

Katastrophen-Management an der Schnittstelle zwischen öffentlicher und betrieblicher Gefahrenabwehr

(17. Europäische Congressmesse für Technische Kommunikation, Hamburg CCH
07./08.-11.02.1994 „11.02.94)

Wolf R. Dombrowsky

KFS, Katastrophenforschungsstelle, Christian-Albrechts-Universität Kiel, Olshausenstr.
40, 24098 Kiel

In unserem Land sind Katastrophen ausgesprochen seltene Ereignisse: Die Flut 1962, die Waldbrände und Schneekatastrophen in den 70ern, Stürme 1990, ein bißchen Erdbeben und abermals einige Stürme 1992, die jüngsten Flußhochwasser 1993/94. Für die Menschen, die davon betroffen werden, kann dies nicht trösten, doch blickt man über den Tellerrand eigener Betroffenheit, so verschieben sich die Relationen und Bewertungen. Im Vergleich zu anderen, weniger begünstigten Regionen dieser Welt wirken die Großschäden und Katastrophen unseres Landes eher betulich und, dank Wohlstand und umfassender Absicherungen gegen die meisten Lebensrisiken, auch nicht wirklich existenzgefährdend. Kein Wunder also, wenn die Bilder vom Katastrophenschutz einen gleichfalls betulichen Eindruck vermitteln: Man sieht uniformierte Menschen (zumeist Männer), die Menschen (zumeist Frauen) durchs Wasser tragen, Sandsäcke stapeln, C-Rohre halten, Trümmer räumen, Tiere bergen und schweres Gerät bedienen. In die typisch männliche und sehr deutsche Dramaturgie und Ikonographie des Katastrophalen scheinen die mithelfenden Frauen genausowenig zu passen, wie ein realistisches Bild von der Gefahr und ihrer Abwehr. Was die Gesellschaft über Gefahrenabwehr sieht (und im Durchschnitt dann weiß, vgl. Fenner 1993), trägt inzwischen operettenhafte Züge einer Inszenierung, die auf den Fundus von Männerbünden, Heldenromantik, Henri-Dunant-Humanismus, Red-Adair-Hemdsärmeligkeit, Ehrenamt- und Freiwilligkeitshymnen und Sonntagsreden-Pathos zurückgreift, aber immer beharrlicher an den realen Entwicklungen und Erfordernissen vorbeischwadronniert.

Dies ist keine Polemik, sondern angesichts des rapiden Auseinanderdriftens zwischen Problemschwere und Lösungsfähigkeit eine durchaus angemessene Beschreibung der Realität. Ihre Tragik besteht gerade darin, daß sich die Lösungsfähigkeit der gegen-

wärtigen Gefahrenabwehr einerseits in den öffentlich inszenierten Formen des bei Einsätzen sichtbaren und des in Reden und Feierstunden schön geredeten Katastrophenschutzes erschöpft und daß andererseits der reale Einsatzmangel zu einer unheilvollen Trias führt, die aus Bedeutungsmagie und Humanitätsbeschwörung in den oberen, aus Motivationsverlust und Sinnkrise in den mittleren und unteren Etagen des öffentlichen Katastrophenschutzes und aus einer verwandelten Denkspirale aus vermeintlicher Sicherheit und selbstsicherer Gleichgültigkeit besteht.

Ich behaupte 1.), daß unsere Gesellschaft die gegenwärtige Chance zur Neubestimmung und Neukonzeption von Gefahrenabwehr und öffentlicher Sicherheit ohne Not und noch dazu aus falschen politischen Bewertungen verspielt.

Und ich behaupte 2.), daß eine solche Neuordnung des bestehenden Systems der öffentlichen und betrieblichen Gefahrenabwehr nicht nur deswegen erforderlich ist, weil die Risiken des 21. Jahrhunderts nicht mehr mit den Mitteln des 19. Jahrhunderts beherrscht werden können, sondern auch, weil die Mittel des 21. Jahrhunderts nicht in den Systemregulativen des 19. Jahrhunderts wirkungsvoll entfaltet werden können.

