

Krisenreaktion im Spannungs- und Verteidigungsfall

Die Zivile Alarmplanung als übergreifende Aufgabe der Zivilen Verteidigung

Angesichts des Krieges in der Ukraine rückt die Verteidigungsfähigkeit Deutschlands wieder stärker in den Fokus. So hat der Deutsche Bundestag kürzlich ein 100 Mrd. EUR Sondervermögen zur Ertüchtigung der Bundeswehr beschlossen. Im Sinne der Rahmenrichtlinien zur Gesamtverteidigung (RRGV), deren letzte Fassung aus dem Jahr 1989 stammt, ist die Zivile Verteidigung neben der militärischen Verteidigung eine gleichberechtigte Säule der Gesamtverteidigung Deutschlands. Schon 1968 erkannte die damalige Bundesre-

gierung in ihrem „Bericht über das Konzept der zivilen Verteidigung und das Programm für die Zeit bis 1972“ an den Bundestag¹, dass die Zivile Verteidigung – neben der militärischen – nicht vernachlässigt werden dürfe. Denn der Schutz der Bevölkerung vor einem bewaffneten Konflikt sei allein mit militärischen Mitteln nicht zu gewährleisten, sondern erfordere ausreichende zivile Komponenten. Zudem funktioniere die militärische Verteidigung nicht ohne Unterstützung durch die zivile Seite.

Jürgen Strauß

Grundlage der Zivilen Verteidigung

Rechtsgrundlage für die Zivile Verteidigung ist Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 Grundgesetz (GG), wonach die Aufgabe der Verteidigung, einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung, Gegenstand der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes ist.

Nach den RRGV gehören folgende Aufgabenbereiche zur Zivilen Verteidigung:

- Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktionen
- Zivilschutz
- Versorgung der Bevölkerung, der Staats- und Regierungsorgane, der für den Zivilschutz und die staatliche Notfallvorsorge zuständigen Stellen und der Streitkräfte
- (sonstige) Unterstützung der Streitkräfte.

menfeldern konkret auszufüllen ist (beispielsweise durch Konzepte zur Evakuierung oder zur Trinkwassernotversorgung). Als eine übergreifende Aufgabe fordert die KZV die Umsetzung der Zivilen Alarmplanung (ZAPI), welche



Abbildung 1: Aufgaben der Zivilen Verteidigung.

Die daraus jeweils folgenden Aufgaben und Maßnahmen sind in der Konzeption Zivile Verteidigung (KZV) vom August 2016 detailliert beschrieben. Dabei setzt die KZV lediglich den übergreifenden Rahmen, der durch weitere Rahmen-, Teil- und Fachkonzepte in den einzelnen The-

im Ereignisfall eine schnelle Krisenreaktion in allen Aufgabengebieten der Zivilen Verteidigung sicherstellen soll.

1 Bundestagsdrucksache V/3683 vom 20.12.1968

Das Alarmwesen, dessen Kernelement die Zivile Alarmplanung ist, steht in einer Wechselbeziehung zum Melde- und Lagewesen (siehe Abbildung 2). Die für das Melde- und Lagewesen erlassenen Melderichtlinien (MeldRL) beschreiben die Verfahren, Strukturen und Inhalte für die Erstellung eines Gesamtlagebildes auf Bundesebene. Dieses umfasst alle lebens- und verteidigungswichtigen Aspekte und setzt sich aus den Teillagebildern der verantwortlichen Bundesressorts zusammen. Durch die Beobachtung und Bewertung der Situation (Lage) in der Bundesrepublik Deutschland wird eine ggf. notwendige Reaktion abgeleitet, um negative Folgen zu vermeiden oder zu minimieren. Diese Reaktion erfolgt vor allem durch Auslösung von Alarmmaßnahmen.

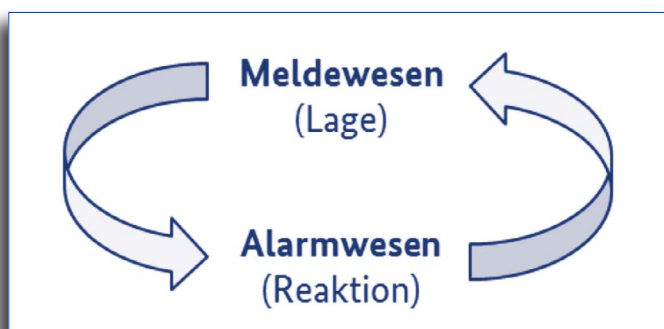


Abbildung 2: Melde- / Alarmwesen.

