



# Zustand und Zukunft des Bevölkerungsschutzes in Deutschland

Lessons to learn

KFS Working Paper Nr. 20 (Version 4 vom 10. März 2022)

Prof. Dr. Martin Voss

© 2022 KFS

Für den Inhalt des Dokuments ist allein der Autor verantwortlich. Jede kommerzielle Nutzung der Dokumente, auch von Teilen und Auszügen, ist ohne vorherige Zustimmung und Absprache mit dem Autor ausdrücklich verboten.

Zitierweise: Voss, Martin (2022): Zustand und Zukunft des Bevölkerungsschutzes in Deutschland – Lessons to learn. KFS Working Paper Nr. 20 (Version 4). Berlin: Katastrophenforschungsstelle.

Katastrophenforschungsstelle (KFS)  
Freie Universität Berlin  
FB Politik- und Sozialwissenschaften  
Carl-Heinrich-Becker-Weg 6-10  
12165 Berlin

## Inhaltsverzeichnis

<b>Bilder und Tabellenverzeichnis .....</b>	<b>4</b>
<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Lesehinweise – Über dieses Arbeitspapier .....</b>	<b>7</b>
<b>2. Soziologische Überlegungen zum Bevölkerungsschutz – von der Naturgefahrennachsorge zum Allgefahrenmanagement .....</b>	<b>9</b>
<b>1.1 Bevölkerungsschutz als soziale Praxis .....</b>	<b>9</b>
<b>1.2 Von den Teilen zum Ganzen: Integration .....</b>	<b>12</b>
<b>1.3 Auf dem Weg zum Allgefahrenmanagement? .....</b>	<b>15</b>
<b>3. Hintergründe .....</b>	<b>17</b>
<b>3.1 Über das primäre Schutzziel: Die Bevölkerung .....</b>	<b>17</b>
<b>3.2 Gesellschaftlicher Wandel und Wandel der Gefahren .....</b>	<b>20</b>
<b>3.3 Stärken und Schwächen des Bevölkerungsschutzes .....</b>	<b>23</b>
<b>3.4 Entwicklungen und Reformen seit 1989 .....</b>	<b>25</b>
<b>4. Lessons to learn .....</b>	<b>27</b>
<b>4.1 Prävention .....</b>	<b>29</b>
<b>4.2 Bevölkerung, Vulnerabilitäten und Kapazitäten .....</b>	<b>33</b>
<b>4.3 Kommunikation und Warnung .....</b>	<b>38</b>
<b>4.4 Bevölkerungsschutz als ebenen- und ressortübergreifende Aufgabe – integriertes und systemisches Risiko- und Katastrophenmanagement .....</b>	<b>42</b>
<b>4.5 Kritische Infrastruktur .....</b>	<b>47</b>
<b>4.6 Demokratisches Risiko- und Katastrophenmanagement und Recht .....</b>	<b>50</b>
<b>4.7 Verwaltung .....</b>	<b>54</b>
<b>4.8 Ehrenamt und freiwilliges Engagement .....</b>	<b>56</b>
<b>4.9 Selbstschutz und Selbsthilfefähigkeit .....</b>	<b>60</b>
<b>4.10 Zusammenfassende Bewertung .....</b>	<b>62</b>

<b>5. Fazit: Auf dem Weg zum Allgefahrenmanagement .....</b>	<b>65</b>
<b>6. Konzept „Kompetenzhubs Resilienz und Schutz der Bevölkerung“ .....</b>	<b>67</b>
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>76</b>
<b>Impressum .....</b>	<b>82</b>

## **Bilder und Tabellenverzeichnis**

Fotos: © Cordula Dittmer

Tabelle 1: Merkmale “Strukturwandel des Ehrenamtes” .....	26
---	----

## Zusammenfassung

Das System des deutschen Bevölkerungsschutzes hat sich über Jahrzehnte entwickelt. Für die in Deutschland häufiger vorkommenden Gefahren (Stürme, Hochwasser, Starkniederschläge, Hagel, Schnee, Explosionen, Großunfälle) hat es sich in mancher Hinsicht bewährt, es weist aber nicht erst seit der Geflüchtetenkrise (2015/2016), der Corona-Pandemie (2019 bis heute) oder dem Hochwasser in Folge von Starkniederschlägen (Juli 2021) auch gravierende Schwächen auf, insbesondere bei komplexeren Szenarien. Der Krieg in der Ukraine markiert die nächste Eskalationsstufe einer Dynamik, die die Welt in einen hoch fragilen Zustand gebracht hat. Mit anderen Worten: Krise ist kein Ausnahmezustand mehr, sondern „the new Normal“. War Bevölkerungsschutz bislang als bloßes Additiv zum von der Bevölkerung zu leistenden Selbstschutz bei räumlich und zeitlich begrenzten Schadereignissen angelegt, so geht es nun um die Frage, wie Gesellschaften zunehmend existenzieller werdenden, überwiegend selbstgemachten Krisen- und Katastrophenrisiken vorbeugen und unvermeidbare Schäden auf ein Minimum reduzieren können.

In diesem Bericht werden die Stärken und die Schwächen des Bevölkerungsschutzes aus Sicht eines sozialwissenschaftlichen Krisen- und Katastrophenforschers analysiert. Die Analyse gelangt zu dem Schluss, dass der Bevölkerungsschutz in seiner gegenwärtigen Struktur insgesamt nicht zeitgemäß ist. In den vergangenen Jahrzehnten wären Plädoyers für einen gänzlich anders ausgerichteten Bevölkerungsschutz auf taube Ohren gestoßen. An der Ideologie der betriebswirtschaftlichen Effizienz auch im Bevölkerungsschutz gab es kein Vorbeikommen. Dies veranlasste auch die Forschenden, von vornherein einen „Realo-Kurs“ einzuschlagen und die Ausgangs- und ideologisch geprägten Rahmenbedingungen zunächst als gegeben hinzunehmen und lediglich reformatorische Vorschläge zu unterbreiten. Wer ausgehend von den in den Sozialwissenschaften seit Jahrzehnten geführten Debatten das Ziel verfolgt, Impulse setzen, auf strukturell bedingte Fehlentwicklungen und existenzgefährdende Entwicklungen hinweisen und zugleich Handlungsoptionen aufzuzeigen zu wollen, der musste den Weg der kleinen Schritte gehen. Mit der Pandemie und nun dem Krieg in der Ukraine (der die Veröffentlichung des jüngsten IPCC-Reports „Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability“, der seinerseits gereicht hätte, die in diesem Bericht erörterten Entwicklungen zu unterstreichen, gänzlich zur Randnotiz hat werden lassen) scheinen Türen erstmals so weit geöffnet, dass es einen Resonanzboden geben könnte – zumindest für eine offene Diskussion darüber, ob nicht ein ganz anderer Ansatz erforderlich ist.

Dieser Bericht versucht den Spagat. Aus vielen partiellen Kritiken am Bevölkerungsschutz werden zahlreiche „Lessons to learn“ abgeleitet, die eher reformatorischen Charakter haben. In der Summe dieser Kritiken aber lautet die Botschaft, dass ein Neuanfang zumindest gedanklich durchzuspielen ist. Es ist eine gänzlich anders gestaltete Architektur zu denken, die den Namen „Bevölkerungsschutz“ verdient, um mindestens frische Impulse zu generieren, die dann auch den Bevölkerungsschutz nachhaltig verändern könnten.

Der Bevölkerungsschutz, so der Schluss, muss zum Teil eines *Allgefahrenmanagements* werden. Nicht die Katastrophenbewältigung, sondern die Prävention bzw. Minimierung von Risiken-, Krisen- und Katastrophenpotentialen muss das primäre Ziel sein, was alle Risiken und Gefahren für alle gesellschaftlichen Sphären einschließt und am Leitbild *nachhaltiger gesellschaftlicher Transformation* ansetzt. Eine allgemeine Daseinsvorsorge, also eine robuste, auch in länger andauernden Krisen und Katastrophen tragende Grundsicherung der Versorgung mit Lebensmitteln, Energie, Gesundheitsdienstleistungen, Schutzraum etc. muss angestrebt werden, getragen von einer Solidargemeinschaft, deren größter Feind eine ausufernde soziale Ungleichheit ist, welche die soziale Kohäsion unterminiert. Vertrauen bildet den Kitt, der alles zusammen hält – Vertrauen ineinander und in die Institutionen, Vertrauen, das über demokratische Beteiligungsverfahren und transparente Kommunikation fortlaufend erneuert werden muss. In diesen Rahmen *eingebettet* gehört dann, was wir gegenwärtig irreführend *Zivilschutz* und *Katastrophenschutz* nennen, was aber nicht länger als zwei Säulen für sich stehen darf, sondern als Komponente eines größeren Ganzen – dem Allgefahrenmanagement eben – nur noch darauf gerichtet sein sollte, jene Schäden zu minimieren, die nicht durch Prävention verhindert werden konnten. Bevölkerungsschutz ist die „letzte Meile“ – je mehr wir davon brauchen, umso schlechter waren wir in der Prävention.

Vorangestellt sind dem Bericht Lesehinweise sowie ein „soziologisches Vorwort“, das jedoch nicht als rein wissenschaftliches, sondern als Stellungnahme des Autors zu lesen ist. Sodann werde ich die Ausgangslage erörtern und über das Schutzziel des (zu definierenden) Bevölkerungsschutzes, Gesellschaften im Wandel, alte und neue Gefahren, Stärken und Schwächen des Bevölkerungsschutzes in Deutschland und Reformbedarfe schreiben. Im 4. Kapitel folgen dann Schlussfolgerungen mit „Lessons to learn“. Der Bericht endet mit Vorschlägen, die zum Nachdenken anregen sollen: Wie könnte der Weg zu einem Bevölkerungsschutz der Zukunft aussehen?

**Schlüsselwörter:** Allgefahrenmanagement, Resilienz, Bevölkerungsschutz, Katastrophenschutz, Risikomanagement, Krisenmanagement, Katastrophenmanagement, Lessons to learn, Pandemie, Hochwasser 2021, Ukraine-Krieg

# 1. Lesehinweise – Über dieses Arbeitspapier

Dieser Bericht ist ein Arbeits- und Diskussionspapier. Er wird fortlaufend überarbeitet und zeitnah in der aktualisierten Version zum [Download](#) über die Homepage der Katastrophenforschungsstelle (KFS) der FU Berlin gestellt ([www.polsoz.fu-berlin.de/kfs/](http://www.polsoz.fu-berlin.de/kfs/)). Der Bericht wird keiner sonst bei allen KFS-Publikationen üblichen Qualitätskontrolle unterzogen. Der Bericht gibt die Position des Autors wieder, für den Inhalt des Dokuments ist allein der Autor verantwortlich.

Das Fehlen *wesentlichen* Wissens in seinen jeweiligen *Praxisbezüge*n, wie im Folgenden erörtert werden wird, macht eine „Lessons learned“-Studie unsinnig – erst wenn alle relevanten Informationen vorlägen, ließe sich sagen, dass nicht nur Lehren, sondern auch dass die *adäquaten* Lehren gezogen wurden. Dennoch lassen sich aus der Beobachtung des bevölkerungsschutzrelevanten Geschehens sowie nach Sichtung und systematischer Auswertung von Forschungsständen und einschlägigen Berichten und Strategiepapieren der vergangenen Jahre Desiderate Schwachstellen und Lücken identifizieren. Mit Benennung dieser Schwachstellen sind die dahinterliegenden Probleme aber natürlich noch nicht gelöst – oder mit anderen Worten: Die Lehren sind noch nicht gelernt, sondern das zu Lernende ist allenfalls umrissen. Ich spreche deshalb in diesem Bericht explizit nicht von „Lessons learned“, sondern von „Lessons to learn“ – was also erst noch zu lernen ist.

Dass dies nicht im vollumfänglichen, abschließenden Sinne gemeint sein kann, ist selbstverständlich. Dieser Bericht identifiziert also nicht „die“ Lessons to learn, er fasst lediglich Befunde aus Sicht eines sozialwissenschaftlichen Katastrophenforschers zusammen und identifiziert besonders augenscheinliche Desiderate. Es wird dabei nicht schon vorweggenommen, dass der Bevölkerungsschutz in seiner aktuellen Verfasstheit grundsätzlich nicht reformfähig sei. In der Summe der Kritiken ergibt sich aber ein Bild, das zu diesem Schluss führt.

Dieser Bericht will Impulse geben für einen umfassenden, alle einschlägigen Akteure aus den Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS<sup>1</sup>) oder der Politik einbeziehenden Diskussionsprozess. Seine Intention ist es, den Blick zu weiten. Die Pandemie, das Hochwasser 2021 oder der Ukraine-Krieg, die Geflüchtetenkrise 2015/2016 sollten Anlass geben, vorbehaltlos, alles auf den Prüfstand zu stellen. Es werden konkrete Lessons to learn identifiziert, aber darüber auch sehr große, grundlegende Fragen aufgeworfen. Schauen wir eigentlich in die richtige Richtung?

---

<sup>1</sup> Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) ist hier sehr weit gefasst und nicht nur auf Blaulichtorganisationen gemünzt. BOS sind nach dem hier zugrundeliegenden Verständnis bspw. auch der Öffentliche Gesundheitsdienst – eben *alle*, die hinsichtlich der Öffentlichen Sicherheit Stakeholder sind bzw. sich auch jenseits der ihnen formal zukommenden Aufgaben selbst als Stakeholder begreifen *sollten*.

Tun wir das, was erforderlich ist, oder machen wir nur, was wir eben machen, weil wir das wenigstens schon etwas können? Bekannt ist die Geschichte vom Betrunkenen, der seinen Schlüssel sucht. Ein Passant kommt dazu und sucht mit. Irgendwann fragt er, ob sich der Betrunkene sicher sei, dass er den Schlüssel hier verloren habe und der antwortet: nein, das war da drüben, aber hier ist mehr Licht. In der Summe des hier Skizzierten entsteht ein Bild, das darauf hindeutet, dass wir dort suchen, wo das Licht ist, dabei ist es vielleicht an der Zeit, den Bevölkerungsschutz ganz neu, also auf einem weißen Blatt Papier idealtypisch zu denken. Wie sähe wohl der perfekte, zeitgemäße Bevölkerungsschutz aus, wenn er weder von Traditionen, noch von rechtlichen Regulierungen, erst recht nicht von finanziellen Restriktionen her, sondern schlicht vom Anspruch des Schutzes der Bevölkerung ausgehend gedacht werden würde?

Dieser Bericht ist ein Arbeitsbericht, eine Momentaufnahme und entsprechend auf Fortschreibung hin angelegt. Rückmeldungen (für solche bin ich dankbar und erreichbar per Email: martin.voss@fu-berlin.de) werden fortlaufend eingearbeitet. Dieser Bericht ist also kein Abschlussbericht, er ist nicht mehr als ein Arbeitsauftritt, dennoch aber fortlaufend der kritischen Diskussion anheimgestellt.

Dieser Bericht ist der eines (Krisen- und Katastrophen-) Forschers, genauer eines Sozialwissenschaftlers, aber er ist kein rein wissenschaftlicher Bericht, sondern eine bewertende Stellungnahme. In diese fließen neben Forschungsständen und eigenen Forschungsergebnissen aus über 30 Forschungsprojekten, an denen zahlreiche Mitarbeiter\*innen der Katastrophenforschungsstelle (KFS) an der FU Berlin mitgearbeitet haben, auch subjektive Erfahrungen aus der engen Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Akteuren aus dem Bevölkerungsschutz ein. Vor diesem Hintergrund werden normative Schlüsse gezogen, also bewertet, was „schlecht“ und was „gut“ sei bzw. wie es „sein sollte“. Anders als in einem wissenschaftlichen Artikel, der sich wertender Urteile zu enthalten hat, zielt dieser Bericht auf die Steigerung gesellschaftlicher Resilienz<sup>2</sup> ab. Entsprechend ist er Bericht zweifellos subjektiv gefärbt. Es sei aber doch auch erwähnt, dass der Autor gewohnt ist, interdisziplinär zum einen und transdisziplinär zum anderen, also nicht nur sehr eng mit Wissenschaftler\*innen anderer Disziplinen, sondern auch mit sehr verschiedenen Akteuren aus der „Praxis“ zusammen zu arbeiten. So fließen Forschungsstände etwa aus der Kommunikationswissenschaft, der Psychologie, der Anthro-/Humangeographie, der Sozial- und Kulturanthropologie, der Politikwissenschaft, der Kulturwissenschaften, der Philosophie, der Soziologie usw. ein. Darüber hinaus wurden aber auch Beiträge Dritter integriert, die nicht fachlich-disziplinär, wohl aber in Bezug auf alles andere hier Zusammengetragene von besonderer Relevanz und Nutzen für einen gestärkten Bevölkerungsschutz erscheinen. Damit sei gesagt: Der Autor ist wohl Soziologe, hat auch Psychologie und Pädagogik studiert, aus der Philosophie sich einiges angelesen

---

<sup>2</sup> Dass Resilienz im Kontext des Bevölkerungsschutzes ein klar normatives Konzept ist, hat unlängst der Philosoph Armin Wildfeuer in einem wunderbaren Vortrag erörtert. Das Vortragsmanuskript liegt dem Verfasser vor, die Publikation dazu steht noch aus.



und über viele Forschungsprojekte mit Mitarbeiter\*innen aus den genannten und weiteren sozial- und anderen wissenschaftlichen Disziplinen zusammengearbeitet und von ihnen gelernt. Aber ein Staatsrechtler ist er ganz sicher nicht, auch kein Jurist, kein Klimawissenschaftler oder Meteorologe und auch kein Präsident einer Hilfsorganisation oder Jahrzehntlang bei der Freiwilligen Feuerwehr oder dem ASB tätig gewesen. Dennoch werden auch Argumente aufgenommen, die von entsprechenden Akteuren vorgetragen werden und die aus Sicht des Autors wichtig sind. Es widerspräche dem Grundgedanken, dass es eines systemischen, integrierten Allgefahrenmanagements bedarf, wenn hier nur das angesprochen werden würde, was der Autor auch einmal studiert hat.

## **2. Soziologische Überlegungen zum Bevölkerungsschutz – von der Naturgefahrennachsorge zum Allgefahrenmanagement**

Das System des<sup>3</sup> deutschen Bevölkerungsschutzes hat sich über Jahrzehnte entwickelt. Für die in Deutschland häufiger vorkommenden Gefahren (Stürme, Hochwasser, Starkniederschläge, Hagel, Schnee, Explosionen, Großunfälle) hat es sich soweit über Jahrzehnte bewährt, als dass mit effizientem Ressourceneinsatz Schadenspotentiale auf ein von der Gesellschaft weitgehend akzeptiertes Niveau von Restrisiken reduziert werden konnten. Es weist aber nicht erst seit der Geflüchtetenkrise (2015/2016), der Corona-Pandemie (2020 bis heute) oder dem Hochwasser im Zusammenhang mit Starkniederschlägen (2021) auch teils gravierende Schwächen auf, insbesondere bei komplexeren Szenarien. Der Ukraine-Krieg lässt mit einem Schlag alle Schutzvorkehrungen in einem gänzlich anderen Licht erscheinen. Wieder einmal stellt sich die Frage, ob die organisatorisch-institutionellen und gesetzgeberischen Vorgaben den heutigen sowie zukünftigen Herausforderungen noch angemessen sind, ob es grundlegender Reformen oder gar eines ganz neuen Ansatzes bedarf.

### **1.1 Bevölkerungsschutz als soziale Praxis**

Unklar ist, was Bevölkerungsschutz eigentlich ist. Dem behördlichen Verständnis nach umfasst Bevölkerungsschutz den Zivilschutz als Schutz der Bevölkerung im Verteidigungs- resp. Kriegsfall (Zuständigkeit des Bundes, genauer des Bundesministeriums des Innern) auf der einen und den Katastrophenschutz als Schutz der Bevölkerung vor großen Unglücken und Katastrophen (Zuständigkeit der Länder) auf der anderen

---

<sup>3</sup> Man müsste genau genommen sagen: des „sogenannten“, weil es einer konkreten Definition, mehr aber noch einer den Begriff füllenden inhaltlichen Gestaltung ermangelt.

Seite. Beide Zuständigkeitsbereiche sollen, so ist es beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) zu lesen, einander als „integriertes Hilfeleistungssystem“ ergänzen: „Das bedeutet, dass die vom Bund im Rahmen des Zivilschutzes bereitgestellten Ressourcen von den Ländern im Katastrophenschutz genau wie ihre eigenen Mittel eingesetzt werden können. Ebenso stellen die in den Ländern im Katastrophenschutz tätigen Organisationen ihre Kräfte und Fähigkeiten für den Verteidigungsfall zur Verfügung. Durch dieses System greifen die Ressourcen von Bund, Ländern und privaten Hilfsorganisationen eng ineinander. So ist sichergestellt (sic!), dass schnellstmöglich die besten Leute vor Ort sind, um Hilfe zu leisten und die Bürgerinnen und Bürger zu schützen“ (BBK 2019).

Was in der öffentlichen Darstellung des BBK als durchstrukturiertes, geplantes Ganzes erscheint, erweist sich in jeder Lage als bloßer ideeller Rahmen, dessen Praxis davon weitgehend entkoppelt ist und ausschließlich von einer Kultur der Zusammenarbeit unterschiedlichster Akteure gestaltet wird. Mit anderen Worten: *den* Bevölkerungsschutz gibt es nicht, der Bevölkerungsschutz ist eine Praxis, die sich aus dem Zusammenwirken unterschiedlicher Kräfte ergibt.

Je gravierender eine Lage, je größer die Opferzahlen und Schäden, umso deutlicher treten in diesem Arrangement Schwachstellen zutage. Reflexhaft werden dann die immer gleichen Fragen gestellt: Wer hat versagt? Funktionierte die Technik? Waren Zuständigkeiten nicht optimal geregelt? Die letztgenannte Frage führt schließlich bei schwereren Ereignissen stets in die Frage nach der Trennung der Zuständigkeiten für Zivil- und Katastrophenschutz, letztlich also in die Frage, ob die föderale Architektur für die Abwehr von Schäden für die Bevölkerung eigentlich „gut“ geregelt ist. Am Ende dieser Debatten stehen sich Bund und Länder unversöhnlich gegenüber und verteidigen ihre Einflussphären mit Argumenten, die alten Protokollen entnommen sind oder aus Traditionen hergeleitet werden, aus politisch-institutionellen Pfadabhängigkeiten, Ideologien und Interessenlagen – aber an den sich entwickelnden Herausforderungen orientiert man sich kaum. So bleibt es am Ende beim alten Rahmen und man besinnt sich auf kleinteilige Optimierungen, ohne dabei zu sehen, dass anderswo längst neue, größere Herausforderungen am tradierten Rahmen rütteln.

Ob die Architektur in Ordnung ist, lässt sich nicht adäquat beantworten, so lange schon unklar ist, was Bevölkerungsschutz in Deutschland denn eigentlich ist – oder sein sollte. Interessant wäre eine Umfrage unter allen professionellen Akteuren, die sich in irgendeiner Weise selbst als Teil des Bevölkerungsschutzes begreifen, was sie unter Gefahrenabwehr verstehen. Wo fängt sie an, wo hört sie auf? Kein Gesetz vermag diese Antwort zu geben. Fragte man, was denn eine Katastrophe sei, so werden die allermeisten Katastrophe wesentlich als *Naturkatastrophe* denken.<sup>4</sup> Dieser Studie liegt

---

<sup>4</sup> Ungeachtet dessen, dass selbst die Vereinten Nationen seit Jahren schon zu dem (in den Sozialwissenschaften Jahrzehnte alten) Schluss gekommen sind: „There is no such thing as a natural disaster, only natural hazards“ (UN 2021).

kein trennscharfer Begriff der Katastrophe zugrunde im Sinne eines Versicherers, der nach Opferzahlen oder Schadenssummen fragt, auch nicht eine der Definitionen, wie sie sich jedes Bundesland selbst gegeben hat, um darauf bezogen seine Maßnahmen zu organisieren. Diese Studie denkt Katastrophen schon gar nicht als „Naturkatastrophe“ oder „Technikkatastrophe“ etc. Hier ist Katastrophe zunächst das, was eine Gesellschaft als Überforderung ihrer eigenen Kapazitäten beobachtet und kommuniziert, also das, was von Menschen als katastrophal erlebt oder gefürchtet wird resp. in Fortschreibung üblicher Verhaltens- und Erwartungsmuster gefürchtet werden sollte. Diese Studie sagt nicht, was Gesellschaften von einem „objektiven“ Standpunkt aus fürchten sollten, sie nimmt vielmehr die beobachteten Schemata gesellschaftlicher Ängste zum Ausgangspunkt. Wenn Menschen ein Zugunglück fürchten, dann lässt sich mindestens vermuten, dass sie auch ein Flugzeugunglück fürchten, ohne dass es dazu zwingend empirischer Daten bedürfte. Derart lässt sich auch aus der Beobachtung anderer Ängste ableiten, dass Cyber-Attacken im großen Stil gefürchtet werden würden, wenn über deren Wahrscheinlichkeit und Konsequenzen ein breiteres Bewusstsein bestünde. Weil es mit empirischen Daten aus der Zukunft nun einmal schwierig ist, sind all dies nur Hypothesen, das sei ausdrücklich vermerkt.<sup>5</sup> Dennoch besteht ein entscheidender Unterschied zu manch anderen Arbeiten, die aufgrund spezifischer vermeintlich „objektiver“ Kriterien wie etwa dem Schadensausmaß oder einer bestimmten Eintrittswahrscheinlichkeit meinen, sagen zu können, was Menschen vermeintlich objektiv fürchten müssen.

Und was ist wohl „die Bevölkerung“? Ist damit die (deutsche) Aufenthaltsbevölkerung gemeint? Arme und Reiche ebenso wie die Stärksten und die Schwächsten? Kinder ebenso wie sich gegenseitig pflegende Hochaltrige? „Querdenker“ ebenso wie Hauptverwaltungsbeamte? Wird man diesen, so unterschiedlichen Menschen gerecht, wenn man sie gleichsam als eine homogene Masse unter einen Sammelbegriff packt? Und ist mit „Schutz“ gemeint, dass die Bevölkerung von den Behörden und Organisationen, die den Bevölkerungsschutz operativ umsetzen sollen, *tatsächlich* geschützt werden? Wenn ja, vor was und auf welchem Niveau? Geht es um bloß körperliche Unversehrtheit oder (auch) um psychosoziale Lebensqualität? Kurzum: Das Einzige, was sich sagen lässt darüber, was denn Bevölkerungsschutz sei, ist, dass die höchst vielfältigen Akteure jeweils etwas mit dem Begriff verbinden und sie gemeinsam eine Praxis gestalten, die den Bevölkerungsschutz in seiner gegenwärtigen Form ausmacht, gerahmt vom Recht und den professionell trainierten Handlungsschemata, letztlich aber situativ geleitet von ihren jeweiligen Situationsbewertungen innerhalb eines nur unscharf präsenten Rahmens.

---

<sup>5</sup> In einer rein wissenschaftlichen Studie wäre an dieser Stelle auszuholen, hier aber geht es nicht darum, Wahrheit zu sprechen, sondern Impulse zur Diskussion zu geben, ausgehend vom Forschungs- und Diskussionsstand aber auch vom weiteren Erfahrungskontext des Autors und in der Annahme, dass es zu riskant ist, auf empirische Daten der Zukunft zu warten.

Aber wir denken den Bevölkerungsschutz nicht als soziale *Praxis*. Wir schauen nicht auf das, was vor unseren Augen geschieht, sondern lediglich auf die Regeln, an die sich die Realität einfach nicht halten will. Sollten wir nicht zunächst klären, was eigentlich Bevölkerungsschutz für eine Gesellschaft wie die deutsche im fortgeschrittenen 21. Jh. sein soll, bevor wir bewerten, was beim letzten Ereignis alles falsch gemacht wurde? Wenn wir diese Grundfrage nicht stellen, wenn wir also gar kein wirkliches Bewertungskriterium, kein Schutzziel haben, dann ist es nicht verwunderlich, dass wir nach jedem Ereignis zu sehr ähnlichen Schlussfolgerungen kommen, aber in Summa nicht robuster, sondern vielmehr vulnerabler werden.

## 1.2 Von den Teilen zum Ganzen: Integration

Seit vielen Jahren wird diskutiert, dass ein dringliches und grundlegendes Problem in der Informations- und Wissensgrundlage liegt. An Informationen mangelt es oft aber gar nicht, vielmehr gibt es in mancherlei Hinsicht längst mehr Informationen, als noch verarbeitbar wären – wir haben in dieser Hinsicht weniger ein Wissens- als vielmehr ein *Praxis*problem. Information ist nicht gleich Wissen und Wissen ist auch noch nicht Handeln. Partikulares Wissen – hier verstanden als Informationen, als eine bloße Teilmenge eines von Akteuren zu Wissen zusammenzuführenden Ganzen – ist in vielerlei Hinsicht umfänglich vorhanden. Der Soziologe Armin Nassehi fasste das Problem wie folgt: „Das Krisenhafte besteht (.) vor allem in der Erfahrung, dass einerseits alles Wissen [i.S. von Information, M.V.] und alle Mittel zur Verfügung stehen, um z. B. mit dem Problem der Kohlendioxidemissionen umzugehen. Wir aber andererseits geradezu irre daran werden, dass es nicht gelingt, diese Mittel angemessen umzusetzen oder das vorhandene Wissen anzuwenden“ (Nassehi 2021: 120). Das Klimageschehen ist heute sehr gut verstanden, die durch den Menschen hervorgerufenen Effekte sind beschrieben und bekannt. Wir wissen, dass der Verlust an Biodiversität vergleichbar existenzielle Risiken birgt wie der anthropogene Klimawandel. Die Meere sind überfischt, die Ozeane übersäuert. Dass Massenvernichtungswaffen proliferiert sind, lässt sich nachlesen und das Auftreten von Stürmen und Starkniederschlägen lässt sich naturwissenschaftlich heute sehr gut erklären. Abflussmodelle für alle Regionen Deutschlands zu erstellen, scheitert nicht am fehlenden Know-How. Wir wissen all dies, zahlreiche Maßnahmen sind erprobt und technische Lösungen vielfältig vorhanden.

In vielerlei Hinsicht besteht das grundlegende Problem also nicht in einem Mangel an Information, sondern vielmehr in der *Zusammenführung* von Informationen zu Wissen und schließlich dessen *Umsetzung* in konzertierte, auf Nachhaltigkeit gerichtete *Handlung*. Es fehlt an *praxisrelevantem, in seinen mittel- und langfristigen Auswirkungen bewertetem und kontextbezogenem Wissen*. Entscheidend ist, welche materiellen und personellen Ressourcen zu *welchem Zeitpunkt an welchem Ort wem* zur Verfügung stehen. Entscheidend ist, *wo* die in einer *spezifischen Lage* besonderen Vulnerabilitäten liegen. Entscheidend ist, wie sich das Verhalten der heterogenen Bevölkerung und ihre Informations- und Kommunikationsbedarfe *über den Zeitverlauf einer länger andauernden Krise*, wie einer Pandemie, entwickeln und wie die

heterogenen Menschen *die sich entwickelnde Lage* bewerten. Entscheidend ist, welche technischen Lösungen *tatsächlich* zur Steigerung der Leistungsfähigkeit oder gar der Resilienz, nicht nur für einen kleinen Ausschnitt, sondern für *ein größeres Ganzes* führen. Wir haben lauter Teilwissen, integrieren es aber nicht, wir denken und planen theoretisch, begreifen dabei aber nicht, was die tatsächliche *gelebte Praxis* des Bevölkerungsschutzes und der Gesellschaft ausmacht. Ohne dieses Verständnis lässt sich von der Politik oder den Behörden und Organisationen des Bevölkerungsschutzes nicht adäquat beurteilen, ob die Zuständigkeiten und Kompetenzen derzeit eigentlich gut verteilt sind, oder ob den sich – neben den Stärken der besonderen deutschen Bevölkerungsschutzarchitektur – allenthalben zeigenden Schwächen nicht ganz andere Ursachen zugrunde liegen.

