

Stellungnahme: Zustand und Zukunft des Bevölkerungsschutzes in Deutschland – Vorschlag für ein „Forschungs- und Kompetenzzentrum Resilienz und Bevölkerungsschutz“

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

Das System des Bevölkerungsschutzes weist nicht erst mit der Corona-Pandemie deutliche Schwächen auf. Wieder einmal stellt sich die Frage, ob seine organisatorisch-institutionellen und gesetzgeberischen Vorgaben den Herausforderungen noch angemessen sind, oder ob es grundlegender Reformen bedarf. Ich argumentiere zunächst in dieser schriftlichen Stellungnahme, dass das dringlichste und grundlegende Problem in der vollkommen unzureichenden **Informations- und Wissensgrundlage** liegt und dass dieses Problem **sehr schnell** und **kostengünstig** und **ohne grundlegende Veränderungen in der bewährten föderalen Architektur** bei dennoch **erweiterten Kompetenzen des Bundes** angegangen werden kann. Dazu schlage ich im zweiten Teil dieser Stellungnahme ein „Forschungs- und Kompetenzzentrum Resilienz und Bevölkerungsschutz“ sowie die Neueinrichtung einer Beratungskommission im Sinne der ehemaligen „Schutzkommission“ vor.

Über vier Punkte will ich schreiben, um die oben genannte Frage und den Nutzen eines Forschungs- und Kompetenzzentrums zu erörtern: 1. Über das Schutzziel des Bevölkerungsschutzes, 2. über Gesellschaften im Wandel und über veränderte Gefahren, 3. über Stärken und Schwächen des Bevölkerungsschutzes in Deutschland und 4. über Reformbedarfe.

Im zweiten Teil stelle ich das Konzept des Forschungs- und Kompetenzzentrums selbst vor und plädiere zudem für eine Neueinrichtung einer Beratungskommission als Nachfolgeeinrichtung zur ehemaligen „Schutzkommission“.

1. Über das primäre Schutzziel: Die Bevölkerung

Zunächst zur Bevölkerung oder, mit einem anderen Wort: zum Schutzziel des Bevölkerungsschutzes. Nomen et Omen. Der Staat hat die Pflicht, seine Bürger*innen zu schützen, die vier Säulen der nationalen Sicherheitsarchitektur mit den Polizeien, der Bundeswehr, den Nachrichtendiensten und dem zivilen Bevölkerungsschutz setzen diesen grundgesetzlichen Auftrag um.

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

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 bereits differenziertes Angebot an psychosozialer Betreuung. 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 Helfern sprengen den tradierten Rahmen des institutionalisierten Bevölkerungsschutzes. Und zugleich untergraben der demographische und soziale Wandel die kohäsiven Kräfte wie bspw. das Ehrenamt. Das setzt den Bevölkerungsschutz „von innen“ stark unter Druck.

2. 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 die Außenverteidigung ausgerichtet. Dies ist nach Art. 73 GG Aufgabe und Verantwortung des Bundes. Der friedensmäßige Katastrophenschutz bildet die zweite Komponente des Bevölkerungsschutzes und ist nach Artikel 30 des GG Aufgabe und Verantwortung der Länder. Seit Ende des Warschauer Paktes wurde die Wahrscheinlichkeit eines militärischen Konfliktfalls als gen null gehend eingeschätzt, das 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 – Herr Präsident Schönbohm und Oberstleutnant Wüstner werden darüber im Rahmen dieser Anhörung sicher Genaueres berichten – und dies vor dem Hintergrund einer „internationalen Ordnung im Umbruch“ wie es im Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr von 2016 heißt. 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 durch

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

Aber auch eher zivile Herausforderungen wie die zunehmende Wahrscheinlichkeit von Epi- und Pandemien finden im Weißbuch Erwähnung.

Eine Abgrenzung von Zivil- und Katastrophenschutz wird vor dem Hintergrund dieser sich verändernden, komplexer und systemischer werdenden Gefahren immer schwieriger.

