

Jan Matthias Stielike, Thomas Lindemann, Theo Kötter

DASEINSVORSORGE ZWISCHEN SOZIALSTAATSTHEORIE UND -PRAXIS

Der Sozialstaat kann beschrieben werden als ein Staat, der sich der Realisierung sozialen Friedens und sozialer Gerechtigkeit verschrieben hat (vgl. Ritter 1991). Sozialstaatliche Betätigungen sind dabei vielfach eingebunden in Bestrebungen zur Förderung des Allgemeinwohls in einem umfassenden Sinne. Damit sind neben sozialer Gerechtigkeit insbesondere individuelle Freiheit und gesellschaftlicher Zusammenhalt angesprochen. Der Daseinsvorsorge kommt in allen diesen Dimensionen eine Schlüsselrolle zu. Der vorliegende Artikel verortet die Daseinsvorsorge in übergreifenden theoretischen Konzepten und fragt nach den praktischen Folgerungen, die sich daraus für die Daseinsvorsorge ergeben. Dabei zeigt sich, dass unterschiedliche Anforderungen, die an die Daseinsvorsorge gestellt werden, vielfach in unterschiedlichen normativen Grundhaltungen wurzeln, ohne dass dies reflektiert wird. Im Ergebnis zeigt der Beitrag die verschiedenen Anspruchsgrundlagen und deren Einfluss auf Entscheidungen über Leistungen der Daseinsvorsorge auf.

Im Anschluss an diese Einführung wendet sich der Artikel zunächst gegenläufigen Strömungen der politischen Philosophie zu, diskutiert auf dieser Grundlage die Grundprinzipien der negativen und positiven Freiheit, der Gerechtigkeit und der Solidarität und leitet daraus unterschiedliche Perspektiven auf die Daseinsvorsorge ab. Diese Überlegungen werden anschließend für das Fallbeispiel des abwehrenden Brandschutzes konkretisiert. In einem Fazit werden die wesentlichen Erkenntnisse umrissen.

Strömungen der politischen Philosophie

Die normative Ethik hat unterschiedliche Ansätze zur Beurteilung von Handlungen entwickelt. Deontologische Theorien betonen das Befolgen bestimmter Pflichten und Regeln beim Handeln. Konsequentialistische Theorien fragen nach den Auswirkungen von Handlungen. Und Theorien der Tugendethik befassen sich mit der Moralität der Handelnden. Die politische Philosophie hat aufbauend auf diesen Ansätzen unterschiedliche Theorien entwickelt, um staatliches Handeln (oder grundlegender die Existenz von Staatlichkeit als solcher) zu beurteilen. Kontraktualistische Theorien verfolgen einen deontologischen Ansatz. Hier wird staatliches Handeln danach beurteilt, ob sich die Mitglieder einer Gesellschaft freiwillig auf die dem Handeln zugrundeliegenden Regeln einigen würden oder nicht. Der Utilitarismus verfolgt einen konsequentialistischen Ansatz. Hier wird staatliches Handeln danach beurteilt, inwiefern dieses zum gesellschaftlichen Gesamtnutzen beiträgt. Theorien der Tugendethik verfolgen abweichende Positionen, die kontraktualistische und utilitaristische Positionen gleichermaßen in Frage stellen.

Die europäischen Demokratien sind in hohem Maße von den verschiedenen Strömungen des Liberalismus beeinflusst, der die Freiheit des Einzelnen zum zentralen Bezugspunkt allen staatlichen Handelns erhebt. Um die Existenz von Staatlichkeit trotz der damit verbundenen offensichtlichen Einschränkungen der

individuellen Freiheit zu rechtfertigen, bedienen sich Vertreter/innen des Liberalismus der Fiktion eines Gesellschaftsvertrages. Ein Naturzustand ohne staatliche Strukturen bringt ein hohes Maß an Unsicherheit und Gewalt mit sich. Vor die Wahl gestellt, würden sich daher alle Menschen freiwillig bereit erklären, sich unter bestimmten Bedingungen einer staatlichen Autorität zu unterstellen. Der Liberalismus folgt daher einem kontraktualistischen Ansatz. (Celikates/Gosepath 2013: 49 ff.)

Der im Zeitalter der Aufklärung entstandene klassische Liberalismus ist seit dem 19. Jahrhundert in zwei rivalisierende Lager gespalten, nämlich den libertären Liberalismus und den egalitären Liberalismus (ebd.: 71). Für das Verständnis beider Ansätze ist der Unterschied zwischen positiver und negativer Freiheit entscheidend.

Negative Freiheit („Freiheit von“) bezeichnet die Abwesenheit äußerer Zwänge. Im Streben nach negativer Freiheit greift der Staat so wenig wie möglich in die individuelle Lebensgestaltung ein und verzichtet auf regulierende Eingriffe. *Positive Freiheit* („Freiheit zu“) bezeichnet die Fähigkeit zum Führen eines selbstbestimmten Lebens und zur Entfaltung der eignen Persönlichkeit. Im Streben nach positiver Freiheit unterstützt der Staat seine Bürgerinnen und Bürger aktiv bei der Entwicklung der dafür erforderlichen Fähigkeiten. (Berlin 1979: 122, 131; s. a. Carter 2016)

Der libertäre Liberalismus (auch Marktliberalismus oder kurz *Libertarismus*) zielt auf eine Vergrößerung der negativen Freiheit. Vertreter*innen des Libertarismus sehen in der individuellen Handlungsfreiheit den Hauptantrieb für die Entfaltung der kreativen Kräfte einer Gesellschaft (siehe u. a. Hayek 2006). Libertäre betonen die Bedeutung von Privateigentum und die Legitimität dessen uneingeschränkter privater Kontrolle (siehe u. a. Nozick 2013). Folglich stehen Libertäre staatlichem Handeln generell skeptisch gegenüber. Dies führt zu Forderungen nach einer Umgestaltung staatlich beeinflusster Bereiche nach marktwirtschaftlichen Prinzipien. Die in der Grundrechtecharta der Europäischen Union, im ersten Kapitel des Grundgesetzes und in den Landesverfassungen verankerten Abwehrrechte bilden die maßgeblichen verfassungsrechtlichen Bezugspunkte des Libertarismus.

Der egalitäre Liberalismus (auch Sozialliberalismus oder kurz *Egalitarismus*) zielt auf eine Vergrößerung der positiven Freiheit. Vertreter*innen des Egalitarismus heben die Bedeutung der Verwirklichung individueller Freiheit unabhängig von den Voraussetzungen des Einzelnen hervor. Egalitäre betonen die Wichtigkeit der Menschenwürde und sozialer Gerechtigkeit. Folglich befürworten Egalitäre staatliches Handeln zur Verwirklichung von Freiheit und Gerechtigkeit für alle Menschen. Der Zugang benachteiligter Gruppen und Individuen zu gesellschaftlichen Ressourcen und Lebenschancen soll dabei besonders gefördert werden (Celikates/Gosepath 2013: 78 ff.). Die in der Europäischen Grundrechtecharta verankerten, aus dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes abgeleiteten und auch in einigen Landesverfassungen festgeschriebenen Leistungsrechte bilden die maßgeblichen verfassungsrechtlichen Bezugspunkte des Egalitarismus.

