

5 Kommunale Resilienz als Innovationsmotor und Garant künftiger Daseinsvorsorge

Désirée Tillack, Lorenz Hornbostel

Digitalisierung, Klimaschutz und Pandemiebekämpfung: Große Herausforderungen und entgrenzte Krisen rufen immer häufiger nach großen Lösungen. Ein erheblicher Anteil der Umsetzung von Maßnahmen dieser großen Lösungen findet jedoch vor Ort in den mehr als 10.000 Kommunen in Deutschland statt. Vor dem Hintergrund der aktuellen Herausforderungen wird in dem Beitrag aufgezeigt, was resiliente Kommunen auszeichnet, wie sich ihre Resilienz messen lässt – und welche Rolle Resilienz als innovatives Momentum für die kommunale Daseinsvorsorge spielt.

Die Herausforderungen an Kommunen – verstanden als Produzent und Anbieter von Daseinsvorsorge – wachsen stetig: Neben dünnen Personaldecken und einem steigenden Kostendruck sehen sich Kommunen zunehmend mit den Folgen des demografischen Wandels, den tiefgreifenden Effekten der klimatischen Veränderungen und anderen extern verursachten Krisen konfrontiert. Die Fähigkeit, auf solche Krisen und Schockereignisse adäquat reagieren zu können, zählt zu einer der zentralen Zukunftskompetenzen von Kommunen, wenn es darum geht, die Daseinsvorsorge für die Bürger:innen langfristig zu sichern. Es verwundert daher kaum, dass der Begriff Resilienz auch für Kommunen immer mehr an Relevanz gewinnt. Doch wie können Kommunen ihre Resilienz im Kontext von Klimawandel, Pandemie und einer demografischen Unwucht verbessern? Und welchen Fähigkeiten kommt dabei ein besonderes Gewicht zu? Um einen Handlungsrahmen aufzuzeigen, lohnt zunächst eine Bestandsaufnahme von aktuellen Konzepten und kommunalen Aktivitäten rund um das Thema Resilienz.

Das Resilienz-Konzept: von der Welt in die Kommune

Die Bandbreite an Konzepten, Initiativen und Best Practices für Projekte zur städtischen Resilienz sind ebenso zahlreich wie heterogen. Während beispielsweise in der öffentlichen Debatte lange ein Fokus auf Maßnahmen gegen den Klimawandel gerichtet wurde, ist das Konzept von Resilienz deutlich breiter aufgestellt. Resilienz-Strategien werden immer häufiger ganzheitlich gedacht und über die Installation von sogenannten „resilience officers“ mit fach- und bereichsübergreifenden Kompetenzen umgesetzt (Urban Institute and Rockefeller Foundation 2018) – und das sowohl in großen als auch kleineren Kommunen. Laut der 100 Resilient Cities Initiative sind



große, mittlere und kleine Kommunen von den bekannten „Schocks“ und „Stressarten“ wie Starkregenereignisse, ein Ausfall der Infrastruktur (auch altersbedingt), Pandemien, inadäquate öffentliche Verkehrsmittel und Wohnungsknappheit gleichermaßen stark betroffen (ebd.).

Eines der wohl bekanntesten Resilienzkonzepte ist das „Framework for resilient cities“ der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Das Konzept betrachtet Resilienz in vier Dimensionen: hinsichtlich wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und umweltbezogener Fragen sowie aus der Perspektive der Verwaltung¹ (Figueiredo et al. 2018). Da drei der vier genannten OECD-Dimensionen quantitativ bereits gut beschrieben werden können und hier das Verwaltungshandeln im Vordergrund stehen soll, widmet sich dieser Beitrag primär der vierten Dimension, der sogenannten Governance-Dimension.

Auch in Deutschland rückt das Thema Resilienz seit einigen Jahren zunehmend in den Fokus politischen Handelns: So hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) im Jahr 2020 den Deutschen Aufbau- und Resilienz-Plan (DARP) vorgelegt (BMF 2021). Auffällig ist dabei, dass der DARP einen starken Fokus auf das Thema Digitalisierung legt und – sicherlich aus damaligem aktuellen Anlass – ein pandemieresilientes Gesundheitssystem einen eigenen Schwerpunkt bildet.

Der DARP umfasst die sechs für Resilienz relevanten Bereiche:

- Klimapolitik und Energiewende
- Digitalisierung der Wirtschaft und Infrastruktur
- Digitalisierung der Bildung
- Stärkung der sozialen Teilhabe
- Stärkung eines pandemieresilienten Gesundheitssystems
- Moderne öffentliche Verwaltung und Abbau von Investitionshemmnissen

Das Bundesministerium des Innern (BMI) ergänzte diese Perspektive im November 2021 mit dem Memorandum „Urbane Resilienz“. Darin werden existierende Programme weltweit reflektiert und diese unter dem Untertitel „Wege zur robusten, adaptiven und zukunftsfähigen Stadt“ nach Ansatzpunkten für Städte und Gemeinden in Deutschland hin abgeklopft (BMI 2021).

¹ In der englischen Literatur wird hierzu der Begriff „Governance“ genutzt. Der Begriff beschreibt nicht-hierarchische Regel- und Koordinationssysteme von politischen Einheiten wie z. B. einer Kommune, die darauf ausgelegt sind, unterschiedliche Interessen bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen (Große Hüttmann 2020).

