



Zukunftsforum  
Öffentliche Sicherheit

GRÜNBUCH Spezial

# Perspektiven aus der Corona-Krise

Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen  
zur Verbesserung der Resilienz

# INHALT

<b>Zusammenfassung für Politik und Management.....</b>	<b>3</b>
<b>Mitwirkende.....</b>	<b>6</b>
<b>1 Strukturen international, europäisch, national, regional sowie kommunal.....</b>	<b>8</b>
1.1 Konzertierte Zusammenarbeit aller Akteure.....	8
1.2 Resilienz in Organisationen und Maßnahmen zur Steigerung der Resilienz.....	8
1.3 Strukturenverantwortlichkeit, Lern- und Handlungsfähigkeit.....	9
1.4 Internationale Zusammenarbeit und Strukturen.....	10
Vorschlag zur Optimierung der Struktur der Gefahrenabwehr.....	11
<b>2 Digitalisierung, Künstliche Intelligenz und Datenschutz.....</b>	<b>12</b>
2.1 Aufbau eines vertrauenswürdigen und treuhänderischen Informationshortes, einer „Datenfeuerwehr“, eines Entwicklungsbaukastens und eines Anreizsystems.....	12
2.2 Stärkung des Vertrauens der Bevölkerung.....	12
2.3 Voraussetzungen für intelligentes und evidenzbasiertes Krisenmanagement.....	13
<b>3 Effizienz und Resilienz systemischer Lieferketten sowie globaler Produktion.....</b>	<b>14</b>
3.1 Notzulassungen.....	14
3.2 Frühwarnsysteme.....	14
3.3 Smartes Management von Behandlungskapazitäten in Echtzeit.....	14
3.4 Krankenhausalarm und -einsatzplanung.....	15
3.5 Intelligente Versorgungssysteme für Schutzausrüstungen.....	15
3.6 „Trusted Platform“ (treuhänderische Datenanalysen) - Versorgungsbezogenes Krisen-Monitoring.....	15
3.7 Einlagerung von medizinischen und anderen Geräten zur Pandemiebekämpfung.....	15
Matrix Akteure, Vulnerabilitäten, Stärkung.....	16
<b>4 Horizontale und vertikale Kommunikation.....</b>	<b>17</b>
4.1 Erfolgreiche Krisenbewältigung braucht Vertrauen.....	17
4.2 Selbstwirksamkeit der Menschen muss gestärkt werden.....	17
4.3 Kommunikative Stringenz und Effizienz aufrechterhalten.....	18
4.4 Kommunikationshoheit durch neue „Resilienz-Agentur“ systematisch gewinnen und dauerhaft sichern.....	18
<b>5 Wechselwirkungen von Gesellschaft und Staat.....</b>	<b>19</b>
5.1 Der Bevölkerungsschutz in der pluralistischen Gesellschaft.....	19
5.2 Lagebewusstsein.....	19
5.3 Sozialraumorientierung, Resilienz und Vulnerabilität.....	20
5.4 Modernes Notstandsrecht: Von Notwendigkeiten und gesellschaftlicher Partizipation.....	21

## Zusammenfassung für Politik und Management

Die Corona-Pandemie ist eine besondere Herausforderung für Bevölkerung, Politik, Verwaltung und Wirtschaft. Die Vorbereitungen auf eine Pandemie waren mangelhaft, wodurch die Qualität von Entscheidungen und die Wirksamkeit von Maßnahmen gelitten haben. Es ist dringend erforderlich, aus Erfolgen und Misserfolgen bei der Bewältigung der Corona-Pandemie notwendige Konsequenzen zu ziehen. Die hier skizzierten Überlegungen sind auch für andere Krisensituationen sinngemäß anwendbar. Dies hat sich zuletzt bei der Extremwetterkatastrophe in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen gezeigt.

Das Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit e. V. (ZOES) hat sich im zweiten und dritten Quartal 2021 mit den „Perspektiven aus der Corona-Krise – Erkenntnissen und Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Resilienz“ beschäftigt.

Rund 60 Expertinnen und Experten des ZOES haben in fünf Gruppen die Themen

- Strukturen international, europäisch, national, regional sowie kommunal
- Digitalisierung, Künstliche Intelligenz und Datenschutz
- Effizienz und Resilienz systemischer Lieferketten sowie globaler Produktion
- Horizontale und vertikale Kommunikation
- Wechselwirkungen von Gesellschaft und Staat

bearbeitet. Ein Kernteam hat dieses Projekt gesteuert.

**Das ZOES legt hiermit zwölf Empfehlungen für den politischen und fachlichen Diskurs zu Resilienz, Prävention und Krisenmanagement vor:**

1. Das ZOES schlägt vor, **politische Entscheidungen und deren fachliche Vorbereitung und Umsetzung voneinander abzugrenzen**. Konsequenterweise sollten Beratung sowie Umsetzungsmanagement der politischen Vorgaben durch einen **Bundeskrisenstab beim Bundeskanzleramt** sowie durch **Landeskrisenstäbe bei den Staatskanzleien** erfolgen. Dagegen sollte sich die Ministerpräsidentenkonferenz nicht mit operativen Vorgaben beschäftigen, die zum Beispiel aus Inzidenzwerten abgeleitet werden. Diese Krisenstäbe müssen sowohl horizontal als auch vertikal miteinander vernetzt sein. Der Bundeskrisenstab arbeitet bei langanhaltenden, bundesweiten Lagen mit Führungskräften von Ländern und Fachbehörden auf Grundlage eines **Bundeslagebildes** als kontinuierliche Aufgabenwahrnehmung zusammen. Das Bundeslagebild sollte auch die psychosoziale Lage umfassen. Die Landeskrisenstäbe sollten ertüchtigt werden, in überörtlichen, aber nicht bundesweiten Krisenlagen je nach Bedarf eine Unterstützungs-, Koordinierungs-, Steuerungs- oder Führungsrolle zu übernehmen. Hierbei können Bund und Kommunen (THW, Bundeswehr, Bundespolizei, Berufsfeuerwehren) mit Fachpersonal unterstützen. Ebenso sind internationale Erfahrungen und Kontakte im zivilen und im zivil-militärischen Bereich zu nutzen.
2. Das ZOES schlägt vor, eine **„Datenfeuerwehr“** zu initiieren, um Daten, Prozesse und Wissen zu sammeln, wissenschaftlich zu bewerten, in Dashboards aufzubereiten und in einem sicheren und vertrauensvollen **Informationshort** bereitzustellen. Aus diesen Daten, Prozessen und diesem Wissen lassen sich Modelle und Interpretationsansätze für das Krisenmanagement, für die Simulation und für die Forschung vorhalten und situativ ableiten. Das bundesweite Sammeln der erforderlichen Daten aus allen Ebenen und Bereichen der Verwaltung und der Wirtschaft erfordert ein umfassendes **Schnittstellen-Management**.

3. Das ZOES schlägt vor, für die Identifikation und das versorgungsbezogene Monitoring von möglichen Engpassressourcen bei Staat, Wirtschaft, Organisationen und Bevölkerung eine „**Trusted Platform**“ aufzubauen. Dieses Monitoring bezieht auch Behandlungskapazitäten, Medizingeräte und Ressourcen zur Aufrechterhaltung Kritischer Infrastrukturen (KRITIS) ein. Das Netzwerk dient den Verantwortlichen als Frühwarnsystem und unterstützt die gesicherte, rechtskonforme Verfügbarkeit von Lagerbeständen, Produktionskapazitäten und Vorprodukten im nationalen wie im internationalen Wirtschaftskreislauf.
4. Eine wichtige Aufgabe in der Risiko- und Krisenkommunikation ist, ein **Lagebewusstsein** zu erzeugen, dieses fortlaufend und unter Berücksichtigung wissenschaftlicher Standards zu monitoren und zu verbessern. Das ZOES schlägt vor, für diese Aufgaben als zentrale Stelle und „Gesicht der Krisenbewältigung“ eine „**Resilienz-Agentur**“ einzurichten. Sie soll interdisziplinäre und ebenenübergreifende Expertise bündeln, um die zuständigen Stellen sowohl im Grundbetrieb als auch in der Krise schnell und solide beraten zu können.
5. Das ZOES schlägt vor, die **Resilienz staatlicher und für die Öffentliche Sicherheit relevanter privater Strukturen**, insbesondere KRITIS, auf allen Ebenen zu stärken. Dies setzt die gezielte Identifikation verwundbarer Bereiche mittels Schwachstellenanalysen und Maßnahmenplänen voraus. Dazu gehören Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung von Strukturen, Verfahren und Organisationskultur sowie Auswahl, Ausbildung und Beübung des dort tätigen Personals. Schutzziele müssen möglichst detailliert festgelegt werden.
6. Das ZOES schlägt vor, die Verfügbarkeit von Engpassressourcen auch dadurch zu erhöhen, indem **formale Zulassungsbarrieren abgerissen werden**. Statt regelmäßig maximale Standards zu verfolgen, müssen Ermessensspielräume ausgeschöpft werden.
7. Das ZOES rät, den **gesellschaftlichen Dialog zur Balancierung von Betriebsgeheimnissen und Privatheit** umgehend, jedenfalls vor weiteren Krisen, zu beginnen. Ziel ist, Prozesse für das Krisenmanagement zu etablieren, wie sie bei anderen Grundrechtseingriffen bestehen.
8. Das A und O bei der Krisenbewältigung ist das **Vertrauen der Bevölkerung** in Entscheidungen der Politik und Maßnahmen der Verwaltung. Das ZOES rät daher allen Akteuren im Krisenmanagement, Kommunikation und Vertrauensbildung zum Ziel zu haben. Kriterien sind glaubhafte, durchgängige und synchrone Aussagen. Zentrale Aspekte sind die Beteiligung der Bevölkerung und die Auseinandersetzung mit Kritik. Ebenso müssen Kreise identifiziert werden, die dieses Vertrauen untergraben wollen, um mit allen gebotenen rechtsstaatlichen Maßnahmen dagegen vorgehen zu können.
9. Das ZOES fordert, die **Scheuklappen der Ressort-Zuständigkeit abzulegen** und durch ein konstruktives Miteinander zu ersetzen: Jedes Ressort bietet seine Fähigkeiten bereitwillig zur Krisenbewältigung an und bringt sich mit seinen Ressourcen und Fähigkeiten ein. Die Wirtschaft ist ebenso aufgefordert, sich entsprechend einzubringen. Vorbehalte, die Wirtschaft einzubinden, erschweren die erforderliche Resilienz des Gemeinwesens.

