

Sonderdruck aus:

Verfassungsstaatlichkeit im Wandel

**Festschrift für Thomas Würtenberger
zum 70. Geburtstag**

Herausgegeben von

**Dirk Heckmann
Ralf P. Schenke
Gernot Sydow**



Duncker & Humblot · Berlin 2013

Resilient Societies

Staatliche Katastrophenschutzverantwortung und Selbsthilfefähigkeit der Gesellschaft

Von *Christoph Gusy*, Bielefeld

T. Würtenberger¹ hat als einer der Ersten die Figur der Resilient Society in die wissenschaftliche Diskussion eingebbracht.² Sie findet sich in ganz unterschiedlichen Kontinenten, Staaten und Kulturreihen und steht dort überwiegend im Kontext von Sicherheits- und Katastrophen(schutz)diskussionen. Die Vielfalt der Theorien und ihrer Anwendungsmöglichkeiten kann hier nicht einmal nachgezeichnet, geschweige denn ausdiskutiert werden. Hier soll der Frage nach ihrer Relevanz und Brauchbarkeit unter den Rahmenbedingungen des deutschen Rechts, namentlich des deutschen Katastrophenschutzrechts, nachgegangen werden.³

I. Die Resilienz und die Selbsthilfefähigkeit der Gesellschaft

Resilienz ist eine eingeführte Kategorie in zahlreichen wissenschaftlichen Disziplinen.⁴ Allgemein kann sie als Toleranz eines Systems gegenüber Störungen ver-

¹ Der Jubilar hat das staatstheoretische und staatsrechtliche Denken in Deutschland in vielfältiger Weise bereichert. Meine Zusammenarbeit mit ihm steht insbesondere im Kontext seiner sicherheitspolitischen und -rechtlichen Forschungen. Auch wenn wir in zahlreichen Grundfragen unterschiedlicher Auffassung sind: Von seinen Einsichten und Reflexionen habe ich – gerade auch über den deutschen Rechtskreis hinaus – viel gelernt. Dafür möchte ich danken!

² Würtenberger, Resilienz, in: Baumeister u. a. (Hg.), FS Schenke, 2011, S. 561. Zuvor Würtenberger/Tanneberger, Sicherheitsarchitektur als interdisziplinäres Forschungsfeld, in: Riescher u. a. (Hg.), Sicherheit und Freiheit statt Terror und Angst, 2010, S. 97; ferner mehrere Beiträge in: Würtenberger u. a. (Hg.), Innere Sicherheit im europäischen Vergleich, 2012; zuletzt Gander/Perron/Poscher/Riescher/Würtenberger (Hg.), Resilienz in der offenen Gesellschaft, 2012.

³ Für intensive Vorarbeiten danke ich Frau *E. Dopheide*, Bielefeld. Für nützliche Hinweise bin ich den Kolleginnen und Kollegen vom inzwischen abgeschlossenen BMBF-geförderten Forschungsprojekt „Prioritätenbildung bei Rettungsmaßnahmen“ (Prikats) (Witten/Herdecke und Bielefeld) zu Dank verpflichtet.

⁴ Allgemein zum Thema Resilienz Allenby/Fink, Science 2005, S. 1034; Bohle, Leben mit Risiko – Resilience als neues Paradigma für die Risikowelten von morgen, in: Felgentreff/Glade (Hg.), Naturrisiken und Sozialkatastrophen, 2008, S. 435; Dombrowsky, Resilience from a sociological viewpoint, 2010; Maguire/Hagan, Australian Journal of Emergency Ma-

standen werden. Eine technikorientierte Begriffsverwendung bezeichnet damit die Fähigkeit eines Körpers, nach Deformationen von außen wieder zu seiner ursprünglichen Form zurückkehren zu können. In der Psychologie bedeutet sie die Fähigkeit, Krisen durch Rückgriff auf persönliche und soziale Ressourcen zu meistern bzw. als Anlass für Entwicklungen zu nutzen. Und die Resilienz von Ökosystemen liegt in deren Fähigkeit, Störungen zu tolerieren, ohne dass das System zusammenbricht. In den unterschiedlichen Kontexten finden sich verwandte Konzepte unter den Stichwörtern „Vulnerabilität“, „Coping(fähigkeit)“, Fehlertoleranz und Widerstandsfähigkeit.

Es war wohl am ehesten der ökologische Verwendungszusammenhang, welcher Begriff und Konzepte der Resilient Society begründete.⁵ Sie finden sich inzwischen in zahlreichen Kultur- und Rechtskreisen, Staaten und Gesellschaften,⁶ in anderen hingegen (bislang) nicht.⁷ Von hier aus ist die Diskussion sowohl in Europa⁸ als

nagement 2007 (22), S. 16; *Manyena*, Disasters 2006, S. 433; *Norris/Stevens/Pfefferbaum*, B./*Wyche/Pfefferbaum*, R., American Journal of Community Psychology 2008, 127; *Trachsler*, Resilienz: Konzept zur Krisen- und Katastrophenbewältigung, in: CSS Analysen zur Sicherheitspolitik 60 (2009); *Voss*, Resilienz, Vulnerabilität und transdisziplinäre Katastrophenforschung, in: Siedschlag (Hg.), Jahrbuch für Europäische Sicherheitspolitik 2009, S. 67.

⁵ *Kaufmann*, Zivile Sicherheit: Vom Aufstieg eines Topos, in: *Hempel/Krasemann/Bröckling* (Hg.), Sichtbarkeitsregime, 2011, S. 101 (117 ff.).

⁶ USA: *Flynn*, The Edge of Disaster: Rebuilding a Resilient Nation. New York: Random House, 2007; *Flynn*, Foreign Affairs 2008 (2), 2; *Giuliani*, The Resilient Society, City Journal 2008 (18), Nr. 1; *Lasker*, Redefining Readiness: Terrorism Planing Through the Eyes of the Public, 2004. Vereinigtes Königreich: *Edwards*, Resilient Nation, 2009. Türkei: *Karancı/Aksit*, International journal of mass emergencies and disasters 2008, 403. Israel: *Elran*, Benchmarking Civilian Home Front Resilience: Less than Meets the Eye, in: *Brom/Kurz* (Hg.), Strategic Survey for Israel, 2010, 71; *UJA Federation of New York/The Reut Institute/The Israeli Traume Coalition*, Civil Resilience Network, Conceptual Framework for Israel's Local & National Resilience, 2009. Singapur: *Koh*, Social Resilience and its Bases in Multicultural Singapore, in: *Vasu* (Hg.), Social Resilience in Singapore: Reflections from London Bombings, 2007, S. 27; s.a. *Korff*, Sicherheit im modernen Urbanismus zwischen Überwachung und lokaler Selbstorganisation, in: *Allmendinger* (Hg.), Entstaatlichung und soziale Sicherheit, Bd. 31, 2003, S. 624. Japan: *Atsumi*, Les Annales de la Recherche Urbaine 2004 (95), 63; *Ikeda/Fukuzono/Sato* (Hg.), A Better Integrated Management of Disaster Risks, Toward Resilient Society to Emerging Disaster Risks in Mega-Cities, 2006; *Kawasaki*, International Journal for Japanese Sociology 2000, 111; *Okazaki/Pandey*, Regional Development Dialogue 2005 (2), 52; *Shaw/Goda*, Disasters 2004, 16. Australien: *Tempelman/Bergin*, Taking a punch: Building a more resilient Australia, 2008.

