



ZIVILSCHUTZRESERVE
DES BUNDES
LABOR-BETREUUNG 5.000

Betreuung im Zivilschutz

Konzeptstudie





Vorwort

Präsident des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe

Armin Schuster

Präsidentin des DRK und Präsidenten von ASB, DLRG, JUH und MHD

Gerda Hasselfeldt, Deutsches Rotes Kreuz e.V.

Franz Müntefering, Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland e.V.

Achim Haag, Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft e.V.

Frank-Jürgen Weise, Johanniter-Unfall-Hilfe e.V.

Georg Khevenhüller, Malteser Hilfsdienst e.V.

Präsident des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe

Liebe Leserinnen und Leser,



Armin Schuster
Präsident des Bundesamtes
für Bevölkerungsschutz und
Katastrophenhilfe

wir leben in überaus herausfordernden Zeiten. Unsere Gesellschaft sieht sich mit verschiedensten Krisen konfrontiert, die wir in dieser Form und Intensität bisher nicht kannten. Beispielhaft benannt seien die derzeitige Corona-Pandemie, Cyberangriffe, Naturkatastrophen oder die Auswirkungen des Klimawandels. Wir müssen gut vorbereitet sein, um unsere Bevölkerung in Notlagen angemessen zu schützen. Es ist daher unabdingbar, den Weg einer umfassenden und konsequenten Weiterentwicklung im Zivilschutz einzuschlagen und diesen mit Innovationen an aktuelle sicherheitspolitische Gegebenheiten anzupassen.

Ich freue mich, Ihnen vor diesem Hintergrund die vorliegende Konzeptstudie „Betreuung im Zivilschutz“ vorstellen zu dürfen, welche als Basis für unser Pilotvorhaben „Labor Betreuung 5.000“ dient. Das „Labor Betreuung 5.000“ erprobt die Weiterentwicklung der nationalen Zivilschutzreserve des Bundes und bedarf insofern einer fundierten wissenschaftlichen Datenlage. Die vorliegende Konzeptstudie „Betreuung im Zivilschutz“ dient dafür als Grundlagendokument. Sie wurde zu diesem Zweck im Rahmen eines Forschungsvorhabens des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) an das Deutsche Rote Kreuz (DRK) in Auftrag gegeben. Auf Grundlage der fachlichen und politischen Ausplanungen der zivilen Verteidigung in Deutschland, inklusive der Bund-Länder-Abstimmungen, beruht die der Konzeptstudie zugrunde liegende Methodik auf weiterführenden Analysen und Auswertungen vorhandener Statistiken, Evaluierungen, Studien, Handbücher und Richtlinien sowie den Ergebnissen von Workshops und Empfehlungen aus Interviews mit Expertinnen und Experten, Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern und weiteren beteiligten Akteuren.

Gemeinsam tragen die Erkenntnisse der Konzeptstudie und das auf dieser basierende Pilotvorhaben „Labor Betreuung 5.000“ dazu bei, die Weiterentwicklung der Konzeption Zivile Verteidigung (KZV) sowie ihre zukünftige Operationalisierung durch Bund, Länder und Hilfsorganisationen voranzutreiben. In diesem Sinne die bewährte, föderale Katastrophenschutz-Struktur in Deutschland gezielt zu unterstützen, ist darüber hinaus eines meiner wichtigsten Anliegen für die Neuorientierung der Betreuung im Bereich des Zivilschutzes. Ich bin den beteiligten Akteuren der Hilfsorganisationen vom ASB, der DLRG, dem DRK, der JUH und dem MHD für die Initiative und die anpackende Aufstellung der nationalen Zivilschutzreserve des Bundes sehr dankbar, welche im Rahmen des Pilotprojektes „Labor Betreuung 5.000“ bereits seit Mitte 2020 erfolgreich implementiert wird.



Der Betreuung unverletzt Betroffener kommt heute eine zentrale Bedeutung zu. Denn die Betreuung von in Katastrophen und Krisen betroffenen Bevölkerungsteilen gewinnt in den modernen Szenarien für den Bevölkerungsschutz eine noch größere Bedeutung, als dies in der Vergangenheit bereits der Fall war. Kernbereich der Betreuung in einem neuzeitlich gestalteten Zivilschutz ist die Unterstützung der Bevölkerung auf breiter und zeitgemäßer Basis entlang der Grundbedürfnisse von Menschen. Hierin besteht für das BBK eine seiner Kernaufgaben.

Die vorliegende Studie bündelt alle elementaren und konzeptionellen Grundlagen, welche zur Ausplanung der nationalen Zivilschutzreserve des Bundes im Bereich Betreuung vonnöten sind und richtet sich an alle Expertinnen und Experten im Bereich des deutschen Zivil- und Katastrophenschutzes. Zugleich sollen die erlangten Erkenntnisse über die Fachkreise hinaus bekannt gemacht werden.

Allen Beteiligten, die zu dieser Konzeptstudie sowie zur Aufstellung der nationalen Zivilschutzreserve beigetragen haben und beitragen, gilt mein ausgesprochener Dank. Von Ihnen geht ein essenzieller Beitrag zur Stärkung des Zivilschutzes in Deutschland aus. Ich freue mich auf weitere positive Entwicklungen im Bereich des Zivilschutzes auf Grundlage der zugrundeliegenden Erkenntnisse und ersten Implementierungen.

Armin Schuster
Bonn im Mai 2021



Präsidentin des DRK und Präsidenten von ASB, DLRG, JUH und MHD

Liebe Leserinnen und Leser,

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie, die sich wandelnde Sicherheitslage in Europa und Deutschland, die Folgen des Klimawandels, gekoppelt mit einer Verringerung der personellen Kapazitäten im Bevölkerungsschutz, stellen die Hilfsorganisationen vor Herausforderungen beispiellosen Ausmaßes. Es wird Zeit, den Zivilschutz an gegenwärtige und zukünftige Gegebenheiten anzupassen. Überschwemmungen, Dürren, Waldbrände und Bevölkerungsbewegungen sind Symptome eines veränderten Risikoprofils für Deutschland in Europa.

In einem zukunftsorientierten Zivilschutz kommt der Betreuung von in Katastrophen und Krisen betroffener Bevölkerung eine besondere Bedeutung zu. Dafür setzen die anerkannten deutschen Hilfsorganisationen Deutsches Rotes Kreuz (DRK), Arbeiter-Samariter-Bund (ASB), Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft (DLRG), Johanniter-Unfall-Hilfe (JUH) und Malteser Hilfsdienst (MHD) derzeit gemeinsam das Pilotvorhaben „Labor Betreuung 5.000“ um. Die Planung für dieses mobile Betreuungsmodul fand im Rahmen des Forschungsprojekts des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) „Fähigkeitsprofil Betreuung Zivilschutz – Anforderungen und Umsetzbarkeit“ statt. Die vorliegende Konzeptstudie „Betreuung im Zivilschutz“ dient als wichtigstes Grundlagendokument für das „Labor Betreuung 5.000“.

Das Pilotprojekt „Labor Betreuung 5.000“ will vor dem oben skizzierten Hintergrund die Betreuung von Betroffenen in Krisen und Katastrophen nachhaltig verbessern und innovativ weiterdenken. Der richtungsweisende Charakter unserer Planungen berücksichtigt schon heute die internationalen Standards. Es soll ein Beitrag geleistet werden, die Resilienz der modernen Gesellschaft zu steigern. Dadurch ist ein wichtiger erster Schritt für eine bessere Betreuung aller Menschen in Deutschland in künftigen Krisenfällen gemacht.



Wir sind unseren Partnern für die exzellente Zusammenarbeit und die anpackende Aufstellung der nationalen Zivilschutzreserve des Bundes sehr dankbar. Die Betreuungsreserve in Trägerschaft der fünf Hilfsorganisationen ist dabei mehr als ein fachlicher Impuls, sie ist - und davon sind wir überzeugt - ein wesentlicher „Lückenschluss“ im Fähigkeitsprofil für das Krisenmanagement des Bundes und der Länder. Um auf eine weitere signifikante Stärkung des humanitären Zivilschutzes in Deutschland hinzuwirken, wird es auch in den kommenden Jahren nötig sein, nach Wegen für den weiteren Ausbau der nationalen Zivilschutzreserve zu suchen, um den Anforderungen der Betreuung in einem modernen Zivilschutz – so wie die vorliegende Studie es hervorhebt – gerecht zu werden. Wir freuen uns darauf, in enger Zusammenarbeit diesem Ziel gerecht zu werden, und weiterhin gemeinsam den Bevölkerungsschutz weiter krisenfest zu machen.

**Gerda Hasselfeldt, Franz Müntefering, Achim Haag,
Frank-Jürgen Weise & Georg Khevenhüller**



Gerda Hasselfeldt,
Deutsches Rotes Kreuz e.V.

Gerda Hasselfeldt



Franz Müntefering
Arbeiter-Samariter-Bund
Deutschland e.V.

Franz Müntefering



Achim Haag
Deutsche Lebens-Rettungs-
Gesellschaft e.V.

Achim Haag



Frank-Jürgen Weise
Johanniter-Unfall-Hilfe e.V.

Frank-J. Weise



Georg Khevenhüller
Malteser Hilfsdienst e.V.

Georg Khevenhüller



Inhaltsübersicht



Autorin
Birgit Velte

**Co-Autoren /
Recherche**
Harald Erkens (Kapitel 4);

Günter Esser (Kapitel 1 und
2);

Benjamin Richter (Kapitel 2);

Michael Sieland (Kapitel 2, 4
und 6)

Im Rahmen des
Forschungsprojekts des
Bundesamtes für
Bevölkerungsschutz
und Katastrophenhilfe (BBK)
an das Deutsche Rote Kreuz
(DRK)

Fähigkeitskonzept Betreuung
Zivilschutz - Anforderungen
und
Umsetzbarkeit

Aktenzeichen
BBK.III1-413-20-10-DRK
vom 20.03.2019

*Die Meinungen und
Empfehlungen geben die
Meinung der einzelnen
Verfasser wieder.*

Titelfoto FotografIn
Mareike Günsche

Stand
27. August 2020
überarbeitete Version Mai
2021

Inhaltsübersicht	8
Abkürzungsverzeichnis	13
Tabellen und Abbildungen	16
Tabellen	16
Abbildungen	16
Glossar	17
Konzeptstudie Betreuung im Zivilschutz: Einleitung	21
Aufgabenstellung & Grundlagen	21
Methodik	21
Vorbemerkungen	22
1. Fähigkeitsprofil Betreuung im Zivilschutz	25
1.1 Planungsgrundlagen	25
1.1.1 Die Betroffenen – Modellwert 5.000	26
1.1.2 Vulnerabilitätsfaktoren und besonderer Schutzbedarf	27
1.2 Personal und Kompetenzen	32
1.2.1 Vorlaufphase	32
1.2.2 Vorhaltungsphase & Einsatzvorbereitung	33
1.2.3 Mobilisierung & Aufbau	34
1.2.4 Betrieb	35
1.2.5 Abbau	37
1.3 Material und Engpassressourcen	37
1.3.1 Unterkünfte für bis zu 3 Monate	38
1.3.2 Einrichtung der Unterkunft und Hilfsgüter	41
1.3.3 Wasser, Sanitär und Hygiene (WASH)-Anlagen	42
1.3.4 Verpflegungseinrichtungen	43
1.3.5 Material zur medizinischen Versorgung	44
1.3.6 Logistik, Kommunikations- & Transportmittel	44
1.3.7 Stromversorgung und Infrastrukturbedarf	45
1.3.8 Verbrauchsmaterial	45
1.3.9 Lage- und Situationsabhängiger Bedarf	46
1.3.10 Nachhaltigkeit und Umweltaspekte	47
1.4 Benennung der Teilaufgaben	47
1.4.1 Teilaufgabe Lagebeurteilung, Erkundung und Vorkommando (Assessment)	47
1.4.2 Teilaufgabe Leitung, Koordinierung und Verwaltung (Camp Management)	48
1.4.3 Teilaufgabe Suchdienst, Registrierung und Information	49
1.4.4 Teilaufgabe Unterbringung	51
1.4.5 Teilaufgabe Wasser, Sanitärwesen und Hygiene (WASH)	52
1.4.6 Teilaufgabe Verpflegung (Food and Nutrition)	53



1.4.7	Teilaufgabe Soziale Betreuung	53
1.4.8	Teilaufgabe Medizinische Versorgung	55
1.4.9	Teilaufgabe Schutz und Sicherheit	56
1.4.10	Teilaufgabe Logistik	57
1.5	Definition von Schnittstellen	57
1.5.1	Bund und Länder	58
1.5.2	Gemeinden und kreisfreien Städte bzw. Landkreise	58
1.5.3	Polizei und nichtpolizeiliche Gefahrenabwehr	58
1.5.4	Bundesanstalt Technisches Hilfswerk	58
1.5.5	Versorgungsdienstleister	59
1.5.6	Kirchen, Sozial- und Wohlfahrtsverbände, Vereine, Gesundheitswesen	59
1.5.7	Bundeswehr	59
1.5.8	Internationale Akteure	59
1.6	Grad der Autarkie und Durchhaltefähigkeit	59
1.7	Mobilisierung	60
2. Übersicht Betreuungsdienst im deutschen Bevölkerungsschutz		61
2.1	Übersicht Betreuungsdienst der Hilfsorganisationen im Katastrophenschutz der Länder	61
2.1.1	Fachdienst Betreuung im Katastrophenschutz: Konzepte in den Ländern	61
2.1.2	Bezugszahlen in gesetzlichen Vorgaben oder Konzepten zum Betreuungsdienst	65
2.1.3	Stand der Vorhaltung und Ausstattung	66
2.1.4	Das 1%-Ziel der KZV	67
2.1.5	Ausbildung und Fortbildung	68
2.2	Fokus Betreuung in Zivilschutz-Lagen (allgemein)	69
2.2.1	Welche Standards sind für Deutschland anzustreben?	71
2.3	Fokus Gesundheit	73
2.4	Fokus Logistik	74
2.5	Fokus Personal	74
2.6	Beispiele	75
2.6.1	Landeskatastrophenschutzübung Blanker Hans 2019: Evakuierung einer Pflegeeinrichtung	75
2.6.2	Operation Yellow Ribbon: Spontane Helfereinbindung	77
3. Orientierende Analyse über den aktuellen Erfahrungsstand		79
3.1	Begriffsbestimmungen zu humanitären Operationen weltweit	79
3.1.1	Internally Displaced Person (IDP)	79
3.1.2	Ursachen von Displacement	81
3.2	Auf Deutschland übertragbare Szenarien	81
3.2.1	Angeordnete Evakuierungen	81
3.2.2	Selbstevakuierung aufgrund von Gefahrenwahrnehmung	83
3.2.3	Versorgungslage am Wohnort	84
3.2.4	Konfliktbedingte sozio-ökonomische Faktoren	84

3.3	Verhalten der Betroffenen	85
3.3.1	Betroffene Personen	86
3.3.2	Aufenthaltsorte von IDP	86
3.3.3	Bewegungsprofile von IDP	87
3.4	Besondere Herausforderungen	90
3.4.1	Erfassung & Datenerhebung	90
3.4.2	Steuerung und Aufenthaltsrecht	90
3.4.3	Entschädigung und Ansprüche	90
3.4.4	Zuständigkeiten	91
3.4.5	„Protracted Displacement“	92
3.4.6	Negative Folgen des Displacements und besonderer Schutzbedarf	92
3.4.7	Evakuierung und Versorgung von vulnerablen Gruppen	92
3.4.8	Belastung der umliegenden Gemeinden	93
3.5	Welche Konzepte / Standards haben sich bewährt?	93
3.5.1	Notunterkunft: Mittel der Soforthilfe	93
3.5.2	Informationsmanagement und Information als „Hilfsgut“	94
3.5.3	Hilfe an die aufnehmende Gemeinde	95
3.5.4	Konzentration der Vorbereitung auf vulnerable Gruppen	95
3.5.5	Frühzeitige Einrichtung von Koordinierungsstrukturen	96
4.	Rechtsgrundlagen (Harald Erkens)	97
4.1	Recht des Notstandes	97
4.1.1	Notstandsverfassung	97
4.1.2	Notstandsgesetze	98
4.2	Die Struktur der Notstandsverfassung	98
4.2.1	Art. 80a GG als Schlüssel zu den Notstandsgesetzen	100
4.2.2	Die Eskalationsstufen des äußeren Notstandes	101
4.2.3	Katastrophennotstand	106
4.3	Innerer Notstand	108
4.4	Das einfachrechtliche Notstandsrecht / Sicherstellungsgesetze	109
4.4.1	Bundesleistungsgesetz	109
4.4.2	Manöverrecht (§§ 66-83 BLG)	110
4.4.3	Wirtschaftssicherstellungsgesetz	110
4.4.4	Wassersicherstellungsgesetz	111
4.4.5	Verkehrssicherstellungsgesetz	111
4.4.6	Arbeitssicherstellungsgesetz	112
4.4.7	Energiesicherungsgesetz, Erdölbevorratungsgesetz	113
4.4.8	Post- und Telekommunikationssicherstellungsgesetz	114
4.4.9	Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetz	115
4.5	Die Vorsorgegesetze	116
4.5.1	Verkehrsleistungsgesetz	116
4.6	Einschlägige Regelungen außerhalb der Notstandsgesetze	117
4.6.1	Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (ZSKG)	117
4.6.2	DRK-Gesetz	118
4.6.3	THW-Gesetz	118





4.7	Baurechtliche Vorschriften	119
4.7.1	Bauplanungsrecht des Bundes / Baugesetzbuch	119
4.7.2	Bauordnungsrecht der Länder / Landesbauordnungen	120
4.7.3	Fliegende Bauten	120
4.7.4	Behelfsbauten	121
4.8	Gesetzgeberischer Handlungsbedarf	122
4.8.1	Reform des einfachen (Notstands-)Rechts	122
4.8.2	Verabschiedung eines Gesundheitssicherstellungsgesetzes	123
4.8.3	Reform weiterer Gesetze	125
4.9	Zusammenfassung	126
5. Orientierungsszenarien		129
5.1	Bedrohungen nach verschiedenen Grundsatzdokumenten	129
5.1.1	Weißbuch 2016	129
5.1.2	Konzeption Zivile Verteidigung	130
5.1.3	Sicherheitspolitischer Rahmen NATO	131
5.2	Orientierungsszenarien (ursachenunabhängig)	131
5.2.1	Großflächige Zerstörung	132
5.2.2	Langfristige Unbewohnbarkeit von Gebieten durch Zerstörung von Infrastruktur	133
5.2.3	Intendierte oder sekundäre und CBRN-Gefahrenlagen	134
5.2.4	Unsichere Lage / Zusammenbruch der öffentlichen Ordnung	134
6. Analyse und Beschreibung von Fähigkeitslücken		137
6.1	Kapazitäten zur Evakuierung und Betreuung von vulnerablen Gruppen	137
6.2	Medizinische Versorgung: Vernetzung der Ressourcen bei Basisgesundheit und Infektionsschutz	139
6.3	Konzept zur vernetzten Lagebeurteilung und Koordinierung	140
6.4	Lücken in der Vorplanung & Vorbereitung	141
6.5	Steuerung von Bevölkerungsströmen und -verteilung	142
6.6	Schutz der Zivilbevölkerung (Protection of Civilians)	143
6.7	Lang- und mittelfristige Unterbringung	144
6.8	Die Grenzen der Autarkie: Ver- und Entsorgung	146
6.9	Rückkehr an Herkunftsort / Exitstrategie	147
7. Handlungsoptionen für den Bund		149
7.1	Pilotierung „Mobiles Betreuungsmodul 5.000“ – ergänzende Empfehlungen	149
7.1.1	Zuständigkeiten klären – Einbindung in die aufnehmende Gemeinde	150
7.1.2	Flächen vorab ausweisen	151
7.1.3	Autarkie durch Innovation herstellen	151



7.1.4	Bei Mindeststandards mittelfristig und von der Perspektive der Betroffenen her denken	151
7.1.5	Das Mobile Betreuungsmodul als „Speerspitze“ verstehen	152
7.1.6	Exitstrategie entwickeln und soziale Betreuung als Priorität anerkennen	153
7.2	Weitere Handlungsempfehlungen	153
7.2.1	Vulnerabilitätsabhängige Zivilschutzplanung und Umsetzung humanitärer Prinzipien	153
7.2.2	Lageerkundung und -beurteilung	153
7.2.3	Integrativer, vernetzter Ansatz	154
7.2.4	Europäisch denken	154
7.2.5	Bewegungsprofile verstehen und antizipieren	154
7.2.6	Krisenkommunikation als Krisenbewältigung	155
7.2.7	Alternativen zur Notunterkunft schaffen / Unterkünfte zentral erfassen	155
7.2.8	Auf Hilfe an die aufnehmenden Gemeinden setzen	156
7.3	Rechtliche Fragestellungen	156
7.3.1	Rechtsstellung von IDP und Zuständigkeiten	156
7.3.2	Gesetzgeberischer Handlungsbedarf	157
Anhang: Quellen und Referenzdokumente		158
Gesetze, Abkommen, Resolutionen und Richtlinien		158
Strategien, Richtlinien, Empfehlungen und Konzepte von Bundesregierung und -behörden		160
Empfehlungen, Evaluierungen und Leitlinien von humanitären Organisationen		161
Statistisches Bundesamt		163
Weiterführende Literatur		164
Internetquellen		169
Interviews		170

Abkürzungsverzeichnis



(ohne Gesetze)

AAP	Accountability to Affected People / Populations
ABC	Atomar, biologisch, chemisch
AK	Arbeitskreis
AG	Arbeitsgruppe
AKNZ	Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz
ASB	Arbeiter-Samariter-Bund
ATF	Analytische Taskforce
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BBK	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimatschutz
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BOS	Behörden und Organisation mit Sicherheitsaufgaben
bpb	Bundeszentrale für politische Bildung
BTP	Betreuungsplatz
CBRN	chemisch, biologisch, radiologisch und nuklear
CCCM	Camp Coordination and Camp Management
CMP	The Camp Management Project
DRK	Deutsches Rotes Kreuz
DTM	Displacement Tracking Matrix
DV	Dienstvorschrift
ERU	Emergency Response Units
EU	Europäische Union
FKH	Feldkochherd
GA	Genfer Abkommen
GBV	Gender-based violence
GCS	Global Shelter Cluster
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GW-Bt	Gerätewagen Betreuung



GW-Log	Gerätewagen Logistik
GW-V	Gerätewagen Versorgung
HiOrg	Hilfsorganisation
HNS	Host Nation Support
IASC	Inter-Agency Standing Committee
ICRC	International Committee of the Red Cross
IDP	Internally Displaced Person
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
IHL	International Humanitarian Law
IMK	Innenministerkonferenz
IOM	International Organisation for Migration
IRC	International Rescue Committee
JUH	Johanniter-Unfall-Hilfe
ISDR	International Strategy for Disaster Reduction
KatS	Katastrophenschutz
KdB	Konzeption der Bundeswehr
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KdoTerrAufgBw	Kommando Territoriale Aufgaben
KRITIS	Kritische Infrastrukturen
kVA	Kilovoltampere
KZV	Konzeption Zivile Verteidigung
LGBTI	Lesbian, Gay, Bisexual, Transsexual/Transgender, Intersexuell
LKW	Lastkraftwagen
MHD	Malteser Hilfsdienst
MANV	Massenanfall von Verletzten
MASC	Mass Shelter Capability
MMVe	Mobile Medizinische Versorgungseinheit
MTW	Mannschaftstransportwagen
MTF	Medizinische Taskforce
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NFI	Non-Food Items
NRC	Norwegian Refugee Council
NGO	Non-Governmental Organisation
NRO	Nicht-Regierungsorganisation

OCHA	Büro der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Hilfe
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PMK	Politisch Motivierte Kriminalität
PNKM	Programm Nationales Krisenmanagement
PoC	Protection of Civilians
RE	Rahmenempfehlung
RHU	Refugee Housing Unit
PSNV	Psycho-soziale Notfallversorgung
RKI	Robert Koch-Institut
RRGV	Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung
SBPP	Stand-by Partnership Pool
THW	Bundesanstalt Technisches Hilfswerk
UAG	Unterarbeitsgruppe
UN	United Nations / Vereinte Nationen
UNDAC	UN Disaster Assessment and Coordination
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
WASH	Wasser, Sanitär und Hygiene
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organisation
ZAP	Zivile Alarmplanung
ZIF	Zentrum für Internationale Friedenseinsätze
ZMZ	Zivil-militärische Zusammenarbeit
ZMZ-I	Zivil-militärische Zusammenarbeit Inland





Tabellen

Tabelle 1:	Anteile der Altersgruppen an der Bevölkerung. Eigene Berechnung nach Daten des Statistischen Bundesamtes von 2017	28
Tabelle 2:	Haushaltsgröße in bundesweiten Durchschnitt. Eigene Darstellung nach Zahlen aus Sozialbericht 2018	41
Tabelle 3:	Anteil and Schwerbehinderten Menschen and der Bevölkerung. Eigene Darstellung nach Daten des Statistischen Bundesamtes und Gesundheitsbericht des Bundes	42
Tabelle 4:	Prävalenz chronischer Erkrankungen in Deutschland. Eigene Darstellung nach Daten des RKI	55
Tabelle 5:	Bevölkerungsanteile mit Pflegegrad 1 bis 5. Eigene Darstellung nach Daten des Bundesgesundheitsministeriums zur Statistik der Pflegeversicherung	56
Tabelle 6:	Übersicht der Gesetze Katastrophenschutzgesetze der Länder Darstellung durch das DRK.	63

Abbildungen

Abbildung 1:	Abbildung der Evakuierungsphasen. Aus dem Rahmenkonzept Betreuung	85
--------------	---	----

Spannungs- und Verteidigungsfall: Der verfassungsrechtliche Zustand nach der Feststellung gemäß Art. 115a des Grundgesetzes (GG), dass das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird, oder ein solcher Angriff unmittelbar droht. Der Spannungsfall (gemäß Art. 80a GG) ist die Vorstufe des Verteidigungsfalles. In diesen Fällen können bestimmte Rechtsvorschriften (z.B. Dienstverpflichtungen nach Art. 12a GG) angewendet werden. Einzelne der für den Verteidigungsfall bestimmte Rechtsvorschriften können darüber hinaus ausschließlich mit besonderer Zustimmung des Bundestages angewandt werden. Laut Art. 73 GG Abs. 1, 1 hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebung über die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung.¹

Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze: Bundesgesetze zur Bewältigung besonderer Gefahrenlagen, v.a. zur Sicherstellung der Versorgung der Zivilbevölkerung und der Streitkräfte mit Gütern und Leistungen. Sicherstellungsgesetze sind nur anwendbar, wenn die o.g. Voraussetzungen des Zustimmungs-, Bündnis-, Spannungs- oder Verteidigungsfalles vorliegen. Vorsorgegesetze betreffen darüber hinaus ggf. auch Gefahrenlagen wie Naturkatastrophen, besonders schwere Unglücksfälle oder Großschadenslagen.

Gesamtverteidigung: Oberbegriff für die zivilen und militärischen Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung, der Verteidigung des Territoriums und der Unabhängigkeit gegen Angriffe von außen, im nationalen Bereich sowie im Bereich des Nordatlantischen Bündnisses (NATO). „Militärische Verteidigung und Zivile Verteidigung sind organisatorisch eigenständig, stehen jedoch als Gesamtverteidigung in einem unauflösbaren Zusammenhang. Militärische und zivile Seite müssen zu diesem Zweck unter gemeinsamer politischer Führung eng zusammenwirken. Gesamtverteidigung erfordert aber auch die Mitwirkung der Gesellschaft.“²

Zivile Verteidigung: Nicht-militärische Maßnahmen im Rahmen der Gesamtverteidigung, zur Herstellung und Aufrechterhaltung der Verteidigungsfähigkeit einschließlich der Versorgung und des Schutzes der Bevölkerung, unterteilt in: 1) Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktionen, 2) Versorgung der Bevölkerung und der Streitkräfte mit Gütern und Leistungen, 3) Unterstützung der Streitkräfte und 4) Zivilschutz.³

Zivilschutz: Nicht-militärische Maßnahmen des Bundes zum Schutze der Bevölkerung, ihrer Wohnungen und Arbeitsstätten, lebens- oder verteidigungswichtiger ziviler Dienststellen, Betrieben, Einrichtungen und Anlagen sowie Kulturgut vor Kriegseinwirkungen und das Mildern oder Beseitigen derer Folgen. Behördliche Maßnahmen ergänzen die Selbsthilfe der Bevölkerung. Zum Zivilschutz gehören u.a. Selbstschutz, Warnung, Schutzbau, Aufenthaltsregelung, Schutz der Gesundheit und

¹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt (BGBl.) Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 28. März 2019 (vgl. BGBl. I S. 404).

² Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung – Gesamtverteidigungs-Richtlinien (RRGV), 10. Januar 1989.

³ Deutsche Bundesregierung: Konzeption Zivile Verteidigung (KZV), beschlossen am 24. August 2016 vom Kabinett, 9.



Katastrophenschutz. Zur Durchführung greift der Bund auf die Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes der Länder zurück, die hierfür ergänzend ausgestattet und ausgebildet werden, gemäß §§ 11-13 des Gesetzes über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (ZSKG).⁴

Katastrophenschutz (KatS): Landesrechtliche Organisationsform der kommunalen und staatlichen Verwaltungen in den Ländern zur Gefahrenabwehr bei Katastrophen, bei der alle an der Gefahrenabwehr beteiligten Behörden, Organisationen und Einrichtungen unter einheitlicher Führung durch die örtlich zuständige Katastrophenschutzbehörde zusammenarbeiten. Als Oberbegriff aller Aufgaben und Maßnahmen der Kommunen und der Länder im KatS sowie des Bundes im Zivilschutz wird auch der Begriff Bevölkerungsschutz verwendet.⁵

Vulnerabilität: Wird allgemein als das „Maß für die anzunehmende Schadensanfälligkeit eines Schutzgutes in Bezug auf ein bestimmtes Ereignis“ beschrieben. Im Kontext dieser Studie geht es um die Vulnerabilität von betroffenen Personen bei einer Evakuierung, plötzlicher Obdachlosigkeit oder Vertreibung. Vulnerabilität ist von verschiedenen gesellschaftlichen und individuellen, physischen, sozio-ökonomischen, demographischen und weiteren Faktoren abhängig, welche sowohl die Verletzlichkeit für ein krisenhaftes Ereignis als auch die eigenen Bewältigungsmöglichkeiten beeinflussen.⁶

Betreuungsdienst im KatS: Aufgabenbereich im Katastrophenschutz zur sozialen und psycho-sozialen Versorgung von betroffenen, aber unverletzten Personen, besonders bei Großschadensereignissen oder Katastrophen. Einheiten und Einrichtungen des Aufgabenbereichs Betreuung (meist durch die im Bevölkerungsschutz mitwirkenden Hilfsorganisationen gestellt) helfen Betroffenen durch die Bereitstellung von Unterkunft, Bekleidung und Verpflegung, die Begleitung von Transporten, soziale Betreuung sowie Registrierung. Gemäß § 13 Abs. 1 ZSKG ergänzt der Bund die Ausstattung des Katastrophenschutzes im Aufgabenbereich.⁷

Evakuierung: Die organisierte Verlegung von Menschen aus einem akut gefährdeten in ein sicheres Gebiet, wo sie vorübergehend untergebracht, gepflegt und betreut werden.⁸

⁴ Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK): BBK-Glossar - Ausgewählte zentrale Begriffe des Bevölkerungsschutzes, 2. überarbeitete Auflage, Bonn September 2018.

⁵ Ebd.

⁶ Vgl. hierzu Definitionen der Vereinten Nationen im Rahmen der International Strategy for Disaster Reduction (ISDR), <https://www.unisdr.org/we/inform/terminology>, Stand: 2. Februar 2017.

⁷ Vgl. BBK-Glossar.

⁸ AG Fukushima / UAG Evakuierungsplanung: Rahmenempfehlungen für die Planung und Durchführung von Evakuierungsmaßnahmen einschließlich der Evakuierung für eine erweiterte Region (RE Evakuierungsplanung). Stand: 25. August 2014.



Schutzsuchende: Ausländische Personen, die sich unter Berufung auf humanitäre Gründe in Deutschland aufhalten, inkl. anerkannten Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), subsidiär Schutzberechtigten und Menschen vor, während oder nach abgelehntem Asylverfahren.⁹

Geflüchtete (Refugees): Im engeren rechtlichen Sinne Personen, die gemäß GFK aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugungen sich außerhalb des Landes befinden, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, oder in dem sie sich als Staatenlose gewöhnlich aufhalten.¹⁰

Internally Displaced Person (IDP): Personen, die gezwungen wurden, ihre Heimat oder den Ort ihres gewöhnlichen Aufenthalts zu verlassen, und die dabei, anders als GFK-Flüchtlinge, keine international anerkannte Staatsgrenze überschritten haben.¹¹ Die Definition, der Rechtsstatus und Schutz von IDP sind völkerrechtlich nicht klar geregelt.

Humanitäre Hilfe: Es gibt keine rechtlich verbindliche Definition der „humanitären“ (Not-)Hilfe. Bei den meisten Geber- und Durchführungsorganisationen hat sich als Beschreibung in etwa Folgendes durchgesetzt: „Humanitäre Hilfe rettet Leben, vermindert menschliches Leid und erhält die menschliche Würde aufrecht, in Krisen die durch Naturkatastrophen, besonders schwere Unglücksfälle, Konflikte, oder sonstige, komplexe Lagen, entstehen.“¹² Die Unterstützung geht dabei über die reine Verteilung von Hilfsgütern hinaus und zielt darauf, den Menschen ein selbstbestimmtes und würdiges Leben im Einklang mit den universal anerkannten Menschenrechten in dem Maße zu ermöglichen, die sie vor dem Eintreten der Krise hatten.

Humanitäre Grundsätze: Von der Nothilfe im Allgemeinen unterscheidet der Zusatz „humanitär“, dass die Maßnahmen und die durchführenden Organisationen den humanitären Grundsätzen der Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Neutralität verpflichtet sind. Diese Prinzipien folgen den sieben Grundsätzen der internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung und wurden in mehreren Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen bestätigt.¹³ Die Grundsätze, Standards und Arbeitsweisen, die aus diesen und anderen Prinzipien folgen, sind u.a. im Sphere-Standard¹⁴ sowie dem humanitären „Code of Conduct“¹⁵ beschrieben. Während die vorrangige Verantwortung für den Schutz der Zivilisten -

⁹ Göttsche, Florian: Schutzsuchende in Deutschland, Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) 14. November 2018. <https://www.bpb.de/nachschlagen/datenreport-2018/bevoelkerung-und-demografie/277849/schutzsuchende-in-deutschland>

¹⁰ „Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951“ (Genfer Flüchtlingskonvention), zitiert nach offizieller deutscher Übersetzung durch UNHCR, Berlin 2015.

¹¹ Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages: Aktueller Begriff - Binnenvertriebene, Nr. 99/09 (18. November 2009).

¹² Vgl. z.B. UN-OCHA, OECD oder Auswärtiges Amt.

¹³ Generalversammlung der Vereinten Nationen, Resolution 46/182 über die Stärkung der Koordinierung der humanitären Nothilfe der Vereinten Nationen vom 19. Dezember 1991.

¹⁴ The SPHERE Project: „The Sphere Handbook - Humanitarian Charter and Minimum Standards for Humanitarian Response“, Genf, 2018.

¹⁵ „Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and non-Governmental Organisations in Disaster Relief“, von 1994.

auch durch Nothilfemaßnahmen - dem betroffenen Staate obliegt, übernehmen Hilfs- und Nicht-Regierungs-Organisationen (NRO) gerade in Konfliktgebieten wichtige Aufgaben, um zu gewährleisten, dass jeder Mensch, der nicht (mehr) unmittelbar an den Feindseligkeiten teilnimmt, ohne jede auf Rasse, Farbe, Religion oder Glauben, Geschlecht, Geburt oder Vermögen oder auf irgendeinem anderen ähnlichen Unterscheidungsmerkmal beruhende Benachteiligung, Hilfe erhält.¹⁶



¹⁶ Vgl. gleichlautender Art. 3 aller vier Genfer Abkommen vom 12. August 1949.

Konzeptstudie Betreuung im Zivilschutz: Einleitung



Das **Laborkonzept** erörtert die erforderlichen Ressourcen einer Notunterbringung von 5.000 unverletzten Personen von 48 Stunden bis zu mehreren Monaten, bei starken Fluchtbewegungen im Spannungs- und Verteidigungsfall und Ausfall von Infrastrukturen in den aufnehmenden Gebieten, die ein erhöhtes Maß an Autarkie erfordern.

Aufgabenstellung & Grundlagen

Die Konzeptstudie „Betreuung im Zivilschutz“ ist Teil eines Forschungsauftrages des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) an das Deutsche Rote Kreuz (DRK). Sie trägt zur Weiterentwicklung der **Konzeption Zivile Verteidigung (KZV)** sowie ihrer zukünftigen Operationalisierung durch Bund, Länder und Hilfsorganisationen bei.¹⁷ Dabei bezieht sie die vorläufige Fassung des Konzepts „Labor Betreuung 5.000“ (**Laborkonzept 5.000**) ein.¹⁸

Wegen der zeitlichen Dringlichkeit muss der Umfang der Betrachtung auf wenige, aber entscheidungsrelevante Aspekte beschränkt bleiben. Im Vordergrund steht die Verwertbarkeit der in dieser Studie ausgesprochenen Empfehlungen für die Entscheider und Planer eines zwischen Bund, Ländern und Hilfsorganisationen abgestimmten Konzeptes.

Methodik

Die Konzeptstudie setzt die Aussagen des **Weißbuchs 2016**¹⁹, der KZV und anderer Empfehlungen im Rahmen der fachlichen und politischen Ausplanung der zivilen Verteidigung, inkl. der Bund-Länder-Abstimmung, als gegeben voraus. Dabei werden die Aussagen der Entwurfsfassung des **„Rahmenkonzepts Betreuung im Zivilschutz“**²⁰ entsprechend mit einbezogen und die Aussagen des Rotkreuz-„Leitfadens zur Unterbringung von Geflüchteten in Deutschland“²¹ (**DRK-Shelter Guidelines**) als bekannt vorausgesetzt.

Die weiterführenden Analysen und Empfehlungen beruhen auf allgemeiner Literatur- und Dokumentenrecherche, der Auswertungen vorhandener Statistiken, Evaluierungen, Studien, Handbücher und Richtlinien in Hinsicht auf die Fragestellungen; Workshops und Interviews mit Experten, Entscheidungsträgern und anderen Stakeholdern. Zudem werden Orientierungsszenarien und potenzielle Lagen modelliert und Handlungsempfehlungen in Zusammenhang mit entsprechenden Hypothesen erstellt. Hier dienen zum Teil auch anekdotische

¹⁷ Sie folgt den Vorgaben eines Maßgabe-Beschlusses vom 08. NOVEMBER 2018 des Haushaltsausschusses (19. Wahlperiode) des Deutschen Bundestages zum Einzelplan 06, Kapitel 0628 Titel 54401, Konzeption Zivile Verteidigung.

¹⁸ Constantin Wenzel / Unterarbeitsgruppe (UAG) Betreuung KZV neu: „Konzept „Labor Betreuung 5.000“ - vorläufige Fassung 1.3, Stand: Juli 2018, Hrsg. BBK. Erarbeitet von der UAG Betreuung im Rahmen des „Bund-Länder-Steuerremiums zur Umsetzung der KZV“ und unter Koordinierung des BBK.

¹⁹ Deutsche Bundesregierung: Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Hrsg. Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), Stand: Juni 2016.

²⁰ AG Rahmenkonzept Betreuung im Zivilschutz: Rahmenkonzept Betreuung im Zivilschutz, Stand: Dezember 2018, Hrsg. BBK. Erarbeitet von der AG im Rahmen des „Bund-Länder-Steuerremiums zur Umsetzung der KZV“ und unter Koordinierung des BBK.

²¹ DRK / Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften „Shelter Research Unit“: Leitfaden zur Unterbringung von Geflüchteten in Deutschland, überarbeitete Edition, Berlin 2017.



Situationsbeschreibungen und Ausbildungsszenarien als Anschauungsbeispiele. Die Konzeptstudie wird nach wissenschaftlichen Grundsätzen durchgeführt, wertet im Schwerpunkt jedoch praktische Erfahrungen humanitärer Organisationen im nationalen und internationalen Bereich aus und nutzt akademische Studien nur unterstützend. Empirische Daten werden überwiegend externen Quellen entnommen und in Hinblick auf die Fragestellung ausgewertet. Die zitierten Fachleute werden auf Wunsch anonymisiert wiedergegeben. (Auflistung Quellen und Interviews s. Anhang).

Vorbemerkungen

Die Konzeptstudie geht grundsätzlich von einer **Bundeszuständigkeit** aus. Der Schwerpunkt liegt daher auf Situationen im Verteidigungsfall.²² Die beleuchteten Szenarien haben u.U. in den entstehenden zivilen Sicherheits- und Schadenslagen sowie der resultierenden humanitären Situation große Ähnlichkeit mit entsprechenden Lagen, die von ihrer Ursache her ganz oder teilweise in den Zuständigkeit der Länder fallen.

Die Länder bereiten sich für den Notfall auf die Aufnahme von zusätzlichen 1% der jeweiligen Wohnbevölkerung vor. Der Bund ergänzt diese Vorbereitungen der Länder (gemäß §§11-13 ZSKG) mit zusätzlicher Ausstattung und Ausbildung, die auf der Basis eines „Rahmenkonzepts Betreuung“²³ und abgeleitet aus einem Katalog „Referenzszenarien Bund“ ausgeplant werden sollen.²⁴ Der Bund ist überzeugt, dass es im Verteidigungs- oder Spannungsfall neben den durch die Länder zu bewältigenden Betreuungsaufgaben auch zu Situationen kommen wird, in denen der Bund eigene Ressourcen einsetzen muss.²⁵ Z.B. für eine kurzfristige Betreuung von Personen vor der Zuweisung an einzelne Länder oder als Ergänzung bei zerstörter Infrastruktur in den Ländern. Zudem beinhalten die Selbstverpflichtungen im Rahmen der NATO-Resilienz-Planung²⁶ die Vorbereitung auf die Aufnahme von Menschen bei unkontrollierten Bevölkerungsbewegungen von bis zu 2% zusätzlich, gemessen an der eigenen Bevölkerungszahl. Dies wären bundesweit weitere ca. 830.000 Menschen, zusätzlich zu den von den Ländern bereits untergebrachten. Die zusätzliche Planung des Bundes ist unabhängig von denen der Länder oder der ergänzenden Ausstattung des Bundes für die Länder.

Betreuung im Zivilschutz umfasst laut KZV die Betreuung von unverletzten oder bereits medizinisch versorgten Personen, die durch Gefahrenlagen in eine Notlage geraten sind.²⁷ Im zugehörigen Rahmenkonzept wird die Betreuung im Zivilschutz wie folgt umrissen: Sie umfasst „alle erforderlichen Maßnahmen zur Registrierung, Unterbringung, Verpflegung, Versorgung und sozialen Betreuung aller betroffenen Personen im Bündnis-, Spannungs- oder Verteidigungsfall, einschließlich vulnerabler

²² Vgl. Art. 73 GG.

²³ Insofern verfügbar, finden Aussagen aus der aktuellen Entwurfsfassung Beachtung.

²⁴ Deutsche Bundesregierung: Konzeption Zivile Verteidigung (KZV), beschlossen am 24. August 2016 vom Kabinett, S.25 – 26.

²⁵ Beschluss der 210. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, TOP 43.

²⁶ Vgl. vom NATO-Ausschuss für zivile Notfallplanung erstellte Grundanforderungen an den Zivilschutz sowie die vom NATO-Rat in Warschau 2016 angenommene Resilienz-Strategie, hier zitiert nach https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm.

²⁷ KZV, S.25.



Personengruppen, die infolge von Kriegseinwirkungen obdachlos werden, mit dem Ziel, das Überleben der Betroffenen sowie eine Daseinsvorsorge auf minimalem Niveau sicherzustellen.“²⁸ Weiter heißt es, das Ziel sei, dass die zu betreuenden Personen wieder in ein eigenständiges Leben, vergleichbar mit dem Leben vor Eintritt der Schadenslage, zurückkehren.²⁹ Die Definition und ihre Implikationen werden im Verlauf dieser Konzeptstudie kritisch diskutiert.

In der Debatte um die geeigneten Maßnahmen zur Betreuung im Zivilschutz gehen die Beteiligten zum Teil unbewusst von unterschiedlichen Zeithorizonten aus. Laut der Katastrophen-Dienstvorschrift (KatS-DV) 600 von 1989 gliedert sich Betreuung in die Auffang-, Durchgangs- und Endphase.³⁰ Die KatS-DV ist zwar nicht mehr in Kraft, wird aber nach wie vor als Richtlinie und Referenz genutzt. Die Einsatzphasen werden in Dokumenten verschiedener Länder und Organisationen zum Teil gar nicht zeitlich definiert, oder in verschiedenen Variationen mit unterschiedlichen Zeitanforderungen beschrieben. Eine häufig verwendete Definition ist die Einteilung in Soforthilfe (24 bis 48 Stunden), Übergangshilfe (mehrere Tage bis Wochen) und Wiederaufbauhilfe (zeitlich unbegrenzt).³¹

Diese Konzeptstudie nutzt die im „Rahmenkonzept Betreuung im Zivilschutz“ genutzte Einteilung in Soforthilfe-, Stabilisierung- und Normalisierungsphase, wobei die Soforthilfephase für die einzelnen Betroffenen einen Zeitraum von 24 bis 48 Stunden (im Bedarfsfall wenige Tage), nach Eintritt des Schadensereignisses nicht übersteigen soll.³² Das Laborkonzept 5.000 geht hingegen von einer Notunterbringung zwischen 48 Stunden nach Schadensereignis und „mehreren Monaten“ aus.³³ Die Dauer der Betreuungsmaßnahmen beeinflussen die Maßnahmen, Vorplanung und Versorgungsstandards in erheblichem Maße. Hierbei ist zwischen der **Einsatzdauer** insgesamt, der **individuellen Verweildauer** der Betroffenen in einer Einrichtung sowie deren **Betriebsdauer** zu unterscheiden. Die Fragestellung der Einsatzphasen und deren Dauer wird in dieser Konzeptstudie an mehreren Punkten aufgegriffen.

²⁸ BBK (Hrsg.): Rahmenkonzept Betreuung im Zivilschutz, Stand: Dezember 2018, Hrsg. BBK. Erarbeitet von einer Arbeitsgruppe im Rahmen des „Bund-Länder-Steuerremiums zur Umsetzung der KZV“ und unter Koordinierung des BBK, S. 10.

²⁹ Ebd. S. 15

³⁰ Katastrophen-Dienstvorschrift (KatS-DV) 600/3 von 1989, Teil B 5, S. 59.

³¹ DRK-LV Westfalen-Lippe: DRK-Dienstvorschrift 600 - Der Betreuungseinsatz, Ausgabe Westfalen-Lippe, Münster 1. April 2017.

³² Vgl. Rahmenkonzept Betreuung im Zivilschutz, S. 19

³³ Constantin Wenzel / Unterarbeitsgruppe (UAG) Betreuung KZV neu: „Konzept „Labor Betreuung 5.000“ - vorläufige Fassung 1.3, Stand: Juli 2018, Hrsg. BBK. Erarbeitet von der UAG Betreuung im Rahmen des „Bund-Länder-Steuerremiums zur Umsetzung der KZV“ und unter Koordinierung des BBK, Absatz 1.



1. Fähigkeitsprofil Betreuung im Zivilschutz



Das erste Arbeitspaket der Konzeptstudie ist die Erstellung eines Fähigkeitsprofils für die Betreuung anhand der Ausplanung eines mobilen Betreuungsmoduls unter Betrachtung u.a. des „Laborkonzepts 5.000“ und des „Programms Nationales Krisenmanagement (PNKM)“³⁴. Einen Vorschlag zur Ausplanung entsprechender **mobiler Betreuungsmodule 5.000** haben die fünf deutschen Hilfsorganisationen dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und dem BBK im Mai 2019 vorgelegt.³⁵

1.1 Planungsgrundlagen

Definition „Betreuung“: Eine der bedarfsgerecht verfügbar zu haltenden Fähigkeiten des Zivilschutzes ist die „Betreuung“.³⁶ Laut KZV umfasst sie die Betreuung von unverletzten- oder bereits medizinisch versorgten Personen, die durch Gefahrenlagen in eine Notlage geraten sind.³⁷

Ziele: Die Schutzziele der zivilen Verteidigung beinhalten das Sicherstellen des Überlebens der Bevölkerung sowie die Unterbringung von Evakuierten. Die Betreuung im Zivilschutz folgt zunächst **humanitären Zielen** und Prinzipien und strebt eine rasche **Stabilisierung** der Lage an. Die Entwicklung einer Material- und Personalvorhaltung im Sinne einer Betreuungsreserve des Bundes ist angedacht, um eine erste Reaktion in sich schnell entwickelnden Lagen innerhalb von 72 Stunden zu ermöglichen. Dabei wird von einem erhöhten Bedarf an Autarkie ausgegangen, so dass aus der Vorhaltung heraus Orts- und Umfeld- unabhängige Einrichtungen aufgebaut werden können. Die Betreuungsmodule dienen auch der Entlastung bereits vor Ort tätiger Kräfte, wie Einheiten des Katastrophenschutzes. Sie soll daher komplementär zu vorhandenen Kapazitäten (wie bereits bestehenden Notunterkünften) sein und flexibel mit diesen kombiniert werden können.

Anforderungen: Anders als andere Teilaufgaben des Zivilschutzes, wie z.B. der Brandschutz und Sanitätsdienst, hat die Aufgabe „Betreuung“ im Zivilschutz eine andere Grunddynamik als im Katastrophenschutz. Betreuungslagen im Zivilschutz sind hoch dynamisch und beinhalten möglicherweise Evakuierungen und Bevölkerungsbewegungen, die in Masse und Dauer weit über die Betreuungslagen im Katastrophenschutz hinausgehen. Der Betreuungsdienst des Katastrophenschutzes geht von einer Soforthilfephase von 24 bis 72 Stunden aus, bevor mittel- und längerfristige Lösungen greifen, oder Betroffene in Eigeninitiative zur Selbsthilfe in der Lage sind. In der (humanitären) Nothilfe im Zivilschutz kann diese Soforthilfephase allerdings bis zu mehreren Wochen betragen. Die Unterbringung und Versorgung der

³⁴ „Programm Nationales Krisenmanagement (PNKM)“, ein gemeinsamer Vorschlag der fünf nach §26 ZSKG anerkannten Hilfsorganisationen, Stand 1. Februar 2018, sowie PNKM-Implementierungsvorschlag 2019-2021 vom 24. September 2018.

³⁵ Vgl. Esser, Günter / Velte, Birgit (im Auftrag des DRK): „Betreuung im Zivilschutz - Mobiles Betreuungsmodul 5.000. Beitrag der fünf deutschen Hilfsorganisationen - Vorschlag zur Material- und Personalvorhaltung.“, Stand: 24. Mai 2019.

³⁶ KZV, S.21.

³⁷ KZV, S.25.

Betroffenen orientiert sich **an den international anerkannten** humanitären Mindeststandards.³⁸



Aufgaben: Betreuungslagen im Zivilschutz umfassen die Unterbringung und Versorgung von Evakuierten, bis diese in ihre Wohngebiete zurückkehren können, oder auch Schwerpunktbildungen bei kurzfristiger Räumung, bevor Selbsthilfe- oder längerfristige Maßnahmen greifen können. Neben angeordneten Evakuierungen³⁹ kommt es auch zu Selbstevakuierungen aufgrund von Gefahrenwahrnehmung, bei Obdachlosigkeit durch Schadenslagen, oder bei Infrastrukturausfällen am Wohnort. Zur **Betreuung im Zivilschutz** gehören neben unmittelbar überlebensnotwendigen Versorgungsleistungen, wie z. B. das Bereitstellen von Notunterkünften und Verpflegungsstellen, die Registrierung von Personen, die Dokumentation, die soziale Grundbetreuung, die Vermittlung in weiterführende, administrative und psychosoziale Notfallversorgung und – nicht zuletzt- die Entgegennahme von Suchdienstansforderungen.⁴⁰

1.1.1 Die Betroffenen - Modellwert 5.000

Die Anzahl von 5.000 Personen ist als Rechengrundlage und Modellwert zu verstehen, nicht als bedarfsorientiertes Planungsziel. Die Unterbringung in Notunterkünften ist immer ein Mittel der letzten Wahl⁴¹ und zeitlich nach Möglichkeit zu begrenzen.⁴² Die Versorgungsstandards und der Betreuungsbedarf der Betroffenen richten sich nach ihrer individuellen Verweildauer. Da die Soforthilfephase hier länger als 72 Stunden andauert, sind entsprechend höhere Standards anzusetzen als in entsprechenden Betreuungsplätzen im Katastrophenschutz⁴³, welche lediglich für 24-48 Stunden ausgelegt sind. Für eine individuelle Verweildauer von mehr als drei Monaten ist eine Unterbringung in Nothilfe-Camps ungeeignet.⁴⁴

Da eine (Selbst-)Evakuierung oder vorübergehend Obdachlosigkeit jeden betreffen kann, muss eine Szenario-unabhängige Planung zunächst von **demographischen Standardwerten in Deutschland** ausgehen. Abgesehen davon sind Fälle denkbar, in denen EU-Bürger aufgrund der Sicherheitslage im eigenen Land mittelfristig nach Deutschland einreisen. Nach den in den Genfer Abkommen niedergelegten humanitären Prinzipien darf beim Schutz von Zivilisten im Falle kriegerischer Auseinandersetzungen nicht nach Staatszugehörigkeit oder anderen Faktoren diskriminiert werden.⁴⁵

³⁸ Vgl. „The Sphere Handbook 2018“.

³⁹ Vgl. Rahmenempfehlung Evakuierung, S. 6.

⁴⁰ KZV, S.25.

⁴¹ Norwegian Refugee Council (NRC)/The Camp Management Project (CMP): „Camp Management Toolkit“. 2008, S. 14.

⁴² Vgl. hierzu auch Abschnitt 3 – Analyse des Erfahrungsstandes.

⁴³ Vgl. hierzu entsprechende Länderkonzepte zum „Betreuungsplatz 500“.

⁴⁴ Vgl. DRK-Shelter-Guidelines, S. 25, und Sphere Handbook 2018, S.245 ff.

⁴⁵ Deutsches Rotes Kreuz (DRK), Genfer Abkommen – leicht verständlich.

<https://www.drk.de/das-drk/auftrag-ziele-aufgaben-und-selbstverstaendnis-des-drk/humanitaeres-voelkerrecht-im-kontext-des-drk/genfer-abkommen/leicht-verstaendlich/>



„Personen, die nicht unmittelbar an den Feindseligkeiten teilnehmen, einschließlich der Mitglieder der Streitkräfte, welche die Waffen gestreckt haben, und der Personen, die durch Krankheit, Verwundung, Gefangennahme oder irgendeine andere Ursache außer Kampf gesetzt sind, werden unter allen Umständen mit Menschlichkeit behandelt, ohne jede auf Rasse, Farbe, Religion oder Glauben, Geschlecht, Geburt oder Vermögen oder auf irgendeinem anderen ähnlichen Unterscheidungsmerkmal beruhende Benachteiligung.“ (jeweils Art. 3 II in den Genfer Abkommen I-IV)

Die meisten Menschen werden aus eigenem Antrieb versuchen, die Dauer einer Notunterbringung auf wenige Tage zu begrenzen und Alternativen für ein selbstbestimmtes Leben zu finden. Betreuungsbedarf entsteht dann, wenn eine Evakuierung so kurzfristig ist, dass keine Möglichkeit für eine eigene Planung bleibt, oder aufgrund von Verkehrs- und Sicherheitslage andere Orte nicht zu erreichen sind. In vielen dieser Fälle ist eine Unterbringung nur für wenige Tage angezeigt, bevor andere Möglichkeiten gefunden werden. Bei volatiler Sicherheitslage kommt es u.U. zu Pendelbewegungen⁴⁶ zwischen Wohn- und Arbeitsort und sicheren Gebieten.

Nothilfemaßnahmen werden häufig mit dem Ziel der Stabilisierung entsprechenden einsatz-taktischen Erwägungen geplant. Die internationale humanitäre Gemeinschaft hat sich im Jahr 2011 dazu verpflichtet, mit dem **Accountability to Affected People (AAP)** Ansatz die betroffenen Menschen, ihre Rechte und Bedürfnisse in den Mittelpunkt zu stellen. Das heißt primär aus Sicht der Betroffenen zu planen.⁴⁷

1.1.2 Vulnerabilitätsfaktoren und besonderer Schutzbedarf

In der Betreuung im Zivilschutz muss die Begleitung besonders schutzbedürftiger Personen stärkere Beachtung finden.⁴⁸ Im bundesdeutschen Durchschnitt wären unter 5.000 Betroffenen 4.181 Erwachsene ab 18 Jahren, davon 1.029 über 65, und 819 Minderjährige.⁴⁹

Viele dieser Betroffenen, z.B. ältere Menschen und Kleinkinder, haben einen zusätzlichen Schutz- und Betreuungsbedarf, da sie sich nicht selbständig evakuieren können oder in Extremsituationen erhöhten Gesundheitsrisiken ausgesetzt sind.

⁴⁶ Näher erläutert in Abschnitt 3 – Analyse des Erfahrungsstandes.

⁴⁷ Inter-Agency Standing Committee (IASC): Accountability to Affected Populations (AAP) – Tools to assist in implementing the IASC AAP Commitments, New York, Juli 2012.

⁴⁸ KZV, S.25

⁴⁹ Statistisches Bundesamt, Bevölkerung nach Altersgruppen, 2017, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabellen/altersgruppen-familienstand-zensus.html>, abgerufen am 2. Juni 2019.



Alter (Jahre)	D 2017	Anteil	Pro 5.000
<3	1.984.523	2,47%	124
3 - 5	2.025.183	2,52%	126
6 - 14	6.795.585	8,47%	424
18 - 64	50.567.222	63,03%	3.152
65 - 74	9.034.590	11,26%	563
>75	7.483.531	9,33%	466
Insg.	80.219.695	100,00%	5.000

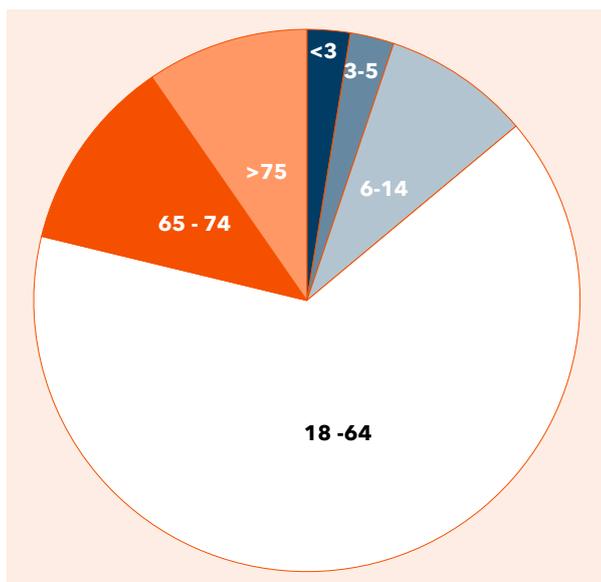


Tabelle 1: Anteile der Altersgruppen an der Bevölkerung. Eigene Berechnung nach Daten des Statistischen Bundesamtes von 2017⁵⁰

Es ist davon auszugehen, dass sich im Einsatzfall der Anteil vulnerabler Gruppen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt noch erhöht. Denn erfahrungsgemäß sind überwiegend Menschen zu betreuen, denen aufgrund demographischer und sozio-ökonomischer Faktoren keine Alternativen offen stehen⁵¹, hier sind insbesondere Menschen zu nennen, die sich aus Mobilitätsgründen nicht selbstständig evakuieren konnten oder Betroffene, die nicht im persönlichen Umfeld untergebracht werden konnten, oder nicht die finanziellen Mittel haben, in zu zahlende Unterkünfte (Mietwohnung, Hotel) auszuweichen.

Während die KZV einige demographische Beispielgruppen auflistet, gibt es keine genaue Festlegung, welche Gruppen als vulnerabel oder besonders schutzbedürftig gelten. Analog könnte hier aber auf EU-Richtlinien bezüglich der Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, zurückgegriffen werden wonach (unbegleitete) Minderjährige; Menschen mit Behinderungen, schweren körperlichen Erkrankungen, oder psychischen Störungen; ältere Menschen; Schwangere; Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern; Opfer des Menschenhandels und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer,

⁵⁰ Ebd.

⁵¹ Interview mit Kai Ritter-Kittelmann.



physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben⁵² als vulnerable Gruppen eingestuft werden. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat in Zusammenarbeit mit UNICEF entsprechende Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen – unter Beachtung der besonderen Anforderungen der vulnerablen Gruppen, in Flüchtlingsunterkünften entwickelt.⁵³

Bei Evakuierungen und im Katastrophenfall sind ältere und pflegebedürftige Menschen, die schon im Alltag auf lebensnotwendige Hilfe angewiesen sind besonders gefährdet und ihr Anteil an den Todesopfern liegt weit über ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung.⁵⁴

Vulnerabilitätsfaktoren gehen jedoch über demographische und individuelle Aspekte hinaus und müssen im Einzelfall erfasst werden. Menschen, die ihren Wohnort verlassen mussten werden alleine dadurch zu einer der vulnerabelsten Gruppen überhaupt, dass sie ihr persönliches Umfeld, den Schutz ihrer Wohnung und den Zugang zu Versorgungsleistungen verlieren, ihrer Arbeit nicht mehr nachgehen können und ihnen in der Evakuierungssituation nur noch radikal veränderte Lebensbedingungen und limitierte Ressourcen zur Verfügung stehen. Dadurch können sie, wenn die Rahmenbedingungen sich nicht ändern, in einen Teufelskreis von Abhängigkeit geraten.⁵⁵ Auch im Hinblick auf eine mitzudenkende Exitstrategie für das Ende der Gefahren-/ Bedrohungslage muss den vulnerablen Gruppen von Vorneherein besondere Aufmerksamkeit zukommen.

Betrachtet man das Phänomen der Vertreibung (**Displacement**) nach Konflikten, handelt es sich dabei meist um Menschen, die ihre Heimat unfreiwillig verlassen, weil sie aktiv vertrieben werden, oder vor Gewalt fliehen. Neben einem allgemein hohen Niveau an Gewalt durch militärische Aktionen, einem erhöhten Maß an Kriminalität, wenn die öffentliche Sicherheit nicht in vollem Maße gewährleistet werden kann, oder Menschenrechtsverletzungen und Übergriffen von Sicherheitsbehörden, kommen auch individuelle Bedrohungen hinzu: Menschen gehören z.B. einer religiösen oder ethnischen Minderheit an, werden wegen ihrer politischen Ansichten verfolgt oder vertrieben, oder wollen sich der Zwangsrekrutierung entziehen (vgl. Abschnitt 3). Von Schutzbedürftigen i.S.d. Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) unterscheidet sie allein die Tatsache, dass sie keine Staatengrenze überquert haben.⁵⁶ Das würde vermutlich im weiteren Sinne auch für EU-Bürger gelten. Eine Zunahme von Ausgrenzungen und Gewalt gegen ethnische oder religiöse Minderheiten sowie politisch motivierte

⁵² RICHTLINIE 2013/33/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), Amtsblatt der EU L 180/98 DE, 29. Juni 2013, Art.21.

⁵³ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend / UNICEF: MINDESTSTANDARDS zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften, 2018.

⁵⁴ DRK, Die vulnerable Gruppe „ältere und pflegebedürftige Menschen“ in Krisen, Großschadenslagen und Katastrophen – Teil 1, Schriften der Forschung – Band 6, Berlin 2018, S. 27.

⁵⁵ Vgl. OCHA: Breaking the impasse – Reducing protracted internal displacement as a collective outcome, OCHA Policy and Studies Series, United Nations 2017, S.19-20.

⁵⁶ Vgl. Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC): Who are internally displaced people?, <http://www.internal-displacement.org/internal-displacement>

Gewalttaten sind auch in möglichen Szenarien im Zivilschutzfall in Deutschland denkbar.⁵⁷



Menschen mit Behinderung, chronischen Erkrankungen oder Pflegebedarf: Um beim bundesdeutschen Durchschnitt zu bleiben, wären unter den 5.000 Betroffenen 206 Menschen, die unter Beeinträchtigungen der Selbstständigkeit oder einer Beeinträchtigung der Fähigkeiten im Sinne der Pflegebedürftigkeit leiden und 475 Menschen, bei denen eine Schwerbehinderung (Grad der Behinderung über 50%) festgestellt wurde.⁵⁸ Während bei einer Evakuierung von entsprechenden Einrichtungen wie Alten- und Pflegeheimen ggf. eine adäquate Unterbringung vorab geplant werden kann und sollte, sind alleinstehende Menschen, die zuhause gepflegt werden, besonders gefährdet, da sie erstens von Evakuierungsmaßnahmen überhaupt erfasst werden müssen und in einer Notunterbringung besonderen Gesundheitsgefahren ausgesetzt wären.⁵⁹ Viele der 5.000 Menschen leiden unter einer oder mehreren chronischen Erkrankungen (s. Abschnitt 1.3 Teilaufgaben – Medizinische Versorgung), die auch in der Evakuierungslage pflegerisch oder medizinisch versorgt werden müssen.

Unbegleitete Minderjährige: Zusätzliche Vulnerabilitätsfaktoren ergeben sich aus der Evakuierungssituation selbst. So können Familien im Evakuierungsgeschehen getrennt werden, so dass Kinder oder Minderjährige unbegleitet, d.h. ohne einen erziehungsberechtigten Erwachsenen, eintreffen. Dies erfordert ausreichend Kapazitäten des Suchdienstes und der Familienzusammenführung, oder, wenn dies nicht möglich ist, eine schnellstmögliche Benennung eines Vertreters.⁶⁰ Die Unterbringung und Versorgung sollte in speziellen, für Minderjährige geeigneten Unterkünften gewährleistet werden, und auch die sozialpädagogische Begleitung und Betreuung umfassen. Inwiefern in der Camp-Situation eine (vorläufige) Inobhutnahme durch das Jugendamt umgesetzt werden kann, muss vorab geklärt werden.⁶¹

Frauen: Unter Berücksichtigung der Geburten⁶² und Schwangerschaftsabbrüche⁶³ in den Jahren 2017/18 muss davon ausgegangen werden, dass unter 5.000 Menschen mind. 46 Schwangere und (entsprechend der statistisch ermittelten 124 Kinder unter 3 Jahren) auch bis zu 100 stillende Mütter zu versorgen sind. Insbesondere allein

⁵⁷ Weitere Ausführungen in Abschnitt 3.

⁵⁸ Statistisches Bundesamt, 7,9 Millionen schwerbehinderte Menschen leben in Deutschland. Pressemitteilung vom 24. Juni 2020 – 230/20 (Zahl aktualisiert bei Endkorrektur).

⁵⁹ DRK, Die vulnerable Gruppe „ältere und pflegebedürftige Menschen“ in Krisen, Großschadenslagen und Katastrophen – Teil 1, Schriften der Forschung – Band 6, Berlin 2018, S. 29ff.

⁶⁰ Dies gilt zumindest für unbegleitete Minderjährige, die internationalen Schutz beantragen, vgl. Richtlinie 2013/33/EU, Art. 24.

⁶¹ Das Achte Buch Sozialgesetzbuch – Kinder und Jugendhilfe – in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. September 2012 (BGBl. I S. 2022), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 19. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2696), §§ 42 a – f.

⁶² Statistisches Bundesamt, Geburten, 2017, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Geburten/_inhalt.html, abgerufen am 2. Juni 2019.

⁶³ Statistisches Bundesamt, Schwangerschaftsabbrüche, 2017, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Gesundheit/Schwangerschaftsabbrueche/_inhalt.html, abgerufen am 2. Juni 2019.

reisende Frauen sind einem erhöhten Risiko geschlechtsspezifischer Gewalt ausgesetzt.⁶⁴



Sozio-ökonomische Faktoren: 484 der 5.000 Betroffenen (9.68% der Gesamtbevölkerung in 2017) lebten bereits in „Normalzeiten“ von Mindestsicherung.⁶⁵ Nimmt man die Armutsgefährdungsquote von 15,8% (gemessen am Bundesmedian von 2017) hinzu, ist davon auszugehen, dass ein erheblicher Teil der Betroffenen bei einer Evakuierung nicht die finanziellen Möglichkeiten hätte, sich selbst Alternativen zu suchen und zu finanzieren. Dazu gehören auch 105 bereits in Deutschland Schutzsuchende.⁶⁶ Unter 5.000 Männern und Frauen wären ca. 162 Alleinerziehende, die mit mindestens einem minderjährigen Kind leben.⁶⁷

Psycho-soziale Faktoren: Ein veritabler Teil der Bevölkerung (172 von 5.000) leidet an psychischen Erkrankungen wie Depressionen oder Angststörungen.⁶⁸ Laut Drogen- und Suchtbericht 2018 nutzen zudem mind. 700.000 Menschen Einrichtungen der ambulanten Suchthilfe, u.a. wegen Abhängigkeit von Alkohol, Cannabis, Opioiden oder anderen Substanzen.⁶⁹ Zudem leiden 87 von 5.000 Menschen an einer diagnostizierten demenziellen Erkrankung.⁷⁰ In Zivilschutzlagen ist zudem mit erheblicher Traumatisierung durch Gewalterfahrung, Trennung von der Familie, Unsicherheit oder Todesfälle im persönlichen Umfeld, Verlust der Wohnung, zu rechnen.

