



Kommunale Resilienz stärken: Empfehlungen für mehr Handlungsfähigkeit in der Fläche

von Oliver Will und Christof Eichert

Ob bei Naturkatastrophen, nach hybriden Angriffen oder im Verteidigungsfall: Kommunen wirken vor Ort und sichtbar für die Bürgerinnen und Bürger. Sie sind eine wichtige Scharnierstelle, auf deren Handlungsfähigkeit andere Behörden und Organisationen bei der Bewältigung von Krisensituationen, im Zivilschutz und in der Gesamtverteidigung angewiesen sind. Die dafür erforderliche kommunale Resilienz sollte gestärkt werden. Wie das gelingen kann, lässt sich in fünf dringlichen Handlungsfeldern festhalten – von Stabsorganisation über Krisenkommunikation bis zur Einbindung der Bevölkerung und zur Nutzung von Schulen als Resilienzankern. Kommunale Resilienz ist nicht nur ein Tagesordnungspunkt für Sitzungen, sondern eine Führungsaufgabe für Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, die schon heute mit Sofortmaßnahmen beginnen sollten.

Bevölkerungsschutz, Resilienz und Gesamtverteidigung in Deutschland sind Themen von höchster Aktualität, denn Sicherheit ist die Aufgabe unserer Zeit. Die wachsende öffentliche Diskussion, politische Pläne und staatliche Programme fokussieren allerdings in erster Linie auf Behörden wie das Technische Hilfswerk (THW) und die Bundeswehr sowie auf die bundesweit tätigen, völkerrechtlich anerkannten Hilfsorganisationen.¹ Deutlich wird zugleich auch, dass es nicht nur um den Spannungs- und den Verteidigungsfall als die denkbar extremsten Belastungsszenarien geht, sondern auch um Krisenlagen weit unterhalb davon. So ist Deutschland sowohl nahezu täglich hybriden Angriffen wie Sabotage, Cyberangriffen oder Desinformationskampagnen als auch zunehmend klimabedingten Risiken wie Dürren, Waldbränden oder Starkregen ausgesetzt. Dabei sind die Kommunen immer sowohl besonders betroffen als auch selbst die erste Handlungsebene, die auf eine Bedrohung oder Krisenlage reagieren muss.

Auch wenn, wie etwa in einem Katastrophenfall, nach einem Cyberangriff oder in anderen Amtshilfeszenarien weitere Behörden bis hin zur Bundeswehr zum Einsatz kommen, bilden die Kommunen weiterhin das operative Fundament in der Fläche und ein wichtiges Scharnier in der Zusammenarbeit mit allen anderen Organisationen. Das gilt erst recht im Spannungs- oder Verteidigungsfall. Die Gesamtverteidigung der Bundesrepublik beruht auf der engen Verzahnung der Militärischen mit der Zivilen Verteidigung, die ihrerseits auf vier Säulen ruht: Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktionen, Zivilschutz, Versorgung der Bevölkerung sowie Unterstützung der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte. Auch in dieser Architektur haben Kommunen eine wichtige Rolle. In jedem Fall sind sie die erste und zentrale Anlaufstelle für die Bevölkerung.

In Deutschland gibt es rund 11.000 Kommunen, knapp 300 Landkreise und über 100 kreisfreie Städte. Diese liegen in 16 Bundesländern mit sehr unterschiedlicher Struktur und Ausdehnung. Der Föderalismus ist in der aktuellen Diskussion noch kein Thema, aber er erschwert aktuell, auch mit Blick auf das 16-fach unterschiedliche Ordnungs- und Katastrophenschutzrecht, ein bundesweit einheitliches und rasches Handeln. Die

¹ Diese umfassen in Deutschland das Deutsche Rote Kreuz, die Johanniter-Unfall-Hilfe, den Malteser Hilfsdienst, den Arbeiter-Samariter-Bund und die Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft.

vielgestaltige kommunale Struktur und die erheblichen Größenunterschiede der Kommunen stellen die Abstimmungs- und Kooperationsfähigkeit in Krisensituationen vor besondere Herausforderungen. So empfiehlt beispielsweise die überparteiliche „[Initiative für einen handlungsfähigen Staat](#)“ in ihrem Abschlussbericht von 2025, dem Bund die Zuständigkeit für den nationalen Katastrophenschutz zu übertragen.

