



Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 16/2017

Vorwärts, Resilienz! – Vorschläge zum Resilienzausbau in Deutschland

von *Michael Hanisch*

Im Weißbuch der Bundesregierung 2016 ist der Begriff der Resilienz erstmalig in einem strategisch-sicherheitspolitischen Dokument in Deutschland prominent aufgeführt. Darin wird der „Krisenfestigkeit“ gegenüber heutigen und zukünftigen Gefahren und Bedrohungen sogar eine derart herausgehobene Bedeutung beigemessen, dass deren Förderung zu den fünf wichtigsten nationalen Gestaltungsfeldern deutscher Sicherheitspolitik zählt. Doch trotz dieses klaren Bekenntnisses zum Resilienzausbau in Deutschland fehlt es seit der Veröffentlichung des Weißbuchs (noch) an substanziellen Fortschritten. Ein auf breiter Partizipation ausgerichteter Prozess, der in einer Art „Nationalem Aktionsplan Resilienzstärkung“ mündet, umfassende Investitionen sowie die gezielte Förderung gesamtgesellschaftlichen Engagements könnten hierfür die richtigen Weichen stellen.

Als das Weißbuch der Bundesregierung im Juli 2016 veröffentlicht wurde, überraschte es wenig, dass man darin dem Aufbau von gesamtstaatlicher wie gesamtgesellschaftlicher Resilienz eine zentrale Rolle für die Sicherheit Deutschlands zuschrieb. Denn die Forderung folgte einer einfachen Erkenntnis: offene Gesellschaften bleiben trotz bestmöglicher Schutzmaßnahmen angesichts eines unverändert komplexen und dynamischen Sicherheitsumfeldes verwundbar. Insofern ist die Stärkung der eigenen „Krisenfestigkeit“, das heißt das effektive Umgehen, Verkräften und Anpassen an unvermeidliche Störungen, wie etwa Umweltkatastrophen, Terroranschläge oder Propaganda, ein elementarer Baustein für eine umfassende, gesamtstaatliche Sicherheitsvorsorge. Auch wenn das Weißbuch 2016 einige Leitlinien für die Resilienzstärkung enthält, wie etwa die Weiterentwicklung bestehender (Infra-)Strukturen und Verfahren oder den Ausbau von Kapazitäten zur frühzeitigen und präventiven Identifizierung von Verwundbarkeiten, so gibt das Dokument jedoch nur sehr generische Antworten darauf, wie der Ausbau einer „Gesamtresilienz“ künftig von statten gehen soll. Dies ist aufgrund der Ansiedlung des Weißbuchs auf der strategischen Ebene nachvollziehbar; in der Konsequenz mangelt es daher bislang allerdings an konkreten beziehungsweise substanziellen Folgeschritten. Klar ist nur: Resilienzbildung ist als gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu verstehen, die eines vernetzten Zusammenwirkens von Staat, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft bedarf. Welche Maßnahmen könnten also ergriffen werden und welche Rahmenbedingungen sollten gegeben sein, um den Resilienzaufbau in Deutschland weiter voranzubringen?

Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Resilienzausbaus in Deutschland

Die bereits im Weißbuch 2016 unterstrichene Komplexität des Auf- und Ausbaus von Resilienz macht es zu allererst erforderlich, die verschiedenen Expertisen, Perspektiven und Erfordernisse aus Staat, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft zur Förderung von Resilienz koordiniert zusammenzutragen. Dazu würde aber auch gehören, diesbezügliche Erfahrungen und Initiativen auf internationaler Ebene, wie etwa in NATO oder EU sowie von Partnerstaaten (beispielsweise Israel), einzubeziehen. Vorstellbar wäre dafür ein angeleitetes, auf breiten Dialog und inklusive Teilhabe ausgelegtes Verfahren, vergleichbar mit den unterschiedlichen Partizipationsphasen im letzten Weißbuchprozess oder den Prozessen Review 2014 und PeaceLab 2016 seitens des Auswärtigen Amtes. Allein dem Partizipationsprozess selbst käme bereits eine enorm wichtige Bedeutung mit