Minderheiten: In Deutschland und Europa erfahren Menschen nach wie vor Diskriminierung und Gewalt aufgrund ihrer (zuweilen nur vermeintlichen) sexuellen Orientierung, Zugehörigkeit zu religiösen oder ethnischen Gruppen oder Nationalitäten, oder ihres Aufenthaltsstatus.⁷¹ In einer Unterbringung auf engstem Raum, oder in einem Krisenkontext, können diese Phänomene verstärkt auftreten.

⁶⁴ Vgl. Rabe, Heike / Deutsches Institut für Menschenrecht: Effektiver Schutz vor geschlechterspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften, Berlin 2015, S.11.

⁶⁵ Statistisches Bundesamt, Sozialberichterstattung, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Sozialberichterstattung/_inhalt.html, abgerufen am 2. Juni 2019.

⁶⁶ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Aktuelle Zahlen zu Asyl, Ausgabe April 2019, www.bamf.de

⁶⁷ Anzahl der Alleinerziehenden in Deutschland nach Geschlecht von 2000 bis 2017, abgerufen am 2. Juni 2019: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/318160/umfrage/alleinerziehende-in-deutschland-nach-geschlecht/>

⁶⁸ Robert Koch-Institut (Hrsg.): Gesundheit in Deutschland – die wichtigsten Entwicklungen. Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Gemeinsam getragen von RKI und Destatis, Berlin 2016, S.41ff.

⁶⁹ Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung, Drogen- und Suchtbericht Oktober 2018, www.drogenbeauftragte.de, S. 14.

⁷⁰ RKI: Gesundheitsberichterstattung des Bundes, S.40.

⁷¹ S. Auswertung der BpB zur offiziellen Statistik zu Politisch Motivierter Kriminalität (PMK) 2017, Staud/Toralf: Straf- und Gewalttaten von rechts: Was sagen die offiziellen Statistiken? 13.11.2018. <https://www.bpb.de/politik/extremismus/rechtsextremismus/264178/pmk-statistiken#footnode2-3>

1.2 Personal und Kompetenzen



1.2.1 Vorlaufphase

Die Grundidee hinter dem Laborkonzept 5.000 ist, ein weitgehend autark funktionierendes „Nothilfe-Camp“ zu konzipieren, welches innerhalb von kürzester Zeit (48 Stunden⁷²) mobilisiert werden kann. Dafür müssen die grundsätzliche Konzeption, Planung und Beschaffung von bestimmten Engpassressourcen bereits im Vorfeld umgesetzt werden. Der Vorschlag der Hilfsorganisationen zur Ausplanung des Mobilien Betreuungsmoduls 5.000 geht von einer Mobilisierungszeit von 72 Stunden (ab Zuweisung einer geeigneten Fläche) und Inbetriebnahme in Verbindung mit krisennaher Beschaffung aus.⁷³

Die **Beschaffung** erfordert mindestens folgende Kompetenzen:

- Technische Detailplanung, Beschreibung von Spezifika für die Ausschreibung, Begleitung und Abnahme der Lieferung von Material, insb. in den Bereichen Wasser, Sanitär und Hygiene (WASH), Unterkunft und Flächenvorbereitung, Elektrotechnik.
- Erstellung entsprechender Ausschreibungsunterlagen und Durchführung der Beschaffungsprozesse von Materialien und Lagerräumen.

Um eine Mobilisierungsdauer von 48 bis 72 Stunden (inkl. Transport) tatsächlich gewährleisten zu können, muss das Material bereits in der Vorhaltung in Einsatzbereitschaft gebracht werden, z.B. durch entsprechende Zusammenstellung. D.h. das Material wird, so weit wie möglich, bereits einsatzbereit gelagert und so verpackt, dass es am Einsatzort wie ein fertiger Bausatz mit allen notwendigen Werkzeugen und Verbrauchsmaterialien direkt aufgebaut werden kann. Die einzelnen Elemente können dann flexibel kombiniert und in sinnvoller Reihenfolge und Priorisierung transportiert werden, um den Aufbau maximal zu beschleunigen, um die wichtigste Infrastruktur zum Aufbau und für bereits eintreffende Betroffene direkt zur Verfügung zu haben.⁷⁴

Die **Pilotierung** einer entsprechenden Vorhaltung erfordert Kompetenzen und Personal zur

- Einlagerung des Materials,
- Entwicklung eines modularen Systems sowie die Versetzung in einen bereichsfähigen Zustand, Beschreibung des Materials, modularen Systems und der Vorhaltung zur Standardisierung,
- das Erproben und Üben der Mobilisierung mit entsprechender Erfahrungsauswertung,
- Erstellung entsprechender Handbücher.

Nach erfolgreicher Pilotierung sind weitere **Planungsschritte** mit Einfluss auf die Personalplanung notwendig. Zum einen ist festzulegen, wer die Durchführer (Zuwendungsempfänger und Auftragnehmer) sind und welche Aufgaben diese im Einzelnen in Vorhaltung (1.1.2), Aufbau (1.1.3) und Betrieb (1.1.4) übernehmen, bzw.

⁷² Vgl. Laborkonzept 5.000, Abschnitt 1.

⁷³ Vgl. Mobiles Betreuungsmodul 5.000, S. 4.

⁷⁴ Vgl. Systeme der Schnelleinsatzeinheiten der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) oder Emergency Response Units (ERU) der Rotkreuz-/Rothalbmondbewegung.



inwieweit Beschaffung und Lagerung, sowie die Beübung, Mobilisierung und der Aufbau „in einer Hand“ liegen müssen. Im Zivilschutzfall stellen sich besondere Gewährleistungsfragen, z.B. die Einsatzbereitschaft. Von den Durchführern und ihrem konkreten Einsatzauftrag hängt auch die Ausplanung der Schnittstellen zwischen verschiedenen Organisationen und Dienstleistern ab. Zum anderen muss die Festlegung von Vorhaltungs-Standorten zur strategischen Dislozierung logistische, Szenarien- und bedarfsorientierte, einsatz-taktische sowie militärische Erwägungen einbeziehen. Besonders zu betrachten ist der Transport, welcher gerade in der Krise eine Engpassressource wird (s. dazu 1.2.1). Erst aus diesen Überlegungen können realistische Personalkonzepte für die nachfolgenden Phasen entwickelt werden.

1.2.2 Vorhaltungsphase & Einsatzvorbereitung

Sobald die Pilotierung, Planung und Beschaffung der Vorhaltung abgeschlossen und die Standorte eingerichtet sind, verschiebt sich der Fokus auf die eigentliche Vorhaltung.

An den **Standorten** der Materialvorhaltung beinhaltet dies Personal für die

- Einlagerung laut Standard, Wartung und Instandhaltung des Materials,
- Verwaltung und Nachbeschaffung,
- Vorbereitung des Transports, z.B. durch Verträge und Einsatzpläne,
- Herstellen und Bewahren der 24/7-Einsatzbereitschaft.

Für die Vorbereitung von **Mobilisierung**, **Aufbau** und **Betrieb** benötigen die zuständigen Organisationen, oder die beteiligten Behörden, Personal

- für die sektorale Konzeptentwicklung mit fachlicher Kompetenz, mindestens in den Bereichen Unterkunft, WASH, Verpflegung, soziale Betreuung, Registrierung, Verwaltung, Logistik, Kommunikation und Sicherheit;
- mit Leitungsaufgaben in der Programmsteuerung der Gesamtvorhaltung, allgemeinen Konzeptentwicklung, Kommunikation und Koordinierung auf politisch-strategischer Ebene;
- mit analytisch-fachlicher Befähigung zur Anpassung der Vorhaltung und Konzepte an aktuelle Entwicklungen in fachlicher, rechtlicher oder institutioneller Hinsicht, sowie neue Bedrohungs- und Gefahreinschätzungen durch die zuständigen Behörden;
- zur (Finanz-)Verwaltung und Vorbereitung der krisennahen ad hoc-Beschaffungen von Material und Versorgungsleistungen;
- mit technischer Expertise zur detaillierten Beschreibung der Anforderungen an das Gelände sowie die Identifikation geeigneter Flächen in Zusammenarbeit mit öffentlichen Stellen und Versorgungsdienstleistern;
- zur Ausgestaltung entsprechender Schnittstellen, insbesondere zwischen öffentlichen und privaten, politisch-strategisch und operativ-taktischen sowie zivilen und militärischen Akteuren;
- mit Kenntnis der betreibenden Organisation sowie fachlich und didaktischer Eignung zum Erstellen von Handlungsanweisungen und Ausbildungsunterlagen;
- für die Entwicklung von Personalkonzepten und den Aufbau von Helfer- und Expertenpools;

- mit fachlich-didaktischer Eignung für die Ausbildung.



An geeigneter Stelle sollte eine **Einsatzleit- und Koordinationszentrale** existieren, die direkt aktiviert werden und Kräfte disponieren kann, und als Informationsschnittstelle dient. Um eine Mobilisierung innerhalb von 48-72 Stunden zu ermöglichen, ist eine schnelle **Erkundung und Lagebeurteilung** notwendig:

- Bedarfsanalyse der Anzahl, Zusammensetzung, Vulnerabilitäten und besonderen Schutzbedarfe der zu betreuenden Personen;
- Identifizierung von Standorten unter Berücksichtigung der Bedrohungslage und Versorgungssituation, Standortbezogene Planung Flächen und Infrastruktur, Möglichkeiten zum Anschluss an lokale Infrastruktur, Versorgungswege, bedarfsbezogene Beschaffungen;
- Analyse des operativen Umfeldes, Risiko- und Sicherheitsbeurteilungen;
- Einsatzleitung vor Ort zum frühzeitigen Aufbau von Camp-Verwaltungsstrukturen in Kommunikation mit lokaler Verwaltung.

1.2.3 Mobilisierung & Aufbau

Für die Mobilisierung und den Aufbau werden unverzüglich für kurze Zeit eine große Anzahl an Arbeitskräften benötigt. Während in der Vorhaltungsphase wie oben dargelegt bereits hauptamtliche Mitarbeiter mitwirken, welche mit ihrer jeweiligen sektoralen Kompetenz als Koordinatoren und Berater grundsätzlich zur Verfügung stehen, ist derzeit keine Personal- oder Helferreserve für den Einsatz (Mobilisierung, Aufbau, Betrieb) vorgesehen. Folgende Personalressourcen werden benötigt:

- Einsatzführungskräfte für die Lageerfassung, bedarfsorientierte Einsatzplanung und Koordination mit Dritten (insb. Behörden, öffentliche Stellen);
- Logistiker und Fachkräfte für (Finanz-/ Personal-)Verwaltung für die Planung des Transports, die krisennahe Beschaffung von Material, Verbrauchsgütern, (Versorgungs-)Dienstleistungen und die Mobilisierung von Personal;
- Kraftfahrer für den Transport;
- Fachpersonal für die Planung und Durchführung der Flächenvorbereitung (Tiefbauarbeiten bei Bauleistungen, Erdbewegungen, Befestigungen von Flächen und Wegen, Einbringung von Schotter und ähnlichen Baustoffen, Einfriedung, Erstellung einfacher Hochbauten, Gerüstbau);
- Fachpersonal für Infrastruktur und Leitungsbau (Elektro, Wasser, Abwasser), Einrichtung der WASH-Infrastrukturen und Notinstandsetzung der öffentlichen Versorgungseinrichtungen;
- logistisches Fachpersonal und Helfer für die Verladung, Entladung und den Aufbau von Unterkünften (der Grad der Fachqualifikation ist von der Art der Unterkunft abhängig – vom Bauingenieur bis hin zum ungelerten Helfer), der Container und Perimeter;
- Fachpersonal für Schutz- und Sicherheitsaufgaben für die Durchführung von Risiko- und Gefährdungsanalysen, Erstellung entsprechender Präventions- und Sicherheitskonzepte sowie die Koordination mit Sicherheits- und Gefahrenabwehrbehörden, inkl. dem Militär;



- Fachpersonal und Helfer für die erste Welle der Registrierung, Zuweisung, Betreuung und Verpflegung, mit besonderem Augenmerk auf die Bedarfsanalyse und Planung entsprechender Einsatzkonzepte und Anschlussmöglichkeiten.

Die Ergebnisse der Sicherheits- und Bedarfsanalysen führen ggf. zu weiterem Personal- und Kompetenzbedarf, ganz besonders in CBRN⁷⁵-Gefahrenlagen, wenn die Sicherheitslage besonders kritisch oder volatil ist, oder eine besonders hohe Anzahl an vulnerablen Gruppen (z.B. unbegleitete Minderjährige, Menschen mit chronischen Erkrankungen, Behinderungen oder Pflegebedarf; Menschen mit mangelnden Deutschkenntnissen; oder solche, die durch die vorhergegangenen Erfahrungen traumatisiert sind) zu betreuen sind.

Um diesen **kurzfristig hohen Bedarf** zu decken, sind verschiedene Modelle denkbar.

- **Ehrenamtliche Helfer** der Hilfsorganisationen, soweit diese nicht in den Katastrophenschutz-Einheiten gebunden sind (Einsatz z.B. überregional, oder zeitlich begrenzt).
- **Die Betroffenen** selbst können bei frühem Eintreffen direkt in den Aufbau und die Einrichtung, sowie die Begleitung von Menschen mit eingeschränkten Fähigkeiten oder Kindern, eingebunden werden. Ausgehend vom bundesdeutschen Durchschnitt werden auch Fachqualifikationen (z.B. medizinische, technische) vorhanden sein.
- **Lokale Fach- und Hilfskräfte / ungebundene Helfer** können aus der lokalen Bevölkerung rekrutiert werden. Beim Zeltaufbau kommen auch lokale Sport-, Schützen- oder andere Vereine infrage.
- **Andere Organisationen**, wie die Bundeswehr, das THW, oder Einsatzkräfte der lokalen Gefahrenabwehr können ggf. für einen kurzen Zeitraum (24h) in der Aufbauphase für bestimmte Tätigkeiten, insb. der Flächenvorbereitung unterstützen, soweit sie nicht anderweitig gebunden sind. Gleiches gilt für vor Ort ansässige Sozial- und Wohlfahrtsverbände und Kirchen, die bei der Registrierung und sozialen Betreuung unterstützen können. Dies setzt voraus, dass ein gewisses Maß an Vorabsprachen mit den ortsansässigen Organisationen in Gemeinden, wo geeignete Flächen identifiziert wurden, möglich ist.
- **Dienstleistungsunternehmen**, besonders für den Transport.

1.2.4 Betrieb

Der konkrete Personalbedarf ist einsatzbezogen und lageabhängig. Fachexpertise wird in verschiedenen fachlichen Sektoren benötigt.

- **Camp Management**, sektoral-fachliche Leitung, allgemeine, Finanz- und Personalmanagement, Beschaffungswesen, Berichtswesen, Koordinierung und Kommunikation.
- **Registrierung & Information**, Ansprechpartner bei der Aufnahme, Beratungskompetenz bei der Weitervermittlung in Betreuungsangebote.
- **Logistik**, inkl. Instandhaltung Unterkünfte, Stromversorgung, Infrastruktur, Telekommunikation.

⁷⁵ chemisch, biologisch, radiologisch und nuklear



- **Verpflegung**, inkl. zur Erstellung von Ernährungsplänen, auch für Kinder und Menschen mit chronischen Erkrankungen, entsprechender Einkauf, Erstellung und Umsetzung von Hygiene- und Arbeitsplänen, Feldköche und Küchenhilfen, Helfer bei der Ausgabe.
- **WASH**: rund-um-die-Uhr Personal zum Betrieb der Trinkwasseraufbereitungsanlage, Qualitätsprüfung, Instandhaltung der Wasserausgabe; Reinigungskräfte für Sanitäranlagen; Arbeitskräfte für die Entsorgung.
- **Soziale Betreuung**, qualifizierte Berater für psycho-soziale Fragen (Sozial-, Schwangerschafts-, Familien-, Opferberatung), Kinder- und Jugendhilfe, Personal zur Betreuung von Menschen mit besonderem Betreuungsbedarf.
- **Medizinische Versorgung**, medizinisches Fachpersonal für den Betrieb mobiler Arztpraxen und qualifizierten Krankentransport.
- **Sicherheitsdienst** für die Zugangskontrolle, Wachdienst und Wahrung der Hausregeln im Camp.

Nach spätestens zwei Wochen müssen Faktoren, wie die Schulpflicht, Meldepflichten, und der Zugang zu Verwaltungs- und Sozialleistungen beachtet werden. Alle Leistungen müssen daher in enger Koordinierung mit der aufnehmenden Gemeinde und lokal verfügbaren medizinischen und sozialen Einrichtungen erbracht werden.

Mit geringem Schulungsbedarf können Menschen für die Begleitung von Pflegebedürftigen (Anreichen von Essen, Begleitung auf Wegen usw.), die Feldküche, die Instandhaltung und die Reinigung qualifiziert werden. Dafür kommen sowohl Betroffene selbst, als auch aus den umliegenden Gemeinden infrage.⁷⁶ Zudem kommen gerade für das Wachpersonal, Catering und die Reinigung externe Dienstleister infrage. Im Falle der Anwendung von Sicherstellungsgesetzen können Arbeitskräfte auch durch die verantwortlichen Behörden zugewiesen werden.

Da das zusätzliche benötigte hauptamtliche Fachpersonal sehr kurzfristig (innerhalb von wenigen Tagen) und nur für einen kurzen Zeitraum (vorerst 3 Monate) zur Verfügung stehen soll, kommt eine standardmäßige Ausschreibung mit Rekrutierungsprozess nicht infrage. Ggf. haben **Betroffene** diese Qualifikation und können direkt vor Ort eingestellt werden.

Darüber hinaus ist eine so kurzfristige Einstellung nur aus **Expertenpools** mit im Voraus ausgewählten Kandidaten möglich, die im Einsatzfall kurzfristig mobilisiert werden können. Dabei kann ggf. auf verschiedene vorhandene Quellen zurückgegriffen werden. Für eine weitere Prüfung kämen infrage u.a. die **bestehenden Personalpools**

- der fünf deutschen nach §26 anerkannten Hilfsorganisationen für Auslandseinsätze, ggf. unter Einbeziehung ihrer jeweiligen internationalen Netzwerke (z.B. IFRC, Malteser International),
- bereits in Deutschland ansässiger ausländischer humanitärer Nicht-Regierungsorganisationen mit entsprechender Fachexpertise (z.B. NRC oder das International Rescue Committee),

⁷⁶ Vgl. hierzu Ausbildungsordnungen in den Betreuungsdiensten.



- des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze (ZIF)⁷⁷.
- internationaler Organisationen (z.B. Katastrophenerkundungs- und Koordinierungsteams der Vereinten Nationen -UNDAC- und der Europäischen Union - EU Civil Protection Mechanism).

Zudem können, auf entsprechende Einladung der Bundesregierung, humanitäre Organisationen der Vereinten Nationen (z.B. UNHCR, IOM, UNICEF⁷⁸) oder aus europäischen Nachbarländern tätig oder direkt beauftragt werden.

1.2.5 Abbau

Ein existierendes Nothilfe-Camp wieder zu schließen ist eine komplexe Aufgabe. Für verbleibende Betroffene müssen Alternativen gefunden werden, Personalverträge enden mit entsprechendem Verwaltungsaufwand, nachlaufende Rechnungen sind zu begleichen und die Finanzberichterstattung zu erstellen. Zudem sind nach dem Abbau und Abtransport der Einrichtungen größerer Mengen von Materialien zu entsorgen, die nicht wiederverwertet werden können und die Fläche muss grundlegend wiederhergestellt werden.

1.3 Material und Engpassressourcen

Die Überlebenssicherung erfolgt unter Berücksichtigung humanitärer Grundsätze und des humanitären Völkerrechts. Der absolute humanitäre Mindeststandard, der nach Erkenntnis der humanitären Organisationen ein Überleben unter menschenwürdigen Bedingungen erlaubt, ist im international anerkannten humanitären Mindeststandards (SPHERE) abgebildet. In Industriegesellschaften, in denen von einem höheren Versorgungsniveau in der Ausgangslage auszugehen ist, ist dieser Standard nicht unbedingt ausreichend, um das Überleben der Betroffenen zu sichern, die zum Teil andere Prioritäten haben.⁷⁹ Das liegt z.B. daran, dass in den Industrienationen mehr ältere und chronisch kranke Menschen leben, aber auch daran, dass bei einem besseren Hygienestandard die Menschen anfälliger für dessen Absenkung sind (z.B. bei im Wasser übertragenen Keimen). Diese Erfahrungen sind zum Teil in den o.g. Rotkreuz-„Shelter Guidelines“ abgebildet. Zudem sind die relevanten deutschen Rechtsvorschriften (z.B. Brandschutz, Hygienevorschriften, Melderecht) zu beachten.

Dazu ist angedacht, einige Engpassressourcen vorzuhalten und betriebsbereit einzulagern (**Vorhaltung**), während weitere **Verbrauchsmaterialien** in der Krise beschafft werden.

⁷⁷⁷⁷ In Zukunft wird auch das ZIF über den **Stand-by Partnership Pool** (SBPP) vermehrt deutsches Personal in humanitäre UN-Organisationen entsenden, die für die Betreuung im Zivilschutz relevante Qualifikationen haben.

⁷⁸ UNO-Flüchtlingshilfe (UNHCR), UNO-Kinderhilfswerk (UNICEF) und die International Migration Organisation (IOM).

⁷⁹ Talbot, Jerry / Chris Staines / Mika Wada: Evaluation – Preparing for and Responding to Large Scale Disasters in High Income Countries. IFRC, 13. Februar 2012, S. 16 ff.

1.3.1 Unterkünfte für bis zu 3 Monate



Die Unterbringung in Notunterkünften ist ein Mittel der letzten Wahl. Die Gründe dafür sind der hohe logistische und finanzielle Aufwand; die durch die provisorische Natur entstehenden Gesundheitsrisiken; die Entmündigung der Betroffenen, welche ihre Selbstständigkeit beeinträchtigt und sie in Abhängigkeit von zusätzlicher Betreuung bringt; die hohe Anfälligkeit solcher Einrichtungen für Sicherheitsrisiken (bei Angriffen von außen, für Kriminalität und Übergriffe); sowie erhebliche Konfliktpotenziale mit den aufnehmenden Gemeinden, die mit der zusätzlichen Belastung ihrer Versorgungs- und Dienstleistungsinfrastruktur, Umweltfolgen und ggf. unterschiedlichen Versorgungsstandards umgehen müssen. Menschen mit Pflegebedürftigkeit, Behinderungen oder chronischen Erkrankungen (mind. 1.500 unter 5.000 Betroffenen⁸⁰) können in Camp-Situationen kaum adäquat untergebracht und versorgt werden.

Dennoch ist bei sich schnell und unvorhersehbar entwickelnden Lagen und/oder dem Ausfall von Infrastruktur eine Schwerpunktbildung durch Nothilfe-Camps gegebenenfalls unvermeidbar. Diese sollten jedoch lediglich als Auffang- und Warteräume gesehen werden, in denen Betroffene wenige Tage bis maximal Wochen verbringen.

In der sog. „Flüchtlingskrise“ in 2015 waren Zelte und Notunterkünfte eine Engpassressource, die weder in ausreichendem Maße vorgehalten wurden noch kurzfristig bei den Herstellern beschafft werden konnte.⁸¹ Daher wurde auf Standard-Einsatzzelte aus dem deutschen Katastrophenschutz⁸² zurückgegriffen. Diese sind jedoch allenfalls für eine kürzere Betriebsdauer, wenn sie extern beheizt und mit einem festen, isolierendem Zeltboden unterlegt werden, bedingt geeignet.⁸³ Bei in Deutschland zu erwartenden Wetterlagen (Hitze, länger anhaltende Kälte, Sturm und Starkregen) ist zusätzliche Ausstattung notwendig, z.B. mit Innen- oder Außenzelten, oder direkt der Umbau auf besser geeignete Raumlösungen. Zudem gilt, dass die in der Beschaffung kostengünstigeren Zelte im Betrieb höhere Kosten durch den Stromverbrauch bei der Beheizung verursachen.⁸⁴ Daher sind stabilere und geeignete, teurere Zeltypen vorzuziehen.

Im Winter 2015/16 mussten einige Notaufnahmeeinrichtungen für Flüchtlinge, die ursprünglich für einen kurzen Zeitraum geplant waren, die entsprechenden Zelte komplett wieder abbauen und durch andere ersetzen, um ein Überleben im Winter zu ermöglichen.⁸⁵ Diese wurden dann mittelfristig häufiger durch Zelthallen ersetzt, die sich gut unterteilen und beheizen lassen. Die Nachteile sind eine längere Lieferzeit, ggf. notwendige Genehmigungen und Gebrauchsabnahmen durch die örtliche

⁸⁰ Eine genauere Zahl ist schwer zu ermitteln, da in den jeweiligen Statistiken jeweils Menschen doppelt gezählt sind.

⁸¹ Sieland, Michael: Evaluierung der Flüchtlingsnothilfe des DRK, Köln 2017, S. 13-15.

⁸² Zeltypen SG300, und Einheitszelt EHZ II.

⁸³ Vgl. Becker, Nicole: Emergency Shelters for Humanitarian Aid after Natural Disasters, Dissertation Universität Florenz, 2008, S. 78ff.

⁸⁴ Vgl. Berechnungen zum Dieserverbrauch bei voller Beheizung, Mobiles Betreuungsmodul 5.000, S. 6.

⁸⁵ Interview mit Marc-André Souvignier, DRK-Generalsekretariat.

Baubehörde, ein aufwändigerer Aufbau durch Fachpersonal (meist des Herstellers) und ein relativ hoher Lärmpegel.⁸⁶



Die Standard-Zelte im deutschen Katastrophenschutz sind nicht für eine längere Notunterbringung konzipiert. Zelte für die Flüchtlingsunterkunft wiederum, wie die Refugee Housing Unit (RHU) des UNHCR, sind eher für wärmere Klimazonen, v.a. in Afrika, gedacht und lassen sich nur sehr eingeschränkt winterfest aufrüsten. Daher empfiehlt das UNHCR für Europa alternative Lösungen.⁸⁷ Mehrere Länder und Organisationen sind bei der Unterbringung von Flüchtlingen nach den Kriegen in Syrien und Irak auf eben diese Problematik gestoßen. Der Türkische Rote Halbmond (Kızılay) hat für die Unterbringung syrischer Flüchtlinge mithilfe der IFRC Shelter Unit ein eigenes Zelt entwickelt, in dem Materialien unter Extrembedingungen in der Mongolei getestet wurden.⁸⁸ Gleichzeitig verbessern auch andere europäische Nachbarländer ihre Fähigkeiten in der zivilen Verteidigung. Einige Länder haben daher in Zusammenarbeit mit lokalen Herstellern, die Entwicklung von eigenen Zelttypen begonnen, darunter z.B. Finnland⁸⁹. Im Rahmen einer großvolumigen Materialbeschaffung (für 5.000 Personen würden bei einer durchschnittlichen Belegung mit sechs Personen 832 Zelte benötigt) wäre eine entsprechende Entwicklung für den deutschen Bedarf, ggf. in Zusammenarbeit mit Nachbarländern mit ähnlichen Bedingungen, denkbar.

Der Sphere-Standard geht von einem Minimum von **3,5 m² Wohnraum** pro Person (ohne Sozialräume, Sanitär- und Verpflegungseinrichtungen) und **mind. 2 m Deckenhöhe** aus.

Optionen in der Übersicht

- Ausschreibung und kurzfristige Nutzung von Standard-Zelten und Nachrüstung gemäß der Wetterlage, mittelfristig Umbau auf Zelthallen, Container oder modulare Fertighäuser.
- Beschaffung geeigneter, teurerer Zelte, für alle zu erwartenden Wetterlagen und längere Verweildauer. Entwicklung eines eigenen Zelttypen oder Rückgriff auf von Nachbarländern entwickelte Zelte.

Nach Erfahrung des Global Shelter Cluster⁹⁰ (Teil der humanitären Koordinationsstruktur im Rahmen der Vereinten Nationen) sind einmal eingerichtete Notunterkünfte und Camps sehr schwer wieder abzubauen und die Betriebs- und Verweildauer übertreffen am Ende die ursprüngliche Planung. Insofern ist es empfehlenswert, von vorneherein langfristiger zu planen, da die Kosten bei einem entsprechenden Umbau kurzfristiger Strukturen am Ende höher sind.⁹¹

⁸⁶ Interview Benjamin Richter mit Stefan Oppitz, von 2015 bis 2016 Teamleiter der EAE Frankenberg/Sa.-1 und EAE Freiberg-1.

⁸⁷ UNHCR Shelter & Settlement Section: Refugee Housing Unit Winterization Guidelines - Europe 2015/16, 2. November 2015.

⁸⁸ IFRC Shelter Research Unit: Research & Development of a Winterized Shelter Solution – Final Project Report, Genf 2016.

⁸⁹ Interview mit Roope Siirtola - Project Officer, Arctic Disaster Management at Finnish Red Cross.

⁹⁰ S. dazu <https://www.sheltercluster.org/global>

⁹¹ Interview mit Cecilia Schmölder, IFRC Shelter Research Unit.



Der Flächenbedarf für den Aufbau dieser Unterkünfte, unter Berücksichtigung von individuellem Platzbedarf, Versorgungswegen, Stromversorgung, Zugang zu Sanitäranlagen und Brandschutzbestimmungen ist von der Wahl der Unterkünfte abhängig. Das Laborkonzept 5.000 geht von einer Mindestfläche von 22,5 ha aus⁹². Eine Fläche von diesen Dimensionen zu finden und zu bewirtschaften ist nach Erfahrung der Flüchtlingsunterbringungen in den Jahren 2015/16 nicht einfach. Zudem sind Einrichtungen mit über 1.000 Menschen kaum zu verwalten. Daher ist eine Unterteilung der Camps in Unterabschnitte sinnvoll, die ggf. auch aufwachsend oder örtlich getrennt eingesetzt werden können.⁹³

Der Vorschlag im Laborkonzept 5.000 sieht eine Unterbringung bis zu mehreren Monaten in Zelten vor. Aufgrund der Belegungsdichte und damit verbundenen Einschränkungen der Privatsphäre ist dies allerdings nicht zu empfehlen.⁹⁴ Schon nach wenigen Tagen steigen bei der Unterbringung in Zelten, insbesondere mit fremden Personen und bei bestimmten Wetterlagen, das Risiko der Verbreitung von Krankheiten, die psychische Belastung und das Risiko von sexuellen Übergriffen sowie anderen Formen von Gewalt, bis hin zu Aufständen.⁹⁵ Eine entsprechende Betreuungskomponente kann keine Langzeitunterkunft sein, sondern müsste im Rahmen des Krisenmanagements entsprechend ausgebaut werden.

Zelte bieten in ihrem Inneren keine Möglichkeiten zum Schutz der Privatsphäre. Das UNHCR und internationale Organisationen arbeiten daher meist mit "family tents" (von verschiedenen Herstellern), in denen jeweils eine Familie untergebracht wird.⁹⁶ Aufgrund der demographischen Gegebenheiten (s. Tabelle), in denen Familien mit vier oder mehr Personen eher die Ausnahme sind, ist dieses Modell nicht auf Deutschland übertragbar. Besondere Bedeutung kommt daher der Aufteilung der Betroffenen auf Zelte nach Geschlecht, Alter, kulturellen und religiösen Hintergründen und besonderen Schutzbedürfnissen zu.

⁹² Laborkonzept 5.000, Abschnitt 7.

⁹³ Mobiles Betreuungsmodul 5.000, S. 6.

⁹⁴ Vgl. DRK Shelter Guidelines, S.26.

⁹⁵ Vgl. Sphere Handbook, S. 256.

⁹⁶ S. zum Beispiel <http://paramounttent.com/web/family-tent-unhcr-ifrc-icrc-type/>



Haushaltsformen	Bevölkerungsanteil in %	Haushalte pro 5.000	Personen pro 5.000
Paare ohne Kinder (inkl. gleichgeschlechtlich)	17,96%	898	1.796
Paare mit 1 Kind	4,07%	203	609
Paare mit 2 Kindern	2,95%	148	592
Paare mit 3 Kindern	0,72%	36	180
Paare mit 4+ Kindern	0,24%	12	>72
Einzelpersonen	23,06%	1.153	1.153
Alleinerziehende mit Kindern⁹⁷	3,24%	162	>324

Tabelle 2: *Haushaltsgröße in bundesweiten Durchschnitt.
Eigene Darstellung nach Zahlen aus Sozialbericht 2018⁹⁸*

1.3.2 Einrichtung der Unterkunft und Hilfsgüter

Zur Unterkunft gehört auch eine Ausstattung mit einer Schlafgelegenheit und Möglichkeiten zur persönlichen Aufbewahrung sowie Heizgeräte und Innenbeleuchtung. Diese Hilfsgüter können auch zum Einsatz kommen, wenn Räume zur Verfügung stehen. Neben klassischer Zelteinrichtung sind daher ggf. auch Materialien und Werkzeuge sinnvoll, mit denen sich leicht beschädigte Gebäude notdürftig reparieren und vor Wettereinflüssen schützen lassen.

Ohne hier einzelne Hilfsgüter im Detail zu beleuchten, sind einige Aspekte zu beachten. Säuglinge und Kleinkinder (ca. 250), Schulkinder (424) und ältere Menschen über 75 Jahren (466)⁹⁹ brauchen andere Schlafgelegenheiten und sind temperaturempfindlicher als die meisten Erwachsenen.

Zudem haben Menschen mit Behinderungen (484), Beeinträchtigungen der Selbständigkeit oder Fähigkeiten im Sinne der Pflegebedürftigkeit oder aufgrund chronischer Erkrankungen,¹⁰⁰ andere Ansprüche an die Barrierefreiheit, den Komfort, die Orientierung (Hinweisschilder und Durchsageanlagen reichen ggf. nicht aus), sowie die Länge und Beschaffenheit der Wege.

⁹⁷ Statistisches Bundesamt:

<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/318160/umfrage/alleinerziehende-in-deutschland-nach-geschlecht/>

⁹⁸ Statistisches Bundesamt / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung / bpb:

Datenreport 2018 – Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2018, S. 51 ff.

⁹⁹ Vgl. S. 11.

¹⁰⁰ Vgl. Graphik und Quellenangaben auf S. 32.



Schwerbehinderte Menschen in 2017 (50-100%)	Bevölkerungsanteil	
	in %	pro 5.000
Körperliche Behinderungen	5,73%	287
Zerebrale Störungen, geistige- und / oder seelische	2,08%	104
Sonstige und ungenügend bezeichnete	1,87%	94
Insgesamt	9,68%	484
Anteil Grad der Behinderung 100%	2,27%	113
Blindheit und Sehbehinderungen	0,44%	22
Sprach-, Sprech- und Höreinschränkungen	0,40%	20

Tabelle 3: Anteil and Schwerbehinderten Menschen and der Bevölkerung.
Eigene Darstellung nach Daten des Statistischen Bundesamtes und
Gesundheitsbericht des Bundes¹⁰¹

Für Menschen mit schweren Behinderungen oder besonderen Anforderungen an die pflegerische Versorgung ist das Leben in einem Nothilfe-Camp ungeeignet. Aufgrund bislang fehlender Alternativen und dem hohen Bevölkerungsanteil dieser Menschen sind jedoch Einrichtungen für ihre Unterbringung vorzuhalten (s.u. Teilaufgaben - medizinische Versorgung 1.4.8).

Bei der Vorhaltung von Materialien sollte beachtet werden, dass nicht alle Hilfsgüter wiederverwendbar sind. Wenn die einzelnen Betroffenen nur kurze Zeit im Nothilfe-Camp verbleiben, müssen viele Hilfsgüter (wie Trinkflaschen) ausgetauscht oder aufwändig gereinigt werden. Bei hohem Durchlauf sind einige der Aufnahmeeinrichtungen im Jahr 2015/16 zu Wegwerfartikeln übergegangen. Die eine wie die andere Lösung erhöhen den Personalaufwand, Wasserbedarf oder Entsorgungsaufwand.

1.3.3 Wasser, Sanitär und Hygiene (WASH)-Anlagen

Wasser und Trinkwasser: Der tägliche Wasserbedarf nach Sphere-Standard beträgt 15 l pro Person, 4l davon Trinkwasser. Das Trinkwasser sollen die Betroffenen in höchstens 500 m Laufweite zu ihrer Unterkunft selbst entnehmen können, wobei sich (bei bis zu 30 min. Wartezeit) höchstens 250 Menschen eine Wasserausgabestelle teilen sollen und diese über hygienische Behälter zur Wasserentnahme verfügen müssen.¹⁰² Durch die Art der Sanitäranlagen, Waschmaschinen, zentrale Küchen und Versorgung erhöht sich der Wasserbedarf entsprechend. In der Vorhaltung wird daher eine Trinkwasseranlage mit entsprechender Leistung und Wassertanks, Wasserleitungen und Trinkwasserausgabestellen notwendig.

Sanitäranlagen: Max. 20 Personen sollen sich ein Waschbecken und eine Toilette teilen, die in max. 50 m Entfernung zu ihrer Unterkunft liegt. Diese sollen ausreichend

¹⁰¹ Gesundheitsberichterstattung des Bundes: Schwerbehinderte Menschen mit Ausweis in 2017, http://www.gbe-bund.de/oowa921-install/servlet/oowa/aw92/dboowasys921.xwdevkit/xwd_init?gbe.isgbetol/xs_start_neu/&p_aid=i&p_aid=94449198&nummer=218&p_sprache=D&p_indsp=115&p_aid=26883010

¹⁰² Sphere Handbook 2018, S. 106.



Privatsphäre und Schutz bieten. Dazu kommen behindertengerechte Toiletten (2 Stück pro 600 Betroffene¹⁰³) und Wickelplätze. Eine Dusche sollen sich max. je 50 Personen teilen, die Möglichkeiten zum Wäschewaschen je 100 Personen.¹⁰⁴

Entsorgung: Die Entsorgung von Abfall teilt sich in die Entsorgung innerhalb des Nothilfe-Camps -wobei entsprechende Mülltonnen zwar fußläufig erreichbar, aber nicht zu nah an den Unterkünften sein sollten- und die Entsorgung aus dem Camp.¹⁰⁵ Das verbrauchte Wasser muss umgekehrt auch wieder entsorgt werden. Entsprechende Abwassertanks sind zur Zwischenlagerung notwendig. Mobile Toiletten sind aus hygienischer Sicht und da sie täglich geleert werden müssen nicht für die Vorhaltung geeignet. Toiletten-Container bieten Schutz und Privatsphäre und können mit Tanks ausgestattet werden, die das Intervall der externen Abwasserentsorgung zumindest verlängern können. Die Leerung und Entsorgung aus dem Camp muss mit lokalen Anbietern vereinbart werden.

Hygiene: Die Betroffenen benötigen eine Grundausrüstung mit individuellen Bedarfsgütern (z.B. Handtücher, Wasserflaschen), Hygieneverbrauchsartikeln (z.B. Seife) sowie individuellen Reinigungsmaterialien (für eigene Unterkunft). Zudem müssen Hygieneverbrauchsartikel und Reinigungsmittel für Sanitär-, Gemeinschafts- und Verpflegungseinrichtungen vorgehalten (oder von einem Dienstleister beschafft) werden.

1.3.4 Verpflegungseinrichtungen

Das World Food Programme (WFP) empfiehlt, Nahrungsmittel -und vor allem fertige Mahlzeiten- nur als allerletzte Möglichkeit zu verteilen, sondern vielmehr die Menschen dazu zu befähigen, sich selbst zu ernähren und sich lokal mit Nahrungsmitteln zu versorgen.¹⁰⁶ In der vom Laborkonzept 5.000 vorgesehenen Camp-Situation ist dieser Ansatz nur sehr eingeschränkt möglich, da eine dezentrale Zubereitung und Lagerung der Lebensmittel durch die Betroffenen selbst, z.B. in dezentralen Gemeinschaftsküchen, nur mit erheblichem Aufwand realisierbar wäre. Eine Zubereitung von Nahrungsmitteln, die nicht gekühlt werden müssen, auf Camping-Kochen ist zwar ein verbreiteter Standard in Flüchtlingslagern, in Deutschland aufgrund von Gewohnheiten, Brandschutz- und Hygienevorschriften nur schwer vorstellbar. Es bleibt die zentrale Versorgung als einzige Option, wofür entsprechend Lager- und Kühlräume, Küchen mit Ausstattung, Speisesäle, Geschirr und Spülmaschinen notwendig sind. Die Feldküchenmodule aus dem Betreuungsdienst des Katastrophenschutzes haben den Vorteil, dass Helfer und Betroffene selbst mit relativ geringem Zeitaufwand und nach existierenden Ausbildungskonzepten zu „Feldköchen“ ausgebildet werden können. Je dezentraler diese Küchen aufgestellt werden, desto höher ist einerseits der Personalbedarf, desto übersichtlicher jedoch gleichzeitig die Organisation der Ausgabe.

¹⁰³ DRK-Shelter Guideline, S. 67.

¹⁰⁴ Sphere Handbook 2018, S. 116.

¹⁰⁵ Sphere Handbook 2018, S. 126 ff.

¹⁰⁶ Vgl. WFP: Food Assistance – Cash and in-kind, <https://www1.wfp.org/in-kind-food-distribution>

1.3.5 Material zur medizinischen Versorgung



Eine sanitätsdienstliche oder notfallmedizinische Versorgung ist nicht Teilaufgabe der Betreuung. In einer Unterbringung von bis zu drei Monaten ist allerdings der Zugang zu medizinischer Versorgung zu gewährleisten. Ein Nothilfe-Camp mit 5.000 Menschen wird die Kapazität des Gesundheitswesens der aufnehmenden Gemeinde schnell übersteigen. Zudem fielen hierbei ein erheblicher Transportaufwand an. Das DRK hat im Rahmen der Flüchtlingshilfe eine Mobile Medizinische Versorgungseinheit (MMVe) entwickelt, die eine Arztpraxis in einem Sattelaufleger enthält. Anders als sanitätsdienstliche Einheiten oder die Medizinischen Task Force des Bundes (MTF) ist diese nicht auf die Versorgung von Verletzten im Massenansturm von Verletzten (MANV)¹⁰⁷, sondern auf den medizinischen Alltagsbedarf ausgerichtet. Die MMVe ist autark in der Elektrizitätsversorgung, Heizung, dem Wasser- und Abwassermanagement, verfügt über Arbeitsplätze, einfache diagnostische Möglichkeiten und Behandlungsplätze, eine grundlegende Materialausstattung sowie Fahrzeuge für den Krankentransport in weiterführende medizinische Einrichtungen (s. Kapitel 1.4.8 Teilaufgabe Medizinische Versorgung und Kapitel 2.3 Fokus Gesundheit).

1.3.6 Logistik, Kommunikations- & Transportmittel

Die Einlagerung der Materialreserven benötigt schätzungsweise ca. 5.000 m² Lagerfläche, die angemietet oder erworben, ausgestattet und bewirtschaftet werden muss. Wie oben beschrieben verkürzt eine modulare Vorhaltung im Bereitschaftszustand beim für den Aufbau zuständigen Akteur die Mobilisierungsdauer. Alternativ können bestimmte Engpassressourcen direkt beim Anbieter oder bei Logistikunternehmen gelagert werden. Dies hat folgende Nachteile: Die Standorte der Hersteller sind nicht unbedingt an den Standorten, die im Sinne einer strategisch dislozierten Vorhaltung identifiziert werden. Logistikunternehmen lagern die Materialien ein wie geliefert und liefern sie auch so aus. Zudem haben sie keine 24-Stunden-Bereitschaft und sind beim Transport an Nacht- und Wochenendfahrverbote gebunden.¹⁰⁸ Daher kommt eine vom Betreiber getrennte Lagerung nur für solche Ressourcen infrage, die nicht „vormobilisiert“ und regelmäßig gewartet werden müssen und nicht als erstes am Einsatzort eintreffen müssen, damit der Aufbau überhaupt beginnen kann (Generatoren, Material zur Flächenvorbereitung, etc.).

Transportkapazitäten sind in der Krise eine der größten Engpassressourcen. Dies zeigte sich auch nach dem Erdbeben 2011 in Japan, welches einen Tsunami und die Havarie des Atomkraftwerkes in Fukushima zufolge hatte. Überlastete Straßen sowie ein Mangel an Transportfahrzeugen und Kraftstoff führte zu Verzögerungen in der Evakuierung und Nothilfe.¹⁰⁹ Transportwege können zerstört, gesperrt, überlastet oder im Verteidigungsfall ausschließlich für die militärische Nutzung offen sein. Eine Materialvorhaltung in der Größenordnung für 5.000 Betroffene erfordert

¹⁰⁷ Vgl. BBK-Webseite zu MTF:

https://www.bbk.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/Schutz_der_Gesundheit/MTF/MTF_node.html

¹⁰⁸ Interview Peter Ossowski, Leiter des DRK-Logistikzentrums Berlin-Schönefeld.

¹⁰⁹ Vgl. Panda, Rajaram: Japan's Disaster Response Management: Lessons for the World, Journal of Defence Studies, Vol. 6 No. 1., Januar 2012, S. 61 und S. 66.



Transportkapazität für über 100 LKW-Ladungen. Daher ist es sinnvoll, Transportwege im Rahmen der strategischen Dislozierung kurz zu halten, mit der zivilen Alarmplanung abzustimmen und Konflikte mit Evakuierungsbewegungen im Vorfeld zu vermeiden. Zum Transport sollten dort wo Materialien vorgehalten werden bereits LKW oder Sattelzugmaschinen mit Anhänger, Mannschaftstransportfahrzeuge sowie Ladekräne und Teleskopstapler für die Be- und Entladung vorgehalten werden. Der weitere Transportbedarf wird über örtliche Anbieter gedeckt, wobei Verfügbarkeit, Arbeits- und Fahrzeiten zu berücksichtigen sind. Für die Einrichtung der Fläche, Instandhaltung und Bewirtschaftung sind Werkzeuge und Fahrzeuge notwendig. Zudem sollten autarke und redundante Kommunikationssysteme für die interne Kommunikation, die Kommunikation mit Dritten sowie die Betroffenen zur Verfügung stehen.

Redundante Kommunikationssysteme sind notwendig zur Kommunikation 1) mit Einsatzleitzentrale und Behörden (BOS), 2) nach außen, 3) zwischen den betreibenden Organisationen und Mitarbeitern, 4) zwischen Camp-Leitung und Betroffenen sowie 5) der Betroffenen nach außen.

1.3.7 Stromversorgung und Infrastrukturbedarf

Eine entsprechende Einrichtung hat einen erhebliche Strombedarf, zum Kochen, Heizen der Unterkünfte, Kühlen der Lebensmittel, sowie für Beleuchtung und Kommunikation. Allein für die Beheizung eines SG300-Zeltes errechnet das DRK eine notwendige Leistung von 11 KW. Nach dem Ausplanungsvorschlag der Hilfsorganisationen sind für die Stromversorgung vier Diesel-Generatoren je 250 kVA und acht mobile Behelfstankstellen vorgesehen, die bei Minustemperaturen und Vollastbetrieb mindestens einmal täglich von extern betankt werden müssen, mit bis zu 50.000 l Dieserverbrauch pro Tag.¹¹⁰ Es ist ein schnellstmöglicher Anschluss an die lokale Stromversorgung anzustreben. Zusätzlich kann die Nutzung weiterer erneuerbarer Energien geprüft werden.

1.3.8 Verbrauchsmaterial

Die Verbrauchsmaterialien müssen unmittelbar vor oder in der Betriebsphase beschafft, oder Möglichkeiten für etwaige Vorvereinbarungen mit privatwirtschaftlichen Unternehmen getroffen werden. Dabei sind die Versorgung mit Diesel, Nahrungsmitteln und Bedarfsmedikation sowie die Abfall- und Abwasserentsorgung als besonders kritisch zu betrachten.

Diesel: Bei einem täglichen Dieserverbrauch bei voller Belegung und Vollast im Winter von 50.000 l ist in unter Berücksichtigung der Bevorratungskapazitäten in jedem Fall eine tägliche Dieserversorgung notwendig. Im Zivilschutzfall wird Diesel ohnehin zur Engpassressource, nicht alle Tankstellen sind bei Stromausfall überhaupt ausgabefähig.¹¹¹ Bei der Vorhaltung kann der Verbrauch reduziert werden, indem energiesparende Alternativen (z.B. besser isolierte Unterkünfte, um Heizkosten zu

¹¹⁰ Günter Esser, Planzeichnung Zelte Labor 5.000, 19. März 2019 (nicht öffentlich).

¹¹¹ Vgl. Berliner Feuerwehr: Forschungsprojekt TankNotStrom - Energie- und Kraftstoffversorgung von Tankstellen und Notstromaggregaten bei längerfristigem Stromausfall, Berlin 2012, S. 7.

sparen) beschafft werden. Für die Energieerzeugung liegen bislang noch keine kurzfristig installierbaren Alternativen vor, sind aber denkbar.



Ersatzmaterial: Eine einmalige Erstausrüstung mit Bedarfsgegenständen (z.B. Decken, Geschirr) sollte nach Möglichkeit vorgehalten werden, muss im Einsatzfall jedoch direkt wiederbeschafft werden, wenn ein hoher Durchlauf an Betroffenen mit regelmäßiger Neubelegung stattfindet.

Nahrungsmittel: Durch den hohen logistischen Aufwand von Nahrungsmittelvorhaltung ist es sinnvoller, die Nahrungsmittel direkt vor Ort zu beschaffen. Für besonders vulnerabler Gruppen (Kleinkinder, chronisch Kranke, etc.), die besondere Kost benötigen und für die eine initiale Mangelversorgung einiger Stunden bis Tage bereits ein Gesundheitsrisiko darstellt, kann ggf. eine Einlagerung von entsprechenden Notfallpaketen infrage kommen.

Hygieneartikel: Über die Grundausrüstung von Reinigungsmitteln und Ausstattung der Sanitäreinrichtungen hinaus ist es erfahrungsgemäß aus Kostengründen, zur Abfallvermeidung und im Sinne der Betroffenen ratsam, keine Standardpakete zu verteilen, sondern eine bedarfsorientierte Versorgung zu ermöglichen.¹¹²

Medikamente: Die Betroffenen müssen weiterhin Zugang zu ihrer täglichen Bedarfsmedikation (chronische Krankheiten), bei akuten Beschwerden (z.B. Schmerzmittel, Allergiemedikation, Antibiotika) und medizinischen Verbrauchsartikeln haben. Wenn eine Beschaffung über örtliche Apotheken nicht möglich ist, können Medikamentenvorräte beschafft werden, z.B. angelehnt an das „New Emergency Health Kit 98“ der Weltgesundheitsorganisation (WHO), mit überlebenswichtigen Medikamenten für 10.000 Menschen für bis zu drei Monate.¹¹³ Die entsprechenden Listen müssten allerdings an den europäischen Kontext angepasst werden.

1.3.9 Lage- und Situationsabhängiger Bedarf

Bei chemisch, biologischen, radiologischen und nuklearen **CBRN-Gefahrenlagen** sind zusätzliche Einrichtungen zur Dekontamination, Behandlung und Isolation notwendig. Es ist im Rahmen der Schnittstellengestaltung und Gesamtplanung zu prüfen, wie hier bereits vorhandene Zivilschutzkonzepte wie die Analytische Task Force (ATF) und Dekontaminationsmodule (Dekon) für Verletzte, Geräte oder Personal um- und eingesetzt werden können. Für die Camp-Situation und entsprechende Vorhaltung sind vor allem „**B-Lagen**“ relevant, die eine Eingangsuntersuchung und ggf. Isolation von erkrankten Personen sowie die Prävention und Vektorkontrolle erfordern. In extremen Wetterlagen, Krankheitsausbrüchen oder bei Ausfall von WASH-Infrastruktur können zusätzliche Maßnahmen zur Schädlingsbekämpfung notwendig werden.

Menschen, die evakuiert werden oder sich selbst evakuieren, reisen ggf. mit ihrem eigenen Fahrzeug an, haben Gepäck bei sich, welches die Raumkapazität in der Unterkunft übersteigt, oder führen gefährliche Gegenstände und Wertgegenstände mit sich. Die Betroffenen werden **Parkplätze** und **Lagermöglichkeiten** im Zweifel selbst finden, im Sinne einer Verkehrslenkung ist eine Vorplanung jedoch sinnvoll.

¹¹² Vgl. DRK Shelter-Guidelines, S.83.

¹¹³ Vgl. WHO: The New Emergency Health Kit 98. Genf, 1998.



Es ist zudem wahrscheinlich, dass Evakuierte ihre **Haustiere** mitbringen. Eine Erfahrungsaufbereitung der Stadt New York nach dem Hurrikan Sandy im Jahr 2012 ergab, dass von denjenigen, die die Evakuierung verweigerten, 4% als Hauptgrund ihre Haustiere angaben, bzw. dass die Emergency-Shelter keine Haustiere akzeptierten. Von den befragten Haustierbesitzern blieben beinahe 2/3 mit ihren Haustieren zuhause (21% der Gesamtbefragten) und etwa ein Drittel nahm die Tiere mit sich.¹¹⁴

1.3.10 Nachhaltigkeit und Umweltaspekte

Bei einer längeren Betriebsdauer sollten neben der Kosteneffizienz auch Aspekte des Umweltschutzes und der Nachhaltigkeit Beachtung finden. Gerade in Situationen, in denen Flüchtlingslager über Jahre hinweg bestehen, diskutiert die internationale Gemeinschaft den enormen Ressourcenverbrauch und Entsorgungsaufwand als ein neues Querschnittsthema.¹¹⁵ Zwar lassen sich nicht alle Vorschläge auf Deutschland übertragen, da aber z.B. die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und auch der deutsche Mittelstand hier im internationalen Umfeld sehr aktiv sind¹¹⁶, wäre eine weitere Entwicklung von nachhaltigen Lösungen für den deutschen Kontext denkbar.

1.4 Benennung der Teilaufgaben

Zur Betreuung im Zivilschutz gehören laut KZV

- unmittelbar überlebensnotwendige Versorgungsleistungen, wie z. B. das Bereitstellen von Notunterkünften und Verpflegungsstellen,
- die Registrierung von Personen, Dokumentation,
- soziale Grundbetreuung und Vermittlung in weiterführende administrative und psychosoziale Notfallversorgung
- sowie die Entgegennahme von Suchdienstansforderungen.¹¹⁷

Daraus ergeben sich verschiedene Teilaufgaben, die vom Betreiber, den Behörden oder dem operativen Umfeld, externen Dienstleistern, Partnerorganisationen, aus der umliegenden Gemeinde heraus, oder von den Betroffenen selber erbracht werden müssen.

1.4.1 Teilaufgabe Lagebeurteilung, Erkundung und Vorkommando (Assessment)

Es sind verschiedene Varianten von Einsatzaufträgen möglich. Bei einer zwar spontanen, aber organisierten Evakuierung¹¹⁸ kann bspw. bereits eine detaillierte

¹¹⁴ City of New York: Hurricane Sandy After Action – Report and Recommendations to Mayor Michael R. Bloomberg, May 2013, S. 2/6 und 4/6.

¹¹⁵ Vgl. hierzu z.B. NRC / IKEA Foundation: Sustainable Settlements – Maximising the Social, Environmental and Economic Gains in Humanitarian Displacement Settings.

¹¹⁶ Vgl. als Beispiele für deutsche Initiativen z.B. KfW-Programme zur Modernisierung palästinensischer Flüchtlings-Camps (REPAC), GIZ-Vorhaben für „grüne“ Infrastruktur in jordanischen Flüchtlingslagern, oder BMWi-Studie zur Erneuerbare Energien für Flüchtlingslager (Wirtschaftsförderung).

¹¹⁷ KZV, S.25

¹¹⁸ Vgl. Rahmenempfehlung Evakuierungsplanung, 2014.



Fähigkeitsanfrage gestellt werden. Zudem liegen bereits Informationen über die Evakuierten vor. Weiterhin ist denkbar, dass die Betreuungskomponenten von bestehenden Einrichtungen gezielt zur Ergänzung und Erweiterung angefragt werden. Es sind allerdings auch Situationen möglich, in denen sich viele Menschen selbst evakuieren und kritische Infrastruktur so betroffen ist, dass zunächst wenig Informationen über die Sicherheits- und Versorgungslage sowie die zu betreuenden Personen vorliegen. Dazu sind folgende Fähigkeiten notwendig:

Lage- und Bedarfsanalyse: Die Erkundung und Lagebeurteilung umfasst 1) die genaue Anzahl, Zusammensetzung und besondere Bedarfe der zu betreuenden Personen (inkl. vulnerable Gruppen); 2) Identifizierung von zur Aufnahme geeigneten Gebieten und 3) eine Analyse des operativen Umfeldes. Aus diesen Informationen leitet sich die bedarfsgerechte Mobilisierung ab.

„Site Planning“: Beurteilen der Standorte unter Berücksichtigung des Flächenbedarfs, Eignung der Fläche (z.B. Bodenbeschaffenheit, Drainage), Verkehrsanbindung und Anschlussfähigkeit an die lokale Infrastruktur. Der Anspruch ist, dass die „Camps“ soweit wie möglich autark funktionieren, Ziel ist allerdings aus Kosten- und Effizienzgründen der bestmögliche Anschluss an die lokale Versorgungsinfrastruktur (Energie, Abwasser, Wasserversorgung, Entsorgung, Versorgungswege, Transport, Umweltgefahren und -schutz).

Sicherheits- und Risikoanalyse: In die Identifizierung von Standorten fließen bereits erste Erkenntnisse aus Sicherheits- und Risikoanalysen ein. Standort-spezifische Sicherheits-, Katastrophen- und Konfliktrisiken sowie mögliche Ausfälle kritischer Infrastruktur und Versorgungsengpässe fließen in Sicherheitskonzepte und das „contingency planning“ ein.

Einsatzleitung, Lagebilderfassung und Koordination: Bei Alarmierung wird eine Einsatzleitzentrale benötigt, um Anfragen entgegenzunehmen, die Koordinierung mit relevanten Behörden und Akteuren zu gewährleisten, Schnell-Einsatz-Teams zur Erkundung und Lagebeurteilung sowie Vorabteams zur Standortplanung zu entsenden, Informationen zu bündeln und den Einsatz zentral zu planen und zu leiten.

Operativ-taktische Einsatzleitung und Koordination mit dem lokalen Akteursumfeld: Ziel ist es, schnellstmöglich eine Ansprechperson vor Ort zu entsenden, welche die Koordinierung und Planung vor Ort übernimmt, v.a. die Abstimmung mit zuständigen Behörden.

1.4.2 Teilaufgabe Leitung, Koordination und Verwaltung (Camp Management)

Grundsätzlich ist möglich, dass Vorhaltung, Mobilisierung & Aufbau, verschiedene sektorale Fachaufgaben im Betrieb, die Verwaltung (Camp Management) sowie die Leitung von verschiedenen Akteuren übernommen werden. Welche Entscheidungskompetenzen, Aufgaben und Zuständigkeiten bei Betreiberorganisationen und vor Ort zuständigen Behörden liegen, ist bislang nicht geklärt, z.B. wer die Leitung und wer die Verwaltung des „Camps“ übernimmt, oder in welchem Maße Bürgermeister/Landräte und lokale Verwaltung zuständig sind (z.B. bei der politischen Repräsentation, Gefahrenabwehr, Meldewesen, Zugang zu Sozialleistungen, Schulpflicht). Folgende Fähigkeiten werden im Camp benötigt:



- **Leitung:** Festlegung von Hausregeln, Ausüben der Entscheidungs- und Budgetgewalt, Kommunikation mit und Einbeziehung der Betroffenen durch Interessensvertretung, Beteiligung und Selbstverwaltung, Beschwerdemanagement und Konfliktlösung.
- **Verwaltung:** Ablaufs- und Betriebsplanung, Erstellung Arbeitspläne, Personal- und Finanzverwaltung, Beschaffung externer Dienst- und Versorgungsleistungen, Verbrauchsgüter und Ersatzmaterialien, Dokumentation und Berichtswesen, Monitoring & Evaluation, Korruptionskontrolle und Transparenz.
- **Koordinierung:** Zu den Schnittstellen s. im einzelnen Abschnitt 4. Die Zivilmilitärische Zusammenarbeit ist im Spannungs- und Verteidigungsfall als Querschnittsaufgabe zu verstehen und muss, insbesondere auf die Sicherheit und Lagebeurteilung hin, gesondert ausgeplant werden. Insbesondere wenn mehrere Akteure und Organisationen beteiligt sind, ist eine dach- und sektorübergreifende Koordinationsstruktur notwendig, ähnlich dem UN-Cluster-System.¹¹⁹

Verteilung und Zugang zu Leistungen: Für die Versorgung mit Nahrungsmitteln, Hygieneartikeln und sonstigen Ge- und Verbrauchsgegenständen können verschieden Mechanismen genutzt werden, u.a.

- Vollversorgung, Ausgabe oder Verteilung nach Listen oder mit Berechtigungskarten-System.
- Ergänzende Selbstversorgung: Eine kosten- und aufwandärmere Alternative ist die Nutzung lokaler Märkte, entweder direkt in den umliegenden Ortschaften oder durch private Anbieter direkt im Camp. Hierzu können Gutscheine oder Geld verteilt werden, oder Hilfs- und Arbeitsleistungen entlohnt.
- Selbstversorgung: Da die meisten Betroffenen nicht mittellos sind, kann über eine entgeltpflichtige individuelle Versorgung bei lokalen Märkten nachgedacht werden. Diese kann eine bestehende Grundversorgung ergänzen, oder grundsätzlich vorausgesetzt und nur bedarfsorientiert durch Versorgungsleistungen ergänzt werden. Die Entscheidung hierzu ist stark situationsabhängig. Für Nahrungsmittel gilt dies nicht, wenn es keine entsprechenden Lagerungs- und Zubereitungsmöglichkeiten gibt.

1.4.3 Teilaufgabe Suchdienst, Registrierung und Information

Registrierung: Die Registrierung der Betroffenen (unter Berücksichtigung des Datenschutzes), inkl. Feststellung besonderer Bedarfe, Zuteilung in Zelte, ist eine gleich zu Beginn des Einsatzes benötigte Fähigkeit. Dabei sollten neben den besonderen Bedarfen auch die Fähigkeiten und Qualifikationen mit aufgenommen werden. Auch der Auszug und die freien Kapazitäten sind entsprechend zu dokumentieren. Zudem ist ggf. die Vermittlung von besonders pflegebedürftigen Personen in entsprechende Einrichtungen vor Ort zu organisieren. Die Registrierung beinhaltet das Bereitstellen entsprechender Identifikationssysteme, für den Zugang zum Gelände und Versorgungsleistungen.

¹¹⁹ Zur näheren Erläuterung s. <https://www.humanitarianresponse.info/en/about-clusters/what-is-the-cluster-approach>



Suchdienst: Das DRK betreibt in Deutschland das Amtliche Auskunftsbüro auf der Grundlage der III. und IV. Genfer Abkommen. Im Falle eines Konfliktes soll es Auskünfte über Kriegsgefangene und sonstige geschützte Personen sammeln und mit den Familien in Kontakt treten. Das Auskunftsbüro übernimmt auch das Auskunftswesen bei nationalen Katastrophen und Großschadenslagen.¹²⁰ Den Betroffenen im Zivilschutzfall muss Zugang zu diesen Suchdienst-Leistungen gewährt werden. Wenn die Daten der allgemeinen Registrierung mit Behörden geteilt werden, müssen die Suchdienstdaten gesondert erfasst werden. Die Personenauskunft des DRK erfolgt ausschließlich im humanitären Auftrag zur Wiederherstellung des Kontaktes zwischen Familienangehörigen und sonstigen Berechtigten, die infolge eines entsprechenden Ereignisses den Kontakt zueinander verloren haben.¹²¹

In Großschadenslagen mit Evakuierungen in Industrienationen, wie in den USA nach Hurrikan Katrina oder nach dem Erdbeben 2011 in Japan¹²², hat die Familienzusammenführung für die Betroffenen oft initial einen höheren Stellenwert als sonstige Versorgungsmaßnahmen. Zudem sind Familien im Alltag räumlich voneinander getrennt und treffen sehr wahrscheinlich, insbesondere nach kurzfristigen Räumungen, getrennt in Aufnahmeeinrichtungen und Anlaufstellen ein. Entsprechende Angebote haben eine so hohe Nachfrage, dass sie inzwischen von kommerziellen Anbietern angeboten und rege genutzt werden.¹²³ Die Familienzusammenführung reduziert psychischen Stress und erhöht die Selbsthilfefähigkeit, insbesondere bei Kindern oder älteren Menschen, die sonst alleine leben und zuhause betreut werden.

Information und Kommunikation mit den Betroffenen: Neben transparenter Kommunikation (Sicherheitslage, Dauer der Evakuierung) ist eigenständiger Zugang zu Medien im Sinne der Informationsfreiheit zu ermöglichen.¹²⁴ Neben dem Grundrecht der Informationsfreiheit ist dies im Sinne der Einsatzleitung und -verwaltung von enormer Bedeutung. Dazu gehören klares Erwartungsmanagement zu Leistungen und Abläufen, Hausregeln und der allgemeinen Lage. Unklarheit über Abläufe führen zu Chaos und Frustration; Unsicherheit, Gerüchte und Fehlinformationen sehr schnell zu einem Kontrollverlust.¹²⁵ Neben der aktiven Informationsvermittlung (Infoveranstaltungen, Pinnwände) sollten auch Ansprechpartner und Möglichkeiten zur Interessensvertretung geschaffen werden (z.B. Multiplikatoren, Beschwerdestellen, Betroffenenvertreter, Selbstverwaltung). Das Ziel muss sein, den Betroffenen ein möglichst hohes Maß an Selbstbestimmung und bestenfalls Übergang in die Selbsthilfe zu ermöglichen.¹²⁶ Dabei müssen u.U. verschiedene Fremdsprachen berücksichtigt werden.

¹²⁰ Johann, Christian (Hrsg.): DRK-Gesetz, Handkommentar, Nomos-Verlag, Baden-Baden 2019, S.64 ff.

¹²¹ DRK-Generalsekretariat, Leitlinien für die Zusammenarbeit des DRK mit Behörden, insbesondere der Polizei im Personenauskunftswesen nach Landesrecht, 2015.

¹²² IFRC, Preparing for and Responding to Large Scale Disasters in High Income Countries, S. 29ff.

¹²³ Z. B. Google Person Finder, Facebook Safety Check.

¹²⁴ GG Art. 5.

¹²⁵ Velte, Birgit: The Role of Information in Disasters – What Can we learn from the 2011 Japan Earthquake? Beitrag zum Forschungsprojekt "Communicating Disaster" des Zentrums für interdisziplinäre Forschung der Universität Bielefeld, 2012.

¹²⁶ Camp Management Toolkit, S. Key Messages.



Kommunikation mit dem lokalen Umfeld: Dies ist notwendig, um die Versorgung zu gewährleisten und die Akzeptanz zu erhöhen. Zu beidem trägt Beschaffung bei lokalen Anbietern, ohne Konkurrenz um knappe Dienstleistungen und Ressourcen zu schaffen, bei. Es sollte wertschätzende Annahme von Spenden und Hilfsangeboten aus der Bevölkerung sowie die Öffnung von z.B. Gesundheitsleistungen an die lokale Bevölkerung vorgesehen werden.¹²⁷

1.4.4 Teilaufgabe Unterbringung

Unterkunft mit Einrichtung: Die Unterkunft muss für alle in Deutschland zu erwarteten Wetterlagen und Außentemperaturen nutzbar sein und möglichst geringen Platz-, Zeit-, Material- und Personalaufwand bei Lagerung, Transport und Aufbau verursachen. Dazu sollte sie auf verschiedenen Untergründen, für mehrere Monate nutzbar sein. Der individuelle Platzbedarf bei einer max. Verweildauer von 3 Monaten beträgt 4,5 m², die Mindesthöhe 2 m. (Für den Materialbedarf vgl. Abschnitt 1.3.1).¹²⁸

Barrierefreiheit der Einrichtungen unter besonderer Beachtung von Seh- und Höreinschränkungen, dementiellen Erkrankungen oder Senilität, Sprachbarrieren oder sonstigen Orientierungshindernissen. Kinder, ältere und pflegebedürftige Menschen müssen bei der Einrichtung der Unterkünfte besonders beachtet werden, z.B. in der Vorhaltung von Kinder- und Pflegebetten. Für einige Gruppen, wie Menschen mit eingeschränkter Mobilität oder Orientierung, oder Alleinreisende, sind ggf. bessere Privatsphäre und kürzere Wege zwischen den Unterkünften-, Verpflegungs- und Sanitäreinrichtungen notwendig. Es ist daher vorteilhaft, die Nothilfe-Camps in Abschnitte zu unterteilen, in denen z.B. unbegleitete Kinder und Jugendliche, oder auf Wunsch allein reisende Frauen untergebracht werden, oder die Barrierefreiheit gewährleistet ist. Da Zelte wenig Privatsphäre erlauben, ist hier die Zuteilung der Betroffenen auf die Zelte entscheidend (s. 1.3.1).

