

VORBEUGENDER KATASTROPHENSCHUTZ ALS BESTANDTEIL DER RAUM- UND REGIONALPLANUNG

Wolf R. Dombrowsky

Zusammenfassung

Angesichts zunehmend agglomerierter Risikopotentiale und wachsender Schäden durch Unfälle und Katastrophen geht der Beitrag den Ursachen und Bedingungen dieser Entwicklung nach, um das strukturell verankerte Unvermögen einer nachsorgenden, kurativen Gefahrenabwehr zu belegen und die Erfordernisse zu skizzieren, die für die Herausbildung eines präventiven, bereits in die Planung von Infrastruktur und Bebauung inkorporierten Katastrophenschutzes erforderlich sind. An der Herausbildung eines einheitlichen Umweltrechtes wird die Bedeutung eines Rahmenrechts für konkrete Maßnahmen verdeutlicht und ein integriertes "Katastrophen-Präventions-Recht" vorgeschlagen.

1. Problemstellung

Galten Großprojekte bis in die 70er Jahre hinein als Garanten positiver wirtschaftlicher Entwicklung, so hat sich danach Ernüchterung breitgemacht. Die Hoffnungen, mittels Großprojekten strukturschwache Räume fördern, Initialzündungen für weitere Investitionen bewirken und dauerhaft Arbeitsplätze schaffen zu können, hatten sich nur in seltenen Fällen erfüllt.

Die zeitgleich einhergehenden Kontroversen um Möglichkeiten und Grenzen einer auf Industrieansiedelung fußenden Wirtschaftsförderungspolitik hatten deutlich werden lassen, daß derartige Versuche einer indirekten Investitionssteuerung unvermeidbar zu kontraproduktiven, den Absichterklärungen der damals umlaufenden Aktionsprogramme und Entwicklungspläne zuwiderlaufenden Effekten führten (1).

Generalisierend lassen sich diese Effekte als Infragestellung grundlegender Planungs- und Ordnungsbezüge fassen, wie sie sich räumlich aus politischen und/oder administrativen Begrenztheiten (Staats-, Landes-, Kreis- und Gemeindegrenzen), sachlich aus der Verlängerung von Entscheidungshierarchien und der Fragmentierung von Kompetenzen, zeitlich aus den Bornierungen von Wahl- und Haushaltsperioden und sozial aus der Entkoppelung von Entscheidungsmacht und personaler Verantwortung herleiteten.

Darüber hinausgehende kontraproduktive Effekte kamen im Zuge der nachfolgenden generellen Wachstumskritik und den von der Energie- und Umweltkrise beförderten neuen sozialen Bewegungen (Bürgerinitiativ-, Öko-, Friedens- und Frauenbewegung) zu Bewußtsein. Sie stellten die überkommenen Planungs- und Ordnungsbezüge abermals in Frage und forderten neue Formen der Bürgerbeteiligung und der Interessenberücksichtigung sowie neue Planungs- (z.B. ökolog. Gesamtgutachten, Umweltverträglichkeitsprüfung, Technology Assessment) und Rechtsgrundlagen (z.B. Verbandsklagerecht, Verursacherprinzip, Umweltschutz als Staatsziel).

Die Notwendigkeit einer grundlegenden Neugestaltung gesellschaftlicher Planungs- und

Ordnungsbezüge wurde schließlich von einer Reihe spektakulärer Großunfälle und Katastrophen unterstrichen. Sie ließen gewahr werden, daß die zur Verfügung stehenden Problemlösungen hinter den zu lösenden Problemen zurückgeblieben sind. Ereignisse wie Three Mile Island, Tschernobyl, Seveso, Bhopal oder Sandoz/Basel machten ganz zwangsläufig bewußt, daß Schadensfälle jenseits bestimmter Größenordnungen mit den bestehenden Abwehrmaßnahmen nicht mehr zu bemeistern sind und es prinzipiell neuer Strategien der Risiko- Kommunikation und des Risiko-Managements bedarf, sofern großtechnische Risiken überhaupt noch ethisch begründbar, politisch legitimierbar und den potentiell Betroffenen zumutbar sein sollen.

Das von diesen Debatten und Erfahrungen insgesamt beförderte Problembewußtsein fand zunehmend wirksamere Ausdrucksformen; Großprojekte wie auch neue Technologien wurden schwerer durchsetzbar. Risikoakzeptanz gewann eine zusätzliche, auf partizipative Verankerung und ethische Fundierung drängende Dimension, so daß inzwischen von einer neuen Qualität gesellschaftlicher Aushandlung gesprochen werden muß. In den USA hat sich diese neue Qualität gesetzgeberisch ausgewirkt ("Open Information Act", SARA Title III), in Japan setzte sich eine deutlich am Verursacherprinzip orientierte Umweltschutzgesetzgebung durch (2). Die sog. "Seveso-Richtlinie" der EG deutet, wenn auch ungleich laxer, in eine ähnliche Richtung: Gefordert sind neue demokratische Mechanismen der (Macht)Delegation, der Mitwirkung, der Kontrolle und der langfristigen Gesellschaftsgestaltung.

