

# AKTEURE, PERSPEKTIVEN UND WECHSELBEZIEHUNGEN DER NATURGEFAHRENABWEHR

## Kurzfassung

In Vorbereitung des fünften Workshops des Forschungsforums Öffentliche Sicherheit zum Thema „Naturereignisse und Naturkatastrophen“ wurde in Kooperation mit dem DKKV e. V. die Expertise „Akteure, Perspektiven und Wechselbeziehungen der Naturgefahrenabwehr“ von Prof. Dr. Hans-Jürgen Lange, Christian Endreß, Michaela Wendekamm und Malte Matzke des Rhein-Ruhr-Instituts für Sozialforschung und Politikberatung (RISP) in Kooperation mit dem Deutschen Komitee Katastrophenvorsorge e.V. (DKKV) erstellt. Die Studie analysiert den Ist-Zustand der Akteurslandschaft in dem komplexen Themenfeld „Naturgefahren, -risiken und -katastrophen“ und untersucht das Zusammenspiel und die Einbindung der jeweiligen Akteure in die zeitliche Prozesskette der Katastrophenabwehr.

Naturereignisse können Gesellschaften und deren politische Ordnungen nachhaltig schädigen. Weltweit wurden im letzten Jahr 950 Naturereignisse registriert; Neunzehntel davon waren wetterbedingte Ereignisse, wie beispielsweise Stürme, Überschwemmungen, Unwetter oder Dürren. In Deutschland hält das Jahr 2002 mit seinen Überschwemmungen an Elbe und Donau und einem Versicherungsschaden von 1,8 Mrd. Euro bislang traurigen Schadensrekord. Daneben haben aber auch Stürme wie Kyrill (2007), Emma (2008) und Xynthia (2010) ein besonders hohes monetäres und soziales Schadenspotenzial (GDV, 2011).

Die Katastrophe in Fukushima vom 11. März 2011 hat zudem gezeigt, dass Katastrophen, die in anderen Ländern stattfinden, auf das politische System hierzulande Einfluss nehmen können. Gleichwohl blieb eine öffentliche Diskussion in Deutschland zum Thema „Bevölkerungsschutz“ nach den Ereignissen in Japan weitestgehend aus. In Fachkreisen gewinnt der Bevölkerungsschutz aufgrund der angeführten Ereignisse dennoch an faktischer Bedeutung. Die Frage, ob das derzeitige System der Gefahrenabwehr solche Lagen und ihre Folgewirkungen angemessen bewältigen kann, fügt sich in die generelle Debatte um eine Neuausrichtung der Sicherheitsarchitektur ein.

## ZIELE UND METHODEN

---

Die Studie fokussiert drei Akteursgruppen:

- Staatliche und behördliche Akteure
- Privatwirtschaftliche Akteure und das sich wandelnde Rollenverhältnis
- Internationale Akteure, insbesondere die Europäische Union (EU)

Neben der Erfassung und deskriptiven Beschreibung der Akteurslandschaft werden das Zusammenspiel und die Einbindung der jeweiligen Akteure in die zeitliche Prozesskette der Katastrophenabwehr untersucht.

Dabei wird dargelegt,

- durch welche Akteure in Deutschland die Natur- und Wetterbeobachtung, -vorhersage und -warnung vor dem Eintritt eines Ereignisses erfolgt und welchem konzeptionellen Verständnis diese Akteure folgen,
- durch welche Akteure in Deutschland die Bewältigung / Abwicklung der (unter Umständen katastrophalen) Auswirkungen nach einem eingetretenen Naturereignis erfolgt und welches konzeptionelle Verständnis diese Akteure haben,
- wie die Akteure in die zeitliche Prozesskette der Aufgabenwahrnehmung eingebunden werden,
- wo Lücken sind, und
- welche Handlungsoptionen sowie Handlungsempfehlungen sich hieraus ergeben.