Die Effekte der arbeitsteiligen Fragmentierung in der vernetzten Weltgesellschaft überfordern die aus einfacheren Konstellationen heraus gewachsenen behördlich-organisatorischen Strukturen, die gerade darauf angelegt sind, komplexere Prozesse in handhabbare Komponenten zu gliedern und – arbeitsteilig eben – abzuarbeiten. Diese Vorgehensweise produzierte schon immer Kosten und externalisierte sie (lesenswert dazu Clausen 1988). Diese Folgen menschlichen Handelns machen sich nun – im Anthropozän – als zu internalisierende Kosten allenthalben bemerkbar (wie schon Ulrich Beck im Jahr 1986 in dem soziologischen Bestseller „Risikogesellschaft“ diagnostizierte). Wie umgehen mit dieser „Überkomplexität“? Wie kann es möglich sein, die zu vielen, zu vielfältig miteinander wechselwirkenden Dynamiken, die ein existenzielles Gefährdungspotential entfalten, handhabbar zu machen, diesen Risiken präventiv zu begegnen? Eine Antwort ist eben dort zu suchen, wo viele Probleme ihren Ausgang nehmen: In der Arbeitsteilung. Prozesse müssen in ihrer dynamischen Komplexität als *Praxis* begriffen, bearbeitet und beantwortet werden. Dies erfordert Institutionen, die das konzertierte, kooperative, prozessuale Bearbeiten komplexer Probleme ermöglichen. Im Aufbau institutioneller Kapazitäten liegt ein, wenn nicht *der* zentrale Schlüssel zur Bewältigung dieser, in der Kulturgeschichte einmaligen Herausforderung, der sich der Mensch im 21. Jh. gegenübergestellt findet.

Anstatt sich um ein Verständnis der strukturellen Ursachen der Probleme zu bemühen, bewegt man (insbesondere die Politik, aber auch Verwaltungen) sich in tradierten Diskussionen. Zwischen Bund und Ländern werden reflexartig die immer gleichen Argumente aufgeföhren, wenn es um die Frage nach der Funktionalität des Föderalismus geht, und die politischen Parteien erinnern sich ihrer dogmatischen Grundpositionen (weniger, mehr oder gar kein Staat) und bereiten danach ihre Stellungnahmen auf. Eine wirkliche Problemorientierung bleibt in diesen Dynamiken auf der Strecke. Was am Ende übrig bleibt, ist das immer gleiche, nämlich das, was am wenigsten am alten Denkgebäude rüttelt: Wir müssen das Wettergeschehen noch besser verstehen und unsere Vorhersagemodelle noch kleinräumiger machen – das delegieren wir an die Meteorologie. Die Bilder sagen, dass Wasser fließt, also braucht es auch noch mehr hydrologische Forschung. Schutzbauten wie Deiche sind eine naheliegende Lösung, Ingenieure sollten sie erhöhen und eine Pflichtversicherung ist auch dieses Mal zu diskutieren, als wären da nicht längst alle Argumente ausgetauscht. Kurzum: Das komplexe Problem wird arbeitsteilig zergliedert und dem freien Spiel der Kräfte überlassen, an deren Allmacht noch immer zu wenige zweifeln.

Aber wie es sich machen lässt, dass in einer zuvor so nicht erwarteten, komplexen, dynamischen Lage eine Warnung so kommuniziert, vermittelt, übersetzt und in praktisches Handeln überführt wird, dass nicht nur Schäden verhindert, sondern auch hoch heterogene Menschengruppen in all ihren unterschiedlichen Lebenssituationen daraus die für sie besten Schlüsse ziehen können, dieser *Zusammenhang* wird auch nach dem Hochwasser im Juli 2021 nicht als das vordringliche Problem behandelt werden. Wieder wird der Zusammenhang (um den es eigentlich geht) in viele einzelne Teile zerlegt und säuberlich getrennt an einzelne Fachexpert\*innen delegiert werden. Nach jeder neuen Lage wird wieder mit dem Finger auf einzelne Akteure (einen Landrat), auf einzelne Behörden (das BBK) oder auf einzelne Politiker, die im Wahlkampf entweder zu wenig oder zu viel in Gummistiefeln auftreten, gezeigt. Das „Scape Goating“ – die Suche nach dem Sündenbock – zieht sich wie ein roter Faden durch die Geschichte der Krisen und Katastrophen. Allen diesen einfachen Antworten ist gemein: Sie haben mit der eigentlichen Problemkomplexität nichts zu tun, sondern lenken vielmehr alle Aufmerksamkeit weg vom Eigentlichen und tragen damit zum Schließen des sich nach einer Krise oder Katastrophe öffnenden „Gelegenheitsfensters“ zum grundlegenden Lernen aus dem gerade Beobachteten bei. Am Ende wird nicht die Bevölkerung besser geschützt, sondern der Status Quo. Alles wie gehabt. Und wieder fragen alle bass erstaunt: Wie kommen wir bloß zu Antworten auf so komplexe Probleme wie den Klimawandel? Man gründet einen Expertenrat, der ehrenamtlich gelegentlich tagt. Kann das die Antwort sein?

Ohne eine fundierte Informations- und Wissensbasis (im Sinne eines systemischen, ganzheitlichen Wissens) über den Bevölkerungsschutz *als Praxis* wird sich die Neigung halten, einfache Lösungen für manifeste Symptome, aber keine adäquaten Lösungen für die eigentlich systemrelevanten, komplexeren, den Symptomen zugrundeliegenden Risiken und Gefahren zu suchen und zu finden. Für den Bevölkerungsschutz im 21. Jh. reicht es nicht aus, dass Wissen und Lösungen hier und da und für das eine oder das andere vorhanden sind und ad-hoc von disziplinär ausgebildeten Fach- oder professionell geschulten operativen Expert\*innen als Beratung angeboten werden. Eine komplexere Lage lässt sich nur dann adäquat bewältigen, wenn dieses Wissen fortlaufend geteilt wird, wenn die Lösungen für die einschlägigen Akteure zum rechten Zeitpunkt am rechten Ort zugänglich sind, wenn die Akteure empfänglich sind für dieses Wissen und wenn dann *eine Lage als ein Ganzes gesehen wird*, weil sie eben nicht aus einzelnen, isolierten Elementen besteht, sondern aus vielen, miteinander in Wechselwirkung stehenden Prozessen. Diese Grundlagen des Einander-Verstehens erwachsen nicht von alleine. Diese Art des systemischen Wissens erwächst nicht aus der immer differenzierteren arbeitsteiligen Zerlegung von Prozessen. Es stellt sich auch nicht auf einmal ein, wenn man dann in einer Lage lauter Fachexpert\*innen im Krisenstab zusammenzieht. Nur weil man nun Viele ist, ist das noch lange kein systemisches Ganzes. Zusammenhänge in ihrem Zusammenwirken zu verstehen, setzt voraus, sich grundlegend mit diesen Zusammenhängen auseinandergesetzt zu haben. Integratives Denken und Handeln muss erlernt und fortlaufend praktiziert werden. Seit einigen Jahren ist in den Köpfen angekommen, dass Übung wichtig ist. Im Grunde ist darin der hier in den Vordergrund gerückte Gedanke implizit angelegt, dass nämlich die *Übungspraxis* ein *anderes Bewusstsein für Zusammenhänge* generiert als theoretisch erlerntes Wissen. Aber

punktueller Übungen allein reichen nicht, sie können nicht zusammenbringen, was zuvor alles in Silos, Säulen, Disziplinen, Branchen zerlegt wurde. Gemeinsames Entwickeln von Problemverständnissen und -lösungen setzt einen institutionellen Rahmen voraus, eine Kultur der Resilienz, einen Raum, der den Akteuren Anreize bietet, sich füreinander zu interessieren, voneinander zu lernen, miteinander Prozesse zu gestalten. Also einen Raum, der die Bedingungen der Möglichkeit schafft, den Effekten der arbeitsteiligen, auf betriebswirtschaftliche Effizienz getrimmten Zergliederung etwas entgegenzusetzen. Dieser Raum wurde dort, wo er existierte, zugunsten betriebswirtschaftlicher Resilienz über viele Jahrzehnte hinweg fortlaufend eingedampft. Von Resilienz ist heute allenthalben die Rede: Man müsse Gesellschaften resilienter machen, weil der Staat nicht alle Gefahren abwehren und sein Schutz nicht allumfassend sein könne. Im selben Zuge aber werden die noch bestehenden Resilienzen in Form von Redundanzen, Pufferkapazitäten, freien Denk- und Handlungsräumen fortlaufend beschnitten. Nicht so, wie es Verschwörungstheoretiker\*innen sich zurechtzureden, nicht von „Mister Global“. Es sind die Effekte einer zersetzenden, zu lange in ihrer Destruktivität nicht beim Namen genannten Ideologie vom Nutzenmaximierer namens Homo oeconomicus und wachsendem Wohlstand durch „laissez faire“. Wer hat noch die Zeit, sich lange mit den Gedanken anderer auseinanderzusetzen, wer kann es sich noch leisten, sich mit Problemen zu beschäftigen, die nicht tagesaktuell sind?

### 1.3 Auf dem Weg zum Allgefahrenmanagement?

Die tradierte Zweiteilung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland in Zivil- und Katastrophenschutz hat ihre räumlichen und historischen Gründe. Aber 77 Jahre nach Gründung der Bundesrepublik muss auf den Prüfstand gestellt werden, ob die damaligen Gründe heute noch eine Architektur rechtfertigen, die eine ganz andere Gesellschaft vor qualitativ veränderten, immer häufiger räumlich entgrenzten Gefahren schützen soll. Kurzum: Es ist zu fragen, ob der Bevölkerungsschutz des 21. Jh. nicht nur ein Systemupdate oder wenigstens ein neues Betriebssystem, sondern ein ganz neues Denken des Systems benötigt. Oder besser: Geht es noch um Reformen alter Strukturen oder muss vielmehr der Bevölkerungsschutz selbst *systemisch* werden und sich als Teil eines systemischen Ganzen begreifen? Ich werde im Folgenden diese Hypothese vertreten und zur Diskussion stellen: Schutzbauten, Technologie und Zuständigkeiten bilden wichtige Komponenten einer Bevölkerungsschutzarchitektur, aber diese Komponenten müssen als eingebettet in eine übergreifende resiliente *Katastrophenkultur als Allgefahrenmanagement* begriffen werden.

Am Ende dieses Berichts steht nicht, wie dieses Allgefahrenmanagement konkret gestaltet werden muss, ich kenne die Antworten nicht. Ich stelle hier lediglich ausgehend von einer strukturierten Betrachtung besonders zentral erscheinender Aspekte im Themenfeld Bevölkerungsschutz Ansprüche an einen solchen Rahmen zusammen, um daran anschließend ein institutionelles Arrangement, eine Hub-Struktur vorzuschlagen, die den Ausgangspunkt bilden könnte für einen zu begehenden Transformationspfad hin zu einem Allgefahrenmanagement als Teil einer

auf Resilienz und Nachhaltigkeit gerichteten Entwicklung. Wie diese Entwicklung konkret zu gestalten ist, das kann kein einzelner Akteur sagen, die alle arbeitsteilig operierenden Akteure überfordernde Überkomplexität ist ja gerade das Kernproblem. Der Schlüssel liegt aus Sicht des Autors im Aufbau institutioneller Kapazitäten, in denen diese Überkomplexität prozessual und im Zusammenwirken unterschiedlicher gesellschaftlicher Akteure analysiert und bearbeitet werden kann.

Was den Gedanken eines Allgefahrenmanagements im Wesentlichen kennzeichnet ist eine Umkehrung der bisherigen Architektur und ihre Wiedereinbettung in das gesellschaftliche Ganze. Das subsidiär-föderal organisierte Hilfeleistungssystem geht davon aus, dass das Gros der Gefahren lokaler Art ist und dass die Kompetenzen zur Gefahrenabwehr deshalb vornehmlich auch hier entwickelt und verantwortet werden müssen. Diese Bewertung resultiert aus einer Engführung, einem historisch-politischen Reduktionismus, der schlicht alles, was nicht räumlich und zeitlich begrenzt ist (z.B. eine Pandemie), einfach nicht als Gegenstand des Katastrophenschutzes behandelt. Ähnliches galt für den Zivilschutz: Was nicht luftschutzrelevant war, was nicht die Form der klassisch konventionellen Kriegsführung annahm, war auch nicht zivilschutzrelevant. Mit der „Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung“ (2002) weitete sich das Spektrum auf hybride, vornehmlich terroristische und mit der „Konzeption Zivile Verteidigung“ (2016) auch auf hybrid geführte zwischenstaatliche Auseinandersetzungen. Die Geflüchtetenlage, die Pandemie, der Ukraine-Krieg, die in ihrer Vielfalt unübersehbaren ökologischen und sozialen Folgen des Klimawandels usw. machen aber deutlich, dass die größten Gefahren zukünftig aus komplexen, sich räumlichen und zeitlichen Beschränkungen entziehenden Konstellationen erwachsen werden. Deshalb lautet der Vorschlag, ein Allgefahrenmanagement nicht mehr subsidiär bottom-up, sondern subsidiär top-down und zudem als Teil einer gesamtgesellschaftlichen Katastrophenkultur zu organisieren. Die Gesellschaft als Ganze und der Bund im Besonderen wären in der Allgefahrenverantwortung: Die heterogene Bevölkerung muss sich als Stakeholder begreifen, als verantwortlich dafür, dass die von ihr gewählten Vertreter\*innen ihre Aufgaben ausfüllen und verantwortlich dafür, dass sie das Ihrige dazu beiträgt. Die Bevölkerung ist in der Verantwortung, Ziele zu definieren und die Ressourcen, die sie ihr eben wert sind, aus Steuermitteln dafür bereitzustellen. Der Bund muss den Auftrag des Grundgesetzes zum Schutze der Bevölkerung im umfassenden Sinne umsetzen und dafür mit der Gesellschaft in einen transparenten Dialog über Risiken und Gefahren treten und für die entsprechenden institutionellen Kapazitäten für Prävention und das Management von Krisen und Katastrophen aufbauen. Die Länder bis runter zu den Kommunen wären dagegen in der Verantwortung, für räumlich spezifische Gefahren spezifische Vorkehrungen und Managementkapazitäten zu schaffen. Sie ergänzen also die für komplexe Lagen grundsätzlich allgemein vorzuhaltenden Kapazitäten.

Im Folgenden werde ich über die Evaluation zentraler, für den Schutz der Bevölkerung relevanter Themenfelder zahlreiche „Lessons to learn“ identifizieren. Die Zusammenschau der „Schwachstellen“ führt mich dann abschließend zum Allgefahrenmanagement und der Bericht endet mit einem Vorschlag einer Resilienz-Hub-Infrastruktur, die einen Rahmen schaffen könnte, einen Transformationsprozess zu



einer resilienten Katastrophenkultur einzuleiten. Zunächst seien aber noch einige Lesehinweise vorangestellt.

### 3. Hintergründe

Im Folgenden werde ich zunächst die Ausgangslage resp. den Rahmen erörtern und über das Schutzziel des Bevölkerungsschutzes, Gesellschaften im Wandel, alte, veränderte und neue Gefahren, allgemeine Stärken und Schwächen des Bevölkerungsschutzes in Deutschland schreiben, sozusagen aus der Vogelperspektive und ebenso allgemein gesehene Reformbedarfe. Im 4. Kapitel folgen dann konkrete Bezüge zu insgesamt neun Feldern und darauf bezogene „Lessons to learn“. Der Bericht endet mit der Folgerung, dass es eines gänzlich neuen Ansatzes zum Schutze der Bevölkerung im Sinne eines Allgefahrenmanagements bedarf. In diesem Bericht werden die hier zu berücksichtigenden Einflüsse und Entwicklungen sowie Bedarfe zusammengetragen. Wie konkret aber ein solcher Allgefahrenmanagementansatz gestaltet werden kann, muss in einem deliberativ-demokratischen Prozess fortlaufend neu bestimmt werden. Als Sofortmaßnahme wird vorgeschlagen, komplementär zu behördlichen Infrastrukturen des Bevölkerungsschutzes eine unabhängige, nichtbehördliche Hub-Infrastruktur „Resilienz und Schutz der Bevölkerung“ aufzubauen, die dann auch einen Rahmen bzw. Raum böte, aus dem heraus der Allgefahrenmanagementansatz gemeinsam mit den Behörden und Organisationen des Bevölkerungsschutzes sowie nicht-professionellen Akteuren und Vertreter\*innen der Zivilgesellschaft gestaltet werden kann.

#### 3.1 Über das primäre Schutzziel: Die Bevölkerung

Bevor über den *Bevölkerungsschutz* gesprochen werden kann, ist zunächst zu hinterfragen, was für ihn eigentlich Bevölkerung ist. Der Staat hat die Pflicht, die Bevölkerung – und dies darf nicht nur die Staatsbürger\*innen meinen, sondern auch alle weiteren Personen, die sich innerhalb der Grenzen des Landes befinden, also die „Aufenthaltsbevölkerung“ (BBK 2011)<sup>6</sup> – zu schützen. Die vier Säulen der nationalen Sicherheitsarchitektur mit den Polizeien, der Bundeswehr, den Nachrichtendiensten und dem Bevölkerungsschutz setzen diesen grundgesetzlichen Auftrag um.

So heißt es in Art. 2, Abs. 2, Satz 1 des Grundgesetzes: „Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit“. Die Bevölkerung ist also Schutzobjekt, allemal ist ihre *körperliche* Unversehrtheit das Schutzziel. Aber dieses Schutzobjekt – die Bevölkerung – hat sich in den vergangenen Jahrzehnten grundlegend verändert. Die

---

<sup>6</sup> Für diesen Erinnerung sowie weitere wichtige Hinweise danke ich Prof. Peer Rechenbach

kollektiven Traumata der beiden Weltkriege liegen nunmehr über sieben Jahrzehnte zurück und sind damit für die meisten nur noch indirekt präsent. Damit wachsen die damit verbundenen Erfahrungen aus der Gesellschaft und zugleich rücken andere Sorgen und Nöte, aber auch wohlstandsgenährte Erwartungen in den Vordergrund. Die kollektive Betroffenheit des Krieges ließ eine Generation zu Leidensgenoss\*innen werden – jede/r wusste von jemandem, der oder dem es noch schlimmer ging als einem selbst und die vom eigenen Land begangenen Verbrechen gaben ohnehin keine Legitimation zum Klagen oder gar dafür, Forderungen nach einer gerechteren Behandlung durch einen am Boden liegenden (Verbrecher-)Staat zu stellen. Heute, da Katastrophen in Deutschland lange nicht mehr die ganze Gesellschaft trafen, verändert sich diese Haltung grundlegend. Es ist ein Zeichen einer fortgeschritten, ausdifferenzierten, demokratischen, offenen, liberalen Gesellschaft des 21. Jh., dass Bewusstsein und Sensibilität und Ansprüche wachsen, Ansprüche eben auch an die Organe des Bevölkerungsschutzes – in Friedenszeiten also an die zivilen Komponenten, die insbesondere aufgrund der Mehrfachverplanung des Personals auf Landesebene mit einer großen Palette an Aufgaben beschäftigt sind, von der Pflege über die Unfallrettung und den Brandschutz bis zur präventiven Raumplanung.

Das Grundgesetz liefert dieser sich verändernden Erwartungshaltung der Bevölkerung an den Bevölkerungsschutz einen Unterbau, denn es nennt weitere Grundrechte, die zu schützen sind, die *weit über die bloß körperliche Unversehrtheit hinausgehen*: Das Recht auf Glaubens- und Meinungsfreiheit (vgl. GG Art. 4 und 5), das Recht auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit und das Recht, nicht wegen des Geschlechtes, der Abstammung, der Rasse, der Sprache, der Heimat und Herkunft, des Glaubens, der religiösen oder politischen Anschauungen oder wegen einer Behinderung benachteiligt oder bevorzugt zu werden (GG Art. 3, Abs. 3). Ist all dies somit *auch* Schutzziel für den Bevölkerungsschutz oder macht dieser bei der *körperlichen* Unversehrtheit halt?

Die Erwartungen der Bevölkerung an den Bevölkerungsschutz haben sich grundlegend und begründet verändert und der Bevölkerungsschutz hat in mancher Hinsicht auf diese Veränderungen reagiert und seine Konzepte angepasst und ausgeweitet, z. B. durch ein Angebot an psychosozialer Betreuung.<sup>7</sup> Die Folge der veränderten Erwartungen aber ist, dass die Grenzen des Bevölkerungsschutzes, der sich historisch und im Kern noch immer an dem Bild des Schutzes vor körperlichen Schäden und den Schutz von Infrastrukturen und Gebäuden ausgerichtet hat, in der öffentlichen Wahrnehmung zunehmend verschwimmen. Aber es sind ja keinesfalls nur die Erwartungen, vielmehr ist es die reale Vernetzung von Prozessen und die damit einhergehende Komplexität, die jede Trennung von Sphären sukzessive unterläuft. Verbraucherschutz, Gesundheitspolitik, Landwirtschaftspolitik usw. – längst lässt sich nicht mehr wirklich definieren, wo der Bevölkerungsschutz anfängt oder aufhört –

---

<sup>7</sup> Dessen Kapazitäten bei jeder größeren Lage schon weit unterhalb der Schwelle der Hochwasser des Jahres 2021 völlig überfordert sind. Von einer adäquaten Betreuung insbesondere von Einsatzkräften kann bis dato nicht die Rede sein, dazu unten mehr.

jedenfalls dann nicht, wenn man von der Praxis her, also der gesellschaftlichen Realität her denkt. Natürlich lässt sich das, wie es bisher geschieht, durch die bürokratische Zersplitterung in (Nicht-) Zuständigkeitsbereiche wegformalisieren, sodass am Ende der Bevölkerungsschutz eben nicht für diese Bereiche zuständig ist. Dann aber muss sich niemand wundern, wenn der Bevölkerungsschutz insgesamt an Legitimität verliert und die für ihn Verantwortung tragenden nach dem nächsten Ereignis von der Öffentlichkeit zur Verantwortung gezogen werden.

Aber auch die Technologisierung und Bürokratisierung der Arbeitsbedingungen der überwiegend ja ehrenamtlich arbeitenden Helfer\*innen sprengen den tradierten Rahmen des institutionalisierten Bevölkerungsschutzes. Während kriegerische Auseinandersetzungen zunehmend auch im digitalen Raum geführt werden und der soziale Zusammenhalt (nicht nur in Deutschland) mittels Desinformation gezielt attackiert wird, untergraben der demographische und soziale Wandel die kohäsiven Kräfte, wie bspw. das freiwillige Engagement im Allgemeinen und das Ehrenamt im Besonderen. All diese Prozesse setzen den Bevölkerungsschutz „von außen“ wie auch „von innen“ stark unter Druck.

Die Bevölkerung setzt sich zusammen aus heterogenen Menschen unterschiedlicher kultureller und sozialer Herkunft, unterschiedlicher sexueller und politischer Orientierung, unterschiedlicher Normen und Werte, unterschiedlicher Bildungsverläufe etc. – in Summe aus Menschen in unterschiedlichen sozialen Positionen, die maßgeblich durch die Verfügbarkeit von ökonomischem Kapital und der wesentlich dadurch beeinflussten Möglichkeiten geprägt sind, auf die sie umgebenden Verhältnisse Einfluss zu nehmen. Eine Demokratie braucht Legitimität. Ihre Anerkennung muss fortlaufend neu hergestellt werden. Die heterogenen Menschen müssen immer und immer wieder davon überzeugt sein, dass sie Teil eines Gemeinwohles sind, dessen Strukturen von ihren gewählten Vertreter\*innen zu ihren Gunsten gestaltet werden. Das Schutzversprechen des Staates ist sozusagen der Kulminationspunkt, der Schutz der Bevölkerung die Grundlage dieses Anerkennungsverhältnisses. So wie sich die Bevölkerung verändert, so verändern sich auch ihre Ansprüche an den vom Staat versprochenen Schutz. Angesichts neuer Gefahrenkonstellationen – die Pandemie und der Ukraine-Krieg bringen dies in mancher Hinsicht zum Vorschein – zeigt sich zunehmend, dass das Schutzversprechen nur eine begrenzte Reichweite hat. Gelangt dies zunehmend ins Bewusstsein, so gerät das stets fragile Verhältnis von Bevölkerung und Staat unter Druck. Bisher blieb dies weitgehend aus, nach einer Katastrophe nahm der kurz aufflackernde Druck stets wieder ab. Vielleicht blieb aber bisher die schwere Katastrophe auch schlicht noch aus, vielleicht war, was wir seit dem zweiten Weltkrieg hierzulande erlebten, bei weitem nicht das, was Katastrophen potentiell sein können? Diese Frage drängt sich angesichts des geo- und sicherheitspolitischen Lebens auf, die von der russischen Invasion der Ukraine ausgehen werden. Bei zunehmender Frequenz und Magnitude von Ereignissen wird es kaum mehr so verlaufen, wie in den zurückliegenden Jahrzehnten, vielmehr droht der Krisenmodus zur Normalität zu werden. Damit muss das Schutzversprechen insgesamt neu bewertet werden. Welcher Schutz? In welchem Ausmaß? Für wen? Wie lange? Vor was? Wer definiert das alles? Diese Fragen müssen – aus soziologischer Sicht – transparent verhandelt werden, um die Legitimität der staatlich-

demokratischen Ordnung auf Dauer zu gewährleisten. Dieser Diskurs ist die Grundlage für ein neues Arrangement von Checks and Balances, für eine Kontrolle der staatlichen (Schutz)Gewalt, aber auch dafür, vom Staat einzufordern, dass er seinem Schutzversprechen auch unter sich verschärfenden Herausforderungen entsprechen kann.

### 3.2 Gesellschaftlicher Wandel und Wandel der Gefahren

Das Kernproblem ist, dass sich kaum klar sagen lässt, was eigentlich noch nur gesellschaftlicher Wandel und was schon Gefahr und was davon wiederum auch Gegenstand des Bevölkerungsschutzes ist. Bislang bleiben diese Fragen undiskutiert, das Problem wird verwaltungsmäßig „gelöst“: Es kann schlicht nur Thema des Bevölkerungsschutzes sein, was in die gesetzgeberischen und behördlich vorgehaltenen Schubladen passt. Alles was sich dem nicht fügt, wird ad-hoc bearbeitet, sozusagen „auf Sicht“.

Klassisch war der Bevölkerungsschutz in Deutschland zu allererst auf den Schutz der Zivilbevölkerung (Zivilschutz) im Kriegsfall ausgerichtet. Dies ist nach Art. 73 GG Aufgabe und Verantwortung des Bundes.<sup>8</sup> Das ganze Augenmerk des Bundes lag seit jeher und bis 1989 auf dem Kriegsszenario, wie sich besonders nach dem erhofften „Ende“ des Ost-West-Konfliktes zeigte, als die dafür vorgehaltenen Kräfte für nicht mehr relevant gehalten und als „Friedensdividende“ eingespart wurden.

Der friedensmäßige Katastrophenschutz bildet zwar die zweite Komponente des Bevölkerungsschutzes, er ist aber nicht Aufgabe des Bundes, sondern nach Art. 30 GG Aufgabe und Verantwortung der Länder. Der Bund darf demnach nur dann unterstützend tätig werden, wenn die für den Katastrophenfall vorgesehenen Kräfte auf der Länderebene nicht ausreichen (Subsidiaritätsprinzip) und er um diese Unterstützung ersucht wird (Amtshilfe).

Seit Ende des Warschauer Paktes wurde die Wahrscheinlichkeit eines militärischen Konfliktfalls als gegen null gehend eingeschätzt und in diesem Glauben wurden die vom Bund vorgehaltenen Kapazitäten, die auch dem Katastrophenschutz unterstützend im oben genannten Sinne zugutekamen, weitgehend abgeschafft. Diese Gefahreinschätzung hat sich in den zurückliegenden Jahren grundlegend geändert. Nicht nur sind die klassischen „Feindbilder“, vielmehr sind auch die potentiell oder tatsächlich bereits eingesetzten Kampfmittel hybrid geworden und dies vor dem Hintergrund einer „internationalen Ordnung im Umbruch“, wie es im Weißbuch zur

---

<sup>8</sup> Detaillierter geregelt im Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz - ZSKG), siehe [https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Rechtsgrundlagen/zskg.pdf;jsessionid=6B3678339800BAF2545CDDAA7E8FB06F.live352?\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Rechtsgrundlagen/zskg.pdf;jsessionid=6B3678339800BAF2545CDDAA7E8FB06F.live352?_blob=publicationFile&v=7)

Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr von 2016 heißt (vgl. Die Bundesregierung 2016). Konkret werden im Weißbuch als Treiber dieses Umbruchs z. B. genannt:

- der Klimawandel,
- die Globalisierung und Vernetzung von Politik, Ökonomie und Technologie,
- Nationalismen, gewalttätiger Extremismus, religiöser Fanatismus „als Ausdruck von Identitäts- und Legitimitätsdefiziten“ (Die Bundesregierung 2016: 29),
- der Verfall von Werten und Normen,
- die Entstehung neuer Machtzentren bei gleichzeitiger Fragmentierung von Ordnungsentwürfen und
- damit verbundene Verschiebungen der globalen Machtverhältnisse,
- Verschleierung von Angreifern und Konfliktparteien,
- Korruption,
- die demographische Entwicklung,
- der Bedeutungszuwachs transnationaler Netzwerke,
- der ungebremsste Trend zur Urbanisierung,
- der transnationale Terrorismus,
- die Folgen der Digitalisierung einschließlich Cyberangriffen und Informationsoperationen,
- Entwicklungen auf dem Gebiet der künstlichen Intelligenz,
- die Wirtschafts- und Finanzkrise, die Fluchtkrise, die Ukraine-Krise,
- usw.

Aber auch eher zivile Herausforderungen wie die zunehmende Wahrscheinlichkeit von Epidemien und Pandemien finden im Weißbuch Erwähnung, wohingegen das vom Menschen ausgelöste und potentiell größte Artensterben der Geschichte nicht genannt wird. Die Liste ließe sich lange noch erweitern Risiken: ein Vulkanausbruch mit globalen Folgen bspw. auf die Lebensmittelsicherheit, schwere Erdbeben, Sonneneruptionen oder abstürzender Weltraumschrott usw. usf. Und neben diesen, unmittelbar auch sicherheitspolitisch relevanten Risiken bestehen vielfältige Gesundheitsrisiken, die in der Summe zu vielen Millionen Toten führen: Von der Verunreinigung der Atemluft und Krankenhauskeime über Lebensmittelbelastungen bis zu Mangelernährung in global marginalisierten oder in von Konflikten zerrütteten Regionen und Fehlernährungen und Adipositas in Wohlstandsländern. Welche kaskadierenden Effekte in alle Lebensbereiche hinein ein länger andauernder Stromausfall haben kann, lässt sich kaum wirklich absehen.

Diese Gemengelage stellt die Silostruktur des Deutschen Bevölkerungsschutzes in Frage. Eine Abgrenzung von Zivil- und Katastrophenschutz wird vor dem Hintergrund dieser sich verändernden, komplexer und systemischer werdenden Gefahren immer schwieriger. Was sich im Weißbuch gelistet findet, bildet aber auch lange noch nicht die mit jedem einzelnen Punkt verbundene Komplexität ab, die hier begonnene Liste suggeriert voneinander isolierte Probleme. Der Klimawandel *vernetzt* schon heute alles und er wird zukünftig ein *globales systemisches Management* alternativlos erscheinen lassen. Wie amalgamieren steigende Temperaturen und Wassermangel

mit Fluchtbewegungen, mit dem demographischen Wandel und der damit einhergehenden Schieflage im Rentensystem, mit den mit dem Biodiversitätsverlust einhergehenden Folgen für die Landwirtschaft, mit einer extremen, den sozialen Zusammenhalt zersetzenden sozialen Ungleichheit, mit sich vermehrt einstellenden globalen Schockwellen über politische, ökonomische oder soziale Verwerfungen an anderen Orten der Welt? Wie gehen Gesellschaften unter diesem Druck in einer digital vollständig überwachbaren und damit auch militärisch intendiert manipulierbaren Weltgesellschaft mit schneller wiederkehrenden Pandemien um? Wie verändern sich Bedrohungslagen, wenn Kriege nicht mehr konventionell zwischen Staaten ausgetragen werden, sondern private Akteure – von global agierenden Unternehmen bis zu global vernetzten Hackerallianzen – in kalte und heiße Konflikte intervenieren, wie es schon länger (und nicht erst mit Beginn des Ukraine-Krieges) gang und gäbe ist? Was, wenn eine solche Dynamik nicht nur von einer schweren Katastrophe im Zusammenhang mit Extremniederschlägen, sondern auch noch von einer galoppierenden Inflation überlagert wird? Was, wenn sich die Bevölkerung in einer solchen Lage dann nicht mehr wie bislang überwiegend prosozial verhält und alles tut, um einen eskalierenden Schaden zu vermeiden? Noch vor wenigen Wochen schien diese, in der Vorgängerversion dieses Berichts gestellte Frage weit hergeholt: Was, wenn auf einmal auch ein Krieg ein ganz reales Szenario wird und erst im unmittelbaren Vorfeld allen schlagartig wieder zu Bewusstsein kommt, dass die weithin in Vergessenheit geratene nukleare Bedrohung heute vielleicht größer ist denn je?

