

Update für den Katastrophenschutz in Nordrhein-Westfalen?

Michael Klinkenberg

Neben dem in der Zuständigkeit des Bundes liegenden Zivilschutz zählt auch der Katastrophenschutz in der Zuständigkeit der Länder zum Bevölkerungsschutz. Der Katastrophenschutz bildet das friedenszeitliche Pendant zum verteidigungsbezogenen Zivilschutz. Da die Maßnahmen und Verfahren des Zivilschutzes auf diejenigen des Katastrophenschutzes aufbauen, ist auch die Gesamtverteidigung ohne funktionierenden Katastrophenschutz nicht denkbar. In jüngerer Vergangenheit wurde der Katastrophenschutz insbesondere durch zwei Ereignisse herausgefordert: die andauernde COVID-19 Pandemie sowie die Hochwasserkatastrophe des Jahres 2021, die häufig mit dem Fluss Ahr in Verbindung gebracht wird, jedoch nicht auf diesen beschränkt blieb. Ungeachtet der grundsätzlichen Zuständigkeit der Länder wurde im Kontext beider Ereignisse umfangreiche Amtshilfe durch die Bundeswehr geleistet.

Ausgehend von der Hochwasserkatastrophe haben die Fraktion der CDU und die Fraktion der FDP im Landtag Nordrhein-Westfalen mit Datum vom 18.01.2022 einen Antrag eingebracht, dessen Ziel eine Aktualisierung des Katastrophenschutzes in Nordrhein-Westfalen ist.¹ Im Rheinland waren etwa die Städte Eschweiler und Stolberg im Kreis Aachen schwer von der Katastrophe betroffen. Das Hochwasser an Inde, Vicht und Rur im Westen des Bundeslandes führte in den betroffenen Gemeinden zu Schäden in Millionenhöhe.²

Das BHKG

Auf einfachgesetzlicher Ebene ist das Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (BHKG) die zentrale Norm für die Regelung dieser Themenfelder in Nordrhein-Westfalen.

Ziel des BHKG

Ziel des Gesetzes ist es unter anderem zum Schutz der Bevölkerung vorbeugende und abwehrende Maßnahmen bei Großeinsatzlagen und Katastrophen zu gewährleisten (Katastrophenschutz). Hierbei ist eine Großeinsatzlage ein Geschehen, in dem Leben oder Gesundheit zahlreicher Menschen, Tiere oder erhebliche Sachwerte gefährdet sind und aufgrund eines erheblichen Koordinierungsbedarfes eine rückwärtige Unterstützung der Einsatzkräfte erforderlich ist, die von einer kreisangehörigen Gemeinde nicht

mehr gewährleistet werden kann, § 1 Abs. 2 Nr. 1 BHKG. Vergleichbare Ereignisse in kreisfreien Städten gelten ebenfalls als Großeinsatzlage. Eine Katastrophe ist nach der Legaldefinition des § 1 Abs. 2 Nr. 2 BHKG ein Schadensereignis, welches das Leben, die Gesundheit oder die lebensnotwendige Versorgung zahlreicher Menschen und Tiere, natürliche Lebensgrundlagen oder erhebliche Sachwerte in so ungewöhnlichem Ausmaß gefährdet oder wesentlich beeinträchtigt, dass der sich hieraus ergebenden Gefährdung der öffentlichen Sicherheit³ nur wirksam begegnet werden kann, wenn die zuständigen Behörden und Dienststellen, Organisationen und eingesetzten Kräfte unter einer einheitlichen Gesamtleitung der zuständigen Katastrophenschutzbehörde zusammenwirken. Das BHKG gilt nach seinem § 1 Abs. 3 nicht, soweit vorbeugende und abwehrende Maßnahmen aufgrund anderer Rechtsvorschriften gewährleistet sind.