Aufbau und Instandsetzung: Fachgerechter Aufbau von Zelten oder Instandsetzung von Gebäuden unter Berücksichtigung von individuellem Platzbedarf, Sicherheit, Beleuchtung, Brandschutz und Barrierefreiheit erfordert ein hohes Maß an Vorplanung, Arbeitskräften, Gerät und Fachexpertise. Zu beachten ist, dass die einzelnen Bauvorschriften und Brandschutzbestimmungen der Länder eingehalten und entsprechend genehmigt werden müssen.¹²⁹ Gesamt-Flächenbedarf sowie ggf. notwendige Vorbereitung (Befestigung oder Drainage) ergibt sich aus den örtlichen Gegebenheiten. Tiefbauarbeiten bei der Flächenvorbereitung sind ohne das THW, die Bundeswehr oder spezialisierte private Anbieter nicht möglich.

Stromversorgung, Heizung / Klimatisierung: Es wird eine Raumtemperatur von 18°C in Unterkünften und Gemeinschaftsräumen angestrebt. Für die Einrichtung der Stromversorgung und Heizung ist besondere Fachexpertise (Elektrotechnik, Arbeitssicherheit, Brandschutz) notwendig. Eine Klimatisierung ist nur bei längeren Hitzewellen und für besonders vulnerable Gruppen notwendig.

¹²⁷ Vgl. DRK-Shelter Guidelines, S. 22.

¹²⁸ Vgl. Ausführungen und Quellenangaben in Abschnitt 1.2.1

¹²⁹ Vgl. DRK-Shelter Guidelines, S. 21.

1.4.5 Teilaufgabe Wasser, Sanitärwesen und Hygiene (WASH)



Trinkwasser: Die Aufbereitung, Lagerung und Ausgabe von Trinkwasser erfordert die entsprechende Infrastruktur, die mehrere Stunden am Tag von geschultem Personal betrieben werden muss. Die Betroffenen müssen Zugang unter entsprechenden hygienischen Bedingungen (Details s. Abschnitt 1.3.3) erhalten. Für die Entnahmestellen sollte zur Kontrolle des Wasserverbrauchs und aus hygienischen Gründen klare Regeln gelten, die transparent kommuniziert (Sensibilisierungsmaßnahmen, Schilder) und ggf. durchgesetzt werden müssen. Eine Verteilung an Menschen mit eingeschränkter Mobilität sollte im Rahmen der Nachbarschaftshilfe im Camp kein Problem sein, muss aber entsprechend organisiert werden.

Sanitäranlagen und Abwasserentsorgung: Zwischen 72 Stunden und 3 Monaten individueller Verweildauer sollten sich max. 20 Menschen je eine Toilette und eine Waschgelegenheit teilen, ab 3 Monaten sollten es nur noch acht Menschen sein. WCs haben einen zusätzlichen Wasser- und Reinigungsbedarf; besonderes Augenmerk ist auf die Abwasserentsorgung zu legen. Ist kein Anschluss an lokale Abwassernetze möglich, müssen diese entweder täglich extern geleert, oder Klärgruben angelegt werden. Bedarfe von Kleinkindern sowie Menschen mit Behinderung sind zu beachten. Nach o.g. Zahlen sollten behindertengerechte Toiletten für 200 Personen und Wickelplätze für 125 Kinder geplant werden. Zudem ist eine Warmwasserdusche je 50 Personen vorgesehen. Die Sanitäranlagen müssen nach Möglichkeit an das örtliche Abwassernetz angeschlossen werden. Falls Anschluss ans Abwassernetz nicht möglich ist, kann eine Pufferlösung, in der die Abwassertanks mehrfach am Tag geleert werden müssten, zum Einsatz kommen. Abgesehen von den Materialvorhaltungen sollten auch hier der Zugang (Beleuchtung, Überdachung, Nähe zu Unterkünften mobilitätseingeschränkter Personen), die Reinigung und „Nutzungsbedingungen“ (Dauer, Reinigung) geregelt werden. Wenn Wasser- und/oder Stromversorgung eingeschränkt sind (z.B. kurzfristiger Ausfall von Generatoren), sind Warmwasserduschen die ersten Ressourcen, die beschränkt werden können. Dies muss nur auch (durch Abschließen, Kommunikation, ggf. Wachdienst) umgesetzt werden.

Hygiene und Entsorgung: Die Reinigung der Sanitäranlagen erfordert einen hohen Arbeitsaufwand bei der Reinigung. Neben der professionellen Reinigung und Entsorgung der Sanitär- und Verpflegungseinrichtungen müssen die Betroffenen durch Sensibilisierungsmaßnahmen und Selbstorganisation selbst in die Pflicht genommen werden. Wenn Mülltonnen aufgestellt werden, müssen diese regelmäßig geleert und gereinigt werden. Darüber hinaus ist zu klären, was passiert, wenn die Entsorgung nach extern ausfällt. Zwischenlagerung oder Verbrennung sind technisch auch vor Ort realisierbar, mit einem hohen Aufwand bezüglich Ausnahmeregelungen, Brand- und Umweltschutz. Weitere Überlegungen zu individuellen Pflegematerialien finden sich in Abschnitt 1.4.8 Medizinische Versorgung. Insbesondere bei längerem Betrieb, Epidemien, B-Gefahrenlagen mit menschlicher (z.B. terroristischer) Ursache, oder feuchtem und/oder außergewöhnlich warmem Wetter sind weitere Maßnahmen zur Verminderung der Infektionsgefahr (Vektorkontrolle, Desinfektion, Aufklärung, Isolation) notwendig. Der Umgang mit Leichen und Todesfällen ist auf eine Weise zu regeln, die geltende Vorschriften, Identifikation, Würde der Verstorbenen und ihrer Angehörigen sowie hygienische Aspekte berücksichtigt.

1.4.6 Teilaufgabe Verpflegung (Food and Nutrition)



Ernährungs- und Beschaffungspläne: Eine zentrale Versorgung mit Nahrungsmitteln hat hohen Personalaufwand und entmündigt die Betroffenen, eine dezentrale Zubereitung von Lebensmitteln durch die Betroffenen selber ist allerdings aufgrund des Materialaufwandes, Hygiene- und Brandschutzgründen nicht realisierbar (Vgl. 1.2.1). Betroffene können als Hilfskräfte in die Vorbereitung, Essensausgabe und Betreuung (Essen anreichen) eingebunden werden (ggf. Hygieneschulungen notwendig). Im Einsatz müssen Ernährungs- unter Berücksichtigung von besonderen Bedarfen, z.B. von Schwangeren, Kindern, Babys und chronisch Erkrankten, erstellt werden. Eine Einbindung der Betroffenen in die Planung ist ratsam, um nach Möglichkeit Lösungen für weitere individuelle Bedarfe (Religionen, Unverträglichkeiten, Ideologien) zu finden. Rechnet man die Religionszugehörigkeit in Deutschland 2010 auf die 5.000 Menschen um, dann wären darunter z.B. 290 Muslime, 15 Juden und 15 Buddhisten, die vermutlich aber nicht alle bestimmte Ernährungsvorgaben einhalten.¹³⁰ Zudem steigt die Anzahl von Menschen, die sich an bestimmte Kostformern halten, stetig. So wären unter den 5.000 Modellbürgern um die 80 Veganer und 500 Vegetarier, bis zu 200 Menschen die auf Gluten verzichten und zahlreiche Menschen mit einer oder mehreren Unverträglichkeiten und Allergien. Das Angebot an Nahrungsmitteln birgt erhebliches Konfliktpotenzial, und sollte daher ernst genommen werden.

Qualitätskontrolle und Lagerung: Die Vollverpflegung von 5.000 Menschen mit 3 Mahlzeiten und 2.100 kcal am Tag ist eine nicht zu unterschätzende logistische Aufgabe. Neben der Lieferung, Qualitätskontrolle und Lagerung unter Berücksichtigung von Hygienemaßnahmen und Kühlketten sollte eine Notbevorratung vorhanden sein. Zudem müssen Nahrungsmittel im Krisenfall ggf. bewacht werden.

Zubereitung und Ausgabe: Eine zentrale Versorgung hat hohen Personalaufwand, der entweder durch externe Dienstleister oder, bei Verweildauer von einigen Wochen, auch durch die Einbindung der Betroffenen nach entsprechenden Schulungen erbracht werden kann. Bei 5.000 Menschen werden diese in mehreren dezentralen Einrichtungen und im Schichtbetrieb versorgt werden müssen. Dies erfordert, neben der entsprechenden Infrastruktur, vor allem eine solide Planung und transparente Kommunikation.

1.4.7 Teilaufgabe Soziale Betreuung

Gemeinschaftseinrichtungen: Die 5.000 Betroffenen haben, insbesondere bei mehrwöchiger Aufenthaltsdauer, einen Bedarf an Aufenthalts- und Beschäftigungsmöglichkeiten. Zur Sensibilisierung, Ablauforganisation, Anlernung von Helfern unter den Betroffenen und ihrer Selbstverwaltung sind Raumlösungen, Konzepte und Multiplikatoren notwendig. Solange das Camp die Raumlösungen stellt, können diese Aufgaben auch von externen Organisationen übernommen werden. Freizeitangebote können durch die Betroffenen selbst gestaltet werden, wenn ihnen die Räume und

¹³⁰ Statistisches Bundesamt, Verteilung der Bevölkerung in Deutschland nach Religionszugehörigkeit, 2010.

<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/701006/umfrage/verteilung-der-bevoelkerung-in-deutschland-nach-religionszugehoerigkeit/>

Kommunikationsmöglichkeiten gestellt werden. Besondere Betreuungsangebote für Kinder und Jugendliche erfordern geschultes Personal.



Eigenständige Versorgung ist ein wesentlicher Aspekt der Selbstbestimmung, z.B. mit Haushaltsgegenständen, Kleidung, bestimmten Nahrungsmitteln oder Pflegeprodukten. Zudem haben Menschen zusätzlichen Bedarf an individuellen Konsumgütern, wie Handyguthaben, besonderer Kleidung, Zeitschriften oder Zigaretten (ungefähr jeder 4. Erwachsene raucht¹³¹), den sie bei mangelnden Möglichkeiten zur Not im informellen Sektor decken.

Selbsthilfe und Normalisierung: Das Ziel ist, dass die Betroffenen so kurz wie möglich im Nothilfe-Camp bleiben. Der Fokus liegt daher auf der Beratung und Unterstützung bei der Suche nach alternativen Möglichkeiten der Unterbringung (Verwandte, Ferienwohnungen, längerfristige Einrichtungen). Dabei ist es im Sinne der Eigenständigkeit und Ressourcenschonung ratsam, den Betroffenen möglichst weitgehende Möglichkeiten zur Selbstverwaltung und Erfüllung von Gemeinschaftsaufgaben zu geben.

Beschäftigung: Soweit Menschen ihre Arbeit durch Pendeln oder Telearbeit weiterführen können, oder Arbeit in der Umgebung aufnehmen können, sollten sie dies unbedingt tun können. Zudem sollten so viele Aufgaben wie möglich durch Fach- und Hilfskräfte unter den Betroffenen selbst übernommen werden. Ob dies im Rahmen einer Arbeitsverpflichtung, Freiwilligkeit, gegen Geld oder Leistungen geschieht, ist im Einsatzfall zu klären. Dabei ist zu klären, ob die Betroffenen für gegenseitige Dienstleistungen (Haarschneiden, Massage, Physiotherapie, Kinderbetreuung, Botendienste) Bezahlung annehmen dürfen und ob für die Arbeitsleistung im Camp Gewerbeanmeldungen, Umsatzsteuerpflicht, Sozialversicherungspflichten, Ausschreibepflichten und Qualifikationsbestimmungen vollumfänglich gelten.

Zugang zu Verwaltungs-, Sozial- und Dienstleistungen: Um sich selbst zu helfen, brauchen die Betroffenen Zugang zu Behörden (Bürgerämter, Sozialleistungen, Ausländerbehörde). Wo dies online möglich ist (Banken und weiteren Dienstleistungen) reicht die Bereitstellung eines Internetanschlusses. Ansonsten müssen mit den zuständigen Gemeinden dezentrale Verwaltungsbesuche oder Transportmöglichkeiten abgestimmt werden.

Notfall-Schule: Wenn Kinder und Jugendliche länger als zwei Wochen, aber kürzer als drei Monate im Camp verbleiben, ist ein vorübergehender besuch umliegender Schulen ggf. nicht möglich, ein provisorischer Unterricht jedoch nötig, um nach der Rückkehr oder Umzug in Aufnahmegebiete den Anschluss nicht verloren zu haben. Zudem bietet Schulunterricht den Kindern Stabilität und Normalität, um mit der traumatischen Erfahrung der Evakuierung umzugehen.

Psycho-soziale Betreuung: Eine Evakuierung stellt eine extreme Stresssituation dar, die durch Unsicherheit, Entmündigung und unkomfortable Lebensbedingungen noch verstärkt wird. Ein beachtlicher Teil der Bevölkerung (172/5.000) leidet an psychischen Erkrankungen (Depressionen, Angststörungen)¹³². Verlust der Wohnung, Unsicherheit über die eigene Zukunft oder das Schicksal von Angehörigen, Gewalterfahrung oder Todesfälle im Umfeld erhöhen das Stresslevel. Geschultes

¹³¹ Drogen- und Suchtbericht, S. 42

¹³² RKI: Gesundheitsberichterstattung des Bundes 2016, S. 42ff.

Personal für Präventionsmaßnahmen und Beratungsangebote in geschützten Räumen sind, vor allem für Kinder, notwendig. Vermittlung religiöser Seelsorge und weiterer Beratungsangebote ist anzustreben. Dies dient sowohl der Früherkennung und Prävention von post-traumatischen Belastungen als auch der Beratung und Betreuung bei bereits erfolgter Traumatisierung.



1.4.8 Teilaufgabe Medizinische Versorgung

Eine sanitätsdienstliche oder notfallmedizinische Versorgung ist nicht Teilaufgabe der Betreuung. Anders als im Sanitätsdienst im Katastrophenschutz liegt der Schwerpunkt allerdings auch nicht auf der Notfallversorgung bei akuten oder lebensbedrohlichen Situationen, sondern auf der alltäglichen, nicht minder lebensrettenden Versorgung.

Basisgesundheitsversorgung: Die Betroffenen müssen in irgendeiner Form Zugang zu adäquater allgemeinmedizinischer Gesundheitsversorgung haben, da ein signifikanter Teil der deutschen Durchschnittsbevölkerung unter einer oder mehreren chronischen Erkrankungen leidet, die regelmäßige Untersuchungen, Heilbehandlungen oder Medikamenteneinnahme erfordern. Hinzu kommen die unter Extrembedingungen signifikant erhöhten Infektionserkrankungen (z.B. der oberen Atemwege, Harnwege) und, bei eingeschränkten hygienischen Bedingungen, Durchfallerkrankungen mit daraus folgender Dehydratation, insbesondere bei vulnerablen Gruppen (z.B. ältere Menschen, Kinder).

Art der Erkrankungen	Bevölkerungsanteil		
	DEU	in %	pro 5.000
Krebs	4.260.565	5,31%	266
Psychische Störungen und Verhaltensstörungen	2.765.881	3,45%	172
Herz-Kreislauf-Erkrankungen	4.623.567	5,76%	288
Muskuloskeletale Erkrankungen	3.771.654	4,70%	235
Demenz	1.400.000	1,75%	87
Diabetes ¹³³	5.896.148	7,35%	368
Asthma Bronchiale ¹¹⁷	4.291.754	5,35%	268

Tabelle 4: Prävalenz chronischer Erkrankungen in Deutschland. Eigene Darstellung nach Daten des RKI¹³⁴

Gynäkologie und Geburtshilfe: Zudem erfordern insb. Schwangerschaften (ca. 50) und entsprechende Geburten¹³⁵, sowie die postnatale Betreuung (ca. 100 Stillende¹³⁶) den Zugang zu Gynäkologie und Geburtshilfe.

¹³³ Fuchs / Busch / Lange et al.: Prevalence and patterns of morbidity among adults in Germany. Results of the German telephone health interview survey German Health Update 2009. Bundesgesundheitsblatt 55(4), 2012, S. 576 bis 586.

¹³⁴ RKI: Gesundheitsberichterstattung des Bundes 2016, S. 30ff.

¹³⁵ Statistisches Bundesamt, Geburten, 2017, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Geburten/_inhalt.html, abgerufen am 2. Juni 2019.

¹³⁶ S. Altersstatistik unter Abschnitt 1.1.



Präventivmedizin: Neben Impfungen, die standardmäßig verpflichtend sind, kommen in einer Camp-Situation ggf. verschiedene empfohlene Impfungen (z.B. Influenza, Pneumonie) hinzu. Bei Epidemien, Krankheitsausbrüchen in der Einrichtung oder sonstigen B-Gefahrenlagen sind zusätzliche Isolationsmaßnahmen vorzusehen. Die veränderten Hygiene- und Lebensbedingungen erfordern ggf. Gesundheitsaufklärungs- und Präventionskampagnen.

Referenz- und Überweisungssystem in weiterführende medizinische Versorgung oder bei lebensbedrohlichen Situationen, inkl. qualifiziertem Patiententransport.

Pflege: Ungefähr $\frac{3}{4}$ der 3,3 Mio. Pflegebedürftigen in Deutschland werden zuhause versorgt und entsprechend evakuiert. Zur Überlebenssicherung von pflegebedürftigen, chronisch erkrankten oder schwer behinderten Menschen gehören eine entsprechende Unterbringung (Wärme, Barrierefreiheit), die Vorhaltung von medizinischen Materialien, Pflegemitteln und Mobilitätshilfen bzw. Wartung mitgebrachter Geräte wie Sauerstoffgeräten, künstlicher Zu- und Ausgänge, Insulinpumpen usw.

Pfle- ge- grad	Beeinträchtigungen der Selbständigkeit oder Fähigkeiten	Bevölkerungsanteil		
		DEU	in %	pro 5.000
PG 1	geringe	167.156	0,21%	10
PG 2	erhebliche	1.456.020	1,82%	91
PG 3	schwere	936.553	1,17%	58
PG 4	schwerste	509.516	0,64%	32
PG 5	schwerste, mit besonderen Anforderungen an die pflegerische Versorgung	232.754	0,29%	15
insg.		3.301.999	4,12%	206

Tabelle 5: Bevölkerungsteile mit Pflegegrad 1 bis 5.
Eigene Darstellung nach Daten des Bundesgesundheitsministeriums zur Statistik der Pflegeversicherung¹³⁷

1.4.9 Teilaufgabe Schutz und Sicherheit

Risikoanalyse und Sicherheitskonzept: Sicherheits- und Präventionskonzepte werden lageabhängig aufgrund von Risikoanalysen erstellt. Dies beinhaltet die Analyse von externen und internen Gefahren, wie militärischen Handlungen, Kriminalität (Diebstahl, BTM-Delikte), Naturgefahren, Aufstand der Betroffenen, Gewalt, sowie besonderer Schutzbedürfnisse (von Kindern oder gegen sexuelle Übergriffe), sowie die vorhandenen Strukturen, Mitigations- und Präventionsmöglichkeiten. Sicherheitsmaßnahmen, wie Zugangskontrollen, Umzäunung, Alarmanlagen, Wach- und Sicherheitsdienste oder Schutzräume, sind in Zusammenarbeit mit den lokalen Sicherheitskräften zu identifizieren und umzusetzen. Hier ist besonders hervorzuheben, dass die Betroffenen in die Identifizierung von Bedrohungen und

¹³⁷ Bundesgesundheitsministerium: Zahlen und Fakten zur Pflegeversicherung.
https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/Downloads/Statistiken/Pflegeversicherung/Zahlen_und_Fakten/Zahlen_und_Fakten_11_07_2018.pdf

Maßnahmen eingebunden werden sollten und dass solche Konzepte einen klaren Schutzcharakter (und nicht etwa einen Überwachungs- oder Repressionscharakter) haben sollten.



Sicherheitsmaßnahmen: Je nach Sicherheitskonzept und lokalen Bedingungen sind verschiedene Maßnahmen zum Schutz und zur Zugangskontrolle notwendig. Eine erste Zugangskontrolle in Abstand zur Einrichtung weist Fahrzeuge in Richtung von Parkplätzen und reguliert den Andrang auf die Registrierung. Direkt am Eingang der Einrichtung sind Räume zur Registrierung und Zugangskontrolle notwendig. Diese müssen lagebedingt ausreichend Platz für Warteräume, Sicherheitskontrollen, Gesundheitschecks und Dekontamination bieten. Weitere Maßnahmen wie Alarmanlagen oder Schutzräume sind in Zusammenarbeit mit den lokalen Sicherheitskräften zu identifizieren und ggf. mit privaten Wach- und Sicherheitsdiensten umzusetzen. Insbesondere bei Unzufriedenheit mit Informations- und Leistungsangebot, ist ggf. eine Durchsetzung des Hausregeln notwendig, z.B. bei illegalen Aktivitäten (Drogenkonsum, illegaler Handel), Reglementierung des Zugangs zu Leistungen, Ruhestörungen anderer Betroffener, oder unerwünschter politischer Aktivität, Propaganda, Radikalisierung und Rekrutierung.

Besonderer Schutzbedarf: Besondere Beachtung gilt vulnerablen Personen, wie z.B. unbegleiteten Minderjährigen, Frauen und LGBTI*-Personen, älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen. Präventionskonzepte für besondere Formen der Gewalt (z.B. sexuelle, gegen Kinder) sind zu erstellen. Dies kann bauliche oder organisatorische Maßnahmen, Aufklärung, Beratungsangebote und Rechtsbeistand beinhalten. Flüchtlingsunterkünfte erstellen meist ein einrichtungsinternes Schutzkonzept.¹³⁸

1.4.10 Teilaufgabe Logistik

Die Logistik der Vorhaltung, des Transports und Aufbaus/Verteilung ist ein enormer Kraftakt, der in der ersten Einsatzphase erheblichen Personalbedarf mit sich bringt. Mehr dazu in Kapitel 2.4. Dazu kommt der Betrieb, mit Ver- und Entsorgung, Verteilung und Instandhaltung (Hausmeisterdienste, Austausch verschlissener Materials, kleinere Reparaturen, Betankung und Betrieb von Generatoren). Technische Fachexpertise für größere Reparaturen kann ggf. standortübergreifend eingesetzt werden.

1.5 Definition von Schnittstellen

Die Schnittstellen sind davon abhängig, wie die Entscheidungskompetenz, Zuständigkeit und Aufgaben zwischen Behörden, Hilfsorganisationen, privaten Dienstleistern oder weiteren Organisationen aufgeteilt wird. Dementsprechend können die folgenden Akteure direkt in der Verantwortung für bestimmte Aufgabenbereiche sein, oder eine Schnittstelle zu den betreibenden Hilfsorganisationen darstellen.

¹³⁸ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend / UNICEF: MINDESTSTANDARDS zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften, 2018, S.11-13.



1.5.1 Bund und Länder

Das BMI, bzw. der ggf. aktivierte Krisenstab, entscheidet über die Mobilisierung und den Einsatz des mobilen Betreuungsmoduls und alarmiert im Rahmen seiner Zivilschutzkompetenz gemäß des Zivilen Alarmplan (ggf. als Ziffer ZAP). Nach Alarmierung durch den Bund ist eine enge Abstimmung und Komplementarität zu den Evakuierungs-, Nothilfe- und Betreuungsmaßnahmen im Katastrophenschutz des jeweiligen Landes notwendig. Fachliche Schnittstellen zu Bundes- und Landesverwaltungsdienststellen, z.B. Agentur für Arbeit, können durch das Regime der Sicherstellungsgesetze in bestimmten Fällen zentrale Bedeutung einnehmen (z.B. Arbeitssicherstellungs-, Bundesleistungs-, Landbeschaffungsgesetz). Ggf. können Zuständigkeiten beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) bestehen. Im Rahmen der Ernährungssicherstellung sind ggf. Absprachen mit der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) bzw. der zuständigen Landesbehörde notwendig.

1.5.2 Gemeinden und kreisfreien Städte bzw. Landkreise

Da evakuierte- bzw. sich selbst evakuierende Personen ihren Wohnsitz nicht dauerhaft aufgeben und im Falle einer Notunterbringung vorerst nicht festzulegen ist, wie lange die Verweildauer in der Notunterkunft sein wird, sind Einzelfragen zur Meldepflicht¹³⁹ zu klären. Grundsätzlich bleibt die Zuständigkeit der kommunalen Selbstverwaltung einschließlich der Aufgaben als untere staatliche Verwaltungsbehörde der Gemeinden und kreisfreien Städte bzw. Landkreise unberührt; z.B. melderechtliche Vorschriften, Aufenthaltsregelungen, Sozialleistungen nach SGB II, politische Repräsentation (inkl. Wahlbeteiligung), baurechtliche Vorschriften, Jugendämter für unbegleitete Minderjährige, Schulämter, Gesundheitsämter einschließlich Aufgaben nach dem Infektionsschutzgesetz. In jedem Falle muss die Planung in enger Absprache mit den lokalen Behörden stattfinden.

1.5.3 Polizei und nichtpolizeiliche Gefahrenabwehr

Zur zuständigen Einsatzleitung der Gefahrenabwehrbehörden vor Ort sollte ein enges Kooperationsverhältnis bestehen, ggf. mit Austausch von Verbindungselementen. Informationen über die Einsatzplanung sollten frühzeitig mit den örtlich zuständigen Polizeibehörden ausgetauscht werden, damit die Abdeckung der Standorte gewährleistet werden kann (z.B. Streifendienst, mobile Wachen). Gleiches gilt für die Feuerwehren. Sicherheitskonzepte sollten in enger Absprache mit den örtlichen Behörden erstellt werden.

1.5.4 Bundesanstalt Technisches Hilfswerk

Der Zivilschutzauftrag des THW ist gesetzlich festgelegt. Er wird operationell konkretisiert im THW- Rahmenkonzept. Die Schnittstellen zu den mobilen Betreuungskomponenten bestehen v.a. in kurzfristiger technischer Unterstützung bei Tiefbauarbeiten bei Bauleistungen, insbesondere im Zusammenhang mit großflächigen Erdbewegungen, Befestigungen von Flächen und Wegen, Einbringung von Schotter und ähnlichen Baustoffen, vom Leitungsbau (Elektro, Wasser, Abwasser),

¹³⁹ Vgl. Rahmempfehlung Evakuierung, 2014.

Einfriedung, Erstellung einfacher Hochbauten, Einsatz von Gerüsten und Notinstandsetzung der öffentlichen Versorgungseinrichtungen. Ebenfalls kann das THW, wenn nicht anderweitig gebunden, mit seiner Transportkapazität eingebunden werden.



1.5.5 Versorgungsdienstleister

Zur Ver- und Entsorgung sind Vereinbarungen mit kommunalen und privatwirtschaftlichen Versorgungsunternehmen für Energie, Wasser, Abwasserentsorgung, sonstige Entsorgung, Telekommunikation und Transport nach Bedarf zu treffen. Ebenso ist die Versorgung mit Lebensmitteln mit entsprechenden Versorgern sicherzustellen.

1.5.6 Kirchen, Sozial- und Wohlfahrtsverbände, Vereine, Gesundheitswesen

Vor Ort tätige Wohlfahrtsverbände können bestimmte Betreuungs- und Beratungsleistungen übernehmen, oder, gemäß ihren Wünschen und Fähigkeiten, zusätzlich eingebunden werden. Weitere ortsansässige Vereine können, insbesondere im arbeitskraftintensiven Aufbau und der Nachbereitung, eingebunden werden. Dabei sollte insb. Menschenrechtsorganisationen der Zugang gewährt werden. Für die Anschlussversorgung von Kranken und ggf. Verletzten muss ein Zugang zu niedergelassenen Ärzten und Fachärzten, Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen etabliert werden.

1.5.7 Bundeswehr

Als Ansprechpartner der Bundeswehr stehen vor Ort die Kreis- und Bezirksverbindungskommandos (KVK/BVK) zur Verfügung. Auf Bundesebene ist das Kommando Territoriale Aufgaben zuständig. Die zivil-militärische Abstimmung ist bereits in der Planung wichtig, um zivile und militärische Planung abzustimmen. Im Einsatz ist besonders der Austausch von Informationen zur Lagebilderstellung relevant. Zivile und militärische Dienststellen unterstützen sich in der Gesamtverteidigung gegenseitig (ZMZ-I).¹⁴⁰ Dabei müssen die Anforderungen verschiedenen Bereiche, wie die Unterstützung der Streitkräfte, der Host Nation Support sowie Unterstützungsleistungen der Bundeswehr im Zivilschutz miteinander harmonisiert werden.

1.5.8 Internationale Akteure

In Lagen in denen die EU, Nachbarländer oder NATO involviert sind, ergeben sich ggf. Schnittstellen im Rahmen der grenzübergreifenden Koordination oder internationalen Organisationen und ihren Einsatzkräften.

1.6 Grad der Autarkie und Durchhaltefähigkeit

Die mobilen Betreuungskomponenten sollen im Einsatz möglichst autark von ihrer Umwelt funktionieren. Diese Autarkie hat verschiedene Limitierungen, die sich aus den finanziellen Grenzen der Vorhaltung, praktischen Gesichtspunkten und geltenden

¹⁴⁰ Vgl. Konzeption der Bundeswehr (KdB), S. 5 und 11.



Rechtsvorschriften ergeben. Durch spezifische Bestimmungen in der Notstandsgesetzgebung, die eine vorübergehende Lockerung bestimmter Standards ermöglichen, oder gezielte Forschung und Entwicklung, könnten ggf. die Autarkie steigernde Lösungen entwickelt werden. Dies muss im Einzelnen geprüft werden.

- Die Stromerzeugung mit Generatoren ist von **externer Dieselversorgung** abhängig. Photovoltaikanlagen sind von der Kapazität her nicht ausreichend. Weitere Speicher- und Hybridlösungen sind nur längerfristig denkbar.
- Für die **Abwasserentsorgung** sollte in jedem Falle ein Anschluss ans öffentliche Abwassernetz angestrebt werden. Eine "Pufferlösung" mit Abwassertanks ist zwar eingeplant und möglich, geht aber mit täglicher Leerung durch externe Anbieter einher und ist daher störungsanfällig.
- Auch die **Abfallentsorgung** muss durch externe Anbieter gewährleistet werden. Lokale Zwischenlager- oder Entsorgungssysteme müssten separat genehmigt werden und sind, wenn überhaupt, nur mittelfristig realisierbar.
- **Trinkwasser**, welches vor Ort aufbereitet wird, steht in geprüfter Qualität nach Trinkwasserverordnung erst nach einigen Tagen zur Verfügung.
- **Verbrauchsgüter** wie Nahrungsmittel, Medikamente, Ersatzmaterial und externe Dienstleistungen für Sicherheit, Reinigung und ggf. Catering werden im Einsatzfall beschafft.
- Für **Flächenvorbereitung** (Tiefbauarbeiten o.ä.) müssen externe Dienstleister oder Organisationen herangezogen werden, ggf. mit Vorabsprachen zur zeitnahen Gewährleistung.
- Eine der größten Engpassressourcen ist in der Krise der **Transport**, sowohl durch eine Verknappung von Transportfahrzeugen und Kraftstoff als auch durch Beschränkung und Überlastung der Transportwege.

1.7 Mobilisierung

Vorlaufphase: Mögliche Standorte sollten unter Berücksichtigung der Eignung der Fläche (z.B. Größe, Bodenbeschaffenheit) und des Umfelds (z.B. Anschlussfähigkeit an die lokale Infrastruktur) bereits in der Vorhaltungsphase, gemeinsam mit den Gemeinden, identifiziert werden. Wenn Flächen bereits als Zivilschutzflächen ausgewiesen sind, können bestimmte logistische Vorbereitungen und Absprachen mit lokalen Organisationen bereits im Vorfeld den eigentlichen Einsatz erheblich erleichtern und beschleunigen.

Mobilisierung (D +72h): Die Mobilisierung ist innerhalb von 72 Stunden nach Zuweisung eines geeigneten Geländes nur dann möglich, wenn sich die Materialien und ein Grundstock an Einsatzleitungskräften bereits in Einsatzbereitschaft befinden. Für den personalintensiven Aufbau und die Einrichtung der Fläche sind sehr kurzfristig Unterstützung von THW, lokalen Helfern, lokalen Katastrophenschutz-einheiten, Gefahrenabwehrbehörden oder der Bundeswehr notwendig.

Betrieb: Für den Betrieb ist die kurzfristige Rekrutierung Betroffener, vor Ort, über Dienstleister oder von Personalpools innerhalb von 72 Stunden notwendig.

2. Übersicht Betreuungsdienst im deutschen Bevölkerungsschutz



2.1 Übersicht Betreuungsdienst der Hilfsorganisationen im Katastrophenschutz der Länder

Spätestens mit der Neuordnung des Zivilschutzes durch in Kraft treten des Zivilschutz-Neuordnungsgesetz¹⁴¹ 1997 verloren langanhaltende Betreuungslagen als Szenarien von Massenbewegung der Bevölkerung in einem ggfls. „heiß“ werdenden „Kalten Krieges“ ihre Bedeutung. An ihre Stelle traten eher kurz- und mittelfristige Betreuungsszenarien, wie z.B. die Evakuierung zur Entschärfung von Munitionsfunden aus dem 2. Weltkrieg. Viele bestehende Zivilschutzressourcen wurden abgeschafft. In den Zivilschutz wird seit 2008 überwiegend auf der Grundlage des Ausstattungskonzeptes „Ergänzende Ausstattung des Bundes für den Katastrophenschutz der Länder“¹⁴² investiert. Ziel des Ausstattungskonzeptes war vorwiegend die schwerpunktmäßige Ergänzung des Katastrophenschutzes der Länder für Sonderlagen, insbesondere CBRN-Gefahren und den Massenanfall von Verletzten. Durch die Integration der ergänzenden Ausstattung in die jeweiligen Länderkonzepte sollte innerhalb des Ergänzungsvolumens der Länder die flexible Anpassung an regionale Besonderheiten ermöglicht werden. Dies führte zu einer weiteren Fokussierung auf die Bedürfnisse von Betreuungslagen im Rahmen des Katastrophenschutzes und der Gefahrenabwehr. Der heutige Betreuungsdienst im KatS ist auf die Bedürfnisse der alltäglichen Gefahrenabwehr bis hin zu Großschadenslagen gut vorbereitet.

2.1.1 Fachdienst Betreuung im Katastrophenschutz: Konzepte in den Ländern

Der **Fachdienst Betreuung** spielt im Katastrophenschutz und in der alltäglichen Gefahrenabwehr eine große, wenn auch oft zugunsten des Sanitätsdienstes unterschätzte, Rolle. Betreuungslagen in der alltäglichen Gefahrenabwehr, zum Beispiel Streckensperrungen bei Unwetter oder Großschadenslagen, erfordern den schnellen Aufbau und die zügige Herstellung der Betriebsbereitschaft innerhalb weniger Stunden. Dies setzt eine intakte Infrastruktur und eine hohe Anzahl von Helfern voraus. Der Betrieb kann von einigen Stunden bis zu wenigen Tagen andauern. Ein schneller Rückbau und die Wiederherstellung der Einsatzbereitschaft sind zwei weitere Aspekte des Betreuungseinsatzes in der alltäglichen Gefahrenabwehr. In seiner heutigen Ausprägung ist der Fachdienst Betreuung auf hoch volatile Lagen mit kurzfristige Lageänderungen ausgerichtet, was mit einem erheblichen personellen und materiellen Ressourcenansatz verbunden ist. Dies macht sich in der Vorhaltung bemerkbar.

Die Katastrophenschutzgesetze der Länder und die zugehörigen Verwaltungsvorschriften definieren die Aufstellung und Funktionsweise der Landes-Katastrophenschutz-

¹⁴¹ Gesetz zur Neuordnung des Zivilschutzes (Zivilschutzneuordnungsgesetz – ZSNeuOG) vom 25. März 1997

¹⁴² „Ergänzende Ausstattung des Bundes für den Katastrophenschutz“, verabschiedet von der Innenministerkonferenz der Länder (IMK) am 27. Juli 2007 auf der Grundlage der Konzeption des Bundes vom Mai 2007.

schutzeinheiten und deren Gliederung und Verteilung im Landesgebiet. Teilweise wird die Ausstattung mit Fahrzeugen und Materialien darin näher definiert.



Berlin	
Gesetz über die Gefahrenabwehr bei Katastrophen (Katastrophenschutzgesetz – KatSG)	https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-KatSchGBErahmen
Brandenburg	
Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz - BbgBKG)	https://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbgkg
Baden-Württemberg	
Gesetz über den Katastrophenschutz (Landeskatastrophenschutzgesetz - LKatSG)	http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=KatSchG+BW&psml=bsbawueprod.psml&max=true&aiz=true
Bayern	
Bayerisches Katastrophenschutzgesetz (BayKSG)	https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayKatSchutzG?AspxAutoDetectCookieSupport=1
Bremen	
Bremisches Hilfeleistungsgesetz (BremHilfeG)	https://www.transparenz.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen2014_tp.c.141877.de&asl=bremen02.c.732.de&template=20_gp_ifg_meta_detail_d
Hamburg	
Hamburgisches Katastrophenschutzgesetz (HmbKatSG)	http://www.landesrecht-hamburg.de/jportal/portal/page/bshaprod.psml?showdoccase=1&doc.id=jlr-KatSchGHARahmen&st=lr
Hessen	
Hessisches Gesetz über den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz (Hessisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz - HBKG)	https://innen.hessen.de/sicherheit/feuerwehr/infothek/gesetz
Mecklenburg-Vorpommern	
Gesetz über den Katastrophenschutz in Mecklenburg-Vorpommern (Landeskatastrophenschutzgesetz - LKatSG M-V)	http://www.landesrecht-mv.de/jportal/portal/page/bsmvprod.psml?showdoccase=1&st=lr&doc.id=jlr-KatSchGMV2016pIVZ&doc.part=X&doc.origin=bs



Niedersachsen	
Niedersächsisches Katastrophenschutzgesetz (NKatSG)	http://www.nds-voris.de/jportal/?quelle=jlink&query=KatSchG+ND&psml=bsvorisprod.psml&max
Nordrhein-Westfalen	
Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (BHKG)	https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vd_id=15416&vd_back=N886&sg=2&menu=1
Rheinland-Pfalz	
Landesgesetz über den Brandschutz, die allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz (Brand- und Katastrophenschutzgesetz, LBKG)	http://landesrecht.rlp.de/jportal/?quelle=jlink&query=Brand%2FKatSchG+RP&psml=bsrlpprod.psml
Saarland	
Gesetz über den Brandschutz, die Technische Hilfe und den Katastrophenschutz im Saarland	https://www.saarland.de/mibs/DE/institution/landesfeuerweherschule/service/downloads/Gesetz_SBKG_2015.html
Freistaat Sachsen	
Sächsisches Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz (SächsBRKG)	https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/4911
Sachsen-Anhalt	
Katastrophenschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KatSG-LSA)	https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/4911
Schleswig-Holstein	
Gesetz über den Katastrophenschutz in Schleswig-Holstein (LKatSG)	http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/portal/t/mvg/page/bsshoprod.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=1&fromdoctodoc=yes&doc.id=jlr-KatSchGSHrahmen&doc.part=X&doc.price=0.0#focuspoint
Thüringen	
Thüringer Gesetz über den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz	https://landesrecht.thueringen.de/bsth/document/jlr-Brand_KatSchGTH2008rahmen

Tabelle 6: Übersicht der Gesetze Katastrophenschutzgesetze der Länder¹⁴³
Darstellung durch das DRK.

In den Katastrophenschutzgesetzen der Länder kommt die Aufgabe Betreuung Betroffener in unterschiedlicher Form vor. Doch wird in Konzepten der Behörden und Hilfsorganisationen für den Katastrophenschutz einheitlich von **Betreuungsplätzen (BTP)** gesprochen. Dies sind Räume zum Aufenthalt und zur Versorgung einer größeren Anzahl betroffener-, unverletzter Personen. Das Leistungsspektrum kann

143

https://www.bbk.bund.de/DE/Service/Fachinformationsstelle/RechtundVorschriften/Rechtgrundlagen/Bundeslaender/bundeslaender_node.html



soziale Betreuung, Unterbringung und Verpflegung umfassen. Zudem ist eine begrenzte sanitätsdienstliche Versorgung leicht verletzter Personen möglich. Ein BTP kann zwischen 100 und 500 Betroffene über einen Zeitraum von 24-28h, im Ausnahmefall bis zu 72h, betreuen und versorgen.

Die unteren Katastrophenschutzbehörden (Kreise und kreisfreie Städte) und Gemeinden halten zudem oftmals kleinere Betreuungseinheiten für 25 bis 50 Personen vor, die auch im Rahmen der allgemeinen Gefahrenabwehr außerhalb des Katastrophenfalls genutzt werden. Der Einsatz kann sowohl vorgeplant, zum Beispiel bei Evakuierungen im Rahmen der Kampfmittelräumung, oder als auch spontan aufgrund eines plötzlichen Betreuungsbedarfes, der durch einen Unglücksfall oder eine andere Schadenslage verursacht wird, erfolgen. Betreuungsplätze und -einheiten werden häufig im Rahmen der überörtlichen Hilfe am Schadensort eingesetzt.

Neben Betreuungsplätzen der Katastrophenschutzeinheiten enthalten Evakuierungspläne Vorgaben zu **Notunterkünften**. Nach 48h ist die Betreuung nicht mehr primär Aufgabe des Katastrophenschutzes, sondern weiterer Verwaltungsbehörden.¹⁴⁴ Notunterkünfte sollen zeitnah zur Verfügung stehen und dafür geeignet sein, die aufgenommenen Personen adäquat unterzubringen, wobei „adäquat“ nicht im Detail definiert ist, oder sich auf die internationalen Mindeststandards berufen. Die Mindestanforderungen steigen nach diesen Standards mit der Verweildauer. Eine Unterbringung, zum Beispiel auf Feldbetten in Sporthallen, mag für einen Einsatz von wenigen Stunden bis Tagen adäquat sein, ist aber für einen längeren Zeitraum ungeeignet.

Betreuungsplätze können **100 - 500** Betroffene über einen Zeitraum von bis zu 72h betreuen. Für die Betreuung von 500 Personen sind **40 - 105** Helfer vorgesehen.

Die **personelle Besetzung** der Betreuungsplätze erfolgt durch die anerkannten Hilfsorganisationen, in diesem Fall überwiegend durch ehrenamtliche Helfer, oder private Leistungserbringer. Zum Teil kommen ehrenamtliche Einheiten und kommerzielle Dienstleister gemeinsam zum Einsatz, insbesondere in geplanten Einsätzen. Die Anzahl der vorgesehenen Helfer ist länderabhängig. Die Verpflegung kann durch die Hilfsorganisationen mittels Verpflegungsgruppen selbst hergestellt werden (zum Teil ist der Helferbedarf dabei nicht in den Grundbedarf eingerechnet), oder über externe Dienstleister beschafft werden. Die ergänzende medizinische Betreuung und Versorgung von Nicht- oder Leichtverletzten sowie die psychische Notfallversorgung oder Krisenintervention können zu weiterem Helfer- und Kompetenzbedarf führen.

Weiterhin gehören die **Erfassung und Registrierung** von Betroffenen zu den essenziellen Aufgaben des Betreuungsdienstes. Neben der gesetzlichen Verpflichtung des DRK-Gesetzes¹⁴⁵ zur Errichtung eines amtlichen Auskunftsbüros ist eine Erstregistrierung¹⁴⁶ vorgesehen; meist mittels analoger Suchdienst-/ Begleitkarte oder Ausweis und Bezugskarte. Neben der analogen Registrierung werden die Daten in EDV-gestützte Systeme übertragen. Diese sind im Gegensatz zu den Meldekarten nicht bundeseinheitlich. Die gängigste Software des DRK-Suchdienst und der Kreisauskunftsbüros ist Xenios. Daneben gibt es in den einzelnen DRK-

¹⁴⁴ Vgl. z.B. Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport. (2018). Sonderschutzplan Betreuungsdienst Kap. 4.1.3. Abs.4

¹⁴⁵ § 2 Absatz 3 des DRK-Gesetz vom 5. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2346), das durch Artikel 9a des Gesetzes vom 27. Juli 2017 (BGBl. I S. 2575) geändert worden ist.

¹⁴⁶ Deutsches Rotes Kreuz e.V. (2014). Fachdienstausbildung Suchdienst -Auskunftswesen bei Konflikten und Katastrophen.



Landesverbänden unterschiedliche Systeme, wie zum Beispiel CrisCom oder klassische Excel Tabellen. In der Flüchtlingshilfe hat sich in einigen Ländern das Quartiersmanagement von Cevisio durchgesetzt. Zusätzlich wird in einigen Ländern das System GSL.net als Schnittstelle zwischen Hilfsorganisationen, Feuerwehr und Polizeibehörden genutzt. Kommt es zu einer längeren Unterbringung müssten neben der Erstregistrierung melderechtliche Vorgaben berücksichtigt werden.

Die meisten Konzepte der Betreuungsplätze enthalten bislang keine konkreten Vorgaben zur **Unterbringung vulnerabler Personen**, wie zum Beispiel Pflegebedürftige.¹⁴⁷ Bei geplanten Evakuierungen werden Pflegebedürftige in andere Einrichtungen verlegt. Bei schwierig zu evakuierenden Einrichtungen innerhalb des Evakuierungsradius werden diese in der Praxis von der Evakuierung ausgenommen und besondere (Gebäude) Schutzmaßnahmen ergriffen.¹⁴⁸ Mehrere Forschungsprojekte (v.a. KOPHIS¹⁴⁹) haben sich mit dieser Thematik befasst. Während es erste Feldversuche zu mobilen Betreuungsplätzen für pflegebedürftige Personen gibt, ist die allgemeine Empfehlung, die Pflegeeinrichtungen und -dienste in die Vorbereitung auf Extremsituationen einzubinden.¹⁵⁰

2.1.2 Bezugswahlen in gesetzlichen Vorgaben oder Konzepten zum Betreuungsdienst

Ein Blick in die oben aufgezählten gesetzlichen Vorgaben und Konzepte zeigt, dass die Betreuungskonzepte der Länder eine Herstellung der Betriebsbereitschaft innerhalb von 1 bis 24 Stunden und einer Betriebsdauer von 4 bis max. 72 Stunden vorsehen. Die durch den Katastrophenschutz vorzuhaltenden Kapazitäten variieren stark und sind auch von der Bevölkerungszahl abhängig. Im bevölkerungsreichsten Bundesland Nordrhein-Westfalen sind Kapazitäten für bis zu 60.250 Personen für max. 24 Stunden vorgesehen. Danach fällt die Zuständigkeit nicht mehr in den Bereich des Katastrophenschutzes. Die Länder verfügen über unterschiedliche Konzepte. Eine umfassende Aufstellung der Daten existiert zum Zeitpunkt der Veröffentlichung nicht.

Neben den Betreuungsplätzen des Katastrophenschutzes existieren in einigen Ländern an der KZV orientierte Konzepte zur **materiellen Vorhaltung** auf kommunaler Ebene. Diese soll entweder kommunal, dezentral gelagert werden, oder ist in einem zentralen Objekt des Landes untergebracht. Die Verteilung erfolgt im Bedarfsfall mit logistischer Hilfe der Hilfsorganisationen oder kommunaler Einrichtungen. Die Menge der Ausstattung soll sich an der Einwohnerzahl orientieren.

Die bis 2006 gültige Katastrophenschutz Dienstvorschrift 600 (**KatS-DV 600**) bildet auch heute noch die Grundlage bei der Erarbeitung von Konzepten und Verordnungen des Betreuungsdienstes im Katastrophenschutz der Länder und der anerkannten Hilfsorganisationen. Die Katastrophenschutzgesetze der Länder sowie den von ihnen als obersten Katastrophenschutzbehörden erlassenen Verordnungen, Rahmenempfehlungen und Konzeptionen können Rahmenempfehlungen für

¹⁴⁷ DRK. Die vulnerable Gruppe „ältere und pflegebedürftige Menschen“ in Krisen, Großschadenslagen und Katastrophen – Teil 1, Schriften der Forschung – Band 6, Berlin 2018, S. 29ff.

¹⁴⁸ Interview mit Kai Ritter-Kittelmann.

¹⁴⁹ KOPHIS – Kontexte von Pflege- und Hilfsbedürftigen stärken, gefördert vom BMBF

¹⁵⁰ Katastrophenforschungsstelle, Policy Paper Sicherstellung der Versorgung Hilfs- und pflegebedürftiger Menschen im Katastrophenfall, KFS Arbeitsmaterial Nr.06. Berlin 2019.



Evakuierungen oder Sonderschutzpläne enthalten und in einem regionalen wie überregionalen Kontext stehen. Durch die konsequente Anwendung der im Konzept für eine bundesweite länderübergreifende Katastrophenhilfe beschriebenen Verfahren kann bei großflächigen Gefahren- und Schadenslagen ein bund-, länder- und organisations-übergreifendes Informations- und Ressourcenmanagement sichergestellt werden. Zudem existieren Konzepte in den Regierungsbezirken, Kreisen und kreisfreien Städten als mittlere und untere Katastrophenschutzbehörden, die häufig mit eigenen Vorhaltungen unterlegt sind.

2.1.3 Stand der Vorhaltung und Ausstattung

Die für die Betreuung im Katastrophenschutz notwendige Ausstattung wird nach Maßgabe der Katastrophenschutzbehörden der Länder beschafft und den Trägern zur Verfügung gestellt. Soweit vorhandene Konzepte im Betreuungsdienst Vorgaben zur Materialvorhaltung enthalten, sind diese meist als Empfehlung zu sehen. Die Umsetzung obliegt den Katastrophenschutzbehörden. Die meisten Länder beschaffen Fahrzeuge und Ausstattung, welche durch die unteren Katastrophenschutzbehörden an die Leistungserbringer (meist Hilfsorganisationen) verteilt und bei diesen dezentral gelagert werden.

Die **Betreuungseinheiten im Katastrophenschutz** sind in der Regel mit Mannschafts-transportwagen (MTW), Gerätewagen Betreuung (GW-Bt) oder Logistik/Versorgung (GW-Log/GW-V) und Feldkochherden (FKH) ausgestattet. Einige Länder sehen Reisebusse zum Transport der Betroffenen vor. Neben den Fahrzeugen besteht die Ausstattung in der Regel aus Materialien zur

- Unterbringung (Zelte inklusive Heizung und Beleuchtung, Schlafgelegenheiten, Decken, Stromerzeuger, Sitzgelegenheiten und Tische);
- medizinischen Notfallausstattung (in einigen Ländern inkl. Medikamentenvorhaltung);
- Hygiene
- Speisenherstellung und Versorgung (in einigen Ländern inkl. Lebensmittelvorhaltung);
- Büroausstattungen.

Ausstattungsgegenstände zu Errichtung und Betrieb von **Notunterkünften** sind seitens der unteren Katastrophenschutzbehörde zu beschaffen und dort vorzuhalten. Diese Vorhaltung sieht in der Regel eine Schlafgelegenheit pro Person und weiteres Material zur Betreuung und Versorgung vor. Die Unterbringung soll vorrangig in festen baulichen Anlagen erfolgen. Vorhandene Ausstattung ist in die Planungen einbezogen.

Unabhängig von den Beschaffungen und der Vorhaltung der Länder existieren in den Hilfsorganisationen auf den jeweiligen Gliederungsebenen zum Teil eigene Vorhaltungen, welche teilweise in die Konzepte der Länder eingebunden, oder als eigene Reserve dienen. Neben der Verwendung für Betreuungsaufgaben werden diese auch zur Unterbringung und Versorgung der eigenen Einsatzkräfte vorgehalten. Diese Reserven sind nicht einheitlich genormt und zum Großteil aus eigenen Mitteln beschafft oder durch Zuwendungen gefördert.



Die **Vorhaltung des DRK**, als Beispiel, setzt sich aus 1) Ressourcen der Bundesvorhaltung, 2) Vorhaltungen auf Landesverbandsebene an einem zentralen Ort (selbst beschafft oder von den Ländern zur Verfügung gestellt) und 3) Ressourcen auf Ebene der Kreisverbände zusammen. Neben den materiellen Ressourcen existieren des weiteren Logistikfahrzeuge in den Bundes-, Landes-, und Kreisvorhaltungen, um eine von externen Dienstleistern unabhängige Verteilung der Ausstattungsgegenstände gewährleisten zu können. Diese Fahrzeuge werden aber nicht ausschließlich für den Betreuungsdienst verwendet und finden auch im Rahmen des Sanitäts- und Rettungsdienstes ihre Verwendung.

Die **Vorhaltung des DRK-Generalsekretariat** geht auf Teile des ehemaligen Hilfszuges zurück. Die Ressourcen sind in den Landesverbänden Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Westfalen-Lippe, Hessen, Nordrhein, Schleswig-Holstein und Hamburg sowie im Logistikzentrum des DRK-Generalsekretariat am Flughafen Berlin Schönefeld untergebracht. Sie umfasst 475 Zelte, 4.886 Feldbetten und 3.710 Decken.

Exemplarisch für die **betreuungsdienstliche Vorhaltung der DRK-Landesverbände** seien hier die Landesverbände Nordrhein e.V. und Westfalen Lippe e.V. im einwohnerstärksten Bundesland Nordrhein-Westfalen und der DRK Landesverband Hamburg e.V., bezogen auf Zelte, Feldbetten und Decken dar, gestellt: Die betreuungsdienstliche Vorhaltung des **DRK Landesverbandes Nordrhein e.V.** ist auf Akutunterbringung von 1.000 Personen ausgelegt und verfügt über 100 Zelte, 1.000 Feldbetten, 1.000 Decken.¹⁵¹ Für den **DRK Landesverband Westfalen-Lippe e.V.** wurde ein Bestand von 62 Zelten (Typ SG 300, SG 30; SG50), aktuell 9.306 Decken und 975 Betten gemeldet.¹⁵² Für Nordrhein-Westfalen hat das DRK auf Ebene der Landesverbände eine betreuungsdienstliche Unterbringungskapazität in Zelten für ca. 2.000 Personen. Für den **DRK Landesverband Hamburg e.V.** werden eigenen Kräfte und Material zur Betreuung im Rahmen der Katastrophenschutz-Vorgaben für insgesamt maximal 2.100 Betroffenen gemeldet. In der Landesvorhaltung des DRK Landesverbandes Hamburg wird Material für die Unterbringung und Betreuung von 6.000 Betroffenen gelagert. Selbstverständlich beschränkt sich die Vorhaltung nicht auf diese betreuungsdienstlichen Ausrüstungsgegenstände. Da vorliegend aber von einer Unterbringung und Betreuung unter Zivilschutzbedingungen und damit nicht gebunden an vorbereitete Immobilien ausgegangen werden soll (mobiles Camp auf der „grünen Wiese“) stellen insbesondere die Zelte einen limitierenden Kapazitätsfaktor dar, der eine Vergleichbarkeit über die Fläche herstellt.

2.1.4 Das 1%-Ziel der KZV

Aus den Betrachtungen in den Kapiteln 1 und 2 geht hervor, dass die Vorhaltung für die Fachaufgabe Betreuung des Katastrophenschutzes andere Fähigkeiten abbilden als Anforderungen an die Betreuung im Zivilschutz. Vor allem gehen sie von völlig unterschiedlichen Zeithorizonten der Unterbringung und der Durchhaltefähigkeit aus, was sich auf Material und Personalansatz auswirkt. Zudem sind auch die Planungsziele für die Aufnahmekapazität der Betreuungsplätze im Katastrophenschutz zurzeit noch weit von der 5.000-Marke des Zivilschutzansatzes entfernt.

¹⁵¹ Telefonisches Interview Stefan Dahmen, Leiter Katastrophenschutzzentrum, DRK LV Nordrhein e.V., Güdderath

¹⁵² Rückmeldung Christoph Brodesser, Abteilungsleiter Nationale Hilfsgesellschaft DRK Landesverband Westfalen Lippe e.V.,



Das 1%-Ziel der KZV soll daher durch Nachbarschaftshilfen, Selbsthilfe und unter Rückgriff auf bestehende Unterkünfte gedeckt werden. Die Katastrophenschutzplanungen der Länder zeigen, dass das in der KZV vorgegebene Orientierungsziel von 1% bislang nicht erreicht werden kann. Bereits der Abschlussbericht der länderoffenen Arbeitsgruppe „Fukushima“¹⁵³ für den Fall eines kerntechnischen Unfalles empfiehlt den Rückgriff auf Unterkunftsöglichkeiten, wie z.B. Hotels, Jugendherbergen, Gemeindehallen oder Turnhallen. Eine Erfassung von derartigen Kapazitäten für eine gesteuerte Verteilung ist bislang nur teilweise in den Sonderplanungen vorgesehen, ansonsten aber Gegenstand der ad hoc-Planung im Rahmen der Einsatzbewältigung.

Vom Bund bis 2006 vorgehaltene Zivilschutzressourcen wurden durch Neuordnungen im Zivilschutz¹⁵⁴ aufgelöst oder in die Auftragsverwaltung der Länder übergeben.¹⁵⁵ Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes können im Verteidigungsfall Aufgaben zum Schutz der Bevölkerung übernehmen. Zu diesem Zweck werden sie ausgebildet und ergänzend ausgestattet, zum Beispiel durch die Bereitstellung von Fahrzeugen.¹⁵⁶ Die Ausstattungskonzepte des Bundes für den CBRN-Schutz, Sanitäts- und Betreuungsdienst orientieren sich an einem Gefahrenbild, wie es einem Verteidigungsfall entsprechen würde.¹⁵⁷ Darüber hinaus existierten bislang keine Ressourcen für den Betreuungsdienst seitens des Bundes.¹⁵⁸

Andere europäische Länder, die sich mit der gleichen Aufgabe konfrontiert sehen, gehen bei ihrer Konzeption von einer Doppelnutzung für Katastrophen und konfliktbedingte Bevölkerungsbewegungen aus¹⁵⁹ und erweitern Katastrophenschutzkonzepte um entsprechende Fähigkeiten.¹⁶⁰

2.1.5 Ausbildung und Fortbildung

Die Aus- und Fortbildung der Helfer im Katastrophenschutz ist in einigen Fällen zentral von den Ländern definiert. Diese sehen eine gewisse Grundausbildung sowie eine Fachdienstbezogene Zusatzqualifikation vor, wobei teilweise der inhaltliche und zeitliche Rahmen vorgegeben wird, wie zum Beispiel in Brandenburg mit 52 Stunden Grundausbildung oder in Sachsen, wo die Inhalte definiert werden und ein

¹⁵³ AK V „Abschlussbericht der länderoffenen Arbeitsgruppe ‘Fukushima’ - Überprüfung der Planungen und Vorhaltungen der Länder und des Bundes für den Katastrophenschutz in der Umgebung kerntechnischer Anlagen auf der Grundlage der Erkenntnisse aus den Ereignissen in Fukushima.“ Stand 10.10.2014

¹⁵⁴ Gesetz zur Änderung des Zivilschutzgesetzes vom 02. April 2009 in der im Bundesgesetzblatt Teil I, Gliederungsnummer 18 veröffentlichten Fassung.

¹⁵⁵ Gesetz zur Neuordnung des Zivilschutzes vom 25. März 1998 in der im Bundesgesetzblatt Teil I, Gliederungsnummer 21 veröffentlichten Fassung.

¹⁵⁶ § 11 ZSKG

¹⁵⁷ BBK (Hrsg.). Rahmenkonzept für die Aufstellung und den Einsatz der Medizinische Task Force (MTF). 2018.

¹⁵⁸ Erste Erwähnung im Konzept „Labor Betreuung 5.000“ von 2017.

¹⁵⁹ Vgl. z.B. KEMEA: Technical-Economic Study in the Field of Civil Protection and Emergency Sheltering in Greece. (Funded by the European Union and the Council of Europe). Strasbourg, 20. Dezember 2019.

¹⁶⁰ In diesem Zusammenhang auch zu nennen das Forschungsprojekt „EU Mass Shelter Capability-Project II (MaSC II)“



Maximalumfang von 110 Unterrichtseinheiten vorgegeben ist.¹⁶¹ Die Kosten für die Grund- und Fachdienstausbildung sowie jährliche Pflichtfortbildungen sind in der Regel von den Leistungserbringern zu tragen, welche hierfür Förderungen beantragen können. Für die Bereiche Verpflegung und Psycho-soziale Notfallversorgung (PSNV) sowie für Führungskräfte sind Spezialausbildungen vorgesehen. Die Führungskräfteausbildung erfolgt auch an den jeweiligen Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschulen.

Zum Teil geben die Katastrophenschutzgesetze oder -pläne Pflichtübungen in definierten Zeitabständen vor; in der Regel jährlich- oder im 2-Jahres Turnus.¹⁶² Diese werden von den Katastrophenschutzbehörden oder Kommunen geplant, durchgeführt und evaluiert. Dabei gibt es Übungen für einzelne Fachdienste wie den Betreuungsdienst, als auch fachdienstübergreifende mit Katastrophenschutzeinheiten des Brandschutzes, des Sanitätsdienstes, der Wasser- und Bergrettung sowie der Polizei, dem Technischen Hilfswerks und im Rahmen der zivil-militärischen Zusammenarbeit mit der Bundeswehr.

In den meisten Fällen richtet sich die Ausbildung der Helfer nach den Ausbildungskonzepten der Hilfsorganisationen oder privaten Leistungserbringern, welche zum Teil durch gemeinsame Ausbildungsstandards der Arbeitsgemeinschaften der Hilfsorganisationen vereinheitlicht sind.

2.2 Fokus Betreuung in Zivilschutz-Lagen (allgemein)

Zivilschutzszenarien für den Betreuungsdienst gingen bis 1989 in der Hauptsache von innereuropäischen Fluchtbewegungen der Bevölkerung aus. Die Hauptaufgabe der DRK-Hilfszüge bestand in der Begleitung und Versorgung der deutschen Bevölkerung im Falle eines Kriegsausbruches. Die damalige Bedrohungslage ergab Szenarien, in denen bei einem eskalierenden Konflikt Evakuierungs- und Fluchtbewegungen von der innerdeutschen Grenze nach Westen und respektiv nach Osten entstehen würden.¹⁶³ Von 1989 bis 2016 wurden die bestehenden Zivilschutzkapazitäten entweder zur Verstärkung des Katastrophenschutzes der Länder dezentralisiert oder Vorhaltungen bis auf wenige, identifizierte Engpassressourcen (wie die Medizinische Task Force oder die Analytische Task Force) gänzlich aufgelöst. Das Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr sowie die Konzeption der Bundeswehr (KdB) und Konzeption Zivile Verteidigung (KZV) von 2016 beruhen auf neuen Bedrohungsszenarien in einer veränderten Weltordnung.

Wie oben dargestellt ist laut KZV die Betreuung im Zivilschutz die Betreuung und Versorgung von unverletzten- oder bereits medizinisch versorgten Personen, die durch Gefahrenlagen in eine Notlage geraten sind, zum Beispiel wenn sie infolge von

¹⁶¹ Sächsisches Staatsministerium des Innern. Ausbildung der Helfer der Einsatzzüge und der Führungsgruppen Sanitätswesen und Betreuung (Anlage 1 (zu Ziffer III Nr. 2 Buchst. a Doppelbuchstabe aa. (2013).

¹⁶² Z.B. Hessisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz (HBKG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 2014 (GVBl. S. 26), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. August 2018 (GVBl. S. 374).

¹⁶³ In beiden Rotkreuz-Gesellschaften (BRD und DDR) gab es eine vergleichbare Struktur und gleichnamige Hilfszüge.



Kriegseinwirkungen obdachlos werden.¹⁶⁴ Dies umfasst die Registrierung, Unterbringung, Verpflegung und soziale Betreuung mit dem Ziel, das Überleben der Betroffenen sowie eine Daseinsvorsorge auf minimalem Niveau sicherzustellen, bis sie sich wieder eigenständig versorgen können.¹⁶⁵ Die Länder orientieren sich am Ziel der KZV, Betreuungsmöglichkeiten für bis zu 1% der eigenen Bevölkerung sicherzustellen. Einige Länder geben diese Vorgabe auch an die jeweiligen Kreise und kreisfreien Städte weiter.

Die im Katastrophenschutz und der lokalen Gefahrenabwehr vorhandenen Betreuungskapazitäten kämen in Zivilschutzlagen zum Schutz der Bevölkerung vermutlich vor allem dort zum Einsatz wo

- Schadenslagen ähnlich denen im zivilen Katastrophenschutz entstehen,
- Betroffene durch die Gefährdung von Wohnraum kurzfristig obdachlos werden,
- Betroffene durch den Ausfall von Infrastruktur oder durch lokale Sicherheitsrisiken ihre Wohnungen vorübergehend nicht erreichen oder bewohnen können, oder
- Betroffene aus Nachbarorten evakuiert und im Rahmen der lokalen oder überörtlichen Hilfe kurzfristig versorgt werden.

Auf dem NATO-Gipfeltreffen 2016 in Warschau bekannten sich die NATO-Mitglieder zu ihren Verpflichtungen unter Artikel 3 des Nordatlantikvertrages „einzeln und gemeinsam durch ständige, wirksame Selbsthilfe und gegenseitige Unterstützung die Kraft des einzelnen Staates und der Gesamtheit der Staaten, einem bewaffneten Angriff Widerstand zu leisten, aufrecht [zu] erhalten und [zu]entwickeln.“¹⁶⁶ Unter dem Schlagwort **Resilienz** definierte die NATO sieben „Baseline Requirements“, um einem bewaffneten Angriff Widerstand leisten zu können. Dazu gehört die Fähigkeit, mit **Massenbewegungen der Bevölkerung** umzugehen. Durch die Personenfreizügigkeit der EU müssen diese Bevölkerungsbewegungen europäisch gedacht werden.

Die NATO-Mitgliedsstaaten orientieren sich dabei am Ziel, bis zu 2% der eigenen Bevölkerung zusätzlich - in Deutschland also über also 1,6 Mio. Menschen - betreuen zu können. Wenn diese Zahlen genannt werden, ist allerdings nicht immer klar, auf welchen Bereich sie sich beziehen. Einige Interviewpartner im Rahmen dieser Studie gingen davon aus, dass 1% der Bevölkerung bereits durch die Vorgaben der KZV abgedeckt sind und noch einmal 1% zusätzlich erreicht werden muss, um das NATO-Ziel zu erfüllen. Andere wiederum meinten, dass die 2% gänzlich zusätzlich gedacht werden müssen, d.h. das Deutschland die zusätzliche Aufnahme von über 1,6 Mio. Menschen auch aus anderen Staaten vorbereiten müsse, während das Ziel der KZV von 1% sich auf die Einwohnerzahlen der Länder bezieht. Die Angabe von Prozentzahlen ist daher für die konkrete Ausplanung wenig zielführend, solange der Bezugswert nicht klar definiert ist.

¹⁶⁴ KZV, S.25.

¹⁶⁵ Rahmenkonzept Betreuung im Zivilschutz, S.10.

¹⁶⁶ Nordatlantikvertrag vom 4. April 1949. in Kraft getreten am 24. August 1949, geändert durch das Protokoll vom 17. Oktober 1951 (BGBl. 1955 II. S. 293), Beschluss des Nordatlantikkongresses vom 16. Januar 1963.



In jedem Fall sind die im Katastrophenschutz vorgesehenen Betreuungsressourcen weder für die Bewältigung von Massenbewegungen der Bevölkerung und Versorgung über mehrere Tage bis Wochen geplant noch geeignet.

Die Mehrheit der Betroffenen, die aufgrund einer Bedrohungslage, behördlicher Weisung, durch gewaltsame Vertreibung, oder aus eigenem Antrieb den Standort wechseln, versorgen sich selbst, indem sie Wohnungen oder Hotelzimmer mieten, oder bei Gastfamilien unterkommen. Bei großen Fallzahlen oder zusätzlicher Zerstörung von Infrastruktur und Wohnraummangel in den aufnehmenden Gebieten kann ergänzend der Bau von Notunterkünften notwendig werden.

