

### Katastrophenstrategie und Partizipation

Metreveli, Stephan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Metreveli, S. (1978). Katastrophenstrategie und Partizipation. In K. M. Bolte (Hrsg.), *Materialien aus der soziologischen Forschung: Verhandlungen des 18. Deutschen Soziologentages vom 28. September bis 1. Oktober 1976 in Bielefeld* (S. 132-142). Darmstadt: Luchterhand. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-137200>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## Katastrophenstrategie und Partizipation

Stephan Metreveli

Eine Partizipationsdebatte im Rahmen der Katastrophenschutzplanung ist vollkommen unentwickelt. Dieser Umstand kommt nicht von ungefähr, sondern liegt an bestimmten sozialen Gesetzmäßigkeiten, auf die wir bei unseren Vorarbeiten zur Soziologie der Katastrophe immer wieder stoßen. Daher ist am Anfang eine etwas nähere soziologische Bestimmung des Begriffs "Katastrophe" notwendig. Unter Hinweis auf die amerikanische "Sociology of Disaster" - von der die bundesdeutsche Katastrophensoziologie, soweit davon überhaupt gesprochen werden kann, im wesentlichen beeinflusst wurde - ist nach unserer Beurteilung festzustellen, daß sie mit ihrem (meist funktionalistischem) Ansatz den notwendigen Anspruch nach einer soziologischen Definition nicht einzulösen vermag. "Katastrophe ist aber für den Soziologen ... ein sozialer Prozeß, und er muß mehr sein, als ein soziologischer Anlaß, einen hinterherbummelnden, speziell soziologischen Rettungswagen zu schicken"<sup>1)</sup>. Wird der Begriff "Katastrophe" verwendet, so ist festzustellen, daß in den meisten Fällen "Naturkatastrophen", verbunden mit Vorstellungen von "Gewalt", "Zerstörung", "Chaos", "Panik", "Unberechenbarkeit" und "Hilflosigkeit" assoziiert werden.

So ergab eine im Rahmen des Sonderforschungsprojekts<sup>2)</sup> (auf das weiter hinten noch näher eingegangen wird) durchgeführte nicht repräsentative Befragung in Form eines Straßeninterviews, kurz nach der Sturmflut vom 3. Januar d.J., bei dem nach dem Zufallsprinzip Vertreter der verschiedensten sozialen Schichten zu Wort kamen, daß bei der Verwendung des

Begriffs "Katastrophe" in den meisten Fällen (und unabhängig von der sozialen Schichtzugehörigkeit) "Naturkatastrophen", verbunden mit "Gewalt", "Zerstörung", "Chaos" usw. assoziiert werden. Bei darüberhinaus gehenden Differenzierungen nach "Umweltkatastrophen", "technischen Katastrophen", "Bildungskatastrophen", "Streiks" und anderen bekommen Schulbildung und soziale Schichtzugehörigkeit (Status) entscheidende Bedeutung. Daraus ließen sich die folgenden Hypothesen aufstellen:

1. Im "allgemeinen" Sprachgebrauch werden, unabhängig von der sozialen Klassenzugehörigkeit, Katastrophen als letztlich unbeeinflussbare Geschehen mit unberechenbaren, chaotischen, zerstörerischen Eigenschaften angesehen, gegen die menschliches Handeln so gut wie nichts auszurichten vermag ("act of God"), und
2. mit zunehmendem Bildungsniveau und sozialer Stellung werden Katastrophen differenzierter interpretiert, wobei eine zunehmende Berücksichtigung gesellschaftlicher Faktoren in die Definition eingeht.

Da das Bewußtsein der potentiell Betroffenen von Katastrophen von entscheidender Bedeutung für deren Verständnis zu und Verhalten in einer Katastrophe ist, ist eine solche "Ist-Analyse" notwendig für die weitere Forschung.

Allerdings reichen solche Ansätze nicht aus, um zu einer den Bedürfnissen unserer Industriegesellschaft adäquaten Katastrophendefinition zu gelangen. Dazu ist es notwendig, das Katastrophengeschehen auf seine drei wesensbestimmenden Merkmale zurückzuführen:

- auf seine Erscheinungsform,
- auf seine sozialen Ursachen
- und sozialen Auswirkungen.

