



Zustand und Zukunft des Bevölkerungsschutzes in Deutschland

Lessons to learn

KFS Working Paper Nr. 20 (Version 2 vom 27. August 2021)

Prof. Dr. Martin Voss

© 2021 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 (2021): Zustand und Zukunft des Bevölkerungsschutzes in Deutschland – Lessons to learn. KFS Working Paper Nr. 20 (Version 2). Berlin: Katastrophenforschungsstelle.

DOI: 10.17169/refubium-30954.2

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

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis.....	II
Zusammenfassung.....	III
Allgemeiner Lesehinweis.....	III
1. Soziologisches Vorwort – Stellungnahme des Autors.....	4
2. Über das primäre Schutzziel: Die Bevölkerung	11
3. Gesellschaftlicher Wandel und Wandel der Gefahren	12
4. Stärken und Schwächen des Bevölkerungsschutzes.....	14
5. Entwicklungen und Reformen seit 1989 (mit besonderem Fokus auf biologische Gefahren).....	16
6. Lessons to learn	20
6.1 Prävention	20
6.2 Bevölkerung, Vulnerabilität und Kapazitäten	23
6.3 Kommunikation und Warnung	28
6.4 Bevölkerungsschutz als ebenen- und ressortübergreifende Aufgabe – Integriertes und systemisches Risiko- und Katastrophenmanagement ..	32
6.5 Kritische Infrastruktur	37
6.6 Demokratisches Risiko- und Katastrophenmanagement und Recht.....	39
6.7 Verwaltung.....	43
6.8 Ehrenamt und freiwilliges Engagement.....	45
6.9 Selbstschutz und Selbsthilfefähigkeit.....	49
6.10 Zusammenfassende Bewertung.....	51
7. Konzept „Forschungszentrum Resilienz und Schutz der Bevölkerung“ ...	54
Literaturverzeichnis.....	60
Impressum	68

Tabellenverzeichnis

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 weitgehend bewährt, es weist aber nicht erst mit der Geflüchtetenkrise (2015/2016 und folgende), der Corona-Pandemie (2019 und folgende) oder dem Hochwasser in Folge von Starkniederschlägen (Juli 2021) auch teils gravierende Schwächen insbesondere bei komplexeren Szenarien auf.

Im Folgenden skizziere ich „lessons to learn“ aus Forschersicht. Vorangestellt ist dem Bericht ein „soziologisches Vorwort“, das jedoch nicht als rein wissenschaftliches, sondern als Stellungnahme des Autors zu lesen ist. Sodann werde ich die Ausgangslage erörtern und schreiben über (2) das Schutzziel des Bevölkerungsschutzes, (3) Gesellschaften im Wandel, alte und neue Gefahren, (4) Stärken und Schwächen des Bevölkerungsschutzes in Deutschland und (5) Reformbedarfe. Im 6. Kapitel, dem Hauptteil dieses Berichtes, folgen dann konkrete Schlussfolgerungen mit „lessons to learn“. Der Bericht endet mit einigen aus dem Bericht abgeleiteten Vorschlägen.

Schlüsselwörter: Bevölkerungsschutz, Katastrophenschutz, Risikomanagement, Krisenmanagement, Katastrophenmanagement, Lessons learned, Pandemie, Resilienz

Allgemeiner Lesehinweis

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/). Der Bericht wird keiner sonst bei allen KFS-Publikationen üblichen Qualitätskontrolle unterzogen, auch ein gründliches Korrekturlesen findet nicht in der üblichen Form statt, um Verzögerungen zu vermeiden. Entsprechend bittet der Autor, eventuelle Schreibfehler großzügig zu übersehen. Der Bericht gibt die Position des Autors wieder, für den Inhalt des Dokuments ist allein der Autor verantwortlich.

1. Soziologisches Vorwort – Stellungnahme des Autors

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 weitgehend bewährt, es weist aber nicht erst mit der Geflüchtetenkrise (2015/2016 und folgende¹), der Corona-Pandemie (2020 und folgende) oder dem Hochwasser im Zusammenhang mit Starkniederschlägen (2021 und folgende) auch teils gravierende Schwächen insbesondere bei komplexeren Szenarien auf. Wieder einmal stellt sich die Frage, ob seine organisatorisch-institutionellen und gesetzgeberischen Vorgaben den heutigen sowie zukünftigen Herausforderungen noch angemessen sind, oder ob es grundlegender Reformen bedarf.

Bevölkerungsschutz umfasst den Zivilschutz als Schutz der Bevölkerung im Verteidigungs- resp. Kriegsfall (Zuständigkeit des Bundes) auf der einen und den Katastrophenschutz als Schutz der Bevölkerung vor großen Unglücken und Katastrophen (Zuständigkeit der Länder). Beide Zuständigkeitsbereiche sollen 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“ (BBK²).

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 und vielmehr von einer Kultur der Zusammenarbeit unterschiedlichster Akteure getragen und von dieser von Grund auf abhängig ist. Je gravierender eine Lage, je größer die Opfer und Schäden, umso deutlicher treten Schwachstellen zutage. Reflexhaft werden dann die immer gleichen Fragen gestellt: Wer hat versagt (am besten eine „zuständige“ Behörde oder namentlich zu

¹ Es werden hier keine Enddaten genannt, genau genommen müssten auch die Anfangsdaten mindestens in Anführungsstriche gesetzt werden, denn keines der hier beschriebenen „Ereignisse“ ist bei genauer Betrachtung ein solches; vielmehr handelt es sich um komplexe soziale Prozesse, deren Ursachen dem nur besonders markant hervortretenden Geschehen lange vorgelagert sind und deren Folgen weit über das öffentlich wahrgenommene Zeitfenster hinausreichen. Man frage einmal die Betroffenen des Hochwassers von 2002, ob „die Katastrophe“ für sie vorbei ist und wird darauf vielfältiges Kopfschütteln beobachten.

² Siehe Homepage des BBK: https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bevoelkerungsschutz/zivil-und-katastrophenschutz/zivil-und-katastrophenschutz-node.html;jsessionid=1B7E411E24F53C8B6626A6FB098AC92A.2_cid364

benennende Akteure)? Funktionierte die Technik? Oder waren Zuständigkeiten nicht optimal geregelt? Die letztgenannte Frage führt dann 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 Schaden für die Bevölkerung eigentlich „gut“ ist geregelt ist.

Diese Frage lässt sich jedoch nicht adäquat beantworten, so lange unklar ist, was Bevölkerungsschutz in Deutschland denn eigentlich ist.³ 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 diese an, wo hört sie auf? Kein Gesetz vermag diese Antwort zu geben. Fragte man sie, was denn eine Katastrophe sei, so werden die allermeisten Katastrophe wesentlich als *Naturkatastrophe* denken (der Begriff findet sich weiterhin hin zahllosen aktuellen Dokumenten, so auch beim BBK), 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.org⁴). Kurzum: Die höchst vielfältigen Bilder in den Köpfen der Akteure sind das, was die Praxis des Bevölkerungsschutzes ausmacht, gerahmt freilich vom Recht und den professionell trainierten Handlungsschemata, letztlich aber situativ geleitet von ihren jeweiligen Situationsbewertungen innerhalb eines nur unscharf präsenten Rahmens. Dennoch denken wir den Bevölkerungsschutz nicht als Praxis, sondern in formalen Zuständigkeiten, als ob Bevölkerungsschutz das

³ Dieser Studie liegt kein trennscharfer Begriff der Katastrophe im Sinne eines Versicherers, der über Opferzahlen oder Schadenssummen rangeht, auch nicht eine der Definitionen, wie sie sich jedes Bundesland selbst gegeben hat, um darauf bezogen ihre Maßnahmen zu organisieren (oder aber die zu den tradierten Formen der Organisation am besten passen). 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 Stile 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 (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). 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*. Die hier angenommenen Kriterien sind nicht objektiv, sondern aus der Fortschreibung beobachteter, subjektiver bzw. gelebter Kriterien gewonnen nach dem Schema: Wenn die Gesellschaft ein bestimmtes Niveau an Sicherheit will und sich dies in einem wie auch immer diffusen Bild öffentlicher Meinungen erkennen lässt, dann muss sie auch diese oder jene Maßnahmen ergreifen. Wenn die Gesellschaft einen größeren Schaden materieller oder personeller Art verhindern will, dann muss sie auch diese oder jene Risiken und Gefahren bedenken und darauf bezogene Maßnahmen ergreifen. Es heißt nicht: Weil es *objektiv* so sein *muss*, es heißt: wenn Du dies willst, dann musst Du logisch dafür jenes tun.

⁴ Siehe <https://www.un.org/en/observances/disaster-reduction-day>

sei, was das Gesetz sagt. Ist das zeitgemäß oder Ausdruck eines insgesamt antiquiert und angesichts der Herausforderungen zunehmend gefährlich werdenden Denkens? Noch zugespitzter: Schaut man eigentlich auf das, was vor unseren Augen geschieht, oder lediglich auf die Regeln, an die sich die Realität einfach nicht halten will?

