76. Jahrgang, 22–24/2026, 23. Mai 2026

bpb:

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

https://dfg-vk.de/kdv-zahlen-steigen-deutlich-an/

Gesellschaft im Ernstfall

Wolfgang Knöbl
DER NORMALISIERTE AUSNAHMEZUSTAND

Bernhard Frevel
BEVÖLKERUNGSSCHUTZ UNTER VERÄNDERTEN VORZEICHEN

Patrick Heinemann
SICHERSTELLUNG UND VORSORGE

Cordula Dittmer · Daniel F. Lorenz
DIE BEVÖLKERUNG IN KATASTROPHEN UND KRIEG

Christine Leuchtenmüller
MIT SISU IN SICHERHEIT. KATASTROPHEN- UND ZIVILSCHUTZ IN FINNLAND

André Förster
BILDUNG ZUR WEHRHAFTIGKEIT. ZUR ROLLE KOMMUNALER BILDUNGSSTRUKTUREN

Jonathan Voges
PREPAREDNESS. SICHERHEITSKULTUR UND ZUKUNFTSERWARTUNGEN

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung DAS PARLAMENT

Gesellschaft im Ernstfall
APuZ 22–24/2026

WOLFGANG KNÖBL
DER NORMALISIERTE AUSNAHMEZUSTAND
Die ständige Ausrufung von Krisen verliert mit der Zeit an Glaubwürdigkeit. Das wird spätestens dann zum Problem, wenn angesichts einer tatsächlichen Bedrohung genau diese Glaubwürdigkeit zentrale Voraussetzung jedweder Antwort darauf werden sollte.
Seite 04–09

BERNHARD FREVEL
BEVÖLKERUNGSSCHUTZ UNTER VERÄNDERTEN VORZEICHEN
Bevölkerungsschutz umfasst zum einen den allgemeinen Katastrophenschutz, zum anderen den Zivilschutz im Spannungs- oder Verteidigungsfall. Beides hat in den vergangenen Jahren an Relevanz gewonnen. Das gesellschaftliche Bewusstsein dafür wächst jedoch nur langsam.
Seite 10–16

PATRICK HEINEMANN
SICHERSTELLUNG UND VORSORGE
Die sogenannten Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze werden erst unter bestimmten Voraussetzungen wie einem Spannungs- oder Verteidigungsfall stufenweise aktiviert. Worum geht es bei diesen Gesetzen, und wie sind sie verfassungsrechtlich verankert?
Seite 17–23

CORDULA DITTMER · DANIEL F. LORENZ
DIE BEVÖLKERUNG IN KATASTROPHEN UND KRIEG
Panik und Plünderung gelten als typische Reaktionen auf Extremsituationen – empirisch sind sie jedoch die Ausnahme, wie die sozialwissenschaftliche Katastrophenforschung belegt. Wie sind diese Mythen entstanden, und welche Folgen können sie haben?
Seite 24–30

CHRISTINE LEUCHTENMÜLLER
MIT SISU IN SICHERHEIT. KATASTROPHEN- UND ZIVILSCHUTZ IN FINNLAND
Finnland behandelt Zivil- und Katastrophenschutz konsequent als gesamtgesellschaftliche Organisationsleistung: Sicherheit entsteht nicht allein im Verteidigungsministerium, sondern durch die Kooperation vieler Bereiche. Das Land gilt vielen daher als europäisches Vorbild.
Seite 31–35

ANDRÉ FÖRSTER
BILDUNG ZUR WEHRHAFTIGKEIT. ZUR ROLLE KOMMUNALER BILDUNGSSTRUKTUREN
Angesichts zunehmender sicherheitspolitischer Bedrohungen gilt es, militärische und zivile Wehrhaftigkeit in der Gesellschaft stärker zu verankern. Im vorgestellten Konzept der „Bildung zur Wehrhaftigkeit“ spielen Kommunen eine entscheidende Rolle.
Seite 36–40

JONATHAN VOGES
PREPAREDNESS. SICHERHEITSKULTUR UND ZUKUNFTSERWARTUNGEN
Seit den 2000er Jahren ersetzt „Preparedness“ zunehmend die Idee der vorbeugenden Katastrophenverhinderung – mit weitreichenden Folgen für Sicherheitskultur, individuelle Verantwortung und Zukunftserwartungen. Wie kam es zu diesem Wandel?
Seite 41–46

EDITORIAL

Seit dem umfassenden Angriff Russlands auf die Ukraine 2022 rückt in Deutschland ganz allmählich ins Bewusstsein, dass eine kriegerische Bedrohung auch hierzulande kein vollkommen unrealistisches Szenario mehr ist. Bereits heute wird regelmäßig von Cyberattacken und Desinformationskampagnen berichtet, die vor allem Russland als Teil einer hybriden Kriegsführung zugeschrieben werden. Mit dem Ende des Kalten Krieges Anfang der 1990er Jahre hatte sich eine weltpolitische Konstellation ergeben, die es scheinbar folgenlos zuließ, Verteidigungskapazitäten zurückzubauen und dafür in andere Bereiche zu investieren („Friedensdividende"). Rückblickend erscheint diese Zeit als eine Phase der Sorglosigkeit.

Über den „Ernstfall" und die Vorbereitung darauf wird inzwischen wieder laut nachgedacht. Die militärische Verteidigung ist dabei nur ein Element der Gesamtverteidigung. Zu dieser gehört genauso die zivile Verteidigung, die den gesamten nicht-militärischen Bereich abdeckt und im Verteidigungsfall sicherstellen soll, dass die Staats- und Regierungsfunktionen aufrechterhalten werden, die Bevölkerung, Betriebe und Kulturgüter vor Kriegseinwirkungen geschützt werden und die Versorgung mit notwendigen Gütern und Leistungen gewährleistet ist. Auch sollen die Streitkräfte durch zivile Akteure unterstützt werden. Stellt der Deutsche Bundestag den Spannungs- oder den Verteidigungsfall fest, greifen zudem spezielle „Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze", die für den Zweck der Landesverteidigung teilweise tiefe Grundrechtseingriffe ermöglichen.

Was macht es mit einer an Frieden gewöhnten Gesellschaft, wenn sie dazu angehalten ist, sich auf einen potenziellen Verteidigungsfall vorzubereiten? Wie gelingt es, ein Problembewusstsein zu fördern, ohne in Alarmismus zu verfallen, der eher abschreckt als zur Vorsorge animiert? Mit Blick auf Länder wie Finnland scheint nur eines sicher: Eine insgesamt gestärkte Resilienz nützt einer Gesellschaft nicht nur im Kriegsfall, sondern ebenso in Friedenszeiten – etwa beim Schutz vor und bei der Bewältigung von anderen Katastrophen.

Johannes Piepenbrink

ESSAY

KRISENDISKURSE

Der normalisierte Ausnahmezustand und die Folgen

Wolfgang Knöbl

Heutige MediennutzerInnen müssen nicht besonders aufmerksam sein, um nicht auch bald auf Redeweisen wie „Krise“ oder gar „multiple Krise“ zu stoßen. In der Tat scheinen gravierende politische oder gesellschaftliche Beben die Signatur der Gegenwart zu sein; die nach dem Fall der Berliner Mauer und dem Ende der Sowjetunion so prominente Diagnose vom Ende der Geschichte oder die Erwartung von der nun einzufahrenden Friedensdividende gehören einem Zeitalter an, das ganz offensichtlich nicht mehr unseres ist. Die Kriege auf dem Balkan, 9/11, die Finanzkrise von 2007/08, die Covid-Krise, die Einnahme der Krim und der Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine, die Klimakrise, der Terrorüberfall der Hamas auf Israel am 7. Oktober 2023, die massiven Reaktionen Israels darauf in Gaza, der Krieg der USA und Israels gegen den Iran, der Bedeutungsverlust des Völkerrechts, der Aufstieg von Rechtspopulisten und -extremisten – derartige Stichworte sind nur *ein* (und dabei ethnozentrischer) Ausschnitt aus einer Abfolge unterschiedlicher Vorkommnisse und Strukturveränderungen, die ganz offensichtlich berechtigten Anlass zu großer Sorge geben, weil sie mittels normaler institutioneller und vor allem demokratischer Verfahren kaum mehr beantwort- oder beherrschbar scheinen.

Der Ruf nach drastischen und schnellen Reaktionen auf derartige Krisen kommt also nicht allzu überraschend. Der Rückgriff auf Sondermaßnahmen und ungewöhnliche Regelungen liegt nahe. Die Sprechweise vom „Sondervermögen“ ist Ausdruck einer derartigen Situation, in der herkömmliche haushalterische Prozeduren und Praktiken vermeintlich nicht mehr angemessen sind. So kann es auch nicht verwundern, dass beispielsweise das Völkerrecht von politischer Seite dann plötzlich als „nachrangig“ bezeichnet wird, wenn es etwa um die Einstufung des gegenwärtigen Krieges gegen den Iran geht. Und – ein letztes Beispiel – auch die Forderung nach Parteiverboten etwa mit Blick auf die AfD entspricht ja nicht gerade den Routinen demokratischer Politik.

Wie unterschiedlich auch immer derartige Positionierungen und Forderungen politisch bzw. normativ zu bewerten sind, kaum zu bezweifeln dürfte sein, dass dieses Zusteuern auf immer umfassendere Sondermaßnahmen in einen höchst gefährlichen Zustand mündet, den man als einen permanenten und deshalb dann auch normalisierten Ausnahmezustand bezeichnen könnte und schon vor einiger Zeit auch so bezeichnet hat.[01] Gerade weil die *üblichen* Vorkehrungen zur Terrorabwehr, zur Stärkung der Resilienz, zur Verbesserung der Wehrhaftigkeit, zur Erhöhung der digitalen Sicherheit etc. den Spielregeln der langsamen parlamentarischen Politik unterworfen sind und damit eben Zeit benötigen, die man scheinbar nicht mehr hatte und hat, agiert man – schnell – mithilfe von Ausnahmen und Sonderregelungen. Mit demokratischer Teilhabe und parlamentarischen Gepflogenheiten hat all dies freilich oft nur mehr wenig zu tun, was nicht zuletzt der beim Stichwort „Ausnahmezustand“ unvermeidliche Blick auf das Werk des Staatsrechtlers Carl Schmitt und dessen Nachwirkungen verdeutlicht.

ENTSCHEIDUNG ÜBER DEN AUSNAHMEZUSTAND: THEORETISCHE DEBATTEN UND POLITISCHE WIRKLICHKEITEN

Schmitt hatte in den Anfangsjahren der Demokratie von Weimar, nämlich in seiner staatsrechtlichen Abhandlung „Die Diktatur“ aus dem Jahre 1921, gerade auch unter Heranziehung historischer Beispiele zwei Formen der Diktatur unterschieden, die „kommissarische“ und die „souveräne“, wobei er erstere darüber definierte, dass sie das Recht (zeitweilig) aufhebe, um es mittels konkreter Maßnahmen zu schützen, wäh-

rend die souveräne Diktatur sich anschicke, ein neues Recht bzw. eine neue Verfassung erst zu schaffen. In beiden Fällen ist aber Schmitt zufolge die Diktatur „notwendig ‚Ausnahmezustand'", jede Diktatur enthält „die Ausnahme von einer Norm", mit welchem Ziel auch immer diese Ausnahme erfolgt.[02] Ein Jahr später, in der Abhandlung „Politische Theologie", beginnt er den Unterschied zwischen kommissarischer und souveräner Diktatur bereits verwischen zu wollen;[03] zudem wird nun staatliche Politik per se über den „Ausnahmezustand" definiert: „Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet", was gleichzeitig bedeutet, dass – wie er formuliert – der Ausnahmefall am klarsten das Wesen staatlicher Autorität, einer jeden staatlichen Autorität, offenbart.[04]

Mit diesem Versuch, Politik über die Entscheidung und die Souveränität des staatlichen Rechtssetzers zu definieren,[05] verflüchtigen sich dann Differenzen zwischen demokratischer und nicht-demokratischer Politik allzu leicht, zieht ein anti-institutioneller Bias in die politiktheoretische Debatte ein, der bis heute nachwirkt und etwa im breit rezipierten Werk des Philosophen Giorgio Agamben zu finden ist. Dieser spricht unter explizitem Rückgriff auf Schmitt von der „innersten Solidarität zwischen Demokratie und Totalitarismus": „In *jeder* Norm, die etwas gebietet oder verbietet (zum Beispiel in der Norm, die den Mord verbietet) ist als vorausgesetzte Ausnahme die reine und unsanktionierbare Figur des Tatbestandes eingeschrieben, der im Normalfall die Normübertretung erfüllt."[06] Fragen der Legitimität staatlichen Handelns werden so von vornherein zur Seite geschoben, können auch gar nicht mehr als solche behandelt werden. Wie Agamben im Nachfolgeband behauptet, hätten sich in der Gegenwart auch die „sogenannten demokratischen" Regimes dadurch ausgezeichnet, dass sie „willentlich einen permanenten Notstand schaffen",[07] wodurch er notwendigerweise wieder impliziert, dass institutionelle Unterscheidungen zwischen Demokratie und Nicht-Demokratie für ihn einigermaßen obsolet geworden sind.

Was in der politik*theoretischen* Debatte bei manchen Autoren mit einer gewissen Konsequenz zu einer Missachtung, Ausblendung oder zumindest Unterschätzung demokratischer Institutionen und deren Funktionslogiken führt, war in der *praktischen* Politik, zumal in Deutschland, bekanntlich durchaus schon früher vorexerziert worden. Wie der Historiker Martin Geyer jüngst in einem höchst instruktiven Aufsatz verdeutlicht hat, war schon im Deutschen Kaiserreich, zu Beginn des Ersten Weltkriegs und erst recht dann zu Beginn und am Ende der Weimarer Republik die Verwendung von Redeweisen wie „Ausnahmezustand", „Staatsnotstand" oder „Notwehr des Staates" nichts Ungewöhnliches gewesen. Unter dem Motto „Not kennt kein Gebot" war im Ersten Weltkrieg der Überfall auf Belgien und damit die Verletzung der Neutralität dieses Landes legitimiert und rationalisiert worden; man habe sich eben in einer Notwehrsituation befunden, die es unmöglich gemacht hätte, die bestehenden völkerrechtlichen Gebote zu befolgen.[08] Und derartige „Ausnahmezustandsmentalitäten" sind laut Geyer auch nach dem Ersten Weltkrieg immer wieder zutage getreten, etwa bei der brutalen Niederschlagung des kommunistischen Januaraufstandes 1919 oder der bayerischen Räterepublik wenig später. Die Anrufung eines Staatsnotstandes war noch stets eine Möglichkeit der derzeitigen Machthaber zur Herbeiführung außergesetzlicher Maßnahmen.

Auch wenn all dies auf den ersten Blick als ein irgendwie technisches verfassungsrechtliches Problem erscheint, so erwies sich das Hantieren mit Ausnahmezuständen in der praktischen

01 Vgl. Günter Frankenberg, Staatstechnik. Perspektiven auf Rechtsstaat und Ausnahmezustand, Berlin 2010, S. 231 ff.

02 Carl Schmitt, Die Diktatur. Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf, 7. Auflage, Berlin 2006, S. XVI f. (aus der Vorbemerkung zur 1. Auflage 1921).

03 Vgl. Panajotis Kondylis, Jurisprudenz, Ausnahmezustand und Entscheidung. Grundsätzliche Bemerkungen zu Carl Schmitts „Politische Theologie", in: Der Staat 3/1995, S. 325–357, hier S. 346.

04 Carl Schmitt, Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität, 8. Auflage, Berlin 2004, S. 13, S. 19.

05 Vgl. auch Markus Holzinger, Regel und Ausnahme. Zur Theorie des Ausnahmezustands, in: ders./Stefan May/Wiebke Pohler, Weltrisikogesellschaft als Ausnahmezustand, Weilerswist 2010, S. 29–119, hier S. 46 ff.

06 Giorgio Agamben, Homo sacer. Die souveräne Macht und das nackte Leben, Frankfurt/M. 2002, S. 20, S. 31 (*Hervorhebung durch den Autor*).

07 Ders., Ausnahmezustand: Homo sacer II.1, Frankfurt/M. 2004, S. 8 f.

08 Vgl. Martin H. Geyer, Notwehrmentalitäten im Staatsnot- und Ausnahmezustand, in: Maren Lickhardt/Robert Krause (Hrsg.), Handbuch Weimarer Republik. Literatur und Kultur, Stuttgart 2024, S. 465–475, hier S. 466 ff.

Politik in Wahrheit aber als sehr viel komplizierter und problematischer. Auf zwei Punkte macht Geyer aufmerksam: *Erstens* sei schon früh in der zeitgenössischen staatsrechtlichen Debatte über Ausnahmezustände in kritischer Absicht vermerkt worden, dass diejenigen, die das Vorherrschen eines Staatsnotstandes diagnostizieren, zumeist eine „subjektive" Staatsnottheorie verfechten. Das heißt, der je individuelle Glaube oder die Überzeugung, ein solcher Notstand existiere, wird gewissermaßen schon als Beleg für das Vorliegen eines solchen verwendet, wobei die Frage der Definitionsmacht im Hintergrund steht und damit auch die Gefahr der Selbstermächtigung zum Bruch geltenden Rechts. *Zweitens*, wie Geyer ebenfalls hervorhebt, habe es für einige Gruppen, vor allem diejenigen, die nicht die angesprochene Definitionsmacht hatten, nahegelegen, für sich selbst eine Art Notwehrrecht zu reklamieren, um die repressiven Staatsnotstandsmaßnahmen zu kontern. Beide Konsequenzen dieser Staatsnotstandskonstellationen verführten alle Beteiligten dann dazu, nur mehr in Freund-Feind-Kategorien zu denken und dementsprechend zu handeln, was dann implizit die Korrektheit des Schmitt'schen Politikverständnisses zu bestätigen schien: Mit einer Vielzahl von Maßnahmen und Gegenreaktionen wurde der „Ausnahmezustand also partiell normalisiert".[09]

Dass die Frage des Staatsnotstandes nicht nur in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts verhandelt worden ist, muss nicht besonders betont werden. Die über viele Jahre geführten Diskussionen über die Notstandsgesetze, die 1968 in der Bundesrepublik Deutschland verabschiedet worden waren, und die ihren Teil dazu beigetragen haben, (nicht nur) die Studentenschaft zu mobilisieren und zum Teil zu radikalisieren, sind hierzulande im historischen Gedächtnis gut verankert. Die Auseinandersetzung darüber ist Vergangenheit, sie hat nach 1968 bekanntlich keine wirkliche Fortsetzung gefunden, auch deshalb, weil es im Grundgesetz in Artikel 91 und Artikel 115a erhebliche Hürden gibt, welche die Ausrufung des Notstands und – im letzteren Fall – die Feststellung des Verteidigungsfalls erschweren, um den Rückgriff auf eine etwaige angesprochene *„subjektive* Staatsnottheorie" zu verunmöglichen. Nichtsdestotrotz ist aber die umgangssprachliche Anrufung eines vermeintlichen Notstands Bestandteil bundesdeutscher Politik geblieben. Man muss sich nur daran erinnern, wie schnell die Rede vom Staatsnotstand an bestimmten Punkten der bundesdeutschen Geschichte wieder auftauchte, auch im wiedervereinigten Deutschland, als etwa 1992 (!) angesichts von steigenden Zahlen von Flüchtenden und Asylsuchenden ernsthaft über einen solchen diskutiert wurde[10] – eben in unbewusster Bekräftigung der von Geyer referierten These, wonach gerade in Deutschland nur allzu schnell mit Verweis auf Notlagen besondere Maßnahmen gefordert und begründet werden.

Derartige historische Reflexionen lassen sich mit Blick auf den heutigen Krisendiskurs durchaus nutzen, bei dem die beteiligten Akteure sich bewusst sein sollten, was sie tun, wenn sie (ständig) von Krisen reden. Die Krise rechtfertigt die Ausrufung des Ausnahmezustands oder zumindest das Fällen außergewöhnlicher Entscheidungen, legitimiert besondere staatliche Maßnahmen, das Ausscheren aus routinisierten Bahnen demokratischer Politik etc. Aber gesellschaftliche Krisen sind als solche anhand von objektiven Kriterien einigermaßen schwer zu definieren, was gegenüber exzessiven staatlichen Maßnahmenkatalogen zur Bekämpfung solcher Krisen misstrauisch machen sollte, zumal Gegenreaktionen erwartbar sind. Aber was sind nun eigentlich Krisen?

„KRISEN" – ODER: WISSEN WIR EIGENTLICH, WORÜBER WIR SPRECHEN?

Der sozialwissenschaftliche Krisenbegriff[11] verweist zwar oft, aber nicht notwendigerweise auf einen raschen oder plötzlichen gesellschaftlichen Umbruch; von Krise ist nicht selten freilich auch dann die Rede, wenn man einen lang andauernden degenerativen Prozess zu beobachten meint, etwa den Bedeutungsverlust von Ehe bzw. Familie oder die schrittweise Erosion des Völkerrechts. Von Krise spricht man auch, wenn man gar nicht in erster Linie Zeitlichkeit adressiert, sondern die Überlappung von politischen, öko-

09 Vgl. ebd., S. 466, S. 470 ff., Zitat S. 469.

10 Vgl. „Das ist der Staatsstreich", in: Der Spiegel 45/1992, S. 18 f.

11 Hier greife ich Gedanken auf aus: Wolfgang Knöbl, Democracy and Statehood. Varieties of (Pandemic) Crises and their Consequences, in: Sofia Aboim/José Maurício Domingues/Filipe Carreira da Silva (Hrsg.), Political Modernity at the Crossroads. Crisis, Struggles and Reconfigurations, London 2025, S. 15–32.

nomischen oder kulturellen Konflikten. Krise bedeutet dann nicht so sehr einen nachvollzieh- und nachzeichenbaren Verlauf, sondern die zeitgleiche Kumulation von Schwierigkeiten. In all diesen Fällen heißt es dann: „Krise", wobei sich nach einigem Nachdenken aber feststellen lässt, dass eine solchermaßen definierte „Krise" eigentlich immer war.

Die Historiker des europäischen 19. Jahrhunderts jedenfalls hatten es offensichtlich nur mit Krisen zu tun: Im 19. Jahrhundert gab es unter anderem die Krise des Subjekts, des bürgerlichen Individuums, der Monarchie, des Handwerks sowie der traditionellen Geschlechterkonstruktionen.[12] Der ursprünglich aus der Medizin kommende Begriff scheint also angesichts der Vielzahl der Diagnosen eine so klare Bedeutung nicht zu haben – und so ganz anders war es dann auch im 20. Jahrhundert nicht, als man in dessen zweiter Hälfte von der Ehekrise und der Krise des Nationalstaates sprach, von Legitimitätsproblemen und -krisen des demokratischen Verfassungsstaates und des Fiskal- und Wohlfahrtsstaates, von der Krise des Kapitalismus, der Krise der Männlichkeit und/oder der binären Geschlechterkonstruktionen, den Krisen im Gesundheits- und im Bildungswesen, der Ölkrise, der Finanzkrise, der Krise der Arbeitsgesellschaft, von Krisen also, die oftmals zu irgendwelchen meist staatlichen Interventionen führten, um dadurch eine Besserung oder Lösung herbeizuführen.[13]

In der Medizin aber, und aus dieser Disziplin wanderte der Begriff in die Sozialwissenschaften und dann in die Alltagssprache ein, war der Krisenbegriff (mit Blick auf den menschlichen Körper) jene Phase einer Krankheit, bei der es sich entschied, ob und wie es mit dem erkrankten Organismus weitergehen wird, ob er sterben oder sich erholen würde. Dies glaubte man auch deswegen gut beobachten zu können, weil sich der menschliche Körper als ein funktionales Ganzes verstehen ließ, dessen Gesundheit auf den verschiedenen Teilfunktionalitäten der Organe und Blutkreisläufe basierte, deren Versagen man analysieren konnte. Gibt es eine solche oder ähnliche Analysemöglichkeit aber mit Blick auf das Sozialleben? Zweifel hinsichtlich einer Verwendung des medizinischen Begriffs bei soziologischen oder sozialwissenschaftlich zu analysierenden Sachverhalten sind angebracht, denn von einfach zu beschreibenden Funktionalitäten (und damit von einer ebenso einfach zu stellenden Krisendiagnose) ist ja im gesellschaftlichen Kontext eher selten auszugehen.[14]

Und genau dies hat dazu geführt, dass einer der herausragenden deutschen Historiker des 20. Jahrhunderts – in Anlehnung an Gedanken von Carl Schmitt – sich veranlasst sah, den Kausalpfeil gewissermaßen umzudrehen: Obwohl man ja herkömmlicherweise suggeriert hat und suggeriert, dass aus der Krise eines Sozialsystems dessen Kritik entspringt, könnte man doch auch mit ebenso guten Gründen, so Reinhart Koselleck, die Krise als eine „Tochter der Kritik" interpretieren.[15] Das ständige Reden über Krise und Krisen sei entstanden im Kontext der Absolutismus-Kritik der europäischen Aufklärung: In dieser europäischen Aufklärung[16] sei die Politik moralisiert worden, sei das politische Handeln am Maßstab einer (bürgerlichen) Moral gemessen worden, was dann dazu führte, dass Koselleck zufolge die (politische) Krise perpetuiert wurde, weil keine politische Konstellation, keine politische Tat normativ tadellos oder absolut tugendhaft zu charakterisieren ist, wie sie eigentlich sein sollte oder sein könnte:[17] Die Kritik wurde also im (politischen) System endemisch, eben weil man der Politik wie jedem institutionellen/gesellschaftlichen Arrangement noch stets Unmoral bzw. normative Unangemessenheit vorwerfen konnte.

Genau dies ist der Grund, warum der Krisenbegriff dann ubiquitär verwendet werden konnte, eben als ein Produkt und eine Nebenfolge der Aufklärung. Krise war und ist immer! Auch deshalb, weil sich gesellschaftliche Krisen kaum je anders als über subjektive Urteile „feststellen" lassen, was selbst bei der Verwendung eines systemtheoretisch gefassten Krisenbegriffs nicht anders ist. Die Aussage, dass „Krisen ent-

12 Vgl. Thomas Mergel, Einleitung: Krisen als Wahrnehmungsphänomene, in: ders. (Hrsg.), Krisen verstehen. Historische und kulturwissenschaftliche Annäherungen, Frankfurt/M.–New York 2012, S. 9–27, hier S. 11.

13 Vgl. auch Martin H. Geyer, Kritik und Krise. Politische Sprachkritik und Krisendiskurse in den 1970er Jahren, in: Mergel (Anm. 12), S. 257–274, hier S. 257, S. 270.

14 Klassisch hierzu Jürgen Habermas, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt/M. 1973, S. 9ff.

15 Vgl. Geyer (Anm. 13), S. 12.

16 Vgl. Reinhart Koselleck, Kritik und Krise. Eine Studie zur Pathogenese der bürgerlichen Welt, Frankfurt/M. 1973 (1959).

17 Vgl. Mergel (Anm. 12), S. 12.

stehen, wenn die Struktur eines Gesellschaftssystems weniger Möglichkeiten der Problemlösung zuläßt, als zur Bestandserhaltung des Systems in Anspruch genommen werden müßten“,[18] verspricht Objektivität da, wo sie in Wahrheit nicht zu haben ist. Denn wer kann schon das nahende Ende eines Sozialsystems unkontrovers diagnostizieren bzw. prognostizieren?

