



Bundesamt  
für Bevölkerungsschutz  
und Katastrophenhilfe

# Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland

4



WISSENSCHAFTSFORUM



# Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland

WISSENSCHAFTSFORUM

BAND 4





Bundesamt  
für Bevölkerungsschutz  
und Katastrophenhilfe

# Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland

4



WISSENSCHAFTSFORUM

**Herausgeber:**

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe  
Referat II.1 – Grundsatzangelegenheiten des Bevölkerungsschutzes  
Risikomanagement, Notfallvorsorge  
Provinzialstraße 93, 53127 Bonn  
Fon: 0228 . 99 550-0, Fax: 0228 . 99550-1620, [www.bbk.bund.de](http://www.bbk.bund.de)

© 2010 Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe  
2. Auflage

ISBN-13: 978-3-939347-29-3

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt.  
Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder  
von Teilen dieses Werkes ist erlaubt.

Dieses Werk darf ausschließlich kosten-  
los abgegeben werden. Weitere Exemplare  
dieses Buches oder anderer Publikationen  
des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz  
und Katastrophenhilfe können Sie gern beim  
Herausgeber kostenfrei anfordern.

**Gestaltung, Layout und Satz:**

Naumilkat –  
Agentur für Kommunikation und Design  
40210 Düsseldorf, [www.naumilkat.com](http://www.naumilkat.com)

**Druck:** MedienHaus Plump GmbH  
Rolandsecker Weg 33  
53619 Rheinbreitbach, [www.plump.de](http://www.plump.de)

# Inhalt

Vorwort	11	
Vorwort zur 2. Auflage 2010	13	
Vorwort zur 1. Auflage 2002	15	
<b>A</b>	<b>Für eine neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland – Überlegungen für eine gemeinsame Rahmenkonzeption zur Weiterentwicklung des Zivilschutzes</b>	<b>17</b>
1	Präambel: Neues Denken in der Gefahrenabwehr	19
2	Veränderungsbedarf: Bedrohungs- und Risikolage und generelle Anforderungen an ein komplexes Gefahrenmanagement	22
2.1	<i>Zur Bedrohungs- und Risikolage</i>	23
2.2	<i>Anforderungen an ein komplexes Gefahrenmanagement</i>	26
2.2.1	<i>Gesetzlicher Rahmen: Gemeinschaftsaufgabe mit klaren Zuständigkeiten</i>	27
2.2.2	<i>Zivilschutz im Sinne europäischer „Civil Protection“</i>	28
2.2.3	<i>Zentralelemente eines dynamischen Rahmenkonzeptes für den Zivilschutz</i>	29
2.2.4	<i>Notfallvorsorge und Versorgungssicherstellung</i>	32
2.2.5	<i>Zivil-Militärische Zusammenarbeit und Gesamtverteidigung</i>	33
3	Ressourcen, Fähigkeiten und Defizite in der Gefahrenvorsorge und Gefahrenabwehr	35
3.1	<i>Alltägliche und gewöhnliche Gefahren- und Schadenlagen</i>	36
3.2	<i>Fehlende Schutzziele und defizitäre Vorsorgeplanung</i>	36

3.3	<i>Besondere Defizite – besondere Herausforderung: der Massenanfall von Verletzten und Erkrankten</i>	37
3.4	<i>Warnlücke und fehlendes Informationsmanagement</i>	39
3.5	<i>Versäumnisse im Selbstschutz und bei der Selbsthilfe der Bevölkerung</i>	40
3.6	<i>Defizite in der behördlichen Risiko- und Krisenkommunikation bei außergewöhnlichen Lagen</i>	41
4	<b>Ergriffene Sofortmaßnahmen und bereits angelaufene Projekte zur Verbesserung des Gefahrenmanagements in Deutschland</b>	43
5	<b>Konzeptioneller Rahmen, planerische Maßnahmen und Instrumentarien für einen nachhaltigen Schutz der Bevölkerung</b>	45
5.1	<i>Planungsmanagement</i>	46
5.2	<i>Risiko- und Vulnerabilitätsanalysen</i>	46
5.3	<i>Schutzziele, Interventionsziele, Leistungsprofile</i>	48
5.4	<i>Szenarien und Übungen</i>	50
5.5	<i>Kooperation, Information, Kommunikation zwischen Bund, Ländern und der kommunalen Ebene</i>	50
5.6	<i>Risikokategorien und Risikozonen, Schutz- und Versorgungsstufen</i>	52
5.6.1	<i>Notfallmedizinisch-Sanitätsdienstliche Versorgungsstufen für den Massenanfall von Verletzten (MANV) im Zivilschutz</i>	53
5.6.2	<i>Katastrophenmedizinische Versorgungskonzeption für außergewöhnliche Gefahren- und Schadenlagen</i>	55
5.7	<i>Task Force – Grundbedingungen</i>	57
5.8	<i>Evakuierung, Betreuung, Auskunft</i>	58
5.9	<i>Selbstschutz- und Selbsthilfeausbildung der Bevölkerung</i>	59
5.10	<i>Weitere Aufgaben</i>	60
5.10.1	<i>Sicherstellung der Warnung der Bevölkerung</i>	61
5.10.2	<i>Geschütztes Bauen</i>	61
5.10.3	<i>Forschung</i>	61
5.10.4	<i>Standards und Harmonisierung</i>	62
5.10.5	<i>Zivil-Militärische Zusammenarbeit</i>	62
6	<b>Schlussbemerkung: Trennlinien überwinden – Gemeinsam handeln!</b>	63





# Vorwort



## Vorwort zur 2. Auflage 2010

In der Folge der Terroranschläge vom 11. September 2001 und der Hochwasserlagen von 2002 hatte die Konferenz der deutschen Innenminister und -senatoren (IMK) noch im Jahre 2002 die sogenannte „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“ als neues politisch-strategisches Rahmenprogramm des Bevölkerungsschutzes beschlossen.

