

Wolf R. Dombrowsky

Anforderungen an das Informations- und Kommunikationsmanagement in der Gefahrenabwehr am Beispiel von Brandbekämpfung und Flußhochwasser

(Stiftungstagung „Sicherheitskommunikation für mobile Hilfsorganisationen“. Alcatel SEL Stiftung für Kommunikationsforschung, Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Berlin 03.02.2005)

Bundesweit stehen die Freiwilligen Feuerwehren vor dem Problem, während der allgemeinen Arbeitszeiten nicht über die volle Stärke und die bestmögliche Qualifikation ihrer Einsatzkräfte verfügen zu können. Technisch bestünde eine dafür angemessene Lösung in einer IT-basierten Optimierung nach individueller Verfügbarkeit in Relation zu fachlicher Qualifikation und Weglängen: Je nach Einsatzerfordernissen werden jene Feuerwehrmitglieder alarmiert, die unter der Bedingung von Fachkenntnis und Ausbildung, zeitlicher Verfügbarkeit (zumeist Freistellung durch Arbeitgeber) und räumlicher Nähe beorderbar sind. Erfolgt innerhalb eines Alarmierungsintervalls keine positive Quittierung, alarmiert das System das nächste Feuerwehrmitglied, wobei, je nach Optimierungsalgorithmus, in der Regel die Entfernung zum Einsatzort oder zur Feuerwache zu- und unter bestimmten Erfordernissen die fachliche Eignung abnehmen kann.

Die Voraussetzung eines solchen Systems besteht in der Verfügbarkeit und Aktualität personenbezogener Daten; Personaldaten, Aufenthaltsdaten sowie einsatzrelevante Daten über die personellen und materiellen Ressourcen, die Einsatzbedingungen und die räumlichen Gegebenheiten. Technische Lösungen zur Integration heterogener Daten einschließlich Geo-Daten sind längst verfügbar. Dass eine Integration dennoch nicht gelingt resultiert aus sozialen Bedingungen.

Im konkreten Beispielfall gelingt die Integration nicht, weil Feuerwehr eine kommunale Einrichtung ist. Weder der Einsatz noch die Mobilisierung über Gemeinde- und Kreisgrenzen hinweg sind vorgesehen, schon gar kein „Patchworking“, bei dem eine Einsatzeinheit jeweils auf der Basis von Ereignisart, Ereignis-, Wohn-, Arbeitsort und Feuerwache sowie optimal verrechneten Entfernungen und Qualifikationen entsteht. Neben Verwaltungs- und Einsatzgebietsgrenzen werden zwei weitere Einwände geltend gemacht: Die kommunale Finanzierung der Feuerwehr, die ein funktionales Patchworking nicht erlaube und der Datenschutz, der den über alle traditionellen Grenzen hinweg notwendigen Datenaustausch verbiete. Dass derartige Argumente nur vorgeschoben sind und vor allem „Datenschutz“ zu einem dysfunktionalen Verhinderungsinstrument entwerten, zeigt sich, sobald man fragt, wie dann große Unternehmen ihren Außendienst organisieren, wie Ölfirmen ihre weltweit operierenden Tankerflotten koordinieren oder wie der Airbus über Ländergrenzen hinweg zu einem flugfähigen Gerät werden kann.

Tatsächlich fehlt es weder an technischen Systemen noch an rationalen Instrumenten, um das technisch Mögliche im Tagesbetrieb funktional anwenden zu können. Was fehlt, ist vielmehr die Bereitschaft einzusehen, dass zwischen „Problem“ und „Lösung“ ein sehr spezifischer, folgeschwerer Zusammenhang besteht. Im konkreten Beispielfall wird die Lösung des Problems (Mangel an qualifizierten Einsatzkräften) unmöglich, weil weder die Bedingungen, die zu diesem Problem führten, verändert werden sollen, noch ein Interesse an einer Lösung besteht, die traditionale Macht- und Einflussressourcen zugunsten anderer, noch nicht

wirklich absehbarer Macht- und Ressourcenverteilungen ablösen wird. Darin gründet zu einem gut Teil Argwohn und Ablehnung gegenüber Wandel.

