

In: Zivilschutzforschung Neue Folge Bd. 42, Schriftenreihe der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern, hrsg. vom Bundesamt für Zivilschutz. Bonn: BZS 2000: 207-216

Läßt sich über Zivil- und Katastrophenschutz mit dem Bürger ein Dialog führen?

Praxisrelevante Aspekte aus der Krisen- und Kommunikationsforschung

Wolf R. Dombrowsky

Problemstellung

Die sogenannte "Neukonzeption" des Zivil- und Katastrophenschutzes setzt nicht nur einen neuen gesetzlichen Rahmen für die Erstellung dieser beiden öffentlichen Güter, sondern sie macht auch ein Vollzugsprogramm erforderlich, durch das die daran Mitwirkenden den gesetzlichen Rahmen alltagstauglich ausfüllen können. Um dies zu erreichen, ist es nicht unüblich, einen iterativen Ausgestaltungsprozeß in Gang zu setzen, d.h. den gesetzlichen Rahmen schrittweise im Zuge praktischer Lösungsversuche ausfüllen zu lassen. Ein solches "Ruling by Doing" findet sich insbesondere dort, wo die Erstellung eines Rahmens schneller gelingt als dessen inhaltliche, möglichst alle Eventualitäten abdeckende Ausfüllung. Die Umsetzung der "Seveso-Richtlinie" der EG in nationales Recht und weiter in zugehörige Ausführungsrichtlinien (z.B. für §11a BImSchG in der Bundesrepublik) läßt sich dafür als Beispiel nehmen (vgl. Dombrowsky/Ohlendieck 1992). Auch die Neuordnung des Zivil- und Katastrophenschutzes dürfte sich in einem solchen Prozeß des "Ruling by Doing" vollziehen, wobei jedoch schon jetzt absehbar ist, daß die Umsetzung in Länderrecht eher die föderale Binnendifferenzierung vergrößern wird statt ein einheitliches und kompatibles Gesamtsystem zu bewirken.

Insofern läßt sich vom Vergleich mit der Umsetzung der Seveso-Richtlinie in nationales Recht lernen. Die dort verankerte Pflicht der Betreiber störfallrelevanter Anlagen zur Information der Bevölkerung führte anfangs ebenfalls zu einer extremen Binnendifferenzierung. Ohne inhaltliche Abstimmung und ohne gemeinsamen Zeitplan stellten Unternehmen bereits ihre Informationsbroschüren der Öffentlichkeit vor, wodurch andere Betreiber, die noch kein eigenes Konzept entwickelt hatten, unter Nachfragedruck gerieten. Erst im Zuge eines koordinierenden "Ruling by Doing" verständigten sich der VCI mit den jeweils zuständigen Ministerien der Länder und des Bundes auf

eine Art Musterlösung für alle Betreiber, so daß zumindest in den Grundzügen ein einheitliches und kompatibles Informationskonzept entstand (vgl. Becker et.al. 1993).

Lehrreich ist, daß sich das moderne Gesetzgebungsverfahren tatsächlich immer mehr auf die Setzung von Rahmen konzentriert und die inhaltliche Ausgestaltung auf "weichere" Ausführungsbestimmungen verlagert, die zwischen den "Vollzugsorganen" und den betroffenen Rechtssubjekten aufgrund ihrer praktischen Anwendungserfahrungen ausgehandelt werden. Eine solche Verlagerung ist einerseits der zunehmenden Komplexität des Rechtssystems geschuldet, das durch vorschnelle Detailregelungen leichtfertig als dysfunktional erscheinen könnte. Sie ist andererseits aber auch vonnöten, weil die Dynamik des gesellschaftlichen Wandels zunehmend schon Regelungen erfordert, bevor Regelmechanismen verfügbar sind. Im Falle der Seveso-Richtlinie erließ der Gesetzgeber eine generelle Pflicht zur Information, überließ die Erfüllung klugerweise jedoch denjenigen, die dies aufgrund ihrer praktischen Kenntnisse und der Erfordernisse vor Ort geeignet konnten. Grundsätzlich fließt dieser inzwischen unumkehrbaren Verlagerungstendenz das Problem aus, daß die heterogenen, teils auch divergenten, konkurrierenden Ansprüche an gesetzliche Regelungen, die im traditionellen Gesetzgebungsverfahren ihren strukturierenden Einfluß mittels Anhörungen, Lobbyismus, öffentlicher Artikulation etc. im Vorwege gewinnen, nunmehr nachgelagert werden und im pessimalen Fall bewirken, daß die Konflikte, die sonst *vor* der Fassung einer Gesetzesnorm formuliert und ausgehandelt werden mußten, dann erst *danach* wirksam werden können. Auch hier belegt die Umsetzung der Seveso-Richtlinie in deutsches Recht die angesprochene Problematik: Bis zum Erlaß von Ausführungsrichtlinien für den Paragraphen 11a der Störfallverordnung vergingen über zwei Jahre.

