben. Dies wird sich auch in der Corona-Krise widerspiegeln.

Schlagwörter: Verwaltung, Kommune, COVID-19, Krise, Strukturveränderungen

Keywords: Administration, municipality, COVID-19, crisis, structural change

Die Corona-Krise in Deutschland

Seit Anfang des Jahres bestimmt die rasante Ausbreitung des Coronavirus (SARS-CoV-2) weltweit das öffentliche Leben. Obwohl viele Erkrankungen mild verlaufen, ist eine Abflachung und Verlangsamung der Infektionsrate notwendig, um die Intensivtherapie der Gesundheitssysteme nicht zu überlasten (RKI 2020). Dies kann durch Quarantänemaßnahmen, soziale Distanz und Schutzmaßnahmen für besonders betroffene Gruppen geschehen (RKI 2020). Die einzelnen Staaten sind dabei verschiedene Wege in unterschiedlichem Tempo gegangen. Nachdem die Fallzahlen des Coronavirus in Italien seit Ende Februar deutlich angestiegen sind (Statista 2020), hat auch Deutschland erste Maßnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus ergriffen. Zuerst gab es, wie in einem föderalen Staat zu erwarten, unterschiedliche Herangehensweisen der einzelnen Bundesländer. Am 16.03. und 22.03.2020 erarbeiteten Bund und Länder eine gemeinsame Strategie zur Dämpfung der Ausbreitung von Coronavirus-Infektionen in Deutschland (BPA 2020; Bundeskanzlerin und Regierungschefs 2020). Doch auch diese Strategie wird nicht von allen Bundesländern umgesetzt, sondern vom Freistaat Bayern, dem Saarland und dem Freistaat Sachsen aktuell durch umfassendere Ausgangsbeschränkungen ersetzt (StmGP 2020; MSGFF 2020; SoMi Sachsen 2020).

Die einzelnen Maßnahmen können nur dann effektiv wirken, wenn vor Ort richtig gehandelt wird. Nicht nur Bund und Länder sind hierbei gefragt, es kommt auch auf die kommunale Ebene an. Aufgrund ihres Selbstverwaltungsrechts haben viele Kommunen erste Regelungen getroffen, wie Auslegungen zu Trauerfeiern und Trauungen oder anderen Veranstaltungen (beispielsweise Stadt Albstadt; Stadt Rottweil) oder das Sperren von öffentlichen Plätzen (so Stadt Mannheim). Zudem kommt es auf die Gemeinwohl-orientierung der Bürgerinnen und Bürger an, eigenverantwortlich zu handeln (Monath 2020) und direkte Sozialkontakte zu vermeiden. Mit Blick auf die Geschehnisse in den anderen EU-Ländern stellt sich die Frage, ob die deutsche Verwaltung krisenfest ist und

geeignete Maßnahmen ergreifen kann, um die pandemische Ausbreitung des Coronavirus sowie die einhergehende Überlastung des Gesundheitssystems zu verhindern.

Beispiel des Krisenmanagements deutscher Verwaltungen

Die deutsche Verwaltung hat schon in der Vergangenheit bewiesen, wie krisenfest sie ist. Rückschlüsse lassen sich auch aus der sogenannten „Flüchtlingskrise“ zwischen 2015 und 2017 ziehen. Im Sommer 2015 zeigte die mediale Berichterstattung ein Bild überforderter Verwaltungen in Deutschland. Doch die Aufnahme der Geflüchteten in der Hochphase der Fluchtmigration ist gelungen und die Verwaltungen erholten sich aus dem krisenhaften Zustand. Die Aufnahme von Geflüchteten, so ergibt eine aktuelle Studie des FUGATUS-Projekts an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, ist und war darüber hinaus sogar eine Chance für kommunale Verwaltungen, bot sie doch Gelegenheit, sich umzuorganisieren, sich zu öffnen und Kompetenzen auszubauen. In der Studie wurden Mitarbeitende von Integrations-, Ausländer- und Sozialbehörden zu kommunalen Veränderungen seit der Hochphase der Fluchtmigration befragt.