Darüber hinaus sind verschiedene Förderinitiativen der Bundesministerien mit mehr oder weniger starkem Resilienzbezug und Fokus auf Kommunen angelaufen, darunter beispielsweise die Programme „Resiliente Regionen“², seit 2016 „Kommunen innovativ“, und mit dem im Jahr 2021 gestarteten Programm „REGION.innovativ – Kreislaufwirtschaft“³ mittlerweile ein eigenes Programm für regionale Kreislaufwirtschaft. Auch Smart-City-Ansätze verschiedener Kommunen verfolgen zumindest in Teilen Ansätze der Resilienz, beispielsweise im Rahmen des BMI-Förderprogramms mit der mittlerweile dritten Staffel zu Smart-City-Modellkommunen.⁴

Von kommunalen Entscheider:innen wird das Thema ebenso verstärkt aufgenommen und diskutiert. So betonte der Deutsche Städte- und Gemeindebund in einem Positionspapier, dass Bund, Länder und Kommunen angesichts der großen Herausforderungen ihre Fähigkeiten überprüfen, erweitern und in eine gemeinsam und langfristig angelegte Resilienzstrategie überführen müssten (DStGB 2022). Zudem verweist auch die Neue Leipzig-Charta⁵ aus dem Jahr 2020 auf die Relevanz kommunaler Resilienz als wichtigen Baustein guter Stadtentwicklungspolitik:

„Städte und Städtesysteme sollen flexibel und in der Lage sein, auf externe disruptive Ereignisse sowie auf dauerhafte Belastungen reagieren zu können. Um die städtische Widerstandsfähigkeit zu stärken und somit besser auf sich verändernde Rahmenbedingungen reagieren zu können, sollten Städte voneinander und aus vergangenen Ereignissen lernen. Auch eine anpassungsfähige Stadtentwicklungspolitik und ein Ver-

² Die Fördermaßnahme „Resiliente Regionen“ ist eine gemeinsame Initiative des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Weitere Informationen zum Programm: <https://kommunen-innovativ.de/foerderinitiative-resiliente-regionen>, zuletzt geprüft am 05.07.2022.

³ Das Förderprogramm des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) „REGION.innovativ“ zielt darauf ab, die strukturschwachen Regionen nachhaltig zu stärken. Weitere Informationen zum Programm: <https://kommunen-innovativ.de/foerdermassnahme-regioninnovativ-kreislaufwirtschaft>, zuletzt geprüft am 05.07.2022.

⁴ Ziel der Smart-City-Modellprojekte ist, dass Kommunen die Digitalisierung für eine integrierte, nachhaltige und gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung nutzen: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2021/07/smart-city.html>, zuletzt geprüft am 20.07.2022.

⁵ Die Neue Leipzig-Charta wurde im November 2020 von den für Stadtentwicklung zuständigen Minister:innen der EU verabschiedet. Sie beschreibt konkrete Handlungsdimensionen für eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung und Schlüsselprinzipien guter Stadtentwicklungspolitik. Die Neue Leipzig-Charta ist eine Aktualisierung der „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ aus dem Jahr 2007, die auf Initiative des deutschen Bundesministers a. D. Wolfgang Tiefensee erarbeitet und von den 27 in der EU für Stadtentwicklung zuständigen Minister:innen unterzeichnet wurde.

waltungshandeln im Sinne des Gemeinwohls sowie eine ausgewogene Umsetzung der gerechten, grünen und produktiven Dimension tragen zur Entwicklung robuster Strukturen bei. Vorausschauende und präventive Politiken, Konzepte und Projekte sollten dabei verschiedene Szenarien beinhalten. Dies ermöglicht es, Herausforderungen im Umwelt- und Klimabereich vorherzusehen; ebenso wie wirtschaftliche Risiken, soziale Veränderungen und Gesundheitsprobleme.“ (Neue Leipzig-Charta 2021)

Anders als in der Stadtentwicklung sind Beispiele für ländliche Regionen bisher nur vereinzelt und häufig mit stark eingegrenzten Teilprojekten dokumentiert. Einige Projekte, beispielsweise in Bayern, sowie ein „Acht-Punkte-Programm“ (Hafner et al. 2019) zur Resilienz sind im Auftrag der Bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung auf den Weg gebracht worden (ebd.). Ein weiteres Projekt der ländlichen Entwicklung wurde beispielsweise in Saalfeld-Rudolstadt initiiert: Das Projekt „Resiliente Strukturen sichern Zukunft“ adressiert vor allem die demografische Entwicklung im Kontext des Leerstands (DKC Kommunalberatung GmbH 2018). Angesichts der angelaufenen und anlaufenden Fördermaßnahmen ist in den kommenden Jahren mit verstärkten Aktivitäten in diesem Bereich zu rechnen.⁶

Die hier nur kurz angerissenen Aktivitäten zeigen deutlich, dass Entscheider:innen auf allen politischen Ebenen dem Thema Resilienz eine große Beachtung schenken. Auffällig ist jedoch, dass das Thema häufig an zwei Enden zu kurz gegriffen wird: Zum einen wird Resilienz nach wie vor sehr stark durch die Brille des Klimawandels (Kaiser et al. 2020) betrachtet, was zwar eine gewisse Berechtigung hat, aber durchaus die Gefahr birgt, andere Krisenszenarien aus dem Blickfeld zu verlieren. Zum anderen lässt sich immer noch beobachten, dass Resilienzkonzepte häufig dahingehend interpretiert werden, mit gezielten Maßnahmen den Status quo in Kommunen möglichst lang aufrechtzuerhalten (Klug 2021).

Für einen erweiterten Resilienzbe­griff: Innovations- statt Widerstandsfähigkeit

Im Gegensatz zu vielen gängigen Konzepten und Ansätzen, kommunale Resilienz primär als ein Zusammenspiel von Robustheit, Widerstands- und Anpassungsfähigkeit einer Kommune zu definieren (BReg 2022; Klug 2021), soll in dem Beitrag eine stärker innovationsorientierte Perspektive in die Diskussion eingebracht werden: Weniger die Beständigkeit eines bestehenden Systems – in gängigen Modellen als Robustheit von (physischen) Infrastrukturen beschrieben – soll dabei im Vordergrund stehen, sondern vielmehr die generelle Fähigkeit, auf unvorhersehbare und systemkritische Herausforderungen adäquat reagieren zu können und dabei *neue* Antworten zu geben. Denn Antworten auf Krisen, so warnten zuletzt immer mehr

⁶ s. hierzu auch den Beitrag von Buhl und Ritter zu resilienten Regionen in diesem Band.

Expert:innen, könnten in Zukunft nicht mehr allein auf Basis bisheriger Erfahrungen gefällt werden, da hierzu schlicht der passende Referenzrahmen fehle (Woetzel et al. 2020; Kötter et al. 2018). Umso wichtiger ist daher ein erweitertes Resilienzverständnis, das nicht die Wiederherstellung der bisherigen Ordnung betont, sondern die Kreation eines neuen und zukunftsgerichteten, agilen Systems.