⁷ Überblick bei *Württenberger*, FS Schenke (Fußn. 2), S. 564 ff. Auffällig ist das Fehlen vergleichbarer Diskussionen in Frankreich und im romanischen Raum, in den Niederlanden und im mittelosteuropäischen Raum.

⁸ European Security Research and Innovation Forum (ESRIF): ESRIF – Final Report, Brüssel, 2009; *Lentzos/Rose*, Die Unsicherheit regieren, Biologische Bedrohungen, Notfallplanung, Schutz und Resilienz in Europa, in: *Purtschert/Meyer/Winter* (Hg.), Gouvernementalität und Sicherheit, Zeitdiagnostische Beiträge im Anschluss an Foucault, 2008, S. 75.

auch in Deutschland⁹ angekommen. Im Kontext von Sicherheits- und Katastrophenforschung thematisiert sie hier die Ausbildung von Toleranzpotential gegenüber Störungen des gesellschaftlichen Lebens, etwa bei (Groß-)Schadensereignissen, und die Stärkung zivilgesellschaftlicher Ressourcen, namentlich von Fähigkeiten und Fertigkeiten zur Selbsthilfe.¹⁰ Der Zusammenhang zur Katastrophendiskussion macht bereits deutlich: *Resilienz soll keine Eigenschaft der Gesellschaft sein, welche zu jeder Zeit und unter allen äußeren Bedingungen gefordert sein soll.* Es geht nicht um Aktivierung der Gesellschaft parallel zu anderen funktionierenden Organisationen oder Handlungssystemen wie etwa dem Staat. Es geht vielmehr um ihre Aktivierung im Falle von Beeinträchtigungen von innen oder außen, oder des Versagens anderer, eigentlich verantwortlicher Stellen. Resilienz ist nicht im Normalfall, sondern im pathologischen Fall gefragt: „No reformation without deformation.“

Wohlgemerkt: Auch in diesem Kontext sind *Resilienz und Selbsthilfefähigkeit von Gesellschaften nicht identisch*. Letztere ist wahrscheinlich ein zwar wichtiges, aber eben nur ein Element von gesellschaftlicher Resilienz. Aber ebenso richtig dürfte auch sein, dass Selbsthilfefähigkeit ein gewisses Maß an Resilienz voraussetzt. Eine Gesellschaft, welche durch eine Störung völlig außer Funktion gerät und für solche Fälle über keine Mechanismen für deren Wiederherstellung verfügt, kann auch kaum Selbsthilfefähigkeit entwickeln. Ebenso wichtig ist die *Unterscheidung zwischen Resilienz bzw. Selbsthilfefähigkeit von Gesellschaften und derjenigen von Individuen*: Die vielfach betonte Notwendigkeit persönlicher Notfallvorsorge¹¹ bezieht sich nicht auf dasselbe wie die gesellschaftliche Notfallvorsorge. Das ist insbesondere dort offensichtlich, wo Handlungen zur Katastrophenbewältigung nur gemeinschaftlich oder arbeitsteilig (etwa bei der Versorgung von Verletzten und Pflegebedürftigen) wahrgenommen werden können. Aber auch hier sind Zusammenhänge nicht zu übersehen: Wer selbst (individuell) nicht handlungsfähig ist, kann auch keine sozialen Aufgaben oder Funktionen erfüllen.

In der Ausprägung der Selbsthilfefähigkeit ist unser Gegenstand schon in der Vergangenheit vereinzelt zum *Inhalt von Rechtsnormen* geworden.¹² So bezeichnet § 1 Abs. 2 Nr. 1 ZSKG den „Selbstschutz“ als ein Element des Zivilschutzes, welcher seinerseits die „Selbsthilfe der Bevölkerung“ ergänzen soll (§ 1 Abs. 1 S. 2

⁹ s. etwa *Reichenbach* u. a. (Hg.), Risiken und Herausforderungen für die öffentliche Sicherheit in Deutschland, Grünbuch des Zukunftsforschungs Öffentliche Sicherheit, 2008; S. 52; s.a. *Schutzkommission beim Bundesministerium des Innern*, Bericht über mögliche Gefahren für die Bevölkerung bei Großkatastrophen und im Verteidigungsfall, 2006, S. 42 ff.; *Schutzkommission beim BMI* (Hg.), Vierter Gefahrenbericht, 2011, S. 94 f. Breiter Überblick bei *Goersch*, Empirische Untersuchung von Möglichkeiten der Förderung der persönlichen Notfallvorsorge in Deutschland, 2010; s.a. *Lorenz*, Kritische Infrastrukturen aus Sicht der Bevölkerung, 2010, S. 33 ff. (Nachw.).

¹⁰ *Kaufmann* (Fußn. 5), S. 118.

¹¹ Eingehend *Goersch* (Fußn. 9), S. 20 ff., 26 ff.

¹² Nach *Würtzenberger*, FS Schenke (Fußn. 2), S. 569 findet sich in Deutschland schon gegenwärtig eine „an Resilienz orientierte politisch-rechtliche Gestaltung ohne eigenständiges Resilienz-Konzept“.

ZSKG).¹³ § 5 ZSKG begründet die Aufgabe von „Aufbau, Förderung und Leitung des Selbstschutzes der Bevölkerung“ u. a. durch „Unterrichtung und Ausbildung der Bevölkerung“.¹⁴ Und im Rahmen des Art. 196 AEUV fördert die Kommission u. a. Aktivitäten mit dem Ziel, den „EU-Bürgern zu helfen, sich selbst wirksamer zu schützen“.¹⁵

II. Staatliche Sicherheitsaufgaben und resiliente Gesellschaft

Die hier in Umrissen angedeutete Theorie geht davon aus, dass die Resilienz der Gesellschaft nicht jederzeit, sondern nur bei besonderem Bedarf abgerufen werden muss. Sie ist also eine Notfallkompetenz, welche den Notfall voraussetzt und auch dann erst mobilisiert werden soll, wenn ein Bedarfsfall eintritt. Diese *Subsidiarität der Resilient Society* ist geeignet, ihren politischen und rechtlichen Stellenwert näher zu bestimmen.

*Katastrophen sind die Stunde des Staates.*¹⁶ Zumeist werden ihm die größte Fachkompetenz und die relativ bestmögliche Ausstattung zugewiesen, um mit derartigen Großschäden so weit wie möglich fertig zu werden. Und wenn und wo dies einmal nicht der Fall ist – wie nach dem großen Erdbeben von Haiti Anfang 2010 –, wird dies öffentlich angeprangert und nach Unterstützung durch andere Staaten gerufen. Jene Sicht kann man als etatistisch kritisieren. Doch ist zu bedenken: In den meisten Staaten der Welt sind bislang (noch) keine Alternativen erkennbar.