Die Analyse des Zusammenhangs von Problem und Lösung eröffnet einen systemischen Zugang selbst für sehr komplexe Wirkungsgefüge. Sehr abstrakt lässt sich zwischen technischer Funktionslogik und sozialer Handlungslogik unterscheiden. Heute wird die Implementation einer neuen Funktionslogik durch die Handlungslogik verhindert, die ursprünglich zur bestehenden Funktionslogik von Feuerwehr führte. Die technische Funktionslogik des Systems „Freiwillige Feuerwehr“ entwickelte sich aus den Bedingungen der sozialen Handlungslogik, wie sie sich zur Gründungszeit der Feuerwehren stellte. Doch mit jeder Innovation, die den Löschangriff beschleunigte und intensiverte, bedurfte es immer weniger unqualifizierter Hände und mit jeder Brandschutzerkenntnis reduzierten sich die brennbaren Inventare und Brände. Heute dient Feuerwehr überwiegend der so genannten Technischen Hilfe, nimmt nur noch ein Bruchteil der Feuerwehrmitglieder aktiv am Einsatzgeschehen teil. Ein radikal funktionales „Patchwork-System“ führte dazu, dass sich Feuerwehr auf ein optimiertes Einsatzinstrument reduzierte und all seine historischen, traditional gewachsenen sozialen Funktionen verlöre, zumindest aber in ihrem Verhältnis zum optimierten Funktionsnutzen transparent machte. Das bestehende Feuerwehrwesen könnte unter derartigen Funktionsbedingungen keinen Bestand haben.

Gleiches gilt für den bestehenden Katastrophenschutz. Seine technische Funktionslogik entstammt einerseits dem Luftschutz und andererseits den mechanischen und thermischen Schadensformen der frühen Industrialisierung. Seine daraus abgeleitete soziale Handlungslogik besteht in polizei- und ordnungsrechtlichen Regelungen und der „Entsatz-Philosophie“ für kurzfristige Überbrückungsleistungen bei Ausfällen von Versorgung, Infrastruktur und Produktion. Moderne, global vernetzte Gesellschaften mit Input-Output optimierten Versorgungsketten sind im Ausfall weder mit solchen Regelungen noch mit solchen Überbrückungsleistungen zu regenerieren. Technisch angemessene Systeme wären auch hier verfügbar, doch stoßen sie an überkommene, unangemessene Handlungslogiken aus dem 18. und 19. Jahrhundert. Von der Sache her wissen längst alle Beteiligten, dass man ein über hunderttausende Quadratkilometer und viele Staaten verzweigtes Flusseinzugsgebiet mittels eines untereinander abgestimmten Nutzenmanagements bewirtschaften müsste. Statt dessen konkurrieren Ober- gegen Unterlieger, Industrieansiedlung gegen Ökologie, Gewerbesteuer gegen Hochwasserschutz, Schweiz gegen Holland, Deutschland gegen Frankreich, sofern man den Rhein, Polen gegen Tschechien, sofern man die Oder betrachtet.

Moderne Gefahrenmanagement- und Entscheidungsunterstützungssysteme (deNIS II; DISMA) kommen nicht zum Einsatz, weil die Daten nicht gepflegt oder aus Eigensinn und Kompetenzgerangel nicht zur Verfügung gestellt werden, vor allem aber nicht, weil derartige Systeme einer grundlegend anderen Logik folgen, als sie die soziale Handlungslogik von Gefahrenabwehr und die technische Funktionslogik des bestehenden Katastrophenschutzes erlaubt. Die Handlungslogik ist interventionistisch und ordnungsrechtlich. Sie greift erst, nachdem ein Schaden eingetreten ist und die laut Gesetz vorgehaltenen Einheiten und Einrichtungen unter einer einheitlichen Leitung erforderlich werden. Die Funktionslogik ist auf kurzfristige Überbrückungshilfe ausgelegt, mithin auf Zelte, Decken, Nahrung, Kleidung, medizinische Versorgung und Betreuung. Längst jedoch bedürfte es präventiver Gefahrenabwehr und hochtechnologischer Ausfallsicherung und –überbrückung. Schon die Erfassung von Gefährdungen, die so genannten Gefahrenanalysen, erfordern geographische Informationssysteme sowie moderne Instrumente des Monitoring und der Fernüberwachung. Die Gefahrenpotenziale moderner Industriegesellschaften müssen kontrolliert und vor ihrem Ausbruch korrigiert werden, wenn man Millionenschäden (vor allem auch sekundärer und

tertiärer Ordnung, wie Kobe belegte) und menschliche Opfer vermeiden will. Doch genau dazu werden die unteren Katastrophenschutzbehörden gar nicht befähigt. Ein vorbeugender, analytischer, planerischer Katastrophenschutz ist nicht Aufgabe der dort Tätigen. Und weil es nicht zum Aufgabenbereich gehört, wird es nicht gemacht. Folglich scheitert die mögliche, bessere technische Lösung an der Borniertheit von Entscheidungsträgern, für die Gefahrenabwehr nicht präventiv und nicht Bestandteil des eigenen Kompetenzbereichs ist. Statt endlich alle auf Gefahrenabwehr ausgerichteten Ressortbereiche, Gesetze und Vorschriften zu harmonisieren und aus Natur-, Umwelt-, Arbeits-, Gesundheits-, Gewässer-, Strahlen-, Küsten- und Katastrophenschutz ein einheitliches Schutzrecht zu entwickeln, rangeln lieber die Bundesländer gegeneinander bei der Ablehnung bestehender Lösungen und der Mittelverschwendung für die Entwicklung ganz eigener „Lösungen“ (z.B. NRW bei einem Katastrophenmanagementsystem). Ereignisse wie Eschede, die Oder- und Elbeflut oder die Havarie der „Pallas“ zeigen dann, dass diese Konkurrenz um scheinbare Lösungen gar nichts gelöst, sondern alles nur verschlimmert hat, weil jede vorgebliche Lösung zwar einer inneren Funktionslogik folgt, aber vollkommen unberücksichtigt lässt, dass es vor allem harmonisierter Handlungslogiken bedarf, damit die Funktionslogiken auch funktionieren können.