Ziel dieser Strategie, die bis heute die Grundlage des neuen Verständnisses im Bevölkerungsschutz unseres Landes darstellt, ist die optimierte Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Vorbereitung und Bewältigung von national bedeutsamen Gefahren- und Schadenlagen. Die IMK konnte bei ihrer Beschlussfassung auf konzeptionellen Überlegungen zu einer Neuausrichtung des Zivil- und Katastrophenschutzes in Deutschland aufbauen, die das Bundesministerium des Innern (BMI) gemeinsam mit der seinerzeit zuständigen Zentralstelle für Zivilschutz im Bundesverwaltungsamt bereits ab Sommer 2001 zu entwickeln begonnen hatte. Diese Überlegungen werden hier in ihrer gemeinsam mit den Ländern weiterentwickelten Form als „historisches Dokument“ in zweiter Auflage publiziert. Seit den Beschlüssen von 2002 sind zahlreiche Vorschläge dieser Konzeption verwirklicht oder optimiert worden oder aber in Verwirklichung begriffen. Besonders hervorzuheben sind:

- die Entwicklung einer einheitlichen Methode für Risikoanalysen und die Erarbeitung von Risikoanalysen des Bundes mit den Ländern,
- die Entwicklung eines modernen Ausstattungskonzeptes mit Schwerpunktsetzung auf den Massenanfall von Verletzten und CBRN-Gefahren (Task-Force-Modell mit MTF und ATF),
- die Verbesserung der Kooperation, Information und Kommunikation zwischen Bund und Länder, u. a. durch Einrichtung des Gemeinsamen Melde- und Lagezentrums (GMLZ) sowie die Fortentwicklung des deutschen Notfallvorsorge-Informationssystems (deNIS),
- die Verbesserung der Warnsituation, u. a. durch die Einführung des satellitengestützten Warnsystems SatWas und dessen Weiterentwicklung,

- die Entwicklung von Szenarien und Übungskonzepten, die mit der Übungsserie LÜKEX erfolgreich implementiert wurden,
- die Anpassung des rechtlichen Rahmens, so z. B. durch das Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (ZSKG).

Zentrales Element im Bevölkerungsschutz und nationaler behördlicher Garant der fachlichen Umsetzung der „Neuen Strategie“ ist das 2004 errichtete Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK). Die Struktur dieser Bundesoberbehörde spiegelt mit ihren verschiedenen Aufgabenbereichen das Verständnis und die Bedürfnisse des neuen Bevölkerungsschutzes und seiner strategisch-programmatischen Grundausrichtung in vier zentralen Kern- und Themenbereichen wieder: 1. Risikomanagement und Schutz Kritischer Infrastrukturen, 2. Krisenmanagement und Katastrophenhilfe, 3. Forschung und Technische Entwicklung sowie 4. Ausbildung und Übung. Mit diesen vier Kerngeschäftsfeldern sorgt das BBK für einen effektiven Bevölkerungsschutz auf nationaler Ebene und vertritt Deutschland kompetent im internationalen Rahmen (EU, NATO, bilaterale Kooperationen und Abkommen). Im Besonderen dient sie aber mit ihren umfangreichen Dienst- und Beratungsleistungen der Umsetzung der Hauptzielsetzung der „Neuen Strategie“, nämlich gemeinsam mit den anderen Akteuren eine wirkungsvolle Zusammenarbeit von Bund und Ländern zum Schutz der Menschen in unserem Land zu gewährleisten.

Bonn, im November 2010  
Dr. Wolfram Geier  
Abteilungsleiter im BBK

## Vorwort zur 1. Auflage 2002

Mit dem Ende des Kalten Krieges und der Auflösung der bipolaren Weltordnung zu Beginn der 90er-Jahre begann ein umfassender globaler sicherheitspolitischer Paradigmenwechsel einzusetzen, der auf nationaler Ebene neben der Struktur der Streitkräfte auch die zivile Sicherheitsvorsorge, und dort vor allem den Zivilschutz grundlegend verändert hat. Die Neuordnung der gesamtstaatlichen, in ein komplexes internationales Gefüge integrierten Sicherheitspolitik ist daher als großes mittel- bis langfristiges Projekt anzusehen. Der deutsche Zivilschutz, Kern der zivilen Sicherheitsvorsorge, wurde in den 90er-Jahren den außenpolitischen Rahmenbedingungen angepasst, die einen klassischen Krieg mit flächendeckenden Bodenkampfhandlungen in Europa höchst unwahrscheinlich haben werden lassen. Unter diesen Aspekten konnte berechtigt eine beachtliche Friedensdividende eingefahren werden.