Hier steht der Staat in einer charakteristischen Doppelrolle. Einerseits obliegt ihm die Aufgabe der *Katastrophenprävention*,¹⁷ also der vorbeugenden Verhinderung von Katastrophen. Auch dies ist eine Aufgabe des Staates, der sie selbst oder ggf. unter Einschaltung Anderer zu erfüllen hat. Dass die Deiche ausreichend hoch, die Kraftwerke auf modernstem Stand sicher oder der Schutz vor Attentaten und anderer schwerer Kriminalität auf hohem Niveau durchgesetzt wird, ist von den öffentlichen Händen selbst sicherzustellen oder von ihnen gegenüber sonstigen Verpflichteten oder Akteuren (Grundstückseigentümern, Kraftwerks- oder Flughafenbetreibern

¹³ Ähnliche Zielsetzungen finden sich in einigen Brandschutzgesetzen der Länder; s. etwa für Hessen: § 1 Abs. 4 HBKG, NRW: § 8 FSHG, Rheinland-Pfalz: § 1 Abs. 4 LBKG, Sachsen: § 52 SächsBRKG, Thüringen: § 1 Abs. 3 ThürBKG.

¹⁴ Zum Gesetz Schmidt, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Bd. K22 Nds, Kapitel 21. Zu § 5 ZSKG Stein, Selbstschutz der Bevölkerung, in: BBK (Hg.), 50 Jahre Zivil- und Bevölkerungsschutz in Deutschland, 2008, S. 53 ff.

¹⁵ Mitteilung der Komm. an das EP v. 23.2.2009, Komm (2009) 82 endg.; s.a. Entscheidung des Rates v. 5.3.2007, 2007/162/EG, ABI. 2007 E 71/9. s. Walus, EuR 2010, 564 ff.; ders. Bevölkerungsschutz 2010 (4), 22 ff.

¹⁶ Dazu grundlegend Reichenbach u. a. (Fußn. 9); Trute, KritV 2005, 342 ff.; Stober/Eisenmenger, NVwZ 2005, 121 ff.; Gusy, DÖV 2011, 85 ff. (Nachw.).

¹⁷ Zum Unterschied zwischen Katastrophenprävention und Katastrophenschutz in Deutschland Kloepfer, Verwaltungsarchiv 2007 (98), 161 (168 f., 191 f.); Trute (Fußn. 16), S. 342 (349 f.).

u. a.) durchzusetzen. Je effektiver solche Aufgaben durchgeführt werden, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit einer Katastrophe. Man kann geradezu formulieren: Ein wesentlicher Indikator für die angemessene Wahrnehmung dieser Aufgabe ist, dass keine Katastrophe stattfindet.¹⁸ Daneben gibt es auch die Staatsaufgabe des Katastrophenschutzes. Er ist jedenfalls in Deutschland *kein Schutz vor der Katastrophe selbst, sondern vor den Katastrophenfolgen*.¹⁹ Diese Aufgabe setzt also das Stattfinden der Katastrophe schon voraus: Ohne Katastrophenfall kann der Katastrophenschutz gar nicht wirksam werden.

Das heißt aber auch: Würden Katastrophenprävention bzw. Katastrophenvermeidung optimal gelingen, so bliebe für die Selbsthilfefähigkeit der Gesellschaft im oben umschriebenen Sinne kein Raum. Wem auf zureichende Weise geholfen wird, der braucht sich nicht selbst zu helfen. Und die Resilienz der Gesellschaft wäre danach eine Folge staatlicher Aktivitäten, also eben gerade nicht durch Selbsthilfefähigkeit gefördert oder gar hergestellt. Die Theorien über die Resilient Society würden so zwar nicht notwendig falsch, blieben jedoch ohne Anwendungsbereich. Offenbar gehen sie jedoch von einem anderen Kalkül aus: Nämlich davon, dass es einen Bedarf nach Resilienz und Selbsthilfefähigkeit geben kann. Ein solcher würde voraussetzen, dass es Situationen geben kann, in welchen die bekannten staatlichen Katastrophenbewältigungsmechanismen nicht greifen; sei es, weil die Katastrophe zu groß ist oder weil die vorhandenen Mechanismen aus anderen Gründen nicht ausreichen. Ressourcen können zu klein kalkuliert sein, es fehlen dann im Notfall ausreichende Vorräte bzw. Reserven. Die staatlichen Mittel unterliegen zahlreichen Restriktionen, etwa im Haushaltsrecht und bei mobilisierbarem geeignetem Personal. Weiter können die personellen und materiellen Ressourcen durch eine Vielzahl zeitgleicher Ereignisse an unterschiedlichen Stellen zugleich gebunden sein und so nicht ausreichen: Wenn zahlreiche Flüsse gleichzeitig über die Ufer treten, werden irgendwann die Sandsäcke knapp. Noch weiter können die zur Verfügung stehenden Ressourcen durch die Katastrophe selbst in ihrer Einsetzbarkeit beeinträchtigt sein. Dies kann etwa bei Pandemien – hier fehlt das Personal – oder bei großflächigem Stromausfall – hier fehlen Geräte – der Fall sein. Es gibt also unterschiedlich denkbare Szenarien, in welchen die Staatsaufgabe der Katastrophen- und der Katastrophenfolgenprävention nicht mehr angemessen wahrgenommen werden können. Solche Fälle können im Sinne einer tradierten Terminologie als Staatsversagen bezeichnet werden. Die öffentliche Hand ist aus intern oder extern induzierten Gründen nicht in der Lage, eine notwendige Aufgabe im notwendigen Umfang wahrzunehmen. Das Konzept ist ein allein beschreibendes, nicht notwendig zugleich bewertendes.

Im genannten Sinne setzt die Theorie der Resilient Society sogar bei einem *doppelten Staatsversagen* an. Zunächst versagen die staatlichen Mechanismen der Ka-

¹⁸ Zusammenhänge zwischen Katstrophenschutz(recht) und Resilienz-Diskussion zeigt Württenberger, FS Schenke (Fußn. 2), S. 572 f. auf.

¹⁹ Dazu näher Gusy (Fußn. 16), S. 85 (86 f.).

tastrophenschutz, wenn die vorhandenen Mittel ihrer Verhütung nicht ausreichen: Die Deiche waren nicht hoch genug, das Stromnetz nicht ausreichend leistungsfähig. Sodann versagen aber auch die staatlichen Mechanismen der Katastrophenfolgenbewältigung: Die vorhandenen Sandsäcke waren nicht zur richtigen Zeit am richtigen Ort, die Notstromaggregate waren anderorts gebunden oder sprangen nicht an. Erst jetzt ist die Resilient Society gefragt, welche das Fehlen oder die Funktionsunfähigkeit der üblichen Katastrophenschutzmechanismen ersetzen soll. Sie setzt also ein zweifaches Staatsversagen voraus, oder anders formuliert: Sie begründet eine *Reservekompetenz* zur *Reservekompetenz*. Sie ist gefragt, wenn nichts mehr geht. Und sie ist gefragt unter widrigen Umständen: Katastrophen sind eben nicht bloß Staatskatastrophen, sondern treffen die Gesellschaft mindestens ebenso intensiv, zahlreiche ihrer Mitglieder sogar intensiver. Deren Lage ist dann in jeder Bedeutung des Wortes katastrophal.²⁰

In diesem Sinne bezeichnet Resilienz eine Art *Reservefähigkeit und -funktion der Gesellschaft, die andernorts vorhandene Krisenbewältigungsmechanismen ergänzen soll*, aber nur zum Einsatz kommen soll, wenn jene Mechanismen versagen. Sie ist also im mehrfachen Sinne subsidiär und kann allenfalls als ultima ratio eines sozialen Katastrophenpräventions- und -bewältigungssystems angesehen werden.