3. 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 der Bevölkerungsschutz in Deutschland vor allem auf den konventionellen Krieg ausgerichtet, aber auch Extremwetterlagen wie Starkniederschlägen oder Stürmen kann das komplexe integrierte Hilfeleistungssystem effektiv etwas entgegensetzen und Überschwemmungen, Schnee, Lawinen und Eis sind geübte und praxiserprobte Szenarien. Eine hochprofessionelle Feuerwehr weiß mit Bränden umzugehen. Hier steht Deutschland auch im internationalen Vergleich gut da, aber jüngste Flächenbrände wie im Jahr 2019 in Lübtheen gaben einen Eindruck von dem, welche Herausforderungen im Zuge der Klimaveränderungen auf die Feuerwehren zukommen.

Für die Freisetzung und Kombinationswirkungen von Gefahrstoffen (chemischer, biologischer, radiologische, nuklearer Art – CBRN), z.B. dirty bombs, wird trainiert. Wie aber mit neuartigen Erregersubstanzen in der Praxis umzugehen ist, wenn sie sich in Windeseile verbreiten, war zwar Gegenstand einer der großen länderübergreifenden Übungen (LÜKEX 2009/2010), aber in der Praxis würden auch hier wohl die Grenzen des Systems des Bevölkerungsschutzes mindestens getestet.

Worauf das komplexe Hilfeleistungssystem in Deutschland ausgerichtet und vorbereitet 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 einen Eindruck bekommen, werden aber immer häufiger 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 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 oder die unabsehbaren Folgen der Entwicklung auf dem Gebiet der künstlichen Intelligenz – all diese 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 (und auf die Helferinnen und Helfer im Bevölkerungsschutz ein, 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.

4. Reformbedarfe

Der seit 1989 betriebene „grenzen- und grundlose Abbau von Kompetenzen und Ressourcen -, von Koordinierung und Kooperation und vor allem von Motivation und Engagement“ (Harald Schöttler) zeigte mit dem 11. September 2001 und den Hochwassern 2002 und 2003 seine 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 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 Gefahrenschätzung und erhöhte damit vor allem die Abstimmungskompetenzen in einer länderübergreifenden Lage.

Aber die Defizite reichen weiter, sieben konkrete (weitgehend bekannte) Punkte will ich hier benennen.

1. **Vulnerabilität:** Krisen und Katastrophen treffen Menschen unterschiedlich hart. Häufig korreliert die Verletzlichkeit (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, keine Katastrophe ist wie eine andere, vielmehr zeigt sich in einer konkreten Katastrophe in einem spezifischen sozialen und räumlichen Kontext häufig eine ganz andere Vulnerabilität, als sie statistisch zu erwarten gewesen wäre. Dies gilt auch für Einrichtungen wie bspw. Kritische Infrastrukturen (siehe dazu nochmals Punkt 5). Häufig zeigt sich die eigentliche Kritikalität in der Katastrophe anders als erwartet. Eine weitaus differenziertere Betrachtung von szenariospezifischen Vulnerabilitäten, als sie bislang erfolgt, sollte die Grundlage einer zeitgemäßen Bedarfsplanung bilden.

