

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Bevölkerungsschutz

François Walter

KATASTROPHENANGST.
MOMENTE DER
KULTURGESCHICHTE

Julian Genner

PREPPEN. ZWISCHEN
BÜRGERPFLICHT, LEBENSSTIL
UND STAATSSKEPSIS

Jochen Molitor

ZUR GESCHICHTE DES
BEVÖLKERUNGSSCHUTZES
IN DER BUNDESREPUBLIK

Eva Klay

GESCHÄDIGTE VON
TECHNIKKATASTROPHEN IN
GESELLSCHAFT UND MEDIEN

Wolfram Geier

STRUKTUREN DES DEUTSCHEN
BEVÖLKERUNGSSCHUTZES

Sonja Hövelmann

DAS INTERNATIONALE
HUMANITÄRE SYSTEM

Dominic Gißler · Frank Fiedrich

STABSARBEIT VOR NEUEN
HERAUSFORDERUNGEN

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

Bevölkerungsschutz

APuZ 10–11/2021

FRANÇOIS WALTER

**KATASTROPHENANGST.
MOMENTE DER KULTURGESCHICHTE**

Kollektive Ängste sind zu ihrer Kontrolle in Erklärungssysteme eingebettet. Die moderne Gesellschaft bevorzugt wissenschaftliche Erklärungen und technische Lösungen. Was tun, wenn bislang unbekannte, neu auftretende Risiken das Gefühl der Unsicherheit verallgemeinern?

Seite 04–09

JULIAN GENNER

**PREPPEN. ZWISCHEN BÜRGERPFLICHT,
LEBENSSTIL UND STAATSSKEPSIS**

Preppen ist ein Lebensstil und Trend, in dessen Mittelpunkt die Vorbereitung auf Krisen steht. Jenseits medialer Stereotypisierungen in einem gesamtgesellschaftlichen Kontext betrachtet, entpuppt sich Preppen als facettenreiches, wenngleich ambivalentes Phänomen.

Seite 29–34

JOCHEN MOLITOR

**ZUR GESCHICHTE DES BEVÖLKERUNGS-
SCHUTZES IN DER BUNDESREPUBLIK**

Die Ausrichtung des Bevölkerungsschutzes ergibt sich aus den angenommenen Bedrohungsszenarien. Nach Gründung der Bundesrepublik war dies ein befürchteter Krieg zwischen der NATO und dem Warschauer Pakt, später hingegen eine Vielzahl verschiedener Szenarien.

Seite 10–15

EVA KLAY

**GESCHÄDIGTE VON TECHNIKKATASTROPHEN
IN GESELLSCHAFT UND MEDIEN**

Die Frage nach Schuld und Verantwortung in der Folge von Technikkatastrophen prägt den Umgang mit ihren Opfern. Die Ausgestaltung von Opferrollen, die mediale Repräsentation der Opfer und die Bedeutung von Rettungshandlungen haben sich im 20. Jahrhundert gewandelt.

Seite 35–40

WOLFRAM GEIER

**STRUKTUREN DES DEUTSCHEN
BEVÖLKERUNGSSCHUTZES**

Der Bevölkerungsschutz ist Teil der öffentlichen Sicherheit und der Gefahrenabwehr. In Deutschland bildet das subsidiäre, aufwuchsfähige Hilfeleistungssystem trotz seiner hohen Komplexität eine auch im internationalen Vergleich leistungsfähige Gefahrenabwehrkette.

Seite 16–22

SONJA HÖVELMANN

DAS INTERNATIONALE HUMANITÄRE SYSTEM

Das humanitäre System umfasst Hilfen für Menschen, die aufgrund von Katastrophen oder Krisen in eine humanitäre Notlage geraten sind. Die zunehmende Anzahl und Dauer von Krisen sowie die Politisierung von Hilfe stellen das System und seine Akteure vor Herausforderungen.

Seite 41–46

DOMINIC GIBLER · FRANK FIEDRICH

**STABSARBEIT VOR NEUEN
HERAUSFORDERUNGEN**

In der Corona-Pandemie wird vielfach über Krisenstäbe berichtet. Was verbirgt sich hinter der Stabsarbeit? Unter welchen Rahmenbedingungen operieren Stäbe? Und welche Anforderungen kommen künftig auf die Einsatzführung im Bevölkerungsschutz zu?

Seite 23–28

EDITORIAL

Hochwasser, Epidemien, Stromausfälle, Terroranschläge, Kriege – die Natur, die Technik und der Mensch selbst können viele Arten von Situationen verursachen, die Zerstörung, Leid und Tod mit sich bringen. Auf solche Situationen vorbereitet zu sein, um ihre Auswirkungen möglichst in Grenzen zu halten, effektiv Menschen in Not zu helfen und rasch die Verhältnisse zu stabilisieren, ist in modernen Staaten die Kernaufgabe des Bevölkerungsschutzes als Teilgebiet der öffentlichen Sicherheit und Gefahrenabwehr.

In Deutschland sind die entsprechenden Zuständigkeiten auf Bund, Länder und Kommunen verteilt: Nach dem Grundgesetz ist der Bund verantwortlich für den Zivilschutz, also den Schutz vor kriegsbedingten Gefahren, während der Katastrophenschutz in den Kompetenzbereich der Länder fällt. Diese übertragen Aufgaben wie den Brandschutz oder den Rettungsdienst wiederum an die Kommunen, die ihrerseits mit freiwilligen und privaten Hilfsorganisationen kooperieren. Im Rahmen eines „integrierten Hilfeleistungssystems“ stellen die unterschiedlichen Ebenen ihre Ressourcen einander im Bedarfsfall zur Verfügung.

Der Bevölkerungsschutz spiegelt auf gesellschaftlicher Ebene das menschliche Grundbedürfnis wider, die Unsicherheit der eigenen, endlichen Existenz zu reduzieren. Was eine Gesellschaft als Risiko bewertet und gegen welche Gefahren sie sich wie zu wappnen sucht, ist abhängig vom jeweiligen historischen, kulturellen und Wissenskonzext. In der Geschichte haben weder religiöse Deutungsmuster noch wissenschaftliche Erkenntnisse oder technologische Fortschritte zu einem Verschwinden des Unsicherheitsempfindens geführt, sondern immer wieder auch neue Katastrophenszenarien erschlossen.

Anne-Sophie Friedel

ESSAY

KATASTROPHENANGST

Momente der Kulturgeschichte

François Walter

Besorgnis angesichts extremer meteorologischer Ereignisse, Furcht vor Ansteckung in Zeiten einer Pandemie, Schrecken eines Krieges: Immer äußern sich Ängste antizipatorisch, im Vorfeld einer möglichen Katastrophe. Darüber hinaus und losgelöst von punktuellen Befürchtungen erweisen sich bestimmte Zeiträume in der Geschichte als besonders angstausslösend: das 14. Jahrhundert mit der Großen Pest, das 17. Jahrhundert mit dem Dreißigjährigen Krieg, die brutale Zeit der Französischen Revolution, die Wende zum 19. Jahrhundert und natürlich die leidvollen Jahre der beiden Weltkriege. Solche kollektiven Ängste schreiben sich in den emotionalen Kontext der weit verbreiteten Überzeugung ein, dass die Zivilisation im Niedergang begriffen sei. Seit Kurzem fördern einige Angstphilosophien einen entsprechenden Bezug auf Umwelt und Ökologie. Die gegenwärtigen, wissenschaftlich geprägten Wahrnehmungsformen sind nur eine Variante der Erzählprozesse, die dazu beitragen, das vermehrte Auftreten von Ängsten zu kompensieren.

ANGST IM ZENTRUM DER SOZIALEN ORDNUNG

„Der Schrei“, das berühmte, 1893 vollendete Gemälde Edvard Munchs, zeigt einen Mann auf einer Brücke, der sich vor gelb-rötlichem Hintergrund das schreckverzernte Gesicht hält. Das Werk ist eine perfekte Illustration der antizipatorischen Angst, die im Vorfeld einer Katastrophe auftritt, deren bevorstehendes oder mögliches Eintreten sich zunächst nur durch Zeichen ankündigt. Die im Nachhinein vom Künstler selbst gelieferte Erklärung ist vielsagend: Er habe eine emotional stark bewegende Vorahnung einer Katastrophe erlebt, die seine Heimatstadt Oslo bedrohte, die im Hintergrund des Gemäldes zu erahnen ist. Munch datiert diese beängstigende Erfahrung auf 1883, also auf das Jahr der Eruption des Vulkans

Krakatau in Indonesien, deren Auswirkungen in Europa durch eine rötliche Färbung des Himmels bei Dämmerung wahrgenommen werden konnten. Heute kann man sich dieses Phänomen mit den optischen Effekten des Sonnenlichts erklären, das sich an der Eruptionswolke aus Asche und Gasen brach.

Die Angst vor der Endlichkeit, also die Furcht angesichts einer Zukunft, die unweigerlich zum Tod führt, ist dem menschlichen Dasein eigen und betrifft Gesellschaften im Allgemeinen. Die heutige Zeit scheint wie gelähmt zu sein durch das der Physik entlehnte Gesetz der Entropie. Der 1865 formulierte zweite Hauptsatz der Thermodynamik erklärt die Eigenschaft der Energie, zum Gleichgewicht zu tendieren, also zu ihrem fortschreitenden Abbau oder ihrer Zerstreuung. Überträgt man dieses Konzept naiv auf den sozialen Bereich, haben alle Systeme eine natürliche Tendenz zur Unordnung und entwickeln sich unvermeidlich hin zum Untergang, zur Orientierungslosigkeit, zur Abschaffung moralischer und religiöser Werte und letztendlich zum Tod. In gewisser Weise kann das Gesetz der Entropie also als eine Art wissenschaftliche Metapher der christlichen Apokalypse bezeichnet werden.

Bis in die 1970er Jahre hinein wurden die Ängste vor dem Untergang in jüdisch-christlicher Tradition bisweilen durch den Glauben an eine bessere Zukunft kompensiert. Die Welt musste untergehen, um die Entstehung einer neuen Gesellschaft zu ermöglichen, die insbesondere im Mythos der kommunistischen Gesellschaft prophezeit wurde. Die Revolution steht hier für die notwendige Katharsis vor der Geburt des Neuen Jerusalem in Form eines sozialistischen Paradieses. Seitdem haben sich die Dinge geändert. Mit dem Niedergang der Ideologien, der auf den Fall der Berliner Mauer und den Zusammenbruch des Kommunismus folgte, ging eine Weltuntergangsvision einher, in der dieser Gedanke an

das Ende der Werte und den Verlust der Orientierungspunkte häufig zutage trat. Verkündet wurden das Ende der Ideologien, der Politik, der Demokratie, des Individualismus, der Einbruch der Gesellschaft, die Einführung von Barbarei und Unmenschlichkeit, ein finsternes Ende des Jahrhunderts und selbst das Ende der Geschichte.⁰¹ Folgt man dem Soziologen Ulrich Beck, kann man heute sogar noch weiter gehen.⁰² Ihm zufolge hat der Individualismus als Wert par excellence der Moderne den Menschen vom 16. bis zum 20. Jahrhundert dazu getrieben, sich vor der Gefahr zu schützen, also seine Ängste zu exorzieren. Heute, im Zeitalter der Postmoderne, sei die Angst zum Ergebnis der maximal fortgeschrittenen sozialen Ordnung geworden, und jegliche Distanzierung sei nunmehr unwahrscheinlich.

In den früheren Gesellschaften gab es keinen Raum für den Zufall. Alles war durch die göttliche Vorsehung geregelt, der nicht zu entkommen war. Diese allgemeine Erklärung für die Ereignisse des Lebens hatte zweifellos etwas Beruhigendes, zumindest aus intellektueller Sicht, denn die Verletzlichkeit der Gesellschaften blieb natürlich unverändert stark bestehen. Gegenwärtig kehrt die Unsicherheit hingegen mit aller Kraft zurück. Damit tritt der Zufall tendenziell an die Stelle der Vorsehung. Genau das hat der Mathematiker René Thom festgehalten, als er schrieb, der Zufall sei nichts anderes als ein „substitut laïque de la finalité divine“,⁰³ ein laizistischer Ersatz für die göttliche Bestimmung.

Es erfordert eine interaktive und dialektische Betrachtungsweise der religiösen, rationalen und wissenschaftlichen Lesarten, um vereinfachende Perspektiven zu vermeiden. Man kann nicht ohne Weiteres von einer Konfiguration, in der Angst in eine von Vorsehung geprägte Sichtweise eingeschrieben ist, zu einer anderen Konfiguration übergehen, in der sie an Unsicherheit gebunden ist. Darüber hinaus spielt sich diese existenzielle Überschreitung auf einer anderen Ebene ab: Früher bezogen sich Ängste und Gefahren auf die Natur oder gleichrangige Risiken, zum Beispiel

Krieg, also auf den Bereich dessen, was man als die großen Geißeln der Menschheit bezeichnete. Heute erklären sich die meisten Risiken hingegen durch das Handeln der Menschen. Die Methoden der Bewertung von Gefahren und die mit ihnen assoziierten Ängste werden in historischen Kontexten neu definiert, die selbst im Wandel begriffen sind. Jede Gesellschaft wählt ihre Risiken und konstruiert sie anhand komplexer sozialer Herausforderungen neu.⁰⁴

Letzten Endes stehen wir noch immer vor einem „Mysterium“, vor einem Wissen, das über die Fähigkeiten der menschlichen Vernunft hinausgeht und für das die großen Glaubensrichtungen Erklärungsansätze geliefert haben. Diesen zufolge ist angesichts scheinbar sinnloser geschichtlicher Ereignisse allein Gott fähig, den Menschen aus seiner Angst vor der Welt und dem eigenen Schicksal zu retten. In den verschiedenen religiösen Traditionen dient die Katastrophe also immer dem Zweck, die Erinnerungen an Zeit und Raum zu strukturieren, eine gewisse soziale und moralische Ordnung zu stärken und die essenziellen Werte des fragilen und vergänglichen Schicksals der Menschheit in Erinnerung zu rufen.

PHILOSOPHIEN DER ANGST UND APOKALYPTISCHES DENKSCHEMA

Im deutschen Sprachraum hat die Frage nach dem Weltuntergang sehr früh ein breites Publikum angezogen.⁰⁵ Es war der Philosoph Günther Anders (1902–1992), der die Katastrophe zu Ende dachte und als einer der Ersten verstand, dass die Menschheit eine Schwelle überschritten hatte, als sie mit ihrer Fähigkeit zur Selbstausschöpfung experimentierte. Er bezeichnete das als „Holozid“: „Mit dem 6. August 1945, dem Hiroshima-Tage, hat ein neues Zeitalter begonnen: das Zeitalter, in dem wir in jedem Augenblick jeden Ort, nein unsere Erde als ganze, in ein Hiroshima verwandeln können.“⁰⁶ Bereits 1956 verwies Anders mit Nachdruck auf das „prometheische Gefälle“, das die Kluft zwischen der Macht zu handeln und der

01 Vgl. Marc Angenot, *C'est l'éruption de la fin! Le diagnostic crépusculaire: un genre culturel français des années 1980*, in: Laurier Turgeon (Hrsg.), *Les entre-lieux de la culture*, Québec 1998, S. 29–55.

02 Vgl. Ulrich Beck, *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt/M. 1986.

03 René Thom, *Halte au hasard, silence au bruit*, in: *Le Débat* 3/1980, S. 119–132, hier S. 120.

04 Vgl. François Walter, *Geißel Gottes oder Plage der Natur: Vom Umgang der Menschen mit Katastrophen*, Stuttgart 2016.

05 Vgl. ders., *Thinking the Disaster: A Historical Approach*, in: Gabriele Dürbeck et al. (Hrsg.), *Ecological Thought in German Literature and Culture*, London 2017, S. 161–174.

06 Günther Anders, *Die atomare Drohung: Radikale Überlegungen zum atomaren Zeitalter*, München 1981, S. 93.

Fähigkeit, sich einen solch desaströsen Ausgang vorzustellen – also eine „Apokalypseblindheit“ –, bezeichnet.⁰⁷

Einen ähnlichen Ansatz verfolgte der Philosoph Hans Jonas (1903–1993) mit seinen von einer „Heuristik der Furcht“ abgeleiteten Überlegungen. Er plädierte für die Wiederbelebung einer Ethik, die als Gegengewicht zur enormen Zerstörungsmacht der Menschheit fungieren kann.⁰⁸ Darüber hinaus erinnerte Jonas an das beachtenswerte Novum des Konzepts der Unumkehrbarkeit im sozialen Bereich. Nach außen sei dem technologischen Handeln eine „verbindliche Dynamik“, eine „autonome Trägheit“ eigen, die es unumkehrbar mache. Der Leser von heute denkt hierbei wahrscheinlich an Umweltfragen und vielleicht auch an die Covid-19-Pandemie. Ein solches Verständnis war zu dem Zeitpunkt, als das Umweltbewusstsein gerade erst erwachte, bei Weitem nicht selbstverständlich. Von den 1970er und 1980er Jahren an wurde die Tendenz, den Erwartungshorizont der gegenwärtigen Gesellschaften mit einer programmierten Katastrophe zu belegen, zu einer wesentlichen Komponente der westlichen Kultur. Und aus genau diesem Nährboden erwachsen die düsteren Perspektiven, zu denen die Klimaerwärmung unweigerlich Anlass gibt. Seit dem Ende der 1980er Jahre steht dieses Thema im Mittelpunkt der Szenarien, die von Wissenschaftlern nunmehr furchtlos mit einer „baldigen Apokalypse“ assoziiert werden.⁰⁹

In diesem Zusammenhang sei auf die nahezu schablonenartige Denkweise verwiesen, die von biblischen Bezügen getragen wird. In dem um 95 n. Chr. verfassten Buch der Apokalypse soll das Reich Gottes, das Neue Jerusalem, nach der Zerstörung der Welt zurückkehren; daher die interpretatorische Abweichung, die – für die breite Öffentlichkeit – Apokalypse und Endkatastrophe miteinander verbindet. Neben anderen Texten wird in einer Passage des Lukas-Evangeliums verkündet, wie die Nationen „verzagen“ werden „vor dem Brausen und Wogen des Meeres, und die Menschen werden vergehen vor Furcht und

in Erwartung der Dinge, die kommen sollen über die ganze Erde“.¹⁰ Der Grad der Angst wird anhand der Identifizierung und Interpretation derjenigen Zeichen bemessen, die mit dem apokalyptischen Szenario einhergehen. Früher lieferten die Priester und Pastoren Erklärungen, heute sind es die Spezialisten der Umweltwissenschaften, die das Barometer der zeitgenössischen Angst gestalten: das Ausmaß des Rückgangs der Gletscher, das Schmelzen des Polareises, das Schicksal der Eisbären, der Verlauf der Wirbelstürme, die durchschnittlichen Jahrestemperaturen – zahlreich sind die Anzeichen für eine Naturkatastrophe, bestätigt durch die aktuelle Pandemie, die ihrerseits auch der Störung der Ökosysteme zugeschrieben wird.

In der Geschichte liegt es im logischen Verlauf der Dinge, nach jeder wie auch immer garteten Katastrophe zu einer Traumabewältigung zu finden, die einen religiösen Sinn enthält. Und freilich gibt es eine Seelsorge der Angst, in der außergewöhnliche Ereignisse herangezogen werden, um Katastrophen als Folge verletzter moralischer Normen darzustellen. Ein solcher Verstoß löst unmittelbare Sanktionen aus, göttliche Vergeltung in all ihren Formen. Im Zeitalter der Aufklärung indessen wurde es zu einer weit verbreiteten Haltung, angesichts religiös begründeter Ängste Ironie oder Sarkasmus an den Tag zu legen. Mit anderen Worten war dies eine Art, die eigenen Stärken herauszustellen oder eine Art von Anerkennung dadurch zu erlangen, dass man sich von der allgemein geteilten Auffassung abhob. Voltaires Roman „Candide“ von 1759 und dessen deutsches Pendant „Belphegor“ von Johann Karl Wezel aus dem Jahr 1776 liefern hierfür einige Beispiele. Als wolle man die Angst exorzieren, soll laut und deutlich die Meinung verkündet werden, dass sämtliche Aspekte einer Katastrophe durch natürliche Faktoren erklärt werden können.

Nun ist die Überzeugung, dass Katastrophen Zeichen der Wut Gottes seien, seit dem 18. Jahrhundert stark zurückgegangen. De facto sind religiöse Bezugspunkte jedoch nach wie vor häufig das einzige Mittel, Ängsten einen Sinn zu verleihen und, was noch wichtiger ist, sie im Zaum zu halten. Der Rückgriff auf das Göttliche zeigt sich durch wiederholte Rituale aus öffentlichen Gebeten, Zurschaustellungen der Reliquien,

07 Ders., *Die Antiquiertheit des Menschen: Über die Seele im Zeitalter der zweiten industriellen Revolution*, München 1956, S. 276.

08 Vgl. Hans Jonas, *Das Prinzip Verantwortung: Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, Frankfurt/M. 1979.

09 Vgl. Stephen F. Haller, *Apocalypse Soon? Wagering on Warnings of Global Catastrophe*, Montreal 2002.

10 Lukas 21, 25–26.

Prozessionen und Dankgebeten. Diese Vorgehensweisen sind dermaßen tief in den kulturellen Gewohnheiten verankert, dass sie sich bis ins 21. Jahrhundert hinein gehalten haben. Spielte der Verstoß gegen moralische Normen in der traditionellen, von den Konsequenzen geprägten Ansicht – unmittelbare Vergeltung durch göttliche Strafe – noch eine bedeutende Rolle, so macht der selektivere Umgang mit der Angst in der gegenwärtigen Gesellschaft eine Distanzierung mitunter schwierig. Mit der aktuellen Pandemie hat sich der Tenor zweifellos geändert, und niemand reagierte mehr mit Ironie, als Papst Franziskus bereits im März 2020 zum Gebet um ein baldiges Ende der Pandemie aufrief. In seiner Enzyklika „Fratelli Tutti“ vom Oktober 2020 griff er die allgemeine Angst vor Covid-19 auf und erklärte: „Wenn einer meint, dass es nur um ein besseres Funktionieren dessen geht, was wir schon gemacht haben, oder dass die einzige Botschaft darin besteht, die bereits vorhandenen Systeme und Regeln zu verbessern, dann ist er auf dem Holzweg.“

STRATEGIEN ZUR ZÄHMUNG DER ANGST

Tatsächlich glauben viele Menschen, dass die Lösung für die aktuelle Pandemie technischer Art ist und in einer erhöhten Effizienz der medizinischen Mittel sowie einer allgemeinen Impfung besteht. Darin liegt eine Rückkehr zu einem Modell der Risikobewältigung, das bis zum Ende des 20. Jahrhunderts vorherrschend war und mittlerweile bereits teilweise überholt ist. Es beruht auf der Überzeugung, dass technische Systeme eine perfekte Sicherheit gewährleisten können.¹¹ Doch tatsächlich vervielfacht die extreme Abhängigkeit von den miteinander verbundenen Netzwerken (Energie, Information, Transport) die Schwachstellen. Genauer gesagt hat der potenziell drohende Zusammenbruch des Gesundheitssystems, hervorgerufen durch den massiven Anstieg der Covid-19-Patienten in den Krankenhäusern, das staatliche Eingreifen und die Verhängung von „Lockdown“-Beschränkungen überhaupt erst erforderlich gemacht. Es war undenkbar, einzuräumen, dass es in einem Sozialsystem wie dem unsrigen tatsächlich unmöglich sein könnte, eine ausreichende Ausstattung der

Intensivstationen und somit eine medizinische Versorgung aller zu gewährleisten. Und so wurde ein Rechtfertigungsdiskurs entwickelt, der sich auf eine zu vermeidende Katastrophe stützt und gleichzeitig die technischen Errungenschaften, die Solidarität unter den Bürgerinnen und Bürgern sowie das Können und die Effizienz der Gesundheitssysteme würdigend hervorhebt. Ohne diese Überzeugung wäre die aktuelle Pandemie mit rund 2,5 Millionen Toten Ende Februar 2021 „natürlich“ verlaufen, so wie die Russische Grippe von 1889 (ein dem SARS-CoV-2 verwandtes Virus) oder die Hongkong-Grippe (Virus H3N2) von 1968, zwei fast komplett in Vergessenheit geratene Epidemien.

Tatsächlich glaubten viele Gesellschaften angesichts der bislang unbekanntenen und neu auftretenden Risiken seit den 1970er Jahren, in eine neue Konfiguration hineingewachsen zu sein, in der ihre Ängste vorhergesehen und die hypothetischen, potenziellen Risiken bereits vor ihrer Verwirklichung berücksichtigt würden, sobald ihre Plausibilität intellektuell bestätigt wird. Das bildete die Grundlage für das sogenannte Vorsorgeprinzip, das ab den 1990er Jahren institutionalisiert wurde.¹² Gegenüber den zunehmenden Unsicherheiten ist man insbesondere bezüglich des Terrorismus, des nuklearen Risikos (Fukushima 2011) und der neuen Pandemien an die Grenzen dieses neuen Dogmas gestoßen. Das postindustrielle Risiko ist ein globales, ebenso unsichtbar wie kurzlebig, organisch und mutierend, sich fortwährend anpassend. Im Hinblick auf Covid-19 hat sich unsere Gesellschaft als von den Unsicherheiten vollkommen überwältigt herausgestellt. In der Tat ist es wahrscheinlich gar nicht das technische Defizit, das die Angst und Unsicherheit auslöst, sondern vielmehr die Schwierigkeit zuzugeben, dass von nun an das Risiko der Lebensweise selbst innewohnt. Es genügt nicht mehr, mit den äußeren Unwägbarkeiten umzugehen, sondern es ist wichtig, sich vor Augen zu führen, in welchem Ausmaß das Udenkbare und das Unsichere zum normalen Leben gehören, was die gegenwärtigen und zu lange als unwahrscheinlich abgetanen Manifestationen des Klimawandels und das Auftreten neuartiger Viren widerspiegeln.

¹² Vgl. ders., *The Historical Roots of the European Culture of Catastrophes*, in: Christian Wenkel et al. (Hrsg.), *The Environment and the European Public Sphere: Perceptions, Actors, Policies*, Winwick 2020, S. 37–53.

¹¹ Vgl. Walter (Anm. 4), S. 226–244.

Trotz dieser Entwicklungen ist die westliche Geschichte wie ein langer Prozess der Domestizierung kollektiver Ängste zu verstehen. Als ein gutes Mittel zur Zähmung der Ängste hat sich deren Mediatisierung erwiesen. Man weiß, dass Katastrophenberichte und Bilder (Gravuren) vor allem ab dem 18. Jahrhundert und während des gesamten folgenden Jahrhunderts dem Trend der Unheilsverkündung folgten, in deren Rahmen beispielsweise „furchtbare“ Erdbeben oder „schreckliche Unglücksfälle“ in den Vordergrund gestellt wurden. Diese Evokationen dienten dazu, die Emotionen in Schach zu halten; darüber hinaus entwickelten sie durch das Mitgefühl mit den Opfern auch eine kompensatorische Funktion. Ebenso spiegeln belletristische Werke (Literatur, Comics, Kino) und das Fernsehen eine gequälte Gesellschaft wider: Das Entsetzliche in Szene zu setzen, ist eine Art, Ängste zu exorzieren, indem das angsteinflößende Klima hochstilisiert und eine positive Reaktion erzeugt wird. Deshalb wurde Ende 2020 in Medien und sozialen Netzwerken vielfach die Bilanz eines „nie dagewesenen Jahres“ gezogen, das insbesondere in wirtschaftlicher Hinsicht langfristig Spuren hinterlassen wird. Die kompensatorischen Verhaltensmuster tragen zur Förderung eines wissenschaftlichen Erklärungsmodells für Katastrophen bei, also zu einer anderen Form des konstruierten Narrativs.

