

Studien zur Inneren Sicherheit

Hans-Jürgen Lange · Christian Endreß
Michaela Wendekamm *Hrsg.*

Versicherheitlichung des Bevölkerungsschutzes



Springer VS

Studien zur Inneren Sicherheit

Band 15

Herausgegeben von
Hans-Jürgen Lange

Die Ziele

In der Reihe „Studien zur Inneren Sicherheit“ wechseln sich Monografien und strukturierte Sammelbände ab. Die Studien werden verfasst von Autoren des „Interdisziplinären Arbeitskreises Innere Sicherheit“ (AKIS). Der AKIS vereint Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen, insbesondere der Politikwissenschaft, der Soziologie, der Kriminologie, der Rechtswissenschaft und der Historischen Polizeiforschung.

Die Studien zur Inneren Sicherheit umfassen grundlagentheoretische und problemorientierte Arbeiten. Sie sind einer interdisziplinären und sozialwissenschaftlichen Diskussion verpflichtet. Forschung zur Inneren Sicherheit und Polizeiforschung bilden hierbei keine gegensätzlichen Perspektiven, sondern sich ergänzende Bestandteile eines Forschungsfeldes. Die Studien zur Inneren Sicherheit arbeiten die unterschiedlichen Facetten des Wandels von Sicherheit auf. Sie stellen diese Veränderungen in den Zusammenhang mit dem Wandel von Staat und Gesellschaft insgesamt, wie er sich national, europäisch, international und global vollzieht.

Die Analyse der Akteure, Institutionen und Strukturen, die die Sicherheitsproduktion von Staat und Gesellschaft prägen; die Prozesse und Handlungsorientierungen, unter denen Entscheidungen und Normen sowie ihre Kontrolle zustande kommen; die Programme zur Inneren Sicherheit (Kriminalpolitik, Polizeipolitik u. a.), die dabei mit der Zielsetzung entstehen, bestimmte Wirkungen zu erzielen; die Art und Weise der Umsetzung und die Einwirkung der Sicherheitsproduzenten auf die Gesellschaft (Polizieren); die Definitionen, Konstruktionen, Verlaufsformen und Sanktionierungen abweichenden Verhaltens und sozialer Kontrolle (Kriminalsoziologie), die vorgenommen werden; die historische Rekonstruktion dieser Zusammenhänge; die Diskussion theoretischer Ansätze und Methodologien, um die interdisziplinäre Arbeit integrativ weiter zu entwickeln – all dies sind Perspektiven der Forschung zur Inneren Sicherheit, wie sie der Reihe zugrunde liegen.

Herausgegeben von
Hans-Jürgen Lange

Hans-Jürgen Lange • Christian Endreß
Michaela Wendekamm (Hrsg.)

Versicherheitslichung des Bevölkerungsschutzes

Herausgeber

Prof. Dr. Hans-Jürgen Lange
Universität Witten/Herdecke
Deutschland

Michaela Wendekamm
Universität Witten/Herdecke
Deutschland

Dr. Christian Endreß
Mühlheim an der Ruhr, Deutschland

ISBN 978-3-658-02199-3

ISBN 978-3-658-02200-6 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-658-02200-6

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2013

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.
www.springer-vs.de

Inhalt

Einleitung – Versicherheitlichung des Bevölkerungsschutzes	7
Der Bevölkerungsschutz als integraler Bestandteil der bundesdeutschen Sicherheitsarchitektur	9
<i>Hans-Jürgen Lange/Christian Endreß</i>	
Bevölkerungsschutz, Politik und Wissenschaft – analytisch-zeitgeschichtliche Aspekte bei der Betrachtung eines Stiefkindes der Innenpolitik	27
<i>Wolfram Geier</i>	
Mythen der Notfallvorsorge	49
<i>Henning Goersch</i>	
Notfallpsychologie: Psychische Erste Hilfe und Psychosoziale Notfallhilfe	71
<i>Frank Lasogga/Annalena Okoniewski</i>	
Quo Vadis Risk Governance? – Zielvereinbarungen für den effektiven und effizienten Umgang mit Risiken	91
<i>Sylvia Pratzler-Wanczura</i>	
Polizeiliches Krisenmanagement im Katastrophenschutz – Handeln zwischen Hierarchie und Konsens	113
<i>Philipp Kuschewski</i>	
Krisenmanagement als Aufgabe der politischen und administrativen Verantwortungsträger – Entscheidungen jenseits des Alltags?	133
<i>Frank Ehl/Michaela Wendekamm</i>	

Bevölkerungszentrierte Kommunikation im Katastrophenmanagement: Wahrnehmung und Wirklichkeit	147
<i>Alexander Siedschlag</i>	
Wie Sicherheit die Schadensabwehr lenkt	173
<i>Peter Buchner</i>	
Gefahrenabwehrsysteme im internationalen Vergleich – Gefahrenabwehr in Frankreich	189
<i>David Marten</i>	
Katastrophenschutzrecht – Zur Situation eines Rechtsgebietes im Wandel	207
<i>Christoph Gusy</i>	
Kostenfolgen von Katastrophen	221
<i>Dieter Kugelmann</i>	
Bundeskompetenzen im Bevölkerungsschutz	249
<i>Kristine Pohlmann</i>	
Autoreninformationen	267

Einleitung – Versicherheitlichung des Bevölkerungsschutzes

Bislang wurde das System der Inneren Sicherheit sowohl in der Wissenschaft als auch in der öffentlichen Diskussion sehr segmentiert und als ein vorwiegend aus den Bereichen der staatlichen Sicherheit (insbesondere der Polizeien und der Nachrichtendienste) und – seit den 90er Jahre mit zunehmender Bedeutung – der privaten Sicherheitswirtschaft bestehender Komplex betrachtet. Die drei weiteren Säulen der Inneren Sicherheit – Kommunale Sicherheit, Unternehmenssicherheit und Bevölkerungs- bzw. Katastrophenschutz – gewinnen aktuell ebenfalls an Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit und Wissenschaft.

Mit den Gefahren des öffentlich wahrgenommenen neuen weltweiten islamistischen Terrorismus in Folge des 11. September 2001, aber auch durch den drohenden Klimawandel mit bislang für Mitteleuropa nicht vorstellbaren Naturkatastrophen, rückt der komplexe und weitestgehend föderal organisierte Bevölkerungs- und Katastrophenschutzverbund in der Bundesrepublik zunehmend in den Fokus des öffentlichen Interesses. Dieser Veränderungsprozess führt dazu, den Bevölkerungs- und Katastrophenschutz als integralen Bestandteil des Systems der Inneren Sicherheit zu sehen – durch diese Integration findet, wie auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen zu beobachten, eine „*Versicherheitlichung*“ statt, wobei die Diskussion darüber, wie eine veränderte und integrierte Sicherheitsarchitektur aussehen könnte, nach wie vor am Anfang steht.

Die durch terroristische Anschläge, schwere Unglücksfälle oder Naturkatastrophen geprägte Bedrohungslage für die Bundesrepublik Deutschland, die nicht nur einzelne Bundesländer betreffen können, stellen die heutigen Sicherheitsstrukturen ebenso wie die politischen Institutionen vor große Herausforderungen. Terroristische Anschläge wie die in den USA, Spanien und Großbritannien haben klar zum Ausdruck gebracht, dass sich die Anschlagziele, Anschlagformen sowie die Täterprofile geändert haben. Ein weiteres Beispiel für die komplexen Szenarien, die auf moderne Gesellschaften Einfluss genommen haben, stellt die Katastrophe von Fukushima im Jahr 2011 dar, wo es nach einem Erdbeben mit anschließender Tsunamiwelle zur Kernschmelze in drei Reaktorblöcken kam. Durch solche Ereignisse wird auch die Vulnerabilität der modernen Gesellschaften offensichtlich. Die Anzahl der Naturkatastrophen mit Massenanfällen von Verletzten und

Toten sowie erheblichen volkswirtschaftlichen Schäden nimmt weltweit signifikant zu. Welche Auswirkungen Ausfälle von kritischen Infrastrukturen durch terroristische Angriffe oder Naturkatastrophen für das Gesellschaftssystem und die öffentliche Sicherheit mit sich bringen können, ist in den Sozialwissenschaften noch nicht ausreichend untersucht. Hierzu soll der vorliegende Sammelband einen Beitrag leisten.

