

DStGB

DOKUMENTATION N^o 162



Bevölkerungsschutz in Städten und Gemeinden



DStGB
Deutscher Städte-
und Gemeindebund
www.dstgb.de



Bundesamt
für Bevölkerungsschutz
und Katastrophenhilfe

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	1		
Vorwort des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe	2		
A Akteure und Verfahren im Bevölkerungsschutz	3	III Risikokommunikation als kontinuierlicher und interaktiver Prozess im Bevölkerungsschutz	19
I Zivil- und Katastrophenschutz: Zuständigkeiten und Grundsätze der Amtshilfe	3	IV Die heutige Konzeption der Warnung der Bevölkerung	21
II Ehrenamt im Bevölkerungsschutz – So spielen die Akteure zusammen	5	V Krisenmanagement	24
III Rolle der kommunalen Unternehmen im Bevölkerungsschutz	8	VI Lagebilder im Krisenfall: Neue Perspektiven	28
IV Internationaler Bevölkerungsschutz: Quo vadis EU-Katastrophenschutzverfahren?	9	C Ergänzende Potenziale im Bevölkerungsschutz	31
B Risiko- und Krisenmanagement	13	I Die ergänzende Ausstattung des Katastrophenschutzes der Länder durch den Bund	31
I Anpassung an den Klimawandel: Gesamtgesellschaftliche Aufgabe an der Schnittstelle von Risiko- und Krisenmanagement	13	II Gesundheitlicher Bevölkerungsschutz	33
II Das Integrierte Risikomanagement: Enge Zusammenarbeit für den Schutz der Bevölkerung	16	III Kompetente Unterstützung der kommunalen Gefahrenabwehr durch den Bund bei komplexen CBRN-Ereignissen	35
		IV Bundesanstalt Technisches Hilfswerk – Unterstützungsmöglichkeiten der kommunalen Gefahrenabwehr	38

IMPRESSUM

Herausgeber:

Deutscher Städte und Gemeindebund (DStGB)

Redaktion:

Finn-Christopher Brüning (DStGB)

Autoren:

Finn-Christopher Brüning (DStGB), Marc Elxnat (DStGB).

Zivil- und Katastrophenschutz: Zuständigkeiten und Grundsätze der Amtshilfe

Clemens Hageböling (Referat II.1), Bernd Johnen (Referat II.1), Philipp Wilding (Referat II.1)

Ehrenamt im Bevölkerungsschutz – So spielen die Akteure zusammen

Marion Heymel (Referat II.1)

Internationaler Bevölkerungsschutz

Elena Weber (Referat II.6)

Anpassung an den Klimawandel: gesamtgesellschaftliche Aufgabe an der Schnittstelle von Risiko- und Krisenmanagement

Christina Nikogosian (Referat II.3)

Das Integrierte Risikomanagement: Enge Zusammenarbeit für den Schutz der Bevölkerung

Alexander Esser (Referat II.1), Bianca Straube (Referat II.4), Eva Stock (Referat II.4)

Risikokommunikation als kontinuierlicher und interaktiver Prozess im Bevölkerungsschutz

Lisa Zehner (Referat II.2)

Die heutige Konzeption der Warnung der Bevölkerung

Daniel Tuttenj (Referat I.2)

Krisenmanagement

Jürgen Strauß (Referat I.1)

Lagebilder im Krisenfall: Neue Perspektiven

Dr. Fabian Löw (Referat I.1), Dr. Michael Judex (Referat I.1), Nathalie Schopp (Referat I.3), Dr. Jutta Helmerichs (Referat I.3)

Die ergänzende Ausstattung des Katastrophenschutzes der Länder durch den Bund

Jürgen Ritter (Referat III.5)

Gesundheitlicher Bevölkerungsschutz

Sven Braune (Referat III.4), Benedikt Walkenbach (Referat III.4)

Kompetente Unterstützung der kommunalen Gefahrenabwehr durch den Bund bei komplexen CBRN-Ereignissen

Adrian Gärtner (Referat III.2), Domenica Schunke (Referat I.5)

THW

Dr. Katrin Vierhuß-Schloms (Referat E1, THW-Leitung)

Bildnachweise:

Bundeswehr/Schmidt (Titel li.), Bundeswehr/Weinrich (Titel re.); Bildkraftwerk/Jürgen Schulzki (S. 2); Bernd Johnen (S. 3); Sanitätsregiment 1 (S. 4); Bundeswehr/Weinrich (S. 5); BMI (S. 6); tonefotografia/Fotolia.com (S. 8); artjazz/Fotolia.com (S.9 oben), Sebastian Lörcher (S. 9 unten); Sebastian Lörcher (S. 10); contrastwerkstatt/Fotolia.com (S. 11); Benedict Rottmann/pixabay.com (S. 13); Gerald Altmann/pixabay.com (S. 16); Staatliche Kunstsammlungen Dresden; Foto: Karpinski (S. 18); Gerald Altmann/pixabay.com (S. 19); BBK (S. 21); BBK (S. 22 oben, S. 22 unten); BKW/Bernd Lammel (S. 25); wellphoto/Fotolia.com (S. 27); Bernd Johnen (S. 28 oben); Copernicus Emergency Management Service (© European Union, 2012-2020), EMSN069, EMSR361, EMSR276, ENMSR071, EMSN068, EMSN076), Bearbeitung: Copernicus Fachkoordination im BBK (S. 28 unten); Prof. Dr. Harald Karutz (S. 30); Bildkraftwerk/Christian Bargon (S. 31); DLR (S. 33); Holger Mies, DRK OV Altenkirchen-Hamm (S. 34); Bernd Johnen (S. 35 oben, S. 35 unten); Feuerwehr Köln, Analytische Task Force (S. 36); © GKT/BBK 2021, © GeoBasis-DE/BKG 2020 (S. 37 oben), BBK (S. 37 unten); THW Remscheid, EliasElGhorchi (S. 38).

Gestaltung und Satz:

W&S Epic GmbH, Burgwedel

VORWORT

Der Bevölkerungs- und Katastrophenschutz hat in den Kommunen eine herausragende Bedeutung. Egal ob Starkregenereignisse, Waldbrände aufgrund von Dürre oder Chemieunfälle – die Menschen wenden sich zunächst an die kleinste Verwaltungseinheit: ihre Gemeinde, ihre Stadt. Sie erwarten Sicherheit nach außen und nach innen. Aus diesem Grund ist die enge Zusammenarbeit mit allen Akteuren im Fall einer Katastrophe ein substantielles Anliegen. Neben der Zusammenarbeit mit dem Rettungsdienst, dem THW sowie der Bundeswehr zur Verbesserung des Bevölkerungsschutzes beziehungsweise der Katastrophenhilfe ist die Partnerschaft mit dem BBK für den Deutschen Städte- und Gemeindebund von essenzieller Bedeutung.

Nicht zuletzt aufgrund der Hochwasserkatastrophe in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen etwa ist eine neue Debatte darüber entbrannt, wie die Bevölkerung im Katastrophenfall zu warnen ist. Die klassische Sirene sollte weiterhin Bestandteil eines Warnsystems vor Ort sein, das darüber hinaus aber auch auf Warndienste via Smartphone und Cell Broadcasting setzen muss. Zudem hat die weltweite Corona-Pandemie die bereits bestehenden Probleme in unseren Hilfsorganisationen wieder in Erinnerung gerufen. So wirkt sich der demografische Wandel auch auf den Fachkräftemangel in den Verwaltungen sowie im ehrenamtlichen Rettungsdienst aus. Vor allem dürfen wir aber auch die massiven Auswirkungen des Klimawandels nicht vergessen. Extreme Wetterereignisse sowie der klimaneutrale Umbau unserer Energiewirtschaft stellen sowohl örtliche als auch überörtliche Sicherheitseinrichtungen immer wieder vor enorme Herausforderungen. Es gibt kaum noch eine Kommune in Deutschland, die nicht von Trockenheit betroffen ist. Dies gefährdet nicht nur die Versorgungssicherheit mit dem wichtigsten Lebensmittel Wasser, sondern wirft auch Fragen zu Notfallprioritäten und strategischen technischen Reserven auf.

Eine Reform des Bevölkerungs- und Katastrophenschutzes und eine Anpassung an aktuelle und künftig zu erwartende Herausforderungen ist unausweichlich. Hier möchte sich auch der Deutsche Städte- und Gemeindebund aktiv beteiligen und kritisch hinterfragen, welche veralteten Strukturen einer Überarbeitung bedürfen.

Die vorliegende Dokumentation steht für die gute partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Kommunen und dem BBK. Ziel der Beiträge ist es, allen Mitarbeitenden der Verwaltungen, der Selbstverwaltung sowie der interessierten Bevölkerung die Grundsätze, Aufgaben und Möglichkeiten des Bevölkerungsschutzes verständlich aufzuzeigen.

Berlin, im August 2021



Dr. Gerd Landsberg



Dr. Gerd Landsberg,
Geschäftsführendes
Präsidialmitglied des
Deutschen Städte- und
Gemeindebundes

VORWORT DES BUNDESAMTES FÜR BEVÖLKERUNGSSCHUTZ UND KATASTROPHENHILFE



Präsident Armin Schuster

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir befinden uns in einer nationalen und internationalen Krisensituation. Die Corona-Pandemie sowie die extremen Hochwasserereignisse in West- und Süddeutschland haben den Bevölkerungsschutz neu in den Fokus gerückt. Auch und vor allem auf der kommunalen Ebene hat das Thema Konjunktur. Viele haben erkannt, wie wichtig eine gut informierte, eine gut vorbereitete Bevölkerung und ein gut aufgestelltes Hilfeleistungssystem sind – ein System, bei dem möglichst ein Zahnradchen perfekt ins andere greift. Wir möchten dazu beitragen, unsere Gesellschaft widerstandsfähiger gegenüber Krisen zu machen und hierzu auch mit den Bürgerinnen und Bürgern ins Gespräch kommen.

Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) verfügt in diesem System als Dienstleister im Bevölkerungsschutz über ein umfangreiches Leistungsangebot sowie bundesweit einmalige Erfahrungen. Unsere Expertise, von der Bund, Länder, Kommunen sowie die im Bevölkerungsschutz mitwirkenden Organisationen und Unternehmen kritischer Infrastrukturen in vielerlei Hinsicht profitieren können, scheint allerdings noch nicht ausreichend bekannt. Seit meinem Amtsantritt als neuer Präsident des BBK im November vergangenen Jahres sind viele Fragen an mich herangetragen worden. Eine Frage sticht seither hervor: „Welche Aufgaben erfüllt eigentlich das BBK?“

Auch vor diesem Hintergrund haben wir im März eine Offensive für den Bevölkerungsschutz gestartet. Mit dem verkündeten Konzept zur „Stärkung des Bevölkerungsschutzes durch Neuausrichtung des BBK“ werden wir unsere vorhandenen Kompetenzen zukünftig noch stärker einbringen. Wir erschließen zudem weitere wichtige Themenfelder, um allen Akteuren im Zivil- und Katastrophenschutz als verlässlicher und sichtbarer Dienstleister in allen Anliegen des Bevölkerungsschutzes zur Seite zu stehen. Dabei denken wir nicht nur an das Szenario einer Pandemie, sondern etwa auch an Dürren, Waldbrände, Hochwasser, Stürme, Erdbeben, Cyberangriffe, Terrorismus und kriegerische Auseinandersetzungen und deren mögliche Folgen für unsere kritischen Infrastrukturen.

Herzstück unserer Reform ist das Gemeinsame Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz, das wir im BBK einrichten wollen. Wir wollen Netzwerk-Plattform, Knotenpunkt, Koordinator und gefragter Dienstleister für die vielfältigen Akteure im Bevölkerungsschutz sein – im Bund einschließlich der Bundeswehr, in den Ländern und den Kommunen, in den Hilfsorganisationen und den überwiegend freiwilligen Feuerwehren sowie beim THW. In vielen weiteren zentralen Bereichen werden wir unsere Unterstützung insbesondere auch der Kommunen weiter ausbauen, etwa im gesundheitlichen Bevölkerungsschutz, der Geokompetenz und Lageerfassung, beim Ausbau des Sirennetzes und Härtung der Trinkwassernetzversorgungssysteme sowie bei der Aus- und Fortbildung und Helfergewinnung im Ehrenamt.

Ich lade Sie herzlich dazu ein, dies und weitere Aspekte der Neujustierung auf unserer Website unter www.bbk.bund.de nachzulesen.

Mit der – gemeinsam mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund erstellten – dritten Neuauflage der Dokumentation „Bevölkerungsschutz in Städten und Gemeinden“ möchten wir Ihnen einen kleinen Aufgabenausschnitt aus den vielfältigen und kommunal-relevanten Themen unseres Hauses geben, angereichert um Handlungsempfehlungen und weitergehende Informationsangebote. Seit der letzten Auflage konnten wieder viele neue Entwicklungen berücksichtigt werden, die hoffentlich auf Ihr Interesse stoßen.

Kommen Sie nach der Lektüre der Beiträge gerne mit uns ins Gespräch. Wir freuen uns auf einen konstruktiven Austausch und die weitere Zusammenarbeit mit Ihnen im Interesse eines effektiven Zivil- und Katastrophenschutzes in Deutschland.

Mit herzlichen Grüßen

Ihr

Armin Schuster
Präsident



A Akteure und Verfahren im Bevölkerungsschutz

I ZIVIL- UND KATASTROPHENSCHUTZ: ZUSTÄNDIGKEITEN UND GRUNDSÄTZE DER AMTSHILFE

In Deutschland können die Bürgerinnen und Bürger bei allen denkbaren Gefahren auf den Zivil- und Katastrophenschutz sowie die Gefahrenabwehr vertrauen. Aber was bedeutet eigentlich Zivilschutz und wie sind die Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und Kommunen verteilt? Wer macht was? Und auf welcher Grundlage kommen Einsatzkräfte wie beispielsweise die Streitkräfte außerhalb ihrer originären Zuständigkeit zum Einsatz?

1. Zuständigkeiten im Zivil- und Katastrophenschutz

Der Schutz der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland folgt der durch das Grundgesetz vorgeschriebenen föderalen Kompetenzverteilung. Danach obliegt der Schutz vor großen Unglücken und Katastrophen als Teil der allgemeinen Gefahrenabwehr den Ländern („Katastrophenschutz“). Aufgaben im Brandschutz und Rettungsdienst sind Teil der kommunalen Selbstverwaltung. Der Bund hat demgegenüber die Aufgabe, die Bevölkerung vor kriegsbedingten Gefahren zu schützen („Zivilschutz“). Gesetzliche Grundlage für die Aufgaben des Bundes im Zivil- und Katastrophenschutz ist das Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (ZSKG). Die Länder haben daneben eigenständige Gesetze für den Katastrophenschutz erlassen. Oftmals regeln diese Gesetze auch die Strukturen der Feuerwehr und des Rettungsdienstes, da sie wichtige Hilfeleistungskomponenten im Katastrophenschutz darstellen.

2. Integriertes Hilfeleistungssystem

Trotz dieser unterschiedlichen Zuständigkeiten sind die Fähigkeiten von Bund und Ländern durch ein sogenanntes „integriertes Hilfeleistungssystem“ miteinander verzahnt. Dies bedeutet, dass die vom Bund im Rahmen des Zivilschutzes den Ländern bereitgestellten Fahrzeuge, Schutzausstattungen und Geräte auch als sogenannte Katastrophenhilfe genutzt werden können. Das heißt, die Länder sind befugt, die „ergänzende Ausstattung des Bundes“ im Katastrophenschutz wie eigene Mittel einzusetzen. Andererseits stellen die in den Ländern im Katastrophenschutz tätigen Organisationen ihre Kräfte und Fähigkeiten ebenso für den Zivilschutz zur Verfügung.

3. Grundsätze der Amtshilfe

Als zusätzliches Kooperationselement, nicht nur im Bereich des Zivil- und Katastrophenschutzes, kann das Instrument der Amtshilfe genutzt werden. Diese zeichnet sich durch eine Beistandsleistung zwischen unterschiedlichen Behörden im Einzelfall aus, die durch unterstützende Maßnahmen auf Grund eines Hilfeleistungersuchens erbracht wird.

Das Grundgesetz (GG) gibt in Art. 35 einen Rahmen für die Amts- und Katastrophenhilfe vor, der durch die Verwaltungsverfahrensgesetze (VwVfG) des Bundes und der Länder konkretisiert wird. Artikel 35 Abs. 1 GG verpflichtet alle Behörden des Bundes und der Länder, sich gegenseitig Amtshilfe zu leisten. Die einzelnen Voraussetzungen und Grenzen sowie die Durchführung und Kostenerstattungen der Amtshilfe sind einfachgesetzlich normiert.



Sonderfälle bundesstaatlicher Hilfe in besonderen Gefahrenlagen und Notfällen werden in Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3 GG festgehalten. Bei Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen können die Länder unter anderem zusätzlich Polizeikräfte anderer Länder, Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen, wie zum Beispiel das Technische Hilfswerk (THW), die Bundespolizei oder die Streitkräfte zur Hilfe anfordern. Bei Naturkatastrophen oder Unglücksfällen, die mehrere Bundesländer betreffen, hat zudem die Bundesregierung, soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, zusätzliche Handlungsoptionen und kann die Bekämpfung eines überregionalen Katastrophennotstands zentral steuern.

4. Zivil-Militärische Zusammenarbeit

Bilder etwa der Bundeswehr im Hochwasser- oder Schnee-Einsatz oder bei der Unterstützung der Kontaktpersonennachverfolgung im Rahmen der Corona-Pandemie hat sicher jeder noch im Kopf.

Ein solches Zusammenwirken von staatlichen oder nichtstaatlichen zivilen Organisationen mit denen der militärischen Verteidigung im Bereich der Landesverteidigung, in der Gefahrenabwehr, dem Katastrophen- und Zivilschutz oder bei Auslandseinsätzen wird als „Zivil-Militärische Zusammenarbeit (ZMZ, engl. Civil-Military Cooperation, CIMIC)“ im Rahmen der Amtshilfemöglichkeiten beschrieben.

Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) fördert, intensiviert und koordiniert im Rahmen seiner Beratungs- und Unterstützungsfunktionen die nationalen und internationalen Netzwerke der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit auf allen staatlichen Ebenen. Dabei fällt insbesondere das Zusammenwirken der Betreiber kritischer Infrastrukturen und der zivilen Hilfsorganisationen mit staatlichen Stellen in den Aufgabenbereich des BBK. Ergänzende Informationen sowie einen Flyer mit den wichtigsten Informationen zur ZMZ stellt das BBK auf seiner Website zur Verfügung.

Die Unterstützungsleistungen der Bundeswehr für die zivilen Organisationen im Rahmen der Amtshilfe nach

Art. 35 Abs. 1 GG sind auf Maßnahmen unterhalb des Einsatzbegriffes des Art. 87a Abs. 2 GG beschränkt. Das bedeutet, dass Soldaten keinerlei Hoheitsgewalt, beispielsweise Feststellung von Personalien oder Verkehrsregelung, ausüben dürfen. Ihre Unterstützung kommt vor allem dort zum Tragen, wo die Durchhaltefähigkeit ziviler Organisationen gestärkt werden muss (z. B. Versorgung, Feldbetten, Feldküchen) oder Personal kurzfristig und / oder in erheblichem Umfang (z. B. zur Deichverstärkung, „Helfende Hände“, Kontaktnachverfolgung Corona-Pandemie) angefordert wird. Daneben verfügt die Bundeswehr über eine Vielzahl von speziellen Geräten und Fahrzeugen (z. B. für geländegängigen Krankentransport oder Pionierunterstützung), die im Wege der Amtshilfe die zivile Seite unterstützen können.

Für Hilfeersuchen in Not- und Katastrophenlagen sind aber auch andere Behörden und Organisationen mindestens genauso gut geeignet oder teilweise sogar besser vorbereitet als die Bundeswehr, da diese originär zuständigen Organisationen in der Fläche präsent, mit den örtlichen Verhältnissen vertraut oder auf die jeweiligen Anforderungen zugeschnitten ausgestattet sind.

Ergänzende Informationen zu den Unterstützungsmöglichkeiten der Bundeswehr im Rahmen der Amtshilfe sowie zum Verfahrensablauf stellt das BBK auf seiner Website zur Verfügung. Hinweise für Antragsteller finden sich zudem in dem Flyer „Amtshilfe durch die Bundeswehr“ des Bundesministeriums der Verteidigung¹. Der Flyer richtet sich in erster Linie an die zuständigen Bearbeiterinnen und Bearbeiter in den Behörden der Landkreise und kreisfreien Städte und gibt einen Überblick über die Prinzipien, die Unterstützungsmöglichkeiten, das Verfahren, die Rechtsgrundlagen und die Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner. Ein Antrag auf Hilfeleistung² durch die Bundeswehr nebst Ausfüllhinweisen³ wird ebenfalls zum Download angeboten.

1 https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Krisenmanagement/Flyer_Amtshilfe_Bundeswehr.pdf?__blob=publicationFile&v=3

2 https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Krisenmanagement/Hilfeleistungsantrag_Bundeswehr.pdf?__blob=publicationFile&v=2

3 https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Krisenmanagement/Ausfuellhilfe_Hilfeleistungsantrag_Bw.pdf?__blob=publicationFile&v=1

II EHRENAMT IM BEVÖLKERUNGSSCHUTZ – SO SPIELEN DIE AKTEURE ZUSAMMEN

Bei der Bewältigung der vielfältigen Aufgaben des Zivil- und Katastrophenschutzes kommt den ehrenamtlichen Helfenden eine herausragende Bedeutung zu. Das Ehrenamt im Bevölkerungsschutz ist eine freiwillige und unentgeltlich übernommene Verpflichtung zur Tätigkeit bei im Bevölkerungsschutz aktiven Organisationen. Ohne dieses freiwillige, ehrenamtliche Engagement von rund 1,7 Millionen im Zivil- und Katastrophenschutz mitwirkenden Helferinnen und Helfern ist der Bevölkerungsschutz in Deutschland nicht denkbar. Die Helfenden bilden das Rückgrat unseres Hilfeleistungssystems. Dieses Engagement zu stabilisieren und für die Zukunft zu sichern – nicht zuletzt mit Blick auf die sozialen und demografischen Veränderungen in unserer Gesellschaft – ist Ziel des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK).

1. Ehren- und Hauptamt im Bevölkerungsschutz vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen Wandels

Im Bevölkerungsschutz sind sowohl ehren- als auch hauptamtliche Kräfte aktiv. Der Großteil der Einsätze, etwa 90 Prozent, wird von ehrenamtlichen Kräften getragen. Die hauptamtlichen Kräfte stellen, vor allem in den Großstädten, die Einsatzbereitschaft sicher. Ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal zwischen Ehren- und Hauptamtlichen ist, dass hauptamtliche Kräfte ein Entgelt für ihre Tätigkeit erhalten und diese hauptberuflich ausüben. Ehrenamtliche Kräfte erhalten in der Regel kein Entgelt, sondern, je nach landesrechtlichen Regelungen, eine Aufwandsentschädigung oder Ähnliches. Außerdem üben diese ihr Ehrenamt hauptsächlich in ihrer Freizeit aus. Es besteht jedoch die Möglichkeit für Ehrenamtliche, sich für Notfalleinsätze von der Arbeit freistellen zu lassen. Hierfür gibt es in jedem Bundesland eigene gesetzliche Regelungen, die es zu beachten gilt. Die Ausgestaltung der Zusammenarbeit von Ehren- und Hauptamtlichen liegt in der Zuständigkeit der jeweiligen Organisationen. Die Mischung aus hauptamtlichen und ehrenamtlichen Strukturen hat sich in der Vergangenheit als Baustein des integrierten Hilfeleistungssystems in Deutschland bewährt. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und des damit verbundenen Rückgangs von ehrenamtlichen



Helfenden des Fachkräftemangels müssen allerdings auch diese Strukturen von den Akteuren im Bevölkerungsschutz neu überdacht werden, um den Auswirkungen des demografischen Wandels entgegenzuwirken und den Bevölkerungsschutz auch zukünftig nachhaltig und personell zu sichern. Hierzu müssen die Gefahrenabwehrbehörden und die Organisationen des Bevölkerungsschutzes Bürgerinnen und Bürger noch stärker motivieren, sich für dieses Ehrenamt zu engagieren. In diesem Zusammenhang muss insbesondere auch das Potenzial von ungebundenen Helfenden sowie von Spontanhelfenden genutzt werden.