Und 3.) schließlich behaupte ich, daß das Nebeneinander von betrieblicher und öffentlicher Gefahrenabwehr kontraproduktiv und die bestehende Rechtssystematik der Gefahrenabwehr nicht nur kleinkariert Kompetenz- und Ressorthuberei aufrührt, sondern längst zu einer Fessel des Fortschritts geworden ist, die zudem das Gebot der Wirtschaftlichkeit Lügen straft und die Bevölkerung leichtsinnig hinters Licht führt.

Die Behauptungen bedürfen der Erläuterung und der Begründung. Beides zusammen, so meine Hoffnung, mag zu einer Diskussion beitragen, durch die Gefahrenabwehr zu einer verlässlichen und kalkulierbaren Entscheidungsgröße im Prozeß gesellschaftlicher Wagnisbereitschaft wird. Soviel nämlich dürfte angesichts der gegenwärtigen Wirtschaftsentwicklung klar sein: Wer nichts wagt, verliert auch den status quo, weil nur die, die wagen, neue Chancen und Möglichkeiten und damit auch Zukunft gewinnen. Wagnisbereitschaft aber hat sehr viel damit zu tun, wie eine Gesellschaft das Vermögen einschätzt, sich vor Risiken schützen zu können, wie Risiken und Schutzchancen verteilt werden und wie folglich Gefährdung und Sicherheit, Kosten und Nutzen, Vorteile und Nachteile, Folgen und Nebenfolgen insgesamt bewertet und miteinander in Beziehung

gesetzt werden können. Von daher diskutieren wir bislang viel zu kurz, viel zu ideologisch und viel zu romantisch.

Zu meiner ersten Behauptung: Die gegenwärtige Chance zur Neubestimmung und Neukonzeption von Gefahrenabwehr und öffentlicher Sicherheit wird ohne Not und aus falschen politischen Bewertungen verspielt. Im politischen Entscheidungsraum eröffnete das Ende des Kalten Krieges die Chance, erstmals über Katastrophenschutz ohne die Belastungen durch seine Einbindung in den Zivilschutz und in (atomare) Militärdoktrin reden zu können. Diese Chance wurde bislang vertan, aufgrund von Selbsterhaltungsinteressen von Institutionen und Organisationen, aufgrund von Bund-Länder-Querelen um Kompetenzen und Finanzierungen (in erster Linie um den sog. Ergänzungs- und Erweiterungsteil des Katastrophenschutzes) und aufgrund weitgehender Unkenntnis in die Erfordernisse eines wissenschaftlich-technischen, industriellen Katastrophenschutzes. Schlimmer noch: Unter dem Diktat leerer Kassen wurde nicht die Chance zum konzeptionellen, sondern zur konzeptionslosen Politik mit dem Rotstift genutzt. Doch was man so gewinnt, verliert unser Gemeinwesen im Bereich Gemeinsinn. So wie es bei Kahlschlägen in der Forschung zum "brain drain" kommt, zum Verlust von Intelligenz und Kompetenz, so kommt es im Bereich Mitwirkung im Katastrophenschutz zum "com drain", zum Verlust von Mitverantwortung (commitment), Hilfsbereitschaft, Zuwendung, sozialer Kohäsion im Großen und Kameradschaft (companion) im Kleinen. Geradezu sozialdestruktiv müssen die Kürzung im Bereich des Warnwesens angesehen werden. Der Abbau und Teilverkauf des Sirensystems an Kommunen und private Unternehmen ("lex Hörmann") verwandelt das ehemals öffentliche Gut "Warnen" in ein Erwerbsgut und damit die ehemals gleiche Warnchance in eine ungleich erhältliche Ware. In letzter Konsequenz hat der Staat damit seine Aufgabe aufgegeben, allen Bürgern die gleiche Überlebenschance gegenüber Gemeingefahren einzuräumen. Er hat damit einseitig den Gesellschaftsvertrag gekündigt. Man kann nur hoffen, daß während der Warnlücke, also jenem Zeitraum bis zur Implementation eines neuen, flächendeckenden staatlichen Warnsystems, die Bevölkerung vor nichts gewarnt werden muß; sie könnte sonst merken, daß sie für ein Linsengericht verkauft worden ist.