Wie die Ergebnisse der FUGATUS-Studie zeigen, sind die Herausforderungen der „Flüchtlingskrise“ von den Verwaltungen nicht nur gut bewältigt worden, es gab darüber hinaus sogar positive Effekte. Diese kommen im Sinne einer gesteigerten Offenheit der Behörden und Mitarbeitenden und einer hohen Bereitschaft zu innovativem Handeln und Wissenstransfer zum Vorschein. Der überwiegende Anteil der Befragten äußert sich retrospektiv positiv darüber, wie die Kommunalverwaltung im Allgemeinen sowie die eigene Behörde in dieser Zeit reagiert und gehandelt hat. 79 % der Befragten geben an, dass die Kommunalverwaltung ihre Leistungs- und Innovationsfähigkeit bei der Bewältigung der Aufgaben zu Migration und Flucht sehr stark oder stark unter Beweis gestellt hat. Des Weiteren geben 69 % der Befragten an, dass ihre Behörde die

Herausforderungen im Zusammenhang mit der gestiegenen Zahl von Geflüchteten äußerst effektiv gemeistert hat.

Die Erfahrungen der „Flüchtlingskrise“ – was haben die Verwaltungen gelernt

Aus dem Verhalten der Verwaltungen in der „Flüchtlingskrise“ lassen sich Folgerungen für ein gutes Krisenmanagement in der Corona-Krise ziehen. Ein eminenter Faktor bei der Bewältigung der Hochphase der Fluchtmigration war der Ausbau von Netzwerkaktivitäten. Bei ca. 70 % der Befragten wurde die Abstimmung mit anderen Ämtern infolge der verstärkten Fluchtmigration intensiviert. Der Ausbau von Netzwerken zur Abstimmung mit externen und internen Ämtern ist für ein gutes Krisenmanagement notwendig. Die Verwaltungen können aus der Krisensituation 2015/ 2016 lernen und Netzwerke ausbauen. Auch wenn aktuell hauptsächlich Gesundheitsämter und Hauptämter zum Handeln gezwungen sind und nicht die Sozialämter und Ausländerbehörden – Netzwerke behördenintern und -extern können bei allen Verwaltungsstrukturen sinnvoll eingesetzt werden. In der Studie zeigt sich insbesondere, dass die Qualität der Zusammenarbeit sowohl mit anderen Ämtern als auch mit verschiedenen Gruppen von Ehrenamtlichen relevant ist: Befragte, die über eine gute oder sehr gute kommunale Zusammenarbeit berichten, geben auch überproportional oft an, dass die Kommune die Herausforderungen gut bewältigen konnte.

Die Netzwerkarbeit mit Ehrenamtlichen wurde in ca. 73 % der befragten Kommunen verstärkt. Die Einbindung von Ehrenamtlichen hat in der Hochphase der Fluchtmigration gut funktioniert. Dies lässt sich nun auch wieder feststellen: Einkaufsnetzwerke für Senioren, Unterstützung für Obdachlose und Engagement in digitalen Unterstützungsnetzwerken werden oftmals gemeinsam mit Ehrenamtlichen organisiert. So hat die Stadt Winnenden die Aktion „Einander Helfen“ gestartet. Dabei vergleichen städtische Mitarbeitende die freiwilligen Daten und Interessen von Ehrenamtlichen und

besonders gefährdeten Personen, die beispielsweise Hilfe beim Einkaufen benötigen, und bringen diese Personen zusammen (Stadt Winnenden 2020). Die Stabstelle Ehrenamtsbüro der Stadt Rottweil hat eine Aktion erarbeitet, bei der Sozialkontakte per Telefon vermittelt werden, um Einsamkeit zu vermeiden (Stadt Rottweil 2020, Rottweil hilft). Es zeigt sich, dass die Verwaltungen sehr schnell auf die Corona-Krise reagieren und Ehrenamtliche in ihr Handeln einbeziehen. Wenn sie an dieser Strategie festhalten, Kontakt und Netzwerke zu Ehrenamtlichen aufrecht zu erhalten, dann können sie das enorme Potenzial der Bevölkerung sinnvoll einsetzen.