Allerdings haben neue Formen der Bedrohung und bislang weniger beachtete Risiken an Bedeutung gewonnen, auf die weder der Zivilschutz alter Prägung noch der reformierte Zivilschutz der 90er-Jahre vorbereitet waren: Nicht zuletzt durch die tiefgreifenden sicherheitspolitischen Veränderungen bedingt, haben ethnische Konflikte, politischer Extremismus und religiöser Fundamentalismus an Boden gewonnen, die, mit Waffengewalt ausgetragen, zu regionalen Krisen und Kriegen eskalieren. Darüber hinaus hat die bereits in den Verteidigungspolitischen Richtlinien von 1992 beschriebene Gefahr des internationalen Terrorismus mit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in den USA und deren Folgen ihre bislang schlimmste Realisierung erfahren. Diese Anschläge haben auf sehr drastische Weise verdeutlicht, wie verletzlich hochkomplexe Gesellschaften sind. Deren kritische und versorgende Infrastrukturen sind aber auch durch andere Ereignisse, wie besonders schwere Havarien und Unfälle sowie durch Naturrisiken bedroht. Stürme, wie der Orkan „Lothar“ 1999 und meteorologische Extremereignisse (Hochwasser, Orkane) im Sommer 2002 haben diese Gefahr ebenso veranschaulicht wie das tragische, wenn auch für die Bewohner der Bodenseeregion insgesamt noch glimpflich verlaufene Flugzeugunglück von Überlingen (im Juli 2002; Anm. d. Red. zur 2. Auflage).

Der Bund hat bereits im Sommer 2001 durch die Hinzuziehung externer Experten damit begonnen, konzeptionelle Überlegungen zur Weiterentwicklung der zivilen Sicherheitsvorsorge in Deutschland zu erarbeiten. Dafür hat die AKNZ Herrn Dipl.-Pol. Wolfram Geier beauftragt, „Überlegungen für eine gemeinsame Rahmenkonzeption zur Weiterentwicklung des Zivilschutzes“ zu erarbeiten. Diese Studie ist eine wesentliche Grundlage für die Entscheidungsfindung von Bund und Ländern für die Beschlussfassung der „Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“ im Zuge der Sitzungen des Arbeitskreises V und der Innenministerkonferenz im Zeitraum März bis Juni 2002 gewesen.

Erfreulicherweise decken sich die zentralen Aussagen dieser konzeptionellen Überlegungen im Wesentlichen auch mit den im Frühjahr 2002 vom Deutschen Städtetag und der Arbeitsgemeinschaft der Berufsfeuerwehren (AGBF) vorgelegten Ausarbeitungen zur Fortentwicklung des Zivil- und Katastrophenschutzes. Mit dem Beschluss der Innenministerkonferenz vom 06.06.2002 und der Ausarbeitung von Maßnahmeplänen und Umsetzungsstrategien durch entsprechende Arbeitsgruppen von Bund und Ländern ist ein wichtiger politischer Schritt zur Anpassung der zivilen Sicherheitsvorsorge in Deutschland an die künftigen Herausforderungen getan worden. Nun steht die praktische Ausgestaltung und die Realisierung im Vordergrund, die nur als gemeinschaftlich betriebenes Projekt aller Beteiligten gelingen kann.

In dem nun vorliegenden neuen Band der AKNZ-Schriftenreihe Wissenschaftsforum wird neben den Beschlüssen der Innenministerkonferenz und des Arbeitskreises V der IMK auch der vollständige Text der Studie von Herrn Wolfram Geier, der seit 01.05.2002 als Dozent und Fachbereichsleiter an der AKNZ tätig ist, publiziert. Die Studie gibt ausschließlich die Meinung des Autors in seiner damaligen Funktion als Freier Sachverständiger wieder.

Bad Neuenahr-Ahrweiler, im August 2002

Dipl.-Ing. Dietrich Löpke

Leiter der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz

# A

## Für eine neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland – Überlegungen für eine gemeinsame Rahmen- konzeption zur Weiter- entwicklung des Zivil- schutzes

*Entwurf eines Grundsatzpapiers für das  
Bundesministerium des Innern und den  
Arbeitskreis V der Innenministerkonfe-  
renz*

*Erarbeitet von Wolfram Geier im Auftrag  
der Akademie für Krisenmanagement,  
Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ)  
im Bundesverwaltungsamt (März 2002)*



# 1 Präambel: Neues Denken in der Gefahrenabwehr

Der Schutz der Bevölkerung vor besonderen Gefahren, die nicht aus eigener Kraft abzuwehren sind, ist eine der vornehmsten Aufgaben des modernen Staates. Deutschland hat für die nicht-polizeiliche Gefahrenabwehr ein vertikal gegliedertes, subsidiäres und maßgeblich auf Ehrenamtlichkeit und Freiwilligkeit beruhendes Sicherheitssystem etabliert, das grundsätzlich aufwuchsfähig ist.

Die kommunale Ebene zeichnet dabei für die flächendeckende Bekämpfung alltäglicher Gefahren inklusive der überörtlichen nachbarschaftlichen Hilfe verantwortlich. Feuerwehren, Rettungsdienste und die Potenziale der freiwilligen Hilfeleistungspotenziale bilden das Rückgrat der lokalen Gefahrenabwehr. Die Länder verstärken und unterstützen die kommunalen Einrichtungen und Einheiten bei der Vorsorge und der Abwehr von Gefahren, vorrangig für den überörtlichen und überregionalen Einsatz. Der Bund sorgt für den Schutz der Bevölkerung vor Gefahren und Risiken, die von internationalen Krisen, militärischen Konflikten und Kriegen ausgehen. Zu diesen Zwecken unterhält der Bund spezielle Ressourcen, ergänzt den Katastrophenschutz der Länder und leistet durch die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk, den Bundesgrenzschutz (seit 2005 umbenannt in Bundespolizei; Anm. d. Red. zur 2. Auflage) sowie ggf. durch die Bundeswehr Amtshilfe bei überregionalen Gefahren und außergewöhnlichen Ereignissen mit einem nationalen Bedrohungspotenzial.

