

Stellungnahme zur Anhörung von Sachverständigen der Enquetekommission „Krisen- und Notfallmanagement“ – durch die Lehren der Vergangenheit die Zukunft sicher gestalten. „Krisenprävention und vorausschauendes Krisen- und Notfallmanagement“, am Freitag, dem 1. März 2024

Prof. Dr. Martin Voss, Krisen- und Katastrophenforschungsstelle (KFS), FU Berlin

Ich nehme zu den an die Sachverständigen im Rahmen der Anhörung vorab adressierten Fragen wie folgt Stellung.

Vorwort: Zur gelebten Praxis von Katastrophenprävention und -bewältigung

Ein Extremwetterereignis wird erst dann zum Problem, wenn es auf Infrastrukturen und Menschen trifft, die dem Geschehen nicht standhalten können. Eine Gesellschaft, die Extremwetterereignissen weitgehend schadlos standhält, wäre in den allermeisten Fällen *grundsätzlich möglich*. Es wäre möglich, das Siedeln in Bereichen, die bei einem 1000jährigen Ereignis potentiell hochwassergefährdet sind – das Wissen dazu ist an sich vorhanden –, zu untersagen. So wäre der Tod von 188 Menschen im Zuge des durch Starkniederschläge *und landschaftliche Gestaltung und Bebauung* verursachten Hochwassers im Juli 2021 in Deutschland *grundsätzlich vermeidbar*.

Gesellschaften streben aber *nicht um jeden Preis* die Vermeidung von Tod und Schaden an. Gesellschaften nehmen sowohl Personen- als auch Sachschäden in Kauf, weil das Siedeln in flussnahen Gebieten Vorteile verspricht und weil *Prävention kostet*. Das Eingehen von Risiken geht mit *Chancen und Nutzen* einher.

Die Bilanz der Katastrophe im Juli 2021 ist zumindest aus einer sozialwissenschaftlichen Perspektive betrachtet als das Ergebnis einer gesellschaftlichen Kosten-Nutzen-Abwägung zu verstehen. Diese Abwägung erfolgt allerdings nicht bewusst, explizit und transparent über demokratische Verfahren, sondern durch inkrementelle Entscheidungen und Handlungen einer Vielzahl von Akteuren. Jede Entscheidung und jede Handlung im Kleinen geschieht im Kontext spezifischer aktueller Fragestellungen, tagespolitischer Eindrücke und Stimmungen, unter bestimmten gesellschaftlichen und (mehr oder weniger berücksichtigten) formal-rechtlichen Bedingungen durch Akteure mit biographisch und beruflich-professionell geprägten Sichtweisen, die bestimmte Interessen verfolgen usw. In der Summe führen diese inkrementellen Entscheidungen und Handlungen bspw. zur Bebauung eines im Falle eines potentiellen 50-jährigen Hochwassers überflutungsgefährdeten Gebietes, weil eine, auf solche Risiken gerichtete Perspektive gegenüber den in der konkreten Entscheidungssituation vordergründigen Faktoren verblasst.

Selbst dann, wenn es konkrete Vorgaben zum Vorhalten von Führungssystemen gibt, wo Zuständigkeiten klar geregelt und Wissen- und Technik zur Vermeidung von Schäden hinreichend vorhanden sind, konkurrieren die Belange des Katastrophenschutzes im Alltag mit sämtlichen anderen ordnungsrechtlichen Aufgaben. Ein Hauptverwaltungsbeamter wägt tagtäglich und mehr über den Bauch als über den Kopf ab, womit

er seine Zeit verbringt und richtet sich dabei nicht, wie man sich das wünschen mag, nach einer für ihn klaren und transparenten, formal-sachlich geklärten Priorisierung. Selbst dort, wo diese zumindest auf dem Papier besteht, fließen andere Faktoren mit ein. Er bringt biographische Vorlieben und politische sowie persönliche Interessen ein, die bereits seine *Interpretation* von formal „eigentlich“ klar geregelten Zuständigkeiten beeinträchtigen. Er blendet aus, verdrängt, hofft, dass ihm Schlimmes erspart bleibt, er hat Sorgen und Ängste, Stress, Krankheiten vielleicht auch, die ihn in dieser Abwägung beeinflussen. Das ist die *tatsächliche Praxis* des Bevölkerungsschutzes.

Dass es nach wenigen Jahren bereits wieder so aussieht, als sei alles ganz wie vor einem Ereignis und nichts „gelernt“ wurde, ist somit nicht als ein schlichtes „Vergessen“ zu erklären. Vielmehr ist es diese Logik der alltäglich gelebten Praxis einer Vielzahl miteinander interagierender Akteure, aus der heraus neue Schadpotentiale entstehen. Ein nachhaltiger Lernprozess kann überhaupt nur initiiert werden, wenn man sich nicht nur auf die Suche nach Abweichungen vom Lehrbuchwissen konzentriert – hier wird jeder Fachexperte eine Reihe von Vorschlägen unterbreiten können – sondern indem man komplementär dazu fragt, was die strukturellen Bedingungen sind, die immer und immer wieder zu diesen Abweichungen führen.

