

# Zivilschutz, Katastrophenschutz und nicht-polizeiliche Gefahrenabwehr im integrierten Hilfeleistungssystem Deutschlands

Wolfram Geier

Der Angriff Russlands auf die Ukraine im Februar 2022 hat auch in Deutschland dazu geführt, dass sich die Öffentlichkeit und die Medien, die Politik, die Bevölkerung und die Behörden auf allen Verwaltungsebenen wieder mit dem Zivilschutz als einer wesentlichen Säule der Zivilen Verteidigung beschäftigen. Für viele Akteure auf allen Verwaltungsebenen sowie auch bei den im Zivilschutz mitwirkenden Organisationen war diese Aufgabe über lange Zeit aus dem Bewusstsein verschwunden. Und auch auf der Bundesebene lag der Fokus der vergangenen Jahre eher auf subsidiären Themen der Katastrophenhilfe sowie des Krisenmanagements bei friedenszeitlichen Lagen und Ereignissen. Wissen ist über die vielen Jahre aufgrund der demografischen Entwicklung und veränderter Schwerpunktsetzungen verloren gegangen und nicht selten stellen sich Fragen nach Aufgaben und Zuständigkeiten im System. Grund genug, sich in einem grundsätzlichen Beitrag nochmals genau diese Aufgaben und die Zuständigkeiten im integrierten Hilfeleistungssystem des föderalen Deutschlands in Erinnerung zu rufen und die Zusammenhänge darzustellen.<sup>1</sup>

Der Bevölkerungsschutz ist Teil der öffentlichen Sicherheit und der Gefahrenabwehr. Während die mit dem Bevölkerungsschutz verbundenen Aufgaben international unter dem englischen Begriff „Civil Protection“ (= Zivilschutz) firmieren, oftmals unter einem Dach zusammengefasst und zentral koordiniert werden, spricht man in Deutschland auch von einem integrierten und aufwuchsfähigen Hilfeleistungssystem. Es besteht aus verschiedenen Teilaufgaben und -zuständigkeiten sowie einer Vielzahl von Akteuren.

Trotz der hohen Komplexität ist damit eine auch im internationalen Vergleich sehr leistungsfähige Gefahrenabwehrkette garantiert. Diese Kette beginnt administrativ bei der Gemeinde und setzt sich über die Ebene der Kreise, Bezirke und Länder bis zur Bundesebene fort. Ein wesentliches Charakteristikum des deutschen Bevölkerungsschutzes ist die feste Verankerung in der Zivilgesellschaft. Das System wird im Wesentlichen durch ehrenamtliches Engagement und auf der Grundlage des in föderalen Staaten üblichen Subsidiaritätsprinzips getragen. Freiwillige Organisationen und die in ihnen überwiegend ehrenamtlich tätigen Menschen bilden das Rückgrat dieses Systems.

## Bundesstaatliche Strukturen

Die Strukturen des deutschen Bevölkerungsschutzes sind dem föderalen Staatsaufbau und der durch das Grundgesetz bestimmten Aufgabenteilung nachempfunden. Die Aufgaben der inneren Sicherheit sind zwischen Bund und Ländern aufgeteilt und ein Großteil dieser Aufgaben fällt in die gesetzgebende Kompetenz der Länder.<sup>2</sup> Die Länder können dabei in eigener Zuständigkeit Aufgaben auf die Kommunen übertragen. Während für die äußere Sicherheit und für die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung (= Zivilschutz) alleine der Bund zuständig ist, sind für nahezu alle anderen Aufgaben der Gefahrenabwehr wie Polizei, Brand- und Katastrophenschutz sowie Rettungswesen die Länder verantwortlich.<sup>3</sup> In dem sehr komplexen System der Gefahrenabwehr ist die nichtpolizeiliche Gefahrenabwehr ein bedeutender Akteur. Die zwischenstaatliche Aufgabenteilung sowie die Vielfalt der beteiligten Akteure bedingt eine intensive Kommunikation und koordinierte Abstimmung. Um dieser gesamtstaatlichen Aufgabe und ihren speziellen Anforderungen gerecht zu werden, arbeiten Bund und Länder in der Sicherheitsvorsorge einschließlich der zivilen, nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr in institutionalisierter Form sowie aufgrund von politisch vereinbarten fachlichen Strategien eng zusammen.<sup>4</sup> Eine besondere Herausforderung an die gesamtstaatliche Sicherheitsvorsorge stellt die Privatisierung ehe-

1 Der vorliegende Beitrag fußt in großen Teilen auf dem Aufsatz „Strukturen des deutschen Bevölkerungsschutzes“, den der Autor in der Zeitschrift „Aus Politik und Zeitgeschichte“ der Bundeszentrale für Politische Bildung vom 08. März 2021 publiziert hat und der für diese Ausgabe von **Bevölkerungsschutz** aktualisiert wurde.

2 Vgl. hierzu Artikel 30, 70 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.

3 Vgl. hierzu Artikel 73.1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.

4 Vgl. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.), Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland, Bonn 2010.

mals öffentlicher Infrastrukturen dar, die bei Störung oder Ausfall dramatische Folgen für das Gemeinwohl oder die Öffentliche Sicherheit und Ordnung haben und daher als Kritische Infrastrukturen (KRITIS) bezeichnet werden. Der Kooperationsbedarf ist daher über den rein staatlich-öffentlichen Bereich hinaus auch auf die Privatwirtschaft, insbesondere auf die privaten KRITIS-Betreiber, ausgeweitet.



