Ausgabeneffizienz im Katastrophenschutz

Zusammenarbeit mit Privaten, Zentralisierung und Korruptionsbekämpfung

von **Gregor Semieniuk**, Dresden

A. Einleitung

„Sie haben Griechenland brennen lassen“. So lautete das Motto einer Demonstration im Herbst 2007 in Griechenland, auf der das misslungene Katastrophenmanagement der griechischen Regierung angeprangert wurde[1]. Immer wieder wird die öffentliche Verwaltung der Ineffizienz und unzureichender Aufgabenerledigung bezichtigt. Dies trifft auch für den Katastrophenschutz in Deutschland zu. Deshalb wird auf breiter Basis diskutiert, wie man den Katastrophenschutz effizienter gestalten kann und wie dabei gleichzeitig die Erreichung seiner Ziele gewährleistet bleibt[2].

In der vorliegenden Seminararbeit soll untersucht werden, inwiefern einerseits die aktuellen staatlichen Ausgaben und Maßnahmen für den Katastrophenschutz (KatS) in Deutschland effizient sind und ob andererseits die Privatisierung oder sonstige Modifizierungen und Rationalisierungen von KatS die Effizienz desselben erhöhen können.

Um die Effizienz von KatS zu begutachten, wird zunächst eine Kategorisierung von Effizienz vorgenommen, an der sich die zu untersuchenden Einrichtungen und Maßnahmen messen lassen. In einem zweiten Schritt wird der *Status quo* der Effizienz von Katastrophenschutz im Hinblick auf derzeitige KatS-Strukturen und Korruption analysiert. Zuletzt werden Vorschläge zur Verbesserung genannt und auf ihren Nutzen hin bewertet. Dabei wird vor allem Privatisierung in anderen Bereichen des öffentlichen Sektors betrachtet und versucht, dadurch Rückschlüsse auf den KatS zu ziehen. Ferner werden, Public Private Partnerships, Zentralisierungsmöglichkeiten auf EU-Ebene und Korruptionsprävention begutachtet.

Anzumerken ist, dass diese Betrachtung der Effizienz von Katastrophenschutz nur ein Streiflicht sein kann und keinen Anspruch auf Vollständigkeit oder Repräsentativität hat.

B. Kategorisierung von Effizienz in der öffentlichen Verwaltung

Um in den nachfolgenden Abschnitten beurteilen zu können, ob die staatliche Bereitstellung von KatS in ihrer jetzigen Form effizient ist und ob sich diese Effizienz durch Maßnahmen wie Privatisierung erhöhen lässt, ist eine Definition und Kategorisierung von Effizienz vonnöten.

I. Effizienzanalyse

Zunächst sei Effizienz definiert als die Fähigkeit „einen Erfolg erzielen zu können bzw. umschreibt die Fähigkeit, zur Realisierung eines angestrebten Zieles beitzutragen“[3].

Dabei stellt sich die Frage, worin der Erfolg besteht. Es können einerseits quantitativ messbare Faktoren zur Messung herangezogen werden, z.B. eine Kostenreduktion der Durchführung einer Aktivität. Problematisch ist hierbei zu erkennen, ob alle Inputfaktoren berücksichtigt werden, die an der Kostenreduktion beteiligt sind[4]. Eine solche Effizienzsteigerung lässt sich im Vergleich zum sogleich folgenden zweiten Effizienzaspekt gut mit volkswirtschaftlichen Analyseinstrumenten messen.

Andererseits kann die Qualität der erreichten Verbesserung beurteilt werden. Dazu ist es notwendig, eine Wertschätzungsordnung der Bürger, die von dem zu realisierenden Ziel profitieren sollen, zu definieren. Beispielsweise könnten die gesamten staatlichen Mittel in den Ausbau der deutschen Deichanlagen gelenkt werden, womit das Ziel, eine Überschwemmung zu verhindern, sicherlich erreicht würde. Dabei entstünden aber Opportunitätskosten in Form von Nichterreichbarkeit anderer Ziele, für die das Geld fehlt, das in die Deichanlagen investiert wurde.

Hierbei geht es also darum zu erkennen, welcher Wert einer Ausgabe zugemessen wird, und ob sie im Vergleich zu den anderen möglichen Ausgaben zur Erreichung anderer Ziele angemessen ist.

II. Effizienzkategorien für die weitere Analyse

Damit begibt sich die Effizienzanalyse auf einen zweigleisigen Weg: die Messung von sowohl quantitativer als auch qualitativer Erreichung von Zielen. Im Folgenden soll das von Kurt Reding entwickelte Effizienzschema verwendet werden, das Effizienz in eine Effizienz 1 und Effizienz 2 teilt.

Effizienztypen:	Merkmal:	Motto:
Effizienz 1	Messung des Programmerfolgs unter Berücksichtigung der monetären Kosten/Arbeitsstunden	Wirtschaftlichkeit
Effizienz 2	Messung des Programmerfolgs unter Berücksichtigung der Qualität des Outputs	Zielerreichung

Adaptiert von Reding, Kurt, 1981.[5]

[1] *FAZ.NET*, „Stummer Zorn– ohrenbetäubendes Schweigen“, in: FAZ.NET, 29.08.2007.

[2] Vgl. *Proll*, Newsletter Netzwerke Sicherheit, S. 10f.