Das Verhalten und die Fähigkeiten einzelner Verwaltungsmitarbeitenden ist ein fundamentaler Faktor zur Bewältigung einer Krise. Auch hier gibt es Erkenntnisse aus der FUGATUS-Studie: Durch die zunehmende Zahl von Geflüchteten wurden die Mitarbeitenden aus der Kommunalverwaltung mit neuen Themen und Aufgaben konfrontiert und traten mit vielen Individuen aus bislang unbekannten Kontexten in Kontakt. Um diese Herausforderungen erfolgreich zu meistern, ist ein hoher Grad an Empathie und Offenheit notwendig. Befragt zu ihrer Sicht auf Geflüchtete und zu Veränderungen in ihrer Behörde sowie ihrer eigenen Herangehensweisen zeigt sich auch an dieser Stelle ein sehr positives Bild: In Bezug auf Offenheit und Interkulturalität geben die Befragten an, dass sowohl ihre Behörde, als auch sie selbst sich weiterentwickelt haben – rund 50 % der Befragten sehen einen starken oder sehr starken Effekt der Öffnung; 70 % der Befragten geben an, dass sie neue Lösungsansätze jenseits bisheriger Routinen ausprobiert haben; 51 % sind durch die Zusammenarbeit mit anderen Bereichen in der Verwaltung bzw. der Zivilgesellschaft kooperativer und aufgeschlossener geworden. Diese Offenheit und die entwickelten Fertigkeiten im Umgang mit großen Herausforderungen sind aktuell notwendig für die Bewältigung der Corona-Krise.

Der Wunsch nach einer umfassenden Berichterstattung ist besonders in Krisensituationen bei Bürgerinnen und Bürgern immanent. Anstelle von geprüften Informationen werden jedoch verstärkt Fake News und Halbwahrheiten zum Coronavirus, seiner Bekämpfung

und Ansteckungsgefahren im Internet verbreitet (Apolitical 2020). Die Viruspandemie sollte nicht zur „Infodemie“ werden, daher ist eine offizielle, umfassende und aktuelle Berichterstattung sehr wichtig (Apolitical 2020). Bund und Länder haben hierfür eigene Internetseiten eingerichtet, die regelmäßig berichten und auf die Internetseiten des Robert-Koch-Instituts und der WHO verweisen. Kommunen haben aufgrund ihrer örtlichen Nähe den kürzesten Informationsweg zu den Bürgerinnen und Bürgern. Über Aushänge, Flugblätter und Amtsblätter können Informationen gestreut werden. Viele Kommunen reagierten erstaunlich schnell, und stellen auch über ihre Internetseiten offizielle Informationen zum Coronavirus bereit (eine Übersicht zu den Informationsseiten der Kommunen beispielsweise bei Baden-Württemberg. Informationen der Kommunen und Landkreise 2020).

Zusammenfassung - Die krisenfeste Verwaltung

Es hat sich gezeigt, dass die Erfahrungen aus der „Flüchtlingskrise“ in den Verwaltungen ein Umdenken bewirkt haben, sie viel aus dieser Situation gelernt haben. Damit kann man sagen, dass die FUGATUS-Studie das Bild einer deutschen Kommunalverwaltung zeigt, die mit einer großen Herausforderung konfrontiert war, und diese auch bewältigen konnte. Der überwiegende Teil der Befragten ist der Meinung, dass die Verwaltung diese Herausforderungen gut meistern konnte und sich durchaus positive Nebeneffekte ergeben haben. Diese Erfahrungen können auch für weitere Krisen, wie die aktuelle Corona-Krise, eingesetzt werden. Solide Verwaltungsstrukturen sowie enge und qualitativ hochwertige Netzwerke behördenintern- und extern und die Zusammenarbeit mit Ehrenamtlichen tragen dazu bei, dass die deutschen Verwaltungen krisenfest sind. Die teilweise aus der „Flüchtlingskrise“ gelernte Offenheit und Kreativität der Verwaltungsmitarbeitenden und ihre Fähigkeit zum innovativen Handeln werden zeigen, dass die deutschen Verwaltungen die Corona-Krise meistern können.