Damit möchten die Autoren folgende Fragestellungen aufgreifen: Welche Rolle muss das System des Bevölkerungsschutzes, als der über den Katastrophenschutz hinausgehende weiterreichende Begriff, zukünftig in der föderalen Sicherheitsarchitektur einnehmen und welchen Herausforderungen bzw. welchen zukünftigen Schadensszenarien müssen sich die relevanten Akteure sowie die Bevölkerung annehmen?

Die Intention dieses Sammelbandes ist es nicht, definitive Antworten zu geben, vielmehr soll ein interdisziplinärer Diskurs angeregt werden. Die Fragen werden auch zukünftig Gegenstand wissenschaftlicher und fachlicher Diskussionen sein. Ob das derzeitige System, das zusätzlich einer erheblichen Dynamik aufgrund des demografischen Wandels und einer zunehmenden Komplexität von Schadensereignissen ausgesetzt ist, so zukünftig Bestand haben kann und wird, ist fraglich. Eindeutig ist allerdings, dass dieses System einer kritischen Reflexion unterzogen werden muss.

Die vorliegende Publikation ist im Rahmen des BMBF-geförderten Forschungsprojektes „Prioritätenbildung bei Rettungsmaßnahmen (PRI-KATS)“ entstanden, welches in Kooperation mit dem „Interdisziplinären Arbeitskreis Innere Sicherheit (AKIS)“ zwei Workshops zur Themenstellung durchgeführt hat.

Hans Jürgen-Lange, Christian Endreß und Michaela Wendekamm

Witten, im März 2013

Der Bevölkerungsschutz als integraler Bestandteil der bundesdeutschen Sicherheitsarchitektur

Hans-Jürgen Lange/Christian Endreß

1. Einleitung

Das bundesdeutsche Sicherheitssystem befindet sich im Wandel. Schwere Unglücksfälle, terroristische Anschläge im Ausland, die neue Gefahr im Cyberraum und verheerende Naturkatastrophen haben in Deutschland einen Diskussionsanstoß zur Neuausrichtung der Sicherheitsarchitektur und zur Rolle des Bevölkerungsschutzes gegeben.

Weltweit hat das Jahr 2011 das kostenintensive Schadensjahr 2005 (220 Mrd. US \$ im Gesamtjahr) übertroffen. Der Anstieg von Naturkatastrophen allein im ersten Halbjahr hat dazu geführt, dass 2011 das „schadenträchtigste[s] Jahr aller Zeiten“ darstellt. Das Hauptschadensmaß ist dem Erdbeben in Japan vom 11. März 2011 zuzurechnen (Münchener Rückversicherung 2011).

Schadensereignisse, unabhängig von deren Ursache, können Komplexitäten und Dynamiken entwickeln, die für hoch entwickelte Gesellschaften und deren politische Ordnungen nachhaltige Schadenspotenziale beherbergen. Die Katastrophe in Fukushima vom 11. März 2011 hat bewiesen, dass Katastrophen, die in anderen Ländern stattfinden, auf das politische System hierzulande Einfluss nehmen können. Eine öffentliche Diskussion in Deutschland zum Thema „Bevölkerungsschutz“¹ blieb nach den Ereignissen in Japan jedoch weitestgehend aus (H.-J. Lange et al. 2012: 15).

Doch nicht nur durch die zunehmenden Naturkatastrophen, sondern auch durch weitere Bedrohungsfelder, wie internationaler Terrorismus oder ein permanenter Anstieg von Hackerangriffen auf die IT-Infrastruktur erfordern Reaktionsmaßnahmen und Anpassungsstrategien der Inneren Sicherheit – insbesondere auch beim Bevölkerungsschutz.

Der Bevölkerungsschutz gewinnt aufgrund dieser Umstände an faktischer Bedeutung und drängt gar die Frage auf, ob das System der Gefahrenabwehr auf

1 Bevölkerungsschutz ist hier als übergeordneter Begriff zu verstehen. Eine Definition findet sich im Beitrag von Kristine Pohlmann.

diese hochkomplexen Lagen mit den entsprechenden, nicht nur finanziellen Folgewirkungen angemessen ausgerichtet ist. Trotz der zunehmenden und offensichtlichen Relevanz und Aktualität dieser Thematik führte der Bevölkerungsschutz lange Zeit ein „Schattendasein“ im Politikfeld Innere Sicherheit in Deutschland. Unklar war, ob der Katastrophenschutz überhaupt als Bestandteil des Politikfelds Innere Sicherheit oder aber eher anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung zuzuordnen sei.

Im Folgenden soll der Wandel des Bevölkerungs- und Katastrophenschutzes als integraler Bestandteil der bundesdeutschen Sicherheitsarchitektur aufgezeigt sowie die Probleme für das strukturelle System und die darin involvierten Akteure näher untersucht werden.

2. Stand der Forschung

Bevölkerungsschutz ist mittlerweile auch Bestandteil diverser Forschungsdisziplinen. Viele Jahre wurde das System des Bevölkerungsschutzes innerhalb des Politikfelds Innere Sicherheit und die Auswirkungen von komplexen Schadensereignissen inklusive schwerer Naturkatastrophen in der sozialwissenschaftlichen Sicherheitsforschung nicht ausreichend behandelt. Lediglich die Katastrophenforschungsstelle (KfS) der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel bildete eine Ausnahme bei der sozialwissenschaftlichen Katastrophenforschung. Ihre Anfänge gehen auf die von Lars Clausen begründete Katastrophensoziologie zurück. Die KfS wurde 1987 formell eingerichtet und ihre Aufgabe „bestand vor allem darin, den lange Zeit vernachlässigten menschlichen Faktor bei der Entstehung, dem Ablauf und der Bewältigung von Katastrophen, Stör- und Unfällen zu erforschen und wissenschaftlich fundierte Ratschläge für die Verbesserung des Katastrophenschutzes und der Katastrophenprävention zu erarbeiten“ (KfS 2011). Die KfS ist seit dem 1. Oktober 2011 am Fachbereich für Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin angesiedelt. Die Schutzkommission beim Bundesminister des Innern ist eine weitere Ausnahme, die sich als interdisziplinärer Forschungsverbund zum Thema Bevölkerungsschutz versteht. Ihre Forschung soll „Unfälle und Katastrophen aller Art, einschließlich der Folgen oder Begleiterscheinungen von Konflikten, Kriegen und terroristischen Angriffen“ (Schutzkommission 2011a) einbeziehen. Mittlerweile hat die Schutzkommission vier Gefahrenberichte veröffentlicht. Des Weiteren bearbeitet das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) explizite Fragestellungen des Bevölkerungsschutzes in seiner Forschungsabteilung und gibt die Schriftenreihe „Forschung im Bevölkerungsschutz“ heraus.

Naturwissenschaftliche und technische Fachrichtungen weisen zudem eine traditionelle wissenschaftliche Verankerung bei der Erforschung von Naturereignissen auf. In diesem Bereich sind das „Center for Disaster Management and Risk Reduction Technology“ (CEDIM), das Institut für Meteorologie an der Freien Universität Berlin und eine gemeinsame Forschungsgruppe der Universität Karlsruhe und des Geoforschungszentrums (GFZ) Potsdam wichtige Einrichtungen.

