



ZUSAMMENFASSUNG: Das städtische Katastrophenschutzmanagement erfordert die Zusammenarbeit von Behörden, Organisationen mit Sicherheitsaufgaben, privaten Unternehmen und Bürger:innen. Der erfolgreiche Umgang mit Katastrophen setzt die frühzeitige Einbindung und (geübte) regelmäßige Kooperation aller beteiligten Parteien voraus. Partizipation spielt dabei eine zentrale Rolle, da sie die Qualität und Akzeptanz von Entscheidungen erhöht: Sie verbessert Entscheidungsprozesse, baut Vertrauen auf und stärkt informelle Netzwerke. Die Partizipationsstufen reichen von informativen Maßnahmen bis zur gemeinsamen Lösungserarbeitung. Der idealtypische Ablauf eines kooperativen Partizipationsprozesses zur Entwicklung eines Krisenmanagementplans umfasst: die Klärung der Zielgruppe, das Einholen von Meinungen und Präferenzen der Bürger und Stakeholder, die Entwicklung von Optionen in Workshops zur Diskussion und Definition von Lösungen, die Rückmeldung der Ergebnisse an die Teilnehmer und die aktive Integration der Ergebnisse des Partizipationsprozesses in die politischen Entscheidungsprozesse. Ko-Kreation-Prozesse sind entscheidend, um die Resilienz von Städten zu stärken und komplexe Krisen zu bewältigen, indem sie die Qualität und Akzeptanz von Entscheidungen verbessern.

SCHLAGWORTE: Katastrophenschutz, Resilienz, Partizipation, Stakeholder, Krisenbewältigung

COOPERATIVE RESILIENCE: A GUIDE FOR CITIES AND LOCAL AUTHORITIES ON CITIZEN PARTICIPATION IN DISASTER MANAGEMENT

ABSTRACT: Urban disaster management requires the cooperation of public authorities, security organisations, private companies and citizens. Successful disaster management requires the early involvement and (practised) regular cooperation of all stakeholders. Participation plays a central role in this, as it increases the quality and acceptance of decisions: it improves decision-making processes, builds trust and strengthens informal networks. The levels of participation range from information to joint development of solutions. The ideal-typical sequence of a cooperative participation process for the development of a crisis management plan includes: clarifying the target group, obtaining the opinions and preferences of citizens and stakeholders, developing options in workshops to discuss and define solutions, providing feedback on the results to participants, and actively integrating the results of the participation process into the political decision-making processes. Co-creation processes are essential for enhancing urban resilience and managing complex crises, as they improve the quality and acceptance of decisions.

KEYWORDS: Disaster prevention, Resilience, Participation, Stakeholders, Crisis management

KOOPERATIVE RESILIENZ: EIN LEITFADEN FÜR STÄDTE UND KOMMUNEN ZUR BÜRGERBETEILIGUNG IM KATASTROPHENSCHUTZ

Krisen wie Stromausfälle, Hochwasser und Cyberangriffe stellen eine wachsende Bedrohung für unsere Städte dar. Angesichts der zunehmenden Häufigkeit und Intensität solcher Ereignisse ist es unerlässlich, dass Städte sich effektiv darauf vorbereiten. Diese Vorbereitungen müssen nicht nur auf technischer Ebene erfolgen, sondern erfordern auch die aktive Einbindung der Bürger:innen. Unsere Forschung zeigt, dass sie oft unzureichend auf solche Krisensituationen vorbereitet sind. Dies liegt nicht nur an einem Mangel an Wissen über angemessene Verhaltensweisen in Notfällen, sondern auch an einem Defizit bei der Integration von Bürger:innen in die Krisenplanung und -bewältigung. Um den neuen Herausforderungen zu begegnen, ist es entscheidend, dass Städte ihre Krisenmanagementstrategien mit den Bürger:innen gemeinsam entwickeln. Hier bieten vor allem kooperative Partizipationsformate eine wirksame Möglichkeit, das Wissen, die Erfahrungen und die Bedenken der Bürger:innen zu integrieren und so die Resilienz der Stadtgemeinschaft zu stärken. Dabei ist für eine ganzheitliche und effektive Krisenvorsorge und -bewältigung die frühzeitige Beteiligung von Bürger:innen sowie Stakeholdern besonders empfehlenswert.