10. Das ZOES schlägt vor, **geeignete Ressourcen auf allen Ebenen zu bündeln**. Es sieht im geförderten Zusammenwirken von Bevölkerung, Verwaltung, Organisationen und Wirtschaft in lokalen Sozialräumen eine gute Möglichkeit, die Resilienz zu verbessern. Gegenseitige Hilfe, Solidarität und Zusammenhalt sind wesentliche Ressourcen der Krisen- und Katastrophenbewältigung. Vorhandene Erfahrungen und Fähigkeiten sind ressortübergreifend zu nutzen.
11. Das ZOES rät, das **Notstandsrecht zu reformieren**, indem es nicht mehr an den Verteidigungsfall gebunden ist. Diese politische Entscheidung erfordert eine gesellschaftliche Debatte.
12. Zur Umsetzung der vorgenannten Überlegungen schlägt das ZOES vor:
  - a) Einsetzung einer Enquetekommission durch den Deutschen Bundestag
  - b) Gemeinsame Anhörungen und Erörterungen in den Gesundheits- und den Innenausschüssen des Deutschen Bundestages und der Landtage
  - c) Gemeinsame Anhörung in der Gesundheits- und in der Innenministerkonferenz der Länder
  - d) Befassung von Ausschüssen des Bundesrates

### Was ist das ZOES?

Das Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit e. V. ist die Denkfabrik zur Gestaltung der zukünftigen Entwicklungen der Öffentlichen Sicherheit in Deutschland. Das ZOES vernetzt Abgeordnete des Deutschen Bundestages mit Expertinnen und Experten aus Ministerien und Bundesbehörden, aus der Wissenschaft, Hilfsorganisationen, Verbänden und der Wirtschaft. Das ZOES fördert den parteiübergreifenden Diskurs über Rollen, über Verantwortung und über Ziele der Gesellschaft, des Staates und der Wirtschaft in der Öffentlichen Sicherheit. Eckwerte sind Rechtsstaatlichkeit und demokratische Verfasstheit.

Das ZOES wird von einem Beirat mit Vertreterinnen und Vertretern der parlamentarischen Fraktionen, des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, des Bundesministeriums für Bildung und Forschung sowie des Forschungsforums Öffentliche Sicherheit begleitet.

Das ZOES organisiert in Räumen des Deutschen Bundestages Fachveranstaltungen mit dem Ziel, Szenarien zu beleuchten, Thesen zu erarbeiten, Leitfragen zu formulieren und Lösungsansätze zu entwickeln. Schwerpunkte sind Resilienz und KRITIS in Kommunen, Kreisen, Ländern sowie beim Bund.

Einen Überblick unserer Mitglieder finden Sie im Internet unter [www.zukunftsforum-oeffentliche-sicherheit.de/links](http://www.zukunftsforum-oeffentliche-sicherheit.de/links)

Dieses GRÜNBUCH Spezial fasst persönliche Erfahrungen, Einschätzungen aus der Fachliteratur und unterschiedliche Überlegungen zusammen; es ist offen für abweichende Meinungen.

## Mitwirkende

### Kernteam

**Albrecht Broemme**

Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit e. V.

**Stefan Dräger**

Drägerwerk AG & Co. KGaA

**Dr. Clemens Gause**

Verband für Sicherheitstechnik

**Prof. Dr. Peer Rechenbach**

Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg

**Inspekteur GenLt**
**Martin Schelleis**

Kommando Streitkräftebasis Bundeswehr

**Prof. Dr. Ingo J. Timm**

Universität Trier  
Deutsches Forschungszentrum für Künstliche Intelligenz DFKI

**Frank Weber**

Malteser Hilfsdienst e. V.

### Strukturen international, europäisch, national, regional sowie kommunal

**► Moderation:**
**Prof. Dr. Peer Rechenbach**

Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg

**Frank Weber**

Malteser Hilfsdienst e. V.

**► Mitarbeitende:**
**Markus Bensmann**

Malteser Hilfsdienst e. V.

**Benno Fritzen**

Ltd. Branddirektor a. D.

**Dr. Dietmar Gollnick**

e\*Message W.I.S. Deutschland GmbH

**Dr. Michael Judex**

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe

**Oberst d. R. Klaus Kühl**

Kommando Streitkräftebasis Bundeswehr

**Prof. Dr. Peter Schmiedtchen**
**Jürgen Storbeck**

Direktor Europol a. D.

**Hartfrid Wolff**

KPMG AG

### Digitalisierung, Künstliche Intelligenz und Datenschutz

**► Moderation:**
**Prof. Dr. Ingo J. Timm**

Universität Trier  
Deutsches Forschungszentrum für Künstliche Intelligenz DFKI

**Daniel Schaezler**

Kompetenzzentrum Kritische Infrastrukturen e. V.

**► Mitarbeitende:**
**Uwe G. Becking**

SAS Institute GmbH

**Prof. Dr. Gerd Buziek**

Esri Deutschland GmbH

**Dr. Irina Eckardt**
**Dr. Dietmar Gollnick**

e\*Message W.I.S. Deutschland GmbH

**Thore Güldner**

Büro Susanne Mittag MdB

**Christian Köhler**

NKMG mbH

**Heinz-Dieter Meier**

amotys consult gmbh

**Ingo Michels**

Esri Deutschland GmbH

**Susanne Mittag**

Mitglied des Deutschen Bundestages

**Ramon Mörl**

itWatch GmbH

**Jürgen Storbeck**

Direktort Europol a. D.

**Lukas Tapp**

Universität Trier  
Deutsches Forschungszentrum für Künstliche Intelligenz DFKI

**Stefan Truthän**

hhpberlin Ingenieure für Brandschutz GmbH

**Timm Wallrodt**

Drägerwerk AG & Co. KGaA

**Holger Ziehm**

Esri Deutschland GmbH

### Effizienz und Resilienz systemischer Lieferketten sowie globaler Produktion

#### ► Moderation:

**Prof. Dr. Frank Gillert**

Technische Hochschule Wildau

**Prof. Dr. Peter Schmiedtchen**

#### ► Mitarbeitende:

**Lars Anke**

Hamburger Hafen und Logistik AG

**Dr. Verena Brenner**

HDI TH!NX GmbH

**Anne Ernst**

Johanniter-Unfall-Hilfe e. V.

**Frank Ewald**

Deutsche Post DHL Group

**Dr. Stefanie Frey**

Deutor Cyber Security Solutions GmbH

**Kevin Grigorian**

Johanniter-Unfall-Hilfe e. V.

**Dr. Dirk Grabowski**

Björn Steiger Stiftung

**Oberst i. G. Werner Grube**

Logistikkommando der Bundeswehr

**Sabina Kaczmarek**

Berliner Feuerwehr

**Olaf Köpper**

HDI Risk Consulting GmbH

**Babett Krokowski**

TEDi GmbH & Co. KG

**Lars Neumann**

Hamburger Hafen und Logistik AG

**Jan Seitz**

Technische Hochschule Wildau

**Christian Skorupa**

Deutsche Post DHL Group

**Christoph Stiller**

Berliner Feuerwehr

**Jürgen Storbeck**

Direktor Europol a. D.