Ein signifikanter Wandel der Forschung zum Bevölkerungsschutz wurde durch das 2007 gestartete Sicherheitsforschungsprogramm der Bundesregierung vollzogen. Eine sozialwissenschaftliche² und rechtswissenschaftliche³ Studie zur „Prioritätenbildung bei Rettungsmaßnahmen“ (PRI-KATS) innerhalb des genannten Forschungsprogramms, welches sich unter anderem mit den komplexen Akteurszusammenstellungen bei verschiedenen Schadensszenarien befasst, wurde im Jahr 2012 abgeschlossen. Zudem lassen sich zusätzliche Forschungsaktivitäten bei der Versicherungswirtschaft beobachten. Die Münchner Rückversicherung unterhält beispielsweise eine eigene Abteilung für „GeoRisikoForschung“. Die Münchner Rückversicherung verzeichnete in den letzten Jahren eine deutliche Zunahme der Naturereignisse (Münchner Rückversicherung 2011). Während die Münchner Rückversicherung die Entwicklung von Naturereignissen in globalem Maßstab untersucht, konzentriert sich die VdS (Vertrauen durch Sicherheit) Schadenverhütung GmbH innerhalb des Gesamtverbands der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) auf die Bewertung von Schadensereignissen.

Bisher wurde nicht ausreichend wissenschaftlich untersucht, wer als Akteur bei der Bewältigung von Naturereignissen zu betrachten ist. Zudem besteht auch zur Vulnerabilität und Resilienz der Bevölkerung bei schweren Schadenslagen und Naturkatastrophen weiterer Forschungsbedarf.

Auf der europäischen Ebene wird Forschung im Bereich Bevölkerungsschutz durch die im 7. Forschungsrahmenprogramm verankerte Sicherheitsforschung gefördert. Die Themensetzung ist im Bereich der EU-geförderten Sicherheitsforschung auf die Entwicklung von neuen Instrumenten für den Bevölkerungsschutz (mit Schwerpunkt im Bereich terroristischer Gefahrenabwehr) ausgerichtet.

2 Bearbeitet durch den Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Sicherheitsforschung und Sicherheitsmanagement der Universität Witten/Herdecke.

3 Bearbeitet durch den Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte der Universität Bielefeld.

3. Innere Sicherheit und der Bevölkerungsschutz

3.1 *Der Bevölkerungsschutz im System der Inneren Sicherheit*

Unter dem Politikfeld Innere Sicherheit subsumieren sich sämtliche relevanten Einrichtungen und Institutionen sowie Organisationen, die i. d. R. einen staatlichen Sicherheitsauftrag haben oder durch die Verfassung und Organe der demokratischen Willensbildung eine Legitimation erhalten. Innere Sicherheit ist somit als ein Politikfeld zu verstehen, das neben den Exekutiveinrichtungen auch weitere Akteure an der zugrunde liegenden Politikproduktion beteiligt, zu nennen sind die Innenministerien, die parlamentarischen Institutionen, Hilfsorganisationen, Parteien, föderale Verhandlungsgremien, Verbände, wie auch gesellschaftliche Gruppen und Medien (AKIS 2002).

Die Architektur der Inneren Sicherheit wird sehr unterschiedlich betrachtet und in ihrer Akteurskonstellation sehr divergierend bewertet. In der sozialwissenschaftlichen Forschung zur Inneren Sicherheit wird sie zumeist in fünf Segmente eingeteilt (H.-J. Lange 2011: 327):

- die staatliche Sicherheit (insbesondere Polizeien der Länder und des Bundes sowie die Nachrichtendienste),
- die kommunale Sicherheit,
- die private Sicherheitswirtschaft,
- die Unternehmenssicherheit und
- der Bevölkerungs- bzw. Katastrophenschutz.

Jedes Segment umfasst eine spezifische Konstellation von Akteuren, die, im Zusammenwirken mit den prozessualen und strukturalen Merkmalen, eine relevante Wirkung auf die Formulierung und Organisation der Inneren Sicherheitspolitik hat. Die Segmente stellen in diesem Sinne Sub-Systeme innerhalb des Politikfeldes Innere Sicherheit dar. Der Bevölkerungsschutz nimmt eine besondere Stellung ein, da er sowohl staatliche als auch zivilgesellschaftliche Akteure (z. B. Hilfsorganisationen) integriert (H.-J. Lange et al. 2012: 30). Diese zivilgesellschaftlichen Akteure wirken an einer konkreten Sicherheitsproduktion – dem Bevölkerungsschutz – mit.

Abhängig von einer jeweiligen Schadenslage oder Katastrophe, der sich der Bevölkerungsschutz annehmen muss, kann diese „Akteurspalette“ nahezu grenzenlos erweitert werden (ebd.): dazu gehören Akteure, die sich auf den ersten Blick nicht zwingend dem Sub-System Bevölkerungsschutz zuweisen lassen, genannt seien hier beispielsweise Infrastrukturbetreiber, Einzelhandel oder Transportunternehmer.

Beim Bevölkerungsschutz lässt sich ein struktureller und strategischer Wandel erkennen. War er noch zu Zeiten des Ost-West-Konflikts unter dem Aspekt des „Zivilschutzes“ als Element eines gesamtpolitischen Verteidigungskonzepts zu sehen, begann nach 1990 ein Umbau der Ressourcen und Infrastrukturen. Hierbei wurden die Aspekte des klassischen auf Naturkatastrophen ausgerichteten Katastrophenschutzes mit denen des verteidigungspolitisch angelegten Zivilschutzes zusammengeführt (H.-J. Lange 2011: 329).

3.2 Bevölkerungs- und Katastrophenschutz in Deutschland

„Der Schutz der Bevölkerung vor besonderen Gefahren, die nicht aus eigener Kraft abzuwehren sind, ist eine der vornehmsten Aufgaben des modernen Staates. Deutschland hat für die nicht polizeiliche Gefahrenabwehr ein vertikal gegliedertes, subsidiäres und maßgeblich auf Ehrenamtlichkeit und Freiwilligkeit beruhendes Sicherheitssystem etabliert, das grundsätzlich aufwuchsfähig ist.“ (BVA 2003: 8)

Dieses Zitat beschreibt in der „neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung“ das Grundprinzip der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr innerhalb der Bundesrepublik Deutschland. Das bundesdeutsche Bevölkerungsschutzsystem gestaltet sich äußerst komplex und zeichnet sich durch diverse gesetzliche Grundlagen und unterschiedliche Akteurskonstellationen aus (H.-P. Weinheimer 2008: 135).

In Deutschland wird die Zuständigkeit für den Bevölkerungsschutz nicht auf einen einzelnen Akteur übertragen, vielmehr gestaltet sich das System mit einer breiten Akteursvielfalt. Auf staatlicher Seite sind der Bund, die Länder und die Kommunen im Rahmen eines komplexen Systems föderal aufgeteilter Verantwortlichkeiten involviert. Begrifflich wird dies unterstrichen durch den Zivilschutz (Aufgabe des Bundes) und den Katastrophenschutz (Aufgabe der Länder) (H.-J. Lange et al. 2012: 30).

Die Zuständigkeit des Bundes bezieht sich auf den Schutz der Zivilbevölkerung während eines Verteidigungsfalls. Dies wäre dann der Fall, wenn die Bundesrepublik Deutschland mit Waffengewalt angegriffen bzw. unmittelbar bedroht wird (Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG und Art. 115a Abs. 1 Satz 1 GG). Die Zuständigkeit des Bundes entsprechend dem Zivilschutz tritt zudem bei der Freisetzung von Kernenergie und ionisierender Strahlung in Kraft (Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG). In Ergänzung dazu steht der in Friedenszeiten agierende Katastrophenschutz. Die hierfür verantwortlichen Länder führen sowohl die Ressourcenvorsorge als auch das operative Krisen- und Koordinationsmanagement aus (Art. 30, 70 und 83 GG).