Die dafür erforderlichen Konzepte und Umsetzungsstrategien für Planungs- und Ordnungsbezüge, mit denen sich die bestehenden Probleme und Risikopotentiale sozialverträglich beherrschen und langfristig minimieren lassen, fehlen jedoch noch weitgehend. Gelegentlich gar scheint es, als werde die Kluft zwischen Problemlösungsvermögen und Problemschwere größer statt kleiner. Ein Grund dafür könnte auch darin liegen, daß Art und Umfang der gegenwärtigen und zukünftigen Bedrohungen noch nicht völlig erfaßt und die potentiellen Folgen wachsender Risikoverdichtung und -interdependenz noch zu wenig berücksichtigt werden. Dringend bedürfte es einer zusammenzuführenden, ernsthaft interdisziplinären Erforschung der Gesamtrisikopotentiale, der Synergie zivilisatorischer Abprodukte und der Auswirkungen menschlichen Produzierens und Konsumierens auf den Gesamtstoffwechsel mit der Natur. Erst dann ließe sich über die Zumutbarkeit von Risiken, von Beeinträchtigungen und Einschränkungen, aber auch von Entschädigungen und Vorteilen entscheiden und über angemessene Schutzvorkehr befinden.

2. Große Projekte - große Risiken?

Spektakuläre Unfälle und Katastrophen erschüttern die Welt nicht erst seit Bhopal oder Tschernobyl. Von Anfang an gingen der Industrialisierung spezifische Gefährdungen einher: Grubenunfälle, Kesselexplosionen, Einstürze (3). Das Gefährdungspotential wuchs proportional zum Stoff- und Energieumsatz und zur Dichte von Bebauungen und Verkehr, schichtete sich aber auch nach den Erkenntnissen aus Versuch und Irrtum um. Der Sicherheitszuwachs in den Verfahrenstechniken und im Anlagenbau verdankte sich durchaus vorausgehenden Fehlschlägen; nicht zuletzt sie führten eine Gewerbeaufsicht, systematische Werkstoffprüfungen, begleitende Kontrollverfahren und ein Normenwesen herbei (4).

Mehr noch als Fehlschläge, Unfälle oder Katastrophen erheischten wirtschaftliche Gesichtspunkte forcierte Sicherheitsstandards: Die entscheidenden ökonomischen Verluste

wurden im Laufe der Entwicklung immer weniger durch unmittelbare Unfall- oder Katastrophenschäden bewirkt, als vielmehr durch die mittelbar herbeigeführten Produktions- und Lieferausfälle. Eine beständig leistungsfähigere, zu immer dichteren Industriekomplexen zusammenwachsende Wirtschaft bedarf notwendig unterbrechungsfreier, langfristig kalkulierbarer Handlungsbedingungen, mithin also sozialer, ökonomischer und technischer Störungsfreiheit, um die Leistungsfähigkeit der eigenen Größe ausschöpfen zu können.

Interessanterweise führt aber gerade diese Größe, also die zunehmende Verflechtung und Interdependenz ohnehin agglomerierter Lager-, Produktions- und Energiekapazitäten inmitten von gleichfalls agglomerierten Wohngebieten, Verkehrs- und Kommunikationsnetzwerken zu einer qualitativ neuen Destruktionspotenz. Die Verdichtung und wechselseitige Durchdringung von Rohstoffen, Energien, Menschen und Austauschbeziehungen ergibt ganz zwangsläufig die soziale, stoffliche und energetische Grundlage, die "kritische Masse" des Katastrophalen selbst.

Die Sprengkraft solcher "kritischen Massen" demonstrierte 1974 die Explosion des Chemieunternehmens Nypro bei Flixborough, nördlich von London (5). Über die unmittelbaren Schäden hinaus wurden rund 90 Prozent aller Wohngebäude in einem Umkreis von 3,5 km beschädigt. Im Brandbereich schmolzen Strommaste buchstäblich um und ließen wichtige Versorgungseinrichtungen ebenso ausfallen wie die Kühlwasserpumpen eines 2 km entfernten Stahlwerkes.

Am Beispiel der Industrieregion von Canvey Island bei London wurde daraufhin der Versuch unternommen, über die sonst übliche einzelbetriebliche Risikobetrachtung hinaus das mögliche Gesamtrisiko aller an einem Standort angesiedelten Anlagen abzuschätzen. Dabei zeigte sich, daß das mögliche Gesamtrisiko agglomerierter Industrien weitaus größer ist, als es sich rein rechnerisch aus der Summierung aller einzelbetrieblichen Anlagerisiken ergibt. Jenseits bestimmter "Dichten" (Lagermengen, Stoff- und Energieumsätze) sind die von Einzelanlagen ausgehenden Schadensereignisse in ihren Folgewirkungen nicht mehr begrenzt, so daß "Dominoeffekte" innerhalb des Gesamtareals ebenso unausbleiblich sind wie unvorhersehbare Wirkungen über die Werks Grenzen hinaus.