Aus Sicht des Verfassers sind dies keine fernen Zukunftsszenarien<sup>9</sup>, vielmehr sind wir bereits voll in diesem Szenario angekommen. Es zeigt sein Gesicht nur nicht auf einen Schlag, sondern sukzessive und oftmals im unerwarteten Anlitz und erscheint daher noch immer als das Auftreten isolierter „schwarzer Schwäne“. Was also ist Bevölkerungsschutz unter diesen Bedingungen, was gibt er vor zu sein und was sollte er dem gesellschaftlichen Selbstverständnis nach sein? Ist es angesichts dieser Gefahren nicht erforderlich, die Frage neu zu stellen, was für ein Schutz der Bevölkerung eigentlich gewünscht resp. erforderlich wäre, um dann zu prüfen, inwieweit dies die bestehenden Strukturen zu leisten vermögen, anstatt stets nur die gegebenen Bedingungen im unmittelbaren Nachgang, also lediglich mit Blick in den Rückspiegel und nicht mit Blick nach vorn, in die eine oder die andere Richtung zu überarbeiten?

---

<sup>9</sup> Es erscheint mir zunehmend befremdlich, dass bspw. in Veranstaltungen zu den Folgen des Klimawandels noch immer allenthalben von den „zukünftigen“ Folgen gesprochen wird, als sei ja noch alles gut. Der Klimawandel ist längst Realität – im meteorologischen und ökologischen Sinne, wie aber auch im sozialen, politischen und ökonomischen. Dass der Klimawandel hingegen auch der Treiber für mehr Katastrophen sei, ist damit nicht gesagt, vielmehr sprechen viele Indizien dafür, dass bislang noch die menschengemachten Umweltveränderungen, Siedlungspraktiken und Lebensweisen die weitaus stärkeren Treiber für Vulnerabilitäten sind (vgl. Kelman 2015).

### 3.3 Stärken und Schwächen des Bevölkerungsschutzes

Der Bevölkerungsschutz in Deutschland kann für die meisten der hier genannten Entwicklungen auf keine – oder jedenfalls nur bedingt – Erfahrungswerte zurückgreifen. Seit jeher ist Bevölkerungsschutz vorrangig *Zivilschutz* und der Katastrophenschutz sein subsidiärer Annex. Seit den 1920er Jahren bis Ende der 1980er Jahre ging es vorrangig um den Luftschutz, der sich weitgehend auf die „Aufklärung“<sup>10</sup> der Bevölkerung über mögliche Verhaltensweisen und Selbstschutzmöglichkeiten sowie Warnung durch damals noch flächendeckend installierte, existierende Sirenen reduzierte. Jahrzehnte wurde über den Schutzraumbau diskutiert, der aber in Deutschland nie ein nennenswertes Niveau erreichte – ob tatsächlich jemals für 3,8% der Bevölkerung Schutzräume vorhanden waren, wie oft gesagt wird, muss mindestens bezweifelt werden, jedenfalls werden auch die wenigen jemals errichteten Bauten längst nicht mehr zweckbestimmt unterhalten – ganz anders als etwa in der Schweiz, wo für 100% der Bevölkerung Schutzräume existieren sollen. Eine Grundversorgung etwa mit Trinkwasser ist derzeit nicht gegeben. Wie weit und wie lange die Lebensmittelnotversorgung ausreicht wird mit Bestimmtheit niemand sagen können, nicht nur weil die konkreten Details und Standorte behördliche Verschlussache sind, sondern vielmehr weil die konkrete Distributions- und Konsumtionspraxis ganz sicher nicht realistisch geplant ist (es wäre höchst wundersam, wenn hier auf Behördenseite so gänzlich anders ins Soziale hineingedacht worden sein sollte als in allen anderen, der Öffentlichkeit und Wissenschaft zugänglichen Sicherheitsbereichen).

Der Katastrophenschutz hat seine Stärken dort, wo auf Erfahrungen zurückgegriffen werden kann: Auf Überschwemmungen, Schnee, Lawinen und Eis, Starkniederschläge oder Stürme ist das komplexe integrierte Hilfeleistungssystem praxiserprobt vorbereitet, dies allerdings schon nur so weit, wie eine Lage nicht über das aus zurückliegenden Ereignissen noch gut erinnerte Maß hinausgeht. Eine hochprofessionelle Feuerwehr weiß mit Bränden umzugehen. Hier steht Deutschland zwar im internationalen Vergleich recht gut da, aber jüngste Flächenbrände wie im Jahr 2019 in Lübtheen gaben einen Eindruck davon, welche Herausforderungen im Zuge veränderter Landnutzung und Klimaveränderungen auf die Feuerwehren zukommen. Die Notfallrettung hat seit den 1970er Jahren ein hochprofessionelles Niveau erreicht und im Bereich des Massenanfalles von Verletzten (MANV) wurden im Rahmen der „Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung“ (2002) und mit der „Neuen Konzeption Zivile Verteidigung“ (2016) Verbesserungen erreicht.

Für die Freisetzung und Kombinationswirkungen von Gefahrstoffen (chemischer, biologischer, radiologischer, nuklearer Art – CBRN) wird seit Jahren trainiert. So war bspw. die „dirty bomb“ Gegenstand einer der großen länderübergreifenden Übungen

---

<sup>10</sup> Die tatsächlich das Gegenteil von Information und Aufklärung war, nämlich vorsätzliche Täuschung zur Ruhigstellung – man denke an den Slogan „Duck and Cover“, oder das berühmt gewordene Bild einer Person, die sich mit einer Aktentasche über dem Kopf vor den Folgen einer atomaren Detonation schützt.

(LÜKEX 2009/2010). Dass die Grenzen des Systems des Bevölkerungsschutzes in einer solchen Lage mindestens getestet würden, zeigte die Übung deutlich. Noch im Jahr 2012 hatte die Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz dezidiert eine mögliche Modi-SARS Pandemie durchgespielt. Die SARS-CoV-2-Pandemie manifestierte die spätestens seit diesem Bericht auch der Politik bekannte Vulnerabilität gegenüber zoonotischen Infektionskrankheiten (vgl. Dittmer/Lorenz 2020 Baekkeskov 2015; Davis 2006; Morse 1996; McNeill 1998; Snowden 2020).

So lässt sich zusammenfassend sagen: Worauf das komplexe Hilfsleistungssystem in Deutschland ausgerichtet ist, das sind im Kern räumlich und zeitlich begrenzte Ereignisse. Die Krisen und Katastrophen der Zukunft, davon haben wir durch Fukushima, die Geflüchtetenkrise 2015/2016, durch die SARS-CoV-2-Pandemie und durch die Auswirkungen von „Tief Bernd“ im Zusammentreffen auf eine hoch vulnerable Region im Jahr 2021 einen Eindruck bekommen, werden aber – nicht nur im Zuge des Klimawandels sondern vielmehr zunächst durch das menschliche Gestalten seiner biophysischen Umwelt (vgl. Kelman 2015: 117-127) und die völlige Ignoranz gegenüber den Nebenwirkungen politisch-ökonomischer Verflechtungen – immer häufiger von erwarteten Schemata abweichen und komplexer Art sein. Dass der Ukraine-Krieg die Grenzen zwischen Zivil- und Katastrophenschutz weiter erodieren lassen wird, ist evident. Die Menschheit hat im 21. Jh. ein Entwicklungsniveau erreicht, durch das mit zunehmender Geschwindigkeit und Vernetzung zeitgleich verschiedene Prozesse in Probleme globalen Ausmaßes führen, wo Finanzmarkttransaktionen, Kryptowährungsspekulationen, aktienbasierte Rentensysteme und Staatenbankrotte mit Kriegen im Osten und Geflüchtetenbewegungen eine unübersichtliche und in ihren Auswirkungen auch auf die Bundesrepublik unalkalulierbare Allianz eingehen. Antibiotikaresistenz (oder die Abhängigkeit von Antibiotikaliefernungen aus China), das strukturell zunehmende Potential sozialer Zerrüttung, der Abbau personeller und materieller Pufferkapazitäten von der kommunalen bis zur globalen Ebene, die unabsehbaren Folgen der Entwicklung auf dem Gebiet der künstlichen Intelligenz oder die sich mittelfristig räumlich und zeitlich versetzt zeigenden Konsequenzen einer grundveränderten Geldpolitik der Zentralbanken – all diese ganz unterschiedlich gelagerten, isoliert erscheinenden Prozesse wirken zusammen und beeinträchtigen maßgeblich die Resilienz der Gesellschaft. Sie wirken keinesfalls nur negativ, aber sie haben eben einen Einfluss auf den Bevölkerungsschutz, der bislang praktisch unbeobachtet und damit unverstanden bleibt, weil weiterhin in den Bildern der Vergangenheit gedacht wird, so dass wir von den negativen Wirkungen überrascht werden und dann im schlechten Fall feststellen, dass der Bevölkerungsschutz darauf nicht vorbereitet ist.

All diese, die Resilienz der Gesellschaft beeinflussenden Effekte wirken auch auf die Bevölkerung ein – und auf die Helfer\*innen im Bevölkerungsschutz, die selbst Teil der Bevölkerung sind. Für die Bevölkerung kann dies bedeuten, dass sie affektiver reagiert und leichter zu verunsichern ist. Damit wird sie nicht zuletzt auch anfälliger für Demagogen aller Art. Die Helfer\*innen im Bevölkerungsschutz auf der anderen Seite sind es, die mit den Folgen dieser Veränderungen in besonderem Maße in ihrer alltäglichen Arbeitspraxis konfrontiert sind. Alles wird gefühlt immer aufwendiger für sie, ohne dass man wirklich rekonstruieren könnte, woher das Gefühl des



zunehmenden Stresses als Rettungssanitäter\*in ursächlich kommt. Deutschland „lebt“ vom Engagement – sei es „ad-hoc“ wie bei einem Hochwasser oder der Versorgung Geflüchteter, sei es ehrenamtlich gebunden in Vereinen oder Hilfsorganisationen, sei es bei niedrigen Gehältern und zahllosen Überstunden in der Pflege schwer Hilfebedürftiger. Wer über Resilienz im Bevölkerungsschutz spricht, darf über diese „Ressource“ nicht schweigen und er muss diese Ressource nicht nur unmittelbar fördern, sondern zugleich auch Sorge tragen, dass ihr auch nicht indirekt Schaden zugefügt wird<sup>11</sup>.

Der Bevölkerungsschutz ist nur ein Additiv. Er *ergänzt* die Leistungen, die die Bevölkerung alltäglich erbringt und die auch in der Krise oder Katastrophe bislang stets verlässlich größtes Engagement im Erbringen von Leistungen für das Gemeinwohl zeigte. Je mehr dieses Engagement, was letztlich aus einem allgemeinen Zusammengehörigkeitsgefühl (soziale Kohäsion) gespeist wird, unter Druck gerät, umso mehr müsste dies der Bevölkerungsschutz in seiner organisierten Form kompensieren, während er selbst im gleichen Zuge ebenfalls auf dieses Engagement angewiesen ist. Das ist das – scheinbare – Paradoxon, vor dem der Bevölkerungsschutz steht. Paradox nur scheinbar, weil sich dieses Paradoxon auflösen lässt, wenn Bevölkerungsschutz nicht länger als etwas eigenständiges, sondern als integraler Bestandteil einer *Bevölkerungsschutz- bzw. Katastrophenkultur* begriffen wird, die alle gesellschaftlichen Akteure einbindet und sämtliche destruktiven (Neben-)Wirkungen menschlichen Handelns inkludiert (vgl. Clausen 1988). Wir sind offensichtlich weit davon entfernt, den Bevölkerungsschutz adäquat zu denken.

### 3.4 Entwicklungen und Reformen seit 1989

Der seit 1989 betriebene „grenzen- und grundlose Abbau von Kompetenzen und Ressourcen, von Koordinierung und Kooperation und vor allem von Motivation und Engagement“ (Schöttler 2000: 5) sowie das Einfahren der sogenannten „Friedensdividende“ zeigte mit dem 11. September 2001 und den Hochwassern 2002 und 2003 seine negativen Folgen und ein Umdenken setzte ein. Seither ist einiges geschehen.

Mit der von der Konferenz der deutschen Innenminister\*innen und -senator\*innen (IMK) im Jahr 2002 beschlossenen „Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“, der Gründung des BBK (2004) und den kontinuierlich durchgeführten Risikoanalysen zu verschiedenen Themenfeldern, mit Innovationen wie dem „Gemeinsamen Melde- und Lagezentrum des Bundes und der Länder“ (GMLZ) und verschiedenen ineinander verschachtelten Optionen für gemeinsame Krisenstäbe, der Einrichtung einer eigenen Abteilung für Krisenmanagement und Bevölkerungsschutz im BMI (2007), den Länderübergreifenden Übungen (LÜKEX) und der „Interministeri-

---

<sup>11</sup> Etwa durch den kostengünstigeren, aber weder formal oder dem Geiste des Grundgesetzes nach vorgesehenen noch für die dafür ausgebildeten Ehrenämter\*innen nachvollziehbaren Einsatz der Bundeswehr.

ellen Koordinierungsgruppe des Bundes und der Länder“ (IntMinKoGr) reagierte der Bund auf eine veränderte Gefahreinschätzung und erhöhte damit vor allem die Abstimmungskompetenzen in einer länderübergreifenden Lage.

Die Sorge um einen Angriff mit biologischen Gefahren prägte zahlreiche Reformen und Initiativen der beiden letzten Dekaden. Der 11. September und die Anschläge mit Milzbrandsporen in den USA im Jahr 2001 (vgl. Guillemin 2011) erhöhten bei der WHO wie auch auf nationaler Ebene die Aufmerksamkeit für biologische Gefahren (vgl. Baekkeskov 2015; BBK/RKI 2007a; BBK/RKI 2007b). Biologische Gefahren wurden, so schreiben Daniel Lorenz und Cordula Dittmer von der Katastrophenforschungsstelle (Dittmer/Lorenz 2020), aus Sicht des gesundheitlichen Bevölkerungsschutzes adressiert (vgl. BBK/RKI 2007a; BBK/RKI 2007b; BBK 2009; Uhlenhaut 2011; Schirrmeyer 2013), eine Influenza-Pandemie war Gegenstand einer LÜKEX-Übung im Jahr 2007 und im Jahr 2013 wurde abermals eine biologische Bedrohungslage beübt. Die Risikoanalyse des Bundes von 2012 hatte das Szenario „Pandemie durch Virus Modi-SARS“ zum Gegenstand (vgl. Deutscher Bundestag 2013). Sie stellte die Leistungs(un-)fähigkeit des deutschen Zivil- und Katastrophenschutz dar, skizzierte, mit welchen Auswirkungen zu rechnen ist und welcher Bewältigungskapazitäten und -fähigkeiten es bedarf. 2016 wurde die „Rahmenkonzeption CBRN-Schutz“ (BBK 2016) veröffentlicht, in der zusammenfassende Vorstellungen zum „CBRN-Schutz für den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes“ (BBK 2016: 11) ausgeführt wurden. Im Kontext der WHO-Influenzapandemieplanungen wurden vornehmlich vom Robert-Koch-Institut (RKI) seit 2001 nationale Pandemiekonzepte und -pläne erarbeitet (vgl. Knufmann-Happe 2011). Im Nationalen Pandemieplan (NPP) „zum Infektions- und Katastrophenschutz“ (RKI 2017: 6) für Deutschland sind auch die Ressourcen des Zivil- und Katastrophenschutzes eingeplant, z. B. bezüglich der Nutzung etablierter Krisenmanagementkonzepte zur Bewältigung der Lage (vgl. Dittmer/Lorenz 2020).

Die Summe dieser Lernprozesse und Anpassungen des Bevölkerungsschutzes in Deutschland seit 2001 hat zweifelsohne dazu beigetragen, die Leistungsfähigkeit der Schutzarchitektur für die hierzulande häufiger auftretenden Gefahren im internationalen Vergleich hoch zu halten. Gerade auch im internationalen Vergleich hat aber die Bewältigung der Pandemie gezeigt, wie löchrig diese Leistungsfähigkeit ist und wie schnell die tradierten Grenzziehungen zwischen Zivil- und Katastrophenschutz und die intransparenten, überbürokratisierten Zuständigkeiten zu mehr Problemen führen, als dass sie nutzen.

Der internationale Vergleich lässt so neben Stärken deutliche Schwächen erkennen: Insbesondere was komplexere Lagen angeht, schneidet Deutschland in diesem Vergleich mit manch anderer Gesellschaft wie etwa der Japanischen nicht gut ab. Entscheidend ist aber überhaupt nicht der Vergleich mit anderen. Entscheidend ist das Verhältnis von Prävention und Kapazitäten in Relation zu den sich *qualitativ* verändernden Risiken und Gefahren. Ziel sollte daher nicht sein, im internationalen Vergleich einigermaßen gut dazustehen, sondern als leistungsfähige Gesellschaft in einer sich grundlegend verändernden Welt als Vorbild aufzutreten und für einen wirklichen Schutz der Bevölkerung Sorge zu tragen.

## 4. Lessons to learn

Neun konkrete Punkte will ich im Folgenden erörtern und darauf bezogen „Lessons to learn“ aus Forschungssicht benennen. Viel des hier Genannten ist seit Jahren, teils seit Jahrzehnten bekannt. Andere Schwachstellen traten während und im Nachgang zu den jüngsten komplexen Krisen, wie der Geflüchtetenkrise 2015/2016 und der Corona-Pandemie seit 2020 und auch durch die Waldbrände des Jahres 2019 oder die Hochwasserlage im Westen Deutschlands im Jahr 2021 prägnanter zu Tage. Dass sich vor dem Hintergrund des Ukraine-Krieges nun gänzlich anders gelagerte Schwachstellen zeigen werden, steht für den Autor außer Frage. Dieser Krieg wird mit einem Schlage viele der seit Jahrzehnten geführten Debatten in einem anderen Licht erscheinen lassen. Ob er der entscheidende Impuls sein wird, der ein grundlegendes Umdenken vom reaktiven zum präventiven, von der nachsorgenden Katastrophenhilfe zum vorsorgenden Bevölkerungsschutz einleitet?

Zwei allgemeine Lehren will ich vor diesem Hintergrund voranstellen. Wenn die Lagen der jüngsten Vergangenheit etwas gezeigt haben, dann ist das zuvorderst der Bedarf, Szenarien weitaus komplexer und diese Komplexität auch über einen langen Zeitverlauf hinweg zu bedenken. Der „Schwarze Schwan“ darf nicht länger außerhalb des Denk- und Planungshorizontes bleiben. Vielmehr muss er zum Dreh- und Angelpunkt des neu zu denkenden Bevölkerungsschutzes werden, nicht nur weil er, einige Ursachen wurden oben genannt, dabei zu sein scheint, „normal“ zu werden – der invasive „Schwarze Schwan“ wird weltweit heimisch – sondern vielmehr schon deshalb, weil *ein* „Schwarzer Schwan“ ausreichen kann, uns existenziell zu gefährden. Schlechthin absurd ist es, dass es eines Argumentes dieser Art überhaupt bedarf: Wenn es uns *ein einziges Mal* nicht gelingt, den Atomkrieg, das Kippen der ENSO-Zirkulation, den Choleraausbruch oder den Verlust essentieller Arten zu verhindern, dann ist alles andere, was wir dabei einsparten, indem wir es nicht zu verhindern versuchten, hinfällig. In Bezug auf die existenzielle Gefährdung der Menschheit müssen auch höchst unwahrscheinliche Szenarien bedacht werden. Es ist schlicht gänzlich naiv, darauf zu vertrauen, dass die Kontrolle über atomare Sprengköpfe stets nur in den Händen rational agierender Humanisten liegt. Wir müssen zur Grundlage unseres Handelns machen, dass dies einmal *nicht* der Fall sein kann. Und es ist ebenso naiv, zu meinen, dass ein Vulkanausbruch im Pazifik ausbleiben wird, der existenzielle Folgen für die deutsche Bevölkerung haben könnte, bloß weil die Wahrscheinlichkeit nur geringfügig größer ist, als ein tausendjähriges Hochwasser – wie jenes entlang der Ahr. Zu erinnern ist hier etwa an den Ausbruch des indonesischen Tambora-Vulkans vor gut 200 Jahren, in dessen Folge es in Europa zu Hungersnöten und dem Ausbruch von Seuchen kam.

Die zweite allgemeine Lehre lautet: Keinesfalls ist Vorbereitung auf den unvorhersehbaren Fall unmöglich. Vielmehr sind Gesellschaften insgesamt so resilient zu machen, dass sie dem Unvorhergesehenen gegenüber robust genug sind. Das aber erfordert

einen grundlegenden gesellschaftlichen und kulturellen Wandel, einen Wandel nicht nur der Bevölkerungsschutzarchitektur, sondern der Gesellschaft. Der Schlüssel zum Schutz der Bevölkerung liegt nicht in lauter „End-of-pipe“-Insellösungen. Der Schlüssel liegt vielmehr in der Gestaltung der gesellschaftlichen Grundlagen, die maßgeblich darüber entscheiden, ob eine Gesellschaft mehr oder weniger verletzlich ist. Das Ziel muss lauten, eine resiliente Katastrophenkultur zu erschaffen. Das ist kein „nice to have“ oder als Ökoträumerie abzutun.

Keine Krise oder Katastrophe ist wie eine andere. Dennoch gibt es Ereignisse, die dem Bevölkerungsschutz in Deutschland „vertrauter“ sind als andere. Komplexe Katastrophen und Krisen wie eine Pandemie aber auch ein Extremniederschlagsereignis wie das des Jahres 2021 und erst recht eine durch die russische Invasion der Ukraine ausgelöste Krise, halten sich nicht an tradierte Schemata. Zu lange wurde das Geschehen noch während der laufenden Pandemie nach bekannten Gefahrenabwehrmustern *gedacht*, die auf „Naturkatastrophen“ und „technische Großunglücke“ zugeschnitten sind. Zu lange blieb für Entscheider\*innen in den Hochwassergebieten 2021 (vermutlich nicht nur auf der lokalen Ebene) das Gefahrenpotential, das mit der Blockade-Wetterlage einherging, außerhalb des Erwartungshorizontes. Zu lange hielt man für ausgeschlossen, was sich eigentlich vor aller Augen seit vielen Jahren anbahnte, ob in Russland oder Afghanistan. In allen so unterschiedlich gelagerten Fällen wurden (wie es nach aktuellem Beobachtungsstand aussieht) Maßnahmen nicht oder zu spät ergriffen – nicht primär, weil es an Techniken, Warnmeldungen, Verfahren und Regelungen von Abläufen gemangelt hätte, vermutlich nicht einmal, weil Zuständigkeiten falsch oder gar nicht geregelt waren, sondern weil Wahrnehmung und Handlungsrahmen auseinander gingen, weil Prozesse nicht ineinandergriffen, weil die etablierten Verfahren nicht auf das ausgelegt waren, was sich da tatsächlich entwickelte und weil es allenthalben *an Ressourcen und an Kompetenzen* mangelte, mit der sich damit einstellenden Unübersichtlichkeit umzugehen.

Eine Pandemie wird in ihren Auswirkungen nicht nur als an das virale Geschehen gebundenes Gesundheitsproblem (das hier nicht beurteilt wird) desaströs, vielmehr werden die Folgen über die direkten, indirekten und dann kaskadierenden Folgefolgen potenziert, die ebenfalls frühzeitig erkannt und bedacht werden müssen. Dies war vom Beginn der Pandemie bis heute nicht der Fall. Ein Hochwasser wie das im Juli 2021 wurde nicht allein durch zu viel Wasser desaströs, sondern weil sich Menschen entschieden, ihre Umwelt zu gestalten und auch dort zu siedeln, wo dies mit Risiken verbunden war und sie über Jahrzehnte hinweg den Blick für das verlernten, was sie existenziell gefährdet in einer Gesellschaft, die insgesamt darauf gepolt ist, Risiken auszublenden und sich zugleich kein Bild davon zu machen, wo die Grenzen der Schutzmöglichkeiten liegen. Die russische Invasion kam nicht „aus heiterem Himmel“, vielmehr ist sie die Fortsetzung eines fernab der öffentlichen Wahrnehmung geführten

geopolitischen Konfliktes um Einflussosphären und Ressourcen<sup>12</sup> und die Konsequenzen bleiben nicht beim Einsatz von Waffengewalt, sondern eskalieren in alle gesellschaftlichen Bereiche hinein.

Es ist zu kurz gegriffen, allein „der Politik“ oder den Behörden vorzuhalten, sie hätten sich zu wenig um den Bevölkerungsschutz gekümmert. Verantwortung tragen auch die Wählerinnen und Wähler, die zugleich Steuerzahlende sind und einen qualitativ besseren Bevölkerungsschutz einfordern *können*. Bevölkerungsschutz ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe.

#### 4.1 Prävention

Die grundlegende Frage, vor der Gesellschaften des fortgeschrittenen 21. Jh. stehen lautet: Überlässt man die Entwicklung dem freien Zusammenspiel der Kräfte – gleichsam als Realexperiment mit sich selbst, so wie es seit Jahrzehnten, wenn nicht gut zwei Jahrhunderten läuft – und versucht lediglich im laufenden Prozess auf die sich abzeichnenden ungewollten Effekte zu reagieren, oder muss angesichts der nicht mehr einholbaren, sich vervielfältigenden „Nebenwirkungen“ gesellschaftlichen Handelns versucht werden, diese Nebenwirkungen von vornherein zu reduzieren, also ihr Entstehen zu verhindern? Dies ist die Gretchenfrage. Während die einen darauf setzen, dass das freie Spiel der Kräfte stets auch ein Optimum an Reaktionsoptionen hervorbringt, halten die anderen dagegen, dass die Empirie diesen Glauben längst falsifiziert hat angesichts der vielfältigen Effekte wie die weiterhin bestehende existenzielle Armut in der Welt oder die Folgen des Umwelt- und Klimawandels und plädieren für mehr staatlicher „Steuerung“. Aber Steuerung ist ein Kampfbegriff: Kaum ausgesprochen ruft er heftigste Reaktionen hervor. Viele der dann angeführten Argumente sind berechtigt, in vielerlei Hinsicht haben sich die staatlichen Steuerungskapazitäten als begrenzt erwiesen. Aber daraus den Schluss zu ziehen, der Staat oder seine Organe *können* überhaupt nicht steuern, ist so lange falsch, wie nicht versucht wurde, die *Kapazitäten* zur Steuerung auf ein adäquates Niveau zu bringen. Außerdem bleibt die Frage bestehen, ob schlechte Steuerung schlimmer ist als überhaupt keine.

In internationalen Rahmenpapieren wie dem Sendai-Rahmenwerk zur Reduktion von Katastrophen oder den Globalen Nachhaltigkeitszielen wird die Frage, ob Prävention oder Reaktion, eindeutig beantwortet: *Risiko-, Krisen- und Katastrophenmanagement (IKRM, siehe dazu Punkt 6.4) muss auf Prävention statt auf Reaktion fokussieren*. Das beste Management verhindert seine eigene Notwendigkeit. Es zielt auf die Vermeidung des Risikoeintrittes und sodann auf die Steigerung der Widerstandsfähigkeit (Resilienz), um mit unvorhersehbaren oder nicht vermeidbaren Gefahren *dennoch*

---

<sup>12</sup> Entsprechend müsste Prävention hieran ansetzen. Auch Außenpolitik folgt tradierten Pfaden, Denk- und Handlungsmustern, die sich an Niccolò Machiavelli oder an Thomas Hobbes orientieren anstatt an den Erfordernissen einer aufs Enge miteinander vernetzten Weltgesellschaft, in der es gar keine Alternative gibt zur Kooperation.

fertig werden zu können.<sup>13</sup> Das Risiko-, Krisen- und Katastrophenmanagement soll darauf abzielen, die Effektivität sämtlicher Maßnahmen zum Zweck der Krisen- und Katastrophenprävention sowie die Widerstandsfähigkeit der Bevölkerung zu steigern.

Aber wie lässt sich Prävention überhaupt denken, wenn es keinen systematischen, d.h. institutionell getragenen Dialog darüber gibt, vor was denn eine Bevölkerung eigentlich geschützt werden soll? Bislang ist die Tragweite der Sendai-Forderung nach einem präventiven Ansatz nicht wirklich begriffen, weil sie praktisch ausschließlich auf Naturgefahren bezogen wird. Alles, was Bevölkerungsschutz heute institutionell und kapazitär ist, ist das Resultat von Lehren aus konkreten Ereignissen, und dies waren in der Regel solche, die mit Naturgefahren im Zusammenhang standen. Über die Erfahrungen hat sich ein institutionelles Arrangement erhoben, das die jeweils beobachteten Prozesse regulieren soll. Niemals war dabei klar, was eigentlich genau das Ziel dieses Arrangements war, immer schon flossen hier zahlreiche Motive ein wie bspw. der Schutz der Staatsfunktionalität (vorrangig vor dem Schutz der Bevölkerung) oder machtvoll vertretene Partikularinteressen. Niemals wurde ausdekliniert, vor was dieses Arrangement schützen sollte – man handelt so, als wäre das immer schon allen vollkommen klar – eben vor genau dem, was gerade geschehen war. Aber jede Katastrophe ist anders und wichtiger noch: jede zukünftige Katastrophe wird sich immer gravierender von denen der Vergangenheit unterscheiden.

Der Bevölkerungsschutz definiert seine eigenen (Schutz-)Ziele bislang kaum und seinen Zuständigkeitsrahmen nicht inhaltlich. So wird camouffiert, dass er sich bis heute auf die nachsorgende Bewältigung von Schadenslagen konzentriert und das präventive Management von Gefahren gar nicht als in seinen Zuständigkeitsbereich fallend betrachtet. Ein auf Prävention gerichtetes Risiko-, Krisen- und Katastrophenmanagement gibt es in Deutschland nicht einmal im Ansatz, es fehlt gänzlich an einer respektiven Architektur – und niemand scheint dies überhaupt zur Kenntnis zu nehmen. Insgesamt kann schon deshalb in Deutschland von einem präventiv ausgerichteten Bevölkerungsschutz, wie in internationalen Vereinbarungen (insbes. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, SFDRR) gefordert, überhaupt nicht gesprochen werden. Ernstgenommen setzt Prävention eine die gesellschaftliche *Resilienz* insgesamt berücksichtigende *integrative* (im Sinne eines alle gesellschaftlichen Akteure einbeziehenden und alle Problemfelder berücksichtigenden Dialoges) und systemische (d.h. auch die indirekten Neben- und Wechselwirkungen berücksichtigenden) Risiko- und Gefahrenbewertung voraus, auch hinsichtlich Naturgefahren, aber sie müsste schon ganz woanders ansetzen, etwa bei der Produktion und Konsumtion (hier ist der Verbraucherschutz zu dem zu machen, was er dem Begriff nach zu sein vorgibt), der Raumnutzungsplanung, der Entwicklung

---

<sup>13</sup> Auch für das Unvorhersehbare hat der Mensch Formen der Vorbereitung in Form einer allgemeinen Robustheit entwickelt, wie etwa die Horden- oder Gemeinschaftsbildung oder Institutionen unterschiedlicher Art, die Natur an sich ist das Produkt der Anpassung an unvorhergesehene Bedingungen, an deren jeweiligem evolutionären Endpunkt stets nur das weiterbesteht, das sich bewährt hat. Und auch der Umkehrschluss greift hier: zahlreiche Wege waren *nicht* erfolgreich, wie etwa die Überspezialisierung, ohne Rückfallebenen zu bewahren.

neuer technologischer Produkte oder der Bewertung von Veränderungen an der Substanz des Sozialstaates. Während die Diskussionen im Bereich des Klimaschutzes immer differenzierter werden, haben sie, was Prävention angeht, zum Bevölkerungsschutz noch nicht einmal begonnen.

Prävention wird bis heute – ohne formal als solche definiert zu sein – auf den Schutz vor Naturgefahren reduziert gedacht, was das Handlungsspektrum im Wesentlichen auf Vorhersage oder Schutzbauten reduziert. Diese Sichtweise dominiert den Diskurs seit Beginn der Neuzeit. Aber selbst dann, wenn der Mensch nur Naturgefahren zu fürchten hätte, gegen deren Kräfte seine Präventionsmittel weiterhin limitiert sind, müsste Prävention mindestens ebenso die Reduktion von Vulnerabilitäten im strukturellen und sozialen Sinne (s.u.) umfassen. Bis heute geraten zwar die strukturellen Aspekte hier und da in den Blick (etwa bzgl. Kritischer Infrastrukturen, dazu ebenfalls mehr im Gliederungspunkt 6.2, auch umweltplanerisch, in der Regel aber nur unmittelbar im Bezug auf konkrete Ereignisse wie etwa in Sachsen nach dem Hochwassern 2002 und 2013), die sozialen (etwa soziale Ungleichheit oder der Ressourcenabbau auf der kommunalen Verwaltungsebene) werden jedoch im Katastrophenschutzkontext überhaupt nicht adressiert. Aber soll sich denn der Schutz auf den vor Naturgefahren beschränken? Die Ansprüche sind wie oben dargestellt, ganz andere.