Dies gilt auch dann, wenn durch eine Großschadenslage bzw. Katastrophe mehrere Länder gefährdet oder betroffen sind (K.-G. Meyer-Teschendorf 2008: 29 ff.).

Zivilschutz und Katastrophenschutz sind jedoch stark miteinander verzahnt. Kommt es zu einem Verteidigungsfall, greift der Bund auf den Katastrophenschutz zurück. Deswegen werden durch den Bund dem Katastrophenschutz zusätzliche Ressourcen, zumeist in Form von Fahrzeugen und Ausstattung, zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus zählt auch die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) zu den bereitgestellten Ressourcen mit Zivilschutzbezug (§§ 11 Abs. 1, 26-27 ZSKG). Dagegen nutzen die Bundesländer im Rahmen des Katastrophenschutzes die bereitgestellten Mittel bei Katastrophen, Unglücksfällen und Großschadenslagen (K.-G. Meyer-Teschendorf 2008: 29). Die Länder können bei Naturkatastrophen und schweren Unglücksfällen Unterstützung in Form von Personal und Ausstattung bei der Bundes- und den anderen Länderpolizeien, der Bundeswehr sowie anderen Verwaltungen anfordern (Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG). Diese Einrichtungen werden somit zum maßgeblichen Akteur innerhalb der originär nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr.

3.3 Der Bevölkerungsschutz im Wandel

Die veränderten Bedrohungsfaktoren haben zwangsläufig einen Einfluss auf das Politikfeld Innere Sicherheit und somit auch auf den Bevölkerungsschutz, der als Subsystem innerhalb des Politikfelds angesiedelt ist.

Den Wendepunkt des Bevölkerungsschutzes stellen die Jahre 2001 und 2002 dar. Nach dem Wegfall des Ost-West-Konflikts wurden durch die Terroranschläge vom 11. September 2001 neue Gefahrenlagen sichtbar. Diese sind durch ihre Asymmetrie gekennzeichnet. Im Jahr 2002 kam es dann in Deutschland zum sogenannten Sommerhochwasser, das mehrere Bundesländer betraf (K.-G. Meyer-Teschendorf 2008: 30).

Diese beiden markanten Ereignisse haben zu einer neuen Sensibilisierung für die Verwundbar- und Anfälligkeit von Nationalstaaten geführt und somit auch zu einem neuen Bewusstsein für den Zivil- und Katastrophenschutz.

Seit diesen Ereignissen unterliegt die nationale Notfallvorsorge einem Umstrukturierungsprozess und soll an die „neuen Gefahrenlagen“ angepasst werden. Bund und Länder legten sich dabei auf eine „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“ als Rahmenkonzeption für den Zivil- und Katastrophenschutz fest. In dessen Rahmen einigten sie sich auf eine engere Kooperation bei national wichtigen Ereignissen als „partnerschaftliches Zusammenwirken über föderale Grenzen hinweg“ (K.-G. Meyer-Teschendorf 2008: 31). Hierdurch soll ein effektives Krisenmanagement bei Großschadenslagen und Katastrophen ermöglicht werden.

Die neue Ausrichtung des Bevölkerungsschutzes führte unter anderem zur Gründung einer neuen Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern.

Zielsetzung des im Mai 2004 neu geschaffenen Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) sollte im Gegensatz zu ihrer Vorgängereinrichtung, dem Bundesamt für Zivilschutz, sein, alle Bereiche der zivilen Sicherheitsvorsorge in den Fokus zu nehmen. Auch beim Ausstattungskonzept wurde der Schwerpunkt neu gesetzt. Ergänzte der Bund zuvor flächendeckend die Grundversorgung mit Blick auf den Verteidigungsfall, werden nun Spezialfähigkeiten zur Abwehr risikobehafteter Sonderlagen gefördert. Zudem wird der Zivilschutz so umgeformt, dass im Sinne des Doppelnutzens

„einerseits die Aufgaben der Länder bei der Bewältigung von Katastrophen in Friedenszeiten unterstützt werden sollen, andererseits für den Bund der Nutzen gezogen wird, dass die für originäre Bundeszwecke vorgehaltenen Einrichtungen auch von den Ländern in Friedenszeiten genutzt und beübt werden können und müssen, um im Verteidigungsfall einsatzfähig zu sein“ (BBK & DKKV 2009: 122).

All dies fand auch in einem Gesetz zur Änderung des Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetzes (ZSKG bzw. ZSGÄndG) Niederschlag. Am 9. April 2009 trat dann das entsprechende Gesetz in Kraft. Es verbindet entsprechend der obigen Ausführungen den alten Zivilschutz mit der neuen Katastrophenhilfe des Bundes – gekoppelt mit dem Ziel, die Kooperation von Bund und Ländern in diesem Bereich zu optimieren.

Der Bund erhält die Möglichkeit, zentrale Koordinierungsmaßnahmen durchzuführen, sofern dies von den Ländern gewünscht ist. Die Länder sind weiterhin für das operative Krisenmanagement verantwortlich, d. h. der Bund bekommt im Krisenfall auch künftig kein Weisungsrecht (§ 15 ZSKG). Unklarheit besteht derzeit dennoch darüber, was unter der Koordinierungsmaßnahme zu verstehen ist.⁴ Die Bundesregierung behält sich jedoch das Recht vor

„soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, den Landesregierungen gemäß Art. 35 Abs. 3 GG Weisungen [zu] erteilen, Polizeikräfte anderer Länder zur Verfügung zu stellen sowie Einheiten des Bundesgrenzschutzes⁵ und der Streitkräfte zur Unterstützung der Polizeikräfte einzusetzen“ (BBK & DKKV 2009: 120).

Gleichzeitig sichert der Bund den Ländern materielle und konzeptionelle Unterstützung zu (§ 13 Abs. 1 ZSKG).

4 Dies hat eine empirische Untersuchung innerhalb des Forschungsprojektes „Prioritätenbildung bei Rettungsmaßnahmen“ (PRI-KATS) ergeben.

5 Der Bundesgrenzschutz wurde 2005 in Bundespolizei umbenannt.

Dessen ungeachtet bleiben die einzelnen Katastrophenschutzgesetze als Bestandteil der Landesgesetzgebung unberührt von den Umstrukturierungen der Inneren Sicherheit.