Die Logik der inkrementellen Schritte in die Katastrophe ist nicht durch die Neuregelung von Zuständigkeiten oder verbesserte Ausbildungskonzepte *allein* zu durchbrechen. Die Umfassende Aufarbeitung der Katastrophe im Juli 2021 hat zahlreiche Schwachstellen offenbart, die mit konkreten Maßnahmen adressiert werden müssen. Aber es geht um viel mehr, es geht um die Gestaltung einer resilienteren Gesellschaft, einer Katastrophenkultur: Ein formal und organisatorisch perfekt vorbereitetes Führungssystem scheitert, wenn die Akteure schlechthin nicht *glauben*, was vor ihren Augen geschieht. Es sind deshalb über die konkreten Lehren hinaus *institutionelle Kapazitäten dafür zu schaffen, um die inkrementellen Entscheidungen zu monitoren, die zu Schadpotentialen führen, es sind die damit einhergehende Risiken integriert unter Beteiligung der potentiell Betroffenen zu bewerten und die möglichen Folgen transparent zu kommunizieren sowie ggf. Regelungen zu erlassen, die bspw. eine Bebauung untersagen und die Einhaltung dieser Regelung ist durchzusetzen und es ist fortlaufend zu evaluieren, ob die vorgehaltenen Kapazitäten nicht nur auf dem Papier, sondern tatsächlich und einsatzbereit vorhanden sind.*

Dies alles ist als ein kontinuierlicher Prozess zu begreifen, der seinerseits etwas kostet, der aber erst die Bedingungen dafür schafft, nachhaltig praxisverändernde Lehren zu ziehen und Gesellschaften tatsächlich sicherer zu gestalten. Dieser Aspekt durchzieht die folgenden Stellungnahmen zu den gestellten Fragen als roter Faden.

Krisenereignisse und Akteure

Welche Krisen/Extremwetterereignisse gelten als wahrscheinlich?

Die Eintrittswahrscheinlichkeit von *Extremwetterereignissen* ist von meteorologisch-fachlicher Seite zu beurteilen, nicht jedoch das *Schadenspotential*. Wie bei anderen Krisen, Risiken und Gefahren auch muss die Bewertung des Schadenspotentials inter- und transdisziplinär insbesondere unter Berücksichtigung der Betroffenenperspektive erfolgen. Die Bewertung des Schadenspotentials ist abhängig u.a. von den jeweiligen sozialräumlichen Verhältnissen, auf die ein Ereignis trifft. Je nachdem, wie gut oder

schlecht die Schutzmaßnahmen sind, fällt die Bewertung der Wahrscheinlichkeit eines Schadereignisses anders aus.

Meteorologischen Forschungen zufolge werden Extremwetterereignisse wie Hitze, Dürren und gravierende Wasserknappheiten mit systemischen Auswirkungen sowie Extremniederschläge häufiger und Stürme extremer. Sofern sich die Gesellschaft nicht darauf einstellt, werden *Schadereignisse* im Zuge meteorologischer Extremereignisse mit hoher Wahrscheinlichkeit häufiger und schwerer werden.

Für Deutschland ist im Zuge der klimatischen Veränderungen und damit verbundenen erhöhten Anfälligkeit mit einer zunehmenden Anzahl von Flächen- und Waldbränden als Folge von Bewirtschaftung, Nutzung und menschlichem (Fehl-)Verhalten zu rechnen.

Die Eintrittswahrscheinlichkeit von präzedenzlosen Gefahren, wie bspw. ein langanhaltender (also mindestens mehrere Tage dauernder), flächendeckender (d.h., dass die vorübergehende Energieversorgung nicht möglich ist) Stromausfall oder die Folgen eines massiven Cyberangriffes auf die digitale Infrastruktur sind nicht mathematisch zu bewerten. Für solche Gefahren können Eintrittswahrscheinlichkeiten allenfalls aufgrund verschiedener, miteinander in Beziehung stehender Indikatoren (wie bspw. der Häufigkeit der Notwendigkeit von Eingriffen zur Frequenzstabilisierung im europäischen Stromnetz) *geschätzt* werden. Da das *Schadenspotential* abhängig ist vom konkreten Geschehen (bspw. Dauer und räumliche Ausdehnung beim Stromausfall) kann dieses kaum sinnvoll geschätzt werden – potentiell geht der Schaden hier gegen unendlich.

Für die Gestaltung eines krisenpräventiven und vorausschauenden Krisen- und Notfallmanagements sind sowohl mathematisch-quantifizierende als auch schätzende Wahrscheinlichkeitsbewertungen essentiell. Während erstere, auf räumlich und zeitlich wiederkehrende Ereignisse gerichtete Wahrscheinlichkeitsbewertungen spezifische Fachexpertise erfordern, erfordern schätzende Wahrscheinlichkeitsbewertungen, die sich auf komplexere bis hin zu systemischen Risiken richten, gänzlich andere Herangehensweisen und andere Kapazitäten. Die möglichen Folgen einer Pandemie bspw. erfordern die Integration einer Vielzahl unterschiedlicher Fachperspektiven, von medizinisch-virologischen über ökonomische und staatsrechtliche bis hin zu psychosozialen, die jeweils auf einen hochgradig dynamischen sozialen Wandel bezogen werden müssen.