[3] Vgl. *Reding,* Effizienz staatlicher Ausgaben, S. 26.

[4] Vgl. *Schmidt,* Wirtschaftlichkeit, S. 20.

[5] *Reding,* Effizienz staatlicher Ausgaben, S. 36ff.

Hierbei zu berücksichtigen ist die bereits erwähnte Unmöglichkeit, den Einfluss aller Inputfaktoren auf das Ergebnis zu messen[6]. Ferner ist es sinnvoll, den Wirkungsbereich, in dem die Effizienz betrachtet wird, einzuschränken. So kann man betrachten, ob beispielsweise eine privatisierte Feuerwehr schneller Brände löscht, dabei aber außer Acht lassen, ob die Familien der Feuerwehrleute durch die Privatisierung zufriedener geworden sind[7].

III. Exkurs: Effizienz in der Volkswirtschaftslehre

In der mikroökonomischen Theorie der Staatsausgaben lässt sich genau bestimmen, wie viel Geld der Staat für öffentliche Güter zur Verfügung stellen sollte. Letztere sind Güter, die durch Konsum eines Verbrauchers nicht aufgebraucht werden (z.B. der Anblick eines Kunstwerks) und zu denen Verbrauchern der Zugang nicht verwehrt werden kann (z.B. Landesverteidigung durch die Bundeswehr). KatS wird als öffentliches Gut betrachtet, da z.B. ein Deich nicht durch den „Konsum" seines Schutzes durch einen Bürger aufgebraucht wird und ferner niemand von seinem Schutz ausgeschlossen werden kann.

Für ein solches Gut sollte der Staat genau soviel ausgeben, dass die Grenzkosten für eine weitere „Einheit" KatS exakt der Summe der marginalen Zahlungsbereitschaft der Konsumenten für diese Einheit entspricht[8] (Grenzkosten gleich Grenznutzen). Werden die Ausgaben in dieser Höhe getätigt, sind sie effizient im Sinne von Effizienz 1.

Das unüberwindbare Problem in der Praxis stellt hierbei die Nichtmessbarkeit der marginalen Zahlungsbereitschaft der Bürger dar. In der Forschung wird jedoch daran gearbeitet, indem stattdessen indirekte Zahlungsbereitschaft ermittelt wird. So wird untersucht, wie viel Geld Bürger einer Ortschaft für schalldämmende Fensterscheiben ausgeben, um dann zu schätzen, wie viel ihnen eine Umgehungsstraße, die den Fahrzeuglärm verringern würde, wert ist[9]. Ob dieses Schätzverfahren akkurat ist, sei dahingestellt, müsste man doch auch z.B. die Umweltzerstörung (und dessen Geldwert für die Bürger) die der Straßenbau verursachen würde, mit in die Rechnung einbeziehen.

Im Katastrophenschutz könnte man möglicherweise anhand von Beiträgen für Feuerversicherungen feststellen, wie viel eine Feuerwehr den Bürgern bedeutet. Doch bleibt hier zu fragen, ob nicht Bürger, die eine besonders umfassende und teure Versicherung abschließen, gerade sehr wenig Zahlungsbereitschaft für die Feuerwehr aufbringen, da sie ja anderweitig abgesichert sind. Dies könnte z.B. auf mangelndem Vertrauen in die Fähigkeiten der Feuerwehr beruhen.

Nach der vorangegangenen Kategorisierung von Effizienz in Effizienz 1 und 2, werden im Folgenden diese Kategorien auf die Analyse der Effizienz im KatS angewandt.

C. *Status quo* der Effizienz von Ausgaben für den Katastrophenschutz

I. Vorgedanke

Zunächst stellt sich beim KatS die Frage, ob er überhaupt einer Effizienzanalyse unterzogen werden darf. Ist es nicht ein essentielles Bedürfnis der Bevölkerung, vor Katastrophen geschützt zu werden und im Falle ihres Eintretens best- und schnellstmögliche Hilfe zu erhalten? Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG gewährt ein Recht auf Leben. Der Staat ist verpflichtet, dieses Grundrecht wegen seiner objektiv-rechtlichen Schutzpflicht zu verteidigen[10]. Ist es somit überhaupt gerechtfertigt, von Verschwendung im KatS zu sprechen, und sollte man nicht eher froh sein, dass so viel Geld und Einsatz auf dieses Gebiet verwandt wird?

Eine Analyse der Effizienz ist aber dennoch gerechtfertigt. Denn erstens könnte mit einer Effizienzsteigerung im Sinne von Effizienz 2 die Zielerreichung bei gleichem Input erreicht werden. Zweitens könnten, wenn Effizienz 2 konstant gehalten wird, mit Steigerung von Effizienz 1 Mittel frei werden, die anschließend der Bevölkerung anderweitig zur Verfügung gestellt werden[11]. Somit ist durch Effizienzsteigerung eine Verbesserung des Schutzes der Bevölkerung vor Katastrophen möglich.

