
Sicherheitspolitische Bedrohungen und Risiken und das „geltende“ Recht in der 2. Hälfte des 2. Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts unter besonderer Berücksichtigung der Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze. Sicherheitspolitik in Zeiten der Uneindeutigkeit

Stefan Voßschmidt

Das Grundgesetz (GG) kennt klare Regelungen zum Spannungs- und Verteidigungsfall, vgl. nur Art. 80a, 115a Abs. 1 GG. Diese Bestimmungen wurden unter den Bedrohungslagen des Kalten Krieges und seiner gefährlichsten Tage in der Kuba- Krise in einer Notstandsverfassung zusammengefasst, bei einer großen Wintex-Übung im Ausweichsitz der Verfassungsorgane in Mariental erprobt und von der ersten großen Koalition „verabschiedet“ (1966–1969, Kabinett Kiesinger/Brandt). Veränderungen folgten.

Der Autor ist Dozent an der AKNZ des BBK. Der Aufsatz gibt seine persönliche Meinung wieder. Nur aus Gründen der Lesbarkeit und Kürze wurde im Text die männliche Sprachform gewählt.

Zur Thematik insgesamt vgl. Klöpfer (2015); Gusy et al. (2017); Thießen (2014)

S. Voßschmidt (✉)

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Bonn, Deutschland
E-Mail: Stefan.Vossschmidt@bbk.bund.de

1 Weißbuch

Das im Juli 2016 erstellte Weißbuch¹ der Bundesregierung zur Sicherheitspolitik und Zukunft der Bundeswehr greift zentrale sicherheitspolitische Bedrohungslagen auf. Besonders beobachtet werden Bedrohungslagen, die aufgrund ihrer Querschnittlichkeit und ihrer Auswirkungen nicht an Ländergrenzen haltmachen. Zu nennen sind hier hybride Bedrohungslagen oder Bedrohungen aus dem Cyberraum. Der Cyberraum bildet im Zyklus 2015/2016 einen bevorzugten Aktionsraum hybrider Akteure. Im Frühjahr 2015 fanden Angriffe auf die Websites verschiedener Bundesministerien statt, im Dezember 2015 wurden Teile des ukrainischen Stromnetzes durch einen Cyberangriff ausgeschaltet (vgl. Bundeszentrale für politische Bildung 2016), Anfang Dezember 2016 waren die Server der Telekom und verschiedener Bundeseinrichtungen massiven Angriffen ausgesetzt. Die Bundeswehr schafft ein Kommando Cybersicherheit, BBK und BSI sind am Cyber-Abwehrzentrum des Bundes beteiligt.

Daher dürfte die auf den ersten Blick provokativ erscheinenden Aussage von Eric Schmidt und Jared Cohen zutreffen: „All future wars will begin as cyber wars. Cyberattacks and online disinformation campaigns will define the next generation of conflict, and they will unfold silently, invisibly and relatively inexpensively.“ (Time 2016). Kurzum „unscheinbar“ werden diese Konflikte beginnen. Politik und Wirtschaft müssen folgende Ziele umsetzen: „keep our information secure and our infrastructure safe“. Künftig werden auch nichtstaatliche Akteure Cyberattacken stemmen können. Die dazu notwendigen „tools“ bietet das darknet an. Sie werden darüber hinaus ihre Attacken so aussehen lassen (können) als ob sie von einem anderen z. B. einem Staat ausgehen. Um dem vorzubeugen sind auch neue Regeln und Normen notwendig (vgl. ebd.).

Als eine neue Regelung ist das „Gesetz zum besseren Informationsaustausch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus“ vom 26. Juli 2016² zu nennen. Aufgrund dieses Gesetzes kann das Bundesamt für Verfassungsschutz mit ausländischen Nachrichtendiensten gemeinsame Dateien errichten. Die Befugnisse der Bundespolizei zum Einsatz von verdeckten Ermittlern werden

¹Das Weißbuch der Bundeswehr ist ein durch das Bundesministerium der Verteidigung erarbeitetes und durch die Bundesregierung verabschiedetes Grundlagendokument, das die sicherheitspolitische Lage der Bundesrepublik Deutschland und der Verbündeten für die kommenden Jahre aus Sicht der Regierung darstellt (vgl. Wikipedia 2017a), und als Leitfaden für sicherheitspolitische Entscheidungen und Handlungen in Deutschland dienen soll.

²Bundesgesetzblatt I (2016, S. 1818).

erweitert (Gnüchtel 2016, S. 1113–1119). Inwieweit hat nun diese Bedrohungslage Auswirkungen auf die Notstandsgesetzgebung im Grundgesetz bzw. auf den Bevölkerungsschutz. Rechtspositivistisch könnte hier vermerkt werden: Es gibt wenig entsprechende neue Gesetze(svorhaben). Das bekannteste ist das IT-Sicherheitsgesetz.

2 Bevölkerungsschutz

Der Begriff des Bevölkerungsschutzes findet sich nicht im Grundgesetz. Es handelt sich auch nicht primär um einen rechtlichen, sondern um einen politischen Begriff, der seit ca. dreißig Jahren als Oberbegriff für Zivilschutz, Katastrophenschutz und Katastrophenhilfe verwendet wird. Im Fall einer Großschadenslage wird die alltägliche nichtpolizeiliche Gefahrenabwehr (Rettungsdienst, Feuerwehr) Teil des Katastrophenschutzes. Während Artikel 35 Absatz 1 GG die Amtshilfe regelt, geben Artikel 35 Absatz 2 und 3 der Katastrophenhilfe ein besonderes Gewicht.³ Der Begriff ist darüber hinaus Ausdruck einer faktisch weitgehenden Verzahnung, z. B. wird der den Ländern übertragene Teil des Zivilschutzes durch den Katastrophenschutz der Länder ausgefüllt (vgl. Pohlmann 2015, S. 79–124).

Bereits seit Mitte des 19. Jahrhunderts begründen die Genfer Konventionen das humanitäre Völkerrecht. Auch das Europarecht regelt Fragen des Katastrophenschutzrechtes. In Artikel 3 Abs. 1u EGV wird der Katastrophenschutz als Tätigkeitsfeld der EU definiert. Nach Art. 6 S. 2 Buchst. f des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) fällt Katastrophenschutz in den Aufgabenkanon der Europäischen Union (EU). Art. 196 AEUV enthält detaillierte Regelungen. Art. 214 AEUV trifft Regelungen zur internationalen humanitären Hilfe, Art. 222 enthält Hilfsverpflichtungen, z. B. bei einem Terroranschlag oder einer Katastrophe.⁴ Der Soveso Richtlinie von 1982 folgten mehrere Umweltschutzregelungen. Die Bemühungen um eine verstärkte Zusammenarbeit im Katastrophenschutz führten zur Entscheidung des Rates vom 8. November 2007 über ein Gemeinschaftsverfahren zum Katastrophenschutz (Entscheidung 2007/779/EG, Euratom).

³Einschließlich der Gesetzgebungskompetenz, vgl. BVerfGE 115, 118, 143.

⁴Vgl. die detaillierten Ausführungen bei Schwartz (2012).