Der Betreuungsdienst ist eine Schlüsselkomponente und Engpassressource auf lokaler Ebene, wo Menschen aufgrund von Zerstörung obdachlos werden, großflächige Evakuierung und Fluchtbewegungen plötzlich eintreten, oder Transportwege so eingeschränkt sind, dass sich Personen an Engstellen sammeln. Bei geplanten großflächigen Evakuierungen kommen sie zudem als Zwischenlösungen infrage, bis eine Weiterverteilung organisiert ist.

Für die Betreuung im Zivilschutz müssen Konzepte für größere Fallzahlen und längere Dauer geplant werden. Zur Vorhaltung für die Soforthilfe vgl. Kapitel 1. Auf weitere Maßnahmen wird im Kapitel 3 eingegangen.

2.2.1 Welche Standards sind für Deutschland anzustreben?

Jede Unterbringung in Notunterkünften ist ein Instrument der **Soforthilfe** und Mittel der letzten Wahl. Sie dient der Überlebenssicherung wenn auch unter Berücksichtigung humanitärer Grundsätze. Der Betreuungsdienst des Katastrophenschutzes geht von einer Soforthilfephase von 24 bis 72 Stunden aus, bevor mittel- und längerfristige Lösungen greifen (Stabilisierungs- und Normalisierungsphase). In der humanitären Nothilfe im Zivilschutz kann diese Soforthilfephase allerdings bis zu mehreren Wochen betragen. Dabei müssen die Versorgungsstandards schrittweise an die Anforderungen der international anerkannten **humanitären Mindeststandards** (SPHERE) angepasst werden, da z.B. der Platzbedarf und die Hygieneanforderungen bei einer Verweildauer von mehreren Tagen bis Wochen andere sind als bei einem zweitägigen Aufenthalt. Zu den international anerkannten humanitären Mindeststandards kommen deutsche Gesetze und Richtlinien auf Bundes- und Landesebene zum Tragen, wie unter anderem Ernährungs-, Hygiene-, Trinkwasser-, oder Sicherheitsstandards.

Trinkwasserverordnung: Die Trinkwasserverordnung (TrinkwV)¹⁶⁷ sieht vor, dass vor Inbetriebnahme einer Einrichtung zur Trinkwasseraufbereitung und -ausgabe eine Untersuchung der Trinkwasserinstallation auf Keimbelastung durchzuführen ist. Sofern durch zentrale Warmwasserspeicher Duschen mit Warmwasser versorgt werden, ist einmal jährlich eine orientierende Untersuchung auf Legionellen erforderlich.¹⁶⁸ Somit kann eine Trinkwasseraufbereitungsanlage nicht direkt nach

¹⁶⁷ "Trinkwasserverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. März 2016 (BGBl. I S. 459), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 3. Januar 2018 (BGBl. I S. 99) geändert worden ist"

¹⁶⁸ Landesgesundheitszentrum NRW. Muster-Hygieneplan für Gemeinschaftsunterkünfte für Erwachsene (zum Beispiel Unterkünfte für Asylbewerberinnen und Asylbewerber). Stand: 2.6.2016.



Aufbau und Inbetriebnahme die autarke Versorgung sicherstellen. Es entstehen einige Tage Verzögerung durch die vorgeschriebene Beprobung. Auch im Falle der Nutzung von Bestandsliegenschaften mit Wasseranschluss ist es möglich, dass Trinkwasserinstallationen veraltet sind. Dadurch steigen hygienische Risiken, wie z.B. die Kontamination des Trinkwassers mit Legionellen.

Hygienestandards: Die Unterbringung auf engem Raum mit zentralen Versorgungseinrichtungen führen u.U. zu hygienische Mängeln in Sanitär- und Küchenbereichen und erhöhten Infektionsrisiken. Unzureichende Hygiene, Mängel bei der Materiallagerung und Ausgabe von Verbrauchsartikeln, oder fehlende Hygienepläne und -schulungen erhöhen die Risiken. Eine Überwachung durch die Gesundheitsämter bleibt auch im Krisenfall notwendig. Notunterkünfte wurden, zum Beispiel in der Flüchtlingshilfe, in der Regel aufgrund von derlei hygienischen Mängeln durch Gesundheitsämter jedoch nicht geschlossen.¹⁶⁹

Während die humanitären Mindeststandards allgemeine Vorgaben zur Ausstattung mit Sanitäreinrichtungen und Aufbau der Essensversorgung enthalten, richten sich Hygienestandards nach den geltenden deutschen Richtlinien. Die Erstellung von Hygieneplänen, zum Beispiel zur Aufbereitung von Geschirr sowie Reinigung von Fußböden, Flächen oder Sanitäreinrichtungen, ist hier entscheidend. Dazu kommen Schulungen für Personal und Helfer sowie Aufklärungskampagnen und Bereitstellung von Hygieneartikeln für die Betroffenen. In Gemeinschaftsunterkünften steigen die Ansprüche an die Hygienemaßnahmen aufgrund des erhöhten Infektionsrisikos eher an, als dass sie sich absenken ließen. Im Bereich der Privatsphäre müssen die Betroffenen mit erheblichen Einschränkungen leben. Eine menschenwürdige Gestaltung muss dennoch Gesundheitsfaktoren, sittliches Empfinden und den Schutz vor Übergriffen gewährleisten. Dabei werden die Betroffenen am besten selbst eingebunden.¹⁷⁰

Bauvorschriften: Generell genehmigungsfreie fliegende Bauten sind Zelte mit einer Grundfläche von weniger als 75m². Ansonsten gelten die Landesbauordnungen mit den dort geregelten Baugenehmigungsverfahren.¹⁷¹ Näheres wird unter Kapitel 4.7 ausgeführt. Durch die vorherige Festlegung von Flächen und Standardisierung bestimmter Einrichtungen ließen sich solche Genehmigungsverfahren für den Zivilschutzfall erheblich verkürzen. Geschieht diese Genehmigung nicht vorab, ist eine Inbetriebnahme von Notunterkünften innerhalb von 72 Stunden nicht realistisch.

Dies setzt allerdings voraus, dass für jede Notunterkunft, ob in bestehenden Gebäuden oder als Zeltstadt, **Risikoanalysen** durchgeführt und Sicherheitsmaßnahmen ergriffen werden. Dies betrifft den Brandschutz, Schutz vor Extremwetterlagen, die Sicherheit elektrischer Einrichtungen und die Verhütung von Unfällen (fehlende Geländer in leerstehenden Gebäuden, unbefestigte Wege usw.). Auch hier sind eine Einbindung und Aufklärung der Betroffenen zentral, da Vorgaben, wie zum Beispiel das Verbot von offenem Feuer in Zelten, nur schwer zu überwachen sind.

¹⁶⁹ Dipl.-Med Gudrun Widders in B. Braun. Infektionsprävention in Flüchtlingsunterkünften. 2016. (Werbebroschüre mit Erfahrungsaufbereitung Flüchtlingskrise).

¹⁷⁰ Vgl. Kapitel 1

¹⁷¹ Z.B. NRW Wohn- und Teilhabegesetz (WTG) vom 2. Oktober 2014 (GV. NRW. S. 625) und Niedersachsen: Bauaufsicht; fliegende Bauten. RdErl. d. MS v. 10. 12. 2008. Nds. MBl. 2009 Nr. 4, S. 86. Geändert durch RdErl. v. 25. 9. 2012 (Nds. MBl. Nr. 2012, S. 743).

2.3 Fokus Gesundheit



Die Betroffenen müssen Zugang zu adäquater **allgemeinmedizinischer Gesundheitsversorgung** haben. Aufgrund der im Zivilschutzfall anzunehmenden belastenden Bedingungen und der engen räumlichen Situationen in Notunterkünften sind die Betroffenen besonders anfällig für Infektionen. Dabei ist das Risiko der Verbreitung der meldepflichtigen Krankheiten Influenza, Keuchhusten und (bei mangelndem Impfschutz) Masern besonders hoch. Weiterhin besteht ein hohes Infektionsrisiko mit Windpocken. Aufgrund der engen räumlichen Situationen in Notunterkünften verbreiten sich die gesamte Bevölkerung betreffende Atemwegsinfekte besonders schnell. Gastroenteritiden können häufiger vorkommen, da nur begrenzte Möglichkeiten der Essenszubereitung und Lebensmittelhygiene bestehen.¹⁷² Bei Auftreten von Kopflausbefall und Krätze (Scabies) sind schnell eine große Anzahl von Personen betroffen. Zudem leidet ein signifikanter Anteil der deutschen Durchschnittsbevölkerung unter einer oder mehreren chronischen Erkrankungen wie Diabetes (7,35%), Herz-Kreislauf-Erkrankungen (5,76%) Krebs (5,31%) oder Asthma (5,35%). (Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 1.1 und Kapitel 1.3.5)

Ein ausreichender Impfschutz der Helfer kann im Vorfeld abgefragt werden. Aufnahmeuntersuchungen der Betroffenen und die Durchführung von Impfungen (z.B. Masern) sowie die mehrsprachige Gesundheitsberatung können das Infektionsrisiko, in Kombination mit den o.g. Hygienestandards, erheblich verringern. Dazu kommen Räumlichkeiten zur Isolation und räumliche Separation von Menschen mit ansteckenden Krankheiten.

Zur Sicherstellung der Basisgesundheitsversorgung mit allgemeinmedizinischer, internistischer, kinderärztlicher und gynäkologische Basisbetreuung und Sprechstunden sowie Hygiene- und Impfkampagnen hat das DRK ein modulares Konzept entwickelt und erprobt. Die Bundesvorhaltung des DRK deckt den besonderen Bedarf an Engpassressourcen ab, den die Landes- und Kreisverbände nicht permanent vorhalten können. Hierzu zählen auch die **mobile medizinische Versorgungseinheit (MMVe)**, welche auf Grundlage der Erfahrungen aus der Flüchtlingsnothilfe im Jahr 2015 sowie den mobilen Basisgesundheitsstationen aus der Auslandshilfe entwickelt wurden. Sie ist innerhalb von 24h in der gesamten Bundesrepublik einsetzbar.

Durch kurzfristige und flexible Schwerpunktbildung können bundesweit regionale und lokale Gesundheitsstrukturen aufgebaut oder bestehende Strukturen unterstützt werden. Die Gestaltung der „Mobilen Arztpraxis“ zielt auf größtmögliche Interoperabilität mit den lokalen Strukturen, sowohl zum medizinischen Bevölkerungsschutz als auch zur erweiterten Gesundheitsversorgung. Die medizin- und labortechnische Ausstattung ermöglicht eine allgemeinmedizinische Basisdiagnostik, inkl. 12-Kanal-EKG, Ultraschall und Laborausstattung zur Analyse von 17 Blutparametern. Notwendige Verbrauchsmaterialien und Medikamente werden für den Soforteinsatz von bis zu einer Woche Betriebsdauer vorgehalten und mitgeführt, dabei werden weitestgehend nur handelsübliche Geräte und Ausstattungen verwendet.

¹⁷² Beermann / Rexroth / Kirchner / Kühne / Vygen / Gilsdorf. Asylsuchende und Gesundheit in Deutschland. Überblick über epidemiologisch relevante Infektionskrankheiten. Deutsches Ärzteblatt, Jg. 112, Heft 42, 16. Oktober 2015.

2.4 Fokus Logistik



Der wesentliche Engpass bei der Einrichtung von Notunterkünften, der Verteilung von Betroffenen sowie der Versorgung ist der **Transport**. Neben der Vorhaltung eigener Logistikmittel im Zivil- und Katastrophenschutz sind vorab Vereinbarungen mit Dienstleistern zu treffen. In Zivilschutzlagen ist insbesondere mit den folgenden Einschränkungen zu rechnen:

- **Überlastung des Verkehrsnetzes:** Auslastung der militärisch genutzten Verkehrswege im Rahmen einer Mobilisierung¹⁷³, während Bevölkerungsbewegungen in die entgegengesetzte Richtung stattfinden.
- **Ausfall von Infrastruktur:** Zerstörung von Verkehrswegen oder Brücken, Ausfall von Verkehrssteuerungssystemen durch Cyberangriffe oder Stromausfälle etc.
- **Treibstoffmangel: Preisanstieg, Versorgungsengpässe aus dem Ausland, Ausfall der Verteilungsinfrastruktur durch Stromausfälle, Anstieg des Bedarfs bei flächendeckendem Einsatz von Generatoren und Notstrom.**
- **Sonntagsfahrverbot**¹⁷⁴: Bei Nutzung externer Logistikdienstleister zum Transport von Hilfsgütern ist zu prüfen, ob Ausnahmen für den **Katastrophenschutz** greifen.
- **Lenk- und Ruhezeiten**¹⁷⁵: Ausnahmen gelten für Fahrzeuge, die Eigentum der Streitkräfte, des Katastrophenschutzes, der Feuerwehr oder der für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung zuständigen Kräfte sind oder von ihnen ohne Fahrer angemietet werden, sofern die Beförderung aufgrund der diesen Diensten zugewiesenen Aufgaben stattfindet und ihrer Aufsicht unterliegt; Fahrzeuge – einschließlich Fahrzeuge, die für nichtgewerbliche Transporte für humanitäre Hilfe verwendet werden –, die in Notfällen oder bei Rettungsmaßnahmen verwendet werden; Spezialfahrzeuge für medizinische Zwecke.

2.5 Fokus Personal

Das DRK erarbeitet für den Katastrophenschutz derzeit gemeinsame Vorschläge zur bundesweiten Orientierung zur Ausbildung bestimmter Helfertätigkeiten. Neben einer kurzen Grundorientierung zum Betreuungsdienst von 10h sieht eine Entwurfsfassung weitere Zeitvorgaben vor. Zudem gibt es weitere Ausbildungsordnungen, z.B. für den Suchdienst, Sanitäts- und Rettungsdienst und den WASH-Bereich im Ausland. Einige Beispiele als Orientierungswerte:

- **Verpflegung:** Einkauf (46h), Feldkoch (32h), Begleitung von Hilfsbedürftigen, z.B. Anreichen (39h)
- **Unterkunft:** Aufbau und Einrichtung von Zelten nach Standards (18h)

¹⁷³Dieses Szenario, in dem Deutschland zur logistischen Drehscheibe wird, wird im Rahmen der Militärübung Defender Europe 2020 getestet.

<https://www.bundeswehr.de/de/organisation/streitkraeftebasis/uebungen/defender-europe-20>

¹⁷⁴ § 35 StVO

¹⁷⁵ Artikel 3 der VO (EG) 561/2006 (Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates



- **Soziale Betreuung:** Beratung allgemein (39h), Begleitung Hilfsbedürftiger
- **Suchdienst:** Fachdienstausbildung Kreisauskunftsbüro (32 Unterrichtseinheiten)¹⁷⁶
- **WASH:** Sanitäranlagen (5 Tage), Hygiene und Gesundheitsaufklärung (4 Tage), Grundausbildung Wasseraufbereitung (7 Tage)¹⁷⁷
- **Psychosoziale Notfallversorgung (PSNV):** Kriseninterventionshelfer (10 Tage)¹⁷⁸

Spezialqualifikationen können der Führerscheinerwerb für Fahrzeuge über 3,5 t sowie medizinische Ausbildungen, Kriseninterventionsausbildungen, Hygiene- und Gefahrgutschulungen sowie Ausbildungen zum Atemschutzgeräteträger oder im Wasser- und Sanitärbereich sein. Diese können Teil- oder Vollförderfähig sein. Die ehrenamtlichen Verbände setzen zu nicht unerheblichem Teil auf die Berufsqualifikationen ihrer ehrenamtlichen Helfer, vor allem im medizinischen und technischen Bereich.

In einer großflächigen Schadenslage mit einer großen Anzahl zu betreuender Menschen käme daher der Einbindung von vorhandenen Strukturen im Umfeld (Gesundheitswesen, Sozialwesen, Versorgungsdienstleister), der Rekrutierung freiwilliger Helfer aus der Umgebung sowie der Einbindung der Betroffenen selber, eine große Bedeutung zu. Zum einen befinden sich unter den betroffenen Menschen mit entsprechender medizinischer, technischer oder weiterer Ausbildung. Zum anderen können arbeitsintensive Aufgaben unter entsprechender qualifizierter Anleitung - auch ohne vorherige Schulung - durch die Betroffenen selbst übernommen werden. Hier ist beispielhaft der Zeltaufbau zu nennen. Bei einer länger andauernden Lage können Grundausbildungen im Bereich zwischen 10 Stunden und 40 Stunden vor Ort, den Betroffenen angeboten werden.

Grundsätzlich sind für die meisten unter Kapitel 1.2 beschriebenen Kompetenzen jedoch ausgebildetes Fachpersonal notwendig, welches entweder rekrutiert wird oder zum schnellen Einsatz von internationalen Personalpools oder durch Verbände, Einrichtungen und Dienstleister vor Ort gestellt wird.

2.6 Beispiele

2.6.1 Landeskatastrophenschutzübung Blanker Hans 2019: Evakuierung einer Pflegeeinrichtung

Am 14. September 2019 fand im Landkreis Steinburg in Schleswig-Holstein ein Teil der Landeskatastrophenschutzübung „Blanker Hans 2019“ statt. Das Szenario war eine Sturmflut mit drohendem Deichbruch in St. Margarethen. In St. Margarethen leben ca. 820 Personen auf einer Fläche von 13,24 km². Das im Ort befindliche Bürgerzentrum

¹⁷⁶ <https://www.drk-suchdienst.de/de/angebote/amtliches-auskunftsbuero/drk-landes-und-kreisauskunftsburos>

¹⁷⁷ <https://www.drk.de/en/be-involved/grc-emergency-response-training-program-2019/>

¹⁷⁸ https://www.bildungsinstitut-rlp.drk.de/bildungsangebote/?tx_mmkursecampus_pi1%5Blehtagang%5D=VED_69TL23HZJ48VOL1BF170804.082652

„Dolling Huus“ wurde zu einem fiktiven Pflegeheim umfunktioniert. Neben Komparsen wurde auch die Wohnbevölkerung in die Übung eingebunden.



Am Morgen des 14. September 2019 wurden die Einwohner von St. Margarethen übungshalber von der Feuerwehr über einen drohenden Deichbruch informiert und gebeten sich entweder selbständig in Sicherheit zu bringen, oder sich an die vorgegebenen Sammelplätze zu begeben, um von dort mit Bussen in die 20 km entfernte Notunterkunft im Berufsschulzentrum Itzehoe zu fahren. Die Bewohner des (fiktiven) Pflegeheimes „Dolling Huus“ wurden durch den Rettungsdienst und die Transportkomponente des Katastrophenschutzes in die Notunterkunft Itzehoe verbracht. Da bei einer Bewohnerin keine Umlagerung auf eine normale Trage des Rettungsdienstes möglich war, wurde diese mittels Notfallkrankentransportwagen des Katastrophenschutzes Steinburg¹⁷⁹ transportiert. Mit diesem Spezialfahrzeug war es möglich, die Bewohnerin samt ihres eigenen Pflegebettes zu transportieren.

Die Notunterkunft war in folgende Bereiche unterteilt: 1) Eingangsregistrierung, 2) Schlafbereich, 3) Aufenthalts- und Verpflegungsbereich, 4) Pflegebereich mit Bereich für die Abschnittsleitung und Personalbereich der Helfer.

1. Im Eingangsbereich (Schulhof) registrierten DRK-Helfer alle ankommenden Personen mittels Ausweis- und Bezugskarte sowie Suchdienstkarte. Diese Erstregistratur fand analog statt, bevor diese Daten durch das Kreisauskunftsbüro des DRK mittels Xenios digital erfasst wurden.
2. Der Schlafbereich (Klassenräume), wurde mit Feldbetten ausgestattet; im Schnitt 15 bis 17 Feldbetten pro Klassenraum. Die WC-Anlagen befanden sich auf den Gängen der Klassenräume in den Obergeschossen, die Duschräume an der Sporthalle im Untergeschoss. Einen Aufzug oder Treppenlift gab es im Gebäude nicht.
3. Der Aufenthalts- und Verpflegungsbereich befand sich in der Sporthalle mit etwa 1200 m². Diese wäre ausreichend groß gewesen, um Sitzmöglichkeiten für alle untergebrachten Personen aufzubauen. Um den Raum besser nutzen zu können, wurden aber nur Sitzmöglichkeiten und Tische für etwa 100 bis 120 Personen gestellt. Der restliche Raum konnte zur Bewegung und zum Sport genutzt werden, was vor allem von jüngeren Personen gut angenommen wurde.
4. Der Pflegebereich befand sich im Erdgeschoß und bestand aus sieben Klassenräumen, einem Gang mit etwa 2 m Breite und einem barrierefreien WC. Der Plan sah vor, sieben Pflegebetten pro Klassenraum aufzustellen. Diese Pflegebetten wurden durch den DRK-Landesverband Schleswig-Holstein zur Verfügung gestellt. Sie sind einfacher Bauart und klappbar mit einem Gitterrost als Liegefläche, auf der eine Matratze aufgelegt wird. Das Kopfteil ist anstellbar. Die Liegeflächenhöhe beträgt in etwa 30cm über dem Boden, eine Höhenverstellung gibt es nicht. Die Abschnittsleitung Pflege wurde von der DRK-Schwesternschaft Ostpreußen e.V. aus Itzehoe durchgeführt. Das pflegende Personal bestand aus Fachkräften und Pflegeschülern. Die sieben Klassenräume wurden in allgemeine Pflegezimmer, Zimmer zur Pflege und

¹⁷⁹ https://bos-fahrzeuge.info/einsatzfahrzeuge/118678/Rotkreuz_Steinburg_2593-01/photo/315223



Betreuung von Personen mit psychischen Erkrankungen und pflegebedürftige mit Infektionskrankheiten unterteilt. Das Personal des „Pflegeheimes Dolling Huus“ informierte nach dem alle Bewohnerinnen und Bewohner evakuiert waren das Personal in der Notunterkunft über eventuelle Erkrankungen und Besonderheiten ihrer Bewohnerinnen und Bewohner. Dies geschah jedoch erst nach einigen Stunden. Die eigentliche Pflegedokumentation musste aber aus Datenschutzrechtlichen Gründen im Objekt verbleiben.

Lessons Learnt: Informationsmangel, der zum Teil durch existierende Datenschutzvorschriften entstand, verzögerte die fachgerechte Aufnahme. Die Pflegemöglichkeiten auf den provisorischen Pflegebetten sind erheblich pflegefreundlicher wahrgenommen worden als dies auf herkömmlichen Feldbetten bislang der Fall war. Dennoch ist mittelfristig pflegerisches Arbeiten auch an den provisorischen Pflegebetten belastend für das Pflegepersonal, da ein rückenschonendes Arbeiten mit diesen Betten kaum möglich ist. Gerade bei länger anhaltenden Einsätzen ist ein hoher Personaleinsatz notwendig¹⁸⁰

2.6.2 Operation Yellow Ribbon: Spontane Helfereinbindung

Bei den Terroranschlägen am 11. September 2001¹⁸¹ wurden Verkehrsflugzeuge entführt und in das World Trade Center in New York City sowie das Pentagon in Arlington, Virginia, gelenkt. Als unmittelbare Reaktion wurden alle Flugzeuge, die auf dem Weg in die USA waren oder sich im Luftraum befanden, zum Landen oder Umkehren aufgefordert. Ein Großteil der Flüge wurde nach Kanada umgeleitet. Dies waren 224 Flüge mit über 33.000 Passagieren. Ziel dieser Maßnahme „Operation Yellow Ribbon“ war es, alle potenziell gefährlichen Flüge aus dem amerikanischen Luftraum zu entfernen. Diese sollten auf zivilen und militärischen Flugplätzen landen, vorrangig in ländlichen Gebieten, um die eventuelle Zerstörungskraft von Metropolen fernzuhalten.

Erwähnenswert ist hierbei die Landung von 38 Flugzeugen in Gander, Neufundland. Zu den ca. 10.000 Einwohnern des Ortes kamen innerhalb weniger Stunden 6.122 Passagiere und 473 Besatzungsmitglieder hinzu. Der Bürgermeister rief den Notstand aus, was mit einem deutschen Katastrophenalarm gleichzusetzen ist. Die Passagiere mussten teilweise bis zu 28 Stunden in den Flugzeugen verharren, da ein Aussteigen anfangs nicht gestattet war. Auch war der Flughafen nicht auf die Vielzahl von Flugzeugen eingestellt und es waren nicht genügend Bodenpersonal und Flugzeugtreppen vorhanden. Diese Verzögerung half der Stadt, sich auf die Ankunft der Passagiere vorzubereiten. Der Stadt gelang es innerhalb kürzester Zeit die Verpflegung und Betreuung sowie Unterbringung für die fast 7.000 Personen sicher zu stellen. Dabei wurden alle städtischen Gebäude wie Schulen oder Gemeindehäuser oder die Bibliothek zu Notunterkünften umfunktioniert. Supermärkte blieben 24h geöffnet, um die Versorgung sicherzustellen. Neben der Versorgung der Passagiere gab es an Bord der Flugzeuge auch Tiere, deren Versorgung ebenfalls sichergestellt wurde. Um die medizinische Versorgung der Passagiere zu gewährleisten, stellte der ortsansässige Apotheker, nach Rücksprache mit hunderten Hausärzten weltweit, kostenfrei Rezepte

¹⁸⁰ Befragung der Oberin durch Benjamin Richter (Beobachter der Übung)

¹⁸¹ The 9/11 Commission: The 9/11 Commission Report, keine Datumsangabe, <http://govinfo.library.unt.edu/911/report/911Report.pdf>

für die Passagiere und Crew aus. Erst nach drei bis vier Tagen erhielten die Flugzeuge Starterlaubnis.



Lesson Learnt: Die Hilfsbereitschaft in der aufnehmenden Kommune war trotz der enorm verunsichernden Situation nach 9/11 sehr groß. Neben Unterkünften in Objekten der Stadt nahmen auch viele Bewohner die gestrandeten "Plane People" aus aller Welt in ihren Wohnungen auf. Daneben kamen Kräfte der Heilsarmee und des Roten Kreuzes zum Einsatz.

3. Orientierende Analyse über den aktuellen Erfahrungsstand



3.1 Begriffsbestimmungen zu humanitären Operationen weltweit

3.1.1 Internally Displaced Person (IDP)

Laut Angaben der Vereinten Nationen (United Nations - UN) waren Ende 2019 weltweit 45,7 Mio. Menschen intern vertrieben („internally displaced“) und damit so viele wie nie zuvor. Im Jahr 2018 wurden 28 Mio. Fälle von **Displacement** registriert, davon 10,8 Mio. durch bewaffnete Konflikte und Gewalt und 17,2 Mio. durch Naturkatastrophen.¹⁸² Die deutsche Übersetzung des seit den 1990er Jahren international gebräuchlichen Begriffs **Internally Displaced Person (IDP)** als Binnenvertriebene, Binnenflüchtlinge oder intern Vertriebene¹⁸³ ist nicht ganz passend und sprachlich vorbelastet. Daher wird hier der internationale Begriff IDP verwendet.

Die VN „Guiding Principles on Internal Displacement“ von 1998 definieren IDP als Personen, die gezwungen oder angewiesen wurden ihre Heimat oder den Ort ihres gewöhnlichen Aufenthalts zu verlassen, insbesondere infolge von bewaffneten Konflikten oder um negativen Folgen von Konflikten, Gewaltsituationen, schweren Menschenrechtsverletzungen oder Katastrophen zu entgehen. Anders als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) überqueren sie dabei keine international anerkannte Staatsgrenze.¹⁸⁴ Inwieweit eine Umsiedlung nach Naturkatastrophen oder infrastrukturbedingte Zwangsumsiedlungen als Ursache für Binnenvertriebene gelten, ist umstritten. Es gibt keine rechtlich bindende Definition des Begriffes. Unabhängig von der Ursache sind die allgemeinen definierenden Charakteristika des Displacements der **unfreiwillige** Umzug und, in Abgrenzung zu Personen nach GFK, das Verbleiben auf dem eigenen Staatsgebiet.¹⁸⁵

Durch die Vertreibung geraten die Menschen in nicht selbst verschuldete **humanitäre Notlagen**, z.B. durch Verlust der Wohnung oder des Arbeitsplatzes, und benötigen externe Unterstützung. Die Anwesenheit von IDP stellt auch eine hohe Belastung für die aufnehmenden Gemeinden dar, z.B. durch die Übernutzung von öffentlichen Dienstleistungen und Infrastruktur.¹⁸⁶

Anders als bei Flüchtlingen gibt es für IDP auf internationaler Ebene kein der GFK vergleichbares Schutzsystem. Das Humanitäre Völkerrecht¹⁸⁷ enthält

¹⁸² OCHA: Internal Displacement. <https://www.unocha.org/es/themes/internal-displacement>

¹⁸³ Wissenschaftlicher Dienst im Deutschen Bundestag. Aktueller Begriff: Binnenvertriebene. Nr. 99/09. 18. November 2009.

¹⁸⁴ UN Economic and Social Council. Guiding Principles on Internal Displacement. E/CN.4/1998/53/Add.2 11. February 1998.

¹⁸⁵ Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC): <http://www.internal-displacement.org/internal-displacement>

¹⁸⁶ UN General Assembly Resolution 72/182. Protection of and assistance to internally displaced persons. Adopted on 19 December 2017 [on the report of the Third Committee (A/72/439/Add.2)]. (A/RES/72/182)

¹⁸⁷ V.a. die Genfer Abkommen.



Schutzvorschriften für die Zivilbevölkerung im Allgemeinen, findet jedoch nur im Rahmen bewaffneter Konflikte Anwendung. Die Menschenrechtskommission der UN hat einen Sonderberichterstatter beauftragt, die Problematik zu untersuchen und den politischen Prozess zu begleiten. Zum Anlass des 20-jährigen Bestehens der o.g. „Guiding Principles“ und des erheblichen Anstiegs von Fallzahlen über die letzten Jahre haben mehrere Mitgliedsstaaten die UN in 2019 ein „High-level Panel on Internal Displacement“ vorgeschlagen, welches im Oktober 2019 eingerichtet wurde.¹⁸⁸

Da IDP in ihrem Heimatstaat verbleiben, haben sie in erster Linie Anspruch auf **Schutz und Unterstützung** durch die Regierung ihres Heimatstaates.¹⁸⁹ Die „Guiding Principles“ geben zudem vor, dass IDPs sämtliche, vom internationalen und nationalen Recht gewährten Freiheiten und Rechte im gleichen Maße wie allen anderen Bürgern zustehen sollen.¹⁹⁰ Diesen Verpflichtungen kommen die Staaten in sehr unterschiedlicher Weise und Ausmaß nach (vgl. 3.5). Inwieweit Menschen ihren Wohnort frei wählen können, wie die Nothilfe gewährleistet wird, welche Verwaltungsebene zuständig sind und welche Form der Unterstützung (Kompensationen, Entschädigungen, Sozialleistungen) den Betroffenen und aufnehmenden Gemeinden zustehen, richtet sich weitgehend nach nationalem Recht. Zudem haben die Regionalorganisationen, wie zum Beispiel die Afrikanische Union (AU), eigene diesbezügliche Abkommen und Mechanismen.¹⁹¹

Wenn ein Staat ein internationales Hilfeersuchen stellt, kommen UN-Organisationen und internationale Nicht-Regierungsorganisationen (engl. NGO) im Rahmen der **humanitären Hilfe** zum Einsatz. Dabei fällt dem UN-Büro für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten OCHA eine Koordinationsrolle zu (UN-Resolution 46/182¹⁹²). Die allgemeinen Richtlinien für die humanitäre Arbeit legt auf globaler Ebene das Inter-Agency Steering Committee (IASC) fest.¹⁹³ OCHA und die fachspezifischen „Cluster“¹⁹⁴ erstellen einen jährlichen „Humanitarian Response Plan“ für Krisenländer¹⁹⁵.

Die Internationale Organisation für Migration (IOM) hat ein weltweites Projekt zur Datenerhebung von IDP, die „Displacement Tracking Matrix (DTM)“.¹⁹⁶ Obgleich IOM

¹⁸⁸ <https://www.un.org/internal-displacement-panel/content/high-level-panel>

¹⁸⁹ Wissenschaftlicher Dienst im Deutschen Bundestag. Aktueller Begriff: Binnenvertriebene. Nr. 99/09. 18. November 2009.

¹⁹⁰ UN Economic and Social Council. Guiding Principles on Internal Displacement. E/CN.4/1998/53/Add.2 11. February 1998.

¹⁹¹ African Union. Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention). In Kraft getreten am 6. Dezember 2012, unterzeichnet am 23. Oktober 2009.

¹⁹² UN General Assembly Resolution 46/182. Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations. Adopted on 19 December 1991. A/RES/46/182.

¹⁹³ Z.B. IASC. Quick Reference Guide: IASC Framework on Durable Solutions for IDPs. 2010. <https://interagencystandingcommittee.org/working-group/quick-reference-guide-iasc-framework-durable-solutions-idps>

¹⁹⁴ Detaillierte Informationen zum Cluster-System sind auf der offiziellen Webseite „Humanitarian Response Info“ zu finden:

<https://www.humanitarianresponse.info/en/about-clusters/what-is-the-cluster-approach>

¹⁹⁵ Z.B. Irak: <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/iraq/humanitarian-response-plan>

¹⁹⁶ IOM Displacement Tracking Matrix: <http://www.globaldtm.info/>



seit 2016 zur UN gehört, liegt keine völkerrechtliche Mandatierung vergleichbar der des Flüchtlingswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) durch die GFK vor. Nach Angaben von OCHA und IOM waren die drei Länder mit der höchsten Anzahl an IDP aufgrund bewaffneter Konflikte im Jahr 2018 Äthiopien, die Demokratische Republik Kongo und Syrien und aufgrund von Naturkatastrophen Myanmar, Kenia and Afghanistan.

3.1.2 Ursachen von Displacement

Zu den häufigsten **Ursachen** gehören nach Angaben des Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC)¹⁹⁷

- **Kriegshandlungen:** Nähe zu Kriegshandlungen wie Beschuss, Bombardements oder der Androhung von bewaffneten Angriffen, oder eines damit zusammenhängenden Ausfalls von Infrastruktur.
- **Zusammenbruch der öffentlichen Ordnung:** Zunahme von Kriminalität, Gewaltverbrechen oder Vertreibung durch Kriminelle.
- **Vertreibung** durch die Regierung, Sicherheitskräfte, Konfliktparteien oder lokale Bevölkerung aufgrund von ethnischer, religiöser, nationaler oder politischer Zugehörigkeit (oder Zuschreibung).
- **Erhöhte Risiken:** Bewohner von Stadtteilen, die durch Naturkatastrophen oder schwere Unglücksfälle vorübergehend unsicher und unbewohnbar geworden sind.
- **Zwangsumsiedlungen:** Indigene Gemeinschaften, die dem Bau von Dämmen und anderen Infrastrukturprojekten weichen müssen.
- **Landflucht:** Bewohner ländlicher Gemeinden, denen durch Dürre oder andere Extremereignisse die Lebensgrundlagen entzogen werden.
- **Klimawandel:** Bewohner von Gemeinden aus Küsten-, Gebirgs- oder Trockengebieten, deren Land und Lebensgrundlagen aufgrund der Auswirkungen des Klimawandels verloren gehen.

Inwiefern Zwangsumsiedlungen, Landflucht und Klimawandel zu den Ursachen von Displacement gezählt werden, ist wie oben angesprochen umstritten.

3.2 Auf Deutschland übertragbare Szenarien

3.2.1 Angeordnete Evakuierungen

Im Sinne der deutschen Rahmenempfehlungen Evakuierungsplanung ist hierunter zum einen die organisierte (selbstständige oder unselbstständige) Verlegung von Menschen aus einem akut gefährdeten in ein sicheres Gebiet, oder auch eine sehr kurzfristige Räumung, zu verstehen. Während zu Zeiten des Kalten Krieges großflächige Räumungen und Evakuierungen von frontnahen Gebieten durchaus denkbar waren, sind bei den im Weißbuch 2016 genannten Bedrohungslagen eher Szenarien mitgedacht, in denen Gebiete aufgrund von CBRN-Gefahren, Infrastrukturausfällen oder terroristischen Anschlägen zeitweise unbewohnbar werden.

¹⁹⁷ Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC):



Die Zwangsräumung von Gebäuden oder Wohnanlagen durch Sicherheitskräfte oder bewaffnete Akteure für die militärische Nutzung fällt nicht unter den Begriff des „Displacement“, da das humanitäre Völkerrecht ein grundsätzliches Verbot von Zwangsverlegungen vorsieht.¹⁹⁸ Wenn aus Gründen der Sicherheit der Betroffenen eine Räumung durch das Militär / eine der Konfliktparteien notwendig wird, muss diese Partei die Betreuung der Evakuierten sicherstellen.¹⁹⁹ In der Praxis ist die Rechtmäßigkeit solcher militärisch gebotenen Zwangsverlegungen meist hoch umstritten, ihre Durchsetzung erfordert erhebliche Ressourcen, inkl. der Anwendung von Zwang und Gewalt, und führt zur Verschärfungen des Konfliktes und erheblichem Widerstand.²⁰⁰ Eine transparente Kommunikation und die Durchführung durch zivile Akteure kann dem Eindruck entgegenwirken, zwangsvertrieben zu werden.

Während Evakuierungen, gerade bei CBRN-Gefahren, zur Rettung von Leben unumgänglich sein können, sind sie wegen ihres hohen logistischen Aufwandes und den erheblichen negativen Konsequenzen für die Betroffenen ein Mittel der absolut letzten Wahl. Beispiele der letzten Jahre sind die Evakuierung in 2013 von 1,800 Menschen aus dem Norden der Zentralafrikanischen Republik, deren Leben aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit bedroht war und die vor Ort nicht mehr geschützt werden konnten, und die Evakuierung von 1,300 Zivilisten aus der Altstadt von Homs (Syrien) in 2014, nachdem sie dort über Monate von der Versorgung abgeschnitten waren.²⁰¹ Beide Fälle gingen letztendlich auf den Unwillen und die Unfähigkeit der bewaffneten Akteure zurück die Bevölkerung zu schützen und erforderten erhebliche Vorbereitung.

Abhängig von verschiedenen Faktoren kann die Zahl derjenigen, die der Anordnung freiwillig und ohne Zwangsmaßnahmen nachkommen, stark variieren: Zu diesen Faktoren gehören u.a. die Einbindung in Entscheidungen, gewährte Vorbereitungszeit, Fähigkeit der Behörden zur Überwachung und Durchsetzung der Evakuierungsanordnung, dem Gefährdungsempfinden der Betroffenen, ihre Mobilität, die Anwesenheit von pflegebedürftigen Haushaltsangehörigen, der Besitz von Haustieren, Nutztieren oder Produktionsmitteln, die vor Ort verbleiben. Bei geplanten Evakuierungen im Rahmen der Kampfmittelräumung oder bei Extremwetterereignissen ist die Zahl derjenigen, die Notunterkünfte in Anspruch nehmen, relativ gering (2- 15%) und betrifft häufig ältere, weniger mobile und/oder alleinstehende Personen.²⁰² Diese Zahlen sind allerdings nur eingeschränkt mit denkbaren Situationen im Zivilschutzfall vergleichbar.

Wenn Menschen auf behördliche Anweisung ihre Wohnorte verlassen müssen, steht Ihnen Unterstützung seitens der Verwaltung zu. Während Unterstützung bei IDP normalerweise bedarfsorientiert geleistet wird, steht den Evakuierten diese bedarfsunabhängig zu. Dabei kann es einfacher und kostensparender sein,

¹⁹⁸ Genfer Abkommen Art. 49

¹⁹⁹ 4. Genfer Abkommen Art. 49 Abs.3

²⁰⁰ Vgl. zum Beispiel Übernahme von Wohnkomplexen als Militärstützpunkte durch mit der „Combined Joint Task Force – Operation Inherent Resolve“ („Anti-ISIL-Koalition“) verbündeten Volkseinheiten (*Haschd al-Schaabi*) in Al-Anbar / Irak.

²⁰¹ Global Protection Cluster. Humanitarian Evacuations in Armed Conflict. November 2014. www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/news_and_publications/GPC-Seminar-Summary_Conclusions-04_2015-screen.pdf

²⁰² Vgl. DRK: Die vulnerable Gruppe ‘ältere und pflegebedürftige Menschen’ in Krisen; IFRC: Japan Earthquake; City of New York „Hurricane Sandy After Action“.



Hotelgutscheine oder nachträgliche Kompensationen anzubieten als Notunterkünfte zur Verfügung zu stellen. Im Irak, einem Land mittleren Einkommens, sind während des Krieges gegen den „Islamischen Staat“ viele Menschen auf eigene Kosten in sicherere Gebiete gezogen, ohne hierzu staatliche Hilfe in Anspruch zu nehmen. Nach mehreren Jahren wurden diese Menschen dann allerdings von einer staatlichen Kompensationszahlung und finanziellen Hilfen zur Ermöglichung einer Rückkehr in ihre Herkunftsgebiete abhängig.

3.2.2 **Selbstevakuierung aufgrund von Gefahrenwahrnehmung²⁰³**

Daneben gibt es Personen, die sich auf eigenen Entschluss und selbstständig in als sicher wahrgenommene Gebiete bewegen. Die wahrgenommenen Bedrohungen können durch direkte Gewalteinwirkungen oder durch eine generelle Verschlechterung der öffentlichen und Versorgungssicherheit erzeugt werden. Die Gefahrenwahrnehmung muss dabei nicht mit der offiziellen Einschätzung übereinstimmen. Der Entschluss zum Umzug in ein sicheres Gebiet ist zudem sehr stark vom Kontext und der eigenen Situation abhängig. Dabei können staatliche Maßnahmen eine entscheidende Rolle spielen und so zum Beispiel durch Risikokommunikation und klare Empfehlungen auf die Entscheidungen der Betroffenen Einfluss nehmen. Im Gegenzug können staatliche Sicherheitsmaßnahmen (erhöhte Dichte von Kontrollen, Präsenz von Soldaten, Bewaffnung) das Bedrohungsgefühl auch verstärken.

Bei dieser Gruppe von Menschen läuft eine Evakuierung oft nicht linear ab: Zum Beispiel werden nicht-erwerbstätige Familienmitglieder und nicht-schulpflichtige Kinder zu Verwandten in sichere Gebiete verbracht, während Erwerbstätige vor Ort verbleiben, um den Lebensunterhalt weiter zu sichern. Menschen in den grenznahen Gebieten im Nordwesten Syriens haben nach der Verschlechterung der Lage im Jahr 2014 häufig den Abend oder die ganze Nacht, wenn besonders viele Angriffe stattfanden, in grenznahen Notunterkünften auf syrischer- und türkischer Seite verbracht. Tagsüber sind die Betroffenen dann wieder zu ihren Häusern und zu ihren Arbeitsstätten „gependelt“.

Die wahrgenommene und tatsächliche Bedrohung hängt auch von weiteren individuellen Faktoren ab: In Konflikten sind Angehörige nationaler, ethnischer, religiöser, politischer oder sprachlicher Minderheiten oftmals stärker gefährdet und werden Ziel von verstärkten Sicherheitsmaßnahmen, gesellschaftlicher Ausgrenzung oder Racheakten, insbesondere dann, wenn sie mit der Quelle der Aggression assoziiert werden. Solche Entwicklungen sind auch in einer IDP-Lage in Deutschland denkbar. Hier seien Übergriffe auf bestimmte Religionsgruppen bei religionsbedingten terroristischen Angriffen oder Übergriffe auf Angehörige der gegnerischen Konfliktpartei im Verteidigungs- oder Bündnisfall exemplarisch genannt.

Grundsätzlich ist es wünschenswert, den Normalzustand in der aufnehmenden Region so weit wie möglich zu erhalten. Große Bevölkerungsbewegungen bemühen das im Krisenfall ohnehin stark belastete Verkehrsnetz und können zur Überlastung einzelner aufnehmender Gemeinden führen. Zudem bringt schon der Abzug von Teilen der

²⁰³ Die hier aufgeführten Überlegungen beruhen auf den eigenen Erfahrungen der Verfasserin im deutschen Katastrophenschutz sowie der Nothilfe in Syrien, Irak und Kolumbien und sind daher nicht durchgängig mit Literatur belegt.



Bevölkerungsgruppen aus einem Gebiet weitere schwerwiegenden Konsequenzen für die verlassene Region mit sich. Diejenigen, welche die finanziellen Möglichkeiten zum Umzug haben oder auch in anderen Gebieten Beschäftigung finden können, kommen häufig aus Berufsgruppen, die dann am Herkunftsort fehlen, wie zum Beispiel Lehrer oder medizinisches Fachpersonal. Hierdurch kann der Wegzug bestimmter Personen-/Berufsgruppen den Druck auf die verbliebene Bevölkerung ungewollt weiter erhöhen und so ein weiteres Ausdünnen der Region und damit auch der überlebensnotwendigen Infrastruktur bedingen - was wiederum ein Verbleiben der Restbevölkerung weiter erschwert.

3.2.3 Versorgungslage am Wohnort

Konfliktfolgen und Kriegseinwirkungen können zu Obdachlosigkeit oder einem eingeschränkten Zugang zu Basisversorgungsleistungen (Wasser, Elektrizität) führen. Infrastrukturausfälle können Einschränkungen der öffentlichen Ordnung oder Versorgungsengpässe auslösen. Das Ziel muss es sein, solche Lagen vor Ort zu bewältigen und eine Grundversorgung zu gewährleisten. Bei Einschränkungen wie Stromausfällen, Unterbrechung der Wasserversorgung oder Versorgungsengpässen ist die Frustrationstoleranz der Bevölkerung unterschiedlich und Menschen mit alternativen Möglichkeiten werden den Umzug in ein Gebiet mit weniger Einschränkungen vorziehen. Für bestimmte Bevölkerungsgruppen, wie Pflegebedürftige oder chronisch Erkrankte, kann eine verschlechterte Versorgungslage oder Stromausfall viel schneller lebensbedrohlich werden, während ihre Möglichkeiten sich selbst zu evakuieren eingeschränkt sind.

3.2.4 Konfliktbedingte sozio-ökonomische Faktoren

Weltweit ist die krisenbedingte Zerstörung von Einkommensquellen eine der wesentlichen Ursachen für interne Vertreibung, insbesondere in der Landwirtschaft (z.B. durch Waffenwirkung zerstörte Bewässerungssysteme oder Landminen). Oft sind sozio-ökonomische Faktoren allerdings nicht der primäre Grund der Vertreibung, sondern sekundär wirksam, indem sie eine Rückkehr – auch nach dem Ende der Kampfhandlungen - erschweren.

Im irakischen Ort Ka'im an der syrischen Grenze wurden 2014-2017 durch die Gewalttaten des islamischen Staates und die anschließende Rückeroberung beinahe 11.500 Menschen vertrieben.²⁰⁴ Obgleich der Distrikt Ende 2017 zurückerobert wurde, waren im April 2019 erst 53% der Menschen zurückgekehrt. Viele Menschen konnten nicht zurückkehren, weil sie durch die Kampfhandlungen ihre Wohnung oder Einkommensgrundlage verloren haben: So wurden z.B. die lokale Zement- und die Phosphatfabrik zerstört, die zuvor wichtige Arbeitgeber waren, und der Grenzübergang also zuvor als wichtiger Wirtschaftsfaktor blieb geschlossen.

Faktoren wie der Verlust von Wohnraum, Arbeitsplatz, Pflegediensten für Angehörige oder Kinderbetreuungsplätzen für berufstätige Eltern nach einer Selbstevakuierung oder durch die eine Evakuierung auslösende Krise, sind durchaus auf den deutschen Kontext übertragbar. Wenn sich die Lage unerwartet verschlechtert oder verändert wird aus einer kurzfristigen Evakuierung leicht eine langfristige Vertreibung.

²⁰⁴ IOM Iraq: Protracted Displacement Study: An in-depth Analysis of the Main Districts of Origin April 2019.

Ein weiterer sekundärer Faktor entsteht durch den Umzug vieler Menschen aus kritischen Berufsgruppen (s. oben), oder die Schließung von Schulen, Krankenhäusern oder Produktionsstellen, die in einem Evakuierungsgebiet liegen, jedoch einen größeren Einzugsbereich haben. Durch die Evakuierung zum Beispiel mit der Versorgung der Bevölkerung betrauter Personengruppen wird ggfls. die Versorgungslage und der Ablauf des alltäglichen Lebens für die Verbleibenden derartig eingeschränkt, dass weitere Personen sich selbst evakuieren. Je länger die Situation andauert, desto schwieriger wird es, sie zu revidieren.

3.3 Verhalten der Betroffenen

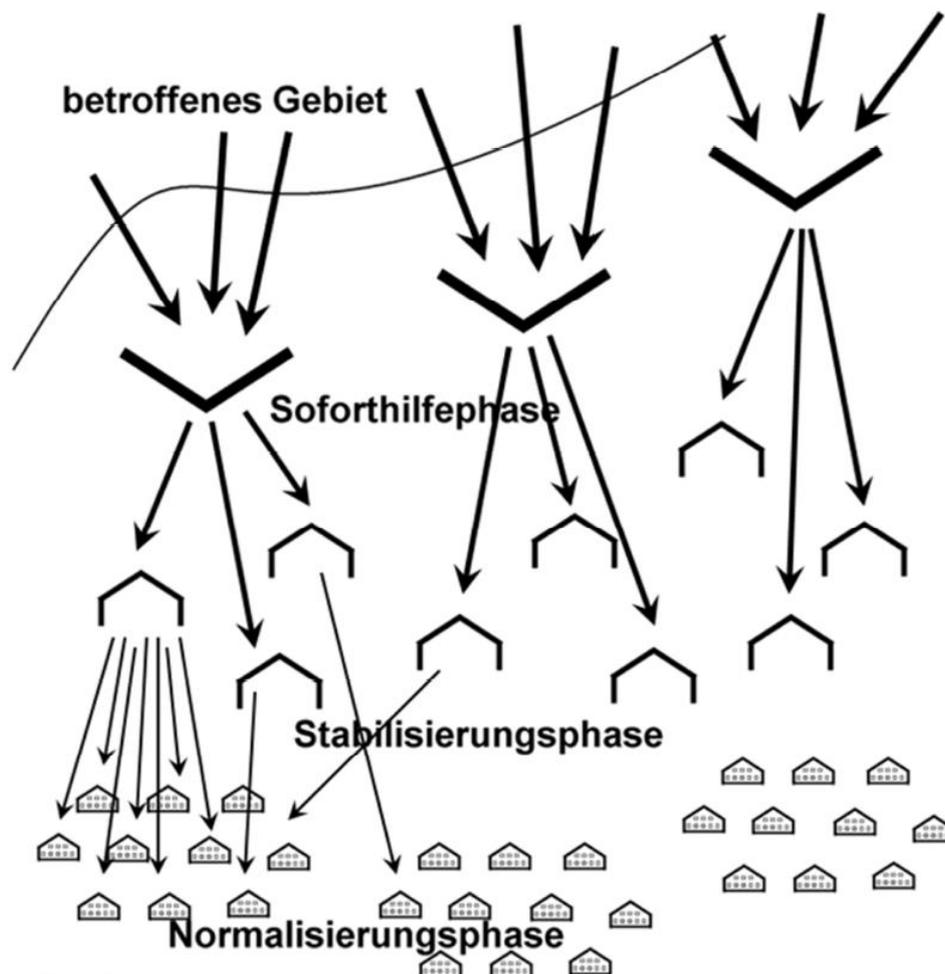


Abbildung 1: Abbildung der Evakuierungsphasen.
Aus dem Rahmenkonzept Betreuung

Der Entwurf des Rahmenkonzepts Betreuung im Zivilschutz²⁰⁵ geht derzeit von einem linearen und mehr oder weniger geordneten Ablauf aus. Hiernach werden Menschen aus einem Evakuierungsgebiet in ein sicheres Aufnahmegebiet verbracht und dort für einige Zeit (bis max. 3 Monate) in einer Notunterkunft unterkommen, bevor sie entweder zurückkehren können oder mittel- und längerfristige Lösungen gefunden werden. Dabei ist davon auszugehen, dass dies ein längerandauernder Prozess ist, da nicht alle Menschen gleichzeitig evakuiert werden (können).

²⁰⁵ Vgl. Rahmenkonzept Betreuung im Zivilschutz, S.18.

3.3.1 Betroffene Personen



Wenn eine Person in eine krisenbedingte Notlage gerät, steht ihr bedarfsorientierte Unterstützung unabhängig von ihrem Aufenthaltsort und -status zu.²⁰⁶ Diese ist primär vom betroffenen Staat (oder einer Besatzungsmacht) zu leisten. Vertreibungen und Evakuierungen werfen allerdings komplexere Fragestellungen auf, weil erstens Kompensationsansprüche entstehen und zweitens das Aufenthalts- und Melderecht betroffen sein können. EU-Bürger haben grundsätzlich das Recht ohne Visum nach Deutschland einzureisen und sich dort für drei Monate aufzuhalten.²⁰⁷ In einem Krisenfall können sie dieses Recht nutzen, um sich aufgrund der Sicherheitslage im eigenen Land kurzfristig nach Deutschland in Sicherheit zu bringen. Wenn sie innerhalb dieser Zeit erwerbstätig werden, ein Studium oder eine Ausbildung (mit eigenen Existenzmitteln) beginnen, verlängert sich ihr Aufenthaltsrecht. Mitgedacht werden müssen EU-Bürger, deren Aufenthaltsrecht nach drei Monaten abläuft, denen aber die Rückkehr in ihr Herkunftsland nicht möglich oder zuzumuten ist.

3.3.2 Aufenthaltsorte von IDP

Die meisten IDP leben nicht in Notunterkünften, sondern mieten Wohnungen an, kommen bei Verwandten unter oder leben in temporären Unterkünften (Hotelzimmer etc.). Zu Beginn einer Krise kann die Auslastung von Notunterkünften höher sein, da

- die Akutlage der Planungslage regelmäßig deutlich voraus ist;
- ein alternativer und ggfls. geeigneterer Aufenthaltsort aufgrund der Verkehrs- und Sicherheitslage nicht erreichbar ist;
- Menschen sich nicht selbstständig evakuieren konnten (generelle Mobilitätseinschränkung oder in der Situation kein eigenes Fahrzeug oder alternatives Transportmedium verfügbar) und zunächst zugeteilt werden;
- alle anderen Unterkünfte überlastet sind;
- davon ausgegangen wird, dass die Evakuierung nur sehr kurzfristig ist.

In diesen Fällen wird die individuelle Verweildauer in der Notunterkunft sehr kurz sein und kann durch die aktive Unterstützung der Betroffenen bei der Schaffung von Alternativen noch erheblich verkürzt werden. In vielen Fällen wird der Zugang zu entsprechenden Informationen, Kommunikations- und Transportmitteln ausreichen. Eine Kapazität von 50.000 mobilen Notunterkunftsplätzen, wie im Vorschlag der Hilfsorganisationen zur Ausplanung des mobilen Betreuungsmodul 5.000²⁰⁸ vorgesehen, erlaubt bei einer individuellen Verweildauer von 2 Wochen eine vorübergehende Versorgung von 300.000 Menschen in 3 Monaten und somit knapp 20% der im NATO 2%-Ziel angenommenen 1,6 Mio.

Zum Vergleich: Während der Anteil von IDP, die 2019 im Irak in „Camps“ lebten bei 25% (500.000) lag, spielen solche mobilen Notunterkünfte in Kolumbien kaum eine Rolle²⁰⁹. Dabei variieren auch innerhalb des Iraks die Anteile der Camp-Bewohner

²⁰⁶ 4. Genfer Abkommen, Art. 17.

²⁰⁷ BMI. Einreise und Aufenthalt von EU-Bürgern (EU-Freizügigkeit). Abgerufen: 15. Dezember 2019. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/migration/aufenthaltsrecht/freizuegigkeit-eu-buerger/freizuegigkeit-eu-buerger-artikel.html>

²⁰⁸ Vgl. Laborkonzept 5.000, Einleitung

²⁰⁹ Vgl. jeweilige Humanitarian Response Plans 2019:

<https://www.humanitarianresponse.info/>



unter den IDP sehr stark unter den betroffenen Provinzen (von 7 bis beinahe 30%). Beim der Höhe des Anteils der Camp-Bewohner unter den IDP spielen verschiedene Faktoren eine Rolle, die auch in Deutschland relevant werden könnten:

1. Eine hohe Fallzahl an IDP bei gleichzeitiger großflächiger Zerstörung von Wohninfrastruktur und entsprechendem Wohnungsmangel (z.B. in Mosul);
2. Stigmatisierung, die bei Verlassen des Camps zu einer Gefährdung von Leib und Leben oder erheblicher sozialer Ausgrenzung führen würde, oder Angst und Trauma;
3. Der **Verlust von Identitätsnachweisen**, oder -je nach Kontext- Bedenken der Sicherheitsbehörden (Verweigerung einer „security clearance“);
4. Eine große Anzahl von Menschen, die nicht die **finanziellen Mittel** haben in bezahlten Unterkünften zu bleiben (diese steigt mit der Zeit, wenn Reserven aufgebraucht sind);
5. Bestehende **Aufenthaltsbestimmungen**, welche die vorübergehende Integration in eine andere Gemeinde als diejenige des letzten Wohnortes, nicht gestatten (z.B. Asylbewerber mit Wohnsitzauflagen, Aufenthaltsrecht im Verteidigungsfall);
6. Soziale und sprachliche Faktoren, welche die **lokale Integration** erschweren;
7. **Ortsabhängigkeit** durch eine Erwerbstätigkeit, Schulpflicht, Familienangehörige vor Ort (oder in Pflegeeinrichtungen vor Ort), Behandlungsplatz für bestimmte Erkrankungen (Krebs, Dialyse), wenn es gleichzeitig keine alternative Unterkunftsmöglichkeit gibt.

3.3.3 Bewegungsprofile von IDP

Während eine Evakuierung aus einem Schadensgebiet nach einem einmaligen Ereignis (Eroberung, terroristischer Anschlag, Havarie) ein relativ linearer Prozess sein kann - selbst dann, wenn er sich über einen längeren Zeitraum hinzieht - verläuft Vertreibung in den meisten Fällen in Wellen, sukzessive oder in Zyklen.

Pendelbewegungen („movers“): Betroffene müssen abwägen zwischen den Sicherheitsrisiken vor Ort und den Risiken und Belastungen durch einen Umzug. Zunächst begeben sich ggf. nur einige Familienmitglieder für eine Weile an einen sicheren Ort. Bei Luftangriffen auf Städten können dies ländliche Gebiete sein²¹⁰, solche, die nicht in unmittelbarer Nähe von potenziellen militärischen Zielen oder weit ab der Frontlinie liegen. Wenn das Leben durch nächtlichen Stromausfall oder Versorgungsengpässe unsicher wird, gehen Menschen ggf. weiterhin ihrer Erwerbstätigkeit nach, oder besuchen Ausbildungsstätten, übernachten aber in sichereren Gebieten. Oder, wie im o.g. Beispiel Syrien, weil die Wahrscheinlichkeit von Angriffen in den Abendstunden stieg. Besuche am Heimatort, um einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, im Haus nach dem Rechten zu sehen, Behördengänge zu erledigen und den Besitzanspruch zu bewahren, werden seltener, je angespannter die Sicherheitslage oder eingeschränkter die Bewegungsfreiheit ist. Ähnlich etappenweise läuft unter Umständen eine

²¹⁰ Ggf. auch behördlich organisiert, wie die „Erweiterte Kinderlandverschickung“ ab 1940, in der Kinder (und Mütter von Kleinkindern) aus den vom Luftkrieg bedrohten deutschen Städten längerfristig in weniger gefährdete Gebiete verlegt wurden.



Rückkehr ab, bei der zunächst der Wohnraum wiederhergestellt, bestimmte Genehmigungen oder Förderungen beantragt, oder Familien bis zum Ende des Schuljahres warten müssen, bis die schulpflichtigen Kinder umziehen können.²¹¹

Gescheiterte Rückkehr („failed returns“): Die meisten Betroffenen versuchen bei einer Verbesserung der Lage schnell zurückzukehren. Schätzen sie dabei die Sicherheits- oder Versorgungslage vor Ort falsch ein, oder verschlechtert sich die Lage wieder, scheitert die Rückkehr und sie kehren an den letzten Ort des Aufenthalts zurück. Je länger die Dauer der Vertreibung, desto wahrscheinlicher ist es, dass sich die eigene Lage in einer Weise verändert, die eine Rückkehr erschwert. Zum Beispiel der Verlust des Arbeitsplatzes, Schwierigkeiten beim Schulwechsel, Verlust von Eigentum und Wohnraum, oder die radikale Veränderung des vorherigen sozialen Umfeldes.

„Secondary displacement“: Die meisten IDP wechseln ihren Wohnort im Laufe ihres „Displacements“ mehrfach. Das hat mehrere Gründe.

- **Längerer Zeitraum, als geplant:** Menschen, die zunächst in eine improvisierte Lösung finden (z.B. bei Verwandten, im Hotel oder, wie oben dargestellt, in der Notunterkunft), werden versuchen ein längerfristiges Arrangement finden. Wenn es von vorneherein so geplant war, fällt dies nicht unbedingt unter „secondary displacement“. Wenn Menschen allerdings noch einmal umziehen müssen, weil sie nicht so schnell zurückkehren können wie gedacht und daher nicht in der temporären Bleibe verweilen können, kann es sich durchaus um erneutes Displacement handeln.
- **Veränderung der Lage im Aufnahmegebiet:** Wenn sich in einem zunächst sicheren Aufnahmegebiet die Sicherheitslage so verändert, dass die Menschen auch von dort vertrieben oder evakuiert werden, sind die nicht ortsansässigen IDP oftmals die ersten, die erneut umziehen müssen. Zudem kann eine aufnehmende Gemeinde bei verschlechterter Versorgungslage oder zu großer Anzahl an IDP ggf. so überlastet sein, dass sie IDP nicht mehr versorgen kann und diese weiterverlegt, oder sie sich nicht mehr willkommen fühlen. In Deutschland hat grundsätzlich jeder Bürger das Recht, umzuziehen und auch die Pflicht, sich umzumelden. IDP, die keinen festen Mietvertrag haben oder in Notunterkünften leben, können sich nicht ummelden. Damit stellen sich Zuständigkeitsfragen bei Verwaltungs- und Sozialleistungen, Schulbesuch usw., die ggf. den Zugang zu Bildung, politischer Teilhabe und Leistungen erschweren. Aufenthaltsregelungen lösen dieses Problem nur teilweise.
- **Erwerbssituation:** Durch die dynamische Lage müssen Unternehmen und andere Arbeitgeber ggf. den Betrieb einstellen oder die Aktivitäten verlegen. Arbeitnehmer müssen diesen Entwicklungen teilweise folgen. Menschen ohne festen Arbeitsvertrag ziehen dorthin, wo sie Arbeit finden.
- **Wohnsituation:** Im Displacement haben die meisten Betroffenen sehr kurzfristige Mietverhältnisse und müssen häufig erneut umziehen. Gastfamilien sind ggf. nach einer Weile überlastet, Mietpreise steigen bei erhöhter Nachfrage - während die Rücklagen der IDP schwinden, Vermieter wollen den Wohnraum selbst nutzen oder ebenfalls vertriebenen Familienangehörigen zur Verfügung stellen, usw. Nach einer Erhebung unter in ihre Heimatgemeinden zurückgekehrten Familien im Irak leben in einigen

²¹¹ IOM Iraq, Access to durable Solutions among IDP in Iraq. Moving in Displacement. 2019.



Gebieten bis zu 80% nicht in ihrem früheren Haus und über 40% waren innerhalb der letzten 12 Monate mindestens einmal von Zwangsräumung/Vertreibung aus einem Wohnraum betroffen.²¹² In Schwellen- und Entwicklungsländern ist zu beobachten, dass häufig neben den offiziellen Notunterkünften sogenannte „informal settlements“ in Zelten, leerstehenden Gebäuden, Ruinen oder Rohbauten entstehen. Eine solche Entwicklung ist auch in einer Zivilschutzlage in Deutschland nicht auszuschließen. Solche „informal settlements“ sind besonders gefährdet, aus Sicherheitsgründen oder aufgrund von Eigentumsansprüchen geräumt zu werden.

Gegensätzliche Bewegungen: IDP haben, wie in den vorherigen Punkten dargelegt, unterschiedliche Beweggründe für das Verlassen eines Gebietes (Push-Faktoren). Diese und weitere Faktoren, wie individuelle Möglichkeiten, spielen auch bei der Auswahl des Aufnahmegebietes eine Rolle (Pull-Faktoren). Das bedeutet, dass es in den wenigsten Fällen eine klare Unterscheidung zwischen unsicheren Evakuierungsgebieten und sicheren Aufnahmegebieten gibt. Ein Gebiet, das für die Mehrheit der Menschen noch bewohnbar ist, kann für Angehörige bestimmter Minderheiten und Menschen mit Pflege- und medizinischem Versorgungsbedarf bereits nicht mehr sicher sein. Ob ein Aufnahmegebiet geeignet ist, hängt nicht nur von der allgemeinen Sicherheits- und Versorgungslage ab, sondern auch von individuellen Faktoren, wie Erwerbsmöglichkeiten vor Ort, familiäre Anbindung, Schulplätze usw. Das heißt konkret, dass eine aufnehmende Gemeinde gleichzeitig ein Selbst-Evakuierungsgebiet sein kann und sich Verbleibende, Vertriebene und Rückkehrer in den gleichen Orten aufhalten.

Verdrängung durch Nachzug: In bestimmten Szenarien wird es ausnahmsweise zu einer klaren linearen Fluchtbewegung, z.B. von Ost nach West kommen. Menschen, die aus der unmittelbaren Nähe der Frontlinie oder Gefahrenquelle vertrieben wurden, mögen sich dann in weiter entfernten Orten niederlassen, aus denen andere bereits geflohen sind, da sie diese im Vergleich zum eigenen Wohnort als relativ als sicherer empfinden. Zudem können sie die von den ursprünglichen Bewohnern zurückgelassenen Ressourcen nutzen. Dies wirkt in Gewaltkonflikten konfliktverstärkend. Im Extremfall beinhaltet dies die Besetzung von Häusern und im Gegenzug das Verminen dieser Häuser durch die Besitzer auf der Flucht.²¹³ (Solche Fälle, vor allem mit Minen-Attrappen, kommen auch in Friedenszeiten vor und sind daher nicht völlig unwahrscheinlich.²¹⁴) Der wahrscheinlichere Fall ist allerdings, dass aufgegebene Mietwohnungen weiter vermietet werden, Schul- und Kindergartenplätze weitervergeben werden und Arbeitsplätze verloren gehen, was eine Rückkehr der sich selbst evakuierenden IDP erschwert. (Bei einer angeordneten Evakuierung trifft dies nicht zu, da in diesem Falle vermutlich die gesamte Region geräumt ist).

²¹² REACH Initiative. Multi-cluster Needs Assessment Iraq. Round VII, August 2019.

²¹³ Vgl. zum Beispiel Bosnienkrieg (1992-1995), Anti-ISIL-Krieg im Irak (2014-2017).

²¹⁴ US Bomb Data Centre. Explosive Incident Report 2017. S. 17.

<https://www.atf.gov/file/128106/download>

3.4 Besondere Herausforderungen



3.4.1 Erfassung & Datenerhebung

Eine große Herausforderung ist die Erfassung und Registrierung von IDP. Während bei angeordneten Evakuierungen und Aufnahme in Notunterkünften die Registrierung zwar personalaufwändig, aber standardisiert möglich ist (s. für Deutschland Kapitel 2.1), sind alle weiteren Formen des Displacement sehr schwer zu analysieren. Menschen die umziehen und eine Wohnung anmieten müssen sich ummelden, sind dann allerdings nicht als IDP zu erkennen. Ggf. lassen sich Informationen aus Gästelisten von Hotels und anderen Unterkünften ablesen. In den meisten Ländern besteht neben der Registrierung in den Notunterkünften zunächst kein zentralisiertes Meldesystem für IDP. Während aufnehmende Gemeinden ankommende IDP lokal erfassen können, bestehen meist keine Systeme zur zentralen Erfassung und zum Abgleich die eine Steuerung und Zuteilung von Mitteln erlauben. Das o.g. IOM-DTM-Projekt²¹⁵ erhebt Daten nach einem kodierten Fragebogen über lokale „key informants“. Humanitäre Organisationen ergänzen dies mit Erhebungen auf Ebene der betroffenen Haushalte zur Feststellung des Unterstützungsbedarfes.²¹⁶ Dort, wo Menschen informelle Lösungen finden, wie zum Beispiel die Aufnahme einzelner Personen oder Familienmitglieder in Gastfamilien, ist eine Erfassung besonders schwierig.