2. **Kommunikation und Warnung:** Nach der weitgehend flächendeckenden Privatisierung oder dem Rückbau der Sirenen klaffte eine 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.
3. **Prävention:** Insgesamt kann in Deutschland von einem präventiv ausgerichteten Bevölkerungsschutz, wie in internationalen Vereinbarungen (insbes. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, SFDRR) gefordert, kaum gesprochen werden. Ernstgenommen muss Prävention schon bei einer die gesellschaftliche Resilienz insgesamt berücksichtigenden integrativen Risikobewertung, bei der Entwicklung neuer technologischer Produkte oder der Bewertung von Veränderungen an der Architektur des Sozialstaates etwa, beginnen. Während die Diskussionen im Bereich des Klimaschutzes immer differenzierter werden, haben sie zum Bevölkerungsschutz noch nicht einmal begonnen.
4. **Bevölkerungsschutz als ebenen- und ressortübergreifende Aufgabe:** Der Bevölkerungsschutz ist nicht nur aufgrund seiner föderalen Struktur, sondern vielmehr sachbezogen hoch ausdifferenziert, dabei in vielfach noch immer unterdifferenziert, in Teilen aber auch überdifferenziert, was eine konstruktive Zusammenarbeit in einer Lage sehr erschwert, insbesondere deshalb, weil Wissen und Informationen ungleich verteilt und für übergreifende Lagebewältigung unzugänglich ist. Hier besteht über die oben genannten Reformen und Ergänzungen der Gesamtarchitektur hinaus weiterer Integrationsbedarf.
5. **Kritische Infrastrukturen:** Sowohl die Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie, 2009) als auch das Weißbuch (2016), die Konzeption Zivile Verteidigung (KZV) (2016) und das neue „Grünbuch“ des Zukunftsforums Öffentliche Sicherheit (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. Es muss m.E. 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. Bislang wird

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

6. **Ehrenamt:** 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, entziehen den Hilfsorganisationen insbesondere in den ländlichen, strukturschwachen Regionen, mittelfristig, aber absehbar auch anderswo besonders die Fach- und Führungskräfte. Andere Entwicklungen wie bspw. der freiwillige Wehrdienst im Heimatschutz (Streitkräftebasis der Bundeswehr) könnten dem Ehrenamt zusätzlich Kräfte entziehen. Will man die Strukturen aufrechterhalten, dann muss das Ehrenamt eine deutliche Aufwertung erfahren. Es gibt eine Reihe von Vorschlägen, die hier auch bereits in der vorausgegangenen Anhörung im Januar 2020 genannt wurden, von einheitlichen Freistellungsregelungen über zusätzliche Rentenpunkte bis hin zu einem verpflichtenden mehrjährigen Gesellschaftsdienst. Dazu gehört aber auch eine Attraktivität, die nur über eine zeitgemäße Ausstattung erreicht werden kann. Der Kostenaufwand für ein schickes Quad sollte nicht rein ökonomisch, sondern im breiteren sozialen Kontext bewertet werden. Das Ehrenamt leistet einen ganz wesentlichen Beitrag für den sozialen Zusammenhalt.
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 aber nicht damit getan, hier an die Bevölkerung zu appellieren. Eine Stärkung dieser zentralen Resilienzkomponente erfordert insbesondere einen verantwortungsvollen Umgang der Politikerinnen und Politiker 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, 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 darf. Entscheidend ist, dass wir diese Grenze realistisch und bestenfalls im gesellschaftlichen Dialog und nicht aufgrund überholter Vorurteile im Hinterzimmer bestimmen.

Diesen sieben Lücken im Bevölkerungsschutz liegt ein fundamentaler **Daten-, Auswertungs- und Integrationsmangel** zugrunde, ein im Grunde immer schon bestehendes, aber immer schwerwiegenderes strukturelles Problem des Bevölkerungsschutzes. Die Organisationen und Behörden arbeiten mit unterschiedlichen und inkompatiblen Systemen des Datenmanagements. So weiß nach wie vor niemand, wie viel Personal- und Sachressourcen für ein bestimmtes Szenario tatsächlich zur Verfügung stehen.