Aus (rechts-)soziologischer Sicht muß die Veränderung des Verfahrens von einem "Davor" in ein "Danach" insofern problematisch erscheinen, weil dem Gesetzgeber dadurch ein wesentliches Sanktionsmittel entgangen ist: Nach wie vor besteht die Aufgabe des Gesetzgebers darin, veränderte Handlungsbedingungen durch neue Verrechtlichung sozial zu befrieden. Darin letztlich gründet die vorkontraktuelle Akzeptanz des Kontraktuellen, sie läßt sich über Gesetze als sinnvolles Regularium der allgemein akzeptierten gesellschaftlichen "Geschäftsgrundlage" kontraktuell zum Ausdruck bringen. Auf genau dieser Grundlage wurde vor jeder Modifizierung darum gerungen, die je eigenen Interessenlagen bestmöglich zu plazieren, d.h. in die Gesetzgebung einzubringen. Die endgültige Gesetzesfassung erscheint so als Kompromißformel, als, wenn man so will, "Belohnung" für ein erfolgreiches

Einigungsverfahren. Findet dagegen das Aushandlungsverfahren zwischen den beteiligten Interessen *nach* der Formulierung des Gesetzes statt, fehlt die Prämie, um deretwillen sich Kompromisse lohnen. Aus einem Einigungsverfahren wird hinterrücks ein Konfliktprozeß, durch den das Korrespondenzverhältnis von Gesetz und Ausführungsbestimmung zerrissen wird und sich zu einem Konkurrenzverhältnis wandelt, in dem die Ausführungsbestimmungen immer wichtiger werden und dann gegenüber dem (Rahmen-)Gesetz jene modifizierende Kraft erlangen, die vorher in dessen Formulierung einfließen.

Zivil- und Katastrophenschutz als Gesetzesausfüllungskonkurrenz

Für die Neuordnung des Zivil- und Katastrophenschutzes gelten diese Überlegungen in besonderem Maße. Bisläng existiert die Neuordnung als gesetzlicher Rahmen. Wesentliche Bestandteile sind in ihrer Aufgabenstellung noch gar nicht oder noch nicht hinreichend klar konzeptualisiert. Dies gilt namentlich für die zukünftige Selbstschutzausbildung, die von privaten Trägern, also von den im Katastrophenschutz mitwirkenden Hilfsorganisationen übernommen werden soll, ohne daß dafür schon überzeugende Ausbildungsziele, didaktische Konzepte, oder geeignete Lehrinhalte und Lehrformen bereitstehen. Dies gilt mehr noch für ein zukünftiges Warnwesen, das als technische Voraussetzung für die basale Alarmierung vor modernen industriellen Gefahren aber auch vor veränderten Bedrohungen durch Waffenwirkungen grundlegend anders gestaltet werden müßte als das inzwischen überalterte und zu Recht aufgegebenes "Luftschuttsirenenwesen". Dies gilt aber auch für bereits bestehende Rechts-, Organisations-, Führungs- und Kommunikationsstrukturen. Gerade weil der Bund, aus welchen Gründen auch immer, keine übergeordnete Zuständigkeit mehr reklamiert, ergibt sich ein sachliches Defizit bei länder- und staatenübergreifenden Notlagen, ergeben sich eher Konkurrenzen und Eifersüchteleien, wo es der Harmonisierung, der Koordination und Kooperation bedürfte. Dies zeigt sich auf europäischer Ebene, dies zeigt sich anhand der Novellierungen der Brand- und Katastrophenschutzgesetzgebungen der Länder, dies zeigt sich an den Positionen des AK V der Innenministerkonferenz, dies zeigt sich an der beschleunigten Binnendifferenzierung innerhalb der bestehenden Strukturen (z.B. neue Führungsmodelle; Konkurrenzen um Positionen vor Ort, z.B. Einsatzleitzentrale und Einsatzleitung), dies zeigt sich bei übergreifenden Einsätzen (z.B. Fluß-Hochwasser, Auslandshilfe) und mehr noch bei Hilfsmaßnahmen, die einer ressourcenschonenden Gesamtpolitik, von Katastrophenschutz über Katastrophensoforthilfe bis hin zur Entwicklungspolitik dringend bedürften (vgl. Toetzke 1996).