Stimmt man der Argumentation Kosellecks zu, dann – so seine Interpreten – sind daraus mindestens zwei Schlussfolgerungen zu ziehen. *Erstens*: Objektivistische Herangehensweisen an Krisen scheitern angesichts des Fehlens klarer Funktionalitäten im sozialen Leben, weshalb die Rede von strukturellen Krisen eigentlich erst dann sinnvoll sein kann, wenn diese Krisen auch von involvierten Akteuren wahrgenommen werden können im Sinne des Vertrauensverlustes, des Verspürens dringender Handlungsnotwendigkeiten oder anderem. Krise ist demzufolge dann, wenn bei Akteuren Handlungsdruck besteht – und dies trotz der Tatsache, dass die Zukunft ungewiss ist, weil man zumeist nicht voraussehen kann, was nach der diagnostizierten Krise genau eintreten wird.[19] *Zweitens*: Der ständige Krisendiskurs ist auch deswegen merkwürdig, weil – was man im Auge zu behalten hat – Krise ja ursprünglich den Übergang zwischen zwei Normalzuständen bezeichnet (zwischen dem jeweils gesunden Zustand vor und nach der Krise) oder den Zustand zwischen Gesundheit und Tod! Lassen wir Letzteres beiseite, so bleibt es bei der Beobachtung, dass es in einer ständig im Fluss befindlichen modernen Welt eigentlich ziemlich unklar sein müsste, was ein Normalzustand überhaupt ist: Ist die Kleinfamilie normal, der Nationalstaat, die binäre Geschlechterkodierung? Wenn man dies nicht sagen kann, dann ist ja wohl alles immer schon im Fluss – dann ist Ordnung eigentlich doch nie gegeben und insofern auch nie das Normale.

Nimmt man dies ernst, dann drängt sich manchmal stärker der Verdacht auf, dass erst das Reden über die Krise jene nostalgisch betrachteten Phasen der Ordnung und Stabilität schafft.[20] Es ist die „Krise“, welche die frühere (vermeintliche) Ordnung erst erfindet, was nicht nur paradox klingt, sondern auch der Soziologie erhebliche Probleme bereitet, zumindest dann, wenn sie im Rahmen von Zeitdiagnosen (die dann von politischen und anderen Akteuren geglaubt werden) etwa ständig auch von Krisen redet, und dabei übersieht, dass „Krisen“ und das Reden darüber Machthabern hilft, schöpferische Zerstörungen zu planen, riskante Entscheidungen zu treffen bzw. solche, die für bestimmte Bevölkerungsgruppen mit erheblichen Verlusten verbunden sind[21] – nach dem Motto: „Die Existenz der Krise macht (leider) folgende Maßnahmen nötig.“ Das Krisengerede schafft (sich) eigene Handlungsnotwendigkeiten, und die Sozialwissenschaften tragen ihren Teil hierzu bei.

ÜBER DEFINITIONSMACHT IN KRISENZEITEN

Die Sozialwissenschaften tragen zwar zum Krisengerede bei, aber natürlich sind sie nicht allein für Krisendiskurse verantwortlich. Die schon angesprochene Definitionsmacht haben sie selten, sie wird in der Regel von anderen politischen und gesellschaftlichen Akteuren bzw. Institutionen in Anspruch genommen und ausgeübt, was dann auch Aussagen darüber zulässt, wann eine „Krise“ eine gesellschaftliche Krise ist – ganz nach dem berühmten, aber nun für unsere Zwecke umgewandelten Motto der US-amerikanischen SoziologInnen William Isaac und Dorothy Thomas: „If men/women define crises as real, they are real in their consequences.“ Blickt man allein auf die in der Bundesrepublik verhandelten Krisen der zurückliegenden Jahrzehnte, so ist es wenig erstaunlich, wie schnell Krisen auftauchten und dann ebenso schnell wieder in der Versenkung verschwanden, obwohl sich – „objektiv“ – eigentlich nichts Wesentliches verändert hatte.

Der Klimawandel war zu Beginn der sogenannten Ampelkoalition unter Kanzler Olaf Scholz wohl die zentrale Krise, die es zu bearbeiten galt, was sich mittlerweile in der von Friedrich Merz geführten Regierung deutlich geändert hat, in der gerade durch die Bundeswirtschaftsministerin Katharina Reiche ökonomisches Wachstum oberste Priorität hat und deshalb die früheren Klimaziele, die vormals so dringlich schienen, in den Hintergrund geschoben werden. Anders und etwas paradox formuliert: Der Klimawan-

18 Habermas (Anm. 14), S. 11.
19 Vgl. Mergel (Anm. 12), S. 13.
20 Vgl. ebd., S. 13ff.
21 Vgl. Raimund Hasse, Bausteine eines soziologischen Krisenverständnisses. Rückblick und Neubetrachtung, in: Mergel (Anm. 12), S. 29–45, hier S. 36ff.

del scheint den Krisenstatus möglicherweise zu verlieren, nicht zuletzt deshalb, weil die sozialen Bewegungen, die sich auf diese Krise fokussiert hatten, wie etwa „Fridays for Future", aufgrund fehlender responsiver Ansprechpartner im öffentlichen Raum kaum mehr präsent sind. Die Definitionsmacht der genannten Akteure für *diese* Krise ist weitgehend erodiert, andere Krisen sind wichtiger geworden, selbst wenn die Klimakrise in der Rede von den „multiplen Krisen" häufig noch mitbedacht wird.

Das verweist auf das Problem, ob und unter welchen Umständen es in ausdifferenzierten Gesellschaften überhaupt noch möglich ist, Krisenbewusstsein in Bezug auf ein spezifisches Phänomen gewissermaßen gesellschaftsweit herzustellen. Blickt man zurück, so wird man mit Bezug auf 9/11 nicht nur für die USA, sondern auch für die westeuropäischen Staaten und damit Deutschland sagen können, dass es hier – wem auch immer – gelungen war, halbwegs Konsens über die Bedrohungslage und die Notwendigkeit darauf reagierender Sondermaßnahmen herzustellen. Das Vorliegen einer Ausnahmesituation wurde weithin geglaubt, was vermutlich mit einigen Einschränkungen auch in der Covid-19-Krise der Fall war: Trotz breit wahrgenommener Proteste gelang es den politischen Eliten, große Teile der Bevölkerung für zum Teil drastische Schutzmaßnahmen zu mobilisieren.

Allerdings ist all dies einigermaßen voraussetzungsreich, sodass es durchaus nicht immer gelingen dürfte: Der Überfall Russlands auf die Ukraine beispielsweise mag zwar in den direkten Nachbarländern wie Finnland oder den baltischen Staaten ein unmittelbares und gesellschaftsweites militärpolitisches Krisenbewusstsein hergestellt haben – ob das in Deutschland der Fall gewesen oder noch der Fall ist, dürfte allerdings zu bezweifeln sein. Zu weit entfernt von der deutschen Ostgrenze scheinen sich die militärischen Auseinandersetzungen abzuspielen, sodass die von Bundesverteidigungsminister Boris Pistorius ins Spiel gebrachte Rede von der Notwendigkeit der „Kriegstüchtigkeit" der Bundeswehr bei vielen verfing, durchaus aber nicht bei allen. Wenn zudem die Krisenkommunikation widersprüchlich bleibt, wenn einerseits von konkreten Angriffszielen Russlands und sogar von einem erwarteten Angriffsjahr berichtet wird, andererseits aber durchaus mögliche Sanktionsmaßnahmen der EU gegenüber Russland zum Teil nur halbherzig betrieben werden, dann verfällt die in Kreisen der politischen Eliten für sich in Anspruch genommene Definitionsmacht im Hinblick auf *diese* militärische Krise nur allzu schnell.

KOSTEN DES NORMALISIERTEN AUSNAHMEZUSTANDS

Somit ist mit Blick auf normalisierte Ausnahmezustände – gleichgültig ob in der juristischen oder in der umgangssprachlichen Bedeutung – zu schlussfolgern, dass die Rede von „multiplen Krisen" Handlungszwänge schafft, die dem demokratischen Prozess allein deshalb nicht guttun, weil die angesichts von ständigen Krisenbehauptungen notwendig werdende Schaffung von Sondertatbeständen und Einführung von Sondermaßnahmen die parlamentarische Deliberation zu unterhöhlen droht. Gleichzeitig ist aber auch festzustellen, dass diese ständige Ausrufung von Krisen mit der Zeit an Glaubwürdigkeit verliert, was spätestens dann zum Problem wird, wenn beim Vorhandensein einer tatsächlichen gesellschaftlichen Bedrohung genau diese Glaubwürdigkeit zentrale Voraussetzung jedweder Antwort auf eine solche Bedrohung werden sollte. Der normalisierte Ausnahmezustand hat Kosten für alle Beteiligten, und man sollte sich angesichts des angeführten Konstruktions- und Definitionscharakters von Krisen gut überlegen, welche mittel- und langfristigen Konsequenzen daraus erwachsen.

WOLFGANG KNÖBL
ist Professor für Soziologie und Direktor des Hamburger Instituts für Sozialforschung.

BEVÖLKERUNGSSCHUTZ UNTER VERÄNDERTEN VORZEICHEN

Bernhard Frevel

Seit dem völkerrechtswidrigen Angriff Russlands auf die gesamte Ukraine am 24. Februar 2022 hat sich die sicherheitspolitische Lage und Debatte in ganz Europa, und speziell auch in Deutschland, gravierend verändert. Der damalige Bundeskanzler Olaf Scholz betonte am 27. Februar 2022 vor dem Deutschen Bundestag: „Wir erleben eine Zeitenwende. Und das bedeutet: Die Welt danach ist nicht mehr dieselbe wie die Welt davor.“[01] Eine Verschärfung der hybriden Bedrohungen[02] durch mutmaßlich russische, aber auch andere Akteure sowie Auswirkungen von Krisen und bewaffneten Konflikten in weiteren Regionen, zum Beispiel im Nahen und Mittleren Osten, prägen die neuen Bewertungen. Dass die transatlantische Sicherheitsarchitektur sowie die regelbasierte Weltordnung und das Völkerrecht insgesamt unter anderem durch die Politik des US-Präsidenten Donald Trump zunehmend infrage gestellt werden, erhöht den Druck auf die europäische und deutsche Sicherheitspolitik zusätzlich.

Bundesverteidigungsminister Boris Pistorius fordert deshalb eine grundlegende Veränderung der deutschen Militärpolitik, einen massiven Personalaufbau bei der Bundeswehr und eine umfassende Beschaffung von Rüstungsgütern, um „Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit“ bzw. „Kriegstüchtigkeit“ zu erreichen.[03] Die sicherheitspolitische Debatte kreist seither im Wesentlichen um diese Schlagworte, entsprechend angepasste Verteidigungsstrategien sowie die Wiedereinführung einer allgemeinen Wehrpflicht. Der öffentliche Fokus richtet sich dabei zumeist auf die militärische Verteidigung, während der Bereich der zivilen Verteidigung bislang vergleichsweise unterbelichtet geblieben ist.

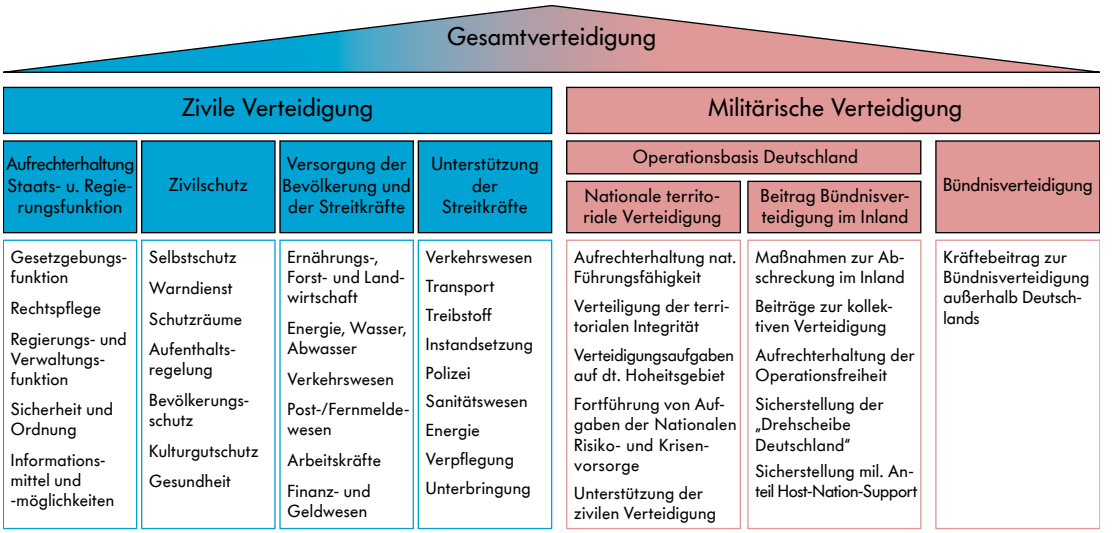
ZIVILSCHUTZ ALS TEIL DER ZIVILEN VERTEIDIGUNG

Das deutsche Konzept der Gesamtverteidigung (*Abbildung 1*) beruht auf den beiden großen Bereichen der militärischen und der zivilen Verteidigung. Zum militärischen Bereich zählen erstens die klassische nationale territoriale Verteidigung, zweitens der Beitrag im Inland für die Bündnisverteidigung im Kontext der NATO sowie drittens die Bündnisverteidigung mit Einsätzen außerhalb Deutschlands.

Neben der Bundeswehr betont auch die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (Innenministerkonferenz, IMK), dass militärische Verteidigung ohne zivile Verteidigung nicht leistbar sei. Zu Letzterer gehören neben der Unterstützung der Streitkräfte – etwa im Transport- und Verkehrswesen, beim Sanitätsdienst, bei der Versorgung mit Unterkunft, Verpflegung, Treibstoff und Energie – auch die Aufgaben zur Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktionen mit Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung, Wahrung von Sicherheit und Ordnung sowie Informationsmöglichkeiten. Aus der Perspektive der Bevölkerung sind aber vor allem die zwei weiteren Pfeiler der zivilen Verteidigung unmittelbar bedeutsam: Dies ist zum einen die Sicherstellung von deren Versorgung im Krisenfall (Ernährung, Wasser/Abwasser, Verkehr, Kommunikation, Finanz-/Geldwesen), zum anderen das weite Feld des Zivilschutzes, zu dem unter anderem der Warndienst, die Bereitstellung von Schutzräumen und das Gesundheitswesen gehören.[04] Weitere Teile des Zivilschutzes sind deckungsgleich mit den auch in anderen Krisensituationen geforderten Themen des Selbstschutzes und des Katastrophenschutzes.

Mit Blick auf die veränderte sicherheitspolitische Lage erstellt die Bundeswehr seit 2024 mit dem sogenannten Operationsplan Deutschland (OPLAN DEU) einen strategischen Plan zur Verteidigung Deutschlands, in dem militärische und zivile Maßnahmen kombiniert werden. Der Plan ist ein „lebendes Dokument“; das heißt, die zu leistenden Arbeiten für die militäri-

Abbildung 1: Konzept der Gesamtverteidigung



Quelle: Eigene Darstellung nach Bericht der Bund/Länder offene-Arbeitsgruppe Zivile Verteidigung/Zivil-Militärische Zusammenarbeit (BLoAG ZV/ZMZ) für die 223. IMK vom 11. bis 13. Juni 2025 in Bremerhaven, 9.5.2025.

sche Abschreckung, den Aufmarsch, den Transit und die Versorgung von Truppen über die „Drehscheibe Deutschland" sowie den Schutz der Kritischen Infrastruktur werden kontinuierlich fortgeschrieben und angepasst. Zentrales Element des OPLAN DEU ist die zivil-militärische Zusammenarbeit der Bundeswehr mit Polizeien, Verwaltungen, Hilfsorganisationen, Wirtschaft, Betreibern der Verkehrsinfrastruktur und anderen verteidigungsrelevanten Akteuren zum Schutz und zur Unterstützung der Streitkräfte.[05]

SELBSTSCHUTZ UND KATASTROPHENSCHUTZ

Die Sicherheit in Deutschland ist natürlich nicht nur durch etwaige militärische Konflikte bedroht. Größere Lagen und Krisen können auch ganz andere Ursachen haben: Überschwemmungen wie 2021 an der Ahr in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen, schwere Stürme, Kälteeinbrüche und extreme Schneefälle oder Hitze- und Dürreperioden können als Klima- und Wetterkatastrophen auftreten. Erd- und Bergrutsche können Ortschaften, Straßen und Bahnlinien beschädigen. Technische Fehler, Sabotageakte von Extremisten oder terroristische Angriffe können Chemiewerke, Staudämme oder die Stromversorgung zerstören. Bahn- und Flugzeugunglücke verletzen und töten Menschen.

Für die Bewältigung solcher Notfälle und Krisen sind einerseits Selbstschutz- bzw. Selbsthilfeaktivitäten der Bevölkerung vonnöten, andererseits ist der Katastrophenschutz gefragt. Für die Selbsthilfe und den Selbstschutz empfiehlt das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) ein ganzes Bündel an Vorbereitungsmaßnahmen. Dazu zählt nicht nur das Anlegen eines heimischen Grundvorrats an Getränken und Lebensmitteln für zehn Tage, sondern auch an Energiereserven (Kerzen, Taschenlampen, Batterien, Campingkocher etc.), Hygieneartikeln (Seife, Zahnpflege, Toilettenpapier, Desinfektionsmittel) und einer Hausapotheke (Verbandkasten, Medikamente). Ferner wird vorgeschlagen, Notgepäck mit Kleidung, Essgeschirr und -besteck vorzuhalten und eine Doku-

01 Bundeskanzler Olaf Scholz: Wir erleben eine Zeitenwende, 27.2.2024, www.bundestag.de/882198.
02 Vgl. Manuel Bewarder et al., Fast jeden Tag ein Fall von Sabotage, 5.2.2026, www.sueddeutsche.de/li.3380308.
03 Vgl. Boris Pistorius: Wir müssen bis 2029 kriegstüchtig sein, 5.6.2024, www.bundestag.de/1002264.
04 Vgl. Bericht der Bund/Länder offene-Arbeitsgruppe Zivile Verteidigung/Zivil-Militärische Zusammenarbeit (BLoAG ZV/ZMZ) für die 223. IMK vom 11. bis 13. Juni 2025 in Bremerhaven, 9.5.2025, TOP 57 – Zivile Verteidigung stärken.
05 Vgl. André Bodemann, Der Operationsplan Deutschland, in: Michael Bartscher/Stefan Hansen/Michael Rohschürmann (Hrsg.), Die Zeitenwende – sicherheitspolitischer Kulturwandel in der Bundesrepublik Deutschland?, Wiesbaden 2025, S. 137–148.

mentensicherung wichtiger Unterlagen vorzunehmen. Eine Ausbildung in Erster Hilfe sowie eine Vorbereitung auf die Nutzung eines Feuerlöschers werden ebenfalls empfohlen.[06] Die materielle Vorbereitung auf Notfälle geht einher mit einer mentalen Vorbereitung, also der persönlichen Beschäftigung mit möglichen Krisen, Gefahren und Risiken sowie mit Überlegungen, was passieren könnte und wie man sich dann verhalten kann und sollte.

Individuelle Vorbereitung und persönlicher Selbstschutz sind zwar essenziell, reichen beim Eintritt einer komplexen Gefahrenlage aber nicht aus. Hier sind dann umfangreichere Kompetenzen und Ressourcen gefordert, die auch die für die Alltagsbewältigung bestehenden Kapazitäten zum Beispiel der Feuerwehr oder des Rettungsdienstes übersteigen. Es sind neben den freiwilligen Feuerwehren vor allem die Hilfsorganisationen Arbeiter-Samariter-Bund, Deutsches Rotes Kreuz, Johanniter Unfallhilfe, Malteser Hilfsdienst und die Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft (DLRG) sowie die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW), die als sogenannte Blaulichtorganisationen dem Katastrophenschutz angehören. Die überwiegend ehrenamtlichen Mitglieder dieser Hilfsorganisationen bereiten sich in umfangreichen Ausbildungen für die möglichen Einsätze vor, haben eigene sowie vom Bund bzw. dem jeweiligen Land bereitgestellte Fahrzeuge und Materialien (Zelte, Küchen, Werkzeuge, Kommunikationsmittel und vieles andere mehr) und sind mit ihren ehrenamtlichen Führungskräften sowie hauptamtlichem Personal an Planungen und Konzeptionen auf lokaler oder überregionaler Ebene beteiligt.

Wichtige Aufgabenfelder im Katastrophenfall sind etwa die Bergung und Evakuierung von Menschen, deren Betreuung und Versorgung in Notunterkünften, die Hilfeleistung für Verletzte und Erkrankte, der Transport in Krankenhäuser sowie die Sicherstellung von Pflege. Deutschlandweit engagieren sich rund 1,76 Millionen Menschen ehrenamtlich in den genannten nichtstaatlichen Hilfsorganisationen.[07] Die kommunalen freiwilligen Feuerwehren haben zudem über eine Million aktive Mitglieder, das THW zählt rund 88 000 Helferinnen und Helfer.[08]

FORMELLER RAHMEN DES BEVÖLKERUNGSSCHUTZES

Unter dem Oberbegriff Bevölkerungsschutz werden die beiden vorgenannten, sich überlappenden bzw. ergänzenden Bereiche erfasst: Dies ist zum einen der Katastrophenschutz, der in Friedenszeiten zum Beispiel bei Extremwetterereignissen, Überschwemmungen oder technischen Großunfällen zum Tragen kommt, sowie zum anderen der Zivilschutz als Säule der zivilen Verteidigung, der im vom Deutschen Bundestag festzustellenden Spannungs- oder Verteidigungsfall gefordert ist (*Abbildung 2*).

Der Katastrophenschutz ist eine Länderaufgabe. Die einzelnen Bundesländer erlassen die entsprechenden Gesetze, wie zum Beispiel das Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz Nordrhein-Westfalen (BHKG NRW). Geregelt werden unter anderem die Kompetenzen der Gemeinden, Kreise und des Landes, die Aufgaben der Feuerwehren und der Hilfsorganisationen, die Verantwortlichkeiten für das Krisen- und Einsatzmanagement. Die Länder übernehmen Kosten für die Ausbildung von Helfenden sowie für die Fahrzeug- und Materialausstattung der nicht-staatlichen Hilfsorganisationen. Landesweit unterstützen sich die Gemeinden und Kreise bei der Krisenbewältigung, zudem leisten die Länder mit den dortigen Katastrophenschutzorganisationen Amtshilfe für andere Länder.

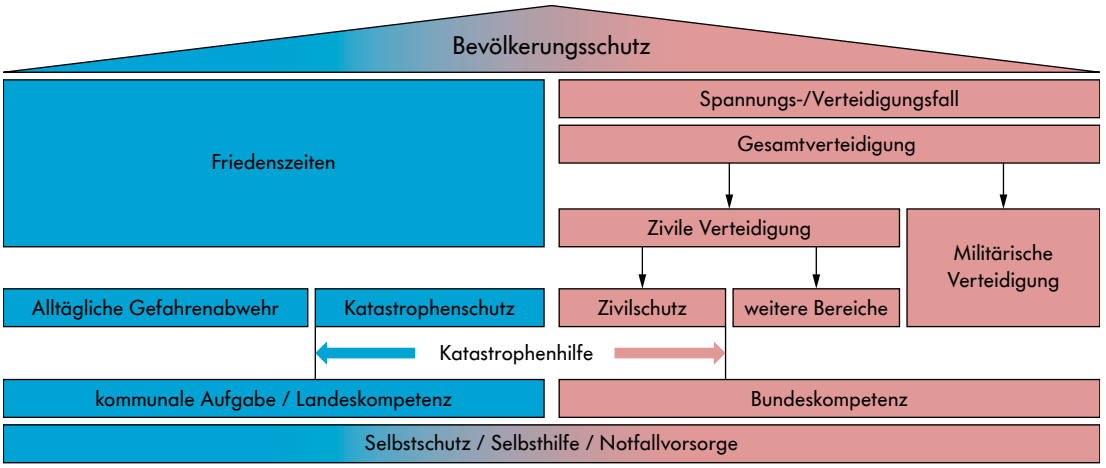
Der Zivilschutz als Teil der Gesamtverteidigung ist gemäß Artikel 73 Absatz 1 des Grundgesetzes hingegen eine Bundesaufgabe. Neben der verfassungsrechtlichen Kompetenzzuweisung liegt die rechtliche Grundlage im Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz, ZSKG), in dem es gleich im ersten Satz heißt: „Aufgabe des Zivilschutzes ist es, durch nichtmilitärische Maßnahmen die Bevölkerung, ihre Wohnungen und Arbeitsstätten, lebens- oder verteidigungswichtige zivile Dienststellen, Betriebe, Einrichtungen und Anlagen sowie das Kulturgut

06 Vgl. BBK, Vorsorgen für Krisen und Katastrophen, Bonn 2025, www.bbk.bund.de/DE/Warnung-Vorsorge/Vorsorge/vorsorge_node.html.

07 Vgl. Julia Bartel/Peter Schubert, Engagement im Ernstfall. Zahlen und Fakten zu freiwilligem Engagement und zivilgesellschaftlichen Organisationen im Bevölkerungsschutz, Essen 2025, S. 2.

08 Vgl. Deutscher Feuerwehrverband, Aktuellste statistische Daten, Stand 31. 12. 2023, www.feuerwehrverband.de/presse/statistik; THW, Bundesanstalt, o. D., www.thw.de/doc/40072.

Abbildung 2: Begrifflichkeiten und Zuständigkeiten im Bevölkerungsschutz



Quelle: Eigene Darstellung, in Teilen nach Nicolas Bock in: Sara T. Merkes et al., Engagement im Zivilschutz und Potenziale zur Einbindung externer Akteure, Katastrophenforschungsstelle der Freien Universität Berlin, KFS Working Paper 30/2024, S. 6.

vor Kriegseinwirkungen zu schützen und deren Folgen zu beseitigen oder zu mildern." Akteursspezifische Regelungen werden zudem etwa im Gesetz über das Technische Hilfswerk (THW-Gesetz, THWG) oder im Gesetz über das Deutsche Rote Kreuz (DRKG) getroffen. Verwaltungsaufgaben für den Zivilschutz werden vom BBK ausgeführt.[09] Das in Bonn ansässige Amt ist gemäß Paragraf 4 ZSKG unter anderem zuständig für Aufgaben im Bereich der Zivilverteidigungsplanung, für die Entwicklung von Ausbildungsinhalten für den Zivilschutz sowie die Förderung des Selbstschutzes. Für den operativen Teil des Zivilschutzes greift der Bund im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung auf die Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes der Länder zurück, die dafür finanzielle und materielle Unterstützung durch den Bund erhalten.

Der Bund ist auch Träger des THW, das mit überwiegend ehrenamtlichen Helferinnen und Helfern im Krisenfall Aufgaben im Bereich Notversorgung und Notinstandsetzung, Bergung, Räumung, Sprengung, Trinkwasserversorgung, Elektroversorgung, Umgang mit Wassergefahren und Ölschäden übernimmt. BBK und THW sind Organisationen im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern (BMI), was den Auftrag im Bereich der zivilen Verteidigung unterstreicht. Katastrophenschutz und Zivilschutz unterstützen sich in der Katastrophenhilfe in den verschiedenen Gefahrenlagen wechselseitig – sowohl bei der Organisation und Finanzierung als auch im Einsatz. Selbsthilfe, Selbstschutz und Notfallvorsorge sind in beiden Bereichen unverzichtbare Bestandteile.