Das Bundesamt für den zivilen Bevölkerungsschutz wurde 1974 in Bundesamt für Zivilschutz umbenannt und im Zuge der euphorischen Stimmung nach der Wiedervereinigung und dem Ende des Kalten Krieges im Jahre 1999 aufgelöst. Auch wegen der Erfahrungen mit den großen Überschwemmungen an Elbe und Oder wurde im Jahre 2004 durch das BBK-Errichtungsgesetz (Gesetz über die Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBKG) vom 27. März 2004 (BGBl. I S. 2534) das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) errichtet. Das Amt war auch Ausdruck der „Neue[n] Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“ zur Verzahnung des Zivilschutzes des Bundes mit dem Katastrophenschutz der Länder sowie einer besseren Koordination der Hilfeinsätze.

3 Grundsätze der deutschen Rechtsordnung

Die zivile Gefahrenvorsorge ist grundsätzlich Ländersache. Die gesetzlichen Regelungen in den Ländern unterscheiden sich, dennoch verdichten sie sich mit den bundesstaatlichen Regelungen zu einem einheitlichen Grundsystem, einer Sicherheitsarchitektur, sodass vor einem Großschadensfall gemeinsam geplant/geübt und später zusammengearbeitet werden kann.

a) Daseinsvorsorge/Hilfeleistungspflicht des Staates

Der Schutz der Bürgerinnen und Bürger findet seinen Ursprung in Art. 2 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG), der das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit regelt und seine erste Grenze in der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG findet. Der Anspruch auf Hilfe folgt auch aus Art. 20.

Art. 20 Abs. 1 GG lautet: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“ Das Adjektiv „sozial“ bildet die Grundlage des Sozialstaatsgebotes und damit eine Grundlage für die Schutzpflichten des Staates gegenüber seiner Bevölkerung. Diese „Daseinsvorsorge“ ist eine der wesentlichsten Staatsaufgaben „eine der vornehmsten Aufgaben des Staates“. Oder wie es Bundesinnenminister Thomas de Maizière einmal prägnant zusammenfasste: „Im Bevölkerungsschutz zeigt sich die gemeinsame staatliche und gesellschaftliche Verantwortung. Es ist eine Kernaufgabe des Staates, die Bevölkerung vor Gefahren zu schützen und für ihre Sicherheit zu sorgen.“ Es gibt also eine grundsätzliche Pflicht des Staates zum Katastrophenschutz und zur Katastrophenvermeidung. Dies wird auch von der Bevölkerung so gesehen. Katastrophen werden von modernen Gesellschaften grundsätzlich nicht mehr als schicksalhafte Fügung hingenommen, sondern es wird einerseits versucht, sie

strukturiert und planvoll zu bewältigen, andererseits wird von der Bevölkerung die erkennbar gute Krisenbewältigung die schnellstmögliche Hilfe erwartet. Dieses Anspruchsdenken kennt viele Ausprägungen, auch die mangelnde Selbstvorsorge und die fehlende Selbstschutzkompetenz.

Die allgemeine Handlungsfreiheit wird am besten mit der Aussage des SPD Politikers Carlo Schmid charakterisiert und bedeutet: Jeder kann tun und lassen was er will... (solange er nicht gegen Rechte Dritter etc. verstößt). Damit liegt bei jedem staatlichen Handeln der Eingriffsverwaltung im Rahmen der Gefahrenabwehr immer (soweit das Handeln nicht nur unwesentlich in Grundrechte eingreift) ein Eingriff zumindest in Art. 2 vor. Ob daneben spezielle Grundrechte betroffen sind oder sein können, ist vom konkreten Einzelfall abhängig. Betroffen sein können z. B. die Versammlungsfreiheit, Art. 8 Abs. 1, die Religionsfreiheit Art. 4 Abs. 1 und 2, die Unverletzlichkeit der Wohnung Art. 13 Abs.1, das Recht auf Eigentum Art. 14 Abs. 1, die Freizügigkeit Art. 11 Abs. 1. D. h. das staatliche Handeln ist nur rechtmäßig, wenn es sich auf eine Ermächtigungsgrundlage stützen kann. Diese gilt es zu finden, ihre Anwendbarkeit zu prüfen, bevor Handlungen eingeleitet werden. Es ist immer in der Reihenfolge zu prüfen: Spezialermächtigung, Standardmaßnahme, Generalklausel. In vielen Fällen ergibt die Auslegung der Standardmaßnahmen und der Spezialermächtigungen sowohl im Gefahrenabwehr- als auch im Katastrophenschutzrecht, dass diese nicht als Ermächtigungsgrundlage dienen können. Zu den Generalklauseln im Katastrophenschutzrecht gibt es wenig Literatur und kaum Entscheidungen, sodass sogar der Anwendungsbereich mitunter unklar erscheint. Für polizeiliche Generalklauseln haben Rechtsprechung und Lehre den potenziellen Anwendungsbereich jedoch detailliert herausgearbeitet. Diese Überlegungen beruhen auf den allgemeinen Grundsätzen, z. B. Grundsatz der Spezialität, Parlamentsvorbehalt, Wesentlichkeitstheorie und sind daher grundsätzlich auf die Generalklauseln des Katastrophenschutzrechtes übertragbar, zumal alle Generalklauseln dieselben Voraussetzungen haben (vgl. Voßschmidt 2017). Es gelten damit also auch die allgemeinen Kriterien. Die Generalklausel ist z. B. nicht anwendbar, wenn ein spezielles Gesetz allgemeine Gesetze mitsamt der Generalklausel verdrängt oder Standardbefugnisse aus demselben Gesetz einschlägig oder abschließend sind. Die Generalklauseln lassen sich auf die preußische Gesetzgebung der Weimarer Republik zurückführen. Der Satz „Not kennt kein Gebot“ ersetzt eine Ermächtigungsgrundlage nicht.

Alle grundrechtsrelevanten Handlungen bedürfen – wie ausgeführt – einer Ermächtigungsgrundlage. Grundlegende Aussagen zur Zuständigkeit im Hinblick auf den Erlass und die Vollziehung von Gesetzen finden sich im Grundgesetz. Grundsätzlich liegt gemäß Art 30 GG die Zuständigkeit bei den Ländern, es sei

denn, die Zuständigkeit ist im Katalog des Grundgesetzes dem Bund zugewiesen. Besonderheiten der Amtshilfe regelt Artikel 35 GG.

b) Recht in der Gefahrenabwehr

Polizeiliche Gefahrenabwehr. Bei polizeilichem Handeln ist zu prüfen, ob eine Ermächtigungsgrundlage einschlägig ist und ob die Voraussetzungen dieser Norm erfüllt sind. Wieweit die Generalklausel neben Standardmaßnahmen oder Spezialermächtigungen als „Auffangtatbestand“ einschlägig ist, hängt vom Einzelfall ab. In der Regel ist die Anwendung der Generalklausel ausgeschlossen, wenn sich aus dem konkreten Einzelfall ergibt, dass Standardmaßnahme oder Spezialermächtigung einen Problemkreis abschließend regeln sollen. Ist dies nicht der Fall, kann m. E. in allen Bereichen des Gefahrenabwehrrechtes auf die Generalklausel zurückgegriffen werden.

Unter dem Begriff Hilfeleistungsrecht werden Feuerwehr-, Rettungsdienst-, Katastrophen- und Zivilschutzrecht zusammengefasst. Auch diese Aufgaben gehören (wie das Polizeirecht) als nichtpolizeiliches Gefahrenabwehrrecht zum besonderen Verwaltungsrecht. Daraus folgt, dass Feuerwehr und Rettungsdienst auf das allgemeine Ordnungsrecht und seine Ermächtigungsgrundlagen – vor allem die Generalklausel und die Bestimmungen über Störer/Nichtstörer zurückgreifen können, soweit sie nicht selbst eine dem § 14 Absatz 1 des Preußischen Polizeiverwaltungsgesetzes (PrPVG) nachgebildete Generalklausel zur Verfügung haben. Eine entsprechende Generalklausel kennt das Polizei- und das Ordnungsrecht in den Ländern. Diese Generalklauseln (da sie alle derselben Vorschrift nachgebildet sind) greifen immer in der gleichen Situation, nämlich dann, wenn Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung besteht.

Sie ziehen allesamt dieselbe Rechtsfolge nach sich: Es können die notwendigen Maßnahmen getroffen werden. Notwendig bedeutet „geeignet“ und „erforderlich“. Unter „erforderlich“ versteht man, dass es kein milderes, gleich zweckgeeignetes Mittel geben darf. Da die Generalklausel als Ermächtigungsgrundlage in die Rechte der Bürger eingreift, ist immer auch die Verhältnismäßigkeit des Eingriffes zu prüfen. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dem Verfassungsrang zukommt, begrenzt jede Maßnahme.

Der Katastrophenschutz umfasst alle Maßnahmen des Landes zum Aufbau eines einheitlichen Hilfeleistungssystems bei Großschadensereignissen als Ergänzung der normalen Gefahrenabwehr (Brandschutz- und Rettungsdienst).

Kreisfreie Städte und Kreise unterstützen durch vorsorgliche Planungen (Gefahrenabwehrpläne, Maßnahmekalender, etc.) und Einrichtungen.

Die Bezeichnungen, der Regelungsumfang und der Zuschnitt der Gesetze sind in den Ländern zum Teil sehr unterschiedlich, die Kernaufgaben aber im Wesentlichen gleich. Länder, Kreise und Gemeinden haben aufgrund dieser Vorschriften jeweils Zuständigkeiten und Aufgaben innerhalb der allgemeinen Gefahrenabwehr. Der Rettungsdienst ist z. B. in der Regel den Kreisen zugewiesen, der Feuerschutz den Gemeinden.

c) nichtpolizeiliche Gefahrenabwehr

Der „Staat“ im Sinne des Grundgesetzes sind Bund, Länder und Gemeinden. Die grundsätzlichen Zuständigkeiten in der nichtpolizeilichen, auf den Bevölkerungsschutz bezogenen Gefahrenabwehr sind auf diese drei Ebenen aufgeteilt. Den Kommunen (Städte und Gemeinden, Kreise und Kreisfreie Städte), obliegt die Zuständigkeit in der Gefahrenabwehr, für den Brandschutz- und Rettungsdienst (alltägliche Gefahrenabwehr). Die Städte und Gemeinden handeln ggf. im Rahmen der Bundes- bzw. Landesauftragsverwaltung. Die übertragenen Tätigkeiten sind Pflichtaufgaben und müssen umgesetzt werden. Somit ergeben sich konkret folgende Zuständigkeiten: Das Land für den Katastrophenschutz auf Landesebene und überörtliche Gefahrenabwehr in planerischer und finanzieller Hinsicht, der Bund für Ergänzung und Erweiterung in Bezug auf Konzeption und Finanzierung, sowie bei Ergänzungsteilausstattung für Einsatz und Überwachung, die Kommunen/Städte (Gemeinden) und Kreise: Brandschutz- und Rettungsdienst (tägl. Gefahrenabwehr). Die Kommunen sind in Bundesauftragsverwaltung für Einsatz, Überwachung und Verwaltung der vom Bund gestellten Ressourcen, in Landesauftragsverwaltung für Überwachung und Einsatz der vom Land aufgestellten Einheiten zuständig.

Das Katastrophenabwehrrecht ist vom Recht der allgemeinen und besonderen Gefahrenabwehr (Ordnungsbehördenrecht, Polizeirecht) abzugrenzen. Die zivile Gefahrenvorsorge ist, was den Katastrophenschutz betrifft, grundsätzlich Ländersache. Die gesetzlichen Regelungen in den Ländern unterscheiden sich oftmals. Dennoch bleibt das Grundsystem in seinen Strukturen erhalten und die länderspezifischen Systeme sind kompatibel, wenn z. B. vor einem Großschadensfall gemeinsam überlegt wird, wie zusammengearbeitet werden kann. Im Katastrophenfall arbeiten alle staatlichen Ebenen ungeachtet der grundsätzlichen Trennung eng zusammen. Rechtsgrundlage bildet die Amtshilfe, Art. 35 Abs. 1 GG. Dies gilt in den grenznahen Regionen auch grenzüberschreitend. Trotz der Brexit-Entscheidung und der Übergabe des Austrittsgesuches durch Premierministerin May – Europa wächst zusammen. Die deutsch–niederländische Grenze ist für den Unkundigen an manchen Stellen nicht zu erkennen.

4 Rechtsfragen aus dem Blickwinkel der Bundeskompetenz

a) Ansatz aus dem Zivilschutz

Im Bereich der zivilen Sicherheitsvorsorge und des Bevölkerungsschutzes vonseiten des Bundes ist Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG die zentrale Kompetenzvorschrift. Diese Norm weist dem Bund die ausschließliche Gesetzgebung für die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung zu. Damit ist, beziehungsweise war, neben der militärischen Verteidigung zunächst der Schutz der Bevölkerung in Kriegssituationen, „im Verteidigungsfall“, gemeint, also eine flächendeckende nationale Gefahrenlage. Vor allem aufgrund der sicherheitspolitischen Veränderungen der letzten Jahre ist aber in der Diskussion, inwieweit diese Kompetenz des Bundes für den klassischen Zivilschutz auch für neue Gefahrenlagen, z. B. asymmetrische Bedrohungen, herangezogen werden kann. Mit dieser Zuständigkeit sind dem Bund zunächst zumindest alle kriegsbedingten Gefahrenlagen zugewiesen.

Der Zivilschutz im Verteidigungs- und Spannungsfall ist Aufgabe des Bundes. Die Länder vollziehen diese Aufgabe und werden dafür vom Bund ergänzend mit Material ausgestattet. In den Jahren 2010 bis 2012 waren dies jeweils mehr als 30 Mio. EUR, Tendenz steigend. Der Schutz vor Katastrophen wie Flutkatastrophen ist Sache der Länder. Der Bund leistet auf Anforderung Amtshilfe, hat aber keine operativen Befugnisse. Den Katastrophenschutz haben die Länder zu finanzieren. Um einen gesamtstaatlichen Bevölkerungsschutz sicherzustellen, beschlossen Bund und Länder im Jahr 2002 die „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“ (Deutscher Bundestag 2017).

Der Zivilschutz ist Aufgabe des Bundes. Er setzt den Eintritt des Verteidigungs-, Spannungs- oder Zustimmungsfalls voraus, also kriegerische Handlungen oder einen bevorstehenden kriegerischen Konflikt. Der Bund hat im Zivilschutz die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz.

Die Länder einschließlich der Gemeinden und Gemeindeverbände vollziehen diese Aufgabe im Auftrag des Bundes. Dabei werden sie von der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) und Hilfsorganisationen, z. B. dem Deutschen Roten Kreuz, unterstützt. Der Bund trägt die den Ländern entstehenden sachlichen Kosten, ausgenommen die personellen und sächlichen Verwaltungskosten.

Der Schutz vor Katastrophen ist Sache der Länder. Katastrophen können etwa aus extremen Wetterlagen oder großen Unglücksfällen entstehen. Beispiele sind die Flutkatastrophen der Jahre 2002 und 2013.

b) Sicherstellungs-/Vorsorgegesetze

Neben dem ZSKG sind aufgrund von Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG auch die Sicherstellungsgesetze als weiterer Teil der zivilen Verteidigung erlassen worden, die bestimmte Aufgaben der Daseinsvorsorge für die Bevölkerung und die Streitkräfte sicherstellen sollen, beispielsweise die Versorgung mit Verkehrs- und Transportleistungen im Verkehrssicherstellungsgesetz oder die Heranziehung zu zivilen Dienstleistungen im zivilen Sanitäts- und Heilwesen durch das Arbeitssicherstellungsgesetz. Die Gesetze stammen in ihrer Konzeption größtenteils aus den 1960er Jahren.

Zusätzlich zu der zentralen Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG für die zivile Sicherheitsvorsorge in Kriegssituationen stehen dem Bund weitere, einzelne Gesetzgebungskompetenzen zu, die für die zivile Sicherheitsvorsorge in friedenszeitlichen Situationen von Bedeutung sind. So steht dem Bund die Kompetenz zur Sicherung der Ernährung aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG zu, die er mit dem Ernährungsvorsorgegesetz und der Ernährungsmeldeverordnung umgesetzt hat. Die Ernährungsreferenten der Länder und das Bundesministerium für Landwirtschaft und Ernährung haben in ihrer gemeinsamen Sitzung im März 2015 dafür plädiert, diese Verordnung, deren Anwendung seit zehn Jahren ausgesetzt ist, aufzuheben. Diese stelle nicht mehr auf den Verteidigungsfall ab, sondern auf die Situation, dass in wesentlichen Teilen des Bundesgebietes eine ernsthafte Gefährdung der Nahrungsmittelversorgung besteht, eine Versorgungskrise.⁵ Beim funktionierenden europäischen Agrarmarkt stellt sich die Frage, wie weit nationale Ernährungskrisen noch möglich sind. Auch die eigentlich für Kriegssituationen errichteten Trinkwassernotbrunnen können im Rahmen einer Ausnahmeregelung im Wasser-sicherstellungsgesetz in anderen Situationen genutzt werden. Das System der Trinkwassernotbrunnen wurde allerdings nach der Wiedervereinigung nicht flächendeckend in den neuen Bundesländern umgesetzt, sodass hier andere Versorgungsoptionen besehen können (z. B. über Notstromaggregate).

⁵Vgl. das BMBF Projekt „Prüfung des legislativen Reformbedarfs in der Ernährungsvorsorge“ an der Humboldt-Universität Berlin. Zu diesem Projekt und zwei weiteren Forschungsprojekten fand am 6./7. Juni 2013 an der AKNZ ein Forschungsworkshop statt. Ziel des Projektes ist es folgende Aspekte zu erforschen: 1) Große und heterogene Datenmengen, 2) zunehmende Technisierung des Alltags, 3) gegenseitige Abhängigkeiten der Kritischen Infrastrukturen, 4) wachsende Gefahr von kaskadierenden Effekten. Stand März 2017 ist das Ernährungssicherstellungsvorsorgegesetz in den Bundestag eingebracht und soll noch in dieser Legislaturperiode verabschiedet werden.

In verwaltungsrechtlicher Sicht umschreibt der Begriff „Daseinsvorsorge“ die staatliche Aufgabe, die für das menschliche Dasein notwendigen Leistungen bereitzustellen. Beispiele: Die Versorgung mit Nahrungsmitteln, Gas, Wasser und Elektrizität, die Müllabfuhr, die Abwasserbeseitigung, das Verkehrswesen, Bildungs- und Kultureinrichtungen, die Kranken- und Sozialversicherung. In den Art. 73 ff. GG (nicht Art. 73 Abs. 1 Nr. 1) sind dem Bund weitere Kompetenzen zugewiesen. Diese finden ihren gesetzlichen Ausdruck z. B. im:

- Ernährungsvorsorgegesetz (EVG)
- Energiesicherungsgesetz (EnSiG)
- Post- und Telekommunikationssicherstellungsgesetz
- Verkehrsleistungsgesetz.
 - EVG und EnSiG können im Falle einer Versorgungskrise angewendet werden.
 - Eine Versorgungskrise nach dem EVG liegt vor, wenn die Deckung des Bedarfs an lebenswichtigen Erzeugnissen in wesentlichen Teilen des Bundesgebietes ernsthaft gefährdet ist und diese Gefährdung durch marktgerechte Maßnahmen nicht, nicht rechtzeitig oder nur mit unverhältnismäßigen Mitteln zu beheben ist.
 - Die Feststellung der Versorgungskrise erfolgt durch die Bundesregierung.
 - Das ErdölBevG wird zur Sicherung der Energieversorgung dauerhaft durch den Erdölbevorratungsverband vollzogen.

Diese Gesetze sollen ursachenunabhängig den lebensnotwendigen Bedarf der Bevölkerung bei Gefährdung und Störung der Versorgung sichern.

Es sind überwiegend Rahmengesetze die nur den äußeren Rahmen der zu erbringenden Leistung festlegen. Sie ermächtigen die Exekutive zum Erlass von Rechtsverordnungen, die den Umfang, das Verfahren, die verpflichteten Personen usw. im Einzelnen bestimmen.

Für den Spannungs- und Verteidigungsfall wurden geschaffen:

- Ernährungssicherstellungsgesetz (ESG)
- Verkehrssicherstellungsgesetz (VerkSiG)
- Wirtschaftssicherstellungsgesetz (WiSiG)
- Wassersicherstellungsgesetz (WasSiG)
- Arbeitsicherstellungsgesetz (ASG)
- Bundesleistungsgesetz (BLG)

Diese Gesetze sollen zum Zwecke der Verteidigung die Versorgung der Zivilbevölkerung und der Streitkräfte sicherstellen.

Alle Sicherstellungsgesetze sind geltendes Recht. Aber: ihr Vollzug ist in weiten Teilen gesperrt. Die Sicherstellungsgesetze dürfen nur angewendet werden

- im Verteidigungsfall (Art. 115a GG),
- im Spannungsfall (Art. 80a GG),
- mit besonderer Zustimmung des Bundestages (Art. 80a GG),
- im Rahmen eines Bündnisvertrages (Art. 80a Abs. 3 GG).

Außerdem ist Voraussetzung für jede Anforderung von Leistungen nach den Sicherstellungsgesetzen, dass der Bedarf auf andere Weise nicht, nicht rechtzeitig oder nur mit unverhältnismäßigen Mitteln gedeckt werden kann.

Die Anforderung muss auf das unerlässliche Maß beschränkt werden. Einzelheiten werden durch Verordnungen geregelt.

Als Beispiel sei die Verordnung über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft (Wirtschaftssicherstellungsverordnung – WiSiV) vom 12. August 2004 (BGBl. I S. 2159), die durch Artikel 266 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist, genannt. Sie regelt die Vorrangige Erfüllung von Verträgen.

§ 2 Vorrangige Erfüllung von Verträgen

Unternehmer der gewerblichen Wirtschaft mit einer Betriebsstätte im Geltungsbereich dieser Verordnung (Unternehmer) sind für Zwecke der Verteidigung verpflichtet, Verträge über Warenlieferungen oder Werkleistungen, für die eine Vorrangerklärung nach Absatz 3 abgegeben worden ist (Vorrangverträge), nach Maßgabe der Absätze 2 bis 8 im Range vor konkurrierenden anderen Verpflichtungen zu erfüllen [...].

(3) Eine Vorrangerklärung ist vom Erklärungsberechtigten gegenüber dem Unternehmer für den in der Erklärung benannten Vertrag auf amtlichem Vordruck abzugeben. Hat der Erklärende dem Unternehmer den wesentlichen Inhalt der Erklärung auf andere Weise vorab mitgeteilt, so tritt die Wirkung bereits mit dem Zeitpunkt des Zugangs der Vorabmitteilung beim Unternehmer ein. Der Erklärende hat die Abgabe und der Unternehmer den Eingang der Vorrangerklärung jeweils nachzuweisen. Dies ergibt folgendes System des Bevölkerungsschutzes als Teil des Systems der zivilen Verteidigung im nationalen Bereich.

Ziele

- Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktionen
- Zivilschutz
- Versorgung
- Unterstützung der Streitkräfte

Teilsystem Versorgung (Bund)

- Gesetzliche Grundlagen auf einzelnen Gebieten

<i>Sicherstellungsgesetze (Verteidigung)</i>	<i>Vorsorgegesetze (Frieden)</i>
Ernährung	Ernährung
Verkehr	Verkehr
Wirtschaft	
Energie	Energie
Erdölbevorrattung	Erdölbevorrattung
Arbeit	
Wasser	
Post/Telekommunikation	Post/Telekommunikation
	Infektionsschutz G
Bundesleistungsgesetz (BLG)	

5 Aufgaben des BBK

Für den Zivilschutz ist das Bundesinnenministerium (BMI) zuständig, als dessen nachgeordnete Behörde das BBK. Der Bund richtete im BBK für den Bevölkerungsschutz das „Gemeinsame Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern“ (GMLZ) ein. Es ist ganzjährig rund um die Uhr besetzt. Die Länder sind nicht verpflichtet, beim GMLZ mitzuwirken und ihm Informationen zu übermitteln. Sie berichten dem Bund zu Ereignissen nur „nach eigener Beurteilung der Lage und nach eigenem Ermessen“. Das GMLZ soll bei Katastrophen von nationaler Bedeutung sicherstellen, dass bundesweit Informationen zusammengeführt und Ressourcen koordiniert werden. Das GMLZ hat keine operativen Kompetenzen. Auch unabhängig vom Verteidigungs- und Spannungsfall, bei „Gefahrenarten mit potenzieller Bundesrelevanz“, extremen Naturereignissen, biologischen, chemischen oder radiologischen Einwirkungen sowie dem Ausfall sogenannter „Kritischer Infrastrukturen (Kritis)“, z. B. zur Energie- und Wasserversorgung ist der Bund betroffen und verpflichtet (auch vorbereitende)

Maßnahmen zu ergreifen. Nach der Rechtsprechung der höchsten Gerichte umfasst diese Verpflichtung sogar die Pflicht des Bundes zu einer adäquaten Risiko- und Krisenkommunikation. Für Zwecke des Zivilschutzes stattet der Bund die Länder beim Katastrophenschutz ergänzend aus. Das BBK entwickelte z. B. eine Methode, um Risiken im Bevölkerungsschutz zu analysieren. Es untersucht z. B. im Auftrag des Deutschen Bundestages mehrere bevölkerungsschutzrelevante Risiko-Szenarien, z. B.: Pandemie durch Virus Modi-SARS, Schmelzhochwasser aus den Mittelgebirgen.

Denn um die Frage valide zu beantworten, wie der Staat eine bedarfs- und risikoorientierte Vorsorge- und Abwehrplanung im Zivil- und Katastrophenschutz gewährleisten kann, ist eine fundierte Risikoanalyse erforderlich. Derartige Risikoanalysen erstellt das BBK gemäß § 18 Absatz 1 Satz 1 ZSKG in Zusammenarbeit mit den Ländern.

Durchgeführt wurden Risikoanalysen zu:

- Hochwasser (2012)
- Außergewöhnliches Seuchengeschehen (2012)
- Wintersturm (2013)
- Sturmflut (2014)
- Freisetzung radioaktiver Stoffe aus einem Kernkraftwerk (2015)
- Freisetzung chemischer Stoffe (2016) (vgl. Deutscher Bundestag [2016](#)).

Die Tätigkeit des BBK stellt sich bis auf wenige Aufgaben als eine Vorfeldarbeit dar. Im Ereignisfall ist davon auszugehen, dass aus verschiedenen Bereichen (Bevölkerung, Kommunen, Länder, Ressorts u. a.) gehäuft Anfragen auflaufen, sodass einerseits festgelegt werden sollte, welche Anfragen man wie beantwortet, bzw. an wen man verweist. Um hierbei koordiniert vorzugehen, ist überlegenswert, ob man die Anrufe wie bei NOAH zunächst an eine Telefonzentrale weiterleitet, von wo für den Zivilschutzfall geschulte Mitarbeiter die Anrufe dann entweder in die Fachabteilungen delegieren oder an andere Stellen verweisen.

Gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 1 ZSKG liegt ein Schwerpunkt der Arbeit des BBK in der Unterstützung der Ressorts bei einer einheitlichen Zivilverteidigungsplanung. Unterstützung bedeutet Beratung und Hilfeleistung; letztere kann sich auf Personal und Verwaltungssachmittel erstrecken. Es steht den Ressorts nicht frei, diese Unterstützung in Anspruch zu nehmen oder dies zu unterlassen. Sie sind vielmehr verpflichtet, das BBK durch einschlägige Informationen in den Stand zu versetzen, seine Unterstützungsaufgabe auch wahrnehmen zu können.

Während die militärischen Belange dem BMVg obliegen, liegt die Zuständigkeit für alle anderen Maßnahmen bei den auch für Nicht-Verteidigungsmaßnahmen

zuständigen Ressorts. D. h. ein spezielles Zivilverteidigungsressort ist in Deutschland nicht vorgesehen; es besteht auch keine Alleinzuständigkeit nur eines Ressorts für die Belange der Zivilverteidigung.

§ 4 Abs. 1 Nr. 2 ZSKG beschreibt hauptsächlich die Ausbildung des mit der zivilen Verteidigung befassten Personals. Dies ist als vorbereitende Maßnahme gedacht.

Gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 3 ZSKG wirkt das BBK bei der Warnung mit. Es ist davon auszugehen, dass hiermit die vorbereitenden Maßnahmen gemeint sind, wie auch die Warnung im Angriffsfall. Hierunter fallen alle vom BBK unterhaltenen Stellen, Einrichtungen und Behördenteile, die mit Warnung befasst sind.

Gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 4 ZSKG ist das BBK für die Information der Bevölkerung über den Zivilschutz zuständig. Gemeint ist damit aber auch die Aufklärung der Bevölkerung im Vorfeld, nicht nur im Verteidigungsfall. Ob im Angriffsfall überhaupt eigene Pressemitteilungen herausgegeben werden, sollte mit dem BMI bzw. der Bundesregierung abgesprochen werden.

Sollte man eine eigene Mitteilung herausgeben, sollte auf die Eigenschaft des BBK als Fachbehörde verwiesen werden.

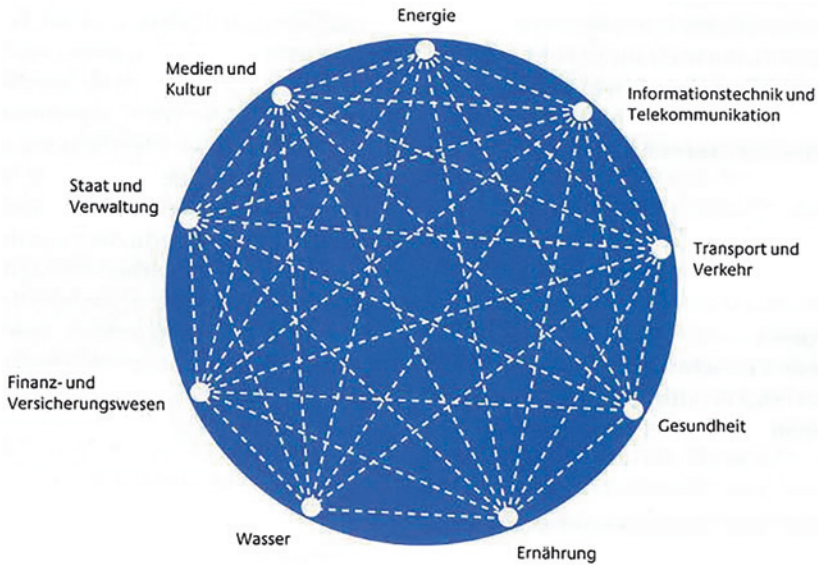
§ 4 Abs. 1 Nr. 5 und 6 ZSKG beschreiben die Aufgaben des BBK in der Forschung und bei der Zulassung, Normung etc. von für den Zivilschutz bestimmten Geräten und Mitteln, also wiederum nur vorbereitende Maßnahmen.

6 Sonderfall Kritik

Kritische Infrastrukturen sind besonders wichtig zur Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktionen. Die Maßnahmen zum Schutz kritischer Infrastrukturen orientieren sich daher vor allem an den Bereichen der Versorgung. So ist ein Gesamtkonzept Notfallplanung Stromausfall notwendig. Das bedeutet beispielsweise:

- Entwicklung eines konzeptionellen Rahmens für Aktivitäten der staatlichen Akteure (Bund, Länder, Kommunen) zur Notfallplanung Stromausfall
- Sammlung verschiedener Initiativen, Ansätze, Lösungen
- Harmonisierung von Begriffen, Zielen, Werten
- Inhaltlicher Schwerpunkt: Versorgung der Bevölkerung
- Angebot von Maßnahmenkonzepten, Umsetzung erfolgt durch zuständige administrative Ebene
- Angebot einer Plattform, Koordinierungsfunktion
- Adressaten: vorwiegend staatliche Akteure der Notfallplanung

Die Kritischen Infrastrukturen sind in neun Sektoren differenziert:



7 Konzeption „Zivile Verteidigung“

In der Konzeption „Zivile Verteidigung“ (KZV) ist u. a. festgelegt, dass die Funktionsfähigkeit der lebens- und verteidigungswichtigen Einrichtungen und Anlagen zu den strategischen Zielen des Zivilschutzes in Deutschland gehört.

Das BBK wird in einer Rechtsverordnung zum Sicherheitsüberprüfungsgesetz (SÜG) konkret als lebenswichtige Einrichtung im öffentlichen Bereich definiert. Diese Feststellung bedeutet, dass die Tätigkeit in bestimmten Bereichen des BBK als sicherheitsempfindlich gilt. Das führt dazu, dass es zur Ausübung solcher Tätigkeiten einer vorherigen Sicherheitsüberprüfung bedarf. Anders als im Bereich Geheimschutz, wo es um den Zugang zu oder den Umgang mit Verschlusssachen geht, erfordert hier schon die Beschäftigung an einer sicherheitsempfindlichen Stelle innerhalb einer lebenswichtigen Einrichtung eine Sicherheitsüberprüfung. Diese personellen Maßnahmen werden als „Vorbeugender personeller Sabotageschutz“ bezeichnet. Ziel ist es, empfindliche

Stellen vor Sabotageakten durch Innentäter zu schützen. Die Beschäftigung von Personen, bei denen Sicherheitsrisiken vorliegen, soll von vorne herein verhindert werden. Die Sicherheitsüberprüfung soll feststellen, ob Gründe vorliegen, die die Übertragung der Tätigkeit aufgrund von Sicherheitsrisiken verbieten. Potenziellen Innentätern, die aufgrund ihres Wissens und/oder ihrer Nähe zur Einrichtung in der Lage sind, Sabotageakte zu verüben, soll diese Möglichkeit genommen werden. Das soll dazu beitragen, dass die Funktionsfähigkeit wichtiger Teile des BBK erhalten bleibt.

Bundeswehr und Polizei haben die Zusammenarbeit in einer Übung geübt (vgl. Leithäuser 2016, S. 4).

Generalleutnant Martin Schelleis (Inspekteur der Streitkräftebasis) ist zuständig, den Einsatz der Bundeswehr im Inland zu befehlen.

Sind Fähigkeiten gefragt, welche die Streitkräfte als bloße Amtshilfe aufbieten können (analog einem Hochwassereinsatz), dann entscheidet das Kommando Territoriale Aufgaben über die Entsendung der Truppenteile. Ginge die Anforderung an die Bundeswehr jedoch darüber hinaus und umfasste hoheitliche Aufgaben – die etwa von Verkehrslenkung bis zur Evakuierung von Orten oder Stadtteilen reichen können –, dann wären Schelleis und die Leitung des Verteidigungsministeriums gefragt. Solche Einsätze der Bundeswehr gemäß Artikel 35 Absatz 2 Grundgesetz (besonders schwerer Unglücksfall) sind zur Terrorabwehr nach Beschlüssen des Plenums des Bundesverfassungsgerichts dann zulässig, wenn die Lage ein „katastrophisches Ausmaß“ erreicht hat (vgl. Bundesverfassungsgericht, Plenarentscheidung vom 19. Mai 2010 – 2 BvF 1/95 – BverfGE 133, 241, Klein 2014; Leithäuser 2016).

8 Neue Entwicklungen

a) Informationsgewinnung durch Social Media z. B. im Rahmen der Risiko bzw. Krisenkommunikation

Die Bevölkerung vor Risiken, Krisen, Katastrophen und Gefahren zu schützen, d. h. Gefahrenabwehr und Bevölkerungsschutz sind zentrale Aufgabe jedes Staates. Notwendiger Bestandteil dieser Ausgabenerfüllung ist die zielgerichtete Informationsgewinnung staatlicher Stellen. Diese dient zum einen dazu die Gefahr/Krise bestmöglich und lageangepasst meistern zu können, zum anderen dazu die Bevölkerung (und eventuell Dritte, z. B. das Ausland bei einem Atomunfall oder einer sonstigen grenzüberschreitenden Katastrophe) informieren und warnen zu können. Diese staatliche Verpflichtung folgt schon aus dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit des Artikel 2 Grundgesetz in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip der Artikel 20 Absatz 1, 28 Absatz 1 Satz 1, gemeinhin unter dem auf Ernst Forstthoff zurückgehenden soziologisch-rechtlichen

Begriff der Daseinsvorsorge zusammengefasst. Das Grundgesetz kennt diesen Begriff nicht, das den Gemeinden in Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 zugewiesene Recht, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft [...] zu regeln“ kann aber entsprechend verstanden werden.⁶ Diese Rechte begründen einen Anspruch des Bürgers gegen die zuständigen staatlichen Stellen auf adäquate Warnung/Information. Dieser Anspruch wird von den Gerichten weitgehend interpretiert und als eine Amtspflicht eingestuft, aus deren Verletzung gegebenenfalls eine Haftung des Staates für aufgetretene Schäden folgen kann. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes (BGH), des höchsten deutschen Zivilgerichtes, obliegt den Gemeinden als Katastrophenschutzbehörde, also in der Regel den Kreisen und kreisfreien Städten, z. B. die Amtspflicht, die von einem Hochwasser konkret bedrohte Bevölkerung vor der bevorstehenden Überflutung zu warnen. Diese Warnpflicht besteht, wenn sich Zweifel an der Beherrschung der Lage aufdrängen⁷.

Bei derartigen Risiken, Gefahren und Katastrophen ist die Kommunikation zwischen den handelnden Fachleuten (Katastrophenschutzbehörden, THW, Hilfsorganisationen etc.) und der Bevölkerung schon immer bedeutsam gewesen. Die Bedeutung dieser auf konkrete Gefahren bezogenen Kommunikation die gemeinhin in Risikokommunikation (Kommunikation über Risiken vor der Krise) und Krisenkommunikation (Kommunikation während der Krise) differenziert wird, hat aber mit der Nutzung der Social Media und des Web. 2.0 eine neue Dimension und zusätzliche Bedeutung erhalten. Hier kann in Echtzeit interagiert werden. Gleichzeitig wird anhand der Social-Media-Fakten ein gemeinsames Situationsbewusstsein der Interagierenden möglich, das die Veränderungen zwischen dem Risiko (eventuell modellierbar, Möglichkeit etwas hilfreich-vorbereitendes zu tun) und der konkret gewordenen Gefahr in der Krise anschaulich macht. Anhand der zeitgleichen Transparenz objektiver Gesichtspunkte und subjektiver Wahrnehmungen werden Entscheidungen überall transparent und können auch hinsichtlich ihres Sinns und Zwecks nachvollzogen werden. Aus „Umsetzen“ und „Dulden“ den Grundprinzipien der preußischen Verwaltung wird Mitwirkung.

Damit eine Risiko- und Krisenkommunikation erfolgreich sein kann, ist nicht nur ein Informations- und Wissensstand der zuständigen Behörden über die Gefahr erforderlich, sodass je nach Sachlage Informationen und Warnungen erfolgen

⁶Zu Völker- und Europarecht vgl. Klöpfer (2015, S. 39 f.).

⁷vgl. BGH, NVwZ-RR 2005, S. 149, 150, NVwZ 1994, S. 823.

können. Darüber hinaus muss die Behörde auch wissen, welche Information und welche Kommunikation die Bevölkerung wünscht bzw. benötigt. Denn Kommunikation ist Interaktion, d. h. sie beruht aus einem informationellen Austausch. Austausch im Zeitalter des Web 2.0 heißt Austausch „just in time“. Dies ist über Social Media möglich, über herkömmliche Kommunikationskanäle (Presse-Mitteilungen, Radio, Fernsehen) nicht. Um das Informationsbedürfnis nachvollziehen und vorausberechnen zu können sind Social-Media-Analysen der Social Media Communities denkbar, z. B. „Zeitgeist“ für Google oder „Memology“ für Facebook (vgl. *OpinioJuris* 2013; Wikipedia 2015, 2017b).

Informationserhebung, -analyse und -verarbeitung, z. B. um ein aktuelles Lagebild zu erstellen war schon immer eine zentrale Teilaufgabe der Gefahrenabwehr. Auch das Ziel: Vollständigkeit, Validität und Aktualität der Daten hat sich nicht geändert (vgl. Gusy 2011, S. 187 f.). Deshalb könnte der Eindruck entstehen, bei der Social-Media-Analyse handele es sich lediglich um eine qualitative Verbesserung einer ansonsten prinzipiell gleichwertigen Verfahrensweise, eine besondere Form der Informationsgewinnung (vgl. Walus 2013, S. 2). Als Maßnahme bei der Daten und Informationen erhoben werden, könnten personenbezogene und spezifische Social Media Analysen das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Artikel 1 in Verbindung mit Artikel 2 GG) bzw. den Schutzbereich des Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10 Absatz 1) tangieren, bei der allgemein gefahrenaufklärenden Analyse ist dies aber nicht der Fall (vgl. *OpinioJuris* 2013).

Grundsätzlich obliegen Social-Media-Analysen den für die Gefahrenabwehr zuständigen Behörden, in der Regel auf Landes-, Kreis-, oder Gemeindeebene, denen der Katastrophenschutz und die Katastrophenvorsorge übertragen sind. Die Verwaltungskompetenz auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr liegt in der Regel bei den Ländern. Dessen ungeachtet haben Bundesverfassungsgericht und Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass die Regelungen der Artikel 63 ff., GG insbesondere die Aufgabe der Staatsleitung auch die Informations-tätigkeit der Bundesregierung mit umfassen. Die an der Selbstverantwortung der Bürger ausgerichtete politische Ordnung Deutschlands gebietet es, den Bürger durch ausreichende Information auch in die Lage zu versetzen, dieser Selbstverantwortung gerecht zu werden. Dies gilt im Besonderen in Krisensituationen⁸. Sogar im Zivilschutz ergänzen behördliche Maßnahmen nur die Selbsthilfe der Bevölkerung (vgl. o. V. 2009).

⁸vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 26.06.2002 – 1 BvR 558/91 [8] – NJW (2002, S. 2621, 2623), Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 18.10.1990 – 3C 2/88 [7], NJW (1991, S. 1766, 1768).

Diese Aufgabe der informationellen Krisenbewältigung entspricht dem heutigen Begriff der Risiko- und Krisenkommunikation. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe erfordert eine Nutzung der Social-Media. Der Umfang wäre im Einzelnen festzulegen.

Die Nutzung der Social-Media ermöglicht mithin die partizipative Beteiligung der Bürger. Sie ermöglicht zudem eine Situationsanalyse, die ein schnelles „vor die Lage kommen“ erlaubt.

Über Risiken und Krisen-/Katastrophensituationen wird kommuniziert, zwischen den Bürgern untereinander, zwischen Staaten, zwischen Staat und Bürger. Dabei ist der Staat im Sinne des Artikel 28 Grundgesetz umfassend als Bund, Länder und Gemeinden und die zuständigen Behörden (i. B. den Gefahrenabwehrbehörden) zu verstehen. Damit eine erfolgreiche Krisenkommunikation später funktionieren kann, müssen bereits in der Risikokommunikation die Grundlagen gelegt werden. Dabei ist die Lebenswirklichkeit der Bürger bestimmend.

Risikokommunikation ist der zielgerichtete Austausch oder das Teilen von Informationen über Risiken, deren potenzielle Folgen sowie deren Bewältigungsstrategien zwischen politischen, behördlichen (staatlichen) und anderen Interessenvertretern sowie der Öffentlichkeit, z. B. den Medien und der Bevölkerung. Bei dem Prozess der Risikokommunikation handelt es sich um einen zielgerichteten, grundsätzlich partizipativ angelegten Kommunikationsprozess, den Austausch von Informationen. In diesem Prozess kommunizieren Staat und Bürger gleichberechtigt miteinander. Dieser Prozess vollzieht sich im Gespräch (in der normalen face to face Kommunikation) gleichzeitig. Ein gegenseitiges aufeinander Eingehen ist nicht nur möglich, sondern normal. Diese Gleichzeitigkeit war bis vor wenigen Jahren in der Risikokommunikation nur sehr eingeschränkt möglich, in der Krisenkommunikation waren die Einschränkungen noch viel größer. Daher wurden eher „Verlautbarungen“ der Behörden, Anweisungen und Verhaltensmaximen erwartet. Heutzutage ist weltweit (auch in Deutschland) die Lebenswirklichkeit von immer mehr Menschen durch die jederzeitige Nutzung der Social-Media bestimmt. Das Mobiltelefon ist zum leicht transportablen Computer geworden, mit dem eine Kommunikation (mit wem ich will) jederzeit, sieben Tage die Woche, 24 h am Tag möglich ist.

Diese selbstverständlich gewordene Kommunikationsverfügbarkeit und -Nutzung gilt für alle Themen, das Internet bietet hier nahezu unbegrenzte Möglichkeiten. Das hat vielfältige Gründe, einer der wichtigsten ist die Schnelligkeit und Zielgenauigkeit des Informationsflusses. Ich bekomme genau die Information genau dann, wann ich sie will. Das Informationsbedürfnis wird unmittelbar gestillt.

Auf diese geänderte Sachlage gilt es sich vorzubereiten. Ein besonders ziel-führender Ansatz zur Vor- und Nachbereitung von Krisen im Zeitalter der Social Media scheint die Strategische Krisenevaluation zu sein (vgl. Besson 2014, S. 361–380).

9 Resümee

Deutliche Zeichen der Veränderung sprechen für eine Analyse des geltenden Rechts im Hinblick auf die aktuellen sicherheitspolitischen Bedrohungen und Risiken. Auch die Gesellschaft verändert sich. Die regelmäßigen Weltklima-konferenzen (z. B. in Bonn und Paris) sind nur ein Ausdruck davon. Die Sturz-fluten in Münster, Simbach und Braunsbach seit 2014 ein anderer. Es fielen 400 L Regen am Tag pro Quadratkilometer. Starkregen kann überall auftreten. Das THW hat dazu bereits ein Buch herausgebracht. Eine Starkregenrisikokar-tierung ist geplant. Seit 2008 gibt es eine deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel. Die Beispiele lassen sich fortsetzen. Die Herausforderungen wer-den größer – für alle Ebenen staatlichen Handelns. Viele Aufgaben können nur gesamtstaatlich bewältigt werden. Dazu gehört auch die Zivile Verteidigung, z. B. in Form der Unterstützung des Militärs durch zivile Behörden, z. B. bei Truppen-verlegungen nach der Ukraine Krise aufgrund eines NATO Beschlusses. Zur Auf-rechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktion des Staates ist eine Stärkung der zivilen Säule sinnvoll.

Daher sollte eine Anpassung der Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze und anderer Gesetze nicht ausgeschlossen sein. Der Gesetzgeber sollte sie nicht aus dem Blick verlieren. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) hat mit dem Gesetzentwurf zum Gesetz zur Neuregelung des Rechts zur Sicherstellung der Ernährung in einer Versorgungskrise möglicherweise Wege gewiesen. Allerdings spricht vieles dafür, die Handlungsoptionen eher zu erweitern als zu reduzieren.

Literatur

- Besson, N. A. (2014). Strategische Krisenevaluation im Zeitalter von Social Media. In A. Thießen (Hrsg.), *Handbuch Krisenmanagement* (S. 361–380). Wiesbaden: Springer VS.
- Bundeszentrale für politische Bildung. (2016). Hybride Bedrohungen. Sicherheitspolitik in der Grauzone. <http://www.bpb.de/apuz/235530/hybride-bedrohungen-sicherheitspolitik-in-der-grauzone?p=all>. Zugegriffen: 9. Mai 2018.

- Deutscher Bundestag. (2016). Unterrichtung durch die Bundesregierung. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/108/1810850.pdf> Zugegriffen: 9. Mai 2018.
- Deutscher Bundestag. (2017). Antwort der Bundesregierung. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/111/1811101.pdf>. Zugegriffen: 9. Mai 2018.
- Gnüchtel, R. (2016). Das Gesetz zum besseren Informationsaustausch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2016(16), 1113–1119.
- Gusy, C. (2011). *Polizei- und Ordnungsrecht* (8. Aufl., S. 187 f.), Tübingen: Mohr Siebeck.
- Gusy, C., Kugelmann, D., & Würtenberger, T. (Hrsg.). (2017). *Rechtshandbuch Zivile Sicherheit*. Heidelberg: Springer.
- Klein, E. (2014). Innerer Staatsnotstand. In J. Isensee & P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts* (Bd. XII, 3. Aufl.). Heidelberg: C.F. Müller.
- Klöpfer, M. (2015). *Handbuch des Katastrophenrechts, Schriften zum Katastrophenrecht* (Bd. 9). Baden-Baden: Nomos.
- Leithäuser, J. (2016). Unbekannte Gefilde. Bundeswehr und Polizei werden in den nächsten Tagen gemeinsam den Ernstfall eines Terroraktes proben. Nicht jeder findet das gut. *FAZ*, 4. o. V. (2009). Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe. https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/FIS/Zivilschutz-Katastrophenhilfegesetz.pdf?__blob=publicationFile. Zugegriffen: 9. Mai 2018.
- OpinioIuris. (2013). Informationserhebungen durch Social- Media-Analysen im Rahmen der staatlichen Risiko- und Krisenkommunikation. <https://opinioiuris.de/aufsatz/3060>.
- Pohlmann, K. (2013). Bundeskompetenzen im Bevölkerungsschutz. In H. J. Lange & C. Gusy (Hrsg.), *Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz* (S. 79–124). Wiesbaden: Springer.
- Schwartz, F. (2012). *Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union. Schriften zum Katastrophenrecht* (Bd. 7). Baden Baden: Nomos.
- Thießen, A. (Hrsg.). (2014). *Handbuch Krisenmanagement* (2. Aufl.). Wiesbaden: Springer VS.
- Time. (2016). We must prepare ourselves for the cyberwars of the future. <http://time.com/4606057/cyberwars-of-the-future/>. Zugegriffen: 9. Mai 2018.
- Voßschmidt, S. (2017). *Resilienz und Recht im Bevölkerungsschutz*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Walus, Informationserhebungen durch Social- Media-Analysen im Rahmen der staatlichen Risiko- und Krisenkommunikation. (2013). S. 2, <http://optioiuris.de>. Zugegriffen: 23. Febr. 2015. Artikel Social Media, in wikipedia, http://de.wikipedia.org/wiki/Social_Media. Zugegriffen: 24. Febr. 2015 und 4. Apr. 2017.
- Wikipedia. (2017a). Weißbuch. <https://de.wikipedia.org/wiki/Wei%C3%9Fbuch>. Zugegriffen: 4. Apr. 2017.
- Wikipedia. (2017b). Social media. http://de.wikipedia.org/wiki/Social_Media. Zugegriffen: 24. Febr. 2015 und 4. Apr. 2017.