Allgemein wird behauptet, dass die Wissenschaft weitgehend an der Desillusionierung der Welt mitgewirkt hat, indem sie Erklärungen für Phänomene lieferte und irrationelle Haltungen, zu denen die großen Ängste zählen, beiseiteschob. Wahrscheinlich ist der Sachverhalt aber komplexer. Man erinnere sich beispielsweise an das Thema der Kometen. Eine der großen Herausforderungen der Astronomen bestand darin, das genaue Datum der Wiederkehr der Kometen zu berechnen, was Edmund Halley im 18. Jahrhundert gelang. Er hatte mit einer gewissen Präzision vorausgesagt, wann ein 1607 beobachteter Komet wiederkehren würde. Doch anstatt die Angst zu schmälern, hat dieser wissenschaftliche Fortschritt eine neue Form der Panik ausgelöst, weil die Astronomen im gleichen Zuge von der Möglichkeit einer Kollision mit der Erde sprachen. Paradoxerweise kann ebendiese Wissenschaft, die sich anbietet, die Menschheit von ihrer irrationalen Angst im Hinblick auf die Sterne zu befreien, ungewollt neue diffuse Befürchtun-

gen erzeugen. Der Komet stellt nun keine Ankündigung einer Katastrophe mehr dar und fungiert auch nicht als Warnzeichen für eine göttliche Strafe; er selbst ist eine potenzielle Gefahr für den Planeten Erde.¹³ Ein ähnlicher Ablauf lässt sich bei der Einführung der Schutzimpfung seit dem 19. Jahrhundert beobachten: Ist nicht das Heilmittel ebenso zu fürchten wie die Ansteckung? Es ist ein Paradox: Je größer der Platz ist, den die Wissenschaft und ihre Anwendungsgebiete, die Technologien, in der Lebensweise einnehmen, desto größer wird die Verletzlichkeit und desto stärker kommt die Unsicherheit zurück. Mit dem nuklearen Risiko und den neu auftretenden Viren ist von nun an keinerlei Distanzierung mehr möglich – das angstausslösende Objekt kann nicht einmal mehr wirklich identifiziert werden.

In der Vergangenheit richtete sich die Angst gezielt auf präzise Objekte und wurde bisweilen entschärft durch die Bestimmung von Sündenböcken, durch Verschwörungstheorien oder die Verbreitung von Fake News. Auch heute noch flüchten sich einige in die Verleugnung. Das lässt sich zum Beispiel an der Minderheit beobachten, die angesichts des Corona-Virus in einer leugnenden Haltung verharrt. Es gibt also eine Art Unbewusstheit rund um die Bedingungen der eigenen Existenz. So machen sich die meisten Menschen keine Gedanken mehr über den maßlosen Energiekonsum und sind allein darum bemüht, ihre Lebensweise aufrechtzuerhalten, auch wenn diese unbestritten äußerst umweltschädlich ist. Eine mögliche Erklärung liegt darin, dass der Mensch große Schwierigkeiten hat, Abstand von seinen kulturellen Gepflogenheiten zu nehmen. In gleichem Maße, wie die Distanzierung gegenüber der Natur fester Bestandteil der westlichen Beziehung zur Umwelt ist, wirft die notwendige kritische Distanz gegenüber der technischen Zivilisation große mentale Schwierigkeiten auf. Führen Angst und Stress zur Tendenz, sich von jeglicher realistischen Praxis zu entfernen? Kann man das Fehlen von konsequentem Handeln mit dem Sinnverlust in der westlichen Gesellschaft verbinden? Machen die Desillusionierungen und der Mangel an Zukunftsperspektiven apathisch gegenüber den Bedrohungen, und entbinden sie die Menschen von der Verantwortung? Das war der

¹³ Vgl. Olaf Briese, *Die Macht der Metaphern: Blitz, Erdbeben und Kometen im Gefüge der Aufklärung*, Stuttgart–Weimar 1998, S. 172–187.

Fall in der Sowjetunion, wo die Gefahren unzureichend überwachter Nuklearanlagen die Bevölkerung vollkommen unberührt ließen.

Dieses Beispiel hebt die Grenzen dessen hervor, was einige als die „Pädagogik der Katastrophen“ bezeichnen, die Auffassung, der zufolge nur große Ängste und Katastrophenfälle die Bevölkerung dazu bewegen, ihre Trägheit zu überwinden. Die Ankündigung eines programmierten Unglücks allein könne die zur Abwendung des Unheils notwendigen Reaktionen hervorrufen. Doch industrielle und nukleare Unfälle, der Klimawandel und die unverantwortlichen Verhaltensweisen angesichts der aktuellen Pandemie sind allesamt Phänomene, die Anlass zum Zweifel daran geben. Ein gewisser Fatalismus kann so weit gehen, dass reaktives Verhalten gelähmt wird, wodurch Raum für Irrationalität entsteht, auf die Gefahr hin, jedwede Resilienz zu verhindern. So hat es zum Beispiel auch sehr lange gedauert, bis die Öffentlichkeit dem mit dem neuartigen Corona-Virus verbundenen gesundheitlichen Risi-

ko und der Notwendigkeit, sich hinreichend zu schützen, Glauben schenkte, auch wenn seine Gefährlichkeit bereits offensichtlich war.

Übersetzung aus dem Französischen: Sandra Uhlig, Bonn.

FRANÇOIS WALTER

ist emeritierter Professor für Neuere Geschichte an der Universität Genf.

francois.walter@unige.ch



Das Weltklima ändert sich.

EVIDENCE OF CHANGE
DER KLIMAWANDEL
IN BILDERN

Die Folgen für Ökosysteme und Gesellschaften sind gravierend. Das bpb-Zeitbild „Evidence of Change“ versammelt Fotoarbeiten, die die Konsequenzen des Klimawandels exemplarisch aufzeigen.

Zeitbilder
Evidence of Change
Der Klimawandel in Bildern
Bonn 2017
Bestell-Nr.: 3986 | 4,50 Euro
Bestellbar unter: www.bpb.de/zeitbilder



**Bundeszentrale für
politische Bildung**

ZWISCHEN APOKALYPSE UND ALLTAGSUNFALL

Zur Geschichte des Bevölkerungsschutzes in der Bundesrepublik Deutschland

Jochen Molitor

Der Katastrophenbegriff ist in seiner allgemeinen sprachlichen Verwendung relativ und somit stark kontextabhängig. Was dem einen eine Katastrophe ist, erscheint jemand anderem lediglich als Unglück, und als „katastrophal“ vermag der ausbleibende morgendliche Kaffee ebenso bezeichnet werden wie der GAU eines Kernkraftwerks. Der Begriff verweist demnach nicht zwangsläufig auf das Schlimmstmögliche, sondern auf Ereignisse, die durch kommunikative Zuschreibung zur Katastrophe werden. Aus diesem Grund bietet er sich als Indikator zur Untersuchung der Gefahrenwahrnehmung historischer Akteure an.⁰¹

Im Folgenden werden der sich im Laufe der bundesdeutschen Geschichte dynamisch verändernden Nutzung des Begriffs verschiedene Entwicklungsphasen des hiesigen Zivil- beziehungsweise Bevölkerungsschutzes gegenübergestellt.⁰² Dessen Protagonisten⁰³ sahen sich von Beginn der 1950er Jahre an mit der Aufgabe konfrontiert, potenziell horrende Krisenszenarien vorbereiten zu müssen. Die hierfür erforderliche Imaginationsleistung speiste sich zunächst hingegen weniger aus Zukunftsprognosen als aus dem Erfahrungsraum der jüngeren Vergangenheit.

GENESE UND GRENZEN DES ZIVILSCHUTZES, 1949–1961

Wenn während der Anfangsjahre der 1949 gegründeten Bundesrepublik Deutschland von einer „Katastrophe“ die Rede war, verwies dies zumeist auf den Zweiten Weltkrieg sowie die dort erlittene totale Niederlage. Dem Politikwissenschaftler Herfried Münkler zufolge betont die Verwendung des Katastrophenbegriffs, dass ein Geschehenes sich dem Wirken externer Kräfte

verdankt und somit nicht intendiert wurde.⁰⁴ Vor dem Hintergrund solcher Überlegungen deckte sich dessen Nutzung in der jungen Bundesrepublik mit der verbreiteten Praxis, jegliche Verantwortung für den nationalsozialistischen Vernichtungskrieg von sich zu weisen, um sich stattdessen selbst als Opfer zu inszenieren.⁰⁵ Eine vergleichbare Rhetorik findet sich auch in zahlreichen frühen Veröffentlichungen des westdeutschen Zivilschutzes. Man sprach von „Katastrophen“; zur Zeit des beginnenden Kalten Krieges und in einem entlang verfeindeter Militärbündnisse geteilten Staat war der Begriff hingegen kaum mehr als ein leicht zu dekodierender Deckmantel für den tatsächlichen Grund des eigenen Wirkens. Da man seitens der verantwortlichen Zivilschutzexperten zumindest während der frühen 1950er Jahre kaum mit der Möglichkeit eines nuklearen Krieges zwischen der NATO und dem Warschauer Pakt rechnete und gesichertes Wissen zu den Atombombenangriffen auf Hiroshima und Nagasaki noch wenig verbreitet war, erschien der frühe westdeutsche Zivilschutz in vielerlei Hinsicht als bruchlose Fortsetzung des nationalsozialistischen Luftschutzes. Dieser war während des Zweiten Weltkrieges zwar keinesfalls wirkungslos gewesen, galt aber in Anbetracht der verlustreichen Bombardierungen von Großstädten wie Dresden oder Hamburg als äußerst umstritten.⁰⁶

Die institutionellen Grundlagen dieses neuen Luftschutzes wurden in den 1950er Jahren geschaffen. Eine 1951 gegründete, dem Bundesinnenministerium zugeordnete Kommission zum Schutz der Zivilbevölkerung diente der Politikberatung und verließ sich hierbei auf die Expertise ausgewiesener Wissenschaftler verschiedener Fachbereiche. Diesen diente die Schutzkommission als eine Art Drittmittelpool zur Erforschung

zivilschutzrelevanter Fragestellungen wie etwa des Verlaufs der Strahlenkrankheit oder der Effektivität verschiedener Schutzraumtypen. Die Aufklärung und Ausbildung der Bevölkerung in Luft- beziehungsweise Zivilschutzfragen sollte vorrangig zwei Verbänden übertragen werden. Zu diesem Zweck erhielt der ursprünglich bereits 1946 gegründete Bundesluftschutzverband (BLSV) 1957 den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Ähnlich verfuhr man mit dem Technischen Hilfswerk (THW), das 1950 gegründet wurde und drei Jahre später die gleiche offizielle Anerkennung erfuhr. 1958 schließlich wurde die institutionelle Gründungsphase mit der Einrichtung des Bundesamtes für zivilen Bevölkerungsschutz (BzB) – dem Vorläufer des heutigen Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) – als zentrale koordinierende Einrichtung abgeschlossen.⁰⁷

Die Akribie dieser Organisation sollte keinesfalls mit Effektivität gleichgesetzt werden. Im Gegenteil: Aus heutiger Sicht erscheint es fast so, als ob die damalige Regierung den institutionellen Aufbau gerade deshalb zügig vorantrieb, um

in Sachen Zivilschutz Aktivität vorzuweisen und die eigentliche Hauptforderung damaliger Experten – den forcierten Bau von Schutzräumen für die Zivilbevölkerung – ignorieren zu können. Ungeachtet aller zeitgenössischer Debatten zum Thema und dessen vergleichsweise großer Beachtung auch in der historischen Forschung hat es in der Bundesrepublik zu keiner Zeit einen umfassend betriebenen Schutzraumbau gegeben. Versuche, eine Baupflicht zumindest für Neubauten durchzusetzen, scheiterten wiederholt aus Kostengründen,⁰⁸ und auch die Förderung privat finanzierter Schutzräume blieb derart begrenzt, dass selbst auf dem Höhepunkt entsprechender Bemühungen für lediglich drei Prozent der Bevölkerung Plätze zur Verfügung standen.⁰⁹ Lange vor der Formierung zivilgesellschaftlichen Widerstands verweigerte sich die Politik dem Schutzraumbau, den man einer als traumatisiert geltenden deutschen Bevölkerung nicht zumuten wollte.¹⁰ Nicht ohne Neid schauten westdeutsche Zivilschutzexperten auf die neutrale Schweiz, die den Schutzraumbau frühzeitig obligatorisch machte und bis in die Gegenwart für alle Bürger*innen Schutzraumplätze vorzuhalten weiß.¹¹ Und obwohl man den fehlenden politischen Willen frühzeitig erkannte, beharrte man darauf: „Ohne Schutzraum gibt es nun einmal kein luftschutzmäßiges Verhalten, und selbst die beste Organisation müsste ohne dieses Rückgrat im Theoretischen steckenbleiben.“¹²

01 Vgl. Kurt Imhof, *Katastrophenkommunikation in der Moderne*, in: Peter Rusterholz/Rupert Moser (Hrsg.), *Katastrophen und ihre Bewältigung: Perspektiven und Positionen*, Bern 2004, S. 145–163, hier S. 145.

02 Eine parallele Schilderung des Zivilschutzes der DDR muss aus Platzgründen unterbleiben. Dieser orientierte sich zumeist an entsprechenden Maßnahmen der Sowjetunion (z. B. Zivilschutzinhalte im Schulunterricht) und weist nur geringe Bezüge zum deutschen Bevölkerungsschutz der Gegenwart auf. Als Einführung vgl. Christian Th. Müller, *Im Bann der Bombe: Überlegungen zu Luftschutz und Zivilverteidigung in der DDR*, in: ders./Bernd Greiner/Dierk Walter (Hrsg.), *Angst im Kalten Krieg*, Hamburg 2009, S. 94–122.

03 Männliche Formen werden im Folgenden verwendet, um auf überwiegend oder ausschließlich männliche Akteursgruppen zu verweisen, die rückblickend nicht inklusiver wirken sollten, als sie es gewesen sind.

04 Vgl. Herfried Münkler, *Revolution, Krieg & Katastrophe: Ein Diskurs über Domestizierung und Enthegung*, in: Leon Hempel/Marie Bartels/Thomas Markwart (Hrsg.), *Aufbruch ins Unversicherbare: Zum Katastrophendiskurs der Gegenwart*, Bielefeld 2013, S. 97–139, hier S. 135.

05 Vgl. Robert Moeller, *Remembering the War in a Nation of Victims*, in: Hannah Schissler (Hrsg.), *The Miracle Years: A Cultural History of West Germany 1949–1968*, Princeton 2001, S. 83–109, hier S. 94.

06 Vgl. Nicholas Steneck, *Everybody Has a Chance: Civil Defense and the Creation of Cold War West German Identity, 1950–1968*, Dissertation, Ohio State University 2005, S. 126–129. Zum Luftschutz des Zweiten Weltkriegs vgl. Dietmar Süß, *Tod aus der Luft: Kriegsgesellschaft und Luftkrieg in Deutschland und England*, München 2011.

07 Weitere Details zur Genese der zentralen Institutionen des westdeutschen Zivilschutzes finden sich bei Wolfram Geier, *Zwischen Kriegsszenarien und friedenszeitlicher Katastrophenabwehr: Zur Entwicklung der zivilen Verteidigung in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Zivilschutzes und seiner Reformen vor und nach Beendigung des Kalten Krieges*, Marburg 2003; Steneck (Anm. 6); Martin Diebel, *Atomkrieg und andere Katastrophen: Zivil- und Katastrophenschutz in der Bundesrepublik und Großbritannien nach 1945*, Paderborn 2017.

08 Vgl. Nicholas Steneck, *Eine verschüttete Nation? Zivilschutzbunker in der Bundesrepublik Deutschland 1950–1965*, in: Inge Marszolek/Marc Buggeln (Hrsg.), *Bunker: Kriegsort, Zuflucht, Erinnerungsraum*, Frankfurt/M. 2008, S. 75–88, hier S. 80f.

09 Vgl. Geier (Anm. 7), S. 56.

10 Vgl. Jochen Molitor, *Mit der Bombe überleben: Die Zivilschutzliteratur der Bundesrepublik 1960–1964*, Marburg 2011, S. 44–50.

11 Vgl. Silvia Berger Ziauddin, *Superpower Underground: Switzerland's Rise to Global Bunker Expertise in the Atomic Age*, in: *Technology and Culture* 4/2017, S. 921–954.

12 Hermann Sautier, *Der Weg des BLSV*, in: *Zivilschutz* 2/1961, S. 44–48, hier S. 47.

Allein – Deutschland war nicht die Schweiz. Der vereinzelt vorgebrachte Wunsch, dem während der 1950er Jahre sukzessive erkannten Ausmaß der atomaren Bedrohung mit einer Art „totalen Verteidigung“ zu begegnen, konnte im Frontstaat Deutschland kaum überzeugen. Selbst Hardliner unter den Zivilschutzexperten mussten schließlich einsehen, dass bauliche Schutzmaßnahmen einem nuklearen Flächenbombardement, wie es etwa im NATO-Planspiel „Fallex 62“ imaginiert wurde,¹³ kaum etwas entgegenzusetzen hatten und man im Kriegsfall von der Gnade des Gegners abhängig blieb. Aber auch aus einer anderen Perspektive wurde der Schutzraumbau graduell zu einer Hypothek für die Verantwortlichen. In den einschlägigen Publikationen sprachen sie oft von „Katastrophen“, um das in der Bundesrepublik als unpopulär geltende Wort „Krieg“ vermeiden zu können. Gerade der Schutzraumbau entzog sich hingegen jeglicher Nutzbarmachung im ausdrücklich erwünschten Friedensfall, während sich „weichere“ Maßnahmen als deutlich flexibler erwiesen. Gemeinsam mit der Tatsache, dass in der Bundesrepublik der Zivilschutz – also der Schutz der Zivilbevölkerung vor den Folgen eines Krieges – stets Sache des Bundes, der Katastrophenschutz hingegen eine Ländersache war, die die Zivilschutzorganisationen nicht genuin betraf, offenbarte das Festhalten am Schutzraumbau, was sich hinter dem gerne verwendeten Katastrophenbegriff verbarg.

VON „TOTALER VERTEIDIGUNG“ ZU „ALL HAZARDS“, 1962–1978

Zu Beginn der 1960er Jahre zeigten sich erste Anzeichen einer veränderten Ausrichtung des bundesdeutschen Zivilschutzes. Einerseits nährte der NATO-Strategiewechsel von „Massive Retaliation“ zu „Flexible Response“ die Hoffnung, dass Weltuntergangsszenarien, wie sie „Fallex 62“ in Aussicht gestellt hatte, selbst im Falle eines Krieges vermieden werden könnten.¹⁴ Die Ankündi-

gung, auf Provokationen des Gegners nunmehr „flexibel“ reagieren zu wollen, ohne sogleich mit der atomaren Vernichtung zu drohen, gewährte dem Schutzversprechen von Zivilschutzbemühungen eine tendenziell höhere Plausibilität. Gleichzeitig gelang es den Verbänden, ihr während der 1950er Jahre eher rhetorisch gebrauchtes Bekenntnis auch zum zivilen Katastrophenschutz wirkmächtig unter Beweis zu stellen. Insbesondere das THW, aber auch der BLSV unterstützten etwa auf dem Weg der Amtshilfe die zuständigen Einsatzkräfte während der norddeutschen Sturmflutkatastrophe 1962. Passend zur vormaligen Verwendung des Katastrophenbegriffs als Metapher für einen drohenden Krieg, beschrieb man das eigene Wirken im zivilen Szenario nun als Kampfeinsatz: Die Flut wurde als Feind charakterisiert, dem man sich zum Wohl der Gemeinschaft mutig und opferbereit entgegenzustellen hatte. Über die Verwendung derartiger Sprachmuster mochte gerade das uniformierte THW manchem Weltkriegsveteranen die Gelegenheit geboten haben, sich Teile einer wohlvertrauten Ideologie zu bewahren, wenn auch humanitär umgedeutet und ihres vormaligen inhaltlichen Kerns weitgehend beraubt.¹⁵

Das fortdauernde Patt zwischen nach Schutzräumen verlangenden Zivilschutzexperten und den politischen Entscheidungsträgern hatte die allseitige Reformbereitschaft graduell erhöht. Neben der sich insgesamt entspannenden weltpolitischen Lage ebneten auch Ereignisse wie die Sturmflutkatastrophe nun endgültig den Weg zu grundlegenden Veränderungen, die ab Mitte der 1960er Jahre den westdeutschen Zivilschutz zum Bevölkerungsschutz umformten, der zivile ebenso wie militärische Szenarien in den Blick nimmt. Resultat dieser Entwicklungen war das 1968 verabschiedete Gesetz zur Erweiterung des Katastrophenschutzes (KatSG-68). Auch wenn die Verantwortlichen den tendenziell beschönigenden Titel sicher begrüßten, war der Verweis auf Katastrophen inzwischen mehr als eine rhetorische Finte. Vielmehr verknüpfte das Gesetz systematisch die unterschiedlichen Zuständigkeitsbereiche: Der Bund versprach die Unterstützung des föderalen Katastrophen-

13 Ein Bericht des Innenministeriums sprach von 300 angenommenen Atomschlägen auf die Bundesrepublik innerhalb der ersten Kriegswoche, siehe Erfahrungsbericht über die NATO-Herbstübung „Fallex 62“ 6.–27. 9. 1962, Anlage zu BMI VII B 5 (Gekürzte Fassung), S. 10, DRK-Archiv, 4274.

14 Vgl. Christian Tuschhoff, Strategiepokere: Massive Vergeltung – Flexible Antwort, in: Michael Salewski (Hrsg.), Das Zeitalter der Bombe: Die Geschichte der atomaren Bedrohung von Hiroshima bis heute, München 1995, S. 167–188.

15 Zum Einsatz von BLSV und THW während der Flutkatastrophe vgl. Jochen Molitor, Lehren für den Verteidigungsfall: Die Sturmflutkatastrophe von 1962 und der bundesdeutsche Zivilschutz, in: Martina Heßler/Christian Kehrt (Hrsg.), Die Hamburger Sturmflut von 1962: Risikobewusstsein und Katastrophenschutz aus zeit-, technik- und umweltgeschichtlicher Perspektive, Göttingen 2014, S. 195–221.

schutzes, während dieser im Ernstfall eines Krieges die Bereitstellung seiner Einheiten für den Zivilschutz garantierte. Die Prämisse, dass sich der Zivilschutz im Wesentlichen aus dem vom Bund „erweiterten“ Katastrophenschutz der Länder rekrutieren sollte, prägte naturgemäß den Charakter der geförderten Maßnahmen. Gefragt war nicht mehr der Schutzraumbau, sondern vielmehr alles, was auch im zivilen Katastrophenschutz sinnvoll genutzt werden konnte, etwa Alarmsysteme oder Ausbildungen in Erster Hilfe. Der Einsatz von Zivilschutzeinheiten des Bundes – vor allem des THW – bei zivilen Katastrophenszenarien, der während der Sturmflut noch eher Ausnahmecharakter gehabt hatte, wurde zum Regelfall.¹⁶

Die Praxis, auf möglichst generalisierbare Maßnahmen zu setzen, wird gegenwärtig oft unter dem Schlagwort *all hazards* subsumiert. Der Paradigmenwechsel von der Vorbereitung auf einen Krieg hin zu „allen möglichen“ Gefahren hinterließ seine Spuren auch in den zentralen Zivilschutzbroschüren der 1960er Jahre, die zur Aufklärung der Bevölkerung millionenfach gedruckt und kostenlos an alle deutschen Haushalte versendet wurden.¹⁷ Der ersten, „Jeder hat eine Chance“, wurde gleich nach ihrem Erscheinen 1962 eine Verharmlosung der Atomkriegsgefahr vorgeworfen.¹⁸ Zu einer gewissen Berühmtheit gelangte eine Darstellung auf Seite 17, in der ein auf dem Boden liegender Mann Kopf und Nacken mit einer Aktentasche schützt. Aus heutiger Sicht muss der Broschüre immerhin bescheinigt werden, die Kriegsgefahr klar benannt zu haben, lauteten doch die ersten beiden Sätze: „Es geht uns allen um die Erhaltung des Friedens. Dieser Frieden ist bedroht.“¹⁹ Ihr weniger kritisch bewerteter Nachfolger – die 1964 erschienene „Zivilschutzfibel“ – begann demgegenüber mit folgenden Worten, unterzeichnet vom damaligen Bundesinnenminister Hermann Höcherl (CSU): „Täglich lesen oder hören wir von Unglücksfällen. Sie bedrohen uns im Haus und auf der Straße. Nicht einmal im Urlaub sind wir vor ihnen sicher. Und immer wieder werden die Menschen von Naturkatastrophen bedroht. Es vergeht keine Woche, in der nicht ir-

gendwo auf der Welt Männer, Frauen und Kinder die Hilfe ihrer Mitmenschen brauchen. Selbst vor der größten Katastrophe, dem Krieg, sind viele auf dieser Erde immer noch bedroht.“²⁰

Hier wurde der (Atom-)Krieg vollends zur Katastrophe umgedeutet, zur größten zwar, aber zur größten auf einer Skala, die bei schlichten Unglücksfällen – „Alltagskatastrophen“ – begann. Zur nach wie vor nicht verschwiegenen Kriegsgefahr gesellte sich eine Vielzahl alternativer, wahrscheinlicherer und weniger vernichtender Szenarien, für die dieselben Verhaltensregeln als hilfreich ausgewiesen wurden. Aus gegenwärtiger Sicht verharmloste die „Zivilschutzfibel“ das Schreckensszenario der atomaren Vernichtung somit mehr als ihr Vorgänger. Gleichwohl muss sie als Vorbote dafür gewertet werden, dass sich der bundesdeutsche Zivilschutz graduell davon verabschiedete, den Katastrophenbegriff nur als Alibi zu verwenden, sondern begann, zivile Schadenspotenziale ernst zu nehmen.

An anderer Stelle betonte die „Zivilschutzfibel“, wie hilfreich eine Erste-Hilfe-Ausbildung beispielsweise bei einem Autounfall sein könne. Diese Aussage – illustriert mit einem zerstörten PKW – war mit Bedacht gewählt. Zwischen 1960 und 1980 starben jährlich über 15 000 Menschen im westdeutschen Straßenverkehr, mit einem tragischen Höhepunkt von 21 000 Verkehrstoten allein 1970 – eine siebenfach höhere Zahl als 2019, und das bei einem deutlich niedrigeren Verkehrsaufkommen.²¹ Diese Zahlen mögen verdeutlichen, wie notwendig seinerzeit nicht allein eine Reform des Zivilschutzes, sondern auch die Stärkung von Katastrophenschutz und Rettungswesen erschien. Der *All-hazards*-Ansatz suchte, auf möglichst kostengünstigem Wege beides zu erreichen.

VOM ZWEITEN KALTEN KRIEG ZUR RISIKOGESELLSCHAFT, 1979–1989

Mit dem Einmarsch sowjetischer Truppen in Afghanistan im Dezember 1979 endete die internationale Entspannung, und es begann jener Zeit-

¹⁶ Vgl. Diebel (Anm. 7), S. 76–79.

¹⁷ Vgl. Frank Biess, Jeder hat eine Chance: Die Zivilschutzkampagnen der 1960er Jahre und die Angstgeschichte der Bundesrepublik, in: Greiner/Müller/Walter (Anm. 2), S. 61–93.

¹⁸ Vgl. ebd., S. 85.

¹⁹ BzB (Hrsg.), Jeder hat eine Chance, Bad Godesberg 1961, S. 3.

²⁰ Dass. (Hrsg.), Zivilschutzfibel, Bad Godesberg 1964, S. 1.