Hintergrundinformationen zur FUGATUS-Studie

FUGATUS ist ein Teilprojekt des BMBF-Projekts „Wissens- und Ideentransfer für Innovationen in der Verwaltung (WITI)“, das im Rahmen der BMBF-Ausschreibung „Innovative Hochschule“ von der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer eingeworben wurde und durch BMBF und GWK gefördert wird. Im Projekt arbeiten die Professoren Michael W. Bauer, Rahel M. Schomaker, Constanze Janda sowie Jana Pöhler und Veronika Ruf. Ziel von FUGATUS ist die Analyse und Optimierung von Arbeitsprozessen, Organisation und Kooperationen im Bereich des kommunalen Flüchtlingsmanagement. Besondere Aufmerksamkeit wird möglichem Transferpotenzial von innovativem Verwaltungshandeln gewidmet. Zudem gilt es herauszufinden, wo innovative institutionelle und prozedurale Veränderungen von Netzwerken, Kooperationen und Koproduktion entstanden sind und welche Praktiken sich tatsächlich bewährt haben. Die Umfrage der Studie haben im Erhebungszeitraum vom 3. Juni bis zum 15. November 2019 insgesamt 750 Mitarbeitende deutscher Kommunalverwaltungen beendet. Informationen zum FUGATUS-Projekt und der Studie finden Sie unter www.witi-innovation.de/fugatus.

Literatur

Apolitical (2020): Coronavirus. How governments can tackle the ‘infodemic’. In: Apolitical. Analysis/ Data Digital and Tech. 24.03.2020. Im Internet unter: https://apolitical.co/en/solution_article/coronavirus-how-governments-can-tackle-the-infodemic?utm_campaign=Weekly%20Briefing%20%E2%80%93%20Platform&utm_source=hs_email&utm_medium=email&utm_content=85235606&_hsenc=p2ANqtz-8R53SXGHQ1BBcjrVVrL8PCgTWFEBa1fglAO0IbrtLhi3f2J4Xi-VIOTuh8sButEjqxtEg6D6890xeDgKsMcHPiCUB0mQ&_hsmi=85235608 [Zugegriffen: 25.03.2020].

Baden-Württemberg (2020): Informationen der Kommunen und Landkreise. Im Internet unter: https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/aktuelle-infos-zu-corona/informationen-der-kommunen-und-landkreise/ [Zugegriffen: 25.03.2020].

Bayerisches Staatsministerium für Gesundheit und Pflege (kurz: StmGP) (2020): Vorläufige Ausgangsbeschränkung anlässlich der Corona-Pandemie. Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 20.03.2020. Im Internet unter: https://www.bayern.de/service/coronavirus-in-bayern-informationen-auf-einen-blick/vorlaeufige-ausgangsbeschraenkung-anlaesslich-der-corona-pandemie/ [Zugegriffen: 25.03.2020].

Bundeskanzlerin, Regierungschefs (2020): Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 22. März 2020. Im Internet unter: https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/1733246/e6d6ae0e89a7ffea1ebf6f32cf472736/2020-03-22-mpk-data.pdf?download=1 [Zugegriffen: 25.03.2020].

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie des Saarlandes (kurz: MSGFF) (2020): Vollzug des Infektionsschutzgesetzes. Vorläufige Ausgangsbeschränkung anlässlich der Corona-Pandemie. Allgemeinverfügung vom 20. März 2020. Im Internet unter: https://www.saarland.de/dokumente/thema_coronavirus/DOC200320-20032020214455.pdf [Zugegriffen: 25.03.2020].