Verbesserungspotential besteht auch hinsichtlich der mathematisch-quantifizierenden Kalkulation von Wahrscheinlichkeiten und Risikoanalyse. Ganz anders ist es aber hinsichtlich systemischer Risiken: Hier **gibt es bislang noch überhaupt keine den Herausforderungen angemessenen Einrichtungen, die verbessert werden könnten. Dieses Defizit halte ich für den schwerwiegendsten blinden Fleck im Diskurs um den Schutz der Bevölkerung.**

Maßnahmen zur Steigerung der Resilienz der Gesellschaft sind zum einen konkret auf hochfrequente Ereignisse mit höherem Schadenspotential auszurichten. Die gravierende „Lücke“ wird aber in der Einengung der Perspektive des institutionalisierten Risikomanagements auf solche „klassischen“ Risiken gesehen. Es ist z.B. aufgrund der globalen kommunikativen, ökonomischen, technischen und sozialen Vernetzung mit einer zunehmenden Tendenz von komplexen Krisen, in denen verschiedene, zunächst

nicht miteinander zusammenhängende Faktoren mit unabsehbaren Folgen zusammenwirken, zu rechnen, deren Schadenspotential mathematisch nicht kalkulierbar ist. Die tradierten Grenzen des Zivil- und Katastrophenschutzes zu anderen gesellschaftlichen Bereichen werden damit zunehmend hinfällig, wie bspw. der jüngst veröffentlichten „Resilienzstrategie“ prägnant zu entnehmen ist. Es sollte Aufgabe eines zeitgemäßen „Multi-Risikomanagements“ sein, auch solche Ereignisse in Form von Szenarien zu denken und Maßnahmen zu ergreifen, die auf die generelle Steigerung der gesellschaftlichen Widerstandskraft bzw. Resilienz gegenüber solchen komplexen Lagen zielen. Hierzu bedarf es anderer als der bislang institutionalisierten Verfahren und ergänzende institutionelle Kapazitäten, die auf eine inter- und transdisziplinäre Zusammenarbeit entlang von Szenarien ausgerichtet sind. An anderer Stelle habe ich dazu verschiedene Konzepte vorgelegt, etwa den Vorschlag der Schaffung von Resilienzkompetenzzentren. Ich werde im Folgenden darauf weiter zu sprechen kommen.

Wie ist die Rolle von Vorhersagen für die Prävention humanitärer Gefahren einzuschätzen?

Vorhersagen sind nur in Bezug auf bekannte, kalkulierbare Risiken mit identifizierbarer Anbahnung möglich. Bezüglich systemischer werdenden Risiken können Heuristiken helfen, Projektionen und Szenarien, die verschiedene mögliche Verläufe und Konstellationen skizzieren. Die Auseinandersetzung mit solchen „gedachten“ Verläufen kann sehr dabei helfen, auch mit komplexeren, sich nicht an die Szenarien haltenden, ihnen aber in groben Zügen zumindest teilweise ähnlichen Verläufen besser umgehen zu können. Ausgehend von solchen Gefahrenszenarien ist es möglich, mit der Öffentlichkeit in einen Dialog zu treten darüber, ob sie bereit ist, mehr zur Gefahrenprävention zu leisten bzw. mehr Steuermittel dafür zu verausgaben, als bisher.

Wie können sich die Akteure des Katastrophenschutzes und die Zivilbevölkerung gezielt auf derartige Ereignisse vorbereiten?

Die Akteure des Katastrophenschutzes können sich besser auf unvorhergesehene Prozesse vorbereiten, wenn dafür grundlegende, *strukturelle* Kompetenzen geschult werden, wie bspw.

- das Umgehen mit Überraschungen,
- die differenzierte Wahrnehmung komplexer Dynamiken,
- Grundlagen einer vertrauensbildenden, prozessorientierten Kommunikation,
- Ein differenziertes Verständnis der heterogenen Bevölkerung
- und ihrer Vulnerabilitäten usw.

Die Aufmerksamkeit liegt bislang weitgehend auf operativ-taktischen Fähigkeiten und Kenntnissen, die auf Ereignisse ausgerichtet sind, die häufiger auftreten. Darüber wurden „weiche“ Faktoren, zu denen bspw. auch die kognitiv-perzeptorische (ich traue meinen eigenen Augen und Ohren, auch wenn sie das noch nie zuvor so gesehen und gehört haben) und die sozial-kommunikative (ich traue mich, Szenarien zu kommunizieren, die andere so kaum glauben werden) Offenheit für die Möglichkeit eines 1000-jährigen Hochwassers oder gar eines „schwarzen Schwans“ gehört, wie gerade exemplarisch benannt, vernachlässigt.

Um diese verstärkt auszubilden und auch praxiswirksam werden zu lassen, braucht es zudem geringere Belastungen und mehr Handlungsspielräume. Wer schon mit dem Alltagsgeschäft zeitlich kaum klarkommt, blickt nicht auch noch über den Tellerrand.