Sinn und Zweck der Zivilen Alarmplanung

Schutz und Versorgung der Bevölkerung, Handlungsfähigkeit des Staates und Unterstützung der eigenen sowie der alliierten Streitkräfte sollen im Spannungs- und Verteidigungsfall reibungslos funktionieren. Dies erfordert einen Krisenreaktionsmechanismus, in den alle öffentlichen Stellen eingebunden sind, die einen Beitrag zur Gesamtverteidigung zu leisten haben. Ein solches Krisenreaktionsinstrument ist in Deutschland die Zivile Alarmplanung. Sie ist das Instrument zur Sicherstellung der planerischen Vorbereitung sowie der verzugslosen und durchgängigen Umsetzung von Maßnahmen zum Schutz und zur Versorgung der Bevölkerung, zur Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktionen und zur Unterstützung der Streitkräfte in Krisensituationen. Der Zivile Alarmplan ist quasi die „Alarm- und Ausrückeordnung“ für Verwaltungen. Im Spannungs- und Verteidigungsfall hat der Bund „den Hut auf“; er verfügt deshalb über besondere Weisungsrechte gegenüber den Ländern (siehe Art. 85 Abs. 3 GG). Demnach haben die Alarmmaßnahmen des Zivilen Alarmplanes (ZAP) den Rechtscharakter von Weisungen im Rahmen der von den Ländern/Kommunen wahrzunehmenden Aufgaben in Bundesauftragsverwaltung.

Die Notwendigkeit für dieses Krisenreaktionsinstrument besteht jedoch nicht allein aus nationaler Sicht. Sie

ergibt sich gleichermaßen aus der Bündnisverpflichtung Deutschlands als Mitgliedsstaat der NATO. Demzufolge hat die Bundesrepublik die im Krisenreaktionssystem der

In den folgenden Fällen kann die Zivile Alarmplanung zur Anwendung kommen:

- › Verteidigungsfall (Artikel 115a ff. GG)
- › Spannungsfall (Artikel 80a GG, Absatz 1, Satz 1, erste Alternative)
- › Zustimmungsfall (Artikel 80a GG, Absatz 1, Satz 1, zweite Alternative)
- › Bündnisfall (Artikel 80a GG, Absatz 3) sowie
- › andere außenpolitisch-militärische Krisen gemäß Abschnitt 1, Nummer 2, Absatz 2, Ziffer 4 der RRGV.

NATO² enthaltenen militärischen und zivilen Alarmmaßnahmen national umzusetzen. Für die militärischen Alarmmaßnahmen geschieht dies im Krisenreaktions- und Alarmplan der Bundeswehr (KAPIBw). Die zivilen NATO-Alarmmaßnahmen finden Ihre Entsprechung im ZAP.

Die Richtlinie für die Zivile Alarmplanung

Die Richtlinie für die Zivile Alarmplanung (ZAPRL) regelt Verfahren und Strukturen der Zivilen Alarmplanung und beschreibt deren Inhalte. Die Richtlinie gliedert sich in einen Teil A und einen Teil B. Teil A stellt die Grundsätze der Zivilen Alarmplanung dar und bestimmt die einheitliche Bearbeitung der für die Zivile Alarmplanung notwendigen Unterlagen (insbesondere ZAP, Alarmkalender und Alarmierungspläne) → planerisch-konzeptionelle Umsetzung. Außerdem regelt Teil A der Richtlinie das Alarmierungsverfahren im zivilen Bereich. Teil B enthält den nach Aufgaben gegliederten und fachlich erläuterten Katalog der zivilen Alarmmaßnahmen. Der Katalog der Alarmmaßnahmen orientiert sich an den Aufgabengebieten der Zivilen Verteidigung³

Die ZAPRL ist kein neues Regelwerk. Regelungen zur Zivilen Alarmplanung gab es bereits in Zeiten des Kalten Krieges. Vor der aktuellen Neufassung der ZAPRL wurde die Richtlinie letztmals 2006 grundlegend überarbeitet. Der Beweggrund für die jüngste Aktualisierung der Richtlinie war die veränderte sicherheitspolitische Lage, die zur Verabschiedung der KZV im August 2016 führte sowie neue Bedrohungen, wie z. B. Cyberangriffe oder hybride Bedrohungen, die zuvor kein Thema für die Zivile Verteidigung waren. Unter der Federführung des für die Zivile Verteidigung zuständigen Bundesinnenministeriums wurde die Neufassung der ZAPRL in Abstimmung mit den anderen Bundesressorts und unter Beteiligung der Länder erarbeitet und allen beteiligten Stellen im Januar 2019 bekanntgegeben. Die Richtlinie wird jährlich auf Aktualität überprüft, ggf. angepasst und/oder ergänzt.