Der *Utilitarismus* entstand parallel zum klassischen Liberalismus, verfolgt aber einen abweichenden Ansatz. Diese philosophische Strömung stellt wie erwähnt den Gesamtnutzen (oder das Glück) für die Gesellschaft in ihrer Gesamtheit in den Mittelpunkt. Der Utilitarismus beruht auf der Überlegung „dass Handlungen insoweit und in dem Maße moralisch richtig sind, als sie die Tendenz haben, Glück zu befördern, und insoweit moralisch falsch, als sie die Tendenz haben, das Gegenteil von Glück zu bewirken“ (Mill 2006: 23). Der Utilitarismus geht von den Ergebnissen oder Folgen einer Handlung aus, er verfolgt also einen kontraktualistischen Ansatz. Damit haben die Vertreter*innen des Utilitarismus auf den ersten Blick ein

effektives Werkzeug entwickelt, um zu beurteilen, ob eine bestimmte Handlung im gesellschaftlichen Interesse liegt oder nicht. Selbst wenn man davon absieht, dass die Abschätzung der gesellschaftlichen Folgen einer Handlung kaum zu lösende methodische Schwierigkeiten aufwirft, zeigt sich allerdings ein gravierendes Problem des Utilitarismus. Die Frage, wie der Nutzen (oder das Glück) in der Gesellschaft verteilt sind, bleibt gänzlich unberücksichtigt. Nach dem Verständnis des Utilitarismus hat eine gerechte Verteilung gesellschaftlicher Ressourcen und Lebenschancen keinen intrinsischen Wert, sondern nur in dem Maße, wie sie zum gesamtgesellschaftlichen Nutzen beiträgt. In den Augen eines Utilitaristen sind eine völlig einseitige und eine gleichmäßige Verteilung gleich erstrebenswert, solange die Gesamtmenge des Nutzens in der Gesellschaft unverändert bleibt. Selbst die gezielte Diskriminierung einzelner Menschen erscheint als akzeptabel, wenn auf diese Weise der gesellschaftliche Gesamtnutzen gesteigert werden kann. Utilitarismus ist somit zwar effizient, aber nicht gerecht. (Celikates/Gosepath 2013: 87 ff., s. a. Bjørnsen/Foss/Johansen 2015: 57 f.) Für den Utilitarismus gibt es keinen mit den vorangehenden Strömungen vergleichbaren verfassungsrechtlichen Bezugspunkt. In der Praxis spielen utilitaristische Erwägungen dennoch eine wichtige Rolle, am deutlichsten – auch begrifflich – bei Kosten-Nutzen-Analysen.

Libertarismus, Egalitarismus sowie Utilitarismus sind die sicherlich einflussreichsten Strömungen der politischen Philosophie, sie sind aber bei Weitem nicht die einzigen. Der *Kommunitarismus* etwa, der enge Bezüge zur Tugendethik aufweist, hebt die Bedeutung von Familie und Gemeinschaft hervor. Diese Position ist in Abgrenzung vom Liberalismus und dessen individualistischen Prämissen entstanden. Vertreter*innen des Kommunitarismus betonen die Rolle von Tradition und sozialem Kontext im politischen Denken und die soziale Natur des Menschen oder führen normative Argumente zum Wert der Gemeinschaft an. (Bell 2016) Der Kommunitarismus wiederum stößt an Grenzen bei der Frage, wie sich gemeinschaftliche Interessen identifizieren lassen und ob dies in zunehmend diverser werdenden Gesellschaften überhaupt möglich ist – eine Kritik, der sich in abgeschwächter Form freilich auch der Egalitarismus stellen muss (Celikates/Gosepath 2013: 118 ff.).

Widerstreitende Werte

Die geschilderten Strömungen der politischen Philosophie betonen unterschiedliche Werte. Doch das Verhältnis dieser Werte ist alles andere als spannungsfrei. Oft stehen Maßnahmen zur Realisierung des einen Wertes im Widerspruch zu anderen – insbesondere, wenn es um die Verteilung begrenzter Ressourcen geht.

In europäischen Demokratien verfügen Menschen über das *Recht*, den eigenen Wohn- und Arbeitsstandort frei zu wählen (Farrington/Farrington 2005: 7). Das Recht auf Freizügigkeit ist in Art. 45 der Grundrechtecharta, Art. 11 des Grundgesetzes und in mehreren Landesverfassungen verankert. In europäischen Demokratien haben Menschen zugleich unabhängig von ihrem Wohn- und Arbeitsort ein *Anrecht* auf Zugang zu gesellschaftlichen Betätigungen (ebd.), wie sie Leistungen der Daseinsvorsorge vermitteln. Auf europäischer Ebene ist ein solches Anrecht in Art. 36 der Grundrechtecharta explizit verankert, auf Bundes- und Landesebene ergibt es sich aus dem Sozialstaatsprinzip. Gleichzeitig haben Menschen *Bedürfnisse*. Bedürfnisse beziehen sich auf grundlegende Güter wie physische Sicherheit, physiologische Erfordernisse, intellektuelle Erfüllung oder soziale Interaktion. Sie wurzeln in den biologischen Voraussetzungen menschlicher Existenz. (ebd.) Davon zu unterscheiden sind *Wünsche*. Wünsche beziehen sich auf weniger grundlegende Güter und lassen sich daher nur individuell bestimmen. (ebd.)

Aus dieser Konstellation ergibt sich die Frage, inwiefern Menschen, die von ihrem *Recht* Gebrauch machen, in einer abgelegene Region zu leben, und nun zur Erfüllung ihrer *Bedürfnisse* auf Leistungen der Daseinsvorsorge angewiesen sind, ein *Anrecht* darauf haben sollten, von der Gesellschaft mit diesen Leistungen versorgt zu werden. Diese Frage wird noch komplexer zu beantworten, wenn man sich vor Augen führt, dass die Fähigkeit der Menschen, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen, individuell unterschiedlich ausgeprägt ist und sich darüber hinaus im Laufe eines Lebens wandelt. Menschen im erwerbsfähigen Alter ohne körperliche Einschränkungen werden in der Regel in der Lage sein, ihre Bedürfnisse selbst zu befriedigen, etwa durch regelmäßiges Pendeln an einen anderen Ort. Kinder und Jugendliche, ältere Menschen oder Menschen mit körperlichen Einschränkungen werden dies vielfach nicht ohne Weiteres können. (ebd.)