Blick auf den weiteren Resilienzausbau in Deutschland zu. Zwei wesentliche Gründe sprechen dafür. Erstens erlaubt der Dialog zwischen allen Akteuren ein gemeinsames Verständnis davon zu entwickeln, welche unterschiedlichen Verwundbarkeiten existieren und welches (akzeptable) Risikoniveau sich daraus für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft ergibt. Dies könnte wiederum zu einer breiteren Akzeptanz der Notwendigkeit der Resilienzförderung in Deutschland beitragen und gleichzeitig ermöglichen, dass der im Weißbuch eingeforderte gesamtstaatliche und gesamtgesellschaftliche Ansatz bereits von Beginn an auf einem stabilen Fundament stünde. Zweitens böten Debatten zum weiteren Ausbau von Resilienz in Deutschland die Möglichkeit, eine der häufigsten auftretenden Kritiken gegenüber Resilienz zu entkräften. Demnach handele es sich bei dem Konzept im Prinzip nicht mehr als um „alten Wein in neuen Schläuchen“. Die Kritik basiert auf der Tatsache, dass es auch bevor der Begriff Resilienz in den letzten Jahren gerade im Sicherheitsumfeld prominent wurde, bereits Konzepte gab, die darauf abzielten, sich bestmöglich auf Krisenfälle vorzubereiten und diese so unbeschadet wie möglich zu überstehen.

In der Folge können durchaus Strukturen und Instrumente existieren, die bereits resilienzfördernd sind beziehungsweise ein hohes Maß an Resilienz bieten – ohne das diese allerdings (bisher) so benannt werden. Dies trifft für Deutschland besonders im Bereich des Bevölkerungsschutzes und der Katastrophenhilfe zu. So tragen beispielsweise die 2009 erlassene „Nationale Strategie zum Schutz kritischer Infrastruktur (KRITIS-Strategie)“ als auch die erst im Sommer 2016 neu erlassene „Konzeption Zivile Verteidigung“ bereits effektiv zur Krisenprävention und Krisenmanagement in Deutschland bei. Doch letztlich bilden die damit verbundenen Fähigkeiten „nur“ einen ganz spezifischen Bereich von Resilienz ab. Es gibt aber weitaus mehr Formen von „Krisenfestigkeit“, etwa eine robuste Wirtschaft oder die psychische Bewältigungskompetenz von Individuen oder Kollektiven, die einer Extremsituation ausgesetzt waren. Insofern ließe sich in den Debatten gemeinsam erörtern, in wie weit bereits bestehende Aktivitäten und Projekte im Kontext von Resilienzförderung einzuordnen sind, wie diese gegebenenfalls noch besser miteinander verknüpft werden können und wo, basierend auf der gemeinsamen Analyse von Verwundbarkeiten und Risiken, noch besonderer Ausbaubedarf besteht. Damit können künftige Resilienz-Initiativen einen wirklichen Mehrwert für die umfassende Sicherheitsvorsorge leisten. Idealerweise münden die Ergebnisse des Dialog- und Partizipationsprozesses in einem Dokument, das den strategischen Rahmen für den Resilienzausbau in Deutschland setzt sowie konkrete Schritte zu dessen Realisierung benennt. Um diesen Anspruch gerecht zu werden, sollte diese Art „Nationaler Aktionsplan Resilienzstärkung“ mindestens folgende vier Aspekte beinhalten:

1) Ein Rahmenmodell schaffen

Erstens braucht es ein einheitliches Verständnis zu Resilienz. Aufbauend auf den bereits im Weißbuch 2016 gemachten Grundzügen wäre zum einen detailliert zu beschreiben, was konkret unter „Krisenfestigkeit“ in der Praxis verstanden wird. Das bedeutet grundlegende Eigenschaften und Fähigkeiten zu definieren, die Resilienz im Kern ausmachen, wie etwa Robustheit, Flexibilität oder Inklusivität. Diese wären Grundvoraussetzung, um überhaupt gezielte Maßnahmen zur Resilienzförderung entwickeln oder auch die (gewünschte) Ausprägung von Resilienz bestimmen zu können. Zum anderen ist auszubuchstabieren, woraus sich denn die im Weißbuch 2016 angesprochene Gesamtresilienz Deutschlands genau zusammensetzt. Aufgrund der zu erwartenden Vielzahl an Bereichen in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, in denen Resilienz(-ausbau) eine entscheidende Rolle spielt, wäre die Entwicklung eines „Resilienz-Rahmenmodells“ hilfreich. Darin würden die einzelnen Bereiche in Kategorien zusammenfasst sowie wesentliche Anforderungen, die es dabei zu erfüllen gibt, benannt. Am Beispiel für den Katastrophenschutz könnte dies lauten, dass neben der Erbringung staatlicher und unternehmerischer Vorsorge- und Bewältigungsmaßnahmen auch eine gesellschaftliche Selbsthilfe erforderlich ist.

2) Priorisieren und Ziele setzen

Zweitens muss Klarheit über die Ziele des Resilienzausbau in Deutschland gewonnen werden. Hier würde es sich anbieten, diese bezogen auf die jeweiligen Kategorien im „Resilienz-Rahmenmodell“, wie etwa Cyber oder Gesellschaft, zu formulieren. Aufgrund begrenzter Ressourcen und Kapazitäten zur Resilienzstärkung

wird allerdings auch die Notwendigkeit bestehen, abzustimmen, wer oder was besonders verwundbar ist und wessen Resilienz eine höhere Relevanz beziehungsweise eine kritische Größe für die gesamtgesellschaftliche Sicherheit hat. Das können bestimmte Personen- oder Berufsgruppen (wie Polizei-, Feuerwehr- und medizinisches Personal) oder auch sensible Infrastruktur (IT-Netzwerke) sein. Dies erfordert im Umkehrschluss, Schwerpunkte zur Stärkung von „Krisenfestigkeit“ auf jeweils kurz-, mittel- und langfristiger Perspektive zu setzen. Derartige Prioritätensetzungen bergen jedoch eine hohe politische Brisanz und bedürfen daher auch der Entscheidung auf höchster politischer Ebene. Zur Erörterung und Vorbereitung derartiger, im umfassenden Sicherheitsverständnis zu verortenden Entscheidungen, könnte ein neuer interministerieller Ausschuss beim Bundessicherheitsrat eingerichtet werden, der zugleich die Funktion übernimmt, die Beiträge der Ressorts zu den verschiedenen Maßnahmen der Resilienzförderung aufeinander abzustimmen. In Ergänzung dazu würde auch die Einrichtung eines „Bundesbeirats für Resilienzförderung“ beim Bundeskanzleramt Sinn machen. Mit Vertretern aus allen relevanten staatlichen und gesellschaftlichen Bereichen könnte dieser als beratendes Gremium zu allen Fragen rund um den Resilienzausbau fungieren.

3) Konkrete Projekt entwerfen

Drittens braucht es einen Katalog mit konkreten Maßnahmen und Initiativen zum Resilienzausbau in Deutschland, der sich idealerweise aus den Kategorien des „Resilienz-Rahmenmodells“ sowie den politischen Zielvorgaben ableitet. Für jede einzelne Maßnahme wäre dabei zum einen festzusetzen, welcher Akteur grundsätzlich verantwortlich für die Umsetzung ist und wie die anderen Akteure dazu beitragen sollen. Zum anderen sind die Strategien, Instrumente und Werkzeuge auf politischer, sozialer, technischer oder wirtschaftlicher Ebene zu bestimmen, mit denen letztlich die Resilienzförderung umgesetzt wird. Um hierbei dem Anspruch von nachhaltiger Resilienzbildung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe gerecht zu werden, sollte eine Balance zwischen „top-down“ und „bottom-up“-Maßnahmen gefunden werden, die eine echte Verantwortungsteilung zwischen dem Staat auf der einen und Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft auf der anderen Seite ermöglicht. Ein Beispiel für einen solchen „bottom-up“-Ansatz könnte zum Beispiel darin bestehen, Resilienzpartnerschaften auf lokaler oder kommunaler Ebene – etwa in einem Ballungszentrum oder in einer Großstadt – zu etablieren. Die über derartige Pilotprojekte „im Kleinen“ gewonnenen Erfahrungen zur Vernetzung zwischen den Akteuren und des gemeinsamen, effektiven Handelns im Falle von Störungen ließen sich dann auf andere Regionen übertragen, so dass ein schrittweiser Resilienzaufbau von unten nach oben stattfindet.

4) Indikatoren definieren um Ergebnisse zu evaluieren

Und schließlich viertens bedarf es nationaler Resilienz-Indikatoren. Denn nur wenn klar ist, wie eine spezifische „Krisenfestigkeit“ gemessen werden kann, lässt sich auch feststellen, zu welchem Maß diese bereits existiert, wie wirksam Maßnahmen zu deren Förderung sind und inwieweit politische Zielvorgaben erreicht wurden.

Rahmenbedingungen für den weiteren Resilienzausbau in Deutschland

Damit Resilienzstärkung in Deutschland erfolgreich sein kann, müssen zudem zwei wesentliche Rahmenbedingungen Berücksichtigung finden. Erstens, Resilienzbildung kostet Geld. Denn egal welcher Resilienzgrad auf politischer, sozialer, technischer oder wirtschaftlicher Ebene bereits in Deutschland in den verschiedensten Bereichen existieren mag, ohne zusätzliche Investitionen wird sich dieser in Zukunft kaum halten geschweige denn verbessern lassen. Gerade mit Blick auf die „Festigkeit“ gegenüber neueren, hybriden Verwundbarkeiten wie etwa durch Cyberangriffe oder Propaganda/Propagandakampagnen in sozialen Onlinemedien gibt es noch viel Verbesserungsbedarf. Doch damit nicht genug. Auch in personelle Kapazitäten und die stärkere Vernetzung zwischen staatlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren muss zwingend investiert werden. So brauchen permanente oder ad-hoc zu besetzende Strukturen wie etwa Krisenstäbe auf allen Ebenen im angemessenen Umfang Personal, regelmäßiges Training sowie den Zugang zu erforderlichen Informationen.

Zweitens, Resilienzbildung erfordert echtes gesamtgesellschaftliches Engagement. Grundsätzlich hat der privatwirtschaftliche Sektor ein Eigeninteresse daran, die Stör- und Ausfallanfälligkeit seiner Dienst- oder Serviceleistungen zu minimieren. Doch die primär unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten laufenden Planungen müssen nicht immer zwingend mit gesamtstaatlichen Resilienzzielen übereinstimmen. Da letztere allerdings ohne eine umfassende Einbindung und intensive Abstimmung mit der Industrie nur schwer erreichbar sind, sollte der Staat einerseits an die Eigenverantwortung der Wirtschaft zu ihrem unverzichtbaren, gesamtgesellschaftlichen Beitrag für nationale Resilienzförderung appellieren, andererseits aber auch konkrete Auflagen und Anforderungen hierfür formulieren. Ein gutes Beispiel hierfür sind die „Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen“ sowie das „Rahmenkonzept Risiko- und Krisenmanagement Betreiber Kritischer Infrastrukturen“. Denkbar wäre darüber hinaus auch, staatlicherseits Anreize für die Unterstützung der Wirtschaft, etwa durch gezielte Förderungsprogramme, zu schaffen.