Anerkannte Hilfsorganisationen und Regieeinheiten

Anerkannte Hilfsorganisationen wirken im Katastrophenschutz mit. Dies sind nach § 18 Abs. 1 BHKG private Organisationen die bei Unglücksfällen und öffentlichen Notlagen, Großeinsatzlagen und Katastrophen helfen, ihre Mitwirkung gegenüber der obersten Aufsichtsbehörde erklärt haben und diese die allgemeine Eignung zur Mitwirkung und einen Bedarf für die Mitwirkung festgestellt hat. Keiner Erklärung zur Mitwirkung und allgemeinen Eignungsfeststellung bedarf es für die in § 26 Abs. 1 Satz 2 des Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetzes vom 25.03.1997 genannten Organisationen. Dabei handelt es sich um den Arbeiter-Samariter-Bund, die Deutsche Lebensrettungsgesellschaft, das Deutsche Rote Kreuz, die Johanniter-Unfall-Hilfe und den Malteser-Hilfsdienst. Die anerkannten Hilfsorganisationen unterstützen gemäß ihrer Satzung die Gemeinden bei der Aufklärung der Bürger über die Möglichkeiten der Selbsthilfe. Ihre Mitwirkung umfasst nach § 18 Abs. 4 BHKG die Pflicht, einsatzbereite Einheiten aufzu-

1 Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 17/16284.

2 Hermanns, Millionenschäden durch Hochwasser im Raum Aachen, <https://www1.wdr.de/nachrichten/rheinland/millionen-schaeden-hochwasser-100.html>, abgerufen am 04.03.2022.

3 Zum Begriff der öffentlichen Sicherheit: Erbguth/Mann/Schubert, Besonderes Verwaltungsrecht, 13. Auflage, Heidelberg 2020 [kindle], § 13 II.

stellen und zu unterhalten sowie an Übungen und Aus- und Fortbildungsveranstaltungen teilzunehmen. Kreisfreie Städte und Kreise können nach § 19 BHKG Einheiten im Sinne des § 18 Abs. 4 BHKG als sogenannte Regieeinheiten aufstellen, wenn hierfür ein Bedarf besteht und die anerkannten Hilfsorganisationen nicht bereit oder in der Lage zur Aufstellung und Unterhaltung der Einheiten sind, die zur Aufgabenerfüllung erforderlich sind. Einer ständig besetzten, mit der Leitstelle für den Rettungsdienst zusammenfassenden Leitstelle für den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz sind nach § 28 BHKG alle Einsätze der im Katastrophenschutz mitwirkenden anerkannten Hilfsorganisationen und der Regieeinheiten zu melden. Die Leitstelle muss Großeinsatzlagen und Katastrophen bewältigen können. Die Erfüllung ihrer Aufgaben ist auch bei Ausfall durch entsprechende Maßnahmen sicherzustellen. Bei Großeinsatzlagen und Katastrophen unterstützt die Leitstelle die Einsatzleitung und den Krisenstab. Die Gemeinden trifft nach § 28 Abs. 4 BHKG die Pflicht, den Notruf 112 einzurichten und die Alarmierung der Einsatzkräfte zu gewährleisten.

Besonders gefährliche Objekte

§ 29 BHKG beinhaltet eine Legaldefinition besonders gefährlicher Objekte. Es handelt sich hiernach um Anlagen oder Einrichtungen, bei denen Störungen von Betriebsabläufen für eine nicht unerhebliche Personenzahl zu erheblichen Gesundheitsbeeinträchtigungen führen können.