²¹ Vgl. Nils Kessel, Geschichte des Rettungsdienstes 1945–1990: Vom „Volk von Lebensrettern“ zum Berufsbild „Rettungsassistent/in“, Frankfurt/M. 2008 sowie die Daten des Statistischen Bundesamtes unter www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Verkehrsunfaelle/Tabellen/getoetete-alter.html.

abschnitt, der in der historischen Forschung gelegentlich als „Zweiter Kalter Krieg“ bezeichnet wird.²² Die im NATO-Doppelbeschluss in Aussicht gestellte Modernisierung der in Europa stationierten Atomwaffenarsenale sowie die beginnende US-Präsidentschaft Ronald Reagans (1981–1989) taten ihr Übriges, um den Katastrophenbegriff erneut zu verengen und ihn nahezu ausschließlich auf einen befürchteten Krieg der Supermächte auszurichten.²³

Das nach wie vor geltende *All-hazards*-Konzept des Bevölkerungsschutzes erfuhr im emotional und ideologisch hochgradig aufgeladenen gesellschaftlichen Klima der damaligen Bundesrepublik von beiden Seiten des politischen Spektrums harte Kritik, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen. Die sich formierenden Friedensbewegungen betrachteten den Zivilschutz als überkommenes Relikt einer todbringenden Politik der Stärke, dessen pure Existenz einen Atomkrieg wahrscheinlicher machen konnte.²⁴ Von entgegengesetzter Seite monierte man hingegen, man sei mit der „Katastrophisierung“ bereits viel zu weit gegangen.²⁵ Der nationalkonservative Flügel der Union verortete den Zivilschutz klar im Bereich der Landesverteidigung, verlangte verstärkte Schutzraumbaubemühungen und propagierte abermals das Konzept der Totalverteidigung, das seit Mitte der 1960er Jahre in den Hintergrund gerückt war.²⁶ Eine pragmatische Diskussion um Sinn und Zweck, Möglichkeiten und Grenzen des Bevölkerungsschutzes war inmitten solch diametral gegenüberstehender Positionen sowie einer zusehends polemischen, auf Ausschluss bedachten Dialogführung kaum möglich und, rückblickend betrachtet, wohl auch nicht beabsichtigt.²⁷

Die extreme Polarisierung blieb letztlich eine Episode. Neben der 1983 trotz aller Proteste erfolgten Stationierung US-amerikanischer Pershing-II-Raketen in Westdeutschland sowie

der graduellen Öffnung der Sowjetunion unter Michail Gorbatschow als Generalsekretär des Zentralkomitees der KPdSU (1985–1991) erwies sich dabei insbesondere die Reaktorkatastrophe von Tschernobyl 1986 als entscheidend.²⁸ Sie belegte abermals, dass Schadensszenarien vorstellbar waren, die gravierender als ein Unfall, aber weniger aussichtslos als ein Atomkrieg ausfielen und für die ein gewisses Maß weiterführender Vorbereitung lebensrettend sein mochte. Ungeachtet früherer Erfahrungen, etwa während der Sturmflut 1962, hatten Mitglieder der Friedensbewegungen gerne darauf verwiesen, dass die „katastrophenarme“ Bundesrepublik keinerlei „erweiterten Katastrophenschutz“ benötige.²⁹ Da zur damaligen Zeit etwa das THW bereits regelmäßig auch im Ausland Hilfe leistete, muss den Friedensbewegungen in Sachen Katastrophenschutz eine nationalistische Lesart attestiert werden, die der grenzüberschreitende Charakter Tschernobyls zunichtemachte und entsprechende Debatten merklich pragmatisierte. Die Aktivist*innen verschoben ihren Fokus graduell vom Protest gegen Kernwaffen hin zum Widerstand gegen die Kernenergie sowie die vielfältigen Unwägbarkeiten einer industrialisierten Moderne, die der Soziologe Ulrich Beck einflussreich als „Risikogesellschaft“ bezeichnet hat.³⁰ Letztlich beschritten sie damit einen ähnlichen Weg, wie es zuvor auch der Bevölkerungsschutz getan hatte: von einem engeführten zu einem komplexen Verständnis des Katastrophenbegriffs, vom Krieg zu *all hazards*.

Nach einigen gescheiterten Anläufen wurde 1989 schließlich das Katastrophenschutzergänzungsgesetz verabschiedet. Dieses behielt die 1968 eingeschlagene Richtung eines zwischen Bund und Ländern aufgeteilten Systems wechselseitiger Hilfeleistung im Zivil- und Katastrophenschutz dezidiert bei. Gravierende Neuerungen gab es wenige. Am ehesten betroffen waren das Gesundheitswesen – so wurde zum Beispiel die Beteiligung verantwortlicher Ärzt*innen in den Katastrophenstä-

22 Vgl. etwa Philipp Gassert/Tim Geiger/Hermann Wentker (Hrsg.), *Zweiter Kalter Krieg und Friedensbewegung: Der NATO-Doppelbeschluss in deutsch-deutscher und internationaler Perspektive*, München 2011.

23 Für weiterführende Informationen vgl. Christoph Becker-Schaum et al., *„Enrüstet Euch!“: Nuklearkrise, NATO-Doppelbeschluss und Friedensbewegung*, Paderborn 2012.

24 Vgl. etwa Till Bastian, *Bunker und Valium: Wie sich die Bundesrepublik Deutschland auf den „Ernstfall“ vorbereitet*, München 1986.

25 Vgl. Diebel (Anm. 7), S. 91.

26 Vgl. ebd., S. 182–186.

27 Vgl. Geier (Anm. 7), S. 275.

28 Vgl. Melanie Arndt, *Tschernobyl: Auswirkungen des Reaktorunfalls auf die Bundesrepublik Deutschland und die DDR*, Erfurt 2011.

29 Vgl. z. B. Ist die gegenwärtig betriebene katastrophenmedizinische Fortbildung sinnvoll und ärztlich vertretbar? (Podiumsdiskussion), in: Berliner Ärzteinitiative gegen Atomkrieg (Hrsg.), *Medizin und Atomkrieg – hilflos? Ärzte warnen vor dem Atomkrieg*, Berlin 1983, S. 114–133.

30 Ulrich Beck, *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt/M. 1986.

ben garantiert³¹ – sowie die im Bevölkerungsschutz tätigen Hilfsorganisationen, deren Bedeutung und Unabhängigkeit besonders betont wurde. Diese Organisationen erwiesen und erweisen sich bis in die Gegenwart als der eigentliche in der Bundesrepublik existierende Bevölkerungsschutz und wussten dies während der 1980er Jahre schlagkräftig geltend zu machen, zählten sie doch zu den stärksten Befürwortern des *All-hazards*-Prinzip.³² Weniger staatliche Behörden wie das BzB und seine Nachfolgeorganisationen als vielmehr die ehrenamtlich tätigen Helfer*innen des THW, der freiwilligen Feuerwehren und natürlich der Verbände des Rettungswesens sorgten somit dafür, dass sich in der Bundesrepublik Deutschland eine vergleichsweise pragmatische Form des Bevölkerungsschutzes verstetigen konnte, ungeachtet aller radikalen, von Abschaffung bis Remilitarisierung reichenden Forderungen Außenstehender.

FAZIT

Zunächst erscheint auffallend, dass es dem westdeutschen Zivilschutz nicht gelang, von den Krisen des Kalten Krieges zu profitieren. Das potenziell apokalyptische Ausmaß der wahrgenommenen Bedrohung erzeugte kaum Handlungsdruck, sondern lähmte die politisch Verantwortlichen eher und provozierte teils berechtigten, teils überzogenen Widerstand selbst gegen minimale Schutzmaßnahmen. In Zeiten der Entspannung jedoch richtete sich die Aufmerksamkeit verstärkt auf die tatsächlich eintretenden Szenarien. Neben der norddeutschen Sturmflut und dem Tschernobyl-Unglück sei etwa auf die Flugschau-Katastrophe der Ramstein Air Base 1988 hingewiesen, die zu Dutzenden Todesopfern und Hunderten Verletzten führte. Dem unbequemen Gedanken daran, wie viele Menschenleben man bei besserer Vorbereitung hätte retten können, vermochte der Bevölkerungsschutz letztlich ebenso wenig auszuweichen wie weite Teile seiner Kritiker*innen.

„Gescheitert“ war der bundesdeutsche Zivil- und Bevölkerungsschutz zumal im internationalen Vergleich nicht; mit dem Schutzraumbau

verlor sich hierzulande lediglich seine auffälligste Spielart. Die gängigen Narrative der Friedensbewegungen zeigten hingegen eine nachhaltige Wirkung: So wurde der Zivilschutz zeitweise auch von Historiker*innen mit dem Schutzraumbau gleichgesetzt, während man seine zahlreichen Überschneidungen mit dem zivilen Katastrophenschutz kaum beachtete. Die Reproduktion ehemaliger Konfliktlinien des Kalten Krieges wird dem komplexen Handlungsfeld hingegen nicht gerecht. Der bundesdeutsche Bevölkerungsschutz war staatlich ebenso wie nicht-staatlich organisiert und lebte von Behördenarbeit ebenso wie von zivilgesellschaftlichem Aktivismus. Über die Mitwirkung in Hilfsorganisationen wie dem THW oder dem Deutschen Roten Kreuz, aber auch in den Feuerwehren, bei der Polizei sowie im Notfallwesen und in der Katastrophenmedizin war und ist er zudem breitflächig in der Bevölkerung verankert und keineswegs ein Randphänomen.

Klar ist, dass die Ausgestaltung des Bevölkerungsschutzes eines Landes unmittelbar damit zusammenhängt, welche Schadensszenarien als möglich beziehungsweise wahrscheinlich imaginiert werden. Das lässt sich am wandelnden Charakter des Katastrophenbegriffs gut ablesen. Dieser diente in der Bundesrepublik während ihrer Gründungsphase oft als Chiffre für den vergangenen Zweiten und, später, einen befürchteten Dritten Weltkrieg. Im Verlauf der Zeit wurden die angenommenen Bedrohungen im Vergleich zur Atomkriegsgefahr zwar weniger vernichtend, potenzierten sich jedoch in ihrer (wahrgenommenen) Anzahl. In der heutigen globalisierten und multipolaren Welt scheint schließlich nahezu alles Katastrophenpotenzial aufzuweisen: Man spricht von „Eurokrise“, „Flüchtlingskrise“, „Klimanotstand“, ist bedroht von gewaltsamen Ausschreitungen, Terrorismus und aktuell der Covid-19-Pandemie. Die Aufgabenfelder des Bevölkerungsschutzes sind im Zuge solcher Entwicklungen nicht kleiner geworden. Trotz einer wünschenswerten Stärkung notwendiger reaktiver Instrumente ist hingegen die Vermeidung einer Katastrophe ihrer Bewältigung stets vorzuziehen, sodass das Hauptaugenmerk von Politik und Gesellschaft darauf liegen sollte.

31 Zum medizinischen Zivilschutz allgemein vgl. Jochen Molitor, *Katastrophe als Beruf: Die bundesdeutsche Ärzteschaft und der nukleare Ernstfall 1950–1990*, Weimar–Köln (i. E.).

32 Zum Einfluss der Hilfsorganisationen auf die entsprechende Gesetzgebung der 1980er Jahre vgl. Diebel (Anm. 7), S. 264–267, S. 313ff.

JOCHEN MOLITOR

hat zur Geschichte der Katastrophenmedizin promoviert und arbeitet als Lehrer in Köln.
molitor@apostelgymnasium.de

STRUKTUREN, AKTEURE UND ZUSTÄNDIGKEITEN DES DEUTSCHEN BEVÖLKERUNGSSCHUTZES

Wolfram Geier

Extreme Wetterlagen, Terroranschläge, Großunfälle und industrielle Havarien, großflächige und lang andauernde Stromausfälle, Pandemien sowie militärische Konflikte sind Ereignisse, bei deren Bewältigung der Bevölkerungsschutz in allen gut organisierten Staaten eine besondere Rolle spielt. Der Bevölkerungsschutz ist Teil der öffentlichen Sicherheit und der Gefahrenabwehr. Während die mit ihm verbundenen Aufgaben international unter dem Begriff *civil protection* firmieren und oftmals zusammengefasst und zentral koordiniert werden, spricht man in Deutschland auch von einem „integrierten“ und „aufwuchsfähigen“ Hilfeleistungssystem. Es besteht aus verschiedenen Teilaufgaben und -zuständigkeiten sowie einer Vielzahl von Akteuren und fügt sich trotz der hohen Komplexität zu einer auch im internationalen Vergleich leistungsfähigen Gefahrenabwehrkette. Diese beginnt administrativ bei der Gemeinde und setzt sich über die Ebene der Kreise, Bezirke und Länder bis zur Bundesebene fort. Durch standardisierte Verfahren ist Deutschland sowohl mit den Mitgliedsstaaten der EU als auch mit den Vereinten Nationen international verbunden, um sich im Katastrophenfall gegenseitig helfen zu können.

BUNDESSTAATLICHE STRUKTUREN

Die Strukturen des deutschen Bevölkerungsschutzes entsprechen dem föderalen Staatsaufbau und der durch das Grundgesetz bestimmten Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern. Ein Großteil der Aufgaben der inneren Sicherheit fällt in die gesetzgebende Kompetenz der Länder.⁰¹ Sie können dabei in eigener Zuständigkeit Aufgaben auf die Kommunen übertragen. Während für die äußere Sicherheit und die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung (Zivilschutz) allein der Bund zuständig

ist, sind für nahezu alle anderen Aufgaben der Gefahrenabwehr die Länder verantwortlich.⁰²

Die Systemarchitektur des deutschen Bevölkerungsschutzes lässt sich bildlich am besten als Pyramide darstellen, die die drei Verwaltungsebenen des integrierten Hilfeleistungssystems abbildet. Die Basis bilden die Gemeinden, kreisfreien Städte und Landkreise, die für den Brandschutz und die Allgemeine Hilfe, den Rettungsdienst und den Katastrophenschutz operativ verantwortlich sind. Integrierte Leitstellen für diese Aufgaben koordinieren in der Regel auf Kreisebene das tägliche Einsatzgeschehen. Für die operative Durchführung der Aufgaben bedient sich die kommunale Ebene der meist freiwilligen Feuerwehren und der privaten Hilfsorganisationen Arbeiter-Samariter-Bund, Deutsche Lebensrettungs-Gesellschaft, Deutsches Rotes Kreuz, Johanniter Unfall-Hilfe, Malteser Hilfsdienst sowie in geringerem Umfang auch privat-kommerzieller Unternehmen. Die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW), Zivilschutzorganisation des Bundes, unterstützt die Länder und Kommunen im Rahmen der Amts- und Katastrophenhilfe. Diese operativen Ressourcen bestehen aus etwa 1,7 Millionen überwiegend ehrenamtlich aktiven Einsatzkräften. Hier zeigt sich die feste Verankerung in der Zivilgesellschaft als zentrales Charakteristikum des deutschen Bevölkerungsschutzes, der im Wesentlichen durch ehrenamtliches Engagement und auf der Grundlage des in föderalen Staaten üblichen Subsidiaritätsprinzips getragen wird. Ergänzt werden die Freiwilligen Feuerwehren durch Berufsfeuerwehren in den Großstädten sowie den heute überwiegend hauptamtlich organisierten Rettungsdienst.⁰³

Die Mitte der Pyramide bilden die Bundesländer, die die gesetzliche Verantwortung für den Brand- und Katastrophenschutz sowie den Rettungsdienst tragen. Daher existieren in allen 16

Ländern Fachgesetze für diese Aufgaben. Die Innenministerien der Länder üben die Fachaufsicht aus. In einigen Bundesländern ist die Aufgabe des Rettungsdienstes den Gesundheitsministerien zugeordnet, wobei über spezielle Gremien die Zusammenarbeit mit den Innenressorts gewährleistet ist. Die Landesebene unterstützt die kommunale Ebene mit materiell-technischen Ressourcen, kann eigene Einheiten aufstellen und koordiniert bei besonders großen Lagen mit Krisenstäben auf der politisch-administrativen Ebene.

Der für den Zivilschutz verantwortliche Bund bildet die Spitze der Pyramide. Das Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (ZSKG) setzt den fachgesetzlichen Rahmen für diese Aufgabe sowie für die Unterstützung der Länder im Katastrophenfall. Die Ergänzung des Katastrophenschutzes der Länder mit Spezialressourcen für Zivilschutzzwecke bietet die Möglichkeit, diese Ressourcen für die alltägliche Gefahrenabwehr bei friedenszeitlichen Katastrophenlagen zu nutzen. Durch die Mitwirkungspflicht aller Stufen zum Schutz der Bevölkerung im Verteidigungsfall sind die drei Ebenen durch den sogenannten Doppelnutzen miteinander verzahnt. Zuständige Bundesbehörden zur Aufgabenerfüllung des ZSKG sind das 2004 in Bonn errichtete Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) sowie das THW als Geschäftsbereichsbehörden des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI).

BUNDESAUFGABE ZIVILSCHUTZ

Gemäß ZSKG ist es Aufgabe des Zivilschutzes, durch nicht-militärische Maßnahmen die Bevölkerung, ihre Wohnungen und Arbeitsstätten, lebens- oder verteidigungswichtige zivile Dienststellen, Betriebe, Einrichtungen und Anlagen sowie das Kulturgut vor Kriegseinwirkungen zu schützen und deren Folgen zu beseitigen oder zu mildern. Die Bundesländer führen die Zivilschutzaufgaben im Rahmen der sogenannten Bundesauftragsverwaltung gemäß Artikel 85 Grundgesetz aus. Das bedeutet, dass den Ländern Mittel und technische Ressourcen aus dem

Bundeshaushalt für die Umsetzung der Aufgaben zugewiesen werden und sie diese Mittel bedarfsgerecht an die kommunale Ebene weitergeben. Diese Maßnahmen des Bundes werden in die Katastrophenvorsorge und die alltägliche Gefahrenabwehr integriert, da ansonsten die Aufwuchsfähigkeit dieses Ansatzes im Sinne des Doppelnutzens kaum möglich wäre. Zum Zivilschutz gehören gemäß ZSKG insbesondere folgende Aufgaben:

Die Fähigkeit zu **Selbstschutz- und Selbsthilfe** der Bevölkerung ist vor allem bei lang andauernden Ereignissen von Bedeutung, da sie maßgeblich die Resilienz einer Gesellschaft beeinflusst. Der Bund fördert diese Aufgabe durch die Unterstützung von Ausbildungsmaßnahmen in der Ersten Hilfe mit Selbstschutzzinhalten sowie bei der Brandschutzerziehung und dem Aufbau des Selbstschutzes in den Kommunen. Ratgeber für das richtige Verhalten in Notlagen, zielgruppenspezifische Informations- und Bildungsangebote wie Kurzfilme, Internetangebote oder pädagogische Konzepte für Kinder und Jugendliche ergänzen die Maßnahmen.⁰⁴ Mit Blick auf heutige und künftige Risiken und Gefahren besteht hier jedoch ein erheblicher gesellschaftlicher Nachholbedarf.

Die rechtzeitige **Warnung der Bevölkerung** vor unmittelbaren Gefahren ist im Katastrophenfall essenziell. Für die Erfassung der besonderen Gefahren, die der Bevölkerung in einem Verteidigungsfall drohen und die damit verbundene Warnung, etwa vor Raketenangriffen, ist der Bund zuständig. Die unmittelbare Warnung der Bevölkerung wird von den Bundesländern im Auftrag des Bundes vorgenommen, indem die Strukturen genutzt werden, die die Länder für die Warnung der Öffentlichkeit bei Katastrophen und anderen Unglücksfällen bereithalten. Hierzu zählen Sirenen, Rundfunkdurchsagen, Lautsprecherdurchsagen sowie zunehmend auch Warnungen durch internetbasierte Medien wie Apps.

Mit Blick auf den **baulichen Bevölkerungsschutz** haben sich Bund und Länder 2007 zwar darauf verständigt, die vorhandenen Schutzräume aufzugeben, die selbst in den Hochzeiten des Kalten Krieges lediglich für rund 3 Prozent der westdeutschen Bevölkerung Platz boten. Aktuelle Entwicklungsprojekte des Bundes zielen aber

⁰¹ Vgl. Art. 30, Art. 70 GG.

⁰² Vgl. Art. 73 Abs. 1 GG.

⁰³ Vgl. Wolfram Geier, *Geschichte, Status quo und aktuelle Herausforderungen*, in: ders./Harald Karutz/Thomas Mitschke (Hrsg.), *Bevölkerungsschutz*, Berlin–Heidelberg 2017.

⁰⁴ Vgl. etwa BBK (Hrsg.), *Ratgeber für Notfallvorsorge und richtiges Handeln in Notsituationen*, Bonn 2020.

auf geschütztes Bauen mit Blick auf die heutigen Risiken und Gefahren unter finanziell günstigeren Aspekten. Die Ergebnisse finden ihren Niederschlag in speziellen Bevölkerungsinformationen und geben Hinweise und Empfehlungen für den baulichen Bevölkerungsschutz, die von den Bürgerinnen und Bürgern in eigener Verantwortung ebenso umgesetzt werden können wie von öffentlichen Einrichtungen und Infrastrukturunternehmen.⁰⁵

In besonderen Lagen, hier vor allem bei militärischen Konflikten, kann die Bevölkerung im Rahmen von **Aufenthaltsregelungen und Evakuierungsplanungen** angewiesen werden, den jeweiligen Aufenthaltsort nur mit Erlaubnis zu verlassen beziehungsweise ein bestimmtes Gebiet nicht zu betreten, oder aus besonders gefährdeten Gebieten vorübergehend evakuiert werden. Die Länder und Kommunen sind verpflichtet, die erforderlichen Vorbereitungen und Maßnahmen zu treffen, und der Bund unterstützt sie dabei. Die Dreifachkatastrophe von Fukushima 2011 hat auch in Deutschland zur Überprüfung und Anpassung von Evakuierungsplänen, insbesondere in der Umgebung von kerntechnischen Anlagen geführt.

Eine zentrale Klammer zwischen dem Zivilschutz des Bundes und dem Katastrophenschutz der Länder ist die **Ergänzung des Katastrophenschutzes** zu Zivilschutzzwecken mit Spezialressourcen. Es handelt sich dabei um Fahrzeuge für den Brandschutz und den Sanitätsdienst, Spür- und Messtechnik für den Schutz vor chemischen, biologischen, radioaktiven und nuklearen Gefahren (CBRN-Schutz) sowie Aus-, Fort- und Weiterbildungsangebote für Helferinnen und Helfer. Im Rahmen des „Doppelnutzens“ können diese Ressourcen für Zwecke des Katastrophenschutzes, des Brandschutzes, des Betreuungswesens und der Bewältigung eines Massenfalls von Verletzten/Erkrankten (MANV) genutzt werden. Dafür stützt sich der Bund im Fall eines militärischen Konflikts auf dem Gebiet der Bundesrepublik auf das System der Länder. Spezielle Task Forces zur Bekämpfung eines MANV, Erkundungsfahrzeuge, Löschfahrzeuge und Task Forces für C- und B-, also chemische und biologische Gefahrenlagen wurden durch das BBK aufgebaut und in den Ländern statio-

niert. Insgesamt stehen den Ländern über 5000 Einsatzfahrzeuge des Bundes zur Verfügung. Hinzu kommen 18 Hubschrauber des BBK an derzeit 12 Luftrettungsstationen des sogenannten Christoph-Systems in Deutschland, die den Luftrettungsdienst der Länder unterstützen.

Seit einer gesetzlichen Novelle des ZSKG 2009 wurde dem Bund erstmals die Möglichkeit eingeräumt, die **Koordinierung von Hilfsmaßnahmen im Katastrophenfall** zu übernehmen, sofern die betroffenen Länder darum ersuchen. Zu diesem Zweck hält der Bund Koordinierungsinstrumente wie die Interministerielle Koordinierungsgruppe von Bund und Ländern oder das Gemeinsame Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern beim BBK vor. Die bislang nur einmal (2011) einberufene Interministerielle Koordinierungsgruppe von Bund und Ländern bietet die Möglichkeit, bei nationalen Lagen die Kooperation auf der Fachebene frühzeitig zu beginnen und den politisch-strategischen Krisenstäben von Anfang an strukturiert zuzuarbeiten.

Der Bund ist im Rahmen der Vorsorgeplanung gesetzlich verpflichtet, **Risikoanalysen** zu erarbeiten und dem Bundestag jährlich darüber zu berichten. Das organisatorisch und redaktionell verantwortliche BBK hat dafür eine wissenschaftlich basierte Methode entwickelt. 2012 wurde so etwa zusammen mit dem Robert-Koch-Institut eine Risikoanalyse zu einer Pandemie erarbeitet, die realistisch die 2020 eingetretene Lage beschrieb und Defizite in der Vorbereitung aufzeigte.⁰⁶

Eine weitere Aufgabe des Bundes ist die **Beratung beim Schutz Kritischer Infrastrukturen** (KRITIS), deren Störung oder Ausfall dramatische Folgen für das Gemeinwohl oder die öffentliche Sicherheit und Ordnung hätten. Hier kann der Bund mit den Ländern Standards und Rahmenkonzepte entwickeln.

Im **gesundheitlichen Bevölkerungsschutz** stehen seit Ende des Kalten Krieges vor allem vorbereitende planerische Maßnahmen des Bundes im Vordergrund, die von den Ländern umzusetzen sind. Insofern fehlen heute – von einer Sanitätsmittelbevorratung an ausgewählten Standorten abgesehen – zusätzliche flächendeckende gesundheitliche Infrastrukturen, wie beispielsweise Hilfskrankenhäuser. Mit den derzeitigen gesetzlichen Vorgaben sollen insbesondere die Nutzungs- und Erweiterungsmöglichkeiten der

⁰⁵ Vgl. etwa BBK, Baulicher Bevölkerungsschutz für alle Wetterlagen, Playlist, 2015/2016, www.youtube.com/watch?v=Ot8x-NwQ7A&list=PLKLFpgCj_g6WmM8tZvB5NwKmzLKMLUJIW.

⁰⁶ Vgl. Bundestags-Drucksache 17/12051, 3.1.2013.

vorhandenen Einrichtungen des Gesundheitswesens sowie der personelle und materielle Bedarf für den Verteidigungsfall ermittelt und eng mit den Sanitätsdienststellen der Bundeswehr zusammengearbeitet werden. Der Bund unterstützt die Länder mit Konzepten zur Bevorratung, mit der Bereitstellung von entsprechenden Sanitätsmittelpaketen an ausgewählten Klinikstandorten sowie mit planerischen Hilfen für eine Krankenhaus-Alarmplanung. In Ermangelung eines Vorsorge- und Sicherstellungsgesetzes im Gesundheitswesen sowie aufgrund eines zunehmend ökonomisierten Gesundheitssektors und dem damit verbundenen Abbau von Krankenhauskapazitäten können die im ZSKG beschriebenen vorwiegend planerischen Maßnahmen nur eine Mindestleistung sein. Infolge der Covid-19-Pandemie beabsichtigt die Bundesregierung, dieses Problem zu lösen.

In Deutschland gehört auch der **Schutz von Kulturgut** zu den Aufgaben des Zivilschutzes im Rahmen des humanitären Völkerrechts. Das BBK setzt diese Aufgabe zusammen mit den Ländern unter anderem durch die Kennzeichnung von kulturell besonders wertvollen Gebäuden mit dem internationalen Schutzzeichen für Kulturgut sowie durch die Mikroverfilmung besonders wertvoller Dokumente der deutschen Geschichte, Architektur, Forschung, Politik, Musik und Literatur um. Im zentralen Bergungsort der Bundesrepublik, dem Barbarastollen im Breisgau, sind mittlerweile weit über eine Milliarde Aufnahmen von Dokumenten, die in Zusammenarbeit mit Bundes- und Landesarchiven ausgewählt wurden, in hermetisch verschlossenen Stahlbehältern eingelagert. Dieses „nationale Gedächtnis“ kann auch im Fall von lokalen Ereignissen von Nutzen sein, wie der Einsturz des Kölner Stadtarchivs 2009 oder der Brand der Herzogin Anna Amalia Bibliothek in Weimar 2004 gezeigt haben.

LÄNDERAUFGABE KATASTROPHENSCHUTZ

Der Katastrophenschutz ist Aufgabe der Länder, wird durch Landesgesetz geregelt und von der kommunalen Ebene operativ durchgeführt. Dabei baut der Katastrophenschutz im Rahmen des integrierten aufwuchsfähigen Hilfeleistungssystems auf den Ressourcen der alltäglichen Gefahrenabwehr in Kreisen und Kommunen auf. Oberste Katastrophenschutzbehörden sind die Innenministerien, untere Katastrophenschutzbe-

hörden die Landkreise und kreisfreien Städte mit ihren Fachämtern. Das Feststellen einer Katastrophe ist ein Verwaltungsakt und erfolgt meist dann, wenn ein Schadensereignis so groß ist, dass die Unterstellung aller eingesetzten Kräfte unter einer einheitlichen Leitung erforderlich ist. Die Katastrophenschutzbehörden sind verpflichtet, vorbereitende Maßnahmen für den Fall des Katastropheneintritts zu treffen.

So muss die kommunale Ebene Leitungsorganisationen wie **Katastrophenschutzstäbe** aufbauen, diese personell adäquat besetzen und trainieren sowie **Katastrophenschutzpläne** erarbeiten und fortschreiben. Wird eine Katastrophe festgestellt und der Katastrophenschutzstab einberufen, ist der Landrat beziehungsweise der Oberbürgermeister in seiner Funktion als Hauptverwaltungsbeamter Leiter des Stabes und gesamtverantwortlich für die Katastrophenabwehr im Landkreis beziehungsweise der kreisfreien Stadt.

