

GEFAHRENABWEHRPLANUNG UND ÖFFENTLICHKEIT

157. Seminar: Theorie und Praxis der Gefahrenabwehrplanung bei gefährlichen Industrieanlagen nach der Störfallverordnung, Fortbildungszentrum Gesundheits- und Umweltschutz Berlin, Berlin 26.- 27. Oktober 1987

Wolf R. Dombrowsky

Nach Bhopal, Tschernobyl und Sandoz erscheint "die Öffentlichkeit" endgültig als erstrangiges Problem. In Politik und Verwaltung fürchtet man, die Bevölkerung werde bei zukünftigen Katastrophen unkontrollierbar und die Industrie fürchtet, aufgrund zunehmenden öffentlichen Drucks Produktionserschwernisse durch verschärfte Sicherheits- und Umweltschutzauflagen. Die Hoffnung, durch Akzeptanz-Strategien (vgl. Chem.Ind.1981), Störfall-Verordnung (vgl. Pettelkau 1981), Krisenmanagement und interministerielle Koordinierungstelle (vgl. Andrews 1987) den Vertrauensverlust in der Öffentlichkeit abbauen zu können, wird sich jedoch, so meine These, nicht erfüllen.

Damit sei nicht gesagt, daß generell kein neues Vertrauensverhältnis zwischen Öffentlichkeit, Politik, Verwaltung und Industrie möglich ist, oder daß alle der oben genannten Maßnahmen ungeeignet sind. Vielmehr möchte ich zeigen, daß sich Vertrauen und vertrauensvolle Kooperation auf grundlegendere Mechanismen stützen und daß die obigen Maßnahmen kaum kalkulierbar, möglicherweise sogar kontraproduktiv wirken müssen, wenn diese grundlegenden Mechanismen fehlen.

Öffentlichkeit als Problem

Daß Öffentlichkeit zum Problem geworden ist, steht außer Frage, wesentlich aufschlußreicher ist allerdings, wem sie zum Problem geworden ist. So erst wird deutlich, daß 1.) von "der" Öffentlichkeit keine Rede sein kann, sondern nur von verschiedenen Teil-Öffentlichkeiten und daß 2.) nicht die "Öffentlichkeit" zum Problem geworden ist, sondern ein aus "Werteverletzungen" entstandener öffentlicher Konflikt. Beide Differenzierungen sind wichtig, wenn Lösungen gefunden werden sollen.

Das Problem wird zusätzlich dadurch verstellt, daß "Öffentlichkeit" und "Bevölkerung" zumeist synonym gebraucht werden. Tatsächlich aber benennt Öffentlichkeit keine spezifische Menschengruppe, sondern die Sphäre des Nicht-Privaten. Privatsphäre und Öffentlichkeit stellen dabei weniger Orte des Räumlichen als vielmehr der Interaktion dar, Orte der Zusammenkunft also, an denen das Private und das Öffentliche vollzogen wird. Das den Einzelnen und sein Haus Betreffende ist privat, das alle gemeinsam Betreffende ist Gegenstand öffentlicher Erörterung, ist "res publica". Idealerweise besteht die Funktion der Öffentlichkeit darin, als Kontroll- und Rechtfertigungsinstanz darüber zu wachen, daß sich die privaten Einzelinteressen nicht auf Kosten des allgemeinen öffentlichen Interesses durchsetzen können, oder, in Karl Mannheims (1935) Worten, daß die funktionellen Rationalitäten der Einzelnen nicht die substantielle Rationalität des Ganzen zerstören und substantielle Irrationalität erzeugen. Die Definition substantieller Rationalität, von Gemeinwohl, kann aber nur von allen Gesellschaftsmitgliedern gemeinsam geleistet werden; wo einzelne Gruppen glauben, nicht mehr Teil der Öffentlichkeit zu sein, ist auch

Gemeinwohl schon parzelliert. Der grundlegende Mechanismus von Öffentlichkeit besteht darin, daß jedes Mitglied des Gemeinwesens die über sein eigenes Haus hinauswirkenden Interessen offenlegen, mit denen der anderen vermitteln und dem kollektiven Höchstwert, dem "bonum commune", unterordnen muß. Auf diese Weise wird jede Einzelentscheidung öffentlich sanktioniert und zum Allgemeinwillen erhoben. Der alle Gesellschaftsmitglieder integrierende Gesellschaftsvertrag wird dadurch permanent erneuert; die Folgen einer jeden Entscheidung finden kollektive Akzeptanz.