Katastrophenschutz ist ein Querschnittsthema der städtischen Politik. Die Verantwortung für den Schutz und die Vorbereitung auf Krisen liegt nicht ausschließlich beim lokalen Katastrophenschutzamt, sondern je nach spezifischen Gegenstandsbereich bei den entsprechenden Fachressorts, Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben, privaten Unternehmen wie z. B. Betreibern kritischer Infrastrukturen, und letztlich den Bürger:innen selbst. Die Zusammenarbeit aller dieser Akteure ist ein Schlüsselfaktor für die erfolgreiche Bewältigung von Katastrophen. Ein gelungener Umgang mit Katastrophen ist aus vielerlei Perspektive erstrebenswert, zuallererst natürlich aufgrund des möglichen Verlustes von Menschenleben, aber auch Eigentum, Umweltgütern und örtlicher Wirtschaftsleistung. Wird der Umgang mit Katastrophen als unzureichend in der Bevölkerung wahrgenommen, ist dies in der Regel mit politischen Verlusten etwa bei den darauffolgenden Wahlen oder dem vorzeitigen Ende politischer Karrieren verbunden. Durch Partizipation können Entscheidungen durch den Einbezug des spezifischen Wissens der Stakeholder und der Bürger:innen eine höhere Qualität erreichen. Partizipation kann auch dazu beitragen, dass zwischen den Akteuren Informationsflüsse funktionieren, Vertrauen aufgebaut, Improvisationsfähigkeit bei der Bewältigung unvorhergesehener Krisen gesteigert wird und die getroffenen Entscheidungen die notwendige Akzeptanz während Krisen haben. Dabei ist nicht genug zu betonen, dass die Einbindung in Entscheidungen frühzeitig und in der Phase der Vorbereitung auf Krisen erfolgen sollte. Im Falle einer akuten Katastrophe, z. B. eines Hochwassers oder eines Blackouts, sind für solche Verfahren weder die notwendige Zeit noch Strukturen verfügbar. Möchte man auf akzeptierte und breit abgestimmte Verfahren und Entscheidungen in Krisen zurückgreifen, müssen entsprechende Prozesse der Einbindung und Entscheidungen im Vorfeld stattgefunden haben. Die frühzeitige Einbindung von Bürger:innen oder Stakeholdern in den politischen Prozess umfasst nicht nur, diese über Vorhaben zu informieren oder zu konsultieren,

sondern auch ein aktives Mitgestalten (Ko-Kreation) von politischen Lösungen.

Grundsätzlich sind unterschiedliche Stufen der Partizipation möglich: die reine Information der Bürger:innen und Stakeholder, die Konsultation der Bürger:innen sowie Stakeholder, und die Ko-Kreation – im Sinne einer gemeinsamen Erarbeitung von Problemlösungsvorschlägen. Während Informationsprozesse im Themenfeld des Katastrophenschutzes und -managements auf lokaler Ebene bereits genutzt werden, sind Konsultationsprozesse seltener. Die Nutzung von Partizipation in Form einer Ko-Kreation ist noch anspruchsvoller und steht bislang in den Anfängen: Die diesem Policy Paper zugrundeliegende Forschung hat gezeigt, dass nur rund ein Viertel der deutschen Städte sich bisher in dieser kooperativen Art und Weise mit ihren Bürger:innen zu Krisenszenarien austauschen. Daher wird die Ausgestaltung der Ko-Kreation im Fokus dieses Leitfadens stehen. Zunächst werden die drei Partizipationsstufen (Information, Konsultation und Ko-Kreation) dargestellt, um Unterschiede deutlich zu machen. Anschließend wird der Ablauf eines Ko-Kreationsprozesses erläutert.

STUFEN DER PARTIZIPATION

Partizipation kann einen Beitrag zur Qualität und Akzeptanz von städtischen Entscheidungen leisten. So können Entscheidungsprozesse inhaltlich durch das Einbeziehen von Wissen der Stakeholder sowie Bürger:innen verbessert werden. Soziales und kollektives Lernen wird angestoßen, Vertrauen und der Austausch von Informationen gefördert. Hierdurch erhöht sich das Verständnis des jeweiligen Problems und es trägt zu einem erweiterten Verständnis für die Sichtweisen der beteiligten Akteure bei. Sind Bürger:innen in dieser Weise an einem Entscheidungsprozess beteiligt, identifizieren sie sich eher mit einer Entscheidung und sind eher bereit, spätere städtische Entscheidungen zu akzeptieren. Konflikte werden von Beginn an aktiv entgegengewirkt und sie können im besten Fall verhindert werden. Über das konkrete Vorhaben hinaus werden die Beziehungen der beteiligten Akteure gefestigt. Stakeholder, Bürger:innen können so durch das aufgebaute Vertrauen und Verständnis im Krisenfall auch losgelöst von der konkreten Problemstellung im Partizipationsprozess besser zusammenarbeiten. Um dies alles leisten zu können, werden hohe Anforderungen an die Art und Weise gestellt, wie Partizipationsprozesse konzipiert und durchgeführt werden. Grundsätzlich können drei Stufen der Partizipation unterschieden werden. Mit jeder Stufe steigt der Grad der Einbindung und die Qualität der Partizipation an. Die Stufen sind jedoch nicht getrennt voneinander konzipiert. Sie können aufeinander aufbauend, beziehungsweise ergänzend gedacht werden.

Die schwächste Partizipationsstufe ist die reine *Information*. Die Stadt oder Kommune fungiert hier als Sender und der Partizipationsprozess ist top-down ausgerichtet: Bürger:innen und Stakeholder nehmen die Rolle von Informationsempfängern ein. Die Information fließt von der Stadt zu den Bürger:innen und Stakeholdern, ohne dass eine Antwort erwartet wird. Es finden kein beidseitiger Austausch von Informationen und keine tiefgehende Diskussion statt. Die Informationskanäle können analog oder digital sein. Beispiele hierfür sind u. a. auf reine Information abzielende Bürgerversammlungen, Informationsschreiben und Warn-Apps.