Das integrierte und aufwuchsfähige Hilfeleistungssystem besteht aus verschiedenen Teilaufgaben und -zuständigkeiten sowie einer Vielzahl von Akteuren. (Foto: alpeco 45 / CC0 Public Domain / pixabay.com)

### Zuständigkeiten im integrierten Hilfeleistungssystem

Die Systemarchitektur des Bevölkerungsschutzes lässt sich bildlich am besten als Pyramide darstellen, die stufig alle drei Verwaltungsebenen des integrierten Hilfeleistungssystems abbildet. Die Basis bilden die Gemeinden, kreisfreien Städte und Landkreise, die aufgrund von Gesetzen für den Brandschutz und die Allgemeine Hilfe, den Rettungsdienst und den Katastrophenschutz operativ verantwortlich sind. Integrierte Leitstellen für diese Aufgaben koordinieren in der Regel auf Kreisebene das tägliche Einsatzgeschehen. Für die operative Durchführung der Aufgaben bedient sich die kommunale Ebene der meist freiwilligen Feuerwehren und der privaten Hilfsorganisationen Arbeiter-Samariter-Bund, Deutsche Lebensrettungs-Gesellschaft, Deutsches Rotes Kreuz, Johanniter Unfall-Hilfe, Malteser Hilfsdienst sowie in geringerem Umfang auch privatkommerzieller Unternehmen. Die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW), Zivilschutzorganisation des Bundes, unterstützt die Länder und Kommunen im Rahmen der Amts- und Katastrophenhilfe. Diese operativen Ressourcen bestehen aus etwa 1,7 Millionen überwiegend ehrenamtlich aktiven Einsatzkräften. Ergänzt werden die Freiwilligen Feuerwehren durch hauptamtliche Berufsfeuerwehren in den Großstädten sowie den heute überwiegend hauptamtlich organisierten Rettungsdienst. Insgesamt steht dem integrierten Hilfeleistungssystem in Deutschland ein Potenzial zur Verfügung, das aufgrund seiner fachlichen Fähigkeiten und seiner technischen Ausstattung zu den leistungsfähigsten der Welt zählt.<sup>5</sup>

### Gesetzlicher Rahmen

Aufgrund der gesetzlichen Verantwortung für die Aufgaben des Brand- und Katastrophenschutzes sowie des Rettungsdienstes existieren in allen sechzehn Ländern teils separiert, teils zusammengefasst Fachgesetze für diese Aufgaben. Die Innenministerien der Länder üben die Fachaufsicht aus. In einigen Bundesländern ist die Aufgabe des Rettungsdienstes den Gesundheitsministerien zugeordnet, wobei über spezielle Ländergremien die Zusammenarbeit mit den Innenressorts gewährleistet ist. Die Mitte der Pyramide ist also für diese Aufgabenvielfalt gesetzlich zuständig, unterstützt die kommunale Ebene mit materiell-technischen Ressourcen, kann eigene Einheiten aufstellen und koordiniert bei besonders großen Lagen mit Krisenstäben auf der politisch-administrativen Ebene.

Der für den Zivilschutz verantwortliche Bund bildet die Spitze in der pyramidenförmigen zivilen Sicherheitsarchitektur. Das Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (ZSKG) setzt den fachgesetzlichen Rahmen für diese Aufgabe sowie für die Unterstützung der Länder im Katastrophenfall.<sup>6</sup> Die Ergänzung des Katastrophenschutzes der Länder mit Spezialressourcen durch den Bund für Zivilschutzzwecke bietet die Möglichkeit, diese Ressourcen für die alltägliche Gefahrenabwehr bei friedenszeitlichen Katastrophenlagen nutzen zu können. Durch die Mitwirkungspflicht aller Stufen zum Schutz der Bevölkerung im Verteidigungsfall sind diese durch den sogenannten „Doppelnutzen“ miteinander verzahnt. Zuständige Bundesbehörden zur Aufgabenerfüllung des ZSKG sind das 2004 errichtete Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) sowie die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) als Geschäftsbereichsbehörden des Bundesministeriums des Innern (BMI).

### Bundesaufgabe Zivilschutz

Gemäß ZSKG ist es Aufgabe des Zivilschutzes, durch nichtmilitärische Maßnahmen die Bevölkerung, ihre Wohnungen und Arbeitsstätten, lebens- oder verteidigungswichtige zivile Dienststellen, Betriebe, Einrichtungen und Anlagen sowie das Kulturgut vor Kriegseinwirkungen zu schützen und deren Folgen zu beseitigen oder zu mildern.<sup>7</sup> Die Bundesländer führen die Zivilschutzaufgaben im Rahmen der sogenannten Bundesauftragsverwaltung gem. Artikel 85 des Grundgesetzes aus. Dies bedeutet, dass den Län-

5 Vgl. Wolfram Geier, Geschichte, Status quo und aktuelle Herausforderungen, in: Harald Karutz/Wolfram Geier/Thomas Mitschke (Hrsg.), Bevölkerungsschutz, Berlin – Heidelberg 2017.

6 Vgl. Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz - ZSKG), "Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz vom 25. März 1997 (BGBl. I S. 726), das zuletzt durch Artikel 2 Nummer 1 des Gesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2350) geändert worden ist", zuletzt geändert durch Art. 2 Nr. 1 G v. 29.7.2009 I 2350.

7 Vgl. § 1 Abs. 1 und Abs. 2 des Gesetzes über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (ZSKG) vom 29.07.2009.

dem Mittel und technische Ressourcen aus dem Bundeshaushalt für die konkrete Umsetzung der Aufgaben zugewiesen werden und sie diese Mittel bedarfsgerecht an die kommunale Ebene weitergeben. Diese Maßnahmen des Bundes werden in die Katastrophenvorsorge und die alltägliche Gefahrenabwehr integriert, da ansonsten die Aufwuchsfähigkeit dieses Ansatzes kaum möglich wäre („Doppelnutzen“). Zum Zivilschutz gehören gem. ZSKG insbesondere die nachfolgend kurz erläuterten Aufgaben.