Das bislang noch weitgehend unerforschte Schadenspotential besteht vor allem in synergetischen und synergistischen Effekten. So bewirkte 1989 ein Speditions Großbrand in Hamburg-Harburg die Ionisation der Luft um eine 380kV-Hochspannungsleitung und damit den Ausfall von Ampelanlagen, Bankautomaten, Kontoauszugsdruckern, Automatiktüren, elektrisch betriebenen Geräten und Computeranlagen. Weiterreichende Effekte sind durchaus möglich. Moderne Verbundsysteme auf der Basis computergestützter Steuerung durchziehen inzwischen ganze Gesellschaften. Stromverbundsysteme koppeln Staaten aneinander; der internationale Finanzmarkt und weltweite Kommunikationsnetze begründen globale Abhängigkeiten, deren Störung allerorten extreme Verluste bewirkt (6).

Synergistische Schadenseffekte erwachsen aus dem Zusammenwirken der stofflichen und energetischen Komponenten selbst. So enthält beispielsweise ein einziger Bahn-Waggon heutiger Bauart im Durchschnitt 1180 kg Holz, 860 kg Glasfaserkunststoffe, 700 kg Kabelisolierungen, 540 kg Beschichtungsstoffe, 470 kg PVC, 370 kg Dämm- und Isolierstoffe, 330 kg Gummi und weitere 365 kg unterschiedlicher Kunststoffe. Bei den nicht seltenen Brandunfällen werden dann, neben anderen Stoffen (z.B. Spontanverbindungen des Säurekomplexes, insbes. Blausäure, aber auch Schwermetalle, PCB's und Phosgene), vor allem Chlorgase, Dioxine und Furane freigesetzt. Welche anderen selbstsynthetisierten Verbindungen

und reaktionsbereiten Molekülbruchstücke (z.B. bei der Verbrennung von PVC) tatsächlich entstehen und zur Wirkung kommen, ist faktisch unbekannt. Für die Gesamtzahl aller chemischen Stoffe, die in der Bundesrepublik im Handel sind, können bislang nur rund 50 mittels Sofort-Analyseverfahren nachgewiesen werden können.

Was für den einzelnen Wagon eines Verkehrssystems gilt, gilt für angehäuften Stoffkombinationen erst recht: Jede Stadt, jedes Industriegebiet, jede Verkehrsader, jede Mülldeponie, jedes Munitionslager stellt letztlich ein reaktionsfähiges Inventar dar, mit dem gerechnet werden müßte. Welche Stoffe und Kombinationswirkungen freigesetzt werden, wenn es zwischen ihnen zu Domino-Effekten kommen sollte, weiß niemand. Bekannt aber ist, daß es längst ubiquitäre Substanzen gibt, die nie großtechnisch synthetisiert wurden. Einer davon, Oktachlorstyrol, läßt sich inzwischen weltweit nachweisen.

So unbekannt die Kombinatorik wirksamer Substanzen bei Schadensfällen ist, so unbekannt sind auch deren mögliche Effekte innerhalb der nachfolgenden Stoffwechselprozesse mit der Natur. Nur bei spektakulären Ereignissen, wie z.B. beim Löschwasserabfluß von Schweizerhalle/Sandoz wird offensichtlich, welche Auswirkungen mit der Einbringung bestimmter Substanzen in Luft, Boden oder Wasser verbunden sind (7). Dringend nötig wären exakte Daten über die Abläufe und möglichen Veränderungen beim Einbringen industriell erzeugter ABC-Potentiale in die biologischen Prozesse unserer Umwelt und damit auch unserer Nahrungsketten.

Die Liste ähnlicher Problembereiche ließe sich beliebig verlängern. In der Bundesrepublik wurden allein 1989 weit über 35.000 Gefahrgutunfälle mit Chemikalien registriert. Schadenspotenzierungen durch Bekämpfungsfehler, durch falsche Kennzeichnung (auch bewußte Täuschung), durch chemische Reaktionen zwischen verschiedenen Transportstoffen sowie mit bestimmten Stoffen am Unfallort (Gewässern, Düngemitteln, Kunststoffen, Benzin) sind jedoch keine Seltenheit. Längst gilt auch hier, daß die unmittelbaren Schäden (z.B. der Verlust eines Transportfahrzeugs) in keinem Verhältnis mehr zu den mittelbaren Folgeschäden stehen, diese Folgeschäden aber, als Externalisierung betriebswirtschaftlicher Kosten, der Allgemeinheit aufgebürdet und zumeist mit langfristigen Qualitätsverlusten (Gesundheit, Umwelt) beglichen werden.

3. Risikozumutung und gesellschaftliche Organisationsform

Im Prinzip unterliegen Planung, Genehmigung, Errichtung und Betrieb so genannter gefährlicher, Mensch und Umwelt belastender Anlagen zahlreichen besonderen Genehmigungs-, Betriebs- und Aufsichtsbestimmungen. Die sachlich miteinander verzahnten, aber nicht einheitlich kodifizierten Rechtsbestimmungen zielen darauf ab, Gefahren für Leben und Gesundheit abzuwehren, die schutzwürdigen Interessen der Beteiligten zu einem kompromißfähigen Ausgleich zu bringen und für dennoch eintretende Gefährdungen und Schadensfälle geeignete Vorkehrungen anzuordnen und verfügbar zu halten.

