

SARS-CoV-2-Pandemie: Lessons to learn für Deutschland

Die vergangenen zwei Jahre waren auch für die Einrichtungen des Bevölkerungs- und Katastrophenschutzes eine große Herausforderung. Unser Autor schildert aus der Innenansicht des Deutschen Komitees Katastrophenvorsorge die größten Probleme. Defizite sieht er vor allem bei den in den letzten Jahren eingesparten Vorsorgemaßnahmen, in der mangelnden Berücksichtigung wissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der unzureichenden (und nicht zielgruppenorientierten) Krisenkommunikation.

Die SARS-CoV-2-Pandemie stellt für Deutschland eine der größten bevölkerungsschutzrelevanten Herausforderungen der letzten Jahrzehnte dar. Seit der weltweiten Ausbreitung der Covid-19-Erkrankungen Ende 2019 und Anfang 2020 sind alle gesellschaftlichen Bereiche betroffen und oftmals durch Maßnahmen eingeschränkt. Dadurch ist deutlich geworden, dass es sich bei der Pandemie nicht nur um eine rein virologische Problemstellung handelt, sondern um eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung.

Deutschland war bereits in der Vergangenheit von Krisen- und Katastrophenereignissen betroffen. Diese unterschieden sich jedoch durch ihre räumlichen und zeitlichen Dimensionen deutlich von der SARS-CoV-2-Pandemie. Für einen großen Teil der deutschen Bevölkerung stellt die Pandemie die erste direkte Krisenerfahrung dar. Aber auch für erfahrene Expert:innen im Bereich des Risiko- und Krisenmanagements ist die aktuelle Krise eine neue Erfahrung. Vergleichbare Lagen aufgrund eskalierender Infektionskrankheiten sind seit der Influenza-Pandemie („Spanische Grippe“) vor über hundert Jahren nicht mehr aufgetreten.

Deutschland hat ein komplexes System des Bevölkerungsschutzes mit aufgeteilten Verantwortlichkeiten und Aufgaben. Dieses System hat sich in der Vergangenheit in einer Vielzahl von Lagen, wie beispielsweise durch Naturgefahren ausgelöste Krisen und Katastrophen, entwickelt und vielfach bewährt. Bei der Bewältigung der SARS-CoV-2-Pandemie konnte das Gesamtsystem jedoch nur bedingt auf bewährte Verfahrensweisen zurückgreifen und es zeigten sich Schwächen.

Es stellt sich daher die Frage, welche Lehren wir aus der aktuellen Pandemie für zukünftige Krisen und Katastrophen ziehen können, um uns als Gesellschaft resilienter aufzustellen. Wie auch Martin Voss (2021), der in einem umfangreichen Papier Aspekte für die Zukunft des Bevölkerungsschutzes in Folge der Pandemieerfahrung zusammengefasst hat, erscheint es dem Autor noch zu früh, um von „*lessons learned*“ zu sprechen. Einerseits ist die pandemische Lage noch nicht beendet und der Lernprozess noch nicht abgeschlossen. Andererseits sind Erfahrungen und Wissenszugewinne noch nicht in handlungsorientiertes Wissen eingegangen und von allen Beteiligten institutionalisiert. Es erscheint daher angemessener von „*lessons to learn*“ zu sprechen um damit auf Schwachstellen und Lücken des Bevölkerungsschutzes als Ganzes zu verweisen.

Im Folgenden werden einige der „lessons to learn“ für Deutschland dargestellt und beschrieben. Diese Zusammenstellung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit und basiert auf der subjektiven Einschätzung des Autors. Zudem ist zu erwarten, dass sich im Laufe der kommenden Monate und Jahre, sowie im Zuge weiterer Aufarbeitungen der Corona-Bewältigung die Schwerpunkte verschieben werden.