Die Länder können **spezialisierte Katastrophenschutzeinheiten** aufstellen, die die fachspezifisch-operativen Aufgaben im Katastrophenfall wahrnehmen und die kommunale Ebene unterstützen. So sind beispielsweise in Hessen die landeseigenen Einheiten beziehungsweise Fachdienste Führung, Information- und Kommunikation (früher Fernmeldedienst), Brandschutz, CBRN-Schutz (früher Gefahrstoff-ABC), Sanitätswesen, Betreuung, Wasserrettung sowie Bergung und Instandsetzung vorgesehen. Personell besetzt werden diese Einheiten überwiegend durch die privaten Hilfsorganisationen sowie die Feuerwehren oder kommunale Regieeinheiten. Neben den speziellen Landeseinheiten und der Ergänzung durch den Bund für den Zivilschutz können Kreise und Kommunen weitere eigene Einheiten für den Katastrophenfall aufbauen und vorhalten; Gleiches gilt für die Hilfsorganisationen. Grundsätzlich sehen alle einschlägigen Gesetze des Bundes und der Länder eine Hilfeleistungspflicht durch die Bevölkerung vor. In besonders schweren Katastrophenfällen oder im Verteidigungsfall können Männer und Frauen im Alter zwischen 18 und 65 Jahren für bestimmte Zeiträume durch die zuständigen Behörden zur Hilfeleistung bestellt werden.

Aufgrund ihres landesgesetzlichen Auftrags, in den Kommunen **Brandschutz und allgemeine Hilfe** zu gewährleisten, sind die Feuerwehren der größte operative Einzelakteur des Bevölkerungsschutzes. Für die operative Arbeit sind die Gemeinden verpflichtet, entsprechend der

Bedarfspläne eine personell leistungsfähige und technisch gut ausgerüstete Feuerwehr aufzustellen. Wichtiger Parameter für die Leistungsfähigkeit ist die Hilfsfrist, also die Zeit zwischen Eingang einer Notrufmeldung und dem Eintreffen der Feuerwehr am Einsatzort. Die Städte und Gemeinden unterhalten nach Angaben des Deutschen Feuerwehrverbandes 22 155 freiwillige Feuerwehren mit knapp einer Million meist ehrenamtlich tätigen Feuerwehrleuten sowie 104 Berufsfeuerwehren mit über 33 000 hauptamtlichen Feuerwehrleuten in den Großstädten.⁰⁷ Neben den öffentlichen Feuerwehren existieren auch 771 nicht-öffentliche beziehungsweise private Feuerwehren in besonderen Unternehmen, Einrichtungen und Industriebetrieben. Auch die Bundeswehr sowie andere in Deutschland stationierte Streitkräfte unterhalten eigene Feuerwehren, die primär in ihren Standorten eingesetzt, im Bedarfsfall aber auch extern Hilfe leisten können.

Der **Rettungsdienst** als öffentliche Aufgabe der Gefahrenabwehr und der Daseinsvorsorge umfasst die notfallmedizinische Rettung sowie den qualifizierten Krankentransport. Diese Aufgabe regeln die Länder in den Landesrettungsdienstgesetzen und übertragen sie den Landkreisen und kreisfreien Städten, sofern sie wie in den Stadtstaaten nicht selbst Träger dieser Aufgaben sind oder Rettungszweckverbände dafür gegründet haben. Die Träger des Rettungsdienstes erarbeiten für ihren Zuständigkeitsbereich Bedarfspläne, in denen aufgrund des Einsatzaufkommens und der vorgegebenen Hilfsfrist festgelegt ist, wie viele Rettungsmittel und Rettungswachen vorgehalten werden müssen. Die Luftrettung mittels Rettungshubschrauber liegt hingegen in der Hoheit der Länder. Die Bedarfsplanung insgesamt ist mit den Kostenträgern des Rettungsdienstes, den gesetzlichen Krankenkassen, abzustimmen. Bei den rund 71 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Rettungsdienst handelt es sich heute zum großen Teil um hauptamtliches Personal, wobei es über den Sanitätsdienst Schnittstellen zum Ehrenamt gibt.⁰⁸

Bei einem MANV wird der Rettungsdienst von sogenannten Schnell-Einsatzgruppen (SEG)

unterstützt. Bei einem Katastrophenfall werden ferner die Einheiten des Sanitätsdienstes alarmiert und hinzugezogen, die sich dann auch auf Ressourcen des Bundes stützen können. Daneben sind durch Landesgesetze weitere Dienste an speziellen Gewässern sowie in den Bergen vorzuhalten. Berg- und Wasserrettung werden meist ehrenamtlich durch die Berg- beziehungsweise Wasserwacht durchgeführt. Ein weiteres Element des Hilfeleistungssystems sind die mittlerweile zahlreichen ehrenamtlich aufgestellten Rettungshundestaffeln bei Hilfsorganisationen und Feuerwehren zur Suche von verschütteten und vermissten Personen. Internationale Abkommen verpflichten Deutschland zum Betrieb eines Such- und Rettungsdienstes für See- und Luftunfälle. Den SAR-Dienst (*search and rescue*) vor den deutschen Küsten betreibt die ebenfalls überwiegend ehrenamtlich organisierte Deutsche Gesellschaft zur Rettung Schiffbrüchiger. Der SAR-Dienst aus der Luft wird derzeit durch die Bundeswehr sichergestellt. All diese Dienste arbeiten im Bedarfsfall mit den anderen Organisationen zusammen.

Wichtiger Partner im integrierten Hilfeleistungssystem ist auch die Polizei. Im Katastrophenfall sowie bei Unfällen sorgt die Polizei einerseits für **Sicherheit und Ordnung**, andererseits ergreift sie Maßnahmen für **Absperrungen, Verkehrsregelungen** und zur **Strafverfolgung** bei potenziell strafbewehrten Ursachen des Schadensereignisses. Die Polizei verfügt darüber hinaus über technische Ressourcen, die auch im Katastrophenfall im Zuge der Amts- und Katastrophenhilfe zum Einsatz gebracht werden können.

Im Rahmen der **zivil-militärischen Zusammenarbeit** ist die Bundeswehr ein originärer Partner des Bevölkerungsschutzes. Im Verteidigungsfall unterstützt die zivile Seite die Streitkräfte beispielsweise durch Versorgung mit notwendigen Gütern und Leistungen und gewährleistet die Aufrechterhaltung der Verteidigungsfähigkeit und die Operationsfreiheit. Im Rahmen der Amts- und Katastrophenhilfe unterstützt die Bundeswehr die zivile Seite bei der Bewältigung von Katastrophen und Unglücksfällen, sofern sie hierfür Kapazitäten im Inland zur Verfügung hat. Dafür wurde Artikel 35 Grundgesetz unter anderem infolge der schweren Sturmflut von 1962 in Norddeutschland geändert und angepasst. Die Bundeswehr hat auf dieser Grundlage bei Hochwasserkatastrophen, Stürmen oder Eisenbahnunfällen wertvolle Amtshilfe geleistet.

⁰⁷ Vgl. Deutscher Feuerwehrverband (Hrsg.), *Feuerwehr-Jahrbuch 2020*, Berlin 2020, S. 326–329.

⁰⁸ Vgl. Gesundheitspersonal in 1000, 2018, www.gbe-bund.de/gbe/pkg_isgbe5.prc_menu_olap?p_uid=gast&p_aid=87366263&p_sprache=D&p_help=2&p_indnr=89&p_indsp=7013&p_ityp=H&p_fid.

Aktuell ist die Bundeswehr mit Tausenden Soldatinnen und Soldaten bei der Pandemie-Bewältigung im Einsatz. Eine feste Größe in der zivilen Notfallplanung ist sie aufgrund ihres originären Verteidigungsauftrags jedoch nicht.

ÜBERGREIFENDE ZUSAMMENARBEIT

Das Grundgesetz kennt zwar keinen eigenständigen Begriff der „Sicherheitsvorsorge“ und hat diesbezüglich auch keinen ebenenübergreifenden Auftrag formuliert. Dennoch kann staatliche Sicherheitsvorsorge mit Blick auf die identifizierten Risiken des 21. Jahrhunderts nur als gesamtstaatliche Aufgabe verstanden und wahrgenommen werden, wenn sie erfolgreich sein soll.⁰⁹ Die Aufgabenteilung sowie die Vielfalt der beteiligten Akteure bedingen eine intensive Kommunikation und koordinierte Abstimmung, sodass Bund und Länder in der Sicherheitsvorsorge einschließlich der zivilen, nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr in institutionalisierter Form sowie aufgrund von politisch vereinbarten fachlichen Strategien eng zusammenarbeiten.¹⁰

Als oberste Zivilschutzbehörde in Deutschland ist das BMI in Berlin zuständig für die Koordination der Ressortzusammenarbeit bei der Querschnittsaufgabe der zivilen Verteidigung sowie der Gesamtaufgabe Innere Sicherheit. Als Fach- und Dienstaufsicht legt das BMI strategisch-politische Ziele im Bevölkerungsschutz fest und beauftragt die ihm nachgeordneten Behörden BBK und THW mit der jeweiligen Ausarbeitung von Konzepten oder der Umsetzung von Projekten und Aufgaben, zu denen beispielsweise die regelmäßig stattfindende Länder- und Ressortübergreifende Krisenmanagementübung (LÜKEX) gehört. Das BMI ist Gast in der Innenministerkonferenz der Länder und deren Fachgremien und vertritt Deutschland bei den zuständigen Gremien der Europäischen Kommission oder im Rahmen internationaler Kooperationen. Im Krisenfall wird im BMI ein Krisenstab gebildet, der bei Bedarf auch von BBK und THW sowie anderen Behörden fachlich beraten wird. Mit einigen Bundes-

ressorts bestehen Absprachen, einen gemeinsamen Krisenstab zu bilden, wie dies im Zuge der Covid-19-Pandemie mit dem Bundesministerium für Gesundheit der Fall ist. Bei einer Katastrophe mit nationalem Ausmaß oder auf Wunsch der Länder kann auch die Interministerielle Koordinierungsgruppe von Bund und Ländern unter Leitung des BMI mit geschäftsführender Unterstützung durch das BBK einberufen werden.¹¹

Die zentrale fachliche Stelle des deutschen Bevölkerungsschutzes und damit Netzknoten im Verbund der zahlreichen Akteure im Zivil- und Katastrophenschutz ist das BBK. Gemeinsam mit dem THW nimmt das BBK Aufgaben der zivilen Sicherheitsvorsorge, insbesondere im Bevölkerungsschutz und in der Katastrophenhilfe, wahr. Das Amt versteht sich dabei primär als ein fachliches Dienstleistungszentrum des Bundes mit Angeboten für die Behörden aller Verwaltungsebenen sowie für die im Bevölkerungsschutz mitwirkenden Organisationen und Institutionen. Die Hauptaufgabengebiete des Amtes spiegeln sich in vier Fachabteilungen: Risikomanagement einschließlich Schutz Kritischer Infrastrukturen, Krisenmanagement einschließlich Katastrophenhilfe, Forschung und technische Entwicklung des Zivilschutzes einschließlich des Schutzes vor CBRN-Gefahren sowie Aus-, Fort- und Weiterbildung von Führungskräften des Bevölkerungsschutzes an der behördeneigenen Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz. Auf internationaler Ebene setzt das Amt im Auftrag anderer Ressorts Projekte um, die unter anderem den Aufbau und die Stärkung von Bevölkerungsschutzstrukturen in Krisenregionen zum Gegenstand haben. Rund 400 Beschäftigte nahezu aller Disziplinen aus Natur-, Technik-, Ingenieur-, Geistes-, Sozial- und Verwaltungswissenschaften sowie der Medizin bilden zusammen einen in Deutschland einzigartigen behördlichen Expertenpool.

Das THW ist die operative Zivilschutzorganisation des Bundes, die im Rahmen der Amts- und Katastrophenhilfe auch regelmäßig die alltägliche Gefahrenabwehr und den Katastrophenschutz der Länder unterstützt. Mit rund 80 000 überwie-

09 Vgl. Lutz Diwell, Gesamtstaatliche Sicherheitsvorsorge, in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hrsg.), Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen, Hamburg 2004, S. 47–74.

10 Vgl. BBK (Hrsg.), Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland, Bonn 2010.

11 Vgl. BMI (Hrsg.), System des Krisenmanagements in Deutschland, Berlin 2015, www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bevoelkerungsschutz/krisenmanagement-in-deutschland.pdf%3F__blob%3DpublicationFile%26v%3D1.

gend ehrenamtlichen Helferinnen und Helfern, einer großen Präsenz in der Fläche sowie mehreren Tausend Spezialfahrzeugen und besonderen technischen Ressourcen für Rettung, Bergung und Instandsetzung von Infrastrukturen ist das THW eine weltweit einmalige Einsatzorganisation für Sonderlagen.

Wichtigstes politisches Gremium für den Abstimmungsprozess zwischen den Ländern und dem Bund in Fragen der inneren Sicherheit einschließlich des Bevölkerungsschutzes ist die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK), die institutionalisierte fachspezifische Arbeitskreise unterhält. Der Bevölkerungsschutz ist dem Arbeitskreis V zugeordnet, der grundsätzliche Beschlüsse der IMK zu Feuerwehrangelegenheiten, zum Rettungswesen, zum Katastrophenschutz und zur zivilen Verteidigung vorbereitet, fachlich unterstützt durch den Ausschuss Feuerwehrangelegenheiten, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung und den Ausschuss Rettungswesen. Führungskräfte der Feuerwehren und des Rettungswesens sowie auch das BBK beraten die Arbeitsausschüsse bei Bedarf.

Eine besondere Herausforderung an die gesamtstaatliche Sicherheitsvorsorge ist die Privatisierung ehemals öffentlicher kritischer Infrastrukturen. Der Kooperationsbedarf ist daher über den rein staatlich-öffentlichen Bereich hinaus auch auf die Privatwirtschaft ausgeweitet, insbesondere auf die privaten KRITIS-Betreiber.

INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT

Katastrophen machen nicht vor Ländergrenzen oder Kontinenten Halt. Drei besonders heftige Ereignisse haben dies drastisch vor Augen geführt: der Reaktorunfall von Tschernobyl 1986, der Tsunami im Indischen Ozean 2004 und die Covid-19-Pandemie 2020/21. Eine globale katastrophale Zukunftsdimension besitzt der Klimawandel mit den einhergehenden Wetterextremen. Das Katastrophenmanagement ist daher unter internationalen Aspekten fortzuentwickeln. Sowohl auf europäischer als auch auf UN-Ebene wurden Verfahren entwickelt und Strategien verabschiedet, die eine verbesserte Katastrophenvorsorge und ein effektives Katastrophenmanagement zum Ziel haben. Der deutsche Bevölkerungsschutz ist hier auf drei Stufen aktiv: zum einen im Zuge der bilateral abgeschlossenen

Hilfeleistungsabkommen mit den Nachbarstaaten sowie einigen weiteren Staaten, zum anderen als gestaltendes Mitglied im 2001 gestarteten Verfahren zum Katastrophenschutz in der EU sowie nicht zuletzt in der weltweiten Katastrophenhilfe, die durch die Vereinten Nationen organisiert wird.

Mit dem auf der dritten Weltkonferenz zur Katastrophenvorsorge im japanischen Sendai 2015 beschlossenen Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, das auch Deutschland unterzeichnet hat, soll bis 2030 auf nationaler Ebene das Katastrophenrisiko gesenkt und dem Vorsorgegedanken mehr Raum gegeben werden. Durch umfangreiche politische, wirtschaftliche und soziale Maßnahmen sollen die Gefahrenexposition und die Katastrophenanfälligkeit verringert, die Vorbereitung auf den Katastrophenfall erhöht und die gesamtgesellschaftliche Resilienz gestärkt werden. Die nationale Kontaktstelle für diese Aufgabe in Deutschland ist beim BBK angesiedelt. Derzeit befindet sich die erste nationale Resilienzstrategie in Arbeit, die durch eine interministerielle Arbeitsgruppe 2021 einer Ressortabstimmung zugeführt werden soll.

AUSBLICK

Die Steigerung gesamtgesellschaftlicher Resilienz ist eine zentrale Zukunftsaufgabe. Der Bevölkerungsschutz in Deutschland muss sich dafür auf der bestehenden Basis des zivilgesellschaftlich verorteten und aufwuchsfähigen Hilfeleistungssystems neu aufstellen. Verstärkte Kooperationen zwischen den verschiedenen Ebenen und Akteuren im Inland sind dafür ebenso erforderlich wie im bilateralen und supranationalen Austausch mit Nachbarstaaten, der EU und den Vereinten Nationen. Der Bundesinnenminister hat 2020 den Auftrag erteilt, den Bevölkerungsschutz und das nationale Krisenmanagement in Deutschland einer kritischen Betrachtung zu unterziehen und im Rahmen der verfassungsrechtlichen Möglichkeiten neu zu justieren. Darin steckt eine große Chance, das grundsätzlich bewährte System an die künftigen Herausforderungen anzupassen und effektiv weiterzuentwickeln.

WOLFRAM GEIER

ist Abteilungspräsident im Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe in Bonn.
wolfram.geier@bbk.bund.de

STABSARBEIT VOR NEUEN HERAUSFORDERUNGEN

Zur Einsatzführung im Bevölkerungsschutz

Dominic Gißler · Frank Fiedrich

In der Corona-Pandemie wurde vielfach über Krisenstäbe berichtet. Seither ist der Begriff in aller Munde. Doch was verbirgt sich hinter der Stabsarbeit? In diesem Beitrag werden der aktuelle Stand und künftige Anforderungen an die Einsatzführung in den Blick genommen.

WESEN DER EINSATZFÜHRUNG MIT EINEM STAB

Im deutschen Bevölkerungsschutz, darunter Gefahrenabwehr und Krisenmanagement, sind Stäbe ein temporäres Führungsmittel für Einsätze. Sie werden bei Feuerwehr, Polizei, Rettungs- und Hilfsdiensten beziehungsweise in Verwaltung und Wirtschaft als „technische Einsatzleitung“, „Führungsstab“ beziehungsweise als „Krisen-“ oder „Verwaltungsstab“ bezeichnet. „Stabsarbeit“ ist die etwas unscharfe Bezeichnung für die Einsatzführung mit einem Stab.

Organisatorisch gesehen, ist ein Stab ein Organ im Führungssystem, das im Auftrag handelt. Als Element einer einsatzbezogenen Aufbauorganisation hat ein Stab zum Ziel, die Leistungsfähigkeit der Leitungsstelle, also der Verantwortlichen, zu erhöhen und die Alltagsorganisation zu entlasten. In der Theorie stehen eher Beratung und Unterstützung im Vordergrund.⁰¹ In der Praxis überlagern meistens Koordinierungsaufgaben den Entscheidungsanteil, wobei in seltenen Fällen das Entscheiden das Aufgabenspektrum dominieren kann.⁰² Die Verantwortlichkeit des Stabes hängt stark von der jeweiligen Organisationskultur ab und bedingt, ob er eher als reines Veranlassungs- beziehungsweise Beratungsorgan agiert oder quasi eigenständig bevollmächtigt handelt. Grob umrissen, werden in einem Stab in Teamarbeit aufgabenteilig organisationstypische Führungsaufgaben erledigt. Stäbe sind entweder von der Aufgabe her (Aufga-

benstab, überwiegend bei Hilfsorganisationen) oder von den tangierten Bereichen der Organisation her (Ressortstab, überwiegend in Verwaltung und Wirtschaft) aufgebaut. Der Charakter der Führungsaufgabe bedingt die Ausrichtung (operativ bis strategisch).

Bei Feuerwehr und Rettungsdienst illustrieren Hochwasser wie an der Elbe 2002, der Einsturz des historischen Archivs in Köln 2009, die Explosion in der Bayernoil-Raffinerie in Vohburg 2018 oder der 31-stündige Stromausfall in Berlin 2019 das Einsatzspektrum. Prägnante stabsmäßig geführte Polizeieinsätze gab es beim Anschlag am und im Olympia-Einkaufszentrum in München 2016 und zum Schutz des G20-Gipfels in Hamburg 2017. Bei Betreibern kritischer Infrastrukturen würden Einsätze bei Situationen wie dem Münsterländer Schneechaos 2005 oder dem Cyberangriff auf das Düsseldorfer Lukas-Krankenhaus 2016 auf Stabsebene geführt werden. In der Wirtschaft dienen Stäbe neben der Reaktion auf Unglücke und Bedrohungen auch niedrigschwellig zur Sicherstellung der betrieblichen Kontinuität.

Die Beispiele zeigen die Kritikalität der Einsätze für die Zielsysteme, also den Einsatzraum oder die betroffene Organisation. Gelingt es Stäben nicht, ihre Aufgabe zu erfüllen, drohen Zielsysteme aus der Bahn zu geraten. Bei kleineren und mittleren Einsätzen geht es um Abfedern und Wiedereinlenken von Situationen, die in der Praxis als „Störungen“ und „Notfälle“ bezeichnet werden. Diesen Schweregraden können die allermeisten Einsätze der polizeilichen und nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr zugerechnet werden. Wo eine Wiedereinlenkung nicht möglich ist, bedarf es der Weiterentwicklung des Zielsystems, um es in einem neuen Zustand zu stabilisieren. So wurden etwa während der Corona-Pandemie die Kapazitäten der Gesundheitsämter zur Kontaktnachverfol-

gung erhöht, um die Gesundheitsversorgung vor Überforderung zu schützen und somit die Auslenkung des Gesundheitssystems zu vermeiden.

Begrifflich entsprechen solche Systemzustände einer „Krise“. Daher können eigentlich nur seltene Einsätze größter Tragweite als „Krisenmanagement“ bezeichnet werden. Neben dem Zustand des Zielsystems geht es in Einsätzen immer auch um die Wahrung der Souveränität der Mutterorganisation des Stabes. Hierzu zählen auch Reputation und Glaubwürdigkeit. Zusammengefasst haben Stäbe also die Aufgabe, Situationen zu stabilisieren, Zielsysteme wieder einzulenken und die organisationale Souveränität zu sichern.

Der Wert der herbeigeführten Einsatzergebnisse für die Zielsysteme kann nur schwer monetarisiert werden. So versagt die finanzielle Perspektive ein Stück weit, wo es um ideelle Güter wie etwa Reputation, um den Fortbestand des Zielsystems, um nicht annähernd zu greifende Gemeinkosten oder verfassungsgemäß geschützte Güter geht.⁰³ Weil die Ereignisursachen potenziell den Fortbestand des Zielsystems bedrohen können, leisten Stäbe im Bevölkerungsschutz eine Art daseinsmäßigen Beitrag und tragen übergeordnet zu einem resilienten Gemeinwesen bei.

Insgesamt sind Stäbe in mehrerlei Hinsicht besonders. Sie werden üblicherweise in Situationen eingesetzt, die kritisch für das Zielsystem und zu komplex für vorgelagerte Organe beziehungsweise die Alltagsorganisation sind. Sie markieren in der Regel die höchste Instanz eines Führungssystems. Es gibt somit kaum eine Eskalationsmöglichkeit. Daraus resultiert die unbedingte Notwendigkeit, mit Kritikalität und Komplexität zurecht zu kommen. Daher wird ein Stabführungstheoretisch als „Art Generalinstrument“ verstanden, dessen Zweck es ist, innerhalb seiner (hohen, aber nicht grenzenlosen) Leistungsfähigkeitsgrenzen das jeweils bestmögliche Einsatzresultat herbeizuführen. Die Bezeichnung als Generalinstrument steht sowohl für die Erwartung an das Generelle (unterschiedsloser Einschluss

aller Ereignisse) wie auch für die Bedeutung des Organs für die oberste Instanz einer Organisation (in Anlehnung an den militärischen Rang eines Generals).“⁰⁴

FÜHRUNGSLEISTUNGEN ALS BEITRAG ZUM EINSATZ

Einsätze bestehen aus Führungs- und Ausführungsleistungen. Stäbe schaffen die Voraussetzungen für operative Einheiten, um die eigentlichen Wirkungen zu erzeugen. Dieser Beitrag kann in vier Führungsleistungen beschrieben werden. *Erstens* muss ein Stab als Stab funktionieren. Dazu gehören Funktionen wie Informationsmanagement-, Entscheidungs-, Team- oder Wahrnehmungsprozesse. *Zweitens* gilt es, Einsätze führbar zu machen, also einen Stab aus kompetenten Mitgliedern zusammenzustellen, eine beherrschbare Führungsspanne vorzusehen und geeignete Kommunikationsmittel zu wählen. *Drittens* geht es darum, Zeitvorteile zu erarbeiten. Schon allein, weil der Ereignisverlauf fortschreitet, ist Einsatzführung immer ein Arbeiten gegen die Zeit. Dieser Punkt ist erfolgskritisch, weil er die Voraussetzung ist für *viertens* die Beeinflussung des Ereignisfortgangs. Dazu zählen unter anderem das Erkennen der Problemstellung und die eigentliche Lenkung des Geschehens.

Bei der Einsatzführung treten typische Probleme wiederkehrend auf. Grundlegend sind dies die eigentliche Betroffenheit des Zielsystems sowie die Medienberichterstattung, die öffentliche Meinung und das Vertrauen in die Organisation. Die Medialisierung gesellschaftlichen kommunikativen Handelns hat dazu geführt, dass es neben der „echten“ Realität eine zweite, virtuelle Realität gibt. In der Praxis kommt ein Kommunikationsproblem über den Einsatz daher einem Einsatzproblem gleich. Ein weiteres alltägliches Problem ist fehlendes Wissen und eine unsichere Informationslage. Diese Herausforderungen begleiten die Einsatzführung permanent. Eine letzte Kategorie sind führungssystembedingte Probleme. Diese haben meist interne Ursachen wie den Ausfall von Sprechfunk, kommunikative Missverständnisse oder fehlende Erreichbarkeiten von Entscheidern. Die Lösung dieser Probleme und die Erbringung der vier Führungsleistungen markieren die Erwartungshaltung an die Stabsarbeit.

01 Vgl. Gesine Hofinger/Rudi Heimann, Stabsarbeit – Konzept und Formen der Umsetzung, in: dies. (Hrsg.), Handbuch Stabsarbeit. Führungs- und Krisenstäbe in Einsatzorganisationen, Behörden und Unternehmen, Berlin 2016, S. 3–10, hier S. 6.

02 Vgl. Dominic Gißler, Erfolg der Stabsarbeit. Arbeit, Leistung und Erfolg von Stäben der Gefahrenabwehr und des Krisenmanagements im Gesamtkontext von Einsätzen, Frankfurt/M. 2019, S. 247.

03 Vgl. ebd., S. 247 f.

04 Ebd., S. 246.

ENTSTEHUNG DES FÜHRUNGSSYSTEMS

Die Idee eines Stabes als Unterstützungsgremium stammt aus dem Militär. Sie fand Anfang des 20. Jahrhunderts durch den Bergbauingenieur Henri Fayol als Stabsstelle Eingang in die Betriebswirtschaft. In der Bundesrepublik Deutschland wurde der Zivil- und Katastrophenschutz unter anderem auch vor dem Hintergrund der während des Kalten Krieges wahrgenommenen Bedrohung durch die Sowjetunion aufgebaut.⁰⁵ Das dazugehörige Führungssystem war zwar stabähnlich, aber noch nicht sehr leistungsfähig. Durch die Waldbrandkatastrophe in Niedersachsen 1975 und durch Erkenntnisse aus dem Mordfall Hanns-Martin Schleyer 1978 wurde ein Entwicklungsschub ausgelöst, der 1981 zur Einführung der Katastrophenschutz-Dienstvorschrift 100 (KatS-DV 100) führte.⁰⁶ Darin wurden Stäbe als Führungsmittel in der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr festgeschrieben.⁰⁷ Nach dem Ende des Kalten Krieges wurde die KatS-DV 100 kaum mehr gelebt. Darauf werden unter anderem Schwierigkeiten bei den Einsätzen beim Rheinhochwasser in Köln 1993 und beim Brand am Düsseldorfer Flughafen 1996 zurückgeführt. 1997 wurden die KatS-Dienstvorschriften ohne eine Nachfolgeregelung außer Kraft gesetzt, sodass das Zugunglück von Eschede 1998 in einen Zeitraum fiel, in dem es keine bundesweite Vorgabe zur Führung im Katastrophenschutz gab.⁰⁸

Die Erkenntnisse dieser Zeit flossen in die Trennung von operativ-taktischen und administrativ-organisatorischen Aufgaben ein. Dieses Zwei-Stabs-Modell war eine echte Neuerung. Für die erstgenannte Komponente wurde 1999 die Feuerwehr-Dienstvorschrift 100 Führung und Leitung im Einsatz (FwDV 100) veröffentlicht, für die zweite 2003 die Hinweise zur Bildung von Verwaltungsstäben.⁰⁹ Nach der Außerkraftsetzung der KatS-DV 100 verfügte der Bevölkerungsschutz in Deutschland ab diesem

Zeitpunkt wieder über ein umfassendes Führungssystem. Aufgrund der föderalen Zuständigkeit handelte es sich in beiden Fällen um Empfehlungen an die Länder, in deren Zuständigkeit die Stäbe des Bevölkerungsschutzes weitestgehend fallen. Die Polizei-Dienstvorschrift 100 Führung und Einsatz der Polizei entwickelte sich parallel, hat aber im Katastrophenschutz keine Relevanz. Die Terroranschläge vom 11. September 2001, das Hochwasser an der Elbe 2002 und die Fußball-Weltmeisterschaft 2006 sensibilisierten für Großschadensereignisse. Sie lösten vor allem strukturelle Weiterentwicklungen aus, die auf die Einsatzführung aber keine wesentlichen Auswirkungen hatten. Seit ungefähr der Jahrtausendwende gab es im Führungssystem des Bevölkerungsschutzes also keine größeren Weiterentwicklungen mehr.