### Selbstschutz- und Selbsthilfe der Bevölkerung

Diese Fähigkeit der Bevölkerung ist vor allem bei lange andauernden Ereignissen von besonderer Bedeutung, da sie maßgeblich die Resilienz einer Gesellschaft beeinflusst. Der Bund fördert diese Aufgabe durch die Unterstützung von Ausbildungsmaßnahmen in der Ersten Hilfe mit Selbstschutzhinhalten sowie bei der Brandschutzerziehung sowie dem Aufbau des Selbstschutzes in den Kommunen. Ratgeber für das richtige Verhalten in Notlagen, zielgruppenspezifische Informations- und Bildungsangebote wie Kurzfilme, Internetangebote oder pädagogische Konzepte für Kinder und Jugendliche ergänzen die Maßnahmen.<sup>8</sup> Mit Blick auf heutige und künftige Risiken und Gefahren besteht hier jedoch ein erheblicher gesellschaftlicher Nachholbedarf.

### Warnung der Bevölkerung

Die rechtzeitige Warnung der Bevölkerung vor unmittelbaren Gefahren ist im Katastrophenfall essenziell. Für die Erfassung der besonderen Gefahren, die der Bevölkerung in einem Verteidigungsfall drohen und die damit verbundene Warnung, z. B. vor Raketenangriffen, ist der Bund zuständig. Die unmittelbare Warnung der Bevölkerung wird von den Bundesländern im Auftrage des Bundes vorgenommen, indem die Strukturen genutzt werden, die die Länder für die Warnung der Öffentlichkeit bei Katastrophen und anderen Unglücksfällen bereithalten. Hierzu zählen Sirenen, Rundfunkdurchsagen, Lautsprecherdurchsagen sowie zunehmend auch Warnungen durch internetbasierte Medien wie Applikationen für Mobiltelefone. Das BBK hat für die Warnung mit seinem satellitengestützten und modular aufgebauten Warnsystem (MoWaS) eine technische Basis-Infrastruktur aufgebaut, zu dem auch die weit verbreitete, mit anderen Apps vernetzte Warn- und Informations-App NINA gehört.<sup>9</sup> Aufgrund der Hochwasserkatastrophe vom Som-

mer 2021, den Krisen und auch dem Krieg in der Ukraine wird die Warnung u. a. mit neuen Sirenen, dem Ausbau von NINA und auch der Einführung von Cell Broadcast in der nahen Zukunft deutlich ausgebaut.

### Baulicher Bevölkerungsschutz

Westdeutschland verfügte in den Hochzeiten des Kalten Krieges lediglich für knapp 4 % der Bevölkerung über Schutzraumplätze. 2007 hatten sich Bund und Länder aufgrund der geänderten Bedrohungslagen daher verständigt, diese Bauten aufzugeben. Aktuelle Entwicklungsprojekte des Bundes zielen heute darauf ab, geschütztes Bauen mit Blick auf die heutigen Risiken und Gefahren unter finanziell günstigeren Aspekten, aber mit trotzdem wirkungsvollen Maßnahmen zu realisieren. Die Ergebnisse finden ihren Niederschlag in speziellen Bevölkerungsinformationen und geben konkrete Hinweise und Empfehlungen für den baulichen Bevölkerungsschutz, die vom Bürger in eigener Verantwortung ebenso umgesetzt werden können wie von öffentlichen Einrichtungen und von Infrastrukturunternehmen.<sup>10</sup> Aufgrund des Krieges in der Ukraine werden die noch vorhandenen öffentlichen Schutzräume in Deutschland aktuell einer Bestandsaufnahme unterzogen und es werden Konzepte für einen neuen baulichen Bevölkerungsschutz erarbeitet.



In besonderen Lagen können die Länder die Bevölkerung anweisen, den jeweiligen Aufenthaltsort nur mit Erlaubnis zu verlassen oder ein bestimmtes Gebiet nicht zu betreten.  
(Foto: Rico Loeb / CC0 Public Domain / pixabay.com)

### Aufenthaltsregelungen und Evakuierungsplanungen

In besonderen Lagen, hier vor allem bei militärischen Konflikten, können die Länder die Bevölkerung anweisen, den jeweiligen Aufenthaltsort nur mit Erlaubnis zu verlassen, ein bestimmtes Gebiet nicht zu betreten oder sie aus besonders gefährdeten Gebieten vorübergehend zu evakuieren. Die Länder und Kommunen sind verpflichtet, die erforderlichen Vorbereitungen und Maßnahmen zu treffen. Der Bund unterstützt sie dabei. Die Dreifachkatastrophe

8 Vgl. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.), [https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/Broschueren\\_Flyer/Buergerinformationen\\_A4/Ratgeber\\_Brosch.html](https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/Broschueren_Flyer/Buergerinformationen_A4/Ratgeber_Brosch.html).

9 NINA steht für Notfall-Informations- und Nachrichten-App.

10 Vgl. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe: [http://www.bbk.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/BaulicherBevoelkerungsschutz/baulicherbevoelkerungsschutz\\_node.html](http://www.bbk.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/BaulicherBevoelkerungsschutz/baulicherbevoelkerungsschutz_node.html), [http://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/BBK/DE/2015/BaulBS\\_neueVideos.html](http://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/BBK/DE/2015/BaulBS_neueVideos.html).

von Fukushima 2011 hat auch in Deutschland zur Überprüfung und Anpassung von Evakuierungsplänen, insbesondere in der Umgebung von kerntechnischen Anlagen, geführt. Gleichwohl müssen für Zivilschutzbezogene Lagen weitere Überlegungen hinsichtlich großräumiger Evakuierungsnotwendigkeiten angestellt und planerisch umgesetzt werden.

### Ergänzung des Katastrophenschutzes durch den Bund

Eine zentrale Klammer zwischen dem Zivilschutz des Bundes und dem Katastrophenschutz der Länder ist die Ergänzung des Katastrophenschutzes zu Zivilschutzzwecken mit Spezial-Ressourcen. Es handelt sich dabei um Fahrzeuge für den Brandschutz und den Sanitätsdienst, Spür- und Messtechnik für den Schutz vor chemischen, biologischen, radioaktiven und nuklearen Gefahren (CBRN-Schutz) sowie Aus-, Fort- und Weiterbildungsangebote. Im Rahmen



Ergänzung des Katastrophenschutzes zu Zivilschutzzwecken mit Spezial-Ressourcen: Fahrzeugübergabe an das Land Baden-Württemberg. (Foto: BBK)

des „Doppelnutzens“ können diese Ressourcen für Zwecke des Katastrophenschutzes, des Brandschutzes, des Betreuungswesens und der Bewältigung eines Massenanstalles von Verletzten/Erkrankten (MANV) genutzt werden. Dafür stützt sich der Bund auf das System der Länder im Fall eines militärischen Konfliktes auf dem Gebiet der Bundesrepublik. Spezielle Task Forces zur Bekämpfung eines MANV, Erkundungsfahrzeuge, Löschfahrzeuge und Task Forces für C- und B-Gefahrenlagen wurden durch das BBK aufgebaut und in den Ländern stationiert. Insgesamt stehen den Ländern über 5.000 Einsatzfahrzeuge des Bundes zur Verfügung. Hinzu kommen 18 orangefarbene Hubschrauber des BBK an derzeit 12 Luftrettungsstationen des „Christoph-Systems“ in Deutschland. Sie unterstützen den Luft-Rettungsdienst der Länder. Helferinnen und Helfer erhalten eine ergänzende, vom Bund finanzierte Zivilschutzausbildung.

### Koordinierungsinstrumente, Risikoanalysen und Kritische Infrastrukturen

Seit einer gesetzlichen Novelle des Zivilschutzgesetzes 2009 ergibt sich für den Bund erstmals die Möglichkeit, die Koordination von Hilfsmaßnahmen im Katastrophenfall zu übernehmen, sofern die betroffenen Länder darum ersuchen. Zu diesem Zweck hält der Bund Koordinierungsinstrumente wie die Interministerielle Koordinierungsgruppe von Bund und Ländern oder aber das Gemeinsame Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern (GMLZ) beim BBK vor. Die bislang nur einmal (2011) einberufene Interministerielle Koordinierungsgruppe von Bund und Ländern bietet die hervorragende Möglichkeit, bei nationalen Lagen, die Kooperation auf der Fachebene frühzeitig zu beginnen und den politisch-strategischen Krisenstäben von Anfang an strukturiert zuzuarbeiten.

Ein grundlegendes Element der Vorsorgeplanung sind Risikoanalysen. Der Bund ist gesetzlich verpflichtet, Risikoanalysen aus Bundessicht zu erarbeiten und dem Deutschen Bundestag darüber jährlich zu berichten. Das BBK hat dafür eine wissenschaftlich basierte Methode entwickelt, ist Organisator und Redakteur des Prozesses. Die neue sicherheitspolitische Lage erfordert es, dass sich neue Risikoanalysen auch mit kriegerischen Szenarien beschäftigen, die die notwendigen Grundlagen für eine fundierte Zivilschutzplanung bilden. Eine weitere Aufgabe des Bundes besteht in der Beratungstätigkeit beim Schutz Kritischer Infrastrukturen, die gerade bei kriegerischen Auseinandersetzungen – Stichwort hybride Kriegsführung – immer stärker in den Fokus geraten. Hier kann der Bund mit den Ländern Standards und Rahmenkonzepte entwickeln, die auch den Ländern als Empfehlungen für ihre Aufgaben dienen können.

### Der Schutz der Gesundheit

Seit dem Ende des Kalten Krieges stehen im gesundheitlichen Bevölkerungsschutz vor allem vorbereitende planerische Maßnahmen im Vordergrund, die von den Ländern umzusetzen sind.<sup>11</sup> Insofern fehlen heute – von einer Sanitätsmittelbevorratung an ausgewählten Standorten abgesehen – zusätzliche flächendeckende gesundheitliche Infrastrukturen, wie beispielsweise Hilfskrankenhäuser o. ä. Mit den derzeitigen gesetzlichen Vorgaben sollen insbesondere die Nutzungs- und Erweiterungsmöglichkeiten der vorhandenen Einrichtungen des Gesundheitswesens sowie der personelle und materielle Bedarf für den Verteidigungsfall ermittelt und eng mit den Sanitätsdienststellen der Bundeswehr zusammengearbeitet werden. Der Bund unterstützt die Länder mit Konzepten zur Bevorratung, mit der Bereitstellung von entsprechenden Sanitätsmittelpaketen an ausgewählten Klinikstandorten sowie mit planerischen Hilfen für eine Krankenhaus-Alarmplanung. Der Aufbau einer

11 Vgl. Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes - ZSKG), §§ 21, 22, 23, 24.

Nationalen Reserve Gesundheit (NRGS) wird künftig einen wichtigen Beitrag zu dieser Aufgabe leisten. Auch die Ausbildung der Bevölkerung in Erster Hilfe mit Selbstschutzzinhalten durch die Hilfsorganisationen ist bundesfinanziert. In Ermangelung eines von Experten längst geforderten Vorsorge- und Sicherstellungsgesetzes im Gesundheitswesen sowie aufgrund eines zunehmend ökonomisierten Gesundheitssektors und dem damit verbundenen Abbau von Krankenhauskapazitäten, können die im ZSKG beschriebenen vorwiegend planerischen Maßnahmen nur eine Mindestleistung darstellen.

### Der Schutz von Kulturgut

In Deutschland gehört auch der Schutz von Kulturgut zu den Aufgaben des Zivilschutzes im Rahmen des humanitären Völkerrechtes (Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut). Das BBK setzt diese Aufgabe zusammen mit den Ländern u. a. durch die Kennzeichnung von kulturell besonders wertvollen Gebäuden mit dem internationalen Schutzzeichen für Kulturgut sowie durch die Mikroverfilmung besonders wertvoller Dokumente der deutschen Geschichte, der Architektur, der Forschung, der Politik, der Musik, der Literatur etc. um. Im zentralen Bergungsort der Bundesrepublik, dem Barbarastollen im Breisgau, sind mittlerweile weit über eine Milliarde Aufnahmen von Dokumenten, die in Zusammenarbeit mit Bundes- und Landesarchiven ausgewählt wurden, in hermetisch verschlossenen Stahlbehältern sicher eingelagert. Dieses „nationale Gedächtnis“ kann auch im Fall von lokalen Ereignissen von Nutzen sein, wie dies der Einsturz des Kölner Stadtarchivs 2009 oder der Brand der Herzogin Anna-Amalia-Bibliothek in Weimar 2004 gezeigt haben. Der Krieg in der Ukraine zeigt ebenso wie andere kriegerische Konflikte sehr deutlich, dass identitätsstiftende Kulturgüter bewusst als Angriffsziele genutzt werden.

### Länderaufgabe Katastrophenschutz

Wie bereits erwähnt ist der Katastrophenschutz eine Aufgabe der Länder, die durch Landesgesetz geregelt wird. Die kommunale Ebene ist dabei in der Regel für die operative Durchführung dieser Aufgabe zuständig. Dabei baut der Katastrophenschutz im Rahmen des aufwuchsfähigen integrierten Hilfeleistungssystems auf den Ressourcen der alltäglichen Gefahrenabwehr in Kreisen und Kommunen auf. Oberste Katastrophenschutzbehörden sind die Innenministerien. Untere Katastrophenschutzbehörden sind die Landkreise und kreisfreien Städte mit ihren Fachämtern. Das Feststellen einer Katastrophe ist ein Verwaltungsakt und erfolgt meist dann, wenn ein Schadensereignis so groß ist, dass die Unterstellung aller eingesetzten Kräfte unter einer einheitlichen Leitung erforderlich ist. Die Katastrophenschutzbehörden sind verpflichtet, vorbereitende Maßnahmen für den Fall des Katastropheneintrittes zu treffen. Dies erfolgt aus fachlicher Sicht am besten auf der Grundlage regelmäßig fortzuschreibender Gefahren- und Risikoanalysen

und der daraus abzuleitenden Schutzziele. Allerdings sind solche Analysen bislang nur in wenigen Landesgesetzen als Pflichtaufgabe festgeschrieben worden.

Die kommunale Ebene muss Leitungsorganisationen wie Katastrophenschutzstäbe aufbauen, diese personell adäquat besetzen und beüben sowie Katastrophenschutzpläne erarbeiten und fortschreiben. Wird eine Katastrophe festgestellt und der Katastrophenschutzstab einberufen, ist der Landrat bzw. der Oberbürgermeister in seiner Funktion als Hauptverwaltungsbeamter (HVB) Leiter des Stabes und Gesamtverantwortlich für die Katastrophenabwehr im Landkreis bzw. der kreisfreien Stadt.



Im Barbarastollen sind weit über eine Milliarde Aufnahmen von Dokumenten, die in Zusammenarbeit mit Bundes- und Landesarchiven ausgewählt wurden, in hermetisch verschlossenen Stahlbehältern sicher eingelagert. (Foto: BBK)

Die Länder können spezialisierte Katastrophenschutzeinheiten aufstellen, die die fachspezifisch-operativen Aufgaben im Katastrophenfall wahrzunehmen haben und die kommunale Ebene bei der Aufgabenwahrnehmung unterstützen. Personell besetzt werden diese Einheiten überwiegend durch die privaten Hilfsorganisationen sowie die Feuerwehren oder kommunale Regieeinheiten. Neben den speziellen Landeseinheiten und der Ergänzung durch den Bund für den Zivilschutz können Kreise und Kommunen weitere eigene Einheiten für den Katastrophenfall aufbauen und vorhalten; gleiches gilt für die o. g. Hilfsorganisationen. Grundsätzlich sehen alle einschlägigen Gesetze des Bundes und der Länder eine Hilfeleistungspflicht durch die Bevölkerung vor. In besonders schweren Katastrophenfällen oder im Verteidigungsfall können Männer und Frauen im Alter zwischen 18 und 65 Jahren für bestimmte Zeiträume durch die zuständigen Behörden vor Ort zu Hilfeleistung werden.

### Feuerwehren, Brandschutz, allgemeine Hilfe

Die Feuerwehren sind größter operativer Einzelakteur des Bevölkerungsschutzes, nicht zuletzt aufgrund ihres gesetzlichen Auftrages, in den Kommunen den Brandschutz

und die Allgemeine Hilfe zu gewährleisten. Beide Aufgaben sind in speziellen Landesgesetzen geregelt. Sie obliegen im Gegensatz zum Katastrophenschutz und dem Rettungsdienst nicht den Landkreisen, sondern primär den Gemeinden. Für die operative Aufgabendurchführung sind die Gemeinden verpflichtet, entsprechend der Bedarfspläne eine personell leistungsfähige und technisch gut ausgerüstete Feuerwehr aufzustellen. Wichtiger Parameter für die Leistungsfähigkeit der Feuerwehren ist die Hilfsfrist, d. h. die Zeit rechtlicher Vorgaben zwischen Eingang einer Notrufmeldung und dem Eintreffen der Feuerwehr am Einsatzort. Die Städte und Gemeinden in Deutschland unterhalten nach Angaben des Deutschen Feuerwehrverbandes über 22.000 Freiwilligen Feuerwehren mit knapp einer Million meist ehrenamtlich tätiger Feuerwehrleuten sowie 104 Berufsfeuerwehren mit über 33.000 hauptamtlichen Feuerwehrleuten in den Großstädten. Neben den öffentlichen Feuerwehren existieren über 770 nicht-öffentliche bzw. private Feuerwehren in besonderen Unternehmen, Einrichtungen und Industriebetrieben. Auch die Bundeswehr sowie andere in Deutschland stationierten Streitkräfte unterhalten eigene