II. Betrachtung des Status quo der Effizienz im Katastrophenschutz

1. Strukturelle Aufstellung: Bund und Länder: Nach den Terroranschlägen von 2001 in Amerika wurde der Katastrophenschutz in Deutschland unter dem Konzept „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland" neu gegliedert. In diesem Rahmen wurde das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) geschaffen, um die Kompetenzen für ein effizientes Katastrophenmanagement zu bündeln. Dies geschah bereits bei gekürzten KatS-Etats, die im Zuge der Entspannung des Ost-West-Konflikts beschnitten worden waren[12]. Im Sinne von Effizienz 1 ist diese Neuordnung wünschenswert, falls gleichzeitig nunmehr 16-fach redundante Kapazitäten auf Landesebene abgebaut werden können. Im Hinblick auf Effizienz 2 stellt sich die Frage, ob das BBK tatsächlich zu besseren Ergebnissen führt, das heißt, ob es einen qualitativ hochwertigeren Katastrophenschutz gewährleistet. Durch die Singularität sowie das sporadische Auftreten von Katastrophen ist es hier, wie auch bei allen anderen Maßnahmen schwierig, Vergleiche zwischen Vorher und Nachher zu ziehen. Am ehesten würden sich womöglich Überflutungen für eine Effizienzsteigerungsmessung eignen, die mit einiger Regelmäßigkeit größere deutsche Städte bedrohen.

---

[6] Für eine ausführliche Analyse der Problematik der Effizienzmessung im öffentlichen Sektor siehe *Backhaus,* Performance of Public Enterprises, in: European Journal of Law and Economies (4/1994), S. 275-287.

[7] Zu einer umfassenderen Herleitung der Effizienz und ihrer Reduktion auf bestimmte Inputfaktoren sowie Wirkungsbereiche siehe *Reding,* Effizienz staatlicher Ausgaben, S. 18-73.

[8] Vgl. *Corneo,* Öffentliche Finanzen, S. 23ff.

[9] Vgl. *Corneo,* Öffentliche Finanzen, S. 31.

[10] Vgl. *Schmidt,* Grundrechte, S. 13.

[11] Zu der Rechtfertigung und Notwendigkeit der Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung siehe *Timmermann,* Wirtschaftliches Handeln, in: von Arnim und Lüder (Hg.), S. 44.

[12] Vgl. *Meyer-Teschendorf,* Neuordnung des Zivil- und Katastrophenschutzes, in: Kloepfer (Hg.), S. 23ff.

Dem gegenüberzustellen ist allerdings die Kritik an zu großer Zentralisierung von Staatsaufgaben, die dem Bundesstaatsprinzip entgegensteht und, praktisch gesehen, die Behebung von lokalen Katastrophen verschlechtern könnte, weil keine nahe und mit Ortskenntnis ausgestattete Entscheidungsinstanz mehr existiert[13]. Zu prüfen wäre also, ob durch die Neuordnung Effizienzsteigerungen bewirkt wurden. Neben diesen innerdeutschen Entwicklungen gibt es Zentralisierungsansätze auf der supranationalen Ebene, in der EU.

2. Strukturelle Aufstellung: Europäische Union: Der Rat der EU verabschiedete bereits 2001 die Entscheidung 2001/792/EG, Euratom, die eine engere Zusammenarbeit bei Katastrophenfällen anmahnte[14]. Wenn damit vornehmlich auch grenzüberschreitende Großkatastrophen gemeint waren, so ist es jedoch auch das Ziel der EU, neben der Koordination eine bessere Vernetzung und Ausbildung der Verantwortlichen für den KatS in den einzelnen Ländern herzustellen, um ihnen eine effizientere Arbeit zu ermöglichen[15]. 2002 wurde ein Solidaritätsfonds eingerichtet (wobei freiwillige Beiträge immer weniger effizient sind, da sie zum Trittbrettfahren, *free riding*, einladen[16]) und 2006 reichte die Kommission einen Vorschlag über ein Gemeinschaftsverfahren für den KatS beim Rat ein, die oben genannte Entscheidung auszubauen[17]. So sollen vor allem die zentralen KatS-Einheiten besser an den Einsatzort gelangen können[18]. Letzteres deutet darauf hin, dass die momentane Situation nicht effizient ist, da anscheinend die bereitgestellten Hilfskräfte nicht einsatzfähig, weil zu zentralisiert, sind.
Die steigende Wichtigkeit, welche die EU dem KatS beimisst, zeigt sich ferner darin, dass er seit 2005 mit einem eigenen Unterkapitel im jährlichen Gesamtbericht der EU bedacht ist[19]. Zusammenfassend bleibt jedoch unklar, ob die Zentralisierung auf EU Ebene effizient ist.
Um den *Status quo* der Effizienz zu analysieren, ist ferner (und hier abschließend) eine Betrachtung von Korruption sinnvoll.