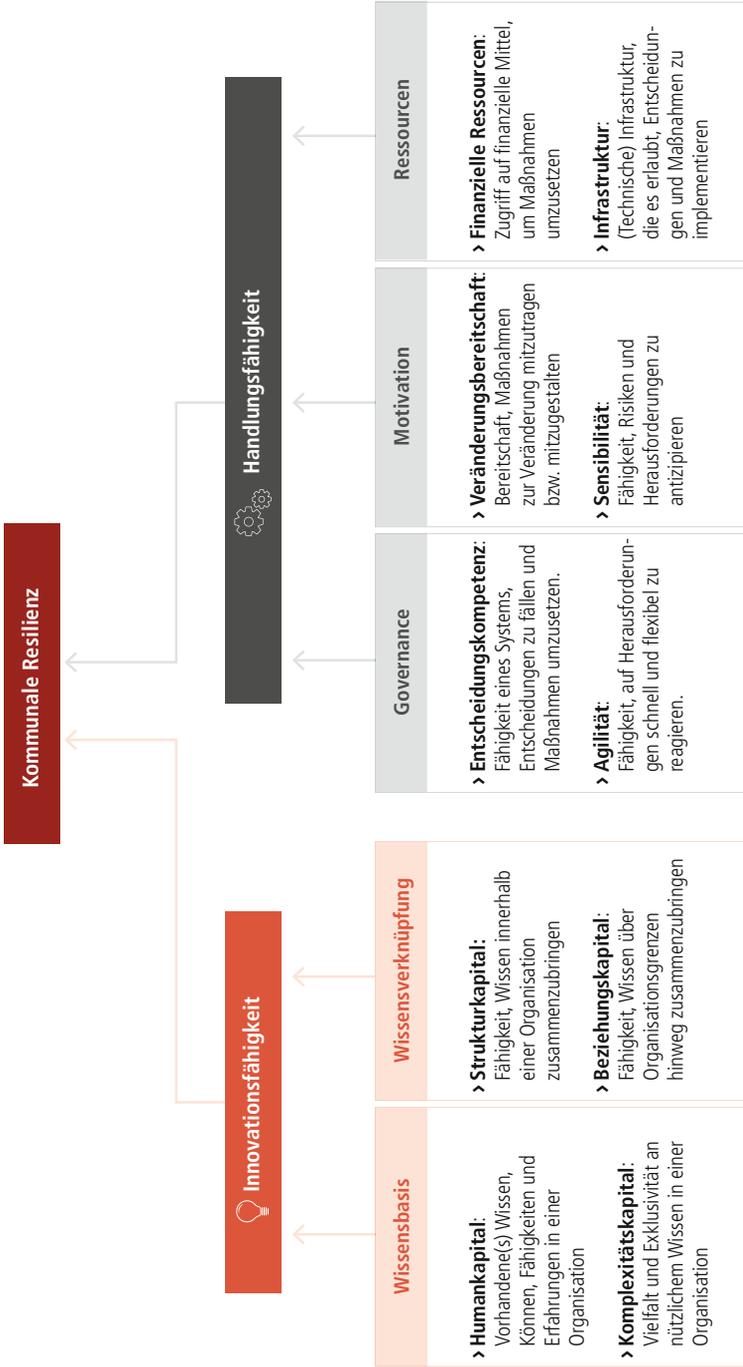
Der Vorteil einer solch inhaltlichen Neuorientierung liegt vor allem darin, dass hierdurch – und insbesondere im Hinblick auf fundamentale und z. T. unumkehrbare Transformationsprozesse wie den Klimawandel – die gesellschaftliche Neuerung und „Innovationsfähigkeit“ einer Kommune in den Fokus genommen werden kann. Vollkommen neu ist diese Perspektive keineswegs: Dass die Innovationsfähigkeit von Organisationen, verstanden als die Fähigkeit eines Systems, sich permanent weiterzuentwickeln, durchaus inhaltliche Überschneidungen zum herkömmlichen Resilienzbezug aufweist, wurde sowohl für den ökonomischen (Roth et al. 2021) als auch den kommunalen Kontext (Kötter et al. 2018) bereits beschrieben.⁷ In Anlehnung an das Modell der Innovationsfähigkeit nach Hartmann (Hartmann et al. 2014), den „Stresstest Stadt“ des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Kötter et al. 2018) sowie die ISO-Norm 22316:2017 „Security and resilience – Organizational resilience – Principles and attributes“ (Ferdinand und Prem 2020)⁸ sollen nachfolgend erste Grundüberlegungen und Ideen für ein erweitertes Konzept der kommunalen Resilienz dargelegt werden.

Innovationsfähigkeit als Garant einer zukunftsgerichteten Daseinsvorsorge

Welche Stärken sind charakteristisch für eine resiliente Kommune? Und wie können diese Eigenschaften mit Hilfe eines erweiterten Resilienzbezug beschrieben werden? Für die Grundüberlegungen zu einem erweiterten Resilienzbezug wird die Innovationsfähigkeit nach Hartmann – basierend auf den verschiedenen Wissensdimensionen – um das Konzept der Handlungsfähigkeit erweitert, mit dem die kommunale Leistungsfähigkeit beschrieben wird, die eigene Innovationsfähigkeit zielorientiert anzusteuern – und in konkrete Maßnahmen umzusetzen. Beide Säulen des Modells, die Innovations- und die Handlungsfähigkeit, sollen nachfolgend vorgestellt und in einen entsprechenden Indikator überführt werden (s. Abb. 5.1).

⁷ s. hierzu auch den Beitrag von Kölbl und Erckrath zur theoretischen Einordnung des Resilienzbezug in diesem Band.