Dass hier kein Weiterkommen zu beobachten ist, liegt aus Autorensicht an der eingangs genannten Gretchenfrage, hinter der sich zwei Lager formiert haben die einander unversöhnlich gegenüber stehen und die Entwicklung blockieren: Auf der einen Seite das Lager „Laissez-fair“, das meint, dass sich die Kräfte am besten selbst regulieren und nur punktuell im eher technischen Sinne korrigierendes eingreifen erfordert, auf der anderen Seite das Lager „Steuerung“ schon hinsichtlich der Entstehung von Risiken und Gefahren. Seriöse Sozialwissenschaftler\*innen werden heute nicht argumentieren, dass sich Gesellschaft dahingehend steuern ließe, wenn man damit meint, dass sich die gesellschaftliche Entwicklung durch bestimmte Maßnahmen hin zu einem bestimmten Ziel führen lasse. Sehr wohl lässt sich aber insbesondere durch Kapazitätsaufbau (in Forschung, Zivilgesellschaft, Verwaltung) das Wissen über die Entstehung von Risiken und Gefahren erhöhen und mit diesem Wissen ein informierterer gesellschaftlicher Dialog über ein weites Spektrum an Handlungsoptionen gestalten. Also weder „laissez-fair“ noch „Steuerung“ im technischen Sinne, sehr wohl aber Erhöhung der gesellschaftlichen Kompetenzen zur *systemischen, prozessualen* Selbststeuerung.

## Lessons to learn

An die Stelle eines reaktionsorientierten, nachsorgenden Ansatzes sollte der präventive risiko- und nachhaltigkeitsorientierte Ansatz treten. So wie das Gesundheitswesen die Gesundheit und Prävention von Krankheiten neben der Steigerung der Kapazitäten zur Diagnose- und Behandlung fördern sollte, anstatt nur Krankheiten und ihre Folgen zu adressieren (vgl. Gröne/Garcia-Barbero 2001) sollte auch der

Bevölkerungsschutz als gesamtgesellschaftliche Aufgabe auf eine nachhaltige Steigerung gesellschaftlicher „Gesundheit“ bzw. Resilienz ausgerichtet sein, der Katastrophenhilfe idealiter soweit wie möglich überflüssig macht, weil der Katastropheneintritt verhindert wird. Die Betrachtung darf nicht beim engen Risiko-, Gefahren-, Krisen- und Katastrophenverständnis der Vergangenheit stehen bleiben, sondern muss die vielfältigen Prozesse berücksichtigen, die insgesamt zu einer gesteigerten Krisen- und Katastrophenanfälligkeit beitragen können.<sup>14</sup> Der Bevölkerungsschutz muss als Teil eines gesamtgesellschaftlichen Arrangements zum Allgefahrenmanagement begriffen werden, sozusagen als dessen letzte Bastion. Seine Rolle ist das Füllen der Lücken, die dieses Allgefahrenmanagement allen Anstrengungen zum Trotz stets noch lässt. Nie werden sich Unglücke, Krisen und auch Katastrophen jemals ganz vermeiden lassen. Aber entscheidend ist zunächst die Vermeidungsanstrengung.

Die Prävention von Krisen und Katastrophen ist deshalb nicht isoliert, sondern als eine zentrale Komponente nachhaltiger Entwicklung als globaler Prozess zu verstehen. Bevölkerungsschutz sich als Teil eines integrierten Risiko-, Krisen- und Katastrophenmanagements begreifen, der Allgefahrenmanagementansatz muss zum zentralen Dreh- und Angelpunkt nachhaltiger gesellschaftlicher Entwicklung werden. Handlungsoptionen für ein nachhaltiges Allgefahrenmanagement sind in vielfältigen Politiken zu finden, angefangen bei einer auf Humanität und Kooperation ausgerichteten Entwicklungs- und Außenpolitik bis zur Armutsbekämpfung und der Stärkung des sozialen Zusammenhaltes.

Die globalen Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) geben dabei einen Rahmen vor, der Nachhaltigkeit normativ als Steigerung des Wohlergehens („Well-being“) operationalisiert. Als normative Zukunftsvision erlauben sie Entscheidungsfindung unter großen Unsicherheiten, die aber hinreichend offen gestaltet werden müssen, um auf Entwicklungen reagieren zu können. Die Prävention von bzw. die Reduktion der destruktiven Auswirkungen von Krisen und Katastrophen (wie auch von Konflikten) ist grundlegende Bedingung für nachhaltige Entwicklung. Unter dem Begriff „Sustainable transformation pathways“ firmieren Diskussionen darüber, wie nachhaltige Entwicklung angesichts grundsätzlicher Unsicherheiten und normativer Differenzen in der Welt ermöglicht werden kann. Sogenannte „Rebound-Effekte“, „Anpassungs-Lock-Ins“ und „Pfadabhängigkeiten“ müssen permanent analysiert und soziale, politische, technologische, wirtschaftliche und klimatische Veränderungen berücksichtigt werden (vgl. Haasnoot et al. 2013). Die Orientierung an Szenarien unter Einbeziehung aller Stakeholder ist für viele Beiträge in diesem Rahmen zentral (siehe z.B. Butler et al. 2016).

Maßnahmen zur Krisen- und Katastrophenprävention (etwa mit Blick auf die Folgen des menschengemachten Umweltwandels einschließlich des Klimawandels) gehen

---

<sup>14</sup> Dazu gehört grundlegend, die planetaren Grenzen anzuerkennen. Dass dies bis heute auf der politischen und gesamtgesellschaftlichen Handlungsebene nicht der Fall ist, obwohl es an Informationen nicht fehlt und die Mehrheitsverhältnisse sogar im weltweiten Maßstab wohl eindeutig wären, wenn man die Weltbevölkerung nach der Existenz dieser Grenzen befragte, verweist auf tiefliegende demokratie- und machtpolitische Schief lagen.



mit vielfältigen gesellschaftlichen Reaktionen auf den Wandel sowie die Maßnahmen selbst einher und müssen in lokale kulturelle, politische, wirtschaftliche, ökologische und entwicklungspolitische Kontexte integriert werden (vgl. Wise et al. 2014). Antworten müssen räumliche Skalen und Sektoren übergreifend gesucht werden und dabei zeitliche Aspekte berücksichtigen. Zukünftige Pfade sind abhängig von historischen Pfaden, einschließlich Pfadabhängigkeit, Rebound- und Lock-in-Effekten (ebd.). Die Messung und Überwachung des Verlaufs ist in komplexen sozial-ökologischen Systemen schwierig: Gesellschaftliche Prozesse werden durch bestehende Regeln, Werte und Wissenskulturen und deren Verflechtungen geprägt und entwickeln sich dynamisch und reflexiv. Diese Interdependenzen müssen wahrgenommen werden und es muss verstanden werden, wie negative Entwicklungen im Zusammenwirken verschiedener gesellschaftlicher Kräfte verändert werden können, um Krisen- und Katastrophenprävention sowie Anpassungen an dynamische gesellschaftliche und ökologische Veränderungen besser zu ermöglichen (ebd.). Die letztgenannte Dimension ist auch wichtig, um das Potenzial von Anpassung für das Wohlergehen von benachteiligten und politisch marginalisierten Bevölkerungsgruppen aufgrund von z.B. bestehenden Machtverhältnissen oder Normen zu beurteilen (ebd.; Leach et al. 2007; Pelling et al. 2012; Maru et al. 2014).

#### **4.2 Bevölkerung, Vulnerabilitäten und Kapazitäten**

Krisen und Katastrophen treffen Menschen unterschiedlich hart. Häufig korreliert die (soziale) Verletzlichkeit (soziale Vulnerabilität) mit allgemeinen sozial-demographischen Merkmalen: Alter, Geschlecht, sozialer Status/Einkommen, Krankheiten usw. sind wichtige Indikatoren für die Wahrscheinlichkeit überdurchschnittlich starker Betroffenheit. Aber: Keine Krise oder Katastrophe ist wie eine andere, vielmehr zeigt sich in einer konkreten Krise oder Katastrophe in einem spezifischen sozialen und räumlichen Kontext häufig eine ganz andere Vulnerabilität, als sie statistisch zu erwarten gewesen wäre. So resultiert Vulnerabilität in der Pandemie bspw. nicht allein aus Vorerkrankungen, sondern auch aus einer sozialen Position, die z.B. berufsbedingt die Wahrscheinlichkeit einer Infektion oder die Betroffenheit von den Folgen der vielfältigen pandemiebezogenen Maßnahmen erhöht. In einem Hochwasser ist die räumliche Lage der Wohnung oder des Hauses ein wesentlicher Vulnerabilitätsfaktor, aber das Risiko, das Leben zu verlieren, wird vielleicht noch mehr durch das Zusammenspiel unterschiedlicher Faktoren geprägt, deren Kritikalität sich erst im Zuge der Lageentwicklung konkretisiert. Ein Krieg am Rande Europas gefährdet hierzulande zunächst noch niemanden physisch, sehr wohl kann er aber Menschen in schwere psychische Krisen versetzen, etwa wenn sie einst selbst vor Bomben flohen.

Vulnerabilität manifestiert sich hochgradig szenariospezifisch und situativ. In vergangenen Krisen und Katastrophen aber zeigte sich stets, dass der Bevölkerungsschutz über einen derart differenzierten Blick auf Vulnerabilitäten nicht verfügt, mehr noch, dass selbst das an sich vorhandene Wissen (insbesondere in den Sozialwissenschaften) über die Heterogenität der Bevölkerung im Bevölkerungsschutz kaum

ankommt. Auch hier mangelt es an Ressourcen. Ein differenzierteres Verständnis von Vulnerabilitäten an sich ist noch kein Gewinn, so lange damit nicht auch gezieltere Maßnahmen einhergehen *können*. Das Hochwasser im Juli 2021 zeigte einmal mehr, dass die personellen Ressourcen etwa in den zuständigen Behörden äußerst schnell überfordert sind, weil sie schon im Normalbetrieb mit lauter anderen Aufgaben überfrachtet sind. Hier zu erwarten, dass prozessual sich verändernde Vulnerabilitäten in die konkrete Schadensabwehr einbezogen werden würden, ist vor diesem Hintergrund eine reine Illusion. Aber entscheidend ist zu wissen: Es ist eine *gesellschaftliche und politische Entscheidung*, ob die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, keineswegs ist es so, dass es hier keine weitaus differenzierteren Antworten gäbe.

Vulnerabilität ist, wenn nicht ganz, so doch wenigstens in weiten Teilen das Resultat gesellschaftlichen Handelns resp. politischen Entscheidens. Der Abbau von Personalkapazitäten im Gesundheitswesen ist dafür nur ein während der Pandemie besonders sichtbar gewordenes Indiz. Daran wurde auch sichtbar, dass Kapazitäten nicht bloß eine Frage der technischen Ausstattung sind, sondern dass in der Krise ganz wesentlich soziale Kompetenzen erforderlich werden, von der Nachbarschaftshilfe über die Pflege bis hin zur Kompetenz, auf der Intensivstation bei einem besonderen Anfall von Behandlungsbedürftigen nach kurzer Einweisung auch sehr anspruchsvolle Tätigkeiten übernehmen zu können. Ein(e) politisch gewählte(r) Hauptverwaltungsbeamte(r) (HVB, also der (Ober-)BürgermeisterIn oder Landrat/Landrätin), dem im Katastrophenfall die Einsatzleitung zukommt, muss in eskalierenden Lagen auf kompetente Beratung zurückgreifen können. Die allermeisten bei der Bewältigung der Folgen des Hochwassers im Juli 2021 beobachteten Schwächen stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit personellen Ressourcen auf der kommunalen und regionalen Ebene. Schon in der Phase des sich anbahnenden Extremwetters benötigt der/die HVB kompetente Beratung zum Wettergeschehen, zur Hydrologie, zu Vulnerabilitäten, zu den im Einzugsgebiet vorhandenen materiellen und personellen Kapazitäten. Er/Sie muss unter extremen Zeitdruck priorisieren und Entscheidungen über Leib und Leben treffen und dann in einer sich intransparent entwickelnden Lage koordinieren. Wenn er/sie dabei nicht schon vor Einberufung eines Krisenstabes auf ein funktionierendes Team zurückgreifen kann, wirkt sich das aus.

Dass auch die materiell vorgehaltenen Reserven unzureichend sind in einer global vernetzten Gesellschaft, die ihre Produktions- und Lieferketten auf just-in-time umgestellt hat, stellte die Pandemie in vielfacher Hinsicht unter Beweis. In einer Anhörung vor dem Innenausschuss des Deutschen Bundestags im April 2021 wies Gerd Friedsam, Präsident des THW, darauf hin, dass es „auch bei anderen Szenarien (..) eines schnellen Zugriffs auf Schutz- und Vorsorgematerial sowie auf Betreuungs- und Unterbringungs-ausstattung“ bedarf, was sich bereits drei Monate später bewahrheitete. „Nur durch Vorplanung haben wir im Einsatzfall einen Lageüberblick der verfügbaren Ressourcen und könnten Mängel und Engpässe koordinieren und ausgleichen. Der Schluss wurde bereits gezogen, nämlich dass es einer Notbevorratung durch die nationale Reserve Gesundheitsschutz bedarf“ (Friedsam 2021).

## Lessons to learn

Vulnerabilität wird unterkomplex und statisch gedacht. In der Hochwasserlage 2021, greifbarer aber noch im Rahmen der Corona-Pandemie zeigte sich, dass es keine nennenswerten Kapazitäten gibt, Vulnerabilitäten in ihren situativen Veränderungen zu monitoren und entsprechend darauf bezogene Maßnahmen zu initiieren. Es liegt nicht am fehlenden Wissen (wenngleich es natürlich immer weitere Forschungsbedarfe gibt), dass den vulnerableren Menschen nicht differenzierter Unterstützung zukommt. Es ist bspw. mit Gewissheit davon auszugehen, dass zumindest auf kommunaler Ebene vielfältiges Datenmaterial zum sozialraumbezogenen Ausbruchgeschehen während der Pandemie vorhanden war und ist. Diese Daten wurden aber – vermutlich aus politischen und sicherlich aus Datenschutzgründen – zumindest soweit bekannt zu keinem Zeitpunkt systematisch ausgewertet oder externer Forschung oder gar der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Eine systematische Forschung zu diesem Themenkomplex, die unter vollumfänglicher Berücksichtigung des Datenschutzes hätte durchgeführt werden können, fand, soweit bekannt, zu keinem Zeitpunkt statt, was als ein krasses Systemversagen zu werten ist. Uninformiert über tatsächliche Vulnerabilitäten können Politiken diese auch nicht gezielt adressieren; in der Konsequenz *müssen* sich insbesondere diese „Vulnerablen“ von „der Politik“ geradezu im Stich gelassen fühlen. Mit systematischen Analysen wäre eine sehr viel differenziertere Maßnahmenplanung (z.B. mit sozialraumspezifischen Informations- und Impfkampagnen und Motivationsunterstützungen oder gezielten Hilfsmaßnahmen aufgrund sozialräumlich verdichteter Folgen der Lockdowns etc.) während der Pandemie möglich gewesen. Dass dieses Themenfeld politisch besonders brisant ist, ist selbstverständlich zu bedenken; aus diesem Grunde aber sämtliche Überlegungen dazu von vornherein zu unterlassen (und dabei den Datenschutz als Grund zu benennen, ohne nach Wegen zu suchen, wie diese Daten hätten datenschutzkonform erhoben werden können), ist damit nicht zu rechtfertigen. Vielmehr verweist dies auf die unter 4.6 genannte Lessons to learn zum „demokratischen Katastrophenrisikomanagement“.

Dass sich Vulnerabilitäten differenziert und dynamisch entwickeln, gilt auch für Einrichtungen wie bspw. Kritische Infrastrukturen (KRITIS, siehe dazu Punkt 4.5). Häufig zeigt sich die eigentliche Kritikalität in der Katastrophe anders als erwartet. Eine weitaus differenziertere Betrachtung von szenariospezifischen Vulnerabilitäten und ihrer Entwicklung innerhalb einer (andauernden) Krise oder Katastrophe, als sie bislang erfolgt, sollte die Grundlage einer zeitgemäßen und *dynamischen* Bedarfsplanung bilden. Hierzu sind schon in der laufenden Krise/Katastrophe entsprechende Studien („Quick-response-research“) durchzuführen. Für zukünftige Krisen und Katastrophen sind hierzu die entsprechenden (Forschungs-)Kapazitäten, die dann zugleich auch zu (Politik-)Beratungskapazitäten werden, aufzubauen, siehe dazu abschließend den Vorschlag für ein Resilienzzentrum bzw. „Resilienzhub“.

Vulnerabilität ist insbesondere auch eine Frage der Verfügbarkeit von Zeit im Allgemeinen und von kompetenten Akteuren im Besonderen. Wer keine Zeit hat, sich um seine Nächsten zu kümmern, fällt als „Resilienzressource“ weg und wenn

Personalkapazitäten in kritischen Einrichtungen wie Pflegeeinrichtungen, Krankenhäusern, aber selbst auch in Schulen und Kindergärten auf maximale betriebswirtschaftliche Effizienz unter Alltagsbedingungen getrimmt werden, kann nicht nur das Krankenhaus oder die Unterkunft für Menschen mit Beeinträchtigungen nicht mehr so schnell evakuiert werden, es verliert damit auch die Gesellschaft insgesamt sukzessive ihre Krisen- und Katastrophenfähigkeit in Bezug auf überhaupt nicht geahnte Katastrophenszenarien. Wenn das knappe dem/der HVB in Sachen Katastrophenschutz zur Seite gestellte Personal mit immer mehr anderen verwaltungstechnischen Aufgaben betraut wird, kann er/sie sich nicht mehr konzentriert in sein/ihr Themengebiet hinein- und ggf. gar über den engeren Tellerrand hinausdenken. Eine Gesamtbilanz ist erforderlich, die diese Effekte strukturiert analysiert und ein Optimum zwischen alltäglicher Effizienz und Krisenfähigkeit ermittelt. Das erfordert Kompetenzen, die langfristig auszubilden sind. In Dreijahres-Forschungsprojekten ist das ebenso wenig zu erreichen wie bei einer ständigen Jobrotation in befristeten Arbeitsverhältnissen.

Die heterogene Bevölkerung ist in unterschiedlichen Lagen unterschiedlich vulnerabel. Das geht auch mit der Notwendigkeit differenzierter Kommunikation mit unterschiedlichen Bevölkerungsgruppierungen (Milieus) einher. Es ist m.E. irreführend (wengleich in Teilen auch in der Forschung vorfindbar), der Bevölkerung pauschal ein inadäquates Risikobewusstsein für Risiken und Gefahren zu unterstellen. Um dies beurteilen zu können, bedarf es zunächst eines differenzierten Verständnisses der Lebenslagen und der aus diesen Lebenslagen hervorgehenden Risiko- und Gefahrenbewertungen, denn diese *erscheinen* für die handelnden Menschen selbst nicht nur bloß, sondern *sind* (zumindest meist) für viele im Alltag schlicht relevanter als aus professioneller, gesamtgesellschaftlicher Perspektive gesehene Risiken und Gefahren wie etwa eine Infektion mit SARS-CoV-2. Während es sich die einen „leisten“ können, ihren Arbeitsplatz ins Home-Office zu verlagern, können es die anderen nicht, während die einen keine Probleme damit haben, sich für einen Impftermin an das andere Ende eines Bundeslandes zu begeben, ringen andere mit dem Fahrpreis für das ÖPNV-Ticket. Während die einen ihren Wohnort frei wählen können sind andere auf den nah am Fluss gelegenen Arbeitsplatz angewiesen. Während einige das Hochwasser-einzugsgebiet umgehend verlassen und den materiellen Schaden leicht kompensieren können, ist der Hof für die anderen gleichbedeutend mit einem sinnerfüllten Leben, ihn sich selbst zu überlassen somit gleichsam so, als wäre damit schon alles verloren. Für die einen sind die Konsequenzen der Prävention damit stets schon als Kosten real, wohingegen die Infektion oder der Verlust des eigenen Lebens im Hochwasser erst einmal bloßes Risiko bleibt. Derart wägt jeder Mensch Risiken alltäglich ab und es ist hier nicht einfach Irrationalität zu unterstellen oder fehlendes Risikobewusstsein, vielmehr sind diese Risikoabwägungen auf eine ihnen eigene Art durchaus sehr rational, wengleich sie nicht mit den Rationalitätsstandards eines Epidemiologen oder Volkswirtschaftlers übereinstimmen mögen. Es ist die Herausforderung einer offenen demokratischen Gesellschaft, diese verschiedenen Rationalitäten miteinander zu harmonisieren.

Gleiches gilt im Übrigen auch für professionelle Akteure, auch sie verfügen über ein differenziertes Verständnis von Risiken und Gefahren, das nicht nur ein rein

professionelles ist, sondern das stets geprägt ist von eigenen Lebenserfahrungen. Sie haben aber ihren Blick professionalisiert und gelernt, Risiken und Gefahren nach weiteren Kriterien zu bewerten, zusätzlich zu jenen, die sie, wie alle anderen Menschen auch, aus dem Alltag kennen. Zahlreiche Untersuchungen haben aber gezeigt, dass auch ihre Bewertungen von Risiken und Gefahren höchst unterschiedlich ausfallen und abhängig sind von vielfältigen Einflüssen (vgl. Renn 2014; Lorenz/Voss/Wenzel 2014). Bei aller Professionalisierung handelt es sich um Menschen, die in der Stresssituation eines sich entwickelnden Hochwassers anders entscheiden als im Planspiel, die ihrem Job im Krankenhaus während einer Pandemie nicht mehr nachgehen, weil sie zu Hause einen „Risikopatienten“ pflegen. Dass auch „Profis“ Risiken unterschiedlich einschätzen, zeigt sich zuletzt in der Bewertung der mit dem Klimawandel einhergehenden Folgen. Bevor also von einem „mangelnden Risikobewusstsein“ gesprochen wird, sollte das über die heterogene Bevölkerung insbesondere in der sozialwissenschaftlichen Forschung *vorhandene* Wissen zur Grundlage einer differenzierteren Bewertung solcher Fragen gemacht werden. Dafür muss es systematisch für die Belange des Bevölkerungsschutzes *zusammengeführt und aufbereitet* werden. Auch hier gilt: Im Rahmen von Drei-Jahres-Forschungsprojekten im Forschungsverbund ist das kaum möglich, aber selbst das, was möglich wäre, wird in der Regel vom Mittelgeber (etwa dem BMBF im Rahmen des Sicherheitsforschungsprogramms) als nicht förderfähig bewertet, mit der Argumentation, dass solches Wissen ja schon vorhanden sei.<sup>15</sup>

Vulnerabilitäten in Krisen und Katastrophen sollten aber nicht isoliert betrachtet, sondern im Zusammenhang auch mit Alltagsvulnerabilitäten gesehen werden. Nur aus einer solchen Gesamtschau können Maßnahmen erwachsen, die die Resilienz der Gesellschaft auch nachhaltig stärken. Der Malteser Hilfsdienst hat mit einem Konzept eines Gesellschaftsdienstes und das Deutsche Rote Kreuz mit einem Konzept zur Ausbildung von Unterstützungskräften Vorschläge zur Stärkung des Personalstockes für in einer Krise oder Katastrophe besonders dringlich gebrauchte Kompetenzen vorgelegt. Beide Konzepte haben über den Krisen- und Katastrophenschutzaspekt hinausgehend Resilienz steigernde Effekte durch ein wieder in die Breite der Bevölkerung getragenes Bewusstsein für mögliche Gefährdungen und sie vermitteln Kompetenzen, die auch in Alltagssituationen von besonderer Bedeutung sein können. Auch die mit Ausbruch des Ukrainekrieges neu aufgeflamnte Debatte um eine Wiedereinführung der Wehrpflicht einschließlich Wehersatzdienst ist mit Blick auf die weiteren gesellschaftlichen Effekte zu führen. Entscheidend ist, dass solche Ressourcen auch wirklich zusätzlich entstehen und nicht eine reine Umverteilung von Ressourcen (etwa zu Lasten des Ehrenamtes) zur Folge haben. Der neue freiwillige Wehrdienst im Heimatschutz (Streitkräftebasis der Bundeswehr, „Heimatschutz-

---

<sup>15</sup> Selbst wissenschaftliche Gutachter neigen zu diesem Kurzschluss, was ein fragwürdiges Licht auf den Reviewprozess an sich wirft. Oder zeigt sich darin vielmehr, wie der Forschungshabitus selbst ökonomisiert resp. technisiert wird und durch seine einstudierte Partikularität die „schwarzen Schwäne“ gar nicht mehr zu erfassen vermag?

dienst“) ist in diesem Zusammenhang dahingehend zu bewerten, ob er dem Ehrenamt Kräfte entzieht.

Auch hinsichtlich der Reduktion von Vulnerabilitäten ist eine Kosten-Nutzen-Abwägung durchzuführen. Absolute Sterbezahlen im Kontext von Katastrophen entsetzen. Eine nüchterne Betrachtung ist dennoch unbedingt erforderlich: Steht der Aufwand zur Reduktion von Vulnerabilitäten gegenüber einem Hochwasser im angemessenen Verhältnis zum Risiko? Ist die Gesellschaft gewillt, die Kosten dafür zu tragen und wenn ja, wie will sie diese Lasten verteilen? Stellt sie die dafür erforderlichen Mittel zur Verfügung, ohne dies auf Kosten anderer Vulnerablen (ganz unabhängig vom Katastrophenrisiko) gehen zu lassen? Es gehört zur Bewertung des Geschehens eine solch nüchterne Abwägung dazu, weil sonst die Gefahr besteht, dass eine Maßnahme zur Reduktion einer unlängst manifest gewordenen Vulnerabilität unverhältnismäßig zu Lasten der Resilienz anderer innerhalb der Gesellschaft geht. Nur wenn dies transparent diskutiert wird, kann sich die Gesellschaft hierzu eine Meinung bilden.

#### 4.3 Kommunikation und Warnung

Nach der weitgehend flächendeckenden Privatisierung oder dem Rückbau der Sirenen klafte im Bevölkerungsschutz eine einschlägig bekannte Warnlücke, die sich mit der Einführung von Warnsystemen wie SatWas und MoWas oder Apps wie NINA vom BBK allenfalls partiell schließt (siehe Warntag 2020). Die eigentliche Problematik liegt jedoch in der Frage, wie und von wem effektive Risiko- und Krisenkommunikation mit einer sozial und kulturell heterogenen und insbesondere auch unterschiedlich vulnerablen Bevölkerung nachhaltig gestaltet werden kann. Die dazu zu verwendenden Technologien sollten sich nach diesen Bedarfen ausrichten, nicht umgekehrt. Bislang stellt der Markt neue Technologien vor, deren Verwendungsmöglichkeiten dann auch im Bevölkerungsschutzkontext erprobt werden<sup>16</sup>, bisweilen (meist jedoch nur auf der Ebene von Apps oder wenig erfolgreich wie bei der Entwicklung des Digitalfunks) werden auch mal eigene Technologien entwickelt, dies aber nicht auf Grundlage einer systematischen und in die Zukunft gerichteten Bedarfsanalyse. Bislang fehlt es hier, wie dargestellt, an Kompetenz, diese Bedarfe adäquat und vor dem Hintergrund sich dynamisch verändernder gesellschaftlicher Verhältnisse zu bestimmen. Mehr noch fehlt es am Verständnis der die effektive Warnkommunikation überhaupt erst ermöglichenden sozialen Bedingungen (Mayer/Voss 2021).

Aktuell richtet sich der Anspruch der Gesellschaft an Warnung danach, was technisch an Kommunikationsmedien möglich ist, wohingegen die Frage, was eigentlich optimale

---

<sup>16</sup> Der Katastrophenschutz wird zunehmend zu einem Experimentierfeld und Mittel, um etwa ethisch oder datenschutzrechtlich problematische Entwicklungen unter dem Deckmantel des Humanitären akzeptabler zu machen. Ein Beispiel dafür ist etwa die Einführung von biometrischen Systemen zur Registrierung Geflüchteter in großen Geflüchteten-camps, aber auch Googles Algorithmen zum taggen der eigenen Position als „safe“ können hier genannt werden.

Warnkommunikation ausmacht, bisweilen gänzlich aus der Diskussion verschwindet. Das zeigte sich zuletzt in krasser Prägnanz während des Hochwassers im Juli 2021. Wochenlang fokussierte die mediale Aufmerksamkeit auf die Frage, ob eine Warnung des Europäischen Wetterdienstes nicht bis an die Empfänger\*innen in den betroffenen Gebieten weitergereicht wurde und ob dafür denn wohl die zeitgemäßen Technologien zur Verfügung stünden. Dass Kommunikation kein linearer Prozess der Informationsübertragung ist, sollte im fortgeschrittenen 21. Jh. nicht mehr erklärungsbedürftig sein, ist es aber augenscheinlich weiterhin. Auch hier gilt: Es fehlt nicht an Wetterinformationen und Übermittlungstechnologien stünden hinreichend zur Verfügung, wenn man sie nur effektiv installieren (z.B. durch Wiederherstellung des flächendeckenden Sirenenwarnsystems mit nun allerdings „intelligenten“, aber Stromunabhängigen Warnanlagen) und in die Nutzung bringen würde (anstatt sich mit verschiedenen Apps gegenseitig zu sabotieren). Wieder geht es vielmehr um die Frage: Warum wird nicht umgesetzt, was möglich ist? Dabei geht es aber gerade nicht primär um Technologien – viel wichtiger ist die Frage, wie sich die Gesellschaft so aufstellen kann, dass sie aus den ihr gegebenen Informationen die adäquaten Schlüsse zieht und ins Handeln gelangt. Dies gilt für den menschengemachten Umwelt- und Klimawandel wie auch für die Warnung vor einer Gewitterzelle. *Wie gelangen wir vom Wissen zur Handlung?* Die Antwort muss lauten: Indem wir die Fragen zuvorderst an die Gesellschaft richten und sie nicht an Technikentwickler verschieben und somit letztlich in die organisierte Verantwortungslosigkeit: als ob man sonst nun einmal nichts Besseres machen könnte.

Im Zuge der SARS-CoV-2-Pandemie greifen Regierungen und Behörden zu Maßnahmen, um die Ausbreitung des Virus einzudämmen, die zum Teil erhebliche Einschnitte in den Alltag und das wirtschaftliche Leben der Bevölkerung bedeuten. Ob und inwieweit solche Maßnahmen akzeptiert und Empfehlungen befolgt werden oder aber Gegenverhalten bis zu Gegenbewegungen hervorrufen, hängt maßgeblich davon ab, welcher Art Vertrauensverhältnis zwischen Regierung und Bevölkerung besteht. Eine effektive und nachhaltige Risiko- und dann auch Krisenkommunikation wird als Schlüssel zum Aufbau und Erhalt dieses Vertrauensverhältnisses betrachtet. Auch im Kontext des Hochwassers im Juli 2021 zeigte sich die fundamentale Bedeutung dieses Kommunikationsverhältnisses, wobei Detailanalysen ausstehen und daher nur allgemein gesagt werden kann, dass unzweifelhaft Verzögerungen in der Warnung eingetreten sind, ob aus Sorge, (zu) frühes Handeln könne die Gewarnten irritieren, oder aus Furcht vor entstehenden Kosten, die vielleicht bei ausgebliebener Eskalation dem Warnenden angelastet werden könnten. Diese Grundhaltung gepaart mit schlichter Überforderung, die Lage zu bewerten, mit einer maximal auf das 100-jährige Hochwasserereignis, auf das die Schutzbauten ausgerichtet waren, gerichteten Wahrnehmung und mit eigener Betroffenheit wird unzweifelhaft zu „Fehlverhalten“ geführt haben, was lange noch kein individuelles Versagen indiziert, sondern vielmehr Ausdruck einer inadäquaten Katastrophenkultur ist. An der Katastrophenkultur ist zu arbeiten, was voraussetzt, dass wir dafür Institutionen und Kapazitäten schaffen, um diese Kultur im Dialog mit der Gesellschaft zu skizzieren, zu konkretisieren und schließlich zum Leben zu erwecken. Eine resiliente Katastrophenkultur ist die Grundlage für eine effiziente Warnkultur.