HISTORISCHE ENTWICKLUNG

Dieses Bevölkerungsschutzsystem der geteilten Zuständigkeiten von Bund und Ländern – für Zivilschutz im Kontext von bewaffneten Konflikten und Katastrophenschutz für andere Großlagen – hat sich in der Bundesrepublik Deutschland erst allmählich herausgebildet und war im Laufe der Zeit deutlichen konzeptionellen Schwankungen unterworfen. In Anknüpfung an den Luftschutz und die Tätigkeiten des Roten Kreuzes im Zweiten Weltkrieg war in der jungen Bundesrepublik unter dem Eindruck des Kalten Krieges der Schutzgedanke für Zivilbevölkerung und militärische Infrastruktur noch weitgehend auf Gefahren wie Luftkrieg aber auch atomare, biologische oder chemische Kampfmitteleinsätze bezogen. Vorgehalten wurden Schutzräume und Hilfskrankenhäuser, Lager für Hilfsmittel, Zentralwerkstätten und Warnsirenen. Die Katastrophenschutzorganisationen konnten junge Männer rekrutieren, die als Wehrdienstverweigerer bei ihnen Zivildienst leisteten oder sich mit einer mehrjährigen Dienstverpflichtung vom Wehrdienst freistellen lassen konnten. Aber auch

09 Zu Organisation und Aufgaben sowie für weitere Materialien siehe www.bbk.bund.de.

nicht-wehrpflichtige Männer und Frauen engagierten sich in den Organisationen des Katastrophenschutzes.

Mit dem Ende des Kalten Krieges und der deutschen Wiedervereinigung 1990 änderte sich die sicherheitspolitische Gefahreneinschätzung grundlegend. Der Politikwissenschaftler Francis Fukuyama meinte, das „Ende der Geschichte" mit einem „Sieg" der liberalen Demokratie feststellen zu können,[10] und es machte sich der Glaube breit, dass Deutschland nur noch „von Freunden umzingelt" sei.[11] In der politischen Konsequenz wurde die militärische Verteidigungskapazität erheblich verringert: Zwischen 1990 und 2024 wurde die Truppenstärke der Bundeswehr von über 458 000 Soldatinnen und Soldaten auf rund 180 000 reduziert,[12] begleitet von weiteren Sparmaßnahmen und der Schließung zahlreicher Standorte sowie dem Abbau damit verbundener Infrastruktur wie Kreiswehrersatzämtern und Militärflug- und Truppenübungsplätzen.

Auch „die Zivilverteidigung als ergänzende Komponente der Gesamtverteidigung wurde nahezu in Gänze eingestellt".[13] Bunker und Schutzräume wurden umgewidmet, abgerissen oder gesprengt, das Sirenensystem abgebaut. Das Bundesamt für Zivilschutz, das 1997 die Aufgaben des aufgelösten Bundesverbandes für den Selbstschutz (vormals Bundesluftschutzverband) übernommen hatte, wurde 2000 aufgelöst. Nach Aussetzung der Wehrpflicht 2011 fielen der Zivildienst und die Katastrophenschutzverpflichtungen als Mitgliedergewinnungsoptionen für die Hilfsorganisationen weg. Zivilverteidigung und Zivilschutz konnten kaum mehr als tragende Elemente des Bevölkerungsschutzes wahrgenommen werden. Der Katastrophenschutz konnte konzeptionell, materiell und personell nur reduziert Aufgaben wahrnehmen. Zwar riefen mehrere gravierende Starkregen- und Hochwasserereignisse wie das Oderhochwasser 1997 und andere Großschäden den Bedarf an Katastrophenschutz immer wieder ins öffentliche Bewusstsein, aber ein Wiederaufbau der Kapazitäten wurde auf politischer Ebene lange Zeit nicht angegangen.

Dies änderte sich erst nach der Jahrtausendwende. Die Terroranschläge vom 11. September 2001 und die Häufigkeit von Extremwettern mit immer wiederkehrenden Gefahren für Leib, Leben, Eigentum und Infrastruktur – namentlich die Erfahrung des Elbehochwassers im August 2002 – führten zu einem Umdenken und zur Aufweichung der strikten Zweiteilung „der Bund ist für den Zivilschutz im Verteidigungsfall verantwortlich, die Länder sorgen sich um den Katastrophenschutz in Zeiten des Friedens".[14] Katastrophenschutz ist zwar weiterhin Ländersache, dem Bund ist jedoch an einer stärkeren Koordination und besseren Zusammenarbeit gelegen und engagiert sich entsprechend. 2002 verständigten sich Bund und Länder auf die „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland", in der die gemeinsame Verantwortung für „außergewöhnliche Schadenslagen von nationaler Bedeutung" betont wird. Organisatorisch schlug sich die Neukonzeption 2004 in der Errichtung des BBK nieder, das seither als zentrale Bundeseinrichtung für die zivile Sicherheit fungiert.

2010 legte das BBK eine überarbeitete Fassung der „Neuen Strategie" vor, in der das oben vorgestellte und nach wie vor gültige Aufgaben- und Zuständigkeitsprofil entworfen wird. In dem Papier werden zwar einerseits Fortschritte konstatiert, andererseits aber auch diverse Defizite bei der Gefahrenvorsorge und -abwehr identifiziert, wie zum Beispiel bei der etwaigen Bewältigung eines Massenanfalls von Verletzten und Erkrankten, bei Selbstschutz und Selbsthilfe der Bevölkerung und bei der Vorsorgeplanung und dem Warn- und Informationsmanagement. Zugleich werden in einem konzeptionellen Rahmen Maßnahmen und Instrumentarien für den Bevölkerungsschutz aufgezeigt.[15] Die Bundesregierung hat zudem 2007 das Programm „Forschung für die zivile Sicherheit" aufgelegt, in dessen Rahmen zahlreiche Studien entstanden sind, die Hand-

10 Vgl. Francis Fukuyama, Das Ende der Geschichte, München 1992.

11 So ein Zitat des damaligen Bundesverteidigungsministers Volker Rühe. Vgl. Gunther Hellmann, „Von Freunden umzingelt" war gestern. Deutschlands schwindende Sicherheit, in: APuZ 36–37/2018, S. 23–28.

12 Vgl. Anzahl der Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr von 1959 bis 2024, März 2025, https://de.statista.com/statistik/daten/studie/495515.

13 Sara T. Merkes et al., Engagement im Zivilschutz und Potenziale zur Einbindung externer Akteure, Katastrophenforschungsstelle der Freien Universität Berlin, KFS Working Paper 30/2024, S. 7.

14 BBK, Das BBK stellt sich vor, o.D., www.bbk.bund.de/DE/Das-BBK/das-bbk_node.html

15 Vgl. BBK, Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland, 2. Auflage, Bonn 2010.

lungsbedarfe und -möglichkeiten für die Sicherheitsarbeit und den Bevölkerungsschutz darlegen.[16] Darüber hinaus legte das BMI 2016 die „Konzeption Zivile Verteidigung" als zivilen Gegenpart zur „Konzeption der Bundeswehr" vor.[17] Inhaltlich schließt es an Teile des BBK-Konzepts an, legt den Schwerpunkt aber auf die Herausforderungen im Rahmen der Gesamtverteidigung – also auf die Gefahren im bewaffneten Konflikt sowie angesichts hybrider Bedrohungen.

BEVÖLKERUNGSSCHUTZ AKTUELL: RISIKOANALYSE UND RESILIENZ

Die jüngeren Konzeptionspapiere von BBK und BMI rücken ebenso wie diverse Studien der zivilen Sicherheitsforschung die Bedeutung der Risikoanalyse in den Fokus. Risikoanalysen orientieren sich einerseits an Bedrohungs- und Gefahrenszenarien. Dies ist für den Sicherheitsbereich aktuell vor allem das Szenario einer Ausweitung des Russland-Ukraine-Konflikts auf andere Länder mit etwaigem NATO-Bündnisfall. Für den Katastrophenfall werden Szenarien wie zum Beispiel großflächige Stromausfälle und sich daraus ergebende, kaskadenartig verschärfende Problemlagen für Kommunikation, Versorgung, Unterbringung und Aufrechterhaltung von Infrastrukturen betrachtet. Andererseits werden in Risikoanalysen die Risiken für die einzelnen Problemfelder operationalisiert.

Zwei zentrale Begriffe für die schutzorientierte Analyse sind „Vulnerabilität" und „Resilienz". Die Vulnerabilität erfasst die Verletzlichkeit der Schutzobjekte – seien es Individuen, Organisationen oder Strukturen – mit der Anfälligkeit für etwaige Schädigungen und das mögliche Ausmaß von Schädigungseffekten. Der Schadensgrad wiederum ist geprägt von der Resilienz – als Abwehr-, Widerstands- oder Bewältigungs- und Erholungsfähigkeit bei Gefahren und Risiken. Diese Fähigkeiten werden von verschiedenen Faktoren beeinflusst, wie Wissen, finanzielle und materielle Ressourcen, Schutz- und Vorsorgehandeln sowie – ganz wichtig – *Awareness*, also einem Bewusstsein für die mögliche Gefahr.

Verschiedene Katastrophen und Krisen der vergangenen Jahre wie etwa die Corona-Pandemie sowie die aktuelle sicherheitspolitische Weltlage mit dem Ukraine- und dem Iran-Krieg und der von US-Präsident Trump erkannten und forcierten Schwäche des NATO-Bündnisses haben die Awareness für die Verletzlichkeit und die Defizite der eigenen staatlichen und gesellschaftlichen Resilienz gefördert. Dabei ist das Bewusstsein bei den Akteuren unterschiedlich ausgeprägt. Bei den Behörden und Organisationen mit Aufgaben der zivilen, inneren und äußeren Sicherheit ist eine über die aufgabenspezifische Befassung mit solchen Problemen hinausgehende deutlich erhöhte Sensibilität festzustellen. In den Bundes- und Landesministerien, den nachgeordneten Behörden, den Kommunen und den Hilfsorganisationen werden Risikoanalysen erstellt, die das Maß der Vulnerabilität etwa der Kritischen Infrastrukturen beschreiben, die aber auch die Nachholbedarfe an Konzepten, rechtlichen Grundlagen, materieller Ausstattung und personellen Ressourcen benennen.

Zugleich wächst die Awareness in der Gesellschaft nur langsam und mündet dann noch seltener in eigenes Vorsorgehandeln, den Erwerb von krisenrelevanten Kompetenzen oder die Bereitschaft des eigenen Engagements in den auf Ehrenamtlichkeit angewiesenen Hilfsorganisationen. Entsprechend schlussfolgern die Autoren und die Autorin einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung: „Eine Katastrophenvorsorge in der Bevölkerung in Deutschland ist punktuell vorhanden, bleibt jedoch größtenteils reaktiv, unsystematisch und von erheblichen sozialen Ungleichheiten geprägt."[18]

HERAUSFORDERUNG FÜR POLITIK UND MANAGEMENT

Vielen politisch und operativ Verantwortlichen im Bereich des Bevölkerungsschutzes ist die Dringlichkeit der Anpassung an die veränderten zivilen und militärischen Gefährdungslagen bewusst. Die Parlamentsdrucksachen zu Ausschusssitzungen, Kleinen und Großen Anfragen oder Anhörungen zeigen dies ebenso wie viele Konzeptpapiere und Informationsbroschüren von Ministerien, BBK und den anerkannten Hilfsorganisationen. Nicht das *Ob*, sondern das *Wie* der notwendigen Anpassungen steht zur De-

16 Zum Forschungsprogramm siehe www.sifo.de.

17 Vgl. BMI, Konzeption Zivile Verteidigung, Berlin 2016.

18 Matthias Rohs/Sophie Lacher/Jonas Großmann, Notfall- und Katastrophenvorsorge in Deutschland, Kaiserslautern 2025, S. 9.

batte – doch auch Letzteres umfasst viele Dimensionen und birgt zahlreiche Detailfragen.

Eine Herausforderung liegt weiterhin in der interinstitutionellen Steuerung des Bevölkerungsschutzes. Die verschiedenen Kompetenzbereiche von Bund, Ländern und Kommunen mit jeweiligen Behörden und Diensten, die heterogenen Zielsysteme und Logiken von innerer und äußerer Sicherheit, polizeilicher und nicht-polizeilicher Gefahrenabwehr, staatlicher, privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure sowie die Handlungsbedingungen der überwiegend ehrenamtlichen Hilfsorganisationen stehen mitunter konflikthaft zueinander. Die in Krisenlagen geforderte hierarchische Steuerung durch Krisenstäbe und Leitstellen ist für die Vorbereitungsarbeiten unzureichend. Erforderlich sind hier vielmehr auf Konsens und Kompromisse ausgerichtete Verhandlungen „auf Augenhöhe", um die Mitwirkungsbereitschaft und Mitwirkungsfähigkeiten beim kooperativen Bevölkerungsschutz zu sichern.

Eine weitere Herausforderung resultiert aus der jahrelangen Hintanstellung des Bevölkerungsschutzes, die zu einer teilweisen Erosion der Strukturen, zu einem Wissensverlust, zu personellen Einschnitten und materiellen Mangellagen geführt hat. Zudem „geraten die Interessen des Katastrophenschutzes im Alltag (…) oftmals in Konflikt mit anderen ordnungsrechtlichen Prioritäten (…) und werden vernachlässigt".[19] Angesichts der Haushaltslage der öffentlichen Hand und starken Konkurrenzen zu anderen Politikfeldern sind erhebliche politische Anstrengungen erforderlich, um die Handlungsfähigkeit des Bevölkerungsschutzes zu gewährleisten. Die sogenannten Sondervermögen „Bundeswehr" sowie „Infrastruktur und Klimaneutralität" können aufgrund ihrer Schwerpunktsetzungen nur bedingt die benötigte finanzielle Entlastung bieten.

Insbesondere die Risiko- und Krisenkommunikation zwischen den verschiedenen Bevölkerungsschutzakteuren sowie mit der Bevölkerung selbst gilt es zu verbessern. In Zeiten multipler Krisen und intensiver Diskussionen über nationale wie internationale ökonomische, ökologische oder kulturelle Konflikte besteht einerseits erweiterter Bedarf an Sensibilisierung und Aktivierung. Andererseits stößt die Krisenkommunikation vielfach an Akzeptanzgrenzen bei den Adressaten. Neben dem Risiko, Unruhe zu schüren, sind auch die Gefahren der Überformung durch Desinformation, Fake News oder Verschwörungstheorien zu bedenken.

Die geänderten Risiko- und Gefahrenlagen stellen die Bevölkerungsschutzpolitik vor neue Herausforderungen. Diese betreffen zum einen den erforderlichen Bewusstseinswandel bei der Bevölkerung und den Sicherheitsakteuren. Zum anderen gilt es, die Sicherheitsarchitektur mit den Zuständigkeiten und Kompetenzen anzupassen sowie die Handlungsfähigkeiten materiell und personell zu sichern. Die aktuelle Bevölkerungsschutzpolitik sollte dabei als ebenen- und ressortübergreifende Querschnittsaufgabe verstanden und gestaltet werden.

19 Landtag Nordrhein-Westfalen, Abschlussbericht der Enquetekommission zum Thema „Krisen- und Notfallmanagement – durch die Lehren der Vergangenheit die Zukunft sicher gestalten", Drucksache 18/15420, 25.8.2025, S. 33.

BERNHARD FREVEL
ist Professor i.R. für Sozialwissenschaft an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW in Münster.

SICHERSTELLUNG UND VORSORGE

Aufgaben des Gesetzgebers bei der Gesamtverteidigung

Patrick Heinemann

Deutschland bereitet sich auf den lange Zeit undenkbaren Ernstfall vor: Einen russischen Angriff auf das nordatlantische Bündnis, die Europäische Union und sogar das Bundesgebiet. Ein Teilbereich dieser Vorbereitungen betrifft das Gebiet der Sicherstellung und Vorsorge von Gütern und Dienstleistungen, die Streitkräfte und Gesellschaft für das Durchhalten benötigen, also insbesondere die Etablierung einer Kriegswirtschaft. Welche Aufgaben kommen hierbei auf den parlamentarischen wie den exekutiven Gesetzgeber jetzt und im Ernstfall zu? Unter welchen verfassungsrechtlichen Bedingungen vollzieht sich Gesetzgebung in Krise und Krieg? Und welche Erfahrungen lassen sich aus der ukrainischen Demokratie herleiten, die sich bereits seit zwölf Jahren erfolgreich gegen Russland verteidigt?

VERDRÄNGTER AUSNAHMEZUSTAND?

Wer sich mit Fragen der Gesetzgebung für den Kriegsfall beschäftigt, bewegt sich im Schatten der deutschen Rechtsgeschichte. Das nach Artikel 68 der Bismarck'schen Reichsverfassung als Reichsgesetz geltende preußische Gesetz über den Belagerungszustand von 1851 sowie das bayerische Gesetz über den Kriegszustand von 1912 hatten die Grundlage für die faktische Militärdiktatur der dritten Obersten Heeresleitung unter Erich Ludendorff ab 1916 gebildet, die maßgeblich lenkend in die deutsche Wirtschaft sowie den Arbeitsmarkt eingriff, um die Versorgung von Militär und Zivilbevölkerung sicherzustellen.[01] Dahinter stand die Einsicht, dass der industrialisierte Krieg auch wirtschaftlich entschieden wird. Diese Erfahrungen des Ersten Weltkriegs – nicht nur in Deutschland – führten zu der Erkenntnis, dass ein großer Krieg die Gesellschaft als Ganzes beansprucht und seine Bewältigung daher, wenn sich der Staat in seiner Existenz behaupten will, nicht allein an das Militär delegiert werden kann.

In der 1919 in Kraft getretenen Weimarer Reichsverfassung regelte der berühmt-berüchtigte Artikel 48 sowohl den inneren wie auch den äußeren Krisenfall. Er wäre somit auch Dreh- und Angelpunkt für eine reichspräsidentielle Notgesetzgebung im Kriegsfall gewesen. Die vorübergehende Anwendung des Artikels 48 erlaubte in den Frühjahren der Republik deren Stabilisierung. Sein dauerhafter Missbrauch ab 1933 hingegen führte zu ihrer Abschaffung und der Errichtung der Hitler-Diktatur. Vor diesem Hintergrund sind die teils erbitterten Debatten um die Notstandsgesetze des Jahres 1968 nachzuvollziehen, die bis heute den verfassungsrechtlichen Rahmen für die Gesetzgebung im äußeren wie inneren Krisenfall abstecken sollen. Dabei hat der heutige verfassungsrechtliche Befund mit den früheren Ausnahmezustandsregimen wenig bis nichts gemein; insbesondere sieht das Grundgesetz (GG) keine generalklauselartige Verlagerung der Rechtsetzungskompetenz auf die Exekutive vor.[02]

So reizvoll es ist, die Dinge mit dem Staatsrechtler Carl Schmitt vom Extremen her zu denken und zu untersuchen: Die akademische Lust am Grenzfall und die Warnrufe vor dem Machtmissbrauch beseitigen nicht die praktischen Herausforderungen, die sich dem Gesetzgeber nun einmal stellen, wenn der Ernstfall eintritt. Schon 1978 sprach der Philosoph Ernst-Wolfgang Böckenförde in seiner Freiburger Antrittsvorlesung vom „verdrängten Ausnahmezustand", der bei aller verfassungsrechtlicher Einhegung und Determination des Staatshandelns in erster Linie durch das Element des Unvorhersehbaren gekennzeichnet sei.[03]

GESAMTVERTEIDIGUNG ALS STAATLICHE AUFGABE

Bestimmte Rahmenbedingungen des extremen äußeren Notstands lassen sich jedoch mit Blick auf die Geschichte und die gegenwärtigen Erfah-

rungen der Ukraine vorhersehen: Ein russischer Angriff, der die Zerschlagung unserer europäischen politischen Ordnung zum Ziel hat, wäre eine Herausforderung für die gesamte Gesellschaft. Ohne äußere Sicherheit kann kein Staat existieren, kann unsere Republik Einigkeit, Recht und Freiheit nicht gewährleisten, die EU als Staatenverbund nicht bestehen. Die Gewährleistung äußerer Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger ist zugleich eine Frage der Legitimität staatlicher Machtausübung. In diesem Punkt hat sich seit dem Mittelalter nichts geändert: Treue und Gehorsam kann der Staat dauerhaft nur gegen Schutz und Schirm beanspruchen. Auch nach den gesellschaftsvertraglichen Vorstellungen der Aufklärung ist das die wesentliche Geschäftsgrundlage: „The Obligation of Subjects to the Soveraign, is understood to last as long, and no longer, than the power lasteth, by which he is able to protect them", heißt es schon in Thomas Hobbes' „Leviathan".[04] Das *protego ergo obligo* ist somit das *cogito ergo sum* des Staates, wie Carl Schmitt prägnant formulierte.[05]

Ausgehend von der Drei-Elemente-Lehre des Rechtsphilosophen Georg Jellinek müssen Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt auch nach außen behauptet werden.[06] Umgekehrt stellt die russische Aggression gegen das freie Europa – derzeit insbesondere gegen die Ukraine – jedes dieser Elemente infrage: Unter Putins Herrschaft will Russland bestimmen, wer wie regiert, will Gebiete annektieren und zumindest Teile der europäischen Bevölkerung physisch oder jedenfalls in ihrer kulturellen Identität auslöschen.

Die bundesrepublikanische Antwort auf die Herausforderung solcher Aggressionsszenarien ist seit den 1950er Jahren das Konzept der Gesamtverteidigung, das durch die Notstandsgesetze von 1968 verfassungsrechtlich konkretisiert wurde. Die entsprechenden Rahmenrichtlinien fasste die Bundesregierung im Juni 2024 neu, dort heißt es eingangs folgerichtig: „Zu den wesentlichen Aufgaben des Staates gehören der Erhalt seiner Handlungsfähigkeit, der Schutz seiner Bevölkerung und Institutionen sowie die Verteidigung seines Territoriums gegen Angriffe und Bedrohungen von außen."[07] Die Verteidigung ist nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 GG Bundeskompetenz; sie umfasst sowohl die militärische als auch die zivile Verteidigung. Diese Staatsaufgabe von Verfassungsrang gilt immer und unabhängig von der Feststellung des Verteidigungsfalls nach Art. 115a Abs. 1 Satz 1 GG.[08]

Die Verteidigung ist somit eine Aufgabe des gesamten Staates und der Gesellschaft und keine, die bloß an die Bundeswehr delegiert ist.[09] Nur die militärische Verteidigung ist Aufgabe der Streitkräfte, wobei die Aufgaben des Personalwesens und der unmittelbaren Deckung ihres Sachbedarfs die zivile Bundeswehrverwaltung wahrnimmt. Die Zivilverteidigung wiederum umfasst gemäß den Rahmenrichtlinien „die Planung, Vorbereitung und Durchführung aller zivilen Maßnahmen, die zur Herstellung und Aufrechterhaltung der Verteidigungsfähigkeit einschließlich der Versorgung und des Schutzes der Zivilbevölkerung erforderlich sind". Hierzu gehört insbesondere die Aufgabe, „die Zivilbevölkerung und die Bundeswehr auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschlands mit den notwendigen Gütern und Leistungen zu versorgen".[10] Und eben hier setzen die Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze an, die seit den 1960er Jahren existieren und erst in den vergangenen Jahren allmählich überarbeitet wurden und werden. Es handelt sich um „Schubladengesetze", die erst unter bestimmten Voraussetzungen stufenweise aktiviert werden.[11]

01 Vgl. Christian Schudnagies, Der Kriegs- oder Belagerungszustand im Deutschen Reich währen des Ersten Weltkriegs, Frankfurt/M. u. a. 1994, S. 198–208; Bernhard R. Kroener, Militär, Staat und Gesellschaft im 20. Jahrhundert, München 2011, S. 13 f.; Hans-Ulrich Wehler, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 4 (1914–1949), 2. Auflage, München 2003, S. 112; Wolfram Wette, Gustav Noske: Eine politische Biographie, Düsseldorf 1987, S. 519; siehe bereits Paul Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 4, 5. Auflage, Tübingen 1914, S. 41 f.

02 Vgl. Volker Epping, in: Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz, GG, Stand: 8/2025, Art. 115c Rn. 11.

03 Vgl. Ernst-Wolfgang Böckenförde, Der verdrängte Ausnahmezustand, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1978, S. 1881–1890.

04 Thomas Hobbes, Leviathan, Oxford 1909 (1651), S. 170.

05 Vgl. Carl Schmitt, Der Begriff des Politischen, Berlin 1991 (1932), S. 53 (*protego ergo obligo* = lat. „Ich schütze, also verpflichte ich"; *cogito ergo sum* = lat. „Ich denke, also bin ich").

06 Vgl. Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Auflage, Berlin 1914, S. 394–434.

07 Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung (RRGV), Beschluss des Bundeskabinetts vom 5. 6. 2024, S. 6.

08 Vgl. Markus Heintzen, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Auflage, München 2024, Art. 73 Rn. 20.

09 Vgl. Torben Arnold/Christian Frick, Zeitenwende in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 4/2024, S. 118 f.

10 RRGV, S. 19.

11 Vgl. Philip Kunig, in: Ingo von Münch/ders., GG, 6. Auflage, München 2012, Art. 73 Rn. 9; Heintzen (Anm. 8).

VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGEN

Einschlägiger Kompetenztitel der Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze ist vor allem die Verteidigung einschließlich des Zivilschutzes als Bundesaufgabe.[12] Die Notstandsgesetze von 1968 etablierten im Grundgesetz verschiedene Stufen des äußeren Notstands, die grundsätzlich, aber wohl nicht im Detail allgemein bekannt sind und vor allem bis heute nicht ein einziges Mal praktisch scharf angewandt wurden. Die höchste Eskalationsstufe ist dabei der Verteidigungsfall des Art. 115a Abs. 1 GG. Danach trifft der Deutsche Bundestag mit Zustimmung des Bundesrats die Feststellung, dass das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff unmittelbar droht. Dies erfolgt auf Antrag der Bundesregierung und bedarf einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages. Die Feststellung des Verteidigungsfalls obliegt damit (allein) dem Parlament.

Sind im Fall eines bewaffneten Angriffs auf das Bundesgebiet die zuständigen Bundesorgane außerstande, sofort die Feststellung nach Art. 115a Abs. 1 zu treffen, „so gilt diese Feststellung als getroffen und als zu dem Zeitpunkt verkündet, in dem der Angriff begonnen hat“ (Art. 115a Abs. 4 Satz 1 GG). Der verfassungsgebende Gesetzgeber hatte hier vor allem das Szenario eines Atom- oder sonstigen Enthauptungsschlags vor Augen. Man wird die Vorschrift daher so verstehen müssen, dass die jeweiligen Organe faktisch und nicht bloß – etwa aufgrund von Mehrheitsverhältnissen – politisch gehindert sind, den Verteidigungsfall festzustellen.

