IPG

INTERVIEWS 10.08.2021

Rekordverdächtig

Regierungen müssen im Katastrophenschutz dynamischer und lernfähiger werden, fordert der ehemalige Leiter der US-Behörde FEMA Craig Fugate.

Die Fragen stellte Anja Wehler-Schöck.

In Deutschland und Belgien ist es im Juli zu schweren Überschwemmungen gekommen. Viele Menschen verloren ihre Häuser, wurden verletzt, und mehr als 230 kamen ums Leben. Sie haben neun Jahre die US-Katastrophenschutzbehörde FEMA geleitet. Was sind Ihre wichtigsten Lehren aus dieser Zeit?

Wenn man die Katastrophen der letzten zehn Jahre betrachtet, erkennt man, dass Regierungen dazu neigen, den Katastrophenschutz daran auszurichten, womit wir umgehen können – in der Hoffnung, dass diese Pläne dann an die tatsächlichen Herausforderungen angepasst und entsprechend „vergrößert" werden können. Gleichzeitig brechen Katastrophen immer neue Rekorde, und wir fragen uns jedes Mal, warum wir nicht darauf vorbereitet waren. Die natürliche Verhaltensweise von Behörden ist, Krisen mithilfe bestehender Strukturen und Systeme lösen zu wollen. Unsere Notfallmechanismen entsprechen dem, was die Regierung zu leisten bereit und in der Lage ist. Wenn es dann schlimmer kommt, sind wir ratlos.

Zwischen Katastrophen gibt es große Unterschiede. Oft sind sie lokal begrenzt. Die Behörden reagieren, das Rote Kreuz und andere Helfer reagieren, aber nach zwei Tagen ist es bereits Schnee von gestern. Außer bei den Menschen, die direkt betroffen waren, verändert sich nichts. Das System lernt nichts, es gibt keine Anpassungen. An das, was in den letzten zwei Wochen in Deutschland und Belgien passiert ist, konnte sich das System aber nicht anpassen, dieses Ausmaß war einfach nicht zu bewältigen. Auch in den USA haben wir unseren Katastrophenschutz auf Ereignissen aufgebaut, mit denen wir bereits zu tun hatten, in der Hoffnung, ihn bei Bedarf skalieren zu können. Das hat aber nie funktioniert, wie man z.B. im Fall von Hurrikan Katrina gesehen hat.

Katastrophen brechen immer neue Rekorde, und wir fragen uns jedes Mal, warum wir nicht darauf vorbereitet waren.

Wir bauen Strukturen auf und erwarten dann, dass sie funktionieren, auch in Fällen, für die sie nie getestet wurden. Wir müssen, wenn wir unsere Systeme prüfen, extreme Ereignisse berücksichtigen. Man kann natürlich nicht jedes mögliche Szenario durchspielen, aber die Stresstests müssen groß genug sein, um das System an seine Grenzen zu bringen und zu zeigen, wo die Schwachstellen liegen.

Viele Wissenschaftler gehen davon aus, dass Naturkatastrophen in den nächsten Jahren zunehmen werden. Was können wir im Hinblick darauf tun?

Die Frage ist, wie können wir angesichts des rasanten Klimawandels unsere Lebensgewohnheiten verändern? Die USA sind ein relativ junges Land. Die meisten unserer Gebäude sind höchstens 100 Jahre alt. In Europa gibt es Städte, die dort schon seit mehr als 1 000 Jahren stehen. Sie wurden für ein Umfeld gebaut, das sich inzwischen verändert hat. Die Gebäude sind z.B. nicht für die heutigen Hitzewellen gebaut, es gibt noch nicht einmal Klimaanlagen, und viele Menschen sterben aufgrund der Hitze. Damals haben sich Menschen meist an Handelswegen angesiedelt, oft in Flussnähe. Die Infrastruktur dort ist extremem Hochwasser und Überschwemmungen nicht gewachsen.

Kurzfristig müssen wir unsere Fähigkeit verbessern, die Menschen zu warnen und zu evakuieren. Langfristig müssen wir die Infrastruktur anpassen. Der Klimawandel wird oft als etwas in der Zukunft Liegendes dargestellt, aber er findet bereits statt. Aber unsere Politik hat sich an die Veränderungen nicht angepasst. Der Prozess nun wird schmerzhaft und teuer.

Was muss ein gutes Katastrophenwarnsystem können?