3.4 Der europäische Bezug zum nationalen Katastrophenschutz

In der Solidaritätsklausel, in der sich die Mitgliedstaaten der EU zur gegenseitigen Unterstützung verpflichtet haben, ist nicht näher beschrieben, wie diese im Einzelfall ausgestaltet sein soll. Auf europäischer Ebene überschneidet sich das Vorhaben eines effizienten Bevölkerungs- und Katastrophenschutzes mit dem Souveränitätsstreben der Nationalstaaten. Die zahlreichen bilateralen Hilfeabkommen zwischen den Mitgliedstaaten und den Nachbarländern werfen die Frage auf, ob eine weitere Verankerung überflüssig ist. Der Staatssekretär des Bundesministeriums des Innern, Klaus-Dieter Fritsche, fordert, dass die Basis für Einsätze die Ressourcen der Nationalstaaten bleiben müssen – jedoch nicht im Sinne einer Zentralisierung, sondern einer Vernetzung. „Sie bietet die Chance, die Solidarität zu stärken und die Effizienz gemeinsamer Einsätze zu verbessern, ganz im Sinne des Subsidiaritätsprinzips“ (K.-D. Fritsche 2011a). Des Weiteren sei der Katastrophenschutz eine nationale Aufgabe. Dementsprechend sei „eine Vergemeinschaftung des Katastrophenschutzes auf EU-Ebene [...] nicht gegeben“ (K.-D. Fritsche 2011b: 9). Dieser Widerstand gegen einen Solidaritätsautomatismus beruht vermutlich auch auf der Befürchtung, dass EU-Länder, die häufig von Naturkatastrophen heimgesucht werden, oder jene, die im Vergleich im Katastrophenschutz schlechter ausgestattet sind, die Strukturen der EU ausnutzen, ohne sich den neuen Herausforderungen zu stellen (N. Ondarza / R. Parkes 2010: 5). Durch die Einbeziehung der militärischen Mittel in das Maßnahmenrepertoire des europäischen Bevölkerungs- und Katastrophenschutzes entsteht ein hohes Konfliktpotential für Deutschland. In bestimmten Situationen kann dies im Widerspruch zum Grundgesetz stehen, denn nur, wenn ein Verteidigungs- oder Spannungsfall festgestellt wird, darf die Bundeswehr im Inneren zum Einsatz kommen (N. Ondarza / R. Parkes 2010: 6).

Die Frage einer Garantie der Hilfe auf Anfrage eines Mitgliedslandes ist ein weiterer Diskussionspunkt. Unter den gegebenen Rahmenbedingungen ist dies nach Ansicht der Europäischen Kommission noch nicht gewährleistet. Daher fordert sie von den Mitgliedsstaaten die Benennung von standardisierten Einsatzgruppen. Die Entscheidung, wie über den Einsatz dieser Kräfte in Zukunft bestimmt werden soll, muss noch gefällt werden.

Zudem muss geklärt werden, wer für die von der Europäischen Kommission finanzierten Materialien und Geräte zuständig ist. Eine im engen Konsens

stattfindende Abstimmung aller Akteure über die Art der durch die Europäische Kommission finanzierten Geräte und ihren Einsatz ist gefordert.

Es besteht die Gefahr, dass durch die knappe Zeitsetzung von Seiten der Europäischen Kommission für die Ausarbeitung der Risikofassung durch die Mitgliedstaaten wichtige Schritte nicht inhaltlich aufeinander aufbauen, sondern eher politischen Zielsetzungen folgend getroffen werden.

Es herrscht jedoch auf EU-Ebene Einigkeit darüber, dass lokale Vorsorge im Sinne der Vorbereitung auf den Katastrophenfall und Training im Vordergrund stehen muss. Kristina Georgieva, Kommissarin für Internationale Zusammenarbeit, humanitäre Hilfe und Krisenreaktion, führt an,

„dass Investitionen in Vorsorge und Prävention eine Bilanzablieferung zwischen 400 Prozent und 700 Prozent aufweisen. Nach wie vor bleiben Investitionen in diesem Bereich jedoch begrenzt“ (K. Georgieva 2011: 4).

Es sollten also vorhandene Ressourcen optimiert und Präventionsbestrebungen gestärkt werden.

Die Mitgliedstaaten der EU nehmen verschiedene Positionen zu einem gemeinsamen Bevölkerungsschutz ein. Deutschland verfügt derzeit über ausreichende materielle und personelle Ressourcen im Bevölkerungsschutz, um bisher auf alle Szenarien reagieren zu können. Jedoch sind die Zuständigkeiten bei Schadenslagen bisher problematisch. Es wäre jedoch kontraproduktiv, die EU mit einem verstärkten Einfluss auf Prozesse und Strukturen des nationalen Bevölkerungsschutzes zu mandatieren. Vielmehr sollten die Kooperationen auf europäischer und nationaler Ebene gestärkt werden (H.-J. Lange et al. 2012: 120).

Letztlich kann festgestellt werden, dass seit dem Vertrag von Lissabon im Bereich des Bevölkerungsschutzes auf europäischer Ebene sehr viel Dynamik entstanden ist. Einerseits ist dies bedingt durch die Notwendigkeit, ab 2014 eine neue Finanzierungsperspektive zu entwickeln, andererseits ergibt sich zum ersten Mal die Möglichkeit, Veränderungen einfacher herbei zu führen durch die Umstellung der Entscheidungsprozesse hin zu einem Mehrheitssystem. Der deutsche Bevölkerungsschutz ist daher dringend gefordert, mit zukunftsgerichteten Konzepten und Visionen gestaltend auf der europäischen Ebene tätig zu werden.

4. Akteure des Bevölkerungs- und Katastrophenschutzes

Es wurde schon mehrfach erwähnt, dass der Bevölkerungsschutz eine breite Akteurslandschaft beherbergt. In Abgrenzung zu den „klassischen“ Bereichen der Inneren Sicherheit, wie beispielsweise der Polizeien, wo eine klare Akteurszu-

sammensetzung bei konkreten polizeilichen Angelegenheiten (z. B. organisierte Kriminalität) stattfindet, gestaltet sich die Zusammenstellung innerhalb des Bevölkerungsschutzes sehr different.

Diese Akteure bestehen aus staatlichen Organisationen, wie beispielsweise dem THW, der Bundeswehr, den Polizeien des Bundes und der Länder, aus nicht-staatlichen Hilfsorganisationen, aber oftmals auch aus privaten Unternehmen, wie beispielsweise Transportunternehmen, Telekommunikations- und Versorgungseinrichtungen. Um diese massive Anzahl an Akteuren im Einsatzfall koordinieren zu können, sind die zuständigen Einrichtungen angehalten, entsprechende Katastrophenschutzpläne vorzuhalten (M. Möllers 2006: 144 f.).

4.1 Potentiale im Bevölkerungsschutz

In Deutschland zählen zu den sogenannten „Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS)“ – das sind alle Akteure, die mit Aufgaben der inneren Gefahrenabwehr beauftragt sind – auch die Hilfsorganisationen. Zu nennen sind an dieser Stelle der Arbeiter-Samariter-Bund (ASB), die Deutsche-Lebens-Rettungs-Gesellschaft (DLRG), das Deutsche Rote Kreuz (DRK), die Johanniter-Unfallhilfe (JUH) und der Malteser-Hilfsdienst (MHD). Dem Bevölkerungsschutzsystem stehen hierdurch, laut Angaben des Bundesministeriums des Innern (BMI), ein Potential mit rund 500.000 Helfern zur Verfügung. Durch die Freiwilligen Feuerwehren in den Städten und Gemeinden kommt ein weiteres Potential von 1,2 Millionen Ehrenamtlichen hinzu. Das Technische Hilfswerk verfügt über 76.000 ehrenamtliche Helfer (BMI 2012). Dass die durch das BMI ermittelten fast 1,8 Millionen Ehrenamtlichen im Katastrophenschutz auch de facto zur Verfügung stehen, ist fraglich, denn eine zentrale Erfassung von (einsatzfähigen) Helfern auf Bundesebene findet nicht statt. Eine Abfrage⁶ bei den Hilfsorganisationen hat gezeigt, dass den meisten Organisationen keine konkrete Zahl der aktiven und ausgebildeten Helfer vorliegt. Entsprechend den jeweiligen Schadensereignissen werden dann die notwendigen Akteure und Ressourcen hinzugezogen. Dies kann sich in den einzelnen Phasen des Prozesszyklus⁷ unterschiedlich gestalten. Zu beachten bleibt, dass zahlreiche Akteure nicht zwingend als relevante Akteure des Bevölkerungsschutzes wahrnehmbar sind.