Die Erdbebenkatastrophe wird nicht primär durch das Beben der Erde als Katastrophe definiert, die technische Katastrophe nicht durch den Ausfall eines Maschinenteilchens, die Umweltkatastrophe nicht durch die Giftabwässer in einem Fluß. Vielmehr wird das Naturereignis "Erdbeben" erst durch die Gefährdung oder Vernichtung menschlichen Lebens und materieller Güter zur Katastrophe. Ebenso verhält es sich mit allen anderen Katastrophenarten. Bei einer solchen analytischen Betrachtung der "Katastrophe" wird deutlich, worauf es für eine soziologische, gesellschaftlich relevante Definition ankommt: auf die sozialen Bedingungen, die ein Geschehen zur Katastrophe werden lassen (soziale Ursachen), wobei der materielle Ausdruck für diese Katastrophe in seinen sozialen Auswirkungen zu sehen ist. Dabei ist die Erscheinungsform der Katastrophe (Technik, Umwelt etc.) für die soziologische Definition insofern ohne Bedeutung, als diese sowohl den sozialen Ursachen als auch den sozialen Auswirkungen zugeordnet werden müssen. Und selbst die Erscheinungsform "Natur" kann aus demselben Grund weitgehend aus der soziologischen Definition von Naturkatastrophen herausfallen, da "wir in einer heute ungemein tiefgreifend umproduzierten 'sekundären Natur'" leben<sup>3)</sup>.

Somit rücken Verursacher und Betroffene von Katastrophen in das Zentrum unseres Interesses. Es sind die gesellschaftlichen Bedingungen, in die Analyse des Katastrophengeschehens einzubeziehen, unter denen es auftritt. "Ausgangspunkt der Überlegungen ist (in Anlehnung an Rosenbaum) die Auffassung, 'Katastrophen' und 'Katastrophenverhalten' nicht als jedem gesellschaftlichen Entwicklungsniveau immanente, im Kern unveränderliche Grundsachverhalte zu betrachten, sondern sie grundlegend geprägt zu sehen durch den gesellschaftlichen Zusammenhang, in dem sie auftreten"<sup>4)</sup>.

Katastrophen sind immer gesellschaftliche Katastrophen. Für eine antagonistische Gesellschaft wie die unsere bedeutet dies, daß Katastrophen Ergebnis eben ihrer Antagonismen sind

und nicht - wie gerne behauptet - zur Egalisierung oder Nivellierung gesellschaftlicher Widersprüche führen.

"Dynes ... führt die Gegenthese ins Feld, daß Katastrophen die soziale Solidarität erhöhen, eine Auffassung, die auch bei Nicht-Funktionalisten vorkommt. So schreibt er: 'Es wird hier argumentiert werden, daß eine Katastrophe eher Einheit als Desorganisation schafft. Die Folge einer Katastrophe, ..., geht in der Richtung der Schaffung einer Gemeinschaft, nicht ihrer Desorganisation, weil während der Dauer einer Katastrophe ein Meinungskonsens über die Prioritierung von Werten innerhalb einer Gemeinde hervortritt'"<sup>5</sup>). Diese Solidaritätsvermutung, die sich auf Beobachtungen im Kleingruppenbereich oft wird stützen können, stellt unserer Meinung nach eine unzulässige Verallgemeinerung dar. Im gesamtgesellschaftlichen Bereich läßt sich die entgegengesetzte These aufstellen.

So bewirkten z.B. zunehmende wirtschaftliche Konzentration und Rationalisierung zusammen mit aufkommenden Verwertungsschwierigkeiten des Kapitals gesellschaftliche Katastrophen wie Massenarbeitslosigkeit und Inflation. Bodenspekulation und Konkurrenzkampf auf der Grundlage der bestehenden marktwirtschaftlichen Ordnung mit ihren spezifischen Eigentums- und Besitzverhältnissen führen zu sozial verursachten Katastrophen wie sozialer Entwurzelung ganzer Bevölkerungsteile durch ständig steigende Mietpreise und inhumane Stadt-sanierungsmaßnahmen. Und auch bei den 'Natur'katastrophen sind es eben dieselben sozialen Ursachen, die ein Naturgeschehen zur Katastrophe werden lassen. So war z.B. die Waldbrandkatastrophe in Niedersachsen im vergangenen Jahr im wesentlichen zum einen auf die bestehenden Eigentumsverhältnisse (nach dem letzten Windbruch wurde von den Besitzern das Bruchholz nicht weggeräumt) und zum anderen auf die Produktionsverhältnisse zurückzuführen (die Aufforstung der Lüneburger Heide wurde ausschließlich aus Profitüber-

legungen mit schnell wachsenden, aber äußerst feuergefährdeten Monokulturen vorgenommen). Wenn dann, wie in diesem Fall, Planungsversagen und Kompetenzstreitigkeiten hinzukommen, wird dies zwangsläufig zu einer solchen "Naturkatastrophe".