Die Bundesanstalt Technische Hilfswerk (THW) ist die operative Zivilschutzorganisation des Bundes, die im Rahmen der Amts- und Katastrophenhilfe auch regelmäßig die alltägliche Gefahrenabwehr und den Katastrophenschutz der Länder unterstützt. (Foto: THW)

Feuerwehren, die primär in ihren Standorten eingesetzt, im Bedarfsfall aber auch externe Hilfe leisten können, wenn diesbezügliche Anforderungen bestehen und die innerbetriebliche Sicherheit gewährleistet bleibt.

### Rettungsdienst, Notfallrettung und qualifizierter Krankentransport

Der Rettungsdienst ist ebenfalls eine öffentliche Aufgabe der Gefahrenabwehr und der Daseinsvorsorge. Er umfasst die notfallmedizinische Rettung (Notfallrettung) sowie den qualifizierten Krankentransport. Diese Aufgabe regeln die Länder in den Landesrettungsdienstgesetzen und übertra-

gen sie zur Durchführung den Landkreisen und kreisfreien Städten, sofern sie wie in den Stadtstaaten nicht selbst Träger dieser Aufgaben sind oder Rettungszweckverbände dafür gegründet haben. Die Aufgabe ist in den einzelnen Ländern unterschiedlich auf die Innenministerien bzw. auf die Gesundheitsministerien verteilt. Über institutionalisierte Arbeitskreise wird eine Harmonisierung aller Bereiche der nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr sichergestellt. Konkrete Aufgabe des Rettungsdienstes mit seinen über 60.000 haupt- und nebenamtlichen Mitarbeitern ist die bedarfsgerechte und dem aktuellen Stand von Medizin und Technik entsprechende Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen der Notfallrettung und des Krankentransportes. Die Träger des Rettungsdienstes erarbeiten für ihren Zuständigkeitsbereich Bedarfspläne, in denen aufgrund des Einsatzaufkommens und der vorgegebenen Hilfsfrist festgelegt ist, wie viele Rettungsmittel und Rettungswachen vorgehalten werden müssen. Die mittels Rettungshubschrauber vorgehaltenen Potenziale in der Luftrettung liegen hingegen in der Hoheit der Länder. Die Bedarfsplanung insgesamt ist mit den Kostenträgern des Rettungsdienstes, den gesetzlichen Krankenkassen, abzustimmen. Der Bund wirkt durch die Zivilschutzhubschrauber des BBK in der Luftrettung maßgeblich mit. Der Rettungsdienst wird heute zum großen Teil durch hauptamtliches Rettungsdienstpersonal betrieben, wobei es über den Sanitätsdienst Schnittstellen zum Ehrenamt gibt.

### Besondere Aufgaben

Trotz der hohen Leistungsfähigkeit bei individualmedizinischen Notfällen, kommt der Rettungsdienst bei einem Massenansturm von Verletzten oder Erkrankten (MANV) schnell an seine Grenzen. Aus diesem Grund haben sich fast überall sogenannte Schnell-Einsatzgruppen (SEG) gebildet, die in solchen Lagen den Rettungsdienst mit eigenen Kapazitäten unterstützen. Bei einem Katastrophenfall werden auch die Einheiten des Sanitätsdienstes alarmiert und zugezogen, die sich dann auch auf Ressourcen des Bundes abstützen können. Daneben sind durch Landesgesetze weitere Dienste an speziellen Gewässern sowie in den Bergen vorzuhalten. Bergrettung und Wasserrettung werden meist ehrenamtlich durch die Bergwacht bzw. durch die Wasserwacht durchgeführt. Ein weiteres Element des Hilfeleistungssystems sind die mittlerweile zahlreichen ehrenamtlich aufgestellten Rettungshundestaffeln bei Hilfsorganisationen und Feuerwehren zur Suche von verschütteten und vermissten Personen. Internationale Abkommen verpflichten Deutschland zum Betrieb eines Such- und Rettungsdienstes für See- und Luftunfälle (SAR = Search and Rescue). Den SAR-Dienst vor den deutschen Küsten betreibt die ebenfalls überwiegend ehrenamtlich organisierte Deutsche Gesellschaft zur Rettung Schiffbrüchiger (DGzRS). Der SAR-Dienst aus der Luft wird derzeit durch die Bundeswehr sichergestellt. Alle diese Dienste arbeiten im Bedarfsfall zum Schutz der Bevölkerung und zur Abwehr von Katastrophen mit den anderen Organisationen zusammen.

## Polizei, Bundeswehr und Bevölkerungsschutz

Wichtiger Partner im integrierten Hilfeleistungssystem ist auch die Polizei. Im Katastrophenfall sowie bei Unfällen sorgt die Polizei einerseits für Sicherheit und Ordnung, andererseits ergreift sie Maßnahmen für Absperrungen, Verkehrsregelungen und zur Strafverfolgung bei potenziell strafbewehrten Ursachen des Schadensereignisses. Die Polizei verfügt darüber hinaus über technische Ressourcen, die auch im Katastrophenfall im Zuge der Amts- und Katastrophenhilfe zum Einsatz gebracht werden können.