Doch auch die betriebliche Gefahrenabwehr ist nicht auf der Höhe der Zeit. Die Zögerlichkeit und Kleinmütigkeit, mit der die meisten der Störfall-Verordnung unterliegenden Unternehmen ihrer Informationspflicht (§11a) gegenüber der Bevölkerung nachgekom-

men sind (vgl. Dombrowsky/Ohlendieck 1992), beleuchtete nicht nur Unkenntnis über die realen Befürchtungen, Erwartungen und Bedürfnisse der zu Informierenden, sondern mehr noch die falschen Vorstellungen, die man sich in Unternehmen von den Menschen jenseits der Werksgrenzen macht wie auch über die Ängste, die manche Manager gegenüber "der Masse" hegen.

Tatsächlich aber gibt es kein "Drinnen" und "Draußen" mehr. Die Bevölkerung ist Arbeitnehmer, Kunde, Konsument, vor allem aber: Meinungsträger. Als Meinungsträger webt die Bevölkerung am komplizierten Gefüge "Zeitgeist" mit und damit an Stimmungen, die bei Genehmigungsverfahren und Bewertungsprozessen allgemeiner Art auf das einzelne Unternehmen, auf Branchen und auf die Wirtschaft als Ganze zurückschlagen. Ob sich ein technikfeindlicher oder techniko-optimistischer Zeitgeist Bahn bricht, ob man ein neues Unternehmen, eine Werkserweiterung oder eine ganze Technologie willkommen heißt oder ablehnt und bekämpft, hängt auch davon ab, ob es Unternehmen (und Branchen) gelingt, von der, wie es viele empfinden, "oktroierten" Risikoverlautbarung als Werbemißverständnis (wie zahlreiche Unternehmen ihre Störfall-Information aufgezogen haben) zu einer vertrauensbildenden Risiko-Kommunikation und schließlich zu einer "Risiko-Partnerschaft" zu gelangen.

Wer die Geschichte der Sozialpartnerschaft analysiert, wird erstaunliche Parallelen entdecken können. Auch hier entwickelte sich aus einem politischen Antagonismus eine durch Vertragsbeziehungen verfriedlichte Gegnerschaft und schließlich eine gemeinsame Verantwortung tragende Mitbestimmung. Rudolf von Bennigsen-Foerders schon 1981 formuliertes Diktum, nach dem wesentliche Entscheidungen ohne breiten Konsens, "allein mit der Macht der Polizei oder mit der 'Macht des Kapitals' nicht durchzusetzen sind, sollte endlich auch im Bereich potentieller Schadenserwartung Anwendung finden: Risiken lassen sich nicht ohne breiten Konsens, allein mit der "Macht" probabilistischer Verkleinerungsrechnungen durchsetzen. Die Bevölkerung denkt deterministisch vom Schaden her und sie tut klug daran. Sie nämlich muß den Schaden ausbaden, auch wenn seine Eintrittswahrscheinlichkeit so winzig war, daß ihn Techniker und Ökonomen für "vernachlässigbar" ansahen. In den Ohren (und Herzen) der Menschen klingt diese rechnerische Vernachlässigbarkeit nach Vernachlässigung: "Die da oben vernachlässigen uns hier unten...". Die Bevölkerung denkt längst zu-

sammen, was andernorts noch weit entfernt liegt: betriebliche und öffentliche Gefahrenabwehr.