Die Zivilbevölkerung kann sich nur dann auf Krisen und Katastrophen vorbereiten, wenn sie über potentielle Risiken informiert ist. Fragen des Zivil-, aber auch des Katastrophenschutzes wurden über Jahrzehnte „hinter verschlossenen Türen“ („Arkanisierung“) verhandelt. Dabei spielt die Befürchtung eine wichtige Rolle, dass man die Bevölkerung verunsichern würde. Empirisch ist seit Jahrzehnten widerlegt, dass die Bereitstellung von Information über potentielle Risiken derart Schaden anrichten würde, dass demgegenüber das Recht auf Information hintenangestellt werden müsste. Wie viel Information über potentielle Bedrohungslagen die Bevölkerung „verträgt“, lässt sich seit dem russischen Überfall auf die Ukraine allenthalben beobachten.

Die Forderung, die Bevölkerung müsse mehr für ihren eigenen Schutz tun, ist sachlich begründet, aber nicht legitim, so lange es ihr selbst an Informationen und Begründungen dafür fehlt, aber auch, so lange es keine differenzieren Ansätze gibt, all jene stärker zu stützen, die ihren Selbstschutz nicht umfangreicher gestalten *können*.

Es fehlt hier insgesamt an einem strukturierten und differenzierten Rahmen: Wer kann sich wie selbst helfen und muss entsprechend angesprochen werden, wer benötigt konkrete Unterstützung, bspw. um zu Hause Vorräte halten zu können?

Welche Rolle nimmt die Wissenschaft in diesem Zusammenhang ein?

Die Wissenschaft verfügt über vielfältige Möglichkeiten, den Katastrophen- und auch den Zivilschutz und schließlich auch die Selbsthilfefähigkeiten der heterogenen Bevölkerung zu stärken. Diese Möglichkeiten zu nutzen, setzt aber ein erweitertes Verständnis von Wissenschaft voraus. Eingelebte Routine ist es bspw., hinsichtlich spezifischer Risiken disziplinäre Fachexpertinnen und Fachexperten zu Rate zu ziehen, für Gutachten oder Enquete-Kommissionen ebenso wie in Talkshows. Dies kann aber nur für räumlich und zeitlich begrenzte, wiederkehrende Risiken (Naturgefahren, einfachere technische Risiken etc.) hinreichen.

Die Pandemie hat in besonderer Weise gezeigt, dass diese gelebte Praxis unzureichend ist, wenn es um komplexere und systemische Risiken geht. Hier ist es erforderlich, dass sich eine Vielzahl disziplinärer Fachexpertinnen und -experten an einer konkreten Problemstellung oder einem Szenario überhaupt erst ein „interdisziplinäres Lagebild“ *erarbeitet*.

Es ist falsch, zu erwarten, dass sich komplexe systemische Risiken und Krisen über einzelne Fachexpertisen erschließen, die jeweils nur Teilaspekte betrachten. *Komplexität und systemische Dynamiken bilden einen Forschungsgegenstand eigener Art*. Für diese sind entsprechend andere Ausbildungen erforderlich, mehr aber noch müssen bereits fachlich hochqualifizierte Forschende lernen, mit verschiedenen anderen Disziplinen zusammen am konkreten Szenario zu arbeiten, um es in seiner Komplexität zu durchdringen und zu nachhaltigen, Resilienz steigernden Antworten gelangen zu können.

Wie bewerten Sie die Rolle von ebenen- und grenzübergreifende Krisenmanagementübungen? Wird oder sollte hier die Zivilbevölkerung miteinbezogen werden? Ist dies ein geeignetes Mittel, um die Zusammenarbeit von verschiedenen Akteuren zu verbessern und insbesondere die Resilienz einer heterogenen Bevölkerung stärken? Welche Empfehlungen haben Sie hier?

Dass Übungen ein wichtiges Mittel zur Vorbereitung auf Katastrophen sind, ist unumstritten und sie gehören zum festen Bestandteil der Gefahrenabwehr. Bislang wird dabei aber die Bevölkerung praktisch nicht eingebunden (wiederum unter anderem aus Gründen der oben genannten empirisch nicht haltbaren Sorge, die Bevölkerung würde dadurch verunsichert) und die Übungsbedingungen werden häufig zu sehr an Szenarien ausgerichtet, die mit den gegebenen Mitteln als gerade noch (gut) zu bewältigen erscheinen.

Zudem ist eine Fehlerkultur kaum entwickelt. Übungen können als wesentliches Mittel zur Gestaltung einer „Katastrophenkultur“ genutzt werden, in der die Abwehr von Schäden als Gemeinschaftsaufgabe veralltäglich ist. Dazu müssten Übungen anspruchsvoller ausgerichtet, viel transparenter dargestellt und angekündigt, die Bevölkerung breit eingebunden, die Berichterstattung auf das Ziel einer Übung gerichtet werden, nämlich Fehler und Schwachstellen zu identifizieren. Eine Übung ist dann erfolgreich, wenn sie Fehler und Schwachstellen offenlegt.

Wie können bestehende Strukturen und Systeme im Katastrophenrisikomanagement (besser) miteinander verknüpft werden?

Es sollte von einer unabhängigen Fachkommission untersucht werden, wo die Vor- und Nachteile der föderalen Struktur im Zivil- und Katastrophenschutz liegen, um einen offenen Dialog zu initiieren.

Es sollte untersucht werden, in welchen Bereichen verpflichtende Regelungen gefunden werden können, um bspw. den Datenaustausch und die Informationsgrundlage über die Ressourcen und Kapazitäten im Bevölkerungsschutz zu fördern.