6 Durchgeführt im Kontext des Forschungsprojektes „PRI-KATS“.

4.2 Ehrenamtliches Engagement

Unumstritten ist, dass das deutsche Bevölkerungsschutzsystem ohne ehrenamtliche Helfer nicht funktionieren kann. Neben dem demografischen Wandel werden auch Aspekte wie erhöhte Mobilitätsanforderungen an Arbeitnehmer oder die Aussetzung der Wehrpflicht Auswirkungen auf die Gewinnung von ehrenamtlichen Helfern im Katastrophen- und Brandschutz haben. In einigen Teilen der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere in manchen ostdeutschen Bundesländern, besteht bereits das Problem, die Strukturen der nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr aufrechtzuerhalten. Dies wird sich auch zwangsläufig auf die Hilfsfristen und damit einhergehend auf das Schutzniveau auswirken.

Im Rahmen des Forschungsprojektes „Prioritätenbildung bei Rettungsmaßnahmen“ (PRI-KATS) wurde zum Thema „Ehrenamtliches Engagement im Zivil- und Katastrophenschutz“ eine repräsentative Umfrage durchgeführt.⁷

Zunächst wurde der Frage nachgegangen, ob sich die Befragten grundsätzlich ehrenamtlich engagieren und wenn ja, wo sie sich aktiv einbringen.

Von den Befragten gab die größte Gruppe (13 %) an, dass sie sich im Bereich Sport und Bewegung engagieren. Im Vergleich dazu gaben nur 4 % an, dass sie sich im Bereich des Brand-, Zivil- oder Katastrophenschutzes betätigen. Auffällig ist neben dem geringen Engagement in diesem Bereich zudem, dass die Altersgruppe von 18 bis 29 Jahren nur sehr gering vertreten ist. 44 % der Befragten gaben an, keiner ehrenamtlichen Tätigkeit nachzugehen.

Beim dem organisationsspezifischen Engagement im Brand-, Zivil- und Katastrophenschutz ergibt sich folgendes Bild:

Die Mehrheit gibt an, in der Freiwilligen Feuerwehr (64 %) tätig zu sein. Es folgt, jedoch mit Abstand, das Deutsche Rote Kreuz (16 %)⁸. Als Gründe der

7 Der Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Sicherheitsforschung und Sicherheitsmanagement der Universität Witten/Herdecke hat die forsa Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen mbH mit einer repräsentativen Befragung zum Thema „Ehrenamtliches Engagement im Zivil- und Katastrophenschutz“ innerhalb des BMBF geförderten Forschungsprojekts „Prioritätenbildung bei Rettungsmaßnahmen“ (PRI-KATS) beauftragt. Ziel der Untersuchung war es, Aufschluss darüber zu bekommen, in welchen Bereichen die Befragten ehrenamtlich tätig sind, welche Motivation sie haben, sich in dem jeweiligen Bereich zu engagieren und über welchen Bekanntheitsgrad die Organisationen des Zivil- und Katastrophenschutzes verfügen.

Des Weiteren sollten Erkenntnisse darüber gewonnen werden, welche Anreize es für ein ehrenamtliches Engagement geben könnte und wie hoch die Bereitschaft der Bevölkerung ist, selbst im Zivil- und Katastrophenschutz tätig zu werden. Im Rahmen der Untersuchung wurden insgesamt 1.001, nach einem systematischen Zufallsverfahren ausgewählte Personen ab 14 Jahren in der Bundesrepublik Deutschland befragt.

8 Die angegebenen Prozentangaben können aufgrund der geringen Fallzahl nur Tendenzen angeben.

Wahl für ihre Organisation geben sie „Tradition“ und „weil sie helfen wollen“ an. Auch soziale Gründe, wie der Kontakt zu anderen Menschen, werden genannt.

Auf die Frage, warum sich die Deutschen allgemein ehrenamtlich betätigen, wurde am häufigsten Spaß (82 %), Mitarbeit an einer sinnvollen Sache (80 %) und Mitgestaltung an der Gesellschaft (74 %) angeführt. Wider Erwarten spielte der Erwerb von wichtigen Qualifikationen (18 %) sowie Ansehen und Einfluss (12 %) eine untergeordnete Rolle. Nur 3 % der Befragten führen materielle Anreize, wie einen LKW-Führerschein zu erwerben, als Entscheidungsgrund für ihr Engagement an.

Des Weiteren sollte die Untersuchung auch klären, was die Gründe sind, warum sich 44 % der Befragten gar nicht ehrenamtlich engagieren. Als Hauptgrund wurde die fehlende Zeit (71 %) benannt. Ein Anteil von 11 % war früher ehrenamtlich aktiv, hat damit aber aufgehört. 10 % geben an, aus Mangel an Informationen bisher nicht aktiv geworden zu sein.

Diejenigen, die angaben, früher ehrenamtlich tätig gewesen zu sein, jedoch aufgehört haben, wurden zudem gefragt, warum sie ihr Engagement beendeten. Folgende Antworten wurden gegeben: Zeitmangel (32 %), fehlende Anerkennung (10 %), Umzug (8 %), gesundheitliche (6 %) und altersbedingte (5 %) Gründe.

Wie können Personen für den Brand-, Zivil- und Katastrophenschutz begeistert werden? Hierauf gaben 46 % der Befragten an, die nicht ehrenamtlich in diesem Bereich aktiv sind, dass die ideelle Motivation, sich für eine gute Sache einzusetzen, einen Anreiz darstellt. Mehr Informationen über die Institutionen und ehrenamtliche Tätigkeiten wurden von 32 % genannt. Zudem werden nicht-materielle Anreize von 24 % als Motivation angegeben.

Hieran anknüpfend wurden diejenigen, die noch nicht ehrenamtlich im Brand-, Zivil- oder Katastrophenschutz involviert sind, danach befragt, in welcher Organisation sie sich am ehesten beteiligen würden.

Insgesamt 42 % können sich vorstellen, für das Deutsche Rote Kreuz tätig zu werden. Mehr als ein Drittel (38 %) könnten sich ein Ehrenamt beim Technischen Hilfswerk vorstellen. Erstaunlich ist, dass nur 28 % offen für ein Ehrenamt bei den freiwilligen Feuerwehren sind – schließlich ist die Mehrheit der Ehrenamtlichen in der Bundesrepublik Deutschland bei der Freiwilligen Feuerwehr aktiv.

Aus der Gruppe der Befragten, die sich nicht ehrenamtlich engagieren, kann sich hingegen ein Fünftel (22 %) nicht vorstellen, ein Ehrenamt in einer Organisation des Katastrophenschutzes zu übernehmen. Jedoch können sich immerhin 39 % vorstellen, ehrenamtliches Engagement in einem anderen Bereich jenseits des Katastrophenschutzes zu zeigen. Für die Mehrheit (56 %) wird eine ehrenamtliche Tätigkeit gar nicht in Betracht gezogen.

Eine Frage, die sich daraus ergibt, ist, ob und in welchem Umfang die Befragten, die sich noch nicht im Katastrophenschutz engagieren, zu spontaner Mithilfe im Katastrophenfall bereit sind. Grundsätzlich wären 45 % der relevanten Gruppe zu spontaner Mithilfe bereit, wohingegen 18 % dies ablehnen. Ein Drittel (34 %) ist nur unter bestimmten Umständen zur Mithilfe willig.

Aber welche Umstände sind das, die Menschen im Katastrophenfall zu spontaner Mithilfe bewegen können? Wenn eine Notsituation vorläge, wären 27 % der Befragten bereit mitzuhelfen. Eine Katastrophe im unmittelbaren Umfeld würde immerhin 16 % der zuvor nichtengagierten zu spontaner Mithilfe animieren. Für 12 % sind die eigenen Zeitressourcen ein reglementierender Faktor, für 9 % die eigene Gesundheit. Persönliche Betroffenheit würde 7 % zu Mithilfe anreizen, ebenso wie eine Symbiose mit dem eigenen Beruf. Eine Ausbildung beziehungsweise Schulung wäre für 6 % der Befragten die Bedingung für Mithilfe im Katastrophenfall – für 1 % sind notwendige Ausbildungen jedoch das entscheidende Hindernis für spontane Mithilfe (C. Endreß / M. Wendekamm 2012: 38 ff.).