Wir müssen lernen, mit Risiken zu leben

Erfreulicherweise war Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr von einer nationalen Krisen- oder Katastrophenlage betroffen. Es gab selbstverständlich eine Reihe von Katastrophenereignissen, wie beispielsweise die Hamburger Sturmflut 1962 (Heßler and Kehrt, 2014) mit 340 Toten, die „Jahrhunderthochwasser“ von 2002 und 2013 mit Schäden von etwa 11,6 Mrd. EUR bzw. 8,2 Mrd. EUR (Deutsches Komitee für Katastrophenvorsorge, 2015) oder die Flutkatastrophe im Juli 2021, welche vorrangig Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz betraf. Diese Ereignisse waren im Gegensatz zur Covid-19 Pandemie räumlich und zeitlich begrenzt.

Auch der Verteidigungsfall, also der Zustand, dass die Bundesrepublik Deutschland militärisch angegriffen wird, ist seit dem Fall des „Eisernen Vorhangs“ kein Szenario mehr, welches bei der Bevölkerung oder der Politik eine zentrale Rolle spielt. So wurden für den Verteidigungsfall bereitgehaltene Infrastrukturen wie Schutzbunker und Sirenenanlagen zu großen Teilen zurückgebaut und entfernt.

Diese gefühlte Sicherheit hat gewiss dazu beigetragen, dass Präventionsmaßnahmen in den Hintergrund getreten sind und für nicht notwendig erachtet wurden. Zugleich scheint sich eine Erwartungshaltung an den Staat etabliert zu haben, dass dieser im Krisenfall unterstützt, hilft und die Verantwortung übernimmt (AFP, 2018). So zeigte sich die deutsche Boulevardpresse empört (BILD, 2016, Raupach 2016), als im Zuge der Veröffentlichung der Konzeption Zivile Verteidigung (Bundesministerium des Innern, 2016) erneut Hinweise zur Eigenvorsorge (vgl. auch Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, 2019) publiziert wurden.

Die in der Bevölkerung nur wenig ausgeprägte Eigenvorsorge sowie die gesellschaftlich empfundene Sicherheit werden mitunter als „Vollkaskomentalität“ zusammengefasst. Eine Lehre aus der Corona-Pandemie ist daher sicher, dass wir uns von der Vollkaskomentalität trennen müssen. Es existieren Risiken und es ist nicht möglich, alle Risiken zu kontrollieren und zu vermeiden. Daher ist es notwendig, Prävention zu fördern und in die Vorsorge zu investieren. Gleichwohl darf dies nicht als Argument gegen die Solidargemeinschaft missverstanden werden. Sie bleibt unabdingbar.

Wir leben in einer Weltrisikogesellschaft

Die SARS-CoV-2-Pandemie hat zudem verdeutlicht, dass wir in einer globalisierten Welt leben und Katastrophenereignisse nicht vor Staatsgrenzen haltmachen. Insbesondere stark vernetzte Länder, die auf den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Personen angewiesen sind, können sich nicht abschotten. Ansätze und Maßnahmen des Risiko- und Krisenmanagements bei uns haben einen direkten Einfluss auf die globale Lage und vice versa.

Daraus ergibt sich die Erkenntnis, dass globale Herausforderungen wie die SARS-CoV-2 Pandemie oder auch der Klimawandel nur adäquat adressiert werden können, wenn die internationale Kooperation verstärkt wird und ein abgestimmtes Vorgehen vereinbart und eingehalten wird.

Wir müssen uns auf neue Gefahren einstellen

Die Pandemie war für Deutschland ein neues Krisenereignis auf welches das Gesamtsystem des Bevölkerungsschutzes inklusive der Bevölkerung nicht ausreichend vorbereitet war. Gleichzeitig existieren weitere Risiken und Bedrohungen, welche sich bislang noch nicht manifestiert haben. In Berichten wie dem Weißbuch der Bundeswehr (Bundesregierung, 2016) und der Konzeption Zivile Verteidigung (Bundesministerium des Innern, 2016) wird eindrucksvoll dargestellt, welchen neuen Bedrohungen Deutschland ausgesetzt ist. Hierzu zählen u.a. Cyber-Angriffe auf kritische Infrastrukturen, welche insbesondere durch ihre komplexe Vernetzung und direkten Abhängigkeiten untereinander verwundbar sind.