Die Vorstufe zum Verteidigungsfall ist der Spannungsfall nach Art. 80a Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG, den der Bundestag mit der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen feststellt. Vorschriften der Verfassung sowie des einfachen Rechts, die den Spannungsfall voraussetzen, können dann angewandt werden. Dem Bundestag kommt bei seiner Entscheidung ein erheblicher Beurteilungsspielraum zu. Die verfassungsgerichtliche Kontrolle beschränkt sich daher auf Fälle der Willkür und des Missbrauchs, die angesichts der erforderlichen Mehrheit kaum vorstellbar sind. Stellt die NATO den Bündnisfall nach Art. 5 des Nordatlantikvertrags mit Zustimmung der Bundesregierung fest, so greift der verfassungsrechtliche Bündnisfall nach Art. 80a Abs. 3 Satz 1 GG; die besonderen Vorschriften, auf die Art. 80a Abs. 1 Satz 1 GG für den Spannungsfall verweist, können dann nach Entscheidung der Bundesregierung ebenfalls angewandt werden. Der Bündnisfall nach dem GG ist insofern eine Besonderheit, als er von dem Grundprinzip abweicht, dass das Parlament die Notstandsregelungen freigibt; es findet also eine Kompetenzverlagerung zugunsten der Exekutive statt.[13] Der Bundestag kann jedoch mit einfacher Mehrheit verlangen, dass entsprechende Maßnahmen aufgehoben werden (Art. 70a Abs. 3 Satz 2 GG).

Auf unterster Eskalationsstufe steht schließlich der Zustimmungsfall des Art. 80a Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG. Danach können einzelne Vorschriften, die für den Spannungsfall vorbehalten sind, mit besonderer Zustimmung von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen des Bundestags angewandt werden.

Dieses abgestufte System einer Reaktion auf den äußeren Notstand ist erkennbar von historischen Vorstellungen einer militärischen Eskalation des Warschauer Pakts gegenüber der NATO geprägt. In seiner konventionellen Dimension hätten dabei die Streitkräfte der Sowjetunion, die Nationale Volksarmee der DDR sowie ihre Verbündeten vom Gebiet der Sowjetzone aus das Territorium der Bundesrepublik angegriffen – Verteidigungsfall und Bündnisfall (sowohl völker- wie verfassungsrechtlich) wären damit in eins gefallen.

Eine Zweidrittelmehrheit für den Spannungs- oder Verteidigungsfall ist aktuell jedoch nicht garantiert: Mindestens eine Oppositionsfraktion im Bundestag, noch dazu eine größere, die vermeintlich patriotisch ist, steht zum Teil mit Russland im Bunde. In der Stunde der äußeren Not wird sich die Republik auf sie nicht unbedingt verlassen können. Was bedeutet das für das Rechtsgebiet der Sicherstellung und Vorsorge?

Nicht unbedingt viel: Denn nur die wenigsten Freiheitseingriffe, die auf dem Gebiet der Sicherstellung und Vorsorge im Raum stehen, stellt

12 Vgl. Arnd Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz (Anm. 2), Art. 73 Rn. 53; Christian Seiler, in: Volker Epping/Christian Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar (BeckOK) GG, Stand: 11/2025, Art. 73 Rn. 4; Heintzen (Anm. 8).

13 Vgl. Sebastian Graf von Kielmansegg, in: Ingo von Münch/Philip Kunig, GG, 8. Aufl. 2025, Art. 80a Rn. 19.

das Grundgesetz unter den Vorbehalt des Zustimmungs-, Spannungs- oder Verteidigungsfalls. Diese betreffen vor allem die Berufsfreiheit: So setzt die Anordnung ziviler Dienstleistungspflichten für Wehrpflichtige (also gegenwärtig nur für Männer) zum Zwecke der Verteidigung den Zustimmungs-, Spannungs- oder Verteidigungsfall voraus (Art. 12a Abs. 3 und 5 GG). Frauen können zwangsweise nur im Verteidigungsfall zu Dienstleistungen im zivilen Sanitäts- und Heilwesen sowie in der ortsfesten militärischen Lazarettorganisation herangezogen werden, wenn der entsprechende Bedarf auf freiwilliger Grundlage nicht gedeckt werden kann (Art. 12a Abs. 4 Satz 1 GG). Ebenfalls nur im Zustimmungs-, Spannungs- oder Verteidigungsfall kann die Kündigungsfreiheit ziviler Arbeitsverhältnisse bei den Streitkräften, im Bereich ihrer Versorgung sowie bei der öffentlichen Verwaltung eingeschränkt werden, wenn der entsprechende Personalbedarf nicht auf freiwilliger Grundlage gedeckt werden kann (Art. 12a Abs. 6 GG); das Gleiche gilt im Bereich der Versorgung der Zivilbevölkerung, um ihren lebensnotwendigen Bedarf zu decken oder ihren Schutz sicherzustellen (Art. 12a Abs. 3 Satz 2 GG). Das war es dann aber auch schon.

Ansonsten kann der Gesetzgeber zur Sicherstellung und Vorsorge unabhängig von Art. 80a und Art. 115a GG tätig werden, solange er den allgemeinen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahrt. Nicht von ungefähr sind einige Sicherstellungs- und Leistungsgesetze älter als die 1968 in das Grundgesetz eingefügte Notstandssystematik. Wenig überraschend ist daher aus fachlich informierten Kreisen des Verteidigungsministeriums zu hören, dass bei künftigen Reformen des Sicherstellungs- und Vorsorgerechts das Junktim mit dem Zustimmungs-, Spannungs- und Verteidigungsfall zunehmend aufgegeben werden soll.

SICHERSTELLUNGS- UND VORSORGEGESETZE: WAS LIEGT IN DER SCHUBLADE?

Was an Sicherstellungs- und Vorsorgegesetzen für den Ernstfall in den Schubladen liegt, ist eine teils recht verstaubte Materie für juristische Feinschmecker, vielleicht auch eher für Masochisten. Jeder Versuch ihrer dogmatisch-systematischen Durchdringung ist frustrierend: Die verschiedenen Gesetze sind zwischen dem Verteidigungsministerium und dem jeweils zuständigen Fachressort abgestimmt und entsprechend uneinheitlich in ihrer Regelungstechnik. Schon zwischen Sicherstellung und Vorsorge wird nicht immer konsequent unterschieden. Sinnvoll kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt daher nur ein Überblick sein – nicht allein, weil die Gesetze seit Kurzem verstärkt überprüft und gegebenenfalls angepasst werden, sondern weil sie sich im Ernstfall erstmals bewähren und dann voraussichtlich steter Änderungen unterworfen sein werden.

Bei der Sicherstellung geht es um das, was in früheren Zeiten „Requisition“ genannt wurde – um die Beschlagnahmung ziviler Sachgüter für militärische Zwecke. Zentral ist das Bundesleistungsgesetz (BLG). Es wurde in seiner ursprünglichen Fassung bereits 1956 verabschiedet und regelt die Anforderungen von Leistungen zum Zwecke der Landes- und Bündnisverteidigung einschließlich der Unterbringung von Personen (Quartierleistungen) sowie der Verlegung von Betrieben und öffentlichen Einrichtungen, die wegen einer Inanspruchnahme von Grundstücken zu Zwecken der Landes- und Bündnisverteidigung notwendig ist. Paragraf 2 Abs. 1 BLG zählt die verschiedenen Leistungen im Einzelnen auf, die angefordert werden können, insbesondere die Überlassung von beweglichen Sachen zum (Mit-)Gebrauch oder anderer Nutzung (typisches Beispiel: Lkw und sonstige Transportmittel),[14] von Kommunikationsmitteln und baulichen Anlagen, aber auch die Unterlassung der Nutzung beweglicher wie unbeweglicher Sachen oder aber die Erbringung verschiedenster Werkleistungen.

Die Anforderung steht ausdrücklich unter dem Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit, sie ist also nur zulässig, wenn der Bedarf anderweit nicht oder nur mit unverhältnismäßigen Mitteln gedeckt werden kann. Adressaten und Gegenstand von Leistungsanforderungen können alle natürlichen und juristischen Personen sowie Personenvereinigungen innerhalb und außerhalb des Bundesgebiets mit ihren im Bundesgebiet befindlichen Vermögensgegenständen sein; Ausnahmen wie Parteien, Religionsgemeinschaften, aber auch der Bund, die Länder sowie die Kommunen sind in Paragraf 3 Abs. 2 BLG geregelt. Zuständig sind durch Rechtsverordnung der Bundesre-

14 Vgl. Andreas Müller, „Stell Dir vor, es ist Krieg und meine Lkw's sind weg …“, in: Transportrecht 6/2022, S. 225–229.

gierung bestimmte Anforderungsbehörden. Für die Anforderung des in Paragraf 5 Abs. 2 BLG aufgeführten Wehrmaterials ist die Bundeswehrverwaltung im Verteidigungsfall oder nach Feststellung der Bundesregierung ermächtigt, soweit dies zur beschleunigten Herstellung der Verteidigungsbereitschaft der Bundesrepublik notwendig ist. Die Paragrafen 21 ff. BLG regeln insbesondere die Abgeltung von Leistungen durch Entschädigung und Ersatzleistung sowie das Verwaltungsverfahren.

Ein spezielles Gesetz zur Sicherstellung ist etwa das Arbeitssicherstellungsgesetz (ASG), das erst 1968 im Zuge der Notstandsgesetze geschaffen wurde.[15] Es regelt insbesondere die in Art. 12a Abs. 3 bis 6 GG vorgesehenen Einschränkungen der Berufsfreiheit durch Anordnung von Zwangsdiensten sowie die Einschränkung von Kündigungsmöglichkeiten. Ausgenommen sind etwa Schwerbehinderte, Geistliche, Richter sowie Personen mit einem dauerhaften Erwerbsminderungsgrad von mindestens 50 und solche, die andere Menschen pflegen.

Typische weitere Sicherstellungsgesetze sind das Verkehrssicherstellungsgesetz (VSiG) sowie das Verkehrsleistungsgesetz (VerkLG). Das erstmals 1965 geschaffene VSiG ermöglicht staatliche Eingriffe in den Verkehr zu Straße, Schiene, Wasser oder Luft, um dessen Funktionsfähigkeit im Zustimmungs-, Spannungs- oder Verteidigungsfall sicherzustellen. Demgegenüber soll das 2004 in Kraft getretene VerkLG die erforderlichen Rechtsgrundlagen bieten, um bei sonstigen Notlagen im Frieden Verkehrsleistungen anzufordern; dieses Gesetz hat also mit der Verteidigung nichts zu tun und basiert folglich auch nicht auf dem Kompetenztitel des Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 GG.[16]

Bei der Vorsorge geht es hingegen um Prävention und den Aufbau materieller Resilienz, etwa durch Bevorratung von Wirtschaftsgütern, die im Kriegsfall knapp zu werden drohen. Ein anschauliches Beispiel ist das Erdölbevorratungsgesetz (ErdÖlBevG) von 2012. Eher im Bereich der Vorsorge ist auch das Energiesicherungsgesetz (EnSiG) anzusiedeln, das regelmäßig und vor allem in den vergangenen Jahren wiederholt novelliert wurde. Es ermöglicht insbesondere die staatliche Treuhandverwaltung von Unternehmen der kritischen (Energie-)Infrastruktur, wovon die Bundesregierung nach der russischen Vollinvasion in der Ukraine 2022 sowohl bei der Gazprom Germania GmbH als auch bei der Rosneft Deutschland GmbH Gebrauch machte.[17]

Viele Gesetze enthalten eine Mischung aus Sicherstellung und Vorsorge. Mithilfe des ursprünglich bereits 1965 geschaffenen Wirtschaftssicherstellungsgesetzes (WiSiG) kann der Bund für Zwecke der Verteidigung, insbesondere zur Deckung des Bedarfs der Zivilbevölkerung und der Streitkräfte, erheblich in die freie Wirtschaft eingreifen und Vorgaben über die Gewinnung und Produktion gewerblicher Waren machen. Paragraf 4 WiSiG ermächtigt die Bundesregierung jedoch bereits im Friedenszustand, Betrieben der gewerblichen Wirtschaft per Rechtsverordnung Vorschriften über die Lagerung und Vorratshaltung entsprechender Waren und Erzeugnisse zu machen, soweit dies erforderlich ist, um eine ausreichende Versorgung im Verteidigungsfall sicherzustellen. Hier haben wir es klar mit Maßnahmen der Vorsorge zu tun.

Wie schon der Name nahelegt, deckt auch das 2017 geschaffene Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetz (ESVG) beide Aspekte ab.[18] Ebenfalls nicht eindeutig der Vorsorge oder der Sicherstellung zuzuordnen ist das Landbeschaf-

15 Vgl. Stephan Vielmeier, Was wäre wenn? Das Arbeitssicherstellungsgesetz als Terra Incognita, Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 3/2025, S. 159–164.

16 Vgl. Kai von Lewinski, Verkehrsleistungsgesetz, 1. Aufl. 2020, § 1 Rn. 2 und 5; Dirk Freudenberg, Zur Anwendung von Vorschriften zur Sicherung von Verkehrsleistungen in Krise und Krieg, in: Bundeswehrverwaltung 9/2023, S. 193–197.

17 Vgl. Konrad Riemer, in: Stephan Gerstner/Jörg Gundel, BeckOK Energiesicherungsrecht, Stand: 2/2026, EnSiG § 17 Rn. 1–18; Martin Kment, Erneute Änderung des Energiesicherungsgesetzes – Erweiterung des Instrumentenkastens für den Krisenfall, in: NJW 40/2022, S. 2880–2285; ders., Die Änderung des Energiesicherheitsgesetzes – neue Vorgaben zu Treuhandverwaltung und Enteignung, in: NJW 32/2022, S. 2302–2308; Daniela Winkler/Marc Zeccola/Parthena Michailidou, Die Renaissance des Energiesicherungsgesetzes. Verfassungsrechtliche Implikation der Maßnahmen nach §§ 17 ff. EnSiG und das Potenzial des Art. 15 GG, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 8/2023, S. 545–551; Wolfgang Ewer, Grundelemente einer nachhaltigen und unabhängigen Energieversorgung, in: NVwZ 13/2023, S. 951–958; Rike Sinder/Thilo Wiertz, Energieversorgungssicherheit, in: NVwZ 8/2023, S. 552–557; Johanna Wolff, Krisenresilienz der Energieversorgung. Gesetzliche Regelungen zur Versorgungssicherheit in der Normallage und im Krisenfall, in: Die Verwaltung 1/2024, S. 29–53.

18 Vgl. Christian Bobbert, Die Ernährungswirtschaft als kritische Infrastruktur, in: Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht 5/2025, S. 627–644.

fungsgesetz (LBG).[19] Es regelt – wenig überraschend – die Beschaffung von Grundstücken insbesondere für Zwecke der Verteidigung, wobei eine Enteignung zulässig ist, wenn der freihändige Erwerb scheitert. Schließlich ermöglicht auch das Wassersicherstellungsgesetz (WasSiG) Maßnahmen sowohl der Sicherstellung im Verteidigungsfall als auch der Vorsorge.[20] Weitere Teilbereiche der Sicherstellung und Vorsorge sind etwa im Postgesetz (Paragrafen 105–110 PostG), im Telekommunikationsgesetz (Paragrafen 184–190 TKG) sowie im Gesetz über die Beschränkung von Grundeigentum für die militärische Verteidigung (kurz: Schutzbereichgesetz, SchBerG) geregelt.

Allerdings gibt es auch Gebiete, für die der Gesetzgeber nach überwiegender Auffassung die nötigen Instrumente erst noch schaffen muss. Das betrifft insbesondere den Bereich der Gesundheitsvorsorge, wie die Erfahrungen mit der Covid-19-Pandemie gezeigt haben.[21] Ebenso gilt es, die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, um erforderlichenfalls Zugriff auf geistiges Eigentum wie Software oder Quellcodes zu erhalten, das für Zwecke der Verteidigung erforderlich ist.[22]

GESETZGEBER UNTER KRIEGSBEDINGUNGEN

Unter welchen verfassungsrechtlichen Bedingungen sich die parlamentarische Gesetzgebung im Krieg vollzieht, hängt jedoch durchaus davon ab, ob der Verteidigungsfall nach Art. 115a Abs. 1 Satz 1 GG festgestellt wird. Dass im Verteidigungsfall keine Bundes- und Landtagswahlen stattfinden und eine Auflösung des Bundestags ausgeschlossen ist, sorgt für politische Beinfreiheit (Art. 115h Abs. 1 Satz 1 GG). Für dringliche Gesetzesvorlagen gilt im Verteidigungsfall ein vereinfachtes Verfahren: Für den Fall, dass der Bundestag nicht zusammentreten kann, sieht Art. 115e GG ein Notparlament vor, den Gemeinsamen Ausschuss. Er hätte im Kalten Krieg im Falle eines nuklearen Schlagabtauschs im Ausweichsitz der Verfassungsorgane des Bundes in Bad Neuenahr getagt. Dass es dazu kommt, ist in mehrerlei Hinsicht unwahrscheinlich: Das aktuelle russische Bedrohungsszenario mag zwar mit nuklearen Drohungen unterfüttert sein, ist jedoch prinzipiell konventionell. Auch das ukrainische Parlament, die Werchowna Rada, nimmt seine Aufgaben seit dem Großangriff im Februar 2022 uneingeschränkt wahr. Und nicht zuletzt ist der „Regierungsbunker“ südlich von Bonn heute nur noch ein Museum.

Unabhängig von der etwaigen Feststellung des Verteidigungsfalls greifen auch im Krieg die allgemeinen verfassungsrechtlichen Bindungen des parlamentarischen Gesetzgebers, insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Hier billigt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Legislative allerdings eine erhebliche Einschätzungsprärogative zu. Insbesondere im Rahmen der Bewältigung der Corona-Krise hielt sich das Bundesverfassungsgericht selbst in einem recht späten Stadium der Pandemie bei der Kontrolle der Verhältnismäßigkeit auffällig zurück.[23] Dies beruhte maßgeblich auch darauf, dass der Gesetzgeber in der Pandemie seine Entscheidungen auf teilweise unsicherer Tatsachen- und Prognosegrundlage traf.[24] Das allerdings ist etwas, was den Krieg seit jeher kennzeichnet: Entscheidungen fallen oftmals in Ungewissheit, im „Nebel“ des Krieges.[25]

VERORDNUNGSGEBER IM KRIEG

Auf dem Gebiet der Sicherstellung und Vorsorge ist aber nicht nur der parlamentarische, sondern auch der exekutive Gesetzgeber gefragt. Denn die

19 Vgl. Michael Klinkenberg, Gesamtverteidigung und Stationierung, in: Zeitschrift für das gesamte Sicherheitsrecht (GSZ) 2/2025, S. 62–69.

20 Vgl. Michael Reinhardt, Sicherstellung der öffentlichen Wasserversorgung im Notfall, in: ZRP 4/2020, S. 119–123.

21 Ausführlich hierzu Bernhard Opolony, Gesundheitsversorgung im Krisenfall. Systematische Überlegungen für ein Gesundheitssicherstellungsgesetz, in: ZRP 3/2025, S. 76–79; siehe auch Arnold/Frick (Anm. 9).

22 Vgl. Arnold/Frick (Anm. 9).

23 Kritisch hierzu Oliver Lepsius, Zerstörerisches Potential für den Verfassungsstaat, 3. 12. 2021, www.lto.de/recht/hintergruende/h/bverfg-1bvr78121-1bvr97121-corona-bundesnotbremse-massnahmen-kontakt-ausgang-schule-kinder-grundrechte-kommentar-verfassung-rechtstaat.

24 Vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 19. 11. 2021 – 1 BvR 971/21 u. a. –, juris Rn. 198; Beschluss vom 19. 11. 2021 – 1 BvR 781/21 u. a. –, juris Rn. 204. Siehe auch Patrick Heinemann, Anmerkung zu BVerfG, Beschl. v. 12. 10. 2021 – 1 BvR 781/21 –, in: NVwZ 22/2021, S. 1687–1689.

25 „Der Krieg ist das Gebiet der Ungewißheit; drei Vierteile derjenigen Dinge, worauf das Handeln im Kriege gebaut wird, liegen im Nebel einer mehr oder weniger großen Ungewißheit.“ Carl von Clausewitz, Vom Kriege, Stuttgart 1994 (1832), S. 65.

Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze enthalten umfangreiche Verordnungsermächtigungen. Etliche Verordnungen liegen bereits vor, wie zum Beispiel die Energiesicherheitstransportverordnung, die Verordnung zur Sicherstellung des Eisenbahnverkehrs, die Verordnung über Verkehrsleistungen der Eisenbahnen für die Streitkräfte[26] oder die Wirtschaftssicherstellungsverordnung.[27]

Der verfassungsrechtliche Rahmen der exekutiven Rechtsetzung ist im Krieg kein anderer als im Frieden: Die Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG gelten uneingeschränkt, unabhängig davon, ob der Zustimmungs-, Spannungs- oder Verteidigungsfall vorliegt: Insbesondere muss der parlamentarische Gesetzgeber die Reichweite der Verordnungsermächtigung genau bestimmen. Blankettermächtigungen für die Regierung sind also auch im Krisenfall nicht zulässig. Es greift die vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Wesentlichkeitstheorie, wonach die Regelung dessen, was für die Grundrechtsausübung wesentlich ist, dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehalten bleibt. Die Erfahrungen aus der Frühphase der Covid-19-Pandemie zeigen jedoch, dass die Verwaltungsgerichte hier jedenfalls in unübersichtlichen Notlagen einen (für den Gesetzgeber) eher großzügigen Maßstab anlegen, solange ein späteres Tätigwerden des Gesetzgebers zumindest in Aussicht ist.[28]

WILLE ZUR BEHAUPTUNG

Nicht nur im rein Militärischen, sondern auch bei der Vorbereitung einer resilienten Kriegswirtschaft durch kluge Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze wäre es töricht, die jüngsten Erfahrungen der Ukraine auf diesem Gebiet nicht auszuwerten. Denn wie bereits zu Zeiten der Pandemie hierzulande macht in dieser existenziellen äußeren Krise der ukrainischen Nation die legislative Tätigkeit auf diesem Gebiet einen erheblichen Teil der parlamentarischen Arbeit der Abgeordneten der Werchowna Rada aus. Sicherlich sind die Voraussetzungen der deutschen Volkswirtschaft andere. Überheblichkeit und Ignoranz sind gleichwohl fehl am Platz. Denn etliche der dort erkannten Zielkonflikte dürften nicht ukrainespezifisch sein: So steht etwa das Interesse an Beschleunigung in Widerstreit mit den Bedürfnissen der Transparenz sowie einer bestmöglichen und fairen Auftragsvergabe und damit letztlich der Korruptionsbekämpfung. Überbordende und sich häufig ändernde Vorschriften können lähmend wirkend. Die Balance zwischen notwendiger Lenkung bei möglichst großer Freiheit muss im Blick behalten werden, um die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft zu erhalten.[29]

Der preußische Generalmajor und Militärtheoretiker Carl von Clausewitz definierte den Krieg in erster Linie als eine Auseinandersetzung zweier entgegengesetzter Willen.[30] Und Carl Schmitt ergänzte, dass jeder Widerstand zwecklos sei, wenn dem Gegner noch nicht einmal der Wille zur Selbstbehauptung entgegensetzt werde.[31] Die Bundesrepublik ist auch im Krieg ein parlamentarischer Gesetzgebungsstaat. Dem Parlament als maßgeblichem Forum des Volkswillens kommt deshalb auch bei der Verteidigung eine Schlüsselfunktion zu. Es ist seine Aufgabe, die legislativen Weichen zu stellen, um im äußersten Fall alle gesellschaftlichen Kräfte zur Verteidigung unserer freiheitlichen Ordnung zu bündeln – und dabei die Verhältnismäßigkeit zu wahren.

26 Vgl. Marc-Andor Lorenz, Der Eisenbahnsektor im Notstand, in: Infrastrukturrecht Jg. 2025, S. 55–61.
27 Vgl. Sven Eisenmenger, Was kommt auf Staat und Wirtschaft im äußeren Notstand zu?, in: GSZ 7/2024, S. 152–158.
28 Vgl. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 30.3.2020 – 20 CS 20.611 –, juris Rn. 17.
29 Vgl. Dmytro Boyarchuk/Marek Dabrowski, The Ukrainian War Economy, Bruegel Working Paper 12/2023; Kateryna Nekit, The Right to Private Property under Martial Law in Ukraine, in: The Age of Human Rights Journal 20/2023, https://doi.org/10.17561/tahrj.v20.7579; Yuriy Prytyka et al., Legal Challenges for Ukraine under Martial Law: Protection of Civil, Property and Labour Rights, Right to a Fair Trial, and Enforcement of Decisions, in: Access to Justice in Eastern Europe 3/2022, S. 219–238, https://doi.org/10.33327/AJEE-18-5.2-n000329.
30 „Der Krieg ist also ein Akt der Gewalt, um den Gegner zur Erfüllung unseres Willens zu zwingen." Clausewitz (Anm. 25), S. 17.
31 Vgl. Schmitt (Anm. 5), S. 54.

PATRICK HEINEMANN
ist promovierter Jurist und Fachanwalt für Verwaltungsrecht in Freiburg im Breisgau.

VON MYTHEN UND GESPENSTERN

Panik, Chaos und die Bevölkerung in Katastrophen und Krieg

Cordula Dittmer · Daniel F. Lorenz

Seit Bundeskanzler Olaf Scholz im Februar 2022 nach der Ausweitung des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine im Deutschen Bundestag von einer „Zeitenwende" sprach, beherrschen Fragen nach der militärischen Verteidigungsfähigkeit, dem Schutz kritischer Infrastruktur und nach einer grundsätzlichen Wehrhaftigkeit die sicherheitspolitische Debatte in Deutschland. Dies zeigt sich unter anderem in der Diskussion um die Wiedereinführung der Wehrpflicht und der für deutsche Verhältnisse massiven Steigerung der Verteidigungsausgaben. Während auf EU- und NATO-Ebene in verschiedenen Positionspapieren und Studien die Bevölkerung und die Stärkung ihrer Resilienz als wesentliche Faktoren der Verteidigungsfähigkeit definiert werden,[01] kommt der Rolle der Bevölkerung zumindest hierzulande eher wenig Aufmerksamkeit zu. Zwar gibt es halbherzige Aufrufe, dass individuell entsprechende Vorsorge zu treffen sei, etwa durch das Anlegen von Lebensmittelvorräten, aber die gesellschaftliche Auseinandersetzung über die notwendig zu erhöhende Resilienz im gesamten Bevölkerungsschutz,[02] sowohl im Zivilschutz im Verteidigungsfall als auch im allgemeinen Katastrophenschutz in Friedenszeiten, nimmt erst allmählich an Fahrt auf.

Hierbei ist auch von Belang, wie Menschen sich in Krisensituationen verhalten. Medial kolportierte Katastrophenmythen von panischen oder plündernden Massen sind dabei offenbar weiterhin wirkmächtig. Wie die Bevölkerung im Verteidigungsfall tatsächlich handeln würde, welche sozialen Ressourcen sie mobilisieren könnte, wie resilient sie eigentlich wäre oder welche gesellschaftlichen Bereiche sich als besonders vulnerabel zeigen würden, kurz: wie ein daran ausgerichteter zeitgemäßer Zivilschutz aussehen könnte, wird politisch und öffentlich kaum diskutiert und ist auch wissenschaftlich bislang auffällig unterbelichtet.