**Prof. Dr. Ingo J. Timm**

Universität Trier  
Deutsches Forschungszentrum für Künstliche Intelligenz DFKI

**Dr. Volker Windeck**

Hamburger Hafen und Logistik AG

### Horizontale und vertikale Kommunikation

#### ► Moderation:

**Dr. Clemens Gause**

Verband für Sicherheitstechnik

**Uwe Kirsche**

Deutscher Wetterdienst

#### ► Mitarbeitende:

**Marie-Luise Beck**

Deutsches Klima-Konsortium

**Sabina Kaczmarek**

Berliner Feuerwehr

**Rebecca Nell**

Fraunhofer IAO

**Roman Peperhove**

Freie Universität Berlin  
Forschungsforum Öffentliche Sicherheit

**Prof. Dr. Martin Voss**

Freie Universität Berlin  
Katastrophenforschungsstelle

### Wechselwirkungen von Gesellschaft und Staat

#### ► Moderation:

**Prof. Dr. Lars Gerhold**

Freie Universität Berlin  
Forschungsforum Öffentliche Sicherheit

#### ► Mitarbeitende:

**Dr. Wolfram Geier**

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe

**Sylvia Schäfer**

Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland e.V.

**Björn Stahlhut**

Deutsches Rotes Kreuz e. V.

**Daniela Stelzmann**

Freie Universität Berlin  
Forschungsforum Öffentliche Sicherheit

**Prof. Dr. Ingo J. Timm**

Universität Trier  
Deutsches Forschungszentrum für Künstliche Intelligenz DFKI

**Prof. Dr. Martin Voss**

Freie Universität Berlin  
Katastrophenforschungsstelle

# 1 Strukturen

## international, europäisch, national, regional sowie kommunal

### 1.1 Konzertierte Zusammenarbeit aller Akteure

Die in allen Ländern sowie auf Ebene des Bundes für den Bevölkerungsschutz vorbereiteten Management-Strukturen müssen harmonisiert werden. Dies gilt sowohl zwischen den Gefahrenabwehrbehörden einer Verwaltungsebene als auch zwischen den Hierarchieebenen der Behörden.

Wesentliche Voraussetzung für ein kohärentes Handeln ist ein gemeinsam anerkanntes Lagebild. Bei jeder für die Koordination der Gefahrenabwehr verantwortlichen Behörde muss daher ein „Lagezentrum“ eingerichtet werden, in dem die relevanten Informationen erfasst und für die Entscheidung durch die politisch, administrativ oder operativ verantwortlichen Personen aufbereitet werden. Die Lagebilder müssen ebenen- und ressortübergreifend abgestimmt werden. Hierbei muss eine Informationspflicht gelten. Dies gilt auch für private Institutionen oder Unternehmen, insbesondere dann, wenn sie in die staatlichen Maßnahmen eingebunden oder Teil der KRITIS sind.

Die auf der Ebene der Unteren Katastrophenschutzbehörden bereits etablierte Struktur der Gefahrenabwehr, bei der unter der politischen Gesamtverantwortung der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten ein Verwaltungsstab als administrativ-organisatorische Komponente und ein Führungsstab als operativ-taktische Komponente vorgesehen sind, muss auf die Ebenen der Oberen und Obersten Katastrophenschutzbehörden in den Ländern übertragen werden. Dazu müssen auf allen Ebenen auch „Operative Führungen“ vorgeplant werden.

Für länderübergreifende oder bundesweite Lagen muss auf Bundesebene eine Management-Struktur geschaffen werden (Bundeskrisenstab beim Bundeskanzleramt), in der auch operativ-taktische Entscheidungen getroffen und Weisungen erteilt werden können. Ebenso sind in den Ländern Landeskrisenstäbe bei den Staatskanzleien einzurichten (siehe hierzu Grafik auf Seite 11).

### 1.2 Resilienz in Organisationen und Maßnahmen zur Steigerung der Resilienz

Die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass staatliche, privatwirtschaftliche und gemeinnützige Organisationsstrukturen und -prozesse sowohl widerstandsfähig – also in schwierigen Situationen bekannt, trainiert und funktionsfähig – als auch anpassungsfähig sein und über ausreichend personelle und materielle Ressourcen verfügen müssen. Diese organisationale Resilienz war nicht ausreichend gegeben, sie wurde durch die sich im Verlauf der Krise verändernden Handlungsfelder des Krisenmanagements zusätzlich belastet. Die Corona-Pandemie hat in kürzester Zeit die Schwächen von zivilen und staatlichen Strukturen offengelegt. Um die Handlungsfähigkeit und Nachhaltigkeit künftig sichern zu können, bedarf es der Schaffung verbesserter politischer und rechtlicher Rahmenbedingungen zur Steigerung der Resilienz.

Verbindliche Regelungen auf Bundes- und Landesebene müssen dafür sorgen, dass verwundbare Bereiche in Bezug auf potenzielle Risiken regelmäßig analysiert werden. Entwickelte Gefahrenabwehrpläne müssen regelmäßig auf ihre Aktualität und Funktionalität geprüft werden, und die Entscheidungs-, Führungs- und Handlungskompetenz der Verantwortungsträgerinnen und Verantwortungsträger aller Ebenen müssen durch Übungen ausgebaut und gesichert werden. Zur Umsetzung dieser Risikomanagement-Maßnahmen braucht es einen unbedingten politischen Durchsetzungswillen.

Bund, Länder und Kommunen müssen ihr Risiko- und Krisenmanagement stärken, indem sie bei Krisen und Katastrophen die Zivilgesellschaft noch intensiver einbeziehen. Dies



muss durch nachhaltigere Förderung der bestehenden ehrenamtlichen Strukturen im Bevölkerungsschutz in den Trägerorganisationen erfolgen. Hier bedarf es unmittelbar der Harmonisierung der unterschiedlichen Landesregelungen zur Freistellung der Helferinnen und Helfer. Zur Verbesserung der Aufwuchsfähigkeit und Durchhaltefähigkeit im Bevölkerungsschutz und im Gesundheitswesen braucht es die Erarbeitung und Umsetzung neuer Personalkonzepte zur Schaffung verfügbarer und qualifizierter ziviler Reserven für den Bevölkerungsschutz. Gleichzeitig bedarf es der Motivation und Befähigung der Bevölkerung zur präventiven und operativen Selbsthilfe. Beste-

hende Ausbildungsprogramme, die unter anderem an Schulen angeboten werden, müssen qualitativ und quantitativ weiterentwickelt und in die Lehrpläne integriert werden.

Zudem müssen Bund, Länder und Kommunen ihre originäre Verantwortung für den Schutz der Bevölkerung dadurch stärker wahrnehmen, dass sie in eigener Zuständigkeit arbeits- und tarifrechtliche Möglichkeiten schaffen, eigene personelle Ressourcen aus administrativen oder operativen Strukturen in die Aufgabewahrnehmung zur Bewältigung von Notlagen einzubeziehen.

### 1.3 Strukturenverantwortlichkeit, Lern- und Handlungsfähigkeit

Das nationale Krisenmanagement in Deutschland sowie die Prozesse und Abstimmungen zwischen Bund, Ländern und einzelnen Behörden müssen insbesondere für langanhaltende, bereichsübergreifende, eskalierende Krisen („Transboundary Crises“) optimiert werden.

Die Verantwortlichen in Politik und in Behörden sowie die Betreiberinnen von KRITIS müssen sich bewusst werden, dass Krisen und Katastrophen jederzeit möglich sind und dass sie als Protagonisten die unteilbare Verantwortung für eine vorbereitete Krisenreaktion haben. Organisationen müssen in Krisen in der Lage sein, schnell angemessene Entscheidungen zu treffen, um sich neuen Situationen anzupassen. Getroffene Entscheidungen müssen zügig und konsequent umgesetzt und nachverfolgt werden.

Nur wenn alle relevanten Akteurinnen und Akteure ressort- und ebenenübergreifend in das Krisenmanagement eingebunden werden, lässt sich eine Krise erfolgreich bewältigen.

Jede Krise liefert ereignisunabhängige und ereignisspezifische Erkenntnisse, die identifiziert, ausgewertet und für die künftigen Planungen im jeweiligen Verantwortungsbereich weiterentwickelt werden müssen. Die mangelnde Bereitschaft, auf allen staatlichen Ebenen und in großen Teilen der Privatwirtschaft aus vergangenen Krisen beziehungsweise Katastrophen zu lernen und gewonnenes Wissen nachhaltig in die Arbeitsabläufe zu integrieren, muss überwunden werden! Dies gilt in besonderem Maße für die grundsätzlichen Erkenntnisse aus der Bewältigung der globalen COVID-19-Pandemie, die zwingend auch hinsichtlich der umfangreichen Herausforderungen zu berücksichtigen sind, die der Klimawandel mit seinen vielfältigen Risiken bringt.