2. Akteure im ehrenamtlichen Bevölkerungsschutz

Privatrechtliche Einrichtungen und öffentlich-rechtliche Institutionen arbeiten im Bevölkerungsschutz eng zusammen. Sie leisten schnelle Hilfe, wenn etwas passiert: Bei Bränden, Schadensereignissen, wie Hochwasser sowie in Katastrophenfällen. Erst diese gut verzahnte Zusammenarbeit garantiert den optimalen Schutz der Bevölkerung in Deutschland. Getragen wird dieses gut funktionierende und bewährte integrierte Hilfeleistungssystem in Deutschland vom Engagement und der Expertise ehrenamtlich Tätiger. Tagtäglich übernehmen die ehrenamtlichen Helfenden aller Altersgruppen, mit unterschiedlicher Herkunft und vielseitigem beruflichen Hintergrund sowie ganz individuellen Fähigkeiten im Team freiwillig Verantwortung für das Wohl ihrer Mitmenschen. Diese ehrenamtlichen Helfenden sichern die Einsatzfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Einrichtungen sowie die der privaten Hilfsorganisationen. Sie alle garantieren so den Schutz der Bevölkerung.

Zu den **privatrechtlichen Organisationen** gehören die Hilfsorganisationen. Diese haben sich zur Aufgabe gesetzt, den Menschen oder Tieren in Not zu helfen oder Sachwerte wie besonders geschützte Kulturgüter zu schützen. Hilfsorganisationen, die sich zur Mitwirkung im Zivil- und Katastrophenschutz verpflichtet haben und hierfür allgemein anerkannt wurden, sind insbesondere: der Arbeiter-Samariter-Bund (ASB), die Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft (DLRG), das Deutsche Rote Kreuz (DRK), die Johanniter-Unfall-Hilfe (JUH) und der Malteser Hilfsdienst (MHD).

Zu den **öffentlich-rechtlichen Organisationen** gehören die Regieeinheiten mit dem Dachverband der Arbeitsgemeinschaften der Helfenden in den Regieeinheiten und -einrichtungen des Katastrophenschutzes in der Bundesrepublik Deutschland e.V. (ARKAT), die Feuerwehren mit dem Dachverband Deutscher Feuerwehrverband (DFV) und die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW).

Die **Regieeinheiten** sind Einheiten des deutschen Zivil- und Katastrophenschutzes, die durch die unteren Katastrophenschutzbehörden der Kreise und Städte selbst – in eigener Regie – aufgestellt werden. Diese Einheiten unterstützen die Katastrophenschutzeinheiten der Hilfsorganisationen, der Feuerwehren und des Technischen Hilfswerkes.

Die **Feuerwehren** sind kommunale Einrichtungen zur Abwehr von Gefahren im Brandschutz und für die nicht-polizeiliche Gefahrenabwehr. Aufgrund der flächendeckenden Verfügbarkeit kommt der Feuerwehr bei der Bekämpfung von Großschadensereignissen oder Katastrophen eine zentrale Bedeutung zu. Man unterscheidet zwischen Freiwilligen Feuerwehren, Berufsfeuerwehren, hauptamtlichen Wachen und Werkfeuerwehren. Sofern eine Gemeinde keine Freiwillige Feuerwehr stellen kann, müsste eine sogenannte Pflichtfeuerwehr aufgebaut werden. Rund 95 Prozent der Feuerwehrleute in Deutschland sind ehrenamtlich organisiert und erhalten, außer kleinen Aufwandsentschädigungen je nach Landesregelung, kein Entgelt. Städte müssen in der Regel ab 100 000 Einwohnern eine Berufsfeuerwehr unterhalten. In den hauptamtlichen Wachen werden Feuerwehrmänner und -frauen hauptberuflich gegen Entgelt beschäftigt. Die ehrenamtlichen und hauptamtlichen Kräfte erhalten in der Regel die gleiche Ausbildung. Darüber hinaus sind die meisten Feuerwehren in Verbänden (Landesfeuerwehrverbände, Kommunal-/Stadtfeuerwehrverbände, Kreisfeuerwehrverbände und Regionalfeuerwehrverbände) organisiert. Der Deutsche Feuerwehrverband (DFV) bildet den Dachverband aller Landesfeuerwehrverbände sowie der Berufsfeuerwehren und der Werkfeuerwehren.

Das **THW** ist die Einsatzorganisation des Bundes und gehört als Bundesanstalt zum Geschäftsbereich des Bundesministers des Innern, für Bau und Heimat, die insbesondere technische Hilfe im Zivilschutz leistet. Sie führt Einsätze und Maßnahmen im In- und Ausland im Auftrag der Bundesregierung sowie Hilfeleistung bei Katastrophen, öffentlichen Notständen und Unglücksfällen größeren

Ausmaßes durch und hält für eine Reihe von Schadenslagen die passenden Spezialeinheiten mit fachkundigen Einsatzkräften aus dem gesamten, bundesweiten Einsatzpotenzial bereit. Diese Unterstützung erfolgt auf Anforderung der für die Gefahrenabwehr zuständigen Stellen der Kommunen und Länder.

3. Die Unterstützung des Ehrenamtes im Bevölkerungsschutz durch den Bund

Das BBK führt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags nachhaltige Maßnahmen zur Unterstützung und Förderung des Ehrenamtes im Bevölkerungsschutz durch. Hierzu zählen unter anderem die Entwicklung, Organisation und Weiterentwicklung des BMI-Förderpreises „Helfende Hand“, Sensibilisierungskampagnen, Netzwerkarbeit, Kinder- und Jugendförderung sowie die Initiierung und Begleitung von Forschungsvorhaben.

Der BMI-Förderpreis „Helfende Hand“

Die Helfende Hand ist Deutschlands wichtigste bundesweite Auszeichnung zur Würdigung ehrenamtlichen Engagements im Bevölkerungsschutz und wird jährlich vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) vergeben. Seit 2009 werden jährlich Ideen und Konzepte ausgezeichnet, die das Interesse der Menschen für das



**FÖRDERPREIS
HELFENDE
HAND**
2 0 2 1

Ehrenamt im Bevölkerungsschutz wecken. Zudem werden Unternehmen, Einrichtungen und Personen geehrt, die den ehrenamtlichen Einsatz ihrer Mitarbeitenden vorbildlich begleiten beziehungsweise den Bevölkerungsschutz in besonderer Weise fördern. Der Förderpreis „Helfende Hand“ wird in den Kategorien „Innovative Konzepte“, „Nachwuchsarbeit“ und „Unterstützung des Ehrenamtes“ verliehen. Beim Publikumspreis der Helfenden Hand kann die Öffentlichkeit online für ihre favorisierte Projektidee abstimmen.

Sensibilisierungsmaßnahme „Bevölkerungsschutz braucht viele Talente-mit-dir-für-uns-alle“

Seit 2019 wird die Sensibilisierungsmaßnahme „Bevölkerungsschutz braucht viele Talente mit-dir-für-uns-alle“ für das Ehrenamt im Bevölkerungsschutz durchgeführt. Ziel dieser Fördermaßnahme ist die Stärkung des Ehrenamtes im Bevölkerungsschutz in Deutschland, indem Aufmerksamkeit für das Thema im Allgemeinen und für die Aufgaben des Bevölkerungsschutzes im Besonderen erzeugt wird. Überdies soll die Maßnahme den gesellschaftlichen Mehrwert des Ehrenamtes im Bevölkerungsschutz verdeutlichen und Interesse für eigenes Engagement wecken. Die Kernbotschaft der Maßnahme lautet: Der Bevölkerungsschutz bietet ein breites Betätigungsfeld für persönliche Talente und Interessen. Unabhängig von Bildungsstand, Herkunft und Geschlecht verbindet der Bevölkerungsschutz Menschen – mit/ohne Vorkenntnisse beziehungsweise Spezialwissen. Jeder kann sein Talent einbringen. Hieraus ergibt sich der zentrale Claim des digitalen Auftritts: „Bevölkerungsschutz braucht viele Talente-mit-dir-für-uns-alle“. Die Landingpage für interessierte Bürgerinnen und Bürger ist über die URL <https://mit-dir-fuer-uns-alle.de/> erreichbar. Von dieser Webseite aus werden die Webseiten, der im Bevölkerungsschutz tätigen (Hilfs-)Organisationen (ARKAT, ASB, DFV, DLRG, DRK, JUH, MHD, THW) wie auch die des BBK und der „Helfenden Hand“ verlinkt.

Rettet die Retter: Ein Projekt insbesondere für Kinder

Jungen Menschen die Werte des Helfens nahezubringen, ist der Beginn für eine Kultur des gelebten Miteinanders und des für uns alle unverzichtbaren ehrenamtlichen Engagements. Mit dem Projekt „Rettet die Retter“ sollen gezielt Kindergartenkinder angesprochen werden und so eine Kultur des Helfens schon bei den Kleinsten etabliert werden. Der Film der Augsburger Puppenkiste „Rettet die

Retter – Abenteuereinsatz im Land der Helfer“ soll Kindern schon früh Mut machen, zu helfen und damit letztlich auch den Boden bereiten für eine Kultur des Helfens, aus der heraus ein späteres Engagement in Hilfsorganisationen, der Freiwilligen Feuerwehr oder dem Technischen Hilfswerk erwachsen kann. Ergänzt wird der Film durch ein pädagogisches Begleitkonzept. Das Angebot richtet sich an Erzieherinnen und Erzieher in Kindergärten, Kindertagesstätten und ähnlichen Einrichtungen.

Zivil-gesellschaftliches Netzwerk

Der ehrenamtliche Bevölkerungsschutz profitiert von einem starken Netzwerk und der Nutzung von Synergien, um Ressourcen ideal einzusetzen und gemeinsame Lösungen erarbeiten zu können. Das BBK hat sich zum Ziel gesetzt, alle Akteure im Bevölkerungsschutz zu fördern und zu unterstützen. Regelmäßige Zusammenarbeit sowie Nutzung von Synergieeffekten sind dabei Kernpunkte.

4. Die Zukunft des Ehrenamtes im Bevölkerungsschutz

Die öffentliche Wahrnehmung, Wertschätzung und Anerkennung des ehrenamtlichen Engagements im Bevölkerungsschutz sind zentrale Motivationsfaktoren für ehrenamtliche Helfende. Die Stärkung dieser Faktoren muss unter anderem organisations- und ebenenübergreifend sowie breitenwirksam und in Zusammenarbeit aller Akteure des Bevölkerungsschutzes erfolgen. Das Ehrenamt im Bevölkerungsschutz muss – ausgehend von den etablierten Strukturen – in Zusammenarbeit aller Akteure neue, erweiterte Ansätze und Lösungen zur Mitwirkung und Zusammenarbeit zulassen und entwickeln, um den Auswirkungen des demografischen Wandels entgegenwirken zu können. Dabei müssen besondere Zielgruppen ehrenamtlich Helfender durch zielgruppenspezifische, organisationsübergreifende Maßnahmen und Strukturen langfristig für das ehrenamtliche Engagement im Bevölkerungsschutz gewonnen und in das System des Bevölkerungsschutzes integriert werden. Zu diesen Zielgruppen zählen zum Beispiel Frauen, Migrantinnen und Migranten, Menschen mit Behinderung, Seniorinnen und Senioren, ungebundene Helfende sowie Spontanhelfende. Mit Hilfe des Mottos „Gemeinsam handeln. Sicher leben“ soll erreicht werden, dass der Bevölkerungsschutz durch gemeinsames Wirken dieser Zielgruppen seine Schlagkraft und Effizienz beibehält.

III ROLLE DER KOMMUNALEN UNTERNEHMEN IM BEVÖLKERUNGSSCHUTZ

Demografischer und gesellschaftlicher Wandel, Digitalisierung, Urbanisierung, Klimawandel und Pandemien: Wir leben in einer Zeit grundlegender, teils rapider Veränderungen. Sie sind Ausnahmesituation, Aufbruch und Umbruch zugleich. Viele Bürgerinnen und Bürger suchen dabei nach Halt, Orientierung und Sicherheit. In einer Zeit, in der vieles hinterfragt wird, braucht es Institutionen, auf die sich die Bürgerinnen und Bürger ohne Wenn und Aber verlassen können.

Dabei geht es um die Daseinsvorsorge vor Ort: Sicherheit und Schutz für die Bevölkerung, die Versorgung mit Strom, Wärme, Wasser und schnellem Internet und die Entsorgung von Abwasser und Abfall – rund um die Uhr, immer und überall in Stadt und Land, in West und Ost, in Nord und Süd. Die kommunalen Unternehmen sind verlässliche Partner für die Menschen vor Ort. Sie sind überall in Deutschland präsent, aktiv und den Bürgerinnen und Bürgern

verpflichtet. Kommunale Unternehmen tragen mit ihren Leistungen entscheidend zum gesellschaftlichen Zusammenhalt bei. Damit helfen sie auch, das Versprechen gleichwertiger Lebensverhältnisse – Basis unserer Wirtschaftskraft und unseres Wohlstands – einzulösen.

260 000 Mitarbeitende der Kommunalwirtschaft in Deutschland sorgen mit ihren Infrastrukturen für alles, was wir zum Leben brauchen. Das Personal der Kommunalwirtschaft ist daher systemrelevant. Aus diesem Grund wurden beispielsweise seit Beginn der Corona-Pandemie Dienstpläne entwickelt, die Personalengpässe vermeiden und ein Ansteckungsrisiko verringern sollen. Des Weiteren liegen Kommunikationspläne vor, die den Dialog zu der Bevölkerung und dem Rettungsdienst gewährleisten. In vielen dieser Unternehmen sind außerdem Feuerwehrleute beruflich aktiv, die mit den kritischen Infrastrukturen vor Ort bestens vertraut und gut ausgebildete Helfende des Rettungsdienstes sind. Daher wird in kommunalen Unternehmen regelmäßig das Ehrenamt unterstützt und gestärkt.



IV INTERNATIONALER BEVÖLKERUNGSSCHUTZ: QUO VADIS EU-KATASTROPHENSCHUTZVERFAHREN?

Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und Empfehlungen für das neue Wissensnetz im Katastrophenschutzverfahren der EU

Erste Erkenntnisse der deutschen EU-Ratspräsidentschaft über die Folgen der aktuellen Corona-Pandemie für den europäischen Bevölkerungs- und Katastrophenschutz und daraus abgeleitete Forderungen für die Ausgestaltung des EU-Wissensnetzes

Vom 1. Juli bis 31. Dezember 2020 hatte Deutschland den Vorsitz im Rat der Europäischen Union (EU) inne. Das Arbeitsprogramm der deutschen Ratspräsidentschaft im Bevölkerungsschutz sah vor, das Wissensnetz des EU-Katastrophenschutzverfahrens („Unionsverfahren“, engl. Union Civil Protection Mechanism, UCPM) entsprechend den unterschiedlichen Bedürfnissen der 27 EU-Mitgliedstaaten und der sechs weiteren Teilnehmerstaaten am Unionsverfahren auszubauen. Dass diese Erweiterung nötig ist, machte auch der Europäische Ausschuss der Regionen (Committee of the Regions, CoR) deutlich, der am internationalen Tag der Katastrophenvorsorge, dem 13. Oktober, dazu aufrief, das Unionsverfahren und seine Instrumente unter Einbindung nationaler, regionaler und kommunaler Gefahrenabwehrstrukturen weiter zu stärken⁴.

Bereits im Frühjahr 2020 zeichnete sich ab, dass die Corona-Pandemie einen neuen Schwerpunkt der deutschen Ratspräsidentschaft bilden würde. Im Bevölkerungsschutz rückten damit die Diskussionen um den geplanten Aufbau des EU-Wissensnetzes auf der Basis erster Erkenntnisse und Erfahrungen im Umgang mit COVID-19 in den Mittelpunkt der Planungen für das zweite Halbjahr. Der Deutsche Städtetag (DST) unterstützte die Priorisierung, die Auswirkungen des Virus für den europäischen Zivil- und Katastrophenschutz vorrangig

anzugehen, und brachte dies in einem Zehn-Punkte-Papier⁵ zu Beginn der deutschen Ratspräsidentschaft zum Ausdruck. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) verknüpfte den Lessons-learned-Prozess mit dem Thema EU-Wissensnetz, konzipierte eine Reihe von Aktivitäten der Ratspräsidentschaft im Bevölkerungsschutz federführend und setzte diese im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und mit Unterstützung der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) um. In zwei vorbereitenden Online-Umfragen wurden erste Erfahrungen der EU-Mitgliedstaaten und Partnerstaaten des UCPM im Katastrophenrisikomanagement und der Katastrophenvorsorge im Zeichen der Corona-Pandemie strukturiert erfasst. Darauf aufbauend entwickelten die Teilnehmenden des virtuellen zweitägigen deutschen Ratspräsidentschafts-Workshops „Drawing Lessons from COVID-19 for the Union Civil Protection Knowledge Network“ Anfang November Empfehlungen und gewannen Erkenntnisse für das neue EU-Wissensnetz.



Welche Auswirkungen hat die Corona-Pandemie auf das europäische Katastrophenschutzverfahren?

⁴ Europäischer Ausschuss der Regionen, Regions and cities call for a reinforced EU Civil Protection mechanism to tackle future pandemics and emergencies, Pressemitteilung vom 13.10.2020.

⁵ Deutscher Städtetag, Erwartungen an die deutsche EU-Ratspräsidentschaft: Corona-Pandemie gemeinsam eindämmen – Europa zukunftsfähig machen, Pressemitteilung vom 30.6.2020.



1. Nach neun Monaten COVID-19: Empfehlungen aus der aktuellen Lage⁶

Die Ergebnisse dieses Verfahrens sind gemeinschaftlich erarbeitete Empfehlungen für die Ausgestaltung des EU-Wissensnetzes. Die erste Online-Umfrage zielte darauf ab zu erfassen, wie von der Corona-Pandemie betroffene Kritische Infrastrukturen identifiziert und priorisiert wurden, welche Rolle Bevölkerungsschutzbehörden in der Unterstützung Kritischer Infrastrukturen spielten und welche Bedürfnisse sie hatten. Die zweite Online-Umfrage fokussierte Möglichkeiten für eine Entwicklung des Wissensnetzes als „missing link“ im Unionsverfahren. Für den Workshop flossen die Ergebnisse beider Umfragen in ein Input Paper, welches die Grundlage für die gemeinsame Diskussion um die künftigen Zielsetzungen des Wissensnetzes bildete und seinen Beitrag zu Katastrophenschutzverfahren der EU.

Erklärtes Ziel des Workshops war es, Antworten auf die Fragen zu finden, welche Bedürfnisse die Mitglieds- und Partnerstaaten aus ihren Erfahrungen mit COVID-19 ermitteln und wie das Wissensnetz als zentrales Element des europäischen Katastrophenschutzverfahrens diesen künftig gerecht werden könnte. Welche Unterstützungsleistungen muss das Wissensnetz anbieten? Wie soll es welche Informationen zugänglich machen? Und wer sind die entscheidenden Wissensträger?

Das Wissensnetz als Steuerungselement, das vorhandenes Wissen verbindet

Das Wissensnetz kann als ein Instrument innerhalb des Unionsverfahrens dienen, das Wissen systematisch weiterverarbeitet. Dabei sollte es über das reine Ansammeln von Daten und Informationen hinausgehen, Informationen in Wissen umwandeln und so zu einem Mehrwert verhelfen.

⁶ BBK, Output paper to the German Presidency Workshop, Bonn November 2020.

Langfristiges institutionalisiertes Lernen sollte unterstützt werden und somit verschiedene nationale Perspektiven in einem europäischen Kontext zusammenbringen. Indem es einen systematischen Informationsaustausch zwischen allen Handlungsbereichen des Unionsverfahrens sicherstellt, kann das Wissensnetz also „lose Enden zusammenführen“. Es kann auf diese Weise als ein unterstützendes Element aufwarten, welches Prävention, Vorbereitung und gewonnene Lehren miteinander verbindet und zu stärkeren und effizienteren operativen Reaktionen seiner Nutzer beiträgt.

Das Wissensnetz kann zu einer transparenten und stichhaltigen Entscheidungsfindung beisteuern. Dazu sollte es die Identifikation solcher Bereiche auf der Grundlage von Szenarien unterstützen, in denen spezifische oder spezielle Expertise verfügbar ist und einen Mehrwert erbracht hat. In diesem Sinne könnte das Wissensnetz auf europäischer Ebene zu einer gemeinsamen Entwicklung von Rahmenszenarien beitragen, die einen Referenzpunkt für nationale Risikomanagementplanungen bilden und damit eine gemeinsame europäische Perspektive bieten.

Ein Wissensnetz mit integrierender Wirkung, das einem Allgefahrenansatz folgt

Das Wissensnetz kann wegweisende und integrierte Ansätze innerhalb des Risiko- und Krisenmanagements fördern. Dazu sollte es einen Allgefahrenansatz wie auch einen multidisziplinären Ansatz und sektorenübergreifende Expertise verbinden. Das Wissensnetz kann dabei ein Testbereich für neue Ideen, Prozesse, Methoden und bewährte Vorgehensweisen sein, wobei auch die tägliche Arbeit des Katastrophenschutzverfahrens kontinuierlich herausgefordert und bewertet werden muss. Gleichzeitig sollte das Wissensnetz das Unionsverfahren mit anderen strategisch wichtigen Bereichen verbinden und einer branchen- und regierungsübergreifenden Zusammenarbeit dienen, indem es festgelegte Zuständigkeiten aufricht und inhaltlich zusammenführt.