Analog dazu stellt sich die Frage, inwiefern Menschen, die von ihrem *Recht* Gebrauch machen, in einer abgelegenen Region zu leben, und nun zur Erfüllung ihrer *Wünsche* Leistungen der Daseinsvorsorge nutzen möchten, ein *Anrecht* darauf haben sollten, von der Gesellschaft mit diesen Leistungen versorgt zu werden. Wünsche werden vielfach als unrealistisch hoch eingeschätzt. Tatsächlich aber entsprechen Wünsche meist recht gut dem, was einem gegebenen Ort realistischerweise erwartet werden kann. Allerdings kann auch der umgekehrte Fall eintreten, insbesondere wenn die Wahl des Arbeits- oder Wohnortes externen Zwängen unterliegt. (ebd.: 7 f.)

Das Recht auf Freizügigkeit wurzelt im Gedanken negativer Freiheit. Staat und Gemeinden greifen so wenig wie möglich in die individuelle Lebensgestaltung ein. Das Anrecht darauf, Leistungen der Daseinsvorsorge nutzen zu können, wurzelt hingegen im Gedanken positiver Freiheit. Mit der Förderung der Zugänglichkeit dieser Leistungen für alle Menschen tragen Staat und Kommunen zu sozialer Gerechtigkeit bei.

In dem oben geschilderten Kontext kann es vorkommen, dass Menschen Kindern und Jugendlichen, älteren Menschen oder Menschen mit körperlichen Einschränkungen Hilfe anbieten, um ihnen den Zugang zu Leistungen der Daseinsvorsorge zu ermöglichen oder zu erleichtern – beispielsweise, indem sie diese zum nächsten größeren Ort mitnehmen. Dieser Akt der Solidarität als solcher dürfte in den Augen der allermeisten Menschen sicherlich erfreulich und wünschenswert sein. Die Ansichten über das Verhältnis von Solidarität auf der einen und negativer und positiver Freiheit und Gerechtigkeit auf der anderen Seite können aber dennoch auseinandergehen. Wer die Priorität auf negative Freiheit legt, wird freiwilliger Solidarität den Vorzug gegenüber öffentlichem Handeln geben und eine solche gegenseitige Unterstützung und Selbsthilfe als essentiell einstufen. Wer die Priorität auf positive Freiheit und Gerechtigkeit legt, wird freiwilliger Solidarität eine wichtige, aber lediglich ergänzende Rolle zubilligen und Staat und Kommunen in der Verantwortung für die Gewährleistung eines universellen Zugangs zu Leistungen der Daseinsvorsorge sehen. Eine weitere Sichtweise besteht darin, das in dieser Form der Solidarität manifeste Zusammengehörigkeitsgefühl als solches für erstrebenswert zu erachten.¹

Solidarität als dritte Dimension neben Freiheit und Gerechtigkeit stand lange Zeit nicht im Fokus der öffentlichen und fachlichen Debatte. Vor dem Hintergrund einer wachsenden gesellschaftlichen Polarisierung gewinnt diese gegenwärtig aber an Aufmerksamkeit.

Sozialstaatliche Daseinsvorsorge

¹ Dann stellt sich auch die Frage, welches Gewicht der Förderung der Solidarität und des Zusammengehörigkeitsgefühls zwischen Menschen, die in unterschiedlichen Regionen leben und arbeiten, haben sollte.

Ein Großteil der politischen Debatten über die Zukunft der Daseinsvorsorge entzündet sich daran, wie negative und positive Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität miteinander in Einklang gebracht werden können. Diese Frage lässt sich ausschließlich normativ beantworten. Und die Antworten, die die verschiedenen Strömungen der politischen Philosophie auf diese Frage anbieten, fallen denkbar unterschiedlich aus (s. Tab. 1).

Vertreter*innen des *Libertarismus* werden die negative Freiheit höher gewichten als positive Freiheit und Gerechtigkeit. Aus libertärer Perspektive ist eine uneingeschränkte Freizügigkeit wichtiger als der universelle Zugang zu Leistungen der Daseinsvorsorge. Libertäre werden sich dafür einsetzen, Menschen zu gestatten, ihren Wohnort in abgelegenen Regionen ohne ausreichende Versorgung zu wählen, solange es sich dabei um eine freiwillige und bewusste Entscheidung der Betroffenen handelt. Eine öffentliche Gewährleistung von Angeboten der Daseinsvorsorge wird generell kritisch betrachtet werden, weil dazu möglicherweise hohe Abgaben zur Finanzierung erhoben werden müssen, die als vermeidbare Eingriffe in die individuelle Freiheit und Privatautonomie angesehen werden. Libertäre werden eine Angleichung individueller Zugangsmöglichkeiten möglicherweise nicht gänzlich ablehnen, werden darin aber eher eine Aufgabe freiwilliger Solidarität und weniger eine Aufgabe öffentlichen Handelns sehen.

Vertreter*innen des *Egalitarismus* werden dagegen die Bedeutung von positiver Freiheit und Gerechtigkeit betonen. Aus egalitärer Perspektive sind gewisse Einschränkungen der Freizügigkeit akzeptabel, wenn diese eine Voraussetzung dafür sind, allen Menschen den Zugang zu Leistungen der Daseinsvorsorge zu ermöglichen. Egalitäre werden Staat und Kommunen in der Verantwortung dafür sehen, einen universellen Zugang zu Leistungen der Daseinsvorsorge zu gewährleisten. Die Erhebung von Abgaben zur Finanzierung von Leistungen der Daseinsvorsorge wird als legitim angesehen werden. Egalitäre werden die Sichtweise vertreten, dass freiwillige Solidarität zwar wichtig ist, aber nicht ausreicht, um Unterschiede in individuellen Zugangsmöglichkeiten auszugleichen, und werden darin in erster Linie eine Aufgabe der öffentlichen Hand sehen.

Vertreter*innen des *Utilitarismus* werden weder negativer noch positiver Freiheit Priorität einräumen, sondern jede Handlung danach beurteilen, ob sie zum gesellschaftlichen Gesamtnutzen beiträgt oder nicht. Aus utilitaristischer Perspektive ist es konsequent, Leistungen der Daseinsvorsorge dort zu reduzieren, wo nur wenige sie nutzen und der Kostendeckungsgrad gering ist (in der Regel in ländlichen Räumen) und mit den dadurch frei werdenden Ressourcen Leistungen der Daseinsvorsorge dort auszubauen, wo viele Menschen von ihr profitieren und ein hoher Kostendeckungsgrad erreicht wird (in der Regel in der Stadt). Utilitaristen werden die öffentliche Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge dann (und nur dann) befürworten, wenn dadurch der gesellschaftliche Gesamtnutzen gesteigert werden kann. Auch die Erhebung von Abgaben zur Finanzierung von Leistungen der Daseinsvorsorge wird danach beurteilt werden, ob dadurch der gesellschaftliche Gesamtnutzen erhöht wird oder nicht. Auch Maßnahmen freiwilliger Solidarität, die darauf abzielen, den individuellen Zugang zu Leistungen der Daseinsvorsorge anzugleichen, werden unter diesem Blickwinkel betrachtet werden.