Monath, Hans (2020): Herfried Münkler über den Umgang mit Corona. Grenzkontrollen sind Symbolpolitik. Interview vom 21.03.2020. In: Der Tagesspiegel. Im Internet unter: https://www.tagesspiegel.de/kultur/-herfried-muenkler-ueber-den-umgang-mit-corona-grenzkontrollen-sind-symbolpolitik/25669098.html [Zugegriffen: 25.03.2020].

Robert Koch-Institut: COVID-19. Jetzt handeln, voraus-schauend planen. Strategie-Ergänzung zu empfohlenen Infektionsschutzmaßnahmen und Zielen. 2. Update. In: Epid Bull 2020. 12: 3-6. Im Internet unter: https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/EpidBull/Archiv/2020/Ausgaben/12_20.pdf?__blob=publicationFile [Zugegriffen: 25.03.2020].

Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt (kurz: SoMi Sachsen) (2020): Allgemeinverfügung. Vollzug des Infektionsschutzgesetzes. Maßnahmen anlässlich der Corona-Pandemie. Ausgangsbeschränkungen. Bekanntmachung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt vom 22. März 2020. Im Internet unter: https://www.coronavirus.sachsen.de/download/AllgV-Corona-Ausgangsbeschraenkungen_22032020.pdf [Zugegriffen: 25.03.2020].

Stadt Albstadt (2020): Allgemeinverfügung der Stadt Albstadt über das Verbot von Veranstaltungen und die Schließung von Einrichtungen zur Eindämmung der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV2 in Albstadt vom 17. März 2020. Im Internet unter: https://www.albstadt.de/Neues-aus-Albstadt/1572/Informationen+zum+Corona-Virus+%28SARS-CoV-19%29/ [Zugegriffen: 25.03.2020].

Stadt Mannheim (2020): Allgemeinverfügung vom 23.03.2020. Im Internet unter: https://www.mannheim.de/de/nachrichten/informationen-zum-corona-virus [Zugegriffen: 25.03.2020].

Stadt Rottweil (2020): Solidarität in Corona-Zeiten. Stadt ruft Aktion „Rottweil hilft“ ins Leben. Stadtnachricht vom 17.03.2020. Im Internet unter: https://www.rottweil.de/de/Stadt-Buerger/Aktuelles/Stadtnachrichten/Stadtnachricht?view=publish&item=article&id=4726 [Zugegriffen: 25.03.2020].

Stadt Rottweil (2020): Verfügung der Stadt Rottweil zur Eindämmung der Ausbreitung des neuartigen Virus SARS-Co2 in Rottweil vom 18. März 2020. Im Internet unter: https://www.rottweil.de/de/Stadt-Buerger/Aktuelles/Stadtnachrichten/Stadtnachricht?view=publish&item=article&id=4730 [Zugegriffen: 25.03.2020].

Stadt Winnenden (2020): Solidarität in Zeiten vom Coronavirus. In der Krise zusammenhalten und „Einander Helfen“. Im Internet unter: https://www.winnenden.de/site/Winnenden_Responsive/get/params_E2073875530/16845074/AK_01_In%20der%20Krise%20zusammenhalten%20und%20einander%20helfen.pdf [Zugegriffen: 25.03.2020].

Statista (2020): Erkrankungs- und Todesfälle aufgrund des Coronavirus (COVID-19) in Italien seit Januar 2020. Stand 25. März 2020. Im Internet unter: https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1101075/umfrage/entwicklung-der-fallzahlen-des-coronavirus-in-italien/ [Zugegriffen: 25.03.2020].

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (kurz: BPA) (2020): Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Bundesländer angesichts der Corona-Epidemie in Deutschland. Pressemitteilung 96. 16. März 2020. Im Internet unter: https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/vereinbarung-zwischen-der-bundesregierung-und-den-regierungschefinnen-und-regierungschefs-der-bundeslaender-angesichts-der-corona-epidemie-in-deutschland-1730934 [Zugegriffen: 25.03.2020].