## Lessons to learn

Die Informationslage resp. deren Wahrnehmung ist entscheidend für alle Handlungen, nicht die „objektive“ Situation. Wer was als für sein Handeln als relevant erachtet, unterscheidet sich situativ hochgradig. So ist für den Einen eine wichtige Information, was für die Andere irrelevant oder gar falsch ist. Nicht nur die heterogene Bevölkerung, sondern auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Behörden und Organisationen, selbst jene, die professionell mit Risiken arbeiten, nehmen Informationen sehr unterschiedlich zur Kenntnis und ziehen aus den von ihr wahrgenommenen Informationen sehr unterschiedliche Schlüsse. In Krisen oder Katastrophen greifen übliche Rationalitätsstandards teilweise nicht mehr, der diese Rationalitätsstandards erst gewährleistende Konsens des Alltags zerfällt. Eine gemeinsame Grundlage allen Handelns ist dann das Vertrauen zueinander, Vertrauen dahinein, dass andere im Sinne anderer handeln. Ist diese Vertrauensgrundlage nicht vorhanden, muss die Handlungsgrundlage erst – kommunikativ – hergestellt werden, was in einer eskalierenden Lage Zeit und im schlechtesten Fall Menschenleben kostet.

Risiko- und Krisenkommunikation ist als ein komplexer sozialer Prozess zu verstehen (wobei sich in der Krise zahlreiche Momente von Risikokommunikation finden, weshalb die Trennung zwischen Risiko- und Krisenkommunikation eine künstliche ist, die nicht die tatsächliche Praxis widerspiegelt [vgl. Voss/Lorenz 2016; Mayer/Voss 2021]). Entsprechend sind ganz neue institutionelle und personelle Kompetenzen zu entwickeln, die weit über die Fähigkeit zur bloßen Übermittlung von Informationen hinausreichen. Es reicht in keiner Weise aus, Handbuchwissen zu erlernen. Eine reale Krisenkommunikationssituation erfordert erworbene, verinnerlichte Praxiskenntnisse.

Zum Beispiel ist nicht nur was an Informationen zur Verfügung gestellt wird, sondern auch wie es vermittelt wird (von wem, zu welchem Zeitpunkt, in welcher Sprache und Rhetorik, über welches Medium etc.) im Verlauf eines Geschehens unter Berücksichtigung aktueller Stimmungslagen zu beurteilen und entsprechend zu gestalten. Ein Handbuch zu Grundlagen von Risiko- und Krisenkommunikation gibt dies nicht her. Dabei ist zu bedenken, dass schon die Definition des zu Kommunizierenden selbst komplex ist – die Handbuchannahme, dass sich eindeutig bestimmen lässt, was zu tun ist („verlassen Sie Ihr Gebäude, weil es in Kürze überflutet sein wird“) ist die Ausnahme; die Regel ist dagegen, dass sich Lagen dynamisch entwickeln und damit grundlegende Ungewissheit über das zu Tuende und somit zu Kommunizierende einhergeht. Während der Hochwasserlage im Juli 2021 wurde dies neuerdings bestätigt). Zudem verändern sie sich prozessual und auch die Nachvollziehbarkeit des Zustandekommens dieser Problem- und Lösungsdefinitionen beeinflusst bereits die spätere sprachliche Übermittlung von Informationen maßgeblich. Dies alles muss gute Risiko-, Krisen und auch Katastrophenkommunikation bedenken.

Auch aufgrund dieser enormen Ansprüche an gute Risiko-, Krisen- und Katastrophenkommunikation gilt: Was vor einer Krise oder Katastrophe nicht als Grundlage für die Kommunikation in der Krise oder Katastrophe geschaffen wird, lässt sich in der Lage nicht mehr voll nachholen. Zugleich ist die laufende Krise/ Katastrophe



stets auch schon das „vor“ der nächsten Krise/Katastrophe. Hier werden also bereits die zentralen Weichen für die nächste Lage gestellt. Hier wird entschieden, ob die Kommunikation in der Lage vollkommen oder zumindest strukturiert komplex ist.

Vertrauen ist das grundlegende Kapital der Gesellschaft, ohne Vertrauen kein sozialer Zusammenhalt. Es ist fortlaufend zu monitoren, wo sich Bruchstellen abzeichnen. Dies ist die Domäne der Expert\*innen aus den Sozial-, Kultur- und Geisteswissenschaften, die hier konsultiert werden müssen. Ich halte ein mit diesen Expertisen besetztes Gremium für zielführend, das Einblick haben muss in die Arbeit von Krisenstäben und anderer maßgeblicher Entscheidungsstrukturen.

Besonders ist dabei zu bedenken, dass der Umgang mit Erfahrungen aus einer Krise oder Katastrophe, insbesondere mit wahrgenommenen Fehlern, im unmittelbaren Zeitfenster der Beruhigung der Lage weit stärker Aufmerksamkeit erzielt als zu einem späteren Zeitpunkt. Entsprechend bietet sich dieses Zeitfenster ganz besonders an, um grundlegend Vertrauen herzustellen oder zurückzugewinnen, so es in der Krise oder Katastrophe verloren gegangen ist.

Umgekehrt darf dieses Gelegenheitsfenster nicht durch Scape-Goating (also der alle tatsächlichen Probleme verschleiern den voraufklärerischen Suche nach einem Sündenbock) oder politische Instrumentalisierung geschlossen werden, wie es jüngst nach dem Hochwasser im Juli 2021 im Wahlkampf allenthalben und auch von (vermeintlichen) Expert\*innen geschah.

Eine konkrete Lesson to learn sehe ich in der Entwicklung von öffentlich kommunizierbaren (z.B. auch über visuell veranschaulichende Erklärvideos in verschiedenen Sprachen), differenzierten und adressatenspezifisch aufbereiteten Szenarien, anhand derer erwartbare Verläufe und darauf bezogene Maßnahmen erörtert werden. Denkbar wäre, für jede Region in Deutschland Erklärvideos zu den lokalräumlichen Risiken und Gefahren zu erstellen und die darauf bezogenen Kapazitäten, vor allem aber die Schutzgrenzen zu kommunizieren. Solche Videos könnten im Schulunterricht ebenso vermittelt werden wie als Teil von im Regionalfernsehen in bestimmten Abständen wiederholten Dokumentationen, die verschiedene Szenarien ansprechend und unterhaltsam, vor allem dabei aber informativ veranschaulichen.

Bei der Entwicklung von Szenarien spielen Hochwasserrisiken oder Inzidenzwerte ebenso eine Rolle wie andere für verschiedene mögliche Lagen als relevant identifizierte, verständlich und in ihrem Zustandekommen transparent dargestellte Kennziffern. Insbesondere ist dabei aber auch auf die jeweiligen Sichtweisen der heterogenen Betroffenen einzugehen bzw. sind diese (potentiell oder real Betroffenen) idealer Weise in die Aufbereitung der Szenarien von vornherein mit einzubeziehen und in ihnen direkt lebensnah anzusprechen. Die Szenarien sollten ebenenspezifisch aufbereitet und ineinander verschachtelt aufgebaut werden, vom konkreten Sozialraumbezug (bspw. auch für Familien, Schulen oder Organisationen) über die regionale und länder- bis zur Bundesebene. Es bietet sich wie gesagt zur Vermittlung an, diese Szenarien ansprechend z.B. in Videos und – selbstverständlich – mehrsprachig anzubieten.

Neben der Verwendung von veranschaulichenden Szenarien sind Entscheidungsfindungsprozesse transparenter zu gestalten. Ein Beratungsregister wäre zu überle-

gen, in dem nachvollziehbar (öffentlich zugänglich) dargestellt wird, woher einschlägige Akteure resp. Entscheider\*innen aus Politik und BOS ihre zentralen entscheidungsrelevanten Informationen beziehen (und um die Wahrscheinlichkeit zu verringern, dass Narzissmus mit Kompetenz verwechselt wird).

Wie bei allen hier genannten Punkten gilt besonders auch für das Thema Kommunikation, dass die zugrunde gelegten Szenarien erweitert werden müssen in Richtung größerer Komplexität und länger andauernder Lagen: Der reine Naturgefahrenbezug ist zugunsten eines echten Multigefahrenansatzes zu überwinden.

#### **4.4 Bevölkerungsschutz als ebenen- und ressortübergreifende Aufgabe – integriertes und systemisches Risiko- und Katastrophenmanagement**

Im Zuge des Hochwassers im Juli 2021 waren die etablierten föderalen Strukturen mit einer Lage konfrontiert, auf die sie, wenn auch nicht in dem Ausmaß, grundsätzlich ausgerichtet sind – das zentrale Argument für den Föderalismus und das darin angelegte Subsidiaritätsprinzip lautet stets, dass die lokale Ebene die Probleme am besten kennt und so auch die passgenauesten Antworten finden kann. Die Trennung zwischen Zivil- und Katastrophenschutz und die damit verbundenen Zuständigkeiten von Bund (Zivilschutz) und Ländern (Katastrophenschutz) ist nicht nur der besonderen deutschen Historie geschuldet (tatsächlich hat der Föderalismus eine weit längere Geschichte die in den Anfängen des Heiligen Römischen Reiches datieren), sie hat sich auch angesichts der Vielfalt der regionalspezifischen Gefahren und darauf ausgerichteten Antworten vielfach als leistungsfähig und funktional, besonders aber als – vornehmlich betriebswirtschaftlich – effizient erwiesen. Dennoch – oder gerade auch als Folge dieser „Erfolge“ – traten beim Hochwasser wie schon bei anderen Lagen zuvor gravierende Defizite in dieser Architektur zutage, die insbesondere Zusammenarbeit, Koordination und Führung betrafen. Eine detaillierte Analyse steht noch aus, aber die vor Ort zusammengeführten Kräfte der verschiedenen Hilfsorganisationen berichteten von viel Reibungsverlusten in der interorganisationalen Zusammenarbeit wie auch in der Kooperation mit den zahlreichen Freiwilligen, die ad-hoc zur Hilfeleistung in die betroffenen Regionen kamen. Es drängt sich der (noch einer vertiefenden Analyse zu unterziehende) Eindruck auf, dass bei diesem Ereignis bereits die Grenzen der subsidiären Organisation mehr als bloß getestet wurden. Insbesondere zeigt sich, dass Effizienz für den Zivil- und Katastrophenschutz nur ein nachgeordnetes, dem Ziel der gesellschaftlichen Resilienz untergeordnetes Ziel sein darf.

Bei komplexeren Lagen wie während der Geflüchtetenkrise 2015/2016 und auch der Pandemie zeigte sich, dass zwischen Zivil- und Katastrophenschutz und somit den jeweils Zuständigen eine Art Grauzone besteht, die weitgehend ungeregelt ist bzw. sich „entregelt“. So wurden schon 2015/2016 wie auch in der Pandemie neue Gremien oder Entscheidungsinstanzen geschaffen – teilweise politisch motiviert, teilweise aber wohl allein aus dem Grund, dass ein Rückgriff etwa auf den auszurufenden Katastrophenfall und damit verbundene Wege der Organisation und auch Kostenübernahmen mit ungewünschten „Nebenwirkungen“ einhergegangen wäre. Mit

solchen Manövern geht ein funktionaler Gewinn an Flexibilität einher: Jede Lage erfordert neue Formen der Bewältigung. Zugleich können solche Bewegungen aber auch, in jeder Lage lieber neue Formen und Schnittstellen wie bspw. die Bund-Länder-Gespräche zur Pandemie zu schaffen, statt die vorgesehenen Mechanismen zu aktivieren (bspw. durch die Ausrufung des Katastrophenfalles), zu einer sukzessiven Erosion der bestehenden, bewährten, praxiserprobten Architektur führen.

Auch tragen solche Ad-Hoc-Strategien zusätzlich zur ohnehin großen Intransparenz bei, was seinerseits dysfunktionale Konsequenzen hat. Der Bevölkerungsschutz ist nicht nur aufgrund seiner föderalen Struktur, sondern vielmehr sachbezogen hoch ausdifferenziert, dabei zugleich aber vielfach noch immer unterdifferenziert (wie etwa der Berücksichtigung von diversen Vulnerabilitäten) und in anderen Teilen überdifferenziert, was eine konstruktive Zusammenarbeit in einer Lage sehr erschwert, insbesondere deshalb, weil Wissen und Informationen ungleich verteilt und für übergreifende Lagebewältigung unzugänglich sind und nicht zuletzt eine demokratische Kontrolle der Abläufe unmöglich wird. Hier besteht weiterer Integrations- und Transparenzbedarf.

Vielleicht ist aber die beobachtete Erosion längst vielmehr das Produkt eines den sich beschleunigt verändernden und komplexer werdenden Verhältnissen an sich nicht mehr gewachsenen Rahmens. Wenn es nicht mehr gelingt, mit dem Tempo der Veränderungen den Rahmen anzupassen und stattdessen immer mehr Ad-Hoc-Lösungen konstruiert werden, muss die Frage gestellt werden, ob nicht der Rahmen insgesamt aus der Zeit gefallen ist und es eines grundlegend neuen Denkens bedarf. Aus Sicht des Autors ist diese Frage nicht erst vor dem Hintergrund des Ukraine-Krieges, sondern schon mit Blick auf die Dynamik des gesellschaftlichen Wandels und all den anderen oben genannten Gefahren mit Ja zu beantworten.

## Lessons to learn

Krisen- und Katastrophen werden komplexer (die Naturgefahrenbezogenen Katastrophen nicht an sich, wohl aber im Zusammenwirken mit anderen Entwicklungen sogar auch diese). Die Kompetenz, mit dieser Komplexität umgehen zu können, erwächst nicht aus dem Alltag, in dem Prozesse anders ablaufen. Es bedarf der gezielten Ausbildung von „Komplexitätskompetenz“, die eine geübte, gelebte Praxis sein muss, die nur aus einer resilienten Katastrophenkultur heraus entstehen kann.

Die Sicherheitsarchitektur Deutschlands weist für einfachere Lagen bereits Schwächen auf, mit Blick auf komplexere, spätestens auf den Zivilschutzfall aber ist sie kaum überhaupt leistungsfähig. Es ist zu fragen, ob der föderal organisierte Bevölkerungsschutz durch eine dritte, integrierende Säule, komplettiert, damit aber der Rahmen weitgehend erhalten werden kann, denn die duale Architektur von Zivil- und Katastrophenschutz ist nicht für die Bewältigung „komplexer Krisen und Katastrophen“ geeignet.

Die Pandemie hat insbesondere gezeigt, dass die Schnittstelle von Bevölkerungsschutz-Gesundheitswesen neu bzw. originär zu denken und daraufhin bezogen ein Rahmen für einen gesundheitlichen Bevölkerungsschutz zu definieren ist.

Dazu ist insbesondere auch der (lernende) Vergleich mit Schutzarchitekturen anderer Länder geboten, z.B. solchen, in denen Bevölkerungsschutz aus der Perspektive eines gesundheitlichen Bevölkerungsschutzes organisiert ist.

Führung und länderübergreifende Zusammenarbeit sind vor dem Hintergrund der Pandemie und einer gänzlich veränderten Bedrohungslage auch der zivilen Sicherheit neu zu definieren. Wie lassen sich komplexe Lagen kohärenter managen? Wie lassen sich Krisenstäbe länderübergreifend gestalten und dort beschlossene Maßnahmen konzertiert auf Landesebene umsetzen? Für vergangene Herausforderungen haben sich die Verfahren bewährt, neue Antworten wurden gefunden, wo bisherige nicht hinreichten, wie bspw. die Interministerielle Koordinierungsgruppe (IntMinKoGr). In vielfältiger Hinsicht funktionieren diese Verfahren sehr gut, auch in der Pandemiebewältigung findet Abstimmung über die Ebenen und Ländergrenzen hinweg statt; das noch größere Chaos ist insgesamt ausgeblieben. Besser aber wäre es, wie es Dr. Alexander Götz, Vorsitzender des AK V der IMK im Rahmen einer Expertenanhörung vor dem Innenausschuss des Deutschen Bundestags am 12. April 2021 formulierte, „auf der Basis dessen, was wir haben, gemeinsame Strukturen vorzudenken und so etwas wie Führungsstrukturen/ Stabstrukturen für eine nationale Krise vorzusehen. Das setzt aber natürlich auch voraus, dass entsprechende Stabstrukturen über die Ressorts hinweg funktionieren. Und das ist nicht nur eine Frage, die sich auf Landesebene stellt, sondern die sich insbesondere auch auf Bundesebene stellt. Und entscheidende Aufgaben, die man dabei bewältigen muss, müssen dann auch ergriffen und in der Verantwortung wahrgenommen werden“ (Götz 2021).

Dass es einer gemeinsamen Plattform von Bund, Ländern, Kommunen und Hilfsorganisationen bedarf, der der Bund mit einem gemeinsamen Kompetenzzentrum beim BBK entsprechen sollte, wurde von verschiedenen Experten im Rahmen einer Anhörung vor dem Innenausschuss des Deutschen Bundestags im April 2021 betont.

Das Informations-/Wissensmanagement ist mit der Politikgestaltung zu harmonisieren. Es bedarf einer gemeinsamen Vereinbarung und ein gemeinsames Verständnis darüber, wie Daten gesammelt, analysiert und kommuniziert werden. Die Harmonisierung von Informations-/Wissensmanagement und Politikgestaltung ist die Grundlage für eine interne und externe Integration (vgl. Blümel/Brüggen/Voss 2021). Interne Integration meint zum einen *horizontale Integration* als Zusammenarbeit verschiedener Akteure auf einer Ebene in einem multidisziplinären Team und zum anderen *vertikale Integration* als Zusammenarbeiten verschiedener Ebenen (z.B. lokal, subnational, national, international). Externe Integration bedeutet, dass ein Sektor in anderen Rahmen oder übergeordneten Zielen berücksichtigt wird.

Im Rahmen der Pandemiebewältigung zeigte sich die Notwendigkeit einer verstärkten Vernetzung verschiedener Bundesbehörden, die jeweils Spezialaufgaben übernehmen, wie bspw. RKI, THW, BSI (vgl. Gusy 2021: 8).

Der Rechtswissenschaftler Christoph Gusy wies in seiner Stellungnahme vor dem Innenausschuss des Bundestages im April 2021 auch auf die Notwendigkeit einer

„hinreichende(n) Verzahnung der Bundes- und der Landesstellen mit überschneidenden Aufgaben“ (ebd.) hin:

*„Je eher eine Katastrophe bundesweit wirkt, desto eher muss der Bund (mit-) zuständig sein. Je spezieller eine Katastrophenschutz Aufgabe ist und je seltener sie in den einzelnen Bundesländern auftritt, so dass einzelne Länder die Aufgabe kaum (sinnvoll) wahrnehmen werden, desto eher sollte der Bund zuständig sein (etwa bei der Herausbildung oder Vorhaltung von seltenem Expertenwissen). Je höher der Koordinationsbedarf über Ländergrenzen hinweg ist, desto höher sollten die Steuerungs- und Koordinationskompetenzen des Bundes sein. Dafür bedarf die Bundesbehörde der ausreichenden Informationen. Und hierzu bedarf es der dazu erforderlichen (nicht vollständigen, aber hinreichenden) Vereinheitlichung von Organisationsstrukturen, Fachtermini, Regelwerken, Erfassungs- und Zählweisen“ (ebd.).*

Erforderlich sei laut Gusy zudem

- *„Die hinreichende Ausstattung des Bundes für die notwendige Kooperation mit freien Trägern, Unternehmen und sonstigen privaten oder halbprivaten Einrichtungen, welche an der Katastrophenbekämpfung mitwirken oder die herangezogen werden können. Auch hier stehen Informationen an erster Stelle;*
- *„Abstimmungs-, Koordinations- und bei Bedarf Weisungsrechte sollten sie [die Ausstattung, M.V.] ergänzen“ (ebd.).*
- *die hinreichende Bundeskompetenz zur Erreichung einer Kultur der Zusammenarbeit zwischen den Trägern Länder, Kommunen und freien Trägern, auch beim Ressourcenaustausch und dem Wissen darum. Der Einsatz von Hilfsgütern darf nicht an den Grenzen aus der Vielzahl der Einrichtungen scheitern“ (ebd.).*
- *„die hinreichende Bundeskompetenz zur wirksamen Zusammenarbeit in und mit der EU, den Nachbarstaaten und Internationalen Einrichtungen jedenfalls dort, wo es nicht bloß um die kleine grenzüberschreitende Nachbarschaftshilfe [geht, M.V.]“ (ebd.: 8-9).*
- *Dazu bedürfe „der Bund einer Behörde, welche in der Lage ist mit der nötigen Ausstattung die notwendigen Bundesaufgaben zu erfüllen“ (Gusy 2021: 8).*

Erforderlich ist zudem die externe Integration in Form der Berücksichtigung von z. B. sozialen Diensten oder Bildung in der Risiko-, Krisen- und Katastrophenprävention oder in der Gesundheitsversorgung und Gesundheitsförderung (vgl. Waddington/Egger 2008) oder die Einbeziehung von Informationen von außerhalb des Gesundheitssektors während eines Pandemiegeschehens (Pan American Health Organization 2000).

In der Risiko-, Krisen- und Katastrophenprävention sowie in deren Management sind Querschnittsthemen zu „mainstreamen“ (vgl. Blümel/Brüggen/Voss 2021): Gender-, Alters-, Behinderten- und Menschenrechtsaspekte sind bei jeder geplanten oder durchgeführten Maßnahme zu berücksichtigen (vgl. Wisner 2011). Aber schon die Einführung neuer Technologien oder Produkte der Lebensmittelindustrie müssen im Sinne einer ganzheitlichen Risikoprävention in ihren kurz-, mittel- und langfristigen gesundheitlichen und sozialen Konsequenzen berücksichtigt werden. Hierzu muss der

Bund entsprechende Risikobewertungskompetenzen aufbauen, was weit über die aktuellen Kapazitäten bspw. des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR) hinausgeht. In den letzten Jahrzehnten wurde insgesamt massiv staatliche Verwaltung abgebaut, womit auch staatliche Kompetenzen aufgegeben wurden, die jetzt z.T. durch externe Beratungen wieder eingekauft werden müssen oder aber dazu zwingt, solche Risikobewertungen den –vielleicht technisch kompetenteren, jedoch nicht eigeninteresselosen – Risikoproduzent\*innen (etwa aus der Industrie) selbst zu überlassen.

Angesichts der Dimensionen der Risikopotentiale ist hier zudem die ganze Architektur von Checks and Balance zu überprüfen. Vieles deutet aus Forschungssicht darauf hin, dass die geltenden rechtlichen Bestimmungen und Verpflichtungen für Risikoproduzent\*innen gegenüber den mit dem Risiko verbundenen Chancen in ein Ungleichgewicht geraten sind und damit keine effektive Risikokontrolle mehr gewährleisten.

Bis heute rechnet sich die Externalisierung von Kosten für viele Akteure. Die Bepreisung von CO<sub>2</sub> gilt hier gemeinhin als Vorbild dafür, mit einem Produkt oder einer Innovation verbundene externe Kosten (einschließlich der indirekten und nur potentiellen Risiken) zu bepreisen und so zu einem realistischen Bild zu gelangen.

Der Allgefahren- bzw. Multiple-Hazard-Ansatz besagt, dass eine integrierte Risiko-, Krisen- und Katastrophenmanagementstrategie nicht als Ein-Themen-Strategie gedacht werden sollte. Idealerweise bietet eine integrierte Managementstrategie eine Lösung, die auf verschiedene Szenarien übertragen und angewendet werden kann (Stichwort Resilienz). Eine humanitär ausgerichtete Außenpolitik erzielt Wirkungen, die sich nicht eindeutig bestimmen lassen, deren Wert aber weit über derart zurechenbare Maßnahmen hinausgehen wird. Darüber hinaus erkennt der Multi-Hazard-Ansatz auch die Wechselbeziehungen zwischen verschiedenen Gefahren und die Möglichkeit des gleichzeitigen Auftretens mehrerer Gefahren an.

Dies wiederum verweist auf die Notwendigkeit einer Themenfelder übergreifenden Bewertung von Risiken und einer entsprechenden Strategieentwicklung, etwa von generellen Nachhaltigkeitsfragen über speziellere Herausforderungen im Kontext des menschengemachten Umwelt- und Klimawandels bis zu sehr konkreten Herausforderungen in Bezug auf einzelne Ereignisse, wie einen konkreten Sturm oder einen Massenansturm an Verletzten (MANV). Die komplexe Architektur des Hilfeleistungssystems in Deutschland wird diesem Anspruch in ihrer Mehrebenenstruktur bei räumlich und zeitlich begrenzten Ereignissen in vielerlei Hinsicht besser gerecht als ein zentralistisch ausgerichtetes System, das seinerseits andere Stärken mit sich bringt in Bezug insbesondere auf komplexere, räumlich und zeitlich entgrenzte Lagen. Dass eine zentralere Architektur an anderen Stellen der in Deutschland etablierten überlegen sein kann, zeigen verschiedene aktuelle Vergleiche, bspw. mit China. Eine abwägende Bewertung der Vor- und Nachteile muss daher mit einer systematischen Restrukturierung der zwar komplexen, dabei aber mehr historisch als an den konkreten aktuellen und zukünftigen Bedarfen ausgerichteten Architektur ansetzen und szenariobezogen weiter- bzw. auch neu entwickelt werden.

Zu bedenken ist dabei, dass die Orientierung an Szenarien nur Mittel sein soll, auf bestimmte Lagen konkreter vorbereitet zu sein, wohingegen darüber die Resilienz

gegenüber nicht erwarteten Lagen nicht aus dem Blick geraten darf. Zur Szenarienperspektive gehört die ganzheitliche Betrachtung gesellschaftlicher Resilienz komplementär dazu.

Die geplanten oder ergriffenen Maßnahmen müssen den Bedürfnissen der Menschen entsprechen, wie es bspw. explizit im Sendai-Rahmenwerk zur Katastrophenvorsorge erwähnt wird (–vgl. SFDRR 2015). Auch im Gesundheitssektor ist dieser Grundsatz zentral, wo gesagt wird, dass die Leistungen entsprechend den Bedürfnissen der Patient\*innen erbracht werden müssen. Vor, nach und insbesondere auch in einer laufenden Krise sind diese Bedürfnisse in ihrer Heterogenität zu erfassen und zu berücksichtigen. Hier darf es keine „expertokratischen“ Vorabentscheidungen geben, die eine bestimmte Vorgehensweise als „objektiv“ oder „alternativlos“ setzen. Jede Maßnahme erfordert eine empfängeradäquate Plausibilisierung, wobei sehr unterschiedliche Bewertungskriterien auf der Seite der Rezipient\*innen zu bedenken sind (siehe oben S. 17). Das ist aufwendig, aber es nicht zu tun, hieße, nicht vom Bevölkerungsschutz sprechen zu dürfen – in dem Fall des nicht-tuns müsste es entsprechend offen kommuniziert und so zum Gegenstand einer demokratischen Debatte gemacht werden, dass das staatliche Schutzversprechen hier seine Grenze hat.

Räumliche und zeitliche Besonderheiten sind zu berücksichtigen (Sozialraumbezug), was heißt, dass die Bereitschafts-, Reaktions- und Wiederherstellungsplanung und -durchführung an die örtlichen Bedingungen und an zeitliche Veränderungen anzupassen sind. Örtliche Gegebenheiten können besondere Gefahren beim Risiko-, Krisen- und Katastrophenrisikomanagement oder kulturelle Aspekte beinhalten, die bei der Planung und Durchführung von Aktivitäten berücksichtigt werden müssen. Dabei sind die lokal vorhandenen Kapazitäten, Kompetenzen und Ressourcen optimal einzubinden.

Ein integriertes, systemisches Risiko-, Krisen- und Katastrophenmanagement zielt darauf ab, den Einsatz von finanziellen, materiellen und personellen Ressourcen zu optimieren, indem Doppelarbeit vermieden wird, Synergien angestrebt werden oder eine bestehende Infrastruktur für mehrere Zwecke genutzt wird. Sie bedenkt dabei aber stets, dass der übergeordnete Imperativ der Resilienz ist, für den Pufferkapazitäten, Flexibilitäten, Handlungs- und Gestaltungsfreiheiten etc. essentiell sind. Resilienz sollte immer vor Effizienz gehen.

#### **4.5 Kritische Infrastruktur**

Infrastrukturen wie Straßen, Eisenbahnlinien, Wasserstraßen, Gas und Elektrizitätsnetze, Kommunikationsnetze oder Flughäfen, aber auch das Bildungssystem mit Universitäten, Schulen und Bibliotheken, das Gesundheitssystem mit Krankenhäusern und niedergelassenen Ärzten oder der Katastrophenschutz mit seinen Trägerorganisationen und seiner technischen Ausstattung etc. spielen eine bedeutende Rolle für die Gesellschaft im Allgemeinen. Zwar rückt die Kritikalität von Infrastrukturen nach und nach in den Fokus der Diskussionen bspw. der Sicherheitsforschung. Allmählich

wird die Abhängigkeit moderner, hochkomplex ausdifferenzierter und technisierter Gesellschaften von Infrastrukturen erahnt und es wird nach Möglichkeiten gesucht, Gesellschaften gegenüber einem Ausfall grundlegender Infrastrukturen resilienter zu machen. Zugleich aber nimmt die Verletzlichkeit Kritischer Infrastrukturen und damit der Gesellschaften, für die sie kritisch sind, im Zuge der weiteren digitalen Vernetzung schneller zu, als dies überhaupt nachvollzogen werden kann.

Die Tiefe, in der Infrastrukturen diese Gesellschaften durchdringen, wird dabei so gut wie gar nicht angesprochen, vielmehr werden Infrastrukturen weitgehend technisch gedacht. Dabei prägen Infrastrukturen das moderne Raum- und Zeitverständnis maßgebend, schlechthin alles hängt an ihnen. Für ein zeitgemäßes Verständnis gesellschaftlicher Resilienz bedarf es eines fundierteren Verständnisses von Kritischen Infrastrukturen (KRITIS) als zentrale Dreh- und Angelpunkte moderner Gesellschaften. Das beginnt mit einem sozialwissenschaftlichen Blick auf das, was KRITIS kritisch macht im Sinne einer Gefährdung der Bevölkerung und es endet damit, diese Strukturen zu resilienter zu machen. Ohne den ersten kann der zweite Schritt nicht nachhaltig erfolgen, bislang aber versucht man es ausschließlich mit dem zweiten.

„Kritisch“ wird eine Infrastruktur dadurch, dass sie von hoher Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Gesellschaft ist, d. h., dass durch ihren Ausfall oder ihre Beeinträchtigung nachhaltige Störungen im Gesamtsystem bzw. bei der Versorgungssicherheit sowie der öffentlichen Sicherheit zu erwarten sind. Unterschieden werden dabei Infrastrukturen mit *systematischer Kritikalität*, d. h. „wenn sie aufgrund ihrer strukturellen, funktionellen und technischen Positionierung im Gesamtsystem der Infrastrukturbereiche von besonders hoher interdependenter Relevanz sind“ (Bundesministerium des Innern 2009: 5), und Infrastrukturen mit *symbolischer Kritikalität*, d. h. „wenn aufgrund ihrer kulturellen oder identitätsstiftenden Bedeutung ihre Zerstörung eine Gesellschaft emotional erschüttern und psychologisch nachhaltig aus dem Gleichgewicht bringen kann“ (ebd.).

Sowohl die Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (BMI 2009) als auch das Weißbuch (Bundesregierung 2016), die Konzeption Zivile Verteidigung (BMI 2016) und das neue „Grünbuch“ des Zukunftsforums Öffentliche Sicherheit (ZOES 2020) adressieren die zunehmende Verwundbarkeit durch die Abhängigkeiten von Informations- und Kommunikationstechnologien. Generell sind die Abhängigkeiten von kritischen Infrastrukturen in den vergangenen Jahren stärker in den Blick geraten, aber von Entwarnung kann hier in keiner Weise die Rede sein. Insbesondere die symbolische Kritikalität findet praktisch ausschließlich mit Blick auf materielle Kulturgüter Berücksichtigung. So wiesen Karutz und Posingies jüngst darauf hin, dass auch das Bildungswesen als KRITIS zu betrachten sei: „Durch ein systemisches Versagen des Bildungswesens droht keineswegs nur vorübergehend hinnehmbarer Unterrichtsausfall; vielmehr ist von einer erheblichen Kritikalität des Bildungswesens auszugehen. Immerhin ist etwa die Hälfte der Bevölkerung direkt oder indirekt von der Funktionsfähigkeit des Bildungswesens abhängig: Von Krisensituationen, die sich auf Bildungseinrichtungen auswirken, sind nicht allein die Lehrkräfte, weitere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die zahlreichen Kinder und Jugendlichen, sondern



zumindest indirekt immer auch die jeweiligen Eltern bzw. Sorgeberechtigten mit betroffen“ (Karutz/Posingies 2020), wie sich während der Corona-Pandemie eindrücklich zeigte.