Mit diesem Artikel wollen wir einen Beitrag zur Diskussion dieser diskursiven Leerstelle mit Erkenntnissen aus der sozialwissenschaftlichen Katastrophenforschung leisten. Diese untersucht seit ihrem Entstehen im Kontext des Zweiten Weltkrieges, wie sich Menschen in Extremsituationen verhalten und wie auf Grundlage der so gewonnenen empirischen Daten effektive Katastrophenvorsorge gelingen kann. Im Folgenden wird dabei unter anderem den Fragen nachgegangen, welche Aspekte auch auf ein zukünftiges Kriegsszenario in Deutschland übertragbar wären und wo die sozialwissenschaftliche Forschung selbst noch am Anfang steht.

BEVÖLKERUNG IM ERNSTFALL

Die Rolle der Zivilbevölkerung im modernen Krieg lässt sich aus mindestens vier analytisch unterscheidbaren, in der Praxis jedoch eng verflochtenen Perspektiven betrachten. Aus *militärischer Perspektive* vollzog sich seit dem Ersten Weltkrieg eine fundamentale Transformation: Mit der industriellen Mobilmachung und der Schaffung von Massenheeren löste sich die klassische Trennung von Front und Hinterland zunehmend auf. Im totalen Krieg des 20. Jahrhunderts wurde die Zivilbevölkerung sowohl zum Objekt physischer Angriffe als auch zum Ziel psychologischer Operationen, die auf Demoralisierung und den Zusammenbruch des Kriegswillens abzielten. Die psychologische Kriegsführung wurde als Summe aller Methoden zur Beeinflussung des Verhaltens und der Einstellungen gegnerischer Streitkräfte sowie der Zivilbevölkerung konzipiert, zu denen neben Propaganda und Desinformation auch In-

frastrukturzerstörung und Angriffe auf die Bevölkerung zählen.[03] Die Zivilbevölkerung war dabei nicht nur Ziel, sondern auch Maßstab strategischen Kalküls: Kriegsstrategen auf beiden Seiten analysierten die psychische Belastbarkeit gegnerischer Gesellschaften und versuchten, deren Kollaps gezielt herbeizuführen oder auf der eigenen Seite zu verhindern.

Noch während des Zweiten Weltkriegs untersuchten US-amerikanische Sozialwissenschaftler das Verhalten der Bevölkerung im Krieg, um die Effektivität der alliierten Luftangriffe gegen die Achsenmächte, einschließlich der psychologischen Wirkung auf den Durchhaltewillen der Zivilbevölkerung, zu evaluieren. Dieser „United States Strategic Bombing Survey" (USSBS)[04] war der zentrale wissenschaftliche und personelle Nukleus für die später entstehende sozialwissenschaftliche Katastrophenforschung. Die wissenschaftliche Untersuchung von Katastrophen war nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst ein Mittel, um für den Zivilschutz im aufziehenden Kalten Krieg zu lernen. Zivile Katastrophen wurden dabei als Laboratorien zur Untersuchung menschlichen Verhaltens unter Extrembedingungen verstanden. Die zunächst genuin militärische Orientierung (und Finanzierung) der frühen US-amerikanischen Katastrophenforschung hatte unmittelbare Auswirkungen auf ihre Forschungsgegenstände: Panik, Demoralisierung und Kooperationsbereitschaft der Bevölkerung wurden als primär militärische Fragen untersucht. Erst ab Mitte der 1950er Jahre vollzog sich eine schrittweise Verschiebung des Fokus hin zu Katastrophen als eigenständigem sozialen Phänomen („Katastrophisierung"),[05] verbunden mit theoretischer und institutioneller Konsolidierung sowie spezifischen eigenen Erkenntnisinteressen für zivile Katastrophen und Notfälle.[06]

Aus *humanitär-rechtlicher Perspektive* antwortete das humanitäre Völkerrecht auf die Totalisierung des Krieges mit einer normativen Gegenbewegung: Es kodifizierte in den Genfer Konventionen von 1949 und den Zusatzprotokollen von 1977 das Unterscheidungsgebot zwischen Kombattanten und Nicht-Kombattanten als zentrales Schutzprinzip. Während dieses Gebot sowie das Verbot von Anschlägen, die Terror in der Zivilbevölkerung verbreiten sollen, zum gewohnheitsrechtlichen Kernbestand des humanitären Völkerrechts gehören, steht dieses normative Regime gleichzeitig seit seinem Entstehen und besonders in der Gegenwart unter erheblichem Druck. Dies gilt insbesondere in asymmetrischen Konflikten, in denen nicht-staatliche Akteure rechtliche Graubereiche und zivile Umgebungen systematisch ausnutzen und damit die Prinzipien der Unterscheidung, Verhältnismäßigkeit und Rechenschaftspflicht strukturell untergraben.[07]

Aus *(sozial-)psychologischer Perspektive* steht weniger die akute Reaktion, sondern die langfristige psychische Schädigung der Zivilbevölkerung durch Gewalt, Verlust und Vertreibung im Mittelpunkt. Krieg trifft Zivilbevölkerungen als eine spezifische Form extremer kollektiver Belastung, die individuelle und gesellschaftliche Traumatisierungsprozesse in Gang setzt. Auf individueller Ebene ist die posttraumatische Belastungsstörung (PTBS) die am besten dokumentierte Kriegsfolge bei Zivilpersonen: Studien aus den Kriegen und Konflikten in Bosnien und Herzegowina, dem Irak und Syrien belegen hohe Prävalenzraten unter direkt betroffenen Zivilbevölkerungen, insbesondere bei Kindern, Frauen und Vertriebenen.[08]

01 Etwa im sogenannten Niniistö-Report: Sauli Niinistö, Safer Together. Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness, Brüssel 2024, https://commission.europa.eu/topics/defence/safer-together-path-towards-fully-prepared-union_en.

02 Vgl. Cordula Dittmer/Daniel F. Lorenz et al., Bevölkerungsschutz, Informationen zur politischen Bildung 365/2026, www.bpb.de/573144.

03 Vgl. Gert Sommer, Kriegsführung, psychologische, in: Philipp Yorck Herzberg (Hrsg.), Dorsch. Lexikon der Psychologie, 19. 11. 2021, https://dorsch.hogrefe.com/stichwort/kriegsfuehrung-psychologische.

04 Vgl. United States Strategic Bombing Survey, Summary Report (European War), Washington, D. C., 30. 9. 1945.

05 Vgl. Martin Diebel, Atomkrieg und andere Katastrophen. Zivil- und Katastrophenschutz in der Bundesrepublik und Großbritannien nach 1945, Paderborn 2017.

06 Vgl. Enrico Quarantelli, Disaster Studies. An Analysis of the Social Historical Factors Affecting the Development of Research in the Area, in: International Journal of Mass Emergencies and Disasters 3/1987, S. 285–310.

07 Vgl. Jean-Marie Henckaerts/Louise Doswald-Beck, Customary International Humanitarian Law, Vol. I: Rules, Cambridge 2005; Marco Sassòli, International Humanitarian Law. Rules, Controversies, and Solutions to Problems Arising in Warfare, Cheltenham 2019.

08 Vgl. Thole H. Hoppen et al., Global Burden of Post-Traumatic Stress Disorder and Major Depression in Countries Affected by War between 1989 and 2019: A Systematic Review and Meta-Analysis, in: BMJ Global Health 7/2021, https://doi.org/10.1136/bmjgh-2021-006303; Zachary Steel et al., Association of Torture and Other Potentially Traumatic Events

Das Konzept des sozialen oder kulturellen Traumas beschreibt, wie kriegerische Gewalt nicht nur einzelne Menschen, sondern gesellschaftliche Kohäsion, institutionelles Vertrauen und das kollektive Gedächtnis über Generationen hinweg beschädigen kann.[09]

Der *gegenwärtige Resilienzdiskurs* tritt als vierte Perspektive hinzu – allerdings mit einem grundlegend anderen epistemischen Status als die drei vorgenannten. Während die militärische, die humanitär-rechtliche und die sozialpsychologische Perspektive je einer spezifischen Fachlogik folgen und insofern komplementär nebeneinanderstehen, zeichnet sich der gegenwärtig vor allem im politisch-militärischen Feld geführte Resilienzdiskurs gerade durch den Verzicht auf solche Differenzierungen aus. Ein NATO-Strategiepapier von 2022 formuliert „Resilienz als nationale Verantwortung und kollektive Verpflichtung“[10] und bündelt damit in einem einzigen normativen Begriff Anforderungen, die aus den drei vorgenannten Perspektiven eigentlich sehr unterschiedliche, teils widersprüchliche Entwicklungspfade und Konsequenzen nahelegen.

AUS KATASTROPHEN LERNEN: ENTSTEHUNG EINER DISZIPLIN

War die Zivilbevölkerung in Deutschland zwar Gegenstand umfassender Studien zum Verhalten im Ernstfall durch die US-amerikanische Zivilschutz- und spätere sozialwissenschaftliche Katastrophenforschung, so gab (und gibt) es kaum eine eigene sozialwissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Krieg. Noch 2015 konstatierte der Soziologe Arno Bammé eine „Kriegsvergessenheit“ seiner Disziplin und begründete diese mit der in der Nachkriegszeit vorherrschenden Idealvorstellung gesellschaftlichen (wirtschaftlichen) Fortschritts, in der der Krieg und die damit verbundene soziale Instabilität als die absolute Ausnahme gesehen wurde und damit kein Thema für die Soziologie war.[11] Allerdings etablierte sich in Deutschland in den 1970er Jahren – ebenfalls zunächst im Bestreben, aus Katastrophen für den Zivilschutz zu lernen, wenn auch unter den bundesrepublikanischen Rahmenbedingungen des Kalten Krieges[12] – die „Kieler Schule“ der Katastrophensoziologie: In dieser wurden Kriege ebenso wie Katastrophen als Extremfälle einer „historisch üblich gewordenen, ggf. katastrophalen Form der sozialen Verflechtung“ gedacht.[13] Krieg ist in dieser Denkschule keineswegs eine soziologisch unvergleichbare Situation, sondern analytisch und soziologisch abstrahierend lediglich eine extreme und „krasse“ Ausprägung gesellschaftlichen Wandels. Dass die Auswirkungen von Katastrophen und Kriegen sich durchaus deutlich unterscheiden können, wird dabei keineswegs beschönigt.[14] Neben den empirischen Analysen von Katastrophen wurden in der deutschen Katastrophenforschung auch im Auftrag von Behörden Studien darüber erstellt (aber nicht veröffentlicht), wie sich die Bevölkerung im Fall eines nuklearen Atomkriegs verhalten würde und wie die „kollektive Schutzlosigkeit“[15] überwunden werden könnte.

Derartige Forschung wurde in Deutschland aufgrund der strukturellen Rahmenbedingungen zum allergrößten Teil als Drittmittel- oder sogar Auftragsforschung betrieben. Dies hatte zur Folge, dass nach dem Ende des Kalten Krieges mit der Forschungsförderung auch die Forschung über das Bevölkerungsverhalten in Kriegszeiten sowie die Zivilschutzforschung fast vollständig zum Erliegen kam. Zwar führten Katastrophen und terroristische Anschläge, insbesondere jene

with Mental Health Outcomes among Populations Exposed to Mass Conflict and Displacement. A Systematic Review and Meta-Analysis, in: Journal of the American Medical Association 5/2009, S. 537–549.

09 Vgl. Jeffrey C. Alexander et al., Cultural Trauma and Collective Identity, Berkeley 2004.

10 Englisch zit. in Gunhild Hoogensen Gjørv/Sergii Glebov/Christopher Holshek (Hrsg.), The Eighth Baseline Requirement. Resilient Civilians in Hybrid Threats and Warfare, Amsterdam 2025, S. viii, https://ebooks.iospress.nl/volume/the-eighth-baseline-requirement-resilient-civilians-in-hybrid-threats-and-warfare.

11 Vgl. Arno Bammé, Die Normalität des Krieges: Ein blinder Fleck der Soziologie, in: Soziologie 3/2015, S. 277–291, https://publikationen.soziologie.de/index.php/soziologie/article/view/832.

12 Vgl. Cordula Dittmer/Daniel F. Lorenz, Wie kann eine Zivilschutzforschung der Zukunft aussehen? Ein katastrophensoziologischer Blick zurück und voraus, in: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) (Hrsg.), Tagungsband Forschung für den Bevölkerungsschutz, Bonn 2026 (i. E.).

13 Lars Clausen, Übergang zum Untergang. Skizze eines makrosoziologischen Prozeßmodells der Katastrophe, in: ders. (Hrsg.), Krasser sozialer Wandel, Opladen 1994, S. 13–50, hier S. 15.

14 Vgl. ders./Wolf R. Dombrowsky, Vorsicht Glas! Ratgeber für erhöhte Gefahr, Bonn 1983.

15 Ebd., S. 106.

vom 11. September 2001 in den USA, zu einer Neustrukturierung des Bevölkerungsschutzes und der Etablierung der zivilen Sicherheitsforschung in Deutschland und Europa; kriegerische Szenarien wurden dabei aber nicht berücksichtigt.[16]

ERKENNTNISSE UND MYTHEN ÜBER PROSOZIALES VERHALTEN, PLÜNDERUNG UND PANIK

Die in der medialen Berichterstattung oder Katastrophenfilmen vielfach replizierten Mythen eines weitverbreiteten irrationalen Verhaltens von Menschen in Extremsituationen werden, obwohl sie mittlerweile umfassend widerlegt wurden, weiterhin gepflegt und reproduziert. Die dominantesten Mythen menschlichen Verhaltens in extremen Situationen – Plünderungen und Panik – haben ihre Ursprünge im militärischen Kontext.

In der vormodernen Kriegsführung, paradigmatisch im Dreißigjährigen Krieg, galten Plünderungen als rechtmäßige Prämie siegreicher Soldaten. Diese waren jedoch keineswegs irrationale oder willkürliche Handlungen, sondern durchaus durch komplexe Rechtssysteme geregelt.[17] Im Römischen Recht waren Plünderungen zum Beispiel im Kriegsfall erlaubt, in Katastrophen dagegen ausdrücklich verboten. Das moderne humanitäre Völkerrecht hat Plünderungen auch im Krieg geächtet: Die Haager Landkriegsordnung von 1907 und die Genfer Konventionen von 1949 verbieten die Aneignung von Eigentum in besetztem Gebiet.

Auch die Vorstellung massenhafter Panik reicht ins Militärische und Vormoderne zurück. Der „panische" Schrecken wurde auf Pan, den Hirtengott aus der griechischen Mythologie, zurückgeführt und bezeichnete ursprünglich einen gottgesandten unerklärlichen Schrecken ganzer Heere, der als Furcht des Menschen vor der eigenen ungezügelten Kraft interpretiert wurde.[18] Derartige Bilder vermischten sich im 20. Jahrhundert mit der Entstehung der Psychoanalyse und massenpsychologischen Konzepten, die die „Massen" als blind, zerstörerisch und triebhaft charakterisierten; als kollektive Entität, die von einer „Massenseele" ins Irrationale und Unkontrollierbare getrieben werden könne.[19]

Mit dem Übergang zum totalen Krieg im 20. Jahrhundert verschob sich die Funktion dieser Narrative grundlegend. Die Zivilbevölkerung des Gegners wurde zum strategischen Ziel: Panik und Plünderung sollten in der feindlichen Gesellschaft provoziert werden, um zu demoralisieren; ihre Verhinderung wurde in der eigenen Gesellschaft zur zentralen Aufgabe von Propaganda und Zivilschutz.[20] Die Mythen wurden damit aktiv konstruiert, instrumentalisiert und verbreitet.[21] Dass der USSBS nach 1945 feststellte, dass Plünderungen nach Luftangriffen auf Deutschland und Japan kaum aufgetreten waren, zeigt deutlich die Diskrepanz zwischen strategischer Erwartung und sozialer Realität.

Im Gegensatz zu den kursierenden militärisch geprägten Narrativen zeigt die US-amerikanische und in der Folge auch die deutschsprachige Katastrophenforschung, dass in Krisen und Katastrophen prosoziales Verhalten in der Regel deutlich das antisoziale überwiegt. Zahlreiche Studien belegen, dass die Betroffenen in extremen Situationen nicht passiv sind. Es ist nicht ungewöhnlich, dass Überlebende als erste helfen, bis professionelle Hilfe eintrifft. Diese besonderen Notgemeinschaften von Betroffenen – auch als *community of sufferers* oder *disaster communitas* bezeichnet – finden sich nach fast jeder Katastrophe.[22] Das Entstehen von Solidarität in und nach Katastrophen hängt jedoch durchaus auch von der Frage der Ursache ab: Wenn sich Ereignisse in der kollektiven Deutung auf äußere Kräfte wie die Natur zurückführen lassen, fördern diese öfter ein Gemeinschaftsgefühl. Betroffene empfinden in den ersten Phasen der Katastrophe Bindung durch ein gemeinsam imaginiertes

16 Vgl. BBK, Dritter Gefahrenbericht der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern. Bericht über mögliche Gefahren für die Bevölkerung bei Großkatastrophen und im Verteidigungsfall, Bonn 2006.

17 Vgl. Peter H. Wilson, The Thirty Years War. Europe's Tragedy, Cambridge 2009.

18 Vgl. James Hillman, An Essay on Pan, in: Wilhelm Heinrich Roscher/James Hillman, Pan and the Nightmare. Two Essays, New York–Zürich 1972, S. 1–65.

19 Vgl. Gustave Le Bon, Psychologie des foules, Paris 1895.

20 Vgl. Tami Davis Biddle, Rhetoric and Reality in Air Warfare. The Evolution of British and American Ideas about Strategic Bombing, 1914–1945, Princeton 2002.

21 Vgl. Richard J. Overy, The Bombing War. Europe 1939–1945, London 2013.

22 Vgl. Charles E. Fritz, Disasters and Mental Health. Therapeutic Principles Drawn from Disaster Studies, Newark 1996 (1961); Steve Matthewman/Shinya Uekusa, Theorizing Disaster Communitas, in: Theory and Society 50/2021, S. 965–984.

Schicksal. Dies kann durchaus anders sein, wenn sich die Katastrophe an politischen Konfliktlinien ereignet (etwa Risikotechnologien) und damit auf politische Entscheidungen zurückgeführt werden kann oder widerstreitende Deutungen der Katastrophenursache konkurrieren.[23]

Als antisozial zu bezeichnendes Verhalten im Sinne einer bewussten Schädigung anderer entsteht hingegen erst durch den Verlust einer funktionierenden normativen Ordnung oder in Kontexten, in denen antisoziales Verhalten auch im Alltag bereits gegenwärtig ist. Selbst in durch Krieg und Katastrophen stark zerrütteten Gesellschaften bilden sich normative Ordnungen, die handlungsleitend sind. Anders gelagert ist der Fall, wenn die betroffene Gesellschaft bereits vor dem Extremereignis stark von sozialer Ungleichheit, Gewalt oder Kriminalität geprägt war.[24] Auch wenn dies in vielen Fällen temporär durch Solidarität oder die gemeinsame Betroffenheit überdeckt wird, bleiben diese Strukturen handlungsleitend und können wie im Friedensfall deutliche Folgen haben.

Gemäß dem Thomas-Theorem ist es nicht allein entscheidend, ob ein Phänomen empirisch auftritt – allein die Erwartung seines Auftretens verändert bereits Entscheidungen und Handlungen der beteiligten Akteure.[25] Die Angst vor Plünderungen kann Reaktionsweisen hervorrufen, die sich in ihren Konsequenzen weit negativer auswirken als das unwahrscheinliche Ereignis, das sie zu verhindern suchen. So wird davon ausgegangen, dass die während Hurrikan „Katrina“ verbreitete Angst vor Plünderungen und die entsprechenden Reaktionen der Sicherheitsorgane – wie der Abzug von Polizisten von Rettungsmaßnahmen, die Kriminalisierung von Opfern oder die Ausgangssperren, die Nachbarschaftshilfe verhinderten – zahlreiche Menschenleben gekostet haben.[26]

Oft verstärken diese Erzählungen zudem die Marginalisierung und Stigmatisierung bestimmter sozialer Gruppen, befeuern Rassismus oder dienen der Legitimierung neuer Überwachungsmaßnahmen oder intensivierter Sicherheitsvorkehrungen.[27] Der Soziologe Lee Clarke und die Risikoforscherin Caron Chess haben in diesem Kontext den Begriff „Elitenpanik“ geprägt, mit der sie die Unterstellung irrationalen Verhaltens der Bevölkerung als Strategie des Machterhalts in Zeiten des Kontrollverlusts bezeichnen.[28] Diese Mythen dienen also vielmehr als „ordnungspolitische Chiffre“, die eher auf bestehende gesellschaftliche Normen verweisen, als dass sie die Realität selbst widerspiegeln.[29] Neben dieser kultursoziologischen Interpretation könnte man im Sinne der aktuellen sicherheitspolitisch geprägten Debatten diese Mythen auch als (gezielte) Desinformation beschreiben und ebenso als Straftatbestand werten, wenn in der Folge Menschen zu Schaden kommen.

ÜBERTRAGBARKEIT AUF KRIEGERISCHE KONTEXTE

Die Katastrophenforschung hat über mehr als acht Jahrzehnte empirisch belegt, dass Massenpanik, Plünderung und sozialer Zerfall in Extremsituationen seltene Ausnahmeerscheinungen sind und dass prosoziales Verhalten die empirisch dominante Reaktionsform ist. Für die Zivilschutzforschung ergibt sich daraus ein doppeltes Erkenntnispotenzial, das jedoch einer kritischen Übertragungsprüfung bedarf.

Einerseits lassen sich Befunde zu Vulnerabilität, menschlichem Verhalten in Extremsituationen, Warnungen und Evakuierungen prinzipiell auf den Zivilschutzfall übertragen.[30] Erste Evidenzen zu prosozialem Verhalten in kriegerischen Kontexten stützen einen vorsichtigen Transfer, verweisen aber zugleich auf die Modifikation durch gruppengebundene Solidarität (*parochial altruism*), die Hilfsbereitschaft

23 Vgl. Kai T. Erikson, A New Species of Trouble. Explorations in Disaster, Trauma, and Community, New York 1994.

24 Vgl. Rahim Ali Sheikhi/Raheleh Javanbakhtian/Mohammad Heidari, Looting and Antisocial Behavior after Disasters: A Systematic Review, in: BMC Public Health 25/2025, Art. 309, https://doi.org/10.1186/s12889-025-21285-7.

25 Vgl. William I. Thomas/Dorothy S. Thomas, The Child in America. Behavior Problems and Programs, New York 1928, S. 571 f.

26 Vgl. Russell R. Dynes/Havidán Rodríguez, Finding and Framing Katrina. The Social Construction of Disaster, in: David L. Brunsma et al. (Hrsg.), The Sociology of Katrina, Lanham 2010, S. 25–36.

27 Vgl. Kathleen Tierney/Christine Bevc/Erica Kuligowski, Metaphors Matter. Disaster Myths, Media Frames, and Their Consequences in Hurricane Katrina, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science 604/2006, S. 57–81.

28 Vgl. Lee Clarke/Caron Chess, Elites and Panic: More to Fear than Fear Itself, in: Social Forces 2/2008, S. 993–1014.

29 Vgl. Wolf R. Dombrowsky, Plünderung als ordnungspolitische Chiffre, in: Notfallvorsorge 3/2005, S. 8–11.

30 Vgl. Dittmer/Lorenz (Anm. 12).

auf die Eigengruppe konzentriert und gegenüber als fremd wahrgenommenen Personen abbricht. Andererseits stößt die Übertragung dort an strukturelle Grenzen, wo die Eigenlogik des Krieges die Bedingungen grundlegend verändert: Moderne hybride Kriegsführung zielt präzise darauf ab, jene Mythen zu (re)aktivieren, die die Katastrophenforschung als empirisch äußerst selten identifiziert hat. Während solche extremen Verhaltensweisen in Katastrophen also nur unter sehr spezifischen Kontextfaktoren und Vorbedingungen überhaupt möglich sind, verschiebt sich im Krieg der Fokus auf genau diese Bedingungen und ihre gezielte Beeinflussung; mehr noch: Desinformationskampagnen, die viral verbreitete Bilder von Plünderungen und Panikmeldungen instrumentalisieren, nutzen strategisch das Bild der irrationalen Masse, um soziale Kohäsion und Vertrauen in staatliche Institutionen zu untergraben und damit gleichzeitig den Kontext und die Bedingungen zu verschieben.

Doch auch für den vermeintlichen Gegendiskurs gilt: Wer Resilienz unter diesen Bedingungen programmatisch als herzustellende Eigenschaft der Bevölkerung konzipiert, reproduziert implizit eben jenes Massenbild, das die empirische Forschung zum Verhalten in Extremsituationen längst relativiert hat, und riskiert dabei eine dreifache Blindheit: gegenüber der Schutzlogik des humanitären Völkerrechts, das die Zivilbevölkerung als Schutzobjekt mit positiven Schutzpflichten der Kriegführenden begreift; gegenüber den Befunden der Traumaforschung, wonach Krieg und kollektive Gewalt genau jene psychosozialen Ressourcen zerstören, die Resilienz voraussetzt; und gegenüber den sozialen Differenzierungsmechanismen, die bestimmen, wer sich Vorsorge leisten kann und wer nicht. Es besteht somit die Gefahr, Schutzanstrengungen – die von einzelnen Menschen in kriegerischen Kontexten deutlich schwerer zu leisten sind als im Zusammenhang mit Naturgefahren – zu individualisieren und damit staatlicher Verantwortung zu entziehen.

Für spezifische Felder wie beispielsweise langfristige Veränderungen des Verhaltens in postheroischen Gesellschaften,[31] die Resilienz des Ehrenamtes als der zentralen Ressource des deutschen Bevölkerungsschutzes im Zivilschutzfall, die Wirkung gezielter feindlicher Desinformation auf das Sozialverhalten sowie hybride Bedrohungslagen, liefern aktuell weder Katastrophen- noch Militärsoziologie belastbare Antworten. Hier bedarf es einer eigenständigen Zivilschutzforschung, die die Erkenntnisbestände beider Disziplinen kritisch integriert, ohne deren jeweilige Reichweitengrenzen zu ignorieren.[32] Ohne eine entsprechende Forschung zum realen Verhalten der Bevölkerung drohen neue Zivilschutzmythen und Gespensterdebatten, die weder einer Demokratie noch den realen sicherheitspolitischen Herausforderungen angemessen sind: „Jede Vorstellung von Gesamtverteidigung und wehrhafter Demokratie muss zwangsläufig unglaubwürdig werden, wenn die Mehrheit, die Masse der sie tragenden Kräfte, unterschwellig als Pöbel, als Mob, als ungebildete, kulturzerstörende Mikroben gedacht und von omnipotenten Führern gelenkt werden soll."[33]

SCHLUSS: BEVÖLKERUNG ALS PARTNER DENKEN

Die sozialwissenschaftliche Katastrophenforschung hat in den vergangenen Jahrzehnten einen empirisch robusten Befund hervorgebracht: Menschen verhalten sich in Extremsituationen überwiegend prosozial, solidarisch und rational. Panik und Plünderung sind nicht die Regel, sondern die Ausnahme. Wo sie auftreten, sind ihre Ursachen weniger im Extremereignis selbst als in vorbestehenden sozialen Strukturen und gezielt produzierten Narrativen zu suchen. Diese Erkenntnis ist nicht trivial, sondern sie hat unmittelbare Konsequenzen für die Art und Weise, wie Gesellschaften sich auf den Ernstfall eines Krieges vorbereiten, wie Institutionen kommunizieren und wie politische Verantwortung für und in Krisen verteilt wird.