Viel gewichtiger aber scheint mir, dass es gänzlich am Verständnis der den Bevölkerungsschutz zunehmend bedrängenden Prozesse mangelt, also an Information im weiteren Sinne. Es fehlt an **Wissen um Risiken und Gefahren der Zukunft**: Mit welchen Herausforderungen wird der Bevölkerungsschutz in den nächsten Jahren und Jahrzehnten von innen und von außen her konfrontiert werden? 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 weitreichenden Fragen, deren Beantwortung Voraussetzung ist für die Gestaltung eines zeitgemäßen Bevölkerungsschutzes, bleiben 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. 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-Wirkungsgeflechte 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 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 Orientierungswissen fehlt. Keine Behörde ist in der Lage, dieses Wissen selbst zu generieren. Forschung ist gefragt – Forschung aber in einem anderen Format, als dem bisherigen, das kleinteilige Fragestellungen über kurzfristige Projektfördermittel finanziert.

Es braucht ein Forschungskompetenzzentrum als ergänzende Komponente im System des Bevölkerungsschutzes in Deutschland

Vorschlag für eine Stärkung der Integration des Zivil-, Katastrophen- und Krisenschutzes und -managements durch ein „Forschungs- und Kompetenzzentrum Resilienz und Bevölkerungsschutz“

Unter Berücksichtigung des Weißbuches zur Zukunft der Bundeswehr, der Konzeption Zivile Verteidigung, des Grünbuchs des Zukunftsforums Öffentliche Sicherheit, der Stellungnahmen der Expertenanhörung vom 13. Januar 2020, den Beobachtungen der Geflüchtetenkrise 2015/2016 einerseits und der SARS-CoV-2-Pandemie andererseits, dem jüngsten Konzeptpapier zur Neuausrichtung des BBK sowie des aktuellen Forschungsstandes folgt ein Vorschlag für eine Stärkung der Integration des Zivil-, Katastrophen- und Krisenschutzes und -managements sowie der Präventions- und Steuerungskompetenz des Bundes für komplexe Krisen und Katastrophen. Zudem halte ich die Einrichtung einer Beratungskommission als Nachfolge der 2015 aufgelösten „Schutzkommission beim BMI“ für geboten, siehe dazu die Ausführungen zum Schluss.

Grundlegend: Eine Anpassung der föderalen Architektur halte ich aus meiner eingeschränkten Sichtweise des Wissenschaftlers nicht für die dringendste Aufgabe. Die Kompetenzen des Bundes müssen für komplexe Lagen jedoch gestärkt werden. Hierzu sehe ich den einfachsten, auch ohne Anpassung des rechtlichen Rahmens unmittelbar umsetzbaren und zugleich in Relation zu anderen Maßnahmen kostengünstigsten Hebel im Aufbau eines weltweit bislang einmaligen, grundfinanzierten „Forschungs- und Kompetenzzentrum Resilienz und Bevölkerungsschutz“.

Das hier skizzierte Konzept ist darauf ausgerichtet, **parteienübergreifend konsensfähig** zu sein. Es sieht Bevölkerungsschutz als eine der zentralen Aufgaben des Staates, sei es des „Nachtwächterstaates“, dessen Aufgabe wesentlich die Herstellung marktgerechter Rahmenbedingungen ist wie auch des starken Staates, der in der Lage ist, komplexe Prozesse zu steuern. Er schafft die Bedingungen sowohl für einen sozialen als auch für einen von Konkurrenz getriebenen gesellschaftlichen Entwicklungsprozess. Weichen sind damit nicht gestellt, aber die Bedingungen werden geschaffen, Weichen überhaupt aktiv stellen zu können. Entscheidend ist, dass Bevölkerungsschutz auch zukünftig parteiübergreifend unabhängig von tagespolitischen Interessenskonstellationen gestaltet werden muss.

Neutralität ist ein zweites Gebot, weil Vertrauen die vielleicht wichtigste Ressource einer modernen Gesellschaft ist. Deshalb wird eine unabhängige Einrichtung gedacht, die aber aufs Engste die Kooperation mit dem BBK wie auch ressortübergreifend fördert und mit anderen einschlägigen Akteuren wie etwa den Hilfsorganisationen zusammenarbeitet.

Das hier skizzierte 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 und seiner Folgen 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 davon 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 diplomatisch relevantes Orientierungswissen in die Welt geschickt werden, welches in der gegenwärtigen Lage so krass fehlt.