Folgt man den offiziellen Verlautbarungen der juristisch und technisch geschulten Eliten in Politik, Verwaltung und Wirtschaft, so werden die einschlägigen Rechts- und Sicherheitsbestimmungen, die geltenden technischen Normensysteme und Kontrollverfahren, wie auch die Systeme der betrieblichen und öffentlichen Gefahrenabwehr im Prinzip für ausreichend gehalten, um sowohl den gegenwärtigen wie auch den zukünftig möglichen Stör-

und Unfällen angemessen und flexibel begegnen zu können.

Eine zunehmend beunruhigte und verunsicherte Öffentlichkeit beurteilt den Sachverhalt abweichend. Negative Erfahrungen im Gefolge realer Katastrophen und Schadensfälle, insbesondere eine verharmlosende Informationspolitik, fehlende Sachinformation, Kompetenzmängel und gelegentlich sogar die Kumpanei mit Betreibern gefährlicher Anlagen haben bewirkt, daß sich weite Teile der Bevölkerung vermeidbaren Risiken wehrlos ausgesetzt sehen.

Art und Größe der Gefahren, die Leben und Gesundheit bedrohen, sind folglich umstritten und, als Momente unterschiedlicher Interessen und Standpunkte, Eckwerte des Politischen: Aufgebauscht oder heruntergespielt, sensationell aufgemacht oder in Fachsprachen verklausuliert, geraten sie zum Kalkül, mit dem der Blick auf allgemeine Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (z.B. Gen-Technologie) wie auch auf spezielle bauliche, industrielle, militärische oder infrastrukturelle Großprojekte beeinflußt werden kann. Die Wahrnehmung, Einschätzung und Akzeptanz kultureller Gefährdungen rückt damit zunehmend ins Zentrum der Planungs- und Entscheidungsprozesse von Großprojekten; das Politikum öffentlich demonstrierter "Gefährdungsverweigerung" wird zum Standortfaktor, an dem Investitionen wie auch Karrieren zu scheitern vermögen.

Das Problem kollektiv gebündelter und damit öffentlich artikulierter Gefährdungsverweigerung ist mit der Bestimmung eines "nicht-akzeptablen" Risikos unlöslich verbunden. Bislang ist die Zumutung von Risiken noch nicht rechtlich normiert. Das Eingehen von Risiken ist vielmehr, wie Robert Spaemann (8) darstellte, noch immer ein privates Wagniskalkül, bei dem zuvörderst individuelle Interessen kollidieren. Im Prinzip hat dabei der Wagende die Folgen selbst zu tragen: Gewinne wie auch Verluste bleiben Privatsache und betreffen Dritte weder positiv als Gewinnbeteiligung noch negativ als Schädigung.

Eine grundsätzliche Veränderung stellt sich erst ein, wenn Risiken kollektiv eingegangen werden. Dann ist gemeinschaftlich über die Verteilung der möglichen Vor- und Nachteile zu befinden und Konsens herzustellen. Problematisch wird eine Situation, wenn Risiken trotz deutlicher Ablehnung (extrem: 49%) eingegangen werden. Die grundsätzlichen Probleme werden offensichtlich, sobald man ein Risiko unterstellt, das den Untergang eines ganzen Kollektivs bedeuten könnte. Darf dann eine wie immer geartete Mehrheit dem gesamten Kollektiv dieses Risiko aufzwingen?

Ähnliche Probleme stellen sich bei Risiken, die Einzelne eingehen und deren Eintritt unausweichlich Dritte, vielleicht sogar größere Populationen betreffen. Im Privatrecht rubrizieren derartige Fälle unter Körperverletzung, doch verändert sich die Sachlage, sobald man sich das bestehende Haftungsrecht im Bereich industrieller oder auch wissenschaftlicher Risiken ansieht. Extreme Haftungsbeschränkungen erlauben im Grunde eine straffreie Risikoabwälzung, so daß sich der Eintritt der meisten Risiken externalisieren läßt. Man könnte durchaus von einer Prämierung für eingesparte Risikovermeidungskosten sprechen: Wenn die Ausgaben zur Vermeidung von Risiken höher sind als die Kosten ihres Schadenseintritts, so lohnt sich jedes Risiko. Das aber bedeutet auch, daß nicht die Schadensvermeidung belohnt wird, sondern die Einsparung risikominimierender Maßnahmen. Ein solches "Prämiensystem" ist zwangsläufig auf den "Verzehr" freier Güter und nicht-monetarisierter Ressourcen angelegt, als auch auf die Destruktion kollektiver Güter. Im Zuge konsequenter Durchsetzung partialer Interessen muß das Gemeinwohl notwendig auf der Strecke bleiben. Damit aber verschwindet

auch die Orientierung am Gemeinwohl als Korrektiv bei der Abwägung von Risiken. Wenn nur die individuellen, partialen Aspekte abgewogen zu werden brauchen, entfällt die Berücksichtigung kollektiver Anliegen. Existiert dann gar noch ein Nachsorgesystem, das die schlimmsten Übel beseitigt, werden auch die Mahnmale entsorgt, die an sozialverträgliche, das Ganze befördernde Lösungen eventuell noch denken ließen.