Es bedarf keiner Erörterung, daß dieses Modell der antiken Polis in Gesellschaften aus Millionen Menschen nicht realisiert werden kann. Dennoch bleibt auch bei angepaßten Methoden der Willensbildung und Delegation der Grundmechanismus prinzipiell gleich. Uns daran zu erinnern, hat es erst länderübergreifender Katastrophen bedurft. Tschernobyl enthüllte, was für unser Alltagshandeln schon immer galt: Der Einzelne kann sich so viele und so große Risiken zumuten, wie er mag; Gewinn und Verlust, Vorteil und Schaden treffen allein ihn. Aus dem privaten Wagnis aber wird ein öffentliches, sobald es auch Dritte betrifft. Dann muß die Verteilung von Gewinn und Verlust reguliert werden. Ohne konsensuale Regulierung sind Übervorteilung und stille Risikoabwälzung gleichermaßen möglich; einmal entdeckt, führen beide zwangsläufig zu Konflikten und Vertrauensverlust. Diesem Problem kommt man auch nicht dadurch bei, daß man die "Öffentlichkeitsarbeit" verstärkt, Werbe- und PR-Kampagnen startet oder Akzeptanz-Diskussionen führt. Es ist das Problem des Gesellschaftsvertrags selbst; ohne seine reale und permanente Erneuerung wird Gesellschaft zerfallen.

Scheitern

Mutet man sich gegenseitig Risiken zu, so kann der Gesellschaftsvertrag nur gültig bleiben, wenn man sich weder bei den möglichen Vorteilen noch bei den möglichen Schäden zu übervorteilen sucht. Dies gilt ganz besonders für den Sachwalter des Gemeinwohls, den Staat (und die ihn repräsentierenden Kräfte). Aufgabe des Staates also ist es, die gegeneinander konkurrierenden funktionellen Einzelrationalitäten so zum einvernehmlichen Ausgleich zu bringen, daß die Grundlage des Gesellschaftsvertrages (und damit Gesellschaft selbst) nicht gefährdet wird.

Grundlegend gefährdet wird der Bestand der Gesellschaft, wenn es dem Staat nicht gelingt, funktionelle Einzelrationalitäten in substantielle Gesamtrationalität zu überführen und so Entscheidungen kollektiv zu sanktionieren. Ohne kollektive Einwilligung müssen Fehlentscheidungen als Mißbrauch interpretiert werden; dies ganz besonders, wenn Gesundheit und Leben zur Disposition stehen (z.B. Contergan; Schleyer-Entführung; Grenzwerte der Belastung). Ist dagegen ein Risiko akzeptiert, so ist auch das potentielle Scheitern akzeptiert und wird nicht als zwangsweise und illegitime Risikozumutung angesehen, für die Unschuldige mit Gesundheit und Leben büßen müssen.

Der letzte Aspekt verweist auf die moralische Dimension hinter allen rationalen Kalkülen. Er markiert den vorläufigen Endpunkt eines staatsbürgerlichen Selbstverständnisses, das in der Wirtschaft unter dem Begriff "innere Kündigung" seit längerem bekannt ist. Die Entwicklung im Bereich Politik sei kurz skizziert: Mißlingt, aus welchen Gründen auch immer, politische Teilhabe in dem Sinne, daß divergierende Wertgesichtspunkte (z.B. Wachstum vs.

Umweltqualität) nicht mehr in den bestehenden Bahnen repräsentativer Demokratie zum Ausgleich gebracht werden können, beginnt - anfangs kaum wahrnehmbar - eine Politisierung des Konflikts außerhalb der Parlamente. Gelingt es den bestehenden Kräften (Parteien, Gewerkschaften, Kirchen etc.), das sich schrittweise formierende Protestpotential zu reintegrieren, ist eine rapide Befriedung auch ohne markante Kompromisse und Reformen wahrscheinlich. Gelingt eine solche Reintegration nicht, führt die Politisierung zur Polarisierung des Protestpotentials und zu einer drastischen Verschärfung der Konflikte in der Öffentlichkeit.

Die Dynamik der Konfliktverschärfung treibt die Polarisierung in allen Teilen der Öffentlichkeit voran. Zwischen den Extremen aus bewaffnetem Widerstand und außerparlamentarischer Subkultur werden sich auch Gruppierungen organisieren, die, wie z.B. "Die Grünen", in den bestehenden politischen Bahnen Einfluß ausüben wollen. Derartige Versuche binden den größten Teil des Protestpotentials und wecken die Hoffnung auf Veränderungen ohne existenzgefährdenden persönlichen Einsatz. Läßt das bestehende System diese Kräfte unintegriert, folgt die Psychotisierung des Protests: Richtungskämpfe, egozentrische und esoterische Sonderwege und Rückzüge in individuelle Scheinwelten zeigen dann zwar den Zerfall des organisierten Protestes an, zugleich aber auch eine gewisse Pathologisierung der individuellen Antworten auf real bestehende Mißstände. Der substantiellen Irrationalität (Mannheim) geht sichtbar eine Welle funktioneller Irrationalität voraus und die innere politische Kündigung einher. Die Betroffenen sind zutiefst davon überzeugt, daß sich Engagement nicht lohnt, daß Moral, Anstand und Gemeinwohl nur noch Phrasen für Naive sind.

Treten jedoch die Ereignisse ein, vor denen man zu Zeiten des Engagements gewarnt hatte, schlägt die unterschwellig herangewachsene funktionelle Irrationalität der Beteiligten in substantielle Irrationalität um. Unberechenbarkeit und Unlenkbarkeit werden die Folge sein. Einen harmlosen aber eindrucksvollen Vorgeschmack lieferte die "Fischwurm-Affäre".

