

# COVID-19: Deutschland reformiert Bevölkerungsschutz

In vielen Ländern erwies sich die Koordination während der COVID-19-Pandemie als unzulänglich. Um dies anzugehen, will Deutschland seine für die Krisenreaktion zuständigen Behörden reformieren. Dazu gehört auch die Schaffung eines Gemeinsamen Kompetenzzentrums Bevölkerungsschutz. Andere Länder könnten dies zum Anlass nehmen, ihre eigenen Krisenmanagementsysteme auf den Prüfstand zu stellen.

Von Benjamin Scharte

In der öffentlichen Wahrnehmung in Deutschland führte das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) während der COVID-19-Pandemie ein Schattendasein. Ein Beispiel dafür ist ein im Mai 2020 im Nachrichtenmagazin «Der Spiegel» unter dem Titel «Das vergessene Amt» erschienener Artikel. Dabei ist die Pandemie zweifellos eine der grössten Herausforderungen, mit denen Deutschland in jüngster Zeit konfrontiert worden ist. Man sollte annehmen, dass eine Bundesbehörde, die für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe zuständig ist, bei der Bewältigung einer solchen Herausforderung eine wichtige Rolle spielen würde; schliesslich verfügt das BBK über die entsprechende Expertise. Organisatorische Beschränkungen hinderten das Amt jedoch daran, sich während der Pandemie aktiver am Krisenmanagement zu beteiligen.

Hauptaufgabe des BBK ist die Leitung der Zivilschutzmassnahmen im Falle eines bewaffneten Konflikts. Nur auf Anforderung der Bundesländer kann das BBK – bei Katastrophen, die nicht auf regionaler Ebene bewältigt werden können – die Koordination der Massnahmen zum Bevölkerungsschutz übernehmen. Dies war während der COVID-19-Pandemie jedoch nicht der Fall.

Stattdessen reagierte Deutschland auf zwei Ebenen. Auf regionaler Ebene waren die



BBK-Präsident Armin Schuster stellt gemeinsam mit Bundesinnenminister Horst Seehofer das Konzept für die Neuausrichtung des BBK vor. *Markus Schreiber / Reuters*

Bundesländer direkt für das Krisenmanagement in ihrem Zuständigkeitsbereich verantwortlich. Auf nationaler Ebene leiteten das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) und das Robert Koch-Institut (RKI) als dem BMG unterstellte Bundesbehörde die Pandemiebekämpfung. Dieser zweigeteilte Ansatz hatte eine mangelnde Koordination zwischen den Akteuren auf Bundesebene (horizontal) und auch zwischen Bund und Ländern (vertikal) zur

Folge. Dazu kam es, weil die Länder nur für ihr eigenes Territorium zuständig sind und weil sowohl das BMG als auch das RKI keine Behörden mit echtem Schwerpunkt im Krisenmanagement sind. Beiden fehlt also die Expertise zur Koordination systemischer Krisen.

Gesellschaften können aus der Pandemie Lehren ziehen, um auf die nächste Krise besser vorbereitet zu sein. Deutschland und

sein System für den Bevölkerungsschutz sind in dieser Hinsicht ein lehrreiches Beispiel. Ähnlich wie in vielen anderen Ländern, etwa der Schweiz, gab es in Deutschland eine Vielzahl von Problemen im Umgang mit der COVID-19-Krise. Infolgedessen initiierte das BBK einen Evaluationsprozess, der im März 2021 in der Veröffentlichung eines Konzepts für eine Neuausrichtung mündete. Um das Konzept und die darin enthaltenen Empfehlungen zu verstehen, muss man sich zunächst mit der Rolle und dem Auftrag des BBK beschäftigen. Diese müssen anschliessend vor dem Hintergrund der Herausforderungen betrachtet werden, die sich aus einer komplexen Krise wie einer Pandemie ergeben.

### Auftrag und Kapazitäten des BBK

Nach dem deutschen Grundgesetz ist die Ausübung staatlicher Gewalt Ländersache, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt. Dies gilt ebenso für den Bevölkerungsschutz und das Krisenmanagement, auch im Falle einer Pandemie. Eine spezifische Ausnahme von dieser allgemeinen Regel ist, dass der Bund die ausschliessliche Gesetzgebungsbefugnis in Bezug auf auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung hat, einschliesslich des Schutzes der Zivilbevölkerung in einem bewaffneten Konflikt (Zivilschutz). Der Begriff Zivilschutz bezeichnet in Deutschland eine besondere Form des Bevölkerungsschutzes, die nur bei bewaffneten Konflikten zum Tragen kommt.