Der Bund ist unmittelbarer Akteur, wenn Deutschland durch Angriffe von außen und von internationalem Terrorismus bedroht ist. Durch eine Veränderung des Charakters kriegerischer Konflikte in Verbindung mit den Gefahren des internationalen Terrorismus und des fundamentalistischen Extremismus, durch vitalgefährdende Sabotage und organisierte Kriminalität, besonders schwere Unglücksfälle oder lebensbedrohliche Pandemien bzw. Epidemien sowie durch infrastrukturzerstörende Naturkatastrophen und deren Folgen, zeichnen sich neue Anforderungen an die Gefahrenabwehr ab, die effektiv und effizient nur in gemeinsamer Übereinkunft von Bund, Ländern und kommunaler Ebene zu bewältigen sind.

Auch wenn Deutschland von den Terrorangriffen auf die Vereinigten Staaten von Amerika bislang nur indirekt betroffen ist, haben diese Ereignisse und ihre Folgen die Verwundbarkeit einer hoch technisierten, global agierenden und von zahlreichen Systeminteraktionen abhängigen Gesellschaft zu Beginn des 21. Jahrhunderts auf dramatische Weise verdeutlicht. Sie haben in Deutschland unter anderem die Frage aufgeworfen, ob die Parameter des subsidiären Systems der nationalen Gefahrenvorsorge und Gefahrenabwehr – einerseits die Zivilschutzaufgaben des Bundes mit dem Fokus auf drohende militärische Angriffe, andererseits die Katastrophenschutz-Verantwortlichkeit der Länder mit dem Fokus auf technogene Schadenereignisse und Naturkatastrophen – noch stimmen und den heutigen Anforderungen in dieser Form gerecht werden können.

Die Neubewertung von Gefahren und Risiken, so beispielsweise von terroristischen Anschlägen als „Angriff auf den Staat“, führt zu der Erkenntnis, dass das bisherige duale System der staatlichen Gefahrenabwehr gegen bestimmte neue Bedrohungen und Gefahren keinen angemessenen Schutz bietet und eine Weiterentwicklung unter einem neuen ganzheitlichen Denkansatz erforderlich ist. Das Gleiche gilt auch für lokal nicht beherrschbare Risiken, die von komplexen Technologien ausgehen, oder aber für die extreme Verletzlichkeit der sozialen und technischen Infrastrukturen unserer Gesellschaft durch besonders schwere Havarien, Unfälle oder Naturereignisse.

Alle diese Erscheinungen, die nachfolgend unter dem Oberbegriff „*außergewöhnliche Gefahren- und Schadenlagen*“ zusammengefasst werden, treten zum Teil in globalen Dimensionen und ohne Beachtung nationalstaatlicher und administrativer Grenzen und nationaler Zugehörigkeiten auf. Diese Tatsachen erfordern sowohl eine neue Bewertung der Gefahren- und Risikolage als auch neue Formen der Zusammenarbeit, die nicht mehr nur in den alten Kategorien und Zuständigkeiten von V-Fall-orientiertem Zivilschutz und friedenszeitlichem Katastrophenschutz erfolgen können.

Die tradierten Trennlinien zwischen Bundes- und Länderzuständigkeiten müssen daher hinsichtlich der neuen Schnittmenge potenzieller außergewöhnlicher Gefahren- und Schadenlagen und ihrer zerstörerischen Auswirkungen in hochkomplexen und verletzlichen Gesellschaften überbrückt werden. Als Brücke für die hierfür erforderlichen Notfallvorsorge- und Gefahrenabwehrmaßnahmen dient die Verständigung und Festlegung auf eine neue lebendige

Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern mit klar gegliederten Zuständigkeiten.

Um den notwendigerweise hohen und schnell zu verfolgenden Zielen eines gemeinsamen Entwicklungskonzeptes für den Zivilschutz gerecht zu werden, umfassen die von Bund und Ländern kooperativ ausgearbeiteten und hier vorgelegten Grundsatzüberlegungen

- eine Beschreibung des notwendigen Veränderungsbedarfs in der Gefahrenabwehr auf der Grundlage einer Neubewertung von Bedrohungen, Gefahren und Risiken für Deutschland,
- eine kritische Bestandsaufnahme wesentlicher struktureller, organisatorischer und materiell-technischer Defizite bei der Vorsorge für und der Abwehr von außergewöhnlichen Gefahren- und Schadenlagen sowie
- eine Zieldefinition für die Fortentwicklung des Zivilschutzes samt Präsentation der notwendigsten bereits eingeleiteten und noch zu ergreifenden und umzusetzenden konzeptionellen, planerischen, instrumentellen und strukturell-organisatorischen Maßnahmen für ein nachhaltig wirksames Gefahrenmanagement in Deutschland.

Dynamik, grundsätzliche Flexibilität, hohe Adaptionfähigkeit und Verbindlichkeit sowie kontinuierliche Fortschreibung müssen neben effektiven und effizienten Planungsmethoden die Nachhaltigkeit dieses innovativen Ansatzes gewährleisten.