GEGENWÄRTIGER STAND UND RAHMENBEDINGUNGEN

Die Ausbildung in der Stabsarbeit im öffentlichen Bereich obliegt den Ländern. Im operativ-taktischen Bereich wird meist an den Landesfeuerwehrschulen beziehungsweise an den Instituten der Träger des Katastrophenschutzes wie der Bundesschule des Technischen Hilfswerks ausgebildet. Zur Ausbildungssituation für Verwaltungsstäbe gibt es keinen fundierten Überblick, jedoch scheint diese nicht zufriedenstellend zu sein.¹⁰ An der Akademie für Krisenplanung, Notfallvorsorge und Zivilschutz des Bundes gibt es begrenzte Schulungskapazitäten, die von Stäben in den Bundesländern gewissermaßen als bedarfsorientierte freiwillige Weiterbildung wahrgenommen werden können.

Die Führung größerer Einsätze erzeugt einen enormen Kommunikationsaufwand. So müssen operative Bereiche angebunden, Spontanhelfer gesteuert, Kontakte zu anderen Führungseinheiten geknüpft, Politiker informiert, Crossmedia-Redaktionen bedient und über soziale Medien kommuniziert, Lageinformationen erhoben und diese zu einem Einsatzmodell zusammengefügt werden. Das Informationsmanagement ist quasi das Zentralnervensystem der Einsatzführung und muss die anfallende Informationsmenge in der gegebenen Geschwindigkeit des Ereignisses verarbeiten können.

05 Siehe auch den Beitrag von Jochen Molitor in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

06 Vgl. Christoph Lamers, *Stabsarbeit im Bevölkerungsschutz. Historie, Analyse und Vorschläge zur Optimierung*, Edewecht 2016, S. 42–55.

07 Vgl. Christian Spielvogel et al. (Hrsg.), *Taschenbuch Stabsarbeit*, Stuttgart 2013, S. 18.

08 Vgl. Lamers (Anm. 6), S. 62–74.

09 Vgl. ebd.

10 Vgl. ebd.

Informationsmenge und -dynamik sind wesentliche Komplexitätstreiber in der Einsatzführung. Ist ein Stab virtuell als verteiltes Team konstituiert, so erfordert dies eine entsprechende Produktivitätscloud, also eine Ausstattung mit (Software-)Instrumenten zur effektiven Zusammenarbeit. Ohne zeitgemäße Kommunikationsmittel, wie Mobiltelefonie, E-Mail und Digitalfunk, Kanäle zu Zielgruppen, wie Accounts und Follower in sozialen Medien, und Kontakten zu Redaktionen sowie den dazugehörigen Digitalkompetenzen der Stabsmitglieder sind heutzutage kaum mehr ausreichende Führungsleistungen zu erbringen. Zwar gibt es dazu keine umfassende empirische Erhebung, aber es steht zu befürchten, dass ein nicht unwesentlicher Teil der Stäbe speziell im operativ-taktischen Bereich des Katastrophenschutzes noch ein papiergebundenes, zentralistisches Informationsmanagementsystem verwendet, dessen Nachrichtenvordruck und Fernmeldebetrieb aus den Zeiten des Kalten Krieges stammen. Mittlerweile ist vermehrt ein Wechsel zu sogenannter Stabssoftware zu beobachten. Da es jedoch keine zentralen (Bundes- oder Landes-)Vorgaben gibt, sind etwa Schnittstellenprobleme zwischen benachbarten Landkreisen oder unterschiedliche Redundanzvorstellungen, also Pläne für alternative Kommunikationskanäle etwa bei einem Stromausfall, zu erwarten. Grundsätzlich lässt sich aber sagen, dass Stäbe mit höheren Einsatzzahlen eher einen zeitgemäßen Entwicklungsstand haben. So sind etwa die Polizeien in Deutschland beim Informationsmanagement deutlich besser aufgestellt, wie der bereits eingeführte Digitalfunk, die eingesetzte Lagesoftware EPSweb und die zunehmende Einsatzkommunikation in den sozialen Medien zeigen.

Das für die Stäbe des Bevölkerungsschutzes vorgesehene Personal stammt überwiegend aus dem Neben- oder Ehrenamt. Ständig aktive Stäbe und damit ein Personalpool, der sich ausschließlich mit Einsätzen beschäftigt, gibt es in dieser professionellen Vollausrüstung nur in Teilen der Polizei. Aber auch in risikobehafteten Wirtschaftsorganisationen etwa der Chemieindustrie oder der Luftfahrt, in besonderen Ämtern und störungsanfälligen Branchen wie der Telekommunikation oder IT gibt es oft professionalisierte Krisen- oder Incidentmanager, die Schlüsselrollen wahrnehmen. Bei den übrigen beruflichen wie ehrenamtlichen Einsatzorganisationen ist Stabsdienst in den allermeisten Fällen eine Zusatzstätig-

keit, für die unter den Führungsfunktionsträgern rekrutiert wird. In der Verwaltung wie den Katastrophenschutzbehörden wird ebenso unter Führungskräften rekrutiert, mit dem Unterschied, dass hier kaum auf Einsatzerfahrungen aus dem Berufsalltag zurückgegriffen werden kann.

Größere Einsätze für Stäbe im Bevölkerungsschutz waren bis vor der Corona-Pandemie eher selten. Stäbe der Polizei werden sicherlich häufiger als die von Feuerwehren eingesetzt, wobei in beiden Fällen die Einsatzzahlen in Ballungsräumen herausstechen dürften. Für Stäbe der Verwaltungen beliefen sich Einsätze bis zum Pandemiejahr 2020 auf Einzelfälle. Als Anhaltspunkt sind acht größere Schadensereignisse in Nordrhein-Westfalen zwischen 2005 und 2016 zu nennen, bei denen in fünf Fällen mindestens ein Krisenstab auf Kreis- oder Bezirksverwaltungsebene zusammentrat.¹¹ Im Vergleich dazu kommen ein Chemiepark und eine Fluggesellschaft auf etwa ein halbes Dutzend bis zwölf Stabseinsätze pro Jahr und ein Vielfaches an Krisenmanagementaktivitäten unterhalb der Eskalationsschwelle zum Stab.¹²

Angesichts geringer Einsatzzahlen sind Übungen und Wissensmanagement für Routinen und Erfahrungstransfer sehr wichtig. Pro Kopf potenzieller Stabsmitglieder aus den Hilfsorganisationen gerechnet, dürfte allerdings nur ein Bruchteil der Dienstzeit auf Übungen und Einsätze entfallen, die mit Stabsarbeit oder komplexen Einsatzlagen zu tun haben. Übungsfrequenzen, zu beherrschende Szenarien und Fähigkeiten sind nicht verbindlich vorgegeben. Eine Analyse des Trainingsbedarfs zeigt, dass der Trainingszustand der Stäbe im Katastrophenschutz nicht zufriedenstellend und deswegen verbesserungswürdig ist.¹³ Personalauswahlverfahren mit Blick auf die speziellen Anforderungen der Stabsarbeit finden kaum statt. Der Faktor Ehrenamtlichkeit wirkt sich limitierend aus – einerseits, weil Personalauswahl abschreckend wirken kann, andererseits, weil Stabsarbeit meist durch Führungskräfte zusätzlich zu anderen ehrenamtlichen Aufgaben wahrgenommen wird und die Personen mit ihren originären Aufgaben ausgelastet sind. Die nach der Ausbildung absolvierten Übungen weisen unter anderem

¹¹ Vgl. Lamers (Anm. 6), S. 74.

¹² Vgl. Gißler (Anm. 2), S. 39f.

¹³ Vgl. hier und im Folgenden Tim Stadie, *Stabsarbeit im Katastrophenschutz in Deutschland. Eine Zwei-Ebenen-Trainingsbedarfsanalyse*, Berlin 2017, S. 274–281.

mit Blick auf ihre realitätsnahe Gestaltung und die strukturierte Nachbereitung Defizite auf. Zudem wird die Übungshäufigkeit insgesamt als nicht angemessen beurteilt, um erlernte Fähigkeiten aufrechterhalten und verbessern zu können.

Die Regelungen im deutschen Bevölkerungsschutz beschränken sich auf die Vorgabe eines groben Rahmens für die Stabsarbeit. Arbeitsmittel, Methoden, Instrumente oder Anleitungen zu günstigen Verhaltensweisen, sogenannte nicht-technische Fähigkeiten, wie im Team zu arbeiten und klar zu kommunizieren, werden nicht bereitgestellt. Dies fällt vor allem im Vergleich zu anderen internationalen Führungssystemen auf. Ein Führungssystem bleibt unvollständig, wenn keine anwendbaren Instrumente oder Prozeduren zur Verfügung gestellt werden. Managementsysteme zur gezielten, dauerhaften Gewährleistung eines Performance-Levels wie der internationale Standard ISO 22301 Betriebliches Kontinuitätsmanagement oder vergleichbare Steuerungssysteme können im Bevölkerungsschutz als quasi nicht vorhanden angesehen werden. Aktuell ist insgesamt von einem heterogenen Zustand der Stäbe im deutschen Bevölkerungsschutz auszugehen, deren Leistungsfähigkeit sich je nach Mutterorganisation unterscheidet.

Zu den derzeitigen Rahmenbedingungen zählt auch, dass die Expertencommunity im Wissensgebiet der Stabsarbeit und dementsprechend auch die wissenschaftliche Literatur zum Thema überschaubar sind. Forschung zur Einsatzführung als Tätigkeit oder Profession findet eher wenig statt. Das dürfte auch an einer gewissen Technologiefokussierung übergeordneter Forschungsprogramme liegen.

Mangelhafte Führungsleistungen werden selten bekannt. Es gibt allerdings einige aktuelle Beispiele. Exemplarisch seien der Moorbrand auf dem Bundeswehrgelände in Meppen 2018, bei dem das Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit massiv vernachlässigt wurde, und das Abreisechaos von Ischgl in Österreich zu Beginn der Corona-Pandemie 2020, das durch eine mangelnde Koordination im Führungssystem bei fehlender zentraler Zuständigkeit entstand, genannt.¹⁴ Die Analyse dieser und weiterer Fälle

zeigt, dass unzureichende Einsatzresultate häufig auf Mängel bei den Führungsleistungen zurückgeführt werden können.¹⁵ Dabei gab es unter anderem Probleme beim Funktionieren der Stäbe, etwa mangelndes Lagebewusstsein, unzureichendes Antizipieren oder Hierarchiedenken, sowie bei der Führbarkeit, etwa durch Schwächen in der Aufbauorganisation oder an wichtigen Schnittstellen, und bei der Erarbeitung von Zeitvorteilen, etwa durch eine nicht konsequente Ausrichtung auf den Worst Case. Diese Minderleistungen wären rückblickend wahrscheinlich durch eine methodisch fundierte Arbeitsweise mit Führungswerkzeugen im Sinne eines reproduzierbaren Handwerks und förderlicher Verhaltensweisen, sogenannten Human Factors, zu vermeiden gewesen. Wo aus Sicht der Öffentlichkeit Einsätze schlecht laufen, können massive und nachhaltige Vertrauensverluste die Folge sein, wie das Feuer in einer Chemiefabrik im französischen Rouen 2019 oder die Räumung des Schlossgartens am Schwarzen Donnerstag in Stuttgart 2010 zeigen.

AKTUELLE SCHWERPUNKTE

In der Konzeption Zivile Verteidigung (KZV) des Bundesministeriums des Innern wird ein Schwerpunkt auf hybride Bedrohungen durch staatliche und nichtstaatliche Akteure gelegt: Es wird erwartet, dass Wechselwirkungen zwischen innerer und äußerer Sicherheit weiter zunehmen. Zivile Verteidigung konzentriert sich daher unter anderem auf chemische, biologische, radiologische und nukleare Gefahren, Cyber-Angriffe und den Ausfall oder die Störung von kritischen Infrastrukturen, wobei die Mischung konventioneller und irregulärer Kräfte sowie militärischer und ziviler Wirkmittel, die Unübersichtlichkeit von Schadensszenarien, die erschwerte Wahrnehmung und Zuordnung in Verbindung mit kurzen oder keinen Vorwarnzeiten zu berücksichtigen sind.¹⁶ Das Grünbuch 2020 zur öffentlichen Sicherheit misst den drei Szenarien Klimawan-

14 Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, BMVg legt Bericht zum Moorbrand vor, 29. 1. 2019, www.bmvg.de/de/aktuelles/bmvg-legt-bericht-zum-moorbrand-vor-30434; Ronald Rohrer et al., Bericht der unabhängigen Expertenkommission. Management Covid-19-Pandemie Tirol, 12. 10. 2020, www.tirol.gv.at/fileadmin/presse/downloads/Presse/Bericht_der_Unabhaengigen_Expertenkommission.pdf.

15 Vgl. Dominic Gißler, Einsätze wirksam führen. Eine universelle Führungstheorie für die Gefahrenabwehr und das Krisenmanagement, Stuttgart 2021.

16 Vgl. Bundesministerium des Innern, Konzeption Zivile Verteidigung, 12. 8. 2016, www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/bevoelkerungsschutz/konzeption-zivile-verteidigung.pdf;jsessionid=5B0844360276D12ABC3EDEDFC407BF0C.1_cid287?__blob=publicationFile&v=1.

del und Wetterextreme, eskalierende Infektionskrankheiten sowie digitaler Raum und Organisierte Kriminalität eine hohe Bedeutung zu.¹⁷ Hieraus ergibt sich der Horizont möglicher Einsätze für den Bevölkerungsschutz, von dem der gegenwärtige Vorbereitungsstand allerdings deutlich abweichen dürfte.

Es ist zu erwarten, dass gerade größere Einsätze zunehmend anspruchsvoller werden: Das Spektrum der möglichen Einsätze dürfte sich verändern und ihren Charakter diffuser und weniger klar erscheinen lassen. In der Folge dürfte sich auch das Leistungsportfolio von Gefahrenabwehr und Krisenmanagement verändern. Zudem dürften sich Organisationen vermutlich einem allgemein steigenden Zuverlässigkeitsanspruch gegenübersehen. Das könnte zu einem Rechtfertigungsdruck führen. Die Digitalisierung lässt Auswirkungen unter anderem auf die Arbeitsweise und die persönlichen Kompetenzen von Führungspersonal erwarten. Zusammengekommen lassen diese Veränderungstreiber erwarten, dass die Anforderungen an die Führungsleistung zukünftig steigen. Es wird wohl schwieriger werden, Einsätze hinsichtlich des Informationsmanagements in eine führbare Form zu bringen, Zeitvorteile gegenüber des natürlichen Zeitverlaufs zu erarbeiten und den steigenden Erwartungen an das Einsatzergebnis genügen zu können.¹⁸

SCHLUSSFOLGERUNG

Als Fazit ist festzuhalten, dass den zu erwartenden steigenden Anforderungen an die Führungsleistungen eher ungünstige Rahmenbedingungen gegenüberstehen. Hierunter könnte die Führungsfähigkeit im Bevölkerungsschutz leiden. Gegenwärtig ist die Führungsfähigkeit bei schwierigen Einsatzlagen grundsätzlich in der Form gegeben, dass Verfahrensweisen bereitstehen, mit denen Stäbe den Anforderungen aus Einsätzen hinreichend wahrscheinlich genügen können. Doch bleibt der Entwicklungsstand der Stäbe des Bevölkerungsschutzes in den Bereichen Führungswerkzeuge, Technologie, Informations-

management und Training insgesamt hinter den derzeitigen Möglichkeiten zurück. Ein Entwicklungsschub bezüglich Medialisierung, Digitalisierung und den potenziellen Einsatzgebieten ist zu erwarten. Fälle mangelhafter Führungsleistungen wie die angeführten Beispiele gibt es. Diese können durchaus als Hinweise auf eine systematische Problemlage gesehen werden.

Stäbe sind ein zentrales Mittel im Bevölkerungsschutz und leisten mit der Einsatzführung einen wichtigen Beitrag zur Resilienz. Es gilt daher im Wissensbereich von Gefahrenabwehr und Krisenmanagement die Führungsfähigkeit systematisch zu fördern, um den Rahmen für individuell leistungsfähige Stäbe zu schaffen. Als wichtigste Punkte werden hierfür gesehen: die Bereitstellung einer universalen, organisationsübergreifenden Einsatzführungstheorie (Verfahren, Werkzeuge, Standards), die Etablierung von Managementsystemen für einen kontinuierlichen Weiterentwicklungsprozess auf Organisationsebene, eine Verbesserung des Wissensmanagements im nichtpolizeilichen Bereich durch Einführung und permanente Revision taktischer Leitlinien und strategischer Grundsätze sowie die Etablierung einer interdisziplinären, organisationsübergreifenden Plattform zur Bündelung von Wissen und Aktivitäten (Wissenschaft, Praxis, Polizei, Hilfsorganisationen, Militär).

Dieser Beitrag stützt sich auf die Dissertation des Erstautors und sein 2021 beim Kohlhammer Verlag erscheinendes Buch „Einsätze wirksam führen. Eine universale Führungstheorie für die Gefahrenabwehr und das Krisenmanagement“.

DOMINIC GIßLER

verantwortet bei der Lufthansa Group das Crisis Management Training der Airlines, ist Gründer von stabstraining.de und forscht als freier Wissenschaftler zur Leistungsfähigkeit von Stäben.
dominic.gissler@swiss.com

FRANK FIEDRICH

ist Inhaber des Lehrstuhls für Bevölkerungsschutz, Katastrophenhilfe und Objektsicherheit an der Bergischen Universität Wuppertal. Seine Forschungsschwerpunkte umfassen unter anderem interorganisationale Zusammenarbeit und den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien für das Krisenmanagement.
fiedrich@uni-wuppertal.de

¹⁷ Vgl. André Hahn et al. (Hrsg.), Grünbuch 2020 zur Öffentlichen Sicherheit, Berlin 2020, https://zoes-bund.de/wp-content/uploads/2020/12/201130_Gruenbuch_2020_digital-BF.pdf#page=6&zoom=auto,-148,700.

¹⁸ Vgl. Dominic Gißler, PDV 100: Arbeit, Leistung und Erfolg der Stabsarbeit, in: Polizeipraxis 2/2020, S. 28–35.

PREPPEN

Private Krisenvorsorge zwischen Bürgerpflicht, Lebensstil und Staatsskepsis

Julian Genner

Preppen ist ein aus den USA kommender Trend, der sich seit etwa 2010 auch in Deutschland zunehmender Beliebtheit erfreut.⁰¹ Im Zentrum von Preppen, abgeleitet vom Englischen „to prepare“ (vorbereiten), steht die Vorbereitung auf zukünftige Krisenereignisse. Die Krisenszenarien variieren stark, sie umfassen beispielsweise Blackouts, Industrieunfälle und Naturkatastrophen, aber auch Terroranschläge oder Bürgerkriege. Obwohl sie sich stark unterscheiden und ihr Realitätsgehalt in den einschlägigen Portalen mitunter kontrovers diskutiert wird, zeichnen sich die Krisenszenarien durch ein ähnliches Muster aus: Ein Ereignis setzt eine Kettenreaktion in Gang, die in kurzer Zeit zu einem vorübergehenden oder dauerhaften Zusammenbruch der Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs und der öffentlichen Ordnung führt. Die entworfenen Szenarien erfordern eine umfassende Krisenvorsorge, die es erlaubt, auf einen Schlag alles zu ersetzen, was für viele Menschen in ihrem Lebensalltag selbstverständlich ist – eine funktionierende Infrastruktur, die die Versorgung mit Wasser, Strom und Lebensmitteln sicherstellt, und Institutionen, die den Zugang zu medizinischer Versorgung und die Wahrung der öffentlichen Sicherheit gewährleisten. Preppen umfasst daher nicht nur Vorratshaltung, sondern auch die Aneignung von überlebenswichtigen Fähigkeiten. Vorbereitet zu sein, ist in diesem Sinne auch kein Hobby, sondern eine Haltung, die alle Lebensbereiche prägt.

Die intensive Beschäftigung mit Krisenszenarien und -vorsorge hat Preppern den Ruf als irrationale Weltuntergangsfanatiker eingebracht. Die Leidenschaft und Konsequenz, mit der Prepper sich mit Krisenvorsorge befassen, ist in der medialen Öffentlichkeit auch Quelle der Faszination.⁰² In Deutschland stehen Teile der Prepper-Szene seit 2017 unter Beobachtung durch den

Verfassungsschutz, nachdem ein rechtsextremes Netzwerk aufgedeckt wurde, das den Sturz der Regierung am „Tag X“ geplant haben soll. In den Medien erscheint der Prepper folglich als ambivalente Figur: als paranoider Spinner, als faszinierender Exot und als rechtsextremer Gefährder. Gemeinsam ist diesen stereotypen Darstellungen, dass sie Prepper als eine von der Restgesellschaft losgelöste Randgruppe begreifen.

In Abgrenzung zu diesen Stereotypisierungen verorte ich in diesem Beitrag Preppen in einem breiteren gesellschaftlichen Kontext. Zunächst werden verschiedene Facetten der Krisenvorsorge von Preppern beschrieben, bevor das ambivalente Verhältnis der umfassenden Krisenvorsorge von Preppern zum staatlichen Katastrophenschutz problematisiert und abschließend die Popularität von Preppen auch vor dem Hintergrund von Abstiegsängsten in Teilen der Mittelschicht diskutiert wird. Die präsentierten Erkenntnisse stammen aus einem laufenden Forschungsprojekt,⁰³ in dessen Rahmen ich Gespräche und Interviews mit Preppern führe, an Prepper-Aktivitäten teilnehme und den Diskussionen von Preppern in einschlägigen Online-Portalen folge, und sind daher vorläufiger Art.

VORBEREITUNGSPRAKTIKEN

Im Mittelpunkt von Preppen steht die Auseinandersetzung mit Krisenszenarien. Dabei geht es nicht so sehr um die Wahrscheinlichkeit eines bestimmten Szenarios im Sinne eines kalkulierbaren Risikos. Vielmehr geht es in einem ersten Schritt darum, sich mögliche Folgen eines Krisenereignisses vorzustellen. Die Krisenszenarien sind daher spekulativer Natur und basieren auf Was-wäre-wenn-Fragen wie „Was wäre, wenn der Strom ausfiele?“. Spekulative Fragen dieser Art sollen die Verletzlichkeit der Gesellschaft sichtbar ma-

chen.⁰⁴ Sie zeigen, in welchem Maße wir uns in unserem Alltag auf Infrastrukturen und Institutionen verlassen, auf deren Funktionieren wir kaum Einfluss haben und die sich unserer unmittelbaren Kontrolle entziehen. Vor allem wird sichtbar, wie sehr wir von einer prinzipiell verletzlichen Gesellschaft abhängig und damit auch selbst verletzlich sind.

Die intensive Auseinandersetzung mit Krisenszenarien dient allerdings nicht nur dazu, sich mögliche Folgen einer Krise auszumalen, sondern es geht in einem zweiten Schritt darum, Möglichkeiten zu finden, die Folgen für sich selbst abzumildern und zu bewältigen. Krisenszenarien thematisieren daher nicht nur die potenzielle Verletzlichkeit der Gesellschaft, sondern problematisieren auch die eigene Abhängigkeit von dieser Gesellschaft. Dadurch schafft die Beschäftigung mit Krisenszenarien auch eine Perspektive zur Selbstermächtigung. Das große Versprechen von Preppen ist, dass sich diese Abhängigkeiten systematisch und umfassend reduzieren lassen. Üblicherweise setzen sich Prepper zum Ziel, Vorräte für wenigstens drei Monate zu haben. Wie viele Vorräte tatsächlich eingelagert werden, hängt von den finanziellen Möglichkeiten und den Platzverhältnissen ab.

Eingelagert werden neben Lebensmitteln primär Medikamente, Batterien, Hygieneartikel, Gaskocher, Taschenlampen, Akkus, Kerzen, Möglichkeiten zur Wasseraufbereitung und Ausrüstung aller Art. Nach oben sind den finanziellen Investitionen prinzipiell keine Grenzen gesetzt. Vorräte und Ausrüstung für mehrere Monate kosten schnell mehrere Tausend oder auch Zehntausend Euro. Das gilt insbesondere dann, wenn es um bauliche Maßnahmen geht, beispielsweise um den Einbau von Solaranlagen, Holzöfen, Sicherheitsfenstern und dergleichen

mehr. Auch das Anlegen eines Gemüsegartens ist bisweilen Teil der Krisenvorsorge, um den Grad der Selbstversorgung zu erhöhen. Für den Fall, dass sich eine Krise nicht in den eigenen Wänden aussitzen lässt, verfügen viele Prepper über sogenannte Fluchtrucksäcke. Diese enthalten das Nötigste für einige Tage, stehen oftmals fertig gepackt bereit und sollen eine schnelle Flucht aus dem Krisengebiet ermöglichen. In Prepper-Kreisen heißen diese Rucksäcke „B.O.B.“ für „bug out bag“ oder „I.N.C.H.“ für „I never come home“. Es gibt inzwischen auch spezialisierte Anbieter, die Fluchtausrüstung als Komplettsset verkaufen. Auch hier sind der Fantasie und den Kosten keine Grenzen gesetzt. Wer es sich leisten kann, erfüllt sich den Traum von einem abgelegenen Grundstück, das im Krisenfall als Rückzugsort – als „sicherer Ort“, kurz „S.O.“ – dienen kann. Einige Prepper verfügen auch über umgerüstete Offroad-Fahrzeuge, die ein autarkes Leben für mehrere Wochen ermöglichen sollen.

Es wäre aber falsch, Preppen mit der bloßen Anhäufung von Ausrüstung und Vorräten gleichzusetzen. Vorbereitung beginne, wie es ein Prepper im Gespräch formuliert, im Kopf. Es gehe darum, die richtige Einstellung und die richtigen Fähigkeiten zu haben. Die beste Ausrüstung hilft nichts, wenn man damit nicht umzugehen weiß. Die Aneignung von Fähigkeiten und Kenntnissen ist daher zentral, wobei es auch hier große Unterschiede zwischen Preppern gibt. Die Bandbreite möglicher Fähigkeiten ist groß, eine Auswahl ohne Anspruch auf Repräsentativität und Vollständigkeit umfasst so unterschiedliche Dinge wie Erste Hilfe, Wildpflanzenkenntnisse, Knotenkunde, Amateurfunk, Permakultur, Tarnung, Imkerei, Morsen, Kampfsport, Einwecken oder Sportschießen. Für einige meiner bisherigen Gesprächspartner besteht der Reiz des Preppens nicht zuletzt darin, sich autodidaktisch Fähigkeiten anzueignen, mit denen sie sich sonst womöglich nie beschäftigt hätten.

Obwohl Preppen mit hohem Materialaufwand verbunden ist, gilt es gemeinhin als Tugend, aus möglichst wenig möglichst viel machen zu können. Ein Tampon dient ausgerollt als Zunder, ein Kondom lässt sich zu einem Wasserbehälter oder einer Dichtung umfunktionieren, ein Nylonstrumpf kann einen gerissenen Keilriemen ersetzen – mit Sinn für Improvisation lassen sich die verborgenen Potenziale von Alltagsgegenständen für die eigene Krisenvorsorge nutzen.

01 Vgl. Richard G. Mitchell, *Dancing at Armageddon. Survivalism and Chaos in Modern Times*, Chicago 2002.

02 Für ein wohlwollendes und differenziertes Portrait vgl. ZDF, *Szene Deutschland. Prepper – Leben für den Ernstfall*, 18.9.2020, www.zdf.de/dokumentation/zdfinfo-doku/szene-deutschland-prepper-leben-fuer-den-ernstfall-102.html.