Das Wissensnetz kann darüber hinaus die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Bevölkerungsschutz vertiefen. Dieser Vorteil ermöglicht eine bessere Nutzung wissenschaftlicher Erkenntnisse und einen leichteren gegenseitigen Austausch zwischen Wissenschaft und der

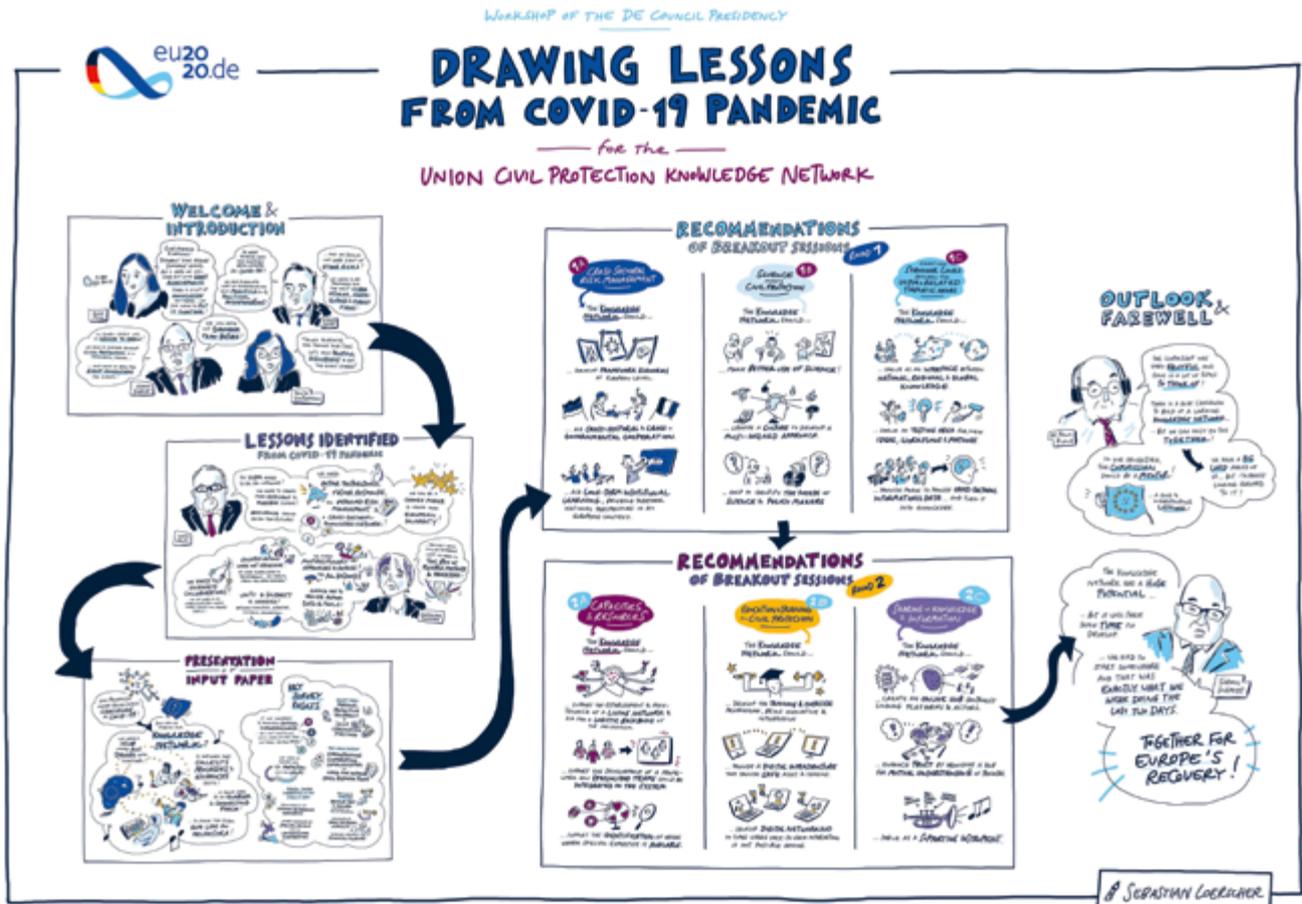
Bevölkerungsschutz-Community. Wissenschaftliche Beiträge wären somit sichtbarer und leichter zugänglich. Auch könnte das Wissensnetz helfen, die spezifischen Bedürfnisse von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler wie von politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern zu identifizieren.

Das Wissensnetz kann Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler auch dazu anhalten, für unterschiedliche Zielgruppen und Zusammenhänge eine flexible Auswahl an Strategien, Methoden und Risiko- und Krisenmanagementprozessen zu entwickeln. Um den Bereich des Risikomanagements branchenübergreifend zu unterstützen, sollte das Wissensnetz wissenschaftliche Erkenntnisse näher an alle Instrumente des UCPM heranbringen und zu ihrer Umsetzung und Anwendung in der Praxis beitragen. Eine schnellere Verbreitung wissenschaftlicher Erkenntnisse wäre damit möglich.

Das Wissensnetz kann zudem eine entscheidende Schnittstelle bilden zwischen nationalem, regionalem und globalem Wissen. Angesichts des globalen Charakters der Corona-Pandemie kann es ein verbindendes Element zwischen nationalem, regionalem und globalem Wissen sein und auch mit anderen internationalen Prozessen wie dem Sendai Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge 2015-2030 eine enge Verknüpfung herstellen.

Ein zentraler Umschlagplatz mit einem lebendigen Gedächtnis

Vertrauen ist für ein effektives Risiko- und Krisenmanagement entscheidend. Das Wissensnetz kann gegenseitiges Vertrauen und Verständnis aufbauen, indem es als Grundvoraussetzung für eine effektive Zusammenarbeit wie ein Umschlagplatz fungiert für ein gemeinsames Verständnis von Prozessen, Systemen, Interessen usw.



Grafische Zusammenfassung der Ergebnisse des EU-Workshops vom 9./10. November 2020



Wissen kann im Wissensnetz einfach und intuitiv zugänglich gemacht werden. Das Netz sollte allen Nutzern den Zugang und Austausch von Informationen und die Zusammenarbeit innerhalb einer sicheren digitalen Infrastruktur ermöglichen. Es sollte einen digitalen Dreh- und Angelpunkt auch für bereits bestehende Plattformen und Teilnehmende darstellen und branchenübergreifendes Wissen – vergleichbar einem Umschlagplatz – leichter zugänglich machen. Einen Vergleich bietet der Europäische Ausschuss der Regionen mit der „COVID-19 Austausch-Plattform“⁷, die seit Beginn der Corona-Pandemie die Regionen und Städte unterstützt, um Geschichten, Lösungsansätze und Reaktionen von Mitgliedern, örtlichen und regionalen Behörden sowie Partnern zu teilen, die sich ähnlichen Herausforderungen stellen müssen. Dort eingestellte Beiträge liefern gleichermaßen einen Realitätscheck der EU-Maßnahmen im Kampf gegen die Pandemie. Sie können ferner dazu dienen, die EU-Strategie durch Erfahrungen der lokalen und regionalen Ebene zu verbessern.⁸

Auch für fortlaufende integrative Trainings- und Übungsprogramme kann das Wissensnetz eine zentrale Plattform bilden, die den Bestand an Ressourcen und Kapazitäten wiedergibt. Bestehendes Wissen kann das Wissensnetz systematisch und nachhaltig sichern.

Das Wissensnetz kann durch neue, digitale Möglichkeiten aktiv Gelegenheiten zur Vernetzung und zur Gemeinschaftsbildung schaffen, wenngleich diese den herkömmlichen persönlichen Austausch nicht voll ersetzen können. Vernetzen sollte das Netz auch die Einrichtung und Unterhaltung der weltweit bestehenden Vorratshallen und Lagerbestände, wodurch das Katastrophenschutzverfahren

einheitlich logistisch abgesichert würde. Diese Erkenntnis entspricht ebenfalls einem Vorschlag des Europäischen Ausschusses der Regionen, zur besseren Vorbereitung Europas eine Datenbasis zu schaffen, die zwischen Nachbarstaaten geteilt werden kann, um einen Überblick über vorhandenes Material, Ressourcen, Ausstattung, Spezialkräfte und Logistik zu erhalten.⁹

2. Die Zukunft des EU-Wissensnetzes

Die im Rahmen des zweitägigen EU-Workshops gemeinschaftlich erarbeiteten Empfehlungen der Vertreterinnen und Vertreter der europäischen Bevölkerungsschutzbehörden machen deutlich, dass das EU-Wissensnetz sozusagen das noch fehlende Verbindungsstück im Katastrophenschutzverfahren der EU sein kann. Den Ergebnissen des Workshops entsprechend soll das Wissensnetz im Unionsverfahren Wissen zusammenführen, es soll dieses Wissen aufbereiten, es langfristig sicherstellen und für die Mitglied- und Partnerstaaten des UCPM leicht zugänglich machen. Damit böte das Wissensnetz künftig einen echten Mehrwert gegenüber dem generellen Austausch von Informationen.

Die Ergebnisse des EU-Workshops trafen beim anschließenden Treffen der EU-Generaldirektorinnen und -direktoren der deutschen EU-Ratspräsidentschaft auf breite Zustimmung. Auch die für das Wissensnetz eingesetzte Arbeitsgruppe hat die erarbeiteten Empfehlungen aufgegriffen. Sie dienen nun als wichtige Anhaltspunkte für die weitere funktionale und inhaltliche Aufstellung des Wissensnetzes während der darauffolgenden portugiesischen und slowenischen Ratspräsidentschaften 2021.¹⁰

⁷ Europäischer Ausschuss der Regionen, COVID-19-Austauschplattform, abgerufen am 7.12.2020 unter <https://cor.europa.eu/de/engage/Pages/COVID19-exchangeplatform.aspx>

⁸ Europäischer Ausschuss der Regionen, We Stand Together: Cities & regions responding to the COVID-19 emergency. Exchange Platform, abgerufen am 6.12.2020 unter <https://cor.europa.eu/de/engage/Pages/covid19-stories.aspx>

⁹ Europäischer Ausschuss der Regionen, Regions and cities call for a reinforced EU Civil Protection mechanism to tackle future pandemics and emergencies, Pressemitteilung vom 13.10.2020.

¹⁰ BBK, Ergebnisse des deutschen Ratspräsidentschafts-Workshops beim Treffen der europäischen Generaldirektoren für Bevölkerungsschutz, Bonn Dezember 2020.



B Risiko- und Krisenmanagement

I ANPASSUNG AN DEN KLIMAWANDEL: GESAMTGESELLSCHAFTLICHE AUFGABE AN DER SCHNITTSTELLE VON RISIKO- UND KRISENMANAGEMENT

Der Klimawandel zeigt sich in seinen unterschiedlichen Facetten bereits heute und nahezu überall. Die steigenden Durchschnittstemperaturen sind es dabei weniger, mit denen er auf sich aufmerksam macht, sondern vielmehr extreme Wetterereignisse wie Hitzewellen oder Starkregen, bei denen man für die kommenden Jahrzehnte von einer Häufung und Intensivierung ausgehen kann. Städte und Gemeinden begegnen den damit verbundenen Gefahren für ihre Bewohner sowie die öffentliche und gewerbliche Infrastruktur bisweilen erfolgreich mit der Planung und Umsetzung von zielgerichteten Maßnahmen zur Anpassung an diese Ereignisse. Zugleich offenbart sich in vielen Punkten – wie die Vielzahl an Forschungsarbeiten, Veranstaltungen und sich stetig neu bildenden Netzwerke im Bereich der Klimaanpassung zeigen – der Bedarf nach weiteren Informationen und verstärktem Austausch innerhalb und zwischen Gebietskörperschaften, auch über administrative Ebenen hinweg.

1. Auswirkungen des Klimawandels vor dem Hintergrund weiterer Veränderungsprozesse

Der Bevölkerungsschutz spielt in diesem Aufgabenfeld eine besondere Rolle. Es zählt zu seinen originären Aufgaben, Risikoanalysen zu erstellen, die Bevölkerung vor einer sich ankündigenden Naturgefahr zu warnen, sie über Vorsorge- und Selbstschutzmaßnahmen zu informieren und die Folgen der Ereignisse unter anderem im Rahmen der Einsatzfähigkeit zu bewältigen. All diese und weitere Aufgaben haben nicht nur, aber auch im Hinblick auf die Anpassung an den Klimawandel Bestand. Nichtsdestotrotz werden besonders die operativen Ebenen vor die Herausforderung gestellt, mit

zunehmend mehr und stärkeren Extremwetterereignissen umzugehen. Die Auswirkungen des Klimawandels äußern sich dabei sowohl auf direkte als auch indirekte Weise. Direkte Folgen ergeben sich in erster Linie durch Eigenbetroffenheit der Einsatzorganisationen in Folge von extremen Wetterereignissen. Neben Schäden an Liegenschaften oder technischer Ausrüstung sind damit auch Behinderungen der Einsatzfähigkeit durch die Beschädigung oder den Ausfall von Infrastrukturleistungen gemeint. Nicht selten können Einsatzkräfte die Sammelstelle oder den Einsatzort aufgrund blockierter Verkehrswege nicht erreichen oder die Mittel zur Telekommunikation fallen buchstäblich „ins Wasser“. Durch die zeitgleiche Betroffenheit von Einsatzkräften an ihrem privaten Wohnort kommt es überdies häufig zu Personalausfällen. Ebenso kritisch werden mitunter aber auch die indirekten Folgen erlebt. Sturm- oder Starkregenereignisse sind es zumeist, die das Notrufaufkommen innerhalb kürzester Zeit massiv erhöhen und Leitstellen vor die nicht immer leichte Aufgabe der Priorisierung von Einsatzorten stellen. Maßgeblich für die Bildung von Einsatzstellen ist neben der Wirkung des Wetterereignisses selbst vor allem der Umgang der Bevölkerung mit den entstandenen Schäden. Ohne Frage machen viele Situationen eine sofortige Hilfeleistung erforderlich, insbesondere dann, wenn Menschenleben in Gefahr sind. Daneben könnte bei einem Ereignis aber auch eine Vielzahl von Notrufen vermieden werden, wenn eine höhere Vorsorge- und Selbsthilfekapazität in der Bevölkerung gegeben wäre.

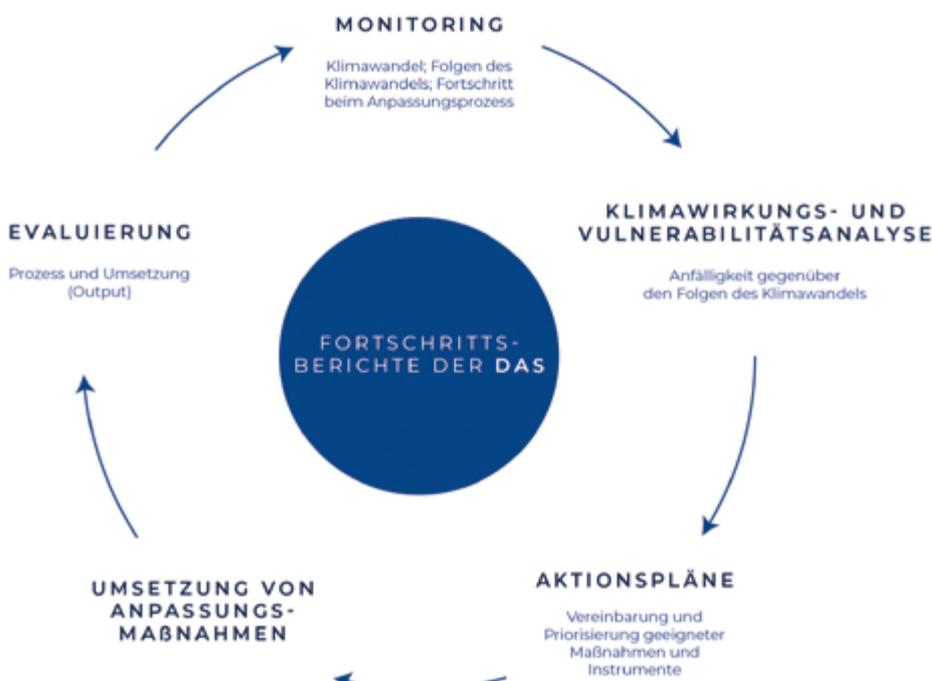
Unter anderem die Fähigkeit zur Selbsthilfe unterliegt dabei selbst auch den Veränderungen durch einige gesellschaftliche Prozesse, die parallel zu den klimatischen Veränderungen das Gesamtsystem Bevölkerungsschutz und seine Fähigkeit, auf die mit dem Klimawandel einhergehenden Herausforderungen zu reagieren, beeinflussen. Zu nennen ist hier beispielsweise der demografische Wandel

mit seiner zunehmenden Zahl älterer und damit tendenziell hilfsbedürftiger Menschen. Jene Veränderung in der Altersstruktur wirkt sich zudem aber auch auf die Zahl der ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer aus und verstärkt sich gemeinsam mit der Tendenz zur Urbanisierung dahingehend, dass gerade in ländlicheren Regionen die Mitgliederzahlen bei den Feuerwehren seit Jahren rückläufig sind. Zeitgleich kommen durch die fortschreitende Digitalisierung ereignisgebundene neue Helfergruppen hinzu, die sich über die sozialen Medien formieren und Konzepte zur Integration und Koordination dieser Spontanhelfenden erfordern. Die Anpassung an den Klimawandel im Bevölkerungsschutz kann also nicht ohne Berücksichtigung gesellschaftlicher Parallelentwicklungen erfolgen. Aspekte des Risiko- und des Krisenmanagements kommen dabei gleichermaßen zum Tragen.

2. Politische Rahmensetzung: Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel und Anknüpfungspunkte für die lokale Ebene

Die integrierte Perspektive auf das Thema Klimaanpassung im Bevölkerungsschutz kommt auch in der politischen Rahmensetzung auf Bundesebene in Form der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel (DAS) und ihrer

kontinuierlichen Fortschreibung zum Ausdruck. Im Jahr 2008 wurde der Bevölkerungsschutz aufgrund seiner vielfältigen Verbindungen zu anderen Handlungsfeldern wie beispielsweise der Gesundheit, Wasser- oder Energiewirtschaft als Querschnittsthema in der DAS verankert. 2011 traten mit Verabschiedung des Aktionsplans Anpassung (APA) die ersten konkreten Maßnahmen zur Klimaanpassung im Bevölkerungsschutz hinzu, deren Umsetzung in regelmäßigen Abständen geprüft wird. Den dynamischen klimatischen und gesellschaftlichen Entwicklungen wird seitdem durch die kontinuierliche Weiterentwicklung der DAS Rechnung getragen, worüber sich ein mehrstufiges Berichtswesen zur Fortschreibung entwickelt hat. Neue Erkenntnisse zu den Auswirkungen des Klimawandels in den verschiedenen Handlungsfeldern der DAS werden in den alle sechs Jahre erscheinenden Vulnerabilitätsanalysen zusammengeführt und dabei auch regionspezifisch für Deutschland betrachtet, wobei die räumliche Auflösung selten bis auf die kommunale Ebene hinunterreicht. Um eine weniger räumliche, sondern stärker inhaltliche und quantitativ gestützte Betrachtung der Betroffenheiten und bereits eingeleiteter Anpassungsmaßnahmen geht es in den im Vier-Jahres-Turnus veröffentlichten Monitoringberichten zur DAS. Im Abstand von fünf Jahren wird darüber hinaus ein Fort-



Berichtswesen der DAS (Quelle: Umweltbundesamt)

schrittsbericht zur DAS mit einem neuen Aktionsplan Anpassung vom Bundeskabinett beschlossen. Wenngleich die genannten Dokumente in erster Linie die Bundesebene betrachten, können die darin enthaltenen Themen und Maßnahmen auch eine Orientierung für die Anpassung auf kommunaler Ebene bilden, zumal der Umgang mit den Folgen des Klimawandels in der DAS ohnehin als eine Aufgabe verstanden wird, die von Akteuren auf allen Ebenen gleichermaßen getragen werden muss.

In dem im Jahr 2020 verabschiedeten APA III wird beispielsweise das Thema der Risikokommunikation verstärkt in den Vordergrund gerückt. Neue

Maßnahmen beziehen sich dabei nicht nur auf die Weiterentwicklung der Informationsangebote für die Bevölkerung, etwa im Hinblick auf vulnerable Gruppen, sondern sollen auch „auf die Bedürfnisse des Bevölkerungsschutzes“ angepasst werden, um ein stärkeres „Problembewusstsein für eigene Betroffenheit bei Helfern“ zu erwirken. Wenngleich die Bewältigung von Unwetterereignissen zu den originären und eingeübten Aufgaben zählt, wird der Verankerung des Themas in der Ausbildung vor dem Hintergrund des Klimawandels also ein umso höherer Stellenwert beigemessen. Eine weitere Maßnahme nimmt die Zusammenarbeit von Spontanhelfenden und ehrenamtlich Helfenden im Kontext von Extremwetterereignissen in den Blick. Die aktuell in Erarbeitung befindlichen Empfehlungen können die Bewältigung dieser Ereignisse durch Erweiterung der traditionellen Strukturen im Ehrenamt auch und gerade auf kommunaler Ebene praktisch unterstützen. Schließlich nimmt sich auch die Forschung im Bevölkerungsschutz des Themas Klimawandel an und verankert diese verbindlich in den Aktionsplänen. Im mittlerweile dritten gemeinsamen Projekt der Strategischen Behördenallianz „KlamEx“ (Klassifizierung meteorologischer Extremereignisse zur Risikovor-sorge gegenüber Starkregen für den Bevölkerungsschutz und die Stadtentwicklung) wird unter anderem durch den Deutschen Wetterdienst (DWD) sowie das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) untersucht, wie sich Starkregenereignisse auf den Katastrophenschutz auswirken und welche Einflussfaktoren auf den Zusammenhang zwischen Ereignis und Einsatz maßgeblich sind. Diese Betrachtung stützt sich dabei erstmals auf Einsatzdaten kommunaler Feuerwehren, welche in dem Kontext einer länderübergreifenden Auswertung unterzogen wurden, um Unterschiede und Gemeinsamkeiten in der Einsatzdokumentation zu ermitteln. Auf Grundlage der Ergebnisse werden praxisnahe Empfehlungen abgeleitet, welche sowohl die Vorbereitung auf als auch die Bewältigung von Starkregenereignissen auf lokaler Ebene unterstützen können. Hinzu zählen auch Vorschläge zur Verwendung von Einsatzdaten für das Klimafolgenmonitoring, da die Daten zum Teil fundierte Rückschlüsse auf besondere Belastungen und Bedarfe ermöglichen. Der Abschlussbericht zum Projekt wird Ende August 2021 veröffentlicht.

3. Informations- und Unterstützungsangebote für Kommunen

Neben den erwähnten Anknüpfungspunkten zum Anpassungsprozess auf Bundesebene adressieren einige Angebote aber auch explizit die Klimaanpassung in Kommunen. Zu erwähnen sind hier zum Beispiel:

- » Deutsches Klimavorsorge-Portal (KLIVO-Portal): Von der Bundesregierung bereitgestellte, stetig aktualisierte Sammlung an qualitätsgeprüften Diensten, welche die Anpassung an den Klimawandel unterstützen sollen. Hierunter findet sich beispielsweise auch der Stadtklimalotse als Beratungsinstrument zur Auswahl geeigneter Maßnahmen für die kommunale Stadtentwicklung. <https://www.klivportal.de/>
- » Tatenbank: Mehr als 100 Maßnahmen und Projekte zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels in Deutschland. Der Schwerpunkt liegt dabei auf lokalen und regionalen Praxisprojekten. Das Umweltbundesamt prämiert regelmäßig besonders innovative Projekte mit der Auszeichnung „Blauer Kompass“. <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimafolgen-anpassung/werkzeuge-der-anpassung/tatenbank>
- » Förderprogramm für Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel: Initiiert vom Bundesumweltministerium zur Stärkung der kommunalen Eigenvorsorge. <https://www.z-u-g.org/aufgaben/foerderung-von-massnahmen-zur-anpassung-an-den-klimawandel/>
- » BMU-Förderprogramm „Klimaanpassung in sozialen Einrichtungen“: Speziell für soziale Einrichtungen wie Krankenhäuser, Pflege- und Altenheime oder Kitas bereitgestellte Förderung. <https://www.z-u-g.org/aufgaben/klimaanpassung-in-sozialen-einrichtungen/>

Das Unterstützungsangebot zur Klimaanpassung in Kommunen wird sich in den kommenden Jahren voraussichtlich noch erweitern. Erst zu Beginn des Jahres 2020 wurde eine neue Beratungsstelle zur Klimafolgenanpassung für Kommunen in NRW unter Mitwirkung des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) initiiert. Eine Erweiterung auf ein bundesweites Beratungszentrum ist derzeit in Planung.