Seit vielen Jahren ist bekannt, dass ein dringliches und grundlegendes Problem die unzureichende Informations- und Wissensgrundlage ist. An Informationen mangelt es in vielerlei Hinsicht aber gar nicht, vielmehr gibt es in mancherlei Hinsicht längst mehr Informationen, als noch verarbeitbar wären. Aber 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 zum Beispiel 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 in Der Spiegel 31/2021, 02.). Das Klimageschehen ist heute sehr gut verstanden, die durch den Menschen hervorgerufenen Effekte sind sehr gut beschrieben und bekannt. 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. Auch 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 Handlung*. Es fehlt an *praxisrelevantem, kontextbezogenem Wissen*. Ohne zu wissen, welche materiellen und personellen Ressourcen zu *welchem Zeitpunkt an welchem Ort wem* zur Verfügung stehen, ohne zu wissen, *wo* die in einer *spezifischen Lage* besonderen Vulnerabilitäten liegen, ohne zu wissen, 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 sie *die sich entwickelnde Lage* bewerten, ohne zu wissen, welche technischen Lösungen *tatsächlich* zur Steigerung der Leistungsfähigkeit oder gar der Resilienz nicht nur für einen kleinen Ausschnitt sondern für *ein größeres Ganzes* führen – ohne all dieses, auf die *gelebte Praxis* des Bevölkerungsschutzes und der Gesellschaft bezogene Wissen 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.

Doch scheint kaum jemanden zu stören. Anstatt sich um ein Verständnis der Grundlagen der Probleme zu bemühen, bewegt man (gemeint ist hier insbesondere die Politik, aber auch Verwaltungen) sich in tradierten Diskussionen. Zwischen Bund und Ländern werden reflexhaft die immer selben 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 stets 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. Die Bilder sagen, dass Wasser fließt, also braucht es auch noch mehr hydrologische Forschung. Schutzbauten wie Deiche sind eine naheliegende Lösung, wir sollten sie erhöhen und eine Pflichtversicherung ist auch dieses Mal zu diskutieren, als wären da nicht längst alle Argumente ausgetauscht. 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 Menschen in all ihren unterschiedlichen Lebenssituation daraus die für sie besten Schlüsse ziehen können, dieser ganze *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 gezeigt 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. 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?

Ohne eine fundierte Informations- und Wissensbasis (im Sinne eines systemischen, ganzheitlichen Wissens) über den Bevölkerungsschutz *als Praxis* wird sich die Neigung erhalten, einfache Lösungen für manifeste Symptome zu suchen, 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. Eine komplexere Lage lässt sich nur dann adäquat bewältigen, wenn dieses Wissen auch 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. Aber 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. Seit einigen Jahren ist in den Köpfen angekommen: Übung, Übung, Übung – es brauchte Jahrzehnte, um so weit zu kommen. Dass man dabei auch noch die Bevölkerung umfangreich einbinden muss, mahnt die Forschung ebenso lange an. Aber selbst wenn man das nun täte, reicht das alles bei weitem nicht. Die paar Übungen können nicht zusammenbringen, was zuvor alles in Silos, Säulen, Disziplinen, Branchen zerlegt wurde.

Die tradierte Zweiteilung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland hat ihre historischen Gründe. Aber 76 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 Gefahren schützen soll. Kurzum: Es ist zu fragen, ob der Bevölkerungsschutz des 21. Jh. nicht nur ein Systemupdate, auch kein 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 *Katastrophenkultur* begriffen werden.

Einige übergreifende (Lese-)Anmerkungen zu diesem Bericht seien noch vorangestellt. Das Fehlen *wesentlichen* Wissens in seinen jeweiligen *Praxisbezügen* macht auch eine „Lessons learned“ Studie genau genommen unsinnig – erst wenn alle relevanten Informationen vorlägen, ließe sich nicht nur sagen, dass Lehren, sondern auch dass die adäquaten Lehren gezogen wurden. Dennoch lassen sich aus der Beobachtung des Geschehens sowie nach Sichtung und systematischer Auswertung von Forschungsständen und einschlägigen Berichten und Strategiepapieren der vergangenen Jahre einige Desiderate, Schwachstellen, Lücken identifizieren.

Mit Benennung dieser Schwachstellen sind die dahinterliegenden Probleme aber natürlich noch nicht gelöst, oder mit anderen Worten: Die Lehren 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 die Befunde aus Sicht eines sozialwissenschaftlichen Katastrophenforschers zusammen und identifiziert in zunächst pragmatischer Hinsicht besonders augenscheinliche Desiderate. In pragmatischer Hinsicht deshalb, weil nicht schon vorneweggenommen wird, dass der Bevölkerungsschutz in seiner aktuellen Verfasstheit grundsätzlich nicht reformfähig sei.

Vielleicht eignet sich dieser Bericht als Ausgangspunkt für eine umfassende, all die weiteren einschlägigen Akteure aus den Behörden und Organisationen mit

Sicherheitsaufgaben (BOS⁵) oder der Politik einbeziehende Studie zu den Lehren, die nicht nur aus der jüngsten Pandemie oder dem Hochwasser, sondern auch aus den vorangegangenen Krisen oder Katastrophen zu ziehen sind wie bspw. der Geflüchtetenkrise 2015/2016 und Folgende und mit Blick nicht nur auf das schon sehr gut Bekannte (Explosion, Feuer, Extremwetter etc.), sondern auch auf am Horizont sich bedrohlich abzeichnende komplexe Lagen wie eine schwere Cyber-Krise oder radikal eskalierende ökonomische und soziale Verwerfungen. Es werden hier dazu realistische Übergelungen angeführt und konkrete Vorschläge unterbreitet. Dass dies schon vielfach über das hinausgeht, was allgemein als umsetzbar oder finanzierbar diskutiert wird, ist evident, aber doch wäre alles machbar und aus Autorensicht eine gute Investition. Aber in der Summe des hier Skizzierten entsteht ein Bild, das eigentlich in eine andere Richtung weist: Es wäre an der Zeit, den Bevölkerungsschutz einmal 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 Reduktionen her, sondern schlicht vom Schutz der Bevölkerung ausgehend gedacht werden würde?

Dieser Bericht ist ein Arbeitsbericht, eine Momentaufnahme und entsprechend auf Fortschreibung hin angelegt. Das begründet das Format: Einzelne Punkte werden ausführlicher erörtert als andere, einige stellen besonders die Lehren aus der Pandemie in den Vordergrund, andere allgemeiner Folgerungen aus den Beobachtungen der letzten Jahre und Jahrzehnte. Quellen werden hier teilweise im größeren Umfang zitiert als sonst üblich, sofern schon anderswo gut dargestellt wurde, was hier nicht neu zu erfinden ist. 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 ein Arbeitsauftritt, nicht mehr, dennoch aber zur kritischen Diskussion anheimgestellt.

Dieser Bericht ist der eines (Krisen- und Katastrophen-) Forschers, genauer: eines Sozialwissenschaftlers, aber er ist kein rein wissenschaftlicher Bericht, sondern eine Stellungnahme. In diese fließen neben Forschungsständen und eigenen Forschungsergebnissen auch subjektive Erfahrungen aus der engen Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Akteuren aus dem Bevölkerungsschutz. Vor diesem Hintergrund werden normative Schlüsse gezogen, also was „schlecht“ und was „gut“ sei bzw. wie es „sein sollte“; anders als in einem wissenschaftlichen Artikel, der sich wertender Urteile zu enthalten hat (so jedenfalls aus Sicht des Autors, auch wenn dieser Grundsatz zunehmend in Frage gestellt oder schlicht missachtet wird), zielt dieser

⁵ Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) ist hier sehr weit gefasst und nicht nur auf Blaulichtorganisationen gemünzt. BOS sind nach dem hier zugrundeliegenden Verständnis auch bspw. 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*.

Bericht auf die Steigerung gesellschaftlicher Resilienz⁶. Entsprechend hat er ein „Bias“, so wie letztlich jeder Bericht ein Bias hat, das aus dem Vorwissen und den individuellen Perspektiven der an ihm Beteiligten resultiert. Dieses Bias lässt sich nicht aus der Welt schaffen. Es sei aber doch auch erwähnt, dass der Autor gewohnt ist, interdisziplinär zum einen und transdisziplinär zum anderen, also sehr eng nicht nur mit Wissenschaftler*innen anderer Disziplinen, sondern auch mit verschiedensten Akteur*innen aus der „Praxis“ zusammen zu arbeiten. So fließen Forschungsstände ein etwa aus der Kommunikationswissenschaft, der Psychologie, der Anthropo-/Humangeographie, der Sozial- und Kulturanthropologie, der Politikwissenschaft, der Kulturwissenschaften, der Philosophie, der Soziologie usw. 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 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. Dennoch werden auch Argumente aufgenommen, die von ebensolchen vorgetragen werden und die aus Sicht des Autors „richtig“ erscheinen. Es widerspräche dem Grundgedanken, dass es eines systemischen, integrierten Katastrophenrisikomanagements bedarf, wenn hier nur das angesprochen werden würde, was der Autor auch einmal studiert hat (was bedeute das schon? Siehe hierzu unten die Ausführungen zur „Experten“ und „Laien“-Differenz Kap. 6.10).