Die landesgesetzliche Definition weist eine Parallelität zur Definition Kritischer Infrastrukturen (KRITIS) auf Bundesebene auf: „Kritische Infrastrukturen sind Organisationen und Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten würden.“⁴ Der Landesgesetzgeber konzentriert sich insoweit allerdings auf Beeinträchtigungen der Gesundheit. Die Betreiber besonders gefährlicher Objekte sind nach § 29 BHKG verpflichtet, den Gemeinden auf Verlangen die für die Brandschutzbedarfs-, Alarm- und Einsatzplanung erforderlichen Angaben zu machen. Sie müssen zudem die Aufgabenträger des Brandschutzes, der Hilfeleistung und des Katastrophenschutzes bei deren vorbereitenden und abwehrenden Maßnahmen unterstützen. Der für den Katastrophenschutz zuständige Kreis oder die

kreisfreie Stadt kann die Betreiber von Anlagen oder Einrichtungen zudem verpflichten, betriebliche Alarm- und Gefahrenabwehrpläne zu erstellen und fortzuschreiben.

Grundsätze des Krisenmanagements

Kreisfreie Städte und Kreise leiten nach § 35 BHKG die Abwehrmaßnahmen bei Großeinsatzlagen und Katastrophen. Sie richten Krisenstäbe und Einsatzleitungen ein. Der Krisenstab des Kreises oder der kreisfreien Stadt koordiniert und trifft nach § 36 BHKG alle im Zusammenhang mit dem Schadensereignis stehenden und zur Gefahrenabwehr erforderlichen administrativ-organisatorischen Maß-



Die Hochwasserkatastrophe des Jahres 2021 hat vielerorts zu Erneuerungsbestrebungen im Katastrophenschutz geführt.
(Foto: Shary Reeves / CC0 Public Domain / Pixabay.com)

nahmen. Insbesondere stellt er ein geordnetes Melde- und Berichtswesen sicher. Die Einsatzleitung veranlasst alle operativ-taktischen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr und Begrenzung der Schäden durch Führung und Leitung der Einsatzkräfte und Einheiten, § 37 Abs. 1 BHKG.

Pflichten der Bevölkerung

Mehrere Pflichten treffen nach dem BHKG die Bevölkerung. Eine generalklauselhafte Regelung trifft insoweit § 41 BHKG, wonach jede Person die Pflicht hat, sich so zu verhalten, dass Menschen und Sachwerte nicht gefährdet werden. Erforderlichenfalls und sofern den Umständen nach zumutbar, sind bestehende Gefahren zu bekämpfen.

§ 42 BHKG enthält eine Meldepflicht an die Feuerwehr oder Polizei für Personen, die ein Schadenfeuer, einen Unglücksfall oder ein Ereignis bemerken, durch welches Menschen oder erhebliche Sachwerte gefährdet sind, wenn sie die Gefahr nicht selber beseitigen oder beseitigen können. Die in § 43 BHKG aufgeführten Hilfeleistungspflichten be-

⁴ Bundesministerium des Innern (Hg.), Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie), Stand: 17. Juni 2009, S. 3.

treffen die Hilfeleistung auf Anordnung der Einsatzleitung bei Bränden, Unglücksfällen und öffentlichen Notfällen sowie die Pflicht dringend benötigte Hilfsmittel auf Anordnung der Einsatzleitung zur Verfügung zu stellen. Beide Verpflichtungen sind an die Voraussetzungen des § 19 des Ordnungsbehördengesetzes geknüpft, der die Inanspruchnahme von Personen regelt, die nicht für eine Gefahr durch das Verhalten von Personen oder den Zustand von Sachen verantwortlich sind. Die Hilfeleistungspflicht nach § 43 BHKG betrifft auch Eigentümer und Besitzer von Gegenständen, durch die ein Einsatz behindert wird. Sie sind verpflichtet, diese auf Weisung der Einsatzkräfte wegzuräumen oder ihre Entfernung zu dulden. Schließlich haben Personen, die an den Hilfsmaßnahmen nicht beteiligt sind, diese nicht zu stören oder andere zu gefährden. Sie haben auf Anweisung der Einsatzleitung insbesondere Platzverweise, Sperrungen von Einsatzgebieten und die Aufforderung zur Beseitigung störender Gegenstände unverzüglich zu befolgen.