Zivilschutz unterscheidet sich daher vom Bevölkerungsschutz, welcher bei allen sonstigen Grossschadenslagen greift, einschliesslich Naturkatastrophen oder Pandemien.

Im «Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes» wird das Grundgesetz konkretisiert. Es weist die Verantwortung für den Zivilschutz dem BBK zu. Dies umfasst die Unterstützung der Bundesbehörden bei der Zivilschutzplanung, die Unterweisung des mit Fragen des Zivilschutzes befassten Personals und die Information der Bevölkerung über den Zivilschutz. Das Gesetz legt zudem fest, dass die Vorhaltungen und Einrichtungen des Bundes für den Zivilschutz auch den Ländern für ihre Aufgaben im Bereich des Bevölkerungsschutzes zur Verfügung stehen. Interessanterweise berechtigt das Gesetz die Bundesländer, auf Wunsch die Kapazitäten des BBK im Hinblick auf Lagebild, Ressourcenmanagement und Ko-

ordination zu nutzen. So könnte das BBK als Koordinationsinstrument dienen, während die Verantwortung für das operative Krisenmanagement bei den Bundesländern verbleibt.

Ausgehend von diesem Auftrag erfüllt das BBK ein breites Aufgabenspektrum, das weit über den eng definierten Zivilschutz hinausgeht. Dazu gehört die Planung und Vorbereitung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Hinblick auf besondere Gefahren – Gefahren mit übergreifenden Auswirkungen, die die Länder nicht allein bewältigen können. Zu den Aufgaben gehören auch die Unterstützung von Betreibern kritischer Infrastrukturen mit Plänen und Konzepten für den Schutz kritischer Infrastrukturen, Aus- und Fortbildungsmassnahmen für den Bevölkerungsschutz, Forschung zum Bevölkerungsschutz und bundesweite Risikoanalysen. Das BBK ist zuständig für die Planung und Durchführung der Länder- und Ressortübergreifenden Krisenmanagementübungen. Beim BBK ist auch das Gemeinsame Lagezentrum von Bund und Ländern angesiedelt, dessen Aufgaben sich aus dem Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz ergeben. Dieses Zentrum erstellt Lagebe-

### Ähnlich wie in vielen anderen Ländern gab es in Deutschland eine Vielzahl von Problemen im Umgang mit der COVID-19-Krise.

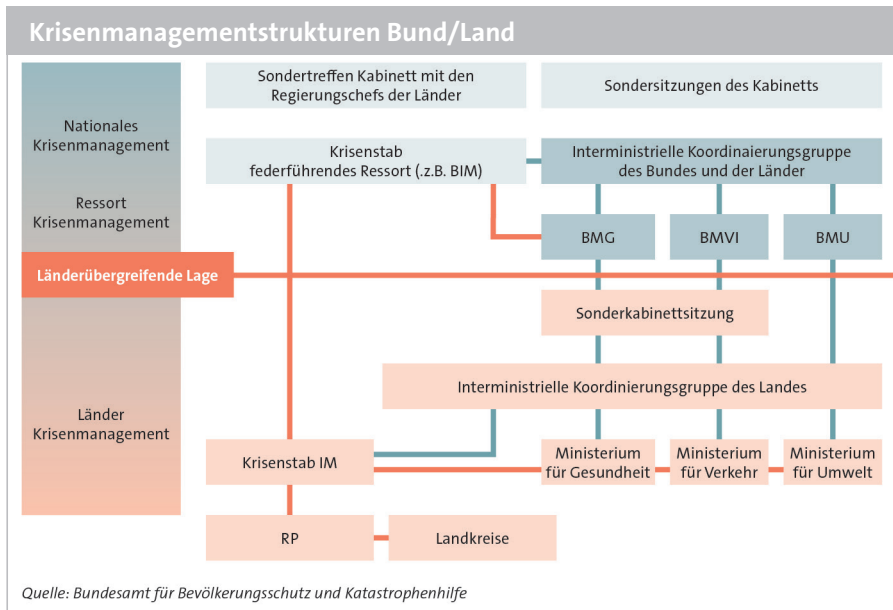
richte zu Themen im Bereich Bevölkerungsschutz, dient als Kontaktstelle für die internationale Zusammenarbeit, unter anderem mit dem Katastrophenschutzmechanismus der EU, und ist für den effektiven Einsatz von Ressourcen in Krisenfällen verantwortlich. Insgesamt verfügt das BBK über ein umfangreiches, systemisches Wissen über Gefährdungen und Risiken und deren Bewältigung. Dazu gehören fundierte Kenntnisse zu und etablierte Netzwerke mit allen relevanten Akteuren im Bereich des Bevölkerungsschutzes in Deutschland.