3.4.2 Steuerung und Aufenthaltsrecht

Die Steuerung der Bevölkerung wird durch die unvollständige Datenlage erschwert. Zudem kann die Vorgabe von Aufenthaltsorten negative Effekte auf die Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung haben, da es ihre Möglichkeiten einschränkt, eigene Lösungen zu finden. Anreize wie der Zugang zu Unterstützungsleistungen können den Willen zur Registrierung und Verbleib an einem zugeteilten Ort erhöhen. Wenn sie nicht auf Freiwilligkeit oder Anreizen beruht, ist eine Aufenthaltsregelung in der Praxis relativ schwer durchzusetzen, da sie einen hohen bürokratischen und logistischen Aufwand, eine hohe Anzahl von Sicherheitskräften und erhebliche Kapazitäten zur Ahndung von Verstößen erfordert. Entsprechende Kontrollen und Checkpoints binden Ressourcen und behindern den Verkehr. Weltweit sind den Notstandsgesetzen geschuldete bürokratische Prozesse eines der größten Hindernisse für die Versorgung der Zivilbevölkerung und humanitäre Hilfe.²¹⁷ Zudem führen Zwangsmaßnahmen eher zu Widerstand. In diesem Sinne ist abzuwägen, ob die Ressourcen, die für die Durchsetzung von Aufenthaltsregelungen notwendig sind in der Krise nicht anderweitig besser eingesetzt wären (s.u.).

3.4.3 Entschädigung und Ansprüche

Wie oben dargestellt führt eine angeordnete Evakuierung zu **fallbezogenen Ansprüchen** auf Versorgung im Aufnahmegebiet, während die Unterstützung von IDP

²¹⁵ <http://www.globaldtm.info/>

²¹⁶ Vgl z.B. REACH Initiative. Informing More Effective Humanitarian Action: <https://www.reach-initiative.org/wp-content/cache/all/index.html>

²¹⁷ Centre for Strategic and International Studies. Denial, Delay, Diversion. Tackling Access Challenges in an Evolving Humanitarian Landscape. September 2019.



generell **bedarfsbezogen** erfolgt. Die meisten betroffenen Staaten regeln die Versorgungs-, Kompensations- und Entschädigungsansprüche in im Ernstfall erlassenen Verordnungen oder Kompensationsgesetzen, die der Situation angepasst sind.

Anstelle einer Vollversorgung in der Notunterkunft hat sich in der humanitären Hilfe in den letzten Jahren zunehmend „**Cash Assistance**“ durchgesetzt. Solange die Märkte im Aufnahmegebiet funktionieren und Wohnraum verfügbar ist, kann die Verteilung von Gutscheinen oder Bezugskarten einfacher und kostengünstiger sein, lässt den Betroffenen mehr Würde und Selbstständigkeit, stärkt die Wirtschaft der aufnehmenden Gemeinde und bedingt weniger negative Nebeneffekte auf das lokale Marktgeschehen. Zudem kann durch diese Form der finanziellen Unterstützung das Risiko von negativen Bewältigungsstrategien, wie Schwarzmarkthandel, Kinderarbeit oder Prostitution („transactional/survival sex“), eingeschränkt werden.²¹⁸

Dabei kann auch die Auszahlung von Geld falsche Anreize schaffen oder in Abhängigkeiten führen. In Pakistan hat die Regierung nach der Flutkatastrophe 2010/11 Chipkarten mit Guthaben an IDP verteilt, mit denen Geld an Bankautomaten bezogen und bei bestimmten Händlern bezahlt werden konnte. Dabei kam es zu Missbrauchsfällen, in denen sich Betroffene an mehreren Stellen oder mit mehreren Namen doppelt registrierten. Zudem verlangten einige Händler von Chipkarteninhabern einen „IDP Aufschlag“ auf die Preise für Lebensmittel, da diese nun über Mittel verfügten.²¹⁹

3.4.4 Zuständigkeiten

Zudem stellt sich die Frage nach der Zuständigkeit. Welche Kompetenzen und Pflichten haben die aufnehmenden Gemeinden? Dort wo der Bund zuständig ist, stellt sich die Frage danach, ob er die kommunale Ebene dazu mit Mitteln ausstattet und bestimmte Entscheidungskompetenzen überträgt. Die Verwaltung eines IDP Camps kann zum Beispiel stellvertretend an eine durchführende Organisation übertragen, durch die kommunale Verwaltung gestellt oder von einer Bundesbehörde übernommen werden. Lokale Entscheidungsfindung ist oft bedarfsgerechter, führt allerdings zu Versorgungsunterschieden zwischen den Gemeinden, die weitere Bevölkerungsbewegungen auslösen können. Eine zentrale Entscheidungsfindung kann die Hilfe priorisiert in Gebieten einsetzen, wo die Not am größten ist und die Hilfe so auch zur Steuerung der Lage nutzen. Gleichzeitig kann aber eine zentrale Entscheidungsfindung weniger agil auf kurzfristige Entwicklungen reagieren. Im Irak wird die Verteilung von Hilfsgütern und Lebensmitteln an IDP in- und außerhalb von Camps zentral vom Ministry of Migration and Displacement (MoMD) gesteuert. Durch die zentralen Planungsprozesse werden Bewegungen oft zu spät erfasst, so dass es bei Verteilungen zu Über- oder Unterversorgung kommt. Während viele Länder die Verwaltung im Sinne der Entscheidungsverantwortung selbst übernehmen, geben sie die alltäglichen Koordinations- und Verwaltungsaufgaben (Camp Coordination and Camp Management) sowie die Durchführung bestimmter Leistungen an

²¹⁸ Global Protection Cluster. Cash-based Interventions and IDP Protection.

<http://www.globalprotectioncluster.org/tools-and-guidance/essential-protection-guidance-and-tools/cash-based-interventions-and-idp-protection/>

²¹⁹ Kreuzmann / Schütte (Hrsg.) After the Flood in Pakistan. Berlin Geographical Papers 38. Berlin 2011.

internationale und Nicht-Regierungs-Organisationen ab. Andere Länder, wie zum Beispiel die Türkei, verlassen sich ausschließlich auf nationale Organisationen, wie die nationale Rotkreuz- oder Rothalbmond Gesellschaft.



3.4.5 „Protracted Displacement“

Displacement treibt Menschen sehr schnell in eine vulnerable Situation und Abhängigkeit. Durch den Ortswechsel haben Menschen keine „feste Bleibe“ und können schnell wieder vertrieben werden. Wenn sie ihrer Arbeit nicht mehr nachgehen können und vor Ort keine Arbeit finden oder keine Arbeitserlaubnis haben, sind finanzielle Ressourcen schnell aufgebraucht. Zudem haben sie schlechteren Zugang zu Sozialleistungen, Schulen, Gesundheitswesen etc. Eine kurze Phase wird so schnell zu einer langwierigen Situation („protracted displacement“) und Menschen rutschen in die Armut ab und leben in improvisierten und prekären Wohnverhältnissen. Das macht sie besonders anfällig für Ausbeutung und „negative Bewältigungsstrategien“. Wenn eine Rückkehr auf absehbare Zeit nicht möglich ist, bleibt nur ein Umzug an einen anderen Ort oder die Integration in die aufnehmende Gemeinde („durable solutions“). Aus politischen Gründen bleibt den Menschen diese Wahl allerdings häufig versperrt. Die Abwesenheit von Alternativen oder eine verfrühte Rückkehr führen häufig zu einer erneuten Vertreibung (secondary displacement).²²⁰

3.4.6 Negative Folgen des Displacements und besonderer Schutzbedarf

Meistens sind IDP hochmobil und bleiben nicht lange an einem Ort. Oftmals sind sie nicht offiziell registriert, entweder durch die häufigen Umzüge, da ihr Aufenthalt von vorneherein als temporär geplant ist, weil sie kein offizielles Aufenthaltsrecht haben oder aus Angst vor Verfolgung. Dadurch sind sie schwer zu erfassen und zu versorgen. Solche Situationen haben besonders schwere Auswirkungen auf Kinder. Sie werden besonders vulnerabel, traumatisiert und verlieren den kontinuierlichen Zugang zu Bildung, ob in Notunterkünften oder in aufnehmenden Gemeinden.²²¹ Durch die Vertreibung kommt es zur Trennung von Familien, dem Verlust von Eigentum und Eigentumsnachweisen, persönlichen Dokumenten und sonstigen Unterlagen, sowie einem erhöhten Risiko einer sekundären oder weiteren Vertreibung.²²² Besonders Frauen und Kinder sind einem erhöhten Risiko ausgesetzt Gewalt zu erfahren, in ausbeuterische Abhängigkeit zu geraten oder sexuell missbraucht zu werden. Je nach Kontext kommt es zu Zwangsrekrutierungen, Menschenhandel oder Entführungen.

3.4.7 Evakuierung und Versorgung von vulnerablen Gruppen

Menschen mit Behinderungen, chronischen Erkrankungen, Mobilitätseinschränkungen oder Unterstützungsbedarf sind im Falle von Evakuierungen und Vertreibung besonders anfällig. Notunterkünfte sind für ihre Versorgung meist nicht

²²⁰ OCHA. Occasional Policy Paper 'Reducing Protracted Internal Displacement: A Snapshot of Successful Humanitarian-Development Initiatives', June 2019.

<https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Reducing%20Protracted%20Internal%20Displacement.pdf>

²²¹ OCHA. <https://www.unocha.org/es/themes/internal-displacement>

²²² IDMC. <http://www.internal-displacement.org/internal-displacement>



ausgelegt. Das betrifft einen erheblichen Anteil der deutschen Durchschnittsbevölkerung.²²³ In der internationalen Erfahrung kommt hierbei der Familie eine entscheidende Rolle zu. Das lässt sich aufgrund der demographischen Struktur und Familienzusammensetzung nicht unmittelbar auf Deutschland übertragen. In Displacement-Situationen entstehen zudem neue Behinderungen durch (Kriegs-) Verletzungen und -traumata oder unzureichende medizinische Versorgung.

3.4.8 Belastung der umliegenden Gemeinden

IDP nutzen in der Aufnahmegemeinde die lokale Infrastruktur, das Gesundheitswesen, Schulen, Transportwege und lokale Dienstleister und Märkte. Das kann für die aufnehmende Gemeinde anfangs durchaus positive Effekte haben, wenn leerstehende Wohnungen vermietet werden und die IDP vor Ort kommerzielle Dienstleistungen in Anspruch nehmen und konsumieren. Ab einem bestimmten Punkt kippen diese Effekte aber ggf. ins Negative, wenn Schulen und Gesundheitseinrichtungen überlastet sind und die Anzahl der Bewohner die Kapazitäten der Ver- und Entsorgungsunternehmen übersteigt. Vorher bereits bestehende Missstände werden dann leicht den IDP zugeschrieben und Spannungen entstehen.²²⁴

3.5 Welche Konzepte / Standards haben sich bewährt?

3.5.1 Notunterkunft: Mittel der Soforthilfe

Eine Unterbringung in „Camps“ ist ein Mittel der letzten Wahl und nur für wenige Tage oder maximal wenige Wochen angezeigt, bevor andere Möglichkeiten gefunden, vermittelt und ggf. finanziert werden.²²⁵ Die Verbleibdauer ist von demographischen, sozialen und wirtschaftlichen Faktoren abhängig. Selbst in Kontexten, in denen 1) Fachpersonal vorhanden ist, 2) die Fläche bereits zugeteilt und festgelegt sind, 3) Material eingelagert ist, dauert die vollständige Einrichtung eines Camps meist mehrere Wochen.

Laut Angaben von UNHCR-Mitarbeitern dauerte zum Beispiel die Einrichtung eines Flüchtlingslagers in Dohuk (Irak) für 1.000 neu eintreffende Flüchtlinge aus dem Nordosten Iraks im Oktober 2017 mehr als zwei Wochen. Die Fläche war wegen vorheriger Nutzung bereits befestigt und für den Aufbau von Zelten geeignet, Zelte befanden sich aufgrund der andauernden IDP-Versorgung in Vorhaltung, Personal und lokale Partnerorganisationen mit entsprechender Expertise waren ebenfalls spontan verfügbar und die Betroffenen wurden gegen Entlohnung (Cash for Work) in den Aufbau eingebunden. Ein schnellerer Aufbau ist nur mit erheblichem Personalaufwand (vergleichbar des hohen Helferaufwandes der Betreuungsplätze im deutschen Katastrophenschutz) mit 1-2 Helfern pro 10 Unterkunftsplätzen zu bewerkstelligen.²²⁶

Durch den hohen Ressourcenbedarf ist eine bestmögliche Anbindung an die lokale Infrastruktur notwendig, dies insbesondere bezüglich der Wasserversorgung,

²²³ Wie im Kapitel 1 ausführlich dargelegt.

²²⁴ World Vision International. Social cohesion between Syrian Refugees and Urban Host Communities in Lebanon and Jordan. 2016.

²²⁵ Vgl. Shelter Guidelines, S.2.

²²⁶ Interview mit UNHCR Field-Officern im Irak, November 2019.



Abwasserentsorgung und Abfallentsorgung. Camps und informelle Siedlungen weisen meist erhöhte Unfall-, Brand- und Extremwetterrisiken auf und stellen, durch den Gebrauch von Einmalmaterialien und Dieselgeneratoren sowie Abholzung eine erhebliche Umweltbelastung dar.²²⁷

In den meisten Ländern werden Zelte, „Refugee Housing Units“ oder Wohnwagen (für durchschnittlich 6 Personen) von einer Familie bewohnt, unabhängig von ihrer Größe. Die Bezugsgröße für die Planung im Camp Management und der humanitären Versorgung ist daher oft der Haushalt. In Deutschland, wo über 40% der Menschen in 1 bis 2-Personen-Haushalten leben²²⁸, ist diese Bezugsgröße entsprechend anzupassen. Dort, wo eine Familie sich ein Zelt teilt, ist ihr dies länger zuzumuten als dort, wo mehrere Fremde auf engstem Raume zusammenleben müssen.

Zudem müssen die Zelte für deutsche Witterungsverhältnisse und damit auch winterfest ausgelegt sein. Die Türkei und andere europäische Staaten haben daher ihre eigenen Zelttypen entwickelt.²²⁹

Im Ergebnis ist eine Unterbringung in solchen Camps in Deutschland tatsächlich als Mittel der reinen Soforthilfe zu sehen, in der eine Erstaufnahme stattfinden kann. Die internationale Erfahrung zeigt allerdings, dass solche kurzfristig gedachten Lösungen häufig zu mittelfristigen Lösungen werden, da

- die Lage unterschätzt wird und nicht von Anfang an längerfristige Auswirkungen mitgedacht werden;
- politische Blockaden, rechtliche Hürden, fehlende finanzielle Mittel oder andere (o.g.) Gründe die lokale Integration, einen weiteren Umzug in geeignete Aufnahmeeinrichtungen oder die Rückkehr verhindern.

Als **Alternativen zur Notunterkunft** kommen Wohnungs- und Zimmerbörsen, finanzielle Anreize leerstehende Zimmer zur Verfügung zu stellen, Unterstützung für Haushalte, die Bekannte und Verwandte aufnehmen, eine aktive Annahme und Vermittlung von spontanen Hilfsangeboten aus der Bevölkerung oder auch die rechtliche Verpflichtung, leerstehende Wohnungen zu vermieten in Betracht. Derlei „Anreiz-Maßnahmen“ können bereits eine erhebliche Entlastung mit sich bringen. Zudem können in Gemeinden mit hohem Leerstand zusätzliche Anreize, wie Gesundheits- und Versorgungsleistungen angeboten und so ein „Pull-Faktor“ für Menschen in Notunterkünften und Camps geschaffen werden. Dies kommt sowohl den IDPs als auch der aufnehmenden Gemeinde zugute. Dem Bau von semi-permanenten Unterkünften muss eine gute Analyse vorausgehen, um die Anzahl, den Ort, die Verweildauer und eine Exitstrategie zur Auflösung der Einrichtung zu projizieren.

3.5.2 Informationsmanagement und Information als „Hilfsgut“

Wie im vorherigen Abschnitt zu den Wohnräumen dargestellt, ist „Information“ eine Schlüsselressource in der Krisenbewältigung. Menschen, die über glaubwürdige und zutreffende Informationen verfügen, werden sich in den meisten Fällen selbst helfen.

²²⁷ UNEP. Population Displacement and the Environment. Sudan Post-Conflict Environmental Assessment. 2007.

²²⁸ Vgl. Kapitel 1.1.

²²⁹ IFRC Shelter Research Unit: Research & Development of a Winterized Shelter Solution – Final Project Report, Genf 2016.



Dazu gehört eine transparente Aufklärung über Risiken und Bedrohungen, mit klaren Empfehlungen zum Verbleib oder Verlassen einer Gegend, das Aufzeigen von Risiken eines Umzugs sowie das Aufzeigen der vorhandenen Optionen mit Vor- und Nachteilen, Transportmöglichkeiten und -einschränkungen und möglichen Hilfsangeboten. Information wird hier zum zentralen "Hilfsgut" und kann, so sie verlässlich und zuverlässig ist, auch ein wesentliches Steuerungsinstrument sein. Damit Menschen Empfehlungen folgen, sollten diese ihre Bedürfnisse (allen voran die Nähe und der Zusammenhalt der Familie!) entsprechend berücksichtigen.²³⁰

3.5.3 Hilfe an die aufnehmende Gemeinde

Während 2% der Gesamtbevölkerung (1,6 Mio. Menschen) nach einer kaum zu bewältigenden Zahl klingt, ist ein Anteil von 2% auf der lokalen Ebene durchaus zu verkraften: Ein Dorf mit 5.000 Einwohnern müsste 100 Menschen aufnehmen. In einem Konfliktfall und der sich daraus ergebenden Aufnahme von IDP (also überwiegend eigenen Staatsangehörigen) ist mit geringeren politischen Widerständen und Herausforderungen bei der Integration zu rechnen, als bei der Aufnahme von Flüchtlingen. Das Mittel der ersten Wahl ist daher, so viele Menschen wie möglich dezentral zu verteilen und die geeigneten aufnehmenden Gemeinden so zu unterstützen, dass die Aufnahme keine übermäßige Belastung darstellt, oder zu Disparitäten führt. Im internationalen Kontext haben sich mehrere Maßnahmen bewährt:

- Statt Hilfsgütern erhalten IDP Cash und Gutscheine, die in lokalen Geschäften ausgegeben werden.
- Bei notwendigen Dienstleistungen werden so weit wie möglich lokale Anbieter und Angestellte beschäftigt.
- Um die soziale und medizinische Versorgung zu gewährleisten, werden die Einrichtungen vor Ort gestärkt, oder zusätzliche Einrichtungen sind auch für die Bewohner der aufnehmenden Gemeinde zugänglich und haben über die Krise hinaus Bestand.
- Hilfe wird bedarfsabhängig und nicht statusabhängig gewährt, d.h. eine Bedarfserhebung bezieht die Haushalte der aufnehmenden Gemeinde mit ein.
- Menschen, die nicht dauerhaft in die Gemeinde umziehen haben einen eingeschränkten Zugang zu politischer Teilhabe. Die Wahl lokaler IDP-Vertreter oder Räte kann diese Teilhabe verbessern und auch einen Konfliktlösungsmechanismus mit der lokal ansässigen Bevölkerung bieten.

3.5.4 Konzentration der Vorbereitung auf vulnerable Gruppen

In der Vorbereitung auf zivilschutzrelevante Lagen spielt die Vorhaltung von Ressourcen für die Soforthilfe eine große Rolle, während mittelfristige Lösungen meist erst in der Krise entwickelt werden. Dafür sind ausreichend Analyse- und Planungskapazität sowie sichere Kommunikationswege die Voraussetzungen. Vorausplanungen und Vorkehrungen sind dort notwendig, wo ein Nichthandeln unmittelbar zu einer Gefahr für Leib und Leben wird und Menschen geringe Selbsthilfemöglichkeiten haben. Dies betrifft vor allem ältere Menschen, besonders

²³⁰ Velte, Birgit: The Role of Information in Disasters. 2012.



mit Mobilitätseinschränkungen sowie Menschen mit Behinderungen oder chronischen Erkrankungen. Es ist daher aus Sicht der Autoren unumgänglich, dass Pflegeeinrichtungen entsprechende Notfallpläne entwickeln. Eine große Anzahl von Menschen befindet sich allerdings nicht in entsprechenden Einrichtungen. Eine mehr oder weniger selbstständige Evakuierung, die Unterbringung in einer Notunterkunft sowie die Integration in eine aufnehmende Gemeinde sind nicht, oder nur sehr eingeschränkt, möglich. Während einige Staaten ihre staatlichen Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen auf eine Leerstandsmarge verpflichten, ist dies der Anwendbarkeit von Notstandsgesetzen o.ä. bei privaten Trägern kaum umzusetzen. Der Anteil älterer Menschen an den Todesopfern in Naturkatastrophen liegt weit über ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung.²³¹

3.5.5 Frühzeitige Einrichtung von Koordinierungsstrukturen

Für die Erfassung und Steuerung von Bevölkerungsbewegungen sowie die Erhebung von Unterstützungsbedarf und das Erbringen von Leistungen sind mehrere Verwaltungsebenen, öffentliche Einrichtungen, Sicherheitskräfte, Versorgungsdienstleister, Hilfsorganisationen und Sozialverbände relevant. Insbesondere wenn überörtliche und internationale Hilfe hinzukommen, ist eine frühzeitige Einrichtung von Koordinationsstrukturen, welche sich auf nationaler und lokaler Ebene spiegeln, zentral.²³²

²³¹ DRK, Die vulnerable Gruppe „ältere und pflegebedürftige Menschen“ in Krisen, Großschadenslagen und Katastrophen – Teil 1, Schriften der Forschung – Band 6, Berlin 2018, S. 27.

²³² IASC: Guideline on cluster coordination at country-level. July 2015.

4. Rechtsgrundlagen (Harald Erkens)



Beim Kapitel 4 handelt es sich um eine gekürzte und überarbeitete Fassung eines Rechtsgutachtens von **Harald Erkens: Rechtsgutachten im Bereich der Zivilschutzgesetzgebung der Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze**, Dezember 2019, finale Fassung März 2020.

Es umfasst eine rechtliche Einordnung der Thematik in die derzeit geltenden Rechtsgrundlagen, namentlich das Grundgesetz einschließlich der Notstandsverfassung, das Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (ZSKG), die Vorsorge- und Sicherstellungsgesetze, das Gesetz über das Deutsche Rote Kreuz und andere freiwillige Hilfsgesellschaften im Sinne der Genfer Rotkreuz-Abkommen (DRKG) sowie das Gesetz über das Technische Hilfswerk (THWG).

Im Mittelpunkt der Überlegungen steht dabei die Frage, wie sich eine Betreuungsreserve des Bundes außerhalb der Verwaltung durch die Länder für den Spannungs-, Verteidigungs- oder Zustimmungsfall in den bestehenden rechtlichen Rahmen einordnen lässt. Der Vollständigkeit halber werden der Bündnisfall als weiterer Tatbestand des äußeren Notstandes sowie der Katastrophennotstand nach Art. 35 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 GG und der innenpolitische Notstand nach Art. 91 GG als Tatbestände des inneren Notstandes mitbetrachtet.

Auf den Ausführungen des Rechtsgutachtens beruhen auch Empfehlungen zu etwaigen Novellierungen, d.h. welche rechtlichen Instrumentarien weiterentwickelt werden müssen, um eine Betreuungsreserve des Bundes möglichst verzögerungsfrei aufzubauen, einzurichten und in Betrieb zu nehmen. Hiervon sind u.a. das erforderliche Genehmigungsverfahren und baurechtliche Vorschriften umfasst.

4.1 Recht des Notstandes

Das Recht des Notstandes hat mit dem Recht der Normallage gemeinsam, dass die grundlegenden Entscheidungen, etwa zur Rechtsetzung, zur Einschränkung von Grundrechten, zum Einsatz der Streitkräfte im Innern sowie zur Letztentscheidungsbefugnis, auf der Höhe der Verfassung geregelt werden, während die einfachrechtlichen Notstandsgesetze mit ungleich größerer Detailtiefe den Rahmen ausfüllen, den die Notstandsverfassung absteckt. Die Vorschriften der Notstandsverfassung richten sich ganz überwiegend an die Organe des Staates; für die meisten einfachrechtlichen Notstandsregelungen ist der Bürger als Adressat formuliert.

4.1.1 Notstandsverfassung

Mit dem Begriff **Notstandsverfassung** ist die Gesamtheit der Vorschriften gemeint, die durch das 17. Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24. Juni 1968 in die Verfassung eingefügt oder geändert worden sind. Diese schaffen die rechtlichen Grundlagen für Maßnahmen, mit denen einem inneren und äußeren Notstand wie auch einem friedenszeitlichen Katastrophennotstand begegnet werden kann. Hierbei handelt es sich um



- Art. 12a GG (Eingriffe in die Berufsfreiheit durch Dienstverpflichtung),
- Art. 53a GG (Gemeinsamer Ausschuss als „Notparlament“),
- Art. 80a GG (Spannungsfall, Zustimmungsfall, Bündnisklausel),
- Art. 115a bis 115l GG (Verteidigungsfall),
- Art. 35 GG, der um die Absätze 2 und 3 erweitert wurde und den Katastrophennotstand regelt,
- Art. 87a GG, dessen Absätze 3 und 4 den Einsatz der Streitkräfte im Innern betreffen.

Des Weiteren wurden bestehende Vorschriften des Grundgesetzes im Zuge der Notstandsnovelle gestrichen, so etwa Art. 143 GG a. F.

4.1.2 Notstandsgesetze

Die Notstandsgesetze sind die Gesamtheit derjenigen notstandsbezogenen Vorschriften, die im Rang unter der Verfassung stehen. Sie umfassen Vorsorgegesetze und Sicherstellungsgesetze. Die **Sicherstellungsgesetze** ermöglichen staatliche Eingriffe zur Grundversorgung von Bevölkerung und Streitkräften in nahezu allen Infrastrukturbereichen im Verteidigungs-, Spannungs-, Zustimmungs- und Bündnisfall, vereinzelt auch außerhalb davon. Die **Vorsorgegesetze** ermöglichen staatliche Eingriffe zur Deckung des lebenswichtigen Bedarfs in friedenszeitlichen Notlagen. Sie ergänzen die Sicherstellungsgesetze und können, da sie auch in der Normallage anwendbar sind, im weiteren Sinne zu den Notstandsgesetzen gerechnet werden. Die jüngsten Notstandsgesetze führen beide Aspekte, also die verteidigungsbezogene Sicherstellung und die friedenszeitliche Vorsorge, in einem Gesetz zusammen.²³³

Notstandsgesetze können u.a. nach der Regelungstechnik unterschieden werden: Während einige Gesetze, um Wirksamkeit zu erlangen, die parlamentarische Feststellung des Verteidigungs- oder Spannungsfalls voraussetzen²³⁴, also „nach Maßgabe des Artikels 80a des Grundgesetzes“ entsperrt werden, setzen andere Gesetze eine Freigabe durch Feststellung der Bundesregierung voraus. Des Weiteren gibt es Vorschriften, die zwar keiner Freigabe bedürfen, also auch in der Normallage anwendbar sind, die jedoch Notstandsbezug haben und zeitlich parallel zu den „echten“ Notstandsgesetzen angewandt werden können.²³⁵

4.2 Die Struktur der Notstandsverfassung

Die Notstandsverfassung ist Teil des Grundgesetzes, welches einen unbedingten Geltungsanspruch im Normalzustand wie im Ausnahmezustand hat. Der zum Teil

²³³ Exemplarisch das Post- und Telekommunikationssicherstellungsgesetz von 2011 und das Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetz von 2017.

²³⁴ bzw. unter den Bedingungen des Zustimmungs- oder Bündnisfalls

²³⁵ Vgl. *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, München 1980, S. 1341; *Otto Depenheuer*, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Begr.), Grundgesetz-Kommentar, Loseblattsammlung (63. Lfg., Okt. 2011), Art. 80a Rn. 65.



verwendete Begriff „Gegenverfassung“ ist daher irreführend.²³⁶ Die Notstandsverfassung, also die Gesamtheit der thematisch einschlägigen Vorschriften des Grundgesetzes, ist keine Ausnahme von der Verfassung, sondern eine Ausnahme in der Verfassung.²³⁷

Die Notstandsverfassung unterscheidet, allerdings ohne diese Begriffe zu verwenden, **inneren** und **äußeren Notstand**. Für beide Notstandslagen sieht das Grundgesetz mehrere Tatbestände mit je unterschiedlichen Rechtsfolgen vor. Die Notstandsverfassung bildet dabei keinen in sich geschlossenen Teil des Grundgesetzes. Die einschlägigen Vorschriften sind vielmehr auf zahlreiche Abschnitte verteilt. Lediglich die Regeln über den Verteidigungsfall sind (nicht ausschließlich, aber doch ganz überwiegend) in dem neugeschaffenen Abschnitt Xa gebündelt.

Zum **inneren Notstand**, bei dem es um Gefahren aus der eigenen staatlich-gesellschaftlichen Sphäre geht, gehören zwei Tatbestände: der **Katastrophennotstand**²³⁸, der Naturkatastrophen und besonders schwere Unglücksfälle erfasst, und der **innenpolitische Notstand**²³⁹, bei dem es sich um schwerwiegende Gefahren für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes handelt. Ursache hierfür können innere Unruhen, Rebellion, Putsch oder Bürgerkrieg sein.

Demgegenüber geht es im **äußeren Notstand** um Gefahren, die in auswärtiger militärischer Gewalt ihren Ursprung haben. Gegenstand des äußeren Notstandes ist also der Staatenkrieg bzw. dessen Vor- und Umfeld. Die vier Tatbestände des äußeren Notstandes sind **Verteidigungsfall** (Art. 115a-115l GG), **Spannungsfall**, **Zustimmungsfall und Bündnisfall** (Art. 80a GG).²⁴⁰

Für die Sicherstellungsgesetze ist formell (nicht materiell) allein der äußere Notstand von Belang: Ihre Aktivierung erfolgt im Wesentlichen nach den „Spielregeln“ von Bündnisfall, Zustimmungsfall, Spannungsfall und Verteidigungsfall. Die Vorsorgegesetze sind, wie zu zeigen sein wird, formell weder an den inneren noch an den äußeren Notstand gebunden, sondern folgen anderen Mechanismen der Freigabe.

²³⁶ *Christof Gramm/Mareike Wittenberg*, in: Bruno Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein (Begr.), Kommentar zum Grundgesetz, 14. Auflage, Köln 2018, Vor Art. 115a Rn. 66; *Harald Erkens*, Die Krisenmechanismen des Grundgesetzes im Wandel der Bedrohungslagen. Was ist und wozu taugt die Notstandsverfassung?, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 2017, S. 490 ff.

²³⁷ *Josef Isensee*, Resilienz von Recht im Ausnahmefall, in: Kai von Lewinski (Hrsg.), Resilienz des Rechts, Baden-Baden 2016, S. 33 (47 f.).

²³⁸ Art. 35 Abs. 2, 3 GG

²³⁹ Art. 91 GG

²⁴⁰ Vgl. *Eckart Klein*, Innerer Staatsnotstand, in: *Josef Isensee/Paul Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (= HStR), Band XII, 3. Auflage, Heidelberg 2014, § 280; *Wolfgang März*, Äußerer Staatsnotstand, in: HStR XII, 3. Auflage, Heidelberg 2014, § 281; *Harald Erkens*, Die Krisenmechanismen des Grundgesetzes im Wandel der Bedrohungslagen. Was ist und wozu taugt die Notstandsverfassung?, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 2017, S. 493-501.

4.2.1 Art. 80a GG als Schlüssel zu den Notstandsgesetzen



Der verfassungsrechtliche Schlüssel zur Anwendung der einfachrechtlichen Notstandsgesetze ist Art. 80a des Grundgesetzes.²⁴¹ Art. 80a Abs. 1 Satz 1 GG sieht vor, dass „in diesem Grundgesetz oder in einem Bundesgesetz über die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung“ bestimmt werden kann, „daß [sic!] Rechtsvorschriften nur nach Maßgabe dieses Artikels angewandt werden dürfen“.

Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat mit Schaffung des Art. 80a GG einen ganz neuen Typus von Bundesgesetzen etabliert: Vorschriften, die „nur nach Maßgabe dieses Artikels“ anzuwenden sind – auch „Maßgabe-Vorschriften“ genannt²⁴² –, sind mit ihrem Inkrafttreten zwar geltendes Recht, entfalten aber keinerlei Rechtswirkung, solange nicht eine der in Art. 80a GG genannten Eskalationsstufen (also Spannungsfall, Zustimmungsfall, Bündnisfall) aktiviert oder der Verteidigungsfall gemäß Art. 115a Abs. 1 GG festgestellt worden ist.²⁴³

Dabei muss unterschieden werden zwischen Inkrafttreten und Wirksamwerden. Vor dem Wirksamwerden steht das Erfordernis eines zusätzlichen Hoheitsaktes. Mit anderen Worten: Der Vollzug dieser – rechtlich existenten – Gesetze ist im Normalzustand gesperrt.²⁴⁴ Die Notstandsgesetze sind zwar im normalen parlamentarischen Verfahren entstanden, befinden sich jedoch in einem „Standby-Modus“.²⁴⁵ Das „Anwendbarkeits-Junk-tim“, also die Rückbindung der einschlägigen Gesetze an die Bedingungen, die in Art. 80a GG aufgestellt werden, führt dazu, dass ohne vorherige Freigabe dieser Gesetze, also im rechtlichen „Normalbetrieb“, rechtsverbindliche Maßnahmen gegenüber dem Bürger auf ihrer Grundlage nicht ergriffen werden können. Ein entsprechender Verwaltungsakt ist nichtig.

Während sich die Rolle der Legislative im Gesetzgebungsverfahren üblicherweise auf die Funktion beschränkt Gesetze zu schaffen, der konkrete Vollzug dieser Gesetze aber in das volle Ermessen der Exekutive gestellt ist, hat im Falle der Notstandsgesetze die Legislative eine doppelte Funktion: Sie verschafft den Gesetzen nicht nur rechtliche

²⁴¹ Vgl. Roman Herzog, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Begr.), Grundgesetz-Kommentar, Loseblattsammlung (Erst-kommentierung, Stand: 1970), Art. 80a Rn. 15 f.; Karl-Andreas Hernekamp, in: Ingo von Münch/Philip Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 6. Auflage, München 2012, Art. 80a Rn. 2; Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, München 1980, S. 1438. S. auch unten III.3b.

²⁴² Vgl. Dieter Wilke, Notstandsverfassung und Verordnungsrecht, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1969, S. 917 (919).

²⁴³ Dass diese Gesetze im Verteidigungsfall anwendbar sind folgt aus dem Wortlaut des Art. 80a Abs. 1 Satz 1 GG („so ist die Anwendung außer im Verteidigungsfalle nur zulässig, [...]“)

²⁴⁴ Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, München 1980, S. 1341 f., 1450; Otto Depenheuer, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Begr.), Grundgesetz-Kommentar, Loseblattsammlung (63. Lfg., Okt. 2011), Art. 80a Rn. 29 ff.

²⁴⁵ Michael Brenner, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 7. Auflage, München 2018, Art. 80a Rn. 14; Werner Heun, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 3, 3. Auflage, Tübingen 2015, Art. 80a Rn. 8; Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, München 1980, S. 1450 f.; Roman Herzog, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Begr.), Grundgesetz-Kommentar, Loseblattsammlung (Erstkommentierung, Stand: 1970), Art. 80a Rn. 2 ff.; Harald Er-kens, Die Krisenmechanismen des Grundgesetzes im Wandel der Bedrohungslagen. Was ist und wozu taugt die Notstandsverfassung?, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 2017, S. 485 (498); Karl-Andreas Herne-kamp, in: Ingo von Münch/Philip Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 6. Auflage, München 2012, Art. 80a Rn. 6.



Existenz, sondern stellt zugleich auch deren Vollzug unter Parlamentsvorbehalt. Der Bundestag wird bei den Gesetzen, die „nach Maßgabe des Artikels 80a des Grundgesetzes“ anwendbar sind, also zweimal tätig, indem er diese Gesetze bei deren Verabschiedung mit einem Schloss versieht, zu dem nur er den Schlüssel hat. Nur in den absoluten Ausnahmefällen des Art. 115a Abs. 2, 4 GG (Lage erfordert unabweisbar sofortiges Handeln / Angriff mit Waffengewalt Bundesorgane außerstande die Feststellung nach Abs.1 S.1 zu treffen) wird auf ein (erneutes) Tätigwerden des Bundestages zur Feststellung des Verteidigungsfalles verzichtet (siehe unten zu „Verteidigungsfall“).

4.2.2 Die Eskalationsstufen des äußeren Notstandes

Die Entsperrung der einfachrechtlichen Notstandsgesetze geschieht wiederum auf den vier Eskalationsstufen des äußeren Notstandes unter je unterschiedlichen Voraussetzungen, die im Folgenden erläutert werden. Die dem Verteidigungsfall vorgelagerten Eskalationsstufen erfassen den unter Umständen über mehrere Wochen oder Monate sich erstreckenden Zeitraum wachsender außen- und sicherheitspolitischer Anspannung. Erfolgt der Übergang vom Frieden zum Krieg plötzlich, gilt u.U. gem. Art. 115a Abs.4 GG der Verteidigungsfall als festgestellt. Das Grundgesetz verlangt nicht, dass zuvor sämtliche vorgelagerten Phasen, sei es auch nur in einer juristischen Sekunde, durchlaufen werden müssten.

Hybride Kriege / Cyber-Angriffe: Aufgrund fehlender Nennung in den verfassungsrechtlichen Grundlagen und hier insbesondere in Artikel 115 a GG, stellt sich insbesondere die Frage, inwiefern Angriffshandlungen, welche als Cyberangriffe - also elektronischer Natur - oder aber als Hybride Kriegsform einzustufen sind, die Eskalationsstufen des äußeren Notstands auslösen können. Als Beispiel für die deutsche Diskussion dieser Fragen sei hier auf die Ausführungen des „Cyber-Inspektors“ der Bundeswehr, Generalleutnant Ludwig Leinhos, im Juni 2019 verwiesen, der u.a. ausführte: „Bei Angriffen unterhalb der Schwelle kriegerischer Handlungen, verdeckten Attacken oder hybriden Szenarien wie beim Angriff auf die ukrainische Halbinsel Krim im Jahr 2014 ist offiziell meist unklar, wer der Urheber ist. Für die erfolgreiche Verteidigung gegen solche Angriffe und insbesondere Hacker-Attacken gibt es bislang keine ausreichende rechtliche Grundlage.“²⁴⁶ Ob der Schlüssel zu den Notstandsgesetzen damit in den Fällen der hybriden- oder Cyberkriegsführung im Schloss des Grundgesetzes gedreht werden kann, ist daher mehr als fraglich. Dass die vorgenannten Angriffsformen, auch wenn sie nach der bisherigen Definition unterhalb der Schwelle der kriegerischen Handlungen anzusiedeln wären, erhebliche Ein- und Auswirkungen auch für die betroffene Bevölkerung bedeuten können, ist auch in der Wissenschaft unbestritten. Gerade durch Cyberangriffe wird das gezielte Ausschalten von Infrastruktureinrichtungen ebenso, wie medizinischer Einrichtungen zur realen Bedrohung die bei ihrer Umsetzung in kürzester Zeit zur Unbewohnbarkeit ganzer Landstriche - wegen des Ausfalls wichtiger Infrastruktur Einrichtungen - führen kann. Insofern muss, realistischerweise davon ausgegangen werden, dass auch die vorgenannten unterschwelligeren Angriffsformen Bevölkerungsbewegungen größerer- bis größter Natur auslösen können. Aus zivilschutzrechtlicher Sicht ist wäre daher eine klare Regelung bezüglich der

²⁴⁶ <https://www.trendyone.de/news/d-bundeswehr-internet-5cfb2bb9440c1> 08.06.19 Cyber-Inspekteur: Brauchen Koordinator im Nationalen Cyber-Abwehrzentrum, in Trendyone.de

Einbeziehung der Cyber- und hybriden Angriffe in den Katalog, der die Eskalationsstufen des äußeren Notstandes auslösenden Faktoren, von großer Wichtigkeit.



Verteidigungsfall: Eine Situation, in der das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff unmittelbar droht.²⁴⁷ Waffengewalt bedeutet hier militärische Gewalt, der mit polizeilichen Mitteln nicht wirkungsvoll entgegengetreten werden kann.²⁴⁸ Der Verteidigungsfall wird auf Antrag der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundestages (qualifizierte Zweidrittelmehrheit) sowie des Bundesrates festgestellt. In einer Lage, in der unabweisbar ein sofortiges Handeln erforderlich ist und einem rechtzeitigen Zusammentritt des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder dieser nicht beschlussfähig ist, stellt der Gemeinsame Ausschuss als „Not-Parlament“ den Verteidigungsfall fest²⁴⁹. Im äußersten Fall, in dem das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird und die zuständigen Bundesorgane zur Feststellung außerstande sind erfolgt die Feststellung des Verteidigungsfalls gem. Art. 115a Abs. 4 GG durch rechtliche Fiktion.²⁵⁰ Die Feststellung des Verteidigungsfalls hat weitreichende Konsequenzen, u.a. hier relevant

- Mit Verkündung des Verteidigungsfalls geht die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte gem. Art. 115b GG auf den Bundeskanzler über.
- Gem. Art. 87a Abs. 3 GG können die Streitkräfte im Innern zum Schutz verteidigungswichtiger ziviler Objekte und zur Verkehrsregelung sowie, in Unterstützung der Polizeikräfte, zum Schutz sonstiger (nicht verteidigungsrelevanter) Objekte eingesetzt werden.²⁵¹
- Die Bundespolizei kann im gesamten Bundesgebiet eingesetzt werden (Art. 115f Abs. 1 Nr. 1 GG).
- Die Bundesregierung kann den Landesregierungen und erforderlichenfalls auch den Landesbehörden Weisungen erteilen (Art. 115f Abs. 1 Nr. 2 GG).
- Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes wird in Art. 115c GG erheblich ausgeweitet, und zwar auf die Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 GG), die sonst in die Zuständigkeit der Länder fallen.
- Art. 115d GG sieht ein beschleunigtes Gesetzgebungsverfahren vor. Zwar kennt das Grundgesetz auch im Verteidigungsfall keine völlige Suspendierung

²⁴⁷ Grundgesetz Art. 115a Abs. 1 Satz 1 GG

²⁴⁸ Wolfgang März, Äußerer Staatsnotstand, in: HStR XII, 3. Auflage, Heidelberg 2014, § 281 Rn. 48.

²⁴⁹ Art. 115a Abs. 2, Abs. 3 Satz 2 GG, subsidiär vereinfachtes Verfahren

²⁵⁰ Ernst Benda, Die Notstandsverfassung, 10. Auflage, München 1968, S. 84 ff., 89, 125 f.; Klaus H. Rewermann, Notstandsgesetze. Rettung oder Gefährdung der Demokratie?, Köln 1966, S. 79; Harald Erkens, Die Krisenmechanismen des Grundgesetzes im Wandel der Bedrohungslagen.

Was ist und wozu taugt die Notstandsverfassung?, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 2017, S. 497; Volker Epping, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Begr.), Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung (81. Lfg., Sept. 2017), Art. 115a Rn. 88.

²⁵¹ Einzelheiten bei Harald Erkens, Neues Spiel – alte Regeln? Der Einsatz der Streitkräfte im Innern im Lichte der aktuellen Basisdokumente, in: Bundeswehrverwaltung 2019, S. 73 (76 f.).

von Grundrechten, doch können einzelne Grundrechte in größerem Umfang beschränkt werden.²⁵²



Zu den verfassungsrechtlich eröffneten Maßnahmen und Befugnissen tritt das gesamte Paket der einfachrechtlichen Notstandsgesetze hinzu. Speziell für den Verteidigungsfall sieht Art. 115c GG ebenfalls die Möglichkeit einer „Vorratsgesetzgebung“ vor. Diese ist ausschließlich im Verteidigungsfall anwendbar²⁵³ und daher noch nicht zur Anwendung gekommen.

Zur Feststellung des Verteidigungsfalles genügt eine Handlung, die in ihrer Intensität an einen militärischen Angriff heranreicht, nicht. Auch die Rechtsfolgen müssen geeignet sein, die Gefahr abzuwehren bzw. den eingetretenen Schaden einzugrenzen und zu beheben. Das schwere Geschütz der Art. 115a bis 115l GG, also der Umbau des Verfassungsgefüges, wird in Fällen, die nicht oder zumindest nicht auch militärischer Art sind, weitgehend ungeeignet sein.²⁵⁴

Spannungsfall: Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat auf eine Definition des Spannungsfalles verzichtet.²⁵⁵ Nach überwiegender Auffassung bewegt sich der in Art. 80a Abs. 1 Satz 1, 1. Alt. GG geregelte Spannungsfall im Vorfeldbereich des Verteidigungsfalles und ist gekennzeichnet durch die hinreichende Wahrscheinlichkeit einer Eskalation der außenpolitischen Konfliktlage hin zum bewaffneten Angriff auf das Bundesgebiet.²⁵⁶ Gem. Art. 80a Abs. 1 S. 2 GG ist der Spannungsfall durch den Bundestag mit zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen festzustellen.

Die Feststellung des Spannungsfalles führt, anders als die des Verteidigungsfalles, nicht zu Verschiebungen in der Staatsorganisation. Stattdessen werden die einfachrechtlichen Notstandsgesetze entsperrt, die ansonsten in ihrem Vollzug gehemmt sind. Auf verfassungsrechtlicher Ebene ermöglicht die Feststellung des Spannungsfalles zum einen Beschränkungen der Berufsfreiheit durch Arbeitszwang²⁵⁷, zum anderen den Einsatz der Streitkräfte im Innern, namentlich zum Schutz

²⁵² Hierzu sowie zum, vergleichsweise hohen Niveau des Grundrechtsschutzes der Notstandsverfassung: *Wolfgang März*, Äußerer Staatsnotstand, in: HStR XII, 3. Auflage, Heidelberg 2014, § 281 Rn. 68 f.

²⁵³ *Volker Epping*, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Begr.), Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung (81. Lfg., Sept. 2017), Art. 115c Rn. 11 ff.; *Otto Depenheuer*, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Begr.), Grundgesetz-Kommentar, Loseblattsammlung (63. Lfg., Okt. 2011), Art. 80a Rn. 8; *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, München 1980, S. 1451.

²⁵⁴ Hierzu *Harald Erkens*, Die Krisenmechanismen des Grundgesetzes im Wandel der Bedrohungslagen. Was ist und wozu taugt die Notstandsverfassung?, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 2017, S. 504 f.; *Wolfgang März*, Äußerer Staatsnotstand, in: HStR XII, 3. Auflage, Heidelberg 2014, § 281 Rn. 49 f.; *Günter Krings/Christian Burkićzak*, Bedingt abwehrbereit? – Verfassungs- und völkerrechtliche Aspekte des Einsatzes der Bundeswehr zur Bekämpfung neuer terroristischer Gefahren im In- und Ausland, in: Die Öffentliche Verwaltung 2002, S. 502 f.; *Marco Seliger*, Mit Panzern durch Deutschland, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 11.06.2018, S. 8 – S. auch unten VII.3. 39

²⁵⁵ Vgl. *Ernst Benda*, Die Notstandsverfassung, 10. Auflage, München 1968, S. 129; *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, München 1980, S. 1451.

²⁵⁶ *Thomas Mann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 8. Auflage, München 2018, Art. 80a Rn. 2; *Wolfgang März*, Äußerer Staatsnotstand, in: HStR XII, 3. Auflage, Heidelberg 2014, § 281 Rn. 11

²⁵⁷ Art. 12a Abs. 5 Satz 1, Abs. 6 Satz 2 GG, einfachrechtlich konkretisiert im Arbeitssicherstellungsgesetz



verteidigungswichtiger ziviler Objekte und zur Verkehrsregelung sowie, im Rahmen von Unterstützungshandlungen zugunsten der Polizeikräfte, zum Schutz sonstiger ziviler Objekte (Art. 87a Abs. 3 GG).^{258 259}

Da das Grundgesetz den Spannungsfall nicht definiert, bestehen unterschiedliche Auffassungen, welche Situation von Art. 80a Abs. 1 GG erfasst wird und welche nicht. Gegen die herrschende Meinung, die den Spannungsfall restriktiv interpretiert, ihn also als Vorstufe des Verteidigungsfalls und damit als an das Szenario auswärtiger militärischer Gewalt gebunden betrachtet, wird mitunter ein weiter Begriff vertreten, der Art. 80a Abs. 1 GG – und damit auch das Gesamtpaket der einfachrechtlichen Notstandsgesetze sowie den Streitkräfteeinsatz im Innern – ebenso für andere Lagen zur Verfügung stellt, etwa für Terroranschläge.²⁶⁰ Die verfassungsrechtliche Frage, wie der im Grundgesetz nicht definierte Spannungsfall zu interpretieren ist, wirkt sich unmittelbar aus auf die Anwendung der einfachrechtlichen Notstandsgesetze. Sie entscheidet darüber, ob in einem Szenario, das nicht „klassisch“ militärischer Art ist, die auf diesen Gesetzen liegende Anwendungssperre gelöst werden kann oder nicht.

Zustimmungsfall: Der Zustimmungsfall ist ebenfalls Tatbestand der Notstandsverfassung. In einer mit dem Spannungsfall vergleichbaren, aber noch unterhalb dieser Schwelle sich bewegenden Konfliktsituation, kann der Bundestag der Freigabe einzelner gesperrter Rechtsvorschriften besonders zustimmen (Zweidrittelmehrheit).²⁶¹ Der Einsatz der Streitkräfte im Innern ist im Zustimmungsfall ausgeschlossen. Die einzige im Zustimmungsfall verfügbare Maßnahme auf der Ebene des Verfassungsrechts sind also Eingriffe in die Berufsfreiheit durch Dienstverpflichtungen.

Er wird weitläufig als eine verkleinerte Ausführung des Spannungsfalls gesehen. Damit hängt die Frage nach der „Verwendungsfähigkeit“ des Zustimmungsfalls davon ab, wie der Spannungsfall interpretiert wird - als an den Verteidigungsfall gekoppelt im Gesamtzusammenhang eines militärischen Angriffs auf das Bundesgebiet, oder vom Verteidigungsfall losgelöst mit ungleich größerem Anwendungsfeld.²⁶²

Bündnisfall: Anders als Verteidigungs-, Spannungs- und Zustimmungsfall ist der Bündnisfall im Grundgesetz nicht abschließend geregelt, sondern darin lediglich vorgezeichnet durch die Bündnisklausel des Art. 80a Abs. 3 Satz 1 GG. Hiernach dürfen

²⁵⁸ Einzelheiten bei *Harald Erkens*, Neues Spiel – alte Regeln? Der Einsatz der Streitkräfte im Innern im Lichte der aktuellen Basisdokumente, in: Bundeswehrverwaltung 2019, S. 73 (76 ff.).

²⁵⁹ *Otto Depenheuer*, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Begr.), Grundgesetz-Kommentar, Loseblattsammlung (63. Lfg., Okt. 2011), Art. 80a Rn. 15. Zum Verhältnis der Begriffe Verteidigung und Verteidigungsfall: BVer-fGE 90, 286 (385 f.) – Out-of-area-Einsätze.

²⁶⁰ *Otto Depenheuer*, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Begr.), Grundgesetz-Kommentar, Loseblattsammlung (63. Lfg., Okt. 2011), Art. 80a Rn. 14 ff.; *Michael Brenner*, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 7. Auflage, München 2018, Art. 80a Rn. 18; *Roman Schmidt-Radefeld*, in: Volker Epping/Christian Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 40. Edition, 15.02.2019, Art. 80a Rn. 3.

²⁶¹ *Wolfgang März*, Äußerer Staatsnotstand, in: HStR XII, 3. Auflage, Heidelberg 2014, § 281 Rn. 36 f.

²⁶² *Harald Erkens*, Die Krisenmechanismen des Grundgesetzes im Wandel der Bedrohungslagen. Was ist und wozu taugt die Notstandsverfassung?, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 2017, S. 499, 506.



die im Spannungsfall freigesetzten Rechtsvorschriften auch auf der Grundlage und nach Maßgabe eines Beschlusses angewendet werden, der von einem internationalen Organ im Rahmen eines Bündnisvertrages mit Zustimmung der Bundesregierung gefasst wird. Mehr als andere vergangene und gegenwärtige Regelwerke (Art. 5 WEU-Vertrag, Art. 42 Abs. 7 EUV, Art. 222 AEUV) ist der Nordatlantik-Vertrag für die Bündnisklausel des Grundgesetzes bis heute von zentraler Bedeutung. In weiten Teilen der Literatur wird Art. 80a Abs. 3 GG daher mit einer gewissen Berechtigung als „NATO-Klausel“ apostrophiert.²⁶³

Nach Art. 5 Nordatlantik-Vertrag wird ein bewaffneter Angriff gegen eine oder mehrere Vertragsparteien in Europa oder Nordamerika als Angriff gegen alle angesehen. Der NATO-Bündnisfall ist somit ein eigenständiger Tatbestand. Der Bündnisfall wurde zum ersten und bislang einzigen Mal am 2. Oktober 2001, unter dem Eindruck der Terroranschläge auf die USA, festgestellt. Die Bundesregierung stimmte dem am darauffolgenden Tag zu. Der Inhalt des NATO-Feststellungsbeschlusses konnte innerstaatlich jedoch ohne Inanspruchnahme, der nur nach Maßgabe von Art. 80a GG anwendbaren Vorschriften umgesetzt werden. Bis heute wurde der Bündnisfall formell nicht aufgehoben. Eine Entsperrung von einfachrechtlichem Notstandsrecht hat zu keinem Zeitpunkt stattgefunden.²⁶⁴

Die Feststellung des Bündnisfalls löst keine Automatismen aus. Vielmehr entscheidet jedes NATO-Mitglied über die Maßnahmen, mit denen es zur Wiederherstellung der Sicherheit im Bündnis beitragen kann und will. Der Bündnisfall soll durch Vorfeldmaßnahmen ziviler Teil Mobilmachung im Rahmen der NATO-Alarmplanung der Verteidigung durch das Bündnis und im Bündnis dienen. Er soll Deutschland als Bündnispartner manövrierfähig halten.

Im Bündnisfall kann das gesamte einfachrechtliche Normenprogramm des Spannungsfalls – also die Notstandsgesetze – entsperrt werden. Anders als bei den übrigen drei Tatbeständen des äußeren Notstands erfolgt hier die Freigabe des in der

²⁶³ Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, München 1980, S. 1448; Dieter Wilke, Notstandsverfassung und Verordnungsrecht, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1969, S. 920; Rüdiger Sannwald, in: Bruno Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein (Begr.), Kommentar zum Grundgesetz, 14. Auflage, Köln 2018, Art. 80a Rn. 39; Klaus-Dieter Schnapauff, in: Dieter Hömig/Heinrich Amadeus Wolff (Hrsg.), Grundgesetz, Handkommentar, 11. Auflage, Baden-Baden 2016, Art. 80a Rn. 4; Carl Otto Lenz, Kommentar zur Notstandsverfassung des Grundgesetzes, Frankfurt a.M. 1971, Art. 80a Rn. 22, 28; ähnlich Konrad Hesse, Das neue Notstandsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Karlsruhe 1968, S. 11. – Zur Relevanz des EU-Bündnisfalls nach Art. 42 Abs. 7 EUV, zur Solidaritätsklausel des Art. 222 AEUV sowie zu der Ende 2017 begründeten „Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“ von derzeit 23 EU-Mitgliedstaaten („Permanent Structured Cooperation“, PESCO): Harald Erkens, Die Krisenmechanismen des Grundgesetzes im Wandel der Bedrohungslagen. Was ist und wozu taugt die Notstandsverfassung?, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 2017, S. 501, 506; Vgl. auch Wolfgang Rudischhauser/Peter Kolb/Angela Mehrer/Stefan Lukas/Marius Paradies, Sicherheit in Europa – Hindernisse und Möglichkeiten einer europäischen Sicherheitspolitik, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 2018, S. 181 (191 ff).

²⁶⁴ hierzu auch Karl-Andreas Hernekamp, in: Ingo von Münch/Philip Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 6. Auflage, München 2012, Art. 80a Rn. 22; Günter Krings/Christian Burkiczak, Bedingt abwehrbereit? – Verfassungs- und völkerrechtliche Aspekte des Einsatzes der Bundeswehr zur Bekämpfung neuer terroristischer Gefahren im In- und Ausland, in: Die Öffentliche Verwaltung 2002, S. 501, 504



Normallage gesperrten einfachen Notrechts nicht durch den Bundestag, sondern allein durch die Bundesregierung. Dem Bündnisfall bleiben jedoch alle verfassungsrechtlich geregelten Maßnahmen vorenthalten, d.h. Eingriffe in die Berufsfreiheit, Anwendung des Arbeitssicherstellungsgesetzes und Streitkräfteeinsatz im Innern sind ausgeschlossen. Der Einsatz der Bundeswehr im Bündnis ist ein Auslandseinsatz, zu dem es eines Beschlusses des Deutschen Bundestages bedarf.²⁶⁵

Dem Bündnisfall wird große Aufmerksamkeit zuteil, seit die NATO auf dem Gipfel von Wales 2014 ihre Rolle angesichts der gegenwärtigen außen- und sicherheitspolitischen Lage neu definiert hat und zu ihrer angestammten Aufgabe, der „klassischen“ Landes- und Bündnisverteidigung, zurückkehrt. Aufgrund seiner geographischen Lage ist Deutschland Transitland, Host Nation und potenzielles rückwärtiges Einsatzgebiet, kurzum: die logistische Drehscheibe der NATO.²⁶⁶

Im Ergebnis eröffnen also sämtliche Eskalationsstufen des äußeren Notstands, wenn auch unter verschiedenen Voraussetzungen, einen Anwendungsbereich für die in der Normallage gesperrten einfachrechtlichen Notstandsgesetze und bieten damit einen möglichen Anknüpfungspunkt für eine Betreuungsreserve des Bundes. Wenn auch im Zustimmungsfall das gesamte Instrumentarium der Notstandsgesetze entsperrt werden kann, steht auf allen vier Eskalationsstufen der einfachrechtliche „Werkzeugkasten“ in vollem Umfang zur Verfügung – mit der einzigen Ausnahme, dass das Arbeitssicherstellungsgesetz wegen Art. 12a Abs. 5 Satz 1 GG im Bündnisfall gesperrt bleibt.

4.2.3 Katastrophennotstand

Mit der Notstandsnovelle von 1968 wurde Art. 35 GG um die Absätze 2 und 3 erweitert. Der Katastrophennotstand setzt eine Naturkatastrophe oder einen besonders schweren Unglücksfall voraus. Beide Szenarien haben das große („katastrophische“) Schadenspotential gemeinsam, unterscheiden sich aber in der Ursache: Naturgewalten einerseits, technische Unzulänglichkeit oder menschliches Verhalten andererseits, wobei für Letzteres sowohl Fahrlässigkeit als auch Vorsatz (Terror, Sabotage) in Betracht kommen.²⁶⁷ Die beiden Absätze von Art. 35 GG unterscheiden sich in ihrer geographischen Dimension: Bei Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG ist ein einzelnes Bundesland betroffen, bei Art. 35 Abs. 3 GG reicht die Gefahrenlage darüber hinaus, weshalb oft von „regionalem“ und „überregionalem Katastrophennotstand“ die Rede ist. Die Absätze 2 und 3 unterscheiden sich zudem durch die darin enthaltenen Anforderungsermächtigungen und Weisungsbefugnisse. Während ein Land gem. Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG Hilfe bei einer Naturkatastrophe oder einem besonders schweren

²⁶⁵ Grundlegend BVerfGE 90, 286 (381 ff.); Wolfgang März, Äußerer Staatsnotstand, in: HStR XII, 3. Auflage, Heidelberg 2014, § 281 Rn. 43; Manuel Ladiges, Verfassungsrechtliche Grundlagen für den Einsatz der Streitkräfte, in: Juristische Schulung 2015, S. 598 (602 f.). – So war auch die Entsendung von Soldaten der Bundeswehr nach Afghanistan 2001 nicht die rechtliche Folge der Feststellung des Bündnisfalls bzw. des Zustimmungsbeschlusses der Bundesregierung. Voraussetzung für die Entsendung im Rahmen der „Operation Enduring Freedom“ (OEF) und der „International Security Assistance Force“ (ISAF) waren die Beschlüsse des Deutschen Bundestages vom 16.11.2001 bzw. vom 22.12.2001.

²⁶⁶ Bundesministerium der Verteidigung, Konzeption der Bundeswehr, Berlin 2018, S. 23; Harald Erkens, Neues Spiel – alte Regeln? Der Einsatz der Streitkräfte im Innern im Lichte der aktuellen Basisdokumente – Teil 2, in: Bundeswehrverwaltung 2019, S. 97 (98 f., 103 ff.).

²⁶⁷ BVerfGE 115, 118 (143 f.). 50



Unglücksfall anfordern kann, sieht Art. 35 Abs. 3 GG vor, dass in Fällen, in denen die Naturkatastrophe oder der Unglücksfall das Gebiet mehr als eines Landes gefährdet, die Bundesregierung den Landesregierungen die Weisung erteilen kann Polizeikräfte zur Verfügung zu stellen sowie Einheiten des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte einsetzen kann soweit dies zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist.²⁶⁸

Bundesgenössische Hilfe: Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG ermächtigt das betroffene Land, Polizeikräfte anderer Länder sowie der Bundespolizei und der Streitkräfte anzufordern. Geht es um die Inanspruchnahme hoheitliche Zwangs- und Eingriffsbefugnisse durch die Streitkräfte, entscheidet (schon wegen Art. 65a GG) stets das BMVg.²⁶⁹ Die angeforderten Kräfte werden zur Unterstützung der eigenen Kräfte eingesetzt, maßgeblich sind Recht und Weisung des anfordernden Landes. Dies ändert allerdings nichts daran, dass die eingesetzten Soldaten der Bundeswehr in truppdienstlicher und allgemeindienstlicher Hinsicht ihren Vorgesetzten unterstellt bleiben. Das anfordernde Land darf nicht in die Befehls- und Kommandostrukturen der Bundeswehr eindringen. Weisungen können sich nur an den Befehlshaber des jeweiligen Einsatzes richten.²⁷⁰

Bundesintervention: Nach Art. 35 Abs. 3 GG kann die Bundesregierung die Landesregierungen anweisen, anderen Ländern Polizeikräfte zur Verfügung zu stellen. Sie kann ebenso Einheiten von Bundespolizei und Bundeswehr einsetzen, und zwar auch gegen den Willen des betroffenen Landes. Die Länderpolizei kann zwar nicht, wie im innenpolitischen Notstand, der unmittelbaren Weisung der Bundesregierung unterstellt werden. Bundespolizei und Streitkräfte werden jedoch bei der Bundesintervention nach Abs. 3, anders als nach Abs. 2, dem Land nicht „zur Verfügung gestellt“, sondern als eigene Kräfte des Bundes eingesetzt. Nach überwiegender Auffassung kann ihnen das betroffene Land daher auch keine Weisungen erteilen. Der Einsatz richtet sich dagegen nach dem Recht des betroffenen Landes.²⁷¹ Die Bundesintervention nach Abs. 3 ist gegenüber der bundesgenössischen Hilfe nach Abs. 2 subsidiär.²⁷² Das bedeutet, dass auch dann, wenn das Schadensszenario mehrere Bundesländer betrifft, zunächst diese Länder „Herren des Verfahrens“ sind. Bis heute ist die Bundesintervention nach Art. 35 Abs. 3 GG nicht zur Anwendung gekommen, während in der Vergangenheit Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG bei zahlreichen Anlässen aktiviert worden ist. Auch Kräfte der Bundeswehr wurden angefordert. Dabei ging es jedoch bislang nicht um die Inanspruchnahme hoheitlicher Zwangs- und Eingriffsbefugnisse.

²⁶⁸ Harald Erkens, Die Krisenmechanismen des Grundgesetzes im Wandel der Bedrohungslagen. Was ist und wozu taugt die Notstandsverfassung, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 2017, S. 485 (495 f.); Hans-Georg Dederer, in: Theodor Maunz/Günter Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, 84. EL (Aug. 2018), Art. 35 Rn. 136.

²⁶⁹ Zentralen Dienstvorschrift A-2110/10 Hilfeleistungen der Bundeswehr im Rahmen des Artikels 35 des Grundgesetzes (Amts- und Katastrophenhilfe) vom 04.07.2018. Gemeinsames Ministerialblatt 2018, S. 670 ff.

²⁷⁰ Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, München 1980, S. 1464 f.; Hans-Georg Dederer, in: Theodor Maunz/Günter Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, 84. EL (Aug. 2018), Art. 35 Rn. 156.

²⁷¹ Ebd. Rn. 161, 166.

²⁷² Eckart Klein, Innerer Staatsnotstand, in: HStR XII, 3. Auflage, Heidelberg 2014, § 280 Rn. 38.

4.3 Innerer Notstand



Voraussetzung für den innenpolitischen Notstand gem. Art. 91 GG (auch Staatsnotstand, oder innerer Notstand) ist eine drohende Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes. Es müssen dabei die existenziellen Grundlagen des Gesamtstaates bedroht sein, wie die territoriale Integrität, Souveränität nach außen, Handlungsfähigkeit nach innen oder das staatliche Gewaltmonopol. Es geht hier um Szenarien wie einen bewaffneten Aufstand oder Staatsstreich, bis hin zum Bürgerkrieg.²⁷³ Art. 87a Abs. 4 GG, Art. 91 GG richtet sich gegen einen Verfassungsfeind, der sich gegen die demokratische Legitimität erhebt.

Die Rechtsfolgen des Art. 91 GG sind mehrfach abgestuft und können je nach dem Grad der Eskalation abgerufen werden: Das betroffene Land kann Polizeikräfte anderer Länder sowie die Bundespolizei anfordern. Ist das Land zur Gefahrenabwehr nicht willens oder nicht fähig, kann die Bundesregierung gem. Art. 91 Abs. 2 Satz 1 GG nicht nur die Bundespolizei einsetzen, sondern auch die Polizei des betroffenen Landes und anderer Länder ihren Weisungen unmittelbar unterstellen.

Reichen im Falle der Bundesintervention Länder- und Bundespolizei nicht aus, gestattet Art. 87a Abs. 4 GG als ultima ratio den Einsatz der Streitkräfte zum Schutz ziviler Objekte sowie zur Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer. Hierzu bedarf es eines förmlichen Kabinettsbeschlusses; eine Beteiligung des Parlaments ist, anders als im Spannungs- und Verteidigungsfall, nicht vorgesehen.²⁷⁴ Auf dieser obersten Eskalationsstufe unterstehen also die Exekutivkräfte des Gesamtstaates (Länderpolizei, Bundespolizei, Streitkräfte) der Weisung der Bundesregierung. Die Streitkräfte werden gem. Art. 87a Abs. 4 Satz 1 GG zwar „zur Unterstützung der Polizei“, nicht aber „als Polizeikräfte“ eingesetzt. Sie verbleiben damit als Soldaten innerhalb ihrer Befehls- und Kommandostrukturen. Der Einsatz gegen Aufständische und damit die unmittelbare Einbeziehung der Streitkräfte in den Konflikt ist nur zulässig, wenn die Aufständischen durch Organisation und militärische Bewaffnung – beide Tatbestandsmerkmale müssen erfüllt sein! – ihrerseits zu militärischer Machtentfaltung fähig sind.²⁷⁵ Die Formulierung „zur Unterstützung der Polizei“ (Art. 87a Abs. 4 Satz 1 GG) macht deutlich, dass es sich nicht um eine militärische, sondern um eine polizeiliche Aufgabe handelt.²⁷⁶

(Bundes-)Polizeiliche Generalklausel: Nach Art. 35 Abs. 2 S. 1 GG kann ein Land „in Fällen von besonderer Bedeutung“ -zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung- Kräfte der Bundespolizei zur Unterstützung anfordern.²⁷⁷

²⁷³ Harald Erkens, Die Krisenmechanismen des Grundgesetzes im Wandel der Bedrohungslagen, 2017, S. 48.

²⁷⁴ Jedoch haben gem. Art. 87a Abs. 4 Satz 2 GG Bundestag und Bundesrat unabhängig voneinander das Recht, die Einstellung des Streitkräfteeinsatzes zu verlangen.

²⁷⁵ Eckart Klein, Innerer Staatsnotstand, in: HStR XII, 3. Auflage, Heidelberg 2014, § 280 Rn. 50 ff.

²⁷⁶ Eckart Klein, Innerer Staatsnotstand, in: HStR XII, 3. Auflage, Heidelberg 2014, § 280 Rn. 53; Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, München 1980, S. 1485

²⁷⁷ Eckart Klein, Innerer Staatsnotstand, in: HStR XII, 3. Auflage, Heidelberg 2014, § 280 Rn. 14, 31 ff.

4.4 Das einfachrechtliche Notstandsrecht / Sicherstellungsgesetze



Die einfachrechtlichen Notstandsgesetze stehen im Rang unter dem Verfassungsrecht. Art. 80a Abs. 1 Satz 1 GG statuiert, wie oben dargestellt, einen Anwendungsvorbehalt für Vorschriften „über die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung“. Welche Gesetze im Ausnahmezustand entsperrt werden, wird von Art. 80a nicht festgelegt, sondern auf der Kompetenzgrundlage des Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG dem einfachen Bundesgesetzgeber überlassen.

