

6. Exkurs: Vulnerabilität

Autoren: Friedrich Gabel, Marco Krüger

*Internationales Zentrum für Ethik in den Wissenschaften (IZEW),
Universität Tübingen*

Über die zweifache Rolle von gesellschaftlichem Handeln für die Ausgestaltung von Katastrophenschutz

In den vergangenen Jahrzehnten hat sich die wissenschaftliche, aber auch die politische Diskussion von Katastrophen grundlegend verändert. Statt extreme Ereignisse per se als Katastrophe zu begreifen, wird in der jüngeren Katastrophenforschung zunehmend auch die Rolle der Gesellschaft im Umgang mit diesen extremen Ereignissen in den Blick genommen.¹ Die Entstehung von Katastrophen wird damit zum Ergebnis eines Zusammenspiels von (mehr oder weniger) extremen Ereignissen und (mehr oder weniger) vulnerablen Gesellschaften.² Mehr denn je verbindet sich mit gesellschaftlichem Handeln und der Ausgestaltung von gesellschaftlichen Strukturen damit eine Verantwortung, dieses Zusammenspiel aktiv zu beeinflussen und trotz extremer Ereignisse Katastrophen zu vermeiden. Der vorliegende Exkurs thematisiert, worin diese gesellschaftliche Verantwortung sichtbar wird und wie sie die Ausgestaltung von Katastrophenschutz beeinflusst. Der Beitrag orientiert sich hierbei an Argumenten der aktuellen Katastrophenforschung, nach denen Katastrophen sowohl gesellschaftlich konstruiert als auch gesellschaftlich (ko-)produziert sind.³

1 Vgl. Wisner et al. 2004; Quarantelli et al. 2007; Cannon 1994; Christmann et al. 2012; Felgentreff et al. 2012; Voss/Dittmer 2016.

2 Vgl. Voss 2010; Tierney 2014.

3 Vgl. Tierney 2014, 2019.

Katastrophen sind das Ergebnis gesellschaftlicher Diskurse

Für die Ausgestaltung von Katastrophenschutz ist von entscheidender Bedeutung, was als Gefahr oder Katastrophe und wer als ihre Opfer verstanden wird. Denn was als »außergewöhnlich«, »extrem«, »Gefahr« oder »Katastrophe« gilt, ist nicht allgemeingültig oder objektiv,⁴ sondern das Ergebnis gesellschaftlicher Aushandlung. Die Interpretation von (natürlichen, menschlichen oder hybriden) Phänomenen hängt somit vom gesellschaftlichen Kontext ab, in dem sie stattfinden. Ob ein Ereignis als Katastrophe verstanden wird, ist dabei das Ergebnis von Bedeutungszuschreibungsprozessen. Ähnliches gilt für den Status »extrem«. In einem Land mit regelmäßigen Flutereignissen existieren hierfür andere Maßstäbe als in einem Land ohne derartige Ereignisse. Ein reiner Messwert sagt somit wenig über die (empfundene) Bedrohlichkeit der Situation aus. Hinzukommt, dass Phänomene auch innerhalb von Gesellschaften – je nach gesellschaftlichem Milieu oder Zeitpunkt – unterschiedlich bewertet werden.⁵ Durch intersubjektive Zuschreibung, die im Rahmen eines gesellschaftlichen Zusammenhangs stattfindet, wird ein Ereignis damit entweder als außergewöhnliche Katastrophe, (zum Leben leider dazugehörendes) Unglück oder als Teil der gesellschaftlichen Normalität verstanden. Die jeweilige Wahrnehmung und Konstruktion von Phänomenen beeinflusst dabei, welche Ressourcen zu deren Bewältigung aufgebracht werden (z.B. in Form von finanziellen und zeitlichen Mitteln, aber auch von politischer Aufmerksamkeit). Dies zeigt sich sowohl im Vorhandensein nationaler Bewältigungsstrategien für bestimmte Gefahren⁶ als auch international mit Blick auf die (gleichberechtigte) Sichtbarkeit und Thematisierung von Katastrophen.⁷

Doch nicht nur die Definition von potenziell katastrophalen Ereignissen, sondern auch die Sichtbarkeit von Betroffenen ist das Ergebnis gesellschaftlicher Konstruktionsprozesse und durch kulturelle, zeitliche und politische Kontexte bestimmt. Basierend auf Befunden über die Vernachlässigung von Frauen, alten Menschen und Menschen mit Behinderungen in der Pla-