Wissenschaft kann wesentlich zur Verbesserung der Daten- und Informationsgrundlage beitragen, ohne dabei von Zuständigkeiten ausgebremst zu werden, bspw. was die tatsächlich für den Bevölkerungsschutz vorhandenen personellen Kapazitäten angesichts konkreter und abstrakterer, systemischer Risiken und Gefahren angeht. Solche Fragen ließen sich mit einfachen Studien klären. Es ist nicht nachvollziehbar, dass diese Möglichkeiten bislang überhaupt nicht gesehen und genutzt werden.

Eine gute und möglichst transparente Informationsgrundlage ist Bedingung für eine bessere Strukturen- und Systeme übergreifende Kooperation. Nur wenn bekannt ist, wo welche Ressourcen zur Verfügung stehen, können diese gezielt angefragt werden. Die föderale Struktur geht mit einer unüberschaubaren Zahl von Regelungen einher, die massiv vereinheitlicht und damit bspw. die Vergabe insgesamt viel effizienter gestaltet werden könnte. Dass Sirensignale in zwei nebeneinander liegenden Gemeinden unterschiedliches bedeuten können, steht dafür lediglich symbolisch.

Wie kann die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren des Katastrophenschutzes und der Zivilbevölkerung verbessert werden? Wie werden hier die verschiedenen Bevölkerungsgruppen insbesondere vulnerablen Bevölkerungsgruppen berücksichtigt?

Eine veränderte *Haltung* und veränderte Organisationskulturen werden als grundlegend für eine noch bessere Zusammenarbeit zwischen Akteuren des Bevölkerungsschutzes und der Zivilbevölkerung gesehen.

Die Bevölkerung sollte nicht bloß als Adressat, sondern vielmehr als der *zentrale Akteur* des Bevölkerungsschutzes gesehen und geachtet werden. Dies setzt Informiertheit voraus, aber auch ein veränderter Umgang bspw. bei der Einbindung von ungebunden Helfenden.

Haltung meint hier, dass die Aufmerksamkeit nicht auf dem einen Fall liegen sollte, in dem während der Bewältigung einer schweren Flut Sandsäcke von unausgebildeten Helfenden an einer falschen Stelle gestapelt wurden, sondern darauf, dass viele tausend Menschen zur Bewältigung einer solchen Lage anpacken und dafür selbst Nachteile in Kauf nehmen.

Diese *positiven Leistungen* aller, die sich gemeinsam an einer Lagebewältigung beteiligen, sollte betont werden. Dies gilt selbstverständlich auch für die organisierten Helferinnen und Helfer wie auch für Stäbe und Verwaltungsmitarbeitende.

Zerstörerisch für eine kooperative Kultur wirken sich schnelle Schuldzuschreibungen aus. Auch hier gilt, dass Fehler in der Bewältigung einer komplexen Lage die Normalität bilden, nicht die Ausnahme, sonst gäbe es keine Katastrophe – entsprechend sind hier andere Bewertungsmaßstäbe anzulegen als unter verwaltungsmäßigen Alltagsbedingungen.

Wie können Informationen, Erkenntnisse und Ergebnisse im Rahmen des Katastrophenrisikomanagements miteinander verknüpft werden, um eine gezielte Risikoprävention zu ermöglichen?

Zur Verknüpfung eignen sich insbesondere *Szenarien*, an denen inter- und transdisziplinär, also auch unter Einbindung bspw. zivilgesellschaftlicher Akteure fortlaufend unter Berücksichtigung der verfügbaren Informationen gearbeitet werden sollte, um zugleich bestehende Defizite in der Informationslage zu identifizieren.

Ist aus Ihrer Sicht eine Verbesserung der themen- und ebenenübergreifenden Zusammenarbeit erforderlich?

Dass hier dringender und grundsätzlicher Verbesserungsbedarf gesehen wird, wurde oben bereits ausgeführt. Die „Konzeption Zivile Verteidigung“, die „Nationale Sicherheitsstrategie“ und die „Resilienzstrategie“ auf nationaler, die „Sustainable Development Goals“, das „Paris Agreement“ und das „Sendai Rahmenwerk“ auf internationaler Ebene – allgegenwärtig ist die Rede von der Notwendigkeit von themen- und ebenenübergreifender Zusammenarbeit und Integration.

Schaut man diesbezüglich aber auf die jeweiligen Umsetzungsvorschläge, so bleiben diese gänzlich unkonkret und unverbindlich und Ressourcen werden dafür praktisch

nirgends alloziert. Es scheint, als hielten viele das Fordern intensiverer Zusammenarbeit bereits für hinreichend.

In einer segmentiert-arbeitsteiligen Gesellschaft reichen Apelle jedoch nicht aus. Dass ein Ressort einem anderen Informationen vorenthält, leitet sich aus etablierten Denk- und Arbeitsweisen ab, die für die Akteure Zwangscharakter haben: Wer in einer Abteilung neu einsteigt und etwas werden will, übernimmt die ungeschriebenen Regeln, die er über andere kennenlernt, weil abweichendes Verhalten sanktioniert wird. Abgrenzung vom anderen Referat wird als für das eigene identitätsstiftend empfunden.