Aber auch weitere Gefahren, u.a. durch den Klimawandel direkt verursacht oder verstärkt, betreffen Deutschland bereits. Beispiele hierfür sind u.a. Tornados, mehrjährige Dürren oder Vegetationsbrände auf munitionsbelasteten Flächen. Bei solchen Gefahren, für die es keine oder nur wenig direkte Präzedenz in Deutschland gibt, kann nur bedingt auf bewährtes und eingeübtes Wissen zurückgegriffen werden. Eine Vorbereitung ist dementsprechend schwierig, insbesondere, wenn - wie auch bei pandemischen Lagen - die Eintrittswahrscheinlichkeit für niedrig gehalten wird.

Wie auch bei der SARS-CoV-2 Pandemie, werden sich auch zukünftig Risiken manifestieren, welche wir nicht erwartet haben und auf die wir nicht ideal vorbereitet sind. Hierbei werden auch komplexe Zusammenhänge uns immer wieder vor neue Herausforderungen stellen.

Die Risikokommunikation muss effizienter werden

Risikokommunikation strebt an, über mögliche Gefahren im Vorhinein zu informieren, um damit adäquate Vorsorgemaßnahmen und Notfallpläne implementieren zu können. In Deutschland werden jährliche Risikoanalysen durch das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) durchgeführt und dem Bundestag vorgelegt (BBK, 2021). Daneben werden mit LÜKEX (Länder- und

Ressortübergreifende Krisenmanagement Exercise) regelmäßige Krisenmanagement-Übungen durchgeführt, um daraus Erkenntnisse für zukünftige Ereignisse zu gewinnen.

Die Risikoanalyse von 2012 (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, 2013) sowie die LÜKEX von 2007 (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, 2008) befassten sich beide mit pandemischen Lagen und haben deutlich aufgezeigt, dass das deutsche Bevölkerungsschutzsystem nicht adäquat auf eine solche Krise vorbereitet ist. Dennoch haben die Auswertungen der Szenarien weder in der Politik noch in der allgemeinen Bevölkerung größeren Widerhall erfahren.

Krisenmanagement braucht Wissenschaft

Um Krisen effizient managen zu können, insbesondere solche, bei denen (wie auch bei der SARS-CoV-2 Pandemie) die Risiken und weiteren Entwicklungen schwer einschätzbar sind, braucht es wissenschaftliche Expertise. Wissenschaftler:innen unterschiedlicher Fachbereiche haben fortlaufend ihre Einschätzungen überarbeitet und der Politik zur Verfügung gestellt. Dennoch wurden oftmals Krisenmanagemententscheidungen getroffen, die wissenschaftlichen Erkenntnissen widersprachen. Ein bekanntes Beispiel hierfür sind die Modellierungen des zukünftigen Infektionsgeschehens, welche nicht immer berücksichtigt wurden.

Die Krisenkommunikation muss zielgruppengerechter werden

Bei der Krisenkommunikation steht der Austausch von Informationen während einer Krise im Vordergrund. Sie zielt darauf ab, Schäden zu verhindern oder zu begrenzen (Bundesministerium des Innern, 2014). In Bezug auf die Pandemie bedeutet dies, dass über zielgerichtete Kommunikation erreicht werden soll, dass die Bevölkerung die beschlossenen Maßnahmen mitträgt und unterstützt.

Dass Verbesserungsbedarf in diesem Bereich besteht, kann bei Betrachtung der in Teilen der Gesellschaft vertretenden Ablehnung gegenüber den staatlichen Maßnahmen zum Management der SARS-CoV-2 Pandemie kaum bestritten werden.

Selbstverständlich ist es eine große Herausforderung, mit Krisenkommunikation die Bevölkerung an Bord zu holen, wenn die Maßnahmen so massiv das gesellschaftliche Leben einschränken. Dennoch könnte zielgruppengerechtere Kommunikation und Informationsbereitstellung dazu beitragen, mehr Verständnis und Zustimmung in der Bevölkerung zu erzeugen. Vor allem in Bezug auf Impfungen wird dies in den vergangenen Wochen bereits deutschlandweit praktiziert, beispielsweise über mehrsprachige Informationsflyer und mobile Impfteams in sozial benachteiligten Quartieren.

