

## Verwaltungsreformen im Bevölkerungsschutz: Eine Bundesoberbehörde im Zustand der stabilen Fragilität

Michael Ibrahim

**Zusammenfassung:** Dieser Beitrag beschäftigt sich mit der institutionellen Entwicklung der für Bevölkerungsschutz zuständigen deutschen Bundesoberbehörde im Zeitraum zwischen 1990 und 2007. Im Kern werden dabei drei Faktoren beobachtet, die eine wesentliche Wirkung darauf entfaltet zu haben scheinen, dass diese öffentliche Organisation fortlaufend tiefgreifend reformiert wurde und trotzdem institutionell persistiert: (1) kritische externe Ereignisse, (2) die grundgesetzbedingte Aufgaben- und Interessenverteilung zwischen Bund und Ländern sowie (3) die Aufgaben- und Interessenverteilung innerhalb der Bundesverwaltung. Diese Einflussfaktoren auf die strukturellen Verwaltungsreformen werden mithilfe des historischen Institutionalismus sowie den Konzepten der Politikverflechtung und der Behördenkonkurrenz theoretisch eingeordnet. Geleitet von diesem Theoriegerüst und basierend auf Primärquellen legt der vorliegende Beitrag nahe, dass die drei Einflussfaktoren einen institutionellen Zustand der stabilen Fragilität erzeugen.

**Schlagwörter:** Öffentliche Organisationen, Historischer Institutionalismus, Politikverflechtungsfälle, Behördenkonkurrenz, Bevölkerungsschutz

### **Administrative reforms in civil protection: A federal agency in a state of stable fragility**

**Abstract:** This article delves into the institutional development of the German federal office of civil protection in the period between 1990 and 2007, focusing on three factors that seem to have had a significant impact on the fact that this public organization, although it was continuously and profoundly reformed, persists institutionally. These factors are: (1) critical external events, (2) the constitutional distribution of tasks and interests between the federal government and the states, and (3) the distribution of tasks and interests within the federal administration. With the help of historical institutionalism and the concepts of the joint-decision trap as well as turf politics, these factors help to understand the empirical field. Guided by this theoretical framework and based on archival sources, this article suggests that the three factors lead to an institutional state of stable fragility.

**Keywords:** Public Organizations, Historical Institutionalism, Joint-Decision Trap, Turf Politics, Civil Protection

## 1 Einleitung

Der Bevölkerungsschutz zählt zu den zentralen öffentlichen Aufgaben und schafft in Krisenzeiten die Voraussetzungen für darauf aufbauende gesellschaftliche Funktionen. Trotz dieser grundlegenden Bedeutung – gerade vor dem Hintergrund aktueller Krisenereignisse auf nationaler und internationaler Ebene – wird dieser Staatsaufgabe und den dafür eingerichteten Verwaltungsbehörden in der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Literatur relativ geringe Beachtung geschenkt. Diese Literatur- und Forschungslücke möchte dieser Beitrag, zumindest in Teilen, schließen helfen, indem zwei Erkenntnisziele verfolgt werden: Empirisch-deskriptiv werden die administrativen Arrangements und institutionellen Entwicklungen im Bevölkerungsschutz – insbesondere für die Zeit seit der staatlichen Einheit – dargestellt und vor allem mit Blick auf die Strukturreformen auf Bundesebene nachgezeichnet. Analytisch zielt der Beitrag darauf ab, die wechselvolle jüngere Reformgeschichte der jeweils zuständigen Bundesoberbehörde zu untersuchen und dabei Faktoren zu identifizieren (und hinsichtlich ihrer relativen Wirkung zu gewichten), die den institutionellen Wandel maßgeblich beeinflusst haben. Damit knüpft die Analyse der Behördenentwicklung im speziellen Gebiet des Bevölkerungsschutzes zugleich an etablierte und grundsätzliche verwaltungswissenschaftliche Diskurse an, die sich auf Fragen der Verwaltungskooperation zwischen Bund und Ländern, das Phänomen der Behördenkonkurrenz und auf das grundsätzliche Thema institutioneller Reformentwicklungen beziehen.

Theoretisch greift dieser Beitrag daher auf Elemente des historischen Institutionalismus (insbesondere anhand des Pfadabhängigkeitstheorems und kritischer Wendepunkte) sowie die Konzepte der Politikverflechtung und der Behördenkonkurrenz zurück, um damit die institutionelle Entwicklung der für Bevölkerungsschutz zuständigen deutschen Bundesoberbehörde zu untersuchen und zu erklären. Untersucht wird dabei der Zeitraum zwischen 1990 und 2007, da in dieser Zeitspanne wesentliche Strukturreformen zu beobachten waren und bisher unerforschte Primärquellen aus dem Bundesarchiv als empirische Basis dienen können. Im Kern werden dabei drei Faktoren beobachtet, die eine wesentliche Wirkung darauf entfaltet zu haben scheinen, dass diese öffentliche Organisation fortlaufend tiefgreifend reformiert wurde und trotzdem institutionell persistiert: (1) kritische externe Ereignisse, (2) die grundgesetzbedingte Aufgaben- und Interessenverteilung zwischen Bund und Ländern sowie (3) die Aufgaben- und Interessenverteilung innerhalb der Bundesverwaltung. Gestützt auf die Auswertung umfangreicher Archivbestände der Bundesverwaltung sowie weiterer Literatur- und Dokumentenanalysen werden die wesentlichen Reformphasen im Bevölkerungsschutz, die insbesondere zur zeitweiligen Auflösung der einschlägigen Bundesbehörde und ihrer späteren Neugründung führten, rekonstruiert und die Entscheidungsgründe den genannten Faktoren zugeordnet.

Vor diesem Hintergrund wird in diesem Beitrag die These vertreten, dass sich der Bevölkerungsschutz auf Bundesebene – und hier konkret in seiner jetzigen Form das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe – in einem Zustand der stabilen Fragilität befindet. Unter einem Zustand der stabilen Fragilität ist zu verstehen, dass die betreffende Institution zwar fortbesteht, die regulativen Strukturen jedoch zwischen unterschiedlichen Formen oszillieren. Dazu wird in diesem Beitrag argumentiert, dass die betreffende Bundesbehörde – aufgrund der grundgesetzlichen Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern in diesem Aufgabenfeld – in einem fragilen und zugleich stabilen Zustand