Vertreter*innen des *Kommunitarismus* werden schließlich die Bedeutung von Solidarität und Gemeinsinn unter den Menschen hervorheben.

	Libertarismus	Egalitarismus	Utilitarismus	Kommunitarismus
Recht auf Freizügigkeit (negative Freiheit)	Priorität	Einschränkung vertretbar	Einzelfallentscheid, Nutzenabwägung	Nicht eindeutig
Anrecht auf Teilhabe (positive Freiheit & Gerechtigkeit)	Einschränkung vertretbar	Priorität		Nicht eindeutig
Gegenseitige Selbsthilfe (Solidarität)	Essentiell	Ergänzend		Priorität

Tabelle 1: Strömungen der politischen Philosophie und ihre Haltungen zu Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität

Die verschiedenen Strömungen der politischen Philosophie werden üblicherweise nicht in absoluter Form vertreten. In den Wertesystemen europäischer Demokratien lassen sich Elemente aller geschilderten Strömungen finden. Die Daseinsvorsorge wurzelt dabei in der egalitaristischen Position, weil sie für das Bestreben steht, einen fairen Zugang zu gesellschaftlichen Ressourcen und Lebenschancen für alle Menschen zu ermöglichen.

Anwendung am Beispiel der Dimensionierung der Feuerwehr

Die Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen der Feuerwehr findet meist vor dem Hintergrund knapper Ressourcen statt, was die Frage nach der Verteilung dieser Ressourcen aufwirft. Hierzu hat sich in Deutschland seit einigen Jahrzehnten die Feuerwehrbedarfsplanung etabliert, mit der auf kommunaler Ebene die Dimensionierung der Strukturen und Ausstattung der öffentlichen Feuerwehren vorgenommen wird. Jede Gemeinde hat gemäß den jeweiligen Feuerwehrgesetzen der Länder eine den örtlichen Verhältnissen entsprechend leistungsfähige Feuerwehr aufzustellen, auszustatten und zu unterhalten. Für die gesetzlich geforderte Leistungsfähigkeit der Feuerwehr findet sich jedoch keine Legaldefinition, und nur in wenigen Verordnungen finden sich verbindliche Planungsvorgaben. So obliegt es im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung einer jeden Gemeinde selbst, das für sie passende Versorgungsniveau zu bestimmen. Zu konkreten Fragestellungen, wie etwa ob in entlegenen, dünn besiedelten Räumen eine längere Eintreffzeit der Feuerwehr in Kauf genommen werden darf oder diese auch unter Inkaufnahme erheblichen Aufwands in gleichen Maße durch die Feuerwehr zu versorgen sind, gibt es unterschiedliche Ansichten, die sich auf die ausgeführten Strömungen der politischen Philosophie zurückführen lassen.

In Abbildung 1 ist eine Kommune dargestellt, für die die Dimensionierung der Feuerwehr unter Berücksichtigung der zuvor ausgeführten ethischen Grundhaltungen beispielhaft illustriert werden soll. Die Kommune besteht zum einen aus einer Kernstadt mit rund 25.000 Einwohnerinnen und Einwohnern und

viertelstellige Bevölkerungsdichte sowie ausgeprägter Infrastruktur und Sonderbauten und zum anderen aus mehreren dörflichen Ortsteilen, die kaum nennenswerte Sonderobjekte sowie eine deutlich geringere Bevölkerungsdichte aufweisen. Zudem gibt es mehrere Weiler und verstreute Einzelanwesen („Forsthaus im Wald“).