## 1.4 Internationale Zusammenarbeit und Strukturen

Naturkatastrophen und Pandemien sind immer stärker in das politische Bewusstsein getreten, da sie in Zeiten der Globalisierung weltweite Auswirkungen haben, politische Machtgefüge verändern, Migration und Flüchtlingsströme in Gang setzen sowie wirtschaftliche Entwicklungen und den internationalen Handel massiv stören können. Dementsprechend sind Katastrophenvorsorge und Bevölkerungsschutz substantielle Themen von Verhandlungen und Gegenstand von Entscheidungen in unterschiedlichsten internationalen Gremien und Strukturen, an denen sich auch die Bundesrepublik Deutschland beteiligt.

Beispiele sind die Weltgesundheitsorganisation WHO, das Sendai-Rahmenwerk der Vereinten Nationen, die Nothilfeprogramme der UNIDO, der OECD, der G 7 und der G 20, der zivile Notfallmechanismus der NATO, die OSZE mit dem kürzlich von Deutschland vorgeschlagenen Katastrophenschutz-Pool sowie die von der Europäischen Union betriebenen Aktivitäten wie dem Civil Protection Mechanism, dem Zentrum für die Koordination von Notfallmaßnahmen (ERCC) und weiteren.

Politisch und fachlich sollte Deutschland in internationalen Initiativen, Organisationen und Gremien, vertreten durch unterschiedliche Ressorts, begleitet durch unterschiedliche Bundestagsausschüsse und mit divergierenden Ausrichtungen, mit überzeugender Abstimmung und Vorplanung auftreten. Es ist notwendig, Diversität der Aufgaben und Aktivitäten, aber auch spezifische Interessen von Bund und Ländern und ihrer Behörden mit Nachdruck zu

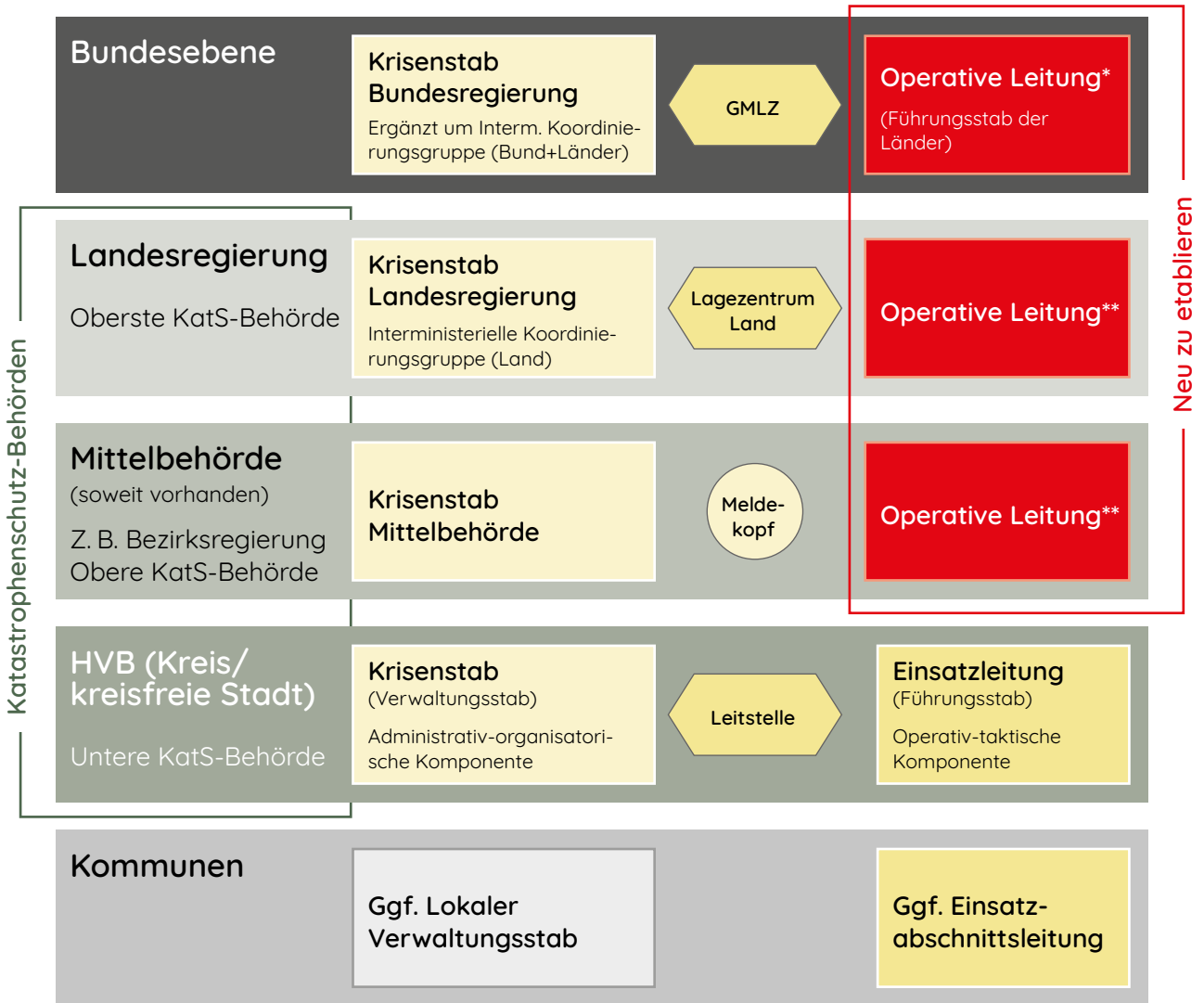
einer eindeutigen Zielrichtung in der Außenwirkung zusammenzuführen. National müssen Einvernehmen in der Umsetzung und Transparenz der Ziele, Interessen und Verschränkungen bei der Durchsetzung für die zuständigen Behörden und die breite Öffentlichkeit vermittelt werden. Dies gilt insbesondere bei der Schaffung und weiteren Gestaltung von Strukturen auf nationaler und internationaler Ebene.

Es ist anzuraten, Best Practices anderer Staaten in der Nutzung der Kompetenzen und Ressourcen von Unternehmen bei der Bekämpfung von Naturkatastrophen und sonstigen Krisen zu prüfen und sich ihrer zu bedienen.

Darüber hinaus sind die Ziele und Aufgaben, die in den internationalen und nationalen Strukturen zu leisten sind, genauer zu definieren, um Überlappungen, Kompetenzprobleme und Vergeudung von Ressourcen zu vermeiden. Dazu gehören globale Frühwarnsysteme, Intensivierung von Virenschutzprogrammen, Forschungsk Kooperationen und ganz allgemein Intensivierung einer geordneten, sich gegenseitig ergänzenden Zusammenarbeit mit anderen, für die Pandemiebekämpfung besonders wichtigen Staaten, aber auch mit den durch das Risiko der Ausbreitung und der Bildung von Mutationen besonderen Regionen.

Es ist also zwingend erforderlich, eigene Entwicklungen, Strukturen, Meldewege und Aktionsprogramme an die vereinbarten internationalen Standards und Aktivitäten anzupassen.

Vorschlag zur Optimierung der Struktur der Gefahrenabwehr (gemäß 1.1)



1. Aufhebung der strikten Trennung zwischen Zivilschutz (in der Verantwortung des Bundes) und des Katastrophenschutzes (in der Verantwortung der Länder)
2. Etablierung von operativ-taktischen Komponenten\*\*, analog zur Ebene der Unteren Katastrophenschutzbehörden, auch auf Ebene der Oberen Katastrophenschutzbehörden sowie auf Ebene des Landes als Oberster Katastrophenschutzbehörde
3. Etablierung einer operativ-taktischen Komponente\* auf Ebene des Bundes. Diese kann in der Trägerschaft der Länder bleiben, erhält aber die Zuständigkeit und Entscheidungskompetenz für länderübergreifende Maßnahmen, wie sie auf Ebene der Obersten Katastrophenschutzbehörden in den Ländern erforderlich und teilweise auch etabliert ist (siehe hierzu Konzept „Führungsstab der Länder“ der Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren AGBF)

# 2 Digitalisierung, Künstliche Intelligenz und Datenschutz

In der Corona-Pandemie wird öffentlich diskutiert, ob der Stand der Digitalisierung und des Datenschutzes sowie die unzureichende Nutzung Künstlicher Intelligenz (KI) die Bekämpfung und Eindämmung der Pandemie deutlich und unnötig erschwert, wenn nicht sogar verzögert haben. In der Themengruppe „Digitali-

sierung, Künstliche Intelligenz und Datenschutz“ haben Expertinnen und Experten diese Frage intensiv diskutiert und Handlungsfelder für die Politik herausgearbeitet, die wichtige Bausteine für die Entwicklung hin zu einer krisen- und katastrophenresilienten „digitalen“ Gesellschaft darstellen.