Zusammenfassend läßt sich feststellen:

1. Jede Katastrophe, also auch die "Naturkatastrophe", ist sozial verursacht.
2. Diese sozialen Ursachen finden ihre Begründung in den bestehenden gesellschaftlichen Bedingungen.
3. Treffen diese sozialen Ursachen mit bestimmten Ereignissen zusammen, so ergeben sich soziale Auswirkungen, die dann als Katastrophe bezeichnet werden.

#### Katastrophenstrategie und Partizipation

"Abzuwehren ist dabei zunächst die aus den Erfahrungen einer oligarchischen Untertanengesellschaft stammende und gerne als allgemeine Weisheit über 'den' Menschen verbreitete These, daß die Masse der Bürger zu aktiver politischer Partizipation weder fähig noch bereit sei"<sup>6)</sup>. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, daß der Partizipationsaspekt im Rahmen des von Prof. Clausen und mir bearbeiteten Sonderforschungsprojekts leider nur am Rande behandelt wird. Daher ergibt sich allerdings die dringende Notwendigkeit, in noch stärkerem Maße als bisher Forschung in diesem Rahmen zu betreiben. So sollen die hier vorgelegten Thesen unter anderem auch dahingehend verstanden werden, auf diesem überaus wichtigen soziologischen Feld intensiver als bisher zu arbeiten.

Während sich die Partizipationsforschung in der BRD fast ausnahmslos auf bestimmte Teilbereiche gesellschaftlicher Kon-

flikte bzw. deren Verhinderung konzentriert (betriebliche Partizipation, städtebauliche Partizipation etc.), kommt der Partizipationsforschung im Rahmen der Katastrophensoziologie eine übergeordnete Rolle zu. Denn unabhängig von dem jeweiligen politischen Standpunkt des Forschers ist "die Übereinstimmung in der Begründung von Partizipationsforderungen über die Konstatierung von Krisen. Krisen des Abendlands, der bürgerlichen Normen und des Staatsverständnis, Krisen der Industriegesellschaft durch individuelles Unbehagen, ungehemmtes Wachstum und steigende Umweltverschmutzung, Legitimationskrisen des Spätkapitalismus, Krisen des staatsmonopolistischen und hochakkumulierten Kapitals ..."7). Dies bedeutet nichts anderes, als daß mittels der Partizipation bestimmte gesellschaftliche Krisen am Ausbruch gehindert werden sollen, deren soziale Auswirkungen durchaus katastrophal sein könnten. "Wie jede Krise, können sie (die Katastrophen, d. V.) ein gesellschaftliches System zerstören"8). Daher ist es verständlich, warum in einigen gesellschaftlichen Bereichen, von denen eine permanente Katastrophenbedrohung ausgeht, z.B. im Arbeitsbereich, im Wohn- und Lebensbereich oder im Freizeit- und Erholungsbereich die Partizipation im bestimmten Rahmen gesetzlich institutionalisiert ist. Allerdings stoßen diese Maßnahmen sehr schnell an die durch die kapitalistische Wirtschaftsordnung und die damit im Zusammenhang zu analysierende bürokratische Staats- und Verwaltungsordnung festgesetzten Grenzen. Entscheidend wird dies durch die Tatsache bestimmt, daß Partizipation fast ausschließlich nur im Bereich der Schadensbeseitigungsplanung stattfindet. So sind trotz Betriebsverfassungsgesetz und Städtebauförderungsgesetz Massenentlassungen und inhumane Stadtanierungen aus Profitgründen noch immer an der Tagesordnung, und Sozialpläne sowie Bürgerbüros fungieren mehr als "Rettungswagen", mit denen extreme soziale Auswirkungen dieser von den Betroffenen nicht beeinflussbaren Maßnahmen erträglicher gemacht werden sollen.

Während in den oben angeführten gesellschaftlichen Teilbereichen, in denen soziale Ursachen für die Katastrophen-trächtigkeit bestimmter Prozesse (und damit eine latente Systembedrohung) erkannt wurden, was zu begrenzten Partizipationsmöglichkeiten im Rahmen der Schadensbeseitigungsplanung geführt hatte, ist davon bei jenen sozialen Prozessen, die in der herrschenden Sprachregelung eindeutig als "Katastrophen" bezeichnet werden, nicht die Rede. Die systematische Tabuisierung bzw. Mystifizierung der "Katastrophe", in dem diese als "abnormer" Aggregatzustand einer ansonst gesellschaftlichen Normalsituation bezeichnet wird, erzeugt die Vorstellung, daß durch die Schadensbeseitigung der vorkatastrophische Normalzustand unverändert wiederhergestellt werden könnte. Ein derart gesellschaftlich produziertes ahistorisches Bewußtsein hat zum Ergebnis, daß Katastrophen immer wieder "neu" erlebt werden. Für die Gesellschaft ergeben sich daraus im wesentlichen zwei Konsequenzen:

1. Katastrophen treten unvermittelt und zufällig auf; ihr Auftreten ist nicht verhinderbar.
2. Erst nach einer Katastrophe können Maßnahmen ergriffen werden, die zum Ziel haben, Schäden zu beseitigen und den Normalzustand herzustellen.