Während der COVID-19-Pandemie haben sich die Bundesländer und die zuständigen Bundesbehörden jedoch nicht über das BBK koordiniert. Stattdessen wurde das Krisenmanagement auf Bundesebene durch das BMG und das RKI geleitet. Dies entspricht dem Auftrag des RKI. Das Robert Koch-Institut ist laut Infektionsschutzgesetz die nationale Behörde zur Vorbeugung übertragbarer Krankheiten sowie zur früh-

zeitigen Erkennung und Verhinderung der Weiterverbreitung von Infektionen. Dabei hat das RKI die Aufgabe, eine wissenschaftliche Grundlage für gesundheitsbezogene politische Entscheidungen zu schaffen und die politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger, die Wissenschaft und die Öffentlichkeit zu informieren und zu beraten. Im Falle einer Pandemie ist es zudem auch für die Koordination der Zusammenarbeit zwischen der Bundesebene und den Ländern zuständig. Hingegen weist das Infektionsschutzgesetz dem BBK keine Rolle zu; das BBK wird im Infektionsschutzgesetz überhaupt nicht erwähnt. Es erscheint also logisch, im Falle einer Pandemie auf das RKI zu setzen. Allerdings ist der Auftrag des RKI auf die epidemiologischen Aspekte einer solchen Krise beschränkt. Das RKI ist also keine Stelle, die in einer komplexen Krise die Gesamtkoordination übernehmen kann.

### Komplexe Krisen bewältigen

Um die Herausforderungen zu verstehen, denen sich das deutsche Bevölkerungsschutzsystem bei der Reaktion auf die COVID-19-Pandemie stellen musste, erscheint es notwendig, die spezifischen Merkmale solcher Ereignisse genauer zu untersuchen. Eine Pandemie ist eine komplexe Krise. Massnahmen, die zur Abschwächung der Krise ergriffen werden, können zu unvorhersehbaren Wechselwirkungen und Kaskadeneffekten führen, die über den Bereich der Epidemiologie hinausreichen. Die Art und Weise, wie die moderne, globalisierte Gesellschaft funktioniert, schafft ein ideales Umfeld für eine unkontrollierte – und bis zu einem gewissen Grad unkontrollierbare – Ausbreitung übertragbarer Krankheiten. Der internationale Reiseverkehr, globalisierte Lieferketten und eng verflochtene geografische Gebiete wie der europäische Kontinent, erleichterten zusammen mit der Eigenschaft des Coronavirus SARS-CoV-2, dass Menschen ansteckend sind, bevor sie überhaupt Symptome aufweisen, den Ausbruch der Pandemie. Um die Ausbreitung des Virus zu verlangsamen und schliesslich zu stoppen, ergriffen viele Regierungen entschlossene Massnahmen. Bevor Impfstoffe weithin verfügbar waren, konzentrierten sich die meisten dieser Massnahmen auf die bewusste Entkopplung wichtiger Teile voneinander abhängiger Systeme, die Einschränkung nicht notwendiger Reisen und das Herunterfahren grosser Teile von Wirtschafts- und Sozialsystemen. Zwar konnten diese Massnahmen im Allgemeinen die Ausbreitung des Virus begrenzen, sie waren aber mit erheblichen wirtschaftlichen,



rechtlichen und gesellschaftlichen Kosten verbunden. Sie hatten eine Vielzahl unbeabsichtigter und unerwünschter Folgen, wie zum Beispiel einen starken wirtschaftlichen Abschwung, steigende Arbeitslosigkeit, Unterbrechungen der Lieferketten, eine wachsende Zahl psychischer Probleme und einen Anstieg häuslicher Gewalt.

Nicht nur Pandemien können zu solch komplexen Krisen führen. Ein lang anhaltender Stromausfall oder ein nicht kontrollierter Cyberangriff auf kritische IT-Infrastrukturen könnte zu ähnlich weitreichenden Schäden führen und viele verschiedene Teile der komplexen, miteinander verflochtenen Gesellschaften betreffen. Die Komplexität solcher Ereignisse macht es schwer, sie unter Kontrolle zu bringen. Massnahmen, die ergriffen werden, um negative Auswirkungen in einem Teil des Systems abzumildern, führen häufig zu Kaskadeneffekten in anderen Teilen des Systems. Daher reicht ein Managementansatz, bei dem in Silos gedacht wird, bei übergreifenden Krisen nicht aus.