Eigentümer und Besitzer von Grundstücken

Besondere Verpflichtungen treffen nach § 44 BHKG die Eigentümer und Besitzer von Grundstücken. Sie müssen die Brandverhütungsschau, die Anbringung von Feuermelde- und Alarminrichtungen, von Kommunikationseinrichtungen zum Zwecke des Brandschutzes, der Hilfeleistung und des Katastrophenschutzes sowie von Hinweisschildern zur Gefahrenbekämpfung grundsätzlich entschädigungsfrei dulden. Zudem haben sie, wenn ihre Grundstücke, Gebäude oder Schiffe von Schadenfeuern, Unglücksfällen oder öffentlichen Notständen betroffen sind, den beim Einsatz tätigen Kräften Zutritt zu gestatten und Arbeiten zur Abwendung der Gefahr zu dulden. Des Weiteren müssen sie Wasservorräte, die sie besitzen oder die auf ihrem Grundstück gewonnen werden, und sonstige Hilfsmittel, insbesondere für die Schadensbekämpfung verwendbare Geräte, auf Anforderung zur Verfügung stellen und zur Benutzung überlassen. Außerdem müssen sie von der Einsatzleitung im Interesse eines wirkungsvollen Einsatzes und zur Verhütung einer weiteren Ausdehnung des Schadensfalles angeordnete Maßnahmen dulden. Zu diesen Maßnahmen zählen nach § 44 Abs. 2 BHKG die Räumung von Grundstücken, Gebäuden und Schiffen, die Beseitigung von Bäumen, Sträuchern und Pflanzen, von Einfriedungen, Gebäudeteile und Gebäuden.

Das intendierte Update in Nordrhein-Westfalen

Der Landtag Nordrhein-Westfalen hat am 27.01.2022 den Antrag „Update für den Katastrophenschutz in NRW“ der Fraktionen von CDU und FDP beschlossen.

Insbesondere soll die technische Ausstattung der Helfer verbessert werden.

Mit einer landeseinheitlichen Software sollen Lagebilder in Echtzeit in den Stabs- und Leitstellen erstellt werden.

Handlungsleitlinien für unterschiedliche Katastrophenszenarien, z. B. großflächige Stromausfälle, Cyberangriffe oder Großwetterereignisse, sollen unter Einbindung von Expertise verschiedener Fachrichtungen geschaffen werden.

Nachdem während der Hochwasserkatastrophe Mängel in der Kommunikation zu Tage traten, wurde die Landesregierung Nordrhein-Westfalen beauftragt zu ermitteln, wie eine Warnung der Bevölkerung mit ausreichendem Vorlauf sichergestellt werden kann. Die Warnung soll zeitlich und örtlich möglichst eingegrenzt und mit konkreten Handlungsempfehlungen versehen sein.

Zudem soll das Innenministerium künftig jährlich den Landtag über Innovationen und Bedarfe im Katastrophenschutz informieren.⁵

Mit Blick auf das BHKG hatte der Antrag der CDU und der FDP insbesondere festgehalten, dass die initiale Überlassung des Katastrophenschutzes bei Kommunen und Land zu überdenken sei. Die bislang nach Ansicht der Antragsteller nicht hinreichend berücksichtigte Kritik knüpft an § 5 BHKG an, der die Aufgaben des Landes beschreibt. Expertengruppen hätten in einer Anhörung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens vorgesehen, „im Einsatz und zur Vorbereitung der Bekämpfung von Großeinsatzlagen und Katastrophen, sofern diese den Bereich mehrerer Kreise oder kreisfreien Städte umfassen, dem Land zentrale Aufgaben aufzuerlegen“.