## 2 Veränderungenbedarf: Bedrohungs- und Risikolage und generelle Anforderungen an ein komplexes Gefahrenmanagement

Zivile Verteidigung und Zivilschutz in Deutschland wurden nach dem Ende des Kalten Krieges an die Erkenntnisse und Erfordernisse der frühen 90er-Jahre angepasst, die u. a. davon ausgingen, dass der Zivilschutz nicht mehr in der Lage sein müsse, aus dem Stand heraus alle Kräfte zur Abwehr einer existenzbedrohenden Aggression zu mobilisieren. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 wurde deutlich, dass dieser Status aufgrund neuer, erst jetzt bewusst zur Kenntnis genommener Bedrohungsformen nicht mehr aufrechterhalten werden darf.

Die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder hat daher auf Empfehlung ihres Arbeitskreises V im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern beschlossen, Konzeptionen und Planungen des Zivil- und Katastrophenschutzes in Deutschland hinsichtlich ihrer Effektivität zu überprüfen und weiterzuentwickeln.<sup>1</sup> Eine kritische Überprüfung und konzeptionelle Fortentwicklung der Zivilen Verteidigung und des Zivilschutzes in Deutschland ist aus mehreren Gründen geboten, zu denen u. a. gehören:

- die aktuelle, noch genauer zu analysierende internationale sicherheitspolitische Lage am Übergang vom 20. zum 21. Jahrhundert und die daraus ableitbaren Bedrohungsannahmen für Deutschland,
- das neue, sich in den vergangenen Jahren deutlich steigernde außen- und sicherheitspolitische Engagement Deutschlands, das in der Konsequenz auch eine Neubewertung der Inneren Sicherheit mit den Schwerpunkten Zivile Verteidigung und Zivilschutz zur Folge haben muss,
- die wachsende Verletzlichkeit von Infrastrukturen in hoch entwickelten, international vernetzten Hightech-Gesellschaften gegenüber extremen Natur-

---

1 Vgl. Beschlüsse der Innenministerkonferenz vom 08.11.2001 sowie Beschlüsse des Arbeitskreises V vom 24.09.2001 und vom 04. / 05.10.2001; Workshop zur Weiterentwicklung des Zivilschutzes vom 18. / 19.09.2001 an der AkNZ, Workshops zur Weiterentwicklung des Zivilschutzes von AK V und Bundesministerium des Innern vom 13. / 14.12.2001 an der AkNZ und vom 29.01.2002 im Niedersächsischen Innenministerium in Hannover.

ereignissen, technischen Havarien, bewussten Manipulationen oder sonstigen menschlichen Fehlhandlungen,

- die Beschlusslagen auf europäischer Ebene (EU) mit Blick auf Aktionsprogramme und Gemeinschaftsverfahren zur Koordinierung von Katastrophenschutzmaßnahmen bei schweren Notfällen.

Darüber hinaus muss festgestellt werden, dass im Zivil- und Katastrophenschutz in den vergangenen Jahren die enormen Fortschritte von Wissenschaft, Forschung und Technik, vor allem im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien sowie im Bereich von Detektions- und Analyseverfahren nur unzureichend berücksichtigt wurden. Gleiches gilt für die versäumte Einführung moderner Planungs- und Managementmethoden aufgrund finanzieller Überlegungen, die jedoch für eine klassische administrative und operative Querschnittsaufgabe und deren effektive Bewältigung unverzichtbar sind.

## 2.1 Zur Bedrohungs- und Risikolage

Die Neubewertung von Gefahren und Risiken, die in bedrohlichen Dimensionen u. a. vom internationalen Terrorismus ausgehen, dürfen über die noch immer gültigen zentralen sicherheitspolitischen Einschätzungen der militärischen Bedrohungs- und Gefährdungslage aus der ersten Hälfte der 90er-Jahre nicht hinwegtäuschen: Die strategische Ausgangssituation Deutschlands hat sich nach dem Ende des Kalten Krieges und der Auflösung von Sowjetunion und Warschauer Vertrag grundlegend und nachhaltig verbessert: großangelegte, infrastrukturzerstörende Bodenkampfhandlungen oder der gegenseitige Einsatz von Nuklearwaffen sind in Mitteleuropa auch weiterhin kurz-, mittel- und langfristig auszuschließen bzw. hochgradig unwahrscheinlich.<sup>2</sup>

Das Ende der bipolaren Blockkonfrontation und das Ende der europäischen Teilung hat eine umfassende Veränderung der Sicherheitsarchitektur mit nachhaltigen Folgen für die Zivile Verteidigung und den Zivilschutz in Deutschland bewirkt.

---

<sup>2</sup> Vgl. Bundesministerium der Verteidigung: „Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung“ (VPR) vom 26.11.1992 sowie BMVg (Hrsg.): „Weißbuch 1994 – Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr.“

Parallel dazu haben der Zusammenbruch der Sowjetunion und die geopolitischen Veränderungen in ihrem ehemaligen Einflussbereich zu sicherheitspolitischen Instabilitäten, zu neuen Krisen und Konflikten sowie zu Eruptionen in alten Krisengebieten geführt.