03 Dabei handelt es sich um die Fallstudie „Die Zukunft überleben: Krisenimagination und Vorsorge im Kontext der Prepper-Bewegung“ im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Projekts Nr. 438183803 „Zukunft leben oder überleben?“.

04 Vgl. Stephen J. Collier, *Enacting Catastrophe: Preparedness, Insurance, Budgetary Rationalization*, in: *Economy and Society* 37/2008, S. 224–250.

Das Ideal der Multifunktionalität prägt die Ästhetik von Ausrüstungsgegenständen und Kleidung im Preppen: robuste Funktionskleidung – oftmals in Olivgrün aus Army-Shops –, Messer mit integriertem Feuerstahl, Rucksäcke mit MOLLE (modular lightweight load-carrying equipment), eine Benzinlampe, die gleichzeitig auch als Teekocher dienen kann, und so weiter. Auf einschlägigen Youtube-Kanälen finden sich zahlreiche Testberichte zu verschiedenen Produkten. Das Fachsimpeln über Ausrüstung wird in Prepper-Kreisen bisweilen nicht ohne Selbstironie auch als „gear porn“ („Ausrüstungs-Porno“) bezeichnet.

Aus der Perspektive von Preppern wird ein möglicher Zusammenbruch der Welt, wie wir sie kennen, zu einem technischen Problem, das sich mittels der richtigen Einstellung, der passenden Ausrüstung und den geeigneten Fähigkeiten aus eigener Kraft bewältigen lässt. Dies erfordert aber auch entsprechende Trainings. Prepper spielen Krisenszenarien nicht nur in Gedanken durch, sondern üben auch regelmäßig den Ernstfall. Einige Beispiele: Ein Gesprächspartner stellt seiner Familie einmal im Jahr Strom, Wasser und Heizung ab, um die Vorsorge „hochzufahren“. Ein anderer hat für seine vierköpfige Familie Fluchtrucksäcke besorgt und übt das Tragen, um im Ernstfall ein abgelegenes Grundstück mit weiteren Vorräten zu erreichen. Ein dritter führt „Durchschlage-Übungen“ durch, um sich unentdeckt, mit Infrarotschutz und Armbrust ausgerüstet, von A nach B bewegen zu können. Ein vierter hat gemeinsam mit Freunden Fluchtpläne ausgearbeitet und Treffpunkte definiert. Ein fünfter hat Plastikfässer mit Vorräten im Wald vergraben. Letztlich gibt es große individuelle Unterschiede, ob und in welcher Form und Intensität bestimmte Krisenszenarien erprobt werden. In den vergangenen Jahren hat sich zudem ein Markt für verschiedene Survival- und Prepper-Trainings etabliert. Neben klassischen Survival-Trainings, die beispielsweise verschiedene Techniken zum Feuermachen, zum Aufbereiten von Trinkwasser oder zum Bau von Unterschlupfen aus Naturmaterialien vermitteln, gibt es auch Kurse, in denen Fluchtrucksäcke erprobt werden. Spezifische Fluchtrainings vermitteln aus der militärischen Ausbildung stammende Fähigkeiten, etwa zu Tarnung und Nahkampf. Kursleiter verfügen dementsprechend oftmals auch über einen militärischen Hintergrund.

Vorbereitet zu sein, ist letztlich kein Zustand, sondern erfordert eine kontinuierliche Beschäftigung mit der Materie. Umfangreiche Vorräte bringen einen gewissen Wartungsaufwand mit sich. Ein Gesprächspartner, der über Vorräte für zwölf Monate verfügt, führt jedes Jahr eine Revision durch, um den Zustand von Vorräten und Ausrüstung zu überprüfen. Da es unendlich viele Eventualitäten gibt, die man bedenken könnte, ist die Beschäftigung mit der eigenen Krisenvorsorge ein endloser Prozess. Es gibt theoretisch immer etwas zu tun und zu optimieren. Eine nicht unerhebliche Herausforderung im Preppen besteht daher darin, sich trotz nie schwindender Optimierungsmöglichkeiten gut vorbereitet zu fühlen. Das bringt es in der Regel mit sich, dass das Ideal einer guten Vorbereitung den vorhandenen Möglichkeiten und Ressourcen angepasst wird. Überspitzt ausgedrückt: Wer sich keinen Bunker leisten kann, wird ein Szenario verwerfen, das einen Bunker erfordert. Da ein – aus Prepper-Perspektive – „gutes“ Krisenszenario Möglichkeiten zur eigenen Selbstermächtigung aufzeigen soll, orientieren sich die Krisenszenarien letztlich immer auch an den vorhandenen Möglichkeiten, Ressourcen und Interessen.

AMBIVALENTES VERHÄLTNISS ZUM STAAT

Preppen steht in einem ambivalenten und widersprüchlichen Verhältnis zum Staat. Die Ambivalenz resultiert daraus, dass die umfassende Krisenvorsorge zwischen Bürgerpflicht und Staatsskepsis oszilliert. Zum einen ist ein persönlicher Notvorrat ein wesentliches Element staatlicher Krisenstrategien. Nach dem Kalten Krieg etwas in Vergessenheit geraten, haben in den vergangenen Jahren verschiedene Länder – unter anderem auch Deutschland – die Empfehlungen für den privaten Notvorrat aktualisiert und versucht, die breite Öffentlichkeit wieder für das Thema zu sensibilisieren. Die 2017 präsentierte Zivilschutzstrategie empfiehlt einen Notvorrat für zwei Wochen.⁰⁵ Sinn und Zweck des Notvorrats ist es, im Krisenfall die Zeit bis zum Anlaufen staatlicher Hilfe zu überbrücken und dadurch die Einsatzkräfte zu entlasten. Zum anderen geht die Kri-

⁰⁵ Vgl. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Ratgeber für Notfallvorsorge und richtiges Handeln in Notsituationen, Bonn 2019.

senvorsorge von Preppern weit über diese Empfehlungen hinaus. In ihr manifestiert sich ein Misstrauen gegenüber der Fähigkeit des Staates, Krisen erfolgreich zu meistern. In den typischen Szenarien von Preppern besteht das eigentliche Problem nicht so sehr in einem katastrophalen Ereignis, sondern in der davon ausgelösten Überforderung der Gesellschaft und ihrer Institutionen. Die Mängel des staatlichen Katastrophenschutzes sind seit Jahren ein wiederkehrendes Thema in Politik und Medien. Der nationale Warntag am 20. September 2020, an dem bundesweit alle Sirenen heulen sollen, sorgte zuletzt prominent für negative Schlagzeilen. Denn vielerorts blieben die Sirenen stumm. Hinzu kommt, dass viele Städte und Kommunen die entsprechenden Anlagen abgebaut haben. Kurz: Man braucht kein Prepper zu sein, um an der Tauglichkeit behördlicher Krisenvorsorge zu zweifeln.

Insofern die Szenarien von Preppern aber oftmals davon ausgehen, dass eine Krise kurzerhand zur Auflösung der bestehenden Ordnung führt, rechnen sie mit einem völligen Staatsversagen. Mehr noch, in der Krise, so die Annahme vieler Prepper, brechen Menschlichkeit und Solidarität komplett weg, und die dunklere Natur des Menschen – der Mensch als des Menschen Wolf – bricht hervor. Auch deshalb versinkt in den Krisenszenarien vieler Prepper die Welt, wie wir sie kennen, in bürgerkriegsähnlichen Zuständen, in denen der unvorbereitete Nachbar plötzlich als brandschatzender Plünderer durch die eigene Wohngegend zieht. Viele Prepper sind daher bestrebt, ihre Krisenvorsorge möglichst geheim zu halten.

Das Misstrauen lässt sich auch dahingehend steigern, dass der Staat nicht nur für unfähig, sondern vor allem für gar nicht erst willens gehalten wird, die eigene Bevölkerung zu schützen. In entsprechende Szenarien finden Verschwörungserzählungen Eingang, die von einem gezielten und heimtückischen Komplott des Staates und geheimer höherer Mächte gegen die eigene Bevölkerung ausgehen. Entsprechende Szenarien sehen Deutschland wahlweise kurz vor der „Umvolkung“, der entscheidenden Schlacht gegen „Asylinvasoren“, der Errichtung einer „Gesundheitsdiktatur“, der Durchsetzung einer „Neuen Weltordnung“ und so weiter.⁰⁶ Das dem Prep-

⁰⁶ Vgl. Maik Baumgärtner et al., Eine Uzi für Tag X. Innenansichten eines „Prepper“-Netzwerks, in: Der Spiegel 47/2019, S. 52f.

pen innewohnende Misstrauen ist daher auch anschlussfähig an „rechtsradikale[n] Kulturpessimismus“ und rechtsterroristische Umsturzfantasien.⁰⁷

RECHTSEXTREME PREPPER-NETZWERKE

Im Frühjahr 2017 kam der Fall Franco A. ins Rollen. Eigentlich Bundeswehrsoldat, hatte er sich 2015 unter einer falschen Identität als syrischer Flüchtling registriert. Die Generalbundesanwaltschaft wirft ihm vor, unter Verwendung dieser Tarnidentität Terroranschläge geplant zu haben. Im Umfeld von Franco A. brachten investigative journalistische Recherchen und Ermittlungen zwei rechtsextreme Prepper-Netzwerke ans Licht, die beide vom KSK-Soldaten Andre S. gegründet worden waren. Es handelt sich zum einen um das sogenannte Hannibal-Netzwerk, ein Chat-Netzwerk, das aus verschiedenen Chatgruppen bestand und die Machtübernahme am „Tag X“ geplant und vorbereitet haben soll. 2017 veranlasste der Generalbundesanwalt Hausdurchsuchungen bei Angehörigen der Untergruppe „Nordkreuz“.⁰⁸ Zum anderen geht es um den Verein Uniter, der sich selbst mutmaßlich als eine Art Geheimbund versteht und paramilitärische Trainings organisiert.⁰⁹

Sowohl im Verein als auch im Chat-Netzwerk sind beziehungsweise waren zahlreiche Mitglieder auch Angehörige von Sicherheitsbehörden. Die Enthüllungen beförderten somit auch die öffentliche Diskussion um rechtsextreme Netzwerke innerhalb von Bundeswehr und Polizei. Als unmittelbare politische Folgen der Ermittlungen und Enthüllungen können unter anderem die 2020 angestoßene Reform des Kommando Spezialkräfte, der Rücktritt des Mecklenburgischen Innenministers Lorenz Caffier im November 2020 und der Wechsel an der Spitze des Militärischen Abschirmdiensts im September 2020 gelten. Dennoch besteht – auch aufgrund von Ermittlungs-

⁰⁷ Matthias Quent, (Nicht mehr) Warten auf den „Tag X“. Ziele und Gefahrenpotenzial des Rechtsterrorismus, in: APuZ 49–50/2019, S. 27–32, hier S. 27.

⁰⁸ Vgl. das umfangreiche Dossier „Hannibals Schattennetzwerk“, 2019/20, <https://taz.de/lt5549502>.

⁰⁹ Vgl. Sebastian Erb/Christina Schmidt/Daniel Schulz, Rotwein aus dem Schädel. Interne Dokumente des Vereins Uniter, 24.2.2020, <https://taz.de/15664632>. Der Verfassungsschutz hat Uniter inzwischen als Prüffall eingestuft.

pannen und fehlendem politischen Willen – wenig Hoffnung, dass die juristische Aufarbeitung in absehbarer Zeit zu einer umfassenden Aufklärung führen wird, zumal sich bereits abgeschlossene Verfahren eher auf einzelne Delikte und Personen konzentrierten und nicht auf die größeren Zusammenhänge und Strukturen.

Vor dem Hintergrund der Ermittlungen im Zusammenhang mit der Gruppe „Nordkreuz“ beschloss die Innenministerkonferenz (IMK) 2017, Teile der Prepper-Szene durch den Verfassungsschutz beobachten zu lassen. In den Beschlüssen hielt die IMK allerdings bereits 2018 fest, „dass eine generelle Gefährdungslage durch Anhänger der ‚Prepper‘-Szene auf Grundlage der vorliegenden Erkenntnisse nicht gegeben ist. (...) Es liegen keine tatsächlichen Anhaltspunkte für extremistische Bestrebungen der heterogenen ‚Prepper‘-Szene vor, die eine Beobachtung durch die Verfassungsschutzbehörden rechtfertigen würden. Extremisten, die sich mit ‚preppen‘ befassen, stehen jedoch stets im Fokus der Verfassungsschutzbehörden.“¹⁰ Bei der hier gezogenen Unterscheidung zwischen Preppern und preppenden Extremisten handelt es sich um einen Kunstgriff, um die Ambiguität des Phänomens einzuhegen.

Neben dem Fall Franco A. ist bislang eine weitere rechtsextreme Terrorzelle mit Prepper-Beteiligung namens „Gruppe S.“ ausgehoben worden, die Anschläge geplant haben soll.¹¹ Tendenziell steht im Preppen eindeutig die Bewältigung einer möglichen Krise im Vordergrund und nicht die aktive Herbeiführung bürgerkriegsähnlicher Zustände. Sowohl der Fall Franco A. als auch die Gruppe S. sind auch vor dem Hintergrund einer langen – und etwas in Vergessenheit geratenen – Tradition des Rechtsterrorismus in Deutschland zu sehen.¹² Gleichzeitig ist zu betonen, dass sich verschiedene Prepper-Plattformen und auch viele Prepper von Extremismus jeglicher Art explizit distanzieren. Die Grenzen sind mitunter aber weniger eindeutig, als sich dies auch viele Prepper

wünschen. Die teilweise vorgetragenen Distanzierungen verweisen eher auf eine unheimliche Nähe denn auf eine tatsächliche Distanz. Als ein Prepper-Portal beispielsweise während des pandemiebedingten „Lockdowns“ im Frühjahr 2020 auf Facebook eine Rede des Bundespräsidenten Frank-Walter Steinmeier teilte und dazu aufrief, die staatlichen Corona-Maßnahmen mitzutragen, provozierte dies derart viele heftige und rechtlich problematische Hasskommentare, dass die Betreiber die Kommentare vollumfänglich löschten. Auch Distanzierungen von Verschwörungserzählungen provozieren jeweils heftige Kontroversen.

Die dem Preppen innewohnende ambivalente Einstellung gegenüber staatlichen Behörden und Institutionen lässt letztlich ein breites Spektrum an Positionen zu, das von Kritik am staatlichen Krisen- und Katastrophenschutz bis hin zur Ablehnung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung reicht. Preppen ist ein äußerst heterogenes und loses Phänomen, und die Frage nach dem richtigen Maß an Misstrauen birgt in der Szene hohes Konfliktpotenzial. Preppen ist zwar anschlussfähig an politische Strömungen, die das Vertrauen gegenüber staatlichen Institutionen gezielt unterminieren wollen. Gleichzeitig besteht das vorrangige Ziel im Preppen aber eher darin, in der Auseinandersetzung mit Krisenszenarien Potenziale zur eigenen Selbstermächtigung zu identifizieren und zu realisieren. Es geht darum, sich aus eigener Kraft eine gute Zukunft zu ermöglichen. Die gegenwärtige Popularität von Preppen ergibt sich auch aus einem eher pessimistischen Zeitgeist.

KRISENVORSORGE UND ABSTIEGSÄNGSTE

Der Wunsch, mittels einer umfassenden Krisenvorsorge die Zukunft in die eigenen Hände zu nehmen, ist vor dem Hintergrund gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen zu sehen. Im Preppen steht dabei weniger die Schaffung einer neuen, anderen Zukunft im Vordergrund als der Schutz des Bestehenden. Es gehe im Preppen, so ein Gesprächspartner, vor allem darum, den eigenen Wohlstand zu wahren. Preppen wohnt also ein konservatives Moment inne. Bewahrt wird dabei nicht nur der Wohlstand in einem materiellen Sinne, sondern auch in einem ideellen Sinne, als Erhalt der gewohnten Lebensnormalität.

10 Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 208. Sitzung, 11.6.2018, S. 47.

11 Vgl. Christian Fuchs, Wie sich die Marion und der Nazi-Tony auf den Bürgerkrieg vorbereitet haben, 24.6.2020, www.zeit.de/2020/27/gruppe-s-rechtsextremismus-terrorismus-online-plattformen-chats.

12 Vgl. Fabian Virchow, Zur Geschichte des Rechtsterrorismus in Deutschland, in: APuZ 49–50/2019, S. 15–19.

Viele Prepper bezeichnen ihre Vorsorge als Veroder Absicherung für den Fall, dass die gesellschaftlichen Stützen der eigenen Lebensnormalität versagen.

Dieses Bedürfnis nach Absicherung ist insbesondere in der Mittelschicht, namentlich dem abstiegsbedrohten Kleinbürgertum, zu verorten. Es handelt sich dabei um Milieus, in denen zwar der Wunsch nach sozialem Aufstieg stark verankert ist, die aber aufgrund beschränkter Ressourcen zur Verwirklichung ihrer Ambitionen auf gute gesellschaftliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen angewiesen sind.¹³ Auf den entsprechenden Prepper-Plattformen ist die Sorge um die wirtschaftliche Entwicklung – die Sicherheit der Renten, die Entwicklung der Löhne bis hin zur Angst vor einer großen Depression – ein wiederkehrendes Thema. Auffällig ist auch, dass der große Prepper-Boom in den USA unmittelbar im Nachgang an die Finanzkrise von 2008 einsetzte. In dem Maße, in dem Abstiegsängste immer weitere Teile der Gesellschaft erfassen, wird Preppen auch für immer mehr Menschen attraktiv.¹⁴ Die Wahrung der eigenen Lebensnormalität umfasst auch den Erhalt des eigenen Platzes in der Gesellschaft.

Dies schließt bestimmte Vorstellungen von Geschlechterrollen ein. Die Beschäftigung mit Krisenvorsorge ermöglicht es Männern, die traditionelle Rolle des Beschützers, Ernährers und Versorgers einzunehmen. In der Tendenz handelt es sich denn auch eher um ein Männerphänomen. Einige Familienväter erzählen, dass sie über ihre Vaterschaft zum Preppen gekommen sind. Die Krisenvorsorge ist so gesehen auch eine Form männlicher Fürsorge, die – wie etablierte Vorstellungen von Männlichkeit – gesamtgesellschaftlich vermehrt unter Druck und in die Kritik gerät. Die Krisenvorsorge stützt Wertvorstellungen, deren gesellschaftliche Verankerung erodiert.

Insofern die Aufrechterhaltung der bestehenden Normalität im Vordergrund steht, bildet Preppen einen Gegenpol zu Bewegungen und Lebensstilen insbesondere aus dem linksgrünen Spektrum, die Untergangsszenarien ins Spiel

bringen, um die radikale Veränderung der gesellschaftlichen Verhältnisse zu fordern. Im Preppen erscheint die katastrophale Zukunft nicht als Anlass für alarmistische Aufrufe zu gesellschaftlichen Lernprozessen im Hier und Jetzt, sondern eher als technisches Problem, das sich mit der richtigen Ausrüstung und den passenden Fähigkeiten bewältigen lässt.

Diesbezüglich fügt sich Preppen gut in eine Zeit, in der „Resilienz“ – also die Widerstandsfähigkeit von Personen, Unternehmen und Staaten – zu einem Modewort und einer politischen Leitvokabel avanciert ist. In der Populärkultur manifestiert sich dieses Interesse an Resilienz in zahlreichen Fernsehserien, Filmen und Computerspielen, die den individuellen Kampf ums Überleben in den Fokus rücken. So folgt das Serien-Epos „The Walking Dead“ einer Gruppe Überlebender in einer postapokalyptischen Welt, die von Zombiehorden heimgesucht wird. In zahlreichen Reality-TV-Formaten zeigen Experten wie Bear Grylls, Les Stroud oder Ed Stafford nicht nur, was es zum Überleben in der Wildnis braucht. Vielmehr dient die Überlebenssituation in den entsprechenden Sendungen als Sinnbild dafür, worauf es im Leben ankommt: die richtige Einstellung und Durchhaltevermögen. Indem Resilienz den Fokus auf die Steigerung der Widerstandsfähigkeit legt, umfasst sie immer auch ein Absehen von der Möglichkeit, die Umstände zu verändern. Als Konzept transportiert Resilienz also eine fatalistische Botschaft, gemäß der sich das Gute im großen Maßstab nicht realisieren und sich das Schlimmste ohnehin nicht verhindern lässt. Besser sei es also, sich gleich für das Schlimmste zu rüsten.¹⁵

Die gegenwärtige Popularität von Preppen ist – wie die Popularität des Resilienzbegriffs und die verbreitete Angst vor dem sozialen Abstieg – vielleicht als Indiz dafür zu sehen, dass aktuell konsensfähige Ideen fehlen, wie eine Zukunft der Gesellschaft über die Wahrung des Bestehenden hinaus gestaltet werden könnte.

JULIAN GENNER

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Kulturanthropologie und Europäische Ethnologie der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.
julian.genner@kaee.uni-freiburg.de

13 Vgl. Pierre Bourdieu, *Die feinen Unterschiede*, Frankfurt/M. 1987, S. 500–584.

14 Vgl. Oliver Nachtwey, *Die Abstiegs-gesellschaft*, Berlin 2016.

15 Für eine Kritik am Resilienz-begriff vgl. Marc Neocleous, *Resisting Resilience*, in: *Radical Philosophy* 178/2013, S. 2–7.

OPFER DER MODERNE

Geschädigte von Technikkatastrophen in Gesellschaft und Medien

Eva Klay

Massenhafter Tod, Verletzungen und Leid sind über alle Epochen stete Begleiter des Menschen gewesen, seien sie verursacht durch Krankheiten, durch Kriege oder durch Naturereignisse. Als der Mensch aber begann, immer komplexere Maschinen zu bauen, trat eine neue Art des Ereignisses auf, das zahlreiche Tote, Verletzte und Hinterbliebene zurückließ. Die Technisierung der Alltags- und Produktionswelt im ausgehenden 19. und 20. Jahrhundert brachte Unfälle in zuvor kaum gekanntem Ausmaß hervor. Diese Art der lokal konzentrierten und allzu häufig opferreichen Katastrophen war „historisch neu“.⁰¹ So entstand zugleich mit potenten technischen Neuerungen das Opfer der Technik.⁰² Technisch bedingte Risiken prägten tief greifend die vom Soziologen Ulrich Beck beschriebene Zweite Moderne von der Mitte des 20. Jahrhunderts bis in die Gegenwart, in der die Verteilung von Risiken und deren Folgen zu einem bestimmenden gesellschaftlichen Problemfeld wurden.⁰³ Somit ist nicht nur die fortschreitende Technisierung eine Grundsignatur der Moderne, sondern als ihre Kehrseite auch die Bewältigung technischer Katastrophen mit zahlreichen Geschädigten.

Die Auseinandersetzung mit Opfern von technisch bedingten Katastrophen fand auf mehreren gesellschaftlichen und administrativen Ebenen statt. Im Folgenden wird die Entwicklung dreier prägender Bereiche anhand von kurzen Fallbeispielen von der Zeit des Nationalsozialismus bis zur Jahrtausendwende nachgezeichnet:

(1) Entscheidend für eine gravierende Veränderung der **Stellung von Opfern** allgemein waren erstens ein Wandel der Anerkennung von Leid in Gesellschaft und Medien und zweitens die „Erfindung“ und verstärkte gesellschaftliche Akzeptanz des Traumas. Nicht zuletzt veränderte sich dadurch der gesellschaftliche Konsens darüber, was als Leid und wer als Opfer gelten konnte.⁰⁴

(2) Vermittelt und verwoben wurden verschiedene Diskursstränge durch **mediale Berichterstattung**, die die Opfer jederzeit in den Mittelpunkt des Geschehens stellte, dabei aber den individuellen Problemen, Eindrücken und Schicksalen unterschiedlich viel Gewicht beimaß. Ohne Opfer gibt es keine Katastrophe. Doch der Blick auf individuelle Schicksale abseits genereller Meldungen der Todes- und Verletztenzahlen war ein Produkt der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts.

(3) Durch fortschreitende Technisierung des gesamten Lebens konnte alsbald jede/r zum Opfer werden – eine angemessene Rettung und entsprechende Weiterversorgung lag somit im Interesse jeder/s Einzelnen. Daher etablierte sich die Bewertung der **Rettung als Gütekriterium** für den Umgang mit den Geschädigten.

GESCHÄDIGTE UND OPFER

Pauschal vom „Opfer“ als konstante Kategorie zu sprechen, wäre ahistorisch. Der Begriff wandelte sich hinsichtlich seiner ihn bedingenden Selbst- und Fremdzuschreibungen und semantischen Bedeutungen.⁰⁵ Zunächst ist zwischen dem Opfer im Sinne des Opfer-bringens oder des Sich-opfern und vom Opfer im Sinne eines Geschädigten zu unterscheiden. Letzteres erlebte einen Zuschreibungswandel: Die Selbstbezeichnung als Opfer, insbesondere wenn es sich um Schädigungen im Krieg oder durch Verbrechen handelte, war bis in die 1980er Jahre nicht vorteilhaft. Wer nach belastenden Ereignissen Auffälligkeiten oder Beschädigungen zurückbehielt, galt als persönlich schwach und damit als minderwertig.⁰⁶

Doch bereits bei dieser Feststellung muss differenziert werden. Am Beispiel der Explo-

sionskatastrophe bei der BASF in Ludwigshafen 1948 lässt sich verdeutlichen, dass das Geschlecht der Akteure beispielsweise eine wichtige Rolle spielte: 207 Tote, mehrheitlich Männer, und 3818 Verletzte waren nebst großflächiger materieller Schäden nach der Explosion eines Kesselwagens zu beklagen. Dies stellte in erster Linie die Ehefrauen Getöteter und Verletzter im ohnehin schwer zerstörten Ludwigshafen vor existenzielle Probleme. Nicht nur die zuständigen Verwaltungsstellen bezeichneten die Frauen folglich als „Opfer“, auch die Frauen selbst machten sich diese Zuschreibung zu eigen und benannten damit eine besondere Schädigung und Bedürftigkeit. Frauen befanden sich aufgrund von geschlechtsspezifischen sozialen und emotionalen Zuschreibungen ohnehin in einer konstruierten Position von Schwäche und Schutzbedürftigkeit, die eine Opferzuschreibung und das Zugestehen von Verzweiflung erleichterte.

Ein genereller Wandel, der auch für Betroffene technischer Katastrophen prägend war, begann mit dem Aufkommen der Diagnose des Traumas beziehungsweise der Posttraumatischen Belastungsstörung (PTBS) in den 1970er Jahren und setzte sich mit wachsender Akzeptanz in den 1980er Jahren fort, die sich jedoch nicht gesamtgesellschaftlich niederschlug. Komplementär zur rettungstechnischen Definition von Katastrophen, nämlich der zeitweisen Überforderung von personellen und technischen Rettungsressourcen, definierten PsychologInnen traumatische Erlebnisse als Ereignisse, die die persönlichen Ressourcen der Bewältigung überstiegen und so zur psychischen Überwältigung führten. Die Verbindung von Psyche und Körperlichkeit in der Psychosomatik erlaubte es, einen direkten Kausalzusammenhang zwischen erschütternden Erlebnissen und körper-

lichen Leiden herzustellen.⁰⁷ Einhergehend konnte sich die Ansicht durchsetzen, dass Gewalt oder extreme Bedrohung längerfristige psychische und emotionale Schäden hervorrufen können.⁰⁸ Mittels der PTBS-Diagnose ließen sich diese kategorisieren und beschreiben. Zugleich konnte dies auch vereinfachend wirken, wie die sozialwissenschaftliche Forschung kritisiert hat.⁰⁹ So erfolgte die Genese des Traumakonzepts nicht linear, sondern aus mehreren Modellideen, deren zunehmende Akzeptanz von gesellschaftlichen, politischen und moralischen Veränderungen abhängig war.¹⁰

Zur Anerkennung psychischer Leiden kam seit den 1980er Jahren auch eine zunehmende Selbstdeutung Betroffener als Opfer hinzu.¹¹ Erste deutsche Selbsthilfegruppen, die sich speziell an Geschädigte von technischen Massenunfällen richteten, wurden 1988 von PsychologInnen gegründet. Das Flugtagunglück von Ramstein am 28. August 1988, bei dem 71 Personen beim Absturz eines Düsenjets getötet und mindestens 1000 Personen verletzt worden waren, hatte Betroffene zurückgelassen, die anerkannte Anzeichen eines Traumas zeigten. Die InitiatorInnen fassten dabei alle Hilfesuchenden als Opfer auf und machten keinen Unterschied zwischen Verletzten, Hinterbliebenen und Augenzeugen. Die Opferrolle, die die TeilnehmerInnen annahmen, sollte selbst definiert und ausgestaltet werden. Dies geschah einerseits durch die praktische und kognitive Integration der Trauer und anderer Empfindungen in den Alltag. Andererseits erfolgte eine Neuinterpretation der eigenen Person und Handlungsfähigkeit.¹² Durch die Beurteilung der als belastende Dysfunktionen wahrgenommenen eigenen Verhaltensweisen als normale Symptome externer, unnormaler Ereignisse wurden die Betroffenen von Selbst- und Fremdvorwürfen der persönlichen Unzu-

01 Martina Heßler, *Kulturgeschichte der Technik*, Frankfurt/M.–New York 2012, S. 178.

02 Vgl. „Kein Fortschritt ohne Unfälle“. Interview mit Paul Virilio, 2. 12. 2002, www.welt.de/print-welt/article281818.

03 Vgl. Ulrich Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt/M. 1986, S. 32. Als Reaktion auf die beträchtlichen alltäglichen Risiken, die von Eisenbahnanlagen, Seilbahnen, Bergwerken und Fabriken ausgingen, wurde im 19. Jahrhundert das erste Haftpflichtgesetz konzipiert und erlassen.