Das Münchener Ifo-Institut beziffert die Kosten von Schulschließungen auf 3,3 Billionen Euro. Ich bezweifle, dass diese Zahl belastbar ist, aber nimmt man noch jüngste Schätzungen des Finanzministeriums dazu, die mit 1,5 Billionen Euro Zusatzkosten rechnen lässt sich mindestens erahnen, über welche Dimensionen wir sprechen. Vor diesem Hintergrund ist der folgende Ansatz zu bewerten, der bei vergleichsweise **gering Kosten** (um einen Anhaltspunkt zu geben: Als Strukturvorbild könnte das IASS in Potsdam dienen) **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 Bevölkerungsschutz und integriert dabei die bestehenden Strukturen.

Konzept „Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutzforschung und Resilienz“

Die für ein umfassendes Lagebild (insbesondere für das GMLZ) vor und in einer Krise oder Katastrophe erforderlichen Informationen werden zukünftig in einer entweder neu zu schaffenden Einrichtung (dies würde der Relevanz des Zentrums entsprechen und auch internationale Ausstrahlungskraft entfalten) oder aber unter dem Dach der AKNZ oder der Hochschule des Bundes generiert, hier als Arbeitsbegriff als „Forschungs- und Kompetenzzentrum Resilienz und Bevölkerungsschutz“ bezeichnet.

Das Zentrum umfasst verschiedene Teilbereiche:

1. Kompetenzzentrum Information und Ressourcen

Die lange bekannte Informations- und Datenlücke muss zwingend geschlossen werden. Bisher scheitern alle dahingehenden Bemühungen an der föderalen Architektur. Meines Erachtens läge hier in der Tat ein Grund für gesetzgeberische Anpassungen, die die Länder, Kreise und Kommunen zu einem für den Bund transparenten Daten- und Informationsmanagement verpflichtet. Allerdings ließe sich auch ohne eine solche Anpassung mittels dezidierter Forschung ein robusteres Informations- und Datenbild generieren. Ohnehin wäre mit Zahlen zu Personal und Ausrüstungen etc. allein noch nicht viel gewonnen, etwa aufgrund der

Doppelverplanungen. 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.

2. Kompetenzzentrum Szenarien-, Risiko-, Gefahren- und Resilienzanalyse

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. „Die Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz ist ein politisches Entscheidungs- und administratives Planungsinstrument, das methodisch auf allen Verwaltungsebenen (Bund, Länder und Kommunen) eingesetzt werden kann und eine risiko- und bedarfsorientierte Vorsorge- und Abwehrplanung im Zivil- und Katastrophenschutz ermöglicht“ (Deutscher Bundestag 2010, S. 3).

Mit der Risikoanalyse soll „auf systematische Weise das Schadensausmaß [...], das bei Eintritt unterschiedlicher Gefahren zu erwarten ist und [...] Risiken durch unterschiedliche Gefahren in anschaulicher Weise [ermittelt und] vergleichbar“ (BBK, 2010a, S. 15) gemacht werden. Die Risikoanalyse soll regelmäßig erfolgen und ist als Prozess gedacht. Die Methode soll auch auf allen Verwaltungsebenen mit vertretbarem Aufwand einsetzbar sein und zeitnah Ergebnisse realisieren.

Das Kompetenzzentrum Szenarien-, Risiko-, Gefahren- und Resilienzanalyse nimmt diesen Ansatz des BBK zum Ausgangspunkt für die Entwicklung und Förderung einer „Risikoanalysekultur“. Insbesondere im ersten halben Jahr der Corona-Pandemie fehlte es allenthalben an Orientierungswissen. 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.