Ereignisse, Prozesse und Entscheidungen, wie:

- die militärischen Konflikte auf dem Balkan,
- die dramatische Verschärfung regionaler politischer Krisen und Konflikte im Nahen und Mittleren Osten,
- die Anschläge vom 11. September 2001 in den USA sowie der Kampf gegen den internationalen Terrorismus,
- die zunehmende Missachtung internationalen Völkerrechts und die Konsequenzen für die Zivilbevölkerung in Krisen- und Kriegsgebieten,
- das stetig wachsende außen- und sicherheitspolitische sowie militärische Engagement Deutschlands und das daraus erwachsende Risiko, auch für politische oder religiöse fundamentalistische Extremisten verstärkt zu einem Objekt für gewalttätige Aktivitäten, Anschläge oder erpresserische Drohungen zu werden,

bedingen eine regelmäßige und immer schnellere sowie flexiblere Neubewertung der sicherheitspolitischen Lage mit Rückschlüssen für die Struktur und Organisation der Zivilen Verteidigung und des Zivilschutzes. Aufgrund der o. g. Ereignisse und Prozesse müssen heute andere Teile der immer noch gültigen sicherheitspolitischen Risikoeinschätzungen für Deutschland beachtet werden. Besonders aktuell sind Teile der Einschätzungen der Verteidigungspolitischen Richtlinien von 1992, die im Zuge der Zivilschutzreform in den 90er-Jahren nur nachgeordnete Beachtung erfahren haben.

Heute gilt für Deutschland mehr denn je die folgende Aussage:

*„Nach Auflösung der bipolaren Ordnungsstruktur gewinnen regionale Krisen und Konflikte und nicht militärische Risiken an Virulenz und Brisanz. Ihr Spektrum reicht von der innerstaatlichen Dimension sozialer, ethnischer, religiöser und ökonomischer Krisen über die regionale Dimension, die auch machtpolitische Faktoren, territoriale Ansprüche und Verteilungskämpfe umfasst, bis hin zur globalen Dimension des Wohlstands- und Entwicklungsgefälles sowie demographischer, ökonomischer und ökologischer Fehlentwicklungen ... der mögliche Verlauf von Krisen und*

*Konflikten lässt sich kaum nach Wahrscheinlichkeiten und Bedrohungsgrad voraussagen (...). Deutschland ist aufgrund seiner internationalen Verflechtungen und globalen Interessen vom gesamten Risikospektrum betroffen.“ (bestätigt im „Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr“; Anm. d. Red. zur 2. Auflage).*

Mit den Anschlägen vom 11. September 2001, der UN-Resolution 1368 und den Erklärungen des NATO-Rates sind im Einklang mit den bestehenden Richtlinien (VPR) und Gefahreinschätzungen neue Interpretationen des „bewaffneten Angriffs auf einen Bündnispartner“ entstanden, die im Kontext und aufgrund ihrer Spezifik zu einer Neubewertung der „Gemengelage von Zivilschutz und friedensmäßiger Gefahrenabwehr“ führen müssen. Überraschende bewaffnete Angriffe im Sinne dieser Interpretationen sind damit auch für das Territorium des NATO-Mitgliedes Deutschland nicht auszuschließen und besitzen im Gegensatz zu klassischen Kriegs- oder Angriffsszenarien unter den Aspekten der nicht vorhandenen Vorwarnzeiten, dem potenziellen lokalen Einsatz von Massenvernichtungsmitteln und der Missachtung aller völkerrechtlichen Regularien eine neue Dimension (s. Asymmetrische Bedrohung und / oder Kriegsführung; Anm. d. Red. zur 2. Auflage).

Auch die Größenordnung der Anschläge vom 11. September 2001 mit mehreren Tausend Toten und Verletzten sowie möglicher anderer Anschlagsszenarien mit radioaktiven nuklearen, chemischen oder biologischen Massenvernichtungsmitteln (heute CBRN-Gefahren; Anm. d. Red. zur 2. Auflage) zeigen, dass Vorbereitung, Abwehrplanung und Schadensbekämpfung in diesen Fällen nicht alleine Aufgabe des Katastrophenschutzes und der für den Katastrophenschutz zuständigen Behörden sein kann, die auf der lokalen oder regionalen Ebene mit den Vorbereitungen auf und der Abarbeitung von solchen Ereignissen grundsätzlich überfordert wären. Diese Einschätzung deckt sich mit den Analysen und Schlussfolgerungen der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern und den von ihr erarbeiteten Gefahrenberichten von 1996 und 2001 (2006 erschien der Dritte Gefahrenbericht und für 2011 ist der Vierte Gefahrenbericht der Schutzkommission in Vorbereitung; Anm. d. Red. zur 2. Auflage).<sup>3</sup> Auf der Grundlage des Gefahrenberichtes der Schutzkommission sind vorrangig folgende außergewöhnliche Gefahren- und Schadenlagen in der Vorsorge- und

3 Vgl. Schutzkommission beim Bundesminister des Innern: „Mögliche Gefahren für die Bevölkerung bei Großkatastrophen und im Verteidigungsfall (Gefahrenbericht)“, (1996) 2001.

Abwehrplanung zu berücksichtigen und durch Gefahren-, Risiko- und Vulnerabilitätsanalysen zu erfassen:

- schwere nukleare, chemische und biologische Störfälle,
- Flächenbrände,
- schwere Unwetter, Überschwemmungen und Sturmfluten, Erdbeben,
- Störungen Kritischer Infrastrukturen (Lifelines),
- Massenanfall betroffener Menschen, insbesondere Verletzter oder Erkrankter.

Als Auslöser für die Lagen, die es im Interesse der Lebensgrundlagen der Bevölkerung in gemeinsamen Anstrengungen von Bund und Ländern abzuwehren gilt, kommen vorrangig folgende Ereignisse in Betracht:

- Angriffe und Waffeneinsatz im Rahmen militärisch ausgetragener Konflikte,
- Anschläge (Angriffe) und Sabotage durch Extremismus, Fundamentalismus sowie nationalen oder internationalen Terrorismus,
- besonders schwere Auswirkungen organisierter Kriminalität,
- schwere Unglücksfälle und Havarien,
- Naturereignisse,
- Epidemien (und Pandemien; Anm. d. Red. zur 2. Auflage).