## 2.1 Aufbau a) eines vertrauenswürdigen und treuhänderischen Informationshortes, b) eines präventiven, adaptiven und reaktiven Informationsinterventionsteams („Datenfeuerwehr“), c) eines Baukastens zur situativen Entwicklung von flexiblen Geschäftsprozessen sowie d) Schaffung eines Anreizsystems für die Sicherstellung der Nachhaltigkeit.

- a) Zusammenführung und Bereitstellen von Daten, Prozessen und Wissen in einem vertrauenswürdigen Informationshort, damit ein modernes Krisen- und Katastrophenmanagement zeitnah Informationen über die im Alltag bestehenden Systemgrenzen hinweg integrieren kann. Der Informationshort muss die Quelldaten nicht notwendigerweise beherbergen, sie jedoch konsistent zur Verfügung stellen. Er muss aktuelle Entwicklungen wie Gaia-X berücksichtigen.
- b) Aufbau von bundesweit vorgehaltenen Einsatzteams mit hervorragender Expertise für den On-demand- und Ad-hoc-Aufbau von Schnittstellen an „beliebige Systeme“ sowie die semantische Integration von Daten, Prozessen und Wissen, gekoppelt mit Kompetenz für die Gestaltung und Optimierung von – neuen – krisenangepassten Geschäftsprozessen.
- c) Um das Potenzial der Digitalisierung zu erschließen, müssen ad hoc und situativ neue Geschäftsprozesse, zum Beispiel Protokollierung und Abrechnung von Schnelltests zwischen Bund, Ländern und Akteuren vor Ort, spezifiziert und mit einer flexiblen technischen Infrastruktur implementiert werden, um in der Krise nicht auf manuellen Informationsaustausch oder manuelle Prozessüberwachung zurückfallen zu müssen.
- d) Schaffung eines Anreizsystems für Verwaltung, Institutionen und Wirtschaft, damit flexible Schnittstellen für das Krisen- und Katastrophenmanagement vorgehalten werden (bildhaft dargestellt: Hydranten werden auch nicht während des Feuers installiert).

## 2.2 Stärkung des Vertrauens der Bevölkerung durch Schaffung geeigneter organisatorischer und technischer Lösungen zur Bewahrung der Privatheit und der Betriebsgeheimnisse auch in einer akuten Katastrophe oder Krise mit Fokus auf a) Vernetzung der Bevölkerung für Kommunikation und Partizipation, b) Operationalisierung von Datenschutz in der Krise und c) durch flexible Sicherheitskonzepte, die von Anfang an mitgedacht werden.

- a) Entwicklung eines verlässlichen und vertrauensvollen digitalen Kommunikationskanals mit der Bevölkerung und dem Krisenmanagement sowie weiteren Institutionen, bei dem Authentizität der Beteiligten und Unverfälschtheit von Nachrichten für alle prüfbar sind. Zusätzlich müssen neue Partizipationsformate entwickelt werden, um die Bevölkerung in Entscheidungsprozesse in der Krise mindestens informativ einzubeziehen und so Ängste abzubauen.
- b) Gesellschaftlicher Dialog zur Balancierung von Privatheit, Betriebsgeheimnissen und weiteren Grundrechten, um in einer Krise im Konsens zum Beispiel Öffnungsklauseln der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) nutzen zu können. Aufbau transparenter Strukturen für die Abwägung solcher Entscheidungen in der Krise, wie sie bei anderen Grundrechtseingriffen bestehen (zum Beispiel in Analogie zu Durchsuchungsbeschlüssen). Zusätzlich Schaffung von Awareness in den relevanten Institutionen über auch heute schon mögliche Nutzung von Informationen in einer Krise.
- c) Bei all der Agilität muss Cybersicherheit mitgedacht werden, so dass die bei den unter Punkt 2.1 neu eingeführten Instrumenten eine sichere Flexibilität gewährleistet bleibt. Weiterhin stellt die Cybersicherheit von ad hoc eingerichteten mobilen Arbeitsplätzen oder ad hoc eingeführten Projektvariationen eine große Herausforderung dar.

### 2.3 Voraussetzungen für intelligentes und evidenzbasiertes Krisenmanagement schaffen durch die Entwicklung a) verlässlicher Lagebilder durch generische Dashboards mit geprüften Insights und b) flexibler Modell- und Interpretationsansätze sowie c) Aufbau einer permanenten und interdisziplinären Expertenkonferenz (oder -panel) zur Einbindung neuester Algorithmen und Technologien.

- a) Entwicklung und Bereitstellung flexibler Dashboards, lokalisierter Informationen und Geo-Datenverarbeitung für verlässliche Lagebilder, in denen Daten und Wissen geprüft sind, so dass die Genauigkeit, Verlässlichkeit, Aktualität und Konsistenz sowie Transparenz in Bezug auf die beteiligten Rohdaten eingeschätzt und kommuniziert werden können.
- b) Erhöhung der Interpretationsgeschwindigkeit durch Entwicklung und Bereitstellung von Intelligenten Tools, Algorithmen und Frameworks, die sowohl in der Krise als auch alltäglich eingesetzt werden, um Konsequenzen von Entscheidungen und bevorstehende Risiken intelligent beurteilen und vorhersagen zu können. Dazu daten- und modellgetriebene Forschung, zum Beispiel Deep Learning oder Simulation, durch open Data, open „Processes“, open „Scenarios“ zu stärken und so generische und flexible Lage-, Prognose- und Simulationsmodelle bereitzustellen.
- c) Innovationsturbo in der Krise durch Einrichtung von „Permanenten, interdisziplinären (insbesondere IT-/KI- und Data-Science) Konferenzen“ von Expertinnen und Experten, um – analog zur Scientific Advisory Group for Emergencies (SAGE) in Großbritannien – unterschiedliche Sichtweisen in einem geordnetem Verfahren auszuhandeln, schnell Expertinnen und Experten einzubinden (zum Beispiel für Deep Learning in der COVID-19-Krise) sowie Modelle und Algorithmen bezüglich ihrer Grenzen und Möglichkeiten einzuschätzen.

# 3 Effizienz und Resilienz systemischer Lieferketten sowie globaler Produktion

In einer kritischen Phase einer Pandemie kann es zu einem akuten, gegebenenfalls sogar globalen Mehrbedarf spezifischer Güter oder Behandlungskapazitäten kommen, der in der Krise nicht mit den bestehenden Behandlungs- und Produktionskapazitäten gedeckt werden kann.

In der Corona-Pandemie hat sich gezeigt, dass die Erschließung weiterer Kapazitäten bei branchenfernen Unternehmen zur Verbesserung der Versorgung mit kritischen Vorprodukten und Produkten, wie zum Beispiel Schutzausrüstung, geführt hat. Alternative Lieferketten müssen dafür bereitgehalten oder kurzfristig aufgebaut werden. Das schließt die Notwendigkeit neuer, kurzfristig zu realisierender Import-/Export- und Zulassungsverfahren und flexible Logistikkapazitäten ein.

Zusätzlich erfordern Effektivität und Effizienz der Versorgung einerseits eine wirksame Sicherung der Lieferkette, zum Beispiel durch Tracking und Tracing sowie permanente Qualitätskontrolle, und andererseits eine Beschleunigung der Logistikprozesse, die jeweils eine Digitalisierung und Vernetzung der Verfahrensabläufe notwendig macht. Digitalisierung und Vernetzung müssen höchsten Sicherheitsstandards genügen, um ihren Zweck zu erfüllen, aber auch den Vorgaben des Datenschutzes entsprechen.

## 3.1 Notzulassungen

Um künftig für Pandemien mit mutierten oder neuen Viren die Reaktionsgeschwindigkeit bei der Entwicklung, Produktion und Markteinführung von zulassungsrelevanten Produkten wie Schutzausrüstungen, Desinfektionsmitteln oder Impfstoffen zu steigern, sind Verfahren und Methoden zu entwickeln, die es ermöglichen, die Zulassungen deutlich flexibler und schneller zu gestalten, ohne von notwendigen Sicherheitsstandards abzuweichen.