Dieses der gesellschaftlichen Diversität Rechnung tragende Krisenmanagement sowie die damit einhergehende zielgruppenorientierte Kommunikation sind Beispiele für *best practices*, welche auch für andere Risiken übernommen werden sollten. Dabei könnte der Bevölkerung auch noch verstärkt eine aktivere Rolle beigemessen werden.

Prävention und Resilienz als gesellschaftliches Ziel

Wie aber soll sich unsere Gesellschaft nun verhalten, um sich auf zukünftige Risiken vorzubereiten?

Im internationalen Umfeld hat sich hierzu in den letzten Jahren das Konzept der Resilienz etabliert. Das Resilienzkonzept ist nicht neu, sondern wird in unterschiedlichen Wissenschaftsbereichen seit über 100 Jahren verwendet (Sudmeier-Rieux, 2014; Thiebes and Hemmers, 2019). Resilienz hat sich in den letzten Jahren als zentrales Leitmotiv und Ziel internationaler Rahmenwerke wie dem Pariser Klimaabkommen (United Nations, 2015a), dem Sendai Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge 2015-2030 (UNDRR, 2015), den Nachhaltigen Entwicklungszielen (United Nations, 2015b) und der New Urban Agenda (UN Habitat, 2016) etabliert. Hierbei unterscheiden sich die Verständnisse von Resilienz, jedoch wird auf Ebene der Vereinten Nationen an einer Vereinheitlichung gearbeitet (UNDP, 2020). Resilienz wird dabei nicht nur als reine Widerstandskraft betrachtet, sondern betont die Fähigkeiten und Kapazitäten einer lernfähigen Gesellschaft, die eine Anpassung und Transformation ermöglichen.

In der Praxis bedeutet dies, dass der Bevölkerungsschutz in Deutschland sich flexibel aufstellen und bereit sein muss, aus Erfahrungen zu lernen. Krisen- und Katastrophenereignisse müssen aufgearbeitet werden, um daraus zu lernen und um sich verbessern zu können. Weiterhin erhält die Vorsorge einen hohen Stellenwert gegenüber der reinen Reaktion auf Krisenereignisse. Es ist daher erforderlich, dass Strukturen geschaffen und erhalten werden, welche für eine Vielzahl von möglichen Risiken nutzbar sind.

Die Querschnittlichkeit von Resilienz fordert auch die Schaffung von Synergien, die zwischen unterschiedlichen Handlungsbereichen wie beispielsweise der Anpassung an den Klimawandel, dem Umweltschutz und der Raumplanung hergestellt werden. In diesem Sinne fordert Resilienzstärkung auch gesamtgesellschaftliches Engagement ein. Resilienz ist nicht die alleinige Aufgabe der Verwaltung, sondern ist als gesellschaftliches Leitbild zu verstehen. Verwaltung, Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und operativer Katastrophenschutz müssen zusammenarbeiten und gemeinsam Erfahrungen austauschen, nach Maßnahmen suchen, die Synergien erzeugen und gesellschaftliche Ziele erreichbar machen. Daneben ist die Einbindung der breiten Gesellschaft notwendig, um diese als aktive Akteur:innen einbinden zu können. Hierfür müssen entsprechende Formate für einen fachübergreifenden und vertrauensvollen Austausch geschaffen werden. Das Deutsche Komitee Katastrophenvorsorge (DKKV) möchte sich als interdisziplinäre Plattform und Vernetzer zwischen Wissenschaft, operativer Praxis und Politik einbringen und den Austausch, das gemeinsame Lernen und den Wissenstransfer aktiv mitgestalten.