II DAS INTEGRIERTE RISIKO-MANAGEMENT: ENGE ZUSAMMEN-ARBEIT FÜR DEN SCHUTZ DER BEVÖLKERUNG

Eine erfolgreiche Zusammenarbeit im Risiko- und Krisenmanagement ist für den Schutz der Bevölkerung unerlässlich. Das Integrierte Risikomanagement bietet ein strukturiertes Verfahren für die ebenen- und ressortübergreifende Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Akteuren und fördert somit den Austausch untereinander. So bietet es nicht nur ein sinnvolles Verfahren zum Schutz der Bevölkerung, sondern lässt sich auch auf andere Bereiche wie beispielsweise den Schutz von Kulturgut übertragen. Der Mehrwert des Integrierten Risikomanagements zeigt sich insbesondere im Rahmen der praktischen Umsetzung. Dabei

entsteht ein Verständnis von Strukturen und Zuständigkeiten sowie die Kenntnis der Ressourcen und Fähigkeiten der jeweils anderen Akteure. Das Integrierte Risikomanagement unterstützt somit den Austausch von Informationen, Erkenntnissen und Ergebnissen im Prozess des Risikomanagements und fördert die kontinuierliche Kommunikation und Kooperation zwischen unterschiedlichen Akteuren im Sinne des Bevölkerungsschutzes.

Im Kontext der Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen und Betreibern Kritischer Infrastrukturen ist es gelungen, das Verfahren des Integrierten Risikomanagements in einer DIN Spezifikation zu standardisieren (DIN SPEC 91390:2019-12). Häufig ist eine Zusammenarbeit zögerlich, und sowohl die Betreiber Kritischer Infrastrukturen als auch staatliche Akteure wissen nur wenig über die Maßnahmen im Rahmen des Risiko- und Krisenmanagements des jeweils anderen Akteurs. Das Integrierte Risikomanagement bringt staatliche Stellen und Betreiber Kritischer Infrastrukturen an einen Tisch und ermöglicht einen strukturierten Austausch

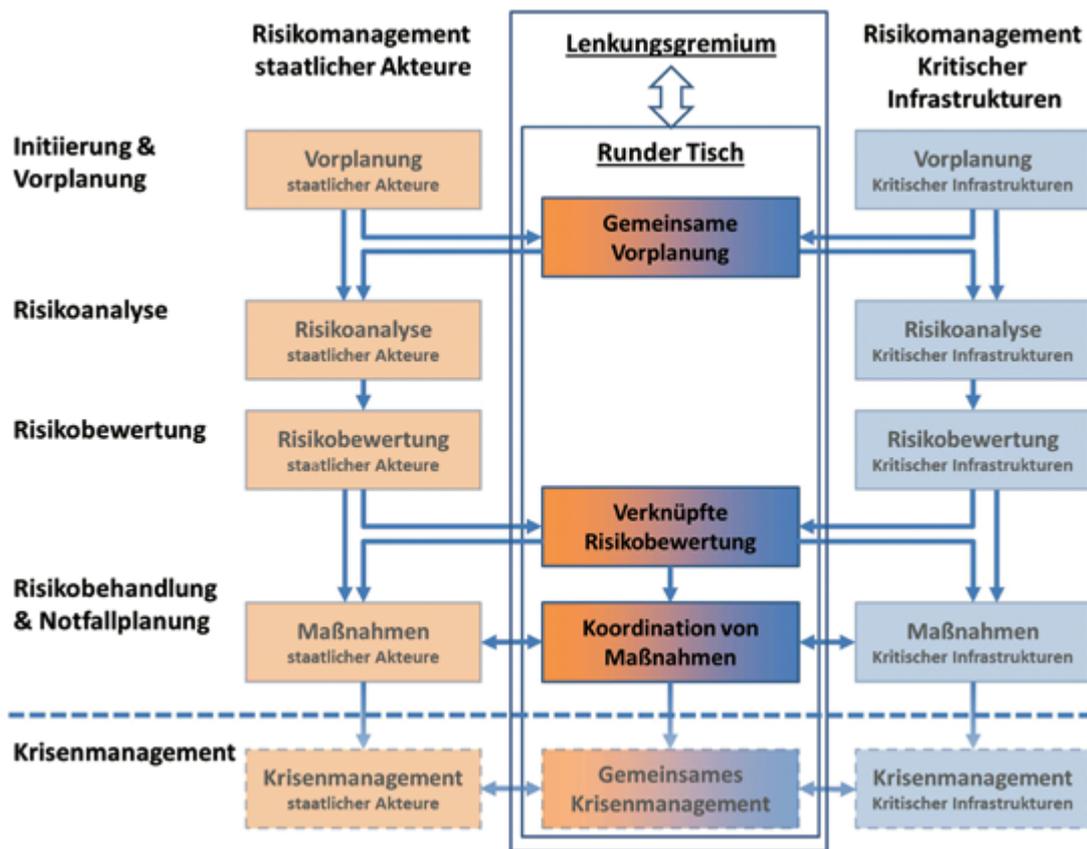


Abbildung 1: Integriertes Risikomanagement für den Schutz der Bevölkerung (Stock, Wienand & Lauwe 2019)

untereinander: Die enge Zusammenarbeit beispielsweise von Gefahrenabwehr und Katastrophenschutz mit den Betreibern der Kritischen Infrastrukturen ist für die Vorbereitung auf sowie die Vermeidung und Bewältigung von Krisen und Katastrophen unerlässlich. Der gezielte und strukturierte Austausch von relevanten Informationen an den Schnittstellen der Vorplanung sowie der Risikoanalyse und -bewertung bildet als zentraler Bestandteil des Integrierten Risikomanagements die Grundlage für die Notfallplanung und eine funktionierende Zusammenarbeit in der Krise (vgl. Abbildung 1).

Der Ansatz des Integrierten Risikomanagements basiert auf bereits bestehenden Vorgehensweisen zum Risikomanagement und verknüpft die Perspektive der staatlichen und kommunalen Akteure (BBK 2019^{2a}) mit der Perspektive der Betreiber Kritischer Infrastrukturen (BMI 2011). Zu der Zielgruppe des Integrierten Risikomanagements für den Schutz der Bevölkerung zählen somit zunächst staatliche und kommunale Stellen auf allen Ebenen sowie die Betreiber Kritischer Infrastrukturen. Zusätzliche relevante Stellen im Integrierten Risikomanagement können unter anderem Einsatzorganisationen und/oder Störfallbetriebe sein.

Praxisbeispiel aus dem Katastrophenschutz

Für die Umsetzung eines Integrierten Risikomanagements für den Schutz der Bevölkerung bietet das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) Praxisleitfäden unter anderem zur Durchführung von „Stresstests“ (Risikoanalysen) für den Katastrophenschutz und die Allgemeine Gefahrenabwehr (BBK 2019^{2a}) sowie zur Durchführung eines Risiko- und Krisenmanagements in Kritischen Infrastrukturen (BMI 2011) an. In diesem Zusammenhang berät das BBK auf Anfrage sowohl Behörden als auch Betreiber Kritischer Infrastrukturen. In Nordrhein-Westfalen unterstützt das BBK beispielsweise Kreise und kreisfreie Städte in der Umsetzung eines Integrierten Risikomanagements mit dem Ziel, eine Optimierung der Bedarfsplanung im Katastrophenschutz zu erreichen. Dabei geht es aktuell um die erste Phase des Integrierten Risikomanagements – die Vorbereitung. Im Fokus der aktuellen Arbeiten steht dabei auf der einen Seite, eine Übersicht der potenziellen Risiken des Bezugsgebietes zu schaffen. Auf der anderen Seite soll eine Identifizierung der Potenziale zur Bewältigung von Krisensituationen auf Seiten der staatlichen Akteure sowie

auf Seiten der Betreiber Kritischer Infrastrukturen erfolgen. Hierbei gilt es aus Sicht der Katastrophenschützer, zu Beginn unter anderem folgende Fragen zu klären:

- » Welches sind die Kritischen Infrastrukturen in unserer Stadt/ in unserem Kreis?
- » Welche Kritischen Infrastrukturen sollen zunächst betrachtet werden?
- » Wie bekommen wir relevante und verwertbare Informationen von den Betreibern Kritischer Infrastrukturen?
- » Wie sensibilisieren wir unsere eigene Verwaltung, sich selbst auch als Kritische Infrastruktur zu betrachten und Prozesse festzulegen, deren Aufrechterhaltung in Krisensituationen essenziell sind?

In gemeinsamen Workshops von BBK, den Kreisen und kreisfreien Städten wurden erste Kritische Infrastrukturen identifiziert und priorisiert (BBK 2019^{2b}) sowie Arbeitshilfen erstellt und gemeinsam ein Verfahren abgestimmt, wie die konkrete Einbindung der Betreiber Kritischer Infrastrukturen gelingen kann. Kern dieses Verfahrens stellt ein von den Kreisen und kreisfreien Städten erarbeiteter Fragebogen dar. Dieser beinhaltet ganz konkrete Fragen an die Betreiber Kritischer Infrastrukturen, beispielsweise:

- » Wie viele Personen wären von einem angenommenen Ausfall der kritischen Dienstleistung betroffen?
- » Bestehen Abhängigkeiten von anderen Kritischen Infrastrukturen und deren Dienstleistungen?
- » Ist ein Notstromaggregat und/oder eine Netzersatzanlage beim Betreiber der Kritischen Infrastruktur vorhanden, wenn ja: welche der beiden genannten, mit welcher Leistung, Laufzeit und mit welchem Verbrauch?

Mit einem von den Kreisen und kreisfreien Städten gemeinsam entworfenen Anschreiben wurde der Fragebogen zunächst an eine Auswahl der identifizierten Kritischen Infrastrukturen beziehungsweise deren Betreiber versendet. Die ersten Rückmeldungen bestätigen, dass das beschriebene Vorgehen durchaus erfolgsversprechend ist und die bisher erfolgten Antworten auch von den Katastrophenschutzbehörden für die laufende Optimierung der Katastrophenschutzplanungen direkt verwertet werden können. Gleichzeitig liefern sie die notwendige Informationsgrundlage für die geplanten Risikoanalysen (BBK 2019^{2a}).

Risiken für Kulturgut gemeinsam begegnen

Eine strukturierte Zusammenarbeit in Krisensituationen ist auch für Kultureinrichtungen wie Museen, Archive und Bibliotheken in den vergangenen Jahren verstärkt in den Fokus gerückt. Dramatische Ereignisse wie der Brand der Kathedrale von Notre-Dame, der Einsturz des Kölner Stadtarchivs oder auch der Einbruch in das Grüne Gewölbe in Dresden haben gezeigt: Kulturgüter sind zahlreichen Risiken ausgesetzt. Dabei spielt der materielle Wert der Objekte nicht die entscheidende Rolle – der ideelle Wert und die damit verbundene identitätsstiftende Funktion für die Bevölkerung machen beispielsweise ein Gemälde, ein Schriftstück oder ein historisches Bauwerk meist unersetzbar. Grund genug, auch hier alle relevanten Akteure an einem Tisch zu versammeln, um Kulturgut in Städten und Gemeinden systematisch zu schützen.

Das Thema Risikomanagement und Notfallvorsorge ist in vielen Kultureinrichtungen in Deutschland seit Jahren gelebte Praxis – vor allem in jenen, die schon einmal konkret etwa von einem Feuer oder einem Hochwasser betroffen waren. Allerdings bleibt es insbesondere für kleinere Einrichtungen aufgrund von Personal- und Ressourcengemangel eine Herkulesaufgabe. Das BBK fördert in diesem Zusammenhang zwei wichtige Initiativen zum Schutz von Kulturgut:



Schutz

Sicherheit und Katastrophenschutz für Museen, Archive und Bibliotheken



Risiken erkennen – Prävention betreiben: der SiLK – SicherheitsLeitfaden Kulturgut

Der SicherheitsLeitfaden Kulturgut (SiLK) ist ein kostenfreies Online-Tool für Museen, Archive und Bibliotheken zu Fragen der Sicherheit und des Kulturgutschutzes mit Informationstexten und Literatur sowie interaktiven Fragebögen zur Selbstevaluation. Ziel von SiLK ist es, mögliche Gefahren bewusst zu machen, Handlungsoptionen aufzuzeigen und somit den langfristigen Erhalt der Sammlungen, Bauwerke und Anlagen zu gewährleisten – und das auch für Mitarbeitende in Kultureinrichtungen ohne Fachwissen im Bereich Sicherheitsmanagement. SiLK betrachtet Gefahren von Brand und Hochwasser über Diebstahl bis hin zu Erdbeben. Aber auch für langfristig wirkende Risiken wie Schädlinge und Schimmel liefert SiLK verständliche Informationen und Handlungsempfehlungen¹¹.

Gemeinsam handeln: die Notfallverbände

Auch Mitarbeitende in Kultureinrichtungen wissen: Bei größeren Katastrophen können Feuerwehren und das Technische Hilfswerk nicht immer sofort vor Ort sein. Außerdem benötigen Einsatzkräfte das Fachwissen der Verantwortlichen, um Kulturgüter effektiv zu schützen oder zu retten. Um in Notsituationen handlungsfähig zu sein, haben sich deutschlandweit sogenannte Notfallverbände gegründet. In Notfallverbänden schließen sich Sammlungseinrichtungen auf lokaler und regionaler Ebene zusammen, um sich im Notfall gegenseitig zu unterstützen und vorhandene Ressourcen zu bündeln. Aber die Mitglieder in Notfallverbänden sind auch präventiv aktiv: Sie tauschen sich regelmäßig aus, erstellen einheitliche Notfall- und Alarmpläne, beschaffen eine gemeinsame Notfallausrüstung und proben den Ernstfall in Übungen¹².

Wie auch im Integrierten Risikomanagement verfolgen SiLK und die Notfallverbände einen ganzheitlichen Ansatz – die Vernetzung mit Expertinnen und Experten, der Stadt- und Gemeindeverwaltung sowie der Gefahrenabwehr sind essenzielle Schritte für ein auf die jeweilige Kultureinrichtung abgestimmtes Risikomanagement.

¹¹ Weitere Informationen: <http://www.konferenz-kultur.de/SLF/index1.php>

¹² Weitere Informationen: <http://notfallverbund.de/>



Anknüpfungspunkte über den Bevölkerungsschutz hinaus

Das Integrierte Risikomanagement bietet als Verfahren und insbesondere in der Praxis einen Mehrwert für Städte, Kreise und Kommunen. Es kann neben der Umsetzung im Rahmen des Bevölkerungsschutzes auch in anderen Bereichen Anwendung finden. Als Beispiele seien hier die Bereiche Klima, Kultur und Cybersicherheit genannt, in denen auch eine Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure erforderlich ist, um akteursübergreifend Risiken systematisch erkennen und bewältigen zu können.

Literaturhinweise

BBK (2019^{2a}): Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz – Ein Stress-test für die Allgemeine Gefahrenabwehr und den Katastrophenschutz. In: Praxis im Bevölkerungsschutz. Band 16. Bonn.

BBK (2019^{2b}): Schutz Kritischer Infrastrukturen – Identifizierung in sieben Schritten: Arbeitshilfe für die Anwendung im Bevölkerungsschutz. In: Praxis im Bevölkerungsschutz. Band 20. Bonn.

BMI (2011): Schutz Kritischer Infrastrukturen – Risiko- und Krisenmanagement. Leitfaden für Unternehmen und Behörden. Berlin.

DIN SPEC 91390:2019-12, Integriertes Risikomanagement für den Schutz der Bevölkerung. <https://www.beuth.de/de/technische-regel/din-spec-91390/314285886>

Stock, E., Wienand, I. & Lauwe, P. (2019): Integriertes Risikomanagement im Bevölkerungsschutz. S. 37-39. In: Fekete, A., Neisser, F., Tzavella, K. & C. Hetkämper (2019) (Hrsg.): Wege zu einem Mindestversorgungskonzept – Kritische Infrastrukturen und Resilienz. Köln.

III RISIKOKOMMUNIKATION ALS KONTINUIERLICHER UND INTERAKTIVER PROZESS IM BEVÖLKERUNGSSCHUTZ

Die Selbstschutz- und Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung ist ein elementarer Bestandteil der Widerstandsfähigkeit oder auch Resilienz eines Staates. So spielen auch bei der Bewältigung der Ausbreitung von COVID-19 Selbstschutz- und Selbsthilfeempfehlungen, wie das Einhalten der Hygiene- und Abstandsregeln, eine wesentliche Rolle. Um eine belastbare Akzeptanz für solche Empfehlungen und Regelungen zu gewährleisten, ist eine kontinuierliche und

transparente Risikokommunikation unerlässlich: Um Vorsorge zu treffen oder sich mit lageangemessenen Schutzmaßnahmen zu beschäftigen, muss man sich zunächst überhaupt eines Risikos bewusst sein und seine Handlungsoptionen kennen. Einen ausgewogenen Risikodialog zu führen, in dem auch Bewältigungsstrategien aufgezeigt werden, ist Aufgabe der Risikokommunikation.

Die gesetzliche Verpflichtung, die Bevölkerung über Risiken sowie Schutz- und Vorsorgemaßnahmen zu informieren und damit die Selbstschutz- und Selbsthilfefähigkeiten zu unterstützen, ist in vielen Bereichen sowohl des Katastrophenschutz- als auch des Zivilschutzes definiert. Das Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG) hält in § 1 Abs. 1 S. 2 fest, dass die behördlichen Maßnahmen den Selbstschutz der Bevölkerung ergänzen. Damit sind Bürgerinnen und Bürger zunächst in der Pflicht, eigene Vorsorgemaßnahmen zu treffen. § 5 Abs. 1 ZSKG überträgt den Aufbau, die Förderung und die Leitung des Selbstschutzes der Bevölkerung den Gemeinden. § 5 Abs. 2 ZSKG konkretisiert im Hinblick auf den Selbstschutz der Bevölkerung, dass diese unterrichtet und ausgebildet werden soll. Hierzu können sich die Gemeinden der in § 26 ZSKG genannten Organisationen bedienen. Danach sind für die Mitwirkung besonders geeignet der Arbeiter-Samariter-Bund (ASB), die Deutsche Lebensrettungsgesellschaft (DLRG), das Deutsche Rote Kreuz (DRK), die Johanniter-Unfall-Hilfe (JUH) und der Malteser-Hilfsdienst (MHD).

Diese Aufgabe der Förderung des Selbstschutzes wird auch von vielen Katastrophenschutzgesetzen sowie Brandschutzgesetzen der Länder aufgegriffen.¹³ Gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 2c ZSKG ist es Aufgabe des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK), die Gemeinden bei der Förderung des Selbstschutzes der Bevölkerung zu unterstützen. Zu diesem Zweck stellt das BBK unter anderem Informationsmaterialien zur Verfügung, die die Gemeinden zur Verteilung an die Bevölkerung auch in größerer Stückzahl kostenfrei anfordern können. Der „Ratgeber für Notfallvorsorge und richtiges Handeln in

¹³ Siehe auch § 3 Abs. 2 Punkt 3 BbgBKG, § 1 Abs. 3 und § 13 Satz 2 Punkt 4 HmbKatSG, § 1 Abs. 3 und § 3 Abs. 1 Punkt 6 HBKG, § 15 Abs. 4 Punkt 2 LKatSG M-V, § 1 Abs. 4 und § 3 Abs. 5 BHKG, § 1 Abs. 4, § 3 Abs. 1 Punkt 4 LBKG, § 1 Abs. 3 und § 37 SBKG, § 6 Abs. 2 Punkt 10 LKatSG Schleswig-Holstein, § 1 Abs. 3 und § 3 Abs. 1 Punkt 5 ThürBKG.

Notsituationen“ beispielsweise gibt einen Überblick über verschiedene Risiken und passende Vorsorge- und Hilfemöglichkeiten. Er enthält Checklisten, die Bürgerinnen und Bürger bei der Umsetzung ihrer persönlichen Notfallvorsorge unterstützen. Unter der Marke „Max und Flocke Helferland“ finden sich verschiedene zielgruppengerechte Materialien für Kinder, die auch im Schulunterricht für die Behandlung von Themen des Bevölkerungsschutzes eingesetzt werden können. Diese und viele weitere Materialien sind auf der Internetseite des BBK www.bbk.bund.de und www.max-und-flocke-helferland.de zu finden und können für die Risikokommunikation eingesetzt werden.

Risikokommunikation erfolgt dabei im Gegensatz zu Krisenkommunikation anlassunabhängig. Das bedeutet, es wird über potenzielle Risiken kommuniziert, ohne dass diese wissentlich unmittelbar bevorstehen. Ein Beispiel dafür ist das Thema Stromausfall. Stromausfälle können unerwartet jederzeit eintreffen und auch länger andauern, wie das Beispiel Berlin Köpenick gezeigt hat. Die Auswirkungen können massiv sein in einer Gesellschaft, die in vielen Bereichen auf die permanente Verfügbarkeit von Strom aufgebaut ist. Bürgerinnen und Bürger können wirkungsvolle Vorsorgemaßnahmen ergreifen, um die negativen Auswirkungen eines solchen Ereignisses auf sich und ihr Umfeld zu reduzieren. Viele dieser Maßnahmen – beispielsweise die Bevorratung von Lebensmitteln und Getränken – benötigen jedoch eine gewisse Vorlaufzeit. Zielgerichtete Risikokommunikationsmaßnahmen können eine Beschäftigung mit diesem Thema und das Ergreifen von Vorsorgemaßnahmen anstoßen.

Dabei sollte darauf geachtet werden, verständliche und alltagsnahe Botschaften zu verwenden und auch den Dialog zu suchen. Es geht nicht darum, Bürgerinnen und Bürgern Vorgaben zu machen, die diese umsetzen sollen. Bürgerinnen und Bürger haben eigene Wissensbestände für die Bewältigung von Notsituationen, die staatliche Empfehlungen ergänzen oder verbessern können. Verschiedene dialogische Formate wie Workshops oder Bürgerforen können dabei zum Einsatz kommen. Um die Bevölkerung zu erreichen und ihr als vertrauenswürdiger Gesprächspartner auf Augenhöhe gegenüberzutreten, ist Transparenz von entscheidender Bedeutung. Wissenschaftliche Unsicherheiten, beispielsweise bezüglich der Bewertung von Eintrittswahrscheinlichkeiten oder Auswirkungen eines Risikos, sollten ebenso offen kommuniziert werden wie die Grenzen des staatlichen Hilfeleistungssystems. Bei großflächigen

Schadenslagen beispielsweise können die Einsatzkräfte nicht überall zugleich sein. Bürgerinnen und Bürger müssen in der Lage sein, sich und anderen zu helfen, um die Zeit zu überbrücken, bis staatliche Hilfe eintrifft. Ebenso gilt für das Thema Bevorratung, dass es zwar staatliche Lebensmittelvorräte gibt, diese jedoch erst in schwerwiegenden Notlagen zum Einsatz kommen und zudem eine rudimentäre Grundversorgung ermöglichen, ohne dabei individuelle Bedürfnisse und Vorlieben berücksichtigen zu können. Ein individueller Lebensmittelvorrat bietet also Vorteile, die eine staatliche Lebensmittelvorsorge nicht leisten kann. Diese Aspekte offen zu kommunizieren, ist Aufgabe der Risikokommunikation. Dabei sollte jedoch darauf geachtet werden, gleichzeitig Lösungsangebote zu machen und Anregungen zu geben, wie vorgesorgt oder im Ereignisfall gehandelt werden kann. Gleichzeitig gibt es im Idealfall einen Feedbackkanal, über den Kompetenzen, Aktionen und Bedarfe in Richtung Bevölkerungsschutz kommuniziert sowie fehlende Ressourcen zur Übernahme von Eigenverantwortung artikuliert werden können. Ansonsten besteht die Gefahr, aneinander vorbeizuplanen. Risikokommunikation sollte dialogisch sein. Auf der Grundlage aller gewonnenen Erkenntnisse kann man so – auf beiden Seiten – entscheiden, ob und wie Vorsorge getroffen wird.