Aber auch an einer ganz anderen Nahtstelle sind öffentliche und betriebliche Gefahrenabwehr längst ineinandergeflossen, obgleich de jure und de procedere säuberlich getrennt: Wer sich in der Praxis auskennt weiß, daß im Bereich kerntechnischer Anlagen, bei deren Fernüberwachung sowie in der Analytik von chemischen Stoffen, von Synergieeffekten und von Verbunddaten des A- und C-Bereichs das behördliche Personal auf den unteren, meist kommunalen Ebenen bis hin zum Kreis immer öfter auf die Interpretationskompetenz derer angewiesen ist, die sie überwachen und kontrollieren sollen. Bis hinunter zu den Feuerwehren, denen bei Gefahrstoffunfällen und beim Abbrand von Mix-Inventaren ebenfalls immer öfter analytische Kapazitäten und klare Angaben über Inhaltsstoffe fehlen, müssen diejenigen gefragt werden, denen derartige Nachfragen aus vielerlei Gründen ein Ärgernis bedeuten. Gerade aber im Bereich der Analytik und Dateninterpretation sowie bei der Alarmierung und Warnung der Bevölkerung zeigen sich die Interessenkongruenzen und -divergenzen. Wo ein Unternehmen aus betriebsbedingten Gründen noch nicht alarmieren möchte, könnte es für die zuständige Katastrophenschutzbehörde entscheidend sein, das eigene Personal so früh wie möglich zu mobilisieren und die verfügbaren Ressourcen in Bereitschaft zu versetzen. Auch hier lassen sich betriebsinterne und öffentliche Aspekte nur noch analytisch trennen; der Sache nach bedürfte es einer völlig neuen, nach Innen und Außen gar nicht mehr unterscheidender Kooperationsform.

Dies führt zu meiner zweiten Behauptung: Eine Neuordnung des bestehenden Systems der öffentlichen und betrieblichen Gefahrenabwehr ist erforderlich, weil die Risiken des 21. Jahrhunderts nicht mehr mit den Mitteln des 19. Jahrhunderts beherrscht werden können und weil die Mittel des 21. Jahrhunderts nicht in den Systemregulativen des 19. Jahrhunderts wirkungsvoll entfaltet werden können. Die Risiken des 21. Jahrhunderts erwachsen nicht mehr den punktuellen Gefahrenquellen des beginnenden Industriezeitalters (vgl. Krankenhagen/Laube 1980; Buck-Heilig 1989), sondern stellen Wirkeffekte dar, denen zunehmend eine eindeutige kausale Zuordenbarkeit fehlt und die sich um die Grenzziehungen von Staaten, Verwaltungseinheiten, Katasterämtern oder Privatbesitz nicht scheren. Das bestehende System der Gefahrenabwehr ist jedoch auf konkrete, lokalisierbare, räumlich und zeitlich umgrenzbare Schadensereignisse und die

Beseitigung unmittelbarer Schadensfolgen angelegt. Life-line-Zusammenbrüche, multilokale Ausfall- und Dominoeffekte, Synergien, gar Autosynthese-Ereignisse oder Auto-Initiation wird noch immer für ein Exotikon gehalten. Statt dessen herrscht noch immer die Vorstellung vor, daß Unfälle und Katastrophen einen umgrenzten Ort des Geschehen haben, "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 aber, daß ein "normal" scheinendes Ereignis an entfernten Orten Folgeereignisse auszulösen vermag, die ursächlich nicht zurechenbar sind und die 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 und Folgekatastrophen durch Summationseffekte (z.B. Abschaltungen in Netzen) möglich werden.

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", bzw. falsch distribuiert oder unzureichend vernetzt (Schwerpunktkonzeption mit Einsatzoptimierung).

Ein weiteres Moment tritt hinzu. 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 soll.