Gleichzeitig verdeutlicht die Genealogie der Mythen: Eine Zivilschutzpolitik, die auf dem Bild der irrationalen, schutzbedürftigen Masse aufbaut, verfehlt nicht nur die empirische Realität, sondern betreibt unfreiwillig das Geschäft

31 Zum Begriff der postheroischen Gesellschaft vgl. Herfried Münkler, Kriegssplitter. Die Evolution der Gewalt im 20. und 21. Jahrhundert, Berlin 2015, S. 169.

32 Dittmer/Lorenz (Anm. 12), S. 5.

33 Wolf R. Dombrowsky, Panikmache. Über echte und falsche Gespenster, in: Zivilverteidigung 3–4/1982, S. 41–46, hier S. 43.

jener, die genau diese Bilder als Waffe einsetzen. Gerade hybride Kriegsführung funktioniert über die Aktivierung von Angst und Misstrauen und findet in einer Zivilschutzpolitik, die auf dem Bild der irrationalen, schutzbedürftigen Masse aufbaut und einer Bevölkerung, die an ihre eigene Irrationalität glaubt, einen günstigen Resonanzraum für selbsterfüllende Prophezeiungen.

Das hat Konsequenzen für die Risiko- und Krisenkommunikation, die Katastrophen- und Zivilschutzplanungen und nicht zuletzt die Forschungsförderung. Und es ist ein Argument dafür, die sozialwissenschaftliche Zivilschutzforschung als eigenständiges Feld mit klarem Blick auf die gesellschaftliche Relevanz der Fragen, die sie stellt, ernst zu nehmen und zugleich ausreichend Abstand zu unmittelbaren Anwendungsinteressen zu wahren.

CORDULA DITTMER
ist promovierte Soziologin und Senior Researcher an der Akademie der Katastrophenforschungsstelle (AKFS) in Berlin. Aktuell leitet sie das vom Technischen Hilfswerk geförderte Projekt „ZiVis".

DANIEL F. LORENZ
ist promovierter Soziologe und wissenschaftlicher Koordinator an der Katastrophenforschungsstelle (KFS) der FU Berlin sowie Senior Researcher an der AKFS.

Bevölkerungsschutz im Überblick

Entwicklungen, Strukturen, Akteure und Herausforderungen des Bevölkerungsschutzes in den "Informationen zur politischen Bildung".

Gedruckt, als PDF oder im HTML-Format kostenlos hier:
www.bpb.de/izpb

bpb.de/shop

Bestell-Nr. 4365

MIT SISU IN SICHERHEIT

Katastrophen- und Zivilschutz in Finnland

Christine Leuchtenmüller

Finnland gilt als eines der bestvorbereiteten Länder Europas im Bereich des Katastrophen- und Zivilschutzes. Naturkatastrophen, hybride Bedrohungen, militärische Konflikte, Energiekrisen, Pandemien oder großflächige Infrastrukturstörungen werden dort nicht als voneinander getrennte Einzelphänomene verstanden, sondern als miteinander verbundene potenzielle Risiken innerhalb eines umfassenden Sicherheitsverständnisses. Dieses Konzept firmiert unter *Kokonaismaanpuolustus* (Gesamtverteidigung) bzw. unter den englischen Begriffen *Comprehensive Security* und *Total Defence* und beruht auf der Grundannahme, dass Sicherheit nur dann tragfähig ist, wenn staatliche Institutionen, Wirtschaft, Zivilgesellschaft sowie Bürgerinnen und Bürger gemeinsam Verantwortung übernehmen.[01]

Mit der im Januar 2025 verabschiedeten „Security Strategy for Society" hat Finnland dieses Modell erneut aktualisiert.[02] Die Strategie beschreibt Comprehensive Security ausdrücklich als gemeinsamen Rahmen für Behörden, Unternehmen, Organisationen und Bürger und betont, dass sie die Grundlage gesellschaftlicher Resilienz bildet. Die finnische Sicherheitsarchitektur ist historisch gewachsen und zugleich bemerkenswert modern. Geprägt wird sie durch die 1340 Kilometer lange Grenze zu Russland, durch die Erfahrung militärischer Bedrohung im 20. Jahrhundert, durch die geografische Randlage im Norden Europas und durch die Einsicht, dass die Verwundbarkeit moderner Gesellschaften nicht allein im militärischen Bereich, sondern ebenso in Stromnetzen, Datennetzen, Lieferketten, Krankenhäusern, Verkehrsverbindungen und Informationsräumen liegen kann. Sicherheit wird deshalb in Finnland nicht allein als Aufgabe des Militärs, sondern als eine Daueraufgabe des Gemeinwesens verstanden.[03] Der Staat plant, koordiniert und priorisiert; die Kommunen setzen um; private Betreiber kritischer Infrastruktur werden systematisch eingebunden; und die Bevölkerung wird nicht nur geschützt, sondern aktiv vorbereitet. Die Sicherheitsstrategie von 2025 und die fortentwickelten Regierungsziele im Bereich der Versorgungssicherheit zeigen, dass Finnland auf die gegenwärtige sicherheitspolitische Lage mit einer breiten, strukturellen Anpassung reagiert. Die militärische Dimension bleibt wichtig, aber sie ist nur ein Pfeiler neben Katastrophenschutz, Zivilschutz, Cyberabwehr, wirtschaftlicher Resilienz, Schutz kritischer Infrastruktur und strategischer Kommunikation. Diese Verbindung macht das finnische Modell für andere europäische Staaten interessant: Es kombiniert klassische Verteidigungsfähigkeit mit ziviler Krisenfestigkeit.

In diesem Sinne versteht Finnland Resilienz als Fähigkeit, Ausfälle einzelner Systeme zu verkraften, Schocks politisch und administrativ zu verarbeiten und die lebenswichtigen Funktionen der Gesellschaft auch unter außergewöhnlichen Bedingungen aufrechtzuerhalten. Die „Security Strategy for Society" ordnet diese lebenswichtigen Funktionen systematisch und verdeutlicht, dass Sicherheit nur dann glaubwürdig ist, wenn sie in allen Ressorts mitgedacht wird – von der Versorgung über den Verkehr bis hin zur Kommunikation, inneren Sicherheit und psychischen Widerstandsfähigkeit der Gesellschaft. Resilienz ist damit kein Zusatz, sondern eine Strukturfrage staatlicher Handlungsfähigkeit.[04] Der NATO-Beitritt Finnlands im April 2023 hat diese Sicherheitsarchitektur erweitert. Finnland entschied sich nach Jahrzehnten militärischer Bündnisfreiheit bewusst für die Integration in die kollektive Verteidigung des Nordatlantikvertrages. Die NATO-Mitgliedschaft stärkt Abschreckung, operative Einbindung und politische Verlässlichkeit im Ernstfall.[05]

Ein Schlüssel zum Verständnis des finnischen Modells liegt in der gesellschaftlichen Kultur. Häufig wird in diesem Zusammenhang auf den Begriff *Sisu* verwiesen – jene finnische Mischung

aus Ausdauer, Ruhe, innerer Stärke und Beharrlichkeit. *Sisu* ist keine staatliche Doktrin, wohl aber ein kultureller Deutungsrahmen, der die Akzeptanz von Vorsorge, Wehrhaftigkeit und Eigenverantwortung mitprägt. In der Praxis zeigt sich das in der Wehrpflicht, in der starken Reserve, in der gesellschaftlichen Akzeptanz von Schutzräumen, in der Selbstvorsorge von Haushalten und in der Bereitschaft, staatlichen Empfehlungen im Krisenfall zu folgen.[06] Finnland verbindet also staatliche Sicherheitsvorsorge mit einem gesellschaftlichen Ethos der Vorbereitung. Aus dieser Haltung heraus erklärt sich das finnische Preparedness-Modell: Haushalte sollen in der Lage sein, sich im Krisenfall mindestens 72 Stunden selbst zu versorgen. Dazu gehören Wasser, Lebensmittel, Medikamente, Kommunikationsmittel und ein Mindestmaß an Notfallplanung. Die Maßnahme wirkt auf den ersten Blick unspektakulär, ist aber strategisch klug: Sie verschafft Behörden in den ersten Stunden einer Krise Handlungsspielraum, entlastet Rettungsdienste und stärkt das Gefühl individueller Handlungsfähigkeit. Resilienz entsteht so nicht allein durch zentrale Steuerung, sondern durch die Verteilung von Verantwortung auf viele Schultern. Genau darin liegt eine der Stärken des finnischen Modells.[07]

KATASTROPHENSCHUTZ, ÜBUNGEN UND SCHUTZRAUM-INFRASTRUKTUR

Der Katastrophenschutz selbst ist institutionell eng mit diesem Gesamtansatz verknüpft. Das Innenministerium steuert die strategische Ebene des finnischen Rescue-Services-Systems, während Regionen, Kommunen und Rettungsdienste für die operative Umsetzung verantwortlich sind.[08] Das System ist nicht nur auf Brände oder Verkehrsunfälle ausgerichtet, sondern auf ein breites Spektrum möglicher Lagen: extreme Wetterereignisse, Industrieunfälle, Massenanfälle von Verletzten, chemische, biologische, radiologische und nukleare Ereignisse, langanhaltende Stromausfälle, Störungen im Zahlungsverkehr oder Krisen mit mehreren gleichzeitig betroffenen Infrastrukturen. Diese Breite ist kein Nebenaspekt, sondern Ausdruck der Überzeugung, dass moderne Krisen selten linear verlaufen. Ein technischer Ausfall kann ein Gesundheitsproblem werden; ein Cybervorfall kann Verkehr und Energieversorgung treffen; eine Desinformationskampagne kann Rettungsabläufe erschweren.

Wie ernst Finnland diese operative Ebene nimmt, zeigen die regelmäßig durchgeführten Übungen. Die Übung „Rescue Borealis 2025“ brachte nach Angaben des finnischen Innenministeriums rund 700 Fachkräfte aus dem Gesundheitswesen, dem Rettungswesen und anderen Sicherheitsbehörden aus Finnland, Schweden, Norwegen und Deutschland zusammen. Schwerpunkt waren Gefährdungslagen, ausgelöst durch chemische, biologische, radiologische oder nukleare Stoffe (CBRN-Lagen). Diese Übung wurde als eine der größten ihrer Art in den vergangenen Jahren in Europa beschrieben.[09] Solche Übungen sind für das finnische Modell mehr als Training: Sie dienen dazu, sektorübergreifende Kommunikation zu testen, Rollen zu klären, politische und operative Führung miteinander zu verschränken und Verwundbarkeiten frühzeitig sichtbar zu machen. Gerade in einer Lage, in der Krisen sich schnell über Ländergrenzen hinweg ausbreiten können, ist diese mehrstufige Übungskultur ein entscheidender Vorteil.

Ein zweiter, besonders sichtbarer Baustein des finnischen Zivilschutzes ist die Schutzraum-Infrastruktur. Nach Angaben des finnischen Innenministeriums verfügt das Land über rund 50 500 Zivilschutzräume mit Platz für etwa 4,8 Millionen Menschen.[10] Die Mehrheit dieser Schutzräume befindet sich in privaten oder gemeinschaftlichen Gebäuden; ihre Existenz ist also keine rein staatliche Ausnahmeinfrastruktur, sondern in den Alltag integriert. In Helsinki sind Schutzräume, Tunnel, Lager, Technikräume, Verkehrsverbindungen und multifunktionale unterirdische Anla-

01 Vgl. Government of Finland, Security Strategy for Society, Helsinki 2025.
02 Vgl. Ministry of Economic Affairs and Employment Finland, Information on the Security Strategy for Society, Helsinki 2025.
03 Vgl. Government of Finland, Report on Finland's Foreign and Security Policy, Helsinki 2024.
04 Vgl. Government of Finland (Anm. 1).
05 Vgl. North Atlantic Treaty Organization (NATO), Finland Joins NATO: Strategic Implications, Brüssel 2023.
06 Vgl. Finnish Ministry of the Interior, Preparedness and Civil Protection in Finland, Helsinki 2023.
07 Vgl. Finnish Ministry of the Interior, 72 Hours – Preparedness Recommendations for Households, Helsinki 2024.
08 Vgl. dass., Rescue Services in Finland, Helsinki 2024.
09 Vgl. dass., Rescue Borealis 2025 Exercise Report, Helsinki 2025.
10 Vgl. dass., Civil Defence Shelters in Finland, Helsinki 2024.

gen Teil einer urbanen Sicherheitslogik, die mehrere Ziele zugleich verfolgt: Schutz im Krisenfall, effiziente Flächennutzung im Alltag und robuste Redundanzen für die Hauptstadtfunktion. Aktuelle Informationen aus dem finnischen Rettungswesen zeigen, dass die Stadt weiter in die Modernisierung ihrer Schutzräume investiert. 2024 wurde beispielsweise die umfassend renovierte Niemenmäki-Anlage wieder in Betrieb genommen; sie kann rund 2300 Menschen aufnehmen und verdeutlicht, dass selbst kleinere Anlagen lokal eine vollständige Abdeckung eines Wohngebiets sicherstellen sollen.[11]

CYBERABWEHR UND HYBRIDE BEDROHUNGEN

Digitale und hybride Bedrohungen haben in den vergangenen Jahren stark zugenommen. Finnland hat früh erkannt, dass moderne Verwundbarkeit immer stärker an vernetzten Systemen hängt – an Kommunikationsnetzen, Satellitendiensten, Plattformen, Datenaustausch, Logistiksoftware, digitalen Zahlungssystemen und industriellen Steuerungsanlagen. Mit der „Cyber Security Strategy 2024–2035" hat die finnische Regierung diesen Befund konkretisiert. Die Strategie hebt die Rolle operativer Cyberbehörden hervor und bezeichnet das National Cyber Security Centre Finland als zentrale Stelle für Lagebild, Koordination und die Beobachtung nationaler Verwundbarkeiten. Wer Cybersicherheit nur als IT-Frage versteht, unterschätzt ihre politische und gesellschaftliche Tragweite. Finnland behandelt Cyber als Sicherheits-, Wirtschafts- und Resilienzthema zugleich.[12]

Das National Cyber Security Centre Finland sammelt und analysiert Informationen zu Sicherheitsvorfällen, koordiniert Unterstützung und betreibt ein fortlaufendes Lagebild.[13] Seine öffentlichen Wochenberichte und Jahresauswertungen zielen nicht nur auf Fachleute, sondern ausdrücklich auf ein breiteres Publikum. Informierte Bürgerinnen und Bürger sind ein wichtiger Teil strategischer Resilienz. In einer hybriden Lage zählt nicht nur, ob ein Staat technisch reagieren kann, sondern auch, ob Unternehmen, Medien, Kommunen und Bürger Risiken früh erkennen und ihr Verhalten anpassen können. Genau hier zeigt sich ein typischer finnischer Ansatz: Operative Expertise wird mit öffentlicher Kommunikation verbunden, ohne in Alarmismus zu verfallen.

Noch deutlicher wird die finnische Logik im Umgang mit hybriden Bedrohungen. Das in Helsinki ansässige European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, kurz Hybrid CoE, hat sich seit seiner Gründung zu einem zentralen Knotenpunkt europäischer Debatten über hybride Einflussnahme entwickelt.[14] Das Zentrum beschreibt hybride Bedrohungen als koordinierte und synchronisierte Aktivitäten, die gezielt die systemischen Verwundbarkeiten demokratischer Staaten und Institutionen angreifen und dabei die Schwellen von Erkennung und Zuschreibung ausnutzen. Ein Cyberangriff, eine Sabotagehandlung, wirtschaftlicher Druck, manipulierte Narrative oder die Instrumentalisierung rechtlicher Grauzonen werden nicht getrennt, sondern als Bestandteile eines strategischen Gesamtbilds gelesen.

Hybride Aktivitäten versuchen gezielt, das Vertrauen in den Staat und in die Institutionen zu untergraben und Unsicherheit zu verbreiten. Sie bleiben bewusst unter der Schwelle eines bewaffneten Konfliktes. Häufig herrscht Unklarheit über Täter und Motivation. Für Finnland ist das keine theoretische Debatte: Die nordeuropäische und baltische Region war in den vergangenen Jahren wiederholt von GPS-Störungen, elektronischer Beeinflussung, Druck auf Untersee-Infrastruktur und Desinformationskampagnen betroffen. Im Ostseeraum kam es zu wiederholten Störungen des Luft- und Seeverkehrs, etwa im Zusammenhang mit Finnair-Flügen nach Tartu, die wegen massiver GPS-Störungen nicht landen konnten.[15] Solche Vorfälle zeigen sehr anschaulich, wie hybride Operationen den Alltag treffen können, ohne dass ein klassischer militärischer Angriff vorliegt. Hybride Aktivitäten testen Reaktionsfähigkeit, Rechtsrahmen,

11 Vgl. City of Helsinki Rescue Department, Renovation of Niemenmäki Civil Defence Shelter, Helsinki 2024.

12 Vgl. Government of Finland, Finland's Cyber Security Strategy 2024–2035, Helsinki 2024.

13 Vgl. National Cyber Security Centre Finland (NCSC-FI), Cyber Security Review and Threat Landscape Reports, Helsinki 2025.

14 Vgl. European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, Hybrid Threats: Conceptual Framework, Helsinki 2025.

15 Vgl. Minna Ålander/Patrik Oksanen (Hrsg.), Russia's Hybrid War: The Northern Front, Free World Forum (Frivärld)/Konrad-Adenauer-Stiftung, Stockholm 2025.

politische Botschaften und gesellschaftliche Resilienz gleichzeitig. Auch Immobilien, Häfen, Lagerflächen, Verkehrskorridore, Telekommunikationspunkte und Energieanlagen können Teil eines strategischen Lagebilds sein. Wer hybride Bedrohungen ernst nimmt, muss deshalb über klassische Geheimdienst- oder Cyberfragen hinausdenken.

Hier liegt wiederum die Stärke des Hybrid CoE. Das Zentrum ist keine operative Einsatzbehörde, sondern ein internationales Expertennetzwerk und Trainingszentrum, offen für EU- und NATO-Staaten. Es fördert ausdrücklich einen *Whole-of-Government-* und *Whole-of-Society*-Ansatz. Dieser Ansatz beschreibt genau jene Verbindung, die Finnland seit Jahren praktiziert: Sicherheit entsteht nicht allein im Verteidigungsministerium oder bei Nachrichtendiensten, sondern in der Kooperation von Außenpolitik, Innenpolitik, Verkehr, Energie, Digitalpolitik, Wirtschaft, Medien, Bildung und Zivilgesellschaft. Das Hybrid CoE übersetzt diese Erfahrung in Szenarien, Schulungen, Analysen und politische Lernprozesse für Partnerstaaten.[16] Dass 2025 in Helsinki erneut europäische Trainings zum Beitrag des Cyberraums in hybriden Konflikten stattfanden, unterstreicht die anhaltende Relevanz des Standorts für die europäische Sicherheitsdebatte.

VERSORGUNGSSICHERHEIT UND STRATEGISCHE HANDLUNGSFÄHIGKEIT

Ein weiterer, häufig unterschätzter Pfeiler des finnischen Sicherheitsmodells ist die materielle und wirtschaftliche Resilienz. Die National Emergency Supply Agency (NESA) ist das Herzstück des finnischen Systems zur Sicherung der Versorgung in Krisen- und Ausnahmefällen. Das Ministerium für Wirtschaft und Beschäftigung beschreibt Versorgungssicherheit als Sicherung kritischer Funktionen der Gesellschaft bei schweren Störungen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen wurden zuletzt reformiert, und seit April 2026 gilt ein neues Sicherheitsversorgungsgesetz, das die Aufgaben und den Behördenstatus der NESA präzisiert. Bereits die im Oktober 2024 verabschiedeten neuen staatlichen Ziele für die Versorgungssicherheit verdeutlichen, dass Finnlands veränderte Sicherheitslage und der gestiegene Vorbereitungsgrad die Ausgangspunkte der neuen Prioritäten sind.[17]

Die NESA koordiniert strategische Reserven und Vorhaltestrukturen in Bereichen wie Energie, Lebensmittel, Gesundheit und Logistik sowie bei industriellen Schlüsselkomponenten. Das System geht deutlich über klassische Notvorräte hinaus. Es verbindet gesetzliche Grundlagen, Finanzierungsinstrumente, sektorale Netzwerke und eine eng institutionalisierte Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft. Genau diese öffentlich-private Kooperation ist charakteristisch für Finnland. Unternehmen in kritischen Sektoren sind nicht nur Objekte staatlicher Regulierung, sondern Träger von Vorsorgeverantwortung. Die NESA-Strategie 2024–2027 betont ausdrücklich, dass die Inhalte und die Skalierung der Vorsorgearbeit an die veränderte Sicherheitslage angepasst werden müssen. In der Praxis bedeutet das: Versorgungssicherheit wird als strategische Daueraufgabe geführt und sehr ernst genommen.

Besonders stark ist an diesem Modell, dass Versorgungssicherheit nicht nur für den Kriegsfall gedacht wird. Sie ist ebenso relevant für Störungen globaler Lieferketten, Energiepreisschocks, Pandemien, Cybervorfälle, extreme Winter, Ausfälle im Zahlungsverkehr oder Störungen des Seeverkehrs.[18] Das macht die NESA zu einem Bindeglied zwischen wirtschaftlicher Rationalität und nationaler Resilienz. Die Frage lautet nicht allein, ob genügend Vorräte vorhanden sind, sondern ob Systeme, Zuständigkeiten, Kommunikationswege und Entscheidungsrechte so organisiert sind, dass ein Land unter Druck weiter funktionieren kann. Genau in dieser Verbindung von Lager, Netz, Recht und Steuerung liegt der eigentliche strategische Mehrwert.

Das gilt umso mehr, als moderne Krisen fast nie eindimensional sind. Ein Cyberangriff auf Logistiksoftware kann medizinische Lieferungen verzögern. Eine Störung von Zahlungsdiensten kann das Vertrauen in staatliche Handlungsfähigkeit unterminieren. Ein Sabotageakt gegen Energieinfrastruktur kann zugleich von einer Desinformationskampagne begleitet werden,

16 Vgl. European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, The Role of Cyber in Hybrid Conflict, Helsinki 2025.

17 Vgl. Ministry of Economic Affairs and Employment Finland, Security of Supply in Finland, Helsinki 2026.

18 Vgl. National Emergency Supply Agency (NESA), Strategy 2024–2027, Helsinki 2024.

die den Eindruck politischer Ohnmacht verstärken soll.[19] Deshalb ist es sinnvoll, dass Finnland Cyberabwehr, Versorgungssicherheit und Katastrophenschutz nicht nebeneinander, sondern zusammen denkt. Die „Security Strategy for Society" von 2025, die „Cyber Security Strategy 2024–2035" und die Regierungsziele zur Versorgungssicherheit von 2024 weisen genau in diese Richtung.

Hinzu kommt die politische Kommunikation. Ein resilientes System ist nur dann belastbar, wenn die Bevölkerung ihm vertraut. Finnland schneidet beim Vertrauen in Institutionen international regelmäßig stark ab, und dieses Vertrauen hat sicherheitspolitische Relevanz. Es erleichtert Krisenkommunikation, erhöht die Akzeptanz unpopulärer Maßnahmen und reduziert die Angriffsfläche für Desinformation. Eine Bevölkerung, die den Staat nicht für allmächtig hält, ihm aber Kompetenz zuschreibt und Vertrauen entgegenbringt, reagiert anders auf Krisenbotschaften als eine hochpolarisierte Öffentlichkeit. Das ist vielleicht die wichtigste Lehre des finnischen Modells: Resilienz ist nicht nur eine Frage von Technik, Gesetzgebung und Budget, sondern auch von politischer Kultur.[20]

Vor diesem Hintergrund erklärt sich, warum Finnland in europäischen Debatten zunehmend als Vorbild genannt wird. Beobachter verweisen darauf, dass das Land einen sehr großen Teil seiner Bevölkerung durch Schutzräume absichern kann, starke Reservestrukturen besitzt, Versorgungssicherheit als strategisches Feld behandelt und hybride Bedrohungen nicht nur analysiert, sondern institutionell bearbeitet. Gerade der Schutzraumsektor, die digitale Lagebeobachtung, die Kooperation mit der Wirtschaft und die dichte Übungskultur werden in der europäischen Diskussion immer wieder hervorgehoben. Finnland zeigt, dass Sicherheit nur dann nachhaltig wird, wenn sie als Querschnittsaufgabe organisiert ist. Das bedeutet erstens, dass Krisenvorsorge ressortübergreifend geplant wird; zweitens, dass Staat und Privatwirtschaft nicht getrennt voneinander agieren, und drittens, dass die Bevölkerung nicht bloß als Adressat von Warnungen, sondern als Teil der Lösung gesehen wird.

Für Deutschland und andere europäische Staaten kann dieser Ansatz von Relevanz sein. Wer Finnland betrachtet, sieht kein perfektes oder einfach kopierbares Modell. Die historischen Erfahrungen, die geringe Bevölkerungszahl, die politische Kultur und die geografische Lage sind nicht eins zu eins übertragbar. Jedoch bieten die Grundprinzipien des Comprehensive-Security-Konzepts viele Anknüpfungspunkte: klar definierte Verantwortlichkeiten, ein gemeinsames Lageverständnis, dauerhafte Übungskultur, materielle Vorsorge, institutionalisierte Kooperation mit der Wirtschaft, ein realistischer Blick auf hybride Bedrohungen und ein Staat, der Resilienz als Kernaufgabe versteht. In diesem Sinne kann Finnland ein Vorbild sein, weil es Sicherheit konsequent als gesamtgesellschaftliche Organisationsleistung behandelt.

Damit sendet Finnland eine nüchterne, aber wichtige Botschaft an Europa. Moderne Krisenvorsorge beginnt nicht erst, wenn der Ernstfall eintritt. Sie entsteht lange vorher: in der Gesetzgebung, in der Raumplanung, im Rettungswesen, in der Cyberstrategie, in Energie- und Lagerpolitik, in Übungen, in Netzwerken zwischen Behörden und Unternehmen und nicht zuletzt in einer politischen Kultur, die Vorbereitung nicht als Alarmismus, sondern als Ausdruck staatlicher Verantwortung begreift. Gerade angesichts einer verschärften Sicherheitslage in Europa, der Zunahme hybrider Angriffe und der fortschreitenden Digitalisierung kritischer Systeme ist dieses Denken aktueller denn je. Finnland zeigt, dass Wehrhaftigkeit und Offenheit kein Widerspruch sein müssen – vorausgesetzt, ein Staat nimmt die Verwundbarkeit seiner offenen Gesellschaft ernst und organisiert ihre Resilienz systematisch. Das macht den finnischen Katastrophen- und Zivilschutz zu weit mehr als einem nationalen Sonderfall. Es macht ihn zu einem der interessantesten sicherheitspolitischen Modelle Europas.

CHRISTINE LEUCHTENMÜLLER
ist Politikwissenschaftlerin und seit Dezember 2025 Leiterin des Auslandbüros Nordische Länder der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Stockholm. Vorher war sie Landesbeauftragte und Leiterin des Politischen Bildungsforums Hamburg.