4.4.1 Bundesleistungsgesetz

Von allen, bis heute gültigen Notstandsgesetzen, ist das Bundesleistungsgesetz (BLG) vom 19. Oktober 1956 das älteste. Es geht hier um eigentums- und besitzbezogene Leistungen sowie Werkleistungen, die der Staat zum Zwecke der Verteidigung von Bürgern anfordern darf: „**Verteidigungsspezifische Bedarfsdeckung durch Inpflichtnahme Dritter**“. Das BLG dient unmittelbar der Sicherstellung des öffentlichen Bedarfs, der zum Zwecke der Verteidigung entsteht. Im Gegensatz zu den im Folgenden dargestellten, spezifische Infrastrukturbereiche erfassenden Gesetzen enthält das BLG kein eigenes „Programm“. Es dient vielmehr der Unterstützung anderer Vorhaben durch Deckung des dafür erforderlichen materiellen Bedarfs. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass in den bereichsspezifischen Sicherstellungsgesetzen ganze Gütergruppen bewirtschaftet werden, während sich das BLG auf die Erbringung von Individualleistungen richtet.²⁷⁸

Nach § 1 Abs. 2 Satz 1 BLG dürfen diese Befugnisse unter zwei Voraussetzungen in Anspruch genommen werden: im Verteidigungsfall oder nach Feststellung der Bundesregierung, dass dies zur beschleunigten Herstellung der Verteidigungsbereitschaft notwendig ist. Dem korrespondiert das in § 1 Abs. 2 Satz 2 BLG statuierte Recht von Bundestag und Bundesrat, die Aufhebung der Feststellung zu verlangen. Diese Regelung dient der Absicherung gegen möglichen Fehlgebrauch und stellt so ein Gegengewicht zu der besonderen Kompetenzverleihung zugunsten der Exekutive dar.²⁷⁹

Leistungen, die unter den genannten Voraussetzungen angefordert werden können, umfassen die Überlassung beweglicher Sachen, baulicher Anlagen und Grundstücke; Werkleistungen, insbesondere zur Instandsetzung oder zur Verpflegung; sowie Verkehrsleistungen (§ 2 Abs. 1 BLG). Die Anforderung von Leistungen steht insbesondere unter dem Vorbehalt, dass der Bedarf nicht auf andere Weise oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand gedeckt werden kann (§ 3 BLG).

Leistungspflichtig (§ 4 Abs. 1 BLG) sind alle natürlichen und juristischen Personen sowie Personenvereinigungen mit im Bundesgebiet befindlichen Vermögensgegenständen; sowie Schiffe und Luftfahrzeuge welche die Bundesflagge führen. Im Verteidigungsfall oder nach „Freischaltung“ durch die Bundesregierung sind gem. § 5 Abs. 2 BLG die Behörden der Bundeswehrverwaltung für die Anforderung zuständig. Zur Abgeltung der Anforderungen regeln die §§ 20-33 BLG

²⁷⁸ Werner Schmitt, Die Notstandsgesetze, 2. Auflage, Bad Honnef 1969, S. 98 f.

²⁷⁹ Karl-Andreas Hernekamp, in: Ingo von Münch/Philip Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 6. Auflage, München 2012, Art. 80a Rn. 10; Werner Heun, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 3, 3. Auflage, Tübingen 2015, Art. 80a Rn. 9.

Entschädigungen und Ersatzleistungen. Wer als Leistungspflichtiger eine Leistung nicht erbringt, begeht u.U. eine Ordnungswidrigkeit.



Bedarfsträger können Bund; Länder; Gemeinden und Gemeindeverbände; Träger der Sozialhilfe; Zweckverbände, die der öffentlichen Versorgung mit Elektrizität, Gas, Wasser oder der Abwasserbeseitigung dienen; oder Krankenhäuser sein.

4.4.2 Manöverrecht (§§ 66-83 BLG)

Gem. § 66 Abs. 1 BLG gelten die Vorschriften dieses Teils für Manöver oder andere Übungen im Bundesgebiet und binden sowohl die Truppen, also uniformierte Verbände oder Einheiten, als auch von der Truppe hinzugezogene Hilfskräfte sowie Verbände und Einheiten des zivilen Bevölkerungsschutzes.²⁸⁰ Während in §§ 68-70 BLG die allgemeinen Manöverlasten geregelt sind (Duldung von Grundstücksüberquerungen, -besetzungen und -sperrungen, Duldung der auch übermäßigen Nutzung öffentlicher Verkehrsflächen sowie des Überfliegens von Grundstücken in geringerer als der sonst zulässigen Höhe), enthalten §§ 71-75 BLG Bestimmungen über besondere Manöverleistungen, die wie Sach- und Werkleistungen angefordert werden müssen (etwa die Bereitstellung von Quartier und Räumen zur Unterbringung von Dienststellen, Fahrzeugen, Waffen und sonstigem Gerät).²⁸¹ Leistungspflichtig ist der Inhaber der tatsächlichen Sachgewalt (§ 74 BLG). Leistungsempfänger ist diejenige Körperschaft, in deren Dienst die Truppen stehen, darin die Einheiten, Dienststellen und Personen, zu deren Gunsten die manöverbezogene Leistung erbracht wird (§ 75 BLG). §§ 76-82 BLG regeln die Entschädigung für Leistungserbringungen sowie den Ersatz von Manöverschäden.

4.4.3 Wirtschaftssicherstellungsgesetz

Das Gesetz über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft sowie des Geld- und Kapitalmarktverkehrs vom 24. August 1965, kurz Wirtschaftssicherstellungsgesetz (WiSiG), dient dem verteidigungsbezogenen Zweck, die zur Deckung des Bedarfs der Zivilbevölkerung und der Streitkräfte erforderliche Versorgung mit Gütern und Leistungen zu sichern (§ 1 WiSiG).²⁸² Das Gesetz deckt nahezu den gesamten Sektor der gewerblichen Wirtschaft, von der Produktion über die Zulieferung bis hin zur Verteilung, sowie den Sektor des Kapitalmarktes ab. Somit kann die Bundesregierung im Spannungs- und Verteidigungsfall über die Herstellung bestimmter Güter entscheiden.²⁸³ Bei entsprechendem Freigabebeschluss des

²⁸⁰ Das BLG bedient sich bis heute der alten Terminologie. 1964, acht Jahre nach Inkrafttreten des BLG, wurde mit der Neubestimmung durch den Bundesminister des Innern Hermann Höcherl der Begriff „Ziviler Bevölkerungsschutz“ ersetzt durch „Zivilschutz“. 1973 wurde demgemäß aus dem BzB das BZS.

²⁸¹ Hierzu *Werner Schmitt*, Die Notstandsgesetze, 2. Auflage, Bad Honnef 1969, S. 100.

²⁸² *Werner Schmitt*, Die Notstandsgesetze, 2. Auflage, Bad Honnef 1969, S. 145.

²⁸³ *Ernst Benda*, Die Notstandsverfassung, 10. Auflage, München 1968, S. 126; *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, München 1980, S. 1342 f.; *Martin Oldiges*, Wehr- und Zivilverteidigungsrecht, in: Norbert Achterberg/Günter Püttner/Thomas Würtenberger (Begr.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band 3, 3. Auflage, Heidelberg 2013, § 74 Rn. 209; *Philipp Reimer*, Das Staatsrecht des Notstands in Deutschland, in: Arno Scherzberg/Osman Can/Ilyas Dogan (Hrsg.), Der Rechtsstaat in Zeiten von Notstand und Terrorabwehr, 2019, S. 83 (109): „Kriegs(plan)wirtschaftsordnung“.

Bundestages bzw. der Bundesregierung ist das WiSiG auch im Zustimmungs- und im Bündnisfall wirksam.



4.4.4 Wassersicherstellungsgesetz

Das Gesetz über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft für Zwecke der Verteidigung vom 24. August 1965, kurz Wassersicherstellungsgesetz (WasSiG), dient der Versorgung und dem Schutz von Zivilbevölkerung und Streitkräften bei der Deckung des Bedarfs an Trinkwasser, Betriebswasser und Löschwasser sowie bei der Ableitung des Abwassers. Das WasSiG enthält keine Bezugnahme auf Art. 80a GG und damit kein Anwendbarkeitsjunktum für die vier Eskalationsstufen des äußeren Notstandes. Stattdessen enthält es einerseits Vorschriften zur Vorsorge, die zwar auf die Bedürfnisse des Verteidigungsfalls ausgerichtet, jedoch bereits in der Normallage anwendbar sind (§§ 2-12 WasSiG), andererseits spezifische Regelungen für den Verteidigungsfall (§§ 13-15 WasSiG).²⁸⁴

§ 2 Abs. 1 WasSiG nennt als Verpflichtete in erster Linie die Inhaber von Wasserversorgungs-, Abwasser- und Entwässerungsanlagen (Nr. 1-6), subsidiär auch die Kommunen (Nr. 7). Inhaltlich geht es um Erhaltung, Festigung, Bau und Umbau dieser Anlagen. Die Leistungspflichtigen haben gem. § 10 WasSiG Anspruch auf Ersatz ihrer Aufwendungen. § 3 WasSiG ermächtigt die Bundesregierung zum Erlass einer Rechtsverordnung, welche die Bemessung des lebensnotwendigen Bedarfs an Trinkwasser, dessen Qualität sowie die technischen Anforderungen an Wasserversorgungs-, Abwasser- und Entwässerungsanlagen regelt.

Auf dieser Grundlage wurden die Erste Wassersicherstellungsverordnung (1. WasSV) vom 31. März 1970 und die Zweite Wassersicherstellungsverordnung (2. WasSV) vom 11. September 1973 erlassen. Bemessung des Trinkwasser-, Betriebswasser- und Löschwasserbedarfs und die Beschaffenheit von Trink- und Betriebswasser sind Gegenstand der 1. WasSV. Die zweite WasSV regelt die technischen Einzelheiten beim Bau und Umbau von Brunnen und Quelfassungen außerhalb der zentralen Wasserversorgung. Auf der Rechtsgrundlage von WasSiG und 2. WasSV existieren in Deutschland derzeit rund 5.200 leitungsunabhängige Einzelbrunnen zur Trinkwassernotversorgung.²⁸⁵

In § 13 Abs. 1 WasSiG wird die Bundesregierung außerdem zum Erlass einer Rechtsverordnung ermächtigt, die den Betrieb bestimmter Anlagen, die Lieferung und Verwendung von Wasser sowie die Gewässerbenutzung im Verteidigungsfall regelt. Mit der Verordnung zur Übertragung der Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach § 13 des Wassersicherstellungsgesetzes (WasSiG§13V) vom 7. Mai 1986 hat die Bundesregierung diese Ermächtigung auf die Landesregierungen übertragen.

4.4.5 Verkehrssicherstellungsgesetz

Das Gesetz zur Sicherstellung des Verkehrs vom 24. August 1965 (Verkehrssicherstellungsgesetz, VerkSiG) wurde im Zuge der Notstandsnovelle 1968

²⁸⁴ Werner Schmitt, Die Notstandsgesetze, 2. Auflage, Bad Honnef 1969, S. 147 f.

²⁸⁵ Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.), Trinkwassernotbrunnen. Wasserversorgung in Extremsituationen, Bonn 2013, S. 2 ff.



neugefasst. Zuvor hatte es eine Verordnungsermächtigung auch für den Fall von Versorgungskrisen vorgesehen.²⁸⁶ In der nunmehrigen Fassung enthält § 2 Abs. 3 VerkSiG den Verweis auf Art. 80a GG und damit das Anwendbarkeits-Junktim für die vier Tatbestände des äußeren Notstandes.

Ratio des VerkSiG ist die Sicherstellung der für Zwecke der Verteidigung erforderlichen lebenswichtigen Verkehrsleistungen, insbesondere zur Versorgung der Zivilbevölkerung und der Streitkräfte. § 1 VerkSiG enthält weitreichende Verordnungsermächtigungen zugunsten der Bundesregierung im Bereich von Nutzung, Betrieb und Ausrüstung von Verkehrsmitteln, -wegen, -anlagen und -einrichtungen; der Personen- und Güterbeförderung sowie von Bau, Instandsetzung und Unterhaltung von Verkehrswegen.²⁸⁷ Der Kreis der Leistungsverpflichteten erstreckt sich gem. § 9 VerkSiG u. a. auf Eisenbahnen im Sinne des Allgemeinen Eisenbahngesetzes, auf öffentlich-rechtliche Träger von Bau- und Unterhaltungslasten an Straßen und schiffbaren Gewässern, auf Eigentümer und Besitzer von Verkehrsmitteln, -anlagen und -einrichtungen sowie auf Führer von Verkehrsmitteln.

Nach § 10a VerkSiG können die Eisenbahnen des Bundes (also die Deutsche Bahn AG) und die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH durch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur verpflichtet werden, Maßnahmen zu treffen, die dem Zivilschutz dienen. Dazu gehören insbesondere bauliche Maßnahmen (also die Errichtung und Vorhaltung von Schutzräumen) zur Sicherung von Arbeitsplätzen des erforderlichen betriebswichtigen Personals zur Weiterarbeit auch während unmittelbarer Kampfhandlungen sowie Maßnahmen des Brandschutzes und des ABC-Schutzes.²⁸⁸

4.4.6 Arbeitssicherstellungsgesetz

Das Gesetz zur Sicherstellung von Arbeitsleistungen für Zwecke der Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung (Arbeitssicherstellungsgesetz, ASG) vom 9. Juli 1968 ermöglicht tiefe Eingriffe in das Grundrecht der Berufsfreiheit. Das ASG ist als Ausführungsgesetz zu der komplexen verfassungsrechtlichen Regelung in Art. 12a Abs. 3-6 GG zu betrachten.

Das ASG soll die gesetzlichen Voraussetzungen dafür schaffen, dass der im Falle eines äußeren Notstandes entstehende Personalbedarf bei der Wahrnehmung neuer und zusätzlicher Aufgaben sowie durch Fortführung bereits wahrgenommener Aufgaben, die lebens- und verteidigungswichtig sind, gedeckt werden kann.²⁸⁹ Das ASG ist nur im Spannungs- und Verteidigungsfall sowie – unter den gesteigerten Voraussetzungen des Art. 80a Abs. 1 Satz 2 GG, also mit Zweidrittelmehrheit – im Zustimmungsfall anwendbar.²⁹⁰ Wie dargelegt, bleibt das ASG als einziges einfachrechtliches Notstandsgesetz im Bündnisfall gesperrt.

²⁸⁶ Hierzu *Michael Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, Baden-Baden 2015, § 8 Rn. 267.

²⁸⁷ *Martin Oldiges*, Wehr- und Zivilverteidigungsrecht, in: Norbert Achterberg/Günter Püttner/Thomas Würtenberger (Begr.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band 3, 3. Auflage, Heidelberg 2013, § 74 Rn. 209.

²⁸⁸ *Michael Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, Baden-Baden 2015, § 8 Rn. 269.

²⁸⁹ *Werner Schmitt*, Die Notstandsgesetze, 2. Auflage, Bad Honnef 1969, S. 67 f.

²⁹⁰ Dies geht aus § 3 ASG hervor, wo-nach Verpflichtungen außer im Verteidigungsfall nur nach Maßgabe des Art. 12a Abs. 5 Satz 1 und Abs. 6 Satz 2 GG zulässig sind. *Werner Schmitt*, Die Notstandsgesetze, 2. Auflage, Bad Honnef 1969, S. 67 f.



Während das Grundrecht der Berufsfreiheit sowohl die Wahl als auch die Ausübung des Berufes schützt, ermöglicht § 2 ASG auf der verfassungsrechtlichen Grundlage von Art. 12a Abs. 3-6 GG sowohl die Beschränkung des Rechts, ein bestehendes Arbeitsverhältnis zu beenden (Nr. 1), als auch die Verpflichtung, ein bestimmtes Arbeitsverhältnis einzugehen (Nr. 2 und 3).

Die Verpflichtung, ein neues Arbeitsverhältnis zu begründen ist differenziert: Frauen vom vollendeten 18. bis 55. Lebensjahr können im Verteidigungsfall im zivilen Sanitäts- und Heilwesen und der ortsfesten militärischen Lazarettorganisation eingesetzt werden, § 2 Abs.3 ASG. Der Einsatz im Sanitäts- und Heilwesen erst mit Eintritt des Verteidigungsfalls gem. § 3 S.1 ASG erschwert die Personalplanung im Notstand.²⁹¹ Wehrpflichtige – hierunter fallen nur Männer – können bereits im Zustimmungs- und im Spannungsfall und in allen Bereichen verpflichtet werden, die das ASG eröffnet. Die Begründung eines Arbeitsverhältnisses erfolgt durch den Verpflichtungsbescheid. Zuständig ist hier die Agentur für Arbeit (§§ 10-13 ASG).

Zugleich enthält das ASG, ebenso wie die übrigen Sicherstellungsgesetze, Regelungen, die als Ausdruck des Übermaßverbotes und der Subsidiarität zu verstehen sind: § 1 ASG stellt klar, dass das Grundrecht der Berufsfreiheit „auch in Spannungszeiten und im Verteidigungsfall“ gilt und dass von den Verpflichtungsbefugnissen nur dann Gebrauch gemacht werden darf, wenn die betreffenden Arbeitsleistungen nicht auf freiwilliger Basis sichergestellt werden können.

Verpflichtungen können nur in den in § 4 Abs. 1 ASG aufgezählten Bereichen erfolgen. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um die Bundeswehr, um Dienststellen von Bund, Ländern und Kommunen, um Einrichtungen des Zivilschutzes sowie um kritische Infrastrukturbereiche wie Wasser- und Energieversorgung, Ernährungsunternehmen oder Krankenanstalten.

Bestimmte Personengruppen, hierzu zählen Schwerbehinderte, Angehörige von Pflegebedürftigen, Mitglieder oberster Verfassungsorgane von Bund und Ländern, Richter sowie Geistliche, sind laut § 5 ASG befreit.

4.4.7 Energiesicherungsgesetz, Erdölbevorratungsgesetz

Das Gesetz zur Sicherung der Energieversorgung, kurz Energiesicherungsgesetz (EnSiG) 1975 vom 20. Dezember 1974, in Kraft getreten am 1. Januar 1975, dient der Sicherung der Deckung des lebenswichtigen Bedarfs an Energie für den Fall, dass die Energieversorgung unmittelbar gefährdet oder gestört ist und dieser Zustand durch marktgerechte Maßnahmen nicht zu beheben ist.

Rechtsverordnungen werden von der Bundesregierung erlassen, die diese Befugnis nicht nur an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, sondern in Bezug auf die leitungsgebundene Versorgung mit Elektrizität und Erdgas auch an die Bundesnetzagentur übertragen kann (§ 3 Abs. 1 EnSiG). Das EnSiG enthält kein Anwendbarkeitsjunktum nach Art. 80a GG²⁹² und ist nicht an die Tatbestände des

²⁹¹ Werner Nellner, Das Gesundheitswesen in der Bundesrepublik in Krisen und im Verteidigungsfall, II. Teil, in: Zivilverteidigung 2/1979, S. 36 (40):

²⁹² Hierzu Bernd Stöver, Der Kalte Krieg. Geschichte eines radikalen Zeitalters, München 2007, S. 332 f. S. auch oben IV.1.



äußeren Notstandes gebunden.²⁹³ Dies hat den Grund, dass es unter dem Eindruck eines möglichen Importstopps von Energie entstand. Im Zuge des Terrorismusbekämpfungsgesetzes vom 9. Januar 2002 wurde der Anwendungsbereich des EnSiG auf Energiekrisen, die durch Terroranschläge verursacht werden, erweitert.²⁹⁴

Neben dem EnSiG ist auch auf das Gesetz über die Bevorratung mit Erdöl und Erdölerzeugnissen (Erdölbevorrattungsgesetz, ErdölBevG) vom 1. Januar 2017 hinzuweisen. Das Gesetz flankiert das EnSiG, indem es der Sicherung der Energieversorgung durch Vorratshaltung dient (§ 1 ErdölBevG). Diese Aufgabe wird dem 1978 gegründeten Erdölbevorrattungsverband (EBV), einer bundesunmittelbaren rechtsfähigen Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Sitz in Hamburg, übertragen (§ 2 ErdölBevG). Der EBV ist verpflichtet, vom 1. April eines jeden Jahres bis zum 31. März des Folgejahres ständig Vorräte an Erdöl und Erdölerzeugnissen vorzuhalten, die der durchschnittlich in 90 Tagen in die Bundesrepublik Deutschland eingeführten Menge entsprechen (§ 3 Erdöl-BevG). Gegenwärtig bevorratet der EBV rund 24 Millionen Tonnen Erdöl und Erdölerzeugnisse überwiegend in Kavernenspeichern, die in Salzstöcken bis zu 1.500 Metern unter der Erdoberfläche liegen. Die Freigabe der gelagerten Produkte zur Verhütung drohender oder zur Behebung eingetretener Störungen in der Energieversorgung oder anderer kritischer Situationen wird geregelt durch Rechtsverordnung, zu deren Erlass gem. § 12 ErdölBevG das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie ermächtigt wird. Diese Rechtsverordnung bedarf der Zustimmung des Bundesrates, es sei denn, die Freigabe beschränkt sich auf einen Zeitraum von nicht mehr als sechs Monaten (§ 12 Abs. 1 Satz 1, 5 ErdölBevG). Wie das EnSiG enthält auch das ErdölBevG kein Junktim, das zu Art. 80a GG führt, und ist somit nicht auf Szenarien des äußeren Notstands beschränkt.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat im Verordnungswege mit Wirkung vom 26. Oktober 2018 die Bestände der strategischen Erdölreserve des EBV freigegeben. Auslöser war die angespannte Versorgungslage nach einer langen Hitze- und Dürreperiode im Sommer 2018, die zu Niedrigwasserständen auf dem Rhein geführt hatte, wodurch die für die Versorgung mit Mineralöl äußerst wichtige Binnenschifffahrt stark eingeschränkt war. Die freigegebenen Mengen von 70.000 Tonnen Ottokraftstoff, 150.000 Tonnen Dieselkraftstoff sowie 56.000 Tonnen Kerosin wurden regional begrenzt aus Tanklagern in Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Bayern entnommen und nach einem Schlüssel auf die Mitgliedsunternehmen des EBV verteilt.

4.4.8 Post- und Telekommunikationssicherstellungsgesetz

Das Gesetz zur Sicherstellung von Postdienstleistungen und Telekommunikationsdiensten in besonderen Fällen (Post- und Telekommunikationssicherstellungsgesetz, PTSG) vom 24. März 2011 dient nach seiner Zweckbestimmung in § 1 Abs. 2 PTSG der Sicherung einer diesbezüglichen Mindestversorgung. Es berücksichtigt neben dem in § 1 Abs. 2 Nr. 1 PTSG genannten

²⁹³ *Martin Oldiges*, Wehr- und Zivilverteidigungsrecht, in: Norbert Achterberg/Günter Püttner/Thomas Würtenberger (Begr.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Band 3, 3. Auflage, Heidelberg 2013, § 74 Rn. 207; *Karl-Andreas Hernekamp*, in: Ingo von Münch/Philip Kunig (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Band 2, 6. Auflage, München 2012, Art. 80a Rn. 8.

²⁹⁴ *Michael Kloepfer*, *Handbuch des Katastrophenrechts*, Baden-Baden 2015, § 8 Rn. 275.



Spannungs- und Verteidigungsfall auch internationale Vereinbarungen zur Notfallbewältigung, die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen, Bündnisverpflichtungen (Nr. 2) und erhebliche Störungen der Versorgung infolge von Naturkatastrophen, besonders schweren Unglücksfällen, Sabotagehandlungen und terroristischen Anschlägen sowie bei sonstigen vergleichbaren Ereignissen (Nr. 1).

Als Verpflichtete bestimmt § 1 Abs. 1 PTSG Postunternehmen, Telekommunikationsunternehmen, die Dienste für mehr als 100.000 Teilnehmer erbringen oder Anschlüsse für diese Dienste oder Übertragungswege bereitstellen, sowie Netzbetreiber. Gemäß § 2 Abs. 1 PTSG haben Postunternehmen Leistungen aufrechtzuerhalten und für Postbevorrechtigte vorrangig zu erbringen. Postbevorrechtigte (gem. § 2 Abs. 2 PTSG) sind die Verfassungsorgane von Bund und Ländern, Behörden, Gerichte, Dienststellen der Bundeswehr, Aufgabenträger im Gesundheitswesen sowie Postkunden, die lebens- oder verteidigungswichtige Aufgaben zu erfüllen haben.

Den Inhalt der Sicherstellungspflicht für Telekommunikationsunternehmen regeln §§ 5, 6 PTSG. Hierbei handelt es sich einerseits um die Aufrechterhaltung des öffentlich zugänglichen Telefondienstes, der Datenübermittlungsdienste einschließlich der Internetzugangsdienste sowie der Dienste der elektronischen Post, andererseits um die Telekommunikationsbevorrechtigung. Für die Telekommunikationsbevorrechtigten (gegenüber der Aufzählung der Postbevorrechtigten kommen noch Katastrophenschutz-, Zivilschutz- und Hilfsorganisationen, Hilfs- und Rettungsdienste sowie Rundfunkveranstalter hinzu) haben die Telekommunikationsunternehmen Anschlüsse und Übertragungswege unverzüglich und prioritär bereitzustellen bzw. zu entstören. Nach der Feldpost-Regelung in § 4 PTSG haben Postunternehmen die von der Bundeswehr betriebene Postversorgung ihrer Angehörigen und Einheiten im Einsatz durch Postdienstleistungen zu unterstützen.

4.4.9 Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetz

Das jüngste der einfachrechtlichen Notstandsgesetze ist das Gesetz über die Sicherstellung der Grundversorgung mit Lebensmitteln in einer Versorgungskrise und Maßnahmen zur Vorsorge für eine Versorgungskrise (Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetz, ESVG) vom 4. April 2017. Wie das PTSG ist auch das ESVG ein „hybrides“ Notstandsgesetz: Es deckt sowohl den kriegsbezogenen Bereich der Sicherstellung als auch den friedenszeitlichen Bereich der Vorsorge ab als auch den Spannungs- und Verteidigungsfall.²⁹⁵ Das ESVG verfolgt den Zweck, in einer Versorgungskrise die Grundversorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln und damit das physische Überleben zu ermöglichen.

Der Begriff der Versorgungskrise wird in § 1 Abs. 1 ESVG legaldefiniert. Hiernach wird das Vorliegen einer Versorgungskrise an zwei Voraussetzungen geknüpft, die kumulativ vorliegen müssen: Die Deckung des lebensnotwendigen Bedarfs an Lebensmitteln ist in wesentlichen Teilen des Bundesgebietes ernsthaft gefährdet (Nr. 1)²⁹⁶ diese Gefährdung ist ohne hoheitliche Eingriffe in den Markt nicht-

²⁹⁵ Darstellung der früheren Rechtslage: *Michael Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, Baden-Baden 2015, § 8 Rn. 254 ff.

²⁹⁶ Nach der Gesetzesbegründung ist hierzu in der Regel die Betroffenheit von mindestens zwei Bundesländern erforderlich, BT-Drs. 18/10943, S. 21



rechtzeitig oder nur mit unverhältnismäßigen Mitteln, zu beheben (Nr. 2). Die Gefährdung wird wiederum an zwei Ursachen geknüpft, die alternativ vorliegen müssen: der Spannungs- und der Verteidigungsfall (Nr. 1a) oder eine Naturkatastrophe, ein besonders schwerer Unglücksfall, eine Sabotagehandlung, eine wirtschaftliche Krisenlage sowie ein sonstiges vergleichbares Ereignis (Nr. 1b). Das kumulative Vorliegen beider Voraussetzungen, also Gefährdungslage und Marktversagen, ist von der Bundesregierung festzustellen.

Im „Sicherstellungsteil“ des Gesetzes wird das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft in § 4 ESVG in großem Umfang zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt. Es wird das Herstellen, Behandeln und Inverkehrbringen sowie die Sicherstellung von Erzeugnissen, um deren Bezug, Erfassung, Verteilung und Abgabe, um Preisfestsetzungen und um die Bevorratung von Lebensmitteln, geregelt. Im „Vorsorgeteil“ enthält § 11 ESVG Verordnungsermächtigungen bezüglich Melde- und Auskunftspflichten für Ernährungsunternehmen sowie Vorratshaltung, Vorhaltung und Verwendung entsprechender Produktionsmittel einschließlich Treibstoffen und Geräten zur Notstromversorgung durch Ernährungsunternehmen.²⁹⁷

Für den Fall einer Versorgungskrise unterhält die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung die Lagerung einer bundeseigenen Reserve an Grundnahrungsmitteln („Zivile Notfallvorsorge“) und die „Bundesreserve Getreide“.²⁹⁸ Der Umfang der für den Notstand vorgehaltenen Lebensmittelreserve liegt derzeit bei 950.000 t. Die Lagerung erfolgt an über 150 Standorten auf dem Bundesgebiet, die aus Gründen der passiven Sicherheit der Geheimhaltung unterliegen.

Die Reserve soll bei kurzfristigen oder regionalen Engpässen Abhilfe schaffen oder aber, bei Betroffenheit des gesamten Bundesgebietes, namentlich im Krieg, das physische Überleben der Bevölkerung für einige Wochen ermöglichen.

4.5 Die Vorsorgegesetze

Die Vorsorgegesetze sind auf friedenszeitliche Notlagen zugeschnittenen. Derzeit gibt es mit dem Verkehrsleistungsgesetz nur noch ein „echtes“ Vorsorgegesetz.

4.5.1 Verkehrsleistungsgesetz

Das Gesetz zur Sicherung von Verkehrsleistungen (Verkehrsleistungsgesetz, VerKLG) vom 23. Juli 2004 nennt in § 1 Abs. 1 als Gesetzeszweck die Sicherung von ausreichenden (zivilen) Verkehrsleistungen und enthält hierzu einen Katalog von Szenarien. Diese Szenarien sind Naturkatastrophen oder besonders schwere Unglücksfälle (also im Anwendungsbereich des Art. 35 Abs. 2, 3 GG), wobei explizit terroristische Anschläge genannt werden, wirtschaftliche Krisenlagen, Unterstützung der Streitkräfte bei Einsätzen aufgrund internationaler Vereinbarungen oder im Rahmen der Zusammenarbeit mit der UNO sowie die Notfallbewältigung aufgrund

²⁹⁷ So bereits ein Jahr zuvor: Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Konzeption Zivile Verteidigung, Berlin 2016, S. 43.

²⁹⁸ Vgl. zum Volumen etwa Bundeshaushaltsplan 2013, Einzelplan 10, Kap. 1004, Titelgruppe 04 (Maßnahmen der Notfallvorsorge), BT-Drs. 17/10200.

internationaler Vereinbarungen. Das VerklG ist also das friedenszeitliche Pendant des verteidigungsspezifischen VerksSiG.²⁹⁹



Auch im VerklG gilt der Grundsatz der Subsidiarität: § 1 Abs. 1 VerklG macht zur Voraussetzung, dass der Bedarf nach Verkehrsleistungen nicht auf andere Weise, nicht rechtzeitig oder nur mit unverhältnismäßigen Mitteln gedeckt werden kann. Die Anwendung des VerklG steht unter Regierungsvorbehalt.

Die anzufordernden Leistungsarten nach § 3 Abs. 1 VerklG umfassen die einmalige oder wiederkehrende Beförderung von Gütern und Personen (Legaldefinition von Verkehrsleistungen); Gebrauchsüberlassungen von Verkehrsmitteln und -anlagen; Benutzung der Verkehrsinfrastruktur. Leistungspflichtige sind gem. § 4 VerklG Verkehrs- und Verkehrsinfrastruktur-unternehmen, Reeder oder Ausrüster von Seeschiffen, die die Bundesflagge führen, sowie sonstige Eigentümer und Besitzer von Verkehrsmitteln und Verkehrsinfrastruktur, wenn diese zum Betrieb eines Unternehmens gehören. Der Kreis der Leistungspflichtigen ist also enger als in der verteidigungsbezogenen Regelung des § 9 VerksSiG. Entscheidende Handlungsform der Verwaltung ist auch hier der Verpflichtungsbescheid (§ 5 VerklG). § 7 Abs. 1 VerklG listet die anforderungsberechtigten Behörden auf, an erster Stelle das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, dazu neun weitere Bundesoberbehörden sowie die Deutsche Bundesbank. Koordinierende Behörde ist gem. § 7 Abs. 1a VerklG das Bundesamt für Güterverkehr.

4.6 Einschlägige Regelungen außerhalb der Notstandsgesetze

Die im Folgenden zu untersuchenden gesetzlichen Regelungen haben zwar Notstands- bzw. Zivilschutzbezug, gehören aber rechtstechnisch nicht - wie dargelegt - zum Notstandsrecht.

4.6.1 Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (ZSKG)

Das ZSKG vom 25. März 1997 ist das zentrale Regelwerk zum Zivilschutz. Nach der Legaldefinition des § 1 Abs. 1 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.

Als Teilbereiche des Zivilschutzes werden in § 1 Abs. 2 ZSKG genannt: Selbstschutz, Warnung der Bevölkerung, Schutzbau, Aufenthaltsregelung, Katastrophenschutz nach Maßgabe des § 11 ZSKG, Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit sowie Maßnahmen zum Schutz von Kulturgut.

Durch den Beschluss der 210. Sitzung der Innenministerkonferenz (IMK) vom 12.-14. Juni 2019 wurde politisch bestätigt, dass der Bund neben der Auftragsverwaltung der Länder im Zivilschutz gemäß § 2 ZSKG auch „autarke Einrichtungen außerhalb der Verwaltung durch die Länder“ vorhalten kann.

TOP 43 der 210. Sitzung der IMK im Wortlaut: „(...) 3. Die IMK stellt fest, dass es neben den durch die Länder zu verwaltenden Betreuungslagen im Verteidigungs- und

²⁹⁹ Gesetzesbegründung, in: BT-Drucksache 15/2769, S. 8.



Spannungsfall Lagen geben wird, in denen der Bund flexibel über den Einsatz von Ressourcen selbst entscheiden können muss. Dies gilt so-wohl für die Betreuung von unterzubringenden Personen vor der Zuweisung an einzelne Länder, als auch für Lagen, in denen aufgrund zerstörter Infrastruktur die Ressourcen der Länder substituiert werden müssen. Sie hält das Laborkonzept 5.000 (Stand: 07/2018) des Bundes für eine geeignete Grundlage, um autarke Einrichtungen außerhalb der Verwaltung durch die Länder zu beschreiben. Sie geht davon aus, dass die Verpflichtung des Bundes im Zivilschutz bzw. ergänzenden Katastrophenschutz davon unberührt bleibt.“

4.6.2 DRK-Gesetz

Das Gesetz über das Deutsche Rote Kreuz und andere freiwillige Hilfsgesellschaften im Sinne der Genfer Rotkreuz-Abkommen (DRK-Gesetz – DRKG) vom 5. Dezember 2008 regelt in § 1 die Rechtsstellung des DRK e. V. als anerkannte Nationale Gesellschaft des Roten Kreuzes auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland.³⁰⁰ Die 19 Landesverbände des DRK sind ihrerseits privatrechtlich als eingetragene Vereine organisiert. Eine Ausnahme bildet das Bayerische Rote Kreuz, das den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts hat und als solche der Rechtsaufsicht des Bayerischen Staatsministeriums des Innern unterliegt. § 2 Abs. 1 DRKG benennt die Aufgaben, die sich aus den Genfer Rotkreuz-Abkommen von 1949 und ihren Zusatzprotokollen ergeben, insbesondere die Unterstützung des Sanitätsdienstes der Bundeswehr im Sinne des Art. 26 des I. Genfer Abkommens, die Verbreitung von Kenntnissen über das humanitäre Völkerrecht sowie die Grundsätze und Ideale der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung und die Unterstützung der Bundesregierung hierbei sowie die Wahrnehmung der Aufgaben eines amtlichen Auskunftsbüros, die Vermittlung von Schriftwechseln unter den Voraussetzungen des Art. 25 Abs. 2 des IV. Genfer Abkommens und die Wahrnehmung des Suchdienstes gemäß Art. 26 des IV. Genfer Abkommens und Art. 33 Abs. 3 sowie Art. 74 des I. Zusatzprotokolls. § 2 Abs. 2 DRKG sieht vor, dass ihm für die Aufgaben als amtliches Auskunftsbüro nach Art. 122 des III. Genfer Abkommens sowie nach Art. 136 des IV. Genfer Abkommens Mittel aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung gestellt werden. Der Aufgabenkatalog wird in § 2 Abs. 3 DRKG erweitert auf diejenigen Aufgaben, die dem DRK durch Bundesgesetz oder Landesgesetz zugewiesen werden. Hierzu zählt insbesondere die sich nach ZSKG und landesrechtlichen Vorschriften richtende Mitwirkung bei der Erfüllung der Aufgaben im Zivil- und Katastrophenschutz. § 3 DRKG regelt den Schutz des Rotkreuz-Zeichens. In §§ 4, 5 DRKG werden Rechtsstellung der Johanniter-Unfallhilfe e. V. und des Malteser Hilfsdienst e. V. als freiwillige Hilfsgesellschaften im Sinne des Art. 26 des I. Genfer Abkommens festgelegt und ihre Ermächtigung zur Unterstützung des Sanitätsdienstes der Bundeswehr sowie die Wahrnehmung der durch Bundesgesetz oder Landesgesetz zugewiesenen Aufgaben als Aufgaben definiert.

4.6.3 THW-Gesetz

Das Gesetz über das Technische Hilfswerk (THW-Gesetz – THWG) vom 22. Januar 1990, regelt Organisation, Aufgaben und Befugnisse des THW und konstituiert dieses

³⁰⁰ Siehe auch § 3 Abs. 2 ZSKG wonach die Stellung des Deutschen Roten Kreuzes als anerkannte nationale Gesellschaft vom Roten Kreuz unberührt bleibt.



als nichtrechtsfähige Bundesanstalt öffentlichen Rechts mit eigenem Verwaltungsunterbau im Geschäftsbereich des BMI. Das „Kerngeschäft“ des THW ist die Hilfeleistung im Verteidigungsfall. Außerhalb dessen wird das THW im Rahmen der Amtshilfe auf Ersuchen der zuständigen Gefahrenabwehrbehörde oder im Ausland im Auftrag der Bundesregierung tätig. § 2 THWG regelt die Rechtsstellung der Helfer, § 3 THWG enthält detaillierte Regelungen zu deren sozialer Sicherung. Als Anknüpfungspunkt für Tätigkeiten des THW im Rahmen der Betreuung im Zivilschutz kommt im Verteidigungsfall § 1 Abs. 2 Nr. 1 THWG (Hilfeleistung nach dem ZSKG), außerhalb davon § 1 Abs. 2 Nr. 3 THWG (Bekämpfung von Katastrophen, öffentlichen Notständen und größeren Unglücksfällen auf Anforderung der zuständigen Stelle) in Betracht.

4.7 Baurechtliche Vorschriften

Das öffentliche Baurecht gliedert sich gemäß der Kompetenzverteilung in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG (Bodenrecht als Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung) in das Bauplanungsrecht in der Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers und das Bauordnungsrecht in der Zuständigkeit der Landesgesetzgeber.³⁰¹ Das Bauplanungsrecht ist „bodenbezogen“, während das Bauordnungsrecht – der Sache nach Baupolizeirecht – „objektbezogen“ ist, also die ordnungsrechtlichen Anforderungen an die konkrete bauliche Anlage bestimmt.

4.7.1 Bauplanungsrecht des Bundes / Baugesetzbuch

Besondere Erwähnung im Bauplanungsrecht verdient § 37 Abs. 2 Baugesetzbuch (BauGB), welcher thematisch einschlägige Sonderregelungen für die Zulässigkeit baulicher Vorhaben enthält, z.B. Verfahrens- und Zuständigkeitsregelungen sowie materiellrechtliche Befreiungen. Letztere treten ein, wenn das betreffende Vorhaben nicht nach dem ansonsten geltenden Bauplanungsrecht zulässig, gleichwohl aber aufgrund seiner besonderen öffentlichen Zweckbestimmung erforderlich ist. § 37 Abs. 2 BauGB enthält ergänzende Verfahrens- und Zuständigkeitsregelungen für solche Vorhaben, die der Landesverteidigung, dienstlichen Zwecken der Bundespolizei oder dem zivilen Bevölkerungsschutz dienen.³⁰²

Darunter fallen etwa technische Anlagen der Daseinsvorsorge, (insbesondere kurzfristig erforderliche) Asylbewerberaufnahmestellen oder eben die in § 37 Abs. 2 BauGB bezeichneten Anlagen u. a. des Zivilschutzes. Ein Abweichen von den städtebaulichen Vorschriften ist erforderlich, wenn dies zur Erfüllung oder Wahrung der öffentlichen Zweckbestimmung vernünftigerweise geboten ist.³⁰³ Dem Vorhabenträger steht hinsichtlich des konkreten Standorts der Anlage jedoch keine eigene Entscheidungsbefugnis zu. Die widerstreitenden öffentlichen Belange sind von der höheren Verwaltungsbehörde im Einzelfall zu gewichten.³⁰⁴ Diese Entscheidung

³⁰¹ Maßgeblich für die Auslegung dieses Kompetenztitels ist nach wie vor das sog. Baurechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts von 1954, in: BVerfGE 3, 407 (423 ff.).

³⁰² *Olaf Reidt*, in: Ulrich Battis/Michael Krautzberger/Rolf-Peter Löhr, Kommentar zum Baugesetzbuch, 14. Auflage, München 2019, § 37 Rn. 1.

³⁰³ BVerwG, in: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht 1981, S. 243.

³⁰⁴ *Olaf Reidt*, in: Ulrich Battis/Michael Krautzberger/Rolf-Peter Löhr, Kommentar zum Baugesetzbuch, 14. Auflage, München 2019, § 37 Rn. 4.



unterliegt ohne behördlichen Beurteilungsspielraum der vollen gerichtlichen Kontrolle.³⁰⁵ Die Abwägung schließt auch die Einbeziehung möglicher Alternativstandorte ein.³⁰⁶ Für Vorhaben, die der Landesverteidigung, dienstlichen Zwecken der Bundespolizei oder dem zivilen Bevölkerungsschutz (d. h. dem Zivilschutz) dienen, enthält § 37 Abs. 2 BauGB eine zusätzliche verfahrensrechtliche Sonderregelung: Sind für diese Vorhaben die tatbestandsmäßigen Voraussetzungen des § 37 Abs. 1 BauGB, insbesondere die Erforderlichkeit einer Abweichung von den städtebaulichen Vorschriften, erfüllt, dann bedarf es nicht des nach § 14 BauGB oder § 36 BauGB ansonsten erforderlichen gemeindlichen Einvernehmens. Nach § 37 Abs. 2 Satz 1 BauGB reicht vielmehr die Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde zur Abweichung von den städtebaulichen Vorschriften aus. Das Verfahren der Zustimmung durch die höhere Verwaltungsbehörde richtet sich ebenso wie in den Fällen nach § 37 Abs. 1 BauGB nach dem Recht des jeweiligen Landes. Das Erfordernis des Einvernehmens wird gem. § 37 Abs. 2 Satz 2 BauGB durch eine bloße Anhörung der Gemeinde ersetzt. Widerspricht entweder die Gemeinde dem beabsichtigten Vorhaben oder versagt die höhere Verwaltungsbehörde ihre Zustimmung, geht die Entscheidung über die Zustimmung auf das zuständige Bundesministerium über. Dieses hat dann nach § 37 Abs. 2 Satz 3 BauGB im Einvernehmen, also mit Zustimmung der beteiligten Bundesministerien und im Benehmen mit der zuständigen Obersten Landesbehörde zu entscheiden.³⁰⁷

4.7.2 Bauordnungsrecht der Länder / Landesbauordnungen

Um das zunächst stark divergierende Bauordnungsrecht der Länder zu vereinheitlichen, entstanden seit 1959 mehrere Musterbauordnungen, die jeweils Vorbild der Bauordnungen in den Ländern waren. Insbesondere die jüngste – laufend aktualisierte – Musterbauordnung (MBO) von 2002 verfolgt das Ziel, ein Mindestmaß an Vereinheitlichung und Standardisierung in den Ländern zu gewährleisten.

4.7.3 Fliegende Bauten

Fliegende Bauten sind bauliche Anlagen, die geeignet und bestimmt sind, an verschiedenen Orten wiederholt aufgestellt und zerlegt zu werden.³⁰⁸ Sie unterscheiden sich dadurch von den typischen baulichen Anlagen, die für einen längeren Zeitraum errichtet sind.³⁰⁹ Zeltkonstruktionen gelten als geradezu typisches Beispiel für Fliegende Bauten.³¹⁰

Ausführungsgenehmigung statt „klassischer“ Baugenehmigung: Fliegende Bauten sind nicht per se genehmigungsfrei. Ein mehrstufiges Sonderregime für Fliegende

³⁰⁵ BVerwG, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1992, S. 479.

³⁰⁶ Olaf Reidt, in: Ulrich Battis/Michael Krautzberger/Rolf-Peter Löhr, Kommentar zum Baugesetzbuch, 14. Aufl., München 2019, § 37 Rn. 4.

³⁰⁷ Olaf Reidt, in: Ulrich Battis/Michael Krautzberger/Rolf-Peter Löhr, Kommentar zum Baugesetzbuch, 14. Aufl., München 2019, § 37 Rn. 6.

³⁰⁸ Exemplarisch: Legaldefinitionen in § 78 Abs. 1 Satz 1 BauO NRW, Art. 72 Abs. 1 Satz 1 BayBauO.

³⁰⁹ Wolfgang Hanne/Mechtild Bökamp-Gerdemann, in: Horst Gädtke et alii, Kommentar zur BauO NRW, 13. Aufl., Köln 2019, § 78 BauO NRW Rn. 1.

³¹⁰ Stefan Kraus/Christian Konrad, in: Alfons Simon/Jürgen Busse (Hrsg.), Kommentar zur Bayerischen Bauordnung, Loseblattausgabe, EL 135 (Dez. 2019), München, Art. 72 Rn. 14.



Bauten trägt dem häufigen Standortwechsel dieser baulichen Anlagen Rechnung. Die örtliche Zuständigkeit für die Erteilung der Ausführungsgenehmigung ist nicht an das (wechselnde) Grundstück, sondern an den Wohnsitz oder die gewerbliche Niederlassung des Betreibers des Fliegenden Baus geknüpft. Durch die verpflichtende Führung eines Prüfbuches liegen den wechselnden Bauaufsichtsbehörden die wichtigsten Informationen vor. Der Betreiber muss, nachdem ihm die Ausführungsgenehmigung als Grundgenehmigung erteilt wurde, die Aufstellung des Fliegenden Baus in der Regel lediglich anzeigen.³¹¹ Dass Fliegende Bauten von dem Erfordernis einer „klassischen“ Baugenehmigung befreit werden, entbindet sie jedoch nicht von der Verpflichtung zur Einhaltung der Vorschriften des öffentlichen Baurechts, insbesondere im Hinblick auf Standsicherheit, Brandschutz und öffentlich eingeführte technische Regeln.³¹²

Ausnahmen vom Erfordernis der Ausführungsgenehmigung: Die Bauordnungen der Länder sehen – über die Befreiung vom normalen Genehmigungsverfahren hinaus – in bestimmten Konstellationen auch die Befreiung vom Erfordernis der Ausführungsgenehmigung vor.³¹³ Die Aufstellung des Fliegenden Baus ist der zuständigen Bauaufsichtsbehörde unter Vorlage des Prüfbuchs anzuzeigen. § 78 Abs. 2 Nr. 4 BauO NRW sieht, ebenso wie Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 BayBauO, eine Befreiung vom Erfordernis der Ausführungsgenehmigung für erdgeschossige Zelte mit einer Grundfläche bis zu 75m² vor. Die Bauordnung des Freistaats Bayern reicht jedoch weiter als die des Landes Nordrhein-Westfalen, da sie als eigenen Befreiungstatbestand Fliegende Bauten nennt, die – unabhängig von ihrer Größe, etwa der Höhe oder der Quadratmeterzahl – der Landesverteidigung (inkl. der zivilen Verteidigung) oder dem Katastrophenschutz dienen. Art. 72 Abs. 6 BayBauO stellt klar, dass diese Fliegenden Bauten keiner Ausführungsgenehmigung nach Art. 72 Abs. 1-5 BayBauO und keiner „normalen“ Baugenehmigung bedürfen.³¹⁴ Im Ernstfall muss nicht erst eine behördliche Genehmigung eingeholt werden, um eine schnelle Reaktion – etwa mit dem Aufstellen von Zelten – zu ermöglichen.³¹⁵

4.7.4 Behelfsbauten

Behelfsbauten sind Anlagen, die nach ihrer Ausführung für eine dauernde Nutzung nicht geeignet sind oder die für eine begrenzte Zeit aufgestellt werden sollen.³¹⁶ Behelfsbauten des Katastrophenschutzes sind beispielsweise Anlagen zur Abwehr und

³¹¹ Exemplarisch: § 78 Abs. 7 Satz 1 BauO NRW. – Ausführlich *Wolfgang Hanne/Mechtild Bökamp-Gerdemann*, in: Horst Gädtke et alii, Kommentar zur BauO NRW, 13. Auflage, Köln 2019, § 78 BauO NRW Rn. 1

³¹² *Wolfgang Hanne/Mechtild Bökamp-Gerdemann*, in: Horst Gädtke et alii, Kommentar zur BauO NRW, 13. Auflage, Köln 2019, § 78 BauO NRW Rn. 2.

³¹³ *Stefan Kraus/Christian Konrad*, in: Alfons Simon/Jürgen Busse (Hrsg.), Kommentar zur Bayerischen Bauordnung, Loseblattausgabe, EL 135 (Dez. 2019), München, Art. 72 Rn. 27.

³¹⁴ Dieser Klarstellung in Art. 72 Abs. 6 Satz 2 BayBauO wird man einen rein deklaratorischen Charakter zuerkennen müssen, da Art. 72 BayBauO als die speziellere Vorschrift ohnehin Art. 60 BayBauO (Baugenehmigungsverfahren) verdrängt. Mit anderen Worten: Was vom Erfordernis der Ausführungsgenehmigung befreit wird, bedarf erst recht keiner „normalen“ Baugenehmigung.

³¹⁵ *Stefan Kraus/Christian Konrad*, in: Alfons Simon/Jürgen Busse (Hrsg.), Kommentar zur Bayerischen Bauordnung, Loseblattausgabe, EL 135 (Dez. 2019), München, Art. 72 Rn. 44.

³¹⁶ Exemplarisch: Legaldefinition in § 51 Abs. 1 Satz 1 BauO NRW.



Bewältigung, etwa bei Hochwasser Dämme, Mauern, Abstützungen und Befestigungen.³¹⁷ Behelfsbauten sind a priori genehmigungsfrei. Die im Zivil- und Katastrophenschutz der Unterkunft dienenden Zelte sind dabei unter dem Begriff der Fliegenden Bauten, nicht als Behelfsbauten zu sehen. Sonstige Elemente, die der Betreuung dienen, sollten gesondert betrachtet werden, da sie als Behelfsbauten genehmigungsfrei sein können.

4.8 Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Im Folgenden werden Empfehlungen für Gesetzesnovellierungen formuliert die, ohne umfassend und abschließend zu sein, den Aufbau, die Einrichtung und die Inbetriebnahme einer Betreuungsreserve des Bundes unterstützen würden.

4.8.1 Reform des einfachen (Notstands-)Rechts

Bezüglich einer, im Gegensatz zur Verfassungsänderung mit einfachen Mehrheiten zu erzielenden Reform des einfachen (Notstands-)Rechts, kann zunächst über eine Ausweitung des Anwendungsbereiches der älteren, verteidigungsspezifischen Notstandsgesetze auf heutige Szenarien, wie etwa Terroranschläge, nachgedacht werden.³¹⁸ In den beiden jüngsten Notstandsgesetzen ist jeweils ein Auffangtatbestand vorgesehen: das „sonstige vergleichbare Ereignis“ in § 1 Abs. 2 Nr. 1 PTSG sowie in § 1 Abs. 1 Nr. 1b) ESVG. Hier wird generalklauselartig ein Szenario umschrieben, in dem die jeweiligen Rechtsfolgen freigesetzt werden können und das dem Rechtsanwender einen weiten Beurteilungsspielraum eröffnet.³¹⁹ Die neben dem Auffangtatbestand ausdrücklich genannten Szenarien (Naturkatastrophe, besonders schwerer Unglücksfall, Sabotagehandlung, wirtschaftliche Krisenlage) stellen einen Vergleichsmaßstab bereit, der Rückschlüsse darauf zulässt, welche tatbestandlichen Anforderungen an ein „vergleichbares Ereignis“ zu stellen sind. Das Fehlen eines solchen Auffangtatbestandes im Verkehrsleistungsgesetz von 2004 machte es der Bundesregierung bzw. dem BMVI beispielsweise unmöglich, das Gesetz auf dem Höhepunkt der Flucht- und Migrationsbewegungen im Herbst 2015 zu aktivieren und so entsprechende Verkehrskapazitäten bereitzustellen, weil sich die gegenwärtige Situation unter keines der in § 1 Abs. 1 VerklG genannten Tatbestandsmerkmale subsumieren ließ. Die Bezugnahme auf die Regelung des Katastrophennotstands gem. Art. 35 Abs. 2, 3 GG, verleiht wegen der praktischen (und judikatorischen) Relevanz des Katastrophennotstands dem Tatbestand Konturenschärfe.

Regelungen, die in der Normallage gesperrt und nur im Notstand anwendbar sein sollen, können, wie oben dargelegt, entweder unter dem Vorbehalt parlamentarischer Freigabe oder dem Regierungsvorbehalt, also der Freigabe durch Beschluss der Bundesregierung, stehen (z.B. ESVG von 2017). Ein Beschluss der Bundesregierung lässt sich in der Regel einfacher und schneller herbeiführen als ein Beschluss des Bundestages. Dies ist umso bedeutsamer, als viele der heutigen Szenarien ohne Vorwarnzeit eintreten können.

³¹⁷ Alfred Lechner/Jürgen Busse, in: Alfons Simon/Jürgen Busse (Hrsg.), Kommentar zur Bayerischen Bauordnung, Loseblattausgabe, EL 135 (Dez. 2019), München, Art. 57 Rn. 331.

³¹⁸ Michael Kloepfer, Handbuch des Katastrophenrechts, Baden-Baden 2015, § 8 Rn. 300.

³¹⁹ So auch die Gesetzesbegründung zum ESVG: BT-Drs. 18/10943, S. 21.



Neben dem Anwendungsbereich gibt es auch inhaltlichen Reformbedarf in den einzelnen Vorsorge- und Sicherstellungsgesetzen. Darin gibt es veraltete Bestimmungen, wie das plakative Beispiel des § 71 Abs. 3 BLG, der die Anforderung von Lagerstroh für Manöverzwecke regelt, zeigt.

Nicht erst in jüngster Zeit ist den Notstandsgesetzen vorgehalten worden, aufgrund ihrer streckenweisen sehr hohen Regelungsdichte im Ernstfall wenig praktikabel zu sein. In der Literatur werden „unübersichtliche, dringend überprüfungsbedürftige Vielfalt“³²⁰ und „bürokratischer Perfektionismus“³²¹ moniert. Bereits während der Auseinandersetzungen um die Notstandsgesetzgebung der 1960er Jahre war von „Perfektionismus in allen Lebenslagen“ die Rede.³²² Ein Beispiel ist etwa § 1 Abs. 1 Satz 2 WiSiG, in dem es heißt, dass zu den Waren der gewerblichen Wirtschaft, die im äußeren Notstand staatlicher Bewirtschaftung unterworfen werden können, auch „Rohtabak, Tabakerzeugnisse, Kaffee sowie Kaffeemittel und Kaffee-Essenzen mit einem Gehalt an Kaffee oder Koffein“ zählen. In einigen Normen ist von Dienststellen oder anderen Organisationseinheiten die Rede, die es womöglich gar nicht mehr gibt. Im Zuge einer Novellierung gäbe es daher Möglichkeiten zur Straffung und Anpassung an die heutige Situation. Umgekehrt besteht Nachbesserungsbedarf, wo sich mittlerweile Regelungslücken aufgetan haben, etwa beim Schutz Kritischer Infrastrukturen und der Einbindung privater Akteure als Betreiber von Infrastruktureinrichtungen.³²³

Potential bergen dabei die zahlreich in den einfachen Notstandsgesetzen enthaltenen Verordnungsermächtigungen, da sie eine flexible, den jeweiligen Umständen angepasste staatliche Reaktion ermöglichen.³²⁴ Eine kritische Durchsicht der vorhandenen Regelungen darf sich also nicht auf die formellen Gesetze beschränken, sondern muss auch die untergesetzlichen Regelungen in den Blick nehmen.

4.8.2 Verabschiedung eines Gesundheitssicherstellungsgesetzes

Das System der einfachrechtlichen Notstandsgesetze hat eine offene Flanke.³²⁵ Wenngleich die „Konzeption Zivile Verteidigung“ den hohen Stellenwert des Gesundheitswesens erkennt und es als einen der drei Bereiche, die der Sicherung lebenswichtiger Grundbedürfnisse dienen, nennt (Trinkwasser, Ernährung, medizinische Versorgung),³²⁶ bleibt das Gesundheitswesen der einzige zentrale Bereich des öffentlichen Lebens, der nicht eigens durch ein Sicherstellungs- oder Vorsorgegesetz geregelt ist. 1981 wurde von der SPD/FDP-Regierungskoalition der

³²⁰ Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, München 1980, S. 1339.

³²¹ Otto Depenheuer, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Begr.), Grundgesetz-Kommentar, Loseblattsammlung (63. Lfg., Okt. 2011), Rn. 36.

³²² Klaus H. Rewermann, Notstandsgesetze. Rettung oder Gefährdung der Demokratie?, Köln 1966, S. 76.

³²³ Michael Kloepfer, Handbuch des Katastrophenrechts, Baden-Baden 2015, § 6 Rn. 23, § 8 Rn. 301.

³²⁴ Otto Depenheuer, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Begr.), Grundgesetz-Kommentar, Loseblattsammlung (63. Lfg., Okt. 2011), Rn. 36 („Ventilfunktion“).

³²⁵ Wolfgang Beßlich, 5 Jahre Notstandsgesetzgebung. Eine Zwischenbilanz, Bad Honnef, 1973. Vgl. auch die Darstellung bei Michael Kloepfer, Handbuch des Katastrophenrechts, Baden-Baden 2015, § 8 Rn. 114, 239.

³²⁶ Bundesministerium des Innern, Konzeption Zivile Verteidigung, Berlin 2016, S. 43



Referentenentwurf eines Gesundheitssicherstellungsgesetzes (GesSG) vorgelegt. Wesentliche Inhalte waren: Kapazitätserweiterung von Krankenhäusern und die Vorbereitung von Hilfskrankenhäusern; Mitwirkungspflichten öffentlicher und privater Stellen bei Vorbereitungen für den Spannungs- und Verteidigungsfall; Meldepflicht für Personal, das in Gesundheits- und Veterinärberufen ausgebildet ist, den Beruf aber nicht mehr ausübt; Fortbildung dieses Personals in Friedenszeiten, Verwendung im Spannungs- und Verteidigungsfall; Ausbildung von Schwesternhelferinnen für Krankenhäuser, Hilfskrankenhäuser und die ortsfeste Lazarettorganisation der Bundeswehr.³²⁷ Der Entwurf, der, dem Muster der bereits vorhandenen Sicherstellungsgesetze folgend, weitreichende Verordnungsermächtigungen vorsah, scheiterte jedoch.

Heute regelt das ZSKG in seinem Siebten Abschnitt „Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit“. Darin werden wesentliche Kernbereiche geregelt, die auch zum Proprium der Vorsorge- und Sicherstellungsgesetze gehören: Vorsorgeplanung für den Verteidigungsfall durch die nach Landesrecht zuständigen Stellen und weitere Akteure des Gesundheitssektors mit entsprechender Dokumentationspflicht (§ 21 ZSKG), Erweiterung der Einsatzbereitschaft (§ 22 ZSKG), Sanitätsmittelbevorratung (§ 23 ZSKG) und Förderung der Erste-Hilfe-Ausbildung und der Ausbildung von Pflegehilfskräften (§ 24 ZSKG). Diese Regelungen werden flankiert von entsprechenden Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen durch die Bundesregierung (§§ 22 Abs. 2, 23 Abs. 2 ZSKG). In anderen Gesetzen sind weitere thematisch einschlägige Vorschriften enthalten. Exemplarisch: Die Deckung des Bedarfs an Arzneimitteln und Medizinprodukten über einen Zeitraum von ein bis zwei Wochen ist Gegenstand der §§ 15, 30 Apothekenbetriebsordnung (ApBetrO). Laut § 52b Abs. 2, 3 Arzneimittelgesetz (AMG) greift wo der Bedarf über das normale Maß hinausgeht, etwa bei einem Massenansturm von Verletzten, die staatliche Sanitätsmittelbevorratung.³²⁸

Schließlich können die sektorenübergreifenden Sicherstellungsgesetze, also ASG und WiSiG, im äußeren Notstand auch „gesundheitsbezogen“ aktiviert werden, etwa durch entsprechende Dienstverpflichtungen im Gesundheitssektor bzw. durch staatliche Bewirtschaftung der Produktion von Arzneimitteln und Medizinprodukten. Auch die, in der sich entfaltenden Covid-19 Pandemie im Frühjahr 2020 verabschiedeten „Gesetze zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite“³²⁹, sind als „Spezialgesetze“ nicht dazu geeignet, grundsätzliche Regelungen, die in einem gesundheitlichen Bevölkerungsschutzgesetz zu treffen wären, abzudecken. Im Zuge einer Novellierung der bestehenden Vorschriften ließe sich im Bereich des gesundheitlichen Bevölkerungsschutzes überlegen, ob es statt einer Vielzahl einschlägiger Gesetze mit eingestreuten Regelungen im Wesentlichen ein Gesundheitssicherstellungsgesetz geben sollte, in dem die einschlägigen Vorschriften gebündelt und, wo dies erforderlich sein sollte, neuartigen Szenarien angepasst werden.

³²⁷ Aufschluss hierüber gibt die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 21.06.1979 (BT-Drucksache 8/2992).

³²⁸ Hierzu Bundesministerium des Innern, Konzeption Zivile Verteidigung, Berlin 2016, S. 48 f

³²⁹ Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27.03.2020, BGBl I Nr. 14 2020; Zweites Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite, vom 22.05.2020, BGBl I 2020 Nr. 23

4.8.3 Reform weiterer Gesetze



ZSKG: Durch den Beschluss der 210. Sitzung der Innenministerkonferenz (IMK) vom 12.-14. Juni 2019 wurde politisch bestätigt, dass der Bund neben der Auftragsverwaltung der Länder im Zivilschutz gemäß § 2 ZSKG auch „autarke Einrichtungen außerhalb der Verwaltung durch die Länder“ vorhalten kann. Um eine solche Handhabung gesetzlich abzubilden, bietet sich als möglicher Anknüpfungspunkt für gesetzgeberischen Handlungsbedarf § 4 Abs. 1 ZSKG an. Diese Norm enthält einen Katalog von Aufgaben, die in bundesunmittelbare Verwaltung fallen. Dieser Katalog könnte (in Abgrenzung zu der ergänzenden Ausstattung des Bundes nach § 13 ZSKG) um den Aufgabentitel „Vorhaltung eigener Einrichtungen der Soforthilfe des Bundes zur kurzfristigen Unterbringung und Betreuung im Spannungs- und Verteidigungsfall“ erweitert werden. Eine Alternative wäre der Wortlaut „Vorhaltung eigener Einrichtungen der Soforthilfe des Bundes zur kurzfristigen Unterbringung und Betreuung nach Maßgabe des Artikels 80aGG“, der den Anwendungsbereich, auf den Zustimmungs- und den Bündnisfall erweitert.

Beide Formulierungen würden die Zweckbestimmung an die Tatbestände des äußeren Notstandes und damit an die Mechanismen ihrer Freisetzung binden. Eine der Entwicklung der jüngeren Sicherstellungsgesetzen angepasste Formulierung des Anwendungsbereiches, der Naturkatastrophen, besonders schwere Unglücksfälle und „vergleichbare Ereignisse“ umfasst, wäre denkbar.

DRKG: Das DRKG weist einen stringenten Aufbau hinsichtlich der Rechtsstellung und der Aufgaben des DRK e.V., des Schutzes des Rotkreuz-Zeichens sowie der Rechtsstellung und Aufgaben von Johanniter-Unfall-Hilfe e. V. und Malteser-Hilfsdienst e. V. auf. Insbesondere § 2 Abs. 3 DRKG macht das Aufgabenfeld des DRK den Regelungen durch sonstiges Bundes- und Landesrecht zugänglich.

THWG: Ähnliche Gründe legen nahe, von einer Änderung des THWG abzusehen. Die Grundlage für ein Tätigwerden des THW im Rahmen der Betreuung im Zivilschutz lässt sich entweder in § 1 Abs. 2 Nr. 1 THWG (Aufgabenwahrnehmung nach dem ZSKG) oder in § 1 Abs. 2 Nr. 3 THWG (Bekämpfung von Katastrophen, öffentlichen Notständen und Unglücksfällen größeren Ausmaßes) finden. Fraglich bleibt, ob die in Rede stehenden Szenarien (asymmetrische Lagen, hybride Bedrohungen) unter die Begriffe des Spannungs- und Verteidigungsfalls subsumiert werden oder als friedenszeitliche Notlagen aufgefasst werden. In beiden Situationen ist der Bereich für das Tätigwerden des THW eröffnet, freilich mit dem Unterschied, dass das THW im Verteidigungsfall von Amts wegen, außerhalb davon auf Ersuchen tätig wird.

Bauordnungen der Länder: Trotz der seit 1959 vorangetriebenen weitgehenden Vereinheitlichung der Landesbauordnungen durch die Musterbauordnung bestehen Unterschiede hinsichtlich der Fliegenden Bauten und der Kriterien, nach denen diese vom Erfordernis einer Ausführungsgenehmigung befreit werden. So stellen die Bauordnungen der Länder in unterschiedlichem Maße entweder auf die Größe der Anlage (erdgeschossige Zelte mit einer Grundfläche bis zu 75 m²) oder zusätzlich auf deren Zweckbestimmung zum Zivil- und Katastrophenschutz ab. Im Hinblick auf länderübergreifende Lagen, im Sinne der Einheitlichkeit sowie eines zügigen Verfahrens wäre es vorteilhaft, wenn die Bauordnungen der Länder einheitlich einen Befreiungstatbestand für Fliegende Bauten vorsähen, die dem Zivil- und Katastrophenschutz dienen. Alternativ könnten die Bauordnungen der Länder in den



einschlägigen Vorschriften über Fliegende Bauten mit einem Anwendbarkeitsjunktum nach Art. 80a GG versehen werden, womit bestimmte Verfahrenserleichterungen und -beschleunigungen im Verteidigungsfall, im Spannungsfall, im Zustimmungsfall sowie im Bündnisfall einhergingen (vergleichbar mit der Verfahrenserleichterung in § 95 VwVfG Bund). Da dem Junktum nach Art. 80a GG die hergebrachte Zweiteilung in inneren und äußeren Notstand zugrunde liegt, böte eine Lösung über einen Befreiungstatbestand „dem Zivil- und Katastrophenschutz dienend“ die größere Flexibilität, zumal durch diesen Begriff auch Vorfeldmaßnahmen erfasst würden.

4.9 Zusammenfassung

Die Zweiteilung des Bevölkerungsschutzes in der Bundesrepublik Deutschland in den kriegsbezogenen Zivilschutz einerseits und den friedensbezogenen Katastrophenschutz andererseits ist in der Kompetenzordnung des Grundgesetzes angelegt. Anders als in anderen Staaten hat sich der verfassungsändernde Gesetzgeber 1968 nicht für eine Generalbevollmächtigung oder für ungeschriebenes Notrecht entschieden, sondern für eine Notstandsverfassung. Diese ist Teil des Grundgesetzes und daher nicht etwa Ausnahme von der Verfassung, sondern Ausnahme in der Verfassung. Die deutsche Notstandsverfassung unterscheidet je nach Ursprung der Gefahr einen inneren und einen äußeren Notstand und sieht darin Tatbestände mit unterschiedlichen tatbestandlichen Anforderungen und gestuften Rechtsfolgen vor. Für den äußeren Notstand wird unterschieden zwischen Verteidigungsfall, Spannungsfall, Zustimmungsfall und Bündnisfall; die Tatbestände des inneren Notstandes umfassen den Katastrophennotstand und innenpolitischen Notstand. Diese Tatbestände bilden, gemeinsam mit der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, das verfassungsrechtliche „Koordinatensystem“, in dem sich die Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze bewegen.