Dadurch können Schäden bei Eintritt einer Krise gemildert werden, und es steigert die Effektivität der Krisenkommunikation: Sind Vorsorge- und Handlungsempfehlungen bereits bekannt, kann Krisenkommunikation darauf aufbauen, denn Menschen greifen in Krisen eher auf bereits Bekanntes zurück. Risikokommunikation und Krisenkommunikation sind dadurch eng miteinander verbunden. Während eine gute Risikokommunikation Wissensgrundlagen schaffen, Kommunikationskanäle als vertrauenswürdige Absender etablieren und damit das Gelingen von Krisenkommunikationsmaßnahmen erleichtern kann, können Erkenntnisse aus der Krisenkommunikation wiederum in die Verbesserung der Risikokommunikation einfließen.

Damit Maßnahmen der Risikokommunikation nicht willkürlich eingesetzt werden, dadurch wirkungslos bleiben oder die gewünschte Zielgruppe verfehlen, sollten sie in eine durchdachte Risikokommunikationsstrategie eingebettet werden. Bestandteil einer solchen Strategie ist es, übergeordnete Ziele zu definieren. Diese können sich beispielsweise aus regionalen Risikoanalysen ergeben. Ist für eine Gemeinde beispielsweise ein erhöhtes



Hochwasserrisiko festzustellen und parallel eine geringe Hochwasser-Vorsorge durch die Bevölkerung, bietet sich eine Erhöhung der Zahl der Haushalte, in denen Vorsorge getroffen wird, als Ziel für eine Risikokommunikationsstrategie an. Um dieses Ziel zu erreichen, sollten die relevanten Zielgruppen (beispielsweise Immobilienbesitzerinnen und -besitzer, die entsprechende bauliche Vorkehrungen treffen können) definiert und analysiert werden sowie die Frage, warum die Vorsorgeleistung dem Risiko nicht angemessen ist. Dies kann unterschiedliche Gründe haben: Eine schlechte Informationsgrundlage, Unkenntnis der Vorsorgeverantwortlichkeiten, eine falsche Einschätzung der Lage, Fahrlässigkeit oder mangelnde Ressourcen. Die Ergebnisse dienen als Grundlage, um zielgruppengerechte Maßnahmen zu entwickeln. Abschließend sollte der Erfolg der Strategie mit geeigneten Evaluationsmaßnahmen überprüft werden, um künftige Strategien anpassen und verbessern zu können.

Um Gemeinden bei der Entwicklung geeigneter Risikokommunikationsstrategien zu unterstützen, wird das BBK in Zusammenarbeit mit dem Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) 2021 ein „Handbuch Risikokommunikation“ veröffentlichen. Es bietet sowohl Hintergrundinformationen zu Grundlagen der Risikokommunikation als auch praxisorientierte Hilfestellungen mit Checklisten, um Schritt für Schritt eine eigene Risikokommunikationsstrategie zu erstellen.

IV DIE HEUTIGE KONZEPTION DER WARNUNG DER BEVÖLKERUNG

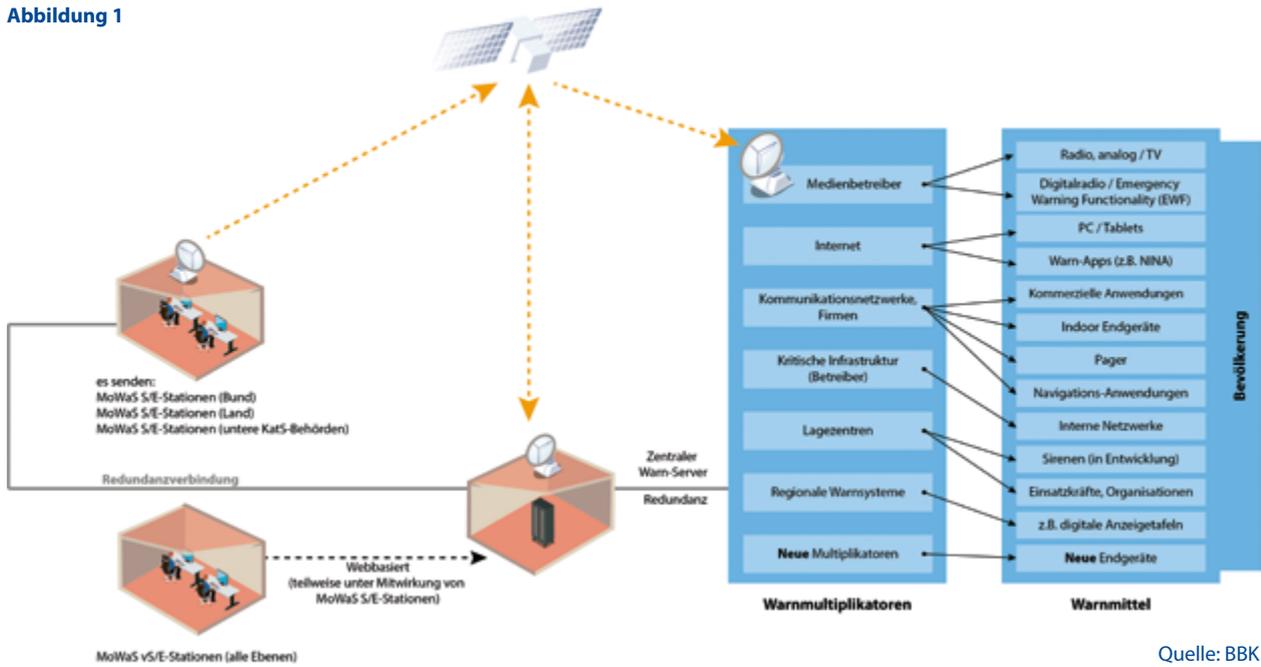
Zu den Grundpfeilern des Zivil- und Katastrophenschutzes gehört es, die Bevölkerung angemessen, rechtzeitig, schnell und flächendeckend vor bestehenden Gefahren zu warnen. Hierbei nehmen verschiedene behördliche Akteure verschiedene Aufgaben wahr:

- » Der Bund ist laut § 6 des Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetzes (ZSKG) für die Warnung der Bevölkerung im Zivilschutzfall zuständig, also bei Gefahren, die als Folge militärischer Konflikte auftreten können.
- » Länder und untere Katastrophenschutzbehörden (in der Regel Landkreise/kreisfreie Städte) warnen dagegen die Menschen in Deutschland vor Katastrophen, z. B. bei Großschadensereignissen oder Naturgefahren.
- » Hinzu kommen weitere gesetzliche Warnaufträge nach Bundesrecht, etwa des Bundesamts für Seeschifffahrt und Hydrographie, des Deutschen Wetterdienstes oder des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik.
- » Darüber hinaus können sich Warnaufträge auch aus anderen gesetzlichen Vorschriften auf Landesebene ergeben, etwa der Ordnungsbehörden oder im Rahmen der Wahrnehmung von Aufgaben im Rahmen der Auftragsverwaltung.

Hierbei kommt den Ländern und vor allem den Gemeinden die wichtige Aufgabe zu, Warnkonzepte und Warnmittel für den eigenen Ortsbereich vorzuhalten. Sie warnen damit vor Gefahren im Rahmen ihres eigenen Auftrages. Darüber hinaus warnen Sie die Bevölkerung laut ZSKG damit im Auftrag des Bundes bei Gefahren, die im Zivilschutzfall auftreten können.

Damit der Bund im Bereich des Zivilschutzes seinem gesetzlichen Auftrag gerecht werden kann, entwickelt und betreibt das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) zwei Systeme, die in ganz Deutschland eingesetzt werden: Das Modulare Warnsystem (MoWaS) sowie die Warn-App NINA. Beides kann und wird durch die Lagezentren der Länder, aber auch durch Landkreise und Kommunen ebenso für die eigenen Warnaufgaben eingesetzt werden.

Abbildung 1



Das Modulare Warnsystem (MoWaS)

MoWaS ermöglicht es, dass ein im Bevölkerungsschutz Verantwortlicher unmittelbar und ohne Medienbruch alle in seinem Verantwortungsbereich vorhandenen, an das System angeschlossenen Warnmittel auslösen kann. Seine technische Konzeption macht das System dabei unempfindlich gegen Stromausfälle und Ausfälle der erdgebundenen Übertragungswege, wie dies häufig in Katastrophenszenarien der Fall ist. MoWaS verfügt über zentrale, mehrfach redundante Warnserver. Eine geografische Benutzeroberfläche und eine international standardisierte Schnittstelle zu einer Vielzahl angeschlossener Warnkanäle machen das System zu einem effektiven Mittel, Warnmeldungen schnell und zeitgleich über viele Übertragungswege zum Empfänger zu verbreiten.

Jede über MoWaS verbreitete Warnmeldung beginnt in einer der derzeit bundesweit über mehr als 100 satellitengestützten, ausfallsichere MoWaS-Sende- und Empfangsstationen (S/E-Stationen) sowie der mehr als 200 webbasierten MoWaS Stationen (vS/E-Stationen) (vgl. Abbildung 1). Der Unterschied zwischen den Stationsarten besteht in der technischen Ausstattung: Während eine S/E-Station mit einem eigenen Rechner und einer Satelliten-Sende- und -Empfangsanlage ausgestattet ist, wird der Zugang zum Warnsystem bei den webbasierten Zugängen über eine sichere Internetverbindung realisiert.

Eine über jede dieser Versandstationen eingegebene Warnmeldung gelangt zunächst zum Herzstück des MoWaS, dem zentralen, mehrfach redundant angelegten Warnserver. Er übernimmt vollautomatisiert die weitere

Versendung an die durch die Station freigegebenen Warnkanäle. Von dort gelangt die Warnmeldung zunächst an die Warnmultiplikatoren. Dabei handelt es sich um die an das MoWaS angeschlossenen und noch anzuschließenden Medienbetreiber, Informationsdienstleister, lebens- und verteidigungswichtigen Betriebe, Lagezentren und Leitstellen sowie die in den Bundesländern verfügbaren Warngeräte und -anwendungen. Diese betreiben letztendlich die Radio- und Fernsehstationen, Internetportale, Paging-Dienste oder auch Stadtwerbetafeln, über welche die Warnmeldung dann schließlich an die gewünschten Empfängerinnen und Empfänger übermittelt wird. Welche Warnmittel angesteuert werden, entscheidet dabei einerseits die die Warnmeldung versendende MoWaS-Station. Die geografische Eingabemaske des Systems erlaubt dem Disponenten die Festlegung des betroffenen Gebietes für die Warnung. Andererseits ist das System selbst georeferenzierend angelegt. Eine lokale Warnmeldung wird ihren Weg zu den jeweils relevanten lokalen Radio- und Fernsehkanälen oder anderen Warnmitteln finden, die für die jeweilige Station aufgrund ihrer Lage freigeschaltet sind.

Was sich in der Erklärung nach einer langen Kette von Übertragungen anhört, passiert in Wirklichkeit sekunden-schnell. Zudem ist das so strukturierte MoWaS äußerst flexibel: Mit einem einheitlichen Übertragungsprotokoll kann es alle heute vorstellbaren Geräte und Anwendungen (z.B. WarnApps, Stadtinformationstafeln) ansteuern. Dies schließt bereits vorhandene, aber auch zukünftige Warnkanäle ein. Ermöglicht wird dies durch die Verwendung des Common Alerting Protocol (CAP) als offenes Datenformat

der Warnmeldungen. Mit einem einzigen System können somit alle angeschlossenen Kanäle zur Bevölkerungswarnung – auch in Zukunft – bedient werden.

Die Warn-App NINA

Ein wichtiges Ziel der Warnung der Bevölkerung ist es, möglichst viele potenziell betroffene Menschen zu erreichen. Neben den oben genannten Warnkanälen wie Radio und Fernsehen gewinnen moderne, digitale Medien immer mehr an Bedeutung. Durch die zunehmend flächenhafte Nutzung von mobilen Internetzugängen zum Beispiel über Smartphones stellte sich dem BBK die Frage, wie dieser Kommunikationskanal in Kombination mit dem Modulare Warnsystem effektiv zur Warnung der Bevölkerung genutzt werden kann. Insbesondere die Fähigkeit der verwendeten Betriebssysteme, Nachrichten aktiv an mobile Endgeräte zuzustellen (sogenannte Push-Benachrichtigung), bietet hier einen einzigartigen Vorteil und kommt dem Weckeffekt analoger Warnmittel – zumindest bei eingeschaltetem Gerät und aktiver Internetverbindung – gleich. Diesem wurde durch die Entwicklung der 2015 gestarteten Warn-App NINA Rechnung getragen.

In der Warn-App NINA empfangen Nutzerinnen und Nutzer amtliche Warnmeldungen für von ihnen abonnierte Orte. Dies können ganze Landkreise, Gemeindegebiete oder auch Umkreise von neun oder einem Quadratkilometer Umfang sein. Über eine Ortssuche mit Auswahlkarte können die Abonnements verwaltet werden und in der Hauptansicht „Meine Orte“ der Warn-App angezeigt werden. Per Push-Benachrichtigung werden die Nutzerinnen und Nutzer direkt auf dem Startbildschirm und per einstellbaren Warnton auf neue Warnmeldungen aufmerksam gemacht. Neben den Warnmeldungen, die lokale Leitstellen über das MoWaS eingeben können, werden auch Wetterwarnungen des Deutschen Wetterdienstes ab Stufe 3 (Markantes Wetter) sowie Hochwasserinformationen des länderübergreifenden Hochwasserportals angezeigt. Seit Anfang 2019 erfolgt überdies ein Austausch von Warnmeldungen mit den privatwirtschaftlichen Warnsystemen BIWAPP und KATWARN.

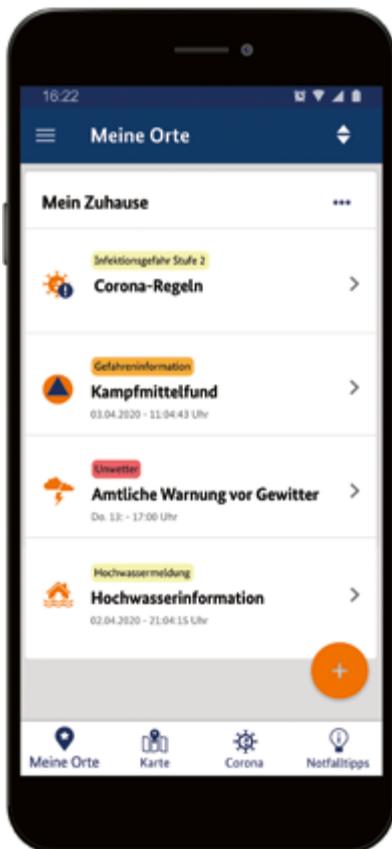


Abbildung 2: Ansicht „Meine Orte“ in der Warn-App NINA

Die Warn-App NINA liegt dabei immer mit an der Spitze der Entwicklung der Warnmittel, auch was das Zusammenwirken mit dem MoWaS betrifft. Das System bietet in der neuesten Version eine mehrsprachige Ausgabe von Warnmeldungen an. Hierzu sind standardisierte Texte im System in Englisch, Französisch, Spanisch, Russisch, Polnisch, Arabisch und Türkisch hinterlegt. Disponenten wählen beim Erstellen einer Warnmeldung die relevante Kategorie aus (z.B. „Großbrand“), wodurch eine automatische Auswahl dieser Textbausteine in allen genannten Sprachen erfolgt. Die Warn-App NINA kann ab der Version 3.3, die im Dezember 2020 veröffentlicht worden ist, ihrerseits in den

sieben genannten Fremdsprachen eingestellt werden und auch die mehrsprachigen Warninhalte anzeigen – als erstes an das MoWaS angeschlossene Warnmittel.

Gerade für die Warnung der Bevölkerung im kommunalen Bereich ist die Warn-App NINA eine mögliche, wertvolle Erweiterung. Erstens haben mit rund 8,1 Millionen Nutzerinnen und Nutzer (Stand 12.2020) deutschlandweit bereits viele Menschen das Warnmittel immer griffbereit in der Tasche dabei. Zweitens können wichtige Informationen wie das betroffene Gebiet oder die zu jeder Warnmeldung gehörige Handlungsempfehlung detailliert und mit Links zu



weiteren Informationen übermittelt werden. Eine Möglichkeit, die andere mobilfunkbasierte Warnkanäle wie etwa das auf die Kürze einer SMS beschränkte Cell Broadcast nicht besitzen. Die Darstellung der Warn-App NINA entspricht schließlich dem gewohnten Weg der Informationsgewinnung vieler potenzieller Empfängerinnen und Empfänger einer Warnmeldung.

Die Warn-App NINA ist eine Nativ-App, sprich, sie ist für die beiden Betriebssysteme Android und iOS kostenlos über die jeweiligen App Stores verfügbar. Um Push-Benachrichtigungen für Warnmeldungen empfangen zu können, sind unter Android Google Play Dienste notwendig. Wer über keines der beiden Betriebssysteme verfügt, kann Warnmeldungen über die für Mobilgeräte optimierte Website www.warnung.bund.de empfangen. Neben einem RSS-Feed lassen sich hier Browser-Benachrichtigungen für gewünschte Orte abonnieren.

Weiterentwicklung der Warnung der Bevölkerung

Das BBK arbeitet beständig daran, weitere Warnkanäle über das MoWaS und damit allen Stationsbetreibern in Ländern, Kreisen und Kommunen zu erschließen. So wird derzeit etwa an der Ausgabe von Warnmeldungen in Navigations- und In-Car-Computersystemen von Fahrzeugen gearbeitet sowie der Ansprache sogenannter „Smarter Laternen“, die in der Lage sein werden, durch entsprechende Module, wechselnde Lichtsignale, Audiosignale und Sprache auszugeben. In der Entwicklung befindet sich zudem eine Konzeption zur Ansteuerung von Sirenen über das Modulare Warnsystem. Ein weiterer Schritt wird die Auslösung von Warnmeldungen über den digitalen Radio-Standard DAB+ und dessen Weckfunktion EWF (Emergency Warning Functionality) sein. Diese Fähigkeit bedeutet, dass sich DAB+-Radios bei einer Warnmeldung selbständig einschalten und auf den Warnkanal wechseln. Ein entsprechendes Projekt wird derzeit umgesetzt.

Ergänzt werden diese Bemühungen durch den Ausbau des MoWaS-Netzes. Dies geschieht durch den Anschluss weiterer behördlicher Nutzer aus dem Zivil- und Katastrophenschutz, Polizei, Behörden oder auch durch die geplante Anbindung von Anrainerstaaten.

Weitere Informationen zum MoWaS und der Warn-App NINA finden Sie unter:

www.bbk.bund.de/warnung

www.bbk.bund.de/nina – hier insbesondere das Mediakit: www.bbk.bund.de/nina-mediakit

Eine übersichtliche und ausführlichere Darstellung zur Warnung der Bevölkerung bietet die Website www.warnung-der-bevoelkerung.de



Die Warn-App NINA ist kostenlos verfügbar, für Android:

<https://play.google.com/store/apps/details?id=de.materna.bbk.mobile.app>



für iOS:

<https://itunes.apple.com/de/app/nina/id949360949?mt=8>

Die Website www.warnung.bund.de ist eine Alternative zur Warn-App NINA für andere als den genannten Betriebssystemen.

Bei technischen Problemen und Fragen zur Warn-App NINA und zur Website Warnung.bund.de hilft der NINA-HelpDesk Nutzerinnen und Nutzer unter: E-Mail: nina@bbk.bund.de

V KRISENMANAGEMENT

Einleitung – Eine Krise kann alle treffen

Eingetretene oder zu erwartende Schadensereignisse haben das Potenzial, sich zu krisenhaften Lagen zu entwickeln. Die Ursachen hierfür sind vielfältig. Es können plötzliche Geschehnisse sein wie beispielsweise

- Sturzfluten,
- großflächige Brände,
- großflächige und länger andauernde Stromausfälle
- ein Amoklauf oder Terroranschlag.

Oft sind es aber auch sich abzeichnende Ereignisse beziehungsweise schleichende Prozesse, die sich zu Krisen ausweiten können:

- ein Flusshochwasser
- extreme Trockenheit / Dürren
- Pandemien.

Ob sich ein Ereignis zu einer Krise entwickelt, hängt auch davon ab, inwieweit ausreichende Vorbereitungen für die Ereignisbewältigung getroffen werden konnten. Konkrete



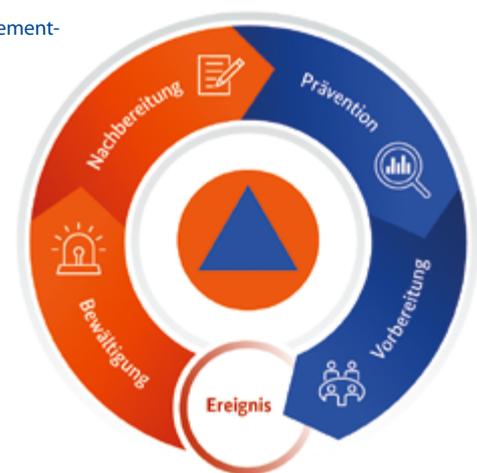
Wirkungen sind oft nicht vorhersehbar, weshalb in solchen Situationen Entscheidungen gegebenenfalls unter großer Unsicherheit getroffen werden müssen. Zudem kann sich aus einem eigentlich harmlosen Schadensereignis eine Kommunikationskrise entwickeln, weil dem Geschehen große mediale Aufmerksamkeit zuteilwird. Solche Situationen stellen jede Verwaltung vor Herausforderungen, weil sie mit den alltäglichen Strukturen in der Regel nicht mehr bewältigt werden können und Mechanismen des Krisenmanagements ergriffen werden müssen.

Das Glossar des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe definiert eine Krise als eine „vom Normalzustand abweichende Situation mit dem Potenzial für oder mit bereits eingetretenen Schäden an Schutzgütern, die mit der normalen Ablauf- und Aufbauorganisation nicht mehr bewältigt werden kann, sodass eine „Besondere Aufbauorganisation“ (BAO) erforderlich ist“¹⁴. Mit anderen Worten handelt es sich dann um eine Krise, wenn die alltäglichen Mittel und Maßnahmen nicht mehr ausreichen, um die negativen Folgen einer eskalierenden Gefahren- beziehungsweise Schadenslage abzuwehren.

Das Krisenmanagement wiederum schafft die konzeptionellen, organisatorischen und verfahrensmäßigen Voraussetzungen, um die schnellstmögliche Zurückführung einer eingetretenen außergewöhnlichen Situation in den Normalzustand zu unterstützen beziehungsweise die negativen Konsequenzen so gering wie möglich zu halten. Das Krisenmanagement beinhaltet dabei Maßnahmen zur Vorbereitung auf sowie zur Bewältigung, zur Vermeidung weiterer Eskalation und zur Nachbereitung von Krisen.

14 BBK-Glossar: Ausgewählte zentrale Begriffe des Bevölkerungsschutzes. Neuauflage 2018. Praxis im Bevölkerungsschutz Bd. 8.

Krisenmanagement- kreislauf



Krisenmanagement in der kommunalen Verwaltung

Auf lokaler Ebene obliegt die Bewältigung alltäglicher Schadensereignisse in der Regel den örtlichen Einsatzorganisationen. Die Feuerwehr beispielsweise löscht Brände oder leistet technische Hilfe bei (Verkehrs-)Unfällen, die Hilfsorganisationen fahren Rettungseinsätze. Stellt sich ein Ereignis jedoch als räumlich und sachlich wesentlich komplexer dar oder eskaliert zu einem Großschadensereignis, müssen eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen sowie der Einsatz verschiedener Akteure der (nichtpolizeilichen) Gefahrenabwehr koordiniert werden.¹⁵

Während das unmittelbare Einsatzgeschehen vor Ort durch die Einsatzleitung oder den Führungsstab (die operativ-taktische Komponente) geführt wird, liegt die politische Gesamtverantwortung bei der Bürgermeisterin/ dem Bürgermeister, die/der durch einen Verwaltungsstab

15 Betrachtet werden hier Ereignisse unterhalb der Schwelle des Katastrophenfalls, der nach den Bestimmungen der Katastrophenschutzgesetze der Länder festgestellt werden kann mit der Folge, dass die Zuständigkeit für die Gefahrenabwehr auf die Ebene der Landkreise übergeht.