Das alles also vorneweg. Im Folgenden werde ich zunächst die Ausgangslage resp. den Rahmen erörtern und schreiben über das Schutzziel des Bevölkerungsschutzes, Gesellschaften im Wandel, alte, veränderte und neue Gefahren, allgemeine Stärken und Schwächen des Bevölkerungsschutzes in Deutschland sozusagen aus der Vogelperspektive und ebenso allgemein gesehene Reformbedarfe. Im 6. Kapitel, dem Hauptteil dieses Berichtes, folgen dann konkrete Bezüge zu insgesamt neun Feldern und darauf bezogene „lessons to learn“. Der Bericht endet insbesondere mit einem Vorschlag für ein „Nationales Forschungszentrum Resilienz und Schutz der Bevölkerung“.

⁶ Dass Resilienz im Kontext des Bevölkerungsschutz 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.

2. Über das primäre Schutzziel: Die Bevölkerung

Bevor über den *Bevölkerungsschutz* gesprochen werden kann, ist zunächst zu klären, was für ihn eigentlich Bevölkerung sei. 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“⁷ – 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 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, Nöte, aber auch wohlstandsgenährte Erwartungen in den Vordergrund. Die Kollektive Betroffenheit des Krieges ließ eine Generation zu Leidgenoss*innen werden – jede/r wusste von jemandem, der oder dem es noch schlimmer ging, als einem selbst, also schien es keine Legitimation zum Klagen zu geben oder gar dafür, Forderungen nach einer gerechteren Behandlung durch einen am Boden liegenden 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 der Personale 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 (Art. 4 und 5), das Recht auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit, und das Recht, nicht wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen oder wegen seiner Behinderung benachteiligt oder bevorzugt zu werden (Artikel 3, Abs. 3). Ist all dies somit *auch* Schutzziel für den Bevölkerungsschutz, oder macht dieser bei der *körperlichen Unversehrtheit* halt?

⁷ Vgl. Gefahrenbericht. Für diesen Erinnerung sowie weitere wichtige Hinweise danke ich Prof. Peer Rechenbach

Die Erwartungen der Bevölkerung an den Bevölkerungsschutz haben sich grundlegend und begründet verändert und der Bevölkerungsschutz hat in vielerlei Hinsicht auf diese Veränderungen reagiert und seine Konzepte angepasst und ausgeweitet, zum Beispiel durch ein Angebot an psychosozialer Betreuung (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). Die Folge aber ist, dass der Bevölkerungsschutz, der sich historisch und im Kern noch immer an dem Bild des Schutzes vor körperlichen Schäden ausgerichtet hat, zunehmend mit anderen gesellschaftlichen Bereichen zusammenwächst. Verbraucherschutz, Gesundheitspolitik, Landwirtschaftspolitik usw. – längst lässt sich nicht mehr wirklich definieren, wo der Bevölkerungsschutz anfängt oder aufhört. Aber auch die Technologisierung und Bürokratisierung der Arbeitsbedingungen der überwiegend ja ehrenamtlich arbeitenden Helferinnen und Helfer 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.

3. Gesellschaftlicher Wandel und Wandel der Gefahren

Das Kernproblem hier: Es lässt sich kaum klar sagen, was eigentlich noch nur gesellschaftlicher Wandel und was schon Gefahr ist. 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.⁸ Das ganze Augenmerk des Bundes lag seit jeher auf dem Kriegsszenario, wie besonders nach dem vorläufigen Ende des Ost-West-Konfliktes sichtbar wurde. Der friedensmäßige Katastrophenschutz bildet zwar die zweite Komponente des Bevölkerungsschutzes, er ist aber nicht Aufgabe des Bundes, sondern nach Artikel 30 des GG Aufgabe und Verantwortung der Länder. Der Bund darf demnach nur dann unterstützend tätig werden, wenn die für den Katastrophenfall vorgesehenen Kräfte

⁸ 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

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 zugute kamen, 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 Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr von 2016 heißt (Bundesregierung 2016). Konkret werden im Weißbuch als Treiber dieses Umbruches zum Beispiel genannt

- der Klimawandel
- die Globalisierung und Vernetzung von Politik, Ökonomie und Technologie,
- Identitäts- und Legitimationsdefizite großer Teile der Bevölkerung,
- die demographische Entwicklung,
- der ungebremste Trend zur Urbanisierung,
- die Entstehung neuer Machtzentren bei gleichzeitiger Fragmentierung von Ordnungsentwürfen und
- damit verbundene Verschiebungen der globalen Machtverhältnisse,
- der Bedeutungszuwachs transnationaler Netzwerke,
- die Wirtschafts- und Finanzkrise, die Fluchtkrise, die Ukraine-Krise,
- der transnationale Terrorismus,
- die Folgen der Digitalisierung und insbesondere der Entwicklungen auf dem Gebiet der künstlichen Intelligenz
- und weitere.

Für die deutsche Sicherheitspolitik ergäben sich, so das Weißbuch, neue Herausforderungen etwa durch

- neue Formen der intendierten Destruktion oder Destabilisierung bspw. durch Desinformation, Cyberkriminalität und -terrorismus,
- durch die Verschleierung von Angreifern und Konfliktparteien usw.

Aber auch eher zivile Herausforderungen wie die zunehmende Wahrscheinlichkeit von Epidemien und Pandemien finden (im Jahr 2016!) im Weißbuch Erwähnung.

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. 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, der mit dem demographischen Wandel

einhergehenden Schieflage im Rentensystem, den mit dem Biodiversitätsverlust einhergehenden Folgen für die Landwirtschaft, 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? Was, wenn eine solche Lage 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? 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 Zukunftsszenarien⁹, vielmehr sind wir bereits in diesem Szenario angekommen. Es zeigt sein Gesicht nur nicht auf einen Schlag, sondern sukzessive und oftmals im unerwarteten Antlitz 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?

4. Stärken und Schwächen des Bevölkerungsschutzes

Der Bevölkerungsschutz in Deutschland kann für die meisten dieser hier genannten Entwicklungen auf keine oder jedenfalls nur bedingt auf Erfahrungswerte zurückgreifen. Seit jeher ist er vor allem auf den konventionellen Krieg ausgerichtet (inwieweit er für diesen auch „gerüstet“ ist, ist damit nicht impliziert, lediglich, dass der konventionelle Krieg die Blickweise dominierte), 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

⁹ 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.

Herausforderungen im Zuge veränderter Landnutzung und Klimaveränderungen auf die Feuerwehren zukommen.

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 (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 (Dittmer/Lorenz 2021; Baekkeskov 2015; Davis 2006; Morse 1996; McNeill 1998; Snowden 2020).

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 und nun durch die SARS-CoV-2-Pandemie und 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 – immer häufiger von erwarteten Schemata abweichen und komplexer Art sein. 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 Nahen Osten und Flüchtlingsbewegungen eine unübersichtliche und in ihren Auswirkungen auch auf die Bundesrepublik unkalkulierbare Allianz eingehen. Antibiotikaresistenz, das strukturell zunehmende Potential sozialer Zerrüttung, der Abbau personeller und materieller Pufferkapazitäten auf der kommunalen 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 – 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 auf die Bevölkerung ein – und auf die Helferinnen und Helfer 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 Helferinnen und Helfer 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 schwerst 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 wird¹⁰.

Der Bevölkerungsschutz ist nur ein Additivum. Er *ergänzt* diese 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 waren. Je mehr dieses Engagement, was letztlich aus einem allgemeinen Zusammengehörigkeitsgefühl (soziale Kohäsion) gespeist wird, unter Druck gerät, umso mehr müsste der Bevölkerungsschutz in seiner organisierten Form leisten, während er selbst im selben Zuge ja ebenfalls auf dieses Engagement angewiesen ist. Das ist das – scheinbare – Paradox, vor dem der Bevölkerungsschutz steht. Nur scheinbar deshalb, 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).

