

Universität Bielefeld | Postfach 10 01 31 | 33501 Bielefeld

anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE**STELLUNGNAHME**
18/1957

A41

Prof. Dr. Christoph Gusy
Universitätsstr. 25
33615 Bielefeld
Tel.: 0521/1064397
christoph.gusy@uni-bielefeld.de
www.jura.uni-bielefeld.de

30.10.2024

Enquetekommission Gesellschaftlicher Zusammenhalt
Anhörung am 8.11.2024
Fragenkatalog

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu den Fragen erlaube ich mir wie folgt Stellung zu nehmen:

1.

Haben Sie einleitend Anregungen, die Sie uns für die Arbeit der Enquetekommission (EQ) geben möchten?

Ich bin Rechtswissenschaftler und als solcher mit Katastrophenrechtsfragen seit mehr als einem Jahrzehnt befasst. Ich bin hingegen kein Experte des Katastrophenhilfe im engeren Sinne, war also nie selbst am Katastrophenort und an Rettungseinsätzen beteiligt. Umso größere Hochachtung habe ich vor den Menschen, die dies vor Ort geleistet

haben und leisten. Sie sind die Grundlage und Basis aller Katastrophenbewältigung.

Die Arbeit der EQ könnte unter dem Motto stehen: *Aus Vergangenheit und Gegenwart für die Zukunft lernen!* Die Aufklärung früherer Leistungen und Fehlleistungen würde dann nicht zentral unter der Fragestellung der Suche nach Versäumnissen oder Schuldigen stehen, sondern unter dem Vorzeichen der Vorbereitung auf die Bewältigung künftiger Großschäden, die gewiss eintreten werden, man weiß nur nicht wann, wo und wie.

Dazu könnte eine Mischung aus Nähe und Distanz hilfreich sein. Einerseits möglichst genaue Feststellung über Stärken und Schwächen beim Flut- und/oder Pandemiemanagement, andererseits eine hinreichende Distanzierung im Hinblick auf zukünftige Ereignisse. Fast jede Katastrophe ab einer bestimmten Größe ist anders. Es gilt also, aus der Vergangenheit zu lernen, ohne sich ausschließlich auf vergangene Ereignisse und deren Bewältigung in der Zukunft zu fokussieren. Am Beispiel: In und nach der Pandemie wurden Massen von Masken für zukünftige Fälle beschafft. Was aber können die helfen, wenn die nächste Katastrophe ein großflächiger Stromausfall oder ein Hochwasser ist? Im letzten Fall hätte man vielleicht besser Gummistiefel beschafft. Hier heißt Distanz dann eher, Lieferkette zu öffnen oder offenzuhalten für Ereignisse, deren genaue Größe, deren genauer Ort und deren genauer Verlauf noch nicht prognostizierbar ist.

Katastrophenmanagement fängt vor dem Schadensfall an. Wer rechtzeitig die Deiche erhöht hat, braucht später vielleicht keine Überschwemmungsschäden zu beseitigen. Hier greifen nicht nur Sachfragen, sondern auch Rechtsfragen ineinander. Deichbau mag Routine sein, Deichrecht ist schwierig. Aber beide gehören zusammen.

Das gilt umgekehrt gleichermaßen für die Katastrophe nach der Katastrophe, also die Beseitigung bleibender Schäden bei Infrastruktur und betroffenen Menschen. Unser Katastrophenrecht hört auf, wenn das Hochwasser abgeflossen ist. Für viele beginnt dann aber erst die zweite Katastrophe, die Frage nach Wiederaufbau, nach Entschädigung, nach psychischer und materieller Hilfe. Sie ist in unserem Recht allen-

falls am Rande in den Blick genommen, Betroffene fühlen sich allein gelassen, wenn die Kameras weg sind. Hier geht es um die Organisation von Unterstützungsinfrastrukturen mit dem Ziel des Empowerments Betroffener.

Ziele könnten dann sein,

- das *Recht so zu fassen, dass es Katastrophenmanagement möglichst stärkt und effektiviert*, den Handelnden also die notwendigen Entscheidungsmöglichkeiten und Befugnisse schafft. Not kennt Gebote, doch müssen diese unter den Bedingungen von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit hinreichend klar und bestimmt begründet werden.
- das *Recht so zu fassen, dass es Katastrophenmanagement möglichst wenig behindert*: Rechtliche Befugnisgrenzen sind notwendig, sollten aber auf ihre Sinnhaftigkeit unter Großschadensbedingungen geprüft werden.
- das Katastrophenrecht möglichst an die Rechtsstrukturen des Normalfalls heranzuführen und auf diesen aufzubauen. Das sollte nicht nur in der Himmelsrichtung des Polizeirechts geschehen, sondern sozial-, gesundheits- u.ä. -rechtliche Fragen einbeziehen.

Diese Aufgaben fangen nicht erst im Notfall an. im Gegenteil: *Ein finanziell, administrativ und rechtlich gut aufgestellter Staat wird Katastrophen besser bewältigen als ein solcher, dem diese Voraussetzungen fehlen*. Hier mögen auch Verteilungsentscheidungen notwendig werden. Das notwendige Personal im Gesundheitsamt sollte nicht erst eingestellt werden, wenn die Pandemie begonnen hat. Dann suchen alle – und es wird noch schwerer sein, die geeigneten Personen im Wettbewerb zu finden. Umgekehrt braucht nicht jedes örtliche Gesundheitsamt eine eigene Katastrophenschutzabteilung. Notwendig sind hier kooperative Strukturen, auf die im Bedarfsfall alle Beteiligten zurückgreifen können. Nicht Maximierung, sondern Optimierung ist ein geeigneter Weg zur Aufgabenerfüllung.

2.

Wie kann die Kommunikation von Maßnahmen, die Grundrechte betreffen, verbessert werden, um sicherzustellen, dass Bürgerinnen und Bürger umfassend informiert und bei Bedarf in Entscheidungsprozesse einbezogen werden können?

Katastrophenkommunikation, ihre Notwendigkeit und ihr Eigenwert sind zentrale Entdeckungen der Rechtswissenschaft in den letzten Jahren. Sie hat zunächst vorbereitenden Charakter für andere Maßnahmen, etwa die Ankündigung von Grundrechtseingriffen wie etwa Evakuierungen. Sie kann eigenständigen Charakter einnehmen, wenn die Kommunikation selbst an die Stelle von imperativen Maßnahmen treten kann, also Warnungen statt Ge- oder Verboten. Und sie kann nachbereitenden Charakter einnehmen, etwa bei der Bewältigung von Katastrophenfolgen, von der psychosozialen Betreuung (auch sie ist Kommunikation) bis zu öffentlichen Hinweisen auf Unterstützungsangebote u.ä.

Eine allgemeines öffentliches Kommunikationsrecht ist in der Entwicklung, aber noch nicht abgeschlossen. Das gilt für den Normalfall. Für den Notfall gilt das erst recht. Die Katastrophe löst verstärkten und veränderten Kommunikationsbedarf aus, der Menschen gegenüber dem Staat und des Staates gegenüber den Menschen. Und in den Verwaltungen geht es um verstärkte vertikale Kommunikation (zwischen unterschiedlichen Hierarchieebenen) und horizontale Kommunikation (also auf denselben Hierarchieebenen, zwischen Kolleginnen und Abteilungen).

Die Kommunikation der öffentlichen Hände sollte

- rechtzeitig erfolgen (etwa: bei Warnungen), nicht zu früh und nicht zu spät,
- erreichbar sein, das gilt namentlich im Hinblick auf die Kommunikationsmedien,
- lösungsorientiert sein, nicht nur auf Gefahren hinweisen, sondern auch Hinweise auf mögliche Verhaltensweisen bei ihrem Eintritt enthalten (also im Fall der Räumung nicht: „Gehen Sie hier weg!“, sondern „Gehen Sie hier weg, sie können da- oder dorthin gehen!“),

- Imperative hinreichend deutlich machen: In manchen Notfällen kann nur eingeschränkt diskutiert werden, dann sind eindeutige Anweisungen, die auch durchgesetzt werden können, notwendig. Sie sollten als solche erkennbar sein.
- wo möglich begründet sein, also nicht nur Aufforderungen enthalten, sondern auch mögliche Gründe angeben. Dem kann legitimierende Wirkung zukommen.
- gegenseitig sein, also Möglichkeiten von Rückfragen u.ä. eröffnen. Dazu bieten sich bekannte Ansprechstellen oder -partner, Hotlines (die aber auch wirklich ausreichend besetzt und informiert sein müssen), an.
- Spätestens dort sollten auch Hinweise auf Unterstützungsmöglichkeiten erreichbar sein.

Ein vergleichsweise neues Thema der Katastrophenkommunikationsforschung sind *Gleichheitsfragen*. Nicht alle Notfälle treffen alle Menschen gleich. Im Gegenteil: Die verstärkte Angewiesenheit der öffentlichen Hände auf die Menschen und der Menschen auf die öffentlichen Hände bringt es mit sich, dass unterschiedliche Betroffenheiten entstehen können

- durch die Katastrophe selbst: Dass diese etwa soziale Differenzen sichtbar machen konnte, zeigte sich während der Pandemie. Vor dem Virus sind nicht alle gleich.
- durch Maßnahmen der Katastrophenbewältigung: Die Schließung von Schulen und Spielplätzen traf Menschen, die zuhause keine Alternativen bieten können, stärker als solche, die dies konnten (also etwa eigene Kinderbetreuung auf hinreichendem Platz mit hinreichend Personal und hinreichenden Spielmaterialien zu organisieren in der Lage waren).

Die Wahrnehmung solcher Ungleichheiten und Ungleichbehandlungen kann auch notwendige und richtige Maßnahmen diskreditieren. Wenig diskreditiert Notstandsmaßnahmen mehr als deren wahrgenommene Ungleichheit („Ungerechtigkeit“). Sie bedürfen auch der kommunikativen Wahrnehmung im Katastrophenfall selbst, bei der Auswahl möglicher Schutzmaßnahmen und deren Zugänglichkeit für unterschiedliche Betroffenenengruppen. Das sind auch Aufgaben der Katastrophenkommunikation.

Dagegen nehmen die „Klassiker“ des Rechts der Staatskommunikation, also namentlich Fragen nach kommunikativen Grundrechtseingriffen, die Entdeckung auch psychischer Integrität als Grundrechtsschutzgut und erst recht Datenschutzfragen im Katastrophenrecht keine eigenständige Bedeutung ein.

3.

Welche potenziellen gesundheitlichen, psychischen, wirtschaftlichen, sozialen und bildungsbezogenen Auswirkungen haben Grundrechtseinschränkungen?

Die Wirkungen von Grundrechtseinschränkungen sind vielfältig. Sie hängen u.a. ab von dem jeweiligen Grundrecht. Das mag bei der Religionsfreiheit anders sein als bei der Berufsausübungsfreiheit), von der Intensität des Eingriffs (schwer oder weniger schwerwiegend, wird ein Grundrecht faktisch entzogen oder eher nur am Rande betroffen?), und von der Dauer des Eingriffs und von eingriffsbegleitenden Maßnahmen, welche die Wirkungen kompensieren oder abmildern können.

Daneben können aber auch Umstände in der Person Betroffener maßgeblich sein, namentlich ihre Vulnerabilität und ihre Copingfähigkeiten (also die Fähigkeiten, selbst mit Schwierigkeiten fertig zu werden, z.B. bestimmte Folgen auszublenden oder abzumildern oder zu umgehen).

In jüngerer Zeit werden in der Verfassungsrechtsprechung darüber hinaus neben den individuellen auch gelegentlich die gesamtgesellschaftlichen Folgen erwähnt, wenn bestimmte Maßnahmen über die Wirkungen für einzelne Betroffene hinaus auch Wirkungen auf Existenz und Funktionsweise einer freien und aktiven Gesellschaft erlangen können.

Schließlich können auch Langzeitfolgen entstehen, wenn einzelne Maßnahmen über die Dauer ihrer förmlichen Wirksamkeit hinaus noch

Folgen erlangen können, etwa Impfschäden oder Dauerwirkungen: Wer seine Freunde lange Zeit hindurch nicht treffen durfte, kann irgendwann die Freunde und damit eine zentrale personale Basis seines gesellschaftlichen Lebens verlieren.

Typischerweise werden überschießende oder immaterielle Eingriffe am Maßstab des „Normmenschen“ oder „Normalmenschen“ beurteilt. Auf diese Weise werden nicht nur die Eingriffswirkungen, sondern auch die Betroffenen rechtlich typisiert., Darin kann eine zusätzliche Eingriffswirkung liegen, wenn besondere Empfindlichkeiten ausgeblendet werden.

In Notsituation erschwert ein weiterer Umstand die Beurteilung. Jedenfalls im Nachhinein lässt sich vielfach nur schwer trennen, ob eine Wirkung als Folge der Pandemie oder als Folge der stattgefundenen oder ausgebliebenen Maßnahmen des Krisenmanagements zu bewerten ist. Das Unglück fängt schließlich nicht bei den staatlichen Maßnahmen, sondern bei den Krisen an, auf welche jene reagieren. Pandemiespätfolgen setzen nicht nur pandemiebekämpfende Maßnahmen, sondern überhaupt erst einmal die Pandemie und die Betroffenheit von Personen durch sie voraus aus.

Ob und welche dieser Umstände insgesamt oder im Einzelfall maßgeblich sein können, kann nur von Sachverständigen aus den jeweiligen Disziplinen (medizinisch, pädagogisch, soziologisch usw.) untersucht und ansatzweise geklärt werden. Hier erscheinen manche Debatten noch unabgeschlossen.

Aus rechtlicher bzw. rechtswissenschaftlicher Sicht lassen sich daher nur einzelne, recht allgemeine Kriterien nennen, die typischerweise, aber nicht notwendig in jedem Einzelfall relevant werden können. Dazu mögen zählen:

- bei staatlichen Maßnahmen *nicht nur die unmittelbaren, sondern auch mögliche mittelbare Wirkungen in Betracht zu ziehen*. Das kann bei kurzfristigen Katastrophen und ihrer Bewältigung zu aufwändig sein. Bei mittel- oder langfristigen außergewöhnlichen Lagen sollten sie so weit wie möglich in die Betrachtung einbezogen werden. Dazu

sollten soweit möglich auch Wirkungen nicht nur auf die Adressaten solcher Maßnahmen selbst, sondern auch auf andere mitbetroffene Personen (etwa: Sozialisation in Gruppen in der Kita und der Schule, Freundschaften und Familienangehörige) Rücksicht genommen werden.

- die *besondere Vulnerabilität bestimmter Personengruppen oder Einzelpersonen einzubeziehen*, soweit eine solche erkennbar und berücksichtigungsfähig ist. Das kann dazu führen, dass unterschiedliche Vulnerabilitäten abgewogen und dabei besonders anfällige (auch kleine) Gruppen) gegen andere vulnerable Gruppen oder die „durchschnittlich vulnerable „Normalbevölkerung abgewogen werden muss.

- Die *Maßnahmen sollten allgemein und wenn möglich im Einzelfall näher erklärt* und so transparent gemacht werden. Betroffene werden mit Maßnahmen, die ihnen erklärt wurden und die sie verstanden haben, eher einverstanden sein als mit solchen, die ihnen ohne Erklärungen einfach vorgeschrieben und dann durchgesetzt werden Hier ist Transparenz besser als ihr Gegenteil – soweit im jeweiligen Krisenfall möglich.

- auf *Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit* zu achten. Nicht alle Grundrechte dürfen unter denselben Umständen eingeschränkt werden wie andere. Hierzu hat die Rechtsprechung ein komplexes Prüfungsraster entwickelt, das so weit wie möglich eingehalten werden sollte.

- entsprechend der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit *Maßnahmen soweit möglich zu befristen und zeitnah wieder aufzuheben*, sobald ihre Notwendigkeit nicht mehr in hinreichendem Maße erkennbar ist.

- wo möglich die *Diskussion geplanter Grundrechtseingriffe nicht nur mit Eliten* und Experten durchzuführen, sondern auch andere Personen hinzuziehen, um gewisse professionell bedingte Perspektiven oder deren Einengung zu vermeiden. Hier kann an Fragestellungen aus den Debatten um die Bürgerräte angeknüpft werden.

Der rechtlich höchste und maßgebliche Ort der Abwägung in einem derart weiten Sinn ist das Parlament. Hier sind nicht nur „Volksvertreterinnen“ und „Volksvertreter“, sondern gerade die gewählten Repräsentanten der einzelnen Menschen anzutreffen. Sie können ein gewisses institutionalisiertes Vertrauen in Anspruch nehmen, dass sich in Krisensituationen bewähren kann – schließlich sind sie von den Bürgerinnen und Bürgern selbst gewählt. Das setzt aber voraus, dass die Parlamente zuvor in Normalzeiten Vertrauen erworben haben und diesen Vorschuss im Notfall ein Stück weit beleihen können. Wem man im Normalfall ansatzweise vertraut, der hat eine größere Chance, dass man ihr und ihm auch im Notfall vertraut.

Das können nur tentative Ansätze aus rechtlicher Sicht sein, die durch Erkenntnisse anderer Disziplinen überprüft, ergänzt, ggf. korrigiert oder weiter diskutiert werden könnten und sollten. Und es kann nur lagebezogen funktionieren. Viele der genannten Schritte eignen sich nur für längerfristige Notlagen, sind hingegen bei Hochwasser, das nicht nur kommt, sondern demnächst auch wieder geht, kaum anwendbar.

Die Skizzen zeigen: Nicht selten finden sich Überschneidungen zwischen einigen hier genannten Anforderungen und den rechtlichen Erkenntnisständen zu Grundrechtseingriffen. In solchen Fällen gilt es, die rechtlichen Vorgaben und Anforderungen mit den jeweiligen faktischen Gegebenheiten und Herausforderung zu unterlegen und so rechts- wie situationskonform fortzuentwickeln.

Über allem steht der Grundsatz: Notfallmaßnahmen sollten auf die Notfallsituation und das für sie maßgebliche Recht gestützt werden. Sie sollten nicht mittelbar auch das Recht des Normalfalls verändern und so eine Art „permanenten Notstand“ in das Auge fassen. Darin liegt fast der zentrale Kritikpunkt aus rechtlicher und rechtswissenschaftlicher Sicht, der unbedingt vermieden werden sollte. *Notfallmaßnahmen sollen im Notfall gelten, was danach gilt, sollte danach und für den Normalfall diskutiert werden.*

4.

Wie können Grundrechtseingriffe transparent gemacht werden, um das Vertrauen der Bevölkerung in staatliche Maßnahmen zu sichern?

Transparenz ist eine, aber eben auch nur eine unter anderen Maßnahmen zur Stärkung des Vertrauens in den Staat und seine Maßnahmen. Sie sollte sich nicht allein auf klassische Grundrechtseingriffe beziehen, sondern auch neue Grundrechtsdimensionen wie Teilhabe-, Verteilungs- und Zuteilungsdimensionen in den Blick nehmen. Mit dem Notfall steigt die Abhängigkeit auch von staatlichen Leistungen und damit deren rechtliche Relevanz. Je größer der Bedarf nach staatlichen Maßnahmen und desto höhere Bedeutung Ver- und Zuteilungen für Lebensmöglichkeiten und -chancen der Menschen einnehmen können, desto höher ist auch der Vertrauensbedarf.

Grundsätzlich wird zu unterscheiden sein zwischen *Transparenz auf der Makro- und der Mikroebene*. Erstere bezeichnet die *Transparenz der Normsetzung, namentlich der Gesetzgebung*. Sie hängt ab von den Funktions- und Leistungspotentialen parlamentarischer Verfahren unter Krisenbedingungen. So ist etwa das Gesetzgebungsverfahren, aber auch eine Vielzahl von Maßnahmen parlamentarischer Kontrolle auf die Herstellung limitierter Transparenz ausgerichtet: Das gilt etwa für Anfragen, Antworten und ggf. daraus resultierende Debatten. Das alles ist auch in der Krisenbewältigung gefragt. In solchen Situationen erhöhter Handlungsanforderungen an die öffentlichen Hände, die zudem unter hohem Zeitdruck stehen können, können nicht alle Transparenzformen des Normalfalls gleichsam 1:1 umgesetzt werden. Zugleich gilt aber auch: *Ein Parlament, was im Normalfall ein hohes Maß an Offenheit und Öffentlichkeit der Volksvertretungen sichert, wird dies unter Krisenbedingungen eher leisten können als ein solches, dem dies schon in der Normalität nur weniger gelingt.*

Auf der Mikroebene geht es um *Transparenz von Maßnahmen der Verwaltung und der Gerichte*. Sie richten sich zentral als einzelne und nicht an alle Menschen und sind eher auf Einzelfälle gerichtet, ohne aber deswegen nur für diese Einzelfälle zu wirken. Ein Gerichtsurteil kann etwa präjudizielle Wirkungen auch über einzelne Verfahren hin-

aus und damit auch für Nicht-Beteiligte erlangen. Hier sind die Transparenzanforderungen andere, eher auf die Besonderheiten des Verfahrens abgestellt. Dafür enthalten Gesetze besondere Formen etwa der *Anhörung, der Verfahrensbeteiligung, der Begründung und des Rechtsschutzes* – wenn auch unter Notfallbedingungen z.T. mit Einschränkungen.

Maßgeblich können etwa sein

- sachliche Information auf der Basis von Expertenstellungnahmen,
- aktive, auch emotionale Werbung für diese staatlichen Maßnahmen (in der Vergangenheit und für Normalzeiten eher wenig diskutiert),
- Kooperation in und mit den Medien: Sie schaffen Transparenz und Vertrauen oder mindern es, und sie sind daher relevante Größen.
- deutliche Grenzziehungen für – selbstverständlich zulässige und grundrechtlich geschützte – Proteste gegen Notfallmaßnahmen (Impfpflicht).
- politische Unterstützung für konkret handelnde Ministerinnen (nicht allein ein isolierter Gesundheitsminister), Beamte (im Vollzugstab) und Durchsetzungskräfte (vor Ort).

Auch hier kann als Tendenzaussage gelten: Je eingespielter und bewährter die Formen der Transparenz in Normalzeiten sind, desto besser können sie im Notfall wirken und funktionieren.

Tendenziell wirken jene Maßnahmen im Notfall nicht besser als im Normalfall. Aber je besser der Normalfall ist, desto besser kann, muss aber nicht auch der Notfall funktionieren.

Fas alles gilt jedenfalls für und Bürgerinnen und Bürger, die überhaupt für die Leistungsfähigkeit der Demokratie, des Parlamentarismus und seiner Verfahren zugänglich sind. Prinzipielle Gegner bleiben prinzipielle Gegner. Ihr Zahl kann sich unter den eingeschränkten Notfallbedingungen noch vergrößern.

Eine Aufgabe der EQ könnte danach sein, *Wirkungen einzelner Transparenzformen im Notfall zu überprüfen und die dafür maßgeblichen Rechtsgrundlagen aus den Überprüfungsergebnissen heraus nachzujustieren.*

5.

Inwiefern nimmt die Transparenz der Entscheidung(sprozesse) für die öffentliche Wahrnehmung eine Rolle ein und wie wirkt sich diese auf die Akzeptanz der Maßnahmen aus?

Transparenz kann Akzeptanz erhöhen. Sie ist eine Mindest-, aber keine hinreichende Bedingung. Transparenz schafft Akzeptanzchancen, keine Akzeptanz. Ein gleichsam logisches oder gar zwingendes Kausalitätsverhältnis lässt sich nicht feststellen.

Transparenz ist zentral ein Medienereignis. Was in den Medien transportiert wird, hat Transparenzchancen. Was dort nicht vorkommt, bleibt weitestgehend intransparent. Kaum jemand wird in der Gegenwart allein durch physische Präsenz und eigene Wahrnehmung Öffentlichkeit herstellen.

In diesem Sinn bedeutet *Öffentlichkeitsarbeit insbesondere den Zugang zu Medien* mit dem Ziel der Herstellung von Öffentlichkeit. Wegen der Freiheit der Medien unterliegt die Auswahl der von ihnen berichteten Nachrichten aber deren eigener Entscheidung nach ihren eigenen Kriterien. Diese können Presse- und Informationsstellen von Regierungen und Verwaltungen zu bedienen versuchen. Doch bleibt ihr Einfluss auf die Transparenzherstellung begrenzt.

Gefördert werden kann sie aber durch die in Notfällen beobachtbare Aufmerksamkeitsfokussierung. Wo Not ist, sind die Kameras und die Mikrofone. Und allgemein gilt: Threat sells.

Viel diskutiert ist die Annahme, dass Transparenz die Menschen nicht bloß als passive Empfänger von Botschaften begreifen sollte, sondern zu Aktivierung von Eigeninitiative, Selbsthilfe und Unterstützung pro-

fessioneller Rettender beitragen sollte. Die Menschen sollten als Partner, nicht primär oder gar ausschließlich als Objekte oder gar potentiell Störende von Nothilfe angesprochen werden.

Wer den Sinn von Maßnahmen versteht, wird sich eher beteiligen als diejenigen, welche den Sinn nicht verstehen. Und wer sich beteiligt, kann bzw. wird an der Sinnproduktion selbst mitwirken. Daraus können Kohorteneffekte entstehen: Wenn meine Nachbarschaft mitmacht, sollte ich auch mitmachen.

Der größte Akzeptanzfaktor ist der Erfolg, genauer: der kommunizierte Erfolg. Er legitimiert sich selbst und die meisten Maßnahmen, die zu seiner Erzielung eingesetzt wurden. Er kann allerdings nur wirken bei Notfällen eher kurzfristiger Natur: Ein bloß versprochener zukünftiger, dann aber immer wieder verschobener und am Ende gar nicht eintretender Erfolg wird auch bei anhaltender Kommunikation Enttäuschungen hervorrufen. In gravierenden Fällen kann das Ausbleiben sodann delegitimierende Wirkung sowohl auf die getroffenen Maßnahmen wie auch auf ihre Urheber wie auch auf die Ankündigenden selbst zeigen – auf letztere insbesondere!

Nochmals: Darauf haben die öffentlichen Hände aber nur einen sehr begrenzten Einfluss infolge der medialen Vermittlung. Und Transparenz ist nur eine Mindestbedingung von Akzeptanz – nicht weniger, aber auch nicht mehr.

6.

Gibt es aus Ihrer Sicht Lehren, die aus vergangenen Grundrechtseingriffen in Krisen bzw. Katastrophen (z.B. Corona-Pandemie) gezogen werden sollten?

Vorab: Die Bundesrepublik ist aus rechtlicher Sicht vergleichsweise gut durch die Pandemie gekommen. Frühe Befürchtungen einer Rechts- oder Verfassungskrise haben sich nicht erfüllt. In der Sprache des Katastrophenrechts: Grundrechte, und Demokratie haben den krisenbedingten *Stresstest bestanden*. Das gilt für den Bund und das

Land NRW. Beim Föderalismus und in Richtung Europa zeigte sich aber wohl noch Nachjustierungsbedarf.

Das heißt aber nicht, dass man Gutes nicht noch besser machen könnte oder zumindest nach Verbesserungsmöglichkeiten suchen kann. Eine Checkliste diskutierbarer Rechtsfragen dafür habe ich am Beispiel der Flut in NRW im Anhang beigefügt. Mir ist bewusst, dass die Handlungsräume des Landes gerade für die Gesetzgebung durch Bundes- und (weniger) das Europarecht begrenzt sind. Das heißt aber nicht, dass es allein in diesen Feldern handlungsfähig wäre – es kann auch Bundesratsinitiativen einbringen oder im Wettbewerbsföderalismus einen „race to the top“ initiieren.

Im Land sollten Fragen der Behördenorganisation überdacht werden. *Wer eine Aufgabe am besten bewältigen kann, sollte zuständig sein – im Normal- und erst recht im Notfall.* Die prinzipielle Zuständigkeit der Kreise für Notfälle ist richtig und wichtig. Sie müssen dazu – schon vor Krisenbeginn – hinreichend ausgestattet sein. Am Beispiel der Gesundheitsämter zeigte sich: Das war jedenfalls nicht stets der Fall. Sind die Ämter nicht hinreichend ausgestattet, so können die öffentlichen Hände im Notfall ihre Schutzpflichten nicht erfüllen. Damit erlangen Organisationsfragen Grundrechtsrelevanz.

Das gilt auch im Hinblick auf weitere, etwa vorgeordnete Behörden, die im Notfall unterstützend hinzutreten sollten. Sie müssen organisatorisch, personell und sachlich hinreichend ausgestattet sein, um im Notfall wirklich unterstützend und nicht etwa hindernd oder retardierend zu wirken.

Grundrechtseingriffe bedürfen auch im Notfall einer gesetzlichen Grundlage. Dabei kann jedenfalls so lange, wie keine lagespezifischen Gesetze erlassen werden konnten, auch auf Generalklauseln zurückgegriffen werden. Sie wirken im Notfall anders, insbesondere dem Übermaßverbot als Korrektiv kommt von daher eine verminderte Steuerungsfähigkeit zu. Die höchsten Rechtsgüter – Leben, Gesundheit und „Volksgesundheit“ - sind durch kollidierende Rechte kaum zu beschränken.

Grundrechtseinschränkungen sind daher im Notfall in höherem Maße notwendig und zulässig als im Normalfall. Da sie durch das Übermaßverbot kaum limitiert werden können, sind institutionelle Sicherungen wichtig. Sie sollten also

- *begründet sein*, sich also auf sachverständige Erkenntnisse stützen können, soweit solche vorliegen. Hier hat NRW in der Pandemie vorbildlich gehandelt. Diese Erfahrungen können verallgemeinert werden. Die oft widersprüchlichen Aussagen der Expertinnen und Experten müssen politisch bewertet und die dabei maßgeblichen Kriterien offengelegt werden. Expertise schafft Entscheidungsgrundlagen, aber keine Entscheidung.
- *transparent kommuniziert werden*, und zwar auf der Gesetzgebungsebene soweit möglich und auf der Vollzugsebene soweit nötig. Gesetze können im Einzelfall legitimationsfördernd wirken. Doch sind sie nicht in der Lage, den Einzelfall vollständig zu determinieren. Letztere sind immer auch situations- und personen geprägt. Gleichheitsätze und Übermaßverbot binden nicht nur die Legislative, sondern auch Exekutive und Justiz bei der Gesetzesanwendung.
- *den Gesetzesanwenderinnen und -anwendern möglichst verständlich sein*, damit sie ihre Aufgaben im Einzelfall wirksam erfüllen können. Dazu zählt, dass die maßgeblichen Regeln rechtzeitig bekannt gemacht werden, um den Vollzug zu steuern, und dass sie ihrerseits möglichst widerspruchsfrei, verständlich und durchsetzbar sind. An der Stoßstelle zwischen Staat und Betroffenen steht der Vollzug, dessen Maßnahmen einen Ausgleich schaffen müssen.
- *notwendig sein, insbesondere befristet, begründet, evaluierbar und mit einer Sunset-Klausel versehen sein*. Der Grundrechtsschutz durch Verfahren tritt z.T. an die Stelle materieller Bindungen. Dabei werden Notfallregelungen wohl nie zu früh in Kraft treten, sondern eher zu lange in Geltung gelassen und angewendet. Hierzu bedarf es der Regelungen, die genau dies verhindern. Die Begründungspflicht für bestimmte Rechtsverordnungen geht hier in die zutreffende Richtung. Das NRWLPan-

demieG hat wichtige Ansätze aufgenommen und verwirklicht. Der Umsetzung in die Praxis könnte evaluiert werden. Vergleichbare Vorkehrungen fehlen etwa im BKHG.

Namentlich in der Pandemie hat sich gezeigt, dass deren Wirkungen und diejenige der gesetzlichen Regelungen zu ihrer Eindämmung nicht alle Menschen gleich treffen. Weder vor dem Virus noch vor Maßnahmen zu seiner Eindämmung sind alle Menschen gleich. Dabei wirken die Gleichheitsrechte ambivalent:

- *Gleichbehandlungen sind zu begründen, wenn Sachverhalte ungleich sein können,*
- *Ungleichbehandlungen sind zu begründen, wenn die Sachverhalte gleich sein können.*

Beide Begründungsbedürfnisse gilt es - auch durch eine ausgewogene Heranziehung von Sachverstand – zu erkennen und Defizite zu vermeiden. Dabei kommt der Politik die Aufgabe zu, Aussagen der Sachverständigen politisch zu bewerten und auf sie gestützte Entscheidungen zu begründen. *Sachverstand kann Politik nicht ersetzen (jedenfalls nicht mittelfristig). Und Politik kann Sachverstand gleichfalls nicht ersetzen.*

7.

Wie kann sichergestellt werden, dass Maßnahmen zur Bewältigung von Krisen mit den Grundprinzipien einer wehrhaften Demokratie in Einklang stehen?

Katastrophenschutzrecht und Selbstschutzrecht der Demokratie stehen nebeneinander. Katastrophen und schwere Unglücksfälle gelten im Recht der Bundesrepublik nicht als Unterfälle der streitbaren Demokratie. Beide unterliegen daher auch grundsätzlich unterschiedlichen rechtlichen Regelungen. Sie können allerdings Überschneidungen namentlich dann aufweisen, wenn Proteste gegen Katastrophenschutzmaßnahmen sich zugleich gegen diejenige Staatsform richten, die diese Maßnahmen erlässt oder durchsetzt, also die Demokratie.

Umgekehrt können dann auch Maßnahmen zur Abwehr solcher Proteste Relevanz für die Frage nach der streitbaren Demokratie erlangen. Im Grundsatz aber bleibt es dabei: *Katastrophenschutzrecht und Selbstschutzrecht der Demokratie stehen nebeneinander.*

Das gilt ungeachtet des Umstands, dass beide Materien funktionell Überschneidungen aufweisen.

- Aufgabe des Katastrophenrechts ist es, für Notfälle die zum Schutz wichtiger Rechtsgüter erforderlichen Befugnisse zu schaffen und diese zugleich rechtsstaatlich zu begrenzen.
- Aufgabe des Rechts der streitbaren Demokratie ist es gleichfalls, die zum Selbstschutz des GG notwendigen Befugnisse zu schaffen und diese rechtlich zu begrenzen.

Unterschiede ergeben sich am ehesten daraus, dass das Recht der streitbaren Demokratie immer gilt und anwendbar ist (nicht nur im Notfall). Hingegen ist das Katastrophenrecht auch anwendbar, wenn es nicht um den Schutz der Staatsform und ihrer verfassungsrechtlichen Grundlagen geht. Am Beispiel: Quarantänemaßnahmen können schwerwiegende Grundrechtseingriffe darstellen. Doch geht es um Gesundheits- und nicht um Verfassungsschutz. Die streitbare Demokratie kommt daher nicht zur Anwendung.

Überschneidungen können sich ergeben, *wenn das Katastrophenrecht im Einzelfall besonders wichtige demokratische Rechte einschränken würde* (etwa die Versammlungs- oder die Pressefreiheit). Solche Überschneidungen konnten sich in der Pandemie ergeben, als Proteste gegen Infektionsschutzmaßnahmen eingeschränkt wurden und umgekehrt solche Proteste sich auch gegen die demokratische Staatsform des GG richteten. Deren pandemiebedingte Einschränkungen hätten etwa auch Grundrechte, die für die freiheitliche Demokratie „schlechthin unentbehrlich“ sind, betreffen können.

Am Beispiel der Pandemie lässt sich aber zugleich anschaulich zeigen: *Der Staat des GG war auch unter Pandemiebedingungen in der Lage, sowohl die Ausübung demokratischer Recht zu sichern und gleichzeitig einen Schutz hochrangiger Rechtsgüter, auch solcher des*

GG, zu garantieren. Proteste waren stets zulässig, und die Durchsetzung des Katastrophenrechts war es auch.

Stets garantiert war das Recht der Gegner von getroffenen Maßnahmen, zu protestieren und ihre Meinung öffentlich vorzutragen. Der demokratisch verfasste Staat hat zu keiner Zeit auch nur versucht, in die Rechte der Presse oder der Artikulation von Meinungen im Netz einzugreifen – und seien die dort vertretenen Auffassungen auch noch so unzutreffend oder abwegig gewesen. Und selbst als nahezu das gesamte öffentliche Leben zum Erliegen kam, galt das für die Coronaproteste nicht. Sie waren stets artikulierbar, öffentlich wahrnehmbar und auch in kollektiver Form zulässig. Nicht nur im kaum regulierbaren Netz, sondern auch auf der Straße waren Proteste stets zulässig und wurden von den Gerichten auch im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes bei Bedarf durchgesetzt. Daraus resultierte nicht zuletzt eine gewisse Überrepräsentation der Kritiker jener Maßnahmen in der Öffentlichkeit.

Grenzen und Einschränkungen pandemiebedingter Art ergaben sich am ehesten nicht beim „Ob“, sondern beim „Wie“ von Einschränkungen. Hier ging es etwa um Frage wie diejenige, ob bei öffentlichen Versammlungen Masken zu tragen seien oder nicht. Das Selbstbestimmungsrecht der Versammelten umfasst nicht nur die Frage nach dem Ob einer Veranstaltung, sondern auch diejenige nach dem Wie. Diese Fragen sind je nach dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse und den Inzidenzwerten unterschiedlich beantwortet worden. Dass Versammlungen in der Öffentlichkeit hinsichtlich ihrer Ausgestaltung durchaus beschränkt werden können, ist eine auch außerhalb von Pandemiezeiten bekannte Einsicht. Nicht jede Demonstration gegen einen drohenden Verkehrsinfarkt darf uneingeschränkt auf der Fahrbahn zentraler Straßenkreuzungen in der Innenstadt stattfinden. Hierzu bedarf es der sog. „praktischen Konkordanz“, also einer *verhältnismäßigen Zuordnung der durch die Veranstaltung ausgeübten und der von ihr bedrohten Rechtsgüter.*

Konkordanz ist grundsätzlich unter Katastrophenbedingungen anzuwenden, wenn auch z.T. mit leicht verschobenen Koordinaten. Ob die Teilnehmenden Masken tragen müssen oder nicht, kann dann nicht

allein und ausschließlich dem Selbstbestimmungsrecht der Veranstaltenden überantwortet sein. Dazu müssen auch kollidierende Rechtsgüter einbezogen werden. Ob das auch für die Teilnehmenden untereinander gilt, wenn eine teilnehmende Person eine anderem ansteckt, mag offenbleiben: Wer an einer Veranstaltung ohne Maske teilnehmen darf und teilnimmt, wird sich jedenfalls nicht uneingeschränkt auf Rechte berufen können, deren Schädigung gerade durch die Maskenpflicht sichergestellt werden sollte. Wer sich in die Öffentlichkeit begibt, darf die daraus entstehenden Vorteile ausüben, muss aber die selbst geschaffenen bzw. eingegangenen Risiken auch selbst tragen. Auch die streitbare Demokratie hat nicht nur ihre Chancen, sondern auch ihre Risiken.

Was hier am Beispiel von Versammlungen dargelegt ist, wurde von Behörden und Gerichten auch an anderen Grundrechten durchexerziert (etwa Ausgangssperren, Kontaktbeschränkungen, Schulschließungen). Die meisten Klärungen erfolgten im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes zeitnah und nicht erst nach der Erschöpfung langwieriger und aufwändiger Rechtswege. Und die frühen Entscheidungen wurden durch spätere Judikate höherer Instanzen überwiegend bestätigt. Dabei sind weitere rechtliche Klärungen erfolgt, welche für zukünftige Notfälle zumindest der Sache nach herangezogen werden können.

Im Verhältnis von Notfallrecht und streitbarer Demokratie gab es demnach keine Probleme von allgemeiner oder übergreifender Bedeutung, die nachträglich einer Aufarbeitung durch eine Enquetekommission bedürften.

8.

Welchen Einfluss hatten die getroffenen Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt und was können wir daraus für zukünftige Gesundheitsrisiken und Extremwetterereignisse ableiten?

Typischerweise gilt: *Krisen und Krisenbewältigung* begründen kaum je selbst gesellschaftliche Spaltungen oder Bruchlinien. Sehr wohl *können* sie allerdings ohnehin *vorhandene Bruchlinien aufzeigen und vertiefen*. Sie sind also eher Indikatoren ohnehin vorhandener gesellschaftlicher oder politischer Fehlentwicklungen und nur selten deren Grundlage.

Das bedeutet ganz prinzipiell: Eine Politik des gesellschaftlichen Zusammenhalts sollte nicht erst im Notfall einsetzen. Sie muss bereits vorher stattfinden und ist eine der wirksamsten Voraussetzungen zur effektiven Krisenbewältigungsstrategie. Was o. bereits für den Staat gesagt worden ist, gilt auch für die Gesellschaft: *Eine gut aufgestellte und zusammenhaltende Gesellschaft ist zur Krisenbewältigung besser geeignet als eine solche, der diese Grundlagen fehlen*.

Es ist daher nicht sinnvoll, eine Politik des gesellschaftlichen Zusammenhalts auf Krisensituationen zu beschränken oder zu verschieben. Im Gegenteil: In der Krise kann ein vorhandener Zusammenhalt genutzt und gestärkt werden.

An dieser Stelle ist NRW gegenwärtig nicht immer und nicht überall besonders resilient aufgestellt. Dieser Umstand erschwert eine auf Zusammenhalt angelegte Notfallstrategie. Eine solche sollte

- vorhandene Spaltungen erkennen und möglichst kompensieren. Da Krisen eher Missstände offenlegen als begründen, sind zahlreiche Spaltungen oder Ungleichbehandlungen ohnehin bekannt.
- für Benachteiligte Kompensationsmöglichkeiten schaffen. Da Abgehängte in unterdurchschnittlich hohem Maße dazu neigen, sich politisch zu engagieren, kann es nicht allein genügen, vorhandene politische Strukturen im Katastrophenfall einfach weiterzuführen und abzubilden. Vielmehr sind differenzierende Ansätze notwendig, welche darauf hinauslaufen, Benachteiligungen auszumachen, benachteiligten Gehör zu verschaffen und hier advokatorische Unterstützung (etwa durch Verbände u.a., welche sich sozialer Missstände annehmen) einzubringen.

Das kann aber nicht alles sein. Es dürfen umgekehrt auch keine neuen Spaltungen geschaffen werden in dem Sinne, dass nun Bessergestellte ohne sachliche Gründe selbst benachteiligt werden. Gewiss: *Breitere Schultern können und sollten größere Lasten tragen. Eine abgestufte Lastentragung wäre also zulässig.* Aber sie sollte sich auf das notwendige Maß beschränken.

Nochmal: Eine Politik des gesellschaftlichen Zusammenhalts fängt nicht erst in der Krise an. Sie ist eine Daueraufgabe auch im Normalfall. Sie stellt sich jeden Tag neu – spätestens jetzt!

9.

Bitte nennen Sie uns aus Ihrer Sicht fünf wichtige Punkte, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Krisen- und Notfalllagen in Bezug auf Bürgerrechte verbessern würden. Bitte nehmen Sie dabei eine Priorisierung vor.

Meine zentrale These lautet: *Der Notfall begründet nur wenige neue gesellschaftliche Verwerfungen und Spaltungen, sondern macht ganz überwiegend vorhandene Verwerfungen und Spaltungen sichtbar.*

5 Punkte:¹

Ein im Normalfall gut aufgestellter und ausgestatteter Staat und eine gut aufgestellte Gesellschaft sind Grundlagen angemessenen Notfallrechts. Wer deren Resilienz stärken will, muss die Gesellschaft und ihre Mitglieder selbst stärken. Gefährdungen des gesellschaftlichen Zusammenhalts beginnen nicht erst mit dem Einsetzen des Notfalls, sondern schon davor.

Notfallmanagement beginnt nie bei Null, sondern setzt auf vorhandene Nothilfe-, Rettungs- und Selbsthilfeeinrichtungen auf. Diese (wie Freie Träger, Feuerwehren, Hilfsorganisationen, Ehrenamtliche, Unternehmen, bürgerschaftliche Selbsthilfe) sind zu stärken und notfalltauglich auszustatten. Im Notfall müssen sie in besonderer Weise gestärkt, un-

¹ Eine umfassendere Checkliste möglicher rechtlicher Diskussionsthemen findet sich im Anhang.

terstützt und koordiniert werden. Hierzu sind die erforderlichen Vorkehrungen zu schaffen und bekannt zu machen.

Katastrophenkommunikation ist zu stärken und selbst notfallresistent zu machen. Das gilt für die Zeit vor der Katastrophe selbst (Warnungen) wie in der Katastrophe selbst (das Lagezentrum sollte als letztes evakuiert werden müssen) und nach der Katastrophe.

Im Notfall tritt *neben das* - nur limitiert mögliche und effektive - *Steuerungsparadigma verstärkt das Kontrollparadigma*. Notfallbedingte Eingriffe sollten – soweit möglich – begründet, befristet, evaluierbar, mit Sunset-Klauseln versehen (wenn keine explizite Verlängerung erfolgt, läuft die Maßnahme aus), auf die Notwendigkeit ihrer Fortdauer regelmäßig überprüft und bei Fortfall ihrer Gründe zeitnah aufgehoben werden. Was hier eher für das Verfassungsrecht thematisiert wurde, kann sinngemäß für Verwaltungsrecht und Rechtsdurchsetzung operationalisierbar gemacht werden.

Die *Katastrophe nach der Katastrophe* muss in den Radius von Recht und Rechtssetzung gelangen. Sie ist nicht einfach beendet, wenn das Hochwasser abgeflossen ist. Nun sind die Schäden zu beseitigen, Infrastrukturen wieder in Gang zu bringen und psycho-soziale Betreuung zu leisten wo nötig. Hier kann nicht allein auf die regulären Einrichtungen und Organisationen verwiesen werden, die für die gesteigerte Belastung nach Katastrophen nicht gerüstet sind. Auch hier geht es um Hilfe zur Selbsthilfe. Sie sollte katastrophenspezifisch geleistet werden.

Bielefeld, den 22.10.2024

(Christoph Gusy)

Anhang: Zusammenfassende Übersicht zur Modernisierung des Katastrophenrechts in NRW²

I. Verfassungs- und bundesrechtliche Rahmenbedingungen

Das Land hat auf dem Gebiet des Katastrophenschutzes nur eingeschränkte Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen. Aktuelle Reformbestrebungen im Bund können die grundgesetzlichen und gesetzlichen Vorbedingungen auch für NRW verändern. Einzelne Aussagen können daher nur vorläufig Geltung beanspruchen.

Die im Bund angedachte Resilienzpolitik würde in Bund und Ländern umfassende Gesetzesänderungen, die gegenwärtig kaum absehbar sind, über das Zivil- und Katastrophenschutzrecht hinaus notwendig machen. Ihre Umsetzung in NRW sollte von den aktuellen Aufgaben einer Fortentwicklung des BKHG getrennt werden.

II. Katastrophenorganisation- und -organisationsrechtsrecht in NRW

Es gibt im Ländervergleich keine eindeutige best practice zur Katastrophenorganisation. Dafür sind die Größe der Bundesländer, ihre Behördenorganisation und ihre Betroffenheit von Großschadensereignissen zu unterschiedlich.

Behördenzentralisierung ist etwa einer denkbaren Neuschaffung eines Landesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe – vergleichbar entsprechenden Plänen in Rheinland-Pfalz - kann Steuerungsgewinne auslösen. Umgekehrt schafft sie aber auch neue Schnittstellen und einen Verlust der – allerdings auf der Ebene der Bezirksregierungen ohnehin stark limitierten – Ortsnähe. Die Übernahme der Reformpläne aus RLP auf NRW hätte also Vor- und Nachteile. Sie lassen sich gegenwärtig schwer abwägen, zumal in NRW auf der Ebene der Bezirksregierungen ebenfalls erheblicher Reformbedarf bestehen würde. In keinem Falle darf die neue Stelle ausschließlich für Katastrophenprävention zuständig sein.

Unabhängig von dieser Organisationsfrage sind in NRW auf Landesebene die Behördenzuständigkeiten und -verantwortlichkeiten eindeutig zu bestimmen und abzugrenzen, und zwar zwischen den Landesstellen und gegenüber den Kommunen.

Die Zusammenarbeit der katastrophenschutzrelevanten Behörden mit den Stellen ist unter Notfallbedingungen, Überlastungsbedingungen und eingeschränkten Kommunikationswegen und unter dem Paradigma von Kooperation und Kooperationsrecht auszugestalten. Sie muss im Katastrophenfall belastbar bleiben.

III. Katastrophenschutz in NRW: Gemeinsame Aufgabe von Land und Kommunen

Alle katastrophenschutzrelevanten Aufgaben – nicht nur „zentrale“ - sollten auch eine (zumindest subsidiäre) als Aufgabe des Landes und nicht nur als Unterstützung kommunaler

² Zusammenfassung meiner Stellungnahme für den Untersuchungsausschuss „Flut“ des Landtags NRW, <https://www.uni-bielefeld.de/fakultaeten/rechtswissenschaft/ls/gusy/veroeffentlichungen/vortrage-und-gutachten/FlutIIIGutachtenNRWzusamformat.pdf>

Aufgaben im Gesetz formuliert werden. Sie ist nicht nur Vorbereitungs-, Planungs- und Ressourcenbereitstellungsaufgabe (das ist sie sicher auch), sondern eine solche auch des Einsatzes im Katastrophenfall.

Den Unterstützungspflichten des Landes müssen Unterstützungsansprüche der Kommunen gegenüberstehen, dem Land Unterstützungsansprüche gegen nicht betroffene öffentliche Träger.

Gegenwärtig ist das Land berechtigt und verpflichtet, eine mögliche Überforderung vor Ort zu beobachten und zu bewerten (hier sog. „Überlastungsmonitoring“). Sollte das Land in Zukunft eigene Katastrophenpräventionsaufgaben erlangen, wäre ein eigenes Katastrophenmonitoring der Landesstellen ergänzend zur kommunalen Gefahraufklärung und -bewertung notwendig. Diese darf das Land jedenfalls nicht vollständig auf die - im Katastrophenfall überlasteten – Kommunen delegieren.

Großschadensereignisse müssen Aufgabe des ganzen Landes (und nicht bloß einzelner Bezirke) sein. Für alle Großschäden müssen alle Ressourcen des ganzen Landes zur Verfügung stehen und mobilisierbar sein.

IV. Insbesondere: Krisenstäbe

Krisenstäbe sollten so organisiert sein, dass sie die eigenen Zwecke optimal erfüllen können. Der Krisenstab der Landesregierung steht im Fokus politischer Kritik, während die Krisenstäbe auf der Kreis- und - wo vorhanden – Gemeindeebene offenbar funktioniert haben.

Der Krisenstab soll fachliche und politische Expertise zusammenzuführen und übergreifende Entscheidungen treffen bzw. vorbereiten. Die Zweiteilung in KGS und Krisenstab hat zu einer Zweiteilung der Aufgaben geführt, wonach die KGS fachliche, der Krisenstab dagegen politische Arbeit leistet. Beide Aufgaben gehören zusammen und sollten durch die Zusammensetzung des Gremiums abgebildet werden. Das personale Denken (Staatssekretär) sollte durch ein institutionelles Denken abgelöst werden. Hinzutreten sollten (zumindest fakultativ) Vertreter/innen solcher Freien Träger, die nicht im Landes- oder Ministeriumsdienst stehen, wohl aber Katastrophenexpertise und -verantwortung mitübernehmen. Die Regeln ihrer Zusammensetzung, Einberufung und ihres Zusammentritts sind so zu überprüfen, dass sie mit der gebotenen Schnelligkeit handeln können.

Der Krisenstab soll die Katastrophenbewältigung fördern und nicht hemmen. Seine Einberufung ist nur sinnvoll, wo und wenn er eigenes beitragen kann. Erscheint seine Einberufung zweckwidrig, so besteht nach ihm kein „Bedarf“, er sollte dann auch nicht einberufen werden müssen. Dies kann in § 5 Abs. 2 BHKG klarer zum Ausdruck gebracht werden.

Überörtliche regelmäßige Übungen/Simulationen für Krisenstäbe sollten vorgesehen werden, um Entscheidungserwartungen und Handlungsmöglichkeiten kennenzulernen und abzustimmen.

V. Verhältnis Land – Kommunen

Eine gemeinsame Katastrophenschutzaufgabe von Kommunen und Land bedarf der gesetzlichen Ausgestaltung.

Ein Unterstützungsanspruch der Kommunen nicht nur gegen andere Kommunen, sondern auch gegen das Land ist gesetzlich zu begründen.

Das Überlastungs- und (jedenfalls im Fall der Einführung einer eigenen Landesaufgabe) Katastrophenmonitoring und einer rechtzeitigen, vollständigen und zutreffenden Weitergabe an potentiell betroffene Stellen ist gesetzlich zu begründen: Je belastbarere Informationen über mögliche Großschadensereignisse vorliegen, umso wichtiger werden die Monitoringaufgaben.

Ergänzende Warnungsaufgaben des Landes auch der Bevölkerung sind zu begründen. Die Zusammenarbeit von Land und Kommunen unmittelbar vor, in und nach der Katastrophe bedarf der gesetzlichen Ausgestaltung.

Verordnungsermächtigungen des Landes zu den notwendigen Mindestausstattungen der Kommunen zum Katastrophenschutz (dazu schon § 54 Abs. 3, § 56 Abs. 1 Nr. 6 BHKG) einschließlich des Zugriffs des Landes auf die relevanten Informationen sind wahrzunehmen.

Ergänzend bedarf es der Regelung der daraus entstehenden zusätzlichen Kosten der Kommunen durch Gesetz.

VI. Zum Verwaltungskooperationsrecht

Kooperationsrecht regelt die trägerübergreifende Zusammenarbeit aller mit dem Katastrophenschutz befassten Stellen sowohl in vertikaler als auch in horizontaler Richtung.

Die an unterschiedlichen Stellen vorhandenen Informationen müssen rechtzeitig an diejenigen Stellen gelangen, welche sie am dringendsten benötigen. Dazu notwendig sind eine Vereinheitlichung technischer Standards für die Aufzeichnung und Verarbeitung katastrophenbezogener Informationen. Vorrangig sind Regelungen zur Einstellungsberechtigung, zur Abrufberechtigung und zur Datenpflege, damit diese auch in der Katastrophe aktuell bleiben.

Informationen über Hilfs- und Rettungsmittel müssen im Katastrophenfall allen beteiligten Stellen zugänglich sein.

Wo noch nicht hinreichend geschehen, sind auch technische Standards und Fachtermini zu vereinheitlichen.

Die Notwendigkeit und Möglichkeit informaler Zusammenarbeit unterhalb der Handlungsformen der Amtshilfe sollte nicht nur für die Kommunen untereinander (§ 39 BHKG), sondern auch zwischen Land und Bund und freien Trägern ausdrücklich anerkannt werden.

VII. Freie Träger und Hilfsorganisationen

Hilfsorganisationen sollten zu Krisenstäben beigezogen werden, wo dies sinnvoll ist.

Die Zusammenarbeit der Hilfsorganisationen untereinander sollte geregelt werden mit dem Ziel, im Notfall eine organisationsübergreifende Nutzung aller verfügbaren ortsnahen und rasch einsetzbaren Ressourcen zu ermöglichen.

VIII. Ehrenamtliche Mitarbeitende und freiwillig Helfende

Motivation und Engagement der freiwilligen Helferinnen sind zu fördern.

Insbesondere sind Ehrenamtliche und Freiwillige (soweit möglich) sinnvoll zu erfassen und zu mobilisieren. Das ist nicht nur eine Frage der Personalstärke, sondern auch der Einsatzfähigkeit freiwilliger Helferinnen. Potentiell involvierte Stellen sollten regelmäßig gemeinsame Übungen abhalten (über § 32 Abs. 5 BHKG hinaus, der allein die Feuerwehren betrifft). Wer im Normalzustand mangels Gelegenheit nie übt, verfügt im Notfall nicht über die notwendigen und aktuellen Fachkenntnisse. Hier müssen Rettungsdienst-, Vergabe- und Katastrophenschutzrecht harmonisiert werden.

Einsatzmöglichkeiten Spontanhelfender sind zu fördern und zu lenken. Hier können Erfahrungen etwa mit dem Helfershuttle in RLP herangezogen werden.

Die Selbsthilfe der Betroffenen sollte durch Optimierung von Informationszugangsmöglichkeiten, dezentrale Zugriffsmöglichkeiten auf Hilfsmittel und katastrophenaadäquate Organisationsstrukturen vor Ort gefördert werden.

Materielle und immaterielle Unterstützungsansprüche von Katastrophenhelfenden und -betroffenen sind zu normieren auch über die Dauer des unmittelbaren Katastrophenereignisses hinaus.

Die Katastrophenhilfe nach der Katastrophe ist zu regeln und zu optimieren. Hier fehlt es an Unterstützungsansprüchen der bislang wieder allein zuständigen Kommunen zum Katastrophenfolgenrecht.

Es fehlt auch an Unterstützungsregelungen, psychischen Hilfs- und Betreuungsansprüchen für Helfende und Betroffene für die Zeit anhaltenden besonderen Bedarfs. Die nachträgliche Hilfe muss unterstützend, ermutigend und aufbauend sein.