Die Crux des gegenwärtigen, dem 19. Jahrhundert entstammenden Katastrophenschutzes besteht also darin, ein interventionistisch-nachsorgendes Jagdhundsystem zu sein, das an den Einsatzort verbracht, dort entfaltet, vernetzt und gesteuert werden muß. Die Verbringung unterliegt zunehmend den Kollapsgefährdungen des ohnehin überlasteten Individualverkehrs; die Entfaltung am Einsatzort wird zunehmend durch inventarbedingte Probleme (Toxizität, Kennzeichnungsmängel, Findungsschwierigkeiten, Spezialerfordernisse) behindert oder ist durch Fehldimensionierung über- oder unterkomplex; die Vernetzungserfordernisse führen zunehmend zu Kommunikations- und Kompetenzproblemen und die Steuerung der Einsätze führt zunehmend zu Abstimmungsverlusten durch die diversen Beteiligten (Hilfsorganisationen, Ämter, Behörden, Externe), deren z.T. inkompatible Befehls- und Kommandostrukturen und deren z.T. inkongruente Verfügbarkeit.

Ein weiteres wesentliches Effektivitätshindernis besteht bei der öffentlichen Gefahrenabwehr in einer enormen Rationalitäts- und Rationalisierungslücke. Sehr vereinfacht ausgedrückt, könnte das System der Notfallversorgung und Gefahrenabwehr wesentlich effizienter sein, wenn es nicht von historisch gewachsenen Strukturen, eingeschliffenem Besitzstandsdenken, Organisationskonkurrenzen, überkommenen Rechtsnormen und fragwürdigen Finanzierungspraktiken begrenzt würde. Vom Effizienzgesichtspunkt her ist das föderale Prinzip vollkommen inadäquat. Gefahrenabwehr muß eine staatliche Gemeinschaftsaufgabe sein, deren Dislozierung nach Risikalität und Vulnerabilität erfolgt und nicht nach Länderfinanzkraft, landespolitischem Engagement o.ä. Verwerfungen. Zudem haben die qualifikatorischen Erfordernisse einer modernen Schutzkompetenz längst das Verausgabungsmaß freiwilliger, ehrenamtlicher Helfer überschritten. Längst wäre der Schritt hin zu einem mehrgliedrigen System erforderlich, in dem sich für die breite Basis der freiwilligen, ehrenamtlichen Helfer Aufstiegschancen bis hin zu einem hauptberuflichen Katastrophenschützer mit anerkanntem Ausbildungsberuf eröffnen.

Dadurch lösten sich nicht nur alle Motivationsprobleme von selbst, sondern auch der zunehmende Mangel an technisch-wissenschaftlich gebildetem Katastrophenschutzpersonal. Daß heute noch immer Helfer Toxizität mit der Nase oder Zunge festzustellen suchen, muß eigentlich erschrecken.

Am problematischsten aber sind die Rationalisierungsdefizite im Katastrophenschutz. Trotz der Einführung von Computern und modernsten Einsatzzentralen, trotz der Existenz von Datenbanken und Satellitenkommunikation werden die meisten Einsätze noch von Hand und auf Handzetteln abgewickelt. Die Feuerwehrstatistik ist für die Weiterentwicklung der Gefahrenabwehr so gut wie unbrauchbar, eine zukunftsorientierte Datenerfassung für die systematische Verbesserung der Einsatzfähigkeit, der permanenten Anpassung und der Umsetzung in Prävention existiert so gut wie nicht. Eine moderne, auf GIS basierende "Rasterfahndung" nach Vulnerabilitätsschwerpunkten ist nicht in Sicht, eine auf "Isorissen" basierende Schwerpunktdislokation von Gerät und Einsatzkräften fehlt. Auch für den Katastrophenschutz wäre eine just-in-time-Struktur denkbar, doch scheitert sie weitgehend an den Beharrungen der Hilfsorganisationen.

Und aus einem weiteren Grunde ist das bestehende System der öffentlichen Gefahrenabwehr 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 scheitert. 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.

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 Warnzeichen 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.

Damit, schließlich, komme ich zu meiner dritten Behauptung. Das Nebeneinander von betrieblicher und öffentlicher Gefahrenabwehr ist inzwischen kontraproduktiv, weil die bestehende Rechtssystematik der Gefahrenabwehr Kompetenz- und Ressortkonflikte begünstigt und die Integration von betrieblicher und öffentlicher Gefahrenabwehr verhindert.