5. Fazit

Der Bevölkerungsschutz wird in aller Regel in Deutschland von der breiten Öffentlichkeit nicht als eigenständiges System wahrgenommen. Aus einer politikwissenschaftlichen Betrachtung hat sich dieser jedoch als ein eigenständiges Sub-System innerhalb des Politikfelds Innere Sicherheit etabliert. Nach wie vor findet dieses Sub-System auf der politischen Ebene nur wenig Beachtung. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass deutsche Sicherheitspolitik stark reaktiv ausgelegt ist und sich mit dem Themenfeld des internationalen und fundamentalistischen Terrorismus leichter Politik gestaltet lässt, da das Thema, auch bedingt durch die mediale Berichterstattung, omnipräsent ist. Bevölkerungs- und Katastrophenschutz tritt immer erst dann in Erscheinung, wenn bereits ein Ereignis eingetreten ist. Dabei weist der Bevölkerungsschutz verschiedene Merkmale auf, die ihn klar vom Systemumfeld abgrenzen lassen:

- Er ist wie kein anderes Sub-System der Inneren Sicherheit vom demografischen Wandel betroffen, da der Großteil der operativen Kräfte – gestellt durch die Hilfsorganisationen, die Feuerwehren und das THW – auf ehrenamtlicher Basis arbeitet. Die Helfergewinnung wird zukünftig eine der großen Herausforderungen darstellen.
- Die Komplexität potentieller Schadensereignisse, speziell wenn kritische Infrastrukturen ge- oder zerstört werden, kann enorme Schäden auf Gesell-

schafts- und Wirtschaftsstrukturen verursachen. Ein Staat, der die enorme Schadenswirkung nicht verhindert bzw. angemessen bekämpfen kann, delegitimiert sich (M. Klopfer 2012: 6).

- Die Akteurszusammenstellung unterscheidet sich in Anlehnung an das Schadensereignis. Dabei können möglicherweise Akteure involviert werden, die sich ihrer Rolle innerhalb des komplexen Hilfeleistungssystems nicht bewusst sind.

Das deutsche Bevölkerungsschutzsystem kann als gut entwickelt bewertet werden. Im internationalen Vergleich hebt es sich deutlich hervor. Die personellen und materiellen Ressourcen sind für reguläre Schadensereignisse adäquat ausgestattet und die meisten denkbaren Schadensereignisse können (relativ) problemlos bewältigt werden. Schwieriger ist die Situation bei hochkomplexen Ereignissen einzuschätzen, vor allem dann, wenn mit einem gravierenden Ausfall von Personal in allen Einrichtungen der kritischen Infrastruktur (also auch des Rettungswesens und des Katastrophenschutzes) zu rechnen ist. Ein Gesamtkonzept zur nationalen Krisenbewältigung, auch unter Berücksichtigung von Versorgungsmöglichkeiten der Bevölkerung (Nahrungsmittel, Trinkwasser, usw.), gibt es bislang nicht. Auch fehlt es nach wie vor an einem funktionierenden Warn- und Informationssystem. Gerade unter Beachtung der möglichen Szenarien ist dies ein Zustand, der klärungsbedürftig ist. Betrachtet man die Verletzlichkeit kritischer Infrastrukturen und das potentielle Schadensausmaß bei einem Störfall dieser Einrichtungen, so kann nur schwerlich nachvollzogen werden, dass verbindliche Gesamtkonzepte für den physischen Schutz dieser Einrichtungen auch weiterhin nicht vorhanden sind.

Hier wäre die Rolle des Bundes gefragt. Wenn auch die gesetzlichen Trennlinien durch das ZSKG im Jahr 2009 nachjustiert wurden, so ist heute weder die Rechtmäßigkeit der Neuregelung noch die Aufgabenstellung und Zielsetzung des Bundes eindeutig.

Der Bevölkerungsschutz der Bundesrepublik Deutschland ist als eigenständige „Säule“ der deutschen Sicherheitsarchitektur zu sehen. Betrachtet man allerdings das Politikfeld Innere Sicherheit in seiner Gesamtheit, so lässt sich feststellen, dass der Bevölkerungsschutz weiterhin noch nicht in einem ausreichenden Maße wahrgenommen wird. Eine öffentliche Auseinandersetzung über die notwendige Weiterentwicklung ist überfällig. Zwei Argumente sprechen dafür:

1. Der Bevölkerungsschutz unterliegt einem Wandel und hat sich verschiedenen Rahmenbedingungen angepasst. So wurde u. a. nach dem 11. September 2001 die „neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung“ definiert oder als institutionelle Reaktion (u. a. auch aufgrund der Erfahrungen aus dem Elbehochwasser

2002) das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (neu) gegründet. Dennoch ist fraglich, ob es sich adäquat auf die Gefahren ausgerichtet hat. Bedenkt man, dass die grundsätzlichen Strukturen der deutschen nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr an den Erfordernissen der 1950er Jahre ausgerichtet wurden, so haben sich die sicherheitspolitischen Erfordernisse im 21. Jahrhundert drastisch verändert.

2. Der Bevölkerungsschutz wird sich weiteren Problemfeldern stellen müssen. Die Erwartungshaltung an die Entscheidungsträger in Bund und Ländern ist bei Schadenslagen enorm. Fehlentscheidungen oder unzureichendes Krisenmanagement können politische Karrieren beenden. Das hat zuletzt das Love-Parade-Unglück in Duisburg bewiesen. Der demografische Wandel, die Aussetzung der Wehrpflicht und eine erhöhte Mobilitätserwartung von Arbeitgebern werden dazu führen, dass zukünftig alternative Konzepte zur Helfergewinnung und somit zur Aufrechterhaltung des Bevölkerungsschutzniveaus geschaffen werden müssen. Damit einhergehend müssen die Institutionen permanent Geld einsparen. Es entsteht ein Spannungsfeld: die Erwartungshaltung der „absoluten“ Sicherheit und uneingeschränkten staatlichen Hilfe auf der einen Seite, die Einsparung von Mitteln und Personal auf der anderen Seite.

Der Bevölkerungsschutz auf Bundesebene muss sich klarer positionieren. Er kann weder als reiner „Finanzdienstleister“ der Länder dienen, noch ist er in der Lage, bei schweren Unglücksfällen eine operative Weisungsbefugnis zu übernehmen. Die Bundesrolle eines zukünftigen Bevölkerungsschutzes, einschließlich der institutionellen Ausrichtung, muss in anderen Bereichen gesehen werden. Der Bund hat Kompetenzen, die stärker genutzt werden sollten.

Wie leistungsfähig der deutsche Bevölkerungs- und Katastrophenschutz ist, kann nur schwer beantwortet werden. Die Leistungsfähigkeit misst sich an der Abarbeitung von Großschadenslagen, von denen es in Deutschland nur sehr wenige gibt. Im Vergleich zu anderen Ländern gilt Deutschland mit seinen Potentialen im Bevölkerungsschutz als herausragend, dennoch wird sich dieses System weiter verändern. Ob in weniger Jahrzehnten der Bevölkerungsschutz noch vergleichbar mit dem heutigen System sein wird, ist unwahrscheinlich.