Öffentlichkeit und Gefahrenabwehr

Unterstellt man die Stimmigkeit der vorgelegten Überlegungen, so wird jede auch noch so richtige und umfassende Gefahrenabwehrplanung eine inzwischen nachhaltig verunsicherte und mißtrauische Bevölkerung nicht überzeugen können. Im Gegenteil, jede Einrichtung auf eine mögliche Gefahr wird dann als Beweis für deren Erwartbarkeit gedeutet. Zudem darf nicht vergessen werden, daß die innere Logik der funktionellen Einzelrationalitäten zwangsläufig dazu führt, Risiken und eingetretene Schadensfälle divergierend zu beurteilen. Selbst innerhalb des Katastrophenschutzes gibt es keine einhellige Meinung über den "richtigen" Zeitpunkt einer Warnung.

Substantielle Probleme treten hinzu und verschärfen die politischen und psychischen Aspekte der Gefahrenabwehr:

- die Risikodichte der Bundesrepublik ist so groß, daß bei Katastrophen im A- und C-Bereich auch der bestehende Katastrophenschutz materiell (Infrastrukturausfälle) und personell empfindlich getroffen sein wird;

- das dadurch extrem verlängerte therapeutische Intervall wird für die Betroffenen nicht nur physisch belastend, sondern es eröffnet auch alle Möglichkeiten der Desinformation, Desorganisation und Desintegration;
- aufgrund zunehmender Verlassenheitsgefühle bei gleichzeitigem Mißtrauen gegenüber obrigkeitlichen Maßnahmen wird für selektive Maßnahmen (Evakuierungsabfolgen, Triage, Kommunikationsabschaltung etc.) kein Verständnis zu erreichen sein;
- insbesondere die Hilfskräfte, die knappe Ressourcen und Kräfte nach Prioritäten verteilen müssen, werden dem angestauten emotionalen Druck ausgesetzt sein. Übergriffe und regellose Selbsthilfeaktionen erscheinen wahrscheinlich.

Dennoch muß man nicht erst auf die nächste Katastrophe warten, um den Chancen einer verbesserten Gefahrenabwehrplanung skeptisch gegenüberzustehen. Einfache Notlagen wie z.B. die "Schneekatastrophen" in Norddeutschland 1978/79 haben gezeigt, daß Ausfälle zentraler Infrastruktureinrichtungen (Strom, Verkehrswege) hinreichen, um die ganze Gesellschaft einschließlich ihrer Schutzeinrichtungen lahm zu legen. Sandoz lehrte dann, daß ein länger anhaltender und großflächiger Ausfall der Trinkwasserversorgung mit den bestehenden Kräften nicht zu bemeistern wäre. Und Tschernobyl schließlich demonstrierte eindrucksvoll, daß der ABC-Schutz in der Bundesrepublik nicht einmal dazu ausreicht, die Helfer des Katastrophenschutzes einsatzbereit zu halten.

Die Fragen der Bevölkerung sind jedoch grundsätzlicher geworden. Längst erscheint es als zynisch, daß sich ein Land dieser Risikodichte keinen vorbeugenden Katastrophenschutz leistet, der, ähnlich dem vorbeugenden Brandschutz, bereits vorgängig in die Raum- und Regionalplanung einbezogen wird. Längst mokierte man sich öffentlich über einen Katastrophenschutz, der sich keine eigenen Experten leisten mag und stattdessen zur Interpretation der Daten aus Fernüberwachungsanlagen die Experten der zu überwachenden Anlagen einlädt. Derartige Kooperationen, und seien sie noch so seriös, führen zusammen mit jedem weiteren Gefälligkeitsgutachten und jedem weiteren Fall materieller Interessenverflechtung zu einem Ansteigen des Protestpotentials und seiner oben beschriebenen Dynamik. Wenn Gefahrenabwehrplanung wirklich das Vertrauen der Bevölkerung erringen will, so muß Öffentlichkeit im Sinne kollektiver Gemeinwohldiskussion wiederhergestellt werden. Es ist Aufgabe von Politik, mit den heute zu Gebote stehenden Methoden, "Gemeinwohl" allen Beteiligten transparent zu machen.

Materialien

Andrews, E.: "Krisenmanagement von Bund und Ländern zur Bewältigung großflächiger Gefährdungslagen mit zentraler Koordinierungsstelle beim Bundesminister des Innern", ZS-MAGAZIN 5/1987:5-9

Chem.Ind. 1981: Initiative "Geschützter leben". Madame Dupont und die "böse" Chemie, CHEMISCHE INDUSTRIE 104, 1981,5:A235-237

Mannheim, K.: Mensch und Gesellschaft im Zeitalter des Umbaus. Leiden 1935

Pettelkau, H.-J.: "Der Notfallschutz und sein Bezug zur Störfall-Verordnung und zu den darunterfallenden Anlagen", in: Notfallschutzplanung in der Umgebung großtechnischer Anlagen. Seminar des Instituts für Unfallforschung. TÜV-Akademie Rheinland. Köln 1982:33-41

Pettelkau, H.-J.: "Gefahrenabwehr durch die Störfall-Verordnung", ZIVILVERTEIDIGUNG 1/1981:19-26