5. Entwicklungen und Reformen seit 1989 (mit besonderem Fokus auf biologische Gefahren)

Der seit 1989 betriebene „grenzen- und grundlose Abbau von Kompetenzen und Ressourcen, von Koordinierung und Kooperation und vor allem von Motivation und Engagement“ (Horst Schöttler, DKKV 2000), 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 und -senatoren (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

¹⁰ 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

Abteilung für Krisenmanagement und Bevölkerungsschutz im BMI (2007), den Länderübergreifenden Übungen (LÜKEX) und der Interministeriellen 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 (Guillemin 2011) erhöhten bei der WHO wie auch auf nationaler Ebene die Aufmerksamkeit für biologische Gefahren (Baekkeskov 2015; Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe; Robert Koch-Institut 2007a, 2007b). Dazu schreiben Cordula Dittmer und Daniel Lorenz von der Katastrophenforschungsstelle (KFS) an der FU Berlin:

„In umfangreichen Arbeitsgruppen, interdisziplinären Expertennetzwerken (Dickmann et al. 2011) und internen Forschungsprojekten wurden biologische Gefahren aus Sicht des gesundheitlichen Bevölkerungsschutzes beleuchtet (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe und Robert Koch-Institut 2007a, 2007b; Uhlenhaut 2011; Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe 2009; Schirrmeister 2013), wobei der Fokus aufgrund der Nähe zum Großereignis Fußball-Weltmeisterschaft 2006 v. a. auf dem Szenario „bioterroristischer Anschlag“ lag (vgl. Broemme 2011). Die (...) LÜKEX 2007 beübte den Fall einer Influenza-Pandemie v. a. mit dem Fokus auf Sicherstellung kritischer Infrastrukturen und Versorgungsprozesse sowie der Koordination knapper Ressourcen; 2013 wurde erneut eine außergewöhnliche biologische Bedrohungslage beübt. In der (...) Risikoanalyse des Bundes von 2012 wurde das Szenario „Pandemie durch Virus ‚Modi-SARS‘“ abgebildet (Deutscher Bundestag 2013). Darin wird u. a. untersucht, wie gut der deutsche Zivil- und Katastrophenschutz auf verschiedene Gefahrenszenarien vorbereitet ist, mit welchen Auswirkungen zu rechnen ist und welcher Bewältigungskapazitäten und -fähigkeiten es bedarf. Im Rahmen der zivilen Sicherheitsforschung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung wurden Mittel für v. a. technische Lösungen im Bereich der Detektion im Kontext „Schutz vor biologischen Gefahrenlagen und Pandemien“ ausgeschrieben. Mit der Ebolafieber-Epidemie (2014-2016), die sich vornehmlich in Westafrika abspielte, wurde dieses Thema auch durch die Auslandskatastrophenhilfe insbesondere für das Deutsche Rote Kreuz (DRK) und die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) konkret relevant. Anfang 2016 wurde die „Rahmenkonzeption CBRN-Schutz“ (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe 2016) veröffentlicht, in der zusammenfassende Vorstellungen zum „CBRN-Schutz für den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes“ (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe 2016, S. 11) ausgeführt wurden. Auch in der „Konzeption Zivile Verteidigung“ (KZV) (Bundesministerium des Innern 2016) wird der CBRN-Schutz als wichtiger Teilaspekt der Zivilverteidigung und der zivilen Notfallvorsorge des Bundes bestätigt. Neben diesen Entwicklungen, die sich sowohl auf der konzeptionellen wie operativen Ebene innerhalb des nationalen Zivil- und Katastrophenschutzes zeigten, wurden parallel als

Reaktion auf internationale Entwicklungen insbesondere im Kontext der weltweiten WHO-Influenzapandemieplanungen vornehmlich vom Robert-Koch-Institut (RKI) seit 2001 nationale Pandemiekonzepte und -pläne erarbeitet (Knufmann-Happe 2011), die damit dem Gesundheitsbereich zugeordnet werden können. So wurde 2005 der Nationale Pandemieplan (NPP) „zum Infektions- und Katastrophenschutz“ (Robert Koch-Institut 2017, S. 6) für Deutschland erstmalig veröffentlicht, mit dem Deutschland auf entsprechende seit 1999 bestehende WHO-Empfehlungen zur weltweiten Erstellung von nationalen Pandemieplänen (insbesondere bezogen auf die Influenza) reagierte. Im NPP wird, wenn auch wenig spezifiziert, auch auf den Zivil- und Katastrophenschutz als Ressource zur Bewältigung einer pandemischen Lage rekurriert, z. B. bezüglich der Nutzung etablierter Krisenmanagementkonzepte zur Bewältigung der Lage. Zuvor wurde in Deutschland eine Studie (Fock et al. 2001) durchgeführt, in der Grundlagen für die Erstellung von Pandemieplänen erarbeitet wurden und auf die sich mittlerweile auch viele der Pandemiepläne der Bundesländer berufen. In dieser wird der Zivil- und Katastrophenschutz als zentraler Akteur sowohl für Krisenstäbe als auch in der Bewältigung bei einer hohen Infektionszahl der Bevölkerung gesehen, dessen Expertise umfassend zu berücksichtigen sei (Fock et al. 2001). Entsprechend wird auch in vielen Pandemieplänen der Bundesländer auf den Katastrophenschutz verwiesen und Kohärenz zwischen den Maßnahmen für den Pandemie- und Katastrophenfall angemahnt. Einige Landespanemiepläne gehen ohnehin „davon aus, dass im Pandemiefall auch das Katastrophenschutzgesetz des Landes Anwendung finden kann, sofern die Auswirkungen der Pandemie die Katastrophenschwelle überschreitet“ (Taupitz 2011, 112, Fn 53). Das 2019 vom RKI (2019) erstellte Rahmenkonzept „Epidemisch bedeutsame Lagen“ soll daran anschließend auf nationaler Ebenen „eine Brücke zwischen den abstrakten Konzepten des allgemeinen Zivil- und Katastrophenschutzes und den zum Teil sehr spezifischen szenariorientierten Plänen des Infektionsschutzes wie dem Influenza-Pandemieplan oder dem Rahmenkonzept Ebolafieber“ bilden. „Es beleuchtet [...] die Schnittstellen des ÖGD mit anderen Einrichtungen, z. B. Polizei, Feuerwehr, Technisches Hilfswerk, Katastrophenschutz und weiteren Hilfsorganisationen“ (Robert Koch-Institut 2019, S. 1). Die Organisationen des Zivil- und Katastrophenschutzes stellen damit eine zentrale und wichtige Säule des gesundheitlichen Bevölkerungsschutzes im Kontext einer Pandemie und speziell als Unterstützungsressource für den ÖGD dar, zugleich ist diese Schnittstelle bislang in beide Richtungen wenig ausdefiniert oder in der Praxis erprobt“ (Dittmer/Lorenz 2020).

Die Summe dieser Lernprozesse und Anpassungen des Bevölkerungsschutzes in Deutschland hat zweifelsohne dazu beigetragen, die Leistungsfähigkeit der Schutzarchitektur für die hierzulande häufiger auftretenden Gefahren im internationalen Vergleich hoch zu halten. Dieser Vergleich lässt neben Stärken aber auch 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 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 Vergleich einigermaßen gut darzustehen, sondern als leistungsfähige Gesellschaft in einer sich grundlegend verändernden Welt als Vorbild aufzutreten.

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 2019 und auch durch die Waldbrände des Jahres 2019 oder die Hochwasserlage im westen Deutschlands im Jahr 2021 prägnanter zu Tage.

Eine allgemeine Lehre will ich vor diesem Hintergrund vornean stellen: Wenn diese Lagen 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, weil er – einige Ursachen wurden oben benannt – dabei zu sein scheint, „normal“ zu werden – der invasive „Schwarze Schwan“ wird weltweit heimisch. 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 Wandel, nicht nur der Bevölkerungsschutzarchitektur, sondern auch des Schutzobjektes, also der Bevölkerungen oder besser, der Gesellschaften, die sie bilden. Eines sei dabei noch abschließend gesagt: Resilienz ist auf ganz verschiedenen Wegen zu erreichen. Wenn eine Gesellschaft für sich beschließt, dass sie sich auf höhere Kräfte verlassen möchte und es dann auch in aller Konsequenz tut, so gibt es keinen objektiven Standpunkt, von dem aus sich sagen ließe, dies sei aber „falsch“. Hinter aller Vorstellung von Resilienz stehen Normen- und Werte. So können die folgenden Ausführungen gar nicht mehr sein als zur Diskussion gestellte Hypothesen. Dahinter stehen keine wissenschaftlichen Wahrheiten.

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 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 Unglücke“ 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. In beiden so unterschiedlich gelagerten Fällen wurden (wie es nach aktuellem Beobachtungsstand Anfang August 2021 aussieht) Maßnahmen nicht oder zu spät ergriffen – nicht primäre, 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 ausgelegt waren auf das, 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. Und 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. Das alles ist nicht als Vorwurf zu lesen, es entspringt gesellschaftlichen Handlungsrationitäten. Ebenso wenig darf aber „der Politik“ einfach vorgehalten werden, sie habe sich zu wenig um den Bevölkerungsschutz gekümmert. Politik ist ein Business, geleitet von der Währung Macht die sich materialisiert über Wählerstimmen und Einfluss. Das befreit sie keinesfalls von der Verantwortung, aber eben auch nicht die Wählerinnen und Wähler, die zugleich Steuerzahlende sind und die einen qualitativ besseren Bevölkerungsschutz einfordern können.

6. Lessons to learn

6.1 Prävention

Die grundlegende Frage, vor der Gesellschaften des fortgeschrittenen 21. Jh. stehen lautet: Überlässt man die Entwicklung dem freien Zusammenspiel der Kräfte 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 plädiert für mehr „Steuerung“.

In internationalen Rahmenpapieren wie dem Sendai-Rahmenwerk zur Reduktion von Katastrophen oder den Globalen Nachhaltigkeitszielen wird diese Frage 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* fertig werden zu können.¹¹ Das Risiko-, Krisen- und Katastrophenmanagement zielt darauf ab, 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 Bevölkerungsschutz eigentlich schützen soll? Alles, was Bevölkerungsschutz heute institutionell und kapazitär ist, ist das Resultat von Lehren aus konkreten Ereignissen. 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. Dies gilt nicht nur für Deutschland, auch international gibt es hier keinen klaren Handlungsgrundlagen.