3. Korruption: Korruption ist ein Effizienz hemmender Faktor, insofern als dass er Wettbewerb unterbindet und, im Falle von Auftragsvergabe, nicht jene zum Zuge kommen lässt, die am besten für eine Aufgabe geeignet sind, sondern jene, die am besten bestechen können. Deutschland befand sich im Jahre 2000 auf Platz 17 des Corruption Perception Index (CPI) von Transparency International, mit 7,6 von 10 möglichen Punkten, wobei 10 Punkte wenig Wahrnehmung von Korruption bedeutet[20]. Im Jahre 2007 war Deutschland auf Platz 16 mit 7,8 Punkten geklettert[21]. Zum Vergleich seien hier Dänemark auf Platz 1 mit 9,4 Punkten und Italien auf Platz 41 mit 5,2 Punkten genannt[22]. Der gute Platz Deutschlands dürfte sich jedoch spätestens mit dem Korruptionsskandal bei Siemes 2007 zum schlechteren geändert haben.
Im Strafgesetzbuch sind der Korruption die §§ 331–335 StGB gewidmet, die Freiheitsstrafen bis zu 5 Jahren beinhalten, bei Subventionsbetrug sogar 10 Jahre[23]. In einschlägiger Literatur über Korruptionsbekämpfung findet sich der KatS nicht als gesonderter Bereich, wiewohl es hier sicherlich Korruptionsdelikte gibt. Deshalb kann hier nur spekuliert werden, inwiefern sich Korruption negativ auf den KatS auswirkt.
In einer Studie wurden im Zeitraum von 10 Jahren 509 Verfahren in Korruptionsfällen festgestellt, dabei waren mehrheitlich Bund und Länder die Betroffenen. 45,9% der Fälle bestanden in Umgehung staatlicher Aufsichtsmaßnahmen und 7,4% der Fälle in Abrechnung von nicht erbrachten Leistungen[24].
Wenn man diese Prozentzahlen (unabhängig von der absoluten Zahl) auf Korruption im KatS überträgt, folgen notwendig Effizienzeinbußen. Dabei ist vor allem die Umgehung staatlicher Aufsichtsmaßnahmen bedenklich, weil darunter Effizienz 2 ganz erheblich leiden kann. So könnten beispielsweise Bauunternehmen minderwertige Brandschutzvorrichtungen in Gebäuden installieren, die vom Gesetz vorgeschrieben werden. Mit der Bestechung der zuständigen Baukontrolleure würde die staatliche Aufsicht umgangen. Auf diese Weise wird aber gleichzeitig die Effizienz 2 von Katastrophenvermeidung und letztlich auch ihre Bekämpfung beeinträchtigt. Problematisch ist es, eine solche Bestechung im Nachhinein, also nach Eintritt einer Katastrophe, nachzuweisen.
Ein konkretes Beispiel liegt für die Abrechnung von nicht erbrachten Leistungen vor. Beim Elbehochwasser von 2002 betraute der damalige Bürgermeister Dresdens einen Freund mit der Flutkoordinierung und bezahlte ihm dafür ein überhöhtes Honorar aus der Stadtkasse. Das Landgericht Dresden befand ihn 2006 schuldig, damit einen Schaden von 75.000 € verursacht zu haben[25] und verurteilte ihn zu 14 Monaten Haft auf Bewährung. Sein Freund wurde wegen Bestechlichkeit zu zwei Jahren Haft auf Bewährung verurteilt. Bei diesem Fall ist Effizienz 1 betroffen, was sich auf Effizienz 2 insofern auswirkt, als die überhöhten Zahlungen dazu führen,

[13] Zum Bundesstaatsprinzip siehe *Pötzsch,* Die deutsche Demokratie, S. 18f. Für eine Diskussion des Föderalismus und der Nachteile von Zentralisierung siehe *Benda,* Kernaufgaben des Staates, S. 4f.
[14] Vgl. *Europäische Kommission*, Gesamtbericht über die Tätigkeiten der Europäischen Union 2006, S. 159.
[15] Vgl. *Europäische Kommission*, EU Brennpunkt – Katastrophenschutz, S. 6.
[16] Vgl. *Corneo,* Öffentliche Finanzen, S. 34f.
[17] Vgl. *Europäische Kommission*, Gesamtbericht über die Tätigkeiten der Europäischen Union 2006, S. 159.
[18] Vgl. *Europäische Kommission*, Verfahren bei Katastrophenschutzeinsätzen.
[19] Vgl. *Europäische Kommission*, Gesamtbericht über die Tätigkeiten der Europäischen Union 2005, S. 148.

[20] Siehe *Bannenberg,* Korruption, in: Bundeskriminalamt, S. 40ff.
[21] Zur Bedeutung der Skala: Eine Bewegung eines Landes auf der Skala um 1 Punkt nach oben, ist gleich einem Zuwachs von 4% des Bruttoinlandsprodukts dieses Landes laut *Lambsdorff,* How corruption affects economic development, in: Dabrowski, Martin und Auerheide, Detlef (Hg.), S. 11.
[22] Vgl. *Transparency International*, TI Corruption Perception Index 2007.
[23] Vgl. *Comfort,* Korruption in dern Mitgliedstaaten der EU, S. 11.
[24] Vgl. *Liebl,* Ausmaß der Korruption, in: Benz, Arthur und Seibel, Wolfgang (Hg.), S. 283-294.
[25] Vgl. *SZ-online*, „Politisch nicht mehr tragbar“, in: Sächsische Zeitung vom 5.10.2006.

dass andere Maßnahmen (für den KatS) nicht finanziert werden können.
Aufgrund der mageren Datenlage sind, wenn überhaupt, nur Schätzungen des Effizienzverlusts durch Korruption möglich. Es bleibt festzuhalten, dass Korruption in der Verwaltung zu Effizienzverlust führt.