Die Scharnierfunktion der Kommunen hin zu ihrer Bevölkerung macht ihre Aufgabe besonders anspruchsvoll. Die Stärkung der kommunalen Fähigkeiten, die eigene Aufgabe laufend vorzubereiten, im Ernstfall unverzüglich und effektiv zu erfüllen und dabei einen Beitrag zum Zusammenwirken aller anderen Organisationen auch über längere Zeit zu leisten, ist keine ergänzende Aufgabe am Rande, sondern ein konstitutives Element der Gefahrenabwehr in Krisensituationen. Ohne eine ausreichende Vorbereitung und regelmäßige Einübung kommt diese gemeinsame Gefahrenabwehr im Ernstfall sehr schnell an ihre Grenzen. Dies kann man aus der verheerenden Flutkatastrophe im Ahrtal 2021 ablesen wie auch aus der misslungenen [Katastrophenübung zu einem fiktiven ICE-Unfall in Thüringen Mitte 2026](#). In beiden Fällen sind die Mängel der Koordinations- und Kooperationsfähigkeit erschreckend deutlich geworden. Nicht umsonst plant das Land Nordrhein-Westfalen eine Pflichtfortbildung für Landräte und Landrätinnen sowie Bürgermeisterinnen und Bürgermeister zum Katastrophenschutz.

Die Kommunen haben bei allen Belastungsszenarien eine wichtige Aufgabe und müssen für die Abwehr der daraus entstehenden Gefahren einen wesentlichen Beitrag leisten. Aktuell besteht aber eine markante Lücke zwischen dieser Aufgabe einerseits und der realen Leistungsfähigkeit andererseits, nicht zuletzt auch deren Finanzierung. Es gibt wenig Übungsroutinen; das Bewusstsein für die Dringlichkeit entwickelt sich in der Breite nur langsam; die personelle, organisatorische und kommunikative Vorsorge steht in Konkurrenz zu anderen Aufgaben.

Zentrale Resilienzelemente – Was die Kommunen brauchen

Kommunale Resilienz bezeichnet die Fähigkeit einer Kommune, sowohl in Phasen hybrider Angriffe oder Katastrophenlagen als auch im Spannungs- oder Verteidigungsfall handlungsfähig zu bleiben, Störungen abzufedern, kritische Funktionen aufrechtzuerhalten und möglichst rasch in einen geordneten Zustand zurückzufinden. Diese Resilienz lässt sich in sechs Dimensionen fassen, die nicht additiv sondern zusammen wirken:

Robustheit beschreibt die Belastbarkeit zentraler Strukturen gegen Einwirkungen – baulich (Verwaltungsgebäude, Leitstellen), technisch (Kommunikation, Notstrom, IT-Sicherheit) und organisatorisch (klare Entscheidungs- und Vertretungsregelungen).

Redundanz ergänzt Robustheit durch Ausweichmöglichkeiten: zweite Führungsstandorte, alternative Kommunikationswege, Notbrunnen, Notstromaggregate, Treibstoffreserven, doppelt vorgehaltene Schlüsselrollen im Verwaltungsapparat.

Reaktionsfähigkeit ermöglicht es, Lagen unter hoher Unsicherheit rasch zu erfassen, zu bewerten und Entscheidungen zu treffen. Sie hängt am Zusammenspiel des kommunalen Verwaltungsstabs mit Landkreis, Bundesland und Bund.