## 3.2 Frühwarnsysteme

Staat, Wirtschaft und Organisationen orientieren sich bei der Forschung, Entwicklung, Produktion und der Markteinführung von Produkten an statistischen Bedarfsanalysen. Pandemien steigern den Bedarf, zum Beispiel an Schutzausrüstungen, Desinfektionsmitteln oder Impfstoffen um ein Vielfaches. Um die dazu erforderlichen Produktionskapazitäten (auch Personal, Verteillogistik) zu schaffen beziehungsweise um kurzfristig Sicherheitsbestände aufzustocken, bedarf es etablierter Frühwarnsysteme, die für staatliche Institutionen und Wirtschaft mit hinreichender Sicherheit rechtzeitige Maßnahmen beziehungsweise Investitionen der Industrie ermöglichen. Solche Systeme müssten die Eintrittswahrscheinlichkeiten von Ereignissen und daraus resultierende Bedarfe einerseits sowie Lieferkapazitäten und -fristen andererseits in Echtzeit abbilden.

## 3.3 Smartes Management von Behandlungskapazitäten in Echtzeit

Die COVID-19-Pandemie hat gezeigt, dass die Behandlungskapazitäten in den Krankenhäusern, insbesondere auf Intensivstationen, schnell an Grenzen stoßen, während in anderen Regionen solche Kapazitäten noch verfügbar sind. Deshalb sind die automatisierte Erfassung von Behandlungskapazitäten und die Übermittlung an zum Beispiel das DIVI-Intensivregister in Echtzeit erforderlich, um Patienten kurzfristig der lebensrettenden Behandlung zuzuführen.

### 3.4 Krankenhausalarm- und -einsatzplanung

Auf Basis des Handbuches „Krankenhausalarm- und -einsatzplanung“ des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) ist für jede Einrichtung des Gesundheitswesens ein entsprechender Plan objektspezifisch zu erstellen, regelmäßig zu aktualisieren und zu üben. Der Pandemiefall ist unbedingt zu berücksichtigen.

### 3.5 Intelligente Versorgungssysteme für Schutzausrüstungen

Neben den herkömmlichen Beschaffungsprozeduren sind intelligente Versorgungssysteme auf Basis der Lagerstrategie „First Expired – First Out“ gemeinsam mit der Industrie und Logistikdienstleistern zu entwickeln und einzuführen, die es ermöglichen, die vorgehaltenen Schutzausrüstungen in pandemiefreien Zeiten rechtzeitig vor Ablauf des Verfallsdatums wieder dem Wirtschaftskreislauf zuzuführen und so den Investitionsaufwand zu optimieren. Dabei ist zu gewährleisten, dass bei Eintritt einer Pandemie die für die Versorgung der Bevölkerung und der unterschiedlichen Bedarfsträger notwendigen Mengen zur Verfügung stehen.

### 3.6 „Trusted Platform“ (treuhänderische Datenanalysen) – Versorgungsbezogenes Krisen-Monitoring

Für eine mittelfristige Steigerung der Agilität in Krisenfällen hinsichtlich der Versorgungssicherheit mit den dem Krisenstatus angepassten Prioritätsgütern ist das kontinuierliche Monitoring von internationalen Lagen Voraussetzung. Hierzu wird eine datenschutzkonforme Plattform angestrebt, die Daten aller beteiligten Akteure zuzüglich der kontextuellen Daten anonymisiert und treuhänderisch verwaltet, verarbeitet und über KI-Methoden Vorhersagen zu Handlungsoptionen in Echtzeitnähe ermöglicht. Die in 3.2 bis 3.5 genannten Maßnahmen sind Bestandteil des Kerns der Plattform (Evolutionskonzept).

#### Maßgebliche Innovationskerne dieses Ansatzes sind:

- Betreiber ist treuhänderisch, das heißt privatwirtschaftliche oder staatliche Akteure werden nicht Betreiber oder Nutznießer.
- Damit können Daten mit höheren Auflösungsgraden (Rohdaten) unter höchsten Schutzzieledefinitionen (Privatheit und Betriebsgeheimnisse) verfügbar sein, die ausschließlich zweckgebunden und situativ anonymisiert oder aggregiert werden.

### 3.7 Einlagerung von medizinischen und anderen Geräten zur Pandemiebekämpfung

Medizinische und andere Geräte benötigen auch im eingelagerten Zustand regelmäßige Wartungsmaßnahmen, etwa für Akkus, Kunststoff- und Gummiteile (begrenzte Lebensdauer). Bei der Einlagerung, zum Beispiel zur Abdeckung von Bedarfsspitzen, ist ein intelligentes Product-Lifecycle-Management vorzusehen beziehungsweise zu entwickeln, das kostenoptimiert die Betriebsfähigkeit oder die kurzfristige Wiederinbetriebnahme im Bedarfsfall garantiert.

**Matrix Akteure, Vulnerabilitäten, Stärkung**

In der nachfolgenden Matrix sind Strukturen und Akteure, Vulnerabilitäten und Möglichkeiten zur Resilienzerhöhung in den verschiedenen Phasen dargestellt. Empfehlungen sind sowohl an unterschiedliche Zielgruppen Politik, Behörden, Unternehmen und Forschung adressiert sowie die kurz-, mittel- oder langfristige Umsetzung benannt.

Stufen der Versorgungskette	Zuliefererkaskade	Transport/Einfuhr	Hersteller/Importeure in Deutschland (Unternehmen)	Großhandel/Verteilung/letzte Meile	Endabnehmer
<b>Struktur/Akteure</b>	Globale Struktur/vielfach nicht EU	Logistikdienstleister (LDL)/Zoll	Unternehmen der Medizintechnik/Pharmazeutische Unternehmen/Hersteller von Schutzausrüstung (PPE)	Apotheken/BOS/LDL/Fachhandel	Krankenhäuser/BOS/niedergelassene Ärzte/Konsumenten
<b>Gefährdungen/Vulnerabilitäten</b>	Handelsrechtliche Restriktionen/Protektionismus Keine DE Interventionsmöglichkeit Cyber-Angriffe	Fehlende Kennzeichnung/Zulassung/Starre Vorgaben Fälschungen/Graumarkt Cyber-Angriffe Nationale Eigeninteressen (Verstöße gegen int. Handelsrecht)	Out of Stock Grundprodukte/Fehlerhafte Grundprodukte (nicht zugelassen)/fehlende bzw. verzögerte Zulassung durch deutsche Behörden (z. B. Impfstoffe), Unklarheiten in Haftungsrechtlichen Fragen Cyber-Angriffe	Zu hohes/zu niedriges Angebot durch mangelnde Transparenz von Vorräten und Bedarfen Teilweise unklare Rechtssicherheit (z. B. siebte Flaschendosis Biontech) Extreme Preissteigerungen (Budget/finanzieller Spielraum/ Haushaltsrecht) Fälschungen Cyber-Angriffe Transportrisiken	Ineffektive Kommunikation Mangelnde zentrale Informationsplattformen für regionale Regelungen, zielgruppengenaue Ansprache und Mediennutzung Fehlende Kapazitäten und Prozesse bei den Akteuren Social Media (Information, Desinformation)
<b>Sicherung/Resilienzerhöhung/Handlungsspielräume</b>	Festlegung der Verantwortung der Unternehmen Frühwarnsystem/Datenverfügbarkeit (Plattform) Substitution von Produkten oder Zulieferer	Agilität durch Handlungsspielräume der Zollbehörden/Digitalisierung und schneller Informationsaustausch zur Prüfung/Nutzung spezialisierter LDL/Nutzung verschiedener Prüfverfahren an Critical Control Points (z. B. Image Recognition)	Frühwarnsystem für ramp up time	Intelligente Versorgungskonzepte (FIFO/FEFO, rollierende Vorhaltung), um Angebot und Nachfrage in die Waage zu bringen Nutzung neuer Technologien Technologien zur Datensammlung, Analyse und zielgruppenorientierter Aufbereitung	Verbesserung der Krisenkommunikation der Beteiligten Überprüfung der Strukturen im Hinblick auf Krisenbewältigung (z. B. Einsatzübungen) Krankenhausalarm- und -einsatzpläne, Training der Krankenhauseinsatzleitungen Einsatz der Bundeswehr im Innern (gemäß Artikel 35 GG), Verfahren etabliert und bewährt (z. B. Unterstützung Corona, Hochwasser) Motivation zur Selbstversorgung
<b>Maßnahmen/Zeitliche Struktur</b>  Legende: <b>P Politik</b> <b>B Behörden</b> <b>U Unternehmen</b> <b>F Forschung</b> k kurzfristig m mittelfristig l langfristig	<b>P/U-k/m</b> Regelung von transparenten, rückverfolgbaren Lieferketten  <b>U-k</b> Anpassung der Liefernetze/Verlagerungs- und Bevorratungsstrategien  <b>U/P/F-m/l</b> Untersuchung von Kompensation vs. Geschäftsmodellentwicklung	<b>B/P/F-m/l</b> Digitalisierung, Vernetzung, Plattformentwicklung  <b>F/P-m/l</b> Daten für Schnittstellen  <b>U/P/F-m</b> Geografische Risikoanalyse (Definition von Bottlenecks, Umsparen ...)  <b>B/U/F-l</b> Dashboard: Entwicklung und Anwendung von adaptiven Monitoringverfahren (Zertifizierung, Auditierung) für kritische bzw. relevante Produkte	<b>P/B/F-k/m</b> Geeignetes Frühwarnsystem entwickeln, Notfallzulassungen, kompetente Stelle für die frühzeitige Beurteilung der Situation, damit Unternehmen beurteilen können, ob eine Umrüstung sinnvoll ist, Klärung der Haftung bei beschleunigten Zulassungen	<b>U/P-m</b> Implementierung intelligenter Versorgungskonzepte (z. B. Schutzhandschuhe)  <b>P/B/U-k/m</b> Prediktive Anpassung der Sicherheitsmaßnahmen für Transporte (z. B. TAPA-Zertifizierung, Frühwarnsystem)/ Nutzung implementierter Instrumente	<b>U/F/B-k/m</b> Weiterentwicklung der Digitalisierung (Corona-Warn-App, automatisierte Erfassung von Behandlungskapazitäten in Krankenhäusern)/Erhöhung des Vernetzungsgrades  <b>B/P/F-m/l</b> Entwicklung von agilen, resilienten BOS-Strukturen  <b>P/B-k/m</b> Flexibilisierung von Einsatzstrukturen (z. B. Bw)  <b>P/B/F-l</b> Früher Selbsthilfeunterricht in Schulen  <b>U-k</b> Objektbezogene Erstellung der Krankenhausalarm- und -einsatzpläne