Abb. 1: Partizipationsstufen

Quelle: Eigene Darstellung

Konsultation, als bereits stärker partizipativ ausgestaltete Form der Partizipation, bindet Bürger:innen oder andere Stakeholder als Informationsbereitsteller ein. Diese stellen auf Anfrage der Stadt, z. B. des lokalen Katastrophenschutzamtes, ihr Wissen zur Verfügung. Auch auf dieser Stufe findet kein wirklich interaktiver Austausch statt. Jedoch werden im Unterschied zur ersten Stufe Informationen und das Wissen der Bürger:innen oder lokalen Stakeholder in städtische Politik einbezogen. Die Rolle als Informationsbereitsteller:in kann unbewusst eingenommen werden, indem Stakeholder und/oder Bürger:innen Datenpunkte für Städte, teils über private Firmen, automatisch zur Verfügung stellen, etwa durch die Nutzung von Apps. Bürger:innen und Stakeholder können aber auch aktiv nach ihrer Meinung und einen Input befragt werden. Dies kann in Form einer Meinungsumfrage oder eines Konsultationstermins mit städtischen Vertretern geschehen. Ein gemeinsamer Dialog und Austausch von Argumenten im Sinne einer gemeinsamen Erarbeitung von Problemlösungen findet dabei allerdings nicht statt. Ein Beispiel für solch einen Konsultationsprozess wäre die Abfrage beim lokalen Energieversorger nach vorbereitenden Maßnahmen auf einen Blackout durch das lokale Katastrophenschutzamt. Konsultationsprozesse sind keine institutionalisierten Prozesse, sondern finden ad hoc und am Gegenstand ausgerichtet statt. Das eingebrachte Wissen kann – muss aber nicht – in die Entscheidungsfindung der städtischen Akteure einfließen. Ob die Meinung von Bürger:innen, und Stakeholdern berücksichtigt wird, liegt damit allein im Ermessen der Stadt und wird vor den Bürger:innen und Stakeholdern nicht gerechtfertigt. Diese Form der Partizipation ist somit ebenfalls top-down ausgerichtet.

Die *Ko-Kreation* stellt die höchste Stufe der Beteiligung dar. Dabei werden Bürger:innen und Stakeholder aktiv in das Stadtgeschehen und den Diskussionsprozess von Maßnahmen einbezogen. Diese Stufe der Partizipation ist auf deliberative Beteiligungsformate, d. h. mit Fokus auf wechselseitigen Austausch, ausgerichtet. Wissen und Argumente können in einem gemeinsamen Dialog ausgetauscht werden. Daher ist eine aktive Beteiligung der städtischen Verwaltungsebene notwendig. Diese Form der Partizipation fördert das Verständnis für die Argumente aller beteiligten Seiten, was wiederum zu qualitativ besseren Ergebnissen führen kann. Der gegenseitige Austausch trägt zusätzlich zu einer stärkeren Identifikation mit den erzielten Ergebnissen bei und steigert somit insgesamt die Akzeptanz der getroffenen Maßnahmen. Ko-Kreativprozesse sind jedoch anspruchsvoll und voraussetzungsreich. Vor allem muss der Zugang zur Partizipation für die Betroffenen frei sein, damit jedes gute Argument auf den Tisch gelegt werden kann. Zudem sollte ergebnisoffen verhandelt werden. Die Beteiligten müssen bereit sein, sich gegenseitig zuzuhören und den Willen besitzen, zu einer gemeinsamen Problemlösung zu kommen. Nur so kann der Austausch von Wissen und gegenseitiges Lernen gelingen und zu einem inten-

siven und konstruktiven gesellschaftlichen Dialog führen. Im Folgenden wird der Ablauf von Ko-Kreativprozessen als höchste Stufe der Partizipation beschrieben.

KO-KREATIONSPROZESS

Ein idealtypischer Ablauf eines umfassenden Partizipationsprozesses ist in Abb. 2 dargestellt. Dieser beginnt frühzeitig und noch vor der konkreten Festlegung, welche Rolle den Bürger:innen und/oder Stakeholdern in einem städtischen Krisenmanagement-Plan zukommen soll. Zunächst muss festgelegt werden, wer die Zielgruppe des partizipatorischen Prozesses ist. Es folgt eine Umfrage über die Thematik in der festgelegten Zielgruppe. Auf der Basis der Umfrageergebnisse werden Optionen erarbeitet, die in Bürger:innen/Stakeholder-Workshops mit den Teilnehmenden diskutiert und weiterentwickelt werden. Am Schluss des Prozesses steht die Integration der Ergebnisse in die politische Entscheidung.

Abb. 2: Ko-Kreativprozess

Quelle: Eigene Darstellung

KLARHEIT ÜBER DIE ZIELGRUPPE FÜR EINEN PARTIZIPATIONSPROZESS ERLANGEN

Im ersten Schritt muss geklärt werden, wer am Prozess beteiligt werden soll: Bürger:innen oder von einem bestimmten eingegrenzten Thema betroffene Stakeholder. Je nach Vorhaben kann sich die zu beteiligende Zielgruppe unterscheiden. Ein Stakeholder-Mapping empfiehlt sich dann, wenn ein Thema eher eng gefasst wird und nur eine oder mehrere gut identifizierbare Gruppen von Bürger:innen oder Gewerbetreibenden in der Stadt betrifft. In diesem Fall muss systematisch überlegt werden, wer von einer geplanten Maßnahme oder einem Projekt betroffen sein könnte. Leitfragen für die Identifikation sind dabei: Wer ist von dem Vorhaben betroffen? Wer könnte Expertise zu dem Vorhaben mitbringen? Wer hat sich in der Vergangenheit in diesem oder einem ähnlichen Bereich engagiert (dafür oder dagegen)? Besonders zu Beginn kann es dabei hilfreich sein, mit einigen gut vernetzten Stakeholdern Gespräche zu führen, um die Zielgruppe zu vervollständigen und so möglichst jedem Betroffenen die Chance zu geben, sich zu beteiligen. Sollte sich im Verlauf einer Stakeholder-Partizipation herausstellen, dass es noch zusätzliche Betroffene gibt, muss diesen die Partizipation ebenfalls ermöglicht werden.