4. Schutzkonzeption

Der gegenwärtig bestehende Katastrophenschutz ist in erster Linie interventionistisch, d.h. die als Katastrophenschutz bezeichneten Maßnahmen und Einrichtungen werden nach einem Schadensereignis zum Einsatz gebracht. Insofern ist Katastrophenschutz nachsorgend, d.h. er beseitigt oder mildert allein die unmittelbaren, die öffentliche Sicherheit und Ordnung störenden Folgen eines zur Katastrophe definierten Ereignisses. Auf abstrakte, potentiell drohende Gefahren reagiert der Katastrophenschutz nur insofern, als fachspezifische Organisationen, Personal, Einrichtungen und Ressourcen bereitstehen, um beim Eintritt eines konkreten Schadens zum Einsatz gebracht zu werden. Maßnahmen zur Verhütung von Katastrophen sind jedoch nicht Aufgabe der öffentlichen Gefahrenabwehr und der ihr zugrundeliegenden Gesetzgebung.

Nach geltender Auffassung sind Präventivregelungen, als mittelbare Katastrophenverhütungsmaßnahmen, in einschlägigen gesetzlichen Regelwerken (wie z.B. Bauvorschriften, Bundes-Immissionsschutzgesetz, Atomgesetz, Strahlenschutzvorsorgegesetz, aber auch DIN-Vorschriften, Unfallverhütungsvorschriften etc.) enthalten und werden von gesonderten Kontrollorganen (wie z.B. TÜV, Gewerbeaufsicht, Brandschau etc.) exekutiert.

In der bisherigen Rechtspraxis ist es daher nicht üblich, Genehmigungen für gefährliche Anlagen von isolierten Katastrophenschutz-Gesichtspunkten abhängig zu machen oder unter Hinweis auf eine potentielle Katastrophenträchtigkeit zu verwehren (vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 22.12.1978, DVBl. 1979:686; VHG München, Urt. v. 9.4.1979, DVBl. 1979:673; Lukes/Richter, NJW 1981:1407).

Der generellen aber abstrakten Befürwortung eines möglichst umfassenden und perfekten Systems der Gefahrenabwehr und des Bevölkerungsschutzes steht somit eine Praxis gegenüber, die auf konkrete, lokalisierbare, räumlich und zeitlich umgrenzbare Schadensereignisse und die Beseitigung unmittelbarer Schadensfolgen abzielt. Eine solche Konzeption mag für die Mehrzahl der gegenwärtig noch eintretenden Schadensereignisse angemessen sein, für die veränderten Anforderungen, wie sie sich aus dem strukturellen Wandel der zivilisatorischen Bedrohungspotentiale ergeben, taugt sie jedoch nicht mehr.

Das bestehende System der öffentlichen Gefahrenabwehr, das Schäden nach ihrem Eintritt am Schadensort zu bekämpfen hat, hängt selbst zunehmend mehr von jenen Infrastrukturleistungen ab, die von "modernen" Schadensereignissen zuvörderst in Mitleidenschaft gezogen werden: Energiesysteme (Elektrizität, Treibstoffe) sowie Verkehrs- und Kommunikationseinrichtungen. Das Paradoxon besteht also darin, daß das Rettungs-, Lösch- und Katastrophenschutzwesen gerade dann am besten funktionieren sollte, wenn zentrale Teile von Gesellschaft nicht funktionieren und wesentliche Bereitstellungsleistungen ausfallen. Da es aber so organisiert, technisiert und arbeitsteilig spezialisiert ist, daß es, um selbst funktionieren zu können, genau von den Bereitstellungsleistungen abhängt, die allein einer funktionstüchtigen Gesellschaft zu

eigen sind, wird es zwangsläufig mit dem ausfallen, was es bemeistern sollte.

Aus einem weiteren Grund ist die Konzeption der bestehenden Gefahrenabwehr inadäquat. Ihr liegt die Vorstellung zu Grunde, daß Unfälle und Katastrophen einen umgrenzten Ort des Geschehen haben, sozusagen "ortsfest" sind, und die Schutzmaßnahmen "von Außen" wie in einer Sternfahrt auf das Ereignis hin konzentriert werden können. Gerade die Verläufe von Life-line-Zusammenbrüchen zeigen, daß ein "normal" scheinendes Ereignis an entfernten Orten Folgeereignisse auszulösen vermag, die ursächlich nicht zurechenbar sind und daher wiederum wie "normale", singuläre Schadensereignisse behandelt werden. Allein die Auswirkungen der überall einsetzenden Fehlersuche und die durch Unkenntnis der wirklichen Ursache herbeigeführten Fehldiagnosen und Reparaturanstrengungen führen dann oftmals zu neuerlichen Störungen und Fehlentscheidungen, so daß sehr schnell Kapazitäten und Fachkompetenzen erschöpft sind.