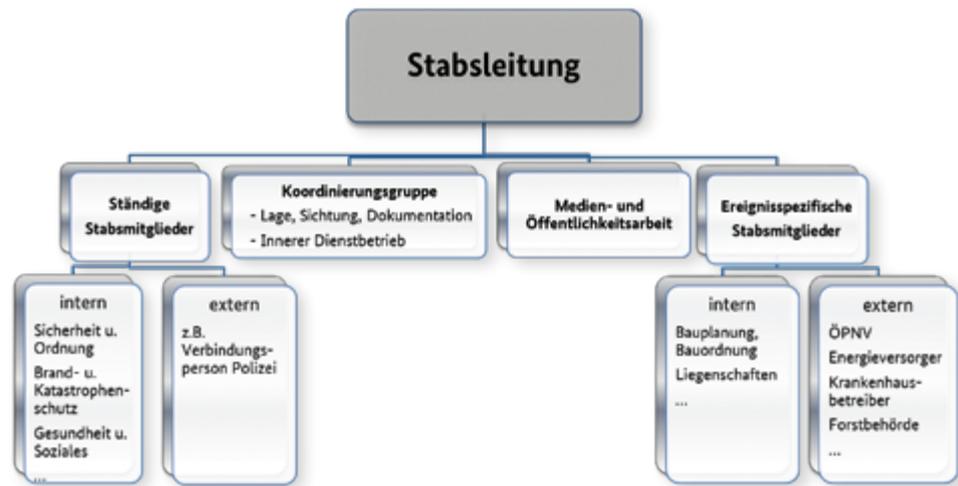


Abbildung 1: Modell eines Verwaltungsstabes (eigene Darstellung)

unterstützt wird (administrativ-organisatorische Komponente). Auf dieser Ebene sind strategische beziehungsweise politische Entscheidungen zu treffen, die auf rechtlichen Vorgaben, politischer Verantwortung und Budget-Zuständigkeiten beruhen. Dazu gehören beispielsweise die grundsätzliche Entscheidung über Evakuierungsmaßnahmen, die Information der Bevölkerung und der Medien, Maßnahmen der Gesundheitsvorsorge oder die Bereitstellung von Ressourcen.

Auch die Verwaltung selbst kann von einem Schadensereignis betroffen sein, durch das die Aufgabenerfüllung eingeschränkt oder sogar verhindert wird (z.B. Ausfall der Energie-/Wasserversorgung, der Informations-/Kommunikationstechnik oder der Gebäudetechnik). Ist das Verwaltungsgebäude nicht (mehr) nutzbar, muss gegebenenfalls ein Ausweichstandort bezogen werden.

Der Verwaltungsstab als zentrales Element des kommunalen Krisenmanagements

Krisenstäbe in Verwaltungen mögen sich im Aufbau voneinander unterscheiden, sie folgen aber alle einem Grundprinzip: Entscheidungsprozesse, die im Alltag an hierarchische Verwaltungsstrukturen (z. B. Dezernate, Ämter, Sachgebiete) gebunden sind, werden im Krisenfall in einem Gremium zusammengeführt. Dadurch lassen sich Entscheidungen wesentlich schneller und effektiver herbeiführen und in Maßnahmen umsetzen. Verwaltungsstäbe enthalten in der Regel folgende Elemente:¹⁶

» Stabsleitung

in der Regel eine Person, die unmittelbar unterhalb der Bürgermeisterin / des Bürgermeisters angesiedelt ist

» Koordinierungsgruppe

mit den Teilbereichen Lage/Sichtung/Dokumentation und Innerer Dienstbetrieb (einschließlich Informations- und Kommunikationstechnik – IKT)

» Fachbereiche der eigenen Verwaltung sowie externe Fachexpertinnen und -experten als Verbindungspersonen

- ständige Mitglieder (in der Regel die Bereiche Sicherheit und Ordnung, Brand- und Katastrophenschutz, Gesundheit, Umwelt und Soziales sowie Verbindungspersonen der Polizei)
- ereignisspezifische Mitglieder (Fachämter sowie Verbindungspersonen zum Beispiel des ÖPNV-Trägers, des Energieversorgers oder andere Infrastrukturbetreiber, die lageabhängig für die Lagebeurteilung und Entscheidungsfindung im Stab benötigt werden)

» Medien- und Öffentlichkeitsarbeit

Akteure im Krisenmanagement – das KKK-Prinzip

In der Krisenbewältigung werden viele Akteure benötigt, um die Lage zutreffend beurteilen zu können und möglichst die richtigen Entscheidungen zu treffen. Im Alltag aber haben die Beteiligten vielleicht noch nie zusammengearbeitet, kennen sich eventuell noch nicht einmal. Das gilt vor allem im Verhältnis zu externen Akteuren, kann in größeren Verwaltungen, aber auch zwischen verschiedenen Organisationseinheiten der Fall sein.

Für die Zusammenarbeit in einer Krise ist es vorteilhaft, sich untereinander zu kennen. Hier greift das sogenannte „KKK-Prinzip“: In der Krise Köpfe kennen. Bereits im Alltag sollten sich die handelnden Personen beziehungsweise Partner kennenlernen, die in der Krise gemeinsam agieren sollen. Hierdurch lernt man die Fähigkeiten – aber auch die Grenzen – der anderen Handelnden einzuschätzen. Insbesondere lassen sich Kompetenzen erkennen und Vertrauen aufbauen, was für die gemeinsame Problemlösung sehr wichtig sein kann. Dies soll im Krisenfall dazu beitragen, anfängliche Reibungsverluste möglichst zu vermeiden und die Zusammenarbeit zu erleichtern. Über die bloße Kontaktaufnahme hinaus dienen einem besseren Kennenlernen vor allem gemeinsame Krisenmanagementschulungen und -übungen, in die die externen Akteure unbedingt einzubeziehen sind.

¹⁶ Vgl. auch die 2003 vom Arbeitskreis V der Innenministerkonferenz (IMK) herausgegebenen „Hinweise zur Bildung von Verwaltungsstäben.“

Räume und Ressourcen für den Verwaltungsstab¹⁷

Ideal ist es, wenn separate Räumlichkeiten mit der benötigten Ausstattung vorgehalten werden, damit der Stab jederzeit schnell seine Arbeit aufnehmen kann. Mit Blick auf die Finanzierbarkeit dürfte dies jedoch in den wenigsten Kommunalverwaltungen der Fall sein. In der Regel werden Besprechungsräume für die Stabsarbeit genutzt, die im Bedarfsfall zu Stabsräumen hergerichtet werden müssen. Sinnvoll ist es, die in diesen Räumen benötigte Technik (insbesondere ITK) so weit vorzubereiten, dass die Arbeitsfähigkeit schnellstmöglich hergestellt werden kann. Hinsichtlich der PC-Ausstattung hat es sich bewährt, die Stabsmitglieder mit Laptops auszustatten, die bereits im Alltag genutzt werden können und im Ereignisfall in den Stabsraum mitgebracht werden. Dies hat den Vorteil, dass die Stabsmitglieder mit gewohnter Technik arbeiten können und diese zudem auf aktuellem Stand gehalten wird (insbesondere regelmäßige Updates der Betriebssoftware).

Das Herzstück der Räumlichkeiten ist der eigentliche Stabsraum, in dem die Mitwirkenden insbesondere die Lagebeurteilung vornehmen, notwendige Maßnahmen abstimmen und Entscheidungen für die/den politisch Gesamtverantwortliche(n) vorbereiten oder auch selbst treffen. Der Raum sollte ausreichend dimensioniert und so gestaltet sein, dass alle Mitwirkenden sich sehen und verstehen können. Zudem sollten Visualisierungsflächen so angebracht sein, dass sie von jedem Platz aus betrachtet werden können.

Von dem eigentlichen Stabsraum getrennt sollten weitere Räume vorgesehen werden für

- den zentralen Nachrichtenein- und -ausgang,
- die Medien- und Öffentlichkeitsarbeit,
- gegebenenfalls weitere Räume, in die sich kleinere Arbeitsgruppen für Besprechungen zurückziehen können.

Krisenkommunikation – Interaktion mit Medien und Bevölkerung

Ein maßgeblicher Bestandteil des Krisenmanagements ist die Krisenkommunikation. Krisenlagen haben eine enorme Relevanz für alle Arten von Medien und wecken



bei der Bevölkerung einen hohen Informationsbedarf. Welche Bedeutung eine gute Kommunikationsstrategie für die Akzeptanz von einschneidenden Maßnahmen bei den Bürgerinnen und Bürgern hat, erfahren staatliche Institutionen gerade in der aktuellen COVID-19-Pandemie. Eine fehlerhafte Krisenkommunikation wirkt sich negativ auf das Krisenmanagement insgesamt aus, indem die Glaubwürdigkeit der Verantwortlichen und damit das Vertrauen der Bevölkerung Schaden nehmen können. Keine Behörde ist näher an den Menschen als die kommunalen Rathäuser. Dorthin wenden sich Einwohnerinnen und Einwohner als erstes, wenn sie befürchten, von einem Schadensereignis betroffen zu werden oder bereits betroffen sind.

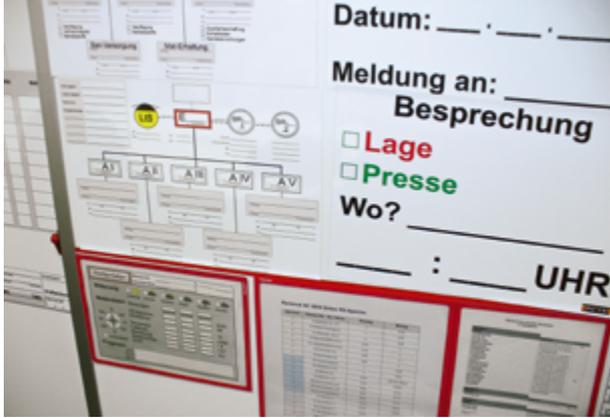
Von zentraler Bedeutung bei der Krisenkommunikation ist eine abgestimmte Kommunikationslinie zwischen den an der Krisenbewältigung beteiligten internen und auch externen Stellen. Es können zwar je nach genutztem Kommunikationskanal unterschiedliche Sprachstile verwendet werden, die Botschaft muss jedoch einheitlich sein. Sonst besteht die Gefahr widersprüchlicher Botschaften, was zur Verunsicherung in der Öffentlichkeit und in der Folge zur Verschärfung der Lage führen kann.

Auch die interne Kommunikation darf nicht vernachlässigt werden. Die nicht unmittelbar in das Krisenmanagement involvierten Beschäftigten haben ebenfalls das Bedürfnis, über die Lageentwicklung und die Aktivitäten des Stabes auf dem Laufenden gehalten zu werden. Schließlich können sie im privaten Umfeld auf das Krisenmanagement ihrer Behörde angesprochen werden und sollten in diesen Fällen wenigstens über die wesentlichen Punkte Auskunft geben können.

Hilfestellung für eine erfolgreiche Krisenkommunikation bietet der Leitfaden „Krisenkommunikation des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat“¹⁸.

¹⁷ Für nähere Informationen: Kranaster, Maike: Praxisbeitrag Krisenstabsräume für Verwaltungen. In: Hofinger/Heimann (Hrsg.): Handbuch Stabsarbeit – Führungs- und Krisenstäbe in Einsatzorganisationen, Behörden und Unternehmen. Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2016.

¹⁸ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI): Leitfaden Krisenkommunikation (2014). Zu beziehen beim BMI, E-Mail publikationen@bundesregierung.de oder als Download unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bevoelkerungsschutz/leitfaden-krisenkommunikation.pdf?__blob=publicationFile&v=4



VI LAGEBILDER IM KRISENFALL: NEUE PERSPEKTIVEN

In komplexen Schadenslagen ist es eine der Hauptanforderungen für die Verantwortlichen, schnell Entscheidungen zu treffen – häufig unter Zeitdruck und angesichts eines Informationsdefizits. Dabei ist eine angemessene Datenlage Dreh- und Angelpunkt eines effektiven Krisenmanagements und einer effektiven Krisenkommunikation. Wie essenziell das ist, zeigt aktuell die COVID-19-Lage.

Viele neue Entwicklungen und Erkenntnisse, sowohl technologische als auch gesellschaftswissenschaftliche, erweitern die Datenbasis für das Krisenmanagement immer weiter und ermöglichen auf diese Weise differenziertere Entscheidungen für eine optimale Krisenbewältigung. Dazu gehören zum Beispiel Monitoring Tools, aber auch Möglichkeiten der Fernerkundung und evidenzbasierte Erkenntnisse zum Bevölkerungsverhalten.

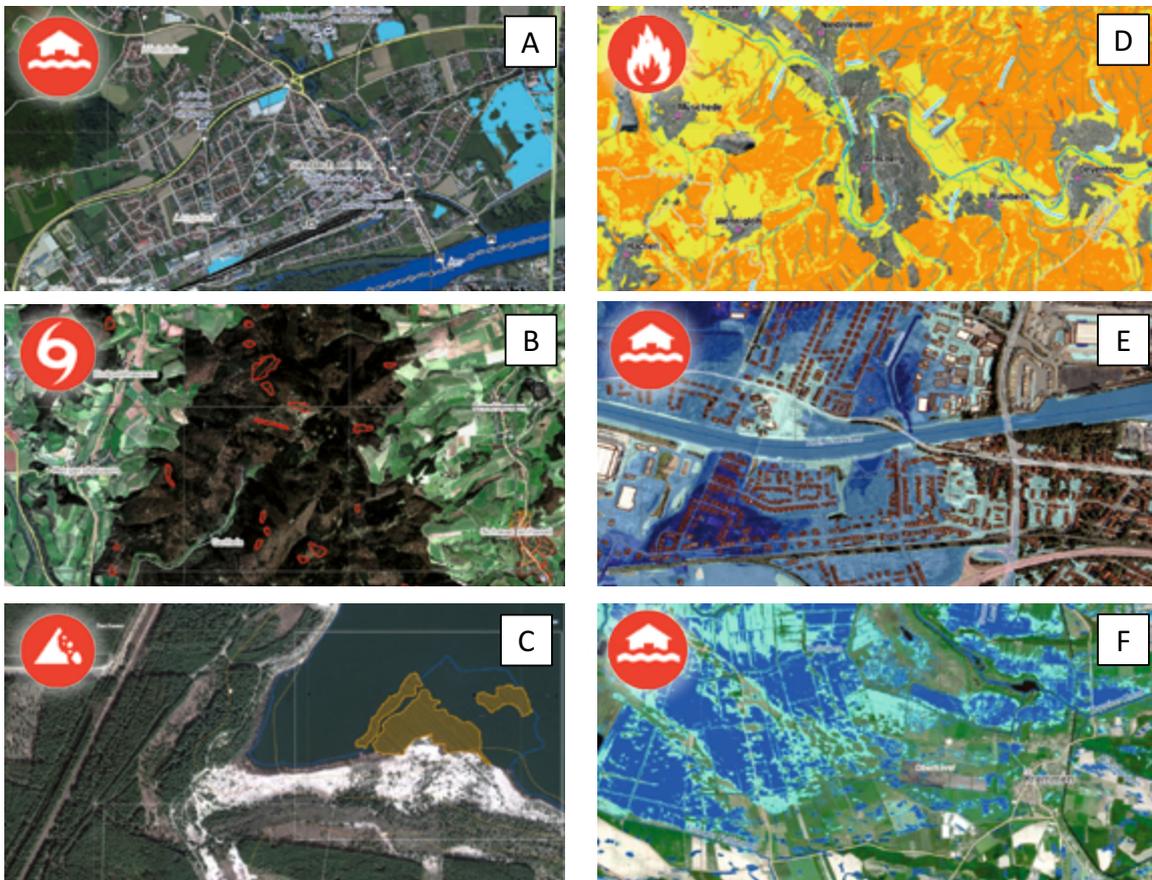
Fernerkundung

Mit Fernerkundung werden Objekte oder ganze Regionen aus der Distanz erfasst, zum Beispiel mit Drohnen, Flugzeugen oder Satelliten. Unterschiedliche Sensoren liefern flächendeckende Informationen zu (Natur-)Gefahren, Schäden oder betroffenen Schutzgütern.

Satelliten zeichnen aus mehreren hundert Kilometern Höhe bei Tag und bei Nacht ein aktuelles Bild der gesamten Erdoberfläche. Fernerkundungsdaten zeigen Naturgefahren, wie beispielsweise Hochwasser und Waldbrände, in großen und unzugänglichen Gebieten. Durch die immer weiter voranschreitende Entwicklung der Technologie können Naturgefahren aber nicht nur großräumig, sondern auch auf kommunaler und lokaler Ebene erfasst werden (Abbildung 1). Aus diesen Daten können letztlich wertvolle Informationen über eingetretene Schäden und betroffene Schutzgüter gewonnen werden.

Damit dies gelingt und Fernerkundungsdaten gewinnbringend in allen Phasen des Krisenmanagementzyklus unterstützend eingesetzt werden können, werden daraus

Abbildung 2:
Beispiele für aus Fernerkundungsdaten erstellte Lageprodukte und Risikoanalysen auf lokaler Ebene



mit Hilfe von digitalen Werkzeugen, zum Beispiel künstlicher Intelligenz, entscheidungsrelevante Informationen erstellt und mit geografischen Informationssystemen (GIS) zu anschaulichen Karten verarbeitet (Abbildung 2). In diesen Karten werden nicht nur die von unterschiedlichen Naturgefahren betroffenen Flächen, sondern auch das Schadensausmaß an Gebäuden, landwirtschaftlichen Flächen oder Infrastrukturen abgeschätzt.

Führungskräfte auf allen Ebenen erhalten dadurch zeitnah wichtige Lageinformationen für Entscheidungen und zur Bewältigung von eingetretenen Krisen. Die erstellten Karten zeigen beispielsweise die von Hochwasser betroffenen Gebäude und Schäden an Brücken in Simbach a. Inn (Bayern), die durch starke Regenfälle im Juni 2016 verursacht wurden (Abbildung 2A). Sie ermöglichten die Kartierung der durch Sturm betroffenen und teilweise zerstörten Forstflächen bei Rotenburg a. d. Fulda (Hessen), wo das Sturmtief Frederike Anfang 2018 große Schäden verursachte (Abbildung 2B). Auch kleinräumige Ereignisse, wie etwa die Auswirkungen von Erdbeben bei Burg in Sachsen im April 2019, können mit Hilfe der Fernerkundung erfasst und kartiert werden (Abbildung 2C).

Zur Vorbereitung auf und Vermeidung von Krisen bieten Fernerkundungsdaten für die zuständigen Stellen vielfältige Möglichkeiten für detaillierte Risikoanalysen. So konnten für die Feuerwehr in Arnsberg mit Hilfe der Auswertung von Satellitenbildern und weiterer Geofachdaten Flächen identifiziert werden, die besonders durch Waldbrände gefährdet sind, um damit letztlich Einsatzschwerpunkte zu identifizieren (Abbildung 2D). Mit Hilfe simulierter Szenarien konnten die geplanten Übungen der Feuerwehr in Herne noch realitätsnaher gestaltet werden (Abbildung 2E).

Zur Nachbereitung von Hochwasserereignissen und der Ableitung von Maßnahmen für den Hochwasser- und Katastrophenschutz haben zum Beispiel der Landkreis Hildesheim und das Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft des Landes Brandenburg mit Hilfe von Satellitenbilddaten maximale Hochwasserstände ermitteln lassen, um besonders gefährdete Bereiche zu finden (Abbildung 2F).

Es gibt Dienste, die für die Bedarfstragenden die zuvor genannten Informationsprodukte auf Anfrage und in Form von ausdrucksfähigen Karten, Risikoanalysen und Geodaten kostenfrei bereitstellen. Hierfür ist der Emergency Management Service (EMS) des europäischen

Erdbeobachtungsprogramms Copernicus das prominenteste Beispiel. Der EMS ist in Deutschland der etablierte und operative Dienst für den gesamten öffentlichen Bedarf im Krisen- und Risikomanagement. Die Satellitenauswertungen können über das Gemeinsame Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern (GMLZ) angefordert werden. Die Copernicus-Fachkoordination im Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) berät darüber hinaus alle Bedarfstragenden im Bevölkerungsschutz in Deutschland.

Teilfachlage Bevölkerungsverhalten

Das BBK ist auch federführend bei der Entwicklung von Lagebilddarstellungen des Bevölkerungsverhaltens. Bevölkerungsdynamik wird bislang schwerpunktmäßig im Hinblick auf Kriminalitätsraten im Bereich Öffentliche Sicherheit erfasst. Dies lässt allerdings zentrale Bereiche wie Selbstschutzkompetenzen, soziale Anpassungsprozesse, Informations- oder psychosoziale Unterstützungsbedarfe außer Acht. Besonders in Dauerlagen unterliegen Dynamiken wellenartigen oder spontanen Veränderungen, auf die das Krisenmanagement adäquat reagieren muss.

Es gibt bereits erfolgreiche praktische Ansätze im kommunalen Bereich für ein Lagebild Bevölkerungsverhalten: In der COVID-19-Lage etablierte der Corona-Krisenstab der Stadt Mülheim an der Ruhr erstmals einen Sachbereich Psychosoziales Krisenmanagement in seine Struktur. Die Maßnahmen, die auf Basis der fachlichen Analyse der Sachgebietsleitung abgeleitet werden konnten, waren vielfältig: Passgenaue, effektive Unterstützung bei Selbsthilfeaktivitäten der Bevölkerung, zugeschnittene Reaktion der Stadt auf Bedarfe (z.B. Rahmenkonzepte für Schulöffnungen beziehungsweise -schließungen), angepasste Informationsprodukte (z.B. Corona-Bilderbuch für Kinder), Kommunikationskonzepte, niedrigschwellige Ansprechstellen und Hotlines, Beratungen des Jugendamtes, Bildungsangebote, zum Beispiel in Familienbildungsstätten. Diese Maßnahmen unterstützten den Anpassungsprozess der Bevölkerung an die pandemische Lage entscheidend. Weiteres Ergebnis war eine breite Zustimmung zur öffentlichen Krisenkommunikation, deren Ausrichtung die Verwaltungsspitze auf Basis der so erhobenen Daten tagesaktuell anpassen konnte.

Diese Datenbasis, die für den Erfolg des jungen Sachgebiets unabdingbar ist, konstituierte sich in Mülheim an der Ruhr aus unterschiedlichen Quellen: Social-Media-Monitoring in einer eigens dafür aufgesetzten Struktur, Auswertung

Coronavirus und Community Resilience: Psychosoziales Krisenmanagement in Mülheim an der Ruhr



Abbildung 2:
Überblick über
die Maßnahmen-
planung des
Sachgebiets
Psychosoziales
Krisenmanage-
ment (SG6) im Co-
rona-Krisenstab der
Stadt Mülheim an
der Ruhr

der Berichterstattung in den Medien, Daten zum Einsatzgeschehen von Polizei und Rettungsdienst, eigene Erhebungen und bereits existierende empirische Studien, teilnehmende Beobachtung und gezielte Erkundung, Rückmeldungen aus dem psychosozialen Bereich (Telefon- und Notfallseelsorge, Beratungsstellen, niedergelassene Psychotherapeutinnen und -therapeuten, Kommunaler Sozialer Dienst, Schulpsychologie, sozialpsychiatrischer Dienst etc.) sowie Rückkopplung mit dem Sozialamt zu soziodemografischen Faktoren wurden in die Teilfachlage Bevölkerungsverhalten einbezogen. Während der gesamten Dauer fand ein fachlicher Expertenaustausch statt, unter anderem mit dem Referat Psychosoziales Krisenmanagement im BBK. So konnten die Verantwortlichen Erkenntnisse in das Gesamtlagebild einbringen, die auf diese Weise bislang noch nicht systematisch und strukturiert berücksichtigt wurden.