# 4

## Horizontale und vertikale Kommunikation

### 4.1 Erfolgreiche Krisenbewältigung braucht Vertrauen

Vertrauen ist eine zentrale Voraussetzung, um eine Krise zu verstehen und in ihr erfolgreich gemeinsam handeln zu können. Deshalb bedarf es einer dauerhaften **Strategie für Risikokommunikation**, die Vertrauen zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren aufbaut und erhält. In diesem Prozess verständigt man sich darüber, welche Risiken eingegangen werden sollten und warum. Offenheit und Transparenz bilden die Basis der Kommunikation und schaffen die Grundlagen zur Akzeptanz von Entscheidungen in einer Krise.

Das bedeutet, **Entscheidungsgrundlagen nachvollziehbar zu machen**. Damit wird ein Informations- und Kommunikationsumfeld geschaffen, in dem alle zu einer eigenständigen Bewertung von Risiken kommen können. Es muss diskutiert werden, welcher Schaden gesellschaftlich akzeptiert werden soll.

Der Fokus liegt auf einem **Dialog**, der eine Pluralität unterschiedlicher Risikowahrnehmungen zulässt. Die Bevölkerung sollte in alle Phasen des Prozesses einbezogen werden. Die Relevanz von Informationen sollte dabei nicht nur von Behörden, sondern von allen betroffenen Akteuren gemeinsam definiert werden.

Die Bevölkerung muss darauf vertrauen können, dass die demokratischen Organe in den verfassten Strukturen entscheiden. Das Parlament vertritt die Bevölkerung. Die Formate der demokratischen Willensbildung müssen auch in der Krise aufrechterhalten werden.

### 4.2 Selbstwirksamkeit der Menschen muss gestärkt werden

**Selbstbestimmtes Handeln** und die Wahrnehmung von Eigenverantwortung der Betroffenen sind starke Werkzeuge in der Krisenbewältigung und stärker ins Bewusstsein des Krisenmanagements zu rücken. Positive Beispiele dafür sind die erfolgreichen Verhaltensänderungen in der Pandemie bereits vor staatlich verordneten Einschränkungen.

Gerade in langanhaltenden Krisen muss der Staat die Kommunikation ständig aufrecht erhalten und Handlungsempfehlungen geben, wie die Menschen mit der Situation umgehen können und so zur Selbstwirksamkeit beitragen. Die AHA-Regeln können hier beispielhaft genannt werden.

### 4.3 Kommunikative Stringenz und Effizienz aufrechterhalten

Politik und Verwaltung sind auf allen föderalen Ebenen aufgerufen, die Kommunikation bewusst als Säule des Krisenmanagements zu berücksichtigen und **immer wieder auf zentrale Fragestellungen hin zu überprüfen**: Vermittelt die Kommunikation der Bevölkerung entscheidungsrelevante Informationen? Sorgt die Kommunikation für Orientierung? Schafft die Kommunikation Vertrauen? Ermöglicht die Kommunikation angemessenes Handeln?

**Erfolgreiche Krisenkommunikation** stellt einheitliche, verständliche Regelungen in den Mittelpunkt, benennt Widersprüche und erklärt unterschiedliche Auffassungen oder Entscheidungen, gibt der Krisenbewältigung ein Gesicht und schöpft alle Kanäle der Informationsvermittlung aus. Dazu zählen auch Cell Broadcast, Einblendungen im TV und in Social Media oder konventionelle Mailings. Gute Kommunikation braucht auch ein aktivierendes Narrativ („Wir schaffen das!“).

Bundeseinheitliche Plattformen mit Zugriff für Länder, Kreise und Kommunen würden Kommunikationsprozesse wirksam unterstützen, etwa für eine transparente Vergabe von Impfterminen in den Impfzentren.

### 4.4 Kommunikationshoheit durch neue „Resilienz-Agentur“ systematisch gewinnen und dauerhaft sichern

Eine „**Resilienz-Agentur**“ sollte systematisch Kompetenzen über das Wesen von Krisen und ihre spezifischen Herausforderungen sowie für die erforderliche Risiko- und Krisenkommunikation aufbauen. Sie muss unabhängig agieren dürfen und das Bundeskanzleramt oder federführende Ressorts direkt beraten.

Die Agentur soll – unabhängig von der Art der Krise, zum Beispiel Pandemien, Dürren, Hochwasser oder Cyberattacken – aus einem Kernkompetenzteam bestehen, das auf Expertinnen und Experten zugeht und **transdisziplinäres Wissen vereint**, sich die Perspektive der Betroffenen zu eigen macht, Vorstellungen von Knappheiten und Eskalationsstufen betrachtet und benennt sowie Lagebilder, Szenarienentwicklung und Planungshorizonte vorantreibt.

Aus dieser Position soll die „Resilienz-Agentur“ **die Kommunikationskompetenz des Staates in Krisen stärken**, die Bevölkerung aktivieren, Wissenschaftskommunikation mit der Krisen- und Risikokommunikation verknüpfen sowie Unterstützung und Netzwerke etablieren, sei es in Medien, Social Media, bei lokalen Akteuren oder in Teilöffentlichkeiten.

# 5 Wechselwirkungen von Gesellschaft und Staat

## 5.1 Der Bevölkerungsschutz in der pluralistischen Gesellschaft

Das Vertrauen der Bevölkerung in die Institutionen des Staates sowie das gesellschaftliche Zusammengehörigkeitsgefühl bilden die Grundlage gemeinsamen Handelns, sei es zur Vorbeugung oder zur Bewältigung von Krisen und Katastrophen. Veränderte Gefahren und unterschiedliche Bedürfnisse sowie damit einhergehende Vulnerabilitäten erfordern neue, differenziertere, flexiblere und in einen größeren Kontext eingebettete Wege der Krisenbewältigung. Neben im Grundgesetz für alle gleichermaßen

definierten Schutz-Rechten und Pflichten sind spezifische Besonderheiten zu berücksichtigen, um nicht nur de jure, sondern auch in der Praxis den heterogenen gesellschaftlichen Ansprüchen gerecht zu werden und so den sozialen Zusammenhalt und die kollektive Handlungswirksamkeit als zentrale Ressource zur Krisen- und Katastrophenbewältigung zu bewahren. Um dies zu erreichen, braucht es kompetente Akteure, Wissen, Informationen und wirksame Kommunikationsstrategien.