04 Vgl. Caroline Arni/Marian Füssel, Editorial, in: *Historische Anthropologie* 1/2015, S. 5–10.

05 Vgl. Svenja Goltermann, *Opfer. Die Wahrnehmung von Krieg und Gewalt in der Moderne*, Frankfurt/M., S. 21.

06 Vgl. ebd., S. 177, S. 183.

07 Vgl. Hartmut Jatzko, *Die posttraumatische Belastungsreaktion aus psychiatrischer Sicht*, in: ders./Sybille Jatzko/Heiner Seidlitz (Hrsg.), *Das durchstoßene Herz. Ramstein 1988*, Edewecht 1995, S. 31–71, hier S. 34.

08 Vgl. Goltermann (Anm. 5), S. 175f.

09 Vgl. Allan Young, *The Harmony of Illusions. Inventing Post-Traumatic Stress Disorder*, Princeton 1997.

10 Vgl. Didier Fassin/Richard Rechtman, *The Empire of Trauma. An Inquiry into the Condition of Victimhood*, Princeton 2009.

11 Zur Subjektivierung vgl. Maik Tändler, *Das therapeutische Jahrzehnt. Der Psychoboom in den siebziger Jahren*, Göttingen 2016.

12 Vgl. Sybille Jatzko/Heiner Seidlitz, *Die vielfältigen Trauerreaktionen*, in: dies./Hartmut Jatzko (Hrsg.), *Katastrophen-Nachsorge am Beispiel der Aufarbeitung der Flugtagkatastrophe von Ramstein 1988*, Edewecht–Wien 2001², S. 55–63.

länglichkeit entlastet. Organisiert als Gruppe mit sich überschneidenden Interessen, begannen die Betroffenen öffentlich über persönliche, aus dem Unglück resultierende Problemlagen zu berichten. Schließlich gelang es gegen jahrelangen politischen Widerstand und mit medialer Unterstützung, bei Ramstein ein eigenes Denkmal zu errichten, das in Konkurrenz zum offiziellen Gedenkstein die Todesopfer und das Leid in den Vordergrund rücken sollte. Der ursprüngliche Gedenkort war von einem Teil des Gemeinderats von Ramstein-Miesbach und der US-Luftwaffe schwer zugänglich auf der US-Airbase Ramstein ohne Rücksprache mit den Angehörigen errichtet worden. Ohne die Namen der Toten und weitere Angaben zum Unglück wurde dieser Gedenkort von den Hinterbliebenen als unzureichend betrachtet und verfehlte seine Funktion als Mahnmahl.¹³

Diese Episode zeigt, dass Geschädigte von technischen Katastrophen – obwohl sie den zentralen Bezugspunkt einer Katastrophe bilden – öffentlich meist kaum zu selbstbestimmten Handlungen und Entscheidungen befähigt wurden und eigene Interpretationen und Ansichten der Geschehnisse nur mit Mühe zu Gehör bringen konnten. Die Nachsorgegruppe von Ramstein war die erste deutsche Vereinigung Geschädigter von Technikkatastrophen, die sich öffentlich und mit Nachdruck äußerte.

Die Interpretation jeweiliger Unglücke beanspruchten PolitikerInnen stets für sich. Die Einordnung einschneidender Ereignisse war zwar Teil des politischen Aufgabenspektrums, allerdings ließen sie dabei selten Platz für anderslautende Ansichten oder andere RepräsentantInnen der Katastrophe. Deutlich wurde dies bei Besuchen am Katastrophenort oder Trauerfeiern. Die ersten Reihen füllten stets namhafte PolitikerInnen, Ansprachen gaben der allgemeinen Deutung eine Richtung. Die Opfer wurden so unweigerlich in ein Machtgefälle integriert, in dem sie eigene Forderungen und Ansichten nur schwerlich artikulieren konnten.

OPFER IN DEN MEDIEN

Technische Unfälle, deren Opfer und die Deutung des Geschehens stellten allzeit politische Herausforderungen dar, waren sie doch geeignet, das Vertrauen in den technischen „Fortschritt“

13 Vgl. dies./Hartmut Jatzko/Heiner Seidlitz, Die Bedeutung von Trauerorten und Erinnerungsmalen, in: ebd., S. 184–187.

infrage zu stellen – ein Versprechen, das stets als politisches Schlagwort von verschiedenen Regierungen in Anspruch genommen wurde.

Das nationalsozialistische Regime baute innen- wie außenpolitisch auf technische Entwicklung, um einerseits einen gehobenen Lebensstandard für die deutsche Mehrheitsgesellschaft zu schaffen und zugleich technische Überlegenheit nach außen zu demonstrieren. 1937 spielte sich jedoch vor den Augen internationaler Pressevertreter ein bildgewaltiger Unfall mit 36 Todesopfern und zahlreichen Verletzten ab: das Luftschiff LZ 129 „Hindenburg“ ging kurz vor der Landung im US-amerikanischen Lakehurst in Flammen auf. Vor Kriegsbeginn tarierte die gelenkte Presse die Berichterstattung zwischen Würdigung der Toten, besonders wenn sich dies mit politischem Gedenkzeremoniell verbinden ließ, und dem Herunterspielen des Unglücks aus.¹⁴ Auf Titelseiten erschienen Katastrophenmeldungen üblicherweise nicht – innenpolitisch sollte Sicherheit beschworen werden. Da sich die „Hindenburg“ aber über amerikanischem Boden und vor zahlreichen Augenzeugen in einen Feuerball verwandelt hatte, konnte dies auch im Deutschen Reich schwerlich auf den hinteren Zeitungsseiten versteckt werden. Sogleich wurden die Todesopfer in der NS-Presse als Märtyrer für den technischen Fortschritt gedeutet, deren Tod aber keinen Zweifel an deutscher Ingenieurskunst oder der deutschen Luftfahrt rechtfertigte.¹⁵ Einzelschicksale wurden mit Ausnahme des tödlich verwundeten, heroisch dargestellten Kapitäns Ernst Lehmann nicht aufgegriffen, Interviews mit Überlebenden verboten.¹⁶ Augenzeugenberichte und Erlebnisberichte von Betroffenen sollten die optimistische Sicht auf die Kontrollierbarkeit der Technik nicht infrage stellen. Mit dem Beginn des Zweiten Weltkrieges verstärkte sich die Tendenz, technisch bedingte Unfälle nur als Randnotiz zu melden: Als am 22. Dezember 1939 zwei Personenzüge im Bahnhof des Örtchens Genthin in der damaligen Provinz Sachsen kollidierten, berichteten nur lo-

14 Zu nationalsozialistischen Ritualen vgl. Sabine Behrenbeck, Der Kult um die toten Helden. Nationalsozialistische Mythen, Riten und Symbole 1923–1945, Vierow 1996.

15 Vgl. Untersuchung in Lakehurst beginnt, in: Stettiner General-Anzeiger, 9.5.1937, S. 1.

16 Vgl. ZSg. 101/9/361/Nr. 643, 20.5.1937, in: Hans Bohrmann/Gabriele Toepser-Ziegert (Hrsg.), NS-Presseanweisungen der Vorkriegszeit, Bd. 5.II (1937), München 1998, S. 395.

kale Zeitungen Details über das Unglück. Mindestens 190 Personen starben, über 100 wurden verletzt.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden die berichterstattenden Medien zu ambivalenten Verbündeten der Geschädigten. Insbesondere JournalistInnen waren es, die sich den Betroffenen zuwandten und nach eigenen Wahrnehmungen fragten. Waren Berichte über individuelle Problemlagen von Betroffenen der BASF-Explosion 1948 noch die Ausnahme – auch aufgrund der Tatsache, dass die RezipientInnen sich nachkriegsbedingt in ähnlicher Notlage befanden – war das Interesse an den Überlebenden des Bergwerkunglücks von Lengede 1963 hoch. Nach einem Wassereintrich in die niedersächsische Erzgrube „Mathilde“ harnten insgesamt 14 Kumpel mehrere Tage in Hohlräumen aus. Eine elfköpfige Gruppe musste neun Tage lang völlige Dunkelheit und die Ungewissheit erdulden, jemals gefunden zu werden, bis eine Suchbohrung zufällig auf ihren Aufenthaltsort stieß. Etwa 450 JournalistInnen aus dem In- und Ausland berichteten minutiös über die einzelnen Stationen der Rettungsaktionen.¹⁷ Eingerahmt wurde dieses Medienereignis von Berichten über die Eingeschlossenen und ihre Familien. Deren Aussagen wurden jedoch in ein zeitgemäßes Narrativ eingepasst: Die bundesdeutsche Bevölkerung hätte bewiesen, dass sie mithilfe von Technik nicht nur imstande war, Kriege zu führen, sondern auch unter großem Aufwand Menschenleben retten könne.¹⁸ Die hohen Einschaltquoten und Zeitungskäufe werteten die KommentatorInnen als Nachweis dafür, dass die Deutschen durchaus in der Lage waren, sich für ihren Nächsten zu interessieren. Sie unterschätzten dabei die aufmerksamkeitsregende Wirkung der medialen Inszenierung. Wenige Wochen vor dem Beginn des Auschwitzprozesses in Frankfurt am Main diente „Lengede“ der nationalen Selbstvergewisserung. Die Eingeschlossenen und ihre Retter waren in dieser Geschichte schablonenartige Einzelbeispiele der deutschen Bevölkerung: brave, duldsame Männer, die bis zuletzt durch ihren Durchhaltenwillen und ihre Nervenstärke weitgehend unerschütterter blieben.¹⁹ „Lengede“ wurde als Moment

der Versöhnung mit der Welt und der modernen Technik gefeiert. Dies verdeutlicht, dass die Narrativierung von Technikkatastrophen und ihrer Opfer durch die Medien stets entlang aktueller Debatten und Problemlagen erfolgte.²⁰ Die Betroffenen fungierten in erster Linie als Projektionsflächen.

Über seelisches Leid sprachen die Eingeschlossenen erst später. 1963 als stoische Helden gefeiert, konnten nur wenige ihrem Beruf als Bergmann unter Tage weiter nachgehen. Platzangst, Schlafstörungen und sozialer Rückzug waren die Folgen. Später als Symptome eines Traumas bezeichnet, konnten sie gerade in der bergmännischen Umgebung der 1960er und 1970er Jahre kaum artikuliert werden.²¹

Immaterielle Probleme, wie dem eigenen Beruf nicht mehr nachgehen zu können und dafür der Häme des sozialen Umfelds oder Restriktionen von Behörden ausgesetzt zu sein, wurden im Laufe der 1980er und 1990er Jahre diskursiv weniger sanktioniert. Dennoch wurden technische Unglücke weiterhin gesellschaftlich – mehr noch als im Fall von Verbrechen – als persönliches Schicksal oder Risiko beurteilt. Berichterstattende Medien wandten sich den Verletzten und Hinterbliebenen vermehrt zu, denn unterversorgte oder geschmähte Opfer erwiesen sich als durchaus skandalträchtig. Die Medien setzten Geschädigte einerseits explizit der Öffentlichkeit aus, andererseits begannen JournalistInnen, sich auch als AgentInnen der Opfer zu gerieren. Finanzielle Ansprüche, die Forderung nach Schmerzensgeld oder Genugtuung waren abhängig von der rechtlichen Situation, die für die Opfer von technischen Katastrophen davon abhing, ob Schuldige juristisch festgestellt wurden, ob und wie die Haftpflichtversicherungen Schäden regulierten oder Leistungen auf freiwilliger Basis zur Verfügung gestellt wurden. In diesem Punkt unterschieden sich Opfer von technischen Katastrophen deutlich von Verbrechen- oder Kriegsoffern. Der Grundsatz, dass in der Regel nur materielle Schäden ausgeglichen wurden, aber eine Besserstellung von Geschädigten ausgeschlossen werden sollte, trug den weitreichenden Auswirkungen auf das gesamte Leben der Betroffenen sel-

17 Vgl. Die Stunde der Entscheidung naht rasch, in: Lüneburger Landeszeitung, 7.11.1963, S. 10.

18 Vgl. Als in Lengede die Stunde schlug, in: Die Welt, 9.11.1963.

19 Vgl. Ärzte berichteten erstmals über Lengede, in: Cellesche Zeitung, 13.12.1963, S. 6.

20 Vgl. Frank Bösch, Ereignisse, Performanz und Medien in historischer Perspektive, in: ders./Patrick Schmidt, (Hrsg.), *Medialisierte Ereignisse. Performanz, Inszenierung und Medien seit dem 18. Jahrhundert*, Frankfurt/M.–New York 2010, S. 7–29, hier S. 9.

21 Vgl. Bernhard Wolter, *Du liebstes Leben. Das Wunder von Lengede und was danach kam*, München 1988, S. 258–264.

ten Rechnung. Das mediale Aufzeigen individueller Probleme der Betroffenen konnte im Einzelfall zum Erfolg führen. Menschliche Verantwortung konnte im medialen Diskurs nie vollständig hinter der Handlungsmacht der eigenen Schöpfungen zurücktreten, obgleich das Fehlgehen technischer Gebilde selten juristisch bestraft wurde. Zu komplex erschien oftmals die Frage nach den konkreten Urhebern fataler Fehlerverkettungen im Umfeld diffuser Verantwortlichkeiten.

Für Betroffene, die die mediale Aufmerksamkeit für ihre Belange nutzen wollten, ergab sich eine Problemlage: Die Kurven der öffentlichen Aufmerksamkeit auf der einen und der Äußerungsfähigkeit der Opfer auf der anderen Seite verliefen konträr zueinander. Eigene Bedürfnisse konnten viele erst nach einiger Zeit artikulieren, als die Aufmerksamkeit bereits abgeflacht war. Verletzungen, Überforderung durch Trauer, die neue Lebenssituation oder behördliche Anforderungen ließen die meisten Betroffenen kurz nach dem Geschehen Abstand von Interviews nehmen. Langzeitfolgen wurden erst mit der Zeit deutlich. Es war den Betroffenen so kaum möglich, sich zum Zeitpunkt der höchsten medialen Aufmerksamkeit in eigener Sache zu äußern. Hinzu kam: So verstärkt die Medien auch auf die Belange der Verletzten, Angehörigen und Hinterbliebenen abhoben, so trugen sie stets auch zur Normalisierung der Katastrophe bei. Berichte über sinkende Verletztenszahlen in den Krankenhäusern, über die fortschreitende Bearbeitung der Anträge auf Schadensersatz und allgemein seltener und kürzer werdende Zeitungsreporte ließen die Katastrophe bald als überstanden erscheinen.²²

KRITERIEN DER RETTUNG AUS DER NOT

Darüber hinaus wurde ein weiterer Aspekt von der Berichterstattung mit zunehmender Aufmerksamkeit beobachtet: die Rettungsvorgänge. Die rettungsmedizinische Hilfe entwickelte sich im 20. Jahrhundert zu einem wichtigen gesellschaftlichen Bewertungskriterium für den Umgang mit Opfern.

Bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts in erster Linie privat organisiert, unterlief die

deutsche Rettungsorganisation einen Wandel. Die steigenden Zahlen von Verkehrstoten in den 1950er Jahren machten auf das Problem aufmerksam, dass es in der Bundesrepublik weder eine flächendeckende Unfallrettung noch professionelle Rettungsdienste gab.²³ Die Behandlung Verletzter fand in den Krankenhäusern statt, der schnelle Transport dorthin war überlebenswichtig. Die mediale Berichterstattung hob daher bis über die 1960er Jahre hinaus den zügigen Abtransport von Verletzten hervor – wie und in welchem Zustand die Verletzten ins Krankenhaus gelangten, spielte dabei keine Rolle. Auch die Einschätzung dessen, was „schnell“ bedeutete, war kontextabhängig. In den 1960er Jahren wurden in verschiedenen deutschen Städten „Clinomobile“ und der Einsatz von NotärztInnen getestet, die PatientInnen eine sofortige Erstversorgung zuteilwerden lassen sollten.²⁴ Der Ausbau und eine Professionalisierung des Rettungswesens schritten mit den 1970er Jahren weiter fort. Massenfälle von Verletzten, die sich in der Bundesrepublik vor allem bei technisch bedingten Katastrophen ereigneten, warfen das Problem auf, dass nicht alle Verletzten sogleich versorgt und abtransportiert werden konnten. Überstieg die Anzahl an Verletzten die personellen und materiellen Ressourcen, so entsprach dies der medizinischen Definition einer Katastrophe. Die Allokation, die Verteilung von PatientInnen auf mehrere Krankenhäuser, um die Überlastung eines Hauses zu verhindern, setzte sich im letzten Drittel des Jahrhunderts als handlungsleitende Prämisse durch.

Mit einem sich unter dem Eindruck des Kalten Krieges und technischer Risiken weiter ausdifferenzierenden Rettungssystem ging schließlich ein Paradigmenwechsel in der Bewertung von Rettungseinsätzen einher: War bisher der rasche Abtransport das Gütekriterium gewesen, so wurde der Rettungserfolg allmählich von MedizinerInnen und der Öffentlichkeit an der Zahl der Überlebenden und an einer angepassten Erstversorgung gemessen. Im Falle des Mangels ausreichender Rettungsressourcen sollten PatientInnen nach ihrer Verletzungsschwere für Behandlung und Transport priorisiert werden. Diese Praxis, die Triage, kam seit den napoleonischen Kriegen

²² Vgl. Tobias Conradi, *Breaking News. Automatismen in der Repräsentation von Krisen- und Katastrophenereignissen*, Paderborn 2015, S. 321.

²³ Vgl. Nils Kessel, *Geschichte des Rettungsdienstes 1945–1990. Vom „Volk von Lebensrettern“ zum Berufsbild „Rettungsassistent/in“*, Frankfurt/M. 2008, S. 54f.

²⁴ Vgl. ebd., S. 61f.

zur Anwendung, hatte aber verschiedene Veränderungen hinsichtlich der Rettungsziele durchlaufen.

Als nach dem Absturz des Düsenjets beim Flugtag von Ramstein 1988 deutliche Zweifel an einer angemessenen Vorhaltung von Rettungsressourcen, der Erstversorgung und dem angemessenen Transport aufkamen, verwiesen die zuständigen PolitikerInnen auf den schnellen Abtransport der Verletzten in die Krankenhäuser.²⁵ Dies konnte allerdings nicht mehr als alleinüliges Kriterium ausreichen: Aussagen von NotärztInnen und SanitäterInnen ließen die Vermutung aufkommen, dass einige der zahlreichen Brandverletzten durch unsachgemäßen Abtransport und verschiedene Behandlungsverzögerungen weiteren Schaden genommen hatten.²⁶ Die Verantwortung dafür wurde nicht den freiwilligen HelferInnen oder MedizinerInnen zugewiesen, sondern deutschen PolitikerInnen. Ihnen wurde vorgeworfen, mit ihrem Einverständnis zum US-amerikanischen Flugtag ein zu hohes Risiko toleriert und zugleich zu wenig Interesse an rettungsorganisatorischen Fragen gezeigt zu haben.²⁷ Die Debatten um die Rettung aus der Not von Ramstein machten den gesellschaftlichen Anspruch auf hochspezialisierte Rettung aus Gefahrenlagen deutlich.

Um sich von den inzwischen anerkannten Fehlern der Rettungsaktion von 1988 abzuheben und um eigene Handlungen transparenter zu machen, versammelten beteiligte Chirurgen Erfahrungsberichte über die Rettung nach dem ICE-Unglück von Eschede in einem Sammelband. Der ICE war am 3. Juni 1998 durch einen gebrochenen Radreifen entgleist und gegen eine Brücke geprallt. 101 Personen starben, mindestens 108 wurden verletzt.²⁸ Die Rettungsaktion verlief hochorganisiert. Zeit, Raum, Ressourcen und Menschen wurden minutiös strukturiert und eingeteilt, sodass

25 Vgl. Protokoll der 32. Plenarsitzung des Landtags Rheinland-Pfalz, 8.9.1988, S. 32, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 700, 337 Nr. 207.

26 Vgl. Protokoll der 14. Sitzung des Innenausschusses des Landtags Rheinland-Pfalz, 21.11.1988, S. 10, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 700, 337 Nr. 207.

27 Ein Problem bestand darin, dass die Rettung auf dem Flugplatz in der Verantwortung der US-Streitkräfte lag, außerhalb aber in der des Katastrophenstabs des Landkreises.

28 Vgl. Ewald Hüls, Einsatz Rettungsdienst, in: ders./Hans-Jörg Oestern (Hrsg.) Die ICE-Katastrophe von Eschede. Erfahrungen und Lehren, Berlin u. a. 1999, S. 3–29, hier S. 20.

29 Frank Drieschner, „Wirklich optimal gelaufen“. Wie die Retter von Eschede eine ganze Nation trösten, 10.6.1998, www.zeit.de/1998/25/Wirklich_optimal_gelaufen.

die Zeitungen einen beteiligten Unfallchirurgen mit dem Satz „Wirklich optimal gelaufen“ zitierten.²⁹ Konnte man der Kontingenz der Technik nicht vollständig Herr werden, so schien am Ende des 20. Jahrhunderts wenigstens die Rettung der Opfer der Moderne bestmöglich organisiert.

FAZIT

Immer wieder wurden und werden Menschen Opfer der Technik. Das Leid derer, die trotz des Heilsversprechens der Technik zu Schaden kamen, wurde im 20. Jahrhundert zunehmend anerkannt. Die Diagnose des Traumas und ein Wandel hinsichtlich von Sagbarkeiten in Bezug auf psychisches und emotionales Leiden führte zu einer Ausweitung des Kreises jener Personen, die als Opfer gelten konnten. Opfer von Technikkatastrophen waren dennoch Machtstrukturen unterworfen, in denen ihnen wenig eigene Äußerungs- und Handlungsmöglichkeiten gegeben wurden. Ebenso erschwerten es generelle Mediendynamiken, dass sie bei ihrer Äußerung von Problemlagen auf höchste öffentliche Aufmerksamkeit stoßen konnten.

Die Medien tendierten insgesamt dazu, Opfer kurz nach dem Ereignis in Narrative einzupassen, die aktuellen gesellschaftlichen Problemlagen oder politischen Deutungsweisen entsprachen. Die Hinwendung der JournalistInnen zu Betroffenen und wiederum deren Selbstbeschreibung als Opfer eröffnete für Geschädigte allerdings ab den 1980er Jahren Möglichkeitsräume, die stellenweise zu mehr Selbstwirksamkeit und Sichtbarkeit in der Folgeberichterstattung führen konnten.

Technische Weiterentwicklungen und technisches Versagen erforderten in selben Dimensionen zunehmend spezialisierte und technisierte Rettungsabläufe. So veränderte sich der medizinische und gesellschaftliche Erwartungshorizont: Spezialisierte Behandlung gehörte zu den entscheidenden Voraussetzungen, um die Folgen einer technisierten Moderne regulierbarer zu machen.

EVA KLAY

ist Doktorandin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zeitgeschichtlichen Arbeitskreis Niedersachsen der Georg-August-Universität Göttingen. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen in der Geschichte des 20. Jahrhunderts sowie in der kulturgeschichtlichen Erforschung der Figur des Opfers. eva.klay@phil.uni-goettingen.de

DAS INTERNATIONALE HUMANITÄRE SYSTEM

Eine Einführung

Sonja Hövelmann

Das internationale humanitäre System umfasst Hilfen für Menschen, die aufgrund von Katastrophen oder Krisen in eine humanitäre Notlage geraten sind. Tausende internationale und lokale Hilfsorganisationen versorgen diese Menschen mit Notunterkünften, Nahrungsmitteln und Medizin oder bieten ihnen Schutz vor Verfolgung. Teilweise sind humanitäre Notlagen nur von kurzer Dauer, etwa wenn nach einer Naturkatastrophe der Wiederaufbau anfängt. Manche humanitäre Notlage dauert aber über Jahrzehnte an, wenn die politischen Ursachen und kriegerischen Auseinandersetzungen immer wieder zu Flucht oder Vertreibung führen und damit Existenzen und Lebensgrundlagen zerstören.

Heute muss das humanitäre System drei Mal mehr Menschen mit Hilfe versorgen als noch vor zehn Jahren.⁰¹ Hinzu kommt die Covid-19-Pandemie, die die Bedarfe in die Höhe schnellen lässt. Durch Großkrisen wie in Syrien oder im Jemen, aber auch mit der Flüchtlingsbewegung über den Balkan oder von Libyen übers Mittelmeer nach Europa ist das Thema humanitäre Hilfe jüngst in Politik, Wissenschaft, Medien und Öffentlichkeit stärker sichtbar geworden. Mit der Versorgung von Geflüchteten in Griechenland wurde erstmals einer breiteren Öffentlichkeit deutlich, dass auch mitten in Europa humanitäre Hilfe geleistet werden muss und mit welchen Herausforderungen Helfer*innen konfrontiert sind.

Zu diesen Herausforderungen gehört beispielsweise eine Politisierung humanitärer Hilfe durch migrations- und sicherheitspolitische Interessen von Geberstaaten. In Konfliktgebieten ist humanitäre Hilfe oft ethischen Zielkonflikten ausgesetzt, wenn sie durch bewaffnete Gruppen instrumentalisiert und als Druckmittel genutzt wird. Doch auch eine angemessene Darstellung der Hilfe wird kontrovers diskutiert: In Anbetracht des Verhältnisses, dass geschätzt 90 Prozent

der Hilfe von lokalen Akteuren aus dem globalen Süden geleistet wird, ist eine Auseinandersetzung mit der angemessenen Repräsentanz, Anerkennung und Ermächtigung dieser längst überfällig.

Eine breitere Diskussion dieser und anderer Herausforderungen der humanitären Hilfe in Öffentlichkeit und Medien wäre wünschenswert. Daher soll diese Einführung zu einer kritischen Reflexion des humanitären Systems und zu einer konstruktiven Auseinandersetzung mit den Herausforderungen, vor denen es steht, und Deutschlands Rolle darin beitragen.

Der in diesem Heft vorrangig betrachtete Bevölkerungsschutz und die humanitäre Hilfe sind verwandte Bereiche. Der Schutz der Zivilbevölkerung und Katastrophenhilfe sind zentrale Elemente in beiden Bereichen. Teilweise übernehmen die gleichen Institutionen wie das Technische Hilfswerk (THW) oder Blaulichtorganisationen wie das Deutsche Rote Kreuz ähnliche Tätigkeiten im In- und Ausland. Dabei wird jedoch die Auslandshilfe zumeist von einer eigenen Abteilung organisiert. Die humanitäre Hilfe folgt eigenen Regeln. Neben technischen Standards sind es vor allem die Tradition und Grundsätze des Sektors, die ihn zu einem eigenen Handlungsfeld machen. Diese wurden unter anderem auf zahlreiche Problemstellungen hin formuliert, mit denen der Sektor konfrontiert war und ist. Dazu zählen Fragen wie: Wie kommt Hilfe dorthin, wo sie auch wirklich gebraucht wird? Wie kann der Zugang trotz bewaffneter Auseinandersetzung gewährleistet werden? Wie wird sichergestellt, dass Hilfe nicht in die falschen Hände gerät? Wie begegnen Hilfsakteure der zunehmenden Politisierung und Instrumentalisierung ihrer Arbeit? Im Umgang mit diesen Herausforderungen haben sich Hilfsakteure auf die humanitären Prinzipien verständigt. Diese haben unter anderem den Anspruch, dass Hilfe unparteilich, unabhängig und neutral sein soll. Damit unterscheidet

sich die humanitäre Hilfe von anderen Formen der internationalen Zusammenarbeit oder des inländischen Bevölkerungsschutzes, die stärker politisch ausgerichtet sind, enger mit staatlichen Institutionen zusammenarbeiten oder von diesen durchgeführt werden.