Am eindrücklichsten aber zeigt sich die Problematik anhand der eigentümlichen Position, die die Bevölkerung im Gefüge des Zivil- und Katastrophenschutzes einnimmt, oder genauer: nicht einnimmt. Ideell wie nominell gilt die Bevölkerung als Ziel und Objekt aller Schutzvorkehr, faktisch aber kommt die Bevölkerung nicht vor. Ganz gleich, welchen Indikator man zur Abbildung dieser Tatsache heranzieht, die Zahl von Schutzräumen, die Zahl der in Selbstschutz Ausgebildeten, die Zahl privat verfügbarer Schutzmasken oder -anzüge, Art und Umfang genereller Notfallkenntnisse (vgl. Moniac 1979), immer zeigt sich, daß Katastrophen- und weit mehr noch Zivilschutz seit Gründung der Bundesrepublik zum Besitzstand von Fachressorts und Fachpersonal geworden ist und daß deren Planungen, Vorhaltungen und Dienstleistungen die Bevölkerung nach Maßgabe fachlicher Spezialisierung zum immer laienhafteren Adressaten gemacht hat, statt Agenten und Agenturen dieser Adressaten zu werden und mit sich in Korrespondenz mit deren Bedürfnissen fortzuentwickeln.

Natürlich ist eine solche Sichtweise im Mannheim'schen Sinne (1980) "seinsgebunden", Kind ihrer Zeit, "kundenorientiert", wie man heute in Anlehnung an ein betriebswirtschaftlich orientiertes Marketing formulieren würde. Aus dieser Sicht sind hoheitliche Aufgaben in Deutschland noch nie konstituiert worden. Die Staatsdiener dienen dem Staat, nicht ihren Bürgern. Karl Otmar Freiherr von Aretin (1967:27) hat diese obrigkeitsstaatliche Sichtweise anhand der Notstandsrechte herausgearbeitet und im Vergleich mit der grundlegend anderen angelsächsischen Auffassung als historisch überkommen kritisiert: Die deutsche Auffassung, so von Aretin, "sieht im Staat das Primäre. Ihn gilt es zu schützen, wobei die Rechte des Bürgers in den Hintergrund treten müssen." Für die zweite, die angelsächsische Lösung ist dagegen "der Bürger, das Volk, als Träger der Souveränität das Wichtigste." Von daher fragt von Aretin (29f.), was angesichts dieser unterschiedlichen Auffassungen einerseits die jeweiligen Staatsformen in Notlagen für ihre Bürger zu leisten vermögen, andererseits aber auch, was die Bürger für ihre Staaten leisten können und stellt fest: Der Obrigkeitsstaat traut seinen Bürgern weder zu, sich selbst noch anderen oder gar dem Gemeinwesen insgesamt helfen zu können. Vielmehr wird befürchtet, daß die Bürger politisch, moralisch und emotional "aus dem Ruder laufen", also Panik, Aufruhr, Kopflosigkeit und Widersetzlichkeit vorherrschen. Deshalb auch müsse Katastrophenschutz vor allem ein Ordnungsorgan sein. Der "liberale Staat" gehe dagegen davon aus, daß sich seine Bürger im Notfall selbst zu helfen wissen, sie aber auch bereit sind, anderen und dem Gemeinwesen beizustehen, sofern dafür ein geeigneter und allgemein verfügbarer Rahmen bereitstehe.