Es bedarf daher konkreter Ansätze, Verfahren und auch Institutionen, die „von außen“ diesen Segmentierungsdynamiken entgegenwirken können. Wiederum kann Wissenschaft hier maßgeblich beitragen, aber entscheidend ist, dass der Nutzen dieses Beitrages gesehen und damit auch eine Bereitschaft verbunden wird, in neue Ansätze, Verfahren und Institutionen zu investieren.

Erscheint eine Zusammenarbeit über Grenzen hinweg (etwa über Landesgrenzen, Bundesländergrenzen) sinnvoll? Gibt es dazu (erste) Ansätze? Welche Strategien gibt es dazu und welche Handlungsfelder gibt es auf den verschiedenen Ebenen? Was muss verbessert werden? Was empfehlen Sie?

Eine Verbesserung der länderübergreifenden Zusammenarbeit ist, wie schon die Geflüchtetenlage oder die Pandemie nachdrücklich gezeigt haben, angesichts komplexer und systemischer werdenden Krisen dringend geboten. Die Einrichtung des „Gemeinsamen Kompetenzzentrums Bevölkerungsschutz (GeKob)“ beim BBK ist ein wichtiger erster Schritt der Schaffung neuer, Brücken bauender Institutionen. Allerdings können neue Institutionen, wie alle anderen Maßnahmen auch, die nicht adäquat mandatiert und personell wie finanziell ausgestattet sind, auch das Gegenteil dessen bewirken, was mit ihnen vordergründig erreicht werden soll, nämlich symbolpolitisch „den Druck aus dem Kessel nehmen“, ohne nachhaltige Lösungen zu schaffen.

Vorgeschlagen wird, wie oben bereits erwähnt und unten weiter aufgegriffen, der Aufbau einer nicht-behördlichen, vielmehr von Wissenschaft und Zivilgesellschaft getragenen Kompetenzinfrastruktur, die sowohl Bedarfe für verbesserte Zusammenarbeit identifizieren als auch aus einer unabhängigen Position heraus Vorschläge für konkrete Maßnahmen unterbreiten kann.

Welche konkreten Maßnahmen verbessern die Vorbereitung der besagten Akteure auf den Katastrophenfall (etwa im Hinblick auf Krisenfrüherkennung, Risikoanalysen, Warnung und Warnketten, Notfallplanung und -übung, Ausbildung und Führung von Einsatzkräften, ehrenamtliches Engagement, Spontanhelfer, vulnerable Gruppen).

Es würde den Rahmen dieser Stellungnahme weit übersteigen, auf dieser Frage im Detail zu antworten. Die Krisen- und Katastrophenforschungsstelle (KFS) arbeitet seit 15 Jahren zu sämtlichen hier genannten Aspekten. In zahllosen wissenschaftlichen, vor allem aber auch praxisorientierten Publikationen, Policy Briefs und Praxis-Handreichungen wurden Maßnahmen vorgeschlagen, um die Vorbereitung der Akteure in allen relevanten Feldern zu verbessern.

Nicht die Frage, welche Maßnahmen die Vorbereitung verbessern, ist daher noch zu beantworten, dies ist vielfach untersucht. Vielmehr ist zu fragen: Warum wird das vorhandene Wissen zur Verbesserung der Krisen- und Katastrophenvorbereitung nicht abgerufen und in entsprechende Maßnahmen überführt? Warum wird das vorhandene Beratungsangebot nicht genutzt?

Wie können Kompetenzen gezielt gebündelt und im Krisenfall abgerufen werden?

Die Antwort lautet auch hier: Es fehlt auf der einen Seite an Kapazitäten, die Befunde aus der Forschung bedarfsgerecht in Behörden und Verwaltungen hinein kommunizieren und es fehlt auf der Empfängerseite an Kapazitäten und darüber auch an der Bereitschaft, das Beratungsangebot anzunehmen und in konkrete Maßnahmen zu überführen.

Deutschland verfügt über keine der Bedrohungslage angemessenen Einrichtungen, in denen Kompetenzen zur Prävention und Bewältigung komplexer Lagen wie einer Pandemie vorhanden wäre. Eine ad-hoc-Zusammenführung von Kompetenzen im Krisenfall ist die gelebte Praxis – man gründet eine ehrenamtliche Arbeitsgruppe oder einen Expertenrat, der im Idealfall wöchentlich, vielleicht zwei oder auch mal fünf Stunden lang tagt (der Corona-Expertenrat tagte zwischen Dezember 2021 und April 2023 insgesamt 33 mal) über weitreichende Maßnahmen berät und neben der eigentlichen vollberuflichen Tätigkeit dreiseitige Stellungnahmen verfasst. Das Beispiel der Pandemie veranschaulicht, wie komplex und dynamisch sich Lagen entwickeln können. Allein diese Komplexität und damit das Ausgangsproblem adäquat zu erfassen erfordert bereits mehr als die bloße Zusammenführung partikularen Expertenwissens, erst recht aber die Suche nach Lösungen, die auch mittel- und langfristige Neben- und Folgewirkungen berücksichtigen, die sich erst deutlich zeitversetzt in ganz anderen gesellschaftlichen Feldern bemerkbar machen können.