III. Zusammenschau des Status quo
Zusammenfassend kann man im Hinblick auf das fehlende empirische Fundamente der oben getroffenen Aussagen nur vorsichtig vermuten, dass der KatS in Deutschland trotz der oben illustrierten, möglichen Effizienzeinbußen zum jetzigen Zeitpunkt mehrheitlich effizient auf konventionelle Katastrophenlagen reagieren kann[26]. Es gibt keine Beispiele von einem großflächigen Versagen des KatS wie bei dem Hurrikan Katrina in den USA im Jahre 2005. Nicht außer Acht gelassen werden darf dabei, dass bisher eine Katastrophe vom Ausmaß eines Hurrikans wie Katrina oder eines Tsunamis wie der im indischen Ozean im Dezember 2004 in Deutschland ausgeblieben sind. Die Feuerprobe steht also noch aus – und dies wird sich hoffentlich auch nicht ändern.
Nach dieser eher positiven Bilanz des gegenwärtigen Zustands der Effizienz des KatS wird im letzten Teil der Frage nachgegangen, ob durch geeignete Maßnahmen trotz der akzeptablen Lage die Effizienz des KatS erhöht werden kann.

D. Effizienzsteigerungsmöglichkeiten
Als Möglichkeit der Effizienzsteigerung werden im Folgenden Privatisierung, Public Private Partnerships, weitere Zentralisierung auf der EU-Ebene und Korruptionsprävention betrachtet.

I. Privatisierung
Die Privatisierung der Produktion einer staatlichen Leistung, die weiter durch den öffentlichen Sektor aus dem Steueraufkommen finanziert wird, wird damit begründet, dass so die Effizienz der staatlichen Güterbereitstellung erhöht werden kann. Um die Leistungsstandards aufrecht zu erhalten, die bei öffentlicher Zuständigkeit eingehalten wurden, sind Auflagen und dementsprechend formulierte Verträge erforderlich[27].
Besonders wenn Ineffizienz institutionell begründet ist (z.B. unzureichende interne Anreizsysteme, fehlendes Gewinnmotiv, fehlender Wettbewerb und Einfluss von Interessengruppen), kann Privatisierung Abhilfe schaffen, also die Institutionen ändern. Selbst hierbei können aber zu hohe Transaktionskosten von der Privatisierung abhalten[28], d.h. die Kosten, die einmalig durch die Privatisierung entstehen, überwiegen die dauerhaften Kosteneinsparungen. Beispielhaft seien dafür Pensionsfortzahlungen an Beamte aus einer privatisierten Einrichtung genannt.
Vor diesem Hintergrund sind zunächst drei Beispiele von Privatisierung öffentlicher Aufgaben skizziert. Im Anschluss daran wird die Übertragbarkeit auf KatS betrachtet.

1. Lufthansa: Die Privatisierung der Lufthansa in den 90er Jahren erwies sich als Kosten sparend für die Kunden, wenn auch der Staat zunächst wenige Vorteile aus den Verkaufserlösen zog, weil er Pensionen weiterzahlen musste[29]. Die Lufthansa gliederte wenig später die Bereiche Luftfracht, Technik und IT in eigenständige Unternehmen aus[30] - ein weiterer Schritt zur Effizienz durch Dezentralisierung, der in staatlichem Besitz möglicherweise nicht so stattgefunden hätte. Dieses Beispiel zeigt sowohl Steigerung von Effizienz 1 (geringere Transportkosten) als auch Effizienz 2 (eine Ausweitung des Angebots infolge der Kostensenkungen).

2. Darmstädter Abwasserreinigung: In Darmstadt wurde die Abwasserreinigung privatisiert und der Südhessischen Energie AG überantwortet. Letztere erhöhte den Preis für die Abwasserreinigung, was sie als Monopolist beinahe ungehindert tun kann. Die daraufhin in der Abwassersatzung der Stadt erhöhten Gebühren mussten die Bürger bezahlen. Erst eine Normenkontrollklage gab den Bürgern im Jahre 2001 Recht, die Gebühren seien überhöht[31]. Mit dieser Privatisierung wurde demnach kein Effizienzgewinn erzielt, vielmehr stiegen die Kosten für die Kunden aufgrund der Privatisierung.

3. Dresdner WOBA GmbH: Ein weiteres Beispiel ist die Privatisierung der Dresdner Wohnbau (WOBA) GmbH. Diese wurde von der Stadt Dresden für über 900 Mio. € an eine amerikanische Investmentgesellschaft veräußert und mit den Einnahmen die Schulden der Stadt getilgt. Bisher sind keine negativen Auswirkungen der Veräußerung bekannt, jedoch zeigt dieses Beispiel, dass Privatisierung nicht nur Selbstzweck ist, sondern vielmehr oft durch andere Interessen geleitet wird, die durch Politikversagen ausgelöst werden[32]. Vom Kontrollverlust des Staats sei hier ganz zu schweigen.