PRINZIPIEN, RAHMENBEDINGUNGEN UND AKTEURE

Zu den zentralen Werten und Normen humanitärer Hilfe gehören die vier Prinzipien, die 1991 mit der UN-Resolution 46/182 als Basis der weltweiten humanitären Hilfe anerkannt wurden. Im Kern steht das Prinzip der *Menschlichkeit*, das besagt, dass Unterstützung ohne Diskriminierung von Mensch zu Mensch geleistet wird, um Leid zu mindern. In einer Welt von begrenzten Ressourcen soll die Hilfe nach dem Prinzip der *Unparteilichkeit*, also prioritär bedarfsorientiert, allein nach dem Maß der Not und ohne Diskriminierung nach Ethnie, Geschlecht, Religionszugehörigkeit oder Nationalität geleistet werden. Um bedarfsorientiert zu helfen, müssen humanitäre Helfer*innen Zugang zu den Menschen in Not erhalten. Insbesondere in Konfliktgebieten ist dies mit dem Aufbau von Vertrauen darin verbunden, dass keine politischen Agenden verfolgt werden. Dafür essenziell ist das Prinzip der *Neutralität*. Um sich neutral zu verhalten und bedarfsorientiert zu helfen, ist das vierte Prinzip – die *Unabhängigkeit* – unabdingbar, um frei von Zwängen Entscheidungen zu treffen.

In der Praxis bringen die humanitären Prinzipien eine Reihe von Dilemmata mit sich. Beispielsweise ist die Neutralität schwer vereinbar mit dem Anspruch mancher Hilfsorganisationen, an Konfliktursachen zu arbeiten, da diese immer politisch sind. Auch lassen es manche Regime nicht zu, bedarfsorientiert zu helfen, sondern knüpfen Arbeitserlaubnis und Zugang an bestimmte Bedingungen. Entscheidungen, unter diesen Umständen trotzdem zu helfen oder nicht, sind schwierig und erfordern teilweise diplomatisches Geschick. Das Beispiel des Konflikts im Jemen verdeutlicht dieses Dilemma besonders prägnant: Unabhängige Bedarfsermittlung und die Ausführung der Hilfe werden von den Konfliktparteien immer wieder politisch

instrumentalisiert oder durch administrative Hürden, Checkpoints oder Forderungen erschwert, sodass die Hilfsakteure mehrfach kollektiv ihre Unterstützung aussetzen oder beenden wollten. Gleichzeitig sind rund zwei Drittel der Bevölkerung auf humanitäre Hilfe in Form von sauberem Trinkwasser, Nahrungsmitteln und medizinischer Versorgung angewiesen, sodass, global gesehen, ein Rückzug gegen die Prinzipien Menschlichkeit und Unparteilichkeit verstoßen würde.⁰²

Neben der Soforthilfe schließt humanitäre Hilfe ausdrücklich auch Präventions- und Vorsorgemaßnahmen ein, zunehmend auch Rehabilitation und Wiederaufbau. Gewaltkonflikte führen häufig zu lang anhaltenden Notsituationen. Das Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nation (UNHCR) schätzt die durchschnittliche Zeit einer Flucht- oder Vertreibungserfahrung auf 26 Jahre.⁰³ Neben den plötzlich einsetzenden Katastrophen, wie dem Tsunami im Indischen Ozean 2004 oder den Heuschreckenplagen in Ostafrika 2020, machen den Großteil der humanitären Hilfe lang anhaltende Krisen aus, wie beispielsweise die komplexen Notlagen in der Demokratischen Republik Kongo, Somalia oder Afghanistan. Zwischen 2005 und 2017 hat sich die durchschnittliche Länge von aktiven Nothilfaufrufen von vier auf sieben Jahre verlängert.⁰⁴ Dies führt zu einer zunehmend diffusen Abgrenzung zwischen kurzfristiger Nothilfe und längerfristigen Interventionen der Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere in Gewaltkonflikten, wo Entwicklungsakteure die Sicherheitslage für ihre Arbeit als zu gefährlich einstufen oder die notwendigen politischen Rahmenbedingungen und staatlichen Partner zur Umsetzung fehlen.

Den rechtlichen Rahmen des humanitären Systems bilden eine Reihe von Konventionen aus unterschiedlichen Disziplinen des Völkerrechts, wie dem humanitären Völkerrecht, dem Flüchtlingsrecht und den Menschenrechten. Hinzu kommen Resolutionen des UN-Sicherheitsrates oder der UN-Generalversammlung.⁰⁵ Einen wichtigen Rechtsrahmen bilden dabei die Genfer Abkommen zum Schutz und der Versorgung

⁰² Siehe www.unocha.org/yemen/crisis-overview.

⁰³ Vgl. UN Dok. UN/POP/MIG-15CM/2017/14, S. 2.

⁰⁴ Vgl. OCHA, World Humanitarian Data and Trends 2018, New York 2018, S. 2.

⁰⁵ Vgl. Heike Spieker, The Right to Give and Receive Humanitarian Assistance, in: Hans-Joachim Heintze/Andrej Zwitter (Hrsg.), International Law and Humanitarian Assistance, Berlin-Heidelberg 2011, S. 7–31.

⁰¹ Vgl. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Global Humanitarian Needs Overview 2020, Genf 2019.

von Zivilist*innen, die nicht an Kampfhandlungen beteiligt sind.

Ergänzend bekennen sich staatliche und nicht-staatliche humanitäre Akteure zu einer Reihe von Pflichten und Prinzipien. Hierzu gehören der Code of Conduct der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung von 1995, der Europäische Konsens über die humanitäre Hilfe von 2007 und die Core Humanitarian Standards von 2014. Hinzu kommen weitere normative Grundlagen oder Selbstverpflichtungen, die humanitäre Akteure eingegangen sind. Ein Meilenstein in der Rechenschaftslegung humanitärer Hilfe sind die Sphere-Standards aus dem Jahr 2000, eine Formulierung von Mindeststandards etwa für die Trinkwasserversorgung, Notunterkünfte oder die Auslastung von Sanitäranlagen.

Zu der wichtigsten Akteursgruppe der internationalen humanitären Hilfe gehört die lokale Hilfe in Krisen- und Katastrophengebieten in Form von Nachbarn, Familienangehörigen und lokalen Behörden, die rund 90 Prozent der Hilfe leisten.⁰⁶ Aber auch Staaten, UN-Agenturen und Zivilgesellschaft spielen eine wichtige Rolle. Staaten sind sowohl Geber und Empfänger von Hilfsgeldern als auch koordinierende Entitäten besonders in Form von lokalen Behörden. Zu den wichtigsten UN-Agenturen zählen das UN-Koordinierungsbüro für Nothilfe (OCHA) mit dem UN-Nothilfekoordinator, der UNHCR, das Welternährungsprogramm (WFP) oder das Kinderhilfswerk (UNICEF).⁰⁷ Zu den zivilen Akteuren gehören unter anderem die 192 nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondorganisationen. Eine spezifische Rolle nimmt das Internationale Komitee des Roten Kreuzes (IKRK) ein, das als Völkerrechtssubjekt in bewaffneten Konflikten aktiv werden kann. Hinzu kommen eine Vielzahl von NGOs, gemeindebasierten Organisationen oder Diaspora-Gruppen, die häufig am nächsten mit der Bevölkerung vor Ort zusammenarbeiten. Hier gibt es sowohl sehr große transnationale Organisationen, wie Save the Children oder Ärzte ohne Grenzen, als auch kleinere mit regionaler oder nationaler Reichweite. Eine zunehmende Rolle spielen auch

Akteure der Privatwirtschaft, wie die IKEA Foundation oder die Bill und Melinda Gates Stiftung.⁰⁸

HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE HUMANITÄRE HILFE

Der Humanitarismus als zunehmend institutionalisierte Form internationaler Hilfsbereitschaft und Solidarität bekam 1863 mit der Gründung des IKRK einen organisationalen Rahmen. Diese ging auf den Schweizer Henry Dunant zurück, der 1859 spontan Hilfe für verwundete Soldaten in der Schlacht von Solferino organisiert und erstmals eine Trennung von Politik und Hilfe für Kriegsverletzte gefordert und damit die Grundlage für die humanitären Prinzipien gelegt hatte.

Während zentrale Grundsätze und Überzeugungen Dunants noch heute die Arbeit prägen, ist das humanitäre Hilffsystem stark gewachsen und hat sich zunehmend institutionalisiert und professionalisiert. Eine Herausforderung für die humanitäre Hilfe bleibt der Umgang mit ihrer Instrumentalisierung und Politisierung, aber auch das Eingestehen eigener Fehler und die Lehren daraus.⁰⁹ Ein besonders prägendes Beispiel dafür ist der Genozid in Ruanda in den 1990er Jahren. Die politischen Dimensionen von Nahrungsmittelhilfe und Kriegsökonomie führten zu ethischen Dilemmata für Hilfsakteure,¹⁰ denn unter den Geflüchteten, die in den Camps von Hilfsorganisationen mit Nahrungsmitteln und Medizin versorgt wurden, waren auch „Genozidäre“. Auf die schwierige Frage, ob humanitäre Hilfe Krieg oder Gewalt verlängert, haben Hilfsakteure mit dem Ethos *do no harm* („keinen Schaden anrichten“) reagiert.¹¹ Ähnlich dem hippokratischen Eid soll der Grundsatz diese Form der Instrumentalisierung von Hilfe reduzieren und gilt als zentraler normativer Anspruch.

Greifbar werden die Dilemmata politischer Vereinnahmung humanitärer Hilfe beispielsweise in Interventionen wie in Afghanistan, im Sahel-Raum oder in Syrien. Vor allem mit dem „Krieg ge-

06 Vgl. Véronique Barbelet, *Rethinking Capacity and Complementarity for a More Local Humanitarian Action*, Overseas Development Institute, Humanitarian Policy Group Report, October 2019.

07 Vgl. Peter Walker/Daniel G. Maxwell, *Shaping the Humanitarian World*, New York 2009.

08 Vgl. Zeynep Sezgin/Dennis Dijkzeul (Hrsg.), *The New Humanitarians in International Practice*, New York 2016.

09 Vgl. Fiona Terry, *The Paradox of Humanitarian Action*, Ithaca 2002; Ulrike von Pilar, *Die Instrumentalisierung der Humanitären Hilfe*, in: Peter Runge/Wolf-Dieter Eberwein (Hrsg.), *Humanitäre Hilfe statt Politik?*, Münster 2002, S. 163–188.

10 Vgl. Antonio Donini (Hrsg.), *The Golden Fleece: Manipulation and Independence in Humanitarian Action*, Sterling 2012.

11 Vgl. Mary B. Anderson, *Do No Harm: How Aid Can Support Peace – Or War*, Boulder 1999.

gen den Terror“ wurden Hilfsorganisationen in den des Terrorismus verdächtigen Ländern unter Druck gesetzt, mit ihrer Arbeit die *hearts and minds* der Bevölkerung zu gewinnen und als „Helfer*innen in Uniform“ zu einem außenpolitischen Stabilisierungsnarrativ beizutragen. Ähnliche Motive finden sich aktuell auch in Hilfsinterventionen in der Sahel-Region. Dort knüpfen staatliche oder multilaterale Geber ihre humanitären Mittel einerseits an sicherheitspolitische Interessen und andererseits an Migrationsmanagement oder -abwehr. Auch in Syrien wird humanitäre Hilfe instrumentalisiert und politisiert, indem das Regime von Präsident Baschar al-Assad Krankenhäuser und Helfer*innen angreift.

Herausforderungen birgt auch das kontroverse Verhältnis zwischen Medien und Hilfsorganisationen. Die Berichterstattung über den Sezessionskrieg in Biafra (Nigeria) in den 1960er Jahren oder den Tsunami 2004 steht stellvertretend für den Zwiespalt: Zum einen sind Hilfsorganisationen auf eine bildreiche Darstellung der Katastrophe angewiesen, um Spenden zu sammeln. Zum anderen sorgt der „CNN-Effekt“ dafür, dass manche Krisen überproportional repräsentiert sind oder Notleidende objektiviert und instrumentalisiert werden, um Sympathien und Hilfslieferungen zu erzwingen.

Der Machtmissbrauch durch humanitäre Helfer*innen nach dem Erdbeben in Haiti 2010, als sexuelle Gewalt und Korruptionsfälle zu einem fundamentalen Vertrauensverlust der haitianischen Bevölkerung in internationale Strukturen führten,¹² steht stellvertretend für die dunkelsten Ausmaße, die ressourcenreiche Hilfsoperationen in armen Regionen annehmen können.¹³ In der Folge wurden Selbstverpflichtungen wie die Core Humanitarian Standards (2014) formuliert und bessere Beschwerdemechanismen und Rechenschaftslegung gefordert.

DEUTSCHLAND ALS AKTEUR

Als mittlerweile zweitgrößter bilateraler Geber etwa für den zentralen UN-Nothilfefonds hat die Bundesrepublik sich vor allem in finanzieller Hinsicht zum Schwergewicht der humanitären Hilfe entwickelt. Seit dem Jahr 2000 ist das finanzielle

Engagement Deutschlands für humanitäre Hilfe um etwa 2000 Prozent auf rund 2,1 Milliarden Euro 2020 gestiegen. Durch verschiedene Großkrisen, wie in Syrien oder im Jemen, aber auch im Zuge der Covid-19-Pandemie hat der Bundestag in großem Umfang außerplanmäßige Mittel für humanitäre Hilfsmaßnahmen freigegeben.

Für die Umsetzung der Hilfe im Ausland ver gibt die Bundesregierung finanzielle Mittel an Partnerorganisationen. Größte Empfängergruppe sind mit 74 Prozent UN-Agenturen wie WFP, UNHCR oder UNICEF. Etwa 12 Prozent der Mittel gehen an Rotkreuz- und Rothalbmondorganisationen und 13 Prozent an NGOs.¹⁴ Teilweise wird die Ausführung von Hilfsmaßnahmen auch an die staatlichen Ausführungsorganisationen übertragen. Das THW beispielsweise unterstützt mit Expertise, Personal und technischem Material in Form von schnellen Einsatzteams, beim Aufbau von Camp-Strukturen und Einsatzzentralen oder Erhebungs- und Erkundungsteams.

Deutsche zivilgesellschaftliche Akteure sind international vor allem bekannt für ihre langjährige Zusammenarbeit und Vernetzung mit Partnerorganisationen. Sie sammeln Spenden und gestalten die Hilfsprogramme gemeinsam mit Partnern vor Ort. Zugleich sind deutsche NGOs weniger in extrem schwierigen Kontexten, wie aktiven Kriegsgebieten, präsent. Ihre Arbeitsschwerpunkte liegen eher auf Fundraising oder Projektzusammenarbeit.¹⁵

Innerhalb der Bundesregierung ist das Auswärtige Amt (AA) mit der Abteilung für Krisenprävention, Stabilisierung, Konfliktnachsorge und Humanitäre Hilfe vorrangig zuständig. Weiterhin übernimmt das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung mit der entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe eine wichtige Schnittstelle zu längerfristigen strukturbildenden Entwicklungsprogrammen.¹⁶ Die aktuelle humanitäre Strategie des AA setzt Schwerpunkte in den Bereichen Innovation, „vergessene“ Krisen und humanitärer Zugang.¹⁷ Zentrale inhaltliche Akzente setzt sie

¹⁴ Vgl. Bundestags-Drucksache (BT-Drs.) 19/5720, 12. 11. 2018, S. 11.

¹⁵ Vgl. Martin Quack, Herausforderung Humanitäre Hilfe, Berlin 2016.

¹⁶ Vgl. Lioba Weingärtner/Ralf Otto, Die deutsche humanitäre Hilfe, in: Jürgen Lieser/Dennis Dijkzeul (Hrsg.), Handbuch Humanitäre Hilfe, Berlin–Heidelberg 2013, S. 127–146.

¹⁷ Vgl. Auswärtiges Amt, Strategie des Auswärtigen Amts zur humanitären Hilfe im Ausland 2019–2023, Berlin 2019.

¹² Vgl. Andrea Steinke, Haiti Ten Years After Douz Janvye, Centre for Humanitarian Action, Januar 2020.

¹³ Vgl. Mark Schuller, Humanitarian Aftershocks in Haiti, New Brunswick 2016.

beim Thema Schutz von Zivilist*innen in Form von physischem Schutz vor Gewalt, rechtlichem Schutz und technologischem Schutz in Bezug auf sensible personenbezogene Daten.

In der humanitären Debatte wird das deutsche Engagement teilweise kritisch kommentiert. Denn insbesondere im Vergleich zu anderen großen humanitären Gebern verfügt die Bundesrepublik über wenig humanitär ausgebildetes Personal.¹⁸ Das gilt sowohl für das AA in Berlin als auch für die Botschaften. Beispielsweise im Südsudan, dem viertgrößten Empfängerland internationaler humanitärer Hilfe, ist in der deutschen Botschaft keine dezidiert humanitäre Expertise vorhanden.¹⁹ Die mangelnde Expertise wird als ein Grund für die Ausbaufähigkeit der strategischen Ausrichtung und Effizienz der deutschen humanitären Hilfe wahrgenommen.²⁰ Insbesondere durch geopolitische Veränderungen, etwa dass die USA während der Präsidentschaft Donald Trumps humanitäre Hilfe weiter instrumentalisiert haben oder das Vereinigte Königreich eine explizit interessengeleitete Ausrichtung der Hilfe ankündigt hat,²¹ richtet man internationale Hoffnungen und Erwartungen an Deutschland. In Zeiten, in denen Multilateralismus durch Nationalismus oder Populismus stärker unter Druck gerät, sind die Erwartungen an die Bundesrepublik als „ehrliehe Maklerin“ und Verfechterin der globalen Normen gestiegen.²² Noch kann Deutschland im Lichte vorhandener Kapazitäten oder eigener politischer Zielkonflikte diese Erwartungen nur teilweise erfüllen, etwa im Feld der Migrationspolitik. Überdies sind nur wenigen Menschen in der breiten Öffentlichkeit die Handlungslogik, Rahmenbedingungen und kritischen Diskurse humanitärer Hilfe oder ihre Abgrenzung

von verwandten Fachbereichen wie der Entwicklungszusammenarbeit oder der Friedensförderung geläufig.²³ Gleichzeitig unterstützt laut Umfragen eine breite Mehrheit der Bevölkerung das humanitäre Engagement Deutschlands.²⁴

AKTUELLE REFORMEN

Humanitäre Hilfe wird häufig unter extremen Bedingungen geleistet, sodass Hilfsakteure immer wieder gefordert sind, Lösungen zu finden und Reformen anzustoßen. 2016 versammelten sich zentrale Akteure zum Humanitären Weltgipfel in Istanbul, um grundlegende Veränderungen für ein faireres, effizienteres und effektiveres humanitäres System zu beschließen.²⁵ Im sogenannten Grand Bargain sind zehn Selbstverpflichtungen festgehalten, zu denen unter anderem der Ausbau von bargeldbasierten Hilfsprogrammen, die stärkere Verzahnung mit Friedens- und Entwicklungsprojekten und eine Machtverschiebung zugunsten von Hilfsakteuren aus den betroffenen Ländern gehören.

Bargeldbasierte Hilfsprogramme sind ein deutlich wachsender Trend. Bargeldhilfen werden meist mittels elektronischer Überweisung direkt ausgezahlt und fördern die lokale Nachfrage und Wirtschaft. Wo immer dies möglich ist, haben sich Bargeldhilfen als eine effiziente Form der Hilfe erwiesen, die geringere Transaktionskosten hat, da teure Hilfsgüter nicht eingeflogen oder aufwendig durch Organisationen beschafft werden müssen. Zudem können die Empfänger*innen ihre dringenden Bedarfe eigenverantwortlich und würdevoll decken. Seit 2016 hat sich das Volumen von Bargeldhilfen verdoppelt. 2019 wurden rund 18 Prozent aller humanitären Hilfe, also rund 4,5 Milliarden Euro, in Form von Bargeldhilfen ausgezahlt. Allerdings werden Cash-Programme immer umfangreicher und großvolumiger, sodass große UN-Agenturen wie WFP oder UNHCR deutlich häufiger die Zuschläge von Gebern erhalten – auf Kosten der kleineren Hilfsakteure.²⁶

18 Vgl. BT-Drs. 19/23978, 4. 11. 2020, S. 2f.

19 Vgl. Daniel Brössler, Personalmangel im Auswärtigen Amt, 7. 6. 2019, www.sueddeutsche.de/1.4477442; Ralf Südhoff/Sonja Hövelmann/Andrea Steinke, *The Triple Nexus in Practice*, Berlin 2020; *Development Initiatives, Global Humanitarian Assistance Report 2020*, London 2020.

20 Vgl. Ralf Südhoff, *Global Player ohne Plan*, 7. 4. 2020, www.chaberlin.org/blog/global-player-ohne-plan.

21 Vgl. Samuel Sharp, *To Promote Open Societies Globally, the FCDO Must Be More Realistic, Politically Savvy and Self-Aware*, 3. 12. 2020, www.odi.org/blogs/17635-promote-open-societies-globally-fcdo-must-be-more-realistic-politically-savvy-and-self-aware.

22 Vgl. Ralf Südhoff/Sonja Hövelmann, *Where Does German Humanitarian Assistance Stand?*, Centre for Humanitarian Action, März 2019; ders. (Anm. 20).

23 Vgl. Martin Quack, *Vor welchen Fragen steht die humanitäre Hilfe?*, Maecenata Stiftung, Observatorium 25/2018.

24 Vgl. Bild des „weißen Helfers“ noch immer präsent, 17. 8. 2020, www.aktion-deutschland-hilft.de/de/fachthemen/news/bild-des-weißen-helfers-noch-immer-praesent; *Welthungerhilfe, Die Haltung der Deutschen zur Entwicklungspolitik*, Bonn 2020.

25 Vgl. UN Dok. A/70/709.

26 Vgl. *The State of the World's Cash 2020, The Cash Learning Partnership*, Juli 2020.

Durch eine stärkere Verzahnung von humanitärer Hilfe mit Entwicklungs- und Friedensprogrammen sollen Synergien und Anknüpfungspotenziale zwischen den verschiedenen Formen der internationalen Zusammenarbeit geschaffen werden. Besonders in fragilen Kontexten klingt dieses Konzept verlockend, wo internationale Zusammenarbeit teils seit Jahrzehnten versucht, Leid zu lindern und Entwicklung zu fördern. So sinnvoll dieser Humanitarian-Development-Peace-Nexus auch klingt, in der Praxis führt er zu großen Herausforderungen, da humanitäre Akteure etwa die Prinzipien der Neutralität und Unparteilichkeit in Gefahr sehen. Insbesondere die Sahel-Region zeigt, dass es statt punktuell sinnvoller Koordination eher zu einer Vermischung von Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe mit Migrationsabwehr, Stabilisierungsmissionen und Antiterrormaßnahmen kommt, die für die Bevölkerung wenig Nutzen bringt und Helfer*innen in Gefahr bringen könnte.²⁷

Die Machtverschiebung hin zu regionalen, nationalen und lokalen Organisationen des globalen Südens wird im Jargon „Lokalisierung“ genannt und meint, dass sowohl die lokalen Akteure direkter finanziert werden und mehr Mitspracherecht erhalten als auch eine größere Anerkennung ihrer Beiträge stattfindet. Die Selbstverpflichtung des Grand Bargain war es, 25 Prozent der Mittel für humanitäre Hilfe so direkt wie möglich, also über maximal einen Zwischenempfänger, nationalen und lokalen Akteuren zur Verfügung zu stellen.²⁸ Noch wichtiger ist jedoch die größere Anerkennung der Rolle nationaler und lokaler Organisationen aus den betroffenen Ländern: Über 90 Prozent der Hilfskräfte sind lokale Helfer*innen,²⁹ die häufiger unter risikoreichen Bedingungen arbeiten, schlechter bezahlt und häufiger Opfer von Gewalt werden als ihre

Expat-Kolleg*innen.³⁰ Neben verstärkter Sichtbarkeit und Repräsentanz geht es auch um die Problematisierung des Bildes des „weißen Helfertums“ (*white saviorism*) und der Auseinandersetzung des Sektors mit Dekolonisierung und der Fortschreibung von Fremdbestimmung und Imperialismus.³¹

SCHLUSS

Auf das humanitäre System kommen schwierige Zeiten zu. Multilateralismus und globale Normen geraten durch erstarkenden Nationalismus und Populismus unter Druck. Beispielsweise zeigen die Verhandlungen im UN-Sicherheitsrat, dass es weniger Konsens gibt über die ethische Selbstverständlichkeit, Menschen, die infolge von Gewaltkonflikten oder Naturkatastrophen in eine humanitäre Notlage geraten, international zu helfen.³² Hinzu kommt eine gewaltige Finanzierungslücke, die voraussichtlich steigen wird. Denn mit 235 Millionen Menschen werden 2021 40 Prozent mehr auf humanitäre Hilfe angewiesen sein als im Jahr davor,³³ während durch die Covid-19-Pandemie die Geberländer selbst unter Druck geraten.

Gleichzeitig reagiert das humanitäre System auf diesen Druck mit den beschriebenen Innovationen und Reformprozessen und bot das Jahr 2020 auch die Chance für ein Innehalten des humanitären Hilffsystems insgesamt. Durch die Covid-19-Pandemie wurde die kollektive Vulnerabilität aller Länder betont. Aufgrund geschlossener Grenzen konnten viele westliche Nothelfer*innen nicht in ihre Projektgebiete fliegen. Lokale Organisationen, die ohnehin Zugang haben und über Vor-Ort-Kenntnisse verfügen, waren ganz offensichtlich in der günstigeren Position, um zu helfen. Und manche europäische Staaten konnten sich von den afrikanischen Partnern – geübt in der Triage der multiplen Krisenbewältigung – in Bezug auf Infektionskontrolle und Katastrophenmanagement einiges abschauen. Dies bietet neue Möglichkeiten für eine kollektive Verantwortung, Menschen in einer humanitären Notlage zu helfen sowie für mehr Zusammenarbeit auf Augenhöhe.

SONJA HÖVELMANN

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Centre for Humanitarian Action in Berlin.

sonja.hoevermann@chaberlin.org

27 Vgl. Emmanuel Tronc/Rob Grace/Anaide Nahikian, *Realities and Myths of the „Triple Nexus“*, Boston 2019; Südhoff/Hövelmann/Steinke (Anm. 19).

28 Vgl. Venro, *Lokalisierung in der Humanitären Praxis*, Berlin 2020.

29 Vgl. Barbelet (Anm. 6).

30 Vgl. Abby Stoddard/Paul Harvey/Monica Czarwano, *Aid Worker Security Report 2020*, London 2020.

31 Vgl. Salla Turunen, *Close Your Eyes and Picture „a Humanitarian“*. What Do You See?, 2020, www.cmi.no/publications/7343.

32 Vgl. etwa UN-Sicherheitsrat billigt beschränkte Verlängerung von Syrien-Hilfe, 12.7.2020. www.welt.de/article211471741.

33 Vgl. OCHA, *Global Humanitarian Overview 2021*, New York 2020.

Herausgegeben von der
Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn
Telefon: (0228) 9 95 15-0



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 26. Februar 2021

REDAKTION

Anne-Sophie Friedel (verantwortlich für diese Ausgabe)
Julia Günther
Sascha Kneip
Johannes Piepenbrink
Frederik Schetter (Volontär)
Anne Seibring
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
twitter.com/APuZ_bpb

APuZ
Nächste Ausgabe
12/2021, 22. März 2021

WASSER

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell
Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH & Co. KG,
Mörfelden-Walldorf

ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung
Das **Parlament** ausgeliefert.
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.
FAZIT Communication GmbH
c/o InTime Media Services GmbH
fazit-com@intime-media-services.de

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ
Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 3.0 Deutschland.



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

www.bpb.de/apuz