## ERGEBNISSE

---

### 1. Komplexität des Bevölkerungsschutzsystems

Der Bevölkerungsschutz mit seinen vielseitigen Akteurskonstellationen in Bund, Ländern, Kommunen, Privatwirtschaft, Interessenverbänden und Wissenschaft zeichnet sich durch eine enorme Heterogenität und Undurchsichtigkeit aus. Zudem verändert sich die Konstellation der Akteure mit jedem Szenario. Darin liegt eine Besonderheit des Bevölkerungsschutzes als Subsystem des Politikfeldes Innere Sicherheit. Im Falle einer Pandemie beispielsweise sind die Gesundheitsämter zentrale Akteure, während bei einem Stromausfall als Folge eines Wintersturms der Gesundheitsbereich erst im Verlauf des Schadenfalles angesprochen wird, etwa bei einer Evakuierung von Krankenhäusern oder Pflegeheimen. Im Polizeibereich hingegen kann sich zwar bei unterschiedlichen Aufgabenstellungen (Terrorismus, OK usw.) die Zuständigkeit der Abteilungen ändern, die Akteurskonstellation der involvierten Behörden bleibt jedoch konstant. Ob alle Akteure sich der Konsequenzen, die daraus resultieren, sowie ihrer potentiell sich schnell wechselnden Rolle bzw. Aufgabenwahrnehmung innerhalb der Gefahrenabwehr bewusst sind, ist zu bezweifeln. Das Rollen- und Aufgabenverständnis der Akteure ist somit zu stärken. Zu fordern ist eine Schärfung der Zuständigkeiten und Vermeidung von Parallelstrukturen sowie eine einheitliche Handhabung von Verfahren.

Die zunehmende Europäisierung beeinflusst die Sicherheitspolitiken und -architekturen. Das Verständnis und die Positionen der Mitgliedsstaaten in Bezug auf einen gemeinsamen Bevölkerungsschutz divergieren stark. Deutschland verfügt derzeit über ausreichende personelle und materielle Ressourcen im Bevölkerungsschutz, problematisch bei Schadenslagen waren bis dato eher die Zuständigkeitsfragen. Die EU mit einem verstärkten Einfluss auf Strukturen und Prozesse des nationalen Bevölkerungsschutzes zu mandatieren, wäre daher kontraproduktiv. Vielmehr gilt es, die Kooperationen auf europäischer und internationaler Ebene zu stärken.

Hinsichtlich der Akteurskonstellationen, der Prioritätenbildung bei Schadenslagen sowie der Wechselbeziehungen der Akteure im Mehrebenensystem (Bund - Länder - Kommunen und EU) besteht weiterer Forschungsbedarf.

### 2. Rolle der Hilfsorganisationen

Die Hilfsorganisationen und die Feuerwehren stellen die personelle Grundlage für einen funktionierenden Bevölkerungsschutz in Deutschland. Gerade die Hilfsorganisationen müssen nach ihrem Verständnis noch spürbarer als Partner des Staates im subsidiären System der Gefahrenabwehr verankert werden. In Bezug auf die Vorbereitung und Bewältigung von Naturereignissen gilt es, die Fähigkeiten zur (Selbst-) Beobachtung und Prognose weiter zu professionalisieren.

Das bedeutet, gut funktionierende Informations- und Kommunikationssysteme einzurichten oder auszubauen, um einen detaillierten Überblick über die Auswirkung von Naturereignissen auf Schäden im technisch-wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Bereich erlangen zu können. Der Einfluss auf die politische Ebene kann zukünftig gestärkt werden, wenn die am Bevölkerungsschutzsystem beteiligten Einrichtungen ihre Positionen gemeinsam vertreten.

### 3. Gesetzliche Grundlagen

Katastrophenschutz ist grundsätzlich Ländersache. Die Rolle des Bundes im Bereich Bevölkerungsschutz beschränkt sich derzeit bei überregionalen Schadenereignissen auf eine Koordinierungs- und Ressourcenmanagementfunktion. Eine Weisungsbefugnis des Bundes gegenüber den Ländern existiert nicht. Ob die Koordinationsfunktion, wie sie seit 2009 im Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz festgeschrieben ist, bei katastrophalen Ereignissen mit mehreren betroffenen Bundesländern ausreichend ist, kann nicht abschließend beantwortet, soll aber an dieser Stelle zur Diskussion gestellt werden. Dennoch wäre, zumindest auf Länderebene, eine Vereinheitlichung der Landesgesetze, Verfahren und Normen empfehlenswert.

### 4. Nachwuchsgewinnung

Die demografische Entwicklung, die stärkere Einbindung von jungen Menschen in das Berufsleben, erhöhte Mobilität, Aussetzung der Wehrpflicht sowie zunehmende Sparverpflichtungen in allen Bereichen des Mehrebenensystems wirken sich auf das Bevölkerungsschutzsystem aus. Die Hilfsorganisationen und freiwilligen Feuerwehren müssen darauf mit neuen Strategien und Helfer-gewinnungskonzepten reagieren.