Sind nahezu alle Bürger:innen der Stadt oder eines bestimmten Stadtbezirks mögliche Betroffene, können diese in einer allgemeinen Ansprache über die Presse, Plakate oder Flyer beworben werden. Allerdings kann es bei zu großen Gruppen zu einem Qualitätsverlust beim interaktiven Austausch kommen. Können aus Kapazitätsbegrenzungen nicht alle involviert werden, dann sollte eine möglichst repräsentative Auswahl der Bürger:innen angesprochen werden. Dies kann über eine zufällige Registerstichprobe über das Einwohnermeldeamt erfolgen. Dazu werden bestimmte Kriterien für die Stichprobe

festgelegt (bspw. wohnhaft in einem bestimmten Bezirk, ab 18 Jahren, Besitzer:in einer Immobilie), die das Einwohnermeldeamt in einer Liste zusammenstellen kann. Aus dieser Liste von bspw. 5000 Adressat:innen wird dann eine zufällige Stichprobe einer bestimmten Größe gezogen, z. B. 500. Dazu bietet sich eine systematische Ziehung an, die einem festen Intervall folgt, z. B. jede zehnte Person. Die Personen dieser Stichprobe können dann in einem persönlichen Anschreiben kontaktiert werden. Es muss damit gerechnet werden, dass nur ein geringer Anteil der angeschriebenen Personen auch bereit ist, sich zu beteiligen. Aus diesem Grund sollte die ausgewählte Stichprobe groß genug sein.

Besonders bei frühzeitigen Beteiligungsprozessen ist der Problemdruck für die Bürger:innen nicht sehr hoch. Obwohl es zu diesem Zeitpunkt noch mehr Gestaltungsspielräume gibt, ist die Bereitschaft sich zu beteiligen und eigene Ressourcen (v. a. Zeit) dafür aufzuwenden eher gering. Meist lassen sich dann nur bereits aktive Bürger:innen akquirieren oder solche, die aus privaten oder beruflichen Gründen ein besonderes Interesse an dem Vorhaben aufweisen. Es ist nicht unüblich, dass in ganz frühen Projektphasen nur etwa 5-10 Teilnehmer:innen pro Stadtviertel bei einem zeitintensiven Workshop partizipieren (die Anzahl entspricht den Erfahrungswerten in Darmstadt und kann bei konfliktbehafteten Themen oder kleineren Kommunen abweichen). Für eine erste Konzeptentwicklung oder Diskussion des Problemfelds ist eine solch kleine Gruppe jedoch nicht von Nachteil, da sie die Möglichkeit intensiver Diskussionen und somit wertvollen Input für den weiteren Beteiligungsprozess bietet. Der gesamte Prozess sollte in jedem Fall mehr als einen Workshop umfassen.

Insgesamt empfiehlt es sich eine umfassende PR-Strategie von Beginn an mit zu planen. Eine einmalige Eventankündigung kann als zu unbedeutend wahrgenommen werden. In jedem Fall sollte das Ziel und der Nutzen der Bürgerbeteiligung in der Kommunikationsstrategie berücksichtigt werden. Ein entscheidender Baustein ist auch die Kontinuität über vielfältige Kommunikationskanäle. Dazu zählen Social-Media-Kanäle, Zeitungen, Hör- und Rundfunkanstalten aber auch die Bekanntmachung über Multiplikatoren, wie Vereine oder andere soziale Gruppen. Es ist ebenfalls vielversprechend, Bürger:innen direkt anzusprechen, z. B. über Flyer oder Briefe, die an die Zielgruppe verteilt werden. Wenn möglich kann bei der Anwerbung auch eine an die Zielgruppe angepasste Aufwandsentschädigung oder Aufmerksamkeit sinnvoll sein, um die Beteiligungsbereitschaft zu erhöhen. Dazu zählt etwa ein Gutschein oder ein attraktives Event mit spannenden Vorträgen, einer Ausstellung, Kinderaktivitäten bei Wochenendveranstaltungen und/oder eine Bewirtung (bspw. Grillfest, Büffet).

ERHEBUNG DER VORSTELLUNGEN DER BÜRGER:INNEN/STAKEHOLDER ZUM THEMA

Bevor mit der aktiven Einbeziehung der Bürger:innen oder der Stakeholder in Workshops begonnen wird, ist es ratsam eine erste Vorstellung über deren Einstellung zum Thema zu erhalten. Dies kann mit Hilfe von Interviews oder Umfragen geschehen. Die in den Workshops diskutierten Wahrnehmungen und Präferenzen der lokalen Stakeholder und Bürger:innen kann dann in die Themenaufbereitung in Form von Optionen oder Szenarien einfließen.