4. Privatisierungen im Katastrophenschutz: Allokative Effizienz wird wirtschaftstheoretisch im Allgemeinen durch Dezentralisierung und Privatisierung erreicht[33]. Fraglich ist aber, ob bei der Privatisierung nicht lediglich Umverteilung von staatlichen Aufgaben ohne reale Kosteneinsparung vorliegt.
Außerdem, und in diesem Rahmen interessanter zu betrachten, gehört Katastrophenschutz zu den Kernaufgaben oder „ständigen Aufgaben“ des Staates, die nicht an Dritte veräußert werden dürfen[34], sowie um

[26] Vgl. *Cronenburg,* Katastrophenschutz, in: Kloepfer, Michael (Hg.), S. 21.
[27] Siehe *Brümmerhof,* Finanzwissenschaft, S. 226.
[28] Siehe *Brümmerhof,* Finanzwissenschaft, S. 228.
[29] Vgl. *Meier* und *Warneke,* Privatisierung öffentlicher Bereiche, S. 1.
[30] Vgl. *Lufthansa*: 50 Jahre Lufthansa.
[31] Vgl. *Magistrat der Stadt Darmstad*t (Hg.), Debatte um die Abwassergebühren, in: Wissenschaftsstadt Darmstadt.
[32] Politikversagen kann durch Fehlinformation öffentlicher Entscheidungsträger aber auch durch Nichtorientierung der Entscheidungsträger am Allgemeininteresse entstehen. Für eine ausführlichere, volkswirtschaftliche Betrachtung von Politikversagen und seinen Konsequenzen siehe *Corneo,* Öffentliche Finanzen, S. 21f.
[33] Vgl. *Brümmerhof,* Finanzwissenschaft, S. 228.
[34] *Battis,* Der Staat, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und

eine hoheitliche Befugnis, die laut Art. 33 Abs. 4 GG nicht dauerhaft an Dritte abgegeben werden dürfen[35]. Umso mehr gilt dies für den KatS, als es sich dabei – im Gegensatz zur Bereitstellung einer Bundesbahn – um lebenserhaltende Maßnahmen für die Bevölkerung handelt und folglich vom Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG betroffen ist. Privatisierte Unternehmungen sind regelmäßig effizienter im Sinne von Effizienz 1, aber dadurch notwendigerweise auch „schlanker" und womöglich krisenanfälliger. Als Beispiel sei hier nur die Krise der Bahn in Großbritannien genannt, die nach ihrer Privatisierung in ernsthafte finanzielle Schwierigkeiten geriet und den Schienentransport nicht mehr zu den gleichen Preisen wie vorher unter staatlicher Ägide leisten konnte. Gleiches könnte theoretisch bei einer Privatisierung des KatS passieren, wenngleich er nicht von den Zahlungen individueller Bürger sondern von staatlichen Zuwendungen abhängig wäre (wobei auch das in Ansätzen denkbar wäre – eine Feuerwehr wird nur von Zahlungen ansässiger Bürger finanziert), da der KatS ein öffentliches Gut ist. Die österreichische Industriellenvereinigung beispielsweise kommt in einer Studie über eine Reform der Staatstätigkeit zu dem Schluss, der KatS sei eine Kernaufgabe der österreichischen Regierung und somit nicht zu privatisieren[36].

Vor diesem Hintergrund muss also sorgfältig abgewogen werden, ob die Privatisierung von Teilen des KatS nicht nur Effizienz fördernd sondern auch verfassungsgemäß und sicherheitstechnisch sinnvoll ist.

Nichtsdestotrotz gibt es Bemühungen gerade bei bereits privaten Hilfsorganisationen mehr Wettbewerb zu schaffen und diesen einen größeren Anteil an der Katastrophenbekämpfung zu gewähren. Beispielhaft sei hier eine Änderung des brandenburgischen Gesetz zur „Neuregelung des Landesorganisationsrechts und zur Umsetzung des Haushaltssicherungsgesetzes", das im § 6 Privatisierung ausdrücklich fordert – soweit sie nicht Kernkompetenzen der Landesverwaltung betrifft[37]. Auf internationaler Ebene nehmen zudem mehr und mehr Nichtregierungsorganisationen am Katastrophenschutz teil. Dies könnte zu Effizienzsteigerungen führen, trägt aber immer die Gefahr in sich, dass nur medienwirksame Katastrophen ausreichend berücksichtigt werden[38].

Zuletzt sei hier auf die potenzielle Unverantwortlichkeit von Privaten hingewiesen, die ja, anders als der nach Effizienz strebende Staat, nicht dem Wohl der Gemeinschaft, sondern ihrem Gewinn verpflichtet sind[39]. Dabei kann demnach das Ziel der Gewinnmaximierung dem Ziel des Rettens von Menschenleben entgegenstehen und Effizienz 2 würde massiv darunter leiden. Diese Problematik wird im Abschnitt Korruptionsprävention noch einmal von einer anderen Seite beleuchtet.

II. Public Private Partnerships

Unproblematischer und im KatS bereits vielfach angewendet stellen sich Public Private Partnerships (PPP) dar[40]. Dabei handelt es sich um eine vertraglich geregelte Aufgabenteilung zwischen Staat und Privaten, in denen normalerweise der Staat Private dafür bezahlt, dass sie bei der Zielerreichung mithelfen[41].

So vermittelte das BBK im Saarland den Einsatz privater Helikopter bei zukünftigen Katastropheneinsätzen, die neben den Helikoptern von Bundeswehr und Polizei eingesetzt werden können. Dies ist Kosten sparend (Effizienz 1), weil so die teuer zu beschaffenden Maschinen nur im Bedarfsfall angefordert und nicht dauerhaft unterhalten werden müssen[42]. Ein anderes Beispiel ist der Bau einer Feuerwache in Hanau, die als PPP-Projekt läuft. Ein Privater baut die Wache und übernimmt das Gebäudemanagement, während die Kommune das Gebäude mietet und nach und nach in Ratenzahlungen kauft. So spart die Kommune laut eigenen Angaben 10% der Kosten im Vergleich zu einem eigenen Bauvorhaben und außerdem verringert sich die Bauzeit um vier Monate[43]. Die Leistung der Feuerwehr sollte dadurch hingegen nicht beeinträchtigt werden. Die Wache kann stattdessen sogar vier Monate früher die Einrichtungen nutzen, was einem Effizienzgewinn 1 & 2 entspricht.