Insgesamt kann schon deshalb in Deutschland von einem präventiv ausgerichteten Bevölkerungsschutz, wie in internationalen Vereinbarungen (insbes. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, SFDRR) gefordert, 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, 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 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 aber bis heute – ohne formal als solche definiert zu sein – auf den Schutz vor Naturgefahren reduziert gedacht. Diese Sichtweise dominiert den Diskurs seit Beginn der Neuzeit. Aber selbst dann, wenn der Mensch nur Naturgefahren zu fürchten hätte, 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), die sozialen (etwa

¹¹ 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.

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 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 tritt der risiko- und nachhaltigkeitsorientierte Ansatz.** 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 (Gröne und 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.¹²
- Die Prävention von Krisen und Katastrophen ist deshalb nicht isoliert, sondern als eine zentrale Komponente nachhaltiger Entwicklung als globaler Prozess zu verstehen. **Bevölkerungsschutz als integriertes Risiko-, Krisen- und Katas-**

¹² 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.

trophenmanagement muss zum zentralen Dreh- und Angelpunkt nachhaltiger gesellschaftlicher Entwicklung werden. Krisen- und Katastrophenvorsorge ist in andere Politiken wie bspw. das Portfolio zur Armutsbekämpfung oder in Politiken zur Stärkung des sozialen Zusammenhaltes einzubeziehen. 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 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 (Haasnoot et al. 2013). Die Orientierung an Szenarien unter Einbeziehung aller Stakeholder ist für viele Beiträge in diesem Rahmen zentral (z.B. Butler et al. 2016).

Maßnahmen zur Krisen- und Katastrophenprävention (etwa mit Blick auf die Folgen des Klimawandels) gehen 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 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 den 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 sie 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., auch Leach et al., 2007; Pelling, 2012; Maru et al., 2014).

6.2 Bevölkerung, Vulnerabilität 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. 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. Das hat auch etwas mit Ressourcen zu tun, denn ein differenzierteres Verständnis von Vulnerabilitäten an sich ist noch kein Gewinn, so lange damit nicht auch gezieltere Maßnahmen einhergehen *können*. Das Hochwasser 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 sollten, 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 politisch gewählter Hauptverwaltungsbeamter (HVB, also der (Ober-)Bürgermeister oder Landrat), 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 HVB kompetente Beratung zum Wettergeschehen, zur Hydrologie, zu Vulnerabilitäten, zu den im Einzugsgebiet vorhandenen materiellen und personellen Kapazitäten. Er muss unter extremen Zeitdruck priorisieren und Entscheidungen über Leib und Leben treffen

und dann in einer sich intransparent entwickelnden Lage koordinieren. Wenn er 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. Zwar ist mit Gewissheit davon auszugehen, dass zumindest auf kommunaler Ebene vielfältiges Datenmaterial zum sozialraumbezogenen Ausbruchgeschehen vorhanden ist. Diese Daten wurden aber – vermutlich aus politischen und sicherlich aus Datenschutzgründen – 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.) **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 6.6 genannte Lesson to learn zum „demokratischen Katastrophenrisikomanagement“.

- Dass sich Vulnerabilitäten differenziert und dynamisch entwickeln, gilt auch für Einrichtungen wie bspw. Kritische Infrastrukturen (KRITIS, siehe dazu nochmals Punkt 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.** Hier wären schon in der laufenden Krise/Katastrophe entsprechende langfristig ausgelegte Studien („Quick-response-research“) durchzuführen gewesen. 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 nationales Forschungszentrum.
- 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 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. Wenn das knappe den HVB in Sachen Katastrophenschutz zur Seite gestellte Personal mit immer mehr anderen verwaltungstechnischen Aufgaben betraut wird, kann er sich nicht mehr konzentriert in sein 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.
- 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 (wenngleich 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 nicht nur bloß, sondern sind (zumindest meist) für viele im Alltag schlicht relevanter und damit handlungsleitend als aus professioneller, gesamtgesellschaftlicher Perspektive gesehene Risiken und Gefahren wie etwa eine Infektion mit SARS-CoV-2. Während sich die einen es „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 ans 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 Hochwassereinzugsgebiet 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, wenngleich 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 (einen Überblick gibt etwa Renn 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 nicht 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. 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 (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?).

- Vulnerabilität in Krisen und Katastrophen sollte 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 vermittelte Kompetenzen, die auch in Alltagssituationen von besonderer Bedeutung sein können. Entscheidend ist, dass diese 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, „Heimatschutzdienst“) ist in diesem Zusammenhang dahingehend zu bewerten, ob er dem Ehrenamt Kräfte entzieht.

- Auch hinsichtlich der Reduktion von Vulnerabilitäten ist eine Kosten-Nutzenabwägung 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.

6.3 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 allmählich 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, 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 aktuell danach, was technisch an Kommunikationsmedien möglich ist, wohingegen die Frage, was eigentlich optimale 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 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“ 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 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.

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, die diese Kultur im Dialog mit der Gesellschaft skizzieren, konkretisieren und schließlich zum Leben bringen. Eine positive 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. **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 sind 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, 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.
- 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.
- **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.) **ist im Verlauf eines Geschehens unter Berücksichtigung aktueller Stimmungslagen zu beurteilen und entsprechend zu gestalten.** Dabei ist zu bedenken, dass schon die Definition des zu Kommunizierenden selbst komplex ist. (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.
- Grundsätzlich 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.

- **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 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 ebenspezifisch 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**

überlegen, in dem nachvollziehbar (öffentlich zugänglich) dargestellt wird, woher einschlägige Akteure resp. Entscheider*innen aus Politik und BOS ihre zentralen entscheidungsrelevanten Informationen beziehen.

- 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.**

6.4 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, sie hat sich auch angesichts der Vielfalt der regionalspezifischen Gefahren und darauf ausgerichteten Antworten vielfach als leistungsfähig und funktional erwiesen. Dennoch traten garvierendere 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.

Wie schon während der Geflüchtetenkrise 2015/2016 zeigte sich auch in der Pandemie, dass zwischen Zivil- und Katastrophenschutz und somit den jeweils Zuständigen eine Art Grauzone besteht, die weitgehend unregelt 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 kann aber aus solchen Bewegungen, 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.

Der Bevölkerungsschutz ist nicht nur aufgrund seiner föderalen Struktur, sondern vielmehr sachbezogen hoch ausdifferenziert, dabei zugleich aber vielfach noch immer unterdifferenziert 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. Hier besteht weiterer Integrationsbedarf.

Vielleicht ist aber die beobachtete Erosion längst vielmehr das Produkt eines den sich beschleunigt verändernden 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.

Lessons to learn

- Krisen- und Katastrophen werden komplexer (nicht die Naturgefahrenbezogenen Katastrophen 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 Sicherheitsarchitektur Deutschlands weist für komplexere Lagen Schwächen auf. **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 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 große 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** (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“ hin.

„Je eher eine Katastrophe bundesweit wirkt, desto eher muss der Bund (mit-) zuständig sein. Je spezieller eine Katastrophenschutzaufgabe 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.: 8).
 - 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.: 8).
 - „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 (Waddington und 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“** (Blümel/Brüggen/Voss 2021): Gender-, Alters-, Behinderten- und Menschenrechtsaspekte sind bei jeder geplanten oder durchgeführten Maßnahme zu berücksichtigen (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 – Risiko-produzent*innen (etwa aus der Industrie) selbst zu überlassen.
 - Angesichts der Dimensionen der Risikopotentiale ist hier zudem die ganze Architektur von Checks and Balances 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 diese Akteure. Die Bepreisung von CO2 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 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). 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 Klimawandels bis zu sehr konkreten Herausforderungen in Bezug auf einzelne Ereignisse, wie einen konkreten Sturm oder einen Massenanfall an Verletzten (MANV). Die komplexe Architektur des Hilfeleistungssystems in Deutschland wird diesem Anspruch in ihrer Mehrebenenstruktur in vielerlei Hinsicht besser gerecht als ein zentralistisch ausgerichtetes System.
- Dass eine zentralere Architektur an anderen Stellen aber der in Deutschland etablierten auch 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. wo erforderlich 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 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 - 2030). 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).

- 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.

6.5 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 technischer 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. Zunehmend wird die Abhängigkeit moderner, hochkomplex ausdifferenzierter und technisierter Gesellschaften von Infrastrukturen gesehen und es wird nach Möglichkeiten gesucht, Gesellschaften gegenüber einem Ausfall grundlegender Infrastrukturen resilienter zu machen. Die Tiefe, in der Infrastrukturen diese Gesellschaften aber durchdringen, wird dabei so gut wie gar nicht angesprochen, vielmehr werden Infrastrukturen weitgehend technisch gedacht. Dabei prägen Infrastrukturen das moderne Raum- und Zeitverständnis maßgebend. Für ein zeitgemäßes Verständnis gesellschaftlicher Resilienz bedarf es eines fundierteren Verständnisses von Kritischen Infrastrukturen (KRITIS) als zentrale Dreh- und Angelpunkte moderner Gesellschaften.

„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, S. 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“ (Bundesministerium des Innern 2009, S. 5).

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 (KRITIS) in den vergangenen Jahren 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 und 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.¹³ 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.