Die Gefährdungen durch Anschläge und Sabotageaktionen des internationalen Terrorismus haben die Risiken kaum kalkulierbarer und extrem bedrohlicher Schadenwirkungen ebenso offenbart, wie die nötigen umfassenden administrativen, organisatorischen, logistischen, operativen und technischen Maßnahmen zur Gewährleistung eines dauerhaft effektiven und effizienten Gefahrenmanagements in Deutschland. Ein besonders hohes Risiko terroristischer Anschläge haben aufgrund der Ereignisse in den USA vor allem Regionen mit hoher Einwohnerzahl und -dichte (Ballungsgebiete, Großstädte) sowie Kritische Infrastrukturen (u. a. Energieversorgung, Trinkwasserversorgung, Verkehr).

## 2.2 Anforderungen an ein komplexes Gefahrenmanagement

Um auf die neuen Bedrohungen und Risiken angemessen reagieren und auch die klassischen Gefahren besser bewältigen zu können, müssen Bund, Länder und die kommunale Ebene unter enger Einbeziehung der Feuerwehren und der

Hilfsorganisationen enger und koordinierter zusammenarbeiten, als dies bisher der Fall war. Die bisherigen, ausschließlich dualen Teilsysteme der Gefahrenabwehr, der Zivil- und der Katastrophenschutz sind auf vertikaler und horizontaler Ebene zu einem funktionsfähigen „komplexen Hilfeleistungssystem“ zu verzahnen.

### 2.2.1 *Gesetzlicher Rahmen: Gemeinschaftsaufgabe mit klaren Zuständigkeiten*

Die Bestimmung der neuen gemeinsamen Schnittmenge in der Gefahrenabwehr und die daraus resultierende Abstimmung von Verantwortlichkeiten, Zuständigkeiten und Maßnahmen zur Steigerung der Effektivität müssen auch eine umfassende Überprüfung der gesetzlichen Grundlagen beinhalten. Dies trifft primär auf die Spezialgesetze des Bundes und der Länder, in der Folge jedoch auch auf die in der Bundesverfassung geregelte Aufgabenteilung zu.

Auch wenn Änderungsoptionen der grundgesetzlich festgelegten Zuständigkeiten grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden können, erscheinen zum jetzigen Zeitpunkt Veränderungen der verfassungsrechtlichen Grundlagen nicht zwingend erforderlich zu sein: Die Etablierung eines in einer neuen Gemeinschaftsaufgabe zu bewältigenden, einheitlichen und ursachenunabhängigen Schutzsystems kann durchaus im bisherigen vertikal gegliederten Rahmen von Bund, Ländern und Kommunen erfolgen. Dies setzt jedoch eine klare und verbindliche Definition von Schnittstellen, Zuständigkeiten, Kompetenzen und Maßnahmen sowie die Einrichtung und den Unterhalt eines notwendigen Kooperations- und Koordinierungsinstrumentariums für eine solche Gemeinschaftsaufgabe voraus.

Darüber hinaus müssen die im internationalen Vergleich deutlich sichtbaren Vorteile des bestehenden deutschen Gliederungsansatzes weiter herausgearbeitet, einzelne Defizite in der Zusammenarbeit beseitigt und die potenziell hohe Schlagkraft des subsidiären Hilfeleistungssystems fortentwickelt und zielgerichtet ausgebaut werden.

Die durch das Zivilschutzneuordnungsgesetz 1997 für den Katastrophenschutz getroffene Festlegung gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung im Frieden und im Verteidigungsfall gilt weiter fort, wobei die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung mit den nötigen Inhalten gefüllt werden muss (dies geschah u. a.

durch das „Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes“ – Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz, ZSKG – im Jahr 2009; Anm. d. Red. zur 2. Auflage). Die Weiterentwicklung des staatlichen Schutzsystems in diese Richtung setzt eine nachhaltige Kooperationsfähigkeit und Verbindlichkeit zwischen Bund, Ländern, der kommunalen Ebene sowie den im Zivil- und Katastrophenschutz mitwirkenden Organisationen und Verbänden unter Federführung der Innenressorts voraus, zu der alle Beteiligten uneingeschränkt bereit sein sollten.

### 2.2.2 Zivilschutz im Sinne europäischer „Civil Protection“

Die Weiterentwicklung des Zivilschutzes unter aktuellen Aspekten bietet die einmalige Chance, die bisherige, im internationalen Vergleich außergewöhnliche begriffliche Trennung in V-Fall-orientierten Zivilschutz und friedenszeitlichen Katastrophenschutz aufzuheben. Trotz des Beibehaltes von unterschiedlichen gesetzlichen und administrativen Zuständigkeiten von Bund und Ländern ist diese nur in Deutschland übliche und sowohl im Inland als auch in der internationalen Staatengemeinschaft schwer verständliche, begriffliche Trennung von Zivilschutz und Katastrophenschutz nicht erforderlich. Die Konzentration auf einen umfassenden Begriff für das subsidiär gegliederte Gesamtsystem eines modernen, leistungsfähigen Bevölkerungsschutzes würde die Transparenz des Systems erhöhen und Unklarheiten beseitigen helfen. Der gewählte Begriff muss dabei die inhaltliche Bedeutung eines ursachenunabhängigen Schutzsystems ohne Interpretationsspielräume widerspiegeln.