Im Rahmen der Zivil-militärischen Zusammenarbeit (ZMZ) ist die Bundeswehr ein originärer Partner des Bevölkerungsschutzes. Im Verteidigungsfall unterstützt die zivile Seite die Streitkräfte beispielsweise durch Versorgung mit notwendigen Gütern und Leistungen und gewährleistet die Aufrechterhaltung der Verteidigungsfähigkeit und die Operationsfreiheit. Im Rahmen der Amts- und Katastrophenhilfe unterstützt die Bundeswehr die zivile Seite bei der Bewältigung von Katastrophen und Unglücksfällen, sofern sie hierfür Kapazitäten im Inland zur Verfügung hat. Dafür wurde das Grundgesetz unter anderem in der Folge der Schwere Sturmflut von 1962 in Norddeutschland im Artikel 35 geändert und angepasst. Die Bundeswehr hat auf dieser Grundlage bei Katastrophen oder schweren Unfällen wertvolle Amtshilfe geleistet. In den Hochphasen der Corona-Pandemie war die Bundeswehr mit Tausenden ihrer Soldaten ebenso im Einsatz wie bei der Bewältigung der Hochwasserkatastrophe an Ahr und Erft. Eine feste Größe in der zivilen Notfallplanung ist die Bundeswehr jedoch aufgrund ihres originären Verteidigungsauftrages nicht; die müssen zivile Dienststellen bei der Planung immer mitberücksichtigen.

## Übergreifende Zusammenarbeit

Oberste Zivilschutzbehörde in Deutschland ist das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) in Berlin, dem in dieser Eigenschaft das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe und die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk als Geschäftsbereichsbehörden in Bonn unterstellt sind. Das BMI koordiniert die Ressortzusammenarbeit bei der Querschnittsaufgabe der zivilen Verteidigung und ist für die Koordination der Gesamtaufgabe „Innere Sicherheit“ in Deutschland zuständig. Als Fach- und Dienstaufsicht legt das BMI strategisch-politische Ziele im Bevölkerungsschutz fest und beauftragt das BBK oder das THW mit der jeweiligen fachlichen Ausarbeitung von Konzepten oder der Durchführung von konkreten Projekten und Aufgaben, zu denen beispielsweise auch die regelmäßig durchzuführende länderübergreifende strategische Stabsrahmen-

übung LÜKEX gehört. Das BMI ist Gast in der Innenministerkonferenz der Länder und deren zuständigen Fachgremien. Das BMI vertritt Deutschland auch bei den zuständigen Gremien der Europäischen Kommission oder im Rahmen internationaler Kooperationen, wobei BBK und THW beratend unterstützen. Im Krisenfall wird im BMI ein Krisenstab gebildet, der im Bedarfsfall auch von BBK und THW sowie anderen Behörden fachlich beraten wird. Mit einigen Bundesressorts bestehen Absprachen, einen gemeinsamen Krisenstab zu bilden, wie dies aktuell mit dem Bundesministerium für Gesundheit der Fall ist. Bei einer Katastrophe mit nationalem Ausmaß oder auf Wunsch der Länder kann auch die sogenannte „Interministerielle Koordinierungsgruppe von Bund und Ländern“ unter Leitung des BMI mit geschäftsführender Unterstützung durch das BBK einberufen werden.<sup>12</sup>

## Geschäftsbereichsbehörden BBK und THW

Die zentrale fachliche Stelle des deutschen Bevölkerungsschutzes und damit Netzknoten im Verbund der zahlreichen Akteure im Zivil- und Katastrophenschutz ist das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK). Gemeinsam mit der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) nimmt das BBK als selbstständige Bundesoberbehörde Aufgaben der zivilen Sicherheitsvorsorge, insbesondere als Zentralstelle für den Zivilschutz und im subsidiären Rahmen der Katastrophenhilfe wahr. Das Amt versteht sich dabei primär als ein fachliches Dienstleistungszentrum des Bundes mit einer Fülle von Angeboten für die Behörden aller Verwaltungsebenen sowie für die im Bevölkerungsschutz mitwirkenden Organisationen und Institutionen. Die Hauptaufgabenfelder des Amtes spiegeln sich in vier Fachabteilungen wieder. Es handelt sich dabei um das Risikomanagement einschließlich des Schutzes Kritischer Infrastrukturen, das Krisenmanagement einschließlich der Katastrophenhilfe, die Forschung und die technische Entwicklung des Zivilschutzes einschließlich des Schutzes der Gesundheit vor CBRN-Gefahren sowie um die Aus-, Fort- und Weiterbildung von Führungskräften des Bevölkerungsschutzes an der behördeneigenen Bundesakademie für Bevölkerungsschutz und Zivile Verteidigung (BABZ). Auf internationaler Ebene führt das Amt Projekte im Auftrag anderer Ressorts durch, die u. a. den Aufbau und die Stärkung von Bevölkerungsschutzstrukturen in Krisenregionen, wie auch der Ukraine, zum Gegenstand haben. Rund 500 Beschäftigte nahezu aller Disziplinen aus Natur-, Technik-, Ingenieur-, Geistes-, Sozial- und Verwaltungswissenschaften sowie der Medizin bilden zusammen einen in Deutschland einzigartigen behördlichen Expertenpool.

Die Bundesanstalt Technische Hilfswerk (THW) ist die operative Zivilschutzorganisation des Bundes, die im Rahmen der Amts- und Katastrophenhilfe auch regelmäßig die alltägliche Gefahrenabwehr und den Katastrophenschutz der Länder unterstützt. Mit rund 80.000 überwiegend ehrenamtlichen Helferinnen und Helfern, einer großen Präsenz in der Fläche sowie mehreren Tausend Spezialfahrzeugen und

12 Vgl. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.): [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bevoelkerungsschutz/krisenmanagement-in-deutschland.pdf?3F\\_blob%3DpublicationFile%26v%3D1](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bevoelkerungsschutz/krisenmanagement-in-deutschland.pdf?3F_blob%3DpublicationFile%26v%3D1).

besonderen technischen Ressourcen für Rettung, Bergung und Instandsetzung von Infrastrukturen ist das THW eine weltweit einzigartige Einsatzorganisation für Sonderlagen.