Wissenschaftliche Validierung

Dieser erste operative Schritt auf kommunaler Ebene wird seit Februar von einem Ressortforschungsprojekt flankiert, das vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und vom BBK gefördert wird: „Das Lagebild Bevölkerungsverhalten in der Stabsarbeit“ (LaBS, Laufzeit Februar 2020 bis Januar 2023). Projektnehmer ist die Universität Jena. Dieses Forschungsprojekt wird erstmalig wissenschaftlich systematisiert erheben, welche Inhalte ein Lagebild Bevölkerungsverhalten für (Verwaltungs-) Stäbe umfassen sollte und welche Informationsquellen zur

Erstellung genutzt werden können. Darüber hinaus werden Selbsthilfekompetenzen, Resilienzpotenziale, Bedarfe, Verhalten und Handlungen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen in Krisen und Katastrophen analysiert. Die Ergebnisse der Analyse werden für (Verwaltungs-)Stäbe nutzbar gemacht. Mit Hilfe der Projektergebnisse soll es Mitarbeitenden in Krisenstäben ermöglicht werden, ein Lagebild Bevölkerungsverhalten zu erstellen und aktuell zu halten.

Weitere Ressortforschungsprojekte des BBK beleuchten ab Januar 2021 Bevölkerungsverhalten: Hierbei wird es sowohl um mediales Framing von Bevölkerungsverhalten gehen als auch um Auswertemöglichkeiten von Sozialen Medien für das Psychosoziale Krisenmanagement sowie um kurz- und mittelfristige soziale Anpassungsprozesse der Bevölkerung in Krisen und Katastrophen. Alle Ergebnisse fließen in eine Systematik ein, die als modulare Teilfachlage in Gesamtlagebilder für unterschiedliche föderale Ebenen anschlussfähig sein wird. Darüber hinaus ist die Implementierung der Forschungsergebnisse in Stabsübungen, Ausbildungen, Risikoanalysen und Krisenkommunikation geplant.

Effektives Krisenmanagement ist eine gesamtgesellschaftliche, interdisziplinäre und ebenenübergreifende Aufgabe. Neue Techniken, neue Perspektiven, eine bessere Datenlage und validierte Maßnahmenempfehlungen unterstützen die Verantwortlichen bei der Bewältigung der Herausforderungen im Krisenmanagement. Die werden auch in den nächsten Jahren sicher nicht kleiner.



C Ergänzende Potenziale im Bevölkerungsschutz

I DIE ERGÄNZENDE AUSSTATTUNG DES KATASTROPHENSCHUTZES DER LÄNDER DURCH DEN BUND

Der Schutz der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland ist eine gesamtstaatliche Aufgabe. Hierzu sieht die verfassungsrechtliche Aufgabenverteilung nach dem Grundgesetz vor, dass der Bund für den Zivilschutz (Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG) zuständig ist und den Länder die Aufgabenwahrnehmung für den Katastrophenschutz und die allgemeine Gefahrenabwehr (Art. 30, 70 GG) obliegt.

Für seinen verfassungsmäßigen Auftrag hält der Bund keine eigenen Strukturen vor, sondern ergänzt stattdessen die Ausstattung des Katastrophenschutzes der Länder. Hierzu stellt er nicht nur Fahrzeuge, Schutzausstattungen und Geräte zur Verfügung, sondern beteiligt sich auch an der Ausbildung auf der Standortebene und bildet Führungskräfte des Bevölkerungsschutzes an der bundeseigenen Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ) aus.

Die gesetzliche Basis für die ergänzende Ausstattung des Katastrophenschutzes der Länder durch den Bund ist das Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (ZSKG)¹⁹. Das Gesetz bestimmt in § 13 Abs. 1, dass der Bund den Katastrophenschutz der Länder in den Aufgabenbereichen Brandschutz, ABC-Schutz, Sanitätswesen und Betreuung ergänzt. § 13 Abs. 3 ZSKG lässt zudem zu, dass die für den Zivilschutz zur Verfügung gestellte ergänzende Ausstattung den Ländern zusätzlich für Aufgaben im Bereich des Katastrophenschutzes zur Verfügung steht. Darüber hinaus sieht das Gesetz vor, dass die im Katastrophenschutz mitwirkenden privaten Organisationen (§ 26 Abs. 1 ZSKG) die ihnen zugewiesene ergänzende Ausstattung für eigene Zwecke (im Rahmen der jeweiligen organisationseigenen Satzung)

nutzen dürfen, soweit hierdurch die Aufgaben des Katastrophenschutzes und des Zivilschutzes nicht beeinträchtigt werden (§ 26 Abs. 3 ZSKG). Eine Nutzung der bundeseigenen Fahrzeuge, Ausstattungen und Geräte in der allgemeinen Gefahrenabwehr, wie zum Beispiel im Brandschutz oder bei der Abwehr von Gesundheitsgefahren nach dem Infektionsschutzgesetz, sieht die gesetzliche Bestimmung nicht vor, wird aber vom Bund geduldet. An dieser Stelle ist mit Blick auf die grundgesetzliche Kompetenzverteilung und die gesetzlichen Bestimmungen des ZSKG darauf hinzuweisen, dass die Länder und Kommunen ihre Verantwortlichkeit für einen wirksamen Katastrophenschutz und für eine funktionierende Gefahrenabwehr dennoch nicht von der ergänzenden Ausstattung des Bundes abhängig machen dürfen²⁰.

Die vom Bund in Wahrnehmung seiner grundgesetzlichen Aufgabenstellung finanzierten Fahrzeuge, Ausstattungen und Geräte für den ergänzenden Katastrophenschutz werden nach einem zwischen Bund und Ländern in 2007 abgestimmten Ausstattungskonzept beschafft und ausschließlich an die Innenressorts der Länder zur Verteilung in eigener Zuständigkeit übergeben. Die Aufteilung der vom Bund für Zivilschutzzwecke zur Verfügung gestellten Fahrzeuge auf die örtlichen Aufgabenträger wird allein von den Ländern nach eigenem Ermessen und eigener Risikoeinschätzung vorgenommen. Die Dislozierung ist jedoch jederzeit unter dem Aspekt landeseigener Überlegungen zur Katastrophenabwehr änderbar. Der Bund hat und nimmt keinen Einfluss auf die Verteilung der Fahrzeuge und der Ausstattung innerhalb eines Landes. Er hält sich jedoch streng an das Prinzip einer möglichst gleichmäßigen (prozentualen) Ausstattung in allen Ländern. Das heißt, er bedient mit jedem neuen Fahrzeug zuerst das Land mit der größten prozentualen

¹⁹ Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz vom 25. März 1997 (BGBl. I S. 726), das zuletzt durch Artikel 144 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

²⁰ Die vom Bund den Ländern für den Zivilschutz zur Verfügung gestellte ergänzende Ausstattung steht den Ländern zusätzlich für Aufgaben im Bereich des Katastrophenschutzes zur Verfügung (§ 13 Abs. 3 ZSKG).

Lücke (Soll-Ist-Vergleich) zum Zeitpunkt der Auslieferung. Eine vorgesehene Verteilung kann allerdings dadurch beeinflusst werden, dass bundesweit in die Jahre gekommene Bundesfahrzeuge ausgesondert und ersetzt werden müssen, was wiederum Auswirkung auf die prozentuale Verteilung je Land hat. Eine Modifikation dieses Verteilverfahrens wurde auf Bitten einzelner Länder in den letzten Sitzungen des Ausschusses „Feuerwehrangelegenheiten, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung“ des Arbeitskreises V der Ständigen Konferenz der Innenminister und -Senatoren der Länder im Jahr 2017 auf der Grundlage von Alternativvorschlägen, die der Bund unterbreitet hatte, erörtert. Dies führte zuletzt auch in der Sitzung des Arbeitskreises V „Feuerwehrangelegenheiten, Rettungswesen, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung“ der Ständigen Konferenz der Innenminister und – Senatoren der Länder (IMK) am 11./12. Oktober 2017 nicht zu einer Änderung des seit Jahren erprobten Verfahrens.

Nachdem der Bund das Ausstattungskonzept in 2019 an die aktuellen Anforderungen angepasst hat²¹, stellt der Bund inzwischen 5421 Fahrzeuge für den ergänzenden Katastrophenschutz zur Verfügung. Für diese Fahrzeuge trägt er die Kosten für die Unterbringung (Ausnahme Brandschutzfahrzeuge), für Wartung und Instandsetzung sowie für die notwendigen Ersatzbeschaffungen. Diese Kosten trägt der Bund so lange, bis das jeweilige Fahrzeug ausgesondert wird. Eine Beschränkung der Kostenübernahme für Wartung und Instandsetzung wegen des Fahrzeugalters gibt es nicht. Das gleiche gilt für die vom Bund ebenfalls bereitgestellte Persönliche Schutzausrüstung (PSA)²² für die Erst- und Zweitbesetzungen auf den zur Verfügung gestellten Bundesfahrzeugen. Soweit Helfende als Atemschutzgeräteträgerinnen und -träger vorgesehen sind, erstattet der Bund auch die anfallenden Kosten für die vorgeschriebenen ärztlichen Untersuchungen nach DGUV-Grundsatz G 26. Ebenso erstattet der Bund die Kosten für die notwendige Desinfektion von trinkwasserführenden Teilen der vom Bund für Zivilschutzzwecke zur Verfügung gestellten Ausstattung.

Für die Unterbringung der Fahrzeuge und der persönlichen CBRN-Schutzausrüstung (PSA), die Desinfektion der Trinkwasserausstattung sowie die ärztliche Untersuchung der Helfenden erfolgt eine fahrzeugspezifische pauschale

Kostenerstattung. Gleiches gilt für die Kostentragung zur Gewährleistung der Einsatzbereitschaft der Analytischen Task Force (ATF).

Die Erstattung der Ausgaben für die Entsorgung von Gebrauchsgütern, Ersatzbeschaffungen, Schadensersatzleistungen, Pflichtversicherungen, weitergewährtes Arbeitsentgelt und Unfallversicherungsleistungen wird hingegen nur auf Antrag und gegen Nachweis vorgenommen. Auch für die Erstattung der Kosten für Wartung und Instandsetzung der bundeseigenen Katastrophenschutzausstattung werden Nachweise gefordert.

Soweit die bundesfinanzierte Ausstattung jedoch außerhalb des Zivilschutzzwecks verwendet wird (z. B. im Katastrophenschutz oder der allgemeinen Gefahrenabwehr), haben die Träger die Kosten für Wartung und Instandsetzung sowie für anfallende Ersatzbeschaffungen selbst zu tragen. Eine Kostentragungspflicht des Bundes entfällt in diesen Fällen (§ 29 Abs. 4 ZSKG).

Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) als zuständige Behörde für die Bereitstellung von ergänzender Ausstattung für den Katastrophenschutz der Länder gibt jährlich ein Rundschreiben an die Länder heraus, in dem Hinweise und Regelungen zur Bereitstellung von Haushaltsmitteln des Bundes und der Bewirtschaftung in Bezug auf die bundesfinanzierte Katastrophenschutzausstattung enthalten sind²³. In diesem Rundschreiben wird auch das erforderliche Verwaltungsverfahren beschrieben sowie die notwendigen Formalien zur Beantragung zusätzlicher Haushaltsmittel des Bundes erläutert.

Die Haushaltsmittel des Bundes werden zu Beginn und während des laufenden Haushaltsjahres den zuständigen obersten Landesbehörden zur Bewirtschaftung zugewiesen. Diese verteilen die Haushaltsmittel nach Landesrecht auf ihre nachgeordneten Behörden und stellen die ordnungsgemäße Verwaltung sicher. Am Ende des Haushaltsjahres sind nicht benötigte Haushaltsmittel wieder an den Bundeshaushalt zurückzugeben. Über die Nutzung der bundesfinanzierten Katastrophenschutzausstattung sowie über die ordnungsgemäße Verwendung der zugewiesenen Bundesmittel im abgelaufenen Haushaltsjahr übermitteln die Länder im Folgejahr einen Bericht.

21 Rundschreiben des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat an die Länder vom 27. Februar 2019 (Az.: KM2-51001/8#1)

22 www.bbk.bund.de ->Aufgaben->CBRN-Schutz->Schutzausrüstung->PSA des Bundes

23 www.bbk.bund.de

->Aufgaben->Zivilschutz->Kostenregelung->Bewirtschaftungsrundschreiben

Übung einer
Medizinischen Task Force
mit Aufbau des
Behandlungsplatzes



II GESUNDHEITLICHER BEVÖLKERUNGSSCHUTZ

Ausgehend von der Definition der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Gesundheitlicher Bevölkerungsschutz“ (AGGB)²⁴ beinhaltet der Gesundheitliche Bevölkerungsschutz die Gesamtheit der Maßnahmen zum Gesundheitsschutz der Bevölkerung bei unmittelbaren und erheblichen Gefahrenlagen. Hierzu zählen Lagen mit einem Massenanfall von Verletzten oder Erkrankten (sog. MANV) einschließlich CBRN-Lagen sowie Epidemien oder Pandemien. In der Sache geht es um die notwendigen Strukturen und Prozesse des Krisenmanagements unter Einbeziehung des Ausfalls Kritischer Infrastrukturen einschließlich der Einrichtungen des Gesundheitswesens selbst.

An dem komplexen System, das den Gesundheitlichen Bevölkerungsschutz gewährleisten soll, sind verschiedene Akteure auf unterschiedlichen Ebenen beteiligt, wobei den Bundesländern wesentliche Kompetenzen zugewiesen sind: Sie üben die Fach- und Dienstaufsicht über die kommunalen Gesundheitsämter, die die Aufgaben des Gesundheitsdienstes wahrnehmen, aus und sind verantwortlich für die Krankenhausplanung. Während die Organisation und Bereitstellung von Rettungsdienstleistungen ebenfalls Ländersache ist und in den jeweiligen Landesrettungsdienstgesetzen geregelt wird, liegt die Verantwortung für die lokale Organisation des Rettungsdienstes bei den Verwaltungen auf Kreisebene. Auch der Katastrophenschutz als Teil der Gefahrenabwehr obliegt den Ländern, wobei die Kreise und kreisfreie Städte als untere Katastrophenschutzbehörden bei größeren Schadensereignissen oder Katastrophen verantwortlich sind.

Es zeigt sich also, dass der Gesundheitliche Bevölkerungsschutz insbesondere durch die Länder und die

nachgeordneten Verwaltungsebenen sichergestellt werden muss. Der Bund hingegen verfügt nach Art. 73 Nr.1 Grundgesetz über die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für den Schutz der Zivilbevölkerung im Spannungs- und Verteidigungsfall (Zivilschutz).

Gesundheitliche Gefahrenlagen

Gefahrenlagen, die den Gesundheitlichen Bevölkerungsschutz fordern, können mannigfaltiger Art sein. Zunächst rückt hier sicherlich der MANV in den Fokus, bei dem es nach einem Schadensereignis eine große Anzahl an Verletzten oder Erkrankten zeitgleich zu versorgen, zu transportieren und abschließend in weiterführenden Einrichtungen, wie Krankenhäusern, zu behandeln gilt. Beispiele hierfür können Bus- oder Bahnunfälle, Großbrände oder örtlich begrenzte Ausbrüche von Infektionskrankheiten (z.B. Ausbrüche von akuten Magen-Darm-Infekten in Altenheimen oder auf Kreuzfahrtschiffen) sein.

Auch wenn derartige Ereignisse, abhängig von der Patientenzahl, eine Herausforderung für die Akteure der Gefahrenabwehr darstellen, sind sie doch in der Regel räumlich und zeitlich begrenzt. Eine deutlich größere Herausforderung stellen die – glücklicherweise wesentlich seltener auftretenden – sogenannten dynamischen Flächenlagen dar. Diese sind dadurch gekennzeichnet, dass sie nicht auf einen eng eingrenzenden Raum beschränkt sind und zusätzlich über einen längeren Zeitraum zeitgleich oder auch zeitlich versetzt auftreten. Dynamische Flächenlagen können beispielsweise durch großräumige Naturkatastrophen, wie Erdbeben, oder durch Unfälle, wie Störfälle in AKW, ausgelöst werden. Schwere Terroranschläge, kriegerische Auseinandersetzungen oder, wie jüngst beobachtet, Pandemien können ebenfalls dynamische und großflächige Auswirkungen mit sich bringen. Auch länger andauernde Stromausfälle – ausgelöst durch Unfälle, technische Störungen, Unwetter oder

²⁴ Abschlussbericht der Bund-Länder Arbeitsgruppe „Gesundheitlicher Bevölkerungsschutz“ (AGGB) vom 16.5.2012, S.6.



Mehrere Rettungsmittel bei einer MANV-Übung

Sabotage – können zu einer gesundheitlichen Notlage führen, wenn beispielsweise die elektrische Versorgung in Krankenhäusern, Altenheimen und ähnlichen Einrichtungen längere Zeit unterbrochen wird, Heizungen nicht mehr funktionieren und auch die Kommunikationsinfrastruktur weitgehend zum Erliegen kommt.

In all diesen Lagen spielt aufgrund der Kompetenzverteilung im Gesundheitswesen die kommunale Ebene eine zentrale Rolle bei der Krisenbewältigung. Zunächst ist hier an den Einsatz von Feuerwehren, Rettungsdiensten und Einheiten des Katastrophenschutzes, die mit hauptamtlichen und einer großen Anzahl an ehrenamtlichen Einsatzkräften an der „vordersten Front“ der Lage arbeiten, zu denken. Je größer und je dynamischer die Lage jedoch wird, desto eher benötigen auch diese Einsatzkräfte eine rückwärtige Führungsstruktur, beispielsweise in Form von Krisenstäben. Die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass hier jede Gebietskörperschaft betroffen sein kann und dann in der Lage sein muss, ad hoc Krisenmanagementstrukturen aufzubauen und diese auch über einen längeren Zeitraum zu betreiben. Hier ist es essentiell, dass die zuständigen Akteure sich bereits vor Eintritt eines realen Schadensereignisses Gedanken über mögliche Krisensituationen gemacht (Risikoanalyse) und entsprechende Vorbereitungen zur Etablierung der Strukturen zum Krisenmanagement getroffen haben. Diese Strukturen sind in (Alarm- und Einsatz-) Plänen festzuhalten und auf allen Ebenen regelmäßig zu beüben und zu evaluieren.

Ein weiteres Augenmerk muss bei gesundheitlichen Schadenslagen zusätzlich auf die Krankenhäuser gelegt werden. Hier ist die Frage zu beantworten, wie diese individuell auf einen MANV und insbesondere auch auf eine länger andauernde dynamische Flächenlage vorbereitet sind. Unter diesem Blickwinkel sollte jede Klinik – unabhängig von ihrer Größe – über einen Krankenhausalarm- und -einsatzplan (KAEP) verfügen, in dem vorab die wichtigsten Mechanismen für verschiedenste Krisenlagen festgelegt sind. Maßgebende Hinweise hierzu sind beispielsweise dem Handbuch Krankenhausalarm- und -einsatzplanung²⁵ des BBK zu entnehmen.

Unterstützungspotenzial des Bundes

1. Die Medizinische Taskforce (MTF)

Grundsätzlich gilt, dass das für den Zivilschutz vorgehaltene Hilfeleistungspotenzial des Bundes den Ländern auch für den friedenszeitlichen Katastrophenschutz zur Verfügung steht. Im medizinischen Bereich setzt der Bund hier derzeit bundesweit das Konzept der Medizinischen Task Force (MTF) um²⁶.

Insgesamt werden dazu in Deutschland 61 MTF mit einer Stärke von je 138 ehrenamtlichen Einsatzkräften aufgestellt. Jede MTF verfügt zukünftig über je eine Teileinheit zur Führung, zur Patientenbehandlung, zum Patiententransport, zur Logistik und zur Dekontamination. Das Aufgabenspektrum der MTF umfasst dabei

- die medizinische Versorgung,
- den weiträumigen Patiententransport und
- die Dekontamination von Verletzten.

Die Fahrzeuge der MTF sind über ganz Deutschland verteilt und sowohl teilweise bei den verschiedenen Hilfsorganisationen stationiert als auch zum Teil bei Feuerwehren untergebracht und können von diesen auch außerhalb der MTF für den Landeskatastrophenschutz eingesetzt werden.

Der Einsatz der MTF wiederum ist vor allem bei dynamischen Flächenlagen und Lagen mit zerstörter Infrastruktur, bei denen der Regelrettungsdienst und der Katastrophenschutz überlastet und die entsprechenden Ressourcen ausgeschöpft sind, vorgesehen.

Sofern eine MTF oder auch nur eine bzw. mehrere Teileinheiten einer MTF (beispielsweise die Patiententransportgruppe) zum Einsatz kommen, werden sie der lokalen Einsatzleitung/dem lokalen Stab unterstellt. Hier können die MTF-Einheiten dann durch die eigene Führungsstruktur autark Einsatzaufträge der Einsatzleitung beziehungsweise des Stabs übernehmen. Zu Beginn ihres Einsatzes führt die MTF unter anderem Material zur Behandlung von 50 Patienten zeitgleich beziehungsweise 100 Patienten bei stetigem Patientendurchlauf für eine Behandlungsdauer von bis zu 48 Stunden mit sich. Die örtliche Einsatzleitung muss beachten, dass die MTF zwar eine eigene Logistik zur kurzzeitigen

²⁵ BBK (Hrsg.) (2020): Handbuch Krankenhausalarm- und -einsatzplanung (KAEP).

²⁶ BBK (Hrsg.) (2018): Rahmenkonzept für die Aufstellung und den Einsatz der Medizinischen Task Force.

Versorgung der Einheit unter anderem mit Betriebsstoffen und Verpflegung mit sich führt, bei längerer Einsatzdauer jedoch die entsprechenden Betriebsmittel, Verpflegung und auch Unterbringungsmöglichkeiten für die Einsatzkräfte bereitgestellt werden müssen.

2. Weitere Unterstützungsleistungen

Für Übungen von Katastrophenschutzeinheiten und Krisenstäben mit einem erkennbaren Zivilschutzbezug stellt der Bund finanzielle Unterstützung bereit. Zudem finanziert er auch die zivilschutzbezogene Ausbildung für Besatzungen auf den vom Bund gestellten Fahrzeugen der ergänzenden Ausstattung. Die Rahmenbedingungen hierzu können dem jährlich veröffentlichten Bewirtschaftungsroundschreiben²⁷ sowie dem Konzept Ergänzende Zivilschutzausbildung mit Stand August 2018²⁸ entnommen werden.

Darüber hinaus bevorratet der Bund Sanitätsmaterial, um Reserven für den Zivilschutz zu bilden. Hierauf können die Länder auch für den Bereich des Katastrophenschutzes zurückgreifen.

Fazit für Akteure der kommunalen Ebene

1. Risikoanalysen bilden die Grundlage für die Vorbereitung auf mögliche gesundheitliche Gefahrenlagen (MANV bis hin zu dynamischen Flächenlagen).
2. Darauf aufbauend sollten Alarm- und Einsatzpläne für Krankenhäuser, den Rettungsdienst, den Katastrophenschutz (inkl. Feuerwehr) und auch für die kommunale Verwaltung (Öffentlicher Gesundheitsdienst, Krisenstabstrukturen) erstellt werden.
3. Diese Pläne sind regelmäßig zu üben und zu evaluieren.