Sowohl der europäische Sprachgebrauch – „civil protection“ bzw. „protection civile“ – als auch das politische Bekenntnis zur Zivil- bzw. Bürgergesellschaft und die lateinische Wortherkunft präjudizieren die Konzentration auf „Zivilschutz“ als umfassenden Zentralbegriff für das staatliche nicht-polizeiliche Schutzsystem und bedingen lediglich eine genaue Beschreibung der möglichen Zivilschutzaufgaben in originärer und ausschließlicher Zuständigkeit des Bundes bzw. der Länder sowie der gemeinsam zu organisierenden und zu bewältigenden Aufgaben. Eine Anpassung der bisherigen unterschiedlichen deutschen Begrifflichkeiten ist auch mit Blick auf einschlägige Aktions- und Gemeinschaftsprogramme der EU notwendig und damit ein, wenn auch bescheidener, Beitrag zur Festigung der politischen Union (während es im internationalen Sprachgebrauch bei „Civil Protection“ geblieben ist, wird im deutschen

Sprachgebrauch heute von Bevölkerungsschutz gesprochen; Anm. d. Red. zur 2. Auflage).

### 2.2.3 *Zentralelemente eines dynamischen Rahmenkonzeptes für den Zivilschutz*

Die Weiterentwicklung des Zivilschutzes und die Herausbildung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe der Gefahrenabwehr von Bund und Ländern darf trotz neuer Bedrohungen nicht mit Reanimationsabsichten des alten Zivilschutzkonzeptes aus der Zeit des Kalten Krieges verwechselt werden. Die alte Zivilschutzkonzeption, die auf den völlig anderen Grundannahmen eines großen, klassischen zentraleuropäischen Kriegsszenarios basierte, würde aufgrund ihrer Ausrichtung weder den aktuellen Bedrohungsszenarien noch den konkreten Anforderungen und Notwendigkeiten eines flexiblen, integrierten, aufwuchsfähigen Hilfeleistungssystems für lokale und regionale Schadenlagen entsprechen. Allerdings sind einzelne Elemente des alten Konzeptes, die im Zuge der Reform der 90er-Jahre zum Teil vorschnell reduziert oder gänzlich aufgelöst wurden, gerade unter den neuen Gefahreneinschätzungen fachlich erforderlich und für einen umfassenden Bevölkerungsschutz unverzichtbar. So muss beispielsweise unter dem Gesichtspunkt einer zeitgemäßen Adaption intensiv über Themen wie flächendeckende Warnung und Information der Bevölkerung, Selbstschutz- und Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung, aber auch über wirkungsvolle, die in Veränderung befindliche medizinische Infrastruktur berücksichtigende Versorgungskonzepte für den Massenansturm von Verletzten, Erkrankten oder zu Evakuierenden und zu Betreuenden Menschen nachgedacht werden.

Um den komplexen Bedingungen für die Gefahrenvorsorge und Gefahrenabwehr, wie sie sowohl die internationale Sicherheitslage als auch die Anfälligkeit und Verletzlichkeit technisch und sozial hoch entwickelter Gesellschaften erfordern, gerecht zu werden, muss es sich bei der Konzeption zur Weiterentwicklung des Zivilschutzes um ein *dynamisches Rahmenkonzept* handeln, das regelmäßige Fortschreibungen, notwendige Anpassungen und Modifikationen obligatorisch beinhaltet.

Zu den zentralen Elementen einer neuen Zivilschutzrahmenkonzeption müssen im Gegensatz zu den Inhalten bisheriger Planungsgrundsätze politisch zu vereinbarende *Schutz- und Interventionsziele* gehören, die unter anderem aus

fundierten und aktuellen Bedrohungs-, Gefahren- und Risikoanalysen und festgestellten kurz-, mittel- und langfristigen Verletzlichkeiten (Vulnerabilitäten) der lokalen / regionalen / überregionalen Infrastrukturen abgeleitet werden.

Erst nach Festlegung solcher Zielsetzungen kann eine konkrete Definition von Leistungsmerkmalen und Leistungsumfängen des Zivilschutzes und damit eine solide Planung mit Hilfe moderner und wirkungsvoller Planungsverfahren und Planungsinstrumente erfolgen (*Effektivität*), die sowohl einen fachlich-sachlichen begründeten als auch wirtschaftlichen Mittelfluss (*Effizienz*) ermöglichen und das bisherige undifferenzierte „Gießkannenprinzip“ und den ungeeigneten „Königsteiner Schlüssel“ ablösen (gemeint ist, dass risikobezogene Indikatoren für einen neuen Schlüssel zu erarbeiten sind, zu denen natürlich auch die demographischen Daten zählen; Anm. d. Red. zur 2. Auflage). Bei der Festlegung der Leistungsumfänge ist die Integration der Hilfspotenziale von Bund, Ländern und Kommunen unter Einbeziehung des Technischen Hilfswerkes konsequent voranzutreiben.

Oberstes Planungsziel ist die Gewährleistung eines qualifizierten flächendeckenden *Grundschatzes* für die Bevölkerung Deutschlands bei größeren Schadensereignissen. Dieser Grundschatz muss aus den Potenzialen der alltäglichen Gefahrenabwehr und einem – regional durchaus variierbaren – definierten Zusatzpotenzial bestehen. