

KONZEPT „KOMPETENZHUBS RESILIENZ UND SCHUTZ DER BEVÖLKERUNG“

Prof. Dr. Martin Voss, Leiter Katastrophenforschungsstelle (KFS) an der Freien Universität Berlin

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

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

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

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

Informationen müssen transparent aufbereitet und zusammengeführt. Entsprechende gesetzliche Verbindlichkeiten sind zu schaffen. Es ist ergänzend hierzu erforderlich, laufend die ganze Breite der für den Krisen-, Zivil- und Katastrophenschutz (in Deutschland: „Bevölkerungsschutz“) relevanten Forschungsstände zu den verschiedenen Themenfeldern zusammenzuführen, davon ausgehend weitere Forschungsbedarfe zu identifizieren, die EU sowie nationale Forschungsprogramme (wie bspw. des BMBF in Deutschland) bei entsprechenden Forschungsprogrammen zu beraten sowie eigene Forschungen zu Querschnittsthemen, Entwicklungen und komplexen Fragen durchzuführen. Unter dem Dach dieser Kompetenzinfrastrukturen würden auch die nationalen und internationalen Entwicklungen analysiert und Strategien entwickelt, etwa zur weiteren Integration der nationalen in die europäischen und internationalen Prozesse (insbesondere SFDRR, aber zu anderen globalen Agenden wie dem Paris-Agreement oder der Agenda für Nachhaltige Entwicklung, SDG).

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

Dazu ist (auf EU-Ebene oder nationaler Ebene) ein *zentraler Hub* zu implementieren. Dieser Hub bündelt die EU-weiten resp. nationalen Kompetenzen. Es ist kapazitär am stärksten ausgestattet. Auf der *regionalen Ebene* (in Deutschland bspw. auf der Ebene der Bundesländer) sind Hubs zu etablieren, die das für die regionalspezifischen Herausforderungen erforderliche Wissen bündeln und die erforderlichen Kompetenzen entwickeln. Auf der *lokalen Ebene* (in Deutschland etwa auf Kreisebene) sind strukturgleich die lokalen Herausforderungen zu analysieren, zu bewerten und mit den vorhandenen Kapazitäten in Relation zu setzen.

Im Falle einer Krise oder Katastrophe kann die jeweils betroffene Ebene auf die Ressourcen der übergeordneten Hubs zurückgreifen, die wiederum eng mit den behördlichen Organen zusammenarbeiten.

Am Beispiel des Hochwassers im Juli 2021 lässt sich das veranschaulichen: Ein/e Hauptverwaltungsbeamte/r (BürgermeisterIn oder Landrat/Landrätin) hat vor Ort vielleicht zwei DezernentInnen, die ihm/ihr im Falle einer sich anbahnenden Hochwasserlage mit Rat zur Seite stehen. Dies sollte ergänzt werden durch einen *lokalen Hub*, der mit einschlägig kompetenten Akteuren dauerhaft besetzt sowie szenariobezogen ad-hoc ergänzt wird. Verschiedenstes Fachwissen ist für die Lagebewältigung erforderlich, im Beispiel etwa zur Fließgeschwindigkeit, Topografie, Bevölkerungsstruktur, Vulnerabilitäten, Warnbedarfen etc. Dieses Wissen kann nun bspw. telefonisch vom regionalen Hub abgerufen werden, der mit dauerhaft beschäftigten ExpertInnen besetzt ist. Bei einer regionenübergreifenden Lage (etwa einer Pandemie) kommen dann auch die Hubs auf nationaler und europäischer Ebene ins Spiel.

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

- Die Erstellung von Sachstandsberichten (ähnlich wie das IPCC zum Klimawandel, zusammenfassende Auswertung der Forschungsstände zu den Themenfeldern)
- Identifikation von Forschungsbedarfen, Beratung von Fördermittelgebern und Programmen wie EU, BMBF, Stiftungen etc.
- Durchführung eigener Forschung (eigen- und fremdfinanziert)
Grundlagenforschung und anwendungsorientierte Forschung, „Real-time“ Resilienz-, Krisen- und Katastrophenforschung
- Definition von Schutzzielen
- Gestaltung von BürgerInnendialogen und -foren
- Organisation und Durchführung öffentlichkeitswirksamer Veranstaltungen unter Einbindung von Politik und Öffentlichkeit zur Schaffung von Sichtbarkeit für das Thema
- Kommunikationsarbeit in Richtung Öffentlichkeit und Medien vor, während und nach Krisen und Katastrophen
- Bildungsangebot im Rahmen der schulischen und Erwachsenenbildung:
Entwicklung von Curricula, Vorträge, Kurse („Train the Trainer“) etc.