### Innenministerkonferenz und Arbeitskreise

Wichtigstes politisches Gremium für den Abstimmungsprozess zwischen den Ländern und dem Bund in Fragen der inneren Sicherheit einschließlich des Bevölkerungsschutzes ist die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK), die institutionalisierte fachspezifische Arbeitskreise unterhält. Der Bevölkerungsschutz ist dem Arbeitskreis V (AK V) zugeordnet. Der AK V, der grundsätzliche Beschlüsse der IMK zu den Feuerwehrangelegenheiten, zum Rettungswesen, zum Katastrophenschutz und zur zivilen Verteidigung vorbereitet, wird durch den Ausschuss Feuerwehrangelegenheiten, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung (AFKzV) und den Ausschuss Rettungswesen (AR) fachlich unterstützt. Das BMI ist in diesen Gremien Gast. Führungskräfte der Feuerwehren und des Rettungswesens sowie auch das BBK beraten die Arbeitsausschüsse bei Bedarf.

### Internationale Aspekte, Resilienzstrategie

Es ist eine alte Erkenntnis, dass Katastrophen nicht vor Ländergrenzen oder Kontinenten Halt machen. Vier besonders heftige Ereignisse haben dies drastisch vor Augen geführt: der Reaktorunfall von Tschernobyl 1986, der Tsunami im Indischen Ozean 2004, die Corona-Pandemie 2020/21 und auch der Krieg in der Ukraine, der seit Februar 2022 tobt. Eine globale katastrophische Zukunftsdimension besitzt der Klimawandel mit den einhergehenden Wetterextremen, aber auch die akut zunehmenden sicherheitspolitischen bzw. militärischen Bedrohungspotenziale. Das Katastrophenmanagement ist daher unter internationalen Aspekten fortzuentwickeln. Sowohl auf europäischer Ebene als auch auf der Ebene der Vereinten Nationen wurden Verfahren entwickelt und Strategien verabschiedet, die eine verbesserte Katastrophenvorsorge und ein effektives Katastrophenmanagement zum Ziel haben. Der deutsche Bevölkerungsschutz ist hier auf drei Stufen aktiv. Zum einen im Zuge der bilateral abgeschlossenen Hilfeleistungsabkommen mit den Nachbarstaaten sowie einigen weiteren Staaten. Zum

anderen als gestaltendes Mitglied im 2001 gestarteten und mittlerweile bewährten Verfahren zum Katastrophenschutz in der Europäischen Union. Und nicht zuletzt als verlässlicher Partner in der weltweiten Katastrophenhilfe, die durch die Vereinten Nationen organisiert wird. Mit dem auf der dritten Weltkonferenz zur Katastrophenvorsorge im japanischen Sendai beschlossenen „Sendai Framework for Disaster Risk Reduction“, das auch Deutschland unterzeichnet hat, soll bis 2030 auf nationaler Ebene das Katastrophenrisiko gesenkt und dem Vorsorgegedanken mehr Raum gegeben werden.<sup>13</sup> Durch umfangreiche politische, wirtschaftliche und soziale Maßnahmen sollen die Gefahrenexposition und die Katastrophenanfälligkeit verringert, die Vorbereitung auf den Katastrophenfall erhöht und die gesamtgesellschaftliche Resilienz gestärkt werden. Die nationale Kontaktstelle für diese Aufgabe in Deutschland ist beim BBK angesiedelt. Derzeit befindet sich die erste nationale Resilienzstrategie in Arbeit, die noch in der zweiten Jahreshälfte 2022 durch das Bundeskabinett verabschiedet werden soll.

### Ausblick

Die Steigerung gesamtgesellschaftlicher Resilienz ist eine zentrale Zukunftsaufgabe, egal ob die Bedrohungen durch Kriege, Klimawandel oder sonstige Katastrophen und existenzielle Krisen hervorgerufen werden. Der Bevölkerungsschutz in Deutschland wird sich dafür auf der grundsätzlich bewährten Basis des zivilgesellschaftlich verorteten und aufwuchsfähigen Hilfeleistungssystems neu aufstellen. Deutlich verstärkte Kooperationen zwischen den verschiedenen Ebenen und Akteuren im Inland sind dafür ebenso erforderlich wie im bilateralen und supranationalen Austausch mit Nachbarn, der EU und den Vereinten Nationen. Im Inland wird das im Juni 2022 durch die Innenministerkonferenz von Bund und Ländern gestartet Gemeinsame Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz (GeKoB) ein neues Kapitel der Zusammenarbeit einläuten. Darin und in der von der Bundesregierung u. a. im Koalitionsvertrag beschlossenen Neuausrichtung des Bevölkerungsschutzes steckt eine große Chance, das grundsätzlich bewährte System an die künftigen Herausforderungen anzupassen und effektiv weiterzuentwickeln. Dies gilt für den Zivilschutz in Primärverantwortung des Bundes ebenso, wie für den Katastrophenschutz in Verantwortung der Länder.

13 Vgl. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe: [https://www.kritis.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/Broschueren\\_Flyer/Sendai\\_Rahmenwerk\\_2015\\_2030.pdf;jsessionid=3C1DDBE06CF183D282F86527900BEF04.2\\_cid509?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.kritis.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/Broschueren_Flyer/Sendai_Rahmenwerk_2015_2030.pdf;jsessionid=3C1DDBE06CF183D282F86527900BEF04.2_cid509?__blob=publicationFile).