19 Vgl. Government of Finland, Government Decision on the Objectives of Security of Supply, Helsinki 2024.
20 Vgl. Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), Trust in Government Indicators, Paris 2025.

BILDUNG ZUR WEHRHAFTIGKEIT

Zur Rolle kommunaler Bildungsstrukturen

André Förster

Seit der Eskalation des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine im Februar 2022 diskutiert Deutschland über seine Verteidigungsfähigkeit. Deren Zustand gilt unter Expertinnen und Experten vor allem im militärischen Bereich als besorgniserregend.[01] Dies hat zunächst mit den Kürzungen der Militärausgaben nach dem Ende des Kalten Krieges zu tun: Zwar entlasteten diese den Staatshauhalt und ermöglichten Investitionen in anderen Bereichen („Friedensdividende"),[02] aber an der Bundeswehr wurde so stark gespart, dass sie schon vor rund 20 Jahren als „permanent unterfinanziert" galt.[03] Darüber hinaus wurde 2011 die Wehrpflicht ausgesetzt, was unter anderem die militärische Nachwuchsgewinnung deutlich erschwert hat.

Die Diskussion über Verteidigung hat sich indes bislang weitgehend auf diese militärische Ebene beschränkt. Genauso bedeutsam für Staat und Gesellschaft sind aber auch die Themen der zivilen Verteidigung. Zu ihnen zählen unter anderem der Schutz der Bevölkerung vor Gefahren, ihre individuelle Selbstschutzkompetenz sowie die Versorgung mit notwendigen Gütern und Leistungen.[04] Der Begriff „Wehrhaftigkeit" betrifft daher ebenso beide Dimensionen der Verteidigung – die militärische und die zivile. Im Kontext der Bundeswehr wird er als „Haltung zur Verteidigungsbereitschaft" definiert, „mit langfristiger Strahlkraft (…) in die deutsche Gesellschaft".[05] Daraus ergibt sich die Bedeutung der Wehrhaftigkeit für die Gesellschaft insgesamt.

Manche Szenarien hybrider Bedrohungen wie Angriffe auf die Infrastruktur, Sabotageversuche, Cyberangriffe und Desinformationskampagnen, vor allem durch Russland, sind inzwischen zur Realität geworden. Diese Bedrohungen, aber auch andere Konflikte und Krisen, stellen Deutschland und die Europäische Union vor die Aufgabe, ihre Resilienz und die Verteidigung von Sicherheit, demokratischen Werten und wirtschaftlicher Stabilität zu gewährleisten. Was für die Zukunft erwartet wird, macht ein Handeln in der Gegenwart erforderlich.[06] Dies ist vor dem Hintergrund einer sich wandelnden Weltordnung und dem Ende der langjährigen Gewissheit, dass die USA als Schutzmacht Westeuropas unzweifelhaft bereitstehen, umso bedeutsamer.

Verteidigung ist zwar nicht alles, doch vieles ist ohne Verteidigung nichts. Es ist daher ein Mehr an Verteidigungsfähigkeit nötig. Militärisch haben Deutschland und die EU bereits auf die veränderte weltpolitische Lage reagiert, um die eigene Verteidigungsfähigkeit zu verbessern und in dieser Hinsicht unabhängiger von den USA zu werden.[07] So wurde im Frühjahr 2025 das deutsche Grundgesetz geändert, um höhere Verteidigungsausgaben zu ermöglichen,[08] und Ende 2025 ein neues Wehrdienstgesetz verabschiedet, sodass Männer ab Geburtsjahr 2008 wieder einer verpflichtenden Musterung unterzogen werden.[09] Es ist zu erwarten, dass die Diskussion um weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Verteidigungsfähigkeit nicht abreißt.

Um nicht nur materielle Verteidigungsfähigkeit zu erlangen, sondern auch ein Bewusstsein für die Dringlichkeit und Notwendigkeit der Wehrhaftigkeit in der Bevölkerung zu schaffen und sie zu wehrhaftem Verhalten zu motivieren, ist es notwendig, das Konzept der Wehrhaftigkeit in der Breite zu vermitteln – durch die Vermittlung von Wissen und die Förderung von Reflexionsvermögen und Handlungskompetenz, oder kurz: durch Bildung.

WAS KANN BILDUNG ZUR WEHRHAFTIGKEIT SEIN?

Der hier erstmals verwendete Begriff „Bildung zur Wehrhaftigkeit" (BzW) bezeichnet die Idee eines neuen Bildungsthemas und -konzeptes. Aufgrund der gesellschaftlichen Bedeutung sollte

BzW als ein Querschnittsthema gedacht werden, das Wehrhaftigkeit in verschiedenen Bildungsbereichen und im lebenslangen Lernen von der frühkindlichen Bildung bis zur Erwachsenenbildung verankert. Im engeren Sinn kann BzW als Konzept verstanden werden, das Menschen zur Abwehr einer absichtlich herbeigeführten externen Bedrohung befähigt, also konkret einer Bedrohung durch die äußere Gewalt eines staatlichen oder nicht-staatlichen Akteurs.

Das Konzept kann zum einen durch *direkte* Inhalte der BzW verankert werden, die unmittelbar auf Bedrohungsabwehr gerichtet sind. Hierzu können Fragen des Katastrophenschutzes, der Notfallbevorratung, aber auch des Resilienztrainings oder der Selbstschutzkompetenz gehören. Diese direkten Inhalte erzielen neben der Wirkung auf die Wehrhaftigkeit auch positive Übertragungseffekte auf andere Bildungsthemen: Wer sich zu den Themen Erste Hilfe, Verhalten in Katastrophenfällen oder Selbstregulation weiterbildet, entwickelt Fähigkeiten, die auch in Friedenszeiten nützlich sind.

Wichtig sind zudem die *indirekten* Inhalte der BzW, womit hier Themen gemeint sind, die nicht unmittelbar auf die Abwehr von Bedrohungen abzielen, sondern eher mittel- und langfristig zu einer wehrhaften Gesellschaft beitragen. Diese Inhalte stellen Verbindungen des Konzepts der Wehrhaftigkeit zu anderen Bildungsthemen her. So verstanden, kann Wehrhaftigkeit unter anderem bedeuten, das Konzept der wehrhaften Demokratie zu kennen und sich dafür einzusetzen oder sich ehrenamtlich im Zivilschutz zu engagieren. Es kann ebenso bedeuten, zu wissen, wie sich demokratische Werte mit Methoden der kulturellen Bildung vermitteln lassen, wie Falschinformationen identifiziert werden können oder sich wirtschaftliche und globale Zusammenhänge in einer stark digitalisierten und datengesteuerten Welt erklären lassen. Nicht umsonst besteht Deutschlands Nationale Sicherheitsstrategie aus den Komponenten Wehrhaftigkeit, Resilienz und Nachhaltigkeit.[10]

Anders gesagt: Bildung zur Wehrhaftigkeit vereint direkte Elemente der Wehrhaftigkeit mit spezifischen Elementen aus anderen Bildungsthemen – wie der politischen Bildung, der kulturellen Bildung, der Bildung für nachhaltige Entwicklung, der ökonomischen Bildung oder dem globalen Lernen – und formiert sie neu unter dem Dach der Frage, was einen Staat und eine Gesellschaft vor externen und internen Bedrohungen schützt. Umgekehrt sind Bildungsakteure auf einen wehrhaften Staat angewiesen, da der Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung auch den Schutz von Bildungsinstitutionen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, ihrer Tätigkeiten sowie Projekte und damit ihrer Existenz selbst bedeutet. Hierbei können kriegs-, krisen- und katastrophenbedingte Funktionseinschränkungen im Bildungswesen, vor allem im Bereich der formalen Bildung, als Funktionseinschränkungen der kritischen Infrastruktur interpretiert werden, die es im Sinne staatlicher Resilienz zu vermeiden gilt.[11]

Mit Bildung zur Wehrhaftigkeit ist hingegen ausdrücklich keine staatlich erzwungene Militarisierung der Gesellschaft gemeint. Vielmehr ist sie am Konzept der Inneren Führung der Bundeswehr orientiert – also an der Idee, einen resilienten und verteidigungsfähigen demokratischen Staat mitsamt seinen freiheitlichen Werten,

01 Vgl. André Schröder/Guido Gutzeit, Seite an Seite in die Zukunft. Wie Wehrhaftigkeit zu unserem bundeswehrgemeinsamen Selbstverständnis wird, in: IF. Zeitschrift für innere Führung 3/2024, S. 26–29.

02 Vgl. Herbert Wulf, Friedensdividende, in: Hans J. Gießmann/Bernhard Rinke (Hrsg.), Handbuch Frieden, Wiesbaden 2011, S. 138–148.

03 Vgl. Deutscher Bundestag, Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten. Jahresbericht 2005 (47. Bericht), Bundestagsdrucksache 16/850, 14.3.2006, S. 3.

04 Vgl. Bundesministerium des Innern (BMI), Konzeption Zivile Verteidigung (KZV), 24.8.2016.

05 Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), Verteidigungspolitische Richtlinien 2023, Bonn 2023, S. 27.

06 Vgl. Philipp Lange, Noch nicht Krieg, aber auch nicht Frieden. Drei Impulse für die nationale Wehrhaftigkeit und Resilienz, Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS), Arbeitspapier Sicherheitspolitik 1/2025.

07 Vgl. Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Joint White Paper for European Defence Readiness 2030, Brüssel 2025.

08 Vgl. Grundgesetzänderung für Verteidigung und Sondervermögen, 28.3.2025, www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/560839.

09 Vgl. BMVg, Neuer Wehrdienst, 5.12.2025, www.bmvg.de/de/neuer-wehrdienst.

10 Vgl. Auswärtiges Amt, Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie, Berlin 2023.

11 Vgl. Harald Karutz/Corinna Posingies/Johannes Dülks, Vulnerabilität und Kritikalität des Bildungswesens in Deutschland, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, BBK Bevölkerungsschutz 2/2022, S. 34–40.

seiner Rechtsstaatlichkeit und dem Schutz von Minderheiten mit der Kraft seiner zur Wehrhaftigkeit gebildeten Bürgerinnen und Bürger zu gestalten und hierbei auf unterschiedliche, bereits existierende Bildungsthemen und -methoden zurückzugreifen.[12]

Angesichts der weltpolitischen Entwicklungen und der Dringlichkeit des Handelns ist es notwendig, dass die Frage, welchen Beitrag Bildungsinhalte zur gesellschaftlichen Wehrhaftigkeit leisten, in bildungspolitischen Debatten und Entscheidungen stärker in den Fokus rückt. Eine – vermutlich schwierige – politische und gesellschaftliche Debatte darüber, *was* es zu verteidigen gilt und was dementsprechend zur Wehrhaftigkeit gehört, muss damit einhergehen. Auf dieser Basis gilt es dann ebenfalls zu klären, was zur BzW gehört und ob Bildung, die zur Wehrhaftigkeit beiträgt, auch Förderentscheidungen und programmatische Priorisierungen von Bildungseinrichtungen beeinflussen sollte. Das Konzept der BzW kann hierbei als methodisches Werkzeug dienen, Bildungsinhalte kritisch auf ihren Beitrag zur Verteidigungsfähigkeit Deutschlands und Europas zu prüfen. Daher sollte das Konzept auch fortwährend unter den Gesichtspunkten der Strategie-, Ziel- und Methodendefinition weiterentwickelt und ausdifferenziert werden.[13]

ROLLE DER KOMMUNEN

Die militärische und die zivile Verteidigung stehen in einem unmittelbaren Verhältnis zueinander und müssen daher aufeinander abgestimmt sein.[14] Dies ist auch in den Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung festgehalten, in denen die verteidigungspolitischen Richtlinien des Bundesverteidigungsministeriums sowie die Konzeption Zivile Verteidigung der Bundesregierung zusammengefasst sind.[15] Ein Teil der militärischen Verteidigung, zum Beispiel das Bereitstellen von Straßen für Truppenbewegungen, aber vor allem die zivile Verteidigung, ist dabei auf die kommunale Ebene angewiesen: Städte, Landkreise und Gemeinden sind unter anderem für Infrastruktur, Krankenhäuser, die Organisation von Sammelplätzen, das Bereitstellen von Warnsystemen, Notunterkünften und Schutzräumen sowie weitere Elemente des Bevölkerungs- und Katastrophenschutzes verantwortlich.[16] Im Verteidigungsfall müssen die Abläufe auf der kommunalen Ebene eng mit dem Bund, den Ländern und der Bundeswehr abgestimmt werden. Dabei ist die Kommune eine zentrale Schnittstelle, die sowohl mit militärischen als auch zivilen Akteuren zusammenarbeitet und so für eine größere Akzeptanz von Maßnahmen sorgen kann.[17]

Viele Kommunen haben die Wichtigkeit dieser Anforderungen bereits erkannt und konkrete Gesetzesänderungen, Finanzierungsperspektiven und Maßnahmen zur Verbesserung der Organisation des Zivilschutzes vorgeschlagen. Dies betrifft auch den Bildungsbereich, etwa durch die Vermittlung von Zivilschutzinformationen im Schulunterricht.[18] Die Nationale Plattform Resilienz – ein Zusammenschluss von Akteuren aus Wissenschaft, Wirtschaft, Medien, Kultur und Bildung, Zivilgesellschaft sowie der Kommunalen Spitzenverbände und des Bundes – fordert von der Bundesregierung nicht nur eine stärkere Einbindung der Kommunen in die Koordination der nationalen Sicherheitsarchitektur, sondern auch eine bessere Vermittlung von Resilienzthemen im lebenslangen Lernen sowie ein entsprechendes Monitoring.[19] Vorschlägen wie dem des Bundesinnen-

12 Vgl. Simon Beckert/Reinhold Janke/Stephan Kaiser, Handbuch Innere Führung, Koblenz 2023.

13 Vgl. Holger Janusch/Thomas Dörfler, Strategie mit Logik. Eine neue Nationale Sicherheitsstrategie braucht eine Theory of Success, BAKS, Arbeitspapier Sicherheitspolitik 5/2025.

14 Vgl. Lange (Anm. 6).

15 Vgl. BMI, Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung – Gesamtverteidigungsrichtlinien – (RRGV), Beschluss des Bundeskabinetts vom 5.6.2024.

16 Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund, Bevölkerungsschutz in Städten und Gemeinden, DStGB Dokumentation 162/2021.

17 Vgl. Gerd Landsberg, Kommunen für Kriegs- und Verteidigungsfall stärken, 1.3.2025, https://kommunal.de/krieg-verteidigung-rolle-kommunen-operationsplan-deutschland.

18 Vgl. Tilman Baur, Gemeindetag fordert Prioritäten für Zivilschutz, 7.4.2025, www.diegemeinde.de/gemeindetag-fordert-prioritaeten-fuer-zivilschutz; Deutscher Landkreistag, Zivilschutz effizienter machen!, 11.2.2025, www.landkreistag.de/images/stories/publikationen/250211_PosPap_Zivilschutz.pdf.

19 Vgl. Nationale Plattform Resilienz, Resilienz stärken & Deutschland zukunftsfähig machen. Kernforderungen an die neue Bundesregierung, März 2025, www.dstgb.de/themen/sicherheit/aktuelles/statement-der-nationalen-plattform-resilienz-veroeffentlicht/250304-statement-np-resilienz-legislaturperiode-2025-2029-bf-final.pdf.

ministers Alexander Dobrindt, in Schulen eine Doppelstunde pro Halbjahr dem Zivilschutz zu widmen, fehlt bislang ein übergeordnetes pädagogisches Konzept. Im Bereich Schule wäre dies vor allem Sache der Bundesländer.[20]

Wie lässt sich also sicherstellen, dass möglichst viele Bürgerinnen und Bürger wissen, wie sie sich verhalten müssen, sich selbst schützen oder was sie als Einzelperson tun können, um vor Ort Unterstützung zu leisten? Gerade hier kommt die Kommune als immer bedeutsamer werdender lokaler Bildungsakteur ins Spiel: Sie stellt nicht nur selbst Wissen zur Verfügung, sondern kümmert sich unter anderem um Bildungsinfrastrukturen wie Räume, koordiniert Bildungsprozesse wie den Übergang von der Schule in den Beruf und vernetzt örtliche Bildungsakteure miteinander.[21] Auf dieser Basis können Kommunen eine zentrale Rolle in der BzW einnehmen.

Schon jetzt sind Kommunen zu den genannten indirekten Inhalten der BzW umfassend tätig: Sie unterstützen Demokratieprojekte, fördern ehrenamtliches Engagement oder bieten Informationsveranstaltungen zum Thema Energieautarkie an. Zudem sind sie mit den Akteuren des Zivilschutzes wie dem Technischen Hilfswerk (THW), den Hilfsorganisationen oder den Blaulichtorganisationen vor Ort vernetzt. Nicht zuletzt können sie eine wichtige Schnittstellen- und Koordinierungsfunktion im Austausch mit den Akteuren der militärischen Bildung wie vorrangig der Bundeswehr, dem Heimatschutz und den Reservistenverbänden, aber auch der Krisen- und Sicherheitsforschung und der Rüstungsindustrie einnehmen. Anders gesagt: Sowohl die Verteidigung selbst als auch das Erlernen von Wehrhaftigkeit finden auch auf lokaler und kommunaler Ebene statt, und Kommunen sind angesichts zahlreicher Herausforderungen unterschiedlicher Natur geübt darin, Priorisierungen vorzunehmen. Sie sollten daher auch den nächsten Schritt nicht scheuen und das Thema Wehrhaftigkeit in ihre Bildungskonzepte und -angebote integrieren.

DATENBASIERTES BILDUNGSMANAGEMENT

Da es sich bei Bildung zur Wehrhaftigkeit um ein Thema handelt, das ganz unterschiedliche Bereiche berührt, sind Organisationseinheiten wie Bildungsdezernate und Bildungsbüros in Kommunen dazu prädestiniert, mit ihrer übergreifenden Bildungsperspektive eine wichtige Rolle in der BzW einzunehmen. Ein wichtiges Instrument dafür kann das datenbasierte kommunale Bildungsmanagement (DKBM) sein. Etwa die Hälfte der (Land-)Kreise und kreisfreien Städte verfolgt mit dem DKBM bereits den Ansatz, mithilfe kommunaler Daten lokale Bildungsakteure zu vernetzen und Bildungsangebote zu koordinieren.[22] Somit sind Kommunen im Austausch mit diesen Akteuren auch diejenigen, die Bezüge von Bildungsthemen zur BzW vor Ort herstellen und so das Konzept aufgreifen, weiterentwickeln und ausdifferenzieren können.

Wie könnte dieser Prozess aussehen? Zu Beginn könnten die unterschiedlichen Bestandteile des DKBM auf das Thema BzW angewendet werden. Eine dieser Komponenten des DKBM ist die *Datenbasierung*. Hier wäre zunächst zu prüfen, welche Daten thematisch passend wären, welche kommunalen Daten bereits vorhanden sind und welche Daten noch erhoben werden müssen. Es braucht Analysen, welche Bildungsangebote es im Bereich der BzW bereits gibt, welche Angebote fehlen und für welche Bevölkerungsgruppen welches Angebot bereitzustellen wäre.

Diese Art von Analysen können Bildungsbüros nicht allein leisten, weswegen hier eine andere DKBM-Komponente – die der *verwaltungsinternen Kooperation* – ins Spiel kommt: Sie kann genutzt werden, um zum Beispiel die Expertise des kommunalen Bildungsmanagements auch für den kommunalen Zivilschutz und dessen Themen wie Selbstversorgung, Erste Hilfe oder Brandbekämpfung einzubringen. Bildungsverantwortliche in Kommunen wissen, wie Bildungsveranstaltungen konzipiert sein sollten, wie die Ansprache von Zielgruppen gelingt und wie sich Stakeholderanalysen oder datenbasierte Evaluationen umsetzen lassen. Umgekehrt kann etwa das

20 Vgl. Schulfach Krieg und Katastrophen?, 28. 10. 2025, www.zdfheute.de/politik/deutschland/krisenvorsorge-schule-dobrindt-bedrohungen-100.html.

21 Vgl. Kai Maaz, Bildung im Sozialraum, in: Stadt Land Bildung – Magazin für kommunales Bildungsmanagement 17/2025, S. 6–9.

22 Vgl. Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend, DKBM leicht erklärt, o. D., https://lotta-bildung.de/DE/Lotta-Mediathek/1_DKBM_Tutorials_OnlineSchulungen/_documents/Lotta_Tutorials.html.

kommunale Amt für Bevölkerungsschutz wichtige Anregungen dazu liefern, welche bildungsrelevanten Daten zu ihrem Aufgabenbereich vom DKBM zu analysieren wären.

Auch die *verwaltungsexterne Kooperation* ist eine Komponente des DKBM. Wenn Kommunen BzW-Konzepte entwickeln, gilt es, auch externe Akteure und deren Expertise der militärischen und zivilen Wehrhaftigkeit einzubinden, um die betreffenden Bildungsthemen zu vermitteln. Dazu ist es jedoch zunächst erforderlich, Akteure wie die Bundeswehr und zum Beispiel deren Jugendoffiziere, die Reservistenverbände, den Heimatschutz, das Deutsche Rote Kreuz oder das THW stärker als zuvor beziehungsweise zum Teil überhaupt erst einmal als Bildungsakteure zu begreifen. Erst dann werden sie zu Akteuren der BzW und können in lokale Bildungsprozesse eingebunden werden. In diesem Sinn kann „zur Wehrhaftigkeit bilden“ zum Beispiel bedeuten, dass ein Oberstleutnant in der Volkshochschule einen Vortrag zum Beschaffungswesen der Bundeswehr hält, oder dass das THW auf der lokalen Ausbildungsmesse über seine Tätigkeiten informiert.

Die wachsenden Verantwortlichkeiten der Kommunen im Bildungsbereich eröffnen hierbei neue Möglichkeiten: So könnten, um nur ein Beispiel zu nennen, Kommunen dazu beitragen, dass es etwa im Rahmen der Umsetzung des Rechts auf Ganztagsbetreuung mehr Angebote zum Thema Erste Hilfe für Grundschulkinder gibt. Die genannten Bildungsangebote und viele weitere gibt es zum Teil bereits seit Längerem, doch wurden sie bislang nicht aus der gebündelten Perspektive einer Bildung zur Wehrhaftigkeit betrachtet. Umgekehrt sind militärische Akteure wie die Bundeswehr im Sinne eines zivil-militärischen Dialogs seit Langem auch Adressaten der Bildungsangebote zivilgesellschaftlicher Akteure, wie sie etwa im Netzwerk Politische Bildung organisiert sind und auch hier kommunale Themen aufgreifen.[23]

FAZIT

Die Herausforderung, Deutschland und Europa in den nächsten Jahren auf militärischer und ziviler Ebene wehrhaft(er) zu machen, ist riesig. Gerade deshalb ist ein ganzheitliches Bildungskonzept wie das hier vorgestellte der Bildung zur Wehrhaftigkeit nötig. Das Konzept steht noch am Anfang und muss beständig weiterentwickelt werden. Doch idealerweise könnte es dann einen Beitrag dazu leisten, Wehrhaftigkeit nachhaltig in der Bevölkerung zu verankern – wobei schwierige gesellschaftliche Debatten und Aushandlungsprozesse darüber nicht gescheut werden sollten. Nur wenn es gelingt, die Bürgerinnen und Bürger zur Wehrhaftigkeit zu bilden, kann den Bedrohungslagen in einer neuen Weltordnung ganzheitlich entgegengetreten werden. Den Anfang hierzu sollten wir auch auf kommunaler Ebene machen.

23 Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung, Netzwerk Politische Bildung in der Bundeswehr, o. D., www.bpb.de/die-bpb/partner/politische-bildung-bundeswehr.

ANDRÉ FÖRSTER
ist promovierter Politikwissenschaftler und arbeitet für die Fachstelle kommunales Bildungsmonitoring (KOSMO) in der evidenzbasierten Politik- und Verwaltungsberatung für Kommunen mit den Schwerpunkten Bildungsmonitoring und Datenmanagement.

ESSAY

VORSORGE STATT VERHINDERUNG

Sicherheitskultur und Zukunftserwartungen im beginnenden Zeitalter der Preparedness

Jonathan Voges

„Katastrophen kündigen sich nicht an – plötzlich ist man mitten ‚in der Lage' – ein ‚Weiterdelegieren' als Handlungsoption scheidet aus", schrieb 2021 Armin Schuster, der damalige Präsident des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) im Vorwort einer BBK-Publikation über Risikoanalyse. Unwetter und vor allem die Corona-Pandemie hätten gezeigt, wie schnell aus durchgespielten Szenarien Realität werden könne: „In solchen Situationen zahlt sich eine solide Vorbereitung aus." Und er erläuterte auch, wie solch eine Vorbereitung im besten Fall aussehen sollte. Da die „Auslöser für Krisen und Katastrophen (…) sehr unterschiedlich" seien, seien Vorbereitungen am geeignetsten, die für möglichst viele dieser Gefahrenmomente vorsorgen.[01]

Schusters einleitende Worte lassen aufhorchen; von Beginn an sind die Leserin und der Leser mitten in der Katastrophe, die Möglichkeit, dass diese im Vorhinein vielleicht auch hätte abgewendet werden können, kommt nicht vor. Mit dieser Perspektive auf die schon eingetretene Katastrophe, für die aber im besten Falle vorgesorgt worden ist, war und ist Schuster keineswegs allein. Vielmehr drückt sich in ihr ein sowohl gesellschafts- wie sicherheitspolitisch relevanter veränderter Blick auf zukünftige Entwicklungen aus. In einer Zeit, in der immer häufiger die „Zukunft als Katastrophe" wahrgenommen wird,[02] wird zugleich auch immer weniger davon ausgegangen, dass diese verhindert werden könnte. Ab den späten 1990er, verstärkt dann in den frühen 2000er Jahren, ist das Präventions- durch das Vorbereitungsparadigma abgelöst worden – und das in immer mehr Bereichen und mit Folgen für das Verständnis von Zukunft, von Sicherheit sowie von der Rolle des Staates und der Funktionen von Staatlichkeit.

In diesem Beitrag geht es darum, essayistisch zu analysieren, wie es zum sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel von der Prävention hin zur *Preparedness* gekommen ist, welche Ereignisse als Katalysatoren fungierten und welche bis in die Gegenwart reichenden Folgen er zeitigte. Dafür gehe ich zunächst auf das in den USA entwickelte Konzept der Preparedness ein und frage in der Folge nach dessen Anwendung im bundesrepublikanischen Kontext – hier vor allem am Beispiel des 2004 eingesetzten BBK. Zum Abschluss diskutiere ich die Folgen dieses Paradigmenwechsels für die Sicherheitskultur und die Rolle des Staates als Gestalter bzw. Manager von Risikozukünften.