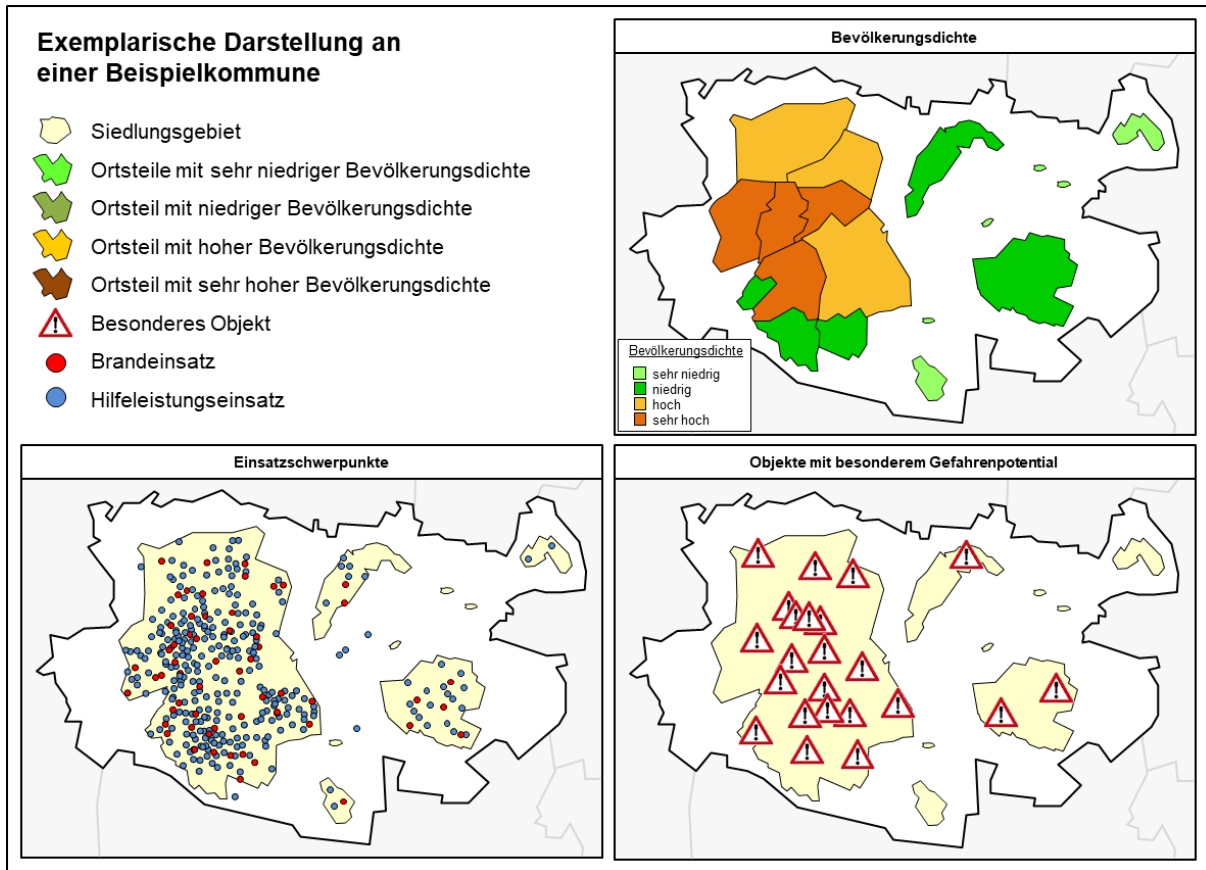


Abbildung 1: Eigenschaften der betrachteten Beispiel-Kommune

Liegt diese Kommune in *Libertaristan* (Abb. 2), einem fiktiven Staat mit stark libertärer Ausrichtung, bilden sich die Strukturen der Feuerwehr in den Ortsteilen mit einer Mindestbevölkerungszahl fast „von allein“, da es ausreichend viele Personen gibt, die im Sinne der örtlichen Solidargemeinschaft den ehrenamtlichen Feuerwehrdienst übernehmen. Nach dem marktwirtschaftlichen Prinzip bilden sich im Innenstadtbereich stärkere Feuerwehreinheiten aus, während in den großen dörflich geprägten Ortsteilen kleinere Ortsfeuerwehren existieren. Die Gemeinde als Träger der Feuerwehr finanziert lediglich die entsprechende Ausstattung. Die östlichen Ortsteile der Beispielgemeinde sind Erholungsorte und als Altersruhesitz beliebt. Dadurch wohnt hier mehrheitlich alters- oder gesundheitsbedingt feuerwehrdienstuntaugliche Bevölkerung, so dass sich bisher keine Freiwillige Feuerwehr etablieren konnte. Eine adäquate Versorgung durch die Feuerwehr wäre hier nur mit starker Einflussnahme der öffentlichen Hand und mit hohem (finanziellen) Aufwand sicherzustellen, was die Bürger*innen von Libertaristan jedoch ablehnen.

Demnach machen die Bürger in Libertaristan kein allgemeines Recht auf ein bestimmtes Versorgungsniveau der Feuerwehr in allen Teilräumen geltend – erst recht nicht, wenn diese dort solidarisch finanziert werden müsste. Dafür ist der Wohn- und Lebensort für alle Bürger*innen frei wählbar, solange diese eine bewusste Entscheidung treffen. So steht es allen Bürgerinnen und Bürgern frei, bei hohem individuellen

Sicherheitsbedürfnis in urbane Räume mit guter Feuerwehrversorgung zu ziehen oder andersrum in nicht oder nur geringfügig von der Feuerwehr versorgte Gebiete (z. B. „Forsthaus im Walde“, Weiler oder die in der Abbildung 2 dargestellten östlichen Ortsteile).

Der Liberalismus ist auch durch Solidarität und gegenseitige Selbsthilfe geprägt. Die Bürger*innen in Libertaristan organisieren sich bei Bedarf in ihren Lebensbereichen selbst, welches sich im konkreten Fall des abwehrenden Brandschutzes mit dem Prinzip der Freiwilligen Feuerwehr deckt, das seinem Wesen nach auf den solidarischen Zusammenschluss Ehrenamtlicher beruht.

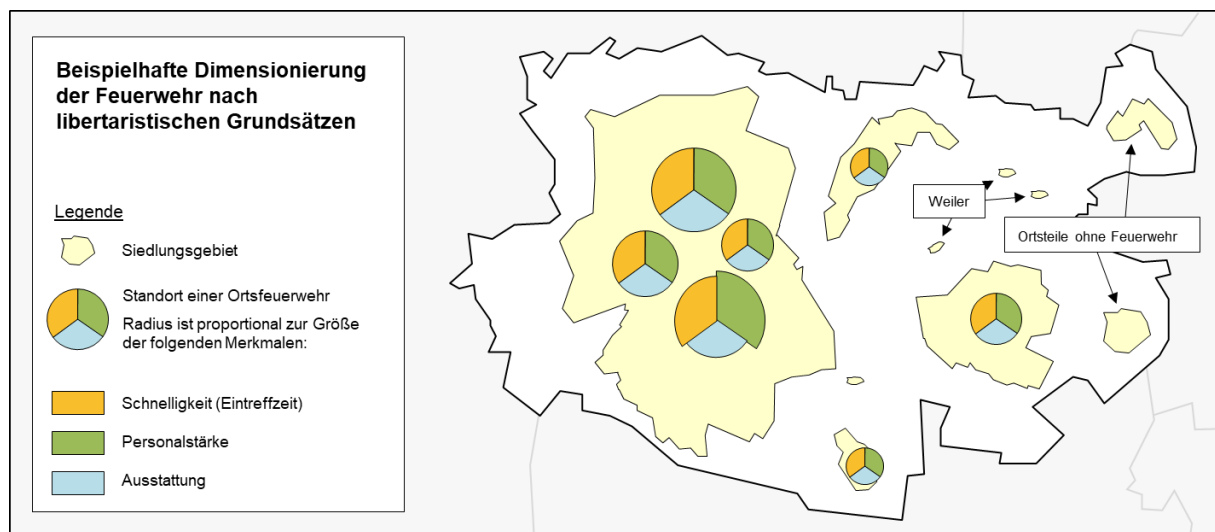


Abbildung 2: Dimensionierung der gemeindlichen Feuerwehr in Libertaristan

In *Egalitaristan*, einem fiktiven Staat mit stark egalitärer Ausrichtung, wird die Sicherstellung der kommunalen Gefahrenabwehr höher gewichtet als das Recht des Einzelnen auf Freizügigkeit, sodass auch öffentliche Eingriffe zugunsten einer gerechten Verteilung und Teilhabe an den Leistungen (Schutz durch die Feuerwehr) zulässig sind. So gibt es eine flächendeckende Grundversorgung durch Standorte der Feuerwehr mit einer gewissen Grundausstattung, auf die der Versuch des Ausgleichs von Ungleichheiten aufbaut. Dementsprechend wird den peripheren Ortsteilen tendenziell sogar mehr Aufmerksamkeit und Anstrengungen durch die öffentliche Hand gewidmet, da im vorliegenden Beispiel die dort lebende Bevölkerung alters- und gesundheitsbedingt eine geringere Selbsthilfefähigkeit und höhere Vulnerabilität aufweist. Hierzu wären auch höhere Steuern hinnehmbar. Demgegenüber ergibt sich die Sicherstellung der Gefahrenabwehr im innerstädtischen Bereich schon allein aufgrund der höheren Anzahl ehrenamtlich am Feuerwehrdienst Interessierter „von selbst“ und benötigt daher keinen weiterführenden staatlichen Eingriff.