- Erstellung von Risiko-, Gefahren- und Resilienzanalysen
- Erstellung eines „Nationalen 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 ExpertInnen am Forschungszentrum für einen Zeitraum von 1-6 Monaten zur Optimierung des internationalen Austausches und gegenseitigem Lernen
- Internationaler „Think Tank“ – Beratung internationaler Organisationen & bei der Gestaltung internationaler Politikprozesse z.B. zu den UN Nachhaltigkeitszielen (SDG), dem UN-Sendai Rahmenprogramm (SFDRR) und dem Paris Agreement

Themenfelder/Arbeitsbereiche der Hubs, hier zunächst mit Fokus auf Deutschland

1. Information und Ressourcen

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

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

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

3. Folgen des Klimawandels

Die komplexen Folgen des Klimawandels reichen weit über das meteorologische Geschehen hinaus. Die Förderung gesellschaftlicher Resilienz gegenüber den Folgen

des Klimawandel ist eine Jahrhundertaufgabe ohne gleichen und bedarf noch weit mehr der Bündelung von Kompetenzen, als dies bislang der Fall ist. Dieser zentralen Herausforderung ist ein eigener Arbeitsbereich zu widmen.

4. Zivilschutz

Die Zivilschutzinfrastruktur ist vollkommen veraltet und eine Übersicht über die Funktionalität bspw. einer Notwasserversorgung, die Einsatzbereitschaft veralteter Fahrzeugbestände oder der Belastbarkeit einer Treibstoff- oder Ernährungsnotfallversorgung usw. existiert nicht. Niemand weiß verlässlich, wo das Sirensystem funktioniert und welche Lücken bestehen – spätestens beim Zusammenwirken über MoWas müssen solche Informationen auch beim Bund vorliegen. Auch hier ist der erste Schritt zu einer grundlegenden Modernisierung die Bestandserfassung, für die ein entsprechender rechtlicher Rahmen die Grundlage liefern muss.

5. Vulnerabilitäten und KRITIS

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

6. Gesellschaftlicher Wandel und sozialer Zusammenhalt

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

7. Freiwillige Hilfe, Ehrenamt und Helfermotivation

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

8. Selbstschutz und Selbsthilfefähigkeit

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

9. Kommunikation und Warnung

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

10. Resilienz und Recht

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

11. Verhalten in Krisen und Katastrophen

Für die Aufrechterhaltung oder zügige Wiederherstellung der überlebenswichtigen Funktionen einer Gesellschaft in Krisen und Katastrophenfällen spielen Verhaltensweisen eine entscheidende Rolle. Wichtig ist vor allem, dass sich das menschliche Verhalten in Krisen- und Katastrophen im Zeitverlauf verändert. Eigentümlicher Weise ist das Wissen um das menschliche Verhalten in Krisen und Katastrophen in

Deutschland in der jüngeren Vergangenheit kaum untersucht und für die Belange bspw. des Katastrophenschutzes oder der psychosozialen Notfallbetreuung aufbereitet worden.

12.Lessons to learn, Lessons Learned

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

13.Auslandskatastrophenhilfe und Humanitäre Hilfe

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

14.Entwicklung und Erprobung (Reallabor, Living Lab)

Sowohl das THW als auch das BBK planen oder befinden sich im Aufbau von Reallaboren, in denen konkrete Lösungen erprobt und neue Entwicklungsideen generiert werden können. Komplementär zu diesen Reallaboren werden im hier genannten Arbeitsbereich „Entwicklung und Erprobung“ für den Bevölkerungsschutz insgesamt relevante Entwicklungen analysiert (Horizon-Scanning, national und global)

und im engen Austausch mit den BOS weiterentwickelt und ggf. an die Einrichtungen zur weiteren Spezifizierung vermittelt.

15. Operatives

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

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