Nun unterliegen Planung, Genehmigung, Errichtung und Betrieb sogenannter 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. Maßnahmen zur vorgängigen 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, Strahlenschutzvor-

sorgegesetz, 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). Die Rechtspraxis geht vielmehr von der Figur des "erlaubten Risikos" aus, nach der gewisse Risiken als sozialadäquat hingenommen werden müssen, sofern auf die damit verbundene Handlung nicht verzichtet werden soll. Der Entscheidung zum Nichtverzicht geht dabei ein Kosten-Nutzen-Kalkül einher, durch das das Eingehen des Risikos als lohnend (und folglich gerechtfertigt) erscheint.

Der Gesetzgeber als Sachwalter eines wie immer historisch gewachsenen und im Rahmen einer Rechtsordnung verfaßten Gemeinwohls hat in diesem Kontext darauf zu achten, daß die individuellen Risiko-Entscheidungen (auch "Wagnisse") jenseits der individuell zu verbuchenden Vor- und Nachteile mit dem Gemeinwohl nicht kollidieren, d.h. Nachteile (Risiken wie Schäden) nicht einseitig auf Dritte umverteilt oder ganz abgewälzt werden können. Insofern markiert die Rechtsfigur des erlaubten Risikos die Grundfigur sozialverträglichen Riskierens und das Grundproblem von Risikopolitik: Unter welchen Bedingungen darf ein Risiko erlaubt werden, das im Eintrittsfall auch andere schädigt als nur den, der es um spezifischer Vorteile willen eingeht?

Die Bestimmung eines erlaubten Risikos durch den Gesetzgeber erfolgt dabei mittelbar: Könnten Dritte durch das Eingehen eines Risikos geschädigt werden, so muß es durch entsprechende Sicherheitsmaßnahmen soweit minimiert werden, bis das verbleibende Risiko hinnehmbar erscheint. Zumutbarkeit und Hinnahme stellen folglich ein Korrespondenzverhältnis dar und machen Prozesse des Aushandelns erforderlich. Zugleich markiert die Bestimmung eines über Sicherheitsmaßnahmen definierten erlaubten Risikos auch die Interventionshöhe: "Jenseits der so festgelegten Grenze des erlaubten Risikos können weitere Maßnahmen der Risikominimierung vom Techniker grundsätzlich nicht verlangt werden" (vgl. Nicklisch 1990:118).

Auf abstrakter, allgemeiner Ebene besteht darüber durchaus Konsens. Danach erscheint ein Risiko zum einen umso weniger hinnehmbar, je größer der zu erwartende Schaden

(oder je kleiner der zu erwartende Nutzen) ist. Zum anderen erscheint ein Risiko gleichfalls umso weniger hinnehmbar, je größer die Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintritts ist. "Konkrete Maßstäbe, wie das erlaubte Risiko im Einzelfall bestimmt werden kann", fehlen jedoch, ... weil einheitliche Maßstäbe zur Beurteilung nicht gegeben sind. ... Auch probabilistische Risikostudien mit mathematischen Quantifizierungen von Risiken haben zu keiner allgemein akzeptierten Methode der Bestimmung des erlaubten Risikos geführt" (Nicklisch 1990:118,119).

Auch aus diesem Grunde hat der Staat darauf verzichtet, allgemeine Regeln für die Bestimmung des erlaubten Risikos aufzustellen. Statt dessen wird von Fall zu Fall entschieden, welche Technologie oder welches technische System - welches Risiko - unter welchen Sicherheitsvorkehrungen zulässig/zumutbar ist. "Aus der Anordnung dieser Sicherheitsvorkehrungen läßt sich das erlaubte Risiko lediglich mittelbar in dem Sinne bestimmen, daß die Nutzung eines technischen Systems unter Beachtung der Sicherheitsvorkehrungen rechtlich zulässig ist, während die Nutzung ohne entsprechende Sicherheitsvorkehrungen rechtswidrig ist" (Nicklisch 1990:119).