¹³ Der Bericht ist aktuell nicht mehr verfügbar.

Es muss vor diesem Hintergrund grundsätzlich bezweifelt werden, ob die bislang initiierten Strategien und Maßnahmen mit den Entwicklungen der KRITIS und dem parallelen sozio-technischen Wandel der Gesellschaft selbst Schritt halten können.

Lessons to learn

- **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.** Das aber gerät leicht aus dem Blick und so richten sich Maßnahmen vornehmlich auf die Härtung dieser Infrastrukturen, während Möglichkeiten, die Abhängigkeiten von diesen zu reduzieren, weit weniger fokussiert werden. Das kann tendenziell zu 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 beide Seiten betrachten: Die KRITIS und das, was diese kritisch macht.**
- Die Corona-Pandemie hat insbesondere die Kritikalität des Gesundheitswesens hervorgehoben. Der ganze Komplex **KRITIS ist aus einer integrativen, systemischen Perspektive (neu) zu bewerten.**

6.6 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 AKFS¹⁴ die Spanne an Handlungsoptionen, die von „sehr demo-

¹⁴ 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.

kratisch“ 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, demokratische Werte und Freiheiten mit einem angemessenen Krisenmanagement und Zivil- und Gesundheitsschutz in Einklang zu bringen, also innerhalb ihrer demokratischen Bestimmungen zu agieren und nicht außerhalb davon. In diesem Sinne müssen sie Wege für ein 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 (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe und Robert Koch-Institut 2007a, 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 2021).

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 (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 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 (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 staatsgrenzen-überschreitend 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)
-
- 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.

6.7 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. 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 „Sonderprotokolle“ 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 Maltheser 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 „nationales Forschungszentrum“ 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.
- 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 eingeschränk-

ten (kurzfristigen) Flexibilität steht aber wohlmöglich langfristig ein Nutzen gegenüber, denn „Chaos“ ist in Deutschland über den gesamten 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 in der Krise 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.

6.8 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 (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 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 (Voss et al. 2015:74f., nach Enquete-Kommission 2002: 345f).

Tabelle 1: Merkmale „Strukturwandel des Ehrenamtes“

„Altes Ehrenamt“	„Neues Ehrenamt“
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

Quelle: Voss et al. 2015; nach Braun 2008, Rauschenbach 1999, Gensicke und Geiss 2010.

(Potentielle) Ehrenamtliche denken zunehmend ökonomisch und wägen Kosten und Nutzen des Ehrenamtes gegeneinander ab (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.

Lessons to learn

Die Frage für die Katastrophenschutzorganisationen ist nun, wie sie die hohen Anforderungen ihrer Aufgaben und die notwendige ständige Einsatzbereitschaft damit in Einklang bringen können (Voss et al. 2015: 71f). 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 (a.a.O.: 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.

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 INKA¹⁵).

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)

¹⁵ 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

6.9 Selbstschutz und Selbsthilfefähigkeit

Viel Aufmerksamkeit erhält seit einigen 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.

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.

- 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 bezogener 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.
- 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 (vgl. Voss/Dittmer 2016) 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. **Resilienz darf nicht in letzter Konsequenz heißen, dass jede/r für sich selbst verantwortlich ist.**

6.10 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. Entsprechend können Defizite nicht transparent werden, wenn nicht einmal konzeptionell abbildbar ist, was zu diesem integrierten und systemischen Management gehört. Dass die 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 oder der ihnen gesetzlich oder per Verwaltungsvorschrift als Rahmen definiert erscheint. 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. Anstatt vom Ziel – dem Schutz der Bevölkerung, nicht nur körperlich, vielmehr im Sinne von Wohlbefinden (Well-being) – auszugehen und darauf gerichtet ein primär auf Prävention gerichtetes integriertes und systemisches 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, 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“ 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 Folgen des Klimawandels oder anderer komplexer Krisen und Katastrophen zu durchbrechen. **Hier ist im wahrsten Sinne des Wortes ein Paradigmenwechsel gefordert. Die anvisierte Stärkung des BBK ist dafür sicher ein notwendiger, aber keinesfalls ausreichender Schritt.**

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. Das BBK hat mit der jüngsten Vorstellung seines Vorschlags zur Neuausrichtung eine strategische Vision vorgelegt. Es ist, wie gesagt, zu hoffen, dass die Politik die Notwendigkeit der darin genannten Maßnahmen erkennt und anerkennt.

Meines Erachtens können aber die Herausforderungen von den Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben nicht bewältigt werden, so lange es ihnen grundlegend an Information und systemischem Orientierungswissen fehlt. Keine Behörde ist in der Lage, dieses Wissen selbst zu generieren. **Forschung und daraus generierte Beratung ist 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 ein Systemupdate – und so auch die auf seine Stärkung gerichtete Forschung.

Lesson to learn

- Eine konkrete Maßnahme sehe ich insbesondere in der **Bildung eines Bürger*innenrates**, der selbst Lehren aus jüngsten Ereignissen (Geflüchtetenkrise, Pandemie, Hochwasser) zieht und darauf bezogene Maßnahmen vorschlägt.
- Ein darüber hinausgehender 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 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 Forschungszentrum nicht, dessen Kosten im Vergleich zum Nutzen keiner Erwähnung bedürfen?**
- 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). 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.

Ein Konzept für ein „Forschungszentrum Resilienz und Schutz der Bevölkerung“ wird im Folgenden skizziert.

7. Konzept „Forschungszentrum Resilienz und Schutz der Bevölkerung“

Vorschlag für eine Stärkung der Integration des präventiv ausgerichteten Zivil-, Katastrophen- und Krisenschutzes und -managements sowie der gesamtgesellschaftlichen Präventions- und Steuerungskompetenzen für komplexe Krisen und Katastrophen durch Aufbau eines grundfinanzierten, interdisziplinär aufgestellten „Nationalen Forschungszentrums Resilienz und Schutz der Bevölkerung“.

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 wird eine unabhängige Einrichtung gedacht, die aber aufs Engste die Kooperation mit einschlägigen Akteuren (Ministerien, Behörden und Organisationen, Privatwirtschaft, Vernetzung weiterer Forschungskompetenzen, jeweils national und international) sucht und fördert. Das Konzept zielt zudem auf eine internationale Strahlkraft. Obwohl die Herausforderungen omnipräsent sind, gibt es bislang weltweit kein annähernd den Schadenspotentialen angemessenes Forschungszentrum. Während sich zahlreiche, darunter vielfach auch staatlich grundfinanzierte Einrichtungen auf die Erforschung des Klimawandels spezialisiert haben und neue nur zu diesem Zweck errichtet wurden und im IPCC global tausende Wissenschaftler*innen den aktuellen Forschungsstand zusammentragen und zur Politikberatung aufbereiten, gibt es nichts Vergleichbares in Bezug auf komplexe Krisen und Katastrophen. **Ein solches Zentrum in Deutschland zu initiieren wäre ein Meilenstein mit internationaler Wirkung.** Von hier aus könnte bei der nächsten Pandemie auch humanitär und diplomatisch relevantes Orientierungswissen in die Welt geschickt werden, welches in der gegenwärtigen Lage so essentiell fehlt.

Aufgabe des Forschungszentrums ist es, laufend die ganze Breite der für den Bevölkerungsschutz relevanten Forschungsstände zu den verschiedenen Themenfeldern zusammenzuführen, davon ausgehend weitere Forschungsbedarfe zu identifizieren, das BMBF sowie die EU bei entsprechenden Forschungsprogrammen zu beraten sowie eigene Forschungen zu Querschnittsthemen, Entwicklungen und komplexen Fragen durchzuführen. Unter diesem Dach würden auch die nationalen und internationalen Entwicklungen analysiert und darauf aufbauend z.B. die SFDRR-Plattform beim BBK bei der Strategieentwicklung beraten werden können, etwa zur weiteren Integration der nationalen in die europäischen und internationalen Prozesse (insbesondere SFDRR, aber ebenso zu anderen globalen Agenden wie dem Paris-Agreement oder der Agenda für Nachhaltige Entwicklung, SDG).

Die Aufgaben des Forschungszentrums umfassen

- Erstellung von Sachstandsberichten (ähnlich wie das IPCC zum Klimawandel, zusammenfassende Auswertung der Forschungsstände zu den unten genannten Themenfeldern)
- Identifikation von Forschungsbedarfen, Beratung von Fördermittelgebern wie BMBF, Stiftungen etc.
- Durchführung eigener Forschung (eigen- und fremdfinanziert) Grundlagenforschung und anwendungsorientierte Forschung, „Quick-response-“, Resilienz-, Krisen- und Katastrophenforschung
- Definition von Schutzziele
- 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
- Bildungsangebote im Rahmen der schulischen und Erwachsenenbildung: Entwicklung von Curricula, Vorträge, Kurse („Train the Trainer“) etc.
- Szenarioentwicklung
- Erstellung von Risiko-, Gefahren- und Resilienzanalysen
- Erstellung eines „Nationalen Resilienzberichtes“ (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 Expert*innen am Forschungszentrum für einen Zeitraum von 1-6 Monaten zur Optimierung des internationalen Austausches und gegenseitigem Lernen
- Internationaler „Think Tank“ – Beratung internationaler Organisationen und internationaler politischer Gestaltungsprozesse, z.B. zu den UN-Nachhaltigkeitszielen (SDG), dem UN-Sendai Rahmenprogramm (SFDRR) und dem Paris Agreement.