III. Resilienz zwischen „Staat“ und „Gesellschaft“

Wer eigentlich ist gemeint, wenn nach der Resilienz der „Gesellschaft“ gefragt wird? Um wessen Resilienz geht es eigentlich, wer ist ihr „Subjekt“? In der deutschen Wahrnehmung könnte es nahe liegen, diese Frage in der tradierten Dichotomie von „Staat“ und „Gesellschaft“²¹ dahin zu beantworten, dass in einem Fall, wenn die eine Seite nicht (mehr) hinreichend handlungsfähig ist, subsidiär die andere Seite in die offen gelassenen Handlungsräume einzutreten hat. Staat und Gesellschaft stünden nach einem solchen Verständnis einander nicht nur als getrennt gedachte Sphären gegenüber, sondern zugleich in einem Verhältnis wechselseitiger subsidiärer Unterstützungs pflicht. Wohlgemerkt: Die in diesem Satz ausgedrückte Formel entspricht so nicht mehr dem tradierten Konzept von Staat und Gesellschaft.

Ein solches Verständnis wäre allerdings geeignet, das Konzept der Resilient Society in Deutschland von vornherein leerlaufen zu lassen. Denn „die Gesellschaft“ ist nach jener Theorie die Summe der freien Menschen, welche in ihr ihre eigenen Zwecke leben. Sie lebt also von den freien Handlungen ihrer Mitglieder, seien es Individuen, seien es soziale Organisationen wie Unternehmen, Vereine oder Gesellschaften. Demgegenüber ist die Gesellschaft als Ganze weder handlungsfähig noch als solche anerkannt. Zurechnungssubjekt überindividueller Handlungsfähigkeit ist nicht sie, sondern es sind die sozialen Einheiten in ihr. Eine kollektive Handlungsfähigkeit

²⁰ Zum Wortsinn Nachw. bei *Gusy* (Fußn. 16), S. 85 (86).

²¹ Zu ihr näher Gesellschaft, Gemeinschaft, in: Brunner/Conze/Koselleck (Hg.), Geschichtliche Grundbegriffe, Band 2, 1975, S. 801 ff.

erlangen die Menschen in ihrer Gesamtheit als Mitglieder der Gesellschaft nicht, sondern allenfalls als Bürger im Staat. Es mag genau diese Sichtweise gewesen sein, welche einzelnen Betrachtern die Frage aufdrängte, ob es „die Gesellschaft“ als soziales System überhaupt gebe (N. Luhmann). Wer also von der Resilient Society irgendeine Form von Handlungsbereitschaft oder gar Handlungsfähigkeit erwartet, kann damit nicht die Gesellschaft im Sinne der tradierten deutschen Staatstheorien meinen.

Zu einer solchen Annahme besteht allerdings auch keine Veranlassung. Schon die Tatsache, dass die Idee der Resilient Society keine originär deutsche Erfindung darstellt, legt den Schluss nicht eben nahe, dass sie auf die deutschen Staatstheorien rekurriert. Ihr Grundanliegen liegt vielmehr darin, eine funktionsgerechte Aufgabenverteilung zwischen staatlichen und anderen Stellen im Gemeinwesen zu suchen und zu finden. Ihr Ausgangspunkt ist also die Annahme, dass den öffentlichen Händen kein Monopol der Sozialgestaltung zukommt. Vielmehr sind sie in der Reichweite seiner Legitimation, der Summe seiner Ressourcen und der Begrenztheit seiner Mittel längst nicht mehr in der Lage, alle auf die Politik zukommenden sozialen Gestaltungsanforderungen selbst zu erfüllen. Diese Erkenntnis, die sich für die Wirtschafts- und Sozialpolitik längst durchgesetzt hat, ist im Prinzip auch auf den Bereich der Sicherheitspolitik zu übertragen. Auch wer hier ein Gewaltmonopol annimmt, hat sich innerhalb und außerhalb des Katastrophenfalles der Erkenntnis zu stellen, dass es Erscheinungsformen staatlicher Handlungspflichten geben kann, welche seine Handlungsmöglichkeiten überschreiten.²² Dies gilt umso mehr, je größer und außerordentlicher die Anforderungen sind, welche im Einzelfall zu erfüllen sind. Unter diesen ist der Katastrophenfall gewiss ein Extremfall, welcher in der Rechtsordnung schon begrifflich gerade durch die Unzulänglichkeit der normalen staatlichen Ressourcen gekennzeichnet ist. In solchen Fällen liegt es nahe, über die Möglichkeiten, Vorbedingungen und Grenzen einer Heranziehung anderer, als originär staatlicher Stellen, nachzudenken. Als eine der hierzu vertretenen theoretischen Grundannahmen lässt sich für den Bereich der Sicherheitsgewährleistung im Katastrophenfall die Theorie von der Resilient Society begreifen.

So stellt jene Idee aus der Sicht der Rechtswissenschaft am ehesten eine *Theorie funktioneller Privatisierung* dar.²³ Ihr ginge es dann um die Frage, wie und in welcher Form andere als staatliche Stellen – die man auch „gesellschaftliche“ nennen kann – an der Bewältigung von Katastrophenfolgen beteiligt werden können und sollen. Aus einer solchen Sicht ließe sie sich formulieren als die *Fähigkeit des verfassten politischen, ökonomischen und sozialen Systems (über den tradierten staatlichen Sektor hinaus) zur Bewältigung von Katastrophen und Kriminalitätsfolgen*. Es geht hier um

²² Näher dazu Gusy, DÖV 1996, 573 ff.

²³ Zu anderen Formen im Sicherheitsbereich Marx, The New Surveillance. Some Concepts and Some Implications for Privacy and Stratification, in: Hempel u. a. (Fußn. 5), S. 85 ff.; Kreissl, Privatisierung von Sicherheit, in: Zoch/Kaufmann/Haverkamp (Hg.), Zivile Sicherheit, 2011, S. 267.

das Gemeinwesen insgesamt, um Staat und Gesellschaft, nicht um Staat oder Gesellschaft.

In diesem Rahmen stellen sich mehrere Fragen:

(1) Grundannahme ist die Einsicht, dass Resilienz der Gesellschaft nicht einfach da ist oder vorausgesetzt werden kann.²⁴ Sie ist also keine gleichsam natürliche Ressource „der Gesellschaft“, welche im Katastrophenfall einfach abgerufen bzw. nach der Katastrophe wieder abgeschaltet werden kann. Vielmehr ist sie als solche definitions-, herstellungs- und erhaltungsbedürftig. Überlegen könnte hier eine Politik sein, welche auf Herstellung, Erhaltung und ggf. Stärkung gesellschaftlicher Resilienz hinwirkt. In diesem Sinne würde dann die Resilienz der Gesellschaft auch zu einer Staatsaufgabe.