Von Aretins Auffassung wird von den Fakten unterstützt. Sämtliche europäischen Staaten, allen voran die Schweiz und Skandinavien, stellen sowohl für den Zivil- wie für den Katastrophenschutz einen geeigneteren und leichter verfügbaren Rahmen für Hilfe und Selbsthilfe zur Verfügung als die Bundesrepublik Deutschland. Auch der Ton in Richtung Bürger ist in diesen Staaten grundlegend anders, während man in Deutschland selbst in sogenannten Informations- und Aufklärungsschriften, in Merkblättern und Bekanntmachung einen scheinbar unausrottbaren obrigkeitsstaatlichen Ton findet: Es wird angeordnet, die Bürger haben zu befolgen, ansonsten wird mit Sanktionen gedroht (vgl. Dombrowsky 1997). Ein Dialog mit den Bürgern findet nicht statt, schon gar keine sachbezogene Zusammenarbeit, wie sie z.B. in den USA verfassungsmäßig verankert ist (local planning committee; Right to Know Act). Was also Bürger tatsächlich für bedrohlich halten, wie sie sich davor schützen wollen, welchen Schutz sie vom Staat erwarten und welchen Teil sie selbst beitragen können und wollen ist gänzlich unbekannt. Die Befragungen zum Zivil- und Katastrophenschutz waren in diesem Sinne allesamt ihr Geld nicht wert, weil sie eher vordergründigen legitimatorischen Interessen dienen, denn dem Stillen eines tatsächlichen Wissensdurstes.

Hier nun kommen beide Momente zum Schnitt, deswegen ist die "Neukonzeption" weder neu noch Konzeption: Weil die den Zivil- und Katastrophenschutz administrierenden Fachpersonale noch immer mehrheitlich von einer obrigkeitsstaatlichen Sicht auf Bevölkerung kujoniert werden, fehlt der Wissensdurst, um sich über geeignete Fragen einer grundlegend veränderten Wirklichkeit so annähern zu wollen und zu können, daß aus Staatsdienern Dienstleister werden, die einen Zivil- und Katastrophenschutz als nachfragewerte Serviceleistung entwickeln und anbieten. Weil also nach wie vor Bevölkerung nicht stattfindet, bleibt Zivilschutz nach wie vor eine phantastische Inszenierung, reduziert sich Katastrophenschutz nach wie vor auf Interventionismus, auch wenn längst empirisch sichtbar geworden ist, daß ein präventiver Katastrophenschutz auf gesellschaftlichem Niveau ebenso wirkungsvoll sein könnte wie es der vorbeugende Brandschutz in seinem Bereich schon ist (dazu Dombrowsky/Brauner 1996).

Weil also Bevölkerung als nachfrageseitige Instanz für Anpassungsleistung nicht vorkommt, bleibt Zivil- und Katastrophenschutz unter sich. Deshalb auch findet die Neuordnung in erster Linie als Rebalancement eines aus der Nachkriegsbalance gerissenen Systems statt. Dabei ist noch unentschieden, wie Gewinne und Verluste verteilt werden. Empirische Erkenntnisse stehen, allein aus Zeitgründen, noch aus. Interessant ist aber, daß die erhöhte Binnendifferenzierung des Systems Katastrophenschutz aus strukturellen Gründen chaotischer verlaufen muß, als dies beispielsweise bei der Umsetzung