Katastrophenvorsorge (DKKV). Er studierte Geographie in Bonn und hat sich in seiner Doktorarbeit an der Universität Wien mit Frühwarnsystemen für Naturgefahren befasst. Er war wissenschaftlich in Europa und dem Asien-Pazifikraum aktiv und hat als Berater für die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und die United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP) gearbeitet. Seit 2018 ist er Geschäftsführer beim Deutschen Komitee Katastrophenvorsorge (DKKV) in Bonn.

Literatur

AFP, 2018. Sozialstaat: Städtebund will weg von deutscher „Vollkasko mentalität“. Faz.net v. 25.12.2018. URL: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/mehr-wirtschaft/sozialstaat-staedtebund-gegen-vollkasko-mentalitaet-15958563.html> (9.7.21).

BBK, 2021. Risikoanalysen Bund und Länder [WWW Document]. Bundesamt Für Bevölkerungsschutz Katastrophenhilfe. URL https://www.bbk.bund.de/DE/Themen/Risikomanagement/Risikoanalysen-Bund-Laender/risikoanalysen-bund-laender_node.html (9.7.21).

BILD, 2016. Opposition kritisiert Regierungspläne für Zivilschutz – Was soll der Quatsch mit den Hamsterkäufen?. bild.de v. 22.8.2016. URL <https://www.bild.de/politik/inland/thomas-de-maiziere/zivilschutz-was-soll-der-quatsch-mit-den-hamster-kaeufen-47439602.bild.html> (9.7.21).

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

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, 2013. Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2012. BT-Drucksache 17/12051 v. 3.1.2013.

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, 2008. Auswertung der dritten länderübergreifenden Krisenmanagementübung „LÜKEX 2007“ der Projektgruppe LÜKEX.

Bundesministerium des Innern, 2016. Konzeption Zivile Verteidigung (KZV).

Bundesministerium des Innern, 2014. Leitfaden Krisenkommunikation.

Bundesregierung, 2016. Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr. Berlin:

Bundesregierung.

Deutsches Komitee für Katastrophenvorsorge (Hrsg.), 2015. Das Hochwasser im Juni 2013: Bewährungsprobe für das Hochwasserrisikomanagement in Deutschland (Schriftenreihe des DKKV). Bonn.

Heßler, M., Kehrt, C., 2014. Die Hamburger Sturmflut von 1962: Risikobewusstsein und Katastrophenschutz aus zeit-, technik- und umweltgeschichtlicher Perspektive. Vandenhoeck & Ruprecht.

Raupach, A., 2016a. Vorräte für den Katastrophenfall – Hamsterkäufe? Das brauchen Sie wirklich. bild.de v. 22.8.2016. URL <https://www.bild.de/bild-plus/ratgeber/verbrauchertipps/verbrauchertipps/neues-gesetz-fuer-zivilschutzgesetz-wie-soll-man-wasser-fuer-vierzehn-tage-lagern-47440682.bild.html> (9.7.21).

Sudmeier-Rieux, K.I., 2014. Resilience – an emerging paradigm of danger or of hope? Disaster Prev. Manag. 23, 67–80. <https://doi.org/10.1108/DPM-12-2012-0143>

Thiebes, B., Hemmers, J., 2019. Steigerung der gesellschaftlichen Resilienz – Beiträge des Deutschen Komitees Katastrophenvorsorge. Informationen zur Raumentwicklung, 4, 138–147.

UN Habitat, 2016. New Urban Agenda.

UNDP, 2020. UN Common Guidance on Helping Build Resilient Societies.

UNDRR, 2015. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 - 2030.

United Nations, 2015a. Paris Agreement.

United Nations, 2015b. The 2030 Agenda for Sustainable Development. Springer Publishing Company, New York, NY.

Voss, M., 2021. Lessons to learn – Zustand und Zukunft des Bevölkerungsschutzes in Deutschland vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie (KFS Working Paper, 20). Katastrophenforschungsstelle, Berlin.

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/235-vorgaenge/publikation/sars-cov-2-pandemie-lessons-to-learn-fuer-deutschland-copy/>

Abgerufen am: 23.02.2024