Themenfelder/Arbeitsbereiche des Zentrums

1. Information und Ressourcen

Die lange bekannte Informations- und Datenlücke muss geschlossen werden. Dauerhaft grundfinanzierte Forschung kann diese Lücke bei entsprechender Ausstattung sukzessive schließen, den Informationsstand aktuell halten und innovative Lösungen zu einem optimierten Informations- und Datenmanagement auch im Zuge der internationalen Vereinbarungen (SFDRR) generieren. Ressourcenbedarfe (personell und materiell) müssen auf die Herausforderungen hin bestimmt und an jenen Orten alloziert werden, wo sie gebraucht werden.

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 Schutzzielen. 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 ökologischer Herausforderungen, insbesondere des Klimawandels

Die komplexen Folgen menschlicher Eingriffe in seine physische Umwelt, insbesondere aber des Klimawandels reichen weit über das meteorologische Geschehen hinaus. Die Förderung gesellschaftlicher Resilienz gegenüber den Folgen des Klimawandels 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. 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.

5. 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.

6. Freiwillige Hilfe, Ehrenamt und Helfermotivation

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

7. Selbstschutz und Selbsthilfefähigkeit

Viel Aufmerksamkeit erhält in der jüngeren Debatte 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.

8. 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 Kommunikator*innen, 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.

9. Resilienz und Recht

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 umfassenderen 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.

10. 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 (auch das der „Profis“) 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 insbesondere für die Belange des Katastrophenschutzes oder der psychosozialen Notfallbetreuung aufbereitet worden.

11. 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 im Mittelpunkt dieses Arbeitsbereichs.

12. 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.

13. 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.

14. 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.

Literaturverzeichnis

- Dittmer, Cordula; Lorenz, Daniel F. (2020): Der Zivil- und Katastrophenschutz in der Pandemiebewältigung. In: *Notfallvorsorge* 3/2020, S. 19-27
- ASB (2020): Coronahilfe: ASB Berlin startet Nachbarschaftshilfsangebot. Online verfügbar unter <https://www.asb-berlin.de/aktuelles/details/coronahilfe-asb-berlin-startet-nachbarschaftshilfsangebot-wwwasb-hilftberlin>, zuletzt geprüft am 15.07.2020.
- Baekkeskov, Erik (2015): Transboundary Crises. Organization and Coordination in Pandemic Influenza Response. In: Rasmus Dahlberg, Olivier Rubin und Morten Thanning Vendelo (Hg.): *Disaster Research. Multidisciplinary and International Perspectives*. London: Routledge, S. 189–206.
- Berken, Jens von den (2020): Bevölkerungsschutz und Pandemie. Der taktische Einsatzwert von medizinischen Einheiten im Bevölkerungsschutz bei Pandemielagen. Online verfügbar unter <https://crisis-prevention.de/katastrophenschutz/bevoelkerungsschutz-pandemie.html#>, zuletzt geprüft am 15.07.2020.
- Blümel, Ina; Brüggem, Franca; Voss, Martin (2021): Towards Integrated Pandemic and Disaster Management: Approaches in Armenia and Germany. AKFS Report Nr. 8. Berlin: AKFS.
- Broemme, Albrecht (2011): Maßnahmen der Feuerwehr und anderer Einsatzkräfte bei Einsätzen mit Gefahren durch B-Gefahrstoffe. In: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hg.): *Proceedings: Biologische Gefahren in Deutschland. Kongressbericht der German BioSafety 2005*. Bonn: BBK, S. 137–146.
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (2009): *Psychosoziales Krisenmanagement in CBRN-Lagen*. Bonn: BBK.
- 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.
- Bundesministerium des Innern (2016): *Konzeption Zivile Verteidigung (KZV)*. Berlin: BMI.

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. Berlin: BMI.
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: Bundes-regierung.
<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 (2016), S. 83–99.

Butt, Christian (2020): Maßnahmen nach Corona-Ausbruch in Oytener Altenheim verschärft. Online verfügbar unter https://www.weser-kurier.de/region/achimer-kurier_artikel,-massnahmen-nach-coronaausbruch-in-oytener-altenheim-verschaerft-_arid,1918408.html, zuletzt geprüft am 15.07.2020.

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

Clausen, Lars (2003): Reale Gefahren und katastrophensoziologische Theorie. Soziologischer Rat bei FAKKEL-Licht. In: Lars Clausen, Elke M. Geenen und Elísio Salvado Macamo (Hg.): Entsetzliche soziale Prozesse. Theorie und Empirie der Katastrophen. Münster: LIT-Verlag, S. 51–76.

Cwojdzinski, Detlef (2020): Beobachtungen eines Krisenmanagers. In: BLICKPUNKT Öffentliche Gesundheit 36 (2), S. 1.

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

Denzel, Siegfried (2020): DRK bietet Bringedienst an. In: Volksstimme, 07.05.2020. Online verfügbar unter <https://www.volksstimme.de/lokal/stendal/corona-krise-drk-bietet-bringedienst-an>, zuletzt geprüft am 15.07.2020.

Deutscher Bundestag (2013): Drucksache 17/120521. Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2012. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Berlin.

- Deutscher Bundestag (2020): Drucksache 19/19676: Maßnahmen des Bevölkerungsschutzes zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie. Berlin.
- Dickmann, Petra; Sasse, Julia; Preuss, Bernhard; Biederbick, Walter (2011): Einleitung. In: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hg.): Proceedings: Biologische Gefahren in Deutschland. Kongressbericht der German BioSafety 2005. Bonn: BBK, S. 13–17.
- Diebel, Martin (2017): Atomkrieg und andere Katastrophen. Zivil- und Katastrophenschutz in der Bundesrepublik und Großbritannien nach 1945. Paderborn: Verlag Ferdinand Schöningh.
- Dombrowsky, Wolf R. (2011): Die gesellschaftlichen, infrastrukturellen und ökonomischen Folgen einer Pandemie. In: Michael Kloepfer (Hg.): Pandemien als Herausforderung für die Rechtsordnung. Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 33–44.
- Deutsches Komitee für Katastrophenvorsorge (2000): Schöttler, Horst: Ist unser Bevölkerungsschutzsystem noch zukunftsfähig? Katastrophenschutz im 21. Jahrhundert: Anspruch, Realität und notwendige Entwicklungslösungen. DKKV: Bonn.
- DRK (2020a): Coronavirus: DRK unterstützt EU bei Verteilung von 150.000 Schutzmasken. Online verfügbar unter <https://www.drk.de/amp/pressemitteilungen/meldung/coronavirus-drk-unterstuetzt-eu-bei-verteilung-von-150000-schutzmasken/>, zuletzt geprüft am 15.07.2020.
- DRK (2020b): Corona-Virus: DRK-Landesverband Baden-Württemberg schickt mobile Krankenstation nach Gernersheim. Online verfügbar unter <https://www.drk-baden-wuerttemberg.de/aktuell/meldungen/meldung/coronavirus-drk-landesverband-baden-wuerttemberg-schickt-mobile-krankenstation-nach-gernersheim.html>, zuletzt geprüft am 05.05.2020.
- DRK (2020c): Coronavirus: Hilfe für China-Rückkehrer. Online verfügbar unter <https://www.drk.de/hilfe-in-deutschland/coronavirus-hilfe-des-drk-fuer-china-rueckkehrer/#c55960>, zuletzt aktualisiert am 05.05.2020.
- DRK LV Niedersachsen (2020): Coronavirus-Einsatz in DRK-Klinik Berlin Köpenick beendet: DRK-Helfer aus Niedersachsen zurückgekehrt. Online verfügbar unter https://www.drklvnds.de/start/aktuelles/spalte-1/presse-medien/meldungen/news-im-detail/e573da06bb3b4282092353467ec85979/?tx_news_pi1%5Bnews%5D=445&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail, zuletzt geprüft am 15.07.2020.
- Enquete-Kommission (2002): „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. <https://dip.bundestag.de/vorgang/.../103463>

- Fock, Rüdiger; Bergmann, H.; Bußmann, H.; Fell, Gerhard; Finke, E.-J; Koch, U. et al. (2001): Management und Kontrolle einer Influenzapandemie. Konzeptionelle Überlegungen für einen deutschen Influenzapandemieplan. In: Bundesgesundheitsblatt Gesundheitsforschung Gesundheitsschutz (44), S. 969–980.
- Fock, Rüdiger; Grünewald, Thomas.; Biederbick, Walter; Wirtz, Alfred; Gottschalk, René (2005): Management of Bioterroristic Attacks with Dangerous Infectious Agents. In: Bundesgesundheitsblatt Gesundheitsforschung Gesundheitsschutz 48 (9), S. 1028–1037.
- Geier, Wolfram (2017): Strukturen, Zuständigkeiten, Aufgaben und Akteure. In: Harald Karutz, Wolfram Geier und Thomas Mitschke (Hg.): Bevölkerungsschutz. Notfallvorsorge und Krisenmanagement in Theorie und Praxis. Berlin: Springer, S. 93–128.
- Gensicke, T.; Geiss, S. (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. Verfügbar unter http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/3_20Frei-willigensurvey-Hauptbericht,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf, zuletzt geprüft am 03.11.2021. Gusy, Christoph (2021): Stellungnahme im Rahmen einer Anhörung vor dem Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestags.
- Grüner, Anna-Maria (2017): Biologische Katastrophen. Eine Herausforderung an den Rechtsstaat. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Gröne, Oliver; Mila Garcia-Barbero (2001): "Integrated Care". International Journal of Integrated Care 1 (Juni). <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1525335/>.
- Guillemin, Jeanne (2011): American Anthrax. Fear, Crime, and the Investigation of the Nation's Deadliest Bioterror Attack. New York: Times Books.
- Haasnoot, M.; Kwakkel, J.H.; Walker, W.E.; Maat, Jt. (2013): Dynamic Adaptive Policy Pathways: A Method for Crafting Robust Decisions for a Deeply Uncertain World. Glob. Environ. Chang. Part A, 23, pp. 485-498.
- Infektionsschutzgesetz (2000): Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz - IfSG). Online verfügbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/ifsg/IfSG.pdf>, zuletzt geprüft am 15.06.2021.