Ziele des Kompetenzzentrums sind 1) die Vermittlung der grundlegenden Fähigkeiten zur szenariogestützten Risikobewertung, 2) die Integration, Zusammenführung und Auswertung der darüber gewonnenen Daten und 3) die daraus abgeleitete Bedarfsabschätzung. Ein Forschungszentrum wäre dabei nicht an die engen Grenzen des BBK gebunden und könnte eigenständig vielfältige Risikoanalysen zu verschiedenen Szenarien durchführen und darüber Grundlagen für strategische Präventions- und Managementplanungen schaffen. Das Kompetenzzentrum verzahnt zudem die einschlägigen Risiken bewertenden Einrichtungen wie bspw. das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) oder auch Betreiber kritischer Infrastrukturen und institutionalisiert die Zusammenarbeit an einer gesamtgesellschaftlichen Risikobewertung.

Das vom BBK initiierte Geokompetenzteam fände im Kompetenzzentrum Szenarien-, Risiko-, Gefahren- und Resilienzanalyse eine außerbehördliche Forschungsunterstützung. Während das BBK-Geokompetenzteam auf die Schaffung

der technischen, organisatorischen, konzeptionellen und inhaltlichen Voraussetzungen für die dauerhafte Etablierung von Geokompetenz im BBK sowie die Etablierung der Nutzung von Geoinformationen im Bevölkerungsschutz gerichtet ist, wird hier der neueste Forschungs- und Entwicklungsstand identifiziert und eigenständig weiterentwickelt.

Ein weiteres Ziel des Kompetenzzentrums wäre die forschungsmäßige Unterstützung des BBK bei der Entwicklung der nationalen Resilienzstrategie.

3. Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutzforschung

Aufgabe des Kompetenzzentrums Bevölkerungsschutzforschung 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 Strategien entwickelt, etwa zur weiteren Integration der nationalen in die Europäischen und Internationalen Prozesse (insbesondere SFDRR, aber zu anderen globalen Agenden wie dem Paris-Agreement oder der Agenda für Nachhaltige Entwicklung, SDG).

Das Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutzforschung könnte sich zunächst in fünf Abteilungen untergliedern und sollte so ausgestattet sein, dass es weitere Abteilungen aufbauen und so mit der Komplexität der Entwicklung von Gesellschaft und Gefahren mitwachsen kann.

3.1 *Kompetenzzentrum Vulnerabilitäten und KRITIS*

Besondere Aufmerksamkeit wurde in den zurückliegenden Jahren Kritischen Infrastrukturen zu Teil, da deren Verletzlichkeit systemisch auf andere gesellschaftliche Schutzgüter Gefahrverstärkend wirken kann. Das primäre Schutzgut ist aber der Mensch und neben ihm die weiteren Bereiche Umwelt, Wirtschaft, Versorgung und immaterielle Werte wie Kulturgut. Unter dem Dach des Kompetenzzentrums Vulnerabilitäten und KRITIS 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.

3.2 *Kompetenzzentrum Kommunikation und Warnung*

Eine weitere gesonderte Säule der Einrichtung sollte sich dem Themenkomplex Risiko- und Krisenkommunikation sowie Warnung widmen. Kommunikation ist Bedingung für sozialen Zusammenhalt, der wiederum die wichtigste Ressource des Bevölkerungsschutzes ist. Risiko-, Krisen- und Katastrophenkommunikation folgt im 21. Jh. weniger denn je einem Skript – mehr als kohärente Kommunikationsstrategien bedarf es kompetenter KommunikatorInnen, die in der

Lage sind, situativ und nachhaltig vertrauensstiftend mit einer hoch heterogenen Bevölkerung einerseits und nicht minder heterogenen professionellen Akteuren andererseits Risiken in einem transparenten Dialog zu besprechen und notwendige Maßnahmen in der Krise oder der Katastrophe zu vermitteln. Die Forschungen der letzten Jahre entfernen sich von dem Ideal generalisierbarer, richtiger Kommunikation und vorgefertigter Warnbotschaften an eine allgemeine Bevölkerung und betonen dagegen den situativen Charakter von Kommunikationsanforderungen sowie die Unterschiedlichkeit der Empfänger*innen von Warnungen. Entsprechend differenzierte Forschung und prozessorientierte Expertise ist erforderlich, die in einer laufenden Krise, wiederum orientiert an Szenarien, diesbezüglich beraten kann. Ein Fokus würde hier bspw. auf Social Media liegen, es würden hier die Auswirkungen analysiert und entsprechende Strategien des Umgangs bspw. von/mit Falschinformationen entwickelt werden.