ETHOS DER PREPAREDNESS

2024 veröffentlichte der Soziologe und Anthropologe Andrew Lakoff einen schmalen Band, in dem er sich wie viele andere auch der Corona-Pandemie annahm. Ihm ging es dabei allerdings nur mittelbar um die Seuche selbst. Sein Interesse lag im Grunde in der Zeit, die dem Ausbruch von 2020 vorausging, in der Frage also, warum die – in Lakoffs Fall die US-amerikanische – Regierung offenbar so schlecht auf eine Pandemie vorbereitet gewesen sei. Das Ergebnis seiner Studie, die zugleich seine Arbeiten bündelte, die er seit den 2000er Jahren veröffentlicht hatte, mag erstaunen: Tatsächlich seien Regierung und Gesundheitssystem gut auf einen solchen Fall vorbereitet gewesen, nur sei man von einer falschen Prämisse ausgegangen. Und zwar habe man angenommen, dass die Bedrohung von einem Grippeerreger ausgehen müsse, weshalb vor allem darauf ausgerichtete Medikamente und Impfstoffe eingelagert wurden. In weit geringerem Maße habe man Material gehortet, das bei Pandemien unterschiedli-

cher Herkunft benötigt wird, etwa *Personal Protective Equipment* wie Masken und Handschuhe. Daran habe sich gezeigt, dass ein „Ethos der Preparedness" wirksam gewesen sei: Anders als noch in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts habe seit den 2000er Jahren überhaupt niemand mehr von der Idee gesprochen, dass eine weltweite Pandemie *verhinderbar* sei. Geblieben sei der Aufbau von Alarmsystemen, um Ausbrüche möglichst rasch zu registrieren, und ansonsten vor allem Techniken des *Stockpiling*, des Aufbaus von Kapazitätsreserven – etwa von Krankenhausbetten – und die Abhaltung immer neuer Szenarienübungen, die Leerstellen im Preparedness-Status aufweisen sollten.[03]

Schon zuvor hatte Lakoff in mehreren Publikationen herausgearbeitet, wie Prävention seit den 1990er Jahren zunächst im Gesundheitsbereich, bald aber auch in vielen anderen Feldern des Katastrophenmanagements eine immer geringere Rolle gespielt hat. Die Norm der Preparedness habe sich dabei aus der Szenarientechnik des Kalten Krieges auf immer weitere Bereiche ausgedehnt, zuweilen getragen von den gleichen Akteuren wie zuvor im Zivilschutz. Sie versprach angesichts ungewisser – aber erwartbar katastrophischer – Zukünfte die Möglichkeit, genau für diese Ereignisse, denen nicht vorgebeugt werden könne, vorzusorgen.[04]

Auch andere Soziologen betonen, dass die Szenarientechnik zu einer entscheidenden Grundlage von Preparedness-Anstrengungen wurde.[05] Wichtig ist dabei, dass die Szenarien nicht vorrangig auf ihre Wahrscheinlichkeit hin konzipiert waren, sondern vor allem die bloße Möglichkeit des entwickelten Skripts ausschlaggebend war, um Preparedness-Maßnahmen zu legitimieren. Das heißt, in der Folge ging es weniger um statistisch begründete Risikoanalysen, sondern vielmehr um narrativ verdichtete Gefahrenbeschreibungen und Katastrophenerzählungen.[06]

DAS BBK UND DIE PREPAREDNESS

Kurz nach den Anschlägen auf das World Trade Center in New York und das Pentagon in Washington, D.C. am 11. September 2001 forderte die deutsche Innenministerkonferenz eine „neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland" ein. Zwar habe sich das bundesdeutsche System zur „Bewältigung von Schadensereignissen" bewährt, eine „Vielzahl von Einsätzen aller Art bis hin zur Bewältigung von Großschadensereignissen und Katastrophen" belegten dies. Mit dem 11. September sei allerdings eine neue Dimension der Bedrohung erreicht, die ein Umdenken erfordere. Das eingespielte föderale System – Zivilschutz als Bundesaufgabe, Katastrophenschutz als Ländersache – sei an seine Grenzen gekommen. Hinzu trete, „dass sich die Wahrnehmung von natürlichen und technischen Gefahren angesichts der Häufung von Katastrophen weltweit verändert hat".[07]

In ihren Appellen an die Bundesregierung sprachen die Innenminister der Länder gelegentlich noch von „präventiven Maßnahmen", de facto ging es aber vor allem auch darum, das im Zivilschutz schon während des Kalten Krieges praktizierte Konzept der Vorbereitung nun auch für weitere Bereiche – eben Terrorismus, Natur- und technische Katastrophen – zu übernehmen. Entsprechend hieß es 2006 in der Evaluation der AG „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung": „Aus Sicht des Bundes haben die jüngsten Veränderungen der Gefahrenlage alt hergebrachte Kategorien fragwürdig gemacht. Die ehemals strikte Trennung zwischen Zivilschutz im Verteidigungsfall und Katastrophenschutz für nicht-militärische Gefahren ist überholt. Woher die Bedrohungslage stammt, ist eher von sekundärer Bedeutung. Wir müssen

01 Armin Schuster, Vorwort, in: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK), 10 Jahre Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz Bund, Bonn 2021, S. 8f., hier S. 8.
02 Vgl. Eva Horn, Zukunft als Katastrophe, Frankfurt/M. 2014.
03 Vgl. Andrew Lakoff, Planning for the Wrong Pandemic. Covid-19 and the Limits of Expert Knowledge, Cambridge 2024.
04 Vgl. ders., Preparing for the Next Emergency, in: Public Culture 2/2007, S. 247–271; ders., The Generic Biothreat, or, How We Became Unprepared, in: Cultural Anthropology 3/2008, S. 399–428; Stephen J. Collier/ders., The Government of Emergency. Vital Systems, Expertise, and the Politics of Security, Princeton–Oxford 2021.
05 Vgl. Sven Opitz, Simulating the World. The Digital Enactment of Pandemics as a Mode of Global Self-Observation, in: European Journal of Social Theory 3/2017, S. 392–416.
06 Vgl. Daniel F. Lorenz/Martin Voss, „Not a political problem". Die Bevölkerung im Diskurs um Kritische Infrastrukturen, in: Leon Hempel/Marie Bartels/Thomas Markwart (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare. Zum Katastrophendiskurs der Gegenwart, Bielefeld 2013, S. 53–94.
07 Innenministerkonferenz (IMK), Für eine neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland, 25.3.2002, S. 1f.

für einen Anschlag ebenso gerüstet sein, wie für den technischen Unglücksfall und eine Naturkatastrophe."[08]

In diesem Zitat wird mindestens dreierlei deutlich, was für die Bundesrepublik den Übergang von der „Zeit der Prävention" ins „Zeitalter der Preparedness" markiert:[09] Erstens die Zusammenführung von Zivil- und Katastrophenschutz im integrativen Konzept des Bevölkerungsschutzes.[10] Zweitens die Umlenkung des Angriffspunkts von (verhinderbaren) Ursachen von Katastrophen hin zu einem Ansatz, der sich allein auf die Befassung mit deren Folgen konzentriert – ein „All-Gefahren-Ansatz", der für „Ereignisse mit sehr unterschiedlichen Ursachen" Vorsorge treffen könne, wurde zum neuen Goldstandard.[11] Und drittens, in Verbindung dazu, dass diese neue Form der Vorbereitung nicht (mehr) davon ausging, Katastrophen präventiv vorbeugen zu können. Es blieb also nur noch, sich auf deren Eintreten vorzubereiten, sich zu „rüsten".

Was Bund und Länder hier als neue Sicherheitsstrategie aushandelten, fand dann auch Eingang in das Aufgabenportfolio der Querschnittsbehörde, die sich genau diesen Themen annehmen sollte – dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, das nicht nur die zuvor in den zukunftsoptimistischen 1990er Jahren geschleiften Zivilschutzagenturen ersetzen sollte, sondern ab 2004 zur zentralen Preparedness-Institution der Bundesrepublik werden und hier das von Lakoff für die USA beschriebene „Ethos der Preparedness" hochalten und dafür werben sollte.

In einer Zeit, in der – wie es die Kulturwissenschaftlerin Eva Horn überzeugend herausgearbeitet hat – immer häufiger die „Zukunft als Katastrophe" erschien, während zugleich die Hoffnung darauf, eben diese Katastrophe präventiv abwenden zu können, immer stärker schwand, blieb die Hoffnung, sich zumindest darauf vorbereiten zu können. Weil zugleich auch der Glaube daran, die genaue Form und das genaue Ausmaß der zu erwartenden Katastrophe prognostizierend vorwegnehmen zu können, schwand, arbeitete man mit Worst-Case-Szenarien, in der Annahme, dass man, wenn man sich auf den schlimmsten Fall vorbereitet, auch für alle anderen Fälle gerüstet wäre.[12]

Diesen neuen Ansatz, Katastrophen vor allem von ihren Folgen her zu denken und Preparedness-Strategien zu entwickeln, die eben „ursachenunabhängig" im Ernstfall abgerufen werden können, war ebenfalls ein Ideentransfer aus den USA. Das BBK wurde quasi der US-amerikanischen Federal Emergency Management Agency (FEMA) nachempfunden, die ein ganz ähnliches Aufgabenfeld zu bearbeiten hatte. Die FEMA verfügt zwar über eine längere Tradition – sie wurde 1978 gegründet –, wurde aber nahezu zeitgleich zur Einsetzung des BBK massiven Umstrukturierungen unterzogen.[13] Diese sollte infolge des vermeintlichen Behördenversagens im Zusammenhang mit dem Hurrikan „Katrina" 2005 die Preparedness-Funktionen der FEMA aufwerten, ja eine „robustere Preparedness-Mission" ermöglichen: „Die Zukunft wird unsere Nation sehr wahrscheinlich mit herausfordernden Ereignissen wie technischen Unfällen, terroristischen Angriffen, Naturkatastrophen und Extremwetter auf Grundlage der Klimaerwärmung konfrontieren. FEMA und unsere Partner werden die

08 IMK, Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung, hier: Analyse und Darstellung des tatsächlichen und rechtlichen Änderungsbedarfs, Bericht der AG „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung", Stand März 2006, S. 5.

09 Vgl. Matthias Leanza, Die Zeit der Prävention. Eine Genealogie, Weilerswist 2017; Claas Kirchhelle, Giants on Clay Feet – Covid-19, Infection Control and Public Health Laboratory Networks in England, the USA and (West-)Germany (1945–2020), in: Social History of Medicine 3/2022, S. 703–748.

10 Vgl. Dirk Freudenberg, Bevölkerungsschutz in Deutschland. Der 11. September 2001 als Trigger für die Transformation der deutschen Sicherheitskultur, in: Thomas Jäger (Hrsg.), Die Welt nach 9/11. Auswirkungen des Terrorismus auf Staatenwelt und Gesellschaft, Wiesbaden 2011, S. 702–716.

11 Bundesministerium des Innern, Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie), Berlin 2009, S. 7.

12 Vgl. Eva Horn, Der Anfang vom Ende. Worst-Case-Szenarien und die Aporien der Voraussicht, in: Lorenz Engell/Bernhard Siegert/Joseph Vogl (Hrsg.), Gefahrensinn, München 2009, S. 91–100; Jonathan Voges, Zugriffe auf die Zukunft. „Worst Case", „Best Practice" und „Lessons Learned" als „futuristische Technologien" der Pandemieplanung der 1990er und frühen 2000er Jahre, in: Wiebke Lisner/Pierre Pfütsch/ders. (Hrsg.), Für Pandemien Planen. Prävention und Preparedness als Zukunftspraxen im 20. und 21. Jahrhundert, Stuttgart 2026 (i. E.).

13 Vgl. Timothy W. Kneeland, Declaring Disaster. Buffalo's Blizzard of '77 and the Creation of FEMA, Syracuse 2021; Charles Perrow, The Next Catastrophe. Reducing Our Vulnerabilities to Natural, Industrial, and Terrorist Disasters, Princeton–Oxford 2007; Jerome Kahan, Future of FEMA. Preparedness or Politics?, in: Homeland Security & Emergency Management 1/2015, S. 1–21.

Anstrengungen anführen, um dafür zu sorgen, dass unsere Nation besser vorbereitet und besser in der Lage ist, auf diese Ereignisse zu reagieren und sich von ihnen zu erholen."[14] Ganz ähnlich wurden auch der Aufgabenbereich und vor allem die Breite der Kompetenzen des BBK angelegt. Es zielte darauf ab, für „außergewöhnliche Schadenslagen" die „Vorsorgeplanungen" als „Zentralstelle" anzuleiten und zu koordinieren.[15]

Wie das BBK in Sachen Preparedness aktiv wurde, lässt sich auf verschiedenen Ebenen beobachten. So setzte das Amt die auf den Worst Case fokussierte Szenarientechnik etwa in den „Länder- und Ressortübergreifenden Krisenmanagementübungen" (LÜKEX) ein, die seit 2004 im Zweijahresrhythmus abgehalten werden und dabei jeweils unterschiedliche mögliche Ernstfälle antizipierend durchspielen. 2005 wich das BBK von der Taktung ab, um pünktlich zur Fußballweltmeisterschaft in Deutschland 2006 ein Szenario behandelt zu haben, dass sich mit einer (Sport-)Großveranstaltung befasst, um die Erkenntnisse für die Sicherheitskonzepte der WM berücksichtigen zu können. Das Drehbuch sah gleich mehrere gleichzeitige „Schadensereignisse" vor: „Neben Terroranschlägen auf Verkehrsmittel und -einrichtungen ereigneten sich witterungsbedingt Katastrophen oder technische Havarien. Daneben sorgten aus dem Ausland übertragene Seuchen für bundesweite Betroffenheit. Höhepunkt der Übung war die Prüfung der Frage, ob angesichts der Unglücksfälle und Terroranschläge mit großen Opferzahlen und der andauernden Bedrohung die Fortführung einer fiktiven Großveranstaltung noch möglich war."[16] Was im Skript der LÜKEX 2005 dagegen nicht vorgesehen war: dass Terroristen vor dem Anschlag ausgeschaltet, technische Desaster abgewendet, eine Verbreitung von Seuchen oder die Folgen von Naturkatastrophen im Vorhinein verhindert werden könnten. Das Narrativ setzte erst an dem Punkt ein, an dem die Polykatastrophe sich überlagernder katastrophaler Ereignisse schon eingetreten sein würde. Es fragte lediglich danach, ob die Bundesrepublik für einen solchen Fall vorbereitet wäre.

Dieser Paradigmenwechsel hin zur Preparedness lässt sich ebenfalls anhand der Serviceleistungen, die das BBK Ländern und Kommunen bereitstellte, nachvollziehen. Zusammen mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund veröffentliche das BBK zum Beispiel 2006 einen Ratgeber für Kommunen. In diesem ging es darum, Städte und Gemeinden in die Lage zu versetzen, „sich besser auf den Ernstfall vorzubereiten". Entsprechend wurde in der Publikation dazu geraten, sich für solche Fälle zu wappnen: „Die Vorbereitung der Gemeinde im Krisenmanagement bedeutet planerische und personelle Gestaltung im Vorfeld." Wichtig sei darüber hinaus, die „Fähigkeit der Bevölkerung zur privaten Notfallvorsorge" zu erhöhen. Dies sei zweckdienlicher, als wenn die Gemeinden selbst Vorräte anlegen würden. Und so verwundert es auch nicht, dass die Erhöhung der „Motivation der Bevölkerung, Notfallpakete zu bevorraten" seit jeher einen Schwerpunkt der BBK-Aktivitäten bildet.[17]

Auch hier wurde vieles übernommen, was bereits aus dem Zivilschutz des Kalten Krieges bekannt war. Zu den zentralen Möglichkeiten des BBK, mit der Bevölkerung in Kontakt zu treten und für die Idee der (individuellen) Preparedness zu werben, gehören vor allem Handreichungen für Haushalte mit Listen, was für den Notfall einzulagern sei, sowie verschiedene Broschüren unter dem Motto „Vorsorgen für Krisen und Katastrophen".[18] Ähnlich wie es die Zeitgeschichte für die Ausbildung des „präventiven Selbst" im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts herausgearbeitet hat, ging und geht es auch beim – wenn man so will – „präparierten Selbst", dem postmodernen Nachfolger des „präventiven Selbst", darum, individuelle Akteurinnen und Akteure in die Verantwortung zu nehmen und

14 FEMA, Strategic Plan. Fiscal Years 2008–2013, The Nation's Preeminent Emergency Management and Preparedness Agency, Washington, D.C. 2008 (eigene Übersetzung).

15 Vgl. Christoph Unger, Die Rolle des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe im Krisenmanagement, in: BBK, Nationales Krisenmanagement im Bevölkerungsschutz, Bonn 2008, S. 77–84.

16 Manfred Klink/Tanja Thiede, Das System LÜKEX als Motor der Entwicklung des strategischen Krisenmanagements, in: BBK (Anm. 15), S. 131–138, hier S. 137.

17 Deutscher Städte- und Gemeindebund/BBK, Sichere Städte und Gemeinden. Unterstützungs- und Dienstleistungsangebote des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe für Kommunen, Berlin 2006, S. 2, S. 10, S. 12, S. 24.

18 Vgl. BBK, Vorsorgen für Krisen und Katastrophen, Bonn 2025.

sie auf das nunmehr leitbildgebende Paradigma zum Umgang mit zukünftigen Bedrohungen zu verpflichten.[19]

WANDEL DER SICHERHEITSKULTUR

2008 gab eine parteiübergreifende Gruppe aus vier Bundestagsabgeordneten das sogenannte Grünbuch öffentliche Sicherheit heraus; das Bild, das die zahlreichen beteiligten Autorinnen und Autoren darin von der Zukunft zeichneten, war düster: „Die Mitwirkenden des Zukunftsforums öffentliche Sicherheit sind sich einig, dass die physische und politische Existenz der Bundesrepublik nur in extremen Ausnahmefällen von einem singulären Ereignis bedroht oder gar zerstört werden kann. Das wäre zum Beispiel ein Meteoriten- oder Kometeneinschlag. Viel wahrscheinlicher ist, dass sich existenzgefährdende, nationale Notlagen erst auf dem Zusammenwirken mehrerer Negativereignisse ergeben. Durch Dominoeffekte werden natürliche, technische, soziale und ökonomische Faktoren interagieren und – je nach Mischungsverhältnis und Dynamik – zu sehr unterschiedlichen Schadensverläufen führen." Die Katastrophe, „als „weiträumige[r] über eine längere Zeit anhaltende[r] Zusammenbruch zentraler öffentlicher Strukturen, Systeme und Funktionen", liege im Bereich des Möglichen – und es gelte, eine breitere wissenschaftliche, politische und gesellschaftliche Debatte darüber anzustoßen, was aus diesem Befund folgen sollte.[20]

Gefordert wurde nicht weniger als ein Wandel der Sicherheitskultur[21] – hin zu einer größeren Risikoakzeptanz. „Risikomündige Bürger" zu bilden, hatte schon 1999 der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen als Politikziel formuliert,[22] und genau darum ging es nun in den 2000er Jahren verstärkt. Grundlage dafür war, dass sich staatliche Stellen zwar immer dazu bekannt hatten, den Schutz der eigenen Bürgerinnen und Bürger als oberstes Staatsziel zu verfolgen, zugleich aber darauf verwiesen, dass dieser Schutz – anders als vielleicht noch in der zukunftsoptimistischen Hochmoderne – nicht mehr allumfassend zu gewährleisten sei. *Vor* Gefahren und Bedrohungen zu schützen, fiel dem Staat eingestandenermaßen immer schwerer – und so verlagerte er sich auf das Versprechen, seine Bürgerinnen und Bürger bestmöglich *in* Gefahren zu schützen. Und dafür gelte es eben, Vorbereitungsmaßnahmen zu ergreifen.

Das heißt aber auch, dass die bislang vor allem politikwissenschaftlich beschriebene Ausweitung des Sicherheitsbegriffs in den 1990er und insbesondere in den 2000er Jahren nur eine Seite der Medaille war;[23] denn zugleich gab es eine Komplementärentwicklung, die eben gerade kein Mehr an Sicherheit versprach, sondern ganz im Gegenteil dazu aufforderte, Sicherheit defensiver und vor allem beschränkter zu denken. Das aus den USA übernommene Preparedness-Paradigma brachte dieses neue Sicherheitsverständnis auf den Begriff.

Gerade weil Sicherheit und Zukunft eng zusammengedacht werden müssen, wurde Preparedness so auch das passgenaue Werkzeug für eine zunehmend als katastrophisch gedachte Zukunft. Während die sicherheitspolitische Situation nach dem Wegfall der Systemkonkurrenz des Kalten Krieges als zunehmend unübersichtlich beschrieben wurde und der Ernstfall nun in unterschiedlichen Ausprägungen drohte, war es die Idee der Vorbereitung, die in diesem Zusammenhang wenigstens ein Stück weit Sicherheit versprach.

SCHLÜSSELBEGRIFF DER JÜNGSTEN ZEITGESCHICHTE

Ausgehend von den dargelegten Befunden ist es vielleicht nicht überraschend, dass in den vergangenen Jahren vermehrt politik- und popu-

19 Vgl. Martin Lengwiler/Jeannette Madarász, Präventionsgeschichte als Kulturgeschichte der Gesundheitspolitik, in: dies. (Hrsg.), Das präventive Selbst. Eine Kulturgeschichte moderner Gesundheitspolitik, Bielefeld 2010, S. 11–28.

20 Gerold Reichenbach et al. (Hrsg.), Risiken und Herausforderungen für die öffentliche Sicherheit in Deutschland. Szenarien und Leitfragen, Grünbuch des Zukunftsforums öffentliche Sicherheit, Berlin 2008, Zitate S. 14f.

21 Vgl. Christopher Daase, Der Wandel der Sicherheitskultur. Ursachen und Folgen des erweiterten Sicherheitsbegriffs, in: Peter Zoche/Stefan Kaufmann/Rita Haverkamp (Hrsg.), Zivile Sicherheit. Gesellschaftliche Dimensionen gegenwärtiger Sicherheitspolitiken, Bielefeld 2011, S. 139–158.

22 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, Welt im Wandel. Strategien zur Bewältigung globaler Umweltrisiken, Jahresgutachten 1998, Berlin 1999.

23 Vgl. Christopher Daase, Der erweiterte Sicherheitsbegriff, in: Mir A. Ferdowsi/Muriel Asseburg (Hrsg.), Internationale Politik als Überlebensstrategie, München 2009, S. 137–154.

lärwissenschaftliche Bücher erschienen sind, die im Grunde alle um die gleiche Frage kreisen: Ist die Bundesrepublik gut auf einen Ernstfall vorbereitet, der mit dem Angriff Russlands auf die Ukraine nun auch wieder als militärisch begründet angenommen wird? Die Argumentation ist dabei immer ähnlich; wichtig ist jeweils, dass ausschließlich der Preparedness, nicht aber der Prävention das Wort geredet wird. Ein Beispiel: „Unser Buch (mit unseren Szenarien) will keine Prepper aus Ihnen machen, wir wollen keine Panik schüren, sondern die Diskussion über gesellschaftliche Widerstandsfähigkeit versachlichen. Wir sind der Meinung, dass Vorbereitung auf einen wie auch immer gearteten Ernstfall oder auf eine Krise, ob aufgrund von Umweltereignissen, Kriegen oder geopolitischen Zusammenhängen, genau das verhindern kann.“[24]

Nun ist die Idee, sich auf eine Katastrophe vorzubereiten, sicher keine neue Errungenschaft der 2000er Jahre. Schon aus der Bibel ist bekannt, dass es sinnvoll sein kann, sich in fruchtbaren Jahren auf katastrophale Folgejahre vorzubereiten. Und wie die Verweise auf den Zivilschutz zeigen, finden sich auch in der Moderne des 20. Jahrhunderts durchaus Bereiche, in denen nicht oder nur eingeschränkt von Verhinderbarkeit der Bedrohung ausgegangen wurde, und Vorbereitung das Mittel der Wahl zum Umgang mit „Risikozukünften“ war.[25]

Neu war aber in den 2000er Jahren zum einen die sektorenübergreifende Ausweitung des Preparedness-Denkens über den militärischen Bereich hinaus. Zwar waren Sinn und Nutzen des Zivilschutzes in einer notorisch zivilschutzmüden bundesdeutschen Gesellschaft auch schon früher mit der Anwendbarkeit auch im (zum Beispiel durch natürliche Ursachen hervorgerufenen) Katastrophenfall legitimiert worden.[26] Dass aber explizit betont wurde, dass es letztendlich unerheblich sei, was den Ernstfall auslöse – dass sich „ursachenunabhängige“ Vorbereitung also in jedem Fall auszahle, hatte es so zuvor noch nicht gegeben.

Zum anderen und damit zusammenhängend zeichnete sich das Preparedness-Denken durch eine explizite Absage an das Präventionsparadigma aus – und das auch in Bereichen, in denen man bis weit ins 20. Jahrhundert hinein durchaus noch davon ausgegangen war, durch technizistische Maßnahmen dauerhafte Lösungen bereitstellen zu können. Preparedness kann so als Schlüsselbegriff für die Zeit insbesondere nach der Jahrtausendwende – und vielleicht noch präziser nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 – verstanden werden.[27] Schlüsselbegriffe sind, so der Soziologe Ulrich Bröckling, dadurch gekennzeichnet, dass sie in verschiedenen Bereichen Anwendung finden, handlungsleitend sind und sich in ihnen „die Signatur der Zeit paradigmatisch verdichtet“.[28] All das trifft auf Preparedness zu: Der Begriff nimmt nicht nur die zunehmend katastrophischen Zukunftserwartungen auf, sondern weist zugleich die Richtung, wie mit diesen umzugehen sei.

24 Ferdinand Gehringer/Johannes Steger, Deutschland im Ernstfall. Was passiert, wenn wir angegriffen werden, Hamburg 2025.

25 Vgl. Rüdiger Graf/Benjamin Herzog, Von der Geschichte der Zukunftsvorstellungen zur Geschichte ihrer Generierung. Probleme und Herausforderungen des Zukunftsbezugs im 20. Jahrhundert, in: Geschichte und Gesellschaft 3/2016, S. 497–515.

26 Vgl. Martin Diebel, Atomkrieg und andere Katastrophen. Zivil- und Katastrophenschutz in der Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien nach 1945, Paderborn 2017.

27 Vgl. ausführlicher Jonathan Voges/Wiebke Lisner, Vorbereitet in die Katastrophe: Preparedness als Schlüsselbegriff der neuesten Zeitgeschichte, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte (i. E.).

28 Ulrich Bröckling, Resilienz. Belastbar, flexibel, widerstandsfähig, in: ders., Gute Hirten führen sanft. Über Menschenregierungskünste, Berlin 2017, S. 113–139.

JONATHAN VOGES
ist habilitierter Historiker und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Leibniz-Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam (ZZF) und Privatdozent an der Leibniz Universität Hannover.

Herausgegeben von der
Bundeszentrale für politische Bildung
Bundeskanzlerplatz 2, 53113 Bonn

Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 15. Mai 2026

REDAKTION
Lorenz Abu Ayyash
Anne-Sophie Friedel
Julia Heinrich
Sascha Kneip
Johannes Piepenbrink (verantwortlich für diese Ausgabe)
Leontien Potthoff (Volontärin)
Isabel Röder
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
www.bpb.de/apuz-podcast

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

GRAFISCHES KONZEPT
Meiré und Meiré, Köln

SATZ
le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK
L.N. Schaffrath GmbH & Co. KG DruckMedien, Geldern

ABONNEMENT
Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung
DAS PARLAMENT ausgeliefert.
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.
Fazit Communication GmbH
c/o Cover Service GmbH & Co. KG
fazit-com@cover-services.de

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

ISSN 0479-611 X

Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 4.0 International.

APuZ
Nächste Ausgabe
25–26/2026, 13. Juni 2026

250 JAHRE USA

APuZ
AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE
www.bpb.de/apuz