⁸ Die ISO-Norm 22316:2017 (Security and Resilience – Organizational Resilience – Principles and Attributes) soll Unternehmen bzw. Organisationen dabei unterstützen, ihre Resilienz zu erhöhen. Die Norm adressiert dazu neun Handlungsfelder: „Geteilte Vision und klares Ziel“; „Umfeld verstehen und beeinflussen“; „Effektive und ermutigende Führung“; „Resilienzfördernde Kultur“; „Information und Wissen teilen“; „Verfügbarkeit von Ressourcen“; „Koordinierte Unternehmensbereiche“; „Kontinuierliche Verbesserung fördern“; „Antizipation von Veränderungen“ (zit. n. Ferdinand und Prem 2020).



▲ Abb. 5.1 Erweitertes Konzept kommunaler Resilienz (Quelle: angelehnt an Hartmann et al. (2014: 4), eigene Darstellung)

Innovationsfähigkeit (I. Säule)

Die grundsätzliche Fähigkeit, sich als Gesellschaft stetig weiterzuentwickeln und neue Antworten auf neue Herausforderungen und Krisen geben zu können, wird vor allem durch ihre „kollektive Intelligenz“ (Hartmann et al. 2018: 5; Ferdinand und Prem 2020) bestimmt. Dabei ist nicht allein die Qualität und Vielfalt des vorhandenen Wissens entscheidend, sondern auch die Fähigkeit, dieses Wissen geschickt zusammenzubringen (Hartmann et al. 2018; Ferdinand und Prem 2020). Beide Wissensdimensionen können mit dem Ansatz der sogenannten Kapitalsorten⁹ beschrieben werden:

- **Wissensbasis:** Eine der wesentlichen Voraussetzungen, um als Kommune auf externe Herausforderungen adäquat reagieren zu können, sind hervorragend ausgebildete Fachkräfte mit einer breiten fachlichen Expertise. Ihre Fähigkeiten, Kompetenzen und Erfahrungen werden von Hartmann et al. als Humankapital beschrieben (Hartmann et al. 2014). Die Vielfalt an (komplementären) Wissen, die es erlaubt, auch vielschichtige Herausforderungen bearbeiten zu können, wird hingegen als Komplexitätskapital beschrieben (ebd.). Je breiter und vielfältiger also die Wissensbasis innerhalb einer Kommune ist, desto komplexere Probleme können grundsätzlich gelöst werden.
- **Wissensverknüpfung:** Bei der Fähigkeit, Wissen zu verknüpfen, unterscheiden Hartmann et al. Strukturen und Prozesse, die notwendig sind, um Wissen innerhalb einer Organisation zusammenzubringen (Strukturkapital), sowie tragfähige Netzwerke und Beziehungen zu externen Akteuren, die es ermöglichen, Wissen über die eigenen Organisationsgrenzen hinaus mit anderen Einheiten zu teilen (Beziehungskapital) (ebd.). Je größer also die Kapazitäten einer Kommune sind, komplementäres Wissen sowohl innerhalb der eigenen Verwaltung als auch im Verbund mit anderen Kommunen sinnvoll zu verknüpfen, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass innovative Lösungsansätze gefunden werden können.

Handlungsfähigkeit (II. Säule)

Kollektive Wissensleistungen, die innovative Antworten auf komplexe Herausforderungen erlauben, bedürfen der Einbettung in ein funktionierendes Gemeinwesen, das sich im Idealfall durch einen hohen Grad an Handlungsfähigkeit auszeichnet.

⁹ Der Begriff der Kapitalsorten stammt ursprünglich vom französischen Soziologen Pierre Bourdieu, der von insgesamt vier Kapitalsorten spricht: Soziales Kapital, Ökonomisches Kapital, Kulturelles Kapital und Symbolisches Kapital (Bourdieu 1983). Die in diesem Beitrag nach Hartmann et al. zitierten Kapitalsorten entstammen unterschiedlichen ökonomischen Konzepten (s. hierzu Hartmann et al. 2014).

Charakteristische Merkmale sind i. d. R. eine leistungsfähige Governance, ein erkennbarer politischer Gestaltungswille (Motivation) und die notwendigen Ressourcen, um Maßnahmen effektiv umzusetzen.

- **Governance:** Der Subindikator Governance beschreibt das Regel- und Koordinationssystem, mit dem die Innovationsfähigkeit zielorientiert gesteuert werden kann. Es dient dazu, verschiedene Interessen zu verhandeln, verwalten und schließlich umzusetzen. Die Leistungsfähigkeit eines solchen Systems zeichnet sich zunächst durch eine relative Entscheidungskompetenz¹⁰ aus, Maßnahmen – unter Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen, Entscheidungs- und zivilgesellschaftlichen Partizipationsprozesse – verbindlich zu beschließen (vgl. Niessen 2020: 85). Von Agilität¹¹ wird hingegen gesprochen, wenn Systeme und ihre Akteure mit einer hohen Flexibilität, Effizienz und Geschwindigkeit auf Herausforderungen reagieren können (vgl. Kötter et al. 2018). Je stärker die Entscheidungskompetenz und je höher die Agilität einer Kommune sind, desto wahrscheinlicher ist es, dass Maßnahmen zur Bewältigung von Herausforderungen in einer angemessenen Zeit umgesetzt werden.
- **Motivation:** Das Handeln von Akteuren und Gemeinschaften wird maßgeblich durch einen politischen Gestaltungswillen angetrieben. Dieser resultiert zum einen aus der Fähigkeit, Risiken und Herausforderungen frühzeitig zu antizipieren (Sensibilität), und zum anderen aus der Bereitschaft, Veränderungen anzustoßen bzw. entsprechende Maßnahmen mitzutragen (Veränderungsbereitschaft) (Kühn 2021; Ferdinand und Prem 2020). Je stärker die Sensibilität und Veränderungsbereitschaft in einer Kommune ausgeprägt sind, desto höher sind die Motivation und der politische Gestaltungswille, innovative Maßnahmen zur Krisenbewältigung zu initiieren, zu beschließen und umzusetzen.
- **Ressourcen:** Der Zugriff auf Ressourcen ist eine zentrale Voraussetzung politischer und gesellschaftlicher Gestaltungskraft. Neben den notwendigen finanziellen Ressourcen zählen dazu auch funktionsfähige technische Ressourcen und Infrastrukturen (Ferdinand und Prem 2020). Je größer also diese Ressourcen sind, die eine Kommune zur Bewältigung von Herausforderungen unmittelbar mobilisieren kann, desto wahrscheinlich ist auch, dass Maßnahmen rasch umgesetzt werden können.