Die Multilokalität einer durch Fernwirken potenzierten Auslösekatastrophe steigert aber nicht allein die Konfusion örtlich überforderter Einsatzkräfte, sondern auch die Diffusion der Einsatzkapazitäten: Hilfsmaßnahmen, die bei herkömmlichen Katastrophen lokal konzentriert werden konnten, müssen nunmehr auf zahlreiche Schadensorte verteilt werden. Die dadurch bewirkte "Verdünnung" vorhandener Ressourcen läßt sichtbar werden, daß der gegenwärtig vorgehaltene Katastrophenschutz für derartige "life-line"-Zusammenbrüche nicht konzipiert worden ist. In Relation zur gegenwärtigen Gesamtdichte industrieller und siedelnder Agglomerationen ist das bestehende System der betrieblichen und öffentlichen Gefahrenabwehr somit zu "dünn".

Das bestehende System der öffentlichen Gefahrenabwehr ist schließlich aus einem dritten Grunde inadäquat. Zunehmend mehr Gefahrenpotentiale moderner Industriegesellschaften sind der unmittelbaren Wahrnehmung entzogen. Die Gefahren des ABC-Bereichs lassen sich nur noch in Ausnahmen mit dem menschlichen Sensorium wahrnehmen, mit Sicherheit aber nicht präzise beurteilen. Mehr und mehr treten an die Stelle von Sehen, Schmecken, Riechen und Hören technische Meß-, Melde- und Regeleinrichtungen: Sonden und Fühler, Fernüberwachungsanlagen, automatisierte Alarmierungs- und Schadensbekämpfungsanlagen (z.B. Sprinkler) übernehmen Wahrnehmungs- und Reaktionsfunktionen und führen, neben allen Vorteilen, auch dazu, daß Gefahren nur noch wahrgenommen werden können, wenn sie von Instrumenten angezeigt, von Übermittlungseinrichtungen korrekt kommuniziert und von Menschen empfangen und richtig ausgewertet werden können.

Es gehört folglich zum modernen Risikopotential, daß Gefahren unerkannt bleiben, weil ihre Bemessung scheiterte. Meß- und/oder Übermittlungsgeräte können ausfallen, Daten können gelöscht, übersehen, mißverstanden, verheimlicht oder durch die willentliche Zerstörung der technischen Voraussetzung ihrer Wahrnehmbarkeit der menschlichen Wahrnehmung entzogen werden (9).

Die Effekte sind in mehrfachem Sinne katastrophengenerierend: Wer nicht über die Mittel und Kenntnisse verfügt, Gefahrenpotentiale mittels technischer Instrumente selbst wahrnehmen zu können, der ist entweder gefahrblind und damit jeder Gefahr wehrlos ausgesetzt, oder er muß auf jene vertrauen, die über die technische Ausstattung zur Gefahrwahrnehmung und über den Willen verfügen, wahrgenommene Gefahren mitzuteilen. Die darin begründete Disponierbarkeit über Gefahrinformation (und dies umschließt die Produktion wie die Destruktion von Gefahrinformation) führt zwangsläufig zu einem völlig neuen Bewußtsein von Gefährdung und

Abhängigkeit. Warnen wird zur Sanktion, die zum Nutzen aller distribuiert oder zum Schaden anderer individualisiert werden kann. Damit läuft die Disponierbarkeit über Gefahrinformation auf kollektives Mißtrauen bei abnehmenden Abwehrchancen der Gefährdeten hinaus und bewirkt kollektive Pathologisierungen, die zumeist ein rationales Handhaben von Gefahren unmöglich machen.

Sollen derartige gefahrverstärkende Affekte vermieden werden, so müßte die Disponibilität über Gefahrinformationen unterbunden und die Generierung von Gefahrinformation öffentlicher Kontrolle unterstellt werden. Zugleich bedürfte es einer neuen Perzeptibilität für Gefahren, die es jedem Gesellschaftsmitglied ermöglicht, Gefahrenpotentiale erkennen, einschätzen und geeignet überprüfen zu können. Daß es z.B. erst eines Tschernobyl bedurfte, um auch den Verantwortlichen des Katastrophenschutzes die Maßeinheiten der technisch-wissenschaftlichen Zivilisation zu vermitteln, sollte zu denken geben.