Ein entwicklungsdynamisches und ein rechtssystematisches Argument sind noch von Bedeutung. Die Rechtsordnung ist der Rechtssicherheit verpflichtet und hat daher im Vorhinein bestimmte und bestimmbare (Rechts-)Regeln aufzustellen. Eine solche Art der dauerhaften Verfahrens- und Auslegungssicherheit kann nicht mit der Dynamik wissenschaftlich-technischer Entwicklung gleichgesetzt werden oder daran gekoppelt werden. Aus diesem Grunde ist seit der Preußischen Dampfkesselgesetzgebung ein Regulierungs- und Anpassungsmodell entwickelt worden, das auf verbindliche Beschaffenheitsangaben verzichtet und sich einer Generalklauselmethode bedient. Danach werden im Gesetz die Regelungsziele, eventuell auch konkretisierende Unterziele, verbindlich festgelegt, ansonsten aber, vor allem bezüglich der konkreten Mittel zur Verwirklichung von Schutzziele, nimmt die Rechtsordnung generalklauselartig auf technische Standards (z.B. Stand der Technik, Stand von Wiss. u. Technik) Bezug). Damit erhebt die Rechtsordnung allerdings solche Standards als außerrechtliche Ordnungsgefüge zum rechtlichen Maßstab für das Erlaubte und Gebotene und steuert damit die zur Erreichung vorgegebener Schutzziele erforderlichen Sicherheitsmaßnahmen (vgl. Nicklisch 1990:120).

Die über Sicherheitsmaßnahmen begründete Festlegung eines erlaubten Risikos schließt darüber hinausgehende Sicherheitsmaßnahmen (auf freiwilliger Basis) nicht aus, macht sie aber aus rechtlicher Sicht nicht erforderlich und aus ökonomischer Sicht geradezu nutzlos. Dennoch bedeutet die mit der Festlegung eines erlaubten Risikos einhergehende Verpflichtung Dritter zur Hinnahme dieser Risiken nicht, daß dafür nicht gehaftet wird. "Vielmehr befreit die rechtmäßige Techniknutzung lediglich von der deliktischen Haftung für rechtswidrig-schuldhaftes Verhalten" (Nicklisch 1990:118). Für die gerade auch bei rechtmäßiger Techniknutzung verbleibenden Risiken besteht jedoch grundsätzlich eine Gefährdungshaftung. Sie stellt, wie Nicklisch (1990:118) formuliert, "das haftungsrechtliche Korrelat des erlaubten Risikos" dar.

Nun sind Art und Größe der Gefahren, die Leben und Gesundheit bedrohen, 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" bzw. eines erlaubten Risikos unlöslich verbunden. Ganz offensichtlich schlägt dem Gesetzgeber zunehmend Mißtrauen über seine Art der Schutzbemessung und den Unternehmen über die Art entgegen, wie sie an der Festlegung des Standes von Wissenschaft und Technik mitwirken. Extreme Haftungsbeschränkungen erlauben zudem eine im Grunde straffreie Risikoabwälzung, so daß sich der Eintritt der meisten Risiken externalisieren läßt. Man könnte durchaus von einer Prämiiierung 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 Berücksichtigungen kollektiver Anliegen. Existiert dann zumindest ein Nachsorgesystem, das die schlimmsten Übel beseitigt, werden auch die Mahnmale entsorgt, die an sozialverträgliche, das Ganze befördernde Lösungen eventuell noch denken ließen.