- Karutz, Harald; Posingies, Corinna (2020): Das Bildungswesen – eine Kritische Infrastruktur? In: Bevölkerungsschutz (4), S. 22–28, zuletzt geprüft am 02.06.2021.
- 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.
- Köhler, Philipp (2020): Einsatz gegen Coronavirus in Germersheim. In: Im Einsatz 27 (April), S. 17–19.
- Lange, H.-J., Endreß, C.; Wendekamm, M. (2011): Ehrenamtliches Engagement im Zivil- und Katastrophenschutz. Kurzfassung. Verfügbar unter https://www.uni-wh.de/fileadmin/media/k/ls_pol/Umfrage_Ehrenamt_Uni_Witten_Kurzfassung-19122011.pdf, zuletzt geprüft am 03.11.2014.
- Leach, M.; Scoones, I.; Stirling, A. (2007): Pathways to Sustainability: An Overview of the STEPS Centre Approach, STEPS Approach Paper. STEPS Centre, Brighton, UK (2007).
- Malteser (2020): Fakten zur Malteser Corona-Hilfe. Online verfügbar unter <https://www.malteser.de/corona-hilfe/fakten.html>, zuletzt aktualisiert am 15.07.2020.
- Maru, Y.T.; Stafford Smith, M.; Sparrow, A.; Pinho, P.F.; Dube, O.P. (2014): A Linked Vulnerability and Resilience Framework for Adaptation Pathways in Remote Disadvantaged Communities. Glob. Environ. Chang., 28 (2014), pp. 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.
- Müller, Wolfgang (2011): Einbindung des ÖGD in den Katastrophenschutz. In: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hg.): Proceedings: Biologische Gefahren in Deutschland. Kongressbericht der German BioSafety 2005. Bonn: BBK, S. 51–60.

- Obermeier, Nikola (2020): Corona: Das Dachauer Hilfskrankenhaus ist Geschichte. In: Merkur, 07.06.2020. Online verfügbar unter <https://www.merkur.de/lokales/dachau/dachau-ort28553/corona-dachauer-hilfskrankenhaus-ist-geschichte-13777171.html>, zuletzt geprüft am 15.07.2020.
- Pan American Health Organization. 2000. "An Integrated Approach to Communicable Disease Surveillance" 21 (1).
- Pelling, M.; Manuel-Navarrete, D.; Redclift, M. (2012): Climate Change and the Crisis of Capitalism: A Chance to Reclaim Self, Society and Nature. Routledge, London, UK (2012).
- Pfenninger, Ernst; Himmelseher, Sabine; König, Silke (2004): Untersuchung zur Einbindung des Öffentlichen Gesundheitsdienstes in die katastrophenmedizinische Versorgung in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn: BBK.
- Renn, Ortwin (2014): Das Risikoparadox. Warum wir uns vor dem Falschen fürchten. Frankfurt a.M.: S. Fischer Verlag.
- Robert Koch-Institut (2017): Nationaler Pandemieplan. Teil 1. Berlin: RKI. Online verfügbar unter <https://edoc.rki.de/handle/176904/187>, zuletzt geprüft am 15.07.2020.
- Robert Koch-Institut (2019): Epidemisch bedeutsame Lagen erkennen, bewerten und gemeinsam erfolgreich bewältigen. Rahmenkonzeption mit Hinweisen für medizinische Fachkräfte und den Öffentlichen Gesundheitsdienst in Deutschland. Berlin: RKI, zuletzt geprüft am 15.07.2020.
- Schirmeister, Gundel (2013): Einsatzgrundsätze - Führungsorganisation bei biologischen Schadenslagen. Online verfügbar unter https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Downloads/CBRN-Schutz/Einsatzgrunds%C3%A4tze.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geprüft am 15.07.2020.
- Snowden, Frank M. (2020): Epidemics and Society. From the Black Death to the Present. Yale: Yale University Press.
- Taupitz, Jochen (2011): Infektionsschutzrechtliche „Triage“: Wer darf überleben? - Zur Verteilung knapper medizinischer Güter aus juristischer Sicht. In: Michael Klopfer (Hg.): Pandemien als Herausforderung für die Rechtsordnung. Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 103–125.
- Teichert, Ute; Tinnemann, Peter (Hg.) (2020): Krisenmanagement. Lehrbuch für den öffentlichen Gesundheitsdienst. Düsseldorf: Akademie für Öffentliches Gesundheitswesen in Düsseldorf.
- THW (2020a): Corona-Einsatz: Erste Lockerungseinsätze und Präsidentenbesuch. Online verfügbar unter

https://www.thw.de/SharedDocs/Meldungen/DE/Einsaetze/national/2020/corona/meldung_036_corona_einsatz_0605.html?noMobile=1, zuletzt geprüft am 15.07.2020.

THW (2020b): Corona-Einsatz: Schutzausstattung vom THW sicher geliefert. Online verfügbar unter https://www.thw.de/SharedDocs/Meldungen/DE/Einsaetze/national/2020/corona/meldung_044_corona_einsatz_2205.html?nn=13887606, zuletzt geprüft am 15.07.2020.

THW (2020c): Corona-Einsatz: Sieben Wochen Dauereinsatz. Online verfügbar unter https://www.thw.de/SharedDocs/Meldungen/DE/Einsaetze/national/2020/corona/meldung_035_corona_einsatz_0505.html?noMobile=1, zuletzt geprüft am 15.07.2020.

THW (2020d): Corona-Einsatz: Testkapazitäten erweitert, Haushalte versorgt und Test-Teams gepflegt. Online verfügbar unter https://www.thw.de/SharedDocs/Meldungen/DE/Einsaetze/national/2020/corona/meldung_050_corona_einsatz_2406.html?nn=13887606, zuletzt geprüft am 15.07.2020.

THW (2020e): Corona-Einsatz: THW-Fachberatung als wichtige Vermittlungsinstanz. Online verfügbar unter https://www.thw.de/SharedDocs/Meldungen/DE/Einsaetze/national/2020/corona/meldung_039_corona_einsatz_1105.html, zuletzt geprüft am 15.07.2020.

THW (2020f): THW mit weiterem Logistikstützpunkt in Berlin. Online verfügbar unter https://www.thw.de/SharedDocs/Meldungen/DE/Meldungen/national/2020/04/meldung_005_logistikstuetzpunkt_berlin.html?nn=924068, zuletzt geprüft am 15.07.2020.

Uhlenhaut, Christine (2011): Pandemie, Endemie und lokaler Ausbruch. Prävention und Krisenreaktion bei biologischen Gefahren am Beispiel viraler Infektionskrankheiten. Berlin: Forschungsforum Öffentliche Sicherheit.

von Spiczak-Brzezinski, Christian (2020): Blaue Unterstützung in der Pandemie. In: Im Einsatz 27 (Juni), S. 12–14.

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. http://www.polsoz.fu-berlin.de/ethnologie/forschung/arbeitsstellen/katastrophenforschung/news/2_news_dokumente/Organisationsstudie_Katastrophenschutzes_SH-Bericht_final.pdf
- WDR (2020): Nach Corona-Ausbruch: Pflegeheim in Sankt Augustin teilweise evakuiert. Online verfügbar unter <https://www1.wdr.de/nachrichten/rheinland/corona-pflegeheim-sank-augustin-quarantaene-100.html>, zuletzt geprüft am 15.07.2020.
- Weidringer, Johann Wilhelm; Weiss, Wolfgang (Hg.) (2010): Empfehlungen zur Verbesserung des medizinischen Bevölkerungsschutzes. Drei Beiträge. Bonn: BBK.
- 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 (2014), pp. 325-336.
- Wisner, Ben. 2011. "Are We There Yet? Reflections on Integrated Disaster Risk Management after Ten Years", 14.
- ZOES 2020: Grünbuch 2020. 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

Titelfoto

Privat © Martin Voss

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>