Wiederherstellungsfähigkeit richtet den Blick auf die Phase nach einem schwerwiegenden, krisenhaften oder kritischen Ereignis: Reparatur Kritischer Infrastruktur (KRITIS), Wiederaufnahme der Versorgung, Stabilisierung der sozialen Ordnung, geregelte Rückführung von Menschen aus temporären Aufnahme- und Notunterbringungslagen.

Anpassungs- und Lernfähigkeit bezeichnen die institutionelle Kapazität, aus Übungen, realen Lagen und der Auswertung externer Ereignisse eine lernende Organisation zu sein und Veränderungen der eigenen Strukturen und Prozesse aktiv und eigenständig zu gestalten.

Vernetzung und Selbsthilfe beschreiben die horizontale und vertikale Einbindung kommunaler Strukturen: in die nicht-polizeiliche Gefahrenabwehr (Feuerwehr, THW, Hilfsorganisationen), in die KRITIS-Betreiberlandschaft, in die Zivil-Militärische Zusammenarbeit (ZMZ) über die Dienststellen der Bundeswehr

- und vor allem in die Bevölkerung selbst. Deren Eigenvorsorge, Nachbarschaftsstrukturen und Selbsthilfefähigkeit sind im Krisenfall eigenständige Resilienzressourcen, die staatliche Strukturen nicht ersetzen, sondern deren Wirksamkeit mittragen und ergänzen.

Wichtige Erkenntnisse: Zur Bedeutung von Kommunen, Bevölkerung und kommunaler Führung

Die Eckpunkte der Bundesregierung für einen milliardenschweren „[Pakt für den Bevölkerungsschutz](#)“ zielen zwar auf diese Resilienz, richten sich aber vor allem auf technische Investitionen, auf Zusammenarbeit und Zusammenwirken sowie bessere Vernetzung der staatlichen Stellen bei den Gemeinschaftsaufgaben Zivilschutz und Zivile Verteidigung gemeinsam mit dem Bundesverteidigungsministerium. Die Kommunen haben unabhängig davon aufgrund ihrer Fundament- und Scharnierfunktion eine eigene Bedeutung, die aktuell nicht aufgegriffen wurde. Sie muss deutlich gestärkt werden. Auch hier sind die Dimensionen der Resilienz so umzusetzen, dass sie relevant werden und integriert wirken. Eine Kommune mit hoher Robustheit, aber geringer Vernetzung bleibt im Krisenfall und erst recht im Bedrohungsfall ohne Unterstützung; eine Kommune mit ausgeprägter Reaktionsfähigkeit, aber ohne die Vorhaltung von Reservekräften erschöpft sich rasch. Ein Positivbeispiel, wie diese Aufgabe umgesetzt werden kann, war bei [der Bekämpfung der extremen Waldbrände in Nordrhein-Westfalen und Belgien](#) durch die Feuerwehren im Sommer 2026 zu erkennen.

Quer zu allen sechs Resilienzdimensionen liegt ein zentraler Faktor: die Bevölkerung. Informierte, eigenvorsorgefähige und in lokalen, zivilgesellschaftlichen Strukturen verankerte Bürgerinnen und Bürger entlasten die staatlichen Stellen. Sie halten die soziale Ordnung stabil und multiplizieren die Wirkung kommunaler Vorsorge. Für die Bevölkerung geht es neben dem Bewusstsein über gesellschaftliche Mitverantwortung vor allem um die systematische Entwicklung von Fähigkeiten sowie um eigene Initiative bei Krisen und Bedrohungslagen - von Katastrophen über hybride Angriffe bis hin zum Zivilschutz. Die aktuell diskutierte Stärkung Ziviler Verteidigung sollte durch laufende Einübung der Kooperation vor Ort zwischen Kommune, zivilen Akteuren und Bevölkerung in Krisen und Bedrohungslagen gefestigt und gestärkt werden. Ein niedrigschwelliges und nutzungsorientiert gestaltetes Awareness- und Stärkungsprogramm für die Bevölkerung durch Bundesbehörden wie das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) ist förderlich, kann die Stärkung der örtlichen Zusammenarbeit aber nicht ersetzen.