Quid ad nos? – Zur Relevanz für die Gesamtverteidigung

Bemerkenswert ist insbesondere, dass der Landtag Nordrhein-Westfalen Optimierungspotenzial im Bereich der Kommunikation und der Alarmierung aufgrund der Erfahrungen in der Hochwasserkatastrophe des Jahres 2021 sieht. Diese Themen sind auch von hoher Relevanz im Rahmen der Gesamtverteidigung. Sie umfasst nach den Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung (RRGV) vom 10.01.1989 die militärische und zivile Verteidigung. Beide sind zwar organisatorisch selbstständig, stehen aber in einem unauflösbaren Zusammenhang miteinander. Planungen und Vorbereitungen der zivilen Verteidigung in Frieden sowie die Durchführung entsprechender Maßnahmen in einer Krise und im Verteidigungsfall sind gem. Nr. 27.2 RRGV zwischen Bund und Ländern abzustimmen und zu koordinieren. Soweit möglich und notwendig, sind alle Maßnahmen der Gesamtverteidigung nach Nr. 7 RRGV im Frieden vorzubereiten. Wesentlicher Teil der zivilen Verteidigung ist der Zivilschutz nach Nr. 20 RRGV. Ihm unterfällt nach Nr. 20.2.2 RRGV auch die Warnung vor Gefahren. Hierzu haben etwa die Rundfunkanstalten die Pflicht, Warnmeldungen auch der zuständigen Landesbehörden unverzüglich durchzugeben. Darüber hinaus belegt etwa auch Nr. 19.2.5 RRGV die Bedeutung der Länder für die Gesamt-

⁵ NRW-Koalition sorgt für Update beim Katastrophenschutz, www.stefan-lenzen.nrw, s. auch <https://www.cdu-nrw-fraktion.de/artikel/wir-ziehen-lehren-aus-der-flutkatastrophe-und-handeln-fuer-die-zukunft>, beide abgerufen am 04.03.22.

verteidigung. Hiernach kann die Bundesregierung im Rahmen ihrer grundgesetzlich vorgesehenen erweiterten Funktion im Verteidigungsfall, soweit es die Verhältnisse erfordern, den Landesregierungen oder in dringenden Fällen auch Landesbehörden Weisungen zum Einsatz der Kräfte der Polizeien der Länder geben. Die hohe Bedeutung des Themas Kommunikation für die Gesamtverteidigung zeigt vor allem der fünfte Abschnitt der RRGV. Er enthält detaillierte Regelungen zum Zusammenwirken der Organe der militärischen und der zivilen Verteidigung in Verteidigungsangelegenheiten. Allerdings sind die RRGV veraltet und nach Abschnitt 1 der ressortabgestimmten Konzeption Zivile Verteidigung (KZV) vom 24.08.2016 zu novellieren.

Nach Unterabschnitt 6.1 KZV greift der Bund für den Zivilschutz im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung auf das Hilfeleistungspotenzial der Länder für den Katastrophenschutz zu. Die KZV enthält in ihrem Abschnitt 6.3 Regelungen zur Warnung der Bevölkerung. Zu diesem Zweck betreibt der Bund ein übergreifendes Warnsystem, in welches Warnmittel der Länder und Gemeinden integriert und mitgenutzt werden sollen. Die Kommunikation ist nach Abschnitt 8 der KZV ebenso ein Aspekt der Unterstützung der Streitkräfte. Um den notwendigen Austausch von Informationen zu Führungszwecken sowie abgestimmter Wirkung der Bundeswehr⁶ abzusichern, sind geeignete Maßnahmen verfügbar zu halten, die die elektronische Kommunikation ersetzen können.