¹⁰ Niessen spricht hier von der „Entscheidungsstärke“, die eine bedeutende Relevanz für die Resilienz einer Unternehmensorganisation hat.

¹¹ Vergleichbare Ansätze wie bspw. Kötter et al. sprechen hier von der Umsetzungs- und Reaktionsfähigkeit einer Kommune.

Die hier vorgestellte Grundüberlegung für eine erweiterte Indikatorik unterscheidet sich gegenüber anderen in der Literatur beschriebenen Ansätzen (Kötter et al. 2018; Kaiser et al. 2020; Ferdinand und Prem 2020) vor allem im Hinblick auf die spezielle Gewichtung von Innovationsfähigkeit und Handlungsfähigkeit. Nicht die Rückkehr zum bisherigen Status quo – häufig über die Robustheit oder Widerstandsfähigkeit eines Systems beschrieben – wird adressiert, sondern die Fähigkeit zur Innovation in Verbindung mit einer hohen Handlungsfähigkeit. Aufgrund dieser inhaltlichen Fokussierung müssen für die Operationalisierung¹² sowohl qualitative als auch quantitative Kriterien herangezogen werden.

Kommunale Resilienz messen – aber wie?

Ein zentrales Ziel des erweiterten Resilienzkonzepts ist, den Kommunen einen möglichst pragmatischen Ansatz an die Hand zu geben, der es ihnen erlaubt, die eigene Situation im Rahmen eines Selbst-Checks zu erfassen und erste Anknüpfungspunkte für zielgerichtete Aktivitäten zu identifizieren. Die dabei generierten Ergebnisse könnten perspektivisch in einen „Zukunftsradar kommunale Resilienz“¹³ einfließen, der den Status quo kommunaler Resilienz für Deutschland abbildet.

Aufbauend auf den vorangestellten Grundüberlegungen lassen sich die Indikatoren der kommunalen Resilienz mit einem ersten Set an Leitfragen grob beschreiben (s. Abb. 5.2). Das Verhältnis von Stärken und Schwächen zeigt dabei jeweils an, zu welchem Grad eine Kommune fähig ist, auf neue Herausforderungen zu reagieren – und eine innovative Daseinsvorsorge für ihre Bürger:innen zu garantieren.

Innovations- und Handlungsfähigkeit als Garant (digitaler) Daseinsvorsorge

Die Daseinsvorsorge¹⁴ ist die zentrale Aufgabe einer Kommune. Lange Zeit fielen unter den Begriff vor allem die Sicherung einer Versorgung mit Energie und Wasser, die Organisation einer Müllabfuhr, Angebote wie der öffentliche Personennahverkehr, ein Schul- und Gesundheitssystem, ergänzt um Post, Telefon und Internet, die Bereitstellung von öffentlichen Grünflächen und Bädern, Theatern, Museen und Büchereien, Finanz- und Versicherungsdienstleistungen sowie ein funktionsfähiges Rettungswesen (Neumann 2020). Seit mehreren Jahren lässt sich zudem beobachten,

¹² Die Operationalisierung des Indikators erfolgt zu einem späteren Zeitpunkt und ist nicht Ziel des vorliegenden Beitrags.

¹³ siehe vgl. den „Zukunftsradar digitale Kommune“ des Instituts für Innovation und Technik (iit) (Hornbostel et al. 2022).

¹⁴ Die kommunale Daseinsvorsorge ist ein bereits rund 100 Jahre alter Begriff (Forsthoff 1958).

Leitfragen zur Messung kommunaler Resilienz

| | Indikatoren | Subindikatoren | Leitfragen |
|----------------------|--------------------|--------------------------|--|
| Innovationsfähigkeit | Wissensbasis | Humankapital | <ul style="list-style-type: none"> Stehen der Kommune (ausreichend) personelle Ressourcen in Form von Wissen, Können und Erfahrungen zur Verfügung, um auf Herausforderungen mit geeigneten Maßnahmen reagieren zu können? |
| | | Komplexitätskapital | <ul style="list-style-type: none"> Steht der Kommune eine vielfältiges bzw. komplementäre Wissensbasis zur Verfügung, die es der Kommune erlaubt, auf komplexe Herausforderungen mit möglichst innovativen Maßnahmen reagieren zu können? |
| | Wissensverknüpfung | Strukturkapital | <ul style="list-style-type: none"> Verfügt die Kommune über geeignete Strukturen und Prozesse, die es erlauben, das vielfältige Wissen einzelner Personen und Fachbereiche innerhalb der eigenen Verwaltungsstruktur zusammenzubringen? |
| | | Beziehungskapital | <ul style="list-style-type: none"> Pflegt die Kommune belastbare Beziehungen zu anderen Kommunen und/oder ist sie in entsprechende Netzwerke eingebunden, die es erlauben, Wissen, Können und Erfahrungen über Organisationsgrenzen hinweg auszutauschen und wirksam zusammenzubringen? |
| Handlungsfähigkeit | Governance | Entscheidungskompetenz | <ul style="list-style-type: none"> Verfügt die Kommune über ein leistungsfähiges Steuerungs- und Regelungssystem, das (partizipative) Entscheidungsprozesse ermöglicht, auf deren Basis Maßnahmen verhandelt, entschieden und umgesetzt werden können? |
| | | Agilität | <ul style="list-style-type: none"> Ist das kommunale Steuerungs- und Regelungssystem darauf ausgelegt, auf neue Herausforderungen flexibel und in einer angemessenen Geschwindigkeit zu reagieren? |
| | Motivation | Veränderungsbereitschaft | <ul style="list-style-type: none"> Wie hoch ist der Grad der allgemeinen Akzeptanz, (notwendige) Maßnahmen zur Veränderung mitzutragen und/oder aktiv mitzugestalten? |
| | | Sensibilität | <ul style="list-style-type: none"> Wie hoch ist der Grad der Sensibilisierung, mögliche Herausforderungen und Risiken für die Kommunen frühzeitig zu antizipieren? |
| | Ressourcen | Finanzielle Ressourcen | <ul style="list-style-type: none"> Verfügt die Kommune über ausreichend finanzielle Mittel, konkrete Maßnahmen in einer angemessenen Zeit umzusetzen? |
| | | Infrastruktur | <ul style="list-style-type: none"> Verfügt die Kommune über die notwendige (technische) Infrastruktur, die es ihr ermöglicht, Entscheidungen zu implementieren und/oder direkt Maßnahmen physisch zu umzusetzen? |