Menschen in ihrer Haltung zu bestärken, dass sie in krisenhaften Zeiten einen Beitrag zur Bewältigung leisten können und dafür die mentale Bereitschaft zu fördern – die Entwicklung einer solchen Bevölkerungsresilienz also – ist deshalb nicht ein Abschnitt unter vielen, sondern eine alle Dimensionen durchdringende Aufgabe, die in mehreren Handlungsfeldern konkret werden muss – zum Beispiel bei der Wiederherstellungsfähigkeit, Vernetzung und Selbsthilfe. Dabei kann für die notwendige Entwicklung in Deutschland auf Beispiele und Handlungsfelder anderer Nationen wie Schweden, Finnland, Polen oder Israel zurückgegriffen werden. Überall dort gibt es Mechanismen, die als Hinweise für die strukturelle Einbindung der Bevölkerung und ziviler Akteure in die nationale Verteidigungs- und Resilienzarchitektur aufgegriffen werden können.² In vielen Gefahrensituationen kann der Schutz nicht allein FÜR die Allgemeinheit sichergestellt werden, sondern nur MIT der Bevölkerung zusammen. Die Bürgerinnen und Bürger sind sowohl Objekt wie auch Subjekt der eigenen Sicherheit. Dies erfordert Kooperationsbereitschaft im Sinne einer gemeinsamen Verantwortung und bei Vielen auch, die eigene Erwartungshaltung zu ändern.

Eine Kommune – sowohl die Kommunalverwaltung als auch die Bevölkerung – auf Krisen und Bedrohungslagen vorzubereiten, ist insbesondere eine Aufgabe kommunaler Führungskräfte. Sie ist nicht nur Tagesordnungspunkt für Sitzungen, sondern eine Umsetzungs- und Führungsaufgabe, die noch heute beginnen muss. Das Thema kommunale Resilienz muss aus dem Ordner im Stahlregal in die Führungspraxis vor Ort. Es geht um die Wahrnehmung der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister und ihrer Haltung zu der Dringlichkeit der eigenen Aufgabe sowie um den konkreten Transfer in die laufende Arbeit.

² Siehe beispielsweise im [Arbeitspapier Sicherheitspolitik Nr. 4/2026](#) der BAKS.

Handlungsempfehlungen: Was Bürgermeisterinnen und Bürgermeister ab heute tun sollten

Um in einer Kommune mehr Resilienz entlang der genannten Dimensionen – von Robustheit über Reaktionsfähigkeit bis zu Anpassungs- und Lernfähigkeit – zu erreichen, sollten die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sich unmittelbar folgenden fünf Handlungsfelder als einem operativen Kernprogramm der kommunalen Führungskräfte widmen. Dabei ist zwischen kurzfristigen und mittelfristigen Maßnahmen zu unterscheiden. Die Umsetzung sollte in jedem Fall schon heute beginnen. Je nach Größenordnung der Kommune wird es natürlich deutliche Unterschiede bei Organisation und Umsetzung geben.

1. Führungs- und Stabsorganisation befähigen

Im Spannungs- und Verteidigungsfall trägt zwar der Verwaltungsstab in den Land- und Stadtkreisen die Last der Krisenbewältigung über Wochen, nicht nur über Tage. Aber auch die kreisangehörigen Kommunen müssen sich in ihrer Verwaltung vergleichbar aufstellen, um ihre Transmissionsfunktion zur Bevölkerung auszufüllen. Dies zählt ebenso auf die Resilienz im Katastrophenfall oder in einer anderen Krisenlage ein. Erforderlich sind durchhaltetfähige Schichtmodelle, eindeutige Geschäftsverteilung, belastbare Vertretungsregelungen sowie eine feste Anbindung an die Katastrophenschutzbehörden des Landes und über diese an den Beauftragten der Bundeswehr für die ZMZ auf Kreisebene.