Umsetzung der ZAPRL

Die im Ereignis-/Alarmfall durchzuführenden konkreten Maßnahmen und Handlungen sind planerisch-konzept-

2 NATO Crisis Response System Manual - NCRSM

3 Eine detaillierte Darstellung des Maßnahmenkataloges ist wegen der Einstufung der ZAPRL als *Verschlussache* - nur für den Dienstgebrauch hier nicht möglich.

tionell auf allen Verwaltungsebenen vorzubereiten. Dieser Prozess ist aufgrund der Vielzahl an Beteiligten (alle öffentlichen Stellen, die Aufgaben der Zivilen Verteidigung wahrnehmen) hochkomplex und sehr aufwändig. Denn schließlich sind von der Bundesebene über die Länder bis hin zu den kreisangehörigen Gemeinden mehrere tausend Dienststellen in das System der Zivilen Alarmplanung einzubinden. Mit Bekanntgabe der neu gefassten ZAPRL im Januar 2019 waren die Bundesressorts sowie die Länder aufgefordert, die Vorgaben der Richtlinie in ihren jeweiligen Verantwortungsbereichen umzusetzen. Als zuständiges Ressort für die Zivile Verteidigung koordiniert das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) die Zivile Alarmplanung in Deutschland. Gemäß ihrer fachlichen Zuständigkeit bestimmen die Bundesressorts, welche Alarmmaßnahmen in den ZAP aufgenommen werden. Die Ressorts planen Alarmmaßnahmen in eigenen Alarmkalendern detailliert aus und erstellen einen Alarmierungsplan für ihren nachgeordneten Bereich. Sie legen außerdem fest, welche Behörden ihres Geschäftsbereiches einen Alarmkalender zu führen haben und geben vor, welche Alarmmaßnahmen darin detailliert auszuarbeiten sind.

Die Verantwortung für die Umsetzung der ZAPRL in den Ländern obliegt den sogenannten „Zentralen Stellen“. Mit Ausnahme eines Bundeslandes haben stets die Innen-

ministerien diese Rolle inne. Die konkrete Umsetzung erfolgt dann – ähnlich wie auf Bundesebene – durch die jeweiligen Fachressorts. Die formale Einbindung der kommunalen Ebene (Zuweisung von Alarmmaßnahmen an die Landkreise und kreisfreien Städte) erfolgt durch die Zentrale Stelle. Da die detaillierte Ausplanung von Alarmmaßnahmen aber vermutlich in etlichen Fällen davon abhängt, welche Stelle für eine konkrete Zivilverteidigungsaufgabe zuständig ist, ist es sinnvoll, Zuständigkeitsfragen vor der formalen Zuweisung von Alarmmaßnahmen (durch die Zentrale Stelle) auf der Fachebene (Fachressort, Fachbehörde, Landkreis / kreisfreie Stadt) zu klären.

Kernelement der Zivilen Alarmplanung ist der Alarmkalender, den jede Dienststelle, die Aufgaben der Zivilen Verteidigung wahrnimmt (alarmkalenderführende Stelle), zu erstellen und zu pflegen hat. Der Alarmkalender enthält sämtliche Maßnahmen bzw. Handlungen in einem Detaillierungsgrad, der die alarmkalenderführende Stelle im Alarmfall in die Lage versetzen soll, alle vorbereiteten Maßnahmen selbstständig ohne zusätzliche Ausführungsanweisungen (und ohne Rückfragen zu stellen) verzugslos durchzuführen. Hierfür ist eindeutig zu regeln, bis zu welchem Zeitpunkt nach der Alarmierung welche Schritte / Tätigkeiten durch wen bzw. welche Organisationseinheit innerhalb der alarmkalenderführenden Stelle erledigt sein müssen.