Abb. 5.2 Leitfragen zur Messung kommunaler Resilienz (Quelle: Institut für Innovation und Technik (iit), eigene Darstellung)

dass Kommunen ihre Dienste nicht mehr nur analog, sondern auch digital anbieten müssen. Diese Leistungen werden unter dem Begriff „digitale Daseinsvorsorge“ zusammengefasst und wie folgt definiert:

„Die digitale Daseinsvorsorge beschreibt eben jene staatlichen Pflichten von Kommunen, Städten und Gemeinden, die zur Gewährleistung einer Grundversorgung in einer immer digitaler werdenden Welt gehören. Darunter versteht man etwa die Möglichkeit Behördengänge online zu erledigen, aber auch Tickets für den öffentlichen Nahverkehr per App oder online einzulösen. Auch Kulturbetriebe, die in öffentlicher Hand liegen, können im Rahmen der digitalen Daseinsvorsorge ihre Angebote zusätzlich online anbieten.“ (Hornauer 2022)

In Anbetracht der Tatsache, dass die kommunale Digitalisierung in Deutschland nach wie vor in den „Kinderschuhen“ steckt (Hornbostel et al. 2022: 47), ist davon auszugehen, dass die digitale Daseinsvorsorge ihre Potenziale erst in den kommenden Jahren ausspielen kann und damit deutlich an Relevanz gewinnen wird. Auch hier ist zu erwarten, dass die Innovationsfähigkeit der Kommunen dauerhaft gefordert und auf die Probe gestellt wird.

In Zeiten von Krisen und externen Schocks wie Pandemien, Naturkatastrophen und gesellschaftlichen Umbrüchen wird es für Kommunen deutlich schwieriger, die oben skizzierten Aufgaben zur Daseinsvorsorge wahrzunehmen – unabhängig davon, ob sie digital oder aber analog erbracht werden. Indem etwa einzelne Bereiche von Kommunen – wie zum Beispiel ihre Wirtschaftsstruktur – durch den kurzfristigen Zusammenbruch der Energieversorgung und/oder langsam voranschreitende gesellschaftliche Transformationsprozesse wie dem demografischen Wandel unter Stress geraten, droht die Stabilität der Daseinsvorsorge sowohl kurzfristig als auch langfristig ins Wanken zu geraten. Die Autoren des Stresstests Stadt verweisen in diesem Kontext exemplarisch auf verschiedene „Stressszenarien“: Hierzu zählen die Außenzuwanderung, divergierende Bevölkerungsentwicklungen wie etwa die Schrumpfung und das Wachstum von Städten, Veränderungen der regionalen Wirtschaftsstruktur (Branchenwandel), Krisen der Energieversorgung, gesellschaftliche Polarisierungsprozesse sowie klimabedingte Ereignisse wie Starkregen oder Hitzeperioden (Kötter et al. 2018).

Ob und wenn ja, in welchem Maße Kommunen auf die genannten Stressszenarien mit konkreten Maßnahmen reagieren können, hängt dabei von ihrer Resilienz – im Sinne von Innovations- und Handlungsfähigkeit – ab. Ein Blick auf die Grundüberlegungen der vorgestellten Indikatorik erlaubt dabei, Handlungsräume zu definieren, im Rahmen derer die kommunale Resilienz gezielt gestärkt werden kann.

Wie lassen sich Innovations- und Handlungsfähigkeit gezielt stärken?

Der entscheidende Mehrwert einer aussagekräftigen Indikatorik besteht vor allem darin, dass sich mit ihr spezifische Stärken- und Schwächeprofile einzelner Kommunen erstellen lassen. Somit können Entscheidungen evidenzbasiert getroffen und Maßnahmen gezielt angesteuert werden. Abhängig davon, ob beispielsweise die Handlungsfähigkeit der Kommune vergleichsweise schwach, die Innovationsfähigkeit jedoch äußerst stark eingeschätzt wird, würden Unterstützungsmaßnahmen vor allem die kommunale Governance, ihre Agilität und/oder die zur Verfügung stehenden Ressourcen in den Blick nehmen.

Aber auch unabhängig vom spezifischen Resilienzprofil einer Kommune können generelle Handlungsoptionen aufgezeigt werden, mit denen sich sowohl die Innovations- als auch die Handlungsfähigkeit – insbesondere im Hinblick auf die digitale Daseinsvorsorge – gezielt stärken lassen. Eine zentrale Stellschraube ist dabei die kommunale Digitalisierung. So formuliert Groß (2022) unter dem Titel „Digitale Daseinsvorsorge. Neue Aufgaben für Kommunen“ wie folgt:

„Eine wesentliche Grundlage zur Entwicklung urbaner (und sozialer) Resilienz ist der breite Ausbau digitaler Kompetenzen in der Wirtschaft und der Verwaltung – als Auftrag der kommunalen Daseinsvorsorge, aber auch bei den zivilgesellschaftlichen Akteuren, um Chancengleichheit, Teilhabe und Koproduktion für resiliente Städte und Gemeinden zu ermöglichen.“ (Groß 2022)

Neben der Stärkung digitaler Kompetenzen in den Kommunen zählen hier eine robuste digitale Infrastruktur, über die auch innovative Services angeboten werden können, und ein aktives Change-Management, das die Veränderungsbereitschaft innerhalb der Verwaltungen fördert, zu den resilienzfördernden Stellschrauben.