der Seveso-Richtlinie in deutsches Recht verlief. Dort hatte ein hoch einflußreicher Industrieverband die sehr heterogenen Interessenlagen seiner informationspflichtigen Mitglieder gebündelt und in Form "einstimmigen" politischen Gewichts gegenüber dem Gesetzgeber vertreten. Die Neuordnung des Katastrophenschutzes dagegen vollzieht sich bislang ohne eine solche bündelnde Stimme. Die sechzehn Bundesländer sehen sich sogar in einer spezifischen Konkurrenz gegenüber dem Rahmenrecht des Bundesgesetzgebers. Alte Verwundungen scheinen noch immer zu schmerzen; die alten Länder tragen dem Bund seine "zentralistischen" Interventionsversuche nach, der Bund gibt sich enttäuscht über die Kompetenzhuberei der Länder. Neue Wunden kamen hinzu, wenn man die Rängeleien auf europäischem Niveau betrachtet. Von daher nimmt es nicht Wunder, wenn die Binnendifferenzierung von allen Beteiligten, auch von den mitwirkenden Organisationen und Institutionen, zuvörderst dafür genutzt wurde, sich besser zu plazieren, mögliche Nachteile abzuwehren oder abzuwälzen und absehbare Vorteile so umfassend wie möglich in den zu erarbeitenden Aufgabenfeldern, Ausführungsbestimmungen und Richtlinien zu verankern. Es ging vornehmlich um Budgets, STANs, Kompetenzen und Dominanzen; um ein neues, ein anderes und besseres Konzept ging es, bis auf wenige Ausnahmen, nicht.

Zivil- und Katastrophenschutzverdrossenheit

Der Sache nach wäre ein neues Konzept ebenso notwendig wie historisch geboten. Zu Recht ist die Neuordnung des Zivil- und Katastrophenschutzes mit der veränderten sicherheitspolitischen Lage in Europa begründet worden. Tatsächlich aber endete nicht nur eine spezifische militärische, sondern auch eine spezifische ideologische Konfrontation. Und wenn die neue militärische Lage Grund genug war, den Zivil- und Katastrophenschutz anzupassen, wäre auch die neue ideologische Lage Grund genug gewesen, um dessen ideologische Substanz zu überprüfen und einem inzwischen grundlegend veränderten Denken anzupassen. Es erscheint angemessen, sich an dieser Stelle der Einsicht zu erinnern, die Professor Hippius anläßlich der Erweiterung der Schutzkommission um den damaligen Ausschuß VIII vor genau 25 Jahren während der Tagung der Schutzkommission in Freiburg formulierte:

Die Einsicht liegt auf der Hand, daß alle noch so perfekten Maßnahmen des Schutzes ... in ihrem Wert stark gemindert werden können, wenn es in den betroffenen Bevölkerungsgruppen zu einem die Effizienz der äußeren Schutzmaßnahmen herabsetzenden Fehlverhalten kommt. Zu solchem Fehlverhalten kommt es immer

dann, wenn die betroffenen Bevölkerungsgruppen unvorbereitet und uninformiert über die Möglichkeiten und Grenzen der äußeren Schutzmöglichkeiten in Katastrophensituationen sind.

Aufgrund der Ergebnisse der Risiko-, Krisen- und Kommunikationsforschung, denen zufolge der enge Konnex von Wahrnehmen, Denken und Handeln anhand breiten empirischen Materials belegt ist, läßt sich Hippius' Einsicht durchaus auch auf die Wirksamkeit ideologischer Einflüsse erweitern: Dann liegt die Einsicht auf der Hand, daß alle noch so perfekten Schutzmaßnahmen in ihrem Wert stark gemindert werden können, wenn in der Bevölkerung ein Denken fortbesteht, das diesen Wert nicht erkennen läßt. Zu einer solchen Fehlwahrnehmung kommt es immer dann, wenn die Bevölkerung unvorbereitet und uninformiert ist und ein Dialog weder über Möglichkeiten und Grenzen, noch über Sinn und Nutzen äußerer Schutzmöglichkeiten geführt wird. Zudem ließe sich von den Erkenntnissen der Krisen- und Kommunikationsforschung lernen, daß Motivationskrisen vor allem Identifikationskrisen sind. Wer sich nicht einbezogen oder sogar ausgegrenzt fühlt, der wendet sich innerlich ab, "kündigt" seine "Mitgliedschaft" auf. Dies gilt im betrieblichen Bereich, als "innere Kündigung", dies gilt aber auch für den staatsbürgerlichen Bereich, als Desinteresse und Politikverdrossenheit.