Während bei Stakeholdern diese Einstellungen eher über einzelne Interviews in Erfahrung gebracht werden können, bietet sich bei Bürger:innen-Workshops eine Vorababfrage in Form einer Umfrage an. In letzterem Fall erfolgt diese Umfrage z. B. auf Basis einer zufälligen Registerstichprobe des Einwohnermeldeamtes. Das Vorgehen kann wie im vorigen Abschnitt beschrieben auch hier angewandt werden. Es sollte immer zuerst überlegt werden, wie hoch der Rücklauf mindestens sein soll. Bei Online-Umfragen kann eine Rücklaufquote von etwa 10 Prozent angenommen werden, während Befragungen mit einem analogen Fragebogen (der mit der Post verschickt und mit Rückumschlag versehen ist) nicht selten 20 Prozent erreicht werden. Der Vorteil einer Online-Befragung besteht darin, dass die Auswertung mithilfe einer Online-Befragungssoftware wesentlich leichter und schneller geht. Leicht zu bedienende Systeme, die auch in der kostenlosen/kostengünstigen Version einige Features hat sind z. B. limesurvey oder surveymonkey. Häufig können einfache Graphen ganz leicht exportiert werden, um erste Rückschlüsse zu ziehen. In der Vorbereitung sind die Online-Befragungen aufwändiger. Im Internet findet man hierzu jedoch Anleitungen in Foren oder Erklärvideos auf Youtube. Es sollte außerdem beachtet werden, dass durch die Anforderungen an die Bedienung bei Online-Befragungen Bevölkerungsgruppen wie etwa ältere Menschen schnell ausgeschlossen werden können. Um das zu umgehen, kann zusätzlich eine Telefonbefragung angeboten werden (Fragen und Antworten werden am Telefon vorgelesen und online eingepflegt). Damit Mehrfachbefragungen von ein und derselben Person ausgeschlossen werden können, bieten Online-Befragungstools auch die Möglichkeit individuelle Zugangsschlüssel zu erstellen, die nur einmal verwendet werden können. So kann sichergestellt werden, dass jede Person nur einmal die Befragung ausfüllt. Im Vergleich dazu hat die Befragung mit analogen Fragebögen den Vorteil, dass ein höherer Rücklauf erzielt werden kann. Dem steht nachteilig gegenüber, dass der nachträgliche Aufwand, die Daten aufzubereiten und auszuwerten deutlich höher ist, da jeder Fragebogen händisch in einen Datensatz überführt werden muss. Die Auswertung muss im Anschluss über eine Statistiksoftware (SPSS, STATA, R oder selten in Excel) erfolgen, was Erfahrung in der Handhabung dieser Instrumente voraussetzt. Aus diesem Grund ist die Methode der analogen Fragebögen nur geschultem Personal zu empfehlen.

Für die inhaltliche Konzeption einer Umfrage sollte zunächst überlegt werden, welche Themen abgefragt werden sollen. Von Interesse sind hierbei meist die Wahrnehmungen der Bürger:innen zu einem Thema, um Probleme zu identifizieren und die Inhalte des Workshops besser einzugrenzen. Bei einer repräsentativen Stichprobe kann außerdem das Meinungsbild in einem Workshop besser eingeordnet werden. Geht es bspw. um die Möglichkeit, private Energieressourcen im Fall eines Blackouts für den Betrieb wichtiger gemeinschaftlicher Einrichtungen nutzbar zu machen, ist von Interesse wie viele Anwohner:innen über eine PV-Anlage verfügen. Außerdem könnte abgefragt werden, unter welchen Bedingungen diese Anwohner:innen bereit wären, ihre Energieressourcen zu teilen und mit wem, und wie hoch die Bereitschaft ist, Kosten für eine technische Befähigung der eigenen Anlage für eine solche (Mit-)Nutzung zu tragen.

Ein entsprechender Fragebogen gliedert sich letztlich in verschiedene thematische Abschnitte und sollte die

Befragten mithilfe einer logischen und inhaltlich aufeinander aufbauenden Struktur leiten. Kurze Erläuterungen zu jedem Abschnitt, wozu dies abgefragt wird, fördert die Nachvollziehbarkeit bei den Befragten. Zum Beginn empfiehlt es sich leichte Einstiegsfragen zu stellen, während zum Schluss die Abfrage von soziodemographischen Variablen sinnvoll ist, da hierbei meist sensible Fragen gestellt werden, die zu Beginn der Befragung Skepsis zur Umfrage zur Folge haben können (u. a. Alter, Einkommen, Geschlecht, Bildungsgrad, Anzahl der Kinder und Erwerbssituation). Die Abfrage der Soziodemographie dient der späteren Auswertung und kann bei der Charakterisierung von Zielgruppen hilfreich sein. Für einen Spannungsbogen sollten in der Mitte die wichtigsten Fragen gestellt werden. Beim Formulieren der einzelnen Fragen muss sehr genau auf die Verständlichkeit und die Auswertbarkeit geachtet werden. Deshalb sollte – wenn möglich – auf bereits existierende Fragebögen zurückgegriffen werden, da diese meist durch Pretests oder mehrere Erhebungswellen gut erprobt sind. Es ist in jedem Fall ratsam, geschultes Personal damit zu beauftragen oder diesen Schritt durch eine Fremdvergabe (bspw. Meinungsforschungsinstitute) zu lösen, um eine gute Auswertbarkeit zu gewährleisten.