Daraus ergibt sich konsequenterweise für den bestehenden Katastrophenschutz, daß er sich fast ausschließlich auf die Schadensbeseitigungsplanung und deren Organisation bezieht. Katastrophenprophylaktische Planung findet bei sogenannten 'Natur'katastrophen nur punktuell (d.h. auf "Ereignisse" und eben nicht auf "Prozesse" bezogen) und dann immer zur Sicherung der materiellen Herrschaftsbasis (z.B. zur Sicherung der Produktion) statt, wobei dieser zumeist eine profitorientierte cost-benefit-Berechnung zugrunde liegt. "Wenn

wir also jetzt auf dem Gebiet der Zivilverteidigung bestimmte Maßnahmen durchsetzen wollen, trifft uns doppelte Beweislast: Erstens müssen wir beweisen oder zumindest hinreichend plausibel machen, daß eine bestimmte Maßnahme beim Eintritt bestimmter wahrscheinlicher Katastrophen einen bestimmten Nutzen hat.

Zweitens müssen wir beweisen, daß dieser Nutzen mit dem Aufwand im Vergleich zu anderen Fragen der Befriedigung öffentlicher Bedürfnisse nicht zu teuer erkaufte ist. Man mag sich nun dieses Kriterium in einer Formel modellhaft vorstellen: ... in Worten: Nutzen gleich Wahrscheinlichkeit des Eintritts des schadenstiftenden Ereignisses mal Wahrscheinlichkeit, daß eine bestimmte Maßnahme einen Rettungszuwachs erzeugt, dividiert durch Kostenaufwand<sup>9)</sup>.

Indem Katastrophenschutzplanung im Grunde nichts anderes als Schadensbeseitigungsplanung ist, können zur Beschreibung von Katastrophen nur die katastrophalen Erscheinungsformen, die "Ereignisse", herangezogen werden, ohne Berücksichtigung ihrer sozialen Ursachen; daher ist das Fehlen einer auch nur ansatzweise brauchbaren Katastrophendefinition konsequentes Ergebnis gesellschaftlicher Bedingungen. "Sieht man von dem Katastrophenverständnis bei Sieber ab, entstehen nach der Darstellung von 14 auf die BRD bezogenen definitorischen Ansätzen erhebliche Zweifel daran, ob diese auch nur die Fragestellung für einen kritischen, qualifizierten, die strukturell angelegten Katastrophen auch erfassenden Begriff zu entwickeln in der Lage sind"<sup>10)</sup>.

Dieses Fehlen einer "die strukturell angelegte Katastrophe auch erfassenden" Definition und damit verbunden die gesellschaftlich notwendig falsche Annahmen "Katastrophe gleich Schadensausmaß durch unbeeinflussbares Ereignis" und "Katastrophenschutz gleich Schadensbeseitigungsplanung" hat zwangsläufig dazu geführt, daß

- durch möglichst schnelle und "effektive" Schadensbeseitigung gesellschaftliche Normalität wiederhergestellt wird, was der Bewältigung der Katastrophe gleichzusetzen ist, und
- die Katastrophenbewältigung vor allen Dingen zu einem rein organisatorischen Problem macht ("die verwaltete Katastrophe").

Daraus folgt für die in der BRD existierende Katastrophenstrategie:

- Katastrophenprophylaxe und gesellschaftliche Ideologie stehen in einem Konflikt, der zugunsten der gesellschaftlichen Ideologie entschieden wird.
- Katastrophenschutz heißt demnach, möglichst schnelle und "effektive" Wiederherstellung der gesellschaftlichen "Normalsituation".
- Die Wiederherstellung der gesellschaftlichen "Normalsituation" erscheint als ein rein organisatorisches Problem, das den Katastrophenschutz auf die Bereitstellung spezieller Organisationen reduziert.
- Die latente Systembedrohung durch Katastrophen zwingt den Katastrophenschutz zur planerischen und organisatorischen Ein- und Unterordnung in den staatlichen Repressionsapparat, was bei Ausrufung eines Katastrophenfalls extrem deutlich wird.