Die Enquete-Kommission des 9. Deutschen Bundestages über "Jugendprotest im demokratischen Staat" liest sich wie ein Weißbuch zu solcher Verdrossenheit: "Das Gefühl der Ohnmacht, der Hoffnungslosigkeit, aber auch der Wut, die Verweigerung der Mitarbeit in Parteien oder der Ausstieg aus unserer Gesellschaft prägen weite Teile der Protestbewegung. Viele Jugendliche glauben, daß Politiker mit Höchstgeschwindigkeit eine Sackgasse befahren, deren Ende längst in Sicht ist" (Jugendprotest... 1983:111). Demgegenüber wird "Politik auf Dauer nur dann Vertrauen gewinnen können, wenn sie auch für die nachfolgenden Generationen Gestaltungsspielräume läßt (126). Politik muß Perspektiven für die Gestaltung der Zukunft aufweisen" (111). Was für die "Seelenlage" der Jugend formuliert wurde, gilt für staatsbürgerliches Engagement generell (vgl. Clausen/Dombrowsky 1990; Ruhrmann/Kohring 1996). In keinem Punkte sind sich die verschiedenen, darüber forschenden Disziplinen so einig, wie in diesem: Akzeptanz findet der Staat bei seinen Bürgern nur noch dort, wo sie sich als Bürger akzeptiert fühlen. Das historische obrigkeitsstaatliche Ungleichgewicht ist längst einer Austauschwertigkeit gewichen, bei der sich der Staat um seine Bürger bemühen muß. Auch darin kommt Modernisierung zum Ausdruck, daß die in alle Lebensbereiche vordringende Rechenhaftigkeit Montarisierungskalküle in Anschlag bringt, die den Bürger fragen lassen, was sie für ihre Leistungen zurückbekommen. Auch

zu diesen Problemen liegen inzwischen breite Forschungsergebnisse vor, die Schutzkommission hat sich daran beteiligt (vgl. Dombrowsky 1992). Worum es zu gehen hätte, wäre, diese Einsichten in ein Forschungsprogramm umzusetzen, das den Dialog mit dem Bürger aufnimmt, seine Ansichten, Bedürfnisse aber auch Beiträge für das Gemeinwesen erfragt, systematisiert und für eine Neukonzeption von Zivil- und Katastrophenschutz fruchtbar macht, die diesen Namen verdient.

Ansatz für einen Dialog über einen zukünftigen Zivil- und Katastrophenschutz

In Deutschland leisten mehr als zwölf Millionen Menschen in mehr als 400.000 Gemeinschaften und Organisationen jährlich über 2,8 Mrd. Stunden ehrenamtliche Arbeit. Die Wertschöpfung ihres Engagements beträgt (je nach Ansatz; hier: 15DM/Std.) rund 42 Mrd. DM. Müßte die Gesellschaft diesen Betrag in Mark und Pfennig aufbringen, müßte jeder Bürger zusätzlich 525 DM pro Jahr (bei 80 Mio.) bezahlen. Aber es geht nicht nur um ein barwertes Engagement. Wie in jedem Unternehmen, das große Vorteile aus den Neuerungsvorschlägen seiner Mitarbeiter bezieht, bringen fachlich engagierte Bürger in all diesen Ehrenämtern Ideen und Verbesserungsvorschläge ein, die unser Gemeinwesen kostenlos stärken und es sozial, menschlich und sachlich voranbringen. Die Vorstellung, daß sich Zivil- und Katastrophenschutz in dem erschöpfen könnte, was die damit Befassten dazu entwickelt haben, ist schlicht borniert, zugleich aber auch eine Kränkung und Abweisung jener Bürger, die sich, in welcher Form auch immer, Mühe gegeben haben. Auch hier gilt: Wer dieses Mühen aus fachlicher Überheblichkeit oder menschlicher Unfähigkeit nicht erkennt, erkennt einem Menschen seine bürgerliche Beteiligung ab. Auch hier zeigt die Krisen- und Kommunikationsforschung, daß insbesondere derartige Kränkungen besonders dauerhaft und schmerzlich sind. Von daher stünde es einem bürgerbezogenen Zivil- und Katastrophenschutz gut zu Gesicht, wenn diejenigen, für die er wirksam sein soll, die ihn aber zugleich auch tragen sollen, endlich ihre ureigene Kompetenz für Notstände konzeptualisieren.