4 Vgl. Quarantelli et al. 2007; Tierney 2019.

5 Vgl. Felgentreff et al. 2012 : 46.

6 Vgl. Karutz et al. 2017 : 17.

7 Vgl. IFRC 2006.

nung und Bewältigung von Katastrophen,⁸ fordert das Sendai-Framework der Vereinten Nationen etwa die Berücksichtigung einer gender-, alters-, behinderungs- und kultursensiblen Perspektive im Katastrophenschutz.⁹

Zusammengenommen ist der Verweis auf die Konstruiertheit von Katastrophen damit immer auch eine Frage des jeweiligen Referenzobjekts: Für wen ist etwas eine Katastrophe? Auch für die Berücksichtigung von Betroffenen gilt dabei: Werden Menschen nicht als (potenzielle) Opfer einer Katastrophe betrachtet – etwa weil sie nicht gesehen oder gezielt ausgeblendet werden –, wird auch das Wissen über ihre Betroffenheit und über Maßnahmen zur Adressierung ihrer Bedarfe fehlen.¹⁰ In der Folge werden diese Menschen bei Planungs- und Vorsorgeprozessen oft nicht angemessenen berücksichtigt.¹¹

Wie sich gesellschaftliche Konstruktionen von Katastrophen und Betroffenen ändern können, zeigten etwa die Hitzewelle 2003, der Münsteraner Wintersturm 2005 sowie die Elbehochwasser 2002 und 2013. Diese Ereignisse und die an sie anschließende Forschung machten bis dato wenig berücksichtigte Bevölkerungsgruppen und Gefahren sichtbar und regten damit neue Konstruktionsprozesse an.¹² So führten zahlreiche Projekte, die sich intensiv mit den Lebenssituationen und Herausforderungen von älteren Menschen, Pflegebedürftigen und Geflüchtete auseinandersetzten, zu einem breiteren Blick auf gesellschaftliche Diversität und legten den Grundstein für neue Strategien (siehe etwa die Forschungsprojekte WAKE, KOPHIS und AUIPK).

In diesem Sinne gilt es die Wahrnehmung und Konstruktion von Katastrophen zu reflektieren. Wer die Verantwortung trägt, Katastrophen zu vermeiden, sollte daher die eigene Wahrnehmung und ihre Beschränkung kritisch hinterfragen und aktiv nach blinden Flecken suchen.

Katastrophen sind das Ergebnis gesellschaftlichen Handelns

Allerdings ist nicht nur die diskursiv geschaffene gesellschaftliche Wahrnehmung für die Ausgestaltung von Katastrophenschutz relevant. Auch

8 Vgl. IFRC 2006; Doss/Kieran 2013; Jones-Deweever/Hartmann 2006; Alexander 2015; Krüger 2019b.

9 Vgl. UNISDR 2015: 13 (para. 19d).

10 Vgl. Geenen 2010: 24.

11 Vgl. Alexander 2012.

12 Vgl. DRK 2018d; Schmidt et al. 2018; Krüger/Max 2019a.

bestehende gesellschaftliche Strukturen, die durch eine Vielzahl von Interaktionen auf verschiedenen Ebenen und von zahlreichen Akteurinnen und Akteuren fortwährend (re-)produziert werden, sind für die Entstehung von Katastrophen von Bedeutung. Somit sind auch die Analyse und Bewertung von gesellschaftlichem Handeln relevant, um die Entstehung von Katastrophen zu verstehen.

Es ist ein Kernargument der aktuellen Katastrophenforschung, dass Katastrophen nicht als notwendige und damit per se unabänderliche Folge wiederkehrender Ereignisse verstanden werden sollten. Vielmehr entstehen Katastrophen aus dem Zusammenspiel dieser Ereignisse mit gesellschaftlichen Strukturen.¹³ Die Anfälligkeit gesellschaftlicher Strukturen drückt sich dabei im Konzept der Vulnerabilität (oder auch Verwundbarkeit) aus. Der Zusammenhang von Vulnerabilität und gesellschaftlichen Strukturen wird mit Blick auf zwei Erdbeben der Stärke 6,6 im Jahre 2003 deutlich. Eines der Erdbeben traf die USA, das andere den Iran. Obwohl beide Erdbeben die gleiche Stärke aufwiesen, forderte jenes in Paso Robles (USA) drei, dass in Bam (Iran) 20.000 Todesopfer.¹⁴ Ein Grund für diesen Unterschied ist, dass beide Ereignisse auf sehr verschiedene gesellschaftliche Bedingungen – unterschiedliche Bausubstanzen, unterschiedliche gesellschaftliche Gefahrendefinitionen, ein unterschiedliches Katastrophenmanagement sowie unterschiedlich (berücksichtigte) Bevölkerungsgruppen – trafen. Katastrophen lassen sich damit, im Sinne der jeweiligen gesellschaftlichen Kapazitäten zum Umgang mit extremen Ereignissen, als gesellschaftlich (ko-)produziert beschreiben.