Die deutsche Notstandsverfassung ist, von einer Ergänzung im Jahr 1972 abgesehen, im Wesentlichen seit 1968 unverändert. Sie ist im Hinblick auf den äußeren Notstand weiterhin zugeschnitten auf symmetrische Szenarien klassischer militärischer Gewalt mit staatlichen Akteuren.

Die einfachrechtlichen Notstandsgesetze (Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze) decken nahezu jeden Infrastrukturbereich ab und haben praktische Relevanz für die Tätigkeit der anerkannten Hilfsorganisationen im Zivilschutz. Die Freigabe der einfachrechtlichen Notstandsgesetze kann zur Unterstützung von Maßnahmen zur Betreuung im Zivilschutz dienen. Entscheidend ist der verfassungsrechtliche Hebel, mit dem die im Normalzustand gesperrten Notstandsgesetze aktiviert werden können. Dieser Hebel wird durch die Tatbestände der Notstandsverfassung repräsentiert, insbesondere die des äußeren Notstandes. Daneben finden sich in den jüngeren Sicherstellungsgesetzen auch Verweise auf die Tatbestände des inneren Notstandes sowie auf den Auffangtatbestand des „vergleichbaren Ereignisses“.

Die Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze begünstigen die anerkannten Hilfsorganisationen entweder unmittelbar oder jedenfalls mittelbar und decken nahezu alle Infrastrukturbereiche ab, die für die Betreuung von Bedeutung sind. Sie weisen eine hohe Regelungsdichte und unterschiedliche Aktualität auf. Die Gesetze in den Bereichen Ernährung sowie Telekommunikation und Post sind vergleichsweise neu und nehmen bis zu einem gewissen Grad auch aktuelle Bedrohungslagen in den



Blick. Das Gros der Sicherstellungsgesetze ist entweder so alt wie die Notstandsverfassung - oder sogar noch älter - und berücksichtigt naturgemäß die aktuellen Bedrohungslagen nicht.

Eine diesbezüglich zu empfehlende Novellierung der Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze muss stets auch die untergesetzlichen Regelungen, namentlich die Rechtsverordnungen, berücksichtigen. Wo die Exekutive von bestehenden Ermächtigungen zum Erlass von Sicherstellungsrechtsverordnungen noch keinen Gebrauch gemacht hat, ist ein entsprechendes Tätigwerden zu erwägen, soweit dies (anders als etwa im Rahmen des WiSiG) bereits in der Normallage sinnvoll und angezeigt ist.

Der Gesundheitssektor ist der einzige Infrastrukturbereich, der bislang nicht durch ein eigenes Sicherstellungs- oder Vorsorgegesetz abgedeckt wird.

Die Regelungsgegenstände des gesundheitlichen Bevölkerungsschutzes sind auf etliche Bundes- und Landesgesetze verstreut. Dieser Zustand ist unbefriedigend, weil er sowohl eine umfassende Katastrophenvorsorge als auch eine effiziente Katastrophenbekämpfung hemmt.

§ 2 ZSKG betrifft die Bundesauftragsverwaltung im Zivilschutz, die ihrem Wesen nach Landesverwaltung ist. Jedoch enthält § 4 Abs. 1 ZSKG einen Katalog von Aufgaben in Bundeseigenverwaltung und damit einen Anknüpfungspunkt für eine mögliche Gesetzesänderung, durch die der rechtliche Rahmen für die Vorhaltung bundeseigener Engpassressourcen zur kurzfristigen Unterbringung im Spannungs- und Verteidigungsfall (alternativ erweitert um den Zustimmungsfall und den Bündnisfall) als autarke Einrichtungen des Bundes geschaffen werden könnte.

DRK-Gesetz und THW-Gesetz beinhalten „Öffnungsklauseln“, die das Aufgabenspektrum des DRK (bzw. der JUH und des MHD) sowie des THW der Regelung durch sonstiges Bundes- oder Landesrecht zugänglich machen.

Die Bauordnungen der Länder sehen unterschiedliche Möglichkeiten vor, nach denen Fliegende Bauten – unter diesen Begriff fallen die als Unterkünfte dienenden Zelte – von dem Erfordernis der Ausführungsgenehmigung befreit werden können. Im Sinne eines einheitlichen und zügigen Verfahrens wäre es hilfreich, wenn sämtliche Bauordnungen der Länder einen solchen Befreiungstatbestand für Fliegende Bauten, die dem Zivil- und Katstrophenschutz dienen, enthielten.



5. Orientierungsszenarien



Laut **Grundgesetz** kommen Maßnahmen zur zivilen Verteidigung, einschließlich zum Schutz der Zivilbevölkerung, im Verteidigungsfall (Art. 115a) oder mit Zustimmung des Bundestages, wenn dieser den Spannungsfall feststellt oder besonders zustimmt (Art. 80a), zur Anwendung.

Die Betreuungsreserve des Bundes im Zivilschutz ist für Einsatzlagen im **Verteidigungsfall** konzipiert. Einmal vorhandene Zivilschutzreserven können außerhalb des Verteidigungsfalls, neben den durch die Länder zu verwaltenden Betreuungslagen, unter verschiedenen rechtlichen Bedingungen genutzt werden. Denkbar ist der vom Bundestag festgestellte **Spannungsfall**, der **Bündnisfall** (Art. 5 NATO-Vertrag), die gesonderte Zustimmung (**Zustimmungsfall**) oder ein (subsidiärer) Einsatz der vorhandenen Fähigkeiten im Rahmen der Amts- und Katastrophenhilfe (GG Art. 35).³³⁰

Die Konzeption der Betreuungsreserve folgt jedoch der originären Aufgabe im Zivilschutz (Verteidigungsfall).³³¹ Das Rahmenkonzept Betreuung im Zivilschutz und „Labor Betreuung 5.000“ berücksichtigt Lagen, die sich aus der großflächigen Evakuierung von Menschen (oder deren Selbstevakuierung) nach kriegerischen, hybriden oder ggf. auch terroristischen Handlungen ergeben.

Grundsätzlich ist bei **Bedrohungen** zwischen der Ursache oder den Urhebern, den von ihnen genutzten Mitteln sowie möglichen Wirkungen zu unterscheiden. Die institutionellen Zuständigkeiten orientieren sich an Ursache und Urheber, während die Mittel und/oder Wirkungen, inkl. der Folgen für die Zivilbevölkerung, unabhängig davon gleich sein können.

In dieser Konzeptstudie werden daher Orientierungsszenarien zu Betreuungs-Großlagen weitestgehend **ursachen- und urheberunabhängig** betrachtet.

5.1 Bedrohungen nach verschiedenen Grundsatzdokumenten

Obleich zur Erstellung von ursachenunabhängigen Orientierungsszenarien nicht zwangsläufig notwendig, bietet Kapitel 5.1 eine kurze Übersicht über die genannten Bedrohungen in verschiedenen sicherheitspolitischen Grundsatzdokumenten.

5.1.1 Weißbuch 2016

Die **Sicherheitsentwicklungen und -herausforderungen** für Deutschland hat die Bundesregierung im Kapitel 2 des Weißbuchs von 2016 festgehalten. Dazu gehören Bedrohungen mit konventionellen und nicht-konventionellen Waffen und Mitteln sowie Cyber-Attacken, die zu Zerstörung, Ausfall oder empfindlicher Störung von Informationstechnik, Versorgungsleistungen und/oder Kritischen Infrastrukturen führen. Dabei kann es auch zu einer Kombination verschiedener Elemente kommen. Besonderes Augenmerk gilt auch dem möglichen Einsatz von Massenvernichtungswaffen oder sonstigen chemischen, biologischen, radiologischen und nuklearen (CBRN) Gefahren.³³²

³³⁰ S. dazu Kapitel 4

³³¹ Vergleichbare Planungen in anderen Ländern zielen dagegen auf eine Nutzung zur Umsetzung des NATO-2%-Ziels und im Katastrophenschutz bei Naturkatastrophen und Unglücksfällen ab, vgl. Kapitel 2.

³³² Deutsche Bundesregierung: Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Hrsg. Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), Stand: Juni 2016, S. 36 und 40.



Eine Selbstevakuierung im Rahmen einer eigenen Gefahreneinschätzung hängt maßgeblich von der Informationslage ab. Gezielte politische Destabilisierung durch Desinformation oder Propaganda³³³, aber auch spontan entstehende Gerüchte oder Unsicherheit durch intransparente, unzureichende Kommunikation können erhebliche, unkontrollierte Bevölkerungsbewegungen zur Folge haben. Die Krisenkommunikation spielt hier eine wesentliche (präventive) Rolle.³³⁴

Als sicherheitspolitisches Dokument behandelt das Weißbuch Ursache, Urheber, Mittel und Wirkungen. Die Darstellung beinhaltet zu Ursachen oder Urhebern Terrorismus, Kriminalität, insbesondere Cyberkriminalität, den Ausfall kritischer Infrastrukturen (welcher sowohl Ursache, Folge oder Wirkung sein kann), zwischenstaatliche Konflikte, Konflikte und Instabilität in der EU-Nachbarschaft, fragile Staatlichkeit und schlechte Regierungsführung in anderen Weltregionen, hybride Kriegsführung, Aufrüstung und Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Versorgungsengpässe, Klimawandel und Extremwetterlagen, Pandemien und Seuchen.³³⁵ Häufig sind Ursachen vielfältig und komplex. Um dem Rechnung zu tragen, werden viele Aspekte unter dem Gesichtspunkt von hybriden Bedrohungen durch staatliche und nichtstaatliche Akteure betrachtet.³³⁶

Unkontrollierte und irreguläre Migration³³⁷ aus anderen Ländern wird im Weißbuch 2016 als eine Bedrohung genannt, ist in sich jedoch eine Folge oben genannter Bedrohungen, wirtschaftlichen Zwangs oder diplomatischen Drucks. Dies soll jedoch nicht Gegenstand dieser Studie sein, deren Fokus entsprechend der Beauftragung vornehmlich auf innerdeutschen Bevölkerungsbewegungen liegt.³³⁸

5.1.2 Konzeption Zivile Verteidigung

Die Planungen zur Zivilen Verteidigung bauen auf den Überlegungen des Weißbuches auf. Demnach konzentrieren die Bundesressorts die Planung der Zivilen Verteidigung auf Bedrohungen durch den Einsatz konventioneller Waffen, chemischer, biologischer, radiologischer und nuklearer Wirkstoffe (CBRN), Massenvernichtungswaffen und ihre Trägersysteme, Cyber-Angriffe sowie den Ausfall oder die Störung von Kritischen Infrastrukturen. Besonderes Augenmerk gilt auch hier den hybriden Bedrohungen, in denen verschiedene Mittel und Wirkungen zusammenspielen. Für die Erstellung von Orientierungsszenarien sind hier vor allem einige der in der KZV genannten Besonderheiten relevant, insbesondere kurze oder entfallende Vorwarnzeit, die Unübersichtlichkeit der Lage und eine erschwerte Wahrnehmung und Zuordnung von Bedrohungen.³³⁹ Zur Ausplanung der verschiedenen Fachaufgaben der Zivilen Verteidigung verweist die KZV auf die

³³³ Ebd., S. 36.

³³⁴ Jörres, Frank / Birgit Velte: „The Role of Information in Disasters: What Can We Learn from the 2011 Japan Earthquake?“, im Rahmen der ZiF-Research Group Communicating Disaster, Bielefeld 2012.

³³⁵ Weißbuch 2016, S. 34-44.

³³⁶ Dies beruht auch auf einem entsprechenden Ressortkonsens von 2014.

³³⁷ Weißbuch 2016, S. 42.

³³⁸ Aus den Erfahrungen der Flüchtlingsnotunterbringung in 2015 lassen sich viele Empfehlungen ableiten; die Unterbringung von Geflüchteten hat allerdings Besonderheiten, die hier nicht gesondert behandelt werden. Z.B. Sprachbarrieren, spezifische rechtliche Fragen, Zuständigkeiten und die Steuerbarkeit durch Registrierung und Aufenthaltsregelungen.

³³⁹ Konzeption Zivile Verteidigung, 2016, S. 12-14.



Ausplanung von Referenzszenarien. Für die Betreuung im Zivilschutz kommen verschiedene Gefahrenarten infrage, z.B. Cybergefahren mit Beeinträchtigung kritischer Infrastrukturen oder CBRN-Gefahren., Ein konsentierter Katalog von für die Betreuung im Zivilschutz relevanten Gefahrenarten oder Referenzszenarien liegt noch nicht vor.³⁴⁰

5.1.3 Sicherheitspolitischer Rahmen NATO

Die Ausplanung der militärischen Verteidigung bezieht als wesentliches Element auch die Beistandsverpflichtung aus dem Art. 5 des Nordatlantikvertrages ein.³⁴¹ Dies hat Auswirkungen auf die zivile Verteidigungsplanung; gleichzeitig sind zivile Behörden an der gemeinsamen Verteidigungsplanung der NATO mit zivilen Elementen (Civil Emergency Planning) und der koordinierten militärischen und zivilen Krisenreaktion durch das NATO Crisis Response System (NCRS) beteiligt und für die nationale Umsetzung der zivilen Maßnahmen verantwortlich. Wie im Kapitel 2.2. ausführlicher beschrieben, ist die Fähigkeit, mit **Massenbewegungen der Bevölkerung** umzugehen eine der sieben Grundvoraussetzung für **Resilienz**, um einem bewaffneten Angriff Widerstand leisten zu können.³⁴² Durch die Personenfreizügigkeit der EU müssen Bevölkerungsbewegungen auch europäisch gedacht werden, was neue Szenarien und rechtliche Fragen aufwirft, die nicht im Rahmen dieser Konzeptstudie bearbeitet werden können.³⁴³ Deutschland unterstützt die NATO mit zwei zivilen Experten zum Thema Bevölkerungsbewegungen. Die Übungs- und Planungsszenarien sind als geheim eingestuft und daher nicht öffentlich zugänglich. Die NATO bereitet sich unter anderem darauf vor, Bevölkerungsströme auch grenzübergreifend zu steuern, ggf. militärisch abzusichern und ggf. eine medizinische Erstversorgung anzubieten.³⁴⁴

5.2 Orientierungsszenarien (ursachenunabhängig)

In Anlehnung an die genannten Bedrohungseinschätzungen und unter Einbeziehungen internationaler Erfahrungen werden hier einige Orientierungsszenarien skizziert.³⁴⁵ Wie oben erläutert, werden diese unabhängig von Ursachen und Urhebern modelliert und beziehen sich vornehmlich auf die Wirkungen und die unterschiedlichen Anforderungen, die sich daraus für die Betreuung im Zivilschutz ergeben. Hierbei sei noch einmal auf das **Kapitel 3.2** verwiesen, in dem verschiedene Szenarien aus dem internationalen Raum auf den deutschen Kontext übertragen werden: Angeordnete Evakuierungen, Selbstevakuierungen aufgrund von

³⁴⁰ Bereits erstellte Referenzszenarien sind Verschlussache.

³⁴¹ Nordatlantikvertrag vom 4. April 1949. in Kraft getreten am 24. August 1949, geändert durch das Protokoll vom 17. Oktober 1951 (BGBl. 1955 II. S. 293), Beschluss des Nordatlantikrates vom 16. Januar 1963.

³⁴² Vgl. vom NATO-Ausschuss für zivile Notfallplanung erstellte Grundanforderungen an den Zivilschutz sowie die vom NATO-Rat in Warschau 2016 angenommene Resilienz-Strategie, hier zitiert nach https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm.

³⁴³ Interessant wären in diesem Zusammenhang Szenarien, in denen es zu Bevölkerungsbewegungen von Ost nach West bei gleichzeitiger Mobilmachung von West nach Ost kommt, wobei Deutschland eine Drehscheibenfunktion zukommt.

³⁴⁴ Interview mit einem NATO Civil Expert for Mass Population Movements.

Gefahrenwahrnehmungen, *Displacement* durch die Versorgungslage am Wohnort und sozio-ökonomische Faktoren.



Zu den planungsrelevanten Variablen und Faktoren hören hierbei

- die Vorwarnzeit (oder deren Fehlen),
- der zeitliche Verlauf (einmaliges Ereignis, sich entwickelnde Lage mit sekundären Wirkungen, intermittierendes Geschehen),
- die flächenmäßige Ausbreitung,
- die betroffene Bevölkerung (sämtliche Bevölkerung eines Gebietes, Teile der Bevölkerung, bestimmte Bevölkerungsgruppen/Vulnerabilitätsfaktoren),
- die Komplexität der Gefahren und Risiken,
- die Übersichtlichkeit der Lage und damit verbundene Steuerbarkeit und Kommunikation,
- das Verhalten der Betroffenen (s. [Kapitel 3.3](#)).

Für die verschiedenen Orientierungsszenarien gehen wir besonders auf die Einsetzbarkeit des Betreuungsmoduls 5.000 (oder: Labor 5.000) ein. Ggf. können diese im Rahmen der Pilotierung beübt werden. Daraus ergeben sich zudem weitere Fragestellungen, welche für die Ausplanung des Rahmenkonzept Betreuung im Zivilschutz im weiteren Sinne hilfreich sein können.

5.2.1 Großflächige Zerstörung

Die großflächige Zerstörung von Wohnhäusern und Versorgungsinfrastruktur über ein von der lokalen Gefahrenabwehr zu bewältigendes Maß hinaus betrifft vor allem urbane Ballungsgebiete mit hoher Bevölkerungsdichte. Hierbei bleibt das Gebiet grundsätzlich- oder zumindest teilweise bewohnbar. Solche Zerstörung kann durch ein einmaliges Ereignis (z.B. Erdbeben, Explosion) entstehen oder sich durch mehrere, repetitive Ereignisse (z.B. anhaltende Kriegshandlungen oder längere Extremwetterphasen) entwickeln. In beiden Fällen kann die Zerstörung kurz- und mittelfristig weitere Zerstörung nach sich ziehen, z.B. Einsturz von Bauten oder Stromausfälle. Unverletzte Personen sind hauptsächlich von (vorübergehender) Obdachlosigkeit betroffen, sei es durch zerstörte Wohnungen, den Ausfall von Wasser- und Stromversorgung oder anderen Basisdienstleistungen.³⁴⁶

Handelt sich um ein einmaliges Ereignis besteht zunächst keine Veranlassung, das Gebiet oder Stadtviertel zu verlassen. Einige Menschen können mit zusätzlicher Notfallversorgung in ihren Wohnungen verbleiben. Ziel muss sein, die Wohnungen so schnell wie möglich wieder bewohnbar zu machen, durch die Evaluierung der Statik, Freigabe oder ggf. Stabilisierungsmaßnahmen, Beseitigung von Schutt und kleinere Reparaturen, Wiederherstellung der Wasserversorgung, Notfallstromaggregate usw. Wo Menschen für einige Tage anderweitig unterkommen müssen sind Nachbarschaftshilfen und lokale Maßnahmen entscheidend. Für Menschen, deren Wohnungen nachhaltig zerstört sind ist es sehr stark von ihrer persönlichen Situation

³⁴⁶ Am 4. August 2020 ereignete sich die Explosion im Hafen von Beirut, die auf einen Schlag bis zu 300.000 Menschen obdachlos machte. Das Ereignis demonstriert zwei Aspekte: Die Vulnerabilität von urbanen Räumen und, dass die Ursache da sie unmittelbar nicht geklärt war (oder im Falle eines Urhebers dessen Identität als staatlicher oder nichtstaatlicher Akteur) für die Anforderungen an die Betreuung vollkommen unerheblich ist.



abhängig, ob sie die Möglichkeiten haben andere Unterbringungsmöglichkeiten anzumieten oder bei Freunden oder Verwandten unterzukommen, sowie sich eigenständig dorthin zu begeben.

Entsprechende Maßnahmen fallen vorerst nicht unter Bevölkerungsbewegungen, können aber durchaus unter die Aufgabe der Betreuung fallen. Der Einsatz des mobilen Betreuungsmoduls wäre in diesem Fall vornehmlich darauf ausgerichtet, bestehende Wohnanlagen und dezentrale Notunterkünfte bewohnbar zu machen oder Gastgeber zu unterstützen. So zum Beispiel durch das Zurverfügungstellen des vorgehaltenen Materials (Planen, Feldbetten und Decken), kleinere Reparaturen, Betreiben von Sanitäranlagen oder Wasserversorgung für Hotels oder größere Einrichtungen und die Notfallstromversorgung.³⁴⁷

In den folgenden Konstellationen ist zusätzlich zu den dezentralen Optionen die kurz- bis mittelfristige Unterbringung von mehreren hundert oder tausend Menschen notwendig: 1) Die Bedrohungslage hält an oder es ist unklar, ob sie anhält; 2) die Zerstörung ist plötzlich und so großflächig, dass lokale Maßnahmen nicht ausreichen, da viele Unterkünfte so stark beschädigt sind, dass sie nicht durch Notfallmaßnahmen bewohnbar gemacht werden können; 3) unter den Betroffenen befinden sich viele Menschen, die nur begrenzte Möglichkeiten zur Selbsthilfe haben. Letzteres können zum Beispiel sozial isolierte oder ohnehin auf Unterstützung angewiesene Menschen sein, darunter Geflüchtete oder auch schlichtweg Touristen. Wie viele Menschen dabei betroffen sind und Hilfe benötigen ist nicht vorhersehbar, daher ist die Fähigkeit zur schnellen Lageerfassung und Kooperation mit den lokalen Gefahrenabwehrbehörden und Einsatzkräften von zentraler Bedeutung.

In urbanen Gebieten wird es wenig Möglichkeiten geben, 5.000 Menschen auf einmal unterzubringen. Dort wo Notunterkünfte also nicht dezentral angeboten werden, können sie außerhalb der Stadt liegen, was es den Menschen erschwert ihrer Arbeit und ihrem täglichen Leben nachzugehen. Sie würden demnach Transportmöglichkeiten benötigen, oder in eine sehr starke Abhängigkeit gedrängt. Daher ist eine Einrichtung von Dörfern im Sinne des Betreuungsmodul ggf. als Unterstützung für betroffene Einrichtungen (z.B. zerstörte Hotels, Wohnheime oder Gefängnisse) denkbar, während einzelne Personen und Familien bevorzugt ortsnah verbleiben. Dies hat den Vorteil, dass Personal und Organisationsstrukturen bereits bestehen. Dies hat selbstverständlich Grenzen bei sozialen Einrichtungen deren Bewohner auch körperlichen Einschränkungen unterliegen.

5.2.2 Langfristige Unbewohnbarkeit von Gebieten durch Zerstörung von Infrastruktur

Es sind im deutschen Kontext nur wenige Szenarien vorstellbar in denen die Zerstörung so großflächig ist, dass Menschen nicht ortsnah verbleiben und gesamte Dörfer oder Stadtteile längerfristig unbewohnbar sind. Als Orientierungsszenario gehen wir aus von einem ländlichen Raum, in dem die meisten Arbeitsplätze von einem Großunternehmen und seinen Zulieferern abhängen. Durch die Zerstörung oder Schließung dieses Großunternehmens verlieren die Menschen vorübergehend ihre Beschäftigung oder gar langfristig den Arbeitsplatz, insbesondere Gast-, Saison- oder Werkmitarbeiter sind hier betroffen. Gleichzeitig wird Schlüsselinfrastruktur

³⁴⁷ Vgl. Inter-agency Shelter Strategy, Beirut Port Blast, 8 August 2020.



zerstört (Kraft- und Umspannungswerk, Funkmasten, eine Brücke und das größte regionale Krankenhaus): Menschen finden sich plötzlich ohne Einkommen und Stromversorgung, Lebensmittellieferungen bleiben aus und die verbleibenden Gesundheitseinrichtungen sind überfordert, da sie Menschen aufnehmen, die unter diesen Umständen nicht zu Hause verbleiben können. Durch die mangelnde Netzabdeckung sind viele Menschen von der Außenwelt abgeschnitten. Trotz Appellen der Behörden, vor Ort zu verbleiben und auf Hilfe zu warten, kommt diese nicht direkt an. Viele Menschen – besonders Gastarbeiter und Arbeitnehmer die ursprünglich aus anderen Regionen Deutschlands kommen – beschließen die Region zu verlassen und stranden dabei teilweise in den nächstgrößeren Städten. Da diese selbst von Zerstörung betroffen sind, sind deren Aufnahmefähigkeit und -willen, sowie die Möglichkeit zur Weiterreise, begrenzt.

In diesem Szenario wäre die initiale Funktion des Betreuungsmoduls einen Auffangraum zu schaffen, der die aufnehmenden Kommunen entlastet und von dem aus betroffene Menschen ihre nächsten Schritte planen können, sei es Weiterreise in andere Regionen/Länder, Arbeitssuche, Wohnungssuche oder Rückkehr in die zerstörte Region. Dazu benötigen sie die entsprechende Beratung und Kommunikationsmittel. Der Fokus liegt daher auf der Unterbringung, während die Menschen die Möglichkeit haben, sich in den umliegenden Gemeinden selbst zu versorgen. Hier ist die Transportanbindung entscheidend. Je nach Komplexität und flächenmäßigem Ausmaß der Lage kann diese Übergangsphase sich schnell mehr als einige Tage hinziehen.

5.2.3 Intendierte oder sekundäre und CBRN-Gefahrenlagen

Mit CBRN-Gefahren die zur Räumung eines Gebietes führen befasst sich u.a. die Rahmenempfehlung Evakuierungsplanung. Für diese Konzeptstudie sind vor allem vorsätzlich herbeigeführte Lagen relevant, wie der Einsatz von Massenvernichtungswaffen oder „schmutzige“ Bomben, Angriffe auf CBRN-Einrichtungen oder sekundäre CBRN-Gefahren, die durch Zerstörung und den Ausfall von Infrastruktur entstehen. Dabei gibt es in vielen Fällen keinerlei Vorlaufzeit. Hier kann es bei plötzlichem Auftreten zu einer geplanten Räumung des Gebietes kommen, oder zu einer weniger geordneten spontanen (Selbst-)Evakuierung.

Hier ist der Einsatz der Betreuungsmodule für die kurzfristige Unterbringung denkbar an den Hauptausgangsrouten des Evakuierungsgebietes, bis entweder die Gefahr beseitigt ist und eine Rückkehr möglich ist oder längerfristige Lösungen gefunden sind. Im Unterschied zum vorherigen Szenario betrifft dies nicht einzelne Personen oder Haushalte und mit einem gewissen Maß an Vorbereitung, sondern die Gesamtbevölkerung mit minimaler Vorbereitung. Dabei können Familien getrennt werden und Menschen in Abhängigkeit geraten, wenn ihnen nicht die gewohnten Ressourcen zur Verfügung stehen. Hier handelt es sich also um eine kurzfristige Maximalversorgung, wie ursprünglich im Laborkonzept vorausgesetzt, in denen alle im Kapitel 1 beschriebenen Komponenten zum Einsatz kommen.

5.2.4 Unsichere Lage / Zusammenbruch der öffentlichen Ordnung

Das letzte Orientierungsszenario beleuchtet Situationen, in denen eine Region grundsätzlich bewohnbar ist, da sich die Zerstörung in Grenzen hält, sich aber dennoch,



nach und nach, viele Menschen aus individuellen Faktoren selbst evakuieren. Dabei spielt bei andauernder Unsicherheit die tatsächliche und gefühlte Bedrohungslage eine Rolle. Diese kann für Menschen je nach Wohnsituation, Alter, politischer, religiöser oder ethnischer Zugehörigkeit, etc. sehr unterschiedlich sein. Zudem nehmen Menschen Bedrohungen unterschiedlich wahr und bewerten dementsprechend die Situation unterschiedlich. Dazu kommt, dass wirtschaftliche und soziale Konsequenzen nach Berufsgruppen und demographischen Faktoren ganz unterschiedlich sein können. Zu guter Letzt spielt bei solch einer Entscheidung auch die Verfügbarkeit von Alternativen eine Rolle. Während in den meisten Fällen Menschen zunächst nach Alternativen suchen und dann gezielt umziehen, gehen wir hier von einer Lage aus, in der sich, durch Ereignisse oder eskalierende Kommunikation (Agitation, Sensationsjournalismus, Gerüchte), das Sicherheitsempfinden so schlagartig ändert, dass Menschen fluchtartig und mit unzureichender Planung die Gegend verlassen. Wenn sich nun die Lage länger als gedacht hinzieht versagen Zwischenlösungen, wie zum Beispiel das Wohnen bei Verwandten oder das Einmieten in teureren Unterkünften.

Es handelt sich also um eine Lage, in der eine große Anzahl von Menschen mobil ist und nicht am eigenen Wohnort verbleibt, nicht zurückkehren kann oder will und deren Selbsthilfekapazitäten sich aufbrauchen. Die Betreuungsmodule sind hier als vorübergehendes Unterkunftsangebot nutzbar, wobei sie, so weit wie möglich, in die bestehende Infrastruktur eingebettet werden sollten. Aufgrund der langen Anlaufzeit und langsamen Lageentwicklung ist dies auch möglich. In einer Lage, in der sich die Betroffenen unsicher fühlen kommen in der Einrichtung Sicherheitsmaßnahmen, Schutz- und Beratungskonzepte eine herausragende Bedeutung zu. Zur Steuerung der Lage ist hier ganz besonders die Krisenkommunikation entscheidend.



6. Analyse und Beschreibung von Fähigkeitslücken



Wie oben ausgeführt, fanden nach dem Ende des „Kalten Krieges“ und der Auflösung des Warschauer Pakts Zivilschutz-Großlagen weitaus weniger Beachtung bei der Planung als dies aus der Hochphase des Kalten Krieges bekannt war. Die „Friedensdividende“ und eine - auch wissenschaftliche - Fokussierung auf Themen der Katastrophenvorsorge taten ihr Übriges dazu, dass Planungen für den Verteidigungsfall und damit zivilschutzorientierte Vorbereitungen zunächst in den Hintergrund traten. Das planerische Zurückstellen eines kriegerischen Bedrohungsszenarios führte dazu, dass Materialvorhaltungskonzepte zur Vorbereitung auf bundesweite Großlagen im Verteidigungsfall lange nicht weiterentwickelt wurden. Auch bereits vorhandene Strukturen, die ein Eingreifen des Bundes mit bundeseigenen Mitteln in einer Zivilschutzlage ermöglichten, wurden zu großen Teilen nach und nach aufgelöst.

Aufbauend auf den im Fähigkeitsprofil (Kapitel 1) benannten Teilaufgaben (Kapitel 1.4) und den Überlegungen zu vorhandenen Fähigkeiten in Kapitel 2 beschreibt das Kapitel 6 Fähigkeitslücken, welche die Betreuung im Zivilschutz - *spezifischer: Bevölkerungsbewegungen*- betreffen. Entsprechend der Beauftragung werden die Fähigkeitslücken im Rahmen eines vernetzten Ansatzes fachdienstübergreifend und ursachenunabhängig („*multi-hazard*“) analysiert und beschrieben.

6.1 Kapazitäten zur Evakuierung und Betreuung von vulnerablen Gruppen

Selbst gut organisierte Evakuierungsmaßnahmen (Bombenfunde) stoßen immer dann auf Probleme, wenn vulnerablen Gruppen betroffen sind. Nicht nur, dass diese Gruppen sich selten selbst evakuieren können (ggfls. ist für eine Evakuierung vulnerabler Gruppen spezialisiertes Transportmaterial notwendig), sondern es ergibt sich auch besonderer Betreuungsbedarf. Wie im Kapitel 1.1. dargelegt, existiert für den Zivilschutz in Deutschland keine allgemeingültige, zeitgerechte Definition von Vulnerabilität und vulnerablen Gruppen. Aufbauend auf den Überlegungen in Kapitel 1 zu den Betroffenen (und besonders Kapitel 1.1.2 zu den Vulnerabilitätsfaktoren und besonderem Schutzbedarf) werden hier Fähigkeitslücken im Betreuungsbedarf anhand der vulnerablen Gruppen der pflegebedürftigen und behinderten Menschen beschrieben.

Die Tatsache, dass derzeit die Evakuierung von pflegebedürftigen Personen oft dadurch vermieden wird, dass die Unterbringungen dieser Personen für den entsprechenden Einzelfall „gehärtet“ werden (vgl. Abschnitt 2.1.1), verdeutlicht den Aufwand und die Komplexität der Aufgabe. In einer Flächenlage im Zivilschutz wird sich eine solche Option kaum eröffnen. Im Gegenteil ist eher davon auszugehen, dass pflegebedürftige Menschen zu den ersten gehören, die in einer verschlechterten Versorgungslage gefährdet sind. Eine Aufgabe, die selbst bei geplanten Evakuierungen in der Normallage mehrere Wochen Vorplanung und erhebliche Ressourcen erfordert, stellt eine erhebliche Fähigkeitslücke dar, zumal bei einer Evakuierungsmaßnahme keine Ausnahmen hingenommen werden können, wenn ein Verbleiben im Gebiet eine Gefährdung der Betroffenen bedeutet.



Für die Gruppe der pflegebedürftigen Personen bedeutet dies zum einen, dass Transportkapazitäten vorhanden sein müssen, die z.B. das Verbleiben im Pflegebett und den Transport unter intensivpflegerischen Maßnahmen ermöglichen. Hierzu muss eine ausreichende Zahl an Krankentransportfahrzeugen nebst ausgebildetem Fachpersonal zur Verfügung stehen. Ebenso muss am Bestimmungsort des Transportes eine fachgerechte Betreuung und Versorgung sichergestellt sein. Hier sei nur beispielhaft auf beatmungspflichtige Personen hingewiesen. Wie oben dargestellt, stellen hier Menschen, die nicht in Pflegeeinrichtungen leben, eine besondere Herausforderung dar.³⁴⁸

Die Vorhaltung speziellen pflegerischen Materials und die Möglichkeit, die pflegerische, intensive Betreuung in Betreuungseinrichtungen fortsetzen zu können ist auch deshalb essenziell, weil ihr Fehlen zu einer zusätzlichen Belastung der Krankenhäuser und sanitätsdienstlichen Einrichtungen führte. Es erscheint daher sinnvoll in die Planung des zukünftigen Betreuungsdienstes auch Einrichtungen die auf die Versorgung und Betreuung von Pflegefällen speziell ausgerichtet sind mitzudenken. Ob dies in spezialisierten Einrichtungen erfolgt, oder aber disloziert in jeder Betreuungseinrichtung Abteilungen zur Betreuung von Pflegepatienten eingeplant wird, muss situativ und abhängig von jeweiligen Aufkommen von zu pflegenden Personen (Einzelpersonen oder Evakuierung ganzer Pflegeheime) abhängig gemacht werden.

Verwiesen sei hier noch einmal auf die in den Kapitel 1.1.2 und 1.4.8 erhobenen **Modellrechnungen**: Unter 5.000 Betroffenen wären im bundesweiten Durchschnitt 466 Menschen über 75 Jahre, 206 pflegebedürftige und 475 Menschen mit Behinderungen. Dazu kommen Menschen mit chronischen Erkrankungen. Da nicht alle dieser Betroffenen auf Hilfe angewiesen sein mögen, in diesen Zahlen Doppelnennungen wahrscheinlich sind und zudem demographische Zahlen regional unterschiedlich sind, lässt sich die Zahl der Menschen, die bei einer Evakuierung auf besonderen Transport und Betreuung angewiesen sind, nur schätzen, es kann sich aber durchaus realistisch um 10% handeln. Würde dementsprechend ein Berliner Stadtteil mit 50.000 Menschen evakuiert, müssten um die 5.000 Menschen mit besonderem Betreuungsbedarf gerechnet werden. Dies sind diejenigen, die am meisten (oder überhaupt) auf Hilfe beim Transport angewiesen wären. Sie in der Planung nicht mitzudenken, hieße im Ernstfall, viele von Ihnen zurückzulassen und ist daher inakzeptabel.

Aus diesen Berechnungen wird deutlich, dass sich diese Aufgabe nur mit multisektoraler Vorplanung und unter Einbeziehung vorhandener Ressourcen decken lässt. Einrichtungen können in die Pflicht genommen werden, indem sie Notfallpläne sowohl für die eigene Erhaltung der Betriebsfähigkeit als auch für die Evakuierung und für die Aufnahme von Evakuierten erstellen. Für Menschen, die zuhause gepflegt werden, würde sich ein freiwilliges Register für den Zivil- und Katastrophenschutz anbieten, ggf. unter Einbeziehung ambulanter Pflegedienste, um überhaupt eine Planungsgrundlage zu haben. Eine (freiwillige) zentrale Erfassung von pflegebedürftigen und Pflegeplätzen in vorhandenen Betreuungseinrichtungen würde eine für eine zeitnahe Evakuierung und Verteilung von Betroffenen im Akutfall überhaupt erst ermöglichen. In ihrem Vorschlag zur Material- und Personalvorhaltung

³⁴⁸ Vgl. auch Beispiel unter Kapitel 2.6.1



zur Betreuung im Zivilschutz haben die fünf deutschen Hilfsorganisationen auch ein auf bisherigen Erfahrungen basiertes Spezialmodul für die Versorgung von Pflegedürftigen im Mobilen Betreuungsmodul 5.000 empfohlen.

Auch die Betreuung von Menschen mit Behinderungen stellt besondere Herausforderungen. Viele der Betroffenen können durchaus auch in der Krise relativ selbstständig bleiben (und das muss das Ziel sein), wenn Maßnahmen **barrierefrei** geplant werden. In Nothilfeeinrichtungen beinhaltet dies zum Beispiel barrierefreie Sanitäreinrichtungen, geeignete Bodenbeschaffenheit sowie Leitsysteme, die nicht ausschließlich auf uneingeschränkte Seh- oder Hörfähigkeit bauen (Durchsagen, Beschilderungen). Gerade improvisierte Betreuungseinrichtungen können große Gefahren für Menschen Sehbehinderungen bergen, die ebenfalls entsprechend adressiert werden müssen. Auf den besonderen Schutzbedarf dieser und weiterer vulnerabler Gruppen wird noch einmal im Abschnitt 6.6. eingegangen.

6.2 Medizinische Versorgung: Vernetzung der Ressourcen bei Basisgesundheits- und Infektionsschutz

Durch die Definition des Betreuungsdienstes als Betreuung **unverletzter** betroffener Personen, welche also ausdrücklich verletzte und verwundete Personen ausnimmt, könnte der Eindruck entstehen, dass eine medizinische Versorgung über den sanitätsdienstlichen Anteil des Zivilschutzes abgedeckt und in betreuungsdienstlichen Lagen nicht weiter zu beachten sei. Eine solche Einschätzung übersieht aber den allgemeinmedizinischen Versorgungsbedarf. Da ein signifikanter Teil der deutschen Durchschnittsbevölkerung unter einer oder mehreren chronischen Erkrankungen leidet (vgl. Kapitel 1.4.8, z.B. unter 5.000 Menschen allein 288 an Krebs erkrankte und 368 Diabetiker), umfasst die basisgesundheitsliche Versorgung regelmäßige Untersuchungen, Heilbehandlungen oder Medikamenteneinnahme. Bei einer Vielzahl von zu betreuenden Menschen sind auch ohne akute Verletzungen medizinische Maßnahmen regelmäßig notwendig. Zudem erfordern insb. die auch in der Krise nicht ausbleibenden Schwangerschaften und Geburten den Zugang zu Gynäkologie und Geburtshilfe.

Insofern ist eine moderne betreuungsdienstliche Einrichtung ohne Zugang zu einer hausärztlichen Hilfe - mit Überweisungsmöglichkeit auf Fachärzte bzw. in Krankenhäuser - nicht denkbar. Grundsätzlich sollte hier auf vorhanden Infrastrukturen in der aufnehmenden Gemeinde zurückgegriffen werden, die in diesem Falle jedoch Unterstützung für die höheren Patientenzahlen benötigt. In jedem Fall muss eine mögliche Überlastung der lokalen medizinischen Versorgung durch Evakuierte vermieden werden. Dies kann durch die Schaffung von eigenen medizinischen Versorgungseinrichtungen in der Betreuungseinrichtung zum Teil gewährleistet werden. Wenn solche Einrichtungen zudem für die lokale Bevölkerung zugänglich sind, verbessert dies die Gesamtversorgung in der Zivilschutzlage und führt darüber hinaus zu einer deutlich positiveren Rezeption der Einrichtung insgesamt. (Vgl. Kapitel 1.4.8 Medizinische Versorgung, 2.3 Fokus Gesundheit und 3.5.3 Hilfe and die aufnehmende Gemeinde.)

Darüber hinaus ist bei Unterbringung einer großen Anzahl von Menschen auf relativ geringem Raum die Gefahr der Ausbreitung von Infektionskrankheiten (z.B. der oberen Atemwege, Harnwege, Durchfallerkrankungen) signifikant höher. Die



reflexartige Reaktion, infektiöse Personen von den restlichen Betreuten dadurch zu isolieren, dass man diese in Krankenhäuser überweist, stellt sich in einer Zivilschutzlage als nicht durchführbar dar, da die Krankenhäuser mit der Behandlung von Akutfällen bereits ausgelastet, wenn nicht überlastet sein werden. Insofern muss eine Betreuungseinrichtung dafür gerüstet sein, infektiöse Patienten, welche keine intensivmedizinische Behandlung benötigen unter Eigenverantwortlichkeit und nach humanitären Standards zu isolieren, betreuen und behandeln. Hierzu müssen nicht nur die räumlichen Möglichkeiten vorhanden sein, auch eine entsprechende personelle Ausstattung muss mitgedacht werden. In ihrem Vorschlag zur Material- und Personalvorhaltung zur Betreuung im Zivilschutz haben die fünf deutschen Hilfsorganisationen ein Spezialmodul für die Isolation empfohlen. Gleichzeitig müssen die Implikationen des Infektionsschutzgesetzes Beachtung finden, was auch einen gewissen bürokratischen Aufwand mit sich bringt.

Dies gilt nicht nur für in Betreuungseinrichtungen untergebrachten Betroffenen, sondern auch für solche, die dezentral unterkommen. Sich ausbreitende Infektionskrankheiten können die Stigmatisierung und Ablehnung von Evakuierten und Vertriebenen zusätzlich erhöhen. Neben notwendigen Präventionsmaßnahmen sollte dies mitgedacht werden.

Die Fähigkeitslücke, die sich hier erkennen lässt, liegt eher im Fehlen von fachübergreifenden Konzepten. Isolations- und Dekontaminierungskapazitäten gibt es sowohl in der Gefahrenabwehr, dem Zivilschutz und dem Gesundheitswesen. Fraglich ist, was deren Gesamtkapazität ist und ob genügend Schutzausrüstung verfügbar ist. Die Prävention der Ausbreitung ansteckender Krankheiten ist bei massiven Bevölkerungsbewegungen unbedingt mitzudenken.³⁴⁹

6.3 Konzept zur vernetzten Lagebeurteilung und Koordinierung

Menschen zu evakuieren und aus ihrem gewohnten Umfeld zu reißen ist eine Extremmaßnahme, die erheblichen Aufwand erfordert und die Betroffenen in erhebliche Vulnerabilität und Abhängigkeit bringt. Diese Entscheidung zu treffen erfordert daher ein holistisches Lagebild, welches nicht nur die Bedrohung am Ereignisort umfasst, sondern auch die Lage in und den potenziellen Einfluss auf die aufnehmenden und umliegenden Gebiete. Spontane Bevölkerungsbewegungen ohne behördliche Empfehlungen entziehen sich einmal in Gang gesetzt weitgehend der unmittelbaren Steuerbarkeit. Daher ist es unumgänglich, mögliche Bevölkerungsbewegungen bereits im Vorfeld zu antizipieren und entsprechende Maßnahmen rechtzeitig einleiten zu können; sei es durch Betreuung oder durch das Verhindern der Bevölkerungsbewegungen durch transparente Kommunikation und Betreuung am Wohnort.

Dazu ist eine enge fachübergreifende Zusammenarbeit der vertikalen Gliederungsebenen der Verwaltung sowie mit den Sicherheitsbehörden notwendig. Es ist davon auszugehen, dass auf militärischer Seite Aufklärungsinformationen, die die aktuellen Bevölkerungsbewegungen und Sicherheitslage betreffen, vorliegen. Zudem beeinflussen militärische Operationen und Bewegungen die Transportrouten und möglichen Aufnahmegebiete. Diese Informationen nutzbar zu machen stellt einen

³⁴⁹ Anmerkung bei Endkorrektur: Auswertung im Lichte der COVID-19-Pandemie sollte hier erheblichen Erkenntnisgewinn bringen.



erheblichen einsatz-taktischen Vorteil für die Bewältigung der betreuungsdienstlichen Zivilschutzlage dar. Insofern ist die Zivil-Militärische-Zusammenarbeit für die Bewältigung der betreuungsdienstlichen Lage von großer Bedeutung. Inwieweit die in zivilen- und Katastrophenlagen geübte enge Zusammenarbeit mit der militärischen Seite auf eine Zivilschutzlage übertragbar ist, ist ob der dann vorherrschenden militärischen Aufgaben abzuklären.

Umso wichtiger ist es, ein funktionierendes Informationsnetz aufzubauen, dass es ermöglicht die jeweilige Lageeinschätzung zu teilen. Wenn die **vernetzte Lagebeurteilung** im Verteidigungsfall auf Bundesebene stattfindet, erfordert ein Informationsnetz immer noch die **Lageerkundung** vor Ort. Die Frage ist, welche Kräfte vor Ort sind und inwiefern sie ausgebildet und in der Lage sind, die erforderliche Information zu beschaffen. Die mit der Lagebeurteilung betrauten Akteure benötigen bestimmte Informationen. Die zur Beurteilung notwendigen Indikatoren sollten im Vorfeld festgelegt werden. Ein dementsprechendes umfassendes Konzept zur Lagebeurteilung (inkl. lokaler Lageerkundung und fachübergreifender sowie internationaler Vernetzung) im Zivilschutz und bei Bevölkerungsbewegungen existiert derzeit noch nicht und stellt eine Fähigkeitslücke dar.

6.4 Lücken in der Vorplanung & Vorbereitung

Als Beispiel für vorhandene Vorplanung und Vorbereitung sei hier die Pilotierung des Betreuungsmoduls 5.000 (Labor 5.000) genannt, in der bestimmte Engpassressourcen bereits vorgehalten und einsatzbereit disloziert gelagert werden. Abgesehen von der Materialvorhaltung sind hier jedoch weiterer Vorplanungen notwendig. Dies wird hier am **Beispiel der Flächenzuweisung** exemplarisch ausgeführt.

In Anbetracht des Umstandes, dass die hier in Frage stehenden Einrichtungen des Betreuungsdienstes nicht nur eine deutlich längere operative Standzeit als betreuungsdienstliche Einrichtungen des Katastrophenschutzes zu überbrücken haben, sondern auch von der bloßen Flächenausdehnung völlig andere Dimensionen erhalten werden, ist eine rechtzeitige Planung in Frage kommender Flächen hilfreich. Eine Mobilisierung von Betreuungseinrichtungen innerhalb von 72 Stunden ist, wie im Kapitel 1.1. und 3.5.1 ausgeführt, ein ausgesprochen ehrgeiziges Vorhaben, welches nur bei einer vorher ausgewiesenen und vorbereiteten Fläche, und auch dann nur mit enormen Personaleinsatz, möglich wäre. Daher empfiehlt der Vorschlag zum Mobilien Betreuungsmodul 5.000, an gewissen Schlüsselpunkten bereits in Friedenszeiten Flächen für die Errichtung der Betreuungseinrichtungen des Zivilschutzes zu identifizieren und vorzubereiten. Dies bezieht auch dementsprechende Kommunikationskonzepte mit ein. Eine **Zivilschutzfläche** zu beherbergen könnte für Gemeinden durchaus attraktiv werden, wenn damit bestimmte Investitionen in die Infrastruktur einhergehen, oder diese Flächen im Frieden als Veranstaltungs-, Naturschutz- oder Erholungsflächen zur Verfügung stehen.

Die Kapitel 1.6 und 6.8 gehen auf die Grenzen der Autarkie ein, insbesondere im Hinblick auf die Frage der Ver- und Entsorgung der Einrichtungen. Die einfachsten Lösungen wäre, Flächen vorab auszuweisen, die bereits über einen Abwasseranschluss verfügen, oder ein Teil der Ertüchtigungsmaßnahmen auf den in Friedenszeiten identifizierten Flächen bereits im Voraus durchzuführen. (Denkbar ist auch eine



stufenweise in-Bereitschaft-Versetzung im Spannungsfall). Ob „zivile Flächen“ sich hierfür eignen und dem Zugriff durch die lokale Verwaltung dauerhaft entzogen bleiben können, muss geprüft werden. Ggf. käme die Nutzung von in Friedenszeiten militärisch genutzten Flächen infrage, die im Spannungs- oder Verteidigungsfall vom Militär geräumt werden während Truppen disloziert im Raum untergebracht werden und insoweit diese nicht für den militärischen Host Nation Support (HNS) benötigt werden.

Nun ist die Einrichtung von Betreuungsmodulen, wie mehrfach betont, nur ein sehr kleiner Ausschnitt aus der großen Aufgabe, ggf. 1,6 Millionen IDPs und zusätzlich auch vor Ort obdachlos gewordenen Menschen zu betreuen. Es bedarf zusätzlich zu dem Rahmenkonzept Betreuung im Zivilschutz an Ansätzen, **Menschen in vorhandenen Unterkünften unterzubringen**, die **Bevölkerungsströme zu steuern**, oder **obdachlose Menschen vor Ort zu betreuen** (soweit dies nicht von lokalen Behörden und Einsatzkräften abgedeckt werden kann). Die ersten beiden Punkte werden im Folgenden (6.5.) beleuchtet.

6.5 Steuerung von Bevölkerungsströmen und -verteilung

Gerade in einer beginnenden betreuungsdienstlichen Lage kann die Last auf den Betreuungsdienst durch Informationssysteme für die Betroffenen verringert werden. Menschen, die aus der Evakuierung unmittelbar in bereits fertiggestellte Betreuungseinrichtungen oder gar in Privatunterkünfte geleitet werden können, müssen nicht mehr mit allen damit verbundenen Schwierigkeiten auf der „grünen Wiese“ aufgefangen und versorgt werden. Insofern ist zunächst wichtig dafür Sorge zu tragen, dass noch funktionsfähige Informationsdienste insbesondere für die Weitergabe von betreuungsdienstlichen Informationen aktiv genutzt werden. Gerade soziale Medien und ggfls. SMS-Sendedienste können hier wichtige Informationsträger sein. Dies setzt allerdings im Vorfeld voraus, dass die fraglichen Informationen auch zentralisiert und entsprechend verwaltet und aufbereitet werden. Neben der direkten Ansprache der Betroffenen muss auch hier die Informationsweitergabe durch Betroffene und Multiplikatoren gefördert werden um sicherzustellen, dass ein möglichst großer Anteil der Betroffenen die Informationen erhält. Sinnvoll könnten hier auch die freiwillige Nutzung von Geodaten der Mobilfunkgeräte der Evakuierten sein, oder anonyme Bewegungsprofile durch Mobilfunkanbieter.

Im Ergebnis kann so mit der Verbreitung von Informationen eine Steuerung der Bevölkerungsströme in der Evakuierung – und hier insbesondere bezüglich des Teils der zu Evakuierenden, der sich selbst evakuiert, – erreicht werden. Wenn allerdings durch eine gezielte, aktive Informationsleistung Bevölkerungsströme gelenkt werden können, wirkt sich dies unmittelbar auf die Verteilung der zu Betreuenden in der Fläche aus. Wenn man von unvermeidlichen Hotspots an den Übertrittsstellen von den akuten Gefahrengebieten in sichere Bereiche an den jeweiligen Transportadern absieht, können so die Verteilung der zu Betreuenden in die Fläche gesteuert und die Bevölkerungsströme von eher ungeeigneten Gebieten weggeleitet werden, um punktuelle Überlastungen von Betreuungseinrichtungen und aufnehmenden Gemeinden zu vermeiden. Wichtig sind daher die frühzeitige Erfassung der Bevölkerungsbewegungen und eine vernetzte Kommunikation der Betreuungseinrichtungen, um jederzeit über deren Belegungsstatus informiert zu sein (siehe 6.3).



Entsprechende Angebote für die Nutzung auf privaten Mobilgeräten können in vielerlei Hinsicht nützlich sein. Neben Sicherheitseinschätzungen und Handlungsempfehlungen seitens der Behörden können sie bei der Familienzusammenführung, dem Zugang zu Dienstleistungen sowie dem eigenständigen Suchen und Finden von freiem Wohnraum behilflich sein. Hierbei sind jedoch mehrere Schwierigkeiten zu beachten. Zum einen gibt es einen nicht unerheblichen Anteil von Menschen, die (freiwillig oder unfreiwillig) keinen Zugang zu mobilem Internet haben. In Krisenlagen sollte von einseitigem Verlass auf mobile Datenverbindungen ohnehin abgesehen werden. Zudem muss die Information, die dort eingestellt wird, erst einmal erhoben werden, validiert sein und in Echtzeit aktualisiert werden.

Die Grundlagen für die Effektivität eines Informationsangebots sind sein **Verlässlichkeit** und das **Vertrauen**, das Menschen darin haben. Im Störfeld einer Informationsflut, die unter Umständen persönliche Einschätzungen, gezielte Fehlinformationen und Gerüchte enthält, sind diese Faktoren erheblich.

Derzeit stehen weder Konzept und Grundlagen für die Datenerhebung (z. B. melden freier Betreuungsangebote und Wohnräume) oder technische Umsetzung (eigenständige App oder Nutzung vorhandener Informationsdienste?) zur Verfügung. Die **Echtzeit-Datenerhebung** und das **Erstellen von Empfehlungen** gehen mit erheblichem Personalaufwand einher.

6.6 Schutz der Zivilbevölkerung (Protection of Civilians)

Angesichts der erheblichen Folgen, die Konflikte auf die Zivilbevölkerung haben, hat sich über die letzten 20 Jahre der Begriff „**Protection of Civilians (PoC)**“ im internationalen Raum verbreitet. Die PoC-Agenda hat zum Ziel, die Einhaltung des internationalen und humanitären Völkerrechts zu fördern und den von Konflikten betroffenen Menschen Zugang zu humanitärer Hilfe zu ermöglichen. Ein Schwerpunkt ist dabei der Schutz der durch Konflikte intern vertriebenen oder geflüchteten Menschen.³⁵⁰ Während für die handelnden Akteure die Kontrolle der Lage in den Vordergrund rückt, gerät die Perspektive der Betroffenen und ihrer Rechte häufig in den Hintergrund. In der internationalen humanitären Hilfe setzen sich zunehmend Konzepte durch, in denen der Mensch nicht als Leistungsempfänger, sondern als Inhaber von Rechten gesehen wird (**Accountability to Affected People**). Bislang fehlt in deutschen Zivilschutzplanungen häufig ein **Vulnerabilitätskonzept**, das die Betroffenen (und nicht die Kontrolle der Lage) in den Mittelpunkt stellt und unterschiedlichen Gefährdungen und Hilfsbedarfen von Individuen und vulnerablen Gruppen Rechnung trägt.

Als eine der vulnerablen Gruppen seien hier unbegleitete Minderjährige genannt. Zivilschutzlagen bringen durch Gewalteinwirkung und gegebenenfalls überstürzte Evakuierung die Trennung von Familien und damit auch unbegleitete Minderjährige mit sich. Während die oberste Priorität aus Sicht der Einsatzkräfte Unterkunft und (medizinische) Versorgung sein mögen, ist die oberste Priorität der Betroffenen die Familienzusammenführung. In der Zwischenzeit muss nicht nur der Schutz, sondern auch die fachgerechte Betreuung der Minderjährigen sichergestellt werden. In der

³⁵⁰ Vgl. UN-Sicherheitsratsresolution 1625 (1999)



Flüchtlingslage der Jahre 2015/2016 führte gerade die Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen auf der Seite der zuständigen Verwaltungseinheiten zu Zuständigkeitsfragen.

Wie im Kapitel 1.1.2 ausgeführt, bleibt die KZV in der Frage, welche Gruppen als vulnerabel oder besonders schutzbedürftig gelten, relative vage. In Anlehnung an EU-Richtlinien bezüglich der Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen³⁵¹, Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen³⁵² und einer Vielzahl von internationalen Leitlinien und Erfahrungen wäre es wünschenswert, diese Überlegungen weiter auszuführen und für all Fachaufgaben des Zivilschutzes zu standardisieren.

Der PoC-Ansatz geht allerdings weiter, als die Perspektive der betroffenen und die Bedarfe vulnerabler Gruppen in die Planung einzubeziehen. Schlichtweg geht es auch um den **Schutz vor Gewalt oder Vertreibung**. Das geht von allgemeinen Ansätzen, die die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung zum Ziel haben, über die Absicherung von Bevölkerungsbewegungen und -einrichtungen, zu Schutzkonzepten, die Menschen vor Übergriffen und Ausbeutung schützen. Zum letzten Punkt müssen vor allem große Notunterkünfte schlüssige Konzepte entwickeln. Die NATO entwickelt derzeit Konzepte zur Absicherung von Bevölkerungsbewegungen unter PoC-Gesichtspunkten. Sicherheitskonzepte für große Einrichtungen sollten sich vor allem als Schutzkonzepte für ihre Bewohner verstehen. Dazu ist es essenziell, dass die Menschen sich ohne Zwang bewegen oder in den Einrichtungen verbleiben und das Sicherheitskonzept nicht in Zwangsmaßnahmen umschlägt. Dies ist weder mit den Rechten der Betroffenen vereinbar noch stehen im Zivilschutzfall Sicherheitskräfte zur Verfügung, welche die eigene zu beschützende Bevölkerung „in Schach halten“.

6.7 Lang- und mittelfristige Unterbringung

Wie unter 2.1. ausgeführt, beschränkt sich die katastrophenschutzseitige Planung auf die Bewältigung von Betreuungsereignissen sowohl bezüglich der Anzahl der zu betreuenden Personen je Einheit (BTP 500), als auch insbesondere bezüglich der maximalen Verweildauer bzw. Durchhaltefähigkeit der Einrichtung (max. 72 Stunden) auf verglichen mit einer Zivilschutzlage „kleine-“ und vor allem kurzzeitige Ereignisse. Dies ist den in der Katastrophenschutzplanung bedachten Lagen durchaus angemessen, da hier naturgemäß von einer beschränkten Betroffenheit der Bevölkerung, sowohl in räumlicher Perspektive als auch im Hinblick auf die Zahl der zu erwartenden Betroffenen auszugehen ist. Darüber hinaus geht die Katastrophenschutzplanung auch bei größeren Schadenslagen zutreffend davon aus, dass überregionale und Amtshilfe angefordert und eingesetzt werden kann.

Ganz anders stellt sich dies dar, wenn man von einer bundesweiten Lage ausgeht. Zwar wird auch eine solche Lage immer zu einer unterschiedlichen Betroffenheit der einzelnen Bundesländer, betrachtet auf der Zeitachse der Lage, führen. Allerdings sind

³⁵¹ RICHTLINIE 2013/33/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), Amtsblatt der EU L 180/98 DE, 29. Juni 2013, Art.21.

³⁵² Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend / UNICEF: MINDESTSTANDARDS zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften, 2018.



die Optionen der personellen und materiellen Unterstützung unter den Bundesländern dann eingeschränkt, wenn das um Amtshilfe angefragte Bundesland seinerseits befürchten muss, zeitnah selbst intensiv betroffen zu sein und von daher im Lichte der selbst zu verantwortenden Daseinsfürsorge keine eigenen personellen- der materiellen Reserven zur Verfügung stellen kann.

Der Fachdienst Betreuungsdienst des Katastrophenschutzes wird seinen Fähigkeiten entsprechend denn auch in einer Zivilschutzlage hauptsächlich für akute Zwischenfälle vor Ort zum Einsatz kommen. Für die Betreuung von obdachlos gewordenen Betroffenen und Massenbevölkerungsbewegungen sind sie zu vernachlässigen. Die vom Fachdienst Betreuung im KatS vorgehaltenen Materialien decken schon in der Katastrophenvorsorge nur einen Bruchteil der 1% der Bevölkerung, die die Länder zusätzlich unterbringen sollen, ab. Bei einer erfolgreichen Pilotierung des Betreuungsmoduls 5.000 und Ausweitung auf 10 Module mit Kapazitäten für bis zu 50.000 Betroffenen gilt der gleiche Grundsatz: Dies ist ein Beitrag zur akuten Lagebewältigung, eine Erstanlaufstelle in akuten Notlagen, jedoch kein abschließendes Konzept mit Bezug auf Dauer und Betroffenenzahlen.

Auch die personelle Ausstattung des Betreuungsdienstes des Katastrophenschutzes lässt eine langfristige Inanspruchnahme nicht zu. Zunächst ist hier zu erwähnen, dass der Katastrophenschutz auf die Unterstützung durch ehrenamtliche Helfer der beteiligten Hilfsorganisationen, welche bei langfristigem Betrieb einer Betreuungseinrichtung ihrerseits dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stünden und gegebenenfalls so Produktionsausfälle durch das Fehlen des Personals am Arbeitsplatz bedingt sein können, angewiesen ist. In einer nur kurzfristigen Katastrophenschutzlage lassen sich derlei Ausfälle regelmäßig für Arbeitgeber nicht nur finanziell, sondern auch personell kompensieren. Die Flüchtlingslage im Jahr 2015/2016 zeigte jedoch überdeutlich, dass die dringend benötigten ehrenamtlichen Helfer im Katastrophenschutz dann an den Rand ihrer Möglichkeiten kommen, wenn die Lage sich über die geplanten 72 Stunden hinaus ausdehnt.

Neben der Frage der absoluten operativen Einsatzdauer der jeweiligen Helfer ist zu berücksichtigen, dass zum Betrieb der Betreuungsplätze Personal aus den sanitätsdienstlichen / medizinischen Einheiten ggf.- abgezogen wird. Während in den kurzfristig angelegten Katastrophenschutz-Einsätzen eine „Umwidmung“ des jeweiligen Personals zur Überbrückung von personellen Engpässen nicht nur möglich sondern sicherlich auch zu begrüßen ist, fällt diese Möglichkeit bei der Bindung des „entliehenen“ Personals über einen längeren Zeitraum hinaus weg, da ansonsten die sanitätsdienstlichen Einheiten zu stark geschwächt würden. Gerade die Zivilschutzlage jedoch bringt naturgemäß eine höhere Belastung für das sanitätsdienstliche/medizinische Personal mit sich, so dass sich in der Zivilschutzlage die Beschränkung der Handlungsfähigkeit des sanitätsdienstes Teils der Katastrophenhilfe auf lokaler Ebene grundsätzlich verbietet. Neben der Frage der personellen Ausstattung ist somit insbesondere die Verschiedenheit der Anlage der Systeme „Katastrophenschutz“ und „Zivilschutz“ derart unterschiedlich, dass ein Austauschen der operativen Einheiten zwischen den unterschiedlichen Lage Voraussetzungen nur punktuell möglich sein wird.

Für die Bewältigung von großen Bevölkerungsbewegungen und Obdachlosigkeit im Zivilschutz sind demnach die Katastrophenschutzressourcen zu vernachlässigen. Die Betreuungsreserve bietet eine schnelle und flexible „Speerspitze“ der Betreuung im



Zivilschutz. Die große Masse der Betroffenen wird allerdings, wie auch in Katastrophengroßlagen, bei Verwandten oder Gastgebern, in angemieteten Wohnungen oder Unterkünften unterkommen. Sollte sich die individuelle Verweildauer in Nothilfecamps länger als 3 Monate hinziehen, oder bei erheblichem Wohnraumangel, sind zusätzlich Containerlösungen oder modulare Fertighäuser denkbar. Dies kann allerdings aus der Lage heraus geplant werden. Was fehlt, ist eine **Erhebung der Kapazitäten**, welche durch die Nutzung von Hotels, Ferienwohnungen, öffentlichen Gebäuden und privaten Vermietern gedeckt werden können. Bei Wohnraumknappheit in den Städten gibt es Gemeinden mit erheblichem Leerstand. Auch ist zu erwägen, ob hier im Zivilschutzfall ausschließlich auf Freiwilligkeit gesetzt wird, oder die Aufnahme von Obdachlosen und IDP durch Anreize oder Verpflichtung befördert werden kann.

6.8 Die Grenzen der Autarkie: Ver- und Entsorgung

Das Laborkonzept 5.000 setzt sich zum Ziel, ein gänzlich autark funktionierendes Nothilfecamp zu errichten. Die Frage der Autarkie einer betreuungsdienstlichen Einrichtung im Sinne einer nachhaltigen ortsunabhängigen Versorgungs- und Entsorgungsmöglichkeit stellt sich in den Katastrophenschutzplanungen nicht, da Betreuungsszenarien nur im kleineren, lokalen Rahmen und lediglich kurzfristig auftreten. Im Übrigen geht man sinnvoller Weise davon aus, dass im Katastrophenfall benötigte Mittel zum Betrieb der betreuungsdienstlichen Einrichtungen auf dem Markt zur Verfügung stehen und von dort kurzfristig nachbeschafft werden können.

Gerade der unproblematische Rückgriff auf den freien Markt hat sich in der Flüchtlingslage in den Jahren 2015 und 2016 als Trugschluss erwiesen. Selbst simpelste Ausrüstungsgegenstände, wie Feldbetten und Decken, waren im September 2015 auf dem gesamten europäischen Markt nur noch mit einer Lieferfrist von mehreren Wochen oder gar Monaten zu erhalten. Der Umfang der betreuungsdienstlich in der Zivilschutzlage sicherzustellenden Teilleistungen macht eine Materialvorhaltung von Engpassressourcen unumgänglich. .

So ist neben der Flexibilität in der Ortswahl auch die möglichst kurzfristige Inbetriebnahme ein starkes Argument für eine autarke Planung der Einrichtung. Selbst wenn in der Zivilschutzlage auf vorerwähnte und entsprechend gehärtete Immobilien zurückgegriffen werden könnte, bedeutet dies im Ernstfall nicht, dass die vorhandene Infrastruktur nicht von Zerstörung, Ausfall oder Sabotageakten betroffen ist.

Die Pilotierung des Mobilien Betreuungsmoduls 5.000 hat daher das Potenzial, eine wichtige Fähigkeitslücke zu schließen. Allerdings zeigt das Konzept auch die Grenzen der Autarkie, die sich aus den finanziellen Grenzen der Vorhaltung, praktischen Gesichtspunkten und geltenden Rechtsvorschriften ergeben, auf. Wie im Kapitel 1.6. aufgeführt, sind dies vor allem die dieselabhängige Stromversorgung (50.000 l pro Tag!), die unmittelbare Wasserversorgung mittels Trinkwasseraufbereitungsanlagen (Genehmigung und Abnahme) und die Abwasserentsorgung (vgl. vollständige Aufzählung vgl. 1.6). Auch die Versorgung mit Verbrauchsgütern ist eine bislang noch nicht gelöste logistische Herausforderung.

Während einige der Herausforderungen sich durch Vorabausweisung von Flächen und dementsprechende Zivilschutzvorgaben in den Verordnungen zumindest teilweise lösen lassen, fehlen ressourcen- und umweltschonende, autarke technische (auf

Deutschland anwendbare) Alternativen zur Stromversorgung und Abwasserentsorgung. Weiterhin können zwar Einrichtungsgegenstände vorgehalten werden, Lebensmittel, Medikamente und Verbrauchsgüter müssen im Einsatzfall jedoch nach wie vor auf dem lokalen Markt beschafft werden.



6.9 Rückkehr an Herkunftsort / Exitstrategie

Die Erfahrungen zeigen, dass Notfallmaßnahmen meist von der akuten Gefahr her geplant werden, ohne ihre langfristigen Folgen und ihr Ende mitzudenken. Dies stellt sich, wenn es soweit ist, als Fehler heraus, da Lösungen in denen die Exitstrategie nicht von vorneherein mitbedacht wird sich sehr häufig selbst institutionalisieren (s. 3.4.7 *Protracted Displacement*). Das Rahmenkonzept Betreuung gibt dementsprechend als Ziel der Betreuung im Zivilschutz nicht nur die unmittelbar lebensrettende Unterbringung und Versorgung aus, sondern, dass die zu betreuenden Personen wieder in ein eigenständiges Leben, vergleichbar mit dem Leben vor Eintritt der Schadenslage, zurückkehren.

Während zum einem die transportlogistische Frage der möglichen Heimkehr der IDPs eine nicht unerhebliche Qualität entwickeln kann, sind dies insbesondere auch Fragen, wie ein Neuanfang der IDPs in ihrer Heimat ermöglicht und so erst die Abreise aus der Betreuungseinrichtung denkbar gemacht werden kann. Wenn Menschen weiterhin keine Wohnungen haben und in der aufnehmenden Gemeinde inzwischen Einkommen haben, schwinden die Möglichkeiten und Anreize für eine Rückkehr. Die Frage von Rückkehr oder lokaler Integration wird zu einem erheblichen Kraftakt, individuell existenzieller Frage - und oft auch zum Politikum.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass eine Betreuungseinrichtung zunächst auch eine große Belastung für die aufnehmende Kommune bedeuten kann. Nach Etablierung der Einrichtung kann diese sich jedoch zu einem wichtigen ökonomischen Faktor für die Gemeinde entwickeln, indem zum Beispiel Absatzmöglichkeiten für lokale Händler und Arbeitsplätze für Bewohner der aufnehmenden Gemeinde entstanden sind. Ein plötzliches, unkoordiniertes Auflösen der Einrichtung kann hier zu neuen – nicht unerheblichen Problemen führen. Dem kann und muss mit einer offenen Kommunikation und ggfls. mit ähnlichen Hilfsangeboten, wie sie für die heimkehrenden betreuten Personen ermöglicht wurden, begegnet werden.