ERARBEITUNG VON OPTIONEN

Durch eine Auswertung der Befragung können Aussagen über die Einstellung der Bürger:innen und/oder Stakeholder zum Thema getroffen werden, die in die Erarbeitung von Optionen oder Szenarien einfließen. Diese dienen dazu, einen ersten Einstieg in die Workshops zu ermöglichen und der Diskussion eine Grundlage zu bieten. Bei der Präsentation muss klargestellt werden, dass die Optionen und Szenarien nicht als exklusiv anzusehen sind.

VORBEREITUNG DER BÜRGER:INNEN/STAKEHOLDER-WORKSHOPS

Insgesamt sollte der Zugang zu Partizipationsformen möglichst niederschwellig sein. Hiermit soll vermieden werden nur ein bereits politisch aktives Publikum anzusprechen. Jedes gute Argument soll gehört werden können. Die Einladung der Teilnehmenden erfolgt nach der Feststellung der Zielgruppe. Es muss frühzeitig eine Strategie ausgearbeitet werden, über welche Kommunikationskanäle die Zielgruppe angesprochen und eingeladen wird (wie oben beschrieben). Ist die einzuladende Gruppe aus Kapazitätsgründen beschränkt oder wird eine spezifische Stakeholdergruppe eingeladen, erfolgt dies per schriftlicher persönlicher Einladung (siehe Erläuterungen zur Auswahl der zu Beteiligten).

Als Vorbereitung der Diskussion in den Workshops können nun die auf den Ergebnissen der durchgeführten Befragung beruhenden Optionen oder Szenarien vorbereitet werden. Diese sollten als Grundlage dienen, jedoch genügend Gestaltungsspielraum für die Vorstellungen der Beteiligten bieten. Zu Beginn der Workshops müssen die Ziele des Workshops klar formuliert werden, damit für die Beteiligten deutlich wird, was ihre Partizipation leisten kann und soll und was nicht. Um spätere Enttäuschungen zu vermeiden ist klar zu stellen, dass Partizipation nicht Entscheidung heißt, sondern dass die Ergebnisse der Partizipation durch die demokratischen Gremien einer Stadt beschlossen werden. Jedoch sollte auch deutlich werden, dass die Ergebnisse

der Partizipation erwünscht und von den städtischen politischen Gremien ernst genommen werden. Das Gefühl nur an einer „Pseudopartizipation“ teilgenommen zu haben, die später nicht ernsthaft diskutiert und berücksichtigt wird, ist in ihren Konsequenzen für das gesellschaftliche Miteinander in einer Stadt verheerend. Folgende Fragen müssen daher vorab geklärt werden:

- Welche Erwartungen werden an die Teilnehmenden gestellt?
- Was soll mit den erarbeiteten Ergebnissen geschehen?
- Wie fließen diese Ergebnisse anschließend in die politische Entscheidung ein?

Ein Zeitstrahl mit den Partizipationsschritten kann an dieser Stelle hilfreich sein, um den gesamten Prozess möglichst transparent zu machen. In einem kurzen thematischen Input sollte zudem die Problemsituation als städtischer Input erläutert werden, um ein Verständnis über die Ist-Situation zu ermöglichen und damit alle Teilnehmenden auf den gleichen Stand zu bringen. Die Themenschwerpunkte und zu bearbeitenden Fragestellungen müssen dabei klar formuliert sein.

Eigentlich eine Selbstverständlichkeit, jedoch oft vernachlässigt, sind die Fragen der Raumorganisation. Hierzu zählt auch, den Teilnehmenden ausreichend Informationen zu den Räumlichkeiten, deren Erreichbarkeit etc. vorab zukommen zu lassen. Bei digitalen Workshops gilt das Gleiche für die verwendeten Tools und Programme sowie mögliche Hilfestellungen für deren Verwendung.

Insgesamt sollten die Workshops in zwei aufeinander aufbauenden Runden durchgeführt werden. So kann in einer ersten Runde eine grundsätzliche Diskussion von Szenarien erfolgen, um diese dann in einer zweiten Runde zu konkretisieren.

DURCHFÜHRUNG DER BÜRGER:INNEN/STAKEHOLDER-WORKSHOPS

Die Workshops können sowohl in Präsenz, online oder hybrid durchgeführt werden. Ziel ist es, im direkten Austausch mit und unter den Bürger:innen oder Stakeholdern Aspekte zu erarbeiten und festzuhalten. Bei Durchführung des Workshops ist die Offenheit des Verfahrens wichtig. Das Ergebnis des Partizipationsprozesses darf nicht vor der Beteiligung feststehen. Ein interaktiver Austausch von Argumenten und die gleichberechtigte Chance sich einzubringen, muss gegeben sein. Es darf keine Machtasymmetrie zwischen den Teilnehmer:innen vorherrschen. Für die erfolgreiche Durchführung ist ebenfalls wichtig, dass alle Beteiligten verständigungsorientiert handeln. Damit ist gemeint, dass eine Bereitschaft existiert dem Gegenüber zuzuhören und sich auf seine Argumente einzulassen. Dies muss gegebenenfalls während des Workshops immer wieder eingefordert werden. Durch den Austausch von Argumenten können die Teilnehmenden die Sichtweise der anderen verstehen und sich bestenfalls in sie hineinversetzen. Ziel ist es, gemeinsames Wissen zu generieren und Optionen, Szenarien und Lösungswege als gemeinsames Ergebnis des Austauschs von allen Akteuren wahrzunehmen. Dies ermöglicht gegenseitiges Lernen und Verständnis und erzeugt einen Wissensausgleich. Gemeinsame Vorstellungen können dabei durch die Annäherung verschiedener Positionen zustande kommen (Konvergenz). Entsprechend