Abkürzungen

ASB	Arbeiter-Samariter-Bund
AKIS	Interdisziplinärer Arbeitskreis Innere Sicherheit
BBK	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
BMI	Bundesministerium des Innern
CEDIM	Center for Disaster Management and Risk Reduction Technology
DKKV	Deutsches Komitee Katastrophenvorsorge e. V.
DLRG	Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft e. V.
DRK	Deutsches Rotes Kreuz
GDV	Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft
EU	Europäische Union
JUH	Johanniter-Unfall-Hilfe e. V.
KfS	Katastrophenforschungsstelle (KfS) der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
MHD	Malteser-Hilfsdienst e. V.
THW	Technisches Hilfswerk
VdS	Vertrauen durch Sicherheit
ZSKG	Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz

Literatur

- Arbeitskreis Innere Sicherheit (2002): *Zum Ansatz einer Politikfeldanalyse Innere Sicherheit*. Verfügbar unter <http://www.ak-innere-sicherheit.de/politikfeldan.html> [25.10.2011]
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe & Deutsches Komitee Katastrophenvorsorge (Hrsg.) (2009): *Notfall- und Katastrophenpharmazie Band 1. Bevölkerungsschutz und Medizinische Notfallvorsorge*. Bonn.
- Bundesministerium des Innern (2012): *Das Ehrenamt – Rückgrat des deutschen Hilfeleistungssystems*. Verfügbar unter <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Standard-artikel/DE/Themen/Sicherheit/ohneMarginal-spalte/Ehrenamt.html?nn=106274>, [4. April 2012].
- Bundesverwaltungsamt (BVA), Zentralstelle für Zivilschutz (2003) (Hrsg.): *Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland*. In: Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ), Schriftenreihe: WissenschaftsForum, Band 4, Bonn.
- Endreß, Christian / Wendekamm, Michaela (2012): Ehrenamt im Wandel: Herausforderungen bei der Nachwuchsgewinnung. In: *Im Einsatz*, 19/2012. S. 38-40.
- Fritsche, Klaus-Dieter (2011a): *Rede: Herausforderungen des vernetzten Bevölkerungsschutz und Katastrophenschutzes*. 7. Europäischer Bevölkerungsschutzkongress.
- Fritsche, Klaus-Dieter (2011b): Interview: Zukunftsfähigkeit herstellen. In: *Magazin zum 7. Europäischen Bevölkerungsschutz- und Katastrophenschutzkongress*, S. 8-9.
- Georgieva, Kristina (2011): Prävention zahlt sich aus. In: *Magazin zum 7. Europäischen Bevölkerungsschutz- und Katastrophenschutzkongress*, S. 4.

- Glade, Thomas / Greiving, Stefan (2011): Naturgefahren und -risiken. Risikomanagement und Governance. In: *Bevölkerungsschutz*, 2/2011, S. 13-19.
- Katastrophenforschungsstelle (2011): *Die Katastrophenforschungsstelle*. Verfügbar unter <http://www.kfs.uni-kiel.de/> [24.10.2011]
- Kloepfer, Michael (2012): In der Verantwortung. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 3. Mai 2012, Nr. 103.
- Lange, Hans-Jürgen/ Endreß, Christian/ Wendekamm, Michaela/ Matzke, Malte (2012): *Akteure, Perspektiven und Wechselbeziehungen der Naturgefahrenabwehr*. In: Schriftenreihe Sicherheit, Forschungsforum Öffentliche Sicherheit (Hrsg.), Berlin.
- Lange, Hans-Jürgen (2011): Zum Wandel der Institutionen und Steuerungsformen des staatlichen Sicherheitssystems. In: Zoche, Peter/Kaufmann, Stefan/Haverkamp, Rita (Hrsg.): *Zivile Sicherheit. Gesellschaftliche Dimensionen gegenwärtiger Sicherheitspolitiken*, Transcript, Bielefeld, S. 320-340.
- Münchner Rückversicherung (2011): Pressemitteilung: *Häufung schwerster Naturkatastrophen macht 2011 zum schadensträchtigsten Jahr*. Verfügbar unter http://www.munichre.com/de/media_relations/press_releases/2011/2011_07_12_press_release.aspx, [25. Oktober 2011].
- Meyer-Teschendorf, Klaus-Georg (2008): Stand der Diskussion um eine „Neuordnung“ des Zivil- und Katastrophenschutzes. In: Kloepfer, Michael (Hrsg.): *Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven*, Nomos Verlag, Baden-Baden, S. 29-42.
- Möllers, Martin H. W. (2006): Katastrophenschutz. In: Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.): *Wörterbuch zur Inneren Sicherheit*, VS Verlag, Wiesbaden, S. 144-150.
- Ondarza, Nicolai von / Parkes, Roderick (2010): Europäische Solidarität in Katastrophenschutz und Terrorabwehr? In: *Stiftung Wissenschaft und Politik – Aktuell*, 54/2010, S. 1-8.
- Schutzkommission beim Bundesministerium des Inneren (2011): *Leitbild der Schutzkommission*. Verfügbar unter http://www.schutzkommission.de/Sub-Sites/SK/DE/DieSchutzkommission/Ziele-und-Leitbild/ziele-und-leitbild_node.html [25. Oktober 2011]
- Weinheimer, Hans-Peter (Hrsg.) (2008): *Bevölkerungsschutz in Deutschland: Kann der Staat seine Bürger schützen?* Mittler & Sohn, Hamburg.

Bevölkerungsschutz, Politik und Wissenschaft – analytisch-zeitgeschichtliche Aspekte bei der Betrachtung eines Stiefkindes der Innenpolitik¹

Wolfram Geier

1. Einführung und Begriffe

Für den Kieler Soziologen und Katastrophenforscher Lars Clausen hatte der Zivilschutz hierzulande im Bewusstsein der staatlichen und politischen Öffentlichkeit meist den Status eines „*Stiefkindes der Innenpolitik*“ (Clausen 1992: 16). In den 90er Jahren führte die zumindest von wissenschaftlicher Seite als schmähschuldig empfundene Vernachlässigung des Zivil- und Katastrophenschutzes und die Beratungsresistenz der Politik sogar beinahe zur Selbstauflösung der „Schutzkommission beim Bundesminister des Innern“, also des einzigen interdisziplinären wissenschaftlichen Beratergremiums der Bundesregierung auf dem Gebiet des Bevölkerungsschutzes.² Dank der Erfolge, die die von Lars Clausen initiierten Gefahrenberichte der Schutzkommission ab Ende der 90er Jahre erzielten, vor allem aber aufgrund der Ereignisse des 11. September 2001 in den USA sowie der Sommerhochwasserlagen in Ost- und Süddeutschland 2002 erreichte das Thema Bevölkerungsschutz im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts auf Bundes- und Länderebene eine neue Bedeutung, die sich unter anderem in verschiedenen politisch-strategischen, institutionellen, materiellen und normativen Aktivitäten niedergeschlagen und die vor allem neue Gefahren und Risiken in den Blick genommen hat. Gleichwohl erreichen die Anstrengungen rund um den Bevölkerungsschutz in Bund und Ländern noch nicht einmal ansatzweise die Höhe

1 Der vorliegende Text basiert auf dem für diese Publikation überarbeiteten und aktualisierten Vortrag „Der Beitrag der Politikwissenschaft für eine interdisziplinäre Katastrophenforschung und einen nachhaltigen Bevölkerungsschutz“, gehalten beim Arbeitskreis „Politikfeldanalyse Innere Sicherheit – Versicherheitlichung des Katastrophenschutzes“ am 24.09.2009 in Kiel, anlässlich des 24. wissenschaftlichen Kongresses der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft: „Politik im Klimawandel“.

2 Dieser Hinweis findet sich in der Rede des damaligen Vorsitzenden der Schutzkommission, Prof. Dr. Dr. mult. A. Scharmann anlässlich der Vorstellung des Ersten Gefahrenberichtes vor dem Bundesminister des Innern am 18.02.1997.