Im gleichen Zuge ist in *Egalitaristan* die Wahl des Wohnortes in den Gebieten eingeschränkt, in denen die Sicherstellung des abwehrenden Brandschutzes durch die Feuerwehr nur mit unverhältnismäßig hohen Finanzierungskosten erfolgen könnte. So wäre beispielsweise das Bewohnen von Siedlungsgebieten, Weilern und dem „Forsthaus im Wald“ verboten, da hier der Mindestschutz durch die Feuerwehr nicht sichergestellt werden kann.²

² Auch in der Realität existieren diese staatlichen Einschränkungen, zum Beispiel in der Begrenzung der Art und Weise der Bebauung in Ortslagen, in denen keine Gebäude der Gebäudeklasse 4 oder 5 nach Muster-Bauordnung ohne zweiten

Wie auch in Libertaristan können in Egalitaristan auch wirkungsorientierte Lösungen in Ansatz gebracht werden, bei denen auch mit anderen Maßnahmen als der Aufstellung, Ausstattung und Unterhaltung einer Feuerwehr die gewünschten Sicherheitsziele wie etwa „Schutz des Lebens und körperliche Unversehrtheit im Brandfall“ gleichwertig erreicht werden können (z.B. durch die konsequente Installation von Rauchwarnmeldern in privaten Wohnbereichen, intensive Brandschutzaufklärung, Forderung beider Rettungswegen in baulicher Ausführung). (Lindemann 2018)

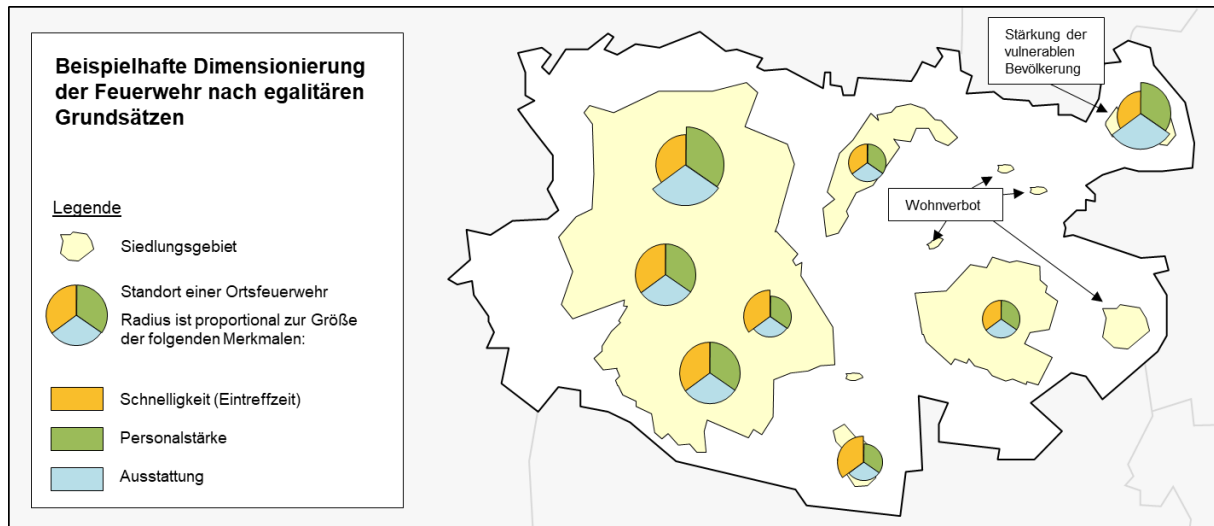


Abbildung 3: Dimensionierung der gemeindlichen Feuerwehr in Egalitaristan

In *Utilitaristan*, einem fiktiven Staat mit stark utilitaristischer Ausrichtung, wird nach der Maximierung des gesellschaftlichen Gesamtnutzens gestrebt, der sich in der Anwendung auf die Sicherheitswissenschaften in Form des Risikos ausdrückt. Risiko ist dabei als das Produkt von Eintrittswahrscheinlichkeit und (potentiellem) Schadensausmaß definiert (vgl. auch BBK 2010). Teilräume mit niedrigem Gefahrenpotential im Hinblick auf Verkehrsinfrastruktur, Topografie, Bevölkerungszahl, Industrie- und Sonderbauten u.Ä., in denen es selten zu Einsätzen für die Feuerwehr kommt, weisen ein geringeres Risiko auf als Gebiete mit hohem Gefahrenpotential und hohem Einsatzaufkommen. Dementsprechend werden in *Utilitaristan* die notwendigen feuerwehrtechnischen Ressourcen nicht homogen nach dem „Gießkannenprinzip“ verteilt, sondern Teilräume mit hohem Risikopotential gezielt mit „mehr Feuerwehr“ ausgestattet, während die peripheren Ortslagen, in denen es nur eine reine Wohnbebauung mit geringem Risikopotential gibt, eine geringe oder gar keine feuerwehrtechnische Ausstattung erhalten (vgl. Abb. 4 auf Basis der in Abb. 1 dargestellten Risikoschwerpunkte).

Rettungsweg in baulicher Ausführung errichtet werden dürften, wenn die Feuerwehr der Gemeinde über kein Hubrettungsgerät verfügt.