²⁷ www.bbk.bund.de → Aufgaben → Zivilschutz → Kostenregelung → Bewirtschaftungsroundschreiben

²⁸ www.bbk.bund.de → Service → Downloads → Ausbildungskonzept_Ergaenzende_Zivilschutzausbildung



III KOMPETENTE UNTERSTÜTZUNG DER KOMMUNALEN GEFAHRENABWEHR DURCH DEN BUND BEI KOMPLEXEN CBRN-EREIGNISSEN

Was haben Litvinenko, Salisbury, Syrien, Köln-Chorweiler oder Nawalny mit Seveso, Basel, Fukushima oder Beirut gemeinsam?

All diese Namen und Orte stehen für eine Auswahl komplexer Einsatzlagen der jüngeren Vergangenheit. Die Gemeinsamkeit zwischen diesen Einsatzlagen ist die absichtlich herbeigeführte oder unbeabsichtigt ereignete Freisetzung von Stoffen, von denen chemische, biologische, radiologische oder nukleare Gefährdungen für Einsatzkräfte und Unbeteiligte ausgingen.

Die nicht abschließende Aufzählung lässt ebenfalls den Schluss zu, dass Ereignisse mit CBRN-Substanzen auch in Deutschland unerwartet jederzeit und an jedem Ort auftreten können. Die Ursache einer Freisetzung, sei es ein Transportunfall, ein Defekt oder fehlerhafte Bedienung einer technischen Anlage, eine kriminelle Handlung oder eine Naturkatastrophe, unterscheidet sich in den Auswirkungen auf die Betroffenen nicht. Aufgrund des hohen Gefährdungspotenzials freigesetzter CBRN-Substanzen sind diese Einsatzlagen als besonders zeitkritisch zu betrachten.

Aufnahme des Fernerkundungsgerätes der ATF während der Bergung eines havarierten Gefahrgut-Eisenbahnkesselwagens. Die roten Punkte zeigen die Verteilung des ausgetretenen Gefahrstoffes an.



Dieser Bedrohungslage stellt sich das System des Bevölkerungsschutzes mit der Konzeption Zivile Verteidigung aus dem Jahr 2017, der Rahmenkonzeption CBRN-Schutz sowie dem zwischen Bund und Ländern vereinbarten Ausstattungskonzept. Die drei Dokumente stellen die Grundlage des vierstufig aufgebauten, föderalen Systems im CBRN-Schutz dar. Dessen Kernelemente bestehen in der ersten Stufe aus dem normierten, kommunalen Schutz durch die alltägliche Gefahrenabwehr. Die zweite Stufe besteht aus einer standardisierten, in der Fläche verteilten Ausstattung für eine schnelle und qualifizierte CBRN-Erkundung und -Dekontamination (Ausstattungssoll: 450 CBRN-Erkundungswagen, 104 CBRN-Messleitfahrzeuge, 450 Gerätewagen Dekontamination Personal). Die dritte Stufe bilden zusätzliche 50 CBRN-Erkundungswagen, die an Orten mit erhöhtem Gefahrenpotenzial, wie Verkehrsknotenpunkte, Standorte der chemischen Industrie oder kerntechnische Anlagen, stationiert werden. Die vierte Stufe, den Sonderenschutz durch Spezialressourcen für besondere Gefahren, bilden die Medizinische Task Force (61 Einheiten) und die Analytische Task Force (ATF, 8 Einheiten). Die ATF wird an acht Standorten vorgehalten und kann innerhalb weniger Stunden im gesamten Bundesgebiet auf Anforderung der örtlichen Einsatzleitung mit ihren besonderen Fähigkeiten tätig werden.

1. Die Fähigkeiten und Aufgaben der Analytischen Task Force

Die Aufgabe der ATF ist gemäß Artikel 73 Abs. 1 Nr. 1 Grundgesetz der Schutz der Zivilbevölkerung bei CBRN-Gefahrenlagen im Verteidigungsfall, jedoch kann die ATF auch zur Bewältigung von Einsatzlagen, die mit einer Freisetzung oder dem Verdacht einer Freisetzung von CBRN-Stoffen zusammenhängen, durch die zuständige Gefahrenabwehrbehörde in Amtshilfe eingesetzt werden. Die Kernkompetenz der ATF beinhaltet die Beratung und Unterstützung lokaler Einsatzleitungen und Krisenstäbe bei der Abwehr von CBRN-Lagen. Die ATF zeichnet sich durch die Bereitstellung von Expertenwissen in Kombination mit herausragenden Analysefähigkeiten, die über die Möglichkeiten der kommunalen Gefahrenabwehr hinausgehen, aus.

Die Unterstützungsleistungen der ATF basieren auf einem dreistufigen Konzept, das bei der telefonischen Beratung der Einsatzleitung beginnt und über die Entsendung eines kleinen Vorort-Erkundungsteams bis hin zum Einsatz

einer kompletten ATF-Einheit mit einem umfangreichen Analyseequipment reicht.

Hierbei erstrecken sich die chemischen Analysemethoden von der Detektion und Identifikation geringster Mengen von CBRN-Substanzen bis hin zur Überwachung großflächiger Areale mittels Fernerkundung zur Lokalisation und Identifikation luftgetragener Schadstoffe. Für radiologische oder nukleare Einsatzlagen stehen der ATF Detektoren zur Messung von Alpha-, Beta-, Gamma und Neutronenstrahlung und zur Nuklididentifikation zur Verfügung. Mit Abschluss des Pilotprojektes „ATF-B“ im Jahre 2015 wurden die Fähigkeiten der ATF um eine Komponente zur vorläufigen Identifikation biologischer Agenzien, die nicht mit einem natürlichen Seuchengeschehen in Zusammenhang stehen, erweitert. Darüber hinaus steht die ATF in einem engen Austausch mit spezialisierten Institutionen, wodurch auch die zeitnahe Analyse von Proben in Laboren dieser Einrichtungen ermöglicht werden kann.

Basierend auf den Analyseergebnissen und toxikologischen Aspekten kann die ATF die Lage bewerten und deren Entwicklung prognostizieren, der Einsatzleitung fachlich fundierte Handlungsoptionen (z. B. lageangepasster Schutz für Einsatzkräfte, Warnung beziehungsweise Evakuierung der Bevölkerung oder Dekontaminationsmaßnahmen) empfehlen.

2. Verteilung und Alarmierung der Standorte

Die ATF ist deutschlandweit an acht Standorten mit unterschiedlicher Aufgabenstellung verteilt, wodurch eine kurzfristige Verfügbarkeit innerhalb von etwa zwei bis drei Stunden nach Alarmierung gewährleistet ist. An den folgenden Standorten ist die ATF mit den in Klammern gesetzten Fähigkeiten stationiert:

- Feuerwehr Hamburg (CRN)
- Landeskriminalamt Berlin (CBRN)
- Feuerwehr Dortmund (CRN)
- Feuerwehr Essen (B)
- Feuerwehr Leipzig (CRN)
- Feuerwehr Köln (CRN)
- Feuerwehr Mannheim (CRN)
- Feuerwehr München (CBRN)



Karte Übersicht der ATF Standorte

In einem CBRN-Einsatz bewertet der zuständige Einsatzleiter vor Ort die Lage und entscheidet, ob der Einsatz der ATF notwendig ist. Eine daraus resultierende Anforderung erfolgt entweder direkt oder über eine zwischengeschaltete Stelle. Die jeweilige Verfahrensweise wurde durch die einzelnen Bundesländer vorab festgelegt.

Die Anforderung kann über das Gemeinsame Meld- und Lagezentrum von Bund und Ländern (GMLZ), als zwischengeschaltete Stelle, getätigt werden. Hier wird als Serviceleistung für die anfordernde Stelle die Weiterleitung der Anforderung an die zuständige ATF organisiert. Dies kann zum Beispiel der Fall sein, wenn die im eigenen Bundesland befindlichen ATF-Standorte (einsatzbedingt) nicht verfügbar sind oder wenn ein Bundesland ohne eigenen ATF-Standort eine ATF benötigt.

Im GMLZ erfolgt die Auswahl des für den Einsatz am besten geeigneten ATF-Standortes. Dieser wird anhand der notwendigen Kompetenzen in der CBRN-Gefahrenabwehr, der Einsatzbereitschaft und der Entfernung zum Einsatzort ermittelt. Dem GMLZ stehen hierfür eine webbasierte Geo-Anwendung sowie eine stets aktuelle Übersicht der Einsatzbereitschaft aller ATF-Standorte zur Verfügung. Anschließend wird in der Regel das betreffende Landeslagezentrum kontaktiert, welches die Anforderung an die ATF weiterleitet. Der Vorteil dieses Vorgehens ist es, dass schnellstmöglich der Kontakt zwischen den zuständigen und fachkompetenten Personen hergestellt wird. Unter anderem um

diese Serviceleistung gewährleisten zu können, sind aktuelle Informationen bezüglich der Einsatzbereitschaft der ATF-Standorte von besonderer Bedeutung. Die Zulieferung dieser Daten erfolgt situativ durch die länderspezifisch festgelegten Stellen.

Neben Einsätzen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland kann die ATF, auf Anforderung, auch im europäischen Ausland tätig werden. Im Rahmen dieses Prozesses erfolgt die Anforderung regulär über den Katastrophenschutzmechanismus der Europäischen Union (EU Civil Protection Mechanism – EUCPM). Die Übermittlung eines internationalen Hilfeleistungersuchens (Request for assistance – RfA) wird über das „Communication and Information System“ (CECIS) der EU an das GMLZ in der Funktion des sogenannten „National Focal Points“ (NFP) sichergestellt. Im Falle einer Alarmierung ist die Einsatzbereitschaft der ATF vor Ort (in Deutschland) binnen vier Stunden und eine Abreise innerhalb maximal 24 Stunden vorgesehen. Die Alarmierung sowie weitergehende Kommunikation, insbesondere mit der EU obliegt hierbei dem GMLZ. Die organisatorische Abwicklung erfolgt in Zusammenarbeit mit Experten der ATF und der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (BA THW).

Zuletzt kam es nach der Explosion einer Ammoniumnitrat-Lagerstätte in Beirut (Libanon) zu einem Auslandseinsatz der ATF. Diese war mit einem Experten zur Beratung der Deutschen Botschaft und des THW-Teams vor Ort eingesetzt. Hierbei wurde der Einsatzstab der ATF in den Räumlichkeiten des GMLZ im BBK eingerichtet und durch Mitarbeiter des GMLZ sowie des Referates CBRN Schutz unterstützt.



Lagebesprechung des ATF-Einsatzstabes im GMLZ während des Einsatzes im Libanon



IV BUNDESANSTALT TECHNISCHES HILFSWERK – UNTERSTÜTZUNGSMÖGLICHKEITEN DER KOMMUNALEN GEFAHRENABWEHR

1. Organisation des THW

Das THW ist eine nicht rechtsfähige Bundesanstalt im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat. Zu den Aufgaben zählt die Leistung technischer Hilfe im Inland sowie im Ausland.

Zwei Prozent der THW-Mitarbeitenden sind hauptamtlich tätig. 98 Prozent der THW-Angehörigen widmen ihre Freizeit freiwillig dem THW, um Menschen in Not kompetent Hilfe zu leisten: In bundesweit 668 THW-Ortsverbänden engagieren sich rund 80 000 ehrenamtlich Helfende, darunter rund 40 000 aktive Einsatzkräfte und etwa 15 000 Jugendliche. Der Anteil der Mädchen und Frauen liegt bei knapp 15 Prozent.

Die rund 1800 hauptamtlichen Mitarbeitenden arbeiten in den 66 Regionalstellen, acht Landesverbands-Dienststellen, an den THW-Ausbildungszentren in Neuhausen auf den Fildern, Hoya und Brandenburg an der Havel, im THW-Logistikzentrum in Hilden, im zentralen Logistikunterstützungszentrum in Bonn, in den Logistikzentren der Landesverbände in Altenburg, Aschaffenburg, Biberach/Riß und Westerstede, im Zentrum für Auslandslogistik in Mainz und in der THW-Leitung in Bonn.

2. Gesetzlicher Auftrag des THW

Das THW wurde 1950 gegründet. Organisation, Aufgaben und Befugnisse des THW sind in einem eigenen Gesetz zuletzt geändert im April 2020 definiert.

§ 1 THW-Gesetz

(1) Das Technische Hilfswerk ist eine nicht rechtsfähige Bundesanstalt mit eigenem Verwaltungsunterbau im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat.

Nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen leistet es technische Unterstützung insbesondere

1. auf Ersuchen von für die Gefahrenabwehr zuständigen Stellen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben sowie
2. auf Anforderung oberster Bundesbehörden, wenn das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat zustimmt.

(2) Die technische Unterstützung nach Absatz 1 Satz 2 umfasst insbesondere:

1. technische Hilfe im Zivilschutz,
2. Einsätze und Maßnahmen im Ausland im Auftrag der Bundesregierung,
3. Bekämpfung von Katastrophen, öffentlichen Notständen und Unglücksfällen größeren Ausmaßes auf Anforderung der für die Gefahrenabwehr zuständigen Stellen sowie
4. Unterstützungsleistungen und Maßnahmen im Sinne der Nummern 1 bis 3, die das Technische Hilfswerk durch Vereinbarung übernommen hat.

(3) Das Technische Hilfswerk besteht aus Personen, die sich freiwillig zum ehrenamtlichen Dienst im Technischen Hilfswerk verpflichtet haben (Helferinnen und Helfer) und aus hauptamtlich Beschäftigten. Die Helferinnen und Helfer stehen zum Bund in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis, das sich nach den Vorschriften dieses Gesetzes bestimmt; sie sind grundsätzlich in Ortsverbänden organisiert.

Weitere Informationen zum gesetzlichen Auftrag des THW finden Sie unter <https://www.thw.de/>

3. Unterstützung durch das THW

Das THW hält für den Zivilschutzfall Potenziale vor. Diese können nach § 1 II Nr. 3 THW-Gesetz im Katastrophenfall bei öffentlichen Notständen und bei Unglücksfällen größeren Ausmaßes auf Anforderung den Kommunen und den anderen für die Gefahrenabwehr zuständigen Stellen zur Verfügung gestellt werden. Für die Unterstützung im Fall der örtlichen Gefahrenabwehr unterhalb der dort genannten Schwelle stehen die Potenziale des THW außerdem nach den Grundsätzen der allgemeinen Amtshilfe zur Verfügung. Im Falle einer entsprechenden Anforderung unterstellt sich das THW mit seinen Potenzialen im Einsatzfall den zuständigen Stellen, in der Regel der Einsatzleitung vor Ort. Städte und Kommunen spielen als Anforderer bei Einsätzen des THW im Inland eine wichtige Rolle. Die Abrechnungsverordnung des THW hat zum Ziel, die Abrechnung zwischen THW und Anforderern bei gleichzeitig höherer Rechtssicherheit zu vereinfachen.

Details hierzu finden Sie unter:

<http://www.gesetze-im-internet.de/thw-abrv/>

Breites Aufgabenspektrum:

Die Einsatzoptionen des THW

Mit ihrem vielfältigen Aufgabenspektrum, dem Engagement und der Qualität ihrer Arbeit haben sich die Angehörigen des THW seit der Gründung des THW im Jahr 1950 im In- und Ausland einen guten Ruf erarbeitet. Egal, welche Art der technischen Hilfeleistung benötigt wird, die ehrenamtlich Helfenden des THW beherrschen ihr Handwerk. Dabei arbeitet das THW grundsätzlich szenariorientiert und verfügt über folgende Einsatzmöglichkeiten (Überblick):

» **Rettung und Bergung**

- Orten, Retten und Bergen von Menschen und Sachwerten
- Räumen und Sprengen
- Abstützen von Bauwerken und Bauwerksteilen
- Stabilisierung nach Beschädigung
- Einsatzstellensicherungssystem
- Retten und Bergen auf dem Wasser
- Unbemanntes Luftfahrtsystem

» **Notversorgung**

- Stromversorgung
- Beleuchtung
- Trinkwasserversorgung
- Notunterkünfte und Sammelpunkte, Verpflegungspunkte und Betreuungspunkte für Betroffene und Einsatzkräfte
- Logistikstützpunkte für Materialinstandsetzung, Verpflegung und Betreuung
- Materialtransporte einschließlich Transport auf dem Wasser

» **Notinstandsetzung**

- Stromversorgung
- Beleuchtung
- Trinkwasser, Abwasser, Wasseranalyse, Ölschadensbekämpfung
- Ein- und Herrichten von Gebäudeinfrastruktur
- Brückenbau, Straßen- und Wegebau, Technische Hilfe auf Verkehrswegen, Räumen und Sprengen, Wasserüberquerung (Behelfsbrückenbau)
- Einrichten temporärer Informations- und Kommunikationssysteme
- Hochwasserbekämpfung zum Schutz von Infrastrukturen
- Mobiler Hochwasserpegel

» **Führungsunterstützung**

- Führung, Führungsunterstützung und Koordination
- Fachberatung, technische Beratung
- Einrichtung und Betrieb von (mobilen) Führungsstellen
- Einrichtung und Betrieb temporärer IT- und Telekommunikationssysteme
- Verpflegung und Betreuung von Einsatzkräften
- Wartung und Instandsetzung für Fahrzeuge und Geräte
- Transporte für Einsatzbedarf

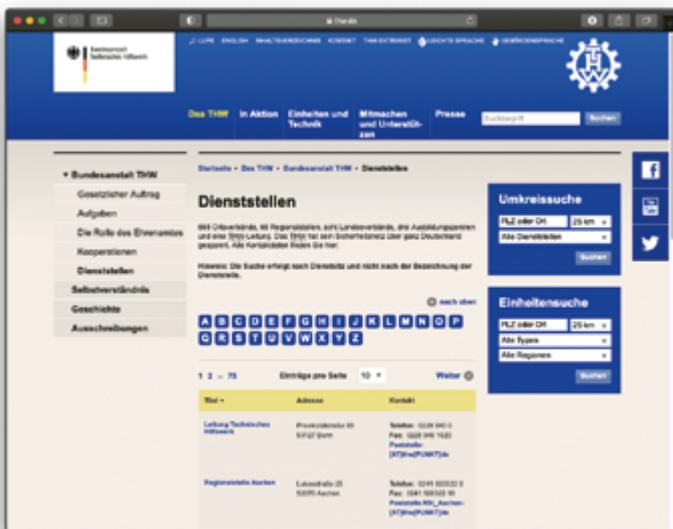
» **Weitere technische Hilfeleistungen**

spezialisiert auf örtliche Erfordernisse
(nach Vereinbarung mit Bedarfsträgern)

Ein ausführlicher Katalog der Einsatzoptionen THW findet sich unter: https://www.thw.de/DE/THW/Bundesanstalt/Aufgaben/Einsatzoptionen/einsatzoptionen_node.html

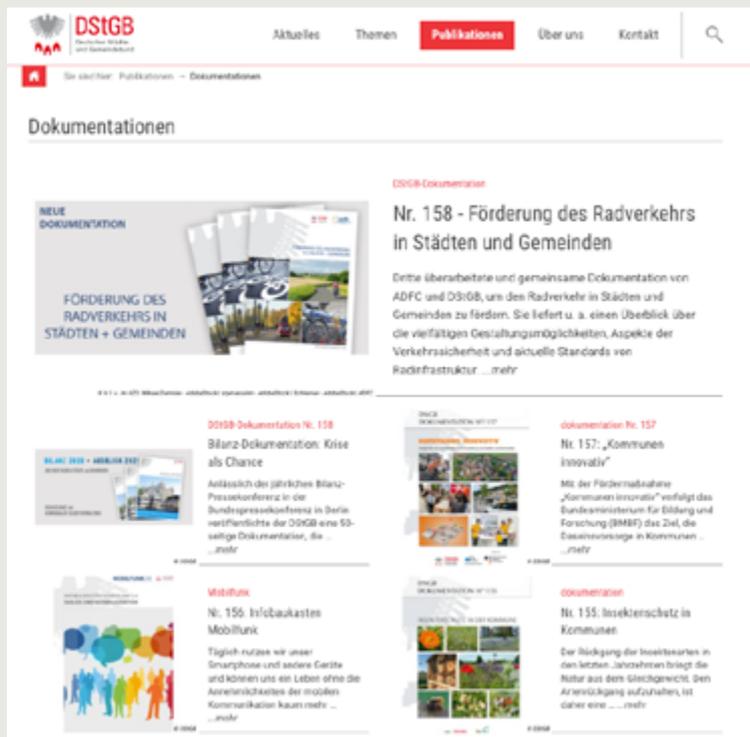
4. Fachberatung im THW

Es besteht für die zuständigen Stellen der Länder, Kreise und Kommunen immer die Möglichkeit, sowohl im Rahmen der Einsatzvorbereitung als auch im Einsatzfall fachliche Beratung des THW in Anspruch zu nehmen. Die THW-Fachberaterinnen und -berater unterstellen sich dann in der Regel für die Zeit der Inanspruchnahme den zuständigen Stellen. Kontakte zum THW können über die nächstgelegenen THW-Ortsverbände oder THW-Regionalstellen hergestellt werden. Erreichbarkeiten sowohl der 668 Ortsverbände als auch der 66 Regionalstellen finden sich auf der Homepage des THW unter https://www.thw.de/DE/THW/Bundesanstalt/Dienststellen/dienststellen_node.html



5. Das THW anfordern

Das THW hat eigens für die Zusammenarbeit mit Anfordern eine Broschüre erstellt, aus der unter anderem anhand von Kurzbeschreibungen die Einsatzoptionen des THW einfach und im Überblick zu entnehmen sind. Die aktuelle Version der Anfordererbroschüre kann abgerufen werden unter <https://www.thw.de/SharedDocs/Downloads/DE/Hintergrund/anfordererbroschuere.html>



Alle in dieser Reihe erschienenen Dokumentationen stehen unter www.dstgb.de/publikationen/dokumentationen zum Download zur Verfügung.

BISHER IN DIESER REIHE ERSCIENEN

No. 161	Bundeswehr und Kommunen	<i>geplant</i>
No. 160	Kommunale Außenbeleuchtung – draußen wird es digital	8/2021
No. 159	Freibäder in Kommunen	7/2021
No. 158	Förderung des Radverkehrs in Städten und Gemeinden	4/2021
No. 157	Kommunen innovativ	12/2020
No. 156	Infobaukasten Mobilfunk	10/2020
No. 155	Insektenschutz in der Kommune	10/2020
No. 154	Deutsche und Türkische Integrationskonzepte in Kommunen Integration als gesamtgesellschaftlicher Auftrag	9/2020
No. 153	Ernährung als kommunalpolitisches Thema auf die Agenda bringen	2/2020
No. 152	Einsatz von Gasbussen im ÖPNV	10/2019
No. 151	EU-Beihilferecht in der kommunalen Praxis	8/2019
No. 150	Vielfalt leben	3/2019
No. 149	Wasser in der Stadt	2/2019
No. 148	Mobilfunk – Gestern – Heute – Morgen	6/2018
No. 147	Bezahlbaren Wohnraum schaffen	3/2018
No. 146	Genossenschaften und Kommunen – erfolgreiche Partnerschaften (Neuaufgabe)	2/2018
No. 145	Elektromobilität bei kommunalen Nutzfahrzeugen	11/2017
No. 144	Auslaufende Konzessionsverträge	10/2017
No. 143	Kommunale Beleuchtung	9/2017
No. 142	Perspektiven des Breitbandausbaus – Ziele, Strategie, Technik	6/2017
No. 141	Veranstaltungen sicher machen – Kultur und Freizeit vor Ort schützen	6/2017



DStGB
Deutscher Städte-
und Gemeindebund
www.dstgb.de

Marienstraße 6 · 12207 Berlin
Telefon 030 77307-0
Telefax 030 77307-200
dstgb@dstgb.de
www.dstgb.de

Konzeption und Druck:
W&S Epic GmbH · Schulze-Delitzsch-Straße 39 · 30928 Burgwedel
Telefon 05139 8999-0 · Telefax 05139 8999-50
info@ws-epic.de · www.ws-epic.de