"Im Rahmen antagonistischer Problemlösungsstruktur, deren Elemente zunehmend allen Gesellschaftsmitgliedern vertraut werden, zählen die in katastrophenbezogenen Organisationen konzipierten Strategien und Modelle zu jenen (aus der Sicht der Herrschenden) unverzichtbaren Eckpfeilern des Systems, mit denen das Fortleben des hochgradig krisen- und katastrophenträchtigen, weil auf historisch richtige Lösungen verzichtenden Gesamtsystems gesichert erscheint"<sup>11)</sup>.

Entsprechend diesem Katastrophenverständnis ist Partizipation durch die Betroffenen bei der Katastrophenschutzplanung nicht vorgesehen. Vor allen Dingen stellt die aus diesem Denken resultierende praktische Konsequenz der organisatorischen Verbindung von militärischer und ziviler Katastrophenschutzplanung jede Partizipationsforderung ins politische Abseits. "Katastrophenschutz, wie wir ihn verstehen, von der Aufgabe her verstehen, ist dann optimal wenn er im Frieden die gleiche Struktur aufweist wie im Krieg und umgekehrt"<sup>12)</sup>. Trotz aller Beteuerungen dieser Art ist bisher noch nicht der Nachweis höherer Planungseffektivität durch ein solches Vorgehen erbracht worden. Aus dem bisher Gesagten lassen sich folgende grundsätzliche Partizipationsforderungen im Rahmen der Katastrophenschutzplanung aufstellen:

- Erarbeitung einer Katastrophendefinition auf der Grundlage der Berücksichtigung der sozialen Verursachung und der sozialen Auswirkung.
- Trennung von militärischer Zivilverteidigung und Katastrophenschutz (auf Planungs- und Organisationsebene).
- Partizipation aller Betroffenen an der katastrophenprophylaktischen sowie der Schadensbeseitigungsplanung.
- Öffentlichkeit und Transparenz bei den Planungsprozessen.
- Dezentralisation der Planungsbefugnisse.
- Übertragung ausreichender Rechtsvollmachten auf die Planungskommissionen, die die Durchsetzung der Planungsergebnisse garantieren.

#### Anmerkungen

1) Clausen, Lars, Jäger, Wieland: Zivilverteidigung I, 1975

2) Bei diesem Projekt ("Publikumsinterventionen und Kompetenzentwicklung bei lokalen Katastrophen") handelt es

sich um ein Anschlußprojekt, das - unter dem Arbeitstitel "Menschliches Verhalten in Katastrophensituationen" - von Dr. Wieland Jäger in den Jahren 1971 bis 1974 durchgeführt wurde. Der Untersuchungsgegenstand des jetzt laufenden Sonderforschungsprojekts ist die lokal begrenzte Kleinkatastrophe. Im Rahmen dieses Projekts sollen zum einen Kommunikations- und Befehlsstrukturen innerhalb einzelner Katastrophenschutzorganisationen sowie ihr Verhältnis untereinander und Kompetenzentwicklungen, zum anderen das Verhalten der Betroffenen während und nach einem Katastrophengeschehen untersucht werden. Lokal begrenzt ist diese Untersuchung auf das Gebiet Schleswig-Holsteins.

Auftraggeber: Schutzkommission Abteilung VIII  
beim Bundesminister des Innern  
Zeitraum: Mai 1975 bis April 1978  
Projektleiter: Prof. Dr. Lars Clausen  
Projektsachbearbeiter: Dipl.-Soz. Stephan Metreveli  
Ort: am Institut für Soziologie,  
Christian-Albrechts-Universität,  
Kiel

- 3) Clausen, Jäger: ebd.
- 4) Jäger, Wieland: Gesellschaft - Konflikt - Katastrophe. Aspekte der Kritik soziologischer Katastrophenforschung; phil. Diss., Münster 1976
- 5) Conlon, Paul: Die ideologischen Ausgangspunkte der Sociology of Disaster; unveröffentlichtes Paper, Kiel 1976
- 6) Vilmar, Fritz: Strategien der Demokratisierung, Band I, Neuwied 1973, S. 28 ff.
- 7) Vilmar: ebd., S. 36
- 8) Clausen, Jäger: ebd.
- 9) Afheldt, Horst: Kriegsfolgen und Kriegsverhütung, in: Zivilschutz, Band 2, S. 10 ff.
- 10) Jäger: ebd., S. 258
- 11) Jäger: ebd., S. 219
- 12) Dorn, W.: Katastrophenschutz im Frieden und im Verteidigungsfall, in: Zivilverteidigung, Band 2, S. 98