Insbesondere im Zuge der Covid-19-Pandemie ist zusätzlich verstärkt der Begriff der „systemrelevanten Infrastrukturen“ bzw. „systemrelevante Dienstleistungen“ in den Fokus gerückt. Was genau darunter zu verstehen ist, lässt sich derzeit noch kaum definieren, zu vielfältig ist die Begriffsverwendung. Allein zeigt dies an, dass der Bereich KRITIS im Zuge der Pandemie andere Problemfelder hat zutage treten lassen als bislang. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat zu Beginn der Covid-19-Pandemie eine „Liste der systemrelevanten Bereiche“ veröffentlicht, in der konkret 20 Bereiche aufgezählt werden.<sup>17</sup> Darunter finden sich die kritischen Infrastrukturen entsprechend der nationalen KRITIS-Strategie (z. B. Energie, Finanzwesen), einige aus den Vorsorge- und Sicherstellungsgesetzen (z. B. Groß- und Einzelhandel) sowie einige neue (wie bspw. Schulen und Kindertagesstätten). Einige Bundesländer haben jeweils eigene Auflistungen systemrelevanter Berufsgruppen und -bezeichnungen herausgegeben.

Die KRITIS-Einteilung in Sektoren und Branchen ist zunächst hilfreich und übersichtlich, stellt aber letztlich nur die Spitze des Eisbergs dar, denn jede Branche lässt sich in jeweils noch kleinteiligere Kategorien unterteilen. Dahinter verbergen sich zahlreiche kritische Dienstleistungen und ihnen zugehörige Bereiche, deren Kritikalität sich zudem oft erst aus der Verschränkung und Vernetzung ergibt, die sie mit anderen gesellschaftlichen Bereichen verbinden.

## Lessons to learn

Es ist vor diesem Hintergrund schlechthin zu konstatieren, dass die bislang initiierten Strategien und Maßnahmen mit den Entwicklungen der KRITIS selbst und dem parallelen sozio-technischen Wandel der Gesellschaft sowie den sich verändernden Gefahren und auch Bedrohungen durch Dritte in keiner Weise Schritt halten können.

Bislang wird Kritikalität noch fast ausschließlich technisch gedacht, was der Komplexität der Herausforderungen nicht entspricht. Diese Komplexität adressierende Forschung gibt es bislang allenfalls punktuell.

Kritisch sind niemals die Infrastrukturen an sich, die als KRITIS bezeichnet werden. Kritikalität ist ein relativer Begriff, kritisch kann etwas nur für etwas oder jemanden sein. Das aber gerät leicht aus dem Blick und so richten sich Maßnahmen vornehmlich auf die Härtung dieser Infrastrukturen, während bspw. Möglichkeiten, die Anhängigkeiten von diesen zu reduzieren, weit weniger fokussiert werden. Das kann tendenziell zu

---

<sup>17</sup> Der Bericht ist aktuell nicht mehr verfügbar.

dem sogenannten „Deich-Paradoxon“ beitragen, dass sich nämlich diese Abhängigkeiten immer mehr erhöhen, so lange die KRITIS noch weiter gehärtet werden können, bis dann irgendwann die Grenzen doch einmal überschritten werden. Eine auf Resilienzsteigerung ausgerichtete Strategie muss daher immer drei Seiten betrachten: 1) Die KRITIS selbst, 2) was diese kritisch macht und 3) für wen oder was sie kritisch sind.

Die Corona-Pandemie hat insbesondere die Kritikalität des Gesundheitswesens hervorgehoben. Aber der ganze Komplex KRITIS ist aus einer integrativen, systemischen Perspektive (neu) zu bewerten.

#### 4.6 Demokratisches Risiko- und Katastrophenmanagement und Recht

Die SARS-CoV-2-Pandemie fordert die Gesundheitssysteme auf der ganzen Welt heraus und überforderte sie zeitweise sogar. Die Entscheidungen der Regierungen für Eindämmungs- und Kontrollstrategien der Pandemie prägten den politischen Diskurs und die Praxis, öffentliche Debatten sowie das tägliche Leben der Menschen. Die Art und Weise, wie Gesellschaften und politische Systeme mit Notfallsituationen umgehen, unterscheiden sich weltweit teils deutlich. Komplexe Krisen- und Katastrophen sind, wie die Pandemie zeigt, stets auch „Stresstests“ für miteinander konkurrierende politische und rechtliche Systeme und deshalb neben dem primären Krisen- und Katastrophengeschehen auch auf der Ebene der jeweiligen Rahmenbedingungen vulnerabel, insbesondere dann, wenn eine Krise oder Katastrophe länger andauert oder besonders gravierend den Kern gesellschaftlichen Zusammenhaltes trifft.

In einer vergleichenden explorativen Studie zum Umgang mit der Pandemie untersuchte die AKFS<sup>18</sup> die Spanne an Handlungsoptionen, die von „sehr demokratisch“ bis „sehr autoritär“ reichen, auch hinsichtlich ihrer direkten und indirekten Effekte, die sämtlich im Rahmen eines präventiv ausgerichteten Krisen- und Katastrophenmanagements zu berücksichtigen sind (vgl. Merkes/Güven/Voss 2021). So zeigt sich, dass die Bewältigung von Katastrophen-, Krisen- (wie Pandemien) und Notfallsituationen zuweilen Eingriffe in zentrale gesellschaftliche Normen erfordern kann, um Bedrohungen zu begegnen, Menschen und Infrastrukturen zu schützen, Leben zu retten und Schäden zu minimieren. Je nach politischem und wirtschaftlichem System, den Werten der Gesellschaft sowie der kulturellen Prägung können die Entscheidungen zwischen Schadensabwehr und Wahrung von Freiheitsrechten unterschiedlich ausfallen. Während autoritäre Systeme Eindämmungsmaßnahmen ggf. mittels Gewaltandrohung oder digitaler Überwachung umsetzen, sind demokratische Systeme vor allem in Zeiten langanhaltender Krisen und Notlagen gefordert,

---

<sup>18</sup> Die gemeinnützige Akademie der Katastrophenforschungsstelle (<http://www.a-kfs.de>) ist eine auf Beratung, Wissenstransfer und Bildung gerichtete Ausgründung aus der Katastrophenforschungsstelle (KFS) der FU Berlin.

demokratische Werte und Freiheiten mit einem angemessenen Krisenmanagement und Zivil- und Gesundheitsschutz prozessual in Einklang zu bringen, also innerhalb ihrer demokratischen Bestimmungen zu agieren und nicht außerhalb davon. In diesem Sinne müssen sie Wege für ein prozessuales demokratisches Katastrophenrisikomanagement unter den Bedingungen einer multimedialen kommunikativen Beobachtung (z.B. über soziale Medien) finden.

*Demokratisches Risiko- und Katastrophenmanagement ist an die eigentlichen Prinzipien und Grundwerte der Demokratie gebunden. Basierend auf einer Analyse aktueller Forschungsstände und Debatten schlägt Sara Merkes ein Verständnis von demokratischem Katastrophenrisiko- und Krisenmanagement entlang der folgenden Linien vor:*

*„Demokratisches Risiko- und Katastrophenmanagement schützt und agiert innerhalb der Parameter demokratischer Prinzipien, Normen und Institutionen, respektiert die jeweiligen Funktionen und Verantwortlichkeiten gewählter Gremien und wird durch Checks and Balances und die Kontrollhierarchie der Aufsichtsinstitutionen, einschließlich der Legislative und Judikative sowie der verfassungsmäßigen und demokratischen Rechtsstaatlichkeit und des Völkerrechts, zur Rechenschaft gezogen, d.h. es bestehen Möglichkeiten zur Umkehr und Anpassung der getroffenen Maßnahmen. Der Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten steht im Mittelpunkt; ihre Aussetzung oder Einschränkung erfordert eine sehr sorgfältige Abwägung nach den Grundsätzen der Legitimität (in ihrer Zielsetzung), der Notwendigkeit, der Eignung, der Verhältnismäßigkeit, der Zumutbarkeit, der geringstmöglichen Restriktivität und Intrusivität, der Stufigkeit, der Zeitlichkeit, der Gerechtigkeit, der Nichtdiskriminierung, der Legalität (nach dem Gesetz) und der Übereinstimmung mit dem Völkerrecht“ (Merkes/Güven/Voss 2021, aus dem Original übersetzt).*

Das Management von Krisen und Katastrophen bleibt also nicht ohne Folgen für den breiteren politischen Rahmen. Dies gilt auch für den Rechtsrahmen. Art. 2, Abs. 2, Satz 1 GG: „Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit“. Ob Klimaschutz oder Schutz der Bevölkerung – jede gesellschaftliche Krise stellt neue Anforderungen auch an das Recht. Resilienz impliziert, dass auch der rechtliche Rahmen sich entsprechend den sich verändernden Herausforderungen entwickelt. Dies zeigte sich etwa im Zuge der Pandemie, die besonders die Schnittstelle zwischen Bevölkerungsschutz und Gesundheitswesen resp. „gesundheitlichem Bevölkerungsschutz“ in den Fokus gerückt hat. Cordula Dittmer und Daniel Lorenz (2021) von der Katastrophenforschungsstelle (KFS) der FU Berlin fassen die Zuständigkeiten in der Pandemiebekämpfung wie folgt zusammen:

*„In Deutschland werden die rechtlichen Rahmenbedingungen, Kompetenzen und Zuständigkeiten in der Pandemiebekämpfung primär durch das „Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG)“ (Infektionsschutzgesetz 2000) definiert. Die Umsetzung der Maßnahmen, die laut Infektionsschutzgesetz zur Eindämmung*

*von Pandemien notwendig sind, liegen primär in der Zuständigkeit von Gesundheitsbehörden auf kommunaler Ebene, auf der auch die untersten Katastrophenschutzbehörden angesiedelt sind, derer es mitunter zur Umsetzung der Maßnahmen und Verhinderung weiterer Schäden bedarf (vgl. BKK; BBK/RKI 2007a; BBK/RKI 2007b). Durch die föderale Aufgabenteilung im Gesundheitswesen ist die Pandemie damit von der Architektur her an der Schnittstelle von Infektionsschutzrecht des Bundes und Katastrophenschutzrecht der Länder angesiedelt (Kloepfer 2011)“ (Dittmer/Lorenz 2020).*

### Lessons to learn

Im Zuge der Corona-Pandemie haben sich verschiedene Fragen als klärungsbedürftig gezeigt, die sich an das Krisen- und Katastrophenmanagement im demokratischen Rahmen ergeben (vgl. Merkes/Güven/Voss 2021):

- Stehen die vorhandenen Bestimmungen und Verfahren des Katastrophenrisikomanagements im Einklang mit breiteren gesellschaftspolitischen Normen und Werten, sind sie auch „krisenbewährt“, d.h. werden sie auch unter extremem Druck von der Breite der heterogenen Bevölkerung getragen?
- Welche demokratischen Prinzipien, Normen und Institutionen sind oder können bei einer bestimmten Krise oder Katastrophe betroffen sein?
- Wie robust ist der demokratisch-gesellschaftliche Zusammenhalt, wenn er von außen oder durch Dritte gezielt manipuliert und sabotiert wird und welche Maßnahmen können diesen Versuchen entgegenwirken?
- Wie können die Funktionen und Verantwortlichkeiten gewählter Gremien aufrechterhalten oder so schnell wie möglich wiederhergestellt werden?
- Welche demokratischen Herausforderungen ergeben sich für das Krisen- und Katastrophenmanagement in einem bestimmten Kontext? Und wie kann eine Gesellschaft die Stärken eines demokratischen Katastrophenrisikomanagements am besten nutzen?
- Was sind mögliche Wege, um öffentliche Debatten und eine unabhängige Medienberichterstattung in Notstands- und Katastrophensituationen zu unterstützen und zu stärken?

In summa sind die hier genannten Fragen offene Desiderate, eine Debatte über die Zielkonflikte, die sich in demokratischen Systemen im Zuge der Schadensabwehr ergeben können, ist bis heute nicht begonnen. So sind denn hier nur Fragen zu benennen.

In einer schriftlichen Stellungnahme vor dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages hat der Rechtswissenschaftler Christoph Gusy Regulationsanforderungen an den Bundesgesetzgeber vor dem Hintergrund der Pandemieerfahrungen formuliert. „Die Aufgaben und Zuständigkeiten des Bundes“, so Gusy, „hängen wesentlich an seinen Gesetzgebungszuständigkeiten. Eigenständige Aufgaben finden sich am ehesten in Art. 35 Abs. 2, 3 GG (für außergewöhnliche Notfälle) und Art 87a GG (Bundeswehraufgaben außerhalb des „Verteidigungsfalles“ oder des „Einsatzes“).

Was der Bund nicht regeln darf, darf er nach Art. 83ff. GG auch nicht vollziehen“ (Gusy 2021: 6).

Bislang, so Gusy, habe die Bundesgesetzgebung für den Pandemie- und (zivilen) Katastrophenfall „nur sehr vereinzelt und für die Katastrophenprävention zudem umstrittene Gesetzgebungskompetenzen. Angesichts der neuen Herausforderungen ist es notwendig, diese Vorentscheidung des GG neu zu bewerten“ (Gusy 2021: 1). Höhere „Stellen brauchen angemessene Aufsichts-, Koordinations- und Weisungsrechte. Insbesondere sollte ein institutionen- und regionsgrenzenüberschreitender Austausch von Personal (auch Freiwilligen), Hilfsgütern und Informationen sichergestellt werden mit dem Ziel ihrer optimalen Allokation am Ort des Bedarfs oder in seiner Nähe“ (Gusy 2021: 2).

Das Katastrophen- wie das Pandemierecht lasse in seiner aktuellen Form potentielle Defizite entstehen, nämlich Redundanzen und Doppelbevorratung, Mangelsituationen, Ungleichheit der Träger, Informationsprobleme (quantitativ und qualitativ) und Verteilungsprobleme, so Gusy weiter (vgl. ebd.). Der Bundesgesetzgeber solle daher „im Rahmen zu schaffender Gesetzgebungskompetenzen zumindest erwägen,

- *dass die Katastrophenfähigkeit und -verantwortung der unteren Stellen gesichert wird und höhere Stellen bei Bedarf verpflichtet sind, dafür notwendige (Mehr-) Kosten zu erstatten oder selbst ergänzende Ressourcen zu schaffen,*
- *dass die unteren Stellen definierbare Anforderungen an ihre Katastrophenbekämpfungsfähigkeit erfüllen, insbesondere basale Hilfsmittel in personeller und sachlicher Hinsicht bereithalten,*
- *dass diese Bestände nach einheitlichen und gleichen Maßstäben erfasst werden und so überregional einsetzbar, vergleichbar und austauschbar sind,*
- *dass die örtlichen Träger bestmöglich in die Lage versetzt werden, mit anderen öffentlichen und privaten Trägern vor Ort zusammenzuarbeiten und umgekehrt,*
- *dass der Einsatz und die Vorhalteaufgaben der Privaten hinreichend anerkannt, gefördert und rechtlich abgesichert werden,*
- *dass die höherrangigen Stellen eine hinreichende Kenntnis von und Aufsicht über die Erfüllung dieser Aufgaben - auch durch private Träger – erhalten,*
- *dass die höherrangigen Stellen ergänzende Hilfsmittel selbst bereithalten und zur Verfügung stellen, dies betrifft alle Ebenen bis zum Bund,*
- *dass ein bestmöglicher und ortsnaher Austausch auch träger- und ortsgrenzenüberschreitender Art ermöglicht wird,*
- *dass Ausstattungen, die vor Ort nicht bereitgehalten werden können, auf höheren Ebenen geschaffen und einsatzfähig gehalten werden,*
- *dass der Primat der freiwilligen Zusammenarbeit der unteren Ebenen gegenüber dem Einschreiten höherer Ebenen statuiert ist,*

- *dass umgekehrt die höheren Ebenen über ausreichende Weisungs- und Reservekompetenzen verfügen, wo Handlungsbereitschaft oder -fähigkeit der unteren Stellen fehlen,*
- *dass auf allen Ebenen die Zusammenarbeit über Behördenzuständigkeiten und -grenzen hinweg gefördert und nicht behindert wird; ggf. ist die Zusammenlegung von Stellen mit ähnlichen Aufgaben auf zentraler Ebene – namentlich beim Bund – zu prüfen,*
- *dass grenzüberschreitende Zusammenarbeit vor Ort – länder- wie staatsgrenzenüberschreitend mit benachbarten Staaten – gefördert wird,*
- *dass Kostenfragen die Initiativen der unteren Stellen weder lähmen noch fehlsteuern,*
- *dass die internationale Kooperation mit Nachbarstaaten, der EU und Internationalen Organisationen optimiert und im Wege wechselseitiger Optimierung gepflegt wird,*
- *dass die für die genannten Aufgaben notwendigen Infrastrukturen als Kritische Infrastrukturen erkannt und hinreichend funktionstauglich und sicher gegen Funktionsstörungen im Notfall und gegen Beeinträchtigungen durch Dritte gehalten werden.“ (Gusy 2021: 14-15)*

Es ist darüber hinaus zu prüfen, inwieweit es für zivile nationale Notstände und Krisen eines umfassenden rechtlichen Rahmens bedarf.

Auch erscheint eine rechtliche Verpflichtung zur Weitergabe von Informationen von der Landesebene an den Bund erforderlich. Diese darf aber nicht als Lösung aller Probleme gesehen werden, denn in vielerlei Hinsicht sind die entscheidungsrelevanten Informationen aus den vor Ort vereinzelt vorhandenen Daten erst zu generieren. So sagen Mitgliederzahlen der Freiwilligen Feuerwehren und des THW nur wenig darüber aus, auf wie viele Personalressourcen in einer Lage tatsächlich gezählt werden kann, etwa weil viele Freiwillige bei beiden Einrichtungen als Freiwillige gelistet sind, aber im Katastrophenfall doch nur eine Uniform tragen werden. Dies gilt übrigens auch für den Verteidigungsfall. Aktuell wird niemand sagen können, wie viele Feuerwehrleute und Rettungsassistenten wohl noch zur Verfügung stünden, wenn sie zu den Waffen gerufen werden.

#### 4.7 Verwaltung

Die Verantwortungs- und Zuständigkeitsstrukturen der einzelnen föderalen Ebenen können in der Krise, d.h. unter sich unvorhergesehen ändernden Rahmenbedingungen und Anforderungen problematisch werden. Die Bewertung von Fragen des Datenschutzes mag bspw. unter den Bedingungen einer komplexen Krise oder Katastrophe anders ausfallen als unter Alltagsbedingungen – was entsprechende Checks and Balance erforderlich macht, um einem damit drohenden Vertrauensverlust entgegenzuwirken. Der Anspruch der Bürgerinnen und Bürger auf den Schutz des Staates kann

unter den Bedingungen einer komplexen Krise oder Katastrophe nicht so eingelöst werden, wie dies unter Normalbedingungen möglich ist – wobei auch im Alltag freilich stets Grenzen erkennbar werden, die aber als „normal“ und eben nicht als Überraschung erfahren werden. In der komplexen Krise oder Katastrophe, in jenem Moment also, in dem Unsicherheiten schlagend werden, steigt der Anspruch an den Schutz durch den Staat rapide, während dessen Leistungsfähigkeit sich gerade in diesem Moment eher verringert. Dies wirft dann situationsabhängig ganz neue Fragen auf, die von vielen Akteuren ein agiles Handeln unter für die Situation nicht gedachten Rahmenbedingungen (rechtlich, formal, Routinen, Abläufe) erfordern.

Dieser Dynamik ist auch im Verwaltungshandeln Rechnung zu tragen. Wie können Verwaltungen auf derart außergewöhnliche Ansprüche vorbereitet werden? Wie können Verwaltungsstrukturen so gestaltet werden, dass sie im Krisen- oder Katastrophenfall auf „SonderROUTINEN“ zurückgreifen können? Kann die krisen- und katastrophenbedingte Infragestellung von Grundsätzen wie bspw. des Datenschutzes so vorausgedacht werden, dass für den unvorhergesehenen Fall Handlungs- und Entscheidungsfindungspfade vorgegeben sind, ohne Antworten schon konkret vorwegzunehmen, zugleich unter Wahrung der Grundlagen rechtsstaatlichen, grundgesetzkonformen Handelns? Welche Formen der institutionellen Kontrolle und welche dafür erforderlichen Ressourcen können bspw. für den Krisen- und Katastrophenfall vorgehalten werden, um dem dann deutlich erhöhten Kontrollbedarf adäquat begegnen zu können? Eine „Reserve“, wie etwa im Konzept eines Gesellschaftsdienstes von den vom Malteser Hilfsdienst vorgeschlagen, ist m.E. nicht nur für Bereiche wie die Pflege oder Notfallrettung zu denken, sondern auch für die exekutive Staatsgewalt.

### Lessons to learn

Lösungsorientierung muss vor Perfektionismus gehen. Regelungen müssen an die jeweilige Entwicklung angepasst werden (können), Zuständigkeiten müssen gemäß Lageentwicklung definiert, gesucht und angenommen werden. Dabei ist die Systemizität der Zusammenhänge aktiv zu suchen: Was könnte noch womit zusammenhängen? Dies gelingt am besten in der Diskussion, idealerweise moderiert durch Externe. Behörden und Verwaltungen können diesem Anspruch nicht gerecht werden. Ein unabhängiges Resilienz-Zentrum könnte hier einen beratenden „Think Tank“ bilden, siehe dazu weiter unten.

Kultur der Fehlerfreundlichkeit: Fehler müssen gesucht und kommuniziert werden. Gefürchtete oder begangene Fehler dürfen nicht zum Vermeiden an sich wichtiger Handlungen führen, das Verschweigen von Fehlern führt mittel- und langfristig zu einem Vertrauensverlust, der schwerer wiegt als das Eingestehen. Personen in entscheidenden Positionen müssen dafür „von oben“ öffentlich „Rückendeckung“ erhalten. Auch Behörden und Verwaltungen sollten extern evaluiert werden, die Ergebnisse müssen dem demokratischen Diskurs zugänglich sein.

Gerade in den ersten Monaten der Pandemie schienen viele Abläufe zu behäbig, um mit der Dynamik der Lageentwicklung und den sich ständig neu zeigenden Herausforderungen und Ansprüchen schritthalten zu können. Dieser eingeschränkten

(kurzfristigen) Flexibilität steht aber wohlmöglich langfristig ein Nutzen gegenüber, denn wirklich umfassendes „Chaos“ ist, bei allen vorhandenen Missständen, in Deutschland über den Pandemieverlauf weitgehend ausgeblieben und die verwaltungsmäßige Lagebewältigung hat das Vertrauen in die dahinterliegenden Strukturen bislang auch nicht grundlegend erschüttert, sondern vielleicht „in the long run“ sogar gestärkt. Insofern muss evaluiert werden, inwieweit Verwaltungshandeln äquivalent zum Sonderrecht für Notstände und Krisen mit einem Sonderrahmen für besondere Ansprüche besser präpariert werden kann, ohne dabei nachhaltigen Schaden insbesondere mit Blick auf das Institutionenvertrauen zu verursachen.

Viele „Schwachstellen“ wurden insbesondere in der Pandemie jedoch ersichtlich (z.B. hinsichtlich Digitalisierung, Überbürokratisierung, Kapazitäten), die im Detail evaluiert werden müssen. Eine solche Evaluation des Verwaltungshandelns in der Krise verspricht auch darüberhinausgehende Lehren für eine Modernisierung der Verwaltung. Der Auftrag hierzu sollte extern vergeben und nicht von den Verwaltungen selbst durchgeführt werden.

#### 4.8 Ehrenamt und freiwilliges Engagement

Ehrenamtliches Engagement in staatlichen (v.a. Justiz) und nichtstaatlichen Institutionen (Vereinen, Kirchen, Gewerkschaften, Parteien etc.) hat in Deutschland Tradition. Ursprünglich war es gekennzeichnet von hohem Zeitaufwand, bindenden Pflichten, einem System aus Befehl und Gehorsam und hoher Organisiertheit, Ehrenamtliche waren in feste Strukturen von Kooperation und Arbeitsteilung eingegliedert (vgl. Voss et al. 2015: 71). In den zurückliegenden Jahrzehnten ist die Engagementquote in Deutschland stetig und bis in die Gegenwart gestiegen. Was die Gründe angeht, sich generell ehrenamtlich zu engagieren, so ist die Wichtigkeit des Interesses an Mitgestaltung der Gesellschaft von 2004 bis 2009 zurückgegangen, dies gaben statt 67% der Befragten nur noch 57% als Grund an. Damit steht es jetzt ungefähr gleichauf mit dem Interesse an Geselligkeit (53%). Auch die Erwartungen an das Ehrenamt generell verändern sich, so wird weniger erwartet, einen Beitrag zum Gemeinwohl insgesamt leisten zu können und eher, durch das Ehrenamt Anderen helfen zu können (a.a.O.: 6, nach Gensicke/Geiss 2011: 88). In Deutschland sind vier bis fünf Prozent der gesamten Ehrenamtlichen im Katastrophenschutz engagiert (a.a.O.: 7, Lange et al. 2011: 4).

Obwohl bislang insgesamt von einer weiterhin sehr hohen Bereitschaft zum ehrenamtlichen bzw. freiwilligen Engagement in unterschiedlichen Formaten gesprochen werden muss, ist für den Zivil- und Katastrophenschutz eine differenzierte Betrachtung erforderlich. Die gesellschaftliche Entwicklung – und das impliziert nicht nur die demographische Entwicklung sondern mindestens ebenso die sich verändernden Arbeitsbedingungen und ein sich veränderndes Unsicherheitsempfinden in Bezug auf die eigene Biographie – entzieht den Hilfsorganisationen mittelfristig insbesondere in den ländlichen, strukturschwachen Regionen, aber absehbar auch anderswo besonders die Fach- und Führungskräfte. Andere Entwicklungen wie bspw.



der freiwillige Wehrdienst im Heimatschutz (Streitkräftebasis der Bundeswehr, s.o.) könnten dem Ehrenamt zusätzlich Kräfte nehmen.

Im Katastrophenschutzehrenamt steigen die Anforderungen an Engagierte, der Druck zur Professionalisierung wächst und auch im Arbeitsleben werden Anforderungen und Druck größer. Dadurch kommt es zu einer Mehrfachbelastung und Konkurrenz zu Beruf, Familie und Hobbys. Außerdem besteht häufig Bereitschaftsdienst und die Einsätze sind unplanbar und unvorhersehbar. Ein weiteres Problem kann das Haftungsrisiko für die Ehrenamtlichen sein (vgl. Voss et al. 2015: 74f., nach Enquete-Kommission 2002: 345f.).

**Tabelle 1: Merkmale „Strukturwandel des Ehrenamtes“**

<b>„Altes Ehrenamt“</b>	<b>„Neues Ehrenamt“</b>
dauerhafte Bindung...	zeitlich befristete, pragmatische und tätigkeitsorientierte Engagements...
...an eine charakteristische Trägerorganisation mit stark formalisierten Strukturen	...in verschiedenen Organisationsformen und -feldern
starke Identifikation mit Zielen und Werten der Organisationen	zeitweise gemeinsame Themen
milieugebundene Sozialisation	biographische Passung
selbstloses Handeln, Aufopferung und Fürsorge	sozialer Nutzen; Medium der Selbstfindung und Selbstsuche
unentgeltlich	Aufwandsentschädigung oder Honorartätigkeit
homogene Gruppen	heterogene Gruppen
Laientätigkeit	ausbildungsorientiert, Kompetenzentwicklung, (Semi-)Professionalität

(Vgl. Voss et al. 2015; nach Braun 2008, Rauschenbach 1999, Gensicke/Geiss 2010)

(Potentielle) Ehrenamtliche denken zunehmend ökonomisch und wägen Kosten und Nutzen des Ehrenamtes gegeneinander ab (vgl. Voss et al. 2015: 71f.). Durch die erhöhte räumliche Mobilität in der Gesellschaft kommt es außerdem zu einem Wandel der Bindungsbereitschaft, was dazu führt, dass Menschen sich weniger traditionell und langfristig organisieren und eher spontan, kurz- oder mittelfristig in ehrenamtlichen Projekten oder Initiativen mitwirken.

Die Frage für die Katastrophenschutzorganisationen ist nun, wie sie die hohen Anforderungen ihrer Aufgaben und die notwendige ständige Einsatzbereitschaft damit in Einklang bringen können (vgl. ebd.). Einerseits scheint es weiterhin eine allgemein steigende Hilfsbereitschaft zu geben, andererseits müssen die Organisationen in einigen Bereichen einen Mitglieder- und insbesondere einen Fachkräfteschwund

verzeichnen. Die Vermutung ist, dass dies eine Folge der besonderen Bedingungen im Katastrophenschutz ist (vgl. Voss et al. 2015: 74f.):

- Nicht-Deckung von Organisationsstrukturen und Erwartungen von den zu Engagement bereiten Menschen,
- hohe Herausforderungen des Engagements im Katastrophenschutz,
- Unvereinbarkeit von zeitintensivem Engagement und Arbeitsleben,
- nötige körperliche Belastbarkeit, die besonders Älteren Schwierigkeiten bereitet.

### Lessons to learn

Will man die Strukturen aufrechterhalten, dann muss das Ehrenamt eine deutliche Aufwertung erfahren. Es gibt eine Reihe von Vorschlägen, von

- einheitlichen Freistellungsregelungen über
- zusätzliche Rentenpunkte bis hin zu einem
- verpflichtenden mehrjährigen Gesellschaftsdienst.

Dass diese Forderungen seit vielen Jahren geäußert aber bis heute kein Gehör fanden, ist zu kritisieren. Dazu gehört aber auch eine Attraktivität, die nur über eine zeitgemäße Ausstattung erreicht werden kann. Das Ehrenamt leistet einen ganz wesentlichen Beitrag für den sozialen Zusammenhalt. Der Kostenaufwand für ein schickes Quad etwa sollte deshalb nicht rein ökonomisch, sondern im breiteren sozialen Kontext bewertet werden.

Weitere Lösungsansätze lassen sich aus dem Forschungsstand zusammenfassen (leicht verändert aus Voss et. al. 2015):

- Unterrepräsentierte Bevölkerungsgruppen sollten stärker angesprochen und eingebunden werden.
- Befristete und/oder projektbezogene Engagementformen (Zeitspende anstelle langfristiger Bindung) sollten gefördert werden.
- Helfer und Helferinnen ohne Mitgliedschaft sollten stärker in das Hilfeleistungssystem eingebunden werden.
- Es sollten Ausbildungskonzepte entwickelt werden zur schnellen und spontanen Einweisung ungebundener Helfer\*innen in einfache Tätigkeiten.
- Online-Tools sind (kontinuierlich weiter-)zu entwickeln zur Erfassung und Rekrutierung spontaner Helfer\*innen (siehe „Team Österreich“).
- Einsatzkräfte sollten im Umgang mit unausgebildeten Helfer\*innen geschult werden.
- Konzepte zur gezielten, schnellen und situationsbezogenen Aktivierung von Mithelfenden und optimierte Lösungen zur professionellen Integration

freiwilligen Engagements sollten (weiter-)entwickelt werden (siehe Projekte ENSURE und INKA<sup>19</sup>).

Innerhalb der Organisationen erscheinen dazu Umstrukturierungen von Tätigkeitsfeldern und Qualifizierungsprozessen notwendig. Dies gilt für die Einbindung unausgebildeter Spontanhelfer\*innen, für die Einbindung von Helfer\*innen mit relevanten beruflichen Qualifikationen in Projekte oder spontane Einsätze genauso wie für die Einbindung Älterer. Dieser Prozess kann vor allem durch gemeinsames und gegenseitiges Lernen zwischen den Organisationen gefördert werden.

Über besondere Aus- und Fortbildungen im Rahmen des ehrenamtlichen Engagements oder die Vergabe von Zertifikaten für die erfolgreiche Absolvierung bestimmter Module könnte der Katastrophenschutz auch über die Qualifikationen, die er bietet, attraktiver für junge Menschen werden, die aufgrund des hohen sozialen und wirtschaftlichen Drucks oftmals nur noch gewinnorientiert agieren (können).

Sowohl bei der Ansprache als auch in der Organisationskultur gilt es, die Bedürfnisse verschiedener gesellschaftlicher Gruppen zu berücksichtigen. Während bei der interkulturellen Öffnung auf eine Vielzahl an Erfahrungen und Empfehlungen zurückgegriffen werden kann, sind für die Integration von Senior\*innen oder Frauen noch eine stärkere Sensibilisierung, wissenschaftliche Begleitung und gemeinsame Konzeptentwicklungen nötig.