Ähnliche Nachteile bestehen wie bei kompletten Privatisierungen in der höheren Risikoträchtigkeit von PPP. So könnte z.B. das Bauunternehmen, das die Wache bauen soll, Insolvenz anmelden. Außerdem verfolgt das Bauunternehmen als vorrangiges Ziel möglicherweise nicht den Bevölkerungsschutz sondern Gewinnmaximierung. Weiterhin ergeben sich Schwierigkeiten durch Mangel an Akzeptanz seitens der Mitarbeiter, die mit dem PPP-Vorhaben in Berührung kommen. Privaten wird außerdem oft zu wenig Freiheit bei der Konzeption von Projekten gelassen, wodurch Effizienz 1 erheblich eingeschränkt werden kann[44]. Gerade aber im KatS existieren strenge Richtlinien für die Ausführung von Maßnahmen, die nicht unbedingt mit Blick auf Wirtschaftlichkeitsfaktoren erlassen worden sind.

Grundsätzlich scheinen aber PPP-Projekte aufgrund der zahlreichen bereits unternommenen Realisierungen ein wirksames Instrument zur Effizienzsteigerung des KatS zu sein.

III. Zentralisierung auf EU-Ebene

Konträr zum Privatisierungstrend und einhergehenden Effizienzsteigerung durch Dezentralisierung gibt es auch eine gegenläufigen Strömung, nämlich die Zentralisierung von Kompetenzen bei der Europäischen Union.

Die oben bereits erwähnten Maßnahmen zur Koordinierung von Katastropheneinsätzen sollen laut Vorschlag der Kommission durch ein Krisenreaktions-

---

Gesellschaftspolitik 97 (3/2003), S. 8 ff.

[35] Zu weiteren verfassungsrechtlichen Einschränkungen vgl. *Battis,* Stellungnahme zum Fragenkatalog, S. 13.

[36] Vgl. *Höllerer* und *Mara,* Staatsaufgaben, S. 14.

[37] Siehe *Präsident des Landtages Brandenburg* (Hg.), Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg, S 188.

[38] Siehe *Deichman,* Die Macht der NGOs, in: Cicero (1/2008), S. 105.

[39] Siehe zu dieser Problematik *Timmermann,* Wirtschaftliches Handeln, in: von Arnim, H.H. und Lüder K. (Hg.), S. 53ff.

[40] Zu den einfachgesetzlichen Regelungen von PPP siehe *Battis*, Stellungnahme zum Fragenkatalog, S. 15f.

[41] Vgl. *Meier* und *Warneke,* Privatisierung öffentlicher Bereiche, S. 4.

[42] Vgl. *Fuchs,* BBK.

[43] Siehe *Dölle,* Feuerwache Hanau.

[44] Vgl. *Battis,* Stellungnahme zum Fragenkatalog, S. 17.

instrument verstärkt werden[45]. Inwiefern ein solches Instrument zumindest in Deutschland für eine Effizienzsteigerung sorgen würde, ist fraglich. Entweder würden deutsche und europäische Katastrophenschützer in Konkurrenz zueinander auftreten oder die Hilfskräfte auf EU-Ebene würden sich gemäß Subsidiaritätsprinzip zurückhalten, was einer *de facto* Nichtexistenz des Krisenreaktionsinstruments gleich käme, mithin aber weiter Kosten verursachen würde (Senkung der Effizienz 1). Vor diesem Hintergrund ist kritisch zu betrachten, dass die Mittel für den europäischen KatS von derzeit 7 Mio. € auf 31 Mio. € im Jahre 2013 aufgestockt werden sollen[46].

Bei bisherigen Einsätzen bei Waldbränden in Spanien und zuletzt in Griechenland wurde der EU ein eher schlechtes Zeugnis ausgestellt, es fehle vor allem an Kapazitäten[47]. Abgesehen von der zweifelsohne erfreulichen Integrationswirkung eines vergrößerten EU-KatS (EU-Eingreiftruppe) scheint es hier aber effizienter sowohl im Sinne von Effizienz 1 als auch 2 zu sein, mit EU-Geldern nationale KatS-Kapazitäten vor Ort zu fördern statt eine zentrale und damit of ferne, immobile Eingreiftruppe zu unterhalten. Die weitere Zentralisierung von KatS auf EU-Ebene mutet daher im Hinblick auf Effizienz als ein wenig fruchtbarer Weg an.

Der Solidaritätsfonds läuft eher in diese Richtung, nimmt er doch lediglich eine Umverteilung von Finanzen vor. Im Herbst 2007 z.B. schlug die EU-Kommission vor, Deutschland mit 166,9 Mio. € bei der Behebung von Sturmschäden zu unterstützen. Dafür beteiligt sich Deutschland aber auch an den 1 Mrd. €, die jedes Jahr von den Mitgliedsländern für den Fonds zur Verfügung gestellt werden[48].