Die KZV ist jedoch nach dem Koalitionsvertrag 2021 bis 2025 der Bundesregierung aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP strategisch neu auszurichten. Als besondere Handlungsfelder sind, neben der nationalen und europäischen Resilienz-Strategie, in diesem Zusammenhang insbesondere das Schaffen von Grundlagen für die zukünftige Bevorratung, Notfallreserven oder den Einsatz von freiwilligen Helfern vorgesehen. Die Koalition beabsichtigt, verfügbare Kräfte und Ressourcen von Bund und Ländern in einem fortlaufenden Lagebild darzustellen. Die Warnstrukturen sollen verbessert und der sogenannte Warnmix ausgebaut werden. Gerade die Themenfelder Kommunikation und Warnung werden also auch auf Bundesebene in Überlegungen zum Zivilschutz adressiert.⁷

Zur Novellierung der RRGV

Zu diskutieren ist auch vor dem Hintergrund der strategischen Neuausrichtung der KZV, ob novellierte RRGV alle Regelungen zur zivilen – und auch militärischen – Vertei-

digung in der bisherigen Detailtiefe enthalten müssen oder ob nicht größtenteils summarisch eine dynamische Verweisung auf die KZV bzw. die Konzeption der Bundeswehr (KdB) in ihrer jeweils geltenden Fassung erfolgen soll. Die Versorgung und Unterstützung der Streitkräfte etwa sind bereits Regelungsgegenstand der KZV in der geltenden Fassung und sollten dies ebenso in einer neu ausgerichteten Version sein. Die Notwendigkeit einer detaillierten Regelung in den RRGV als übergeordnetem konzeptionellen Dokument erschließt sich deshalb nicht ohne weiteres. Auch der erste und zweite Abschnitt der RRGV könnten knappgehalten werden und im Wesentlichen auf höherrangiges Recht, insbesondere das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, und das jeweils aktuelle Weißbuch zur Sicherheitspolitik verweisen. Kernelement der RRGV als einer übergreifenden „Klammer“ über KZV und KdB ist die Regelung der Zusammenarbeit zwischen den militärischen und zivilen Organisationsbereichen der Bundeswehr und zivilen Stellen außerhalb ihrer. Erwägenwert wäre auch hierbei ein dynamischer Verweis auf die jeweils aktuellen Hierarchieebenen in beiden Bereichen ohne konkrete Benennung einzelner Behörden. Auf diese Weise könnten die RRGV vor dem Hintergrund organisatorischer Änderungen zukunftsfest gemacht werden.

Werden Überlegungen zur Gesamtverteidigung angestellt, so dürfen diese sich allerdings nicht in solchen auf Bundesebene erschöpfen. Gerade in Ansehung der hohen Kompetenz der Länder etwa im Katastrophenschutz und der Relevanz weiterer in der Zuständigkeit der Länder liegenden Aufgabenbereiche für zivile und militärische Verteidigung sind auch diese bei den Planungen zu berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund ist es für mit dem Zivilschutz beschäftigte Stellen des Bundes von hoher Bedeutung, auch die Entwicklung des Katastrophenschutzes auf Landesebene zu beobachten. Nordrhein-Westfalen als dem bevölkerungsreichsten Bundesland kommt hierbei eine besondere Bedeutung zu. Es bietet sich daher an, die Weiterentwicklung des Katastrophenschutzes in Nordrhein-Westfalen zu beobachten, in die Überlegungen zur Gesamtverteidigung mit einzubeziehen und mit diesen abzustimmen. Gemessen an der ressortübergreifenden Bedeutung des Themas Gesamtverteidigung und mit Blick auf das Kollegialprinzip in der Bundesregierung nach Art. 65 des Grundgesetzes wäre letztlich auch eine Kabinettsbefassung nicht von Anfang an und nach jeder Betrachtungsweise undenkbar.

6 Nota bene: Die Bundeswehr umfasst neben den Streitkräften gem. Art. 87 b des Grundgesetzes auch die Bundeswehrverwaltung, die ebenfalls durch die bundeswehrexterne zivile Seite zu unterstützen ist.

7 S. auch Uzulis, „Sirenen sind unverzichtbar“, Interview mit BBK-Präsident Armin Schuster, loyal 9/2021, 38 ff.

Michael Klinkenberg ist auf dem Gebiet der Gesamtverteidigung tätig. Er gibt in diesem Beitrag seine persönliche Auffassung wieder.