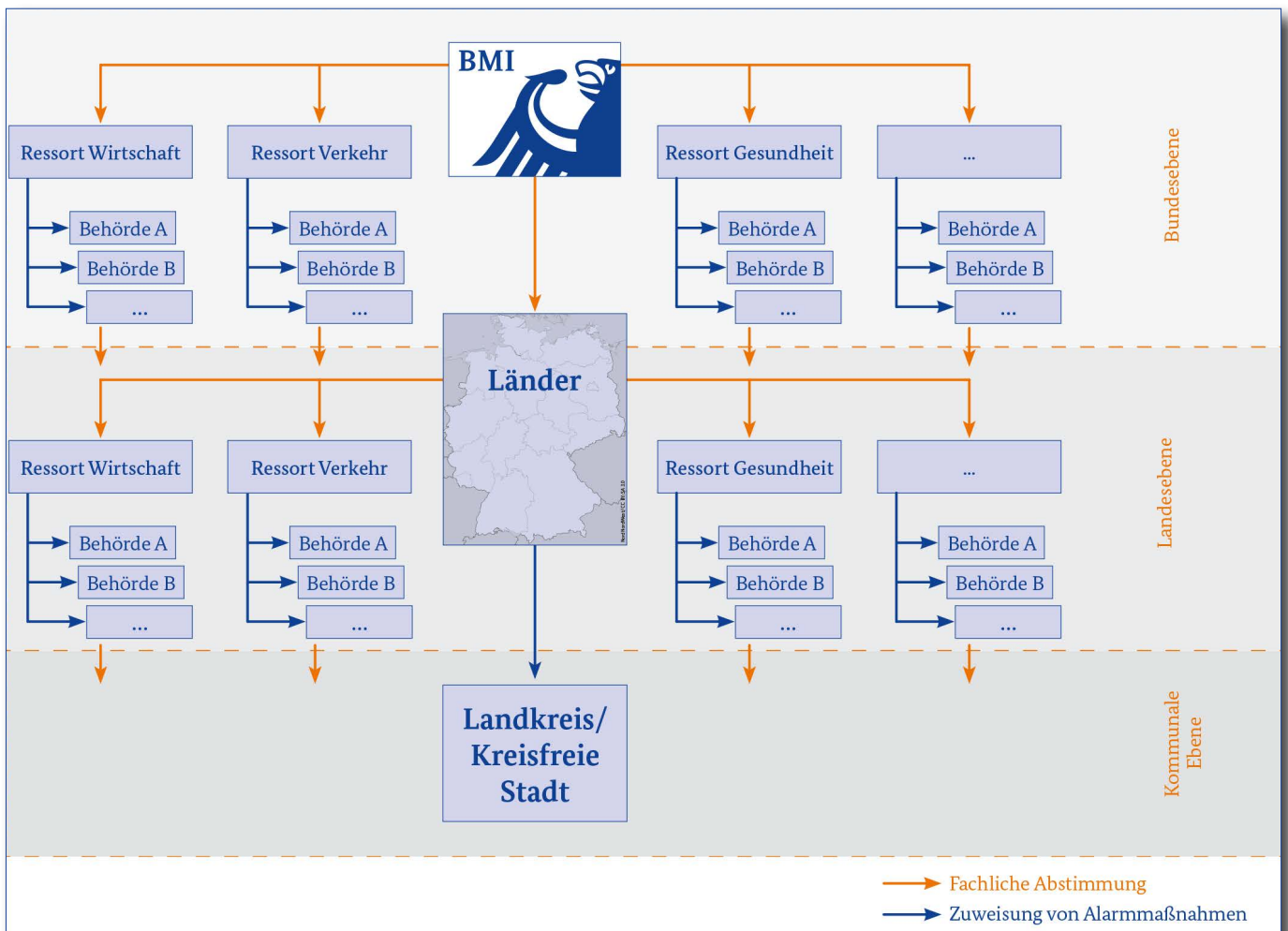


Abbildung 3: Planerisch-konzeptionelle Umsetzung der ZAPRL auf allen Verwaltungsebenen.