Dieser Verweis auf unterschiedliche gesellschaftliche Verwundbarkeiten ist keineswegs neu. Bereits im Nachgang des Lissaboner Erdbebens von 1755 wurde über mehr oder weniger erdbebensichere Häuser und gesellschaftliche Strukturen diskutiert; insofern gilt es als die erste moderne Katastrophe, die nicht mehr unisono als Schicksalsschlag angesehen wurde.¹⁵ Die Komplexität der Vulnerabilitätsforschung hat jedoch erst seit den 1970er Jahren maßgeblich zugenommen.¹⁶ Wurde Vulnerabilität in der Anfangszeit vor allem über die geografische Lage (Exposition) sowie über die Art der menschlichen Ansiedlung und die Bausubstanz bestimmt (Anfälligkeit), rücken in jüngerer

13 Vgl. Hilhorst/Bankoff 2004.

14 Vgl. Felgentreff et al. 2012: 8-9.

15 Vgl. Dynes 2000 : 112-114.

16 Vgl. Quarantelli et al. 2007; Wisner et al. 2004.

Zeit soziale Aspekte zunehmend in den Fokus.¹⁷ Die besondere Verwundbarkeit bestimmter Länder oder Regionen wird nunmehr auch mit den vorherrschenden sozioökonomischen Lebensbedingungen in Verbindung gebracht und nicht mehr ausschließlich auf das Maß der jeweiligen Ausgesetztheit oder auf eine schlechte Bausubstanz zurückgeführt. In diesem Sinne wurde bereits früh auf die Problematik von Slums verwiesen, deren Entstehung in der Armut der dort lebenden Menschen begründet liegt. Diese haben zu meist keine andere Möglichkeit, als in besonders gefährdeten und deshalb günstigen Regionen zu siedeln und eine schlechte Bausubstanz zu nutzen.¹⁸ Das Beispiel der Slums verdeutlicht, wie sich sozioökonomische Faktoren in andere Vulnerabilitätsmaßstäbe übersetzen.

Im Verlauf der Katastrophenforschung sind die analysierten sozialen Einflussfaktoren von Vulnerabilität zunehmend vielfältiger geworden, sodass heute neben sozioökonomischem Status auch Alter, Geschlecht, Behinderung, ein möglicher Minderheitenstatus und strukturelle Diskriminierungen in den Blick genommen werden.¹⁹ Mehr noch argumentieren Katastrophenforscherinnen und -forscher seit Anfang der 1990er Jahre für die Berücksichtigung der Zeitlichkeit und der Situationsabhängigkeit von Vulnerabilität.²⁰ Jedoch können sich Verwundbarkeiten im Laufe der Zeit verändern, etwa weil Medikamente nicht mehr zur Verfügung stehen oder andersherum neue Ressourcen verfügbar werden. Ebenso sind Menschen bzw. gesellschaftliche Gruppen gegenüber unterschiedlichen Ereignissen (Hochwasser, Grippe-Epidemie oder flächendeckender Stromausfall) unterschiedlich verwundbar oder gewappnet (bzw. resilient). Die Berücksichtigung von Zeitlichkeit und Ereignisbezug führte zu einem veränderten Fokus, bei dem nicht mehr einzelne Bevölkerungsgruppen als vulnerabel charakterisiert werden. Stattdessen werden »vulnerable situations« analysiert. Das heißt, dass diejenigen Lebensumstände und Situationen im Zentrum stehen, durch die Menschen vulnerabel werden.²¹ Entsprechend wird Vulnerabilität heute vielfach als mehrdimensionales und situatives Konzept gedacht, das

