



1. März 2007

Impulsreferat:

Bevölkerungsschutz: Alte Strukturen und neue Herausforderungen?

Wolf R. Dombrowsky

Das Thema des Forums deutet zwei problematisch scheinende Zusammenhänge an: einen zwischen „alt“ und „neu“ und einen zwischen Struktur und deren Herausforderung. Lowell Juillard Carr baute exakt darauf eine ganze Katastrophentheorie: Wenn die menschlichen Hervorbringungen, die er allesamt „kulturelle Artefakte“ nannte, nicht den Herausforderungen genügen, für die sie entwickelt und gebaut wurden, dann seien Katastrophen unausweichlich.

Bis heute ist dies vor allem *intellektuell* eine Herausforderung geblieben. Wir scheitern an uns, wenn unsere kulturellen Artefakte nicht halten, wozu sie bestimmt waren. „Katastrophe“ wird durch diese Sicht reine Erkenntnistheorie: Haben wir die aktuellen wie die „neuen“, also kommenden Herausforderungen richtig erkannt? Haben wir dafür die richtigen und dauerhaften Antworten gefunden? Sind unsere kulturellen Artefakte zugleich stabil und flexibel genug, um jetzt und später zu „passen“?

„Passung“ erscheint als zentrales Schlüsselwort: Wofür soll Bevölkerungsschutz passen? Dass nicht für jedes Problem die gleiche Lösung und nicht jede Lösung auf Dauer für alle Probleme passt, ist trivial. Nicht trivial aber ist, genau dies zu erkennen *bevor* die Katastrophe eintritt. Wie gering unsere Fähigkeiten zur Voraussicht tatsächlich sind, belegt die Tatsache, dass alle wesentlichen Reformen Ergebnisse krassen Scheiterns waren, es also erst des Schadens bedurfte, um klug zu werden. Zu fragen wäre somit:

1. Für welche Probleme ist Bevölkerungsschutz die Lösung und
2. ist diese Lösung geeignet, auch kommende Probleme dauerhaft zu lösen?

Der gegenwärtige Bevölkerungsschutz wurzelt zum einen in Krieg und Zivilschutz, zum anderen in christlicher Barmherzigkeit und Wohlfahrtspflege sowie in Mechanisierung und Industrialisierung. Die Struktur bil-

denden Momente entstammen diesen Wurzeln, waren aber nicht von Anfang an „Struktur“.

Sehr oberflächlich bezeichnet der lateinische Ausdruck *structura* die innere Fügung eines kulturellen Artefakts, ursprünglich eines Bauwerks (*struere* = schichten, zusammenfügen). Aus der Art, wie man die Steine fügt, ergibt sich die Struktur des Gebäudes, was sich als klassische „Henne-Ei“-Problematik erweist: Fügt man die Steine nach einer vorab bedachten Struktur oder ergeben sich aus vielfältigen „Spontanschichtungen“ mehr oder weniger sichere Strukturen?

Für „den“ Bevölkerungsschutz darf man mit Fug und Recht von Spontanschichtungen ausgehen, die über sehr viele Umwege zu dem führten, was man heute als „Struktur“ bezeichnen könnte. Man braucht nur auf die Entwicklungsgeschichten der Organisationen zu schauen, die heute die Strukturen im Katastrophenschutz bestimmen. Malteser und Johanniter gehen auf den Orden vom Spital des heiligen Johannes von Jerusalem zurück, das Rote Kreuz auf den französisch-österreichischen Krieg 1859, der ASB auf die Arbeiterbewegung, die DLRG auf veränderte Lebensgewohnheiten der Industriegesellschaft und das THW entstand als technische Unterstützungsorganisation aus den Freikorps der Weimarer Republik.

Keine Organisation hat heute noch die „Struktur“, die sich aus deren ersten Versuchen ergab, für ein drängendes Problem eine passende Lösung zu entwickeln. Historisch lässt sich vielmehr nachzeichnen, dass drängende Probleme immer vielfältige, durchaus auch konkurrierende oder gar konfligierende Lösungsversuche hervorrufen und erst dann „Struktur“ entsteht, wenn „Organisieren“ involviert ist, also systematische, planvolle Maßnahmen, um eine „Lösung“ auch umsetzen und einsetzen zu können. Insofern gibt es „Lösung“ nur in logischer Eindeutigkeit; im realen Leben wird nur „Lösung“, was sich erfolgreich organisieren lässt.