Nicht zuletzt müssen Flächen die einmal als Camps genutzt wurden, so sie sich nicht ohnehin so institutionalisieren, dass sie nicht mehr aufzulösen sind, wiederhergestellt werden.



7. Handlungsoptionen für den Bund



Zum Ende der Konzeptstudie kommen wir noch einmal auf die Begriffsdefinition im Entwurf des Rahmenkonzepts Betreuung im Zivilschutz zurück.

„Die Betreuung im Zivilschutz umfasst alle erforderlichen Maßnahmen zur Registrierung, Unterbringung, Verpflegung, Versorgung und sozialen Betreuung aller betroffenen Personen im Bündnis-, Spannungs-, oder Verteidigungsfall, einschließlich vulnerabler Personengruppen, die infolge von Kriegseinwirkungen obdachlos werden, mit dem Ziel, das Überleben der Betroffenen sowie eine Daseinsvorsorge auf minimalem Niveau sicherzustellen.“³⁵³

Die Konzeptstudie formuliert die Fähigkeiten, inkl. Material, welche zur Erfüllung dieser Aufgabe notwendig sind (Kapitel 1) und geht auf bisher vorhandene Kapazitäten ein (Kapitel 2). Zudem beschreibt Kapitel 3 weitere Herausforderungen und Lösungsansätze aus dem internationalen Kontext. Darauf aufbauend werden in Kapitel 6 Fähigkeitslücken beschrieben, um die Aufgabe Betreuung im Zivilschutz nach o.g. Definition auszugestalten. Dabei wurde die Betreuung im Zivilschutz in dieser Studie auch unter dem Aspekt der Resilienz (NATO) betrachtet, unter welcher das Ziel formuliert wurde, bei Massenbevölkerungsbewegungen bis zu 2% zusätzlich zur eigenen Wohnbevölkerung aufnehmen zu können.

Anders als andere Teilaufgaben des Zivilschutzes, wie z.B. der Brandschutz und Sanitätsdienst, hat die Aufgabe der „Betreuung“ von unverletzten- oder bereits medizinisch versorgten Personen, die durch Gefahrenlagen in eine Notlage geraten sind,³⁵⁴ im Zivilschutz eine gänzlich andere Grunddynamik als im Katastrophenschutz. Während es im Zivilschutzfall natürlich zu ähnlichen Betreuungssituationen kommen kann, wie im Katastrophenschutz, sind bei der Obdachlosigkeit durch Kriegseinwirkungen, Evakuierung größerer Räume oder größeren Bevölkerungsbewegungen andere Planungsparameter in Bezug auf Dauer, Zahl der Betroffenen und ihre Bedürfnisse anzusetzen. In der Folge heißt dies, dass die von der KZV vorgesehene Ergänzung der Vorbereitungen und Fähigkeiten der Länder³⁵⁵ erhebliche Fähigkeitslücken zu überbrücken hat. Im Katastrophenfall ist die Unterbringung von Betroffenen über die ersten 24 bis 72 Stunden hinaus nicht mehr die Aufgabe des Katastrophenschutzes in den Ländern, sondern anderer Landesbehörden. In den ergänzenden Zivilschutzplanungen muss sie allerdings Beachtung finden.

7.1 Pilotierung „Mobiles Betreuungsmodul 5.000“ - ergänzende Empfehlungen

Auf Grundlage des „Laborkonzept 5.000“ wurde im Rahmen dieses Forschungsprojektes (Arbeitspaket 2) eine etatfähige Ausplanung einer Materialvorhaltung des Bundes nebst Kostenkalkulation unter dem Titel „Mobiles

³⁵³ Rahmenkonzept Betreuung, S. 10

³⁵⁴ KZV, S.25-26

³⁵⁵ Ebd.



Betreuungsmodul 5.000“ erstellt und Ende Mai 2019 dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) vorgelegt. Diese Unterlagen waren im vollen Umfang Gegenstand des entsprechenden Bereinigungsbeschlusses des Haushaltsausschusses vom 15. November 2019. Mit der vollumfänglichen, überjährigen Etatisierung des Pilotprojekts „Mobiles Betreuungsmodul 5.000“ im Einzelplan 06 des Bundeshaushalts 2020 ist die politische Entscheidung zugunsten des Aufbaus einer Bundesreserve Betreuung noch vor dem planmäßigen Abschluss des vorliegenden BBK Forschungsprojektes „Betreuung im Zivilschutz“ gefallen.

Das „Mobile Betreuungsmodul 5.000“ ist skalierbar, d.h. das Konzept kann sowohl für eine höhere Anzahl als auch für eine geringere Anzahl notwendiger Betreuungskapazitäten zugrunde gelegt werden. Eine angestrebte Vorhaltung notwendiger Unterbringungs- und Betreuungskapazitäten in einer Größenordnung von 50.000 Plätzen an 10 Standorten lässt sich bei erfolgreicher Pilotierung mit der Ausplanung „Mobiles Betreuungsmodul 5.000“ ohne größeren zusätzlichen konzeptionellen Aufwand ebenfalls abbilden.

Das Betreuungsmodul 5.000 bietet die Fähigkeit, entweder bestehende Einrichtungen zu unterstützen oder davon unabhängige Einrichtungen mit einer maximalen Kapazität von 5.000 Plätzen aufbauen und betreiben zu können. Als Betreuungsreserve des Bundes richtet es sich dabei nach den international anerkannten humanitären Standards.

Das Betreuungsmodul ist für die Soforthilfe im Spannungs- und Verteidigungsfall konzipiert, ließe sich allerdings theoretisch auch ursachenunabhängig in jeder Art von Krise einsetzen, die Obdachlosigkeit, Evakuierungen oder größere Bevölkerungsbewegungen zufolge hat. Die Ressourcen können innerhalb von 72 Stunden mobilisiert werden. Dabei wurde bei der Ausplanung von einer Zusammensetzung der Betroffenen gemäß den demographischen Standardwerten in Deutschland ausgegangen; insbesondere wurden auch die besonderen Erfordernisse anhand der verschiedenen Vulnerabilitätsfaktoren konzeptionell berücksichtigt. Die mitgedachte optionale „Autarkie“ soll im Einsatzfall helfen, Betreuungseinrichtungen möglichst schnell in Betrieb nehmen zu können, ohne zeitlich aufwändige Infrastrukturmaßnahmen abwarten zu müssen.

Bei erfolgreicher Pilotierung gibt es noch eine Reihe von Fragestellungen, die über den Handlungsspielraum des Projektes hinaus gehen, die allerdings vor einem Einsatz bearbeitet werden sollten:

7.1.1 Zuständigkeiten klären - Einbindung in die aufnehmende Gemeinde

Welche Entscheidungskompetenzen, Aufgaben und Zuständigkeiten bei Betreiberorganisationen und bei den vor Ort zuständigen Behörden liegen, ist bislang nicht geklärt, z.B. wer die operative Leitung und wer die Verwaltung des „Camps“ übernimmt. Soll es auch grundsätzlich autark funktionieren, so versorgt sich eine Nothilfeeinrichtung dennoch aus der Umgebung, nutzt z. B. Transportwege, Einrichtungen des Gesundheitswesens, Entsorgungsbetriebe und Großhändler. Dazu kommt eine Zuständigkeit der lokalen Behörden bei Genehmigungen von Bauten, Abnahme technischer Anlagen und der Gefahrenabwehr. Auch die Bewohner werden die lokale Infrastruktur, z.B. den Einzelhandel, nutzen. Selbst wenn sie über die Dauer des Verbleibes grundsätzlich an ihrem eigentlichen Wohnort gemeldet bleiben,

brauchen sie Zugang zu politischer Repräsentation, Meldewesen, Sozialleistungen, ggf. Schulen usw. Auch das Personalkonzept für den Betrieb stützt sich zumindest teilweise auf verfügbare lokale Sozial- und Wohlfahrtseinrichtungen, Dienstleister, Helfer und Arbeitskräfte. Die Zuständigkeiten und Pflichten der aufnehmenden Gebietskörperschaft, die der Behörden am Herkunftsort, sowie die Unterstützung durch den Bund, sollten grundsätzlich geklärt werden.



7.1.2 Flächen vorab ausweisen

Wie im Kapitel 6.4 dargelegt ist Voraussetzung für eine schnelle Inbetriebnahme der Betreuungsmodule eine Vorzuweisung von Flächen notwendig. Daher lautet die Empfehlung, bereits in der Vorhaltungsphase potenzielle Zivilschutzflächen zu identifizieren, die für den Aufbau von Nothilfecamps geeignet sind. Die Identifikation von Flächen kann mehrere Wochen in Anspruch nehmen – ein in den Einsatz bringen der Betreuungsmodule innerhalb von 72 Stunden ist erst ab dem Zeitpunkt möglich, an dem Flächen zur Verfügung stehen und gewissen Vorbereitungen getroffen sind. Dabei können Anforderungen an die Infrastruktur, Bodenbeschaffenheit und Verkehrsanbindung bereits berücksichtigt, einige Absprachen bereits im Vorfeld getroffen und die Flächen bereits im Spannungsfall vorbereitet werden. Eine Zivilschutzfläche zu beherbergen könnte für Gemeinden/Kommunen attraktiv werden, wenn damit bestimmte Investitionen in die Infrastruktur einhergehen, oder diese Flächen im Frieden als Veranstaltungs-, Naturschutz- oder Erholungsflächen zur Verfügung stehen.

7.1.3 Autarkie durch Innovation herstellen

Die Kapitel 1.6 und 6.8 widmen sich ausführlich den Grenzen, die der Autarkie der Betreuungsmodule durch gesetzliche Vorgaben oder technische Limitierungen gesetzt sind. Während sich einige der Limitierungen wie oben dargestellt z.B. durch Beschleunigung von Genehmigungsverfahren lösen lassen, bleiben einige Schwachstellen bestehen: Bei allgemeinem Treibstoffmangel oder Überlastung des Verkehrsnetzes im Krisenfall sind Betrieb (Stromversorgung) und Versorgung der Nothilfeeinrichtung nicht zu gewährleisten. Zudem stehen keine technischen und in Deutschland genehmigungsfähigen Lösungen zur Verfügung, die eine autarke Abwasser- und Abfallentsorgung ohne Anbindung an lokale Netze erlauben. Es wird empfohlen, weitere Expertise zu ressourcen- und umweltschonenden, autarken -und auf Deutschland anwendbaren- technischen Alternativen zur Stromversorgung mit Dieselgeneratoren und Abwasserentsorgung einzuholen. Für die Versorgungskonzepte ist eine fachaufgabenübergreifende Einbindung in Notfallpläne und Zivilschutzkonzepte der Versorgungssicherheit notwendig.

7.1.4 Bei Mindeststandards mittelfristig und von der Perspektive der Betroffenen her denken

Die Ausplanung des Betreuungsmoduls beruht auf den Sphere-Standards – und damit den international anerkannten humanitären Mindeststandards. Dies ist bereits ein absoluter Mindeststandard, der nicht mehr weiter nach unten verhandelbar ist. Zudem ist dieser Mindeststandard für eine kurze Aufenthaltsdauer gedacht. Da kurzfristige Zwischenlösungen erfahrungsgemäß in der Krise sehr viel länger Bestand haben, als geplant, ist es empfehlenswert, direkt etwas langfristiger zu denken, anstatt nach



wenigen Wochen bereits aufrüsten zu müssen. Das betrifft vor allem die Unterkünfte. Dort, wo in der Unterbringung von Geflüchteten in den Jahren 2015-16 Standard-Katastrophenschutzzelte eingesetzt wurden, mussten diese direkt wetterfester um- und nachgerüstet und nach sehr kurzer Zeit ganz ersetzt werden. Auch bei deutlich höheren Beschaffungspreisen ist die Beschaffung von geeigneteren Zeltypen sinnvoller und mittelfristig gedacht vermutlich auch ökonomischer. Dabei könnte neben Entwicklungen auf dem deutschen Markt auch auf Entwicklungen im EU-Kontext und den Nachbarländern zurückgegriffen werden (s. Kapitel 1.3.1 zu Unterkünften).

Aus Sicht von Betroffenen in Industrienationen ist fraglich, ob der humanitäre Mindeststandard überhaupt zur Überlebenssicherung ausreichend und für die Betroffenen akzeptabel sein kann. Das liegt zum Teil an demographischen Faktoren, wie dem erheblich höheren Altersdurchschnitt, der Anwesenheit von mindestens 10% von Betroffenen mit besonderem Pflegebedarf oder gesundheitlichen Einschränkungen, sowie der kleineren Haushaltsgröße, durch die sich nicht eine Familie sondern mehrere Fremde ein Zelt teilen müssten. Zudem wirkt eine zentrale Lebensmittelversorgung entmündigend und wird nicht alle individuellen Bedarfe (auch die medizinisch indizierten) voll umsetzen können. Das World Food Programme (WFP) empfiehlt, Nahrungsmittel -und vor allem fertige Mahlzeiten- nur als allerletzte Möglichkeit zu verteilen, sondern vielmehr die Menschen dazu zu befähigen, sich selbst zu ernähren und sich lokal mit Nahrungsmitteln zu versorgen. In einem Nothilfe-Camp ist dies vorerst nicht möglich und wird bei nicht absehbarer Verweildauer schnell zum Frustrationsfaktor.

Ziel muss sein, Menschen nicht unnötigen Gefahren und Belastungen auszusetzen und sie so zu versorgen, dass sie freiwillig vor Ort verbleiben, bis eine Lösung gefunden ist – und keine eigenen Alternativen mit negativen Folgen suchen (negative Bewältigungsstrategien). Neben einem größtmöglichen Maß an Einbindung und Mitbestimmung gilt es hier, die individuellen Prioritäten, die zunächst nicht unmittelbar überlebensnotwendig sind, mitzudenken. Dazu gehören vor allem die Familienzusammenführung, allerdings auch ein gewisses Maß an Komfort und Privatsphäre, die Anbindung an Kommunikation und (wie Kapitel 1.3.9 dargestellt), oder Haustiere.

7.1.5 Das Mobile Betreuungsmodul als „Speerspitze“ verstehen

Eine Lage unterstellend, in der die Länder ihr 1%-Ziel bereits erfüllt haben, müssten diese, um das 2%-Ziel zu erreichen, noch mindestens weitere 830.000 Menschen zusätzlich betreuen können. Mindestens, da ggf. einige Länder so eigenbetroffen sind, dass eine Aufnahme nicht (oder nur beschränkt und damit unterhalb des 1%-Ziels) in Frage kommt. Das Mobile Betreuungsmodul 5.000 kann bei voller Ausplanung mit 10 Standorten und 50.000 Plätzen, wenn von einer durchschnittlichen Verweildauer der Betroffenen von 2 Wochen ausgegangen wird, über die ersten 3 Monate einer Krise bis zu 300.000 Menschen kurzfristig unterbringen. Dies macht deutlich, dass es sich hierbei keinesfalls um eine abschließende Maßnahme handelt, sondern lediglich um die „Speerspitze“ der Betreuung im Zivilschutz, welche die unmittelbaren Auswirkungen vor Ort auffängt, bevor längerfristige Lösungen gefunden sind. Das Konzept des Mobilien Betreuungsmoduls 5.000 bildet daher einen schnellen, kurzfristig operationalisierenden Lösungsansatz für eine betreuungsdienstliche

Akutlage ab. Eine Unterbringung in einem Nothilfe-Camp ist und bleibt aber ein Mittel der letzten Wahl.



7.1.6 Exitstrategie entwickeln und soziale Betreuung als Priorität anerkennen

Damit ein Nothilfe-Camp wirklich ein Mittel der letzten Wahl und nur eine kurzfristige Zwischenlösung bleibt, müssen die Betroffenen in die Lage versetzt werden, Alternativen zu finden. Dazu brauchen sie eine Anbindung an Kommunikationskanäle, Informationen und ggf. weitere Unterstützung. Die Soziale Betreuung, die solche Lösungen identifizieren und unterstützen kann, ist daher keine sekundäre Aufgabe, sondern sollte als oberste Priorität verstanden werden. Ein Nothilfe-Camp wieder zu schließen ist eine komplexe Aufgabe und (entsprechend Kapitel 6.9) empfehlen wir zudem die frühzeitige Entwicklung einer Exitstrategie.

7.2 Weitere Handlungsempfehlungen

7.2.1 Vulnerabilitätsabhängige Zivilschutzplanung und Umsetzung humanitärer Prinzipien

Entsprechend dem humanitären Völkerrecht hat jeder Mensch das gleiche Recht auf humanitäre Hilfe. Dabei hat allerdings nicht jeder Mensch den gleichen Bedarf an humanitärer Hilfe. Was in der KZV als „Berücksichtigung von besonderen Hilfsbedarfen“³⁵⁶ angedeutet wird, sollte als umfassendes Konzept über Vulnerabilitätsfaktoren im Zivilschutz ausgearbeitet werden. Dabei lässt sich auf Richtlinien aus anderen Fachbereichen zurückgreifen. Zivilschutzplanung in den verschiedenen Fachaufgaben haben solche Faktoren noch nicht standardisiert umgesetzt. In der Praxis herrscht häufig noch die Einstellung vor, erst einmal von „gesunden Deutschen“ auszugehen - und dann weiterzusehen (diese Einstellung begegnete den Autoren auch bei Gesprächspartnern im Rahmen der Erstellung dieser Studie). Die „Gesunden“ sind allerdings im Einsatzfall diejenigen, welche am ehesten gar nicht erst auf Unterstützung angewiesen sind.

In Kapitel 6.1 zeigen wir auf, dass vermutlich um die 10% von Evakuierten besondere Hilfsbedarfe allein in Bezug auf die Mobilität haben. Dafür nicht vorzuplanen, käme einer Entscheidung gleich, viele dieser Menschen im Akutfall zurückzulassen. Eine effektive Zivilschutzplanung sollte daher vulnerabilitätsabhängig sein und globale humanitäre Konzepte abbilden. Dies gilt insbesondere für „Protection of Civilians“, sowie die „do no harm“ und „Accountability to Affected People“-Ansätze. In Lagen großen Ausmaßes spielen regelmäßig auch zivilgesellschaftliche Akteure und (internationale) humanitäre Nichtregierungsorganisationen eine große Rolle. Der Staat ist verpflichtet, diese unabhängige humanitäre Hilfe zu unterstützen. Wie Unterstützung und Koordinierung aussehen können, ist eine weitere Frage, die im Vorfeld beantwortet werden kann.

7.2.2 Lageerkundung und -beurteilung

Wie im Kapitel 6.3 diskutiert, sollten Indikatoren die zur Beurteilung von (potenziellen) Bevölkerungsbewegungen notwendig sind, in Konzepten für die

³⁵⁶ KZV, S. 15

Lageerkundung vor Ort und die zentrale vernetzte Lagebeurteilung abgebildet werden. Dazu gehören auch die fachübergreifende, zivil-militärische und internationale Vernetzung.



7.2.3 Integrativer, vernetzter Ansatz

Es entsteht der Eindruck, dass in dieser Phase die einzelnen Fachaufgaben des Zivilschutzes noch relativ unabhängig voneinander bearbeitet werden. Dabei übernimmt die Betreuung ggf. die Unterbringung von Evakuierten oder findet zeitgleich mit einem Massenanfall von Verletzten (MANV) statt. Die Fachdienste greifen dabei zum Teil auf die gleichen Ressourcen zurück. Die Betreuung ist zudem von der allgemeinen Versorgungslage abhängig. Wie unten in Abschnitt 7.2.6 noch weiter erläutert, ist für die Bewältigung von Betreuungslagen auch die Krisenkommunikation entscheidend. Daher lässt sich gerade die Betreuung im Zivilschutz nicht „im Silo planen“. Neben den anderen Fachaufgaben im Zivilschutz und den Katastrophenschutzkräften sind hierbei auch weitere Ressorts gefragt, so für die längerfristige Unterbringung, Sozialleistungen, Zugang zu Basisdienstleistungen usw. Die Schnittstellenausplanung ist für die Vorbereitung und eine Steuerung im Einsatzfall zentral.

Dies gilt besonders für die zivil-militärische Zusammenarbeit. Militärische Operationen können Bevölkerungsbewegungen auslösen, verhindern (z. B. sicheres Umfeld), unterstützen, absichern oder stören (z. B. Nutzung der gleichen Transportinfrastruktur). Die Steuerung und Bewältigung von Bevölkerungsbewegungen ist im Zivilschutzfall nur mit entsprechender konzeptioneller sowie operativ-taktischer zivil-militärischer Abstimmung möglich.

7.2.4 Europäisch denken

Die EU- und NATO-Mitgliedsstaaten stehen vor der Aufgabe, die Bewältigung von Massenbevölkerungsbewegungen auszuplanen. Dazu nutzen sie bislang auch zivile Szenarien, wie Erdbeben, Vulkanausbrüche oder internationale Flüchtlingsströme, die in Deutschland vornehmlich unter die Verantwortung der Länder fallen. Unter Berücksichtigung der deutschen Besonderheiten sollten die Maßnahmen an sich jedoch anschlussfähig einsetzbar sein. So kann das mobile Betreuungsmodul in seiner Pilotierung beispielsweise mit Lösungen anderer Staaten und der EU verglichen werden, mit dem Ziel, europäische Standards und Interoperabilität zu erreichen. Zudem ist es recht unwahrscheinlich, dass eine Zivilschutzlage auf Deutschland beschränkt bliebe. Vielmehr sollten, entgegen einiger Widerstände, die Referenz- und Orientierungsszenarien im nächsten Schritt auch europäisch, bzw. im NATO-Kontext, gedacht werden. Gleiches gilt für die Lagebeurteilung.

7.2.5 Bewegungsprofile verstehen und antizipieren

Erste Entwürfe des Rahmenkonzepts Betreuung im Zivilschutz gingen zunächst von Szenarien aus, in denen die Betreuung Evakuierte (nach Rahmenempfehlung Evakuierung) „übernehmen“ und versorgen muss. Unfraglich der Relevanz dieser auch in der KZV³⁵⁷ explizit genannten Aufgabe, werden die allermeisten Lagen sich

³⁵⁷ KZV, S. 14-15



allerdings weder zeitlich linear, relativ gesteuert oder örtlich klar definiert abspielen, wie eine behördlich angeordnete Evakuierung dies erwarten ließe. Kapitel 3.3. geht auf das Verhalten der Betroffenen und Abschnitt 3.3.3 explizit auf verschiedenen Bewegungsprofile ein. Betroffene haben unterschiedliche Beweggründe für das Verlassen eines Gebietes (Push-Faktoren), oder das Aufsuchen eines anderen (Pull-Faktoren). Die Orientierungsszenarien in Kapitel 5 bilden einiger dieser Bewegungsprofile und Beweggründe ab. Displacement läuft in den wenigsten Fällen linear ab und oft fehlt eine klare Unterscheidung zwischen Evakuierungs- und Aufnahmegebieten. Vor allem aber lassen sich diese Bewegungen nur sehr bedingt steuern. Mit entsprechenden Informationen und Analysefähigkeiten lassen sie sich aber zumindest antizipieren und zeitnah verstehen, was unabdingbare Voraussetzung für jedweden Versuch der Steuerung ist.

7.2.6 Krisenkommunikation als Krisenbewältigung

Beeinflussen lassen sich antizipierte oder erwünschte Bevölkerungsbewegungen, abgesehen vom Sonderfall der angeordneten Evakuierung, im Prinzip nur durch das zur Verfügung stellen von Informationen und Empfehlungen. Die Krisenkommunikation und Warnung der Bevölkerung sind eigene Fachaufgaben, es wird empfohlen, diese im Hinblick auf die in Kapitel 6.5 ausgeführten Überlegung zur Steuerung von Bevölkerungsbewegungen zu befähigen.

7.2.7 Alternativen zur Notunterkunft schaffen / Unterkünfte zentral erfassen

Wenn die Notunterkünfte nur als kurzfristige Pufferlösung gedacht sind, müssen mittelfristig bis zu 1,6 Millionen Betroffene Unterkunft finden. Die Länder treffen dabei Vorkehrungen für 1% ihrer jeweiligen Wohnbevölkerung, was allerdings nicht mehr unter die Aufgabe des Katastrophenschutzes fällt. Meist ist vorgesehen, solche Lösungen aus dem Einsatz heraus zu identifizieren. Das erste Ziel sollte es sein, den Wohnraum schnellstmöglich durch Sofortmaßnahmen wieder instand zu setzen und die Betreuungssituation so zu beenden. Die entsprechenden Fähigkeiten finden sich in der lokalen Gefahrenabwehr und beim THW, sowie (nach Gefahreinschätzung) auch kommerziellen Dienstleistern; es sollte aber in der Konzeption der Betreuung im Zivilschutz mitgedacht werden, ob diese Kräfte entsprechend verstärkt und eingesetzt werden können.

Ist dies nicht möglich, kommen Wohnungs- und Zimmerbörsen, finanzielle Anreize an Hotels und Wohnungsbesitzer, ihre leerstehenden Wohnungen und Zimmer zur Verfügung zu stellen, Informationen über Orte mit Leerstand, Unterstützung für Haushalte, die Bekannte und Verwandte aufzunehmen, eine aktive Annahme und Vermittlung von spontanen Hilfsangeboten aus der Bevölkerung oder auch die rechtliche Verpflichtung, leerstehende Wohnungen zu vermieten, infrage. Diese Information schlichtweg zur Verfügung zu stellen und ggf. „Anreiz-Maßnahmen“ können bereits eine erhebliche Entlastung mit sich bringen. Der erste Schritt wäre, sich überhaupt eine Übersicht über solche Ressourcen zu verschaffen, um daraus Anreizmaßnahmen, evtl. Verpflichtungen und den Bedarf für zusätzlichen Bau von (semi-permanenten) Notunterkünften zu erschließen.

7.2.8 Auf Hilfe an die aufnehmenden Gemeinden setzen



Einen Anteil von 2% der eigenen Bevölkerung aufzunehmen kann je nach Gegebenheiten auf der lokalen Ebene durchaus zu verkraften sein: Ein Dorf mit 5.000 Einwohnern müsste max. 100 Menschen aufnehmen. Wie in Abschnitt 3.5.3 dargelegt sollte das Mittel der ersten Wahl sein, so viele Menschen wie möglich dezentral zu verteilen und die geeigneten aufnehmenden Gemeinden so zu unterstützen, dass die Aufnahme keine übermäßige Belastung darstellt, oder zu Disparitäten führt. Je größer die Wahlmöglichkeit der Betroffenen (Verwandte oder Bekannte in einem Ort, Einkommensmöglichkeiten, Verfügbarkeit von Schule und Betreuung), desto weniger muss unterstützend eingegriffen werden. Um eine territorial gleichmäßige Verteilung zu gewährleisten, müssen allerdings ggf. doch Steuermaßnahmen greifen (ggf. Fragestellung in Bezug auf die Rechtsgrundlage, s. Kapitel 7.3). In jedem Falle kann die Unterstützung an Gastfamilien und aufnehmende Gemeinden einen Großteil der Betroffenen absorbieren und Konflikte vermeiden helfen.

7.3 Rechtliche Fragestellungen

7.3.1 Rechtsstellung von IDP und Zuständigkeiten

Personen werden dann Betroffene im Sinne des Betreuungsdienstes, wenn sie aufgrund einer Gefährdungslage auf behördliche Weisung hin evakuiert wurden oder sich selbst evakuieren, sie aufgrund einer Gefahrenlage vorübergehend ihre Wohnungen nicht erreichen oder bewohnen können, oder sie obdachlos geworden sind. Wie in den Kapitel 3 und 5 aufgezeigt, wird es auch Menschen geben, die sich aus verschiedenen Gründen selbst entscheiden, ihren Wohnort zu verlassen oder vertrieben werden, wobei hierbei kein trennscharfer Unterschied besteht. Es gibt daher keinen einheitlichen Rechtsstatus. Bei Evakuierungen, die dem Schutz von Leib und Leben dienen, ist normalerweise keine Entschädigung vorgesehen, es besteht aber das Angebot des Transports und der Unterbringung in einer Notunterkunft für die Dauer der Evakuierung. Fraglich ist, ob dies im Sinne einer Betreuungslage, die sich über mehrere Wochen hinzieht, zielführend ist. Für Obdachlosigkeit ist im Normalfall erst einmal die betroffene Gemeinde zuständig. Wer sich selbst evakuiert, wechselt erst einmal schlichtweg seinen Aufenthaltsort und kann sich ggf. ummelden.

Wenn eine große Anzahl von Menschen in eine Notlage gerät, ist zunächst allein die humanitäre Notlage für den Anspruch auf Soforthilfe entscheidend. Einen Rechtsstatus für IDP gibt es nicht. Dies wirft eine ganze Reihe von praktischen Problemen auf. Wer sich an seinem ursprünglichen Wohnort nicht aufhalten kann, dort aber weiterhin gemeldet ist, kann eine ganze Reihe von Dienstleistungen nicht in Anspruch nehmen. Das betrifft etwa Behördengänge, Schulbesuch, Sozialleistungen und auch die politische Teilhabe. Ummelden zum Aufenthaltsort kann sich aber in den meisten Fällen nur, wer auch eine Adresse vorweisen kann. Viele der Betroffenen sind auch nicht „obdachlos“, da sie über einen Wohnsitz verfügen, der aus verschiedenen Gründen von ihnen nicht aufgesucht oder bewohnt werden kann. Eine unbegrenzte Zuständigkeit der aufnehmenden Gemeinde bei großen Zahlen von Zuzügen und Obdachlosen ist zudem nicht zumutbar.



Wenn nun ausschließlich Notunterkünfte kostenfrei angeboten werden, konterkariert dies das Ziel, diese nur als kurzfristige Auffanglösung zu nutzen. Für einige Menschen mit geringen finanziellen Mitteln stehen dann keine Alternativen mehr zur Verfügung, vor allem, wenn der knappe Wohnraum auf dem Markt verbleibt und dessen Kosten stark steigen. Es ist zu empfehlen, die Frage nach Rechtsstatus, Zuständigkeiten und Kompensationsansprüchen kritisch zu beleuchten.

Die Fragestellung nach den Zuständigkeiten und Rechtsansprüchen der Betroffenen (IDP) muss im EU-Kontext mitgedacht werden. IDP unterscheidet von Schutzbedürftigen i.S.d. Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) allein die Tatsache, dass sie keine Staatsgrenze überquert haben. EU-Bürger im Schengenraum könnten im Krisenfall ohne Visum nach Deutschland einzureisen und sich dort für drei Monate aufhalten. Fraglich ist, welcher Status ihnen zusteht, wenn ihr Aufenthaltsrecht nach 3 Monaten erlischt, ihnen aber die Rückkehr in ihr Herkunftsland nicht möglich oder zuzumuten ist.

7.3.2 Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die gesetzlichen Regelungen für den Zivilschutzfall größtenteils auf dem Stand der 90er Jahre verbleiben, wenn nicht sogar deutlich älteren Datums sind. Bisher kann (glücklicherweise) nicht auf Erfahrungen aus bewaffneten Konflikten auf dem Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland oder im Rahmen eines Bündnisfalles zurückgegriffen werden. Allerdings hat die Flüchtlingslage 2015/2016 deutlich gezeigt, wo die Grenzen der Planung liegen. Die lokalen Planungen des Katastrophenschutzes lassen sich nicht auf die großen Flächenlagen des Zivilschutzes übertragen. Dies muss der Gesetzgeber bei der weiteren Gestaltung der Regelungsgrundlagen berücksichtigen, wenn er die identifizierten Fähigkeitslücken zukünftig schließen will.

Hierbei sollte insbesondere beachtet werden, wie die in der Zivilschutzplanung vorzusehenden Fähigkeiten bei entsprechendem Bedarf auch der Katastrophenbewältigung der Länder zur Verfügung gestellt werden können. Umgekehrt muss berücksichtigt werden, dass die bisherigen Konzepte und Ressourcen des Katastrophenschutzes der Länder - sei es auch mit Unterstützung durch den Bund - nicht dafür ausreichend und geeignet sind, die im Zivilschutzfall zu bewältigenden Betreuungslagen abzuarbeiten. Zivilschutzrechtliche Betreuungssysteme sollten daher unabhängig gesetzgeberisch beplant und geregelt sein. Bezüglich weiterer Details wird auf die Ausführungen unter 4.8. verwiesen.

Anhang: Quellen und Referenzdokumente



Gesetze, Abkommen, Resolutionen und Richtlinien

African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention). Adopted on 23 October 2009.

Arzneimittelgesetz (Gesetz über den Verkehr mit Arzneimitteln, AMG), In der Fassung der Bekanntmachung vom 12.12.2005 (BGBl. I S. 3394) zuletzt geändert durch Gesetz vom 25.06.2020 (BGBl. I S. 1474) m. W. v. 30.06.2020

Baden-Württembergische Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums über die Stärke und Gliederung des Katastrophenschutzdienstes (VwV KatSD) vom 10. Oktober 2019. Az.: 6-1412.2/1.

Bremisches Hilfeleistungsgesetz (BremHilfG) vom 21. Juni 2016 (Brem.GBl. 2016, 348), zuletzt §§ 61, 63, 64 und 65 geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 08. Mai 2018 (Brem.GBl. S. 149, 156).

DRK-Gesetz: Gesetz über das Deutsche Rote Kreuz und andere freiwillige Hilfsgesellschaften im Sinne der Genfer Rotkreuz-Abkommen, in der Fassung vom 5. Dezember 2008 (BGBl. I S.2346).

Genfer Abkommen: Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I) vom 8. Juni 1977 (BGBl. 1990 II S. 1551)

Genfer Flüchtlingskonvention: Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, zitiert nach offizieller deutscher Übersetzung durch UNHCR, Berlin 2015.

Gesetz über den Brandschutz, die Technische Hilfe und den Katastrophenschutz im Saarland (SBKG) vom 29. November 2006, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes Nr. 1859 vom 17. Juni 2015 (Amtsbl. 2015 S. 454).

Gesetz über den Katastrophenschutz in Mecklenburg-Vorpommern (Landeskatastrophenschutzgesetz - LKatSG M-V) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 2016, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 27. April 2020 (GVOBl. M-V S. 334, 394)

Gesetz zur Änderung des Zivilschutzgesetzes (Zivilschutzgesetzänderungsgesetz - ZSGÄndG) vom 2. April 2009 (BGBl I Nr. 18 2009, S.693).

Grundgesetz (GG) für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt, Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 28. März 2019 (BGBl. I S. 404).

Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27.03.2020, BGBl I Nr. 14 2020;

Zweites Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite, vom 22.05.2020, BGBl I 2020 Nr. 23



Hamburgisches Katastrophenschutzgesetz (HmbKatSG) vom 16. Januar 1978 (HmbGVBl. 1978, S. 31) zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. Mai 2018 (HmbGVBl. S. 182)

Hessisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz (HBKG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 2014 (GVBl. S. 26), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. August 2018 (GVBl. S. 374).

Hessisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz (HBKG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 2014 (GVBl. S. 26), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. August 2018 (GVBl. S. 374).

Niedersachsen: Bauaufsicht; fliegende Bauten. RdErl. d. MS vom 10. 12. 2008. Nds.(MBl. 2009 Nr. 4, S. 86), zuletzt geändert durch RdErl. v. 25. 9. 2012 (Nds. MBl. Nr. 2012, S. 743).

Nordatlantikvertrag vom 4. April 1949. in Kraft getreten am 24. August 1949, geändert durch das Protokoll vom 17. Oktober 1951 (BGBl. 1955 II. S. 293), Beschluss des Nordatlantikrates vom 16. Januar 1963.

Nordrheinwestfälisches Wohn- und Teilhabegesetz (WTG) vom 2. Oktober 2014 (GV. NRW. S. 625) Stand 20.08.2020.

Richtlinie 2013/33/EU des europäischen Parlamentes und Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), Amtsblatt der Europäischen Union L 180/96 DE, 29. Juni 2013.

Sachsen-Anhalt Aufstellungserlass Katastrophenschutz (AufstErlKatS): Grundsätze der Aufstellung und Gliederung der Einheiten des Katastrophenschutzes. RdErl. des Ministerium des Innern vom 24.1.2011. 14600-1-2011-02 (MBl.LSA S. 92).

Sächsisches Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz (SächsBRKG) vom 24. Juni 2004 (SächsGVBl. S. 245, 647), das zuletzt durch das Gesetz vom 25. Juni 2019 (SächsGVBl. S. 521) geändert worden ist.

SGB IIX: Das Achte Buch Sozialgesetzbuch – Kinder und Jugendhilfe, in der Fassung vom 11. September 2012 (BGBl. I S. 2022), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 19. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2696).

Sonderschutzplan Betreuungsdienst des Hessisches Ministerium des Innern und für Sport vom 1.7.2018: V41 24t 06.

Thüringer Katastrophenschutzverordnung (ThürKatSVO) vom 12. Juli 2010 (GVBl. S. 264).

Trinkwasserverordnung (TrinkwV) in der Fassung vom 10. März 2016 (BGBl. I S. 459), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 3. Januar 2018 (BGBl. I S. 99), zuletzt geändert durch Verordnung vom 06.06.2019 (BGBl. I S. 756) m.W.v. 15.06.2019.

UN Economic and Social Council. Guiding Principles on Internal Displacement, vom 11. Februar 1998 (E/CN.4/1998/53/Add.2).

UN General Assembly resolution 46/182. Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations. Adopted on 19 December 1991. A/RES/46/182.

UN General Assembly Resolution 72/182. Protection of and assistance to internally displaced persons. Adopted on 19 December 2017 (A/RES/72/182).



Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3821/85 und (EG) Nr. 2135/98 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates.

Verordnung über den Katastrophenschutzdienst (KatSD-VO) des Landes Berlin vom 20. Dezember 2001. Neu gefasst durch Verordnung vom 07.11.2011 (GVBl. S. 532).

UN-Nothilfe-Resolution 46/182: Generalversammlung der Vereinten Nationen, Resolution 46/182 über die Stärkung der Koordinierung der humanitären Nothilfe der Vereinten Nationen vom 19. Dezember 1991.

Vollzug des Bayerischen Katastrophenschutzgesetzes (BayKSG). Richtlinien für Zuwendungen des Freistaates Bayern zum Ausgleich von Einsatzkosten aus dem Katastrophenschutzfonds Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 30. Juni 1997 Az.: ID4-2258.1-1

VV-Bt Fachdienst Betreuung in Brandenburg: Verwaltungsvorschrift des Ministeriums des Innern und für Kommunales zur Änderung der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums des Innern zur Ausführung der Verordnung über die Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes (Katastrophenschutzverordnung – KatSV) zum Fachdienst Betreuung (VV-Bt) vom 16. November 2016.

Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG) 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".

Zivilschutzneuordnungsgesetz (ZSNeuOG): Gesetz zur Neuordnung des Zivilschutzes vom 25. März 1997 (BGBl. I 1997 S. 726).

Strategien, Richtlinien, Empfehlungen und Konzepte von Bundesregierung und -behörden

(alt) KatS-DV 600: Katastrophen-Dienstvorschrift (KatS-DV) 600/3 von 1989, Teil B 5, S. 59.

Ausbildung der Helfer der Einsatzzüge und der Führungsgruppen Sanitätswesen und Betreuung, Sächsisches Staatsministerium des Innern. Anlage 1 zu Ziffer III Nr. 2 Buchst. a Doppelbuchstabe aa. (2013).

Einsatzkonzept für den Katastrophenschutz in Niedersachsen: Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, 21.06.2017.

Feinkonzept über die ergänzende zivilschutzbezogene Ausbildung der Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes, Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, Amt für Katastrophenschutz, 1999.

Gesamtverteidigungs-Richtlinien (RRGV): Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung – Gesamtverteidigungs-Richtlinien (RRGV), 10. Januar 1989.

Hessische Rahmenempfehlung zur Erstellung einer Evakuierungsplanung: Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, 10.02.2018



Konzept "Labor Betreuung 5.000": Constantin Wenzel / Unterarbeitsgruppe (UAG) Betreuung KZV neu: „Konzept „Labor Betreuung 5.000“ - vorläufige Fassung 1.3, Stand: Juli 2018, Hrsg. BBK. Erarbeitet von der UAG Betreuung im Rahmen des „Bund-Länder-Steuergrremiums zur Umsetzung der KZV“ und unter Koordinierung des BBK.

Konzeption der Bundeswehr (KdB): Bundesministerium der Verteidigung, Die Konzeption der Bundeswehr – Ausgewählte Grundlinien der Gesamtkonzeption, Bonn 2018.

Konzeption Zivile Verteidigung (KZV): Deutsche Bundesregierung: Konzeption Zivile Verteidigung (KZV), beschlossen am 24. August 2016 vom Kabinett.

Landeskonzept der überörtlichen Hilfe NRW »Sanitätsdienst und Betreuungsdienst«. Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfale, 01.07.2013.

Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend / UNICEF: „Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften, 2018.

Muster-Hygieneplan für Gemeinschaftsunterkünfte für Erwachsene (zum Beispiel Unterkünfte für Asylbewerberinnen und Asylbewerber). Landesgesundheitszentrum NRW, 2.6.2016.

Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland, Wissenschaftsforum Band 4, 2. Auflage, Bonn 2010.

Rahmenempfehlungen Evakuierung: AG Fukushima / UAG Evakuierungsplanung: Rahmenempfehlungen für die Planung und Durchführung von Evakuierungsmaßnahmen einschließlich der Evakuierung für eine erweiterte Region (RE Evakuierungsplanung). Stand: 25. August 2014.

Rahmenkonzept Betreuung im Zivilschutz: AG Rahmenkonzept Betreuung im Zivilschutz: Rahmenkonzept Betreuung im Zivilschutz, Stand: Dezember 2018, Hrsg. BBK. Erarbeitet von der AG im Rahmen des „Bund-Länder-Steuergrremiums zur Umsetzung der KZV“ und unter Koordinierung des BBK.

Rahmenkonzept für die Aufstellung und den Einsatz der Medizinische Task Force (MTF). BBK, 2018.

Weißbuch 2016: Deutsche Bundesregierung, Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Hrsg. Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), Stand: Juni 2016.

Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie). Bundesministerium des Innern,, Berlin 2009.

Empfehlungen, Evaluierungen und Leitlinien von humanitären Organisationen

Arbeiter Samariter Bund (ASB) / Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft (DLRG) / Deutsches Rotes Kreuz (DRK) / Johanniter Unfall-Hilfe (JUH) und Malteser Hilfsdienst (MHD): **Programm Nationales Krisenmanagement (PNKM)** vom 1. Februar 2018.



Vorschlag der fünf nach § 26 ZSKG anerkannten Hilfsorganisationen Arbeiter Samariter Bund (ASB), Deutsche Lebens-Rettungs- Gesellschaft (DLRG), Deutsches Rotes Kreuz (DRK), Johanniter Unfall-Hilfe (JUH) und Malteser Hilfsdienst (MHD) sowie Implementierungsvorschlag Programm Nationales Krisenmanagement (PNKM) vom 24. September 2018.

Berliner Hilfsorganisationen: „Konzept 21“ zur Umsetzung der Verordnung über den Katastrophenschutzdienst, Januar 2013.

Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW): **Konzept für das neue taktische Einheiten-modell auf Basis des THW-Rahmenkonzepts**, Bonn 2018.

Deutsches Rotes Kreuz (LV Westfalen-Lippe): **DRK-Dienstvorschrift 600 - Der Bereuungseinsatz**, Ausgabe Westfalen-Lippe, Münster 1. April 2017.

Deutsches Rotes Kreuz / Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften „Shelter Research Unit“: Leitfaden zur Unterbringung von Geflüchteten in Deutschland (**DRK-Shelter Guideline**), überarbeitete Edition, Berlin 2017.

Deutsches Rotes Kreuz e.V.: **Fachdienstausbildung Suchdienst** - Auskunftswesen bei Konflikten und Katastrophen. 2014.

Deutsches Rotes Kreuz: **Leitlinien für die Zusammenarbeit des DRK mit Behörden, insbesondere der Polizei im Personenauskunftswesen nach Landesrecht**, Berlin 2015.

DRK Landesverband Niedersachsen: **Konzept Betreuungsplatz 500 Land**“.

Global Protection Cluster. **Humanitarian Evacuations in Armed Conflict**. November 2014.

Günter Esser, **Planzeichnung Zelte Labor 5.000**, 19. März 2019 (nicht öffentlich).

Hilfsorganisationen in Rheinland-Pfalz: **Katastrophenschutz-Strukturen des Sanitäts-, Betreuungs- und Verpflegungsdienstes in Rheinland-Pfalz**. Gemeinsame Konzeption der Landesverbände der Hilfsorganisationen, abgestimmt mit dem Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz. Version 3.0. 29.10.2018.

IASC: “Quick Reference Guide: **IASC Framework on Durable Solutions for IDPs**.” Genf 2010.

Inter-Agency Standing Committee (IASC): **Accountability to Affected Populations (AAP)** – Tools to assist in implementing the IASC AAP Commitments, New York, Juli 2012.

International Committee of the Red Cross (ICRC): **Code of Conduct** for the International Red Cross and Red Crescent Movement and non-Governmental Organizations in Disaster Relief, Genf 1994.

Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, „Shelter Research Unit“: **Research & Development of a Winterized Shelter Solution** – Final Project Report, Genf 2016.

KEMEA: **Technical-Economic Study in the Field of Civil Protection and Emergency Sheltering in Greece**. (Funded by the European Union and the Council of Europe). Strasbourg, 20. Dezember 2019.

Norwegian Refugee Council (NRC)/The Camp Management Project (CMP): [Camp Management Toolkit](#), Ausgabe 2008, S. 14.



OCHA: "Occasional Policy Paper. [Reducing Protracted Internal Displacement: A Snapshot of Successful Humanitarian-Development Initiatives](#)". New York 2019.

OCHA: Breaking the Impasse. [Reducing Protracted Internal Displacement as a Collective Outcome](#). New York 2017.

Sieland, Michael: [Evaluierung der Flüchtlingsnothilfe des DRK](#), Köln 2017, S. 13-15.

Talbot, Jerry / Chris Staines / Mika Wada (IFRC): Evaluation – [Preparing for and Responding to Large Scale Disasters in High Income Countries](#), 13. Februar 2012.

The SPHERE Project: „The Sphere Handbook - Humanitarian Charter and Minimum Standards for Humanitarian Response ([Sphere-Standard](#))“, Ausgabe 2018, 4. Auflage, Genf 2018.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): [Refugee Housing Unit Winterization Guidelines - Europe 2015/16](#), 2. November 2015.

World Health Organisation (WHO): [The New Emergency Health Kit 98](#), Genf 1998.

Statistisches Bundesamt

(abgerufen am 2. Jun 2019)

- Bevölkerung nach Altersgruppen, 2017, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabellen/altersgruppen-familienstand-zensus.html>
- Geburten, 2017, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Geburten/_inhalt.html
- Schwangerschaftsabbrüche, 2017, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Gesundheit/Schwangerschaftsabbrueche/_inhalt.html
- Sozialberichterstattung, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Sozialberichterstattung/_inhalt.html
- Geburten, 2017, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Geburten/_inhalt.html
- Verteilung der Bevölkerung in Deutschland nach Religionszugehörigkeit, 2010. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/701006/umfrage/verteilung-der-bevoelkerung-in-deutschland-nach-religionszugehoerigkeit/>
- Anzahl der Alleinerziehenden in Deutschland nach Geschlecht von 2000 bis 2017, abgerufen am 2. Juni 2019: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/318160/umfrage/alleinerziehende-in-deutschland-nach-geschlecht/>

Weiterführende Literatur



Ackeret, Markus: Von „Hamsterkäufen“ kann keine Rede sein, zitiert nach: <https://www.nzz.ch/international/europa/zivilschutz-in-deutschland-von-hamsterkaeufen-kann-keine-rede-sein-ld.112820>

Arndt, Adolf: Demokratie – Wertesystem des Rechts, in: ders./Michael Freund (Hrsg.), Notstandsgesetz – aber wie?, Köln 1962, S. 7 ff.

B. Braun: Infektionsprävention in Flüchtlingsunterkünften. 2016. (*Werbefroschüre mit Erfahrungsaufbereitung Flüchtlingskrise*).

Badura, Peter: Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsgewohnheitsrecht, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band XII, 3. Aufl., Heidelberg 2014, § 270.

Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz, Epping/Hillgruber, https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/komm/BECKOK_28_BandVerfR/cont/BECKOK%2Ehtm

Becker, Nicole: Emergency Shelters for Humanitarian Aid after Natural Disasters, Dissertation Universität Florenz, 2008.

Beermann / Rexroth / Kirchner / Kühne / Vygen / Gilsdorf: Asylsuchende und Gesundheit in Deutschland. Überblick über epidemiologisch relevante Infektionskrankheiten. Deutsches Ärzteblatt, Jg. 112, Heft 42, 16. Oktober 2015.

Benda, Ernst: Die Notstandsverfassung, 10. Aufl., München 1968.

Berliner Feuerwehr: Forschungsprojekt TankNotStrom - Energie- und Kraftstoffversorgung von Tankstellen und Notstromaggregaten bei längerfristigem Stromausfall, Berlin 2012.

Beßlich, Wolfgang: 5 Jahre Notstandsgesetzgebung. Eine Zwischenbilanz, Bad Honnef, 1973.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Der verdrängte Ausnahmezustand, in: Neue Juristische Wochenschrift 1978, S. 1881 ff.

Brenner, Michael: Kommentierung zu Art. 80a GG, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 7. Aufl., München 2018.

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK): BBK-Glossar - Ausgewählte zentrale Begriffe des Bevölkerungsschutzes, 2. überarbeitete Auflage, Bonn September 2018.

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Trinkwassernotbrunnen. Wasserversorgung in Extremsituationen, Bonn 2013.

Centre for Strategic and International Studies. Denial, Delay, Diversion. Tackling Access Challenges in an Evolving Humanitarian Landscape. September 2019.

City of New York: Hurricane Sandy After Action – Report and Recommendations to Mayor Michael R. Bloomberg, May 2013.

Daleki, Wolfgang: Artikel 80a des Grundgesetzes und die Maßnahmen zur Erhöhung der Verteidigungsbereitschaft, Berlin 1985.



- Daleki, Wolfgang: Die formellen Voraussetzungen für die Einführung einer Warenbewirtschaftung, in: DÖV 1984, S. 706 ff.
- Deppenheuer, Otto: Kommentierung zu Art. 80a GG, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Begr.), Grundgesetz-Kommentar, Loseblattsammlung (63. Lfg., Okt. 2011).
- Deutsches Rotes Kreuz: Die vulnerable Gruppe „ältere und pflegebedürftige Menschen“ in Krisen, Großschadenslagen und Katastrophen – Teil 1, Schriften der Forschung – Band 6, Berlin 2018.
- Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung, Drogen- und Suchtbericht Oktober 2018, Berlin 2018.
- Enzensberger, Hans Magnus: Was da im Bunker sitzt, das schlottert ja, in: Der Spiegel, Nr. 46 v. 7.11.1966, S. 78.
- Epping, Volker: Kommentierung zu Art. 115 GG, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Begr.), Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung (81. Lfg., Sept. 2017), Art. 115a.
- Erber, Christoph /Randolf Carr/Jamel Flitti: Von den Abgründen der neuen globalen Unordnung – Ein Bericht zur 54. Münchner Sicherheitskonferenz, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 2018, S. 217 ff.
- Erkens, Harald: Die Krisenmechanismen des Grundgesetzes im Wandel der Bedrohungslagen. Was ist und wozu taugt die Notstandsverfassung?, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 2017, S. 485 ff.
- Erkens, Harald: Neues Spiel – alte Regeln? Der Einsatz der Streitkräfte im Innern im Lichte der aktuellen Basisdokumente – Teil 1, in: Bundeswehrverwaltung 2019, S. 73 ff.
- Erkens, Harald: Neues Spiel – alte Regeln? Der Einsatz der Streitkräfte im Innern im Lichte der aktuellen Basisdokumente – Teil 2, in: Bundeswehrverwaltung 2019, S. 97 ff.
- Erkens, Harald: Staat extrem: Der Ausweichsitz als Anschauungsobjekt rechtlicher Resilienz im Ausnahmezustand, in: Thomas Jäger/Anna Daun/Dirk Freudenberg (Hrsg.), Politisches Krisenmanagement, Band 2, Wiesbaden 2018, S. 79 ff.
- Fassbender, Bardo: Militärische Einsätze der Bundeswehr, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band XI, 3. Aufl., Heidelberg 2013, § 244.
- Franke, Dieter: „Ein Haus im Wandel der Zeit“, in: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.), 50 Jahre Zivil- und Bevölkerungsschutz in Deutschland, Bonn 2008, S. 10 ff.
- Freund, Michael: Demokratie – Wagnis des Vertrauens, in: Adolf Arndt/Michael Freund (Hrsg.), Notstandsgesetz – aber wie?, Köln 1962, S. 67 ff.
- Friedrich, Jörg: Yalu. An den Ufern des dritten Weltkrieges, Berlin 2007.
- Fuchs / Busch / Lange et al.: Prevalence and patterns of morbidity among adults in Germany. Results of the German telephone health interview survey German Health Update 2009. Bundesgesundheitsblatt 55(4), 2012.
- Fukuyama, Francis: The End of History and the Last Man, New York 1992.



Gramm, Christof /Mareike Wittenberg: Kommentierung zu Art. 115a GG, in: Bruno Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein (Begr.), Kommentar zum Grundgesetz, 14. Aufl., Köln 2018.

Gujer, Eric: Die militärische Logik ist zurück in Europa, in: Neue Zürcher Zeitung v. 12.01.2018, zitiert nach xxx

Hanske, Barbara: Die Überlebenden werden die Toten beneiden – Ärzte warnen vor dem Atomkrieg. Materialien des Hamburger Medizinischen Kongresses zur Verhinderung des Atomkrieges vom 19./20. September 1981, Köln 1982.

Hernekamp, Karl-Andreas: Kommentierung zu Art. 80a GG, in: Ingo von Münch/Philip Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 6. Aufl., München 2012.

Herzog, Roman: Kommentierung zu Art. 80a GG, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Begr.), Grundgesetz-Kommentar, Loseblattsammlung (Erstkommentierung, Stand: 1970).

Hesse, Konrad: Das neue Notstandsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Karlsruhe 1968.

Heun, Werner: Kommentierung zu Art. 80a GG, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 3, 3. Aufl., Tübingen 2015.

Hieber, Saskia: Chinas globaler Gestaltungsanspruch, in: Florian Hahn (Hrsg.), Sicherheit für Generationen. Herausforderungen der neuen Weltordnung, Berlin 2017, S. 31 ff.

Isensee, Josef: Resilienz von Recht im Ausnahmefall, in: Kai von Lewinski (Hrsg.), Resilienz des Rechts, Baden-Baden 2016.

Jaspers, Karl: Wohin treibt die Bundesrepublik? Tatsachen, Gefahren, Chancen, München 1966.

Johann, Christian (Hrsg.): DRK-Gesetz, Handkommentar, Nomos-Verlag, Baden-Baden 2019.

Kägi, Werner: Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, Zürich 1945.

Kallerhoff, Dieter /Karen Keller: Kommentierung zu § 95 VwVfG Bund, in: Paul Stelkens/Heinz Joachim Bonk/Michael Sachs (Hrsg.), Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Aufl., München 2018.

Kamp, Karl-Heinz /Wolfgang Rudischhauser: Der INF-Vertrag – Europa muss handeln, Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Arbeitspapier Sicherheitspolitik Nr. 29/2018.

Katastrophenforschungsstelle: Policy Paper - Sicherstellung der Versorgung hilfs- und pflegebedürftiger Menschen im Katastrophenfall, KFS Arbeitsmaterial Nr.06. Berlin 2019.

Kingreen, Thorsten: Vorrang und Vorbehalt der Verfassung, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band XII, 3. Aufl., Heidelberg 2014, § 263.

Klaus H. Rewermann, Notstandsgesetze. Rettung oder Gefährdung der Demokratie?, Köln 1966.



Klein, Eckart: Innerer Staatsnotstand, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band XII, 3. Aufl., Heidelberg 2014, § 280.

Klinkenberg, Michael: Die neue Konzeption der Bundeswehr, Kommentar in: Bundeswehrverwaltung 2018, S. 227.

Kloepfer, Michael: Handbuch des Katastrophenrechts, Baden-Baden 2015.

Kötter, Matthias: Pfade des Sicherheitsrechts, Baden-Baden 2008.

Kreutzmann / Schütte (Hrsg.) After the Flood in Pakistan. Berlin Geographical Papers 38. Berlin 2011.

Krings, Günter /Christian Burkiczak: Bedingt abwehrbereit? – Verfassungs- und völkerrechtliche Aspekte des Einsatzes der Bundeswehr zur Bekämpfung neuer terroristischer Gefahren im In- und Ausland, in: Die Öffentliche Verwaltung 2002, S. 501 ff.

Ladiges, Manuel: Verfassungsrechtliche Grundlagen für den Einsatz der Streitkräfte, in: Juristische Schulung 2015, S. 598 ff.

Lange, Hans-Jürgen /Christian Endreß, Der Bevölkerungsschutz im System der Inneren Sicherheit, in: Christoph Unger/Thomas Mitschke/Dirk Freudenberg (Hrsg.), Krisenmanagement – Notfallplanung – Bevölkerungsschutz. FS 60 Jahre Ausbildung im Bevölkerungsschutz, Berlin 2013, S. 559 ff.

Lemler, Kai: Sicherheitskonzepte in asymmetrischen Konflikten, Baden-Baden 2017.

Lenz, Carl Otto: Kommentar zur Notstandsverfassung des Grundgesetzes, Frankfurt a.M. 1971.

Maninger, Stephan: Nichtstaatliche Akteure als Verursacher von Katastrophen: eine Bestandsanalyse, in: Christoph Unger/Thomas Mitschke/Dirk Freudenberg (Hrsg.), Krisenmanagement – Notfallplanung – Bevölkerungsschutz. Festschrift 60 Jahre Ausbildung im Bevölkerungsschutz, Berlin 2013, S. 599 ff.

Mann, Thomas: Kommentierung zu Art. 80a GG, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 8. Aufl., München 2018.

März, Wolfgang: Äußerer Staatsnotstand, Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band XII, 3. Aufl., Heidelberg 2014, § 281.

Meyer-Teschendorf, Klaus-Georg: Bevölkerungsschutz im Spannungsfeld des Föderalismus, in: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.), 50 Jahre Zivil- und Bevölkerungsschutz in Deutschland, Bonn 2008, S. 97.

Meyer-Teschendorf, Klaus-Georg: Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen für den Bevölkerungsschutz, in: Deutsches Verwaltungsblatt 2009, S. 1221 ff.

Müller, Björn: Militärkooperationen für die neue Seidenstraße, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 17.07.2019, zitiert nach: XXX.

Nellner, Werner: Das Gesundheitswesen in der Bundesrepublik in Krisen und im Verteidigungsfall, I. Teil, in: Zivilverteidigung 1/1979, S. 32 ff.

Nellner, Werner: Das Gesundheitswesen in der Bundesrepublik in Krisen und im Verteidigungsfall, II. Teil, in: Zivilverteidigung 2/1979, S. 36 ff.



- Neuneck, Götz: Nukleare Rüstungskontrolle: Stand und zentrale Herausforderungen, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 2018, S. 581 ff.
- NRC / IKEA Foundation: Sustainable Settlements – Maximising the Social, Environmental and Economic Gains in Humanitarian Displacement Settings, 2017.
- Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA): Breaking the impasse – Reducing protracted internal displacement as a collective outcome, OCHA Policy and Studies Series, United Nations 2017.
- Oldiges, Martin: Wehr- und Zivilverteidigungsrecht, in: Norbert Achterberg/Günter Püttner/Thomas Würtenberger (Begr.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band 3, 3. Aufl., Heidelberg 2013, § 74.
- Panda, Rajaram: Japan's Disaste Response Management - Lessons for the World, Journal of Defence Studies, Vol. 6 No. 1., Januar 2012.
- Rabe, Heike / Deutsches Institut für Menschenrecht: Effektiver Schutz vor geschlechterspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften, Berlin 2015.
- Reimer, Philipp: Das Staatsrecht des Notstands in Deutschland, in: Arno Scherzberg/Osman Can/Ilyas Dogan (Hrsg.), Der Rechtsstaat in Zeiten von Notstand und Terrorabwehr, Berlin 2019, S. 83 ff.
- Robert Koch-Institut (Hrsg.): Gesundheit in Deutschland – die wichtigsten Entwicklungen. Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Gemeinsam getragen von RKI und Destatis, Berlin 2016.
- Römer, Peter: Notstandsgesetze, Neuwied 1968.
- Rudischhauser, Wolfgang /Peter Kolb/Angela Mehrer/Stefan Lukas/Marius Paradies: Sicherheit in Europa – Hindernisse und Möglichkeiten einer europäischen Sicherheitspolitik, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 2018, S. 181 ff.
- Sannwald, Rüdiger: Kommentierung zu Art. 80a GG, in: Bruno Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein (Begr.), Kommentar zum Grundgesetz, 14. Aufl., Köln 2018.
- Schmitt, Werner: Die Notstandsgesetze, 2. Auflage, Bad Honnef 1969.
- Schnapauff, Klaus-Dieter: Kommentierung zu Art. 80a GG, in: Dieter Hömig/Heinrich Amadeus Wolff (Hrsg.), Grundgesetz, Handkommentar, 11. Aufl., Baden-Baden 2016.
- Seliger, Marco: Mit Panzern durch Deutschland, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 11.06.2018, S. 8.
- Statistisches Bundesamt / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung / bpb: Datenreport 2018 – Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2018.
- Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, München 1980.
- Stöver, Bernd: Der Kalte Krieg. Geschichte eines radikalen Zeitalters, München 2007.
- Stürmer, Michael: Wendezeiten – Krisenzeiten – Vorkriegszeiten, in: Florian Hahn (Hrsg.), Sicherheit für Generationen. Herausforderungen der neuen Weltordnung, Berlin 2017, S. 15 ff.
- Surber, Michael: Die Renaissance der Großmanöver, in: Neue Zürcher Zeitung v. 11.09.2018, zitiert nach: xxx.



Velte, Birgit – Frank Jörres: The Role of Information in Disasters – What Can we learn from the 2011 Japan Earthquake? Beitrag zum Forschungsprojekt “Communicating Disaster” des Zentrums für interdisziplinäre Forschung der Universität Bielefeld, 2012.

Verfassung ohne Ernstfall: der Rechtsstaat, in: Anton Peisl/Armin Mohler (Hrsg.), Der Ernstfall, Frankfurt a. M., Berlin, Wien 1979, S. 98 ff.

von Kalckreuth, Jürg: Gesundheitssicherstellung der Bevölkerung und der Streitkräfte im Frieden und im Kriege, in: Zivilverteidigung 1/1985, S. 24 ff.

Wilke, Dieter: Notstandsverfassung und Verordnungsrecht, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1969, S. 917 ff.

Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages: Aktueller Begriff - Binnenvertriebene, Nr. 99/09, 18. November 2009.

Internetquellen

- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Die Medizinische Taskforce (MTF).
https://www.bbk.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/Schutz_der_Gesundheit/MTF/MTF_node.html
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF): Aktuelle Zahlen zu Asyl im April 2019.
<http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-april-2019.html?nn=1694460> und
https://www.destatis.de/DE/Home/_inhalt.html
- Bundesgesundheitsministerium: Zahlen und Fakten zur Pflegeversicherung.
https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/Downloads/Statistiken/Pflegeversicherung/Zahlen_und_Fakten/Zahlen_und_Fakten_11_07_2018.pdf
- Deutsches Rotes Kreuz (DRK), Genfer Abkommen – leicht verständlich.
<https://www.drk.de/das-drk/auftrag-ziele-aufgaben-und-selbstverstaendnis-des-drk/ueberblick/genfer-abkommen/leicht-verstaendlich/der-grundsatz-der-genfer-abkommen/>, abgerufen am 28. Mai 2019.
- Gesundheitsberichterstattung des Bundes: Schwerbehinderte Menschen mit Ausweis in 2017.
http://www.gbe-bund.de/oowa921-install/servlet/oowa/aw92/dboowasys921.xwdevkit/xwd_init?gbe.isgbetol/xs_start_neu/&p_aid=i&p_aid=94449198&nummer=218&p_sprache=D&p_indsp=115&p_aid=26883010
- Global Protection Cluster. Cash-based Interventions and IDP Protection.
<http://www.globalprotectioncluster.org/tools-and-guidance/essential-protection-guidance-and-tools/cash-based-interventions-and-idp-protection/>
- Global Shelter Cluster: Who we are. <https://www.sheltercluster.org/global>
- Götttsche, Florian: Schutzsuchende in Deutschland, Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) 14. November 2018.



- <https://www.bpb.de/nachschlagen/datenreport-2018/bevoelkerung-und-demografie/277849/schutzsuchende-in-deutschland>
- Humanitarian Response: What is the Cluster Approach?
<https://www.humanitarianresponse.info/en/about-clusters/what-is-the-cluster-approach>
 - Informationen zu humanitären Operationen weltweit:
<https://www.humanitarianresponse.info/>
 - Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC): <http://www.internal-displacement.org/internal-displacement>
 - Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC): Who are internally displaced people?
<http://www.internal-displacement.org/internal-displacement>
 - International Strategy for Disaster Reduction (ISDR), Terminology, Stand: 2. Februar 2017.
<https://www.unisdr.org/we/inform/terminology>
 - IOM Displacement Tracking Matrix: <http://www.globaldtm.info/>
 - Militärübung Defender Europe 2020:
<https://www.bundeswehr.de/de/organisation/streitkraeftebasis/uebungen/defender-europe-20>
 - NATO, Resilienz-Strategie.
https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm.
 - OCHA, Informationen zu „internal Displacement“:
<https://www.unocha.org/es/themes/internal-displacement>
 - REACH Initiative. Informing More Effective Humanitarian Action:
<https://www.reach-initiative.org/wp-content/cache/all/index.html>
 - Staud, Toralf: Straf- und Gewalttaten von rechts: Was sagen die offiziellen Statistiken? 13.11.2018.
<https://www.bpb.de/politik/extremismus/rechtsextremismus/264178/pmk-statistiken#footnode2-3>
 - World Food Programm (WFP): Food Assistance – Cash and in-kind.
<https://www1.wfp.org/in-kind-food-distribution>

Interviews

- Marc-André Souvignier, Leiter „Surge Capacity“, DRK-Generalsekretariat, 30.4.2019 in Berlin.
- Wolfgang Friedrich, Fachreferent „Shelter“, DRK-Generalsekretariat, 30.4.2019 in Berlin.
- Kai Ritter-Kittelmann, Fachberater Betreuungsdienst der Landesbereitschaftsleitung, DRK Sachsen, 7.5.2019 per Telefon.
- Christoph Brodesser, Abteilungsleiter Nationale Hilfsgesellschaft DRK LV Westfalen-Lippe, am 15.5.2019 per Telefon.
- Martin Bullermann, Bundesbereitschaftsleiter DRK, am 15.5.2019 per Telefon.
- Stefan Oppitz, von 2015 bis 2016 Teamleiter der Erstaufnahmeeinrichtung Frankenberg / Freiberg, 16.5.2019 per Telefon.

- Cecilia Schmölzer, IFRC Shelter Research Unit, 16.5.2019 per Telefon.
- René Burfeindt, Referent Katastrophenschutz des DRK LV Hamburg, schriftlich.
- Giulio Gullotta, Abteilungsleiter III – Wissenschaft und Technik, Dr. med Christa-Maria Krieg, Referatsleiterin III.4, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK), am 17.5.2019 in Bonn.
- Roope Siirtola, Project Officer Arctic Disaster Management, Finnish Red Cross, 20.05.2019 per Telefon.
- Peter Ossowski, Leiter des DRK-Logistikzentrums Berlin-Schönefeld, 29.5.2019 in Berlin.
- Expertenworkshop mit Vertretern der fünf Hilfsorganisationen am 10.5.2019 in Berlin (Frank Jörres, DRK-Bundeskatastrophenschutzbeauftragter, Günter Esser, DRK, Julian Brückner, MHD, Sylvia Schäfer, ASB, Anne Ernst, JUH, Andreas Klingberg, DLRG).
- DRC Camp Coordinator Iraq, 5.8.2019.
- IOM Camp Coordinator Iraq, 6.8.2019.
- UNHCR Field Officer Central Iraq, 11.11.2019.
- Interview mit einem NATO Civil Expert for Mass Population Movements