In der Komplexität einer Lage entsteht vielmehr ein ganz neuer, bis dahin gar nicht existenter Untersuchungsgegenstand, für den die ganz neuartige Expertise überhaupt erst erarbeitet werden muss – und dies eben nicht einfach aus fachlich-disziplinärer, sondern aus inter- und praxisorientierter Perspektive, die ständig neueste Entwicklungen wie bspw. gesellschaftliche Stimmungslagen aufnehmen und diese prozessual verarbeiten muss. Aus Mangel an Alternativen lässt man also Fachexpertisen, die meist überhaupt nicht aus dem Kontext einer Pandemie hervorgegangen sind, sondern aus ganz anderen Kontexten auf diese übertragen werden, ohne dezidiertes gemeinsames Arbeiten am Verständnis eines so in dieser Form nicht existenten existenziellen Problems, Empfehlungen generieren. Ich sehe das als Ausdruck eines unzeitgemäßen Verständnisses der tatsächlichen Qualität der Herausforderungen. Man antwortet mit dem, was man als Antworten schon hat, obwohl die Frage längst eine ganz andere ist.

Krisenresiliente Gesellschaft

Welche Rolle wird der Zivilbevölkerung im Rahmen dieser Krisenereignisse zuteil?

Die Zivilbevölkerung ist der wichtigste Akteur der Krisenprävention und der Katastrophenbewältigung. Sie ist darüber hinaus das Schutzobjekt, auf das sämtliche Maßnahmen auszurichten sind. Die Leistungsfähigkeiten wie auch die Bedarfe sind dabei hochgradig unterschiedlich verteilt. Ein differenziertes „Lagebild Bevölkerung“ oder „Lagebild Bevölkerungsverhalten“ existiert jedoch noch nicht bzw. ist nicht nachhaltig implementiert, obwohl dazu alle erforderlichen Kenntnisse und Methoden – theoretisch – vorhanden sind. Es wäre mit sozialwissenschaftlichen Methoden leicht, ein solches fortlaufend zu erstellen. Verschiedene Forschungsprojekte haben sowohl den Bedarf als auch Wege aufgezeigt, wie ein solches Lagebild aussehen könnte und testweise erprobt (bspw. BBK-Projekt „Lagebild Bevölkerungsverhalten für ein effektives staatliches Krisenmanagement (LB BevV)“).

Ein solches Lagebild wäre wiederum hochgradig relevant für eine gezieltere Nutzung der Kapazitäten, die die Bevölkerung sowohl in Prävention als auch in die Bewältigung einer Lage einbringen könnte. Apps und Tools zur gezielteren Einbindung sind mehrfach entwickelt, insbesondere Datenschutzhürden beeinträchtigen aber weitgehend die Möglichkeiten. Häufig wird der Datenschutz aber auch zum Vorwand, gar nicht erst nach Lösungen für gravierende Probleme zu suchen. So gibt es bspw. keine Erfassung von Menschen, die privat von Angehörigen gepflegt und bspw. im Falle eines Stromausfalles dringend auf Unterstützung von außen angewiesen wären. Wengleich solche Informationen aus Datenschutzgründen nicht aktiv zusammengeführt werden dürfen sehe ich nicht, was rechtlich dagegenspräche, von der öffentlichen Hand finanzierte Plattformen einzurichten, in denen Menschen unter höchster Datensicherheit selbst Informationen hinterlassen können. Es gibt vereinzelte private Initiativen, hier sähe ich aber klar die öffentliche Hand in der Pflicht.

Es sollte auch auf den Prüfstand gestellt werden, inwieweit Datenschutzbelange durch zusätzliche Sicherungsmaßnahmen im Bereich des Schutzes der Bevölkerung anders ausgelegt werden sollten, als in anderen Bereichen. Hier ist eine ethische, soziale und juristische „Kosten-Nutzen-Analyse“ durchzuführen, denn der Schutz von Daten darf nicht zu Lasten des Schutzes von Menschen gehen

Durch welche Maßnahmen kann das Risikobewusstsein und die Selbsthilfefähigkeit der Zivilbevölkerung gestärkt werden? Wie ist in diesem Zusammenhang die Rolle der Risiko- und Krisenkommunikation der Akteure (mit und seitens der Zivilbevölkerung) zu bewerten? Welche Merkmale sollte die Risiko- und Krisenkommunikation aus Ihrer Sicht konkret aufweisen, um eine Stärkung des Risikobewusstseins zu ermöglichen? Wie können hier die verschiedenen Bedürfnisse der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen insbesondere vulnerable Gruppen einbezogen und berücksichtigt werden?

Risiko- und Krisenkommunikation ist als ein komplexer sozialer Prozess zu verstehen (wobei sich in der Krise zahlreiche Momente von Risikokommunikation finden, weshalb die Trennung zwischen Risiko- und Krisenkommunikation eine künstliche ist, die nicht die tatsächliche Praxis widerspiegelt). Entsprechend sind ganz neue institutionelle und personelle Kompetenzen zu entwickeln, die weit über die Fähigkeit zur bloßen

Übermittlung von Informationen hinausreichen. Es reicht in keiner Weise aus, Handbuchwissen zu erlernen. Eine reale Krisenkommunikationssituation erfordert erworbene, verinnerlichte Praxiskenntnisse.