Abschließend bleibt die Betrachtung der Korruptionsminderung

IV. Korruptionsprävention

Bei der Bekämpfung von Korruption wird immer mehr vor allem auf die Prävention gesetzt[49]. Dies ist sinnvoll, weil eine hohe Dunkelziffer bei Korruptionsdelikten wahrscheinlich ist, demnach punitive Maßnahmen wenig Wirkung zeigen, und weil es bei Korruptionsdelikten keine direkten Opfer gibt[50]. Präventive Maßnahmen beinhalten Rotation von Amtsinhabern, Risikoanalysen (Identifikation besonders gefährdeter Arbeitsgebiete) und das Mehr-Augen-Prinzip (Vertragsabschlüsse mit mehr als einer Person), um hier nur einige zu nennen[51]. Diese relativ einleuchtenden Konzepte bereiten in ihrer Umsetzung jedoch regelmäßig Probleme[52].

Weiterhin werden negative Anreize gesetzt. So sollen beispielsweise strikte Anzeigepflichten Anreize für so genannte *whistleblower* – organisationsinterne Personen, die von Korruption wissen und dies kundtun – setzen, ihre Kenntnisse öfter an die Öffentlichkeit zu tragen und dadurch die Anreize für Korruption senken. Bei Unterlassung des *whistleblowing* führt dies in Nordrhein-Westfalen nach einer Gesetzesänderung neuerdings zu einer Strafbarkeit wegen Strafvereitelung nach §§ 258, 258a StGB wegen Unterlassen[53].

Kurz soll noch darauf aufmerksam gemacht werden, dass mit zunehmender Privatisierung und Wettbewerbsförderung im KatS auch die Gefahr der Korruption bei der Auftragsvergabe zunehmen kann.

V. Zusammenschau der betrachteten Maßnahmen

Von den hier betrachteten Maßnahmen erhalten PPP die besten Noten, was die Effizienzsteigerung betrifft. Die Konzentration auf EU-Ebene birgt Gefahren für zu starke Zentralisierung und Kompetenzüberschneidungen in sich, während komplette Privatisierungen verfassungsrechtlich bedenklich sind. Korruptionsbekämpfung ist nicht nur im Hinblick auf KatS wünschenswert, jedoch bleibt unklar, inwiefern sie zur Effizienzsteigerung beiträgt.

E. Fazit

Die Effizienzsteigerung von Katastrophenschutz hängt zum einen von den möglichen Verbesserungen durch Aufgabenverlagerung, Bündelung von Kompetenzen bei gleichzeitiger Nähe zum Geschehen und (teilweisen) Privatisierungen ab. Zum anderen finden aber diese Maßnahmen, vor allem die Privatisierung ihre berechtigten Grenzen in der Verfassung, die den Katastrophenschutz zu den Kernkompetenzen des Staates zählt. Die vorangegangenen Betrachtungen führten zu dem Schluss, dass der derzeitige Katastrophenschutz in Deutschland bereits gut aufgestellt ist, es aber verschiedene Verbesserungsmöglichkeiten gibt, die teilweise betriebswirtschaftlich (Effizienz 1), teilweise mit ihrer Qualitätsverbesserung (Effizienz 2) begründet sind. Zu prüfen ist aber in jedem einzelnen Fall, ob die jeweilige Maßnahme tatsächlich zu einer Erhöhung der Effizienz beiträgt, was sich besonders im Fall von Effizienz 2 und der seltenen Häufigkeit von Katastrophen als schwierig erweist.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die Entwicklung von neuen Technologien vor allem im Bereich der Koordinierung und Kommunikation des Katastrophenschutz zu Effizienzgewinnen sowie einer effizienteren Katastrophenvermeidung führen können[54]. Im Lichte solcher Innovationen sollte der Staat offen für die Nutzung von Neuerungen im Katastrophenschutz sein. Bei der zügigen Anwendung dieser Innovationen kann er sicherlich von den Privaten lernen, die im Wettbewerb untereinander zur Einführung gezwungen sind. – Der Staat steht hier stattdessen im Wettbewerb zu Katastrophen.

---

[45] Siehe *Europäische Kommission*, Gesamtbericht über die Tätigkeiten der Europäischen Union 2005, S. 148

[46] Siehe *Europäische Kommission*, Fragen und Antworten zum EU-Verfahren für den Katastrophenschutz.

[47] Vgl. *Asendorpf,* Der Kampf gegen die Feuerteufel, in: Die ZEIT (36/2007), S. 37.

[48] Vgl. *EU Aktuell*, Hilfe für Sturmschäden in Deutschland, Europäische Gemeinschaften.

[49] Siehe *Nagel,* Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung, S. 240.

[50] Vgl. *Bannenberg,* Korruption, in: Bundeskriminalamt, 447f.

[51] Vgl. *Korte,* Korruptionsprävention, in: Dölling (Hg.), S. 296f.

[52] Siehe *Bannenberg,* Korruption, in: Bundeskriminalamt, 460ff.

[53] Vgl. *Korte,* Korruptionsprävention, in: Dölling (Hg.), S. 324.

[54] Siehe dazu umfassend beispielsweise *Barth,* Weltraumtechnik für die Umwelt.