Eine quantitative Aussage über Ressourcen des Bevölkerungsschutzes ist derzeit nicht möglich. Hier bedarf es a) einer Bestandsaufnahme über die quantitative Zahl von einsatzfähigen Helfern im Bevölkerungsschutz und b) einer Analyse, wie viele Helfer für die zukünftige Aufgabenbewältigung benötigt werden. Bei der Entwicklung von Umsetzungsstrategien müssen die unterschiedlichen Organisationskulturen, die zunehmend schwierige Vereinbarkeit von Beruf und ehrenamtlichem Engagement berücksichtigt und ein Anreizsystem geschaffen werden, das mit den vielfältigen Freizeitmöglichkeiten konkurrieren kann.

### 5. Bewusstsein in Politik und Gesellschaft stärken

Problematisch erscheint das fehlende Bewusstsein in Politik und Gesellschaft für (katastrophale) Schadensereignisse, die durch Naturereignisse entstehen können. Bewusstseinsbildung in Staat und Gesellschaft für die Notwendigkeit der Eigenvorsorge und das Wissen um das richtige Verhalten in Notfallsituationen sowie Angebote zur Aneignung von praktischen Fertigkeiten der Selbst- und Nachbarschaftshilfe wurde durch die befragten Akteure als wichtige Entwicklungsschritte benannt.

### 6. Krisenkommunikation

Problematisch erscheint die Frage, wie die Bevölkerung bei bzw. im Vorfeld von Schadenereignissen zu informieren ist. Hier sehen die Befragten eine Lücke. Nach Ansicht der in die Studie einbezogenen Akteure sollte hier das „Single-Voice“-Prinzip gelten, um Widersprüchlichkeiten zu vermeiden und keine Verunsicherung innerhalb der Bevölkerung zu verursachen. Vergangene Ereignisse, wie beispielsweise die EHEC-Krise oder die Love-Parade, haben die Probleme einer angemessenen Krisenkommunikation durch die zuständigen Stellen deutlich gemacht.

## 7. Wissenstransfer

Kenntnisse über unterschiedliche Akteurskonstellationen, die strukturellen Besonderheiten, die Fähigkeiten und die Ressourcen sind die Voraussetzung für eine adäquate Zusammenarbeit im Bevölkerungsschutz. Ein probates Mittel wäre ein strukturierter Wissenstransfer, der Erfahrungswissen und durch Forschung generiertes Wissen bündelt, bewertet und zielgruppenspezifisch aufbereitet. Ziel des Wissenstransfers ist nicht die Vermittlung eines kanonisierten Anwendungswissens, sondern die Verbesserung eines auf Ergebnissen der (Sicherheits-)forschung basierenden Problemanalyse- und Problemlösungsdenkens. Dies schließt eine gesteuerte Vermittlung von gewonnenen Erkenntnissen an die Bedarfsträger ein.

Ansprechpartner: Dr. Lars Gerhold

Wissenschaftlicher Koordinator Forschungsforum Öffentliche Sicherheit

---

Prof. Dr. Hans-Jürgen Lange, Christian Endreß, Michaela Wendekamm, Malte Matzke:

Akteure, Perspektiven und Wechselbeziehungen der Naturgefahrenabwehr

ISBN: 978-3-929619-74-4

Die Vollversion der Studie ist erhältlich unter [www.schriftenreihe-sicherheit.de](http://www.schriftenreihe-sicherheit.de)

In Kooperation mit  
  
Deutsches Komitee Katastrophenvorsorge e.V.

*Das 2009 an der Freien Universität Berlin gegründete Forschungsforum Öffentliche Sicherheit ([www.sicherheit-forschung.de](http://www.sicherheit-forschung.de)) führt Forschung unterschiedlicher Disziplinen zu sicherheitsrelevanten Themen zusammen und trägt dazu bei, zukünftig relevante Forschungsthemen zu identifizieren. Hauptsächlich geschieht dies durch Workshops und Expertisen zu verschiedenen Facetten der Sicherheitsforschung. Ziel ist es, wissenschaftliche Handlungsempfehlungen aus diesem heterogenen Feld zu generieren und für Politik, Industrie, und Organisationen der Sicherheit zugänglich zu machen. Die Idee zu diesem Projekt entstand auf Anregung des am Bundestag gegründeten Zukunftsforums Öffentliche Sicherheit e.V., dem Abgeordnete aller Parteien sowie Stakeholder aus Behörden, Wirtschaft und Wissenschaft angehören.*



Impressum:

Forschungsforum  
Öffentliche Sicherheit  
Freie Universität Berlin  
Fabeckstr. 15, 14195 Berlin

Tel: +49 (0)30 838 57367  
Fax: +49 (0)30 838 57399  
[www.schriftenreihe-sicherheit.de](http://www.schriftenreihe-sicherheit.de)  
[kontakt@schriftenreihe-sicherheit.de](mailto:kontakt@schriftenreihe-sicherheit.de)