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

Auch aufgrund dieser enormen Ansprüche an gute Risiko-, Krisen- und Katastrophenkommunikation gilt: Was vor einer Krise oder Katastrophe nicht als Grundlage für die Kommunikation in der Krise oder Katastrophe geschaffen wird, lässt sich in der Lage nicht mehr voll nachholen. Zugleich ist die laufende Krise/ Katastrophe stets auch schon das „vor“ der nächsten Krise/Katastrophe. Hier werden also bereits die zentralen Weichen für die nächste Lage gestellt. Hier wird entschieden, ob die Kommunikation in der Lage vollkommen oder zumindest strukturiert komplex ist.

Eine konkrete Aufgabe ist 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 und insbesondere den besonders Vulnerablen einzugehen bzw. sind diese (potentiell oder real Betroffenen) idealer Weise in die Aufbereitung der Szenarien von vornherein mit einzubeziehen und in ihnen direkt lebensnah anzusprechen. Die Szenarien sollten ebenenspezifisch aufbereitet und ineinander verschachtelt aufgebaut werden, vom konkreten Sozialraumbezug (bspw. auch für Familien, Schulen oder Organisationen) über die regionale und länder- bis zur Bundesebene. Es bietet sich wie gesagt zur Vermittlung an, diese Szenarien ansprechend z.B. in Videos und – selbstverständlich – mehrsprachig anzubieten.

Wie kann die Zivilbevölkerung gezielt informiert und gewarnt und somit für Krisen sensibilisiert werden?

Mit neu zu schaffenden Resilienzkompetenzeinrichtungen, also Forschungs- und Beratungszentren, in denen entlang von Gefahrenszenarien inter- und transdisziplinär, also unter Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure, aber auch von Hilfsorganisationen, Feuerwehren, Polizeien etc. geforscht, Wissensstände zusammengetragen und praxistaugliche, anwenderfreundliche Lösungen gesucht werden, stünde nicht nur ein Expertenpool für komplexere Lagen bereit. Schon in einer Lage wie während des Juli Hochwassers 2021 hätte ein solcher Expertenpool wichtige Fachexpertise beisteuern und die Kooperation und Koordination unterstützen können und während der Pandemie hätte nicht erst ein Expertenrat gegründet werden müssen, er wäre abrufbar und vorbereitet gewesen. Ein solcher unabhängiger Expertenpool würde darüber hinaus aber auch vertrauensbildend in die Gesellschaft hineinwirken. Mit öffentlichen Veranstaltungen könnte fortlaufend risikobewusstseinsbildend und für Gefahren sensibilisierend informiert werden, wiederum entlang von Szenarien. Routiniert, um deutlich zu machen, dass hinter der Information, dass jede/r zu Hause Vorräte vorhalten sollte, keine akute Bedrohungslage zu vermuten ist.

Beispiele für Aufgaben eines „Kompetenzzentrums resiliente Gesellschaft“

- Definition von Resilienzkriterien für die gesellschaftliche Entwicklung und Definition von Schutz- sowie Resilienzzielen
- Die Erstellung von Sachstandsberichten zum aktuellen Resilienzniveau (ähnlich wie das IPCC zum Klimawandel, zusammenfassende Auswertung der Forschungsstände zu den Themenfeldern)

Zusammenführung von Wissensständen und Lösungsansätzen international und national zu allen hier genannten Fragen, bspw. zu

- vorhandenen und anzustrebenden Bewältigungskapazitäten sowohl des Bevölkerungsschutzes als auch der Bevölkerung
- Differenziertes Verständnis der heterogenen Bevölkerung und besonderer Vulnerabilitäten (szenariobezogen)
- usw.
- Erstellung eines Berichts „Resiliente Gesellschaft“ (1-2-jährig), „Wissenschaftlicher Beirat“
- Identifikation von Forschungsbedarfen, Beratung von Fördermittelgebern und Programmen wie EU, BMBF, Stiftungen etc.
- Durchführung eigener Forschung (eigen- und fremdfinanziert) Grundlagenforschung und anwendungsorientierte Forschung, „Real-time“ Resilienz-, Krisen- und Katastrophenforschung
- Gestaltung von Bürgerdialogen und -foren, Bürgerwerkstätten, Planungszellen etc.
- Organisation und Durchführung öffentlichkeitswirksamer Veranstaltungen unter Einbindung von Politik und Öffentlichkeit zur Schaffung von Sichtbarkeit für das Thema

- Kommunikationsarbeit in Richtung Öffentlichkeit und Medien vor, während und nach Krisen und Katastrophen
- Bildungsangebot im Rahmen der schulischen und Erwachsenenbildung: Entwicklung von Curricula, Vorträge, Kurse („Train the Trainer“) etc.
- Erstellung von Risiko-, Gefahren- und Resilienzanalysen
- Beratung von Politik, Verwaltung, Behörden, (Hilfs-)Organisationen, Wirtschaft, Medien und Öffentlichkeit etc.
- Beratung der nationalen Sendai-Kontaktstelle beim BBK und der IMAG-Sendai
- Internationaler „Think Tank“ – Beratung internationaler Organisationen & bei der Gestaltung internationaler Politikprozesse z.B. zu den UN Nachhaltigkeitszielen (SDG), dem UN-Sendai Rahmenprogramm (SFDRR) und dem Paris Agreement