In einem ersten Schritt sollte einmal erfaßt werden, wo, trotz allen Lamentierens über Werteverfall und "Ego-Gesellschaft", bürgerliche Tugenden nach wie vor und immer wieder von neuem zum Ausdruck kommen (A). In einem zweiten Schritt sollten diese Potentiale daraufhin analysiert werden, welchen Bedürfnissen sie entsprechen, welchen Anschauungen und Wahrnehmungen (auch Risikowahrnehmungen) sie aufrufen, welche Bewertungen eingehen und welche Bereitschaften sie einschließen, dafür Leistungen zu erbringen (B). In einem dritten Schritt sollten die Handlungsdeterminanten untersucht werden, um erfahren zu können, unter welchen Bedingungen Menschen aktiv und prosozial agieren (C). Und in einem letzten Schritt schließlich sollten Maßnahmen und Strategien entwickelt werden, die für den Bürger eine Serviceleistung darstellen, also in einem angebotsorientierten Ansatz vom Nutzen für den Bürger ausgehen (D). Auch dafür gibt es bereits empirische Untersuchungen, die zeigen, wie die Akzeptanz öffentlicher Güter getestet und evaluiert werden kann (vgl. Becker et.al. 1993).

A) Erfassen von Selbsthilfepotentialen "moderner" Art

- Sozialdienstagentur
- Kranken- u. Babysitting
- Neighborhood Watch
- U-Bahn-Patrouille (Berlin)
- Nachbarschaftshilfe (Blumengießen, Briefkasten leeren, Mülltonnen rausstellen)
- Tauschbörsen
- Mitnutzungszentralen

B) Analyse moderner Selbsthilfepotentiale

- auf welche Bedrohung wird reagiert
- wie werden die Bedrohungen wahrgenommen ("Staat versagt", Defizit, Isolation)
- wie werden die Bedrohungen bewertet
- welche emotionale Zuordnung findet statt
- welche Lösungen werden erträumt (mehr Polizei, starker Staat)
- wie sind die konkreten Lösungen entstanden
- wieviel ist man bereit, selbst zu tun?
- welche Risiken werden überhaupt wahrgenommen?
- wie werden Risiken hierarchisiert?
- welche bedrohlichen Ereignisse führen überhaupt zu Reaktionen/Maßnahmen?

C) Handlungsdeterminanten (Hindernisse und Beförderungen)

- wie wird die Kluft zwischen Mißstand und Nichtreagieren erklärt?
- welche persönlichen Determinanten
- welche strukturellen Determinanten lassen sich für Nicht-Handeln/Handeln identifizieren?