Hier schließlich wurzelt das letzte Argument gegen ein System der Gefahrenabwehr, dem es noch immer an einheitlichen Zuständigkeitsregelungen, umfassenden Kompetenzen, grundlegenden Planungskapazitäten, empirisch fundierter Theorie, übergreifenden zwischenstaatlichen Kooperationsabkommen und einem EG-weit gültigen "Gesamtverfahrensrecht" und eines gemeinsamen Rechtsbegriffs fehlt: Angesichts möglicher Schäden, die ganze Regionen betreffen und für Generationen unbewohnbar machen können, müßte es vordringlich sein, die potentiell Betroffenen mit allen Mitteln in die Lage zu versetzen, sich und ihre Angehörigen optimal schützen zu können. Dazu gehört zuallererst die Befähigung, Gefahren erkennen und Warnanzeichen deuten zu können. Sofern hier der Staat diese Aufgabe übernimmt, diskreditiert er sich mit einem Funktionspersonal, das erst Tage nach einem Schadensereignis informiert oder außer Stande ist, die Maßzahlen des Atomzeitalters richtig zu interpretieren. Sodann bedarf es der Vermittlung von Kenntnisse und Fertigkeiten und der Bereitstellung einer Schutzinfrastruktur, die es den potentiell Betroffenen ermöglicht, Warnungen in angemessene Reaktionen umsetzen zu können. Dies umso mehr, als Katastrophen im ABC-Bereich zumeist flächendeckende und länger anhaltende Wirkungen hervorbringen, so daß es geraume Zeit dauern wird, bis organisierte, von außen kommende Hilfe bis überall hin vordringen kann. Dieses sogenannte "therapeutische Intervall" läßt sich aber nur überstehen, wenn Menschen nicht gefahrblind sind, sondern, im Gegenteil, sehr kompetent mit den Gefährdungen und Risikozumutungen ihrer Zivilisation umzugehen wissen. Dies gerade fördert die bestehende Konzeption der Gefahrenabwehr und des Katastrophenschutzes nicht; er müßte, sollte er dies leisten können, grundsätzlich umstrukturiert werden.

Der Blick auf das Umweltrecht zeigt Parallelen und könnte voranführen auf dem Weg zu einem umfassenden Schadensabwehrkonzept: Ähnlich der Situation im Katastrophenbereich ist auch das Umweltrecht aus dem Übergang vom Singulären, Ereignisverhafteten hin zum Abstrakten, Kategorialen (i.S. von "Grundrecht") hervorgegangen: Die Sachprobleme wachsender Umweltvernutzung zeigten sich an einzelnen Problemverdichtungen, auf die dann legislativ reagiert wurde (erstmalig: Änderung der §§ 16, 27 GewO 1959; danach: Detergentiengesetz, Benzin-Bleigesetz, Immissionsschutzgesetze der Länder und des Bundes, Abfallbeseitigungsgesetz etc.). Danach erst, sozusagen als Summationseffekt, wurde ein übergeordnetes Prinzip, ein genereller Problemlösungsalgorithmus sichtbar, von dem aus allmählich ein einheitliches Konzept entwickelt werden kann (10).

Noch fehlt auch dem Umweltrecht der zentrale positive Rechtsbegriff, eine inhaltliche Bestimmung der Sache, eine darin gründende Regelbarkeit der Zuständigkeiten sowie

transnationale Kompetenzen und Exekutivorgane. Gleichwohl bestreitet niemand mehr die Notwendigkeit eines einheitlichen, ressortübergreifenden Rahmenrechts "Umwelt", existieren in allen Industriestaaten Ministerien, die organisatorisch und politisch für "Umwelt" und "Umweltschutz" zuständig sind. Ganz offensichtlich stellen Umweltrecht und Umweltschutz Versuche dar, die im Verhältnis zur Problemschwere untauglich gewordenen Lösungskapazitäten anzupassen – ein Schritt, der für den Problemzusammenhang "Katastrophe und Katastrophenschutz" noch zu machen ist.

In der Praxis ist das Umweltrecht daher eher ein nationales politisches Programm und weniger ein effektives, dem Gemeinwohl, den Menschenrechten und einer aufgeklärten Naturethik aufruhendes Vollzugsrecht. So gesehen ist "Umweltrecht" ein rechtswissenschaftlicher Begriff, dessen Funktion vor allem darin besteht, die Vielfalt von Rechtsnormen zu einem systematischen Rechtsgebiet zusammenzufassen und handhabbar, also auch: politikfähig zu machen. Umgekehrt bedarf aber auch die Rechtswissenschaft der politischen Vorgaben und eines diesen vorgelagerten öffentlichen Diskurses, der Aufschluß darüber gibt, was "Umwelt", was "Natur" und was der "Schutz" beider bedeuten soll.

Dies nun läßt sich übertragen: Auch im Bereich Gefahrenabwehr/Katastrophenschutz sollte die Vielfalt bestehender Rechtsnormen zu einem systematischen Rechtsgebiet zusammengefaßt und politik- wie diskursfähig gemacht werden. Allein die Herausbildung eines solchen einheitlichen Rechtsgebietes wäre geeignet, produktiv darüber nachzudenken, was "Sicherheit" inmitten industrieller Risikopotentiale eigentlich zu heißen hat, welche Risiken zumutbar und akzeptabel sind und ob Risiken auch dann vermieden werden sollen, wenn dies mit schwerwiegenden Nachteilen oder einem Verzicht auf Annehmlichkeiten verbunden ist.