Zusammenfassung und Ausblick

Die Fähigkeit, auf Krisen und Schockereignisse adäquat reagieren zu können, zählt zu einer der zentralen Zukunftskompetenzen von Kommunen. Es verwundert daher kaum, dass der Begriff der Resilienz auch für Kommunen immer mehr an Relevanz gewinnt. Doch was zeichnet eine resiliente Kommune aus, wie lässt sich ihre Resilienz messen – und welche Erkenntnisse können daraus abgeleitet werden, um die Resilienz von Kommunen und ihre Daseinsvorsorge gezielt zu stärken?

Im Gegensatz zu jenen Ansätzen, die Resilienz vor allem als ein Zusammenspiel von Widerstands- und Anpassungsfähigkeit definieren, wird mit diesem Beitrag eine dezidiert innovationsorientierte Perspektive in die Diskussion eingebracht: Weniger die Beständigkeit eines Systems steht dabei im Fokus, sondern vielmehr die Fähigkeit, auf unvorhersehbare und systemkritische Herausforderungen innovative Antworten

zu geben. Angelehnt an diese Grundüberlegung wurde ein Indikatoren- und Fragen-Set entwickelt, mit dem spezifische Stärken- und Schwächeprofile einzelner Kommunen herausgearbeitet werden können. Der Mehrwert solcher Profile besteht vor allem darin, dass Entscheidungen evidenzbasiert getroffen und Maßnahmen gezielt angesteuert werden können.

Gleichwohl sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass das vorgestellte Indikatoren-Set einer deutlich detaillierteren Ausarbeitung bedarf: Neben einer ausstehenden Feinjustierung des Fragebogens, der nicht zuletzt auch konkrete Stressszenarien in den Blick nehmen sollte, bedarf es etwa eines Proof of Concept, mit dem die Belastbarkeit der einzelnen Indikatoren bzw. Subindikatoren geprüft werden könnte. Zudem ließe sich der erweiterte Indikator als Ausgangspunkt für ein kommunales Benchmarking mit anderen Kommunen nutzen.

Mit dem erweiterten Resilienzkonzept wird den Kommunen ein pragmatischer Ansatz an die Hand gegeben, der es ihnen erlaubt, die eigene Situation im Rahmen eines Selbst-Checks zu erfassen und erste Anknüpfungspunkte für zielgerichtete Aktivitäten zu ermitteln.

Literatur

- Bourdieu, Pierre (1983): Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In: Reinhard Kreckel (Hrsg.): »Soziale Ungleichheiten«. Soziale Welt (Sonderband 2), S. 183–198.
- Bundesministerium des Innern (BMI) (2021): Memorandum „Urbane Resilienz“. Online verfügbar unter: www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSPWeb/SharedDocs/Blogeintraege/DE/memorandum_urbane_resilienz.html, zuletzt geprüft am 30.06.2022.
- Bundesministerium für Finanzen (BMF) (2021): Deutscher Aufbau- und Resilienzplan (DARP). Berlin. Online verfügbar unter: www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/DARP/deutscher-aufbau-und-resilienzplan.html, zuletzt geprüft am 30.06.2022.
- Bundesregierung (BReg) (2022): Deutsche Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen. Umsetzung des Sendai Rahmenwerks für Katastrophenvorsorge (2015–2030) – Der Beitrag Deutschlands 2022–2030. Online verfügbar unter: www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bevoelkerungsschutz/BMI22017-resilienz-katastrophen.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt geprüft am 15.07.2022.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB) (2022): Deutschland krisenfest machen! Positionspapier vom 09.06.2022. Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB). Berlin. Online verfügbar unter: www.dstgb.de/publikationen/positionspapiere/dstgb-positionspapier-bevoelkerungsschutz-090622.pdf?cid=qev, zuletzt geprüft am 05.07.2022.
- DKC Kommunalberatung GmbH (2018): Landkreis Saalfeld-Rudolstadt. Modellvorhaben der Raumordnung (MORO). Lebendige Regionen – Aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe. Kommunen im Gleichgewicht – Resiliente Strukturen sichern Zukunft. Hrsg. vom

- Auftraggeber "Landkreis Saalfeld-Rudolstadt". Online verfügbar unter: www.kreis-slf.de/fileadmin/user_upload/2018_Endbericht_DKC_TP_Financen.pdf, zuletzt geprüft am 30.06.2022.
- Ferdinand, Niels; Prem, Richard (2020): Der Beitrag von Normen zur Resilienz von Unternehmen in Krisensituationen. Hrsg. von der Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB). Online verfügbar unter: www.ptb.de/cms/fileadmin/internet/fachabteilungen/abteilung_9/9.3_internationale_zusammenarbeit/publikationen/PTB_Info_Business_Resilience_DE.pdf, zuletzt geprüft am 04.08.2022.
- Figueiredo, Lorena; Honiden, Taku; Schumann, Abel (2018): Indicators for Resilient Cities. Hrsg. von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). OECD Regional Development Working Papers, No. 2. Online verfügbar unter: www.oecd-ilibrary.org/docserver/6f1f6065-en.pdf?expires=1649731987&id=id&accname=guest&checksum=EBBB99A9706C5062DD7C640DDE637E27, zuletzt geprüft am 30.06.2022.
- Forsthoff, Ernst (1958): Die Daseinsvorsorge und die Kommunen. Köln-Marienberg: Sigillum-Verlag.
- Groß, Marc (2022): Digitale Daseinsvorsorge. Neue Aufgabe für Kommunen. e-government computing. Online verfügbar unter: www.egovernment-computing.de/neue-aufgaben-fuer-kommunen-a-1085813/, zuletzt geprüft am 20.07.2022.
- Große Hüttmann, Martin (2020): Governance. Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), aus: Martin Große Hüttmann & Gerd Wehling, Das Europalexikon (3. Auflage). Online verfügbar unter: www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/das-europalexikon/177023/governance/, zuletzt geprüft am 31.07.2022.
- Hafner, Sabine; Hehn, Nina; Miosga, Manfred (2019): Resilienz und Landentwicklung. Pfadwechsel: Vitalität und Anpassungsfähigkeit in ländlichen Kommunen stärken. Kurzfassung. Hrsg. vom Bayerischen Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (StMELF). Online verfügbar unter: www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/landentwicklung/dokumentationen/dateien/resilienz_und_landentwicklung.pdf, zuletzt geprüft am 30.06.2022.
- Hartmann, Ernst A.; Engelhardt, Sebastian von; Birner, Nadine; Shajek, Alexandra (2018): Intelligenztest für Regionen. iit-Innovationsfähigkeitsindikator. Hrsg. vom Institut für Innovation und Technik (iit). Online verfügbar unter: www.iit-berlin.de/publikation/intelligenztest-fuer-regionen/, zuletzt geprüft am 30.06.2022.
- Hartmann, Ernst A.; Engelhardt, Sebastian von; Hering, Martin; Wangler, Leo; Birner, Nadine (2014): Der iit-Innovationsfähigkeitsindikator. Ein neuer Blick auf die Voraussetzungen von Innovationen. Hrsg. vom Institut für Innovation und Technik (iit). iit-Perspektive, Nr. 16. Online verfügbar unter: www.iit-berlin.de/wp-content/uploads/2022/05/Der-iit-innovationsfaehigkeitsindikator-Ein-neuer-Blick-auf-die-Voraussetzungen-von-Innovationen.pdf, zuletzt geprüft am 30.06.2022.