3.3 Kompetenzzentrum *Lessons Learned*

Warum evaluieren sich Behörden und Organisationen des Bevölkerungsschutzes – wenn überhaupt – praktisch ausschließlich selbst? Es steht außer Frage, dass es eine Reihe guter Gründe gibt, nicht alle Schwachstellen und vergangene Notfälle, Krisen und Katastrophen einer breiten Öffentlichkeit zu offenbaren. Das darf aber nicht zum grundsätzlichen Argument gegen Transparenz verallgemeinert werden. Im Gegenteil: Grundsätzlich sollten Schwachstellen transparent analysiert werden, es sollte stets begründet werden müssen, wann und aus welchem Grunde Einschränkungen im Sinne der Transparenz vorgenommen werden müssen. Ein offener 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, auch dies wäre eine Aufgabe für das Kompetenzzentrum. Lessons Learned Studien machen aber noch keine Verbesserung. Vollkommen unterschätzt wird bislang der Transfer von Lessons Learned-Befunden in die operative Praxis. Dieser Transfer stünde mit Mittelpunkt dieses Kompetenzentrums.

3.4 Kompetenzzentrum *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 „Kompetenzzentrum 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. Im Mittelpunkt sollte eine Echtzeiterfassung nationaler und internationaler Best Practices stehen. Es sollte nicht die Regel sein, dass Lösungen zum Schutze von

Leben und Gütern in jedem Land isoliert neu erfunden werden, wie es gegenwärtig in der Pandemie allenthalben geschieht.

3.5 Operatives Kompetenzzentrum

Das operative Kompetenzzentrum umfasst Aspekte wie die Verbesserung von Kompetenzen zur Lagebilderfassung, es 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. Während also das Kompetenzzentrum Entwicklung und Erprobung insbesondere auf die Entwicklung technischer Lösungen gerichtet ist, fokussiert das operative Kompetenzzentrum auf die Strukturen und Verfahren. Das operative Kompetenzzentrum 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. Das Deutsche Komitee Katastrophenvorsorge (DKKV) wäre hier besonders zu nennen, das als gemeinnütziger Verein seit Jahrzehnten Akteure vernetzt und Expertise zusammenführt. Das DKKV ist strukturell stärker zu fördern und darüber zu befähigen, seine Expertise stärker noch als bislang auf neue und komplexere Gefahren auszuweiten, etwa hinsichtlich Cyber, ökonomischen Krisen oder auch bewaffneten Konflikten.

Beratungskommission als Nachfolgerin der Schutzkommission beim BMI

Seit 2015 gibt es die (weiterhin im ZSKG stehende) Schutzkommission beim BMI nicht mehr, die bis dahin als Beratungsinstitution dem BMI zur Seite stand. Es gab gute Gründe, die Kommission in ihrem alten Format nicht weiterzuführen, es gibt heute aber vielleicht mindestens ebenso gute Gründe, den Grundgedanken einer politikunabhängigen Kommission wieder aufzugreifen, vielleicht als „Resilienzkommision“ oder „Bevölkerungsschutzkommission“, die dabei nicht mehr nur das BMI, sondern auch andere Ressorts berät. Konkret schlage ich vor, eine solche Kommission neu zu initiieren. Es gibt mit dem Deutschen Komitee für Katastrophenvorsorge (DKKV) und dem Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit (ZOES) zwei Institutionen, die hier eine Geschäftsstellenfunktion übernehmen könnten.