Organisationsübergreifend werden insbesondere Kooperationen eine wichtige Rolle spielen. Hierzu zählen Kooperationen untereinander bei der Rekrutierung und Ausbildung, aber auch mit der Wirtschaft, insbesondere mit Arbeitgebern:

- Kooperationen mit lokalen Ausbildungsbetrieben, um bestimmte – auch für den Beruf wichtige – Qualifikationen im Ehrenamt – nicht im Betrieb – zu erlangen
- Kooperationen mit lokalen Unternehmen, um Arbeitgeber stärker zu motivieren, Arbeitnehmer\*innen verstärkt für ein ehrenamtliches Engagement freizustellen („Corporate Volunteering“) und dies im Sinne ihres eigenen unternehmerischen zivilgesellschaftlichen Engagements (Corporate Social Responsibility) anrechnen zu können
- Grenzüberschreitende Kapazitäten einbinden (Kooperationen mit Dänemark bestehen in unterschiedlichen Bereichen. Evtl. ein grenzüberschreitendes Freiwilligennetzwerk fördern – Jugendliche an Schulen begeistern, die zum Austausch ins Nachbarland gingen? Grenzgänger/Pendler ansprechen? Politische und wirtschaftliche Netzwerke nutzen, um die Idee zu verbreiten/ Entwicklung eines entsprechenden Marketingkonzepts)

---

<sup>19</sup> Zum Projekt ENSURE siehe <https://www.sifo.de/de/ensure-verbesserte-krisebewaeltigung-im-urbanen-raum-durch-situationsbezogene-2064.html>, zum Projekt INKA siehe <https://www.sifo.de/de/inka-professionelle-integration-von-freiwilligen-helfern-in-krise-management-und-1963.html>.

- Außerhalb der Organisationen geht es vor allem um die Förderung einer Anerkennungsstruktur in Wirtschaft und Gesellschaft, um die Verbesserung rechtlicher Rahmenbedingungen und um die wissenschaftliche Begleitung der Prozesse
- Verknüpfung mit Selbsthilfe:
  - Übernahme von „Patenschaften“ der älteren ehrenamtlich tätigen Menschen mit (potenziellen) jüngeren Engagierten im Sinne der Verankerung von Selbstschutz/Selbsthilfe und Katastrophenbewusstsein in der Bevölkerung
  - Durchführung von Bildungsveranstaltungen mit älteren Menschen als Augenzeugen über eigene Erfahrungen mit Katastrophen, um aus der Sicht von Betroffenen für die Relevanz von Ehrenamt und Selbstschutz zu sensibilisieren und die Kluft zwischen Erwartungen an den Katastrophenschutz und dem, was er zu leisten in der Lage ist, zu verringern

#### 4.9 Selbstschutz und Selbsthilfefähigkeit

Viel Aufmerksamkeit erhält seit Jahren die Frage der Selbstschutz- und Selbsthilfefähigkeit, die von allen einschlägigen Studien als hochgradig defizitär beurteilt wird. Es ist aber nicht damit getan, hier an die Bevölkerung zu appellieren. Eine Stärkung dieser zentralen Resilienzkomponente erfordert insbesondere einen verantwortungsvollen Umgang der Politik mit diesem Thema und einen anderen Umgang mit der Bevölkerung. Denn das alte, tief in den Köpfen sitzende Dogma, dass die Bevölkerung zu viel Information nicht verträgt, pervertiert den Gedanken des Bevölkerungsschutzes in einer aufgeklärten offenen Gesellschaft geradezu, weil eben keine Sensibilität für Verwundbarkeiten und keine Selbsthilfefähigkeit erwachsen kann, wenn der Eindruck aufrechterhalten wird, der Schutz der Bevölkerung werde von Behörden und Organisationen gewährleistet. Dass dies nicht stimmt – die Pandemie hat dies neuerlich falsifiziert –, das muss erst einmal kommuniziert werden. Und dafür ist ein realistisches Bild der Bedrohungslage unabdingbar. Ich sage nicht, dass es keine Grenzen dessen gibt, was wann an wen kommuniziert werden sollte. Entscheidend ist, dass diese Grenze realistisch und bestenfalls im gesellschaftlichen Dialog und nicht aufgrund überholter Vorurteile im Hinterzimmer bestimmt wird. Das immer wieder zu hörende „Crying Wolf“-Argument, dass zu häufiges Warnen zur Abstumpfung führen würde, steht symptomatisch für das Fehlverständnis des Zusammenhanges von Warnung und Rezeption. Ein adäquates Verständnis von Information setzt eine entsprechende *Rezeptionskultur* voraus. Ist diese nicht gegeben, weil man die Bevölkerung von vornherein Informationen vorenthält, die zur Ausbildung einer solchen Rezeptionskultur erforderlich sind, kommt es in der Tat zum „Crying Wolf“-Effekt. Diese Kausalität ist umzukehren: Der Dialog schafft die Grundlage für einen demokratischen Diskurs und eine nachhaltige Sensibilisierung aller Akteure für die Risiken und Gefahren des 21. Jh.

## Lessons to learn

Selbstschutz und Selbsthilfefähigkeit lassen sich nicht absolut definieren, sondern nur relativ einerseits zu bekannten Risiken und unbekanntem Gefahren (die unterschiedlich bewertet werden), andererseits aber auch in Bezug auf andere Kapazitäten und Ressourcen innerhalb der Gesellschaft. Eine integrierte, systemische Gesamtbewertung der Schutzkapazitäten ist erforderlich. Erst so lassen sich Defizite in abgegrenzten Bereichen (organisierter Bevölkerungsschutz auf der einen, Selbstschutz auf der anderen Seite) adäquater erkennen.

Darüber wird etwa deutlich werden, wie sehr Selbstschutz mit Einkommensverhältnissen korreliert, was dann gänzlich andere Handlungsoptionen eröffnet, die wiederum mit anderen gesellschaftlichen Prozessen einhergehen und systemisch zu einer resilienten Katastrophenkultur beitragen können. Einschlägige Forschungen lassen den klaren Schluss zu, dass die beste Maßnahme zur Steigerung gesellschaftlicher Resilienz gegenüber Krisen- und Katastrophenpotentialen die Reduktion von Armut, Marginalisierung und sozialer Ungleichheit ist. Wer arm, wer gesellschaftlich ausgegrenzt lebt, ist überdurchschnittlich exponiert und kann sich zugleich am wenigsten schützen.

Die Diskussion um Risiken und Gefahren muss sachlich und unaufgeregt, aber kontinuierlich und prägnant geführt werden. Der offene Diskurs bildet die Grundlage für alles schutzbezogene Handeln. Hier sind innovative Formate zu entwickeln. Ein Warntag, an dem keine Sirene ertönt, ist dafür nicht das schlechteste Mittel als (sozusagen schweigender) Weckruf und zur Sensibilisierung für das Thema, in dessen Nachgang dann aber nicht über Behördenversagen, sondern über das, wovor zu warnen ist, gesprochen werden sollte. Dazu sind die Medien entsprechend gezielt einzubinden.

Ebenso transparent müssen die Möglichkeiten und Grenzen eines die Bevölkerung unterstützenden Schutzes kommuniziert werden. Dass dies impliziert, dass ein Landrat den Bewohner\*innen seines Kreises sagen muss, dass sie in letzter Konsequenz nicht durch Feuerwehr und Hilfsorganisationen geschützt werden, macht deutlich, dass die Frage des Selbstschutzes und der Selbsthilfefähigkeit nicht weniger als einen Kulturwandel im Umgang miteinander (hier: Politik und Bevölkerung) und mit Risiken, Krisen- und Katastrophenpotentialen erfordert.

Nicht nur zu wenig, auch zu viel bzw. falsche auf Risiken und Gefahren bezogene Kommunikation ist möglich. Die Kommunikation von Risiken, Krisen- und Katastrophenpotentialen kann leicht für partialpolitische Agenden missbraucht werden (Stichworte: Gesellschaft der Angst und Versicherheitlichung). Der Dialog setzt abermals Vertrauen voraus – Vertrauen in Institutionen, Behörden und Organisationen, Vertrauen aber auch in die Mitbürgerinnen und Mitbürger. Nur auf der Grundlage eines so verstandenen Vertrauens lassen sich in ihren Auswirkungen nicht abschließend bestimmbare Risiken kommunizieren und darauf bezogene Maßnahmen und erforderliche Kompetenzen und Ressourcen zum Selbstschutz und zur Selbsthilfe adäquater bestimmen. Der wohl größte Feind eines solchen vertrauensbasierten Umgangs miteinander als Grundlage einer resilienten Katastrophenkultur ist der dumpfe Populismus.

Dies alles ist Bedingung dafür, dass in der heterogenen Gesellschaft alle Akteure erkennen, welche Aufgabe sie als Teil der Bevölkerung zum Schutz der Bevölkerung beitragen können – und müssen. Diese Aufgaben zu kommunizieren ist essentiell für die Resilienz der Gesellschaft, aber dies beginnt nicht mit „Information der Bevölkerung“ oder „Aufklärung“, sondern über einen ganzheitlichen, konzertierten Management- und Kommunikationsansatz, in dem alle Akteure im Wissen um die Ressourcen und Kapazitäten ihre jeweilige Aufgabe erkennen.

Entscheidend für die Verteilung der Aufgaben zwischen Staat, Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) und heterogener Bevölkerung ist, dass diese Aufgabenverteilung gerecht und fair geregelt wird. Im Resilienzansatz liegt das Potential, die gesamtgesellschaftlichen Kräfte zur Abwehr von Schaden zu nutzen. Im Resilienzansatz liegt aber ebenso das Potential, Verantwortung und Lasten auf alle einzelnen zu verteilen, ohne dabei die gesellschaftlich ungleichverteilten Kräfte adäquat zu berücksichtigen und letztlich somit die sozialstaatliche Architektur zu untergraben (vgl. Voss/Dittmer 2016). Resilienz darf nicht heißen, dass jede/r für sich selbst verantwortlich ist.

#### 4.10 Zusammenfassende Bewertung

Diesen neun Lücken bzw. Schwachstellen im Bevölkerungsschutz liegt ein fundamentaler Datenauswertungs- und Integrationsmangel zugrunde, ein im Grunde immer schon bestehendes, aber immer schwerwiegenderes strukturelles Problem des Bevölkerungsschutzes. Es gibt keinen Rahmen für ein nicht nur dem Namen nach integriertes, schon gar nicht für ein systemisches Krisen- und Katastrophenrisikomanagement. Dieses ist nicht eingebettet in ein ganzheitliches Allgefahrenmanagement. Entsprechend können Defizite nicht transparent werden, wenn nicht einmal konzeptionell abbildbar ist, was Bevölkerungsschutz eigentlich ist . und vor allem: was er *nicht* ist. Dass Organisationen und Behörden mit unterschiedlichen und inkompatiblen Systemen des Datenmanagements arbeiten, ist dagegen ein gewichtiges, aber doch „nur“ ein nachgeordnetes Problem. In Deutschland weiß nach wie vor niemand, wie viel Personal- und Sachressourcen für ein bestimmtes Szenario tatsächlich bei einer länderübergreifenden Lage zur Verfügung stehen. Viel gewichtiger aber scheint mir, dass es gänzlich am Verständnis der den Bevölkerungsschutz zunehmend bedrängenden *Prozesse* mangelt, also an Information über das systemische Gesamtgeschehen im weiteren Sinne.

Zu Recht lässt sich argumentieren, dass Wissen umfänglich vorhanden ist etwa in Bezug auf den Klimawandel und dass die primäre Schwäche in der *Umsetzung* – also im Schritt „vom Wissen zum Handeln“ liegt. Dennoch: Es fehlt auch noch immer an komplexerem Wissen um Risiken und Gefahren der Zukunft als Wechselwirkungsphänomen von gesellschaftsinternen, systemischen Ursachen und den mit ihnen einhergehenden systemischen Wirkungen: Mit welchen Herausforderungen wird der Bevölkerungsschutz in den nächsten Jahren und Jahrzehnten von innen und von außen her konfrontiert werden? Die Akteure schränken ihre Wahrnehmung auf einen Gefahrenhorizont ein, der ihnen aus der Vergangenheit vertraut ist, der ihnen

gesetzlich oder per Verwaltungsvorschrift als Rahmen definiert erscheint oder schlicht aus Kalkül im politischen Vierjahreszyklus. Aus dieser institutionell tradierten und organisatorisch formalisierten Rahmung erwächst kein adäquates Bewusstsein für neu geartete, sich aus der Wechselwirkung gänzlich anders gelagerter Prozesse ergebende Gefahren und den damit verbundenen Herausforderungen, die eine langfristige, vorausschauende Denkweise erfordern. Anstatt vom Ziel – dem Schutz der Bevölkerung, nicht nur körperlich, vielmehr im Sinne von Wohlbefinden (Well-being) – auszugehen und darauf gerichtet ein primär auf nachhaltige Prävention gerichtetes integriertes und systemisches Allgefahrenmanagements und darin eingebettetes Risiko-, Krisen-, und Katastrophenmanagement aufzubauen, werden eintretende Gefahren mit den zuhandenen Mitteln nach Kräften bewältigt und anschließend daraus punktuell Verbesserungsbedarfe abgeleitet – „lessons learned“ eben –, die zwar für den einen, gerade durchlittenen Fall hier und da Verbesserungsoptionen bringen mögen, deshalb aber lange noch nicht für die nächste, vermutlich gänzlich anders gelagerte Krise oder Katastrophe taugen (zumal sie schneller wieder in den Schubladen verstauben, als sie geschrieben werden können).

Die Wahrnehmung im Bevölkerungsschutz ist in weiten Teilen ideologisch geleitet, zu sehen bspw. an der Vorstellung von einer unwissenden, weitgehend passiven oder panisch reagierenden Bevölkerung (den „Laien“) und von Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (den „Experten“ bzw. „Profis“), die schon irgendwie wüssten, was ein Risiko oder eine Lage ausmacht und wie „richtig“ zu reagieren wäre, aber auch an der Erwartung, dass Risikobewertungskompetenzen am ehesten bei privatwirtschaftlichen Akteuren zu erwarten sind, der Staat und seine Organe dagegen per definitionem zu anspruchsvolleren Bewertungen dieser Art gar nicht in der Lage sein kann. Dass diese Kompetenzverteilung das Produkt einer über zwei Jahrhunderte „angelernten Arbeitsteilung“ und „erlernten Hilflosigkeit“ ist, findet sich in philosophischen Debatten ausformuliert, bleibt aber für die Diskurse um den Schutz der Bevölkerung gänzlich ausgeblendet. Die Steuerungs- und Kontrollkapazitäten des Staates wurden Jahrzehnte lang heruntergefahren. In Krisen und Katastrophen zutage tretende Schwächen im gesamtstaatlichen Krisen- und Katastrophenmanagement werden dann nicht zum Anlass genommen, dessen Kapazitäten grundlegend aufzubauen, sondern dienen vielmehr als weiterer Beweis für die Aussichtslosigkeit eines solchen Unterfangens. Dieser Teufelskreis ist als zentrale Lehre aus dem Pandemiegeschehen und mit Blick auf die zu erwartenden eskalierenden Folgen des Umweltwandels oder anderer komplexer Krisen und Katastrophen zu durchbrechen.

Der Ukraine-Krieg ist bereits kein Weckruf mehr, sondern längst der Ernstfall. Wer nun Investitionen in die Verteidigung für das Gebot der Stunde hält, begeht einen kapitalen Fehler, wenn er die Notwendigkeit des Managements anderer Gefahren weiterhin vernachlässigt. Hier ist im wahrsten Sinne des Wortes ein Paradigmenwechsel gefordert.

Wie muss ein Bevölkerungsschutz beschaffen sein, der sich nicht mehr über Einsatzorganisationen definiert, sondern den Schutz der Bevölkerung über den Schutz der körperlichen Unversehrtheit hinaus als eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung

begreift? Diese weitreichende Frage, deren Beantwortung Voraussetzung ist für die Gestaltung eines zeitgemäßen Bevölkerungsschutzes, bleibt bislang ungestellt. Stattdessen wird versucht, die jeweils schon bestehenden Strukturen und Organisationsformate punktuell zu reformieren, jeweils im Nachgang zu konkreten Krisen- und Katastrophenereignissen. Dieser Pfad kann kein nachhaltiger sein. Resiliente Gesellschaften lassen sich nicht über die Summe isolierter Maßnahmen herstellen. Nicht allein. Diese Maßnahmen braucht es auch. Resilienz erfordert aber ein – das mag abgedroschen klingen: ganzheitliches Denken, das die Umsetzung einschließt. Wenn die Bevölkerung und die Politik immer mehr vom Bevölkerungsschutz erwarten, während die Gesellschaft immer mehr und immer hybrideren Gefahrenlagen ausgesetzt ist, dann muss auch nach den Strukturbedingungen gefragt werden, die diesen Prozessen zugrunde liegen. Es müssen die komplexen Ursachen-Wirkungs-Geflechte identifiziert und nachhaltige Gegenmaßnahmen gefunden werden. Es müssen die Prozesse einbezogen und als Problem des Bevölkerungsschutzes verstanden werden, die die Resilienz der Gesellschaft fortlaufend untergraben.

Einige der oben genannten Defizite lassen sich technisch und organisatorisch mit einigem finanziellen Aufwand lösen. Meines Erachtens können aber die Herausforderungen von den Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben nicht bewältigt werden, so lange es ihnen grundlegend an einem konzeptionellen Zielrahmen und systemischem Orientierungswissen fehlt und solange sie keiner gesellschaftlichen Kontrolle unterliegen und damit im Kern undemokratisch agieren. Keine Behörde ist in der Lage, das erforderliche Orientierungs- und Praxiswissen selbst zu generieren, keine Behörde ist darauf programmiert, ihre eigenen Fehler in die Öffentlichkeit zu posaunen. Transparenz und Forschung und darüber generierte Beratung sind gefragt – Forschung aber in einem anderen Format, als dem bisherigen, das kleinteilige Fragestellungen über kurzfristige Projektfördermittel finanziert und dabei alle systematische Grundlagenarbeit als nicht anwendungsbezogen ausklammert. Der Bevölkerungsschutz braucht einen Paradigmenwechsel – wie dieser aussehen kann, muss mit allen gesellschaftlichen Kräften in einem großen Kraftakt unter zunehmendem (Zeit-)Druck definiert werden.

### Lesson to learn

Eine konkrete, sofort umzusetzende Maßnahme sehe ich insbesondere in der Bildung eines Bürger\*innenrates, der selbst Lehren aus jüngsten Ereignissen (Geflüchtetenkrise, Pandemie, Hochwasser, Ukraine-Krieg) zieht und darauf bezogene Maßnahmen vorschlägt.

Ein darüberhinausgehender, kurzfristig umzusetzender Vorschlag ist die Bildung eines Rates aus Fachexpert\*innen und engagierten Bürger\*innen ausdrücklich jedoch ohne Beteiligung von Vertreter\*innen der Behörden von Bund und Ländern, um einen idealtypischen Bevölkerungsschutz der Zukunft zu skizzieren (dazu unten mehr).



Es gibt weder in Deutschland noch weltweit ein Kompetenz- und Forschungszentrum, das sich den hier bei weitem nicht abschließend skizzierten Fragestellungen adäquat widmen kann. Behörden und Organisationen können allenfalls Teile der hier genannten grundlegenden Fragen adressieren, eine integrierte Gesamtschau kann von ihnen aber in keinem Fall erwartet werden. Warum also gibt es ein solches Resilienz-Zentrum nicht, dessen Kosten im Vergleich zum Nutzen unzweifelhaft gering ausfallen?

Die Kosten der Pandemie werden aktuellen Schätzungen zu Folge deutlich die Summe von 1 Billion Euro übersteigen (von einem Vielfachen ist m.E. auszugehen, allerdings ist auch mit weitreichenden Kompensationseffekten zu rechnen, die die Rechnungen auch für Ökonom\*innen sehr schwierig machen werden), jene des Ukraine-Krieges sind noch weniger quantifizierbar. Vor diesem Hintergrund ist dieser Vorschlag zu bewerten, der bei vergleichsweise geringen Kosten sehr schnell und ohne grundlegende Veränderungen in der bewährten föderalen Architektur einen sehr hohen Beitrag zur effizienteren und auch nachhaltig effektiveren Prävention und Bewältigung komplexer Lagen verspricht. Er schafft ein die Reformen der vergangenen zwei Jahrzehnte ergänzendes Fundament für einen zeitgemäßen neuen Ansatz für den Schutz der Bevölkerung angesichts komplexer werdender Krisen und Katastrophen und integriert dabei die bestehenden Strukturen.

## 5. Fazit: Auf dem Weg zum Allgefahrenmanagement

Die Summe der skizzierten Reformbedarfe ergibt ein Bild: Der Bevölkerungsschutz in Deutschland ist reformbedürftig, wenn er den Risiken und Gefahren, mit denen er es in der *Vergangenheit* zu tun hatte, weiterhin *auf dem bisherigen Niveau* entgegentreten und einen über das bisherige Maß hinausgehenden Schaden für die Bevölkerung abwenden will, also: um beim Status Quo zu bleiben. Dieser Reformdruck ergibt sich aus dem Wandel der Gesellschaft auf der einen und Veränderungen in den Mustern von Naturgefahren auf der anderen Seite.

Das Bild, das sich ergibt, zeigt aber insbesondere eine den sich verändernden, zunehmend existenziellen Gefahren gegenüber weitgehend schutzlose und über ihre Schutzlosigkeit uninformierte Bevölkerung. Die Bevölkerung, um deren Schutz es geht, ist weder hinlänglich eingebunden in die Bewertung der Gefahren, denen sie ausgesetzt ist, noch ist sie darüber informiert, dass Bevölkerungsschutz in Deutschland nicht ist, was der Begriff suggeriert. Vielmehr camouflieren die steten Debatten nach jedem Ereignis, dass es eigentlich eines gänzlich anderen Ansatzes bedarf und lassen andere Debatten und Konzepte überhaupt nicht erst aufkommen. Sie nehmen damit den Reformdruck aus der Gesellschaft.

Bevölkerungsschutz ist nicht, was er zu sein suggeriert. Es ist einer Bevölkerung nicht zu vermitteln, dass ein Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe nicht für eine Pandemie zuständig ist. Formal ist das zweifellos derzeit der Regelungsstand,

der inhaltlich begründet sein kann, aber wenn sich dies der Bevölkerung nicht logisch erschließt, auf deren Zustimmung eine Behörde zwingend angewiesen ist, dann darf das nicht als unbedeutendes Randproblem weggedeutet werden, vielmehr steht dies symptomatisch für ein gestörtes Kommunikations- und Verstehensverhältnis zwischen Behörden und der heterogenen Bevölkerung, für die sie arbeiten.

Symptomatisch deshalb, weil dahinter noch weit gravierendere Probleme stehen. Nicht nur kann die heterogene Bevölkerung nicht den Zuständigkeitsdschungel im Deutschen Bevölkerungsschutz und weitgehend unregulierten komplexen Krisenmanagement nachvollziehen, sie kann sich derzeit auch keinerlei Bild davon machen, wie es um den Schutz der Bevölkerung bestellt ist. Ihr ist nicht bekannt, was im Falle eines andauernden großflächigen Stromausfalles auf sie zukommt und ihr ist auch nicht bekannt, dass für sie im Zivilschutzfall keinerlei Schutzräume vorgesehen sind. Die Bevölkerung weiß auch nicht, für was der Bund oder die Länder alles Vorkehrungen treffen (und für was nicht) und welche Risiken in Risikobewertungen wie bewertet werden (oder welche nicht) und wie sich die Summe einzelner Risikobewertungen zu einem Gesamtbild fügt (nämlich: gar nicht). Die Bevölkerung hat keine Grundlage dafür, sich ein Bild zu machen davon, inwieweit die Entscheidungen der sie Regierenden durch Risikobewertungen fundiert sind (bzw. dass sie es überwiegend nicht sind). Kurzum: Die Bevölkerung kann keine resiliente Katastrophenkultur entwickeln als notwendige Voraussetzung dafür, dass sie insgesamt auch für komplexe Krisen und Katastrophen gewappnet vorbereitet sein könnte. Insofern ist Bevölkerungsschutz ein leeres Versprechen, eine Phrase, die einen offenen Dialog über den Schutz der Bevölkerung blockiert.

Wie eine resiliente Katastrophenkultur entwickelt werden kann, lässt sich nur prozedural skizzieren: In einem Dialog, in einem iterativ-demokratischen Prozess. Dieser Prozess kann nur unter zwei Bedingungen funktionieren: Zum einen braucht es Transparenz gekoppelt an ein immer und immer wieder herzustellendes Vertrauen ineinander sowie in die Institutionen einer Gesellschaft. Zum anderen braucht es Kapazitäten, Freiräume, Dialogbereitschaft und Zeit, es müssen fernab betriebswirtschaftlicher Effizienzkriterien Bedingungen existieren, unter denen alle Stakeholder einer Gesellschaft an einem Pfad arbeiten können, der in eine nachhaltige, resiliente Zukunft führt.

Allgefahrenmanagement heißt: Was auch immer die Bevölkerung in ihrer Heterogenität gefährdet, ist zum Gegenstand dieses iterativ-demokratischen Prozesses zu machen und es sind Lösungen zu finden, die der Bevölkerung ein von ihr gewünschtes und in seinen entsprechenden Anforderungen von ihr getragenes Niveau an Schutz gewährleisten.

Das alles bleibt hoch abstrakt und akademisch. Aber der Einstieg in einen solchen Prozess kann sehr pragmatisch gestaltet werden. Wenn es darum geht, zunächst Bedingungen zu schaffen, aus denen heraus der Weg zu einem Allgefahrenmanagement gestaltet werden kann, dann wäre eine zu den bestehenden Bevölkerungsschutzstrukturen komplementäre nicht-behördliche unabhängige Archi-

tektur einzurichten. Deshalb wird im Folgenden ein Konzept für „Kompetenzhubs Resilienz und Schutz der Bevölkerung“ skizziert.

## 6. Konzept „Kompetenzhubs Resilienz und Schutz der Bevölkerung“

Vorschlag für eine Stärkung der Integration des Krisen-, Zivil- und Katastrophenschutzes und -managements sowie der gesamtgesellschaftlichen Präventions- und Steuerungskompetenzen für komplexe Krisen und Katastrophen durch Entwicklung einer subsidiär aufwuchsfähigen Kompetenzinfrastruktur.

Das hier skizzierte Konzept ist darauf ausgerichtet, parteienübergreifend konsensfähig zu sein. Neutralität ist ein zweites Gebot, weil Vertrauen die wichtigste Ressource einer modernen Gesellschaft ist. Deshalb muss die hier skizzierte Kompetenzinfrastruktur unabhängig, nichtbehördlich und selbständig arbeiten können, zugleich aber aufs Engste die Kooperation mit einschlägigen Akteuren (Ministerien, Behörden und Organisationen, Privatwirtschaft, Vernetzung weiterer Forschungskompetenzen, jeweils national und international) suchen und fördern.

Das Konzept zielt zudem auf eine Integration von Maßnahmen zur Reduktion von Krisen- und Katastrophenpotentialen und deren möglichen Folgen, von der lokalen bis zur globalen Ebene. Obwohl die Herausforderungen omnipräsent sind, gibt es bislang weltweit keine annähernd den Schadenspotentialen angemessenen Kompetenzinfrastrukturen. Die zahlreich existierenden insularen Aktivitäten werden diesen Herausforderungen in keiner Weise gerecht. Versuche, eine Integration zu fördern, wie bspw. über das „UnionCivil Protection Knowledge Network“ der EU, bleiben weit hinter den Erfordernissen zurück.

Grundlegend ist eine Bestandsaufnahme: Welche Ressourcen und Kapazitäten stehen welchen Risiken und Gefahren gegenüber? Dieser Mangel an entscheidungsrelevanten Informationen ist hausgemacht und in einer hochvulnerablen Gesellschaft des fortgeschrittenen 21. Jh. existenzgefährdend. Die derzeit durchgeführten Risikoanalysen decken allenfalls Teilbereiche dessen ab, was hier zu analysieren wäre. Ohne zu wissen, was wo in welchem Zustand vorhanden ist, ist ein öffentlicher Diskurs über eine adäquate Bedarfsplanung nicht möglich. Somit fehlt dem Bevölkerungsschutz in Deutschland die Gewaltenteilung, die Bevölkerung bleibt ohne Möglichkeit aktiv an der Gestaltung mitzuwirken. Dies ist mit der freiheitlich demokratischen Grundordnung und den Grundgesetzlich verankerten Schutzrechten nicht vereinbar.

Informationen müssen transparent aufbereitet und zusammengeführt. Entsprechende gesetzliche Verbindlichkeiten sind zu schaffen. Es ist ergänzend hierzu erforderlich, laufend die ganze Breite der für den Krisen-, Zivil- und Katastrophenschutz (in Deutschland: „Bevölkerungsschutz“) relevanten Forschungsstände zu den verschie-

denen Themenfeldern zusammenzuführen, davon ausgehend weitere Forschungsbedarfe zu identifizieren, die EU sowie nationale Forschungsprogramme (wie bspw. des BMBF in Deutschland) bei entsprechenden Forschungsprogrammen zu beraten sowie eigene Forschungen zu Querschnittsthemen, Entwicklungen und komplexen Fragen durchzuführen. Unter dem Dach dieser Kompetenzinfrastrukturen würden auch die nationalen und internationalen Entwicklungen analysiert und Strategien entwickelt, etwa zur weiteren Integration der nationalen in die europäischen und internationalen Prozesse (insbesondere SFDRR, aber zu anderen globalen Agenden wie dem Paris-Agreement oder der Agenda für Nachhaltige Entwicklung, SDG).

Das so aufbereitete Wissen ist thematisch transparent strukturiert und abrufbar aufzubereiten.

Dazu ist auf nationaler Ebene (denkbar wäre auch die Ebene der EU) ein zentraler Hub zu implementieren. Dieser Hub bündelt die EU-weiten resp. nationalen Kompetenzen. Es ist kapazitär am stärksten ausgestattet. Unter dem Dach dieses zentralen „Hubs“ arbeiten Wissenschaftler\*innen unterschiedlicher Disziplinen dauerhaft zu einer Reihe für das Krisen- und Katastrophenmanagement grundlegenden Themen, die im Folgenden ausführlicher skizziert werden, von einer zentralen Zusammenführung wichtiger Informationen und Ressourcen bis zur Frage, wie eine insgesamt robustere Gesellschaft möglich ist. Aber Wissenschaft alleine kann diese Fragen nicht beantworten, es geht um die Sicherheit von uns allen und weil Menschen sehr unterschiedlich sind, muss diese Vielfalt an Perspektiven bei allen Analysen und Handlungsvorschlägen von vornherein einbezogen werden. Ein stetiger Austausch mit Vertreter\*innen zivilgesellschaftlicher Einrichtungen und heterogener Interessensgruppen sollte daher fester Programmbestandteil sein.

Ein solches Zentrum wäre ein Ort zur integrativen Betrachtung von Risiken und Gefahren, und von Maßnahmen zur Reduktion von Krisen- und Katastrophententialen und deren möglichen Folgen, von der lokalen bis zur globalen Ebene. Vertrauen ist wohl die wichtigste Ressource zur Bewältigung komplexer Krisen und Katastrophen. Das Zentrum muss deshalb völlig unabhängig und neutral sein. Wer hier arbeitet, soll es auf Dauer tun, nicht in Dreijahresprojekten, denn es geht ja gerade darum voneinander zu lernen, das jeweilige Teilwissen der Expert\*innen zu einem Bild vom Ganzen zusammenzuführen. Das geht nur im ständigen Miteinander.

Das in diesem Zentrum zusammengetragene Wissen ist transparent und für alle abrufbar, in Form von Szenarien gut vermittelbar aufzubereiten. Zweijährlich wird ein Bericht erstellt: Jede/r soll sich hier ein Bild machen können über das aktuelle Schutzniveau, über Risiken einerseits und über das, was Gesellschaft und Staat dem aktuell entgegensetzen haben. Besteht hier eine Kluft, so kann die Gesellschaft weitere Maßnahmen einfordern – das geht nur, wenn man offen miteinander spricht.