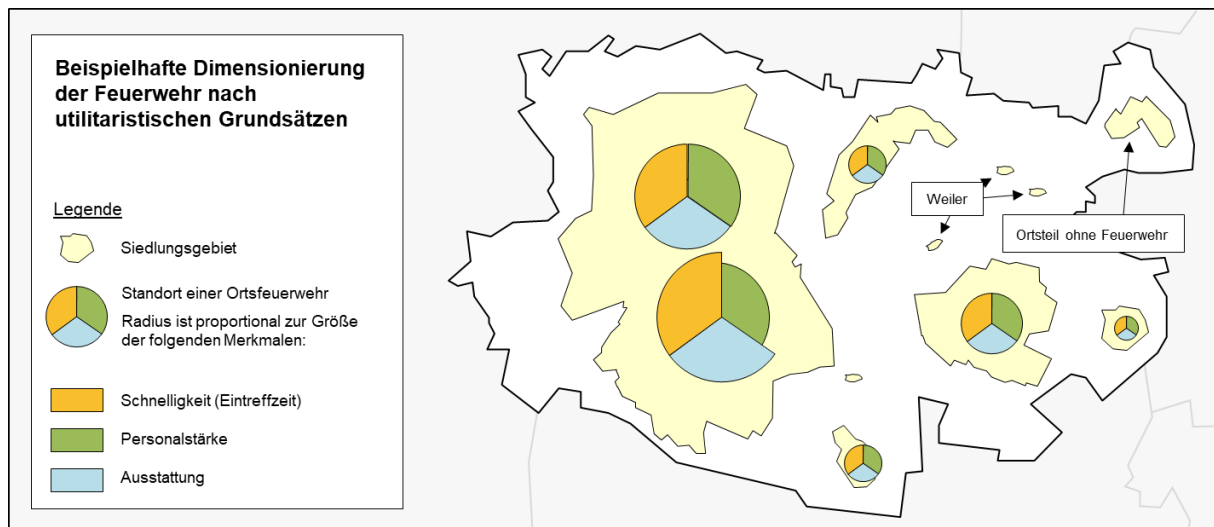


Abbildung 4: Dimensionierung der gemeindlichen Feuerwehr in Utilitaristan

Diese utilitaristische Sichtweise lässt sich wie in der Abbildung 5 auch mathematisch verdeutlichen: In der Gemeinde ist der Standort einer Rettungswache festzulegen, deren Verortung nach egalitaristischer Sichtweise für eine homogene Gebietsabdeckung des Gemeindegebiets in der geografische Mitte erfolgen sollte, um allen Bürgern die gleiche Chance auf fristgerechtes Eintreffen der Rettungskräfte zu bieten. Utilitaristen würden die Rettungswache jedoch nahe dem quantitativen Schwerpunkt des Einsatzaufkommens verorten, um hier die geringstmögliche mittlere Eintreffzeit zu erzielen (und damit den Gesamtnutzen zu maximieren). Wie der Abbildung 5 anhand des bewusst einfach gehaltenen Beispiels mit zehn Einsätzen in der Gemeinde zu entnehmen ist, profitieren acht Einsatzstellen von der utilitaristischen Standortvariante B gegenüber der egalitären Standortvariante A, die zwar im geographischen Mittelpunkt der Gemeindefläche liegt, von der aus aber nur zwei Einsatzstelle schneller zu erreichen sind als vom Standort B. In der Gesamtbetrachtung wird vom Standort A aus eine Eintreffzeit von im Mittel 5,5 Minuten erreicht, während vom Standort B eine mittlere Eintreffzeit von 3,5 Minuten realisiert werden kann. Damit steht im direkten Vergleich dem Ansatz „gute Versorgung für viele und schlechte Versorgung für wenige“ (Utilitarismus) der Ansatz „gleiche Versorgung für alle“ (Egalitarismus) gegenüber.

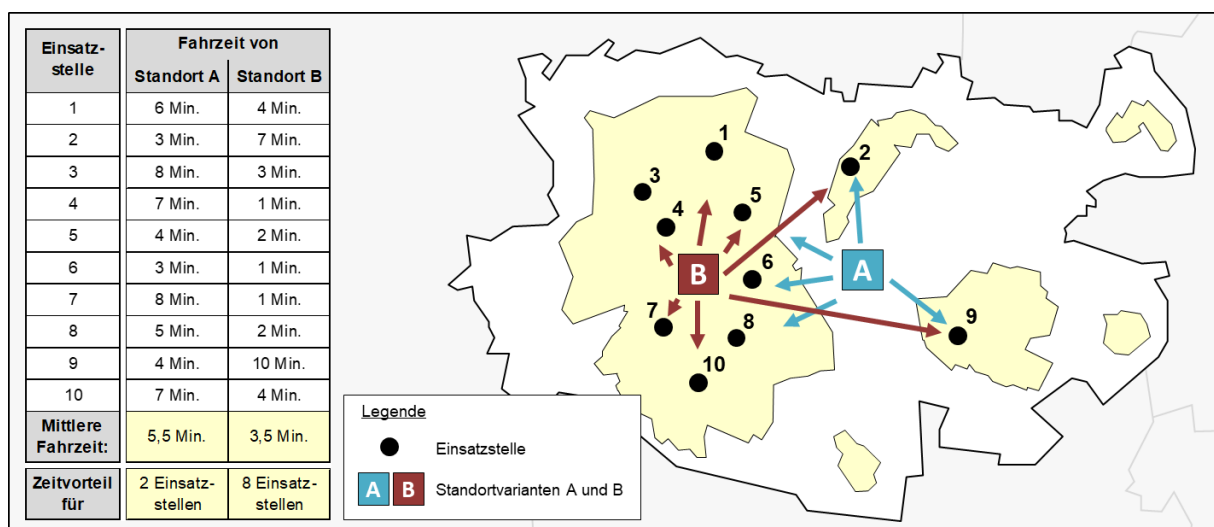


Abbildung 5: Das utilitaristische „Prinzip der Minimierung der mittleren Eintreffzeit“ (Standortvariante A) und egalitäre homogene Gebietsabdeckung (Standortvariante B)

Allen Grundhaltungen ist gemein, dass sie in der bedarfsplanerischen Praxis bei der Dimensionierung von Feuerwehren nie in Reinform vorkommen. In der fachlichen Debatte und der kommunalpolitischen Entscheidung vor Ort werden dabei häufig unbewusst eine oder mehrere dieser Grundhaltungen angenommen. Trotz der Unterschiedlichkeit der aus ihnen resultierenden Feuerwehrstrukturen entsprechen vermutlich alle der gesetzlichen Forderung nach einem Abstellen auf die örtlichen Verhältnisse. Dominierend ist dabei der utilitaristische Ansatz, der sich auch in den normativen Vorgaben mancher Bundesländer sowie in der Anwendung risikobasierter Bemessungsmethoden widerspiegelt. So existieren zahlreiche Ausstattungsrichtlinien in den Bundesländern, gemäß derer das Gemeindegebiet in Gefährdungs- oder Risikoklassen zu clustern ist, denen entsprechend mehrstufige Dimensionierungs- und Ausrüstungsvorgaben zugeordnet sind.³ Dem gleichen Prinzip folgen die in manchen Bundesländern normativ zu bildenden Grundausrüstungs-, Stützpunkts- und Schwerpunktfeuerwehren.⁴ In gleichem Maße finden aber auch egalitaristische Maximen Anwendung, wonach ein gewisses Mindestmaß an Feuerwehrstrukturen flächendeckend zu etablieren ist. Und auch libertäre Elemente sind bei der Bedarfsplanung anzutreffen, zum Beispiel beim Umgang mit Situationen, in denen die Dimensionierung der Feuerwehr der normativen Kraft des Faktischen bzw. dem Diktat des Machbaren unterliegt – so etwa in Ortslagen, in denen schlicht keine tagesalarmverfügbaren oder feuerwehrendiensttauglichen Bürger*innen wohnen und in denen eine hauptamtliche Sicherstellung des Brandschutzes und der Hilfeleistung jenseits jeglicher Verhältnismäßigkeit liegt. Dort müssen faktisch längere Eintreffzeiten und die Notwendigkeit zur Selbsthilfe und -rettung akzeptiert werden. Dem Vorrang der im Libertarismus, aber auch Egalitarismus immanenten Selbsthilfe- und Selbstschutzpflcht trägt der Gesetzgeber in der Realität ebenfalls Rechnung, da die Bevölkerung nach den Feuerwehrgesetzen der Länder sowie dem Gesetz zur Neuordnung des Zivilschutzes ausdrücklich zur Selbsthilfe bzw. -schutz verpflichtet ist. Die Formulierungen in den Feuerwehrgesetzen sind dabei unterschiedlich scharf und eindeutig: In einigen Feuerwehrgesetzen wird „nur“ die bürgerschaftliche Pflicht zur Selbsthilfe genannt oder den Gemeinden als Pflichtaufgabe auferlegt, die Selbsthilfe der Bevölkerung zu fördern. Dahingegen wird beispielsweise in Hessen (§ 1 Abs. 3 HBKG), Nordrhein-Westfalen (§ 1 Abs. 4 BHKG) und Rheinland-Pfalz (§ 1 Abs. 4 LBKG) deutlich herausgestellt, dass der Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und der Katastrophenschutz den Selbstschutz bzw. die Selbsthilfe der Bevölkerung durch im öffentlichen Interesse gebotene behördliche Maßnahmen ergänzen sollen. Die jeweiligen Landesgesetzgeber geben damit zu verstehen, dass die Selbsthilfe der Bevölkerung als Grundbaustein anzusehen ist und die öffentliche Feuerwehr nur als Ergänzung in den Bereichen dient, in denen Selbsthilfe nicht möglich ist oder ein öffentliches Interesse besteht. Soweit sich die Bürger selbst schützen können, sind sie auch dazu verpflichtet, dieses zu tun.