- **Sofortmaßnahme:** Bestandsaufnahme der aktuellen Situation; Einführung des Themas in die Routinen der Verwaltung; Aufbau eines Glossars zur Kommunikationsfähigkeit angesichts bestehender Sprachbarrieren zwischen kommunaler Verwaltung, anderen Behörden, Bundeswehr und Bevölkerung; Aktualisierung der Stabsdienstordnung mit spezifischen Schichtmodellen, Vertretungsketten und Erreichbarkeitslisten; Benennung einer Stabsleitung für den Krisen- und Verteidigungsfall.
- **Mittelfristig:** In jeder Kommunalverwaltung Einrichtung eines durchhaltetfähigen Lage- und Führungsraums mit Notstrom, redundanter interner und externer Kommunikation und einer für Verschlussache – Nur für den Dienstgebrauch (VS-NfD) geeigneten Arbeitsumgebung; ein alternativer Ausweichstandort wird vorgehalten.

2. Krisenkommunikation und Informationsresilienz sicherstellen

Im Krisenfall sind Vertrauen, Verlässlichkeit und Erreichbarkeit von Informationen entscheidend – gegenüber der Bevölkerung wie im Inneren der kommunalen Verwaltung. Desinformation ist Bestandteil hybrider Angriffe und muss aktiv adressiert werden.

- **Sofortmaßnahme:** Aufbau einer mehrkanaligen Sprecherstruktur (Pressestelle, je nach Größe der Kommune Lagezentrum, Sprecherinnen und Sprecher der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben) mit klaren Freigabeprozessen und vorbereiteten Lagetexten. Entwicklung ausfallsicherer, redundanter interner Kommunikationswege (Behördenfunk, Sat-Telefonie, Boten- und Meldedienste).
- **Mittelfristig:** Entwicklung eines Monitoring- und Reaktionskonzepts bei Desinformation in Abstimmung mit Bundesland und Bund.

3. Ressourcen ausbauen und vorhalten

Resilienz im Krisen- und Verteidigungsfall ist das Ergebnis kontinuierlicher organisationaler Investition. Personal-, Ausbildungs-, Übungs- und Rechtsfragen sind die institutionelle Klammer, die alle übrigen Handlungsfelder zusammenhält. Die Erledigung dieser Aufgaben muss gelebte Routine werden.

- **Sofortmaßnahme:** Fortbildung der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister; Abgleich der relevanten Aus- und Fortbildung für kommunale Stabsmitglieder mit den Angeboten der [Bundesakademie für Bevölkerungsschutz und Zivile Verteidigung](#) (BABZ, vormals Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz, AKNZ); Schließung erkennbarer Lücken im laufenden Fortbildungsplan.
- **Mittelfristig:** Einbindung des Themas Resilienz/ZMZ in die Ausbildung des gehobenen Verwaltungsdienstes; Etablierung eines Übungszyklus mit Bezug zur Länder- und ressortübergreifenden Krisen-

managementübung/Exercise ([LÜKEX](#)); Aufbau einer eigenen Organisationsstelle für Resilienz und einer Personalreserve mit Verpflichtungs- und Heranziehungsmodellen in jedem Rathaus; Klärung der haushälterischen und vergaberechtlichen Sondersituation im Krisen- und Verteidigungsfall.

4. Schulen und Gemeinschaftsgebäude als kommunale Resilienzanker ausstatten

Schulen sind mehr als Bildungsorte: Sie sind potenzielle Notunterkünfte und Notfalltreffpunkte, gesellschaftliche Anker im Quartier und – über Lehrkräfte sowie Schülerinnen und Schüler – Multiplikatoren für Selbstschutz und Eigenvorsorge. Gleiches kann für Gemeinschaftsgebäude wie Sporthallen, Kirchen, Gemeindehäuser und Bibliotheken gelten. Damit verbinden diese Orte bauliche Infrastruktur, soziale Bindungswirkung, Bildungspotenzial und seelsorgerische Kompetenz in flächendeckend verfügbaren, bislang aber selten systematisch für diese Zwecke aktivierten Standorten.