Die Forschung zu komplexen Systemen, systemischen Risiken und Resilienz zeigt, dass für die erfolgreiche Bewältigung solcher Ereignisse Koordination von entscheidender Bedeutung ist. In Wörterbüchern ist Koordination definiert als die Organisation von aus verschiedenen Gruppen stammenden Personen oder Elementen, damit sie effektiv und effizient zusammenarbeiten können. Koordination ist die Herstellung einer funktionalen Ordnung zwischen interagie-

renden Komponenten in Raum und Zeit. In Bezug auf das Krisenmanagement ermöglicht Koordination Krisenmanagern und Krisenmanagerinnen verschiedener Behörden oder staatlicher Ebenen, Interdependenzen und mögliche Kaskadeneffekte zwischen ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen zu erkennen. Während es also nicht möglich ist, eine Behörde zu schaffen, die in der Lage wäre, komplexe Situationen zentral zu steuern, ist es dennoch notwendig, Verantwortlichkeiten zuzuweisen und zu definieren, um angemessene Strukturen für die Koordination zu schaffen – unabhängig von der spezifischen Gefahr, mit der das System umgehen muss.

**Reform des BBK**

Für den Bevölkerungsschutz zuständige nationale Behörden, wie das deutsche BBK, könnten für eine derartige Rolle optimal geeignet sein. Wie erläutert, verfügt das BBK über das prozedurale Wissen im Hinblick auf die Voraussetzungen für ein komplexes Krisenmanagement und eine erfolgreiche Koordination. Im Prinzip ermöglicht sein Auftrag laut Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz auch die Übernahme einer koordinierenden Funktion im komplexen Krisenmanagement. Während der COVID-19-Pandemie fehlten ihm jedoch die notwendigen Organisationsstrukturen, um eine übergreifende koordinierende Rolle zu erfüllen. Infolgedessen haben weder die Länder noch die zuständigen Behörden auf Bundesebene, wie das BMG und das RKI, das BBK aufgefordert, die koordinie-

rende Führung zu übernehmen. Um dies in zukünftigen Krisen zu ändern, enthält das von BBK und dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) im März diesen Jahres veröffentlichte Konzept zur Neuausrichtung des BBK eine Reihe von übergreifenden strategischen Empfehlungen, wie die Kapazitäten des BBK – und in der Folge der Bevölkerungsschutz in Deutschland insgesamt – gestärkt werden können. Diese Empfehlungen könnten auch in anderen dezentralisierten Ländern wie der Schweiz in Betracht gezogen werden, wenn es darum geht, ihre Fähigkeit zur erfolgreichen Bewältigung komplexer Krisen zu verbessern.

Am wichtigsten für den Ausbau der Fähigkeit des BBK, komplexes Krisenmanagement zu koordinieren, ist die Einrichtung eines Gemeinsamen Kompetenzzentrums Bevölkerungsschutz. Gemäss dem Konzept soll das Kompetenzzentrum als Koordinations- und Kommunikationsplattform für einen kontinuierlichen und institutionalisierten Informationsaustausch vor, während und nach komplexen Krisen dienen. Das Zentrum soll beim BBK angesiedelt sein, aber nicht Teil des BBK sein. Vielmehr soll

**Nicht nur Pandemien können zu komplexen Krisen führen.**

das BBK dazu beitragen, die institutionalisierten Koordinations- und Kooperationsprozesse innerhalb des Zentrums zu erleichtern. In einem ersten Schritt wird das Zentrum in Zusammenarbeit mit allen relevanten Bundesbehörden und Hilfsorganisationen aufgebaut. In einem zweiten Schritt wird den Ländern ein Angebot zur Mitwirkung unterbreitet. Erste Gespräche mit den Bundesländern zeigen, dass diese grosses Interesse an dem Zentrum haben, aber von Anfang an und gleichberechtigt in die Umsetzung eingebunden werden möchten. Das Gemeinsame Kompetenzzentrum für Bevölkerungsschutz zielt explizit darauf ab, Silostrukturen innerhalb und zwischen verschiedenen Behörden auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen aufzubrechen. Es soll als Knotenpunkt für den deutschen Bevölkerungsschutz dienen und Funktionen wie Frühwarnung dank besserer Kommunikation zwischen allen relevanten Akteuren, schnelle Risikoeinschätzung, verbesserte Berichterstattung und ein 360°-Lagebild bereitstellen.