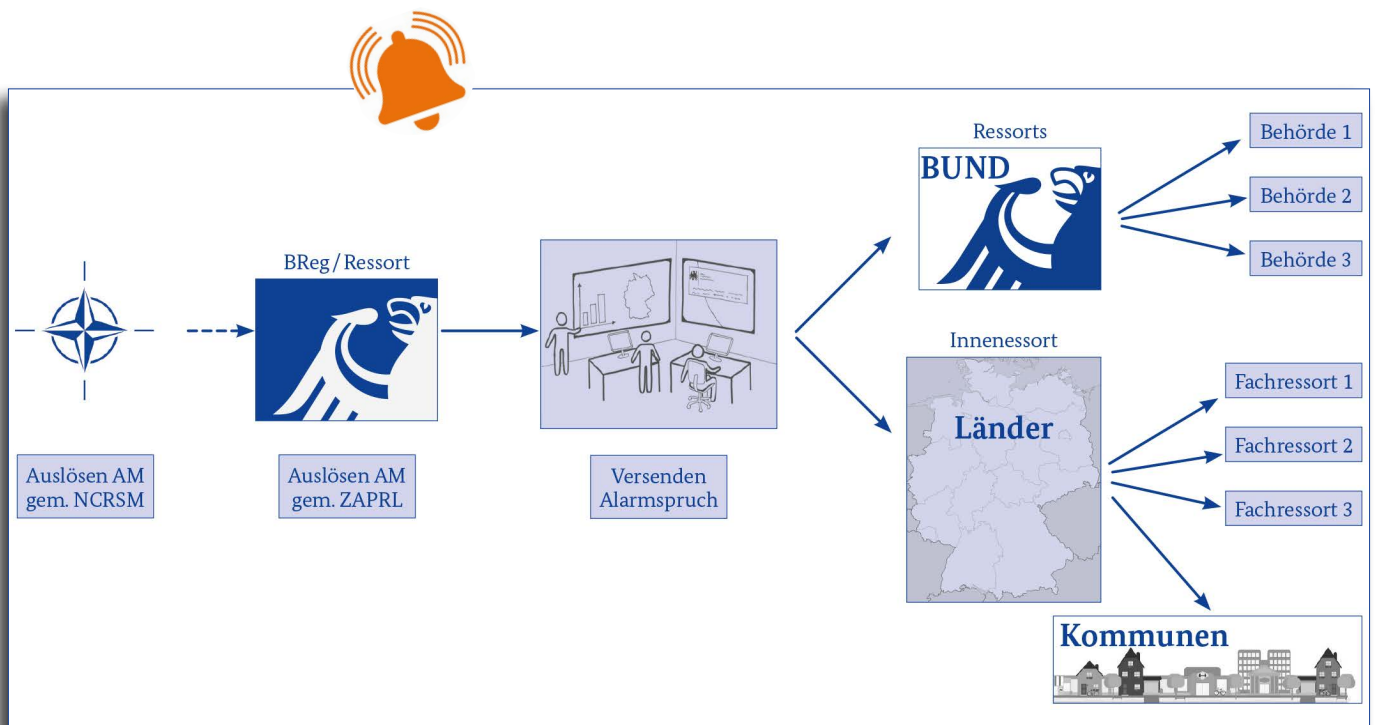


Abbildung 4: Alarmierungsweg im Ereignisfall.

Was geschieht im Alarmfall?

Als Alarmfall wird der Zeitraum ab Auslösung der ersten Alarmmaßnahme bis zur Aufhebung aller ausgelösten Alarmmaßnahmen bezeichnet. Die Entscheidung über die Auslösung einer Alarmmaßnahme trifft entweder die Bundesregierung als Kollektivorgan oder das fachlich zuständige Bundesministerium. Diese Befugnis ist im ZAP für jede einzelne Alarmmaßnahme festgelegt. Ausgelöste Alarmmaßnahmen werden durch das Lagezentrum des BMI anhand des in der ZAPRL festgelegten Formates in der Regel per E-Mail gleichzeitig an die Bundesressorts und die Verfassungsorgane des Bundes sowie an die zentralen Stellen der Länder übermittelt. Von dort werden sie gemäß dem jeweiligem Alarmierungsplan letztlich an alle alarmkalenderführenden Stellen weitergeleitet. Die alarmkalenderführenden Stellen prüfen, ob sie von der Alarmmaßnahme betroffen sind (ist die Alarmmaßnahme im Alarmkalender enthalten?) und beginnen in diesem Fall unverzüglich mit der Umsetzung.

Ausbildung und Übung

Für die Umsetzung der Zivilen Alarmplanung wird auf allen Verwaltungsebenen in den alarmkalenderführenden Stellen qualifiziertes Personal benötigt. Die beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe angesiedelte Bundesakademie für Bevölkerungsschutz und Zivile Verteidigung (BABZ) unterhält schon seit 2018 ein entsprechendes Schulungsangebot. In jüngster Zeit beinhaltet dieses Angebot auch Seminare für Multiplikatoren. Dieses soll vor allem Verantwortliche für die Zivile Alarmplanung in den Ländern in die Lage versetzen, Personal der eigenen Dienststelle sowie des nachgeordneten Bereiches zu schulen bzw. in die Aufgaben einzuweisen.

Um für den Alarmfall gewappnet zu sein, müssen die Verfahren und Abläufe regelmäßig geübt werden. Beginnend mit einem Test der Alarmierungspläne und -wege soll perspektivisch auf allen Verwaltungsebenen erprobt werden, ob die verzugslose Durchführung von Alarmmaßnahmen gemäß Alarmkalender funktioniert.

Jürgen Strauß ist Mitarbeiter im Referat Grundlagen und IT-Verfahren im Krisenmanagement im BBK.