(2) Da ist weiter die Frage nach einer *sinnvollen Arbeitsteilung zwischen staatlichen und anderen Stellen im Katastrophenfall*,²⁵ also die Frage danach, wem sinnvoller Weise welche Funktionen zugewiesen werden sollten. Infolge der vorausgesetzten Subsidiarität gesellschaftlicher Resilienz stellt sich die Abgrenzungsfrage insbesondere danach, wie weit der staatliche Eigenbereich der Katastrophenfolgenbewältigung reichen kann bzw. was für andere Stellen offen gelassen werden muss. Eine solche Aufgabe stellt sich umso mehr, wenn man die Annahme zugrunde legt, dass möglicherweise nicht alle staatlichen Katastrophenbewältigungsressourcen gleichzeitig oder gleichermaßen ausfallen, sondern ggf. nur einzelne von ihnen. Dabei ist nicht allein das Ausfallrisiko behördlicher Ressourcen in den Blick zu nehmen, sondern zumindest ebenso die Frage nach der Fähigkeit anderer Stellen, diese zeitweise ganz oder zum Teil zu ersetzen.

(3) Schließlich stellt sich die Frage nach den *notwendigen oder möglichen Maßnahmen, um jene Resilienz herzustellen oder zu garantieren*. Dafür wird im gesellschaftlichen Normalzustand geplant für einen Fall des Wegfalls genau jenes Normalzustandes. Dies ist gewiss möglich, aber wenn schon die Katastrophe selbst ungewiss ist, so ist es ebenso die vorherige Erkenntnis dessen, welche Mechanismen zu ihrer Bewältigung notwendig, ausreichend und ausfallsicher sind. Wer dies vorher wüsste, bräuchte nicht mit der resilienten Gesellschaft zu planen, sondern könnte gleich die notwendigen und ausfallsicheren Vorkehrungen treffen. Auch hier gilt also: Der Weg zur Resilient Society ist in diesem Sinne weder klar vorgezeichnet, noch einfach, noch kurz.²⁶

²⁴ Davon gehen alle mir bekannten ausländischen Theorien aus. Resilienz ist danach Ziel und Aufgabe, nicht Prämisse oder Basis gesellschaftlicher Katastrophenbewältigungsfähigkeit. Ausdrücklich „wider die Illusion einer ‚Dauergesundheit‘“ unserer Gesellschaft Paulus, Sicherheit oder Resilienz?, in: Hempel u. a. (Fußn. 5), S. 143.

²⁵ Zur Notwendigkeit einer Vernetzung von staatlichem und gesellschaftlichem Bereich insoweit Württemberger, FS Schenke (Fußn. 2), S. 574 ff.

²⁶ Rechtliche Vorgaben und Anforderungen nennt Trute (Fußn. 16), S. 342 (351 ff.).

IV. Selbsthilfefähigkeit der Gesellschaft – vor und in der Katastrophe

Wer die Selbsthilfefähigkeit der Gesellschaft thematisiert, thematisiert regelmäßig zugleich deren Schwinden. In der Realität herrsche eine „Vollkasko- und Blaulichtmentalität“ vor.²⁷ Erklärend findet sich bisweilen der Hinweis auf den expandierenden Sozialstaat als Motor und Instrument einer schleichen Entmündigung der Bürger und damit der Verweis auf den Staat als Verursacher und Verantwortlichen für die Entwicklung.

Eine solche Betrachtung greift jedoch mindestens zu kurz. Die abnehmende Selbsthilfefähigkeit ist zumindest gleichermaßen eine Folge von Marktveränderungen und des Verhaltens der Marktteilnehmer. Vielerorts finden sich neue Angebote, welche das Leben erleichtern können und sollen. Mobile Pflegedienste nehmen anstrengende und auch unangenehme Arbeiten ab; Tiefkühlkost wird ins Haus geliefert oder ist im Laden erhältlich; das Internet erspart für die Kommunikationsteilnahme den Gang zum Briefkasten, das Handy den zur Telefonzelle. Dies und vieles mehr geschieht weder mit dem Ziel einer Entmündigung der Menschen noch aus sozialstaatlicher Motivation, sondern aus geschäftlichen Gründen. So werden neue Märkte erschlossen und neue Geschäftsmodelle eingeführt. Im optimalen Falle ist dies im Interesse aller Beteiligten: Für die Anbieter entstehen neue Gewinnmöglichkeiten, die Kunden sparen lästigen oder unerwünschten Aufwand und der Staat erhält neue Steuerquellen. Die abnehmende Selbsthilfe ist dann eine Nebenfolge solcher Verhaltensänderungen: Wer regelmäßig den Pflegedienst kommen lässt, verliert die Fähigkeit, selbst zu pflegen, hat möglicherweise auch gar nicht mehr die dafür notwendigen Gegenstände im Haushalt. Wo der nächste Briefkasten hängt, wird unwichtiger. Und auch die häusliche Vorratshaltung nimmt ab, wenn es die dort früher vorhandenen Lebensmittel ganzjährig im Nahbereich zu kaufen gibt. Der beschriebene Wandel ist keine Folge einer irgendwie gearteten Verschwörung oder staatlicher Fremdbestimmung. Im Gegenteil: Er ist die Folge eines außerhalb des Katastrophenfalles erwünschten und ökonomisch wie sozial erfolgreichen Wandels. Und vielleicht die größte Katastrophe in der Katastrophe wäre, wenn die gewandelten Zustände oder Verhältnisse nicht mehr funktionieren würden. Denn jetzt kann jener Wandel nicht mehr einfach rückgängig gemacht werden, wenn die dafür erforderlichen Kenntnisse fehlen – Angehörige wissen immer weniger von der Pflege – oder aber die erforderlichen Gegenstände nicht mehr vorhanden sind – etwa Kartoffelkisten (mit Kartoffeln!) dort, wo man diese längst nicht mehr brauchte.

Wer im Normalfall nicht mehr selbsthilfefähig ist, ist es im Katastrophenfall erst recht nicht. Das gilt für den Einzelnen wie für die Gesellschaft. Und die Normalität ist eben auch nicht katastrophensicher. Ein Blick in die AGB der meisten Versorgungs-, Dienstleistungs- u. a. -unternehmen würde wahrscheinlich zeigen: „Höhere Gewalt“ ist ein Grund, die Leistung nicht erbringen zu müssen. Dazu kann auch der Katastro-

²⁷ Goersch (Fußn. 9), S. 54.

phenfall zählen, also der Fall, in dem man auf die Leistungen besonders dringend angewiesen wäre. Wer für solche Fälle auf die Selbsthilfefähigkeit der Gesellschaft verweist, wälzt das Katastrophenrisiko der Dienstleister auf ihre Kunden ab. Für diese würde ein solcher Verweis wesentliche Vorteile der neuen Dienstleistungsgesellschaft rückgängig machen: Wer regelmäßig frisch einkauft, für den würde sich eine parallele Vorratshaltung in der Tiefkühltruhe nicht lohnen und durch doppelte Kosten wirtschaftliche Vorteile der neuen Versorgungsmöglichkeiten schmälern, wenn nicht zunichte machen.