Was läßt sich daraus folgern? Wir brauchen ein System der Gefahrenabwehr mit einheitlichen Zuständigkeitsregelungen, umfassenden Kompetenzen, grundlegenden Planungskapazitäten, empirisch fundierter Konzeption, übergreifenden zwischenstaatlichen Kooperationsabkommen und einem EG-weit gültigen "Gesamtverfahrensrecht". Analog dem Umweltrecht, das aus dem Übergang vom Singulären, Ereignisverhafteten hin zum Abstrakten, Kategorialen (i.S. von "Grundrecht") hervorging, sollte auch ein EG-Rahmenrecht Daseinsvorsorge und Bürgerschutz entwickelt werden. Auch wenn "Umweltrecht" eher ein rechtswissenschaftlicher Begriff ist, dessen Funktion vor allem darin besteht, die Vielfalt von Rechtsnormen zu einem systematischen Rechtsgebiet zusammenzufassen und handhabbar, also auch: politikfähig zu machen, sollte auch in diesem Sinne ein umfassendes Schutzrecht dazu befähigen, politikfähig, d.h. wieder verhandelbar zu machen. 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 Rekonstruktionspotentiale einzubeziehen. Erst auf der Grundlage eines so weitge-

spannten 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. 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. So gesehen 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.

Eine moderne Gefahrenabwehr hätte im technischen Sinne zuvörderst ein "support system" zu sein, das als präventives Planungsinstrument integraler Bestandteil vor Ort, dann erst an den Ort zu entsendendes Interventionsinstrument, und zuletzt ein mentales Konstrukt, mit dem Menschen Sicherheit in Relation zu anderen Werten sachlich abwägen können. Bis dahin aber, so steht zu befürchten, werden uns noch viele Katastrophen Lernschläge versetzen müssen.

Literatur

v. Bennigsen-Foerder, R.: "Nicht mit der Macht des Kapitals: Die Rolle der Industrie in der Atom-Debatte", DIE ZEIT Nr. 22 vom 22.5.1981:26

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

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

Dombrowsky, W.R./Ohlendieck, L.: Survey on the state of implementation of the EEC Directive 82/501/EEC, Article 8, in the Federal Republic of Germany: Information to the public likely to be affected by major accident hazards of certain industrial activities. Study prepared for European Commission Joint Research Centre, Ispra, Italy. Kiel: KFS 1992

Dombrowsky, W.R.: Krisenkommunikation. Problemstand, Fallstudien und Empfehlungen. Arbeiten zur Risiko-Kommunikation Heft 20, Forschungszentrum Jülich: Programmgruppe Mensch, Umwelt, Technik. Jülich 1991

Fenner, H.: "Jutesäcke für die USA und Fernsehbilder für Bangladesh", NOTFALLVORSORGE UND ZIVILE VERTEIDIGUNG 4/1993:10-12

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

Krankenhagen, G./Laube, H.: Werkstoffprüfung. Von Explosionen, Brüchen und Prüfungen. Reinbek bei Hamburg: rororo 1983

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

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

Nicklisch, F.: "Der rechtliche Rahmen für Nutzung und Sicherheit technischer Systeme", in: Kuhlmann, A. (Hg.): Leben in Sicherheit: Tagungsbericht 1. Weltkongreß für Sicherheitswissenschaft. 2 Bde. Köln: Verl. TÜV Rheinland 1990: Bd.1, 116-125

Roßnagel, A./Wedde, P./Hammer, V./Pordesch, U.: Die Verletzlichkeit der Informationsgesellschaft. Wiesbaden: Westdt. Vlg. 1990 (2. Aufl.)

Salzwedel, J.: "Rechtliche Maßstäbe und Verpflichtung zum Einschreiten (Genehmigung, Aufsicht, bauliche Überwachung von Produktionsanlagen), in: Kuhlmann, A. (Hg.): Leben in Sicherheit: Tagungsbericht 1. Weltkongreß für Sicherheitswissenschaft. Köln: Verl. TÜV Rheinland 1990:Bd.2,249-272

Salzwedel, J. (Hg.): Grundzüge des Umweltrechts. Berlin: Erich Schmidt Vlg. 19

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

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

Weidner, H.: Umweltberichterstattung in Japan. Erhebung, Verarbeitung und Veröffentlichung von Umweltdaten. Berlin: WZB 1987

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