17 Vgl. Christmann et al. 2012; Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator 1976.

18 Vgl. UN 1994; IFRC 2004; Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator 1976: 39-41; IFRC 2016.

19 Vgl. Mechanic/Tanner 2007: 1222; Kelman/Stough 2015.

20 Vgl. Cannon 1994; Wisner et al. 2004; Christmann et al. 2012; Hilhorst/Bankoff 2004.

21 Vgl. Wisner et al. 2004: 11.

in hohem Maße durch gesellschaftliche Strukturen bestimmt ist.²² Damit geht einher, dass alle Menschen als potenziell vulnerabel verstanden werden, womit die Vielfalt individueller Lebenssituationen in den Blick gerät. Zugleich besteht damit jedoch die Gefahr, gesellschaftliche Unterschiede zu bagatellisieren, da zwar prinzipiell jeder Mensch irgendwann in vulnerable Situationen kommen kann, das Risiko vulnerabel zu werden aber je nach Lebenssituation stark variiert.

Ob Vulnerabilität als ausschließlich bauliches oder lagebedingtes Problem, als unabänderliche Eigenschaft einer Person bzw. Gruppe oder aber als situative Problematik verstanden wird, hat weitreichende Folgen für die Ausgestaltung von Katastrophenschutzhandeln. Ein auf Exposition und Anfälligkeit beschränktes Vulnerabilitätsverständnis, das sich in der geographischen Lage oder in baulichen Fragen erschöpft, droht gesellschaftliche Verhältnisse und Strukturen – und damit die Ursachen zahlreicher Vulnerabilitäten – zu vernachlässigen.

Dieses Problem zeigt sich etwa im jeweiligen Verständnis von »vulnerablen Gruppen«. Die Rede von »vulnerablen Gruppen« ist zunächst einmal nicht problematisch, gibt sie doch nur wieder, welche gesellschaftlichen Gruppen aktuell besonders verwundbar sind. Folglich sollte die Bezeichnung »vulnerable Gruppe« zunächst einmal als Aussage über den Status Quo der jeweils untersuchten oder befragten Menschen in einem gewissen Kontext verstanden werden. Dies verspricht eine praxistaugliche Handhabbarkeit. So können Katastrophenschutzstrukturen, die sich auf die Bedürfnisse dieser Gruppen einstellen, dabei helfen, hilfsbedürftige Menschen im Einsatz zu identifizieren und zu versorgen. Problematisch wird es, wenn sich die Rede von »vulnerablen Gruppen« verselbstständigt und als Aussage über den ontologischen Status der bezeichneten Menschen missverstanden wird; wenn also Vulnerabilität zum statischen Wesensmerkmal einiger Menschen gemacht wird, die eindimensional anhand eines Identitätsmarkers (z.B. ihres Pflegebedarfs) erst zu Bevölkerungsgruppen und dann zu vulnerablen Gruppen zusammengefasst werden. Dann droht der Begriff der »vulnerablen Gruppen« zu pauschalisieren, zu verschleiern und zu stigmatisieren.²³ Er verschleiert dann nicht nur die Vielfalt der Gruppenmitglieder, sondern auch Unterschiede in den Bedarfen und Fähigkeiten derselben. Dies kann zur Zuschreibung einer Opferrolle führen, wobei vorhandene Ressourcen und

22 Vgl. Gabel 2019.

23 Vgl. Sparf 2016; DRK 2017a: 23–24.

Fähigkeiten außer Acht bleiben. In der Folge werden bestimmte Menschen nur noch als verwundbare Objekte und nicht mehr als fähige und handelnde Individuen verstanden.²⁴ Diese Fremdzuschreibungen sind ethisch problematisch, denn sie bergen die Gefahr, Menschen zu diskriminieren. Solche Zuschreibungen sind aber auch in der politischen Praxis problematisch. Denn wenn Menschen per se vulnerabel sind, können sie durch gesellschaftliche Prozesse nicht gestärkt, sondern nur paternalistisch geschützt werden.²⁵ Ein solches statisches Vulnerabilitätsverständnis, das vulnerable Gruppen produziert, indem es sozio-demografisch festgelegten Gruppen Verwundbarkeiten zuschreibt, verharrt in Schutzbemühungen. Werden vulnerable Gruppen demgegenüber als dynamisch, als veränderbar und abhängig von Situationen verstanden, so kann dies dabei helfen die Fähigkeiten von Menschen und die Bedeutung gesellschaftlicher Strukturen für individuelle Anfälligkeiten sichtbar zu machen.²⁶ Denn Menschen können auch in einem situativen Vulnerabilitätsverständnis mehr oder weniger vulnerabel sein. Ihre Vulnerabilität ist jedoch keine Folge ihrer Zugehörigkeit zu einer sozio-demografischen Gruppe, sondern stets auf einen konkreten Kontext bezogen. Etwas pointierter ausgedrückt: Das Risiko für alte Menschen, Menschen mit Behinderungen oder mit Pflegebedarf vulnerabel zu werden, kann durch eine bessere Berücksichtigung von Lebenssituationen und Herausforderungen im Rahmen von Katastrophenschutzhandeln verringert werden. Auch ein solches Vulnerabilitätsverständnis sollte für Katastrophenschutzpolitiken handlungsleitend sein. Wird die Entstehung und Bewältigung von Katastrophen als Resultat gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse und Hierarchien verstanden, erwächst daraus eine gesellschaftliche Verantwortung. Diese verlangt nach der Hinterfragung bestehender Politiken. Dabei gilt es zu prüfen, inwiefern sie wessen Vulnerabilität in welchen Situationen verringern oder sogar erhöhen.

Verantwortung für die Vermeidung von Katastrophen zu übernehmen heißt im Sinne des Arguments einer gesellschaftlichen (Ko-)Produktion von Katastrophen, die eigene und die gesellschaftliche Rolle für die Vulnerabilität von Menschen zu verstehen. Wenn Gesellschaften Barrieren, die die Teilhabe einzelner Gruppen erschweren oder verhindern, nicht abbauen oder

24 Vgl. Gabel 2019.

25 Vgl. IFRC 2004.

26 Vgl. Gabel 2019.

Fähigkeiten von Menschen übersehen, werden vorhandene Kapazitäten nicht genutzt und Menschen in eine Opferrolle gedrängt.

Die zweifache Rolle von gesellschaftlichem Handeln für die Ausgestaltung von Katastrophenschutz

Katastrophenschutz ist, wie Katastrophen selbst, stetigem Wandel unterworfen. In den vergangenen Jahrzehnten wurde im Zuge dieses Wandels die Bedeutung der Gesellschaft für die Konstruktion und die Produktion von Katastrophen herausgestellt. Damit einhergehend wird eine veränderte gesellschaftliche Verantwortung beschrieben, die dazu auffordert, Katastrophen nicht nur zu bewältigen, sondern zu vermeiden. In diesem Sinne sollen neben gefährlichen Ereignissen insbesondere gesellschaftliche Anfälligkeiten und Schwächen in den Blick genommen werden. Dazu bedarf es, neben der kritischen Hinterfragung der eigenen Perspektive und der eigenen Vorstellung von gesellschaftlicher Normalität, auch der Auseinandersetzung mit Strukturen, die Menschen in Situationen bringen, in denen sie vulnerabel werden.

Vor diesem Hintergrund sollte Katastrophenschutz eng mit Politiken der Daseinsvorsorge verzahnt werden.²⁷ Eine solche Verzahnung erlaubt nicht nur die ungleiche Verteilung von Vulnerabilität in der Gesellschaft zu thematisieren, sondern ganz bewusst die Schaffung von Kapazitäten in den Mittelpunkt zu stellen.²⁸ Insofern ist die Verbindung von Katastrophenschutz und der alltäglichen Daseinsvorsorge eine nötige Voraussetzung, um die vielfältig geforderte gesellschaftliche Resilienz aktiv zu fördern.²⁹ Ein solch breites Verständnis von Katastrophenschutz setzt an den Ursachen von Vulnerabilität an, anstatt sich auf die akute Symptombekämpfung im Schadensfall zu beschränken. Es trägt dazu bei, Vulnerabilitäten ab- und Fähigkeiten aufzubauen. Mehr noch fördert es proaktives Engagement, um bisher vernachlässigte Perspektiven sichtbar zu machen und damit dazu beizutragen, dass gesellschaftliche Verhältnisse derart gestaltet werden, dass extreme Ereignisse für weniger Menschen katastrophale Folgen haben.

²⁷ Vgl. Dombrowsky/Brauner 1996.

²⁸ Vgl. Gabel 2019.

²⁹ Vgl. Krüger 2020; Krüger/Max 2019b.