Bisher sind nur wenige Informationen über das geplante Zentrum verfügbar. Damit es erfolgreich sein kann, muss es sich in

das komplizierte deutsche Bevölkerungsschutzsystem einfügen. Die Verantwortung für die Koordination des Krisenmanagements auf nationaler Ebene liegt bei dem für die jeweilige Gefahrenlage zuständigen Bundesministerium. Der Krisenstab dieses

## Geeignete Organisationsstrukturen sind für die Koordination von Reaktion und Wiederaufbau von grösster Bedeutung.

Bundesministeriums stimmt sich dann mit anderen Bundesbehörden und den Ländern ab. Die Verantwortung für das operative Krisenmanagement verbleibt bei den Bundesländern. Im Pandemiefall bilden das BMI und das BMG einen gemeinsamen Krisenstab, der die Aufgabe hat, eine gemeinsame und einheitliche Reaktion zu koordinieren. Dies war während der COVID-19-Pandemie der Fall; das BBK diente dem Krisenstab in unterstützender Funktion. Darüber hinaus hat auch die Interministerielle Koordinierungsgruppe des Bundes und der Länder die Aufgabe, in komplexen Krisen koordinierend zu unterstützen. Obwohl Pandemien explizit als eine Situation aufgeführt sind, die diese Interministerielle Koordinierungsgruppe erforderlich macht, wurde die Gruppe während der Pandemie nicht aktiviert.

Das Gemeinsame Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz muss in diesem komplizierten Rahmen seinen Platz finden. Beispielsweise dürfte es sich als ständige Einrichtung deutlich von der Interministeri-

ellen Koordinierungsgruppe und den ministeriellen Krisenstäben abheben. Eine dauerhafte Arbeit vor, während und nach Krisen ermöglicht den Aufbau von gegenseitigem Vertrauen zwischen den relevanten Akteuren, was wesentlich zum Erfolg von Koordination beiträgt. Gleichzeitig muss das BBK deutlich machen, dass es nicht plant, sektorspezifische Expertise aufzubauen, um an die Stelle von Fachbehörden wie dem RKI zu treten. Diese Fachbehörden werden auch nach Einführung des Gemeinsamen

Kompetenzzentrums Bevölkerungsschutz für bestimmte Themen, etwa die Bewältigung einer Pandemie, zuständig sein. Im Idealfall wird das Zentrum als leistungsfähiges Koordinationsinstrument dienen, das alle relevanten Akteure zusammenbringt, die verfügbaren Daten sinnvoll nutzt, alle Beteiligten mit zeitnahen Lageberichten versorgt und die im BBK vorhandenen Kapazitäten für das Krisenmanagement leicht zugänglich macht.

### Stärkung des Bevölkerungsschutzes

Das Management komplexer Krisen ist eine Aufgabe, mit der nicht nur Deutschland und sein BBK in Zukunft häufiger konfrontiert sein werden. Auch andere föderal aufgebaute Länder wie die Schweiz müssen mit solchen Situationen besser umgehen können. Daher sind geeignete Organisationsstrukturen für die Koordination von Reaktion und Wiederaufbau aber auch von Planung und Vorsorge von grösster Bedeutung. Sie müssen an die spezifischen Gegebenheiten der betroffenen Systeme angepasst, aber auch unabhängig von

der spezifischen Gefahrenlage sein. Angesichts der Komplexität von Gesellschaften und der daraus resultierenden Ungewissheit über das Auftreten disruptiver Ereignisse wie Pandemien könnte es sinnvoll sein, staatliche Stellen mit einer Reihe von allgemeinen, systemischen Krisenmanagementkapazitäten auszustatten. Dazu gehören neben organisatorischen und strukturellen Kenntnissen über nationale Bevölkerungsschutzsysteme auch allgemeine Instrumente für Strategie und Planung, Szenariodenken, Entscheidungsunterstützung und Lagebewertung sowie Risiko- und Krisenkommunikationsstrategien. Diese Stellen – in den meisten Fällen nationale Bevölkerungsschutzbehörden – könnten für die übergreifende Koordination bei komplexen Krisen zuständig sein. Damit sie diese Funktion erfüllen und gegenseitiges Vertrauen unter allen relevanten Akteuren aufbauen können, müssen die Koordinationsaktivitäten dauerhaft sein, was bedeutet, dass sie nicht nur während, sondern auch vor und nach Krisen stattfinden. Mithilfe solcher Strukturen können moderne Gesellschaften im Umgang mit komplexen Krisen Resilienz zeigen.

Für mehr zu Sozio-technischer Resilienz, siehe [CSS Themenseite](#).

**Benjamin Scharte** leitet das Team Risiko und Resilienz am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich.