

Selbstbehauptung durch Gesetz? Zu den rechtlichen Sicherungsstrukturen und -mechanismen für die öffentliche Verwaltung

Markus Thiel

Zusammenfassung: Resilienz der öffentlichen Verwaltung bezeichnet die Fähigkeit, auf Krisensituationen, Unsicherheiten, Störungen, Angriffe und unerwartete Veränderungen wirksam, flexibel, nachhaltig und funktionssichernd zu reagieren. Die Schaffung, Aufrechterhaltung und Anpassung dieser Fähigkeit bedarf im Rechtsstaat der gesetzlichen Steuerung: Zuständigkeiten sind festzulegen, Aufgaben zuzuweisen, Verfahren zu gestalten, Kooperationen zu koordinieren und (Eingriffs-)Befugnisse zu eröffnen. Dieser Beitrag beleuchtet nach grundlegenden Begriffsbestimmungen verschiedene Typen gesetzlicher Bestimmungen im Themenfeld der Resilienz der öffentlichen Verwaltung, unterzieht sie einer kritischen Würdigung und gibt Handlungsempfehlungen für die Gesetzgeber in Bund und Ländern. Behandelt werden ausgewählte organisationsrechtliche Vorgaben und Regelungen zu Verfahren, Krisenmanagementgesetze, Vorschriften zur Sicherung kritischer Infrastrukturen einschließlich der Stärkung der Sicherheit der Informationstechnologie, aber auch Bestimmungen für verschiedene Akteure des Sicherheitssektors. Dabei sollen präventive Maßnahmen ebenso untersucht werden wie reaktive Instrumente, um einen Gesamtüberblick über den Beitrag der Rechtsordnung zur Resilienz zu verschaffen und einen Ausblick auf künftige Entwicklungen zu geben.

Schlagwörter: Resilienz, Rechtsordnung, freiheitliche demokratische Grundordnung, Katastrophenschutz

Self-assertion through law? On the legal safeguards and mechanisms for public administration

Abstract: Resilience of public administration refers to the ability to respond to crisis situations, uncertainties, disruptions, attacks and unexpected changes effectively, flexibly, sustainably and in a way that ensures functionality. The creation, maintenance and adaptation of this capability requires legal regulation in a constitutional state: responsibilities must be defined, tasks assigned, procedures designed, cooperation coordinated and (intervention) powers established. After outlining fundamental definitions, this article examines various types of legal provisions in the field of resilience in public administration, critically assesses them and provides recommendations for federal and state legislators. Essentially, selected organizational requirements and regulations on procedures, crisis management laws, regulations for securing critical infrastructures including strengthening the security of information technology, but also regulations for various actors in the security sector are dealt with. Preventive measures are examined as well as reactive instruments in order to provide an overview of the contribution of the legal system to resilience and to offer an outlook on future developments.

Keywords: resilience, legal system, free democratic basic order, disaster protection

1 Einleitung

„Die Antizipation der Katastrophe verändert die Welt“ (Beck, 2008, S. 13)

Die „Polykrise“ (Gräber & Magaard, 2024, S. 1284; Münch et al., 2025, S. 2) ist omnipräsent: Die globalpolitische Situation mit dem Wiedererstarken von Nationalstaaten und autoritären Systemen, bewaffnete Konflikte, die massiven Veränderungen der weltklimatischen Bedingungen und der zu erwartende disruptive Wandel ganzer Lebensbereiche, Migrationsbewegungen, Verschiebungen im politischen Meinungsspektrum mit einem Einflusszuwachs in den Extremismus abgleitender Ränder und Verhärtungen im politischen Diskurs (Schuppert, 2021), die Delegitimierung des Staates, (dritt-)staatlich gesteuerte Desinformation, Angriffe auf kritische Infrastrukturen, terroristische Bedrohungen, drohende neue Pandemien, Naturkatastrophen, Großschadensereignisse, Sorgen um die wirtschaftliche Situation und die soziale Sicherheit, die Erosion der Demokratie durch kritische Distanz breiter Bevölkerungsteile, Missachtung gerichtlicher Entscheidungen – die Aufzählung ließe sich fortsetzen (Merkel, 2023; Rebscher, 2021).

Im Komplexitätsinfarkt der Krisen bedarf es strukturierter Bewältigungsstrategien, zu denen auch das Recht als Steuerungsinstrument essenzielle Beiträge leisten kann. Zu seinen wesentlichen Funktionen (Rehbinder, 1973; Kißler, 1984) gehören diejenigen als Konfliktlösungsmechanismus (Friedensfunktion des Rechts; vgl. Obermayer, 1984; Kimminich, 1982) und als Medium der Ordnungssicherung (Wesel, 2022, S. 63). Nach Niklas Luhmann liegt die Funktion der Norm darin, (generalisierte) Verhaltenserwartungen (auch kontrafaktisch) zu stabilisieren (Luhmann, 1972, S. 80 ff.). Dies weckt Hoffnungen, dass das Recht jedenfalls einen wesentlichen Beitrag zur Auflösung von Krisen zu leisten imstande ist.

Seit einigen Jahren stehen Terminus und Konzept der Resilienz im Mittelpunkt vielschichtiger Diskussionen. Ob und inwieweit das Recht sich als Mittel zur Schaffung und Aufrechterhaltung einer solchen Resilienz in der öffentlichen Verwaltung eignet, soll Gegenstand dieses Beitrags sein. Bei Resilienz handelt es sich um einen Schlüsselbegriff (Schuppert & Repohl, 2023; Weiß et al., 2018; Rungius et al., 2018, S. 34; Schuppert, 2021), den man nicht vorschnell in die Reihe anderer „Buzzwords“ fragwürdiger Aussagekraft einsortieren sollte: Achtsamkeit, Ambiguität oder Agilität sind Worte, die in zahlreichen Kontexten Funktion und Berechtigung haben, deren Bedeutung allerdings über eine deskriptive Erfassung verschiedener Realphänomene nur selten hinausreicht. Resilienz hat eine andere Qualität. Der Begriff entstammt der technischen Werkstofflehre und bezeichnet „die Eigenschaft elastischer Materialien, nach Verformung wieder in ihre Ausgangsposition zurückzukehren“ (Bröckling, 2017a, S. 2), also: „Widerstandsfähigkeit durch Elastizität“ (Riznik, 2019, S. 245). Auch Menschen können resilient sein oder eben nicht, z. B. bedeutet Resilienz im Bereich der Jugendkriminalität die Fähigkeit einer jugendlichen Person, mit belastenden Lebensumständen umzugehen und sich gleichwohl sozialadäquat zu verhalten (Matt & Siewert, 2008; Schmitt, 2009; Thun-Hohenstein et al., 2020; Gabriel, 2005).

Auf eine allgemeinere, organisationstheoretische Ebene gehoben handelt es sich um „das Vermögen eines Systems, Störungen und andere Stressoren zu absorbieren oder ihnen