## 5.2 Lagebewusstsein

Lagebewusstsein meint, dass die Lage *und* die möglichen Handlungsoptionen von allen Akteuren adäquat eingeschätzt werden können. Da sich Krisen- und Katastrophenlagen im zeitlichen Verlauf verändern, muss auch Lagebewusstsein dynamisch sein, so dass die folgenden Aspekte der veränderten Lage in deren Verlauf angepasst werden müssen. Die Schaffung von Lagebewusstsein erfordert, dass

Lagebewusstsein bedeutet also, die Lage *und* die Handlungsoptionen richtig einschätzen zu können, um daraus die richtigen Maßnahmen zu entwickeln. Um Lagebewusstsein zu fördern, müssen Kommunikationsstrategien die folgenden Ressourcen und Möglichkeiten adressieren:

1. politische Entscheiderinnen und Entscheider wie auch alle im Krisenmanagement Tätigen auf allen betroffenen Ebenen erklären, woran sich Lagebewusstsein in der konkreten Lage festmachen lässt, um daraus selbst ein Lagebewusstsein entwickeln zu können. Sie müssen also zunächst die wesentlichen Merkmale einer Lage definieren. Dieser Prozess ist, um gesamtgesellschaftlich Vertrauen zu erhalten, transparent und unter Einbeziehung aller für die Lagebewältigung relevanten Akteure zu gestalten.
  2. der Bevölkerung Informationen zur Beschreibung der konkreten Lage (zum Beispiel der Pandemie) sowie zu deren Bewältigung (Handlungsempfehlungen, Gesetze und Verordnungen) kommuniziert werden, um eine entsprechende Wahrnehmung zu ermöglichen.
- Es muss eindeutig sein, dass es sich um eine Gefahrenlage mit bedrohlichem Ausmaß handelt und dass sie potenziell jede Person treffen kann.
  - Es muss deutlich werden, dass jede und jeder Einzelne durch ihr oder sein Handeln einen wertvollen Beitrag zur Bewältigung einer Lage liefern kann.
  - Es muss deutlich sein, dass zahlreiche staatliche Ressourcen aufgewendet werden (zum Beispiel Bevölkerungsschutz, Pandemiebekämpfung, Geld), um diesen Prozess zu unterstützen.
  - Es muss eine systematische, Erfassung wissenschaftlicher Daten anhand validierter Instrumente erfolgen, um das Lagebewusstsein messen und bewerten zu können.

- Es muss klar sein beziehungsweise werden, dass es sich gegebenenfalls um eine Lage handelt, die tiefgreifende Einschnitte in den Lebensalltag der Menschen mit sich bringen kann, beziehungsweise den Verzicht oder die Umstellung von Routinen und anderem bedeuten können.
- Es muss Ziel sein, dass die zu sendenden Botschaften kompetenter Akteure nicht nur gehört, sondern auch synchronisiert sind sowie verstanden, akzeptiert und umgesetzt werden.

### 5.3 Sozialraumorientierung, Resilienz und Vulnerabilität

#### Lokale Ressourcen aktivieren

- Mit dem Blickwechsel „vom Fall zum Feld“ wird Problemlösung nicht als alleinige Verantwortung des betroffenen Individuums gesehen, sondern als gemeinsame Aufgabe vieler Beteiligten auf allen gesellschaftlichen Ebenen: vom Staat bis hinunter zum sozialen und lokalen Nahraum.
- Mit einer „ressourcenorientierten und ermöglichenden Haltung“ wird der Fokus auf die Ressourcen, Interessen und Potenziale der Betroffenen gelenkt.
- Die Versäulung und Überspezialisierung der Angebote unterschiedlicher Träger und Akteure wird durch die „Übernahme einer sozialräumlichen Gestaltungsverantwortung“ mittels Vernetzung und Kooperation aufgebrochen, um die Lebensbedingungen gemeinsam mit der Bevölkerung zu verbessern.
- Durch Abstimmung auf Planungsebene und partizipatorische Verfahren soll mehr Beteiligung verschiedener Akteure entstehen.
- Erst mit der Realisierung eines „Mehrebenenkonzepts“, das die Zusammenarbeit von Individuen und Familie, Nachbarschaft, Organisationen, Trägern und Staat ermöglicht, kann Sozialraumorientierung als gelungen erachtet werden.

#### Vulnerable Gruppen erreichen

Personen werden häufig aufgrund einzelner Zuschreibungen vermeintlich vulnerablen Gruppen zugeordnet, ohne dass situativ geprüft wird, ob diese Personen wirklich vulnerabel sind und ob es vielleicht auch weitere vulnerable Personen jenseits der bekannten „vulnerablen Gruppen“ gibt.

In den allermeisten Fällen sind es aber nicht einzelne Indikatoren, die die unterschiedliche Verteilung von Schäden erklären, sondern deren komplexes und situatives Zusammenwirken. Erst das Verständnis des situativen Settings und seiner Hintergründe kann unterschiedliche Betroffenheiten erklären. Es ist daher weniger von „vulnerablen Gruppen“, sondern vielmehr von „vulnerablen Situationen“ (Wisner 2004) auszugehen, in denen Menschen durch komplexe soziale Prozesse unterschiedlichen Risiken ausgesetzt sind.

#### 5.4 Modernes Notstandsrecht: Von Notwendigkeiten und gesellschaftlicher Partizipation

Die politischen und öffentlichen Diskussionen rund um die Anpassung, Erweiterung und praktische Anwendung des Infektionsschutzgesetzes im Zuge der Pandemie-Bekämpfung zeigen einen dringenden Handlungsbedarf, das bestehende Notstandsrecht<sup>1</sup> in Deutschland einer intensiven, aber trotzdem verhältnismäßigen Revision zu unterziehen sowie parallel dazu mit der Bevölkerung in einen offensiven und nachvollziehbaren Dialog zu treten.

Ein zentrales Ziel muss es sein, Notstandsrecht im Zuge eines intensiven parlamentarisch-demokratischen Aushandlungsprozesses unter aktiver Einbeziehung der Bevölkerung so fortzuentwickeln, dass es der Exekutiven bei nachgewiesenem Bedarf die sofortige Möglichkeit zu schneller und adäquater Reaktion einräumt. Das exekutive Handeln ist dabei grundsätzlich einer strengen parlamentarischen Kontrolle und Rechtfertigungspflicht zu unterziehen, die auf jeden Fall zeitlich limitierende Faktoren umfassen. Aufgrund des großen gesellschaftlichen Spannungspotenzials sind neben der intensiven Befassung in Verbänden, Parteien und Parlamenten ein hohes Maß an öffentlicher Kommunikation und Transparenz sowie eine kontinuierliche Beteiligung der Bevölkerung erforderlich, um im Krisenfall eine größtmögliche konstruktiv-kritische Akzeptanz von nötigen, auch grundrechtseinschränkenden Maßnahmen zu erzielen. Beides muss gelingen: eine effektive und demokratisch verfasste Reform des Notstandsrechts sowie eine hohe zivilgesellschaftliche Partizipation. Dies schafft Resilienz.

#### Fazit

Für das Krisenmanagement, einschließlich des Bevölkerungsschutzes, wird es in der pluralen Gesellschaft besonders darauf ankommen,

- die soziale Kohäsion vor, während und nach der Krise zu fördern
- vorhandene Hilfebedarfe besonders vulnerabler Gruppen zu identifizieren
- Lagebewusstsein zu definieren und zu fördern
- lokal vorhandene Ressourcen zu aktivieren und bedarfsorientiert als Potenziale für die Krisenvorbereitung und -bewältigung zu nutzen
- die bereichsübergreifende Vernetzung verschiedener Organisationen, Dienste, Angebote und Betroffener voranzutreiben
- Selbst- und Nachbarschaftshilfe gezielt zu fördern
- die Resilienz des Sozialraums gegenüber Krisen und Katastrophen neben dem organisierten Ehrenamt zu stärken
- ein modernes Notstandsrecht zu etablieren

<sup>1</sup> Der Begriff Notstand umfasst den äußeren Notstand (Zustimmungs-, Spannungs-, Verteidigungs- und Bündnisfall gem. Art. 80 a, 115 a GG), den inneren Notstand (gem. Art. 91a und 87a GG) sowie den zivilen Notstand (gem. Art. 35 GG). Unter diese drei Notstandskategorien lassen sich im Prinzip alle denkbaren Szenarien, die eine nationale Relevanz besitzen, fassen.

## Impressum

### ► Herausgeber

#### Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit e. V.

Friedrichstraße 95  
10117 Berlin  
Tel. +49 30 20 64 17 17  
Fax +49 30 20 64 17 16

[info@zukunftsforum-oeffentliche-sicherheit.de](mailto:info@zukunftsforum-oeffentliche-sicherheit.de)  
[www.zukunftsforum-oeffentliche-sicherheit.de](http://www.zukunftsforum-oeffentliche-sicherheit.de)

### ► Vorstand

Albrecht Broemme, Vorsitzender  
Dr. Claudia Thamm, Stellv. Vorsitzende  
Stephan Boy, Schatzmeister  
Michael Bartsch  
Wolfgang Lohmann  
Frank Weber

### ► Redaktionelle Begleitung

Albrecht Broemme  
Sönke Jacobs

### ► Organisation

Daniela Teichert

### ► Gestaltung/Infografik

Regina Kramer  
[www.skaadoosh.de](http://www.skaadoosh.de)

**Berlin, August 2021**