Effektive Warnung braucht Vorlaufzeit. Das erfordert eine enge Zusammenarbeit mit guten Wetterdiensten, die diese Ereignisse schon Tage vorher erkennen können. Hat man bei einer Katastrophe nur Stunden, kann man nicht viel tun. Aber die Modellierung ist in diesem Bereich mittlerweile sehr gut geworden. Ein viel größeres Problem ist dann oftmals, die örtlichen Entscheidungsträger davon zu überzeugen, Dinge zu tun, die sie nie zuvor getan haben, beispielsweise Evakuationen. Das gleiche gilt für die betroffenen Menschen selbst. Das ist eine kommunikative Herausforderung, die nicht immer gelingt. Die Betroffenen müssen wissen, dass und warum sie ihr Wohngebiet verlassen müssen, wohin sie gehen sollen, und

wieviel Zeit sie dafür haben. Bei einem Waldbrand muss es oft blitzschnell gehen, bei anderen Ereignissen hat man ein bisschen Vorlauf.

In den USA erleben wir sehr viele Hurrikane, die genau definierte Bedrohungen darstellen. In den Küstengebieten gibt es Planungen für die schlimmsten Stürme, und wir wissen, wie weit wir die Menschen ins Inland bringen müssen, damit sie in Sicherheit sind. Überschwemmungen durch extreme Regenfälle sind schwieriger. Ausschlaggebend ist, welche Gebiete überflutet werden, wenn an einem Ort eine bestimmte Menge Regen fällt. Wir müssen analysieren, wo die anfälligsten Gebiete sind und wie wir die Menschen informieren können. In den USA gibt es ein System, das verschiedene Medien wie Smartphones, Fernsehen und Radio miteinander verbindet, und über das die Wetterbehörde die Menschen warnen kann. Manche Menschen haben in den USA schon viel Erfahrung mit Evakuierungen, aber wer es zum ersten Mal erlebt, für den fühlt es sich ziemlich bedrohlich an.

Beim Katastrophenschutz kommen viele unterschiedliche Akteure zusammen: der Bund, die Länder, die lokale Ebene und die nichtstaatlichen Akteure. Wie lautet das Rezept für eine gute Zusammenarbeit?

Übung und Ausbildung. Die Leute müssen die Regeln und Zuständigkeiten kennen. Koordination und Zusammenarbeit müssen getestet werden. In den USA halten wir mittlerweile regelmäßige Übungen mit Entscheidungsträgern der verschiedenen Ebenen, NGOs und Unternehmen ab.

Deutschland und die USA sind sich als föderales System beim Katastrophenschutz sehr ähnlich. Die Zuständigkeit liegt in erster Linie auf Länderebene. In Deutschland gibt es aufgrund des Kriegstraumas viele Vorbehalte gegen eine Unterstützung ziviler Behörden im Inland durch das Militär. In den USA haben wir mit der Nationalgarde eine interessante militärische Einrichtung, die eine Doppelfunktion hat: Wird sie vom Präsidenten eingesetzt, spielt sie eine föderale Rolle, und wird sie von den Gouverneuren in Anspruch genommen, steht sie im jeweiligen Bundesstaat unter deren Kontrolle.

Als FEMA-Direktor habe ich mit den Krisenstäben der EU und der NATO zusammengearbeitet. Ich fand es faszinierend zu sehen, dass sich dort alle – mit Ausnahme der südlichen Länder – auf Gebiete außerhalb ihrer Grenzen konzentrierten. Es ging darum, wie man die Nachbarn in der EU unterstützen kann, und um internationale humanitäre Hilfe. Das hat sich nun geändert. Länder wie Schweden, die bislang nie Hilfe in Anspruch nehmen mussten, erhalten nun

Unterstützung aus den südlichen Mitgliedstaaten bei den Waldbränden.

Ein sehr wichtiger Aspekt ist, dass wir beim Katastrophenschutz und beim Wiederaufbau von einem regierungszentrierten Ansatz wegkommen müssen. Wir unterschätzen die Möglichkeiten des privaten Sektors. Der größte Teil der US-Infrastruktur gehört nicht der Regierung, sondern ist in Privatbesitz. Wir diskutieren unsere Vorhaben innerhalb der Regierungsbehörden, aber die Unternehmen, die uns mit Strom, Wasser und Telekommunikation versorgen, planen vielleicht etwas ganz anderes.

Welche Rolle spielt Partizipation beim Katastrophenschutz?

Eine ganz zentrale. Wir müssen die Gruppen, denen wir dienen, stärker beteiligen. Als Katastrophenschützer treffen wir viele Annahmen über die Menschen, aber wir reden nicht wirklich mit ihnen. In den USA haben wir die Kommunen völlig entmündigt, indem wir sie nicht an unseren Plänen beteiligen.

Wir müssen die Gruppen, denen wir beim Katastrophenschutz dienen, stärker beteiligen.

Bei der FEMA haben wir sehr ausführliche Katastrophenpläne aufgestellt, mit jeder Menge Anhänge: einem Anhang für Menschen mit Behinderungen, einem für Senioren, einem für Menschen mit Haustieren, einem für Kinder. Irgendwann sagte ich: „Moment mal, wenn alle diese Menschen in Sonderanhängen behandelt werden, für welche Menschen ist dann eigentlich unser Plan? Für die, die sich selbst helfen können und kaum auf die Regierung angewiesen sind?“ Ein Plan muss den Realitäten der Gemeinschaften entsprechen, in denen die Menschen leben.