ist eine professionelle, unparteiisch-neutrale Moderation für die Workshops von großer Bedeutung. Die Moderation sollte, wenn möglich, nicht intern besetzt werden. Sie muss zur Diskussion anregen und diese strukturieren. Sie muss zudem ausgleichend agieren, um eine gleichberechtigte Teilhabe aller Teilnehmer:innen zu gewährleisten (Stichworte: Eigendynamik und Vielredner). Wenn es sich um eine hybride Veranstaltung handelt, muss die Einbindung von Online-Teilnehmer:innen gewährleistet werden. Es empfiehlt sich in diesem Fall eine zusätzliche Moderation für den Online-Raum zu organisieren, die die Teilnehmer:innen einbindet und Hilfestellungen zu möglichen Online-Tools leistet.

Wie oben ausgeführt, ist es wichtig – bei aller Offenheit im Inhalt – die Ziele und Verfahren des Beteiligungsprozesses transparent an alle Beteiligten zu kommunizieren. Bereits zu Beginn eines Workshops sollte der Erwartungshorizont von Seiten der Stadt klar formuliert werden. Dabei sollten die Rolle, Aufgaben und Ziele der Beteiligten deutlich werden. Wichtig dabei ist, die Herkunft der später diskutierten Begriffe, Kategorien, Themen etc. verständlich zu machen. Es sollte sich immer in die Perspektive der Bürger:innen, oder Stakeholder hineinversetzt werden und eine möglichst leichte Sprache mit einem einheitlichen Wording verwendet werden. Für eine bessere Veranschaulichung und Nachvollziehbarkeit ist es empfehlenswert, den gesamten Projektprozess von der frühen Ideenfindung bis hin zur Umsetzung mit einem Zeitstrahl oder Prozessdiagramm zu visualisieren. Es sollte deutlich werden, wann und mit welchem Ziel die Beteiligung in den Prozess integriert wird und wie diese in die spätere Umsetzung einfließt.

Die Ergebnisse des Partizipationsprozesses sollten noch während des Workshops gemeinsam und interaktiv mit den Teilnehmenden erarbeitet und festgehalten werden. Bei einer Präsenzveranstaltung kann dabei zur Dokumentation bspw. auf eine Tafel/Whiteboard und beschriftete Postets in unterschiedlichen Farben und Formen zurückgegriffen werden. Für Online-Veranstaltungen bieten sich webbasierte Interaktionstools an (bspw. Miro Board, Conceptboard o. ä.).

Nach den Workshops können die Ergebnisse so an das politische System der Stadt rückgekoppelt und in die Entscheidungsprozesse überführt werden. Die Verarbeitung der Ergebnisse, bzw. welche Aspekte aufgenommen werden können und welche nicht, muss in Form eines Feedbacks an die Teilnehmer:innen kommuniziert werden. Allgemein gilt, dass durch Erläuterungen und Begründungen die Verarbeitung ihrer Inputs für die Bürger:innen nachvollziehbar sein muss (bspw. eine Bewertung anhand vorher festgelegter Kriterien). Entscheidend für die Wissenskommunikation ist deren Klarheit und Verständlichkeit. Dies betrifft neben einem schriftlichen Feedback in gleicher Weise auch andere Formen der Kommunikation während des Prozesses, wie z. B. Flyer, Webseiten, Social-Media-Kanäle, Infobroschüren und Apps.

ANWENDUNG IN DER PRAXIS UND AUSBLICK

Partizipationsprozesse, wie sie in diesem Leitfaden nahegelegt werden, können vielfältig eingesetzt werden. Im Kontext der Überschwemmungen in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen 2021 oder auch der COVID-19-Pan-

demie konnte man erleben, wie wichtig die Bürger:innen selbst bei der Bewältigung solcher Ereignisse sind. Sei es durch Nachbarschaftshilfe, Hilfe beim Wiederaufbau, Verhaltensanpassungen oder vorbereitende Maßnahmen im Vorfeld von Krisen (z. B. Vorratshaltung statt Hamsterkäufe). Häufig organisieren sich Bürger:innen ad-hoc in der Krise selbst und leisten so einen wertvollen Beitrag. Die Selbstorganisation führt aber auch zu Situationen, in denen sich Helfende selbst gefährden, mangelnde Abstimmung zwischen Katastrophenmanagement und Bürger:innen zu Missmanagement führen oder eine basale Vorbereitung im Vorfeld der Krise deutlich effektiver und effizienter gegenüber ad-hoc-Strategien gewesen wäre. Dies und die Rückbindung der Entscheidungen an demokratisch legitimierte Gremien spricht dafür, Bürger:innen stärker im Vorfeld von Krisen in Entscheidungen einzubinden. Ein breiter gesellschaftlicher Konsens, z. B. zu Verteilungsfragen knapper Güter in Krisenfällen, senkt das Konfliktpotenzial während des katastrophalen Geschehens, stärkt die Inklusivität der Lösungen durch den Einbezug marginaler Gruppen im Rahmen der Partizipation und erhöht die Akzeptanz städtischer Maßnahmen. Dies führt letztendlich zu einer besseren Bewältigung von Katastrophen.