Ganz Ähnliches gilt hinsichtlich vorhandener Kenntnisse und Fertigkeiten der Menschen. Da bei Verkehrsunfällen regelmäßig schnell professionelle Hilfe erreichbar ist, brauchen Beteiligte oder Zuschauer immer seltener Erste Hilfe zu leisten. So ist bei den allermeisten Menschen das Wissen aus dem Erste-Hilfe-Kurs längst dermaßen verblasst, dass es inzwischen Experten gibt, die vor seiner Anwendung warnen: Wenn schon der Unfall die Betroffenen überleben ließ, sollte sie die danach auch noch so gut gemeinte Hilfe der (oft selbst unter Schock stehenden) Anwesenden nicht noch weiteren Lebensgefahren aussetzen!

Abnehmende Selbsthilfefähigkeit ist also eine Folge erwünschten ökonomischen und sozialen Wandels. Der Staat ist höchstens am Rande beteiligt. Und schon gar nicht ist sie primär Folge einer Verschwörung oder ihrer intendierten Beseitigung durch die öffentliche Hand. Aber was im Normalfall abgebaut wird, lässt sich im Katastrophenfall nicht einfach wieder abrufen. Wer also Resilienz der Gesellschaft im Katastrophenfall will, muss bei der Betrachtung der Gesellschaft außerhalb des Katastrophenfalles beginnen. Hier gilt es, gerade für den Ernstfall *an reale Menschen, nicht an Normmenschen anzuknüpfen*. Vorausgesetzt werden können also allein diejenigen persönlichen und sachlichen Ressourcen, welche tatsächlich vorhanden sind, nicht diejenigen, welche nach geltenden Regelwerken vorhanden sein sollten. Bei Personen, welche vor 30 Jahren ihren Erste-Hilfe-Kurs besuchen mussten, kann deren Hilfsfähigkeit in der Katastrophe jedenfalls dann nicht mehr einfach vorausgesetzt werden, wenn diese seitdem nicht mehr abgerufen worden ist. Und im Katastrophenfall entfällt oft als Erstes die meistverbreitete Grundlage häuslicher Vorratshaltung, die Tiefkühltruhe. Wenn dann die Lebensmittel nicht mehr brauchbar sind, kann und sollte bei Planungen für gesellschaftliche Resilienz von deren Vorhandensein eben nicht mehr ausgegangen werden.

Zusätzlich ist ein Sondereffekt zu berücksichtigen: Es gibt Beobachtungen, wonach *Menschen sich in der Katastrophe anders verhalten als sonst.*²⁸ Doch ist „das

²⁸ Beobachtungen bei Glass, Allein gelassen in der Katastrophe? – Selbsthilfe der Bevölkerung in der Sicherheitsvorsorge, ein Ratgeber für Familie, Beruf und Betrieb, 2005; John, Die Modernität der Gemeinschaft, Soziologische Beobachtungen zur Oderflut 1997, 2008; Kunz-Plapp, Vorwarnung, Vorhersage und Frühwarnung, in: Felgentreff/Glade (Hg.), Naturrisiken und Sozialkatastrophen, 2008, S. 213 ff.; Quarantelli, Auf Desaster bezogenes soziales Verhalten, Resümee der Forschungsergebnisse von fünfzig Jahren, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hg.), Entsetzliche soziale Prozesse, Theorie und Empirie der Katastrophen, 2003,

Verhalten von Gruppen und Individuen in einem Katastrophenfall ein noch nicht hinreichend erschlossener Untersuchungsgegenstand. So fehlen Untersuchungen zu Schutz-, Flucht- und Unterstützungsverhalten der Bevölkerung sowie zur Belastungssakkumulation in lang andauernden Bedrohungslagen. Zugleich existiert hierzu aber eine Reihe von weitgehend fragwürdigen Annahmen – insbesondere zu „erwartbarem, überwiegend unsozialem, apathischem oder panikartigem Verhalten der Bevölkerung.“²⁹ Die Katastrophe und ihre möglichen Auswirkungen auf das Verhalten der Menschen bergen also noch unbekannte Risiken und Chancen, auf die ggf. zurückgegriffen werden kann. Doch dafür muss man sie erst kennen!³⁰

V. Mögliche Konsequenzen: Ein Ausblick

1. Funktionsgerechte Verantwortungsteilung

Vorab sind zwei Aspekte von Bedeutung.³¹

(1) Angeblich kennt *Not kein Gebot*. Richtig daran ist: Im Katastrophenfall hängt der Rettungserfolg nur in äußerst geringem Umfang von der Kenntnis und Einhaltung der Vorschriften ab. Dies gilt ganz besonders für Vorschriften, welche im und für den Normalfall erlassen worden sind und im Katastrophenfall möglicherweise ihre Anwendbarkeit einbüßen, weil deren Voraussetzungen weggefallen sind. Auch wenn inzwischen die Prämisse zu Recht in Frage gestellt wird³²: In der Katastrophe unterliegt die Durchsetzbarkeit von Vorschriften besonderen tatsächlichen Vorbedingungen, die wenig vorhersehbar und daher wenig planbar sind. Doch darum geht es hier allenfalls am Rande: Wer die Resilient Society will, muss damit im Normalfall beginnen. Und in diesem Fall unterliegen Erlass und Durchsetzbarkeit von Vorschriften den normalen Prämissen. Dass diese im Notfall nicht gleichsam „eins zu eins“ angewandt werden können, ist Voraussetzung der Theorie von der Resilient Society: Wenn alles normal lief, bräuchte man diese schließlich nicht. Demnach gilt: *Wer Resilienz will, muss mit ihr im Normalfall, aber für den Notfall planen*.

(2) Die Anerkennung einer solchen Staatsaufgabe im Rahmen der Katastrophenversorge³³ wirft die Frage nach einer angemessenen Verantwortungsteilung auf. Eine Erfüllungsverantwortung der öffentlichen Hand kommt schon deshalb nicht in Be-

S. 25 ff.; *Ungerer/Morgenroth*, Analyse des menschlichen Fehlverhaltens in Gefahrensituationen, Empfehlungen für die Ausbildung, 2001.

²⁹ Zusammenfassend: Bericht des BT-Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung zur Gefährdung und Verletzbarkeit moderner Gesellschaften, BT-Drs. 17/5672, S. 12.

³⁰ s. dazu etwa *Dombrowsky* u. a., Menschen und Katastrophen, in: BBK (Hg.), Notfall und KatastrophenPharmazie I: Bevölkerungsschutz und medizinische Notfallversorgung, 2009, S. 249 ff.; *Drabek*, The Human Side of Disaster, 2010.

³¹ Dazu o. III. Zum Folgenden wichtig *Trute* (Fußn. 16), S. 342 (351 ff.).

³² *Volkmann*, Merkur – Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken 2008, S. 369 ff.

³³ So wohl *Würtenberger*, FS Schenke (Fußn. 2), S. 571 f.

tracht, weil es hier um Planungen für einen Fall des Staatsversagens geht. Schon deshalb kann allenfalls eine *Regulierungs-* oder *Gewährleistungsverantwortung* in Betracht kommen.³⁴ Was im Bedarfsfall tatsächlich geschieht, geschieht eben nicht durch die öffentlichen Hände selbst.

2. Resilienz – aber wie?

Das Konzept der Resilienz muss mit zahlreichen Unbekannten auskommen: Unbekannt sind die zukünftigen Katastrophen und ihre zukünftigen Auswirkungen, also die tatsächliche Situation, in welcher sich Resilienz beweisen und bewähren muss. Unbekannt ist das Verhalten der Menschen im Katastrophenfall; also das Verhalten derjenigen, von denen letztlich die Resilienz erwartet und geleistet werden muss. Und unbekannt ist letztlich auch, wie Normen und rechtliche Vorkehrungen im Katastrophenfall wirken und durchgesetzt werden können.

Dies schränkt die Möglichkeit jeder Planung und Vorbereitung von Resilienz ein. Dabei haben sich bislang sowohl persuasive („Die Katastrophe lauert überall – Macht Euch bereit!“)³⁵, als auch imperative Ansätze wegen des Widerstandes bzw. der Geringsschätzung der Betroffenen als wenig aussichtsreich erwiesen: So finden sich mancherorts veraltete und nicht mehr voll taugliche Feuerlöscher, deren Anbringung verpflichtend war, deren Aktualisierung und Erhaltung aber vernachlässigt und wegen zu hohen Kontrollaufwandes auch nicht durchgesetzt worden ist. Es gilt also, die richtigen Maßnahmen gegenüber den richtigen Adressaten mit den richtigen Instrumenten zu treffen.³⁶

a) Katastrophentauglichkeit als Grundlage

Ist die abnehmende Selbsthilfefähigkeit der Gesellschaft eine Folge des angedeuteten ökonomischen und sozialen Wandels, so kann hier angesetzt werden: *Wer eine (Dienst-) Leistung anbietet, welche die Selbsthilfefähigkeit beeinträchtigen kann, hat diese katastrophentauglich auszustalten*. Das gilt für die Gas-, Strom- und Wasserversorgung ebenso wie für sonstige öffentliche oder private Angebote, welche für die Selbsthilfefähigkeit Relevanz erlangen können. Für sie ist die Stunde der Katastrophe als Stunde der Bewährung und nicht als solche des Ausfalls zu begreifen. Zudem sind die Anbieter am ehesten in der Lage, die Angebotsketten zu kennen, auf mög-

³⁴ Zu diesen Formen *Schulze-Fielitz*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts I*, 2006, § 12 Rn. 154 ff. (164).

³⁵ Untersuchungen dazu bei *Goersch* (Fußn. 9), S. 40 ff. (46 ff., 60 ff.).

³⁶ Zum Problem und zu möglichen Lösungen *Böllin*, Staatliche Verantwortung und Bürgerbeteiligung, Voraussetzungen für eine effektive Katastrophenvorsorge, in: *Felgentreff/Glade* (Hg.), *Naturrisiken und Sozialkatastrophen*, 2008, S. 253; *Faupel/Kelley/Petee*, International journal of mass emergencies and disasters 1992, 5 ff.; *Geenen*, Warnung der Bevölkerung, in: *Schutzkommision beim Bundesminister des Innern* (Hg.), *Gefahren und Warnings*, Drei Beiträge, 2009, S. 61.

liche Schwachstellen zu überprüfen und so katastrophentauglich zu machen. Das gilt insbesondere dort, wo mehrere kritische Leistungsketten ineinander greifen können: Bei Stromausfall lassen sich die meisten Türen von Geschäften nicht öffnen, die Beleuchtung nicht einschalten und die Kassen nicht betreiben. Hier trifft sich der Grundsatz der Resilienz mit möglichen Ausprägungen des *Konzepts der kritischen Infrastrukturen*.³⁷ Zugleich würde an das Verursacherprinzip angeknüpft. Doch hat dieser Ansatz jedenfalls eine empfindliche Schwachstelle: Infolge der überschaubaren Zahl von Adressaten solcher Verpflichtungen lassen sich diese besser organisieren. Damit erlangen sie eine erhöhte politische Durchsetzungsmacht gegenüber „der Allgemeinheit“, die – erst recht in ihrer Rolle als potentiell Katastrophenbetroffene – kaum organisierbar ist. Dadurch würden mögliche Widerstände gegen solche Verpflichtungen eine überlegene Durchsetzungsstärke erlangen.

b) Die Organisation der resilienten Gesellschaft

In der Katastrophe können nicht nur Gebäude und Infrastrukturen zusammenbrechen, sondern auch die „normale“ Gesellschaft. Als normal empfundene Umgangsformen können nicht einfach fortgesetzt werden. Möglicherweise ist es gar nicht realisierbar, sich in das Auto zu setzen und nach den am anderen Ende der Stadt wohnenden Verwandten oder Freunden zu schauen. Oder vorhandene gesellschaftliche Organisationen und Strukturen brechen zwar nicht zusammen, sind aber nicht einfach abrufbar. Die bekannten Helfer, Selbsthilfe- oder Hilfsorganisationen sind möglicherweise nicht erreichbar oder mit sich selbst beschäftigt. Wer über die Individuen hinaus auch die Gesellschaft selbsthilfefähig machen will, bedarf für solche Fälle einer Reserveorganisation, um kollektives Handeln erst zu ermöglichen und herzustellen. Dafür bedarf es zunächst einzelner Personen, welche eine zweifache Befähigung brauchen: Zunächst eine gewisse Initiativ- und Durchsetzungsfähigkeit, um auch in der Notsituation gemeinsames Denken und Handeln zu ermöglichen,³⁸ und zugleich eine gewisse Fachkompetenz, die es ihnen ermöglicht, Maßnahmen zu initiieren, welche Andere nicht gleich gut oder besser vornehmen können.

Katastrophen können Gesellschaften, gesellschaftliche Strukturen und insbesondere Vertrauensbeziehungen beeinträchtigen oder gar zerstören, nicht hingegen neue aufbauen. Hier setzt das Resilienz-Konzept an. Gesellschaftliche Resilienz soll im Katastrophenfall abgerufen werden, kann aber im Katastrophenfall nicht erst hergestellt werden. Von daher liegt es nahe, soweit wie möglich aus noch vorhandenen

³⁷ Dazu etwa *Birkmann u. a., State of the Art der Forschung zur Verwundbarkeit kritischer Infrastrukturen am Beispiel Strom/Stromausfall*, 2010, S. 85 f.; Bundesministerium des Internen (Hg.), *Nationale Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie)*, 2009; *Kloepfer (Hg.), Schutz kritischer Infrastrukturen. IT und Energie*, 2010; *Lenz, Vulnerabilität kritischer Infrastrukturen*, 2009; *Lorenz, Kritische Infrastrukturen aus Sicht der Bevölkerung*, 2010, mit Bezügen zur Selbsthilfefähigkeit (ebd., S. 33 ff.).

³⁸ Die hier notwendigen Strukturen werden politisch am ehesten unter dem Stichwort „leadership“ diskutiert; vielleicht wäre es angemessener, von responsibility zu sprechen.

Strukturen und Ressourcen zu schöpfen und nicht erst auf die Schaffung neuer zu warten. Insbesondere ist die Katastrophe ein besonders ungünstiger Zeitpunkt, um neue oder spezielle Infrastrukturen zu schaffen oder zu organisieren. Besser ist, an ohnehin vorhandene Infrastrukturen anzuknüpfen. Gewiss: Im Ernstfall wird jeder zum Experten – für das eigene Überleben.³⁹ Doch schließt dies ein anderes Expertentum zumindest nicht aus. Auch im Normalfall gibt es zahllose Rettungsexperten, welche besondere Aufgaben erfüllen, besondere Leistungen erbringen und schon deshalb besondere Expertise aufweisen: (Freiwillige) Feuerwehrleute, (freiwillige) Rettungshelfer u. a. finden sich in der Bundesrepublik flächendeckend. Sie können auch im Katastrophenfall eine besondere Verantwortung übernehmen und gleichsam als Nuklei gesellschaftlicher Selbstorganisation im Notfall fungieren,⁴⁰ wenn sie dazu in der Lage sind. Dies setzt voraus, dass sie benötigte Leistungen auch als Einzelne und unter besonderen Umständen erbringen können; dass sie also einsatzfähig sind, auch ohne dass die Kollegen versammelt sind oder sie vorher besondere Einsatzorte erreichen müssen, wo eine Notfallausrüstung ausschließlich vorhanden ist. Hier könnten Einsatzmöglichkeiten und -bedingungen notfalltauglich ausgestaltet werden, ohne dass besondere Infrastrukturen unter Katastrophenbedingungen aufgebaut werden müssten. Dazu bestehen weder Zeit noch Ressourcen. Und auch hier zeigt sich: Was im Normalfall nicht vorbereitet und eingeübt worden ist, kann auch im Ernstfall nicht abgerufen werden.

c) Ressourcen des resilienten Gesellschaft

Zentralfrage individueller und gesellschaftlicher Selbsthilfefähigkeit ist die Ressourcenfrage. Hier wurden auf der individuellen Ebene schon in der Vergangenheit nicht die besten Erfahrungen gemacht, wenn der Ruf nach besonderen Katastrophenschutzvorkehrungen der Bevölkerung erscholl. Wenn überhaupt (Not-)Vorräte angelegt wurden, waren diese gerade im Katastrophenfall wenig greifbar, da entweder die Haltbarkeit längst abgelaufen war oder durch die Katastrophe die Grundlagen häuslicher Vorratshaltung (Kühlschrank bzw. Tiefkühltruhe) ausfielen. Ähnliches illustriert die bei manchen Experten anzutreffende Zurückhaltung gegenüber dem Einsatz der beim Führerscheinerwerb vor langer Zeit erworbenen Erste-Hilfe-Kenntnisse bei einem Verkehrsunfall.⁴¹ Besondere Katastrophenvorräte oder -kenntnisse zu fordern, erbringt wenig, wenn diese im Normalzustand brach liegen und erst im Notfall am Einsatztag am Einsatzort wieder abgerufen werden.

Was auf der individuellen Ebene problematisch ist, schlägt auch auf die gesellschaftliche Ebene durch: Dass Personen handlungsfähig und handlungsbereit sind,

³⁹ So ebenso eindrücklich wie zutreffend *Trute* (Fußn. 16), S. 342 (363).

⁴⁰ Hier zeigt sich ein Anknüpfungspunkt zu der o. (III.) dargestellten Verknüpfung staatlicher und gesellschaftlicher Bereiche. Gerade die Feuerwehren nehmen eben auch im Normalfall staatliche Aufgaben wahr. Bei den Katastrophenhelfern ist dies zumindest nicht ausgeschlossen.

⁴¹ Dazu o. IV.

nutzt unter den Bedingungen von Großschadensereignissen relativ wenig, wenn ihnen dafür nicht die erforderlichen Hilfsmittel zur Verfügung stehen. In solchen Fällen kann nicht davon ausgegangen werden, dass etwa Feuerwachen erreichbar und für alle, welche Hilfsmittel brauchen, zu öffnen sind. Leitstellen und Hotlines können ausfallen oder überlastet, Transportmittel oder -wege zerstört oder blockiert, Kommunikationseinrichtungen unterbrochen sein. In solchen Fällen können auch Personen, welche im Normalfall Zugang zu den notwendigen Informationen und Hilfsmitteln haben, in ihrer Rettungsfähigkeit stark beeinträchtigt sein.⁴² Eine mögliche Anknüpfung gesellschaftlicher Resilienz an jene Personen ist demnach für sich allein keine Hilfe. Hierfür bedarf es der Vorbereitungen außerhalb der Katastrophe.

- Dies beginnt damit, solche (bislang regelmäßige) *ehrenamtlichen Positionen wo nötig zu erhalten und nicht abzubauen*, und zwar weder intendiert noch als nicht intendierte Nebenfolge anderer Entscheidungen, etwa der Verlagerung von Rettungsdiensten auf Privatunternehmen ohne Katastropheninfrastruktur. Zumindest sind in solchen Fällen die Rückwirkungen auf den Katastrophenschutz zu beachten und ggf. als Abwägungsposten einzustellen.
- Dazu zählt weiter die *Ermöglichung des Zugangs solcher Personen zu den notwendigen Informationen* im Bedarfsfall – Resilienz und Katastrophenkommunikation hängen eng zusammen.
- Und nicht zuletzt zählt hierzu die *Verfügbarkeit und Erreichbarkeit notwendigen Materials* einschließlich seiner Zugänglichkeit für diejenigen, die es anwenden können, und zwar auch unter den Bedingungen von Katastrophen.

VI. Resilienz der Gesellschaft als Option?

Ob die Theorie der Resilient Society für Deutschland Relevanz erlangen kann, ist noch keineswegs gesichert. Hier besteht noch erheblicher Forschungsbedarf. Was sind die sozialtheoretischen Grundlagen jener Theorien in ihren Ursprungsländern? Lassen sich diese auf die Bundesrepublik übertragen? Und was sind die praktischen Erfahrungen? Manchmal könnte man gar den Eindruck gewinnen, es gäbe *unterschiedliche Resilienz-Leitbilder oder -ideen*.

Infolge ihrer mehrfachen Subsidiarität geht es bei der Frage nach der Resilienz der Gesellschaft um die Problematik der Bewältigung akuter und regelmäßig kurzfristiger Notsituationen im Katastrophenfall bis zu dem Moment, wo die regulären Katastrophen- und Notfallbewältigungsmechanismen wieder funktionieren. Dies gelingt umso eher, je schneller und je mehr es möglich ist, Ressourcen aus anderen, intakten

⁴² Dies gilt erst recht, wenn sie selbst, nahe Angehörige oder Freunde vom Unglück betroffen sind.

Strukturen herbeizuschaffen.⁴³ Hier ist die Kooperation der zuständigen Stellen über die Grenzen einzelner Katastrophenschutzbehörden, ggf. über Länder- und sogar die Bundesgrenzen hinaus, gefragt.

Letztlich hängt die Realisierbarkeit solcher Ansätze allerdings nicht allein von staatlichen Vorkehrungen, sondern auch von solchen der einzelnen Bürger ab. Nur wer selbst handlungsfähig ist, kann (auch) anderen helfen. Und hier kommen dann doch soziale und persönliche Notfallvorsorge zusammen.⁴⁴

⁴³ Nach *Reichenbach* u. a. (Fußn. 9), S. 15, ist dies das eigentliche Kriterium der Katastrophe: Sie liegt bei Großschadensereignissen danach vor, wenn es nicht möglich ist, Ressourcen aus intakten Infrastrukturen herbeizuschaffen.

⁴⁴ Dazu o. I. und *Goersch* (Fußn. 9).