An dieser Stelle entspringt ein weiteres Problem des viel zu selten geklärten Zusammenhangs von Funktions- und Handlungslogik. Moderne IT-Lösungen sind selbst so kompliziert, dass sie spezialisierter Entwickler bedürfen, die viel von der Funktionslogik von IT-Systemen, weit weniger von der Funktionslogik der abzubildenden Systeme und noch weniger von der dort vorherrschenden Handlungslogik verstehen. Ein Moment des Zusammenhangs von Funktions- und Handlungslogik in der Gefahrenabwehr konnte von uns empirisch aufgeklärt werden. Im allgemeinen glauben die Verantwortlichen, dass im Katastrophenfall so verfahren wird, wie es Gesetze, Vorschriften, Ausführungsbestimmungen und Erlasse dekretieren. Tatsächlich ist das Gegenteil der Fall. Die Akteure an der Basis überschauen den Regulierungswust längst nicht mehr. Sie haben stattdessen eigene Strategien entwickelt, wie sie operativ werden und operativ handeln. Ich nenne dies „Bypass-Wursteln“, weil es buchstäblich ein ad-hoc Durchwursteln zwischen Akteuren ist, die sich persönlich kennen und zur Not auch mit privaten Kommunikationsmitteln ein ganz eigenes Netzwerk bilden und bedienen. Zumeist geht durch diese „Privatisierung“ des öffentlichen Handelns nicht nur die Lagerstellung verloren, sondern entfernen sich auch die Akteure an der Front kontinuierlich von ihren übergeordneten Stäben. Beide virtualisieren, weil Stäbe an Stäbe, vielleicht noch an TELs anschließen, aber nicht mehr an die wirkliche Lage vor Ort. Vor Ort wiederum werden lauter kleine Dienstwege etabliert und vernetzt, durch die einigermaßen erfolgreich operiert werden kann, die sich aber der übergeordneten Führung entziehen, auch bewusst entzogen werden. Geht es gut, sind nachträglich alle Sieger; geht es schief, hat eben Kommunikation nicht funktioniert. Eine Aussage, die wir seit Bestehen der Bundesrepublik erzählt bekommen und die jedes mal wieder zu neuen Beschaffungen führt, ohne dass sich die Lage bessert. Dies wird sich mit Einführung des digitalen BOS ebenso wenig ändern, wie mit der Einführung computergestützter Systeme. Je komplexer die Systeme werden, desto höher ist die Prämie, sich ihrer durch einfache Bypässe zu entledigen....

Fragt man nun die Entwickler moderner Systeme, ob sie diese Bypass- und Entkoppelungsstrategien kennen und berücksichtigen, so ziehen sie sich zu Recht darauf zurück, dass sie nur abbilden und modellieren können, was sie von den Prozessanalysten der Auftraggeber gesagt bekommen. Doch was analysieren die Prozessanalysten? In der Regel die Regelwerke, von denen die Stäbe glauben, dass sie die Gefahrenabwehr regulieren...

Was also in den meisten Fällen in Form eines aufwändigen IT-Programms abgebildet wird, ist keineswegs der wirkliche Prozess der tatsächlichen Gefahrenabwehr, sondern die Verwandlung papierner Planabläufe in elektronische Planabläufe. Wenn man Glück hat, verdoppelt sich nur der Aufwand. Was man früher mit Laufzetteln und Plottingboard machte, gibt man nun nochmals in den Computer ein. Wenn man Pech hat, suggeriert das Programm, man bekäme Hilfe und Unterstützung, um alsbald zu merken, dass man in einen Orkus blickt, der alle Daten verschlingt, ohne Erkenntnis zu generieren.

Wo bleibt das Konstruktive? Im Prinzip ist es mehrfach gesagt. Wir brauchen für die inzwischen mögliche technische Funktionslogik eine entsprechend reformierte soziale Handlungslogik. Sie ist wichtiger, als neue Techniken. Sodann brauchen wir Prozessanalysen, die nicht nur die wirklichen Prozesse erfassen, sondern sie auch so abbilden, dass die technische Potenz der Funktionslogik als optimaler Support der sozialen Handlungslogik wirken kann und nicht als schlechte Verdoppelung einer nur technisierten schlechten Praxis.