Regierungsbehörden müssen die Menschen hinsichtlich dessen einbeziehen, was sie im Bedarfsfall brauchen, aber auch was sie selbst tun können. Sie müssen ihnen auch mit Blick auf ihre Bedenken zuhören. Sie müssen z.B. ergründen, warum Menschen sich eigentlich weigern, sich evakuieren zu lassen. Die Regierung spricht in der Öffentlichkeit immer noch gern wie Eltern mit ihrem Kind: Wir sagen euch, was ihr tun sollt, und ihr tut das dann. Das funktioniert einfach nicht. Wir müssen die Tatsachen so genau wie möglich erklären. Wie bringe ich die Menschen dazu, ihr Verhalten zu ändern? Das ist Marketing!

Wie sieht ein erfolgreicher lessons learned-Prozess nach einer Katastrophe aus?

Leider halten wir nach Katastrophen noch viel zu selten fest, was geändert werden muss, – und noch seltener setzen wir es tatsächlich um. Selbst wenn wir Lehren ziehen mit Blick auf erforderliche Gesetzesänderungen, Verfahrensweisen und Infrastrukturinvestitionen – wenn das Medienecho nach der Katastrophe abebbt, landen die Vorschläge oftmals in der Schublade. Wenn wir die Lehren nicht umsetzen, müssen wir sie bei jeder Katastrophe wieder aufs Neue lernen. Es klingt verrückt, aber in den USA haben wir oft riesige Katastrophen und ständig machen wir die gleichen Fehler.

Bei der Aufarbeitung einer Katastrophe ist das Problem oft, dass Politik eine große Rolle spielt. Und: Unter den beteiligten Akteuren will niemand seine Partner kritisieren, da man mit ihnen weiter zusammenarbeiten muss. Für ein unabhängiges Gremium von außenstehenden Experten ist es leichter, die Dinge beim Namen zu nennen.

Leider halten wir nach Katastrophen noch viel zu selten fest, was geändert werden muss, – und noch seltener setzen wir es tatsächlich um.

Als ich in den USA zur FEMA kam, war ich mit Blick auf unsere Evaluierungsverfahren sehr skeptisch. Die Regierungsbehörden bewerteten ihre Maßnahmen selbst, was selten zu Fortschritten führte. Nach dem 11. September wurde jedoch eine parteiübergreifende Kommission eingesetzt, die die Ereignisse analysiert und Empfehlungen ausgesprochen hat. Auf diese Weise wurden viele Veränderungen – auch durch Gesetzesänderungen – erreicht, die die Behörden selbst nicht hätten bewirken können. Dieses Verfahren hat sich auch beim Hurrikan Katrina bewährt, als die Angelegenheit zu einem Wahlkampfthema wurde und die Administration parteipolitisch blockiert war.

Ich habe in den USA die Einrichtung eines unabhängigen Gremiums für Katastrophenschutz vorgeschlagen – analog zum *National Transportation Safety Board* (NTSB). Das könnte auch für Deutschland interessant sein. Das NTSB untersucht die großen Unfälle im Transportbereich, z.B. Flugzeugabstürze. Das Gremium hat keine legislativen oder exekutiven Befugnisse. Es hat aber die investigative Zuständigkeit und kann u.a. verbindliche Vorladungen aussprechen. Auf diese Weise können die Fehler bei einem Ereignis aufgezeigt und die erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden.

Man darf auch nicht außer Acht lassen, dass nach einer Katastrophe oft die Emotionen hochkochen. Obwohl die Regierung im Katastrophenfall nicht alles tun kann, ist es doch bequem, der

Regierung für alles, was schief geht, die Schuld zu geben. Wut ist eine sehr natürliche Erstreaktion, und es hilft, einer Person oder einer Institution die Schuld geben zu können. So gehen Menschen mit ihren Traumata um. Entscheidungsträger müssen verstehen, dass sie für vieles beschuldigt werden, wofür sie verantwortlich sein mögen oder auch nicht. Wichtig ist auch hier wieder das Zuhören, es ist meist sehr aufschlussreich. Viele Menschen berichten im Nachhinein, dass sie sich über das Ausmaß der Katastrophe keinerlei Vorstellungen gemacht hätten. Das muss bei der künftigen Planung bedacht werden.

Aus dem Englischen von Harald Eckhoff



Craig Fugate

Craig Fugate ist *Chief Resilience Officer* des US-Unternehmens *One Concern*. Von 2009 bis 2017 leitete er die US-Katastrophenschutzbehörde *Federal Emergency Management Agency* (FEMA).