D) Maßnahmen und Strategien

- Therapeutisches Intervall und 1. Glied der Rettungskette aufwerten und planbar gestalten
- Vulnerabilität und Schutzvermögen schulen (vgl. Norwegen)
- Initiativplan (Selbstschutz-"Tupper-Party": Nachbarn einladen)
- "Offertüre" (Ouvertüre durch positive Offerte): eine Anleitung zum sozialen Nachahmen:
 - Schutzfibel
 - Selbstschutzerziehung (analog: Brandschutzerziehung, einschl. Massenkomm a la "7. Sinn")
 - Initiativplan "Umbrella": Eine Initiative für eine integrative Rahmengesetzgebung, die vom Gesundheitsschutz, Unfallschutz, Arbeitsschutz,

Umweltschutz, Katastrophen- und Zivilschutz alle Schutzleistungen des Staates für seine Bürger so zu einer Gemeinschaftsaufgabe staatlicher Daseinsvorsorge zusammenführt, daß daraus ein Sicherheitsgewinn, aber auch materieller Gewinn durch Vereinfachung und Rationalisierung entstehen kann.

Literatur

Becker, J./Dombrowsky, W.R./Goetzke, I./Herger, P./Kast, J./Ohlendieck, L.: Erarbeitung von Alarm- und Gefahrenabwehrplänen und Umfang der Information der Bevölkerung in der Nachbarschaft störfallrelevanter Anlagen. Texte 43/93, hrsg. v. Umweltbundesamt Berlin, Berlin: UBA 1993

Clausen, Lars & Dombrowsky, W.R.: Zur Akzeptanz staatlicher Informationspolitik bei Großunfällen und Katastrophen. Zivilschutzforschung Neue Folge Bd. 1, Schriftenreihe der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern, hrsg. vom Bundesamt für Zivilschutz. Bonn: BZS 1990

Dombrowsky, Wolf R.: Bürgerkonzeptionierter Zivil- und Katastrophenschutz. Ein Planungszellenverfahren. Zivilschutzforschung Neue Folge Bd. 10, Schriftenreihe der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern, hrsg. vom Bundesamt für Zivilschutz. Bonn: BZS 1992

Dombrowsky, W.R.: Zum Teufel mit dem Bindestrich. Zur Begründung der Katastrophen(-)Soziologie in Deutschland durch Lars Clausen, in: Dombrowsky, W.R. & Pasero, U. (Hg.): Wissenschaft, Literatur, Katastrophe. Festschrift zum sechzigsten Geburtstag von Lars Clausen. Wiesbaden: Westdt. Vlg. 1995: 108-122

Dombrowsky, W.R. & Brauner, C.: Defizite der Katastrophenvorsorge in Industriegesellschaften am Beispiel Deutschlands. Untersuchungen und Empfehlungen zu methodischen und inhaltlichen Grundsatzfragen. Gutachten im Auftrag des Deutschen IDNDR-Komitees für Katastrophenvorbeugung e.V. (Langfassung). Deutsche IDNDR-Reihe Nr. 3b, Bonn: IDNDR 1996

Dombrowsky, W.R. & Ohlendieck, Lutz: 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

Einstellungen zu aktuellen Fragen der Innenpolitik 1989 - Katastrophen- und Zivilschutz, IPOS-Studie im Auftrag des BMI

Hippius, H.: Jahrestagung der Schutzkommission in Freiburg/Br. Am 12./13. Mai 1972

Jugendprotest im demokratischen Staat II, Schlußbericht 1983 der Enquete-Kommission des 9. Deutschen Bundestages, Zur Sache 1/1983, Speyer: Deutscher Bundestag, Presse- und Informationszentrum Referat Öffentlichkeitsarbeit 1983

Mannheim, K.: Eine soziologische Theorie der Kultur und ihrer Erkennbarkeit, in: Ders.: Strukturen des Denkens, hrsg. v. D. Kettler u.a., Frankfurt/M.: Suhrkamp 1980:255-322

Moniac, R.: Der Zivilschutz in der öffentlichen Meinung. Zivilverteidigung 4/1979: 35-42

Ruhrmann, G. & Kohring, M.: Staatliche Risikokommunikation bei Katastrophen. Informationspolitik und Akzeptanz. Zivilschutzforschung Neue Folge Bd. 27, Schriftenreihe der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern, hrsg. vom Bundesamt für Zivilschutz. Bonn: BZS 1996

Toetzke, C.: Entwicklungsorientierte Nothilfe des BMZ, Notfallvorsorge 3/1996: 9-11