- Hornauer, Eva (2022): Definitionen. Was ist eine digitale Daseinsvorsorge? e-government computing. Online verfügbar unter: www.egovernment-computing.de/was-ist-eine-digitale-daseinsvorsorge-a-1087878, zuletzt geprüft am 30.06.2022.
- Hornbostel, Lorenz; Tillack, Désirée; Nerger, Michael; Wittpahl, Volker; Handschuh, Alexander; Salden, Janina (2022): Zukunftsradar Digitale Kommune. Ergebnisbericht zur Umfrage 2022. Hrsg. vom Institut für Innovation und Technik (iit) und Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB). Berlin. Online verfügbar unter: <https://www.iit-berlin.de/publikation/zukunftsradar-digitale-kommune-3/>, zuletzt geprüft am 04.08.2022.
- Kaiser, Theresa; Feldmeyer, Daniel; Goldschmidt, Rüdiger; Wilden, Daniela; Hauer, Moritz; Sauter, Holger et al. (2020): MONARES Leitfaden zur Unterstützung bei der Evaluation von Maßnahmen zur Steigerung der Klimaresilienz. Online verfügbar unter: www.adelphi.de/de/system/files/mediathek/bilder/MONARES%20Leitfaden%20Evaluation%20und%20Wirkungsmessung.pdf, zuletzt geprüft am 04.08.2022.
- Klug, Petra (2021): Resilienz als Konzept für Kommunen im demografischen Wandel. Hrsg. von der Bertelsmann Stiftung. Impuls zum demografischen Wandel, Nr. 12. Online verfügbar unter: www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Impuls_12_Resilienz_als_Konzept_fuer_Kommunen_2021.pdf, zuletzt geprüft am 04.08.2022.
- Kötter, Theo; Weiß, Dominik; Heyn, Timo; Grade, Jan; Lennartz, Gottfried (2018): Stresstest Stadt – wie resilient sind unsere Städte? Unsicherheiten der Stadtentwicklung identifizieren, analysieren und bewerten. Hrsg. vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (BBSR), im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Bonn. Online verfügbar unter: www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2018/stresstest-stadt-dl.pdf;jsessionid=9F2CEE73798D2617338CFDA5256E97C0.live21304?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt geprüft am 15.07.2022.
- Kühn, Hannes (2021): Leistungsfähige Verwaltung – Zukunftsfester Staat. Empfehlungen für eine nachhaltige Modernisierung – in der Krise, wie im Alltag. Hrsg. vom Nationalen Normenkontrollrat. Online verfügbar unter: www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/1936832/503cc3c5b6d4393803f9b39ef4a0cd99/120625-initiative-leistungsfae-hige-verwaltung-zukunftsfester-staat-data.pdf, zuletzt geprüft am 31.07.2022.
- Neue Leipzig-Charta (2021): Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl. Hrsg. vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Online verfügbar unter: www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2021/neue-leipzig-charta-pocket-dl.pdf, zuletzt geprüft am 30.06.2022.
- Neumann, Janosch (2020): Was Daseinsvorsorge darf und was nicht. Ein Jurist erklärt. KOMMUNAL. Online verfügbar unter: <https://kommunal.de/was-darf-daseinsvorsorge>, zuletzt geprüft am 30.06.2022.
- Niessen, Pia (2020): Identifikation von Resilienzindikatoren in produzierenden klein- und mittelständischen Unternehmen. Technische Universität Darmstadt (Dissertation). Online verfügbar unter: https://tuprints.ulb.tu-darmstadt.de/17520/7/Dissertation_Niessen_final.pdf, zuletzt geprüft am 21.07.2022.

Roth, Florian; Warnke, Philine; Niessen, Pia; Edl, Jakob (2021): Systemische Resilienz – Einsichten aus der Innovationsforschung. Hrsg. vom Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI. Online verfügbar unter: www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/policy-briefs/policy_brief_resilienz.pdf, zuletzt geprüft am 30.06.2022.

Urban Institute and Rockefeller Foundation (2018): Independent Evaluation Finds 100 Resilient Cities. Moving Transformation in Cities Across The Globe. Hrsg. vom Resilient Cities Network. Online verfügbar unter: https://resilientcitiesnetwork.org/downloadable_resources/UR/100-Resilient-Cities-Midterm-Evaluation-Report-Summary.pdf, zuletzt geprüft am 30.06.2022.

Woetzel, Jonathan; Pinner, Dickon; Samandari, Hamid; Engel, Hauke; Krishnan, Mekala; Boland, Brodie; Powis, Carter (2020): Climate risk and response. Physical hazards and socioeconomic impacts. Hrsg. vom McKinsey Global Institute. Online verfügbar unter: www.mckinsey.de/~media/mckinsey/business%20functions/sustainability/our%20insights/climate%20risk%20and%20response%20physical%20hazards%20and%20socioeconomic%20impacts/mgi-climate-risk-and-response-full-report-vf.pdf, zuletzt geprüft am 21.07.2022.



Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de> veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.