Fazit

Die Strömungen des Libertarismus, des Egalitarismus, des Utilitarismus und des Kommunitarismus liefern unterschiedliche Antworten auf die Frage, welche Prioritäten bei der künftigen Gestaltung der Daseinsvorsorge gewählt werden sollten. Der Libertarismus betont negative Freiheit, wie sie im Recht auf Freizügigkeit zum Ausdruck kommt. Der Egalitarismus betont positive Freiheit und Gerechtigkeit, woraus sich das Anrecht auf Zugang zu Leistungen der Daseinsvorsorge ableitet. Der Utilitarismus schreibt keinem

³ Zum Beispiel in Mecklenburg-Vorpommern gemäß § 6 der Feuerwehrgesetzverordnung (FwOV M-V).

⁴ Zum Beispiel in Niedersachsen gemäß § 1 der Feuerwehrrverordnung (FwVO).

dieser Prinzipien eine herausgehobene Wichtigkeit zu, sondern bewertet eine Handlung nach deren gesellschaftlichen Nutzen. Der Kommunitarismus betont Solidarität und gesellschaftlichen Zusammenhalt. Eine Beschäftigung mit den unterschiedlichen Haltungen kann diese Gegensätze nicht auflösen, sie kann jedoch zu reflektierten und besser informierten Entscheidungen über die künftige Gestaltung der Daseinsvorsorge beitragen.

Im Idealfall kann konkurrierenden Anforderungen zugleich entsprochen werden. Mit innovativen Versorgungslösungen lässt sich auch in peripheren, demografisch und wirtschaftlich schrumpfenden Regionen eine Versorgung zu angemessenen Kosten gewährleisten. Damit werden der Gegensatz zwischen dem Recht auf Freizügigkeit und dem Anrecht auf Zugang zu Leistungen der Daseinsvorsorge sowie die unterschiedlichen Perspektiven zu gesellschaftlicher Solidarität zwar nicht obsolet. Die Gegensätze werden jedoch abgemildert. Entscheidend ist die Befriedigung der Bedürfnisse und Wünsche der Bürger*innen. Der Weg, um dieses Ziel zu erreichen, kann lokal und regional unterschiedlich ausfallen. Dies läuft auf eine Outcome-orientierte Versorgungsteuerung hinaus.

Für die Feuerwehr wird gemeinhin angenommen, dass sich Versorgungsstandards zwingend aus naturwissenschaftlichen Gegebenheiten ableiten ließen. Tatsächlich zeigt ein genauerer Blick, dass auch hier der Planungsprozess durch politisch zu entscheidende ethische Fragestellungen bestimmt ist, die sich mit den vorgestellten Grundhaltungen ganz unterschiedlich beantworten lassen.

Literatur

- BBK – Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.) (2010): Methode für die Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz. Bonn. = Wissenschaftsforum Band 8.
- Bell, D. (2016): Communitarianism. Stanford Encyclopedia of Philosophy. <https://plato.stanford.edu/entries/communitarianism/> (06.05.2020).
- Berlin, I. (1979): Four Essays on Liberty. Oxford/New York/Toronto/Melbourne.
- Bjørnsen, H. M.; Foss, O.; Johansen, S. (2015): The concept and definition of SGI. In: Fassmann, H.; Rauhut, D.; Costa, E. M. da; Humer, A. (Hrsg.): Services of general interest and territorial cohesion. European perspectives and national insights. Göttingen, 49-72.
- Carter, I. (2016): Positive and negative Liberty. Stanford Encyclopedia of Philosophy. <https://plato.stanford.edu/entries/liberty-positive-negative/> (08.05.2020).
- Celikates, R.; Gosepath, S. (2013): Politische Philosophie. Stuttgart.
- Farrington, J.; Farrington, C. (2005): Rural accessibility, social inclusion and social justice: towards conceptualisation. In: Journal of Transport Geography 13 (1), 1-12.
- Hayek, F. A. von (2006): The constitution of liberty. London.
- Lindemann, T. (2018): Hilfsfristen als Planungsparameter im Rettungswesen als „Tabu-Thema“: Feuerwehr-Mythos „8 Minuten“. In: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (Hrsg.): Mal über Taubuthemen reden. Bonn, 68-81. = BBSR-Online-Publikation Nr. 02/2018. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2018/bbsr-online-02-2018.html>, (06.05.2020).
- Mill, J. S. (2006): Utilitarianism - Der Utilitarismus. Stuttgart.
- Nozick, R. (2013): Anarchy, state, and utopia. New York.
- Ritter, G. A. (1991): Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich. München.

DR. JAN MATTHIAS STIELIKE

Rheinische Friedrichs-Wilhelms-Universität Bonn, Institut für Geodäsie und Geoinformation
jan.stielike@uni-bonn.de

THOMAS LINDEMANN

Technische Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung
thomas.lindemann@tu-dortmund.de

PROF. DR. THEO KÖTTER

Rheinische Friedrichs-Wilhelms-Universität Bonn, Institut für Geodäsie und Geoinformation
tkoetter@uni-bonn.de