Weitaus herausfordernder wird sich die Förderung einer stärkeren Bereitschaft zur (Eigen-)Beteiligung der Bürger am Resilienzausbau gestalten. Bezeichnend hierfür war die von Veralberung geprägte Diskussion um das Vorhalten von Notfall-Vorräten zur Eigenversorgung, die sich bei der Veröffentlichung der neuen „Konzeption Zivile Verteidigung“ im Sommer 2016 entfachte. Doch die „Krisenfestigkeit“ jedes einzelnen Bürgers, sei es gegenüber Propaganda, Fake News oder Terroranschlägen, bildet letztlich einen wichtigen Baustein für die angestrebte gesellschaftliche Gesamtresilienz. Hierfür Verständnis – und letztlich die Bereitschaft zur aktiven Mitgestaltung – in der breiten Öffentlichkeit zu erzeugen, wird einiges an Aufklärungs- und auch Überzeugungsarbeit erfordern. Eine Informationskampagne zur Bedeutung von Resilienz sowie speziell zur Rolle und Verantwortung der Bürger erscheint sinnvoll – etwa in Zusammenarbeit mit medialen Partnern und gesellschaftlichen Multiplikatoren. Zentral für deren Erfolg wäre eine Gestaltung, die erstens den gedanklichen Sprung von einer nach größtmöglicher „Unverwundbarkeit“ strebenden Gesellschaft hin zur Förderung der „Festigkeit“ gegenüber unvermeidlichen Krisen zu leisten vermag und die zweitens dieses komplexe Thema zugänglich vermittelt ohne zugleich – Stichwort „Duck and Cover“ – in der zu erwartenden humoristischen Begleitung durch traditionelle und soziale Onlinemedien unterzugehen.

Fazit

Auch wenn im Weißbuch 2016 die strategischen Eckpunkte für den Auf- und Ausbau von Resilienz in Deutschland gesetzt wurden, fehlt es derzeit noch an einem zielgerichteten Folgeprozess sowie an wichtigen Rahmenbedingungen zur praktischen Umsetzung der politischen Absicht. Dieser notwendige Folgeprozess könnte mit einem auf breiten Dialog und Teilhabe ausgerichteten Verfahren angestoßen werden. Dadurch ließen sich die bereits vorhandenen Erfahrungen und unterschiedlichen Erwartungen in Bezug auf die Weiterentwicklung der Resilienzförderung aus Staat, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft zusammentragen. Gleichzeitig ermöglicht dieses Vorgehen, dass nachhaltige Resilienzförderung von Beginn an als gesamtgesellschaftliche Aufgabe vorangetrieben und geleistet wird. Am Ende des umfangreichen Dialog- und Partizipationsprozesses sollte ein strategisches Rahmendokument stehen, das als Leitlinie für die künftige Umsetzung und Weiterentwicklung von Resilienzförderung in Deutschland dient. Für einen solchen „Nationalen Aktionsplan Resilienzstärkung“ braucht es vor allem ein einheitliches Verständnis zu Resilienz, klar formulierte Ziele und Prioritäten deutscher Resilienzpolitik, einen Katalog konkreter Maßnahmen und Initiativen zur Resilienzförderung sowie nationale Resilienz-Indikatoren, mittels derer sich die Ausprägungsgrade der jeweiligen „Krisenfestigkeit“ ermitteln lassen. Gelingt es darüber hinaus, ausreichend Mittel zur Resilienzstärkung bereitzustellen sowie echtes gesamtgesellschaftliches Engagement zu fördern, dann kommt der Resilienzausbau in Deutschland einen großen Schritt vorwärts.

Oberstleutnant i.G. Michael Hanisch ist der Persönliche Referent des Präsidenten der Bundesakademie für Sicherheitspolitik. Der Autor gibt seine persönliche Meinung wieder.