- **Sofortmaßnahme:** Inventur der Schulstandorte und Gemeinschaftsgebäude hinsichtlich ihrer Eignung als Notunterkunft und Notfalltreffpunkt (Notstromanschluss, Sanitär- und Küchenkapazität, Belegungslogik) in Abstimmung mit Schulträgern, Kirchen, Bundesland und Hilfsorganisationen.
- **Mittelfristig:** Bauliche und ausstattungsseitige Ertüchtigung priorisierter Standorte (Notstrom, Wasservorrat, Verpflegungs- und Schlafkapazität).³ Ergänzend durch die Kultusministerien der Bundesländer schrittweiser Aufbau eines schulischen Lehrplans zu Bevölkerungsschutz, Eigenvorsorge und Erste-Hilfe-Fähigkeit in Abstimmung BBK und THW.

5. Bevölkerung sensibilisieren und qualifizieren

Die Bevölkerung ist ein wichtiger, wenn nicht der entscheidende Faktor. Ohne aktive Einbindung der Bevölkerung gelingt den Kommunen, auch den staatlichen Stellen und Hilfsorganisationen bei aller Optimierung keine Resilienz, keine Abwehr von Bedrohungsszenarien, kein Zivilschutz und keine Zivile Verteidigung. Die Menschen müssen für ihre Aufgaben allerdings sensibilisiert und qualifiziert werden. Hierfür müssen wirksame und zeitgemäße Ansätze und Zugänge entwickelt werden, die die bisherigen Wege ergänzen und stärken. Dabei sind die Kommunen der ideale Ort, um das Thema in die breite Öffentlichkeit zu tragen und auf die lokalen Besonderheiten (wie zum Beispiel Hochwassergefahren) und die allgemeinen Szenarien wie Angriffe auf kritische Infrastruktur oder Desinformationskampagnen einzugehen.

- **Sofortmaßnahme:** Verpflichtende Schulung aller Führungskräfte der Kommunen zum Thema Resilienz/ZMZ/Krisenkommunikation; Überprüfung der kommunalen Bildungsangebote im Kontext Zivilschutz/Katastrophenschutz; Beschaffung und gut sichtbare Auslage des Ratgebers [Vorsorgen für Krisen und Katastrophen](#) des BBK sowie prominente Verlinkung dessen auf eigener Website.
- Entwicklung einer medialen Awareness-Kampagne mit Ausstellungen in Bahnhöfen, Museen et cetera.
- **Mittelfristig:** Bildungsangebote von Volkshochschulen, auch mit *Gamification*-Ansätzen. Studiengänge zur Qualifikation *Chief Resilience Officer* in den Fortbildungsprogrammen der Verwaltungsakademien und Verwaltungshochschulen. Einbindung von Industrie, Handel und Handwerk in Übungs- und Ernstfallszenarien.

Oliver Will ist Gründer und Geschäftsführer der Strategiemanufaktur in Karlsruhe; davor war er mehr als zehn Jahre in der Ministerialverwaltung Baden-Württembergs tätig. Dr. Christof Eichert ist Senior Expert der Strategiemanufaktur und war zuvor unter anderem Oberbürgermeister der Stadt Ludwigsburg. Die Autoren geben ihre persönliche Meinung wieder.

Alle Ausgaben der Arbeitspapiere Sicherheitspolitik sind verfügbar auf:
www.baks.bund.de/de/service/arbeitspapiere-sicherheitspolitik

³ Ein eindrucksvolles Beispiel der Möglichkeiten bietet die Stadt Bad Salzuflen mit ihren „Leuchttürmen“ – drei von neun Leuchttürmen sind Schulen und Schulzentren. Siehe <https://www.stadt-bad-salzuflen.de/stadt-und-rathaus/krisenfall>