Ein vereinheitlichtes "Gesamtverfahrensrecht" wäre darüber hinaus auch wünschenswert, um der zukünftig noch stärker wachsenden Externalisierung von Destruktionskosten und der Abwälzung von Risiken mit geeigneten Instrumentarien begegnen zu können. Ein "Katastrophen-Präventions-Recht" hätte dabei die Ansätze der Internalisierung externer Kosten, des Übergangs von interventionistischen, kurativen Maßnahmen nach dem Eintritt von Scheiternsfällen hin zu präventiven Maßnahmen der Scheiternsverhinderung sowie generelle Strategien der Konversion von Destruktionspotentialen in Rekonstruktionspotentialen einzubeziehen. Erst auf der Grundlage eines so weitgespannten Verständnisses von Schutzvorkehr lassen sich praktische Umsetzungsstrategien ableiten. Sie müßten zuvörderst der Tatsache Rechnung tragen, daß Katastrophenschutz nur noch wirksam werden kann, wenn er seiner zeitlichen und räumlichen Strukturschwäche enthoben ist. Anstatt nach dem Eintritt von Schäden zum Schadensort vordringen zu müssen, sollte Katastrophenschutz vor dem Eintritt von Schäden an den Orten möglicher Schadensentstehung wirksam werden. Dies aber bedeutet letztlich die Inkorporierung des Katastrophenschutzes in all jene Abläufe, die aufgrund ihrer Dichte und ihrer energetischen wie stofflichen Agglomeration "kritische Massen" des Katastrophalen sind.

Ähnlich dem vorbeugenden Brandschutz und seiner Brandschauen sollte ein vorbeugender Katastrophenschutz entstehen, durch den die Erkenntnisse der Katastrophenforschung und Sicherheitswissenschaften vom Planungsstadium an in die Architektur, die Infrastruktur, die Landesplanung etc. inkorporiert werden können. Erst dann beginnt Sicherheit auf neuem Niveau, kann auch ein nachsorgender, interventionistischer Katastrophenschutz seinen Aufgaben ohne permanente Überforderung gerecht werden.

Literatur

Block, A.A./Scarpitti, F.R.: Poisoning for Profit. The Mafia and Toxic Waste in America. New York: William Morrow & Co. 1985

Buckenberger, H.-U.: Strafrecht und Umweltschutz. Möglichkeiten und Grenzen. Tübingen: J.C.B. Mohr 1975

Buck-Heilig, L.: Die Gewerbeaufsicht. Entstehung und Entwicklung. Opladen: Westdt. Verlag 1989

Clausen, L.: "Übergang zum Untergang. Skizze eines makrosoziologischen Prozeßmodells der Katastrophe", in: Clausen, L./Dombrowsky, W.R. (Hg.): Einführung in die Soziologie der Katastrophen. Zivilschutzforschung Bd. 14, Schriftenreihe der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern, hrsg. v. Bundesamt für Zivilschutz. Bonn: Osang 1983: 43-80

Dombrowsky, W.R.: Katastrophe und Katastrophenschutz. Wiesbaden: DUV 1989

Dombrowsky, W.R.: "Tschernobyl – (k)ein Thema für Soziologen?", Sozialwissenschaften und Berufspraxis, 10, 1986, 3: 65-74

Haken, H.: Synergetik. Eine Einführung. Nicht-Gleichgewichts-Phasenübergänge in Physik, Chemie und Biologie. Berlin: Springer 1981

Hartwig, S. (Hg.): Große technische Gefahrenpotentiale. Berlin, Heidelberg, New York: Springer 1983

Krohn, W./Weyer, J.: "Gesellschaft als Labor. Die Erzeugung sozialer Risiken durch experimentelle Forschung", SOZIALE WELT 40, 1989, 3: 349-373

Lagadec, P.: Das große Risiko. Technische Katastrophen und gesellschaftliche Verantwortung. Nördlingen: Greno 1987

Levine, A.G.: Love Canal: Science, Politics, And People. Lexington, Mass., Toronto: Lexington Books 1982

Lovelock, J.E.: Unsere Erde wird überleben. GAIA - eine optimistische Ökologie. München, Zürich: Piper 1982

Lukes/Richter NJW (Neue Juristische Wochenschrift)

Malz, F.: Taschenwörterbuch der Umweltplanung. München: List 1974

Mayer-Tasch, P.C.: Die verseuchte Landkarte. Das grenzen-lose Versagen der internationalen Umweltpolitik. München: Beck 1987

Ostwald, W.: Der energetische Imperativ. Leipzig 1912

Salzwedel, J. (Hg.): Grundzüge des Umweltrechts. Berlin: Erich Schmidt Vlg. 1982

Simonis, U.E. (Hg.): Präventive Umweltpolitik. Frankfurt/M., New York: Campus 1988

Spaemann, R.: "Technische Eingriffe in die Natur als Problem der politischen Ethik", SCHEIDEWEGE 9, 1979, 4:476-497

Turner, B.A.: Man-made Disasters. London: Wykeham 1978

Uth, H.-J.: "Gefahrenabwehrplanung als integrativer Teil der Vorsorge gegen schädliche Störfallauswirkungen", STAUB - REINHALTUNG DER LUFT 48 (1988): 247-252

Wicke, L.: Die ökologischen Milliarden. Das kostet die zerstörte Umwelt - so können wir sie retten. München: Kösel 1986

Widetschek, O.: "Die Lehren aus Sandoz", 112 – MAGAZIN DER FEUERWEHR 12, 1987, 8:388-392