Henry Dunants „Erinnerung an Solferino“ (1862) war noch keine Lösung für die darin beschriebenen Leiden, auch noch nicht die Gründung des „Komitee der Fünf“ im Februar 1863. Jedoch entwickelte sich aus dem Komitee und der nachfolgenden Genfer Konferenz zur Gründung von Hilfsgesellschaften Schritt für Schritt „Struktur“. Die organisatorische Umsetzung dieser Struktur führte zur Gründung des 1. Württembergischen Sanitätsvereins im November 1863 als 1. Nationale Rotkreuzgesellschaft. Sie war insofern *reale* Lösung, als erst durch diese Gründung ein einsetzbares Instrument zur Verfügung stand. Diese Lösung war so erfolgreich, dass daraus das Internationale Rote Kreuz entstand.

Abstrahiert man von dieser historisch konkreten Einzellösung, erkennt man das Strukturelle des Strukturzusammenhangs: Erfolgreich werden nur jene Lösungen, die zu Organisation werden, also dauerhafte Strukturen auszubilden vermögen. Das aber stürzt in ein doppeltes Dilemma. Das

erste Dilemma besteht darin, dass einerseits erst die Institutionalisierung Erfolg ermöglicht, andererseits aber diese institutionelle (oder organisatorische) Lösungsstruktur zunehmend Eigendynamik gewinnt, bis hin zu einer „Lösungsinstanz“, die zuletzt um ihrer selbst willen besteht. Das zweite Dilemma erwächst der Finalität der Lösung. Mit dem erfolgreich gelösten Problem verschwindet auch die Lösung - und damit die gesamte Lösungsstruktur. Noch nie in der Geschichte löste sich eine Lösungsstruktur freiwillig auf, selbst dann nicht, wenn sie ihr begründendes Problem erfolgreich löste. Zudem werden in den meisten Fällen Problem auch nicht final gelöst, sondern nur partiell und temporär, so dass die ursprüngliche Lösungsinstanz ausdifferenzieren und diversifizieren kann und somit neue Problemfelder bearbeitet, aber auch weiteres Eigengewicht zugewinnt. Dies gilt z.B. für die Feuerwehren, deren Kernaufgabe kaum mehr 20 Prozent ausmacht, während das Problemfeld „technische Hilfe“ inzwischen auf über 80 Prozent angewachsen ist.

Liefen alle Lösungen über den Markt, so bildeten sich Nachfrage-Angebots-Zusammenhänge und Preise heraus. Da Bevölkerungsschutz weitgehend ein öffentliches Gut ist, gelten hier alle Deformationen einer Güter- und Leistungserstellung ohne ermittelbare Nutzenfunktion, ohne Effektivitätsbemessung und ohne echte Rivalität. Überlässt dann noch „der“ Staat die Bedarfsermittlung dem Leistungserbringer selbst (wie NRW der FW ihre Bedarfsanalysen), fallen „Lösungserstellung“ und „Lösungsstruktur“ zusammen, werden „Selbsterhalt“ und „Bevölkerungsschutz“ identisch.

Die Frage des Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit nach der richtigen Passung alter Strukturen und neuer Herausforderungen findet insofern eine systematische Antwort: „Alt“ und „neu“ werden nur dann zu qualifizierenden Adjektiven, wenn die kulturellen Artefakte den Herausforderungen, denen sie unaufhörlich unterzogen werden, nicht mehr erfolgreich standhalten - und, umgangssprachlich, „alt aussehen“. Viel bedeutender als die kulturellen Artefakte selbst, im Sinne von „Lösungen“, sind die (institutionellen, organisatorischen) Strukturen, durch die Lösungen erst real werden. Rettungsdienst, Betreuungsdienst, technische Hilfe etc. als „Lösung“ bieten viele an, so dass der Auftraggeber des öffentlichen Gutes Bevölkerungsschutz, der Staat, im Interesse seiner Bürger, als den „Konsumenten“ von Leistungen, von denen im Ernstfall Leben und Gesundheit abhängen, radikal unterscheiden müsste zwischen a) den einzelnen Lösungen und ihrer Qualität, b) den organisatorischen Lösungsstrukturen und c) der konkreten Lösungserstellung.

a) Welche Lösung in welcher Qualität braucht der Bevölkerungsschutz?

Überwiegend wird die Frage kasuistisch über Gefahren beantwortet. Das Zukunftsforum fragt, dem Fokus gemäß, nach Strukturen. Tatsächlich lö-

sen sich zunehmend mehr alte Strukturen auf, ohne dass neue bereits der Erprobung entwachsen sind oder bereits angemessene Organisationsformen entwickelt hätten. Unter der Perspektive der „Strukturauflösung“ könnte man mit Bezug auf Bevölkerungsschutz die Auflösung der Sowjetunion und des Warschauer Paktes zum Ausgangspunkt nehmen. Das neue Weißbuch der Bundesregierung stellt sich diesen neuen Herausforderungen. Dass es kein Weißbuch für den Bevölkerungsschutz gibt, ist ein schwerer Mangel, weil dadurch eine verlässliche „Auftragsbeschreibung“ für die Ersteller des öffentlichen Gutes Katastrophenschutz fehlt. Tatsächlich wagt „der“ Staat (in diesem Falle Bund = Zivilschutz; Länder = KatS) nicht, eine klare Problemdefinition, auf die hin „Lösungen“ entwickelt und angeboten werden könnten. Dies bestärkt die bestehenden Leistungserbringer in ihren Lösungsstrukturen und der Art ihrer Lösungserstellung, ohne auch nur einen einzigen Innovationsimpuls zu senden.

Nimmt man den Ansatz der „Strukturauflösung“ ernst, so wird man angesichts globaler Reorganisationen (zu denen auch der europäische Einigungsprozess gehört) und grundlegend veränderter Prozesse und Prozesssteuerungen davon ausgehen müssen, dass sich auch die Nationalstaaten europäischer Prägung auflösen, während sich in anderen Weltregionen das grundlegende Strukturprinzip des staatlichen Gewaltmonopols auflöst oder sich aus tribalen Strukturen (national-)staatsähnliche Gebilde erst entwickeln. Die daraus resultierende politische und ökonomische Asynchronität und Asymmetrie hat, statt neue „Lösungen“ zu finden, eher die erfolgreiche Organisationsstruktur „Demokratie“ in Frage gestellt.

Weltpolitisch deuten „out-of-area“-Einsätze, „peace-keeping“- und „peace-enforcing“-missions darauf hin, dass neue Lösungsstrukturen notwendig sind, sie aber zumeist aus der Kombination vorhandener Strukturen ad hoc zusammengestellt werden. Struktur entsteht zumeist durch das Schichten vorhandener Komponenten und nicht, weil ein vorgängiger Masterplan erdacht worden ist. Dies gilt bislang auch für globale Programme der Vereinten Nationen und anderer multinationaler Körperschaften, die trotz ihrer ganzheitlichen Absichten von den partialen Interessen der Mitgliedsstaaten abhängen. Gleichwohl reguliert die Weltbank globale Zusammenhänge massiver als viele Nationalstaaten.

Lässt sich überhaupt ein „Masterplan Bevölkerungsschutz“ vorab erdenken? Im Grundsatz sollte dies die Forderung des Zukunftsforum werden. Deutschland in Europa braucht einen Nationalen Sicherheitsplan, der Teilplan europäischer Sicherheitspolitik sein muss und der folglich nicht unterkomplex sein kann und nicht sein darf. Dies ist auch der Grund, warum eine Problemkasuistik, wie sie in Form von Gefahrenanalysen der Bundesländer versucht wurde, vollkommen in die Irre führt. Angesichts der Gleichzeitigkeit von Staatsauflösung, Nationalstaatsgründungen und Staatenbundbildungen sind zuvörderst Strukturen zu analysieren.

b) Welche organisatorischen Lösungsstrukturen braucht der Bevölkerungsschutz?

Das System freiwilliger, ehrenamtlicher Aufgabenerledigung ist an die Grenzen seiner Belastbarkeit gekommen. Der demografische Wandel, die Veränderungen der Arbeitswelt, die extrem gestiegenen Qualifikations- und Ausbildungserfordernisse, gewandelte Rollenmuster der Gesellschaftsmitglieder und gewandelte Engagementsmuster in der Gesellschaft, sowie eine inzwischen kaum mehr legitimierbare Wehr- und Geschlechterungerechtigkeit erfordern objektiv neue Organisations- und Strukturmodelle.

Moderne Gesellschaften sind international prozessierende Funktionsgefüge, deren Funktionieren zunehmend von Kontroll- und Steuerungsleistungen gewährleistet wird und damit von Kommunikation. Technisch und organisatorisch prozessieren gekoppelte Systeme in Form intermodaler Verkehre und kaskadierter (Kontroll-)Daten- und Metadatenströme, inhaltlich handelt es sich um Stoffwandelungen, bei denen gar nicht mehr zwischen Rohstoffen, Zwischen- und Fertigprodukten unterschieden wird, sondern nur noch Gesamtzyklen (Life Cycle Management) nach spezifischen Gesichtspunkten optimiert werden. Im Gefüge internationaler Abhängigkeiten geraten nationalstaatliche Steuerungsversuche immer mehr zu symbolischen Farcen, während Steuerungsausfälle zu Schädwirkungen führen, die sich dem nationalstaatlichen Einfluss immer nachhaltiger entziehen. Zudem gilt für Katastrophen, was Herfried Münkler für moderne Kriege aufzeigte: Die Asymmetrie zwischen auslösefähiger Geringfügigkeit und Folgewirkungen wächst zusehends und macht moderne Gesellschaften hochgradig verletzlich: Mit geringer Mühe kann hoher Schaden bewirkt werden. Auch wenn solche Schäden extrem selten sind, können sie dennoch jederzeit eintreten. Und weil Katastrophenschutz auf den Schaden bezogen werden muss (er ist die Richtschnur für Vorhaltung), sind Gesellschaften folglich gezwungen, für die gesamte Dauer (der Wahrscheinlichkeit) ein proportionales Schutzpotenzial vorzuhalten. Dies wird langfristig die Leistungskraft auch wohlhabender Gesellschaften überfordern. Antworten darauf stehen gänzlich aus.

Als noch problematischer werden sich Gefährdungen metabolischer Systeme erweisen, also Mensch-Natur-Interaktionen (Klima; Wasser; Nahrungs- und Energieressourcen), Störungen der Mensch-Tier-Interaktionen (SARS, BSE), Störungen der Interaktionsqualität (Vergiftungen, Anreicherungen, Einlagerungen), die insgesamt zu epidemischen oder endemischen Folgen, zu Adaptionsproblemen oder neuen Knappheiten führen können. Eine darauf bezogene Katastrophenschutzforschung findet gar nicht statt.

Umgekehrt gilt, dass die Katastrophen des konventionellen (newtonschen) Bereichs in modernen Gesellschaften so stark umhegt sind, dass ihr Schadenspotenzial zumeist durch die Bündelung der Ressourcen bewältigt wer-

den kann, die für die alltägliche Gefahrenabwehr ohnehin vorgehalten werden (primär Rettungsdienst und Feuerwehr). Es stellt sich für sie kein Kapazitätsproblem, sondern ein Koordinations- und Kommunikationsproblem, so dass für diesen Bereich kein gesonderter Katastrophenschutz mehr gebraucht wird. Im Gegenteil, das Schutzsystem, das sich aus dem Bereich „klassischer“, dem 18. und 19. Jahrhundert entstammender Schäden entwickelt und fortlaufend ausdifferenziert hat, war angemessen und bedeutsam, inzwischen aber ist es überwiegend selbstreferenziell, vollkommen überdimensioniert und zudem rückschrittlich, weil es sowohl eine sachgerechte Erneuerung verhindert als auch der Öffentlichkeit fortwährend suggeriert wird, dass es bestmöglichen Schutz böte.

Für die problematischen Schadenspotenziale des nach-newtonschen Zeitalters gibt das bestehende Katastrophenschutzsystem so gut wie keine geeigneten Antworten. Die meisten Vorschläge und Anregungen entstammen zudem überwiegend externer Kompetenz (z.B. RKI, DGKM, DKKV, Ständige Konferenz). Erforderlich wären Schutzsysteme, die geeignet detektieren, zuverlässig warnen, Optionen für Selbsthilfe bis zum Eintreffen professioneller Kapazitäten eröffnen, sowie Dekontaminations-, Entgiftungs- und Behandlungskapazitäten für den Massenansturm zur Verfügung stellen. Von keiner im Katastrophenschutz mitwirkenden Organisation werden für diese Probleme zukunftsweisende Konzepte entwickelt oder geeignete Vorschläge unterbreitet. Bewertet man dann noch das bestehende System im internationalen Vergleich, so zeigt sich, dass empirisch keinerlei Überlegenheit begründet werden kann: Bezogen auf die Variablen „Fläche, Zahl und Umfang der zu bewältigenden Ereignisse und Einsatzstunden/Ereignis zeigt sich sogar, dass in der Bundesrepublik nicht nur eine extreme Überversorgung besteht, sondern auch, dass der Auslastungsgrad extrem schief verteilt ist und pro Ereignis zwei bis achtmal so viele Kräfte zum Einsatz kommen wie in anderen europäischen Ländern, ohne dass eine dadurch höhere Rettungsqualität nachgewiesen werden könnte

c) Welche Art der Lösungserstellung braucht der Bevölkerungsschutz?

Innenpolitisch bedarf es zu allererst einer Bestimmung der Aufgabenstellung, also der zu erbringenden Lösungen durch Bund und Länder. Dies wäre zuvörderst Föderalismus- wie Rechtsreform. Zu vereinheitlichen wären alle einschlägigen gesetzlichen Regelungen von Schutzbelangen nach Innen hin, mit Blick auf präventive Sicherheit und nach Außen hin, mit Blick auf die „Civil Protection“-Belange der Europäischen Union und weltpolitisch, mit Blick auf die sich anbahnende Verzahnung von Auslandskatastrophenhilfe, Soforthilfe, Entwicklungszusammenarbeit, Armutsbekämpfung und „Out-Of-Area“-Einsätzen. Diesen Gesamtkonzepten hätten sich dann die Leistungserbringer ein- und unterzuordnen.