Neben den Bürger:innen gibt es noch weitere Stakeholder, die im Bereich des Katastrophenschutzmanagements wichtige Rollen spielen. Von großer Bedeutung sind hier natürlich die Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben wie Feuerwehren, Polizei, Technisches Hilfswerk (THW) und verschiedene Rettungsdienste, die vergleichsweise schon häufig z. B. in Rahmen von Übungen zusammenarbeiten. Aber auch städtische Akteure wie die Fachressorts für Energie, Umwelt oder Mobilität oder (teils private) Infrastrukturbetreiber kritischer Anlagen haben Verantwortung für die Vorbereitung auf Krisen und spielen eine wichtige Rolle bei deren Bewältigung. Man denke z. B. an extreme Wasserknappheit in Folge langer Hitzeperioden: Nicht nur sind die Bürger:innen hier mit ihrem Wasservorrat gefragt, sondern auch das Umweltamt und der Wasserversorger; sie alle können gemeinsam mit Feuerwehr und THW über Strategien im Vorfeld beraten und Entscheidungen treffen, die präventiv oder akut solche Krisen abmildern.

Ko-Kreation kann für solche und weitere Szenarien ein wertvoller Bestandteil städtischer Politik und Entscheidungen werden. Das spezifische Wissen der einzelnen Akteure führt zu besseren Lösungen und der Aufbau von Verständnis, Akzeptanz und Vertrauen wirkt über die konkrete Entscheidung im Partizipationsverfahren hinaus auf eine bessere und flexiblere Zusammenarbeit in der Krise hin. Besonders stark kann von diesen Effekten profitiert werden, wenn die Akteure nicht nur einmalig an gemeinsamen Entscheidungsprozessen zusammenwirken, sondern regelmäßig beteiligt sind. Gerade im Hinblick auf die Digitalisierung der Städte und hinsichtlich der Extremwetterlagen im Zuge der Klimakrise sollten diese Vorteile genutzt werden. Krisen werden komplexer, häufig führen Sektorenkopplungen zu weiteren Krisen in der Krise. Die Zusammenarbeit der Akteure ist entscheidend für die Bewältigung solcher Ereignisse. Eine qualitativ hochwertige, dem jeweiligen Kontext angepasste Beteiligung kann zum Schlüsselement für die erfolgreiche Bearbeitung komplexer Herausforderungen in Kommunen werden.

ACKNOWLEDGMENT

Diese Arbeit wurde durch die LOEWE Initiative des Landes Hessen im Rahmen des LOEWE-Zentrums emergenCITY gefördert [LOEWE/1/12/519/03/05.001(0016)/72]. Die praktische Umsetzung der herausgearbeiteten wesentlichen Elemente eines modernen Partizipationsprozesses für Städte und Kommunen erfolgte in Zusammenarbeit mit dem vom Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) geförderten Forschungsprojekt „PaEGIE – Partizipative Energietransformation: Innovative digitale Tools für die gesellschaftliche Dimension der Energiewende“.

Cite this Policy Paper: Knodt, M., Engel, A., Petersen, S., Kluge, M., Quittkat, C., & Linke, H.-J. (2024). Kooperative Resilienz: Ein Leitfaden für Städte und Kommunen zur Bürgerbeteiligung im Katastrophenschutz. emergenCITY Policy Paper Series, No. 4, 1–7. <https://doi.org/10.5281/zenodo.11401376>



emergenCITY



ÜBER UNS

Das in 2020 etablierte LOEWE-Zentrum emergenCITY bündelt die langjährige hessische Forschung zu resilienten und krisenfesten Infrastrukturen in digitalen Städten.

emergenCITY ist als interdisziplinäre und standortübergreifende Kooperation organisiert, an der die Universitätspartner Technische Universität Darmstadt, Universität Kassel und Philipps-Universität Marburg beteiligt sind. 34 Professorinnen und Professoren aus den Fachrichtungen Informatik, Elektro- und Informationstechnik, Maschinenbau, Bau- und Umweltingenieurwissenschaften, Architektur und Stadtplanung, Politikwissenschaft, Wirtschaftswissenschaft, Rechtswissenschaft sowie Geschichtswissenschaft forschen in vier miteinander verzahnten Programmbe-
reichen: Stadt und Gesellschaft, Information, Kommunikation und Cyber-Physische Systeme.

Darüber hinaus sind das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK), die Wissenschaftsstadt Darmstadt, das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) sowie mehr als 40 weitere Partner aus Wirtschaft und Wissenschaft in das Zentrum eingebunden.

***emergenCITY Policy Paper repräsentieren die persönlichen Ansichten der Autor:innen und nicht notwendigerweise die Ansichten des Zentrums emergenCITY bzw. seiner Mitarbeiter:innen.**

Kontakt

Prof. Dr.-Ing. Matthias Hollick
Wissenschaftlicher Koordinator

Katharina Kleinschnitger
Geschäftsführung

manager@emergencity.de
emergencity.de

Technische Universität Darmstadt
LOEWE-Zentrum emergenCITY
Mornewegstraße 30
64293 Darmstadt



LOEWE

Exzellente Forschung für
Hessens Zukunft



TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
DARMSTADT

U N I K A S S E L
V E R S I T Ä T

Philipps



Universität
Marburg