Dort wo Lücken gesehen werden, werden Forschungen initiiert und Maßnahmen vorgeschlagen. In einer aktuellen Krise oder Katastrophe übernehme das neutrale Zentrum eine Brückenfunktion in der Kommunikation zwischen Behörden und Organisationen auf der einen und den vielfältigen Informationsbedarfen der

Bevölkerung auf der anderen Seite. Wo heute berät, wer am eloquentesten auftritt, würden nun aus diesem Kreis geschulte Krisenexpert\*innen beide Seiten, sowohl die Politik, als auch die Bevölkerung, beraten. Ergänzt werden sollte dieser feste Stab um weitere Expert\*innen, die je nach Szenario hinzuzuziehen sind, etwa nach dem Vorbild des britischen SAGE-Modells.

Dieser nationale „Think Tank“ bildet aber nur das Zentrum, einen zentralen „Hub“. Auf der Ebene der Bundesländer wären weitere Hubs auf regionaler Ebene zu etablieren, die das für die regionalspezifischen Herausforderungen erforderliche Wissen bündeln. Auf der lokalen Ebene sind strukturgleich die lokalen Herausforderungen zu analysieren, zu bewerten und mit den vorhandenen Kapazitäten in Relation zu setzen.

Eine solche nichtstaatliche Architektur würde die staatlichen Kapazitäten ergänzen, es würde sie aber auch im Namen der Bevölkerung kontrollieren. Dem Bevölkerungsschutz fehlt die Gewaltenteilung. Tut der Staat genug für ihren Schutz? Aber auch in anderer Richtung ginge der Impuls: Tut die Bevölkerung das, was es für den von ihr gewünschten Schutz bräuchte?

Beim Hochwasser im Juli des vergangenen Jahres fehlten allenthalben die Kapazitäten. Das vorgeschlagene Modell würde diese strukturellen Schwächen adressieren und Schwächen der föderalen Architektur des Bevölkerungsschutzes kompensieren. Am Beispiel des Hochwassers lässt sich das veranschaulichen: Ein/e Hauptverwaltungsbeamte/r (Bürgermeister/Bürgermeisterin oder Landrat/Landrätin) hat aktuell vor Ort vielleicht zwei oder drei DezernentInnen, die ihm/ihr im Falle einer sich anbahnenden Hochwasserlage mit Rat zur Seite stehen. Dies sollte ergänzt werden durch einen *lokalen Hub*, der mit einschlägig kompetenten Akteur\*innen dauerhaft besetzt sowie szenariobezogen ad hoc ergänzt wird. Verschiedenstes Fachwissen ist für die Lagebewältigung erforderlich, im Beispiel etwa zur Fließgeschwindigkeit, Topografie, Bevölkerungsstruktur, Vulnerabilitäten, Warnbedarfen etc. Dieses Wissen kann nun bspw. telefonisch vom regionalen Hub abgerufen werden, der mit dauerhaft beschäftigten Expert\*innen besetzt ist. Bei einer regionenübergreifenden Lage (etwa einer Pandemie) kommen dann auch die Hubs auf nationaler und europäischer Ebene ins Spiel.

Folgende Aufgaben sind von den Hubs in unterschiedlichem Umfang skaliert zu übernehmen:

- Die Erstellung von Sachstandsberichten (ähnlich wie das IPCC zum Klimawandel, zusammenfassende Auswertung der Forschungsstände zu den Themenfeldern)
- Identifikation von Forschungsbedarfen, Beratung von Fördermittelgebern und Programmen wie EU, BMBF, Stiftungen etc.
- Durchführung eigener Forschung (eigen- und fremdfinanziert)  
Grundlagenforschung und anwendungsorientierte Forschung, „Real-time“ Resilienz-, Krisen- und Katastrophenforschung
- Definition von Schutzzielen

- Gestaltung von Bürger\*innendialogen und -foren
- Organisation und Durchführung öffentlichkeitswirksamer Veranstaltungen unter Einbindung von Politik und Öffentlichkeit zur Schaffung von Sichtbarkeit für das Thema
- Kommunikationsarbeit in Richtung Öffentlichkeit und Medien vor, während und nach Krisen und Katastrophen
- Bildungsangebot im Rahmen der schulischen und Erwachsenenbildung: Entwicklung von Curricula, Vorträge, Kurse („Train the Trainer“) etc.
- Erstellung von Risiko-, Gefahren- und Resilienzanalysen
- Erstellung eines „Nationalen Resilienzberichts“ (1-2-jährig), „Wissenschaftlicher Beirat“
- Beratung von Politik, Verwaltung, Behörden, (Hilfs-)Organisationen, Wirtschaft, Medien und Öffentlichkeit etc.
- Beratung der nationalen Sendai-Kontaktstelle beim BBK
- Fellowshipprogramm: regelmäßiger Aufenthalt von bis zu 10 internationalen ExpertInnen am Forschungszentrum für einen Zeitraum von 1-6 Monaten zur Optimierung des internationalen Austausches und gegenseitigem Lernen
- Internationaler „Think Tank“ – Beratung internationaler Organisationen & bei der Gestaltung internationaler Politikprozesse z.B. zu den UN Nachhaltigkeitszielen (SDG), dem UN-Sendai Rahmenprogramm (SFDRR) und dem Paris Agreement

## Themenfelder/Arbeitsbereiche der Hubs

### *1. Information und Ressourcen*

Die lange bekannte Informations- und Datenlücke muss geschlossen werden. Dazu sind verbindliche Vorgaben an die verschiedenen Verwaltungsebenen zu formulieren. Dauerhaft grundfinanzierte Forschung kann diese Lücke bei entsprechender Ausstattung sukzessive weiter schließen, den Informationsstand aktuell halten und innovative Lösungen zu einem optimierten Wissens-, Informations- und Datenmanagement auch im Zuge der internationalen Vereinbarungen (z.B. SFDRR) generieren.

## ***2. Risiko-, Gefahren- und Resilienzanalyse, Szenarien und Schutzziele***

In der Überarbeitung des Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetzes (ZSKG) vom 2. April 2009 wurde mit dem §18 eine bundesweite Risikoanalyse des Bundes gemeinsam mit den Ländern gesetzlich festgeschrieben. Insbesondere im ersten halben Jahr der Corona-Pandemie fehlte es allenthalben an Orientierungswissen und konkreten Schutzziele. Szenarien (klassisch worst-case, business as usual, best case) sind ein etabliertes und einfaches Mittel, ungewisse Zukünfte zu konkretisieren und damit differenziertere Vorbereitungen für mögliche Verläufe treffen zu können. Szenarien bilden die Grundlage für die vom BBK entwickelte Methode der Risikoanalyse, sie eignen sich aber auch für Betriebe, Schulen oder gar Haushalte.

## ***3. Folgen des Klimawandels***

Die komplexen Folgen des Klimawandels reichen weit über das meteorologische Geschehen hinaus. Die Förderung gesellschaftlicher Resilienz gegenüber den Folgen des Klimawandel ist eine Jahrhundertaufgabe ohne gleichen und bedarf noch weit mehr der Bündelung von Kompetenzen, als dies bislang der Fall ist. Dieser zentralen Herausforderung ist ein eigener Arbeitsbereich zu widmen.

## ***4. Zivilschutz***

Paradoxe Weise war der Bevölkerungsschutz bis 1989 gänzlich durch die Belange der zivilen Verteidigung, hier insbesondere durch den Luftschutz, determiniert. Seit 1989 wurde mit dem Einfahren der „Friedensdividende“ der Bevölkerungsschutz insgesamt geschliffen und seit 2001 in Deutschland nur mehr auf hybride Bedrohungslagen, vornehmlich terroristische Gefährdungen und zivile Katastrophen ausgerichtet. Es bedarf einer ganz grundlegenden Inventur und Neugestaltung des Zivilschutzes. Die Zivilschutzinfrastruktur ist, soweit überhaupt noch vorhanden, veraltet und eine Übersicht über die Funktionalität bspw. einer Notwasserversorgung, die Einsatzbereitschaft der Fahrzeugbestände oder der Belastbarkeit einer Treibstoff- oder Ernährungsnotfallversorgung usw. existiert nicht. Niemand weiß verlässlich, wo das Sirensystem funktioniert und welche Lücken bestehen – spätestens beim Zusammenwirken über MoWas müssen solche Informationen auch beim Bund vorliegen. Schutzbauten sind faktisch nicht vorhanden, im Falle eines Angriffes steht die Bevölkerung schutzlos da.

## **5. Vulnerabilitäten und KRITIS**

Hier wird die notwendige Forschungskompetenz zur differenzierten, wiederum szenariospezifischen Bewertung von Vulnerabilitäten aufgebaut. Nur im Rahmen einer grundständig und dauerhaft finanzierten Forschungstätigkeit kann es gelingen, die sich ständig verändernde Verletzlichkeit zu monitoren und der Politik ressortübergreifend darauf bezogene Handlungsoptionen und Maßnahmen vorzuschlagen.

## **6. Gesellschaftlicher Wandel und sozialer Zusammenhalt**

Individualisierung, demographischer Wandel, Veränderungen der Arbeitswelt, Digitalisierung, Globalisierung, Migration oder die Erosion traditioneller Rollenbilder verändern die Grundlagen gesellschaftlichen Zusammenhaltes als zentraler Resilienzressource. Gesellschaftliche Konfliktstrukturen verändern sich ebenso wie die Bereitschaft, sich an der politischen Meinungsbildung aktiv zu beteiligen. Das Verständnis dieser Dynamiken ist zentral für die Beantwortung von Fragen zu gesellschaftlicher Resilienz.

## **7. Freiwillige Hilfe, Ehrenamt und Helfermotivation**

Freiwilliges Engagement hat in Deutschland eine lange Tradition, es bildet für den Schutz der Bevölkerung die tragende Säule. Heute treten in Deutschland unterschiedliche Engagementformen in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen auf. Im Zuge des gesellschaftlichen Wertewandels aber auch durch gestiegene Qualifikationsanforderungen und Mehrfachbelastung stehen Formen freiwilligen Engagements zunehmend in Konkurrenz mit Beruf, Familie und Hobbys. Die Dynamik der Veränderungen erfordert eine ständige Weiterentwicklung der Bemühungen um den Erhalt dieser tragenden Ressource.

## **8. Selbstschutz und Selbsthilfefähigkeit**

Viel Aufmerksamkeit erhält seit Jahren die Frage der Selbstschutz- und Selbsthilfefähigkeit, die von allen einschlägigen Studien als hochgradig defizitär beurteilt wird. Es ist vor dem Hintergrund sich dynamisch verändernder gesellschaftlicher Rahmenbedingungen kontinuierlich zu untersuchen, welche Maßnahmen zur Stärkung dieser zentralen Resilienzkomponente beitragen (etwa im Bereich der schulischen oder Erwachsenenbildung) und welche weiteren Einflüsse die Selbsthilfefähigkeit positiv und negativ beeinträchtigen.



## **9. Kommunikation und Warnung**

Kommunikation ist Bedingung für sozialen Zusammenhalt, der wiederum die wichtigste Ressource des Bevölkerungsschutzes ist. Risiko-, Krisen- und Katastrophenkommunikation folgt im 21. Jh. weniger denn je einem Skript – mehr als kohärente Kommunikationsstrategien bedarf es kompetenter KommunikatorInnen, die in der Lage sind, situativ und nachhaltig vertrauensstiftend mit einer hoch heterogenen Bevölkerung einerseits und nicht minder heterogenen professionellen Akteuren andererseits Risiken in einem Dialog zu besprechen und notwendige Maßnahmen in der Krise oder der Katastrophe zu vermitteln. Entsprechend differenzierte Forschung und prozessorientierte Expertise ist erforderlich, die in einer laufenden Krise, wiederum orientiert an Szenarien, diesbezüglich beraten kann.

## **10. Resilienz und Recht**

Art. 2, Abs. 2, Satz 1 GG: "Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit". Ob Klimaschutz oder Schutz der Bevölkerung – jede gesellschaftliche Krise stellt neue Anforderungen auch an das Recht. Resilienz impliziert, dass auch der rechtliche Rahmen sich entsprechend den sich verändernden Herausforderungen entwickelt. So hat bspw. die Corona-Pandemie die Frage neu aufgeworfen, ob es für zivile nationale Notstände und Krisen eines umfassenden rechtlichen Rahmens bedarf. Im Arbeitsbereich Resilienz und Recht werden alle Fragen behandelt, die sich aus Ansprüchen der Krisen- und Katastrophenprävention und einer optimierten Bewältigung ergeben und welche Handlungsspielräume das geltende Recht erlaubt bzw. wo es Anpassungsbedarfe gibt und wie diese gesetzgeberisch umgesetzt werden können.

## **11. Verhalten in Krisen und Katastrophen**

Für die Aufrechterhaltung oder zügige Wiederherstellung der überlebenswichtigen Funktionen einer Gesellschaft in Krisen und Katastrophenfällen spielen Verhaltensweisen eine entscheidende Rolle. Wichtig ist vor allem, dass sich das menschliche Verhalten in Krisen- und Katastrophen im Zeitverlauf verändert. Eigentümlicher Weise ist das Wissen um das menschliche Verhalten in Krisen und Katastrophen in Deutschland in der jüngeren Vergangenheit kaum untersucht und für die Belange bspw. des Katastrophenschutzes oder der psychosozialen Notfallbetreuung aufbereitet worden.

## 12. *Lessons to learn, Lessons Learned*

Ein konstruktiver Umgang mit Fehlern im Sinne einer „Kultur der Fehlerfreundlichkeit“ kann, so sagt es der breite Forschungsstand, zu einem effizienten und nachhaltigen Lernen aus Fehlern führen. Neue Organisationsformen solcher Lernprozesse sind also erforderlich, die in einem engen und vertrauensbasierten Miteinander von externer, neutraler Forschung und BOS-Akteuren entwickelt werden müssen. In Deutschland gibt es im Übrigen anders als bspw. in den USA praktisch keine Finanzierungsmöglichkeiten für „Quick-Response-Forschung“, was eine unmittelbare Analyse einer laufenden Krise oder Katastrophe sehr erschwert. Lessons Learned Studien machen aber noch keine Verbesserung. Vollkommen unterschätzt wird bislang der Transfer von Lessons Learned-Befunden in die operative Praxis. Dieser Transfer stünde mit Mittelpunkt dieses Arbeitsbereichs. Es spricht eine eigene Sprache, dass sich Behörden und Organisationen in der Regel selbst hausintern evaluieren. Dies läuft einer demokratischen Fehlerkultur und somit letztlich einer resilienten Katastrophenkultur zuwider. Die Kompetenzhubinfrastruktur böte den Rahmen für einen systematischen Lern- und Entwicklungsprozess.

## 13. *Auslandskatastrophenhilfe und Humanitäre Hilfe*

Krisen und Katastrophen werden in der Zukunft zunehmend grenzüberschreitend Auswirkungen haben und mehr noch als bisher internationale Kooperationen erfordern. Bislang erfährt das Engagement im Rahmen von Auslandskatastrophenhilfe oder Humanitärer Hilfe keine nennenswerte übergreifende Beachtung. Einen integrierten Ansatz gibt es bislang nicht. Ein solcher Rahmen ist im Einklang mit dem SFDRR zu entwickeln, mit der nationalen Strategie zu harmonisieren und entsprechende konzertierte, effiziente Maßnahmen (Kohärenz) auch in Bezug auf Synergien mit bspw. den Nachhaltigkeitszielen (SDG) oder dem Paris Agreement zum Klimawandel sind zu entwickeln.

## 14. *Entwicklung und Erprobung (Reallabor, Living Lab)*

Sowohl das THW als auch das BBK planen oder befinden sich im Aufbau von Reallaboren, in denen konkrete Lösungen erprobt und neue Entwicklungsideen generiert werden können. Komplementär zu diesen Reallaboren werden im hier genannten Arbeitsbereich „Entwicklung und Erprobung“ für den Bevölkerungsschutz insgesamt relevante Entwicklungen analysiert (Horizon-Scanning, national und global) und im engen Austausch mit den BOS weiterentwickelt und ggf. an die Einrichtungen zur weiteren Spezifizierung vermittelt.

## **15. Operatives**

Der Arbeitsbereich „Operatives“ umfasst Aspekte wie die Verbesserung von Kompetenzen zur Lagebilderfassung, er identifiziert szenariobezogen Optimierungspotentiale für die Stabsarbeit und Führung für Einsatztaktiken oder die interorganisationale Zusammenarbeit und Kooperation von organisierten professionellen Kräften und den vielfältigen anderen Engagementformen usw. Der Arbeitsbereich wäre das nicht-behördliche, auf Forschung, Entwicklung und Beratung ausgerichtete Pendant zum „Gemeinsamen Kompetenzzentrum“ des BBK.

Zur Bewältigung der Herausforderungen durch komplexe Gefahren, Krisen und Katastrophen sind alle gesellschaftlichen Kräfte gefordert. Diese Kräfte lassen sich nur durch eine starke Einbindung von und enge Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteuren mobilisieren.

## **16. Allgefahrenmanagement**

Die Palette an Risiken, denen sich eine heterogene Bevölkerung im 21. Jh. ausgesetzt sieht, reicht von Alltagsrisiken bis zu existenziellen Bedrohungen. Nicht alle Risiken lassen sich vermeiden. Um bewerten zu können, welche Risiken wie viel Aufmerksamkeit erfordern, braucht es ein Gesamtbild, in dem die verschiedenen Risiken einander gegenübergestellt und mit den jeweils zu ihrer Minimierung aufgewendeten Kosten unter Berücksichtigung auch der Inkaufnahme von Risiken im Zusammenhang bewertet werden können. Eine solche Multirisikobewertung bildet die Grundlage für ein Allgefahrenmanagement als übergreifender Rahmen, der das Katastrophenrisikomanagement als letzte Bastion der präventiv ausgerichteten gesamtgesellschaftlichen Gefahrenabwehr umfasst.

## Literaturverzeichnis

Baekkeskov, Erik (2015): Transboundary Crises. Organization and Coordination in Pandemic Influenza Response. In: Dahlberg, Rasmus; Rubin, Oliver; Thanning Vendelo, Morten (Hg.): Disaster Research. Multidisciplinary and International Perspectives. London: Routledge, S. 189–206.

Beck, Ulrich (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Edition Suhrkamp). Online verfügbar unter <http://www.gbv.de/du/services/agi/466BB96897805E2CC1257170003E8B6E/HM00140505>.

Blümel, Ina; Brüggem, Franca; Voss, Martin (2021): Towards Integrated Pandemic and Disaster Management. Approaches in Armenia and Germany. AKFS Report Nr. 8. Berlin: AKFS.

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (2009): Psychosoziales Krisenmanagement in CBRN-Lagen. Bonn: BBK.

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (2011): Vierter Gefahrenbericht. Bonn: BBK. Online verfügbar unter [https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Mediathek/Publikationen/Forschung-und-Medizin/sds-4-vierter-gefahrenbericht-sk.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Mediathek/Publikationen/Forschung-und-Medizin/sds-4-vierter-gefahrenbericht-sk.pdf?__blob=publicationFile&v=3)

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (2016): Rahmenkonzeption für den CBRN-Schutz (ABC-Schutz) im Bevölkerungsschutz. Bonn: BBK.

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe; Robert Koch-Institut (2007a): Biologische Gefahren I: Handbuch zum Bevölkerungsschutz. Bonn: BBK.

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe; Robert Koch-Institut (2007b): Biologische Gefahren II. Entscheidungshilfen zu medizinisch angemessenen Vorgehensweisen in einer B-Gefahrenlage. Bonn: BBK.

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (2019): Zivil und Katastrophenschutz. Online verfügbar unter <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bevoelkerungsschutz/zivil-und-katastrophenschutz/zivil-und-katastrophenschutz-node.html>

Bundesministerium des Innern (2016): Konzeption Zivile Verteidigung (KZV). Berlin: BMI. Online verfügbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/bevoelkerungsschutz/konzeption-zivile->

verteidigung.pdf;jsessionid=94CFF14D38D6FF163C22683B0B8D842F.1\_cid287?\_\_blob=publicationFile&v=1

Bundesministerium des Innern (2009): Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie). Berlin: BMI. Online verfügbar unter [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bevoelkerungsschutz/kritis.pdf;jsessionid=4EEBA5950CB260814300A0150D6F6FAB.2\\_cid287?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bevoelkerungsschutz/kritis.pdf;jsessionid=4EEBA5950CB260814300A0150D6F6FAB.2_cid287?__blob=publicationFile&v=3)

Bundesregierung (2016): Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr. Berlin: Bundesregierung. Online verfügbar unter <https://www.bmvg.de/resource/blob/13708/015be272f8c0098f1537a491676bfc31/weissbuch2016-barrierefrei-data.pdf>

Butler, J.R.A.; Bohensky, E.L. ; Suadnya, W.; Yanuartati, Y.; Handayani, T.; Habibi, P.; Puspadi, K.; Skewes, T.D.; Wise, R.M.; Suharto, I.; Park, S.E.; Sutaryono, Y. (2016): Scenario Planning to Leap-frog the Sustainable Development Goals: An Adaptation Pathways Approach. *Clim. Risk Manag.*, 12, S. 83–99.

Clausen, Lars (1988): Produktive Arbeit, destruktive Arbeit Soziologische Grundlagen. Berlin, New York: de Gruyter.

Davis, Mike (2006): Vogelgrippe. Zur gesellschaftlichen Produktion von Epidemien. Rheda-Wiedenbrück: RM-Buch-und-Medien-Vertrieb.

Deutscher Bundestag (2013): Drucksache 17/12051. Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2012. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Berlin. Online verfügbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/17/120/1712051.pdf>

Deutsches Komitee für Katastrophenvorsorge (2000): Schöttler, Horst: Ist unser Bevölkerungsschutzsystem noch zukunftsfähig? Katastrophenschutz im 21. Jahrhundert: Anspruch, Realität und notwendige Entwicklungslösungen. DKKV: Bonn.

Dittmer, Cordula; Lorenz, Daniel F. (2020): Der Zivil- und Katastrophenschutz in der Pandemiebewältigung. In: *Notfallvorsorge* 3/2020. Berlin: KFS, S. 19-27.

Enquete-Kommission (2002): Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Bericht der Enquete-Kommission: „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. Berlin. Online verfügbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/14/089/1408900.pdf>

Friedsam, Gerd (2021): Bilanzierung des Bevölkerungsschutzes angesichts der Corona-Pandemie. Stellungnahme. In: Deutscher Bundestag: Protokoll-Nr. 19/131 im Ausschuss für Inneres und Heimat. Berlin, S. 35-43. Online verfügbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/852938/7ffec8f593e9f0fe-7461b52253e83673/Protokoll-12-04-2021-data.pdf>

- Gensicke, Thomas; Geiss, Sabine (2010): Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009. Zivilgesellschaft, soziales Kapital und freiwilliges Engagement in Deutschland 1999-2004-2009. Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement. Online verfügbar unter [http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/3\\_20Frei-willigensurvey-Hauptbericht,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf](http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/3_20Frei-willigensurvey-Hauptbericht,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf)
- Götz, Alexander (2021): Vorsitzender - Arbeitskreis V „Feuerwehrangelegenheiten, Rettungswesen, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung. In: Deutscher Bundestag: Protokoll-Nr. 19/131 im Ausschuss für Inneres und Heimat. Berlin, S. 106-118. Online verfügbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/-852938/7ffec8f593e9f0fe-7461b52253e83673/Protokoll-12-04-2021-data.pdf>
- Gröne, Oliver; Garcia-Barbero, Mila (2001): "Integrated Care". International Journal of Integrated Care, 1 (2). Online verfügbar unter <http://doi.org/10.5334/ijic.28>
- Guillemin, Jeanne (2011): American Anthrax. Fear, Crime, and the Investigation of the Nation's Deadliest Bioterror Attack. New York: Times Books.
- Gusy, Christoph (2021): Stellungnahme im Rahmen einer Anhörung vor dem Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestags. Online verfügbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/833106/-1028c45e2a9c58943ac8062c9a0ea29f/A-Drs-19-4-793-B-data.pdf>
- Haasnoot, Marjolijn; Kwakkel, Jan H.; Walker, Warren E.; Maat, Judith t. (2013): Dynamic Adaptive Policy Pathways: A Method for Crafting Robust Decisions for a Deeply Uncertain World. Glob. Environ. Chang. Part A, 23, S. 485-498.
- Intergovernmental Panel und Climate Change (IPCC) (2022): Climate Change 2022. Impacts, Adaptation and Vulnerability. Schweiz. Online verfügbar unter [https://report.ipcc.ch/ar6wg2/pdf/IPCC\\_AR6\\_WGII\\_FinalDraft\\_FullReport.pdf](https://report.ipcc.ch/ar6wg2/pdf/IPCC_AR6_WGII_FinalDraft_FullReport.pdf)
- Karutz, Harald; Posingies, Corinna (2020): Das Bildungswesen – eine Kritische Infrastruktur? In: Bevölkerungsschutz (4). S. 22–28. Online verfügbar unter [https://www.harald-karutz.de/wp-content/uploads/2021/02/Karutz\\_Artikel\\_Bildung\\_KRITIS.pdf](https://www.harald-karutz.de/wp-content/uploads/2021/02/Karutz_Artikel_Bildung_KRITIS.pdf)
- Kelman, Ilan (2015): Climate Change and the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction. In: International Journal of Disaster Risk Science. Volume 6, S. 117-127. Online verfügbar unter <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs13753-015-0046-5> Climate Change and the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction
- Kloepfer, Michael (2011): Einleitung. In: Michael Kloepfer (Hg.): Pandemien als Herausforderung für die Rechtsordnung. Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 9–20.

- Knufmann-Happe, Karin (2011): Pandemiebekämpfung in der deutschen Gesundheitspolitik. In: Michael Kloepfer (Hg.): Pandemien als Herausforderung für die Rechtsordnung. Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 21–29.
- Lange, Hans-Jürgen, Endreß, Christian; Wendekamm, Michaela (2011): Ehrenamtliches Engagement im Zivil- und Katastrophenschutz. Kurzfassung.
- Leach, Melissa; Scoones, Ian; Stirling, Andrew C. (2007): Pathways to Sustainability: An Overview of the STEPS Centre Approach, STEPS Approach Paper. STEPS Centre, Brighton, UK.
- Lorenz, Daniel F.; Voss, Martin; Wenzel, Bettina (2014): Risikoattribution im Raum bei Katastrophen und technischen Großunglücken (RisikoRaum). Berlin: KFS.
- Maru, Yiheyis; Stafford Smith, Mark; Sparrow, Ashley; Pinho, Patricia; Dube, Opha P. (2014): A Linked Vulnerability and Resilience Framework for Adaptation Pathways in Remote Disadvantaged Communities Glob. Environ. Chang., 28, S. 337-350.
- Mayer, Aljoscha; Voss, Martin (2021): Risiko- und Krisenkommunikation. Ein Überblick. AKFS Report Nr. 4. Berlin: AKFS.
- Merkes, Sara T.; Güven, Şermin; Voss, Martin (2021): Democratic Disaster Risk Management and Pandemic Control. Socio-Political Debates on Civil Liberties during the SARS-CoV-2 Pandemic with Examples from Armenia and Germany. AKFS Report Nr. 10. Berlin: AKFS.
- McNeill, William (1998): Plagues and Peoples. New York: Anchor Books Doubleday.
- Morse, Stephen S. (Hg.) (1996): Emerging Viruses. New York, NY: Oxford University Press.
- Nassehi, Armin (2021): Die wahre Krise der Gegenwart. In: Der Spiegel 31/2021, S. 120.
- Pan American Health Organization (2000): An Integrated Approach to Communicable Disease Surveillance. In: Epidemiological Bulletin 21 (1). Online verfügbar unter [https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/31905/EB\\_v21n1.pdf?sequence=1](https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/31905/EB_v21n1.pdf?sequence=1)
- Pelling, Mark; Manuel-Navarrete, David; Redclift, Michael (2012): Climate Change and the Crisis of Capitalism: A Chance to Reclaim Self, Society and Nature. London: Routledge.
- Renn, Ortwin (2014): Das Risikoparadox. Warum wir uns vor dem Falschen fürchten. Frankfurt a.M.: S. Fischer Verlag.

- Schirmeister, Gundel (2013): Einsatzgrundsätze - Führungsorganisation bei biologischen Schadenslagen. Snowden, Frank M. (2020): Epidemics and Society. From the Black Death to the Present. Yale: Yale University Press.
- Uhlenhaut, Christine (2011): Pandemie, Endemie und lokaler Ausbruch. Prävention und Krisenreaktion bei biologischen Gefahren am Beispiel viraler Infektionskrankheiten. Berlin: Forschungsforum Öffentliche Sicherheit.
- United Nations (2021): International Day for Disaster Risk Reduction, 13 October. Online verfügbar unter <https://www.un.org/en/observances/disaster-reduction-day>
- United Nations (2015): Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 – 2030. Sendai. Online verfügbar unter [https://www.preventionweb.net/files/43291\\_sendaiframeworkfordrren.pdf](https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf)
- Voss, Martin; Dittmer, Cordula (2016): Resilienz aus katastrophensoziologischer Perspektive. In: Scharte, Benjamin; Thoma, Klaus: Resilienz - Ingenieurwissenschaftliche Perspektive. Berlin: Springer, S. 179-197.
- Voss, Martin; Lorenz, Daniel (2016). Sociological Foundations of Crisis Communication. In: SCHWARZ, A., SEEGER, M. W. & AUER, C. (eds.) The Handbook of International Crisis Communication Research. New York: Wiley & Sons Ltd.
- Voss, Martin; Schiller, Jochen; Dittmer, Cordula; Gerhold, Lars; Lorenz, Daniel F.; Bledau, Lena; Braun, Janina; Führer, Michaela; Jungmann, Andrea; Kox, Thomas; Muszynska, Monika C.; Reiter, Jessica (2015): Organisationsstudie „Steuerungsmöglichkeiten für einen zukunfts- und leistungsfähigen Katastrophenschutzdienst in Schleswig-Holstein unter den Gesichtspunkten der Ehrenamtlichkeit sowie veränderter gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen“. Berlin: Freie Universität Berlin. Online verfügbar unter [http://www.polsoz.fu-berlin.de/ethnologie/forschung/arbeitsstellen/katastrophenforschung/news/2\\_news\\_dokumente/Organisationsstudie\\_Katastrophenschutzes\\_SH-Bericht\\_final.pdf](http://www.polsoz.fu-berlin.de/ethnologie/forschung/arbeitsstellen/katastrophenforschung/news/2_news_dokumente/Organisationsstudie_Katastrophenschutzes_SH-Bericht_final.pdf)
- Waddington, Catriona; Egger, Dominique (2008): Integrated Health Services. What and Why? Technical Brief No.1. Genf: World Health Organization. Online verfügbar unter: [http://www.who.int/healthsystems/service\\_delivery\\_techbrief1.pdf](http://www.who.int/healthsystems/service_delivery_techbrief1.pdf)
- Wise, R.M.; Fazey, I.; Stafford Smith, M.; Park, S.E.; Eakin, H.C.; Archer Van Garderen, E.R.M.; Campbell, B. (2014): Reconceptualising Adaptation to Climate Change as Part of Pathways of Change and Response. Glob. Environ. Chang., 28, S. 325-336.
- Wisner, Ben (2011): Are We There Yet? Reflections on Integrated Disaster Risk Management after Ten Years. In: Journal of Integrated Disaster Risk



Management 1(1):1-14. Online verfügbar unter  
[https://www.researchgate.net/publication/273377587\\_Are\\_We\\_There\\_Yet\\_Reflections\\_on\\_Integrated\\_Disaster\\_Risk\\_Management\\_after\\_Ten\\_Years](https://www.researchgate.net/publication/273377587_Are_We_There_Yet_Reflections_on_Integrated_Disaster_Risk_Management_after_Ten_Years)

Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit (2020): Grünbuch 2020. Online verfügbar unter  
[https://zoes-bund.de/wp-content/uploads/2020/12/201130\\_Gruenbuch-\\_2020\\_digital-BF.pdf](https://zoes-bund.de/wp-content/uploads/2020/12/201130_Gruenbuch-_2020_digital-BF.pdf)

## Impressum

### Titel

Zustand und Zukunft des Bevölkerungsschutzes in Deutschland – Lessons to learn

### Herausgeber

Katastrophenforschungsstelle (KFS)

Freie Universität Berlin

FB Politik- und Sozialwissenschaften

Carl-Heinrich-Becker-Weg 6-10

12165 Berlin

### Titelfotos

© Cordula Dittmer

## Der Autor

**Prof. Dr. Martin Voss** ist Universitätsprofessor im Fachgebiet Sozialwissenschaftliche Katastrophenforschung an der Freien Universität Berlin und Leiter der Katastrophenforschungsstelle (KFS).



**Katastrophenforschungsstelle (KFS)**  
**Freie Universität Berlin**



<http://www.polsoz.fu-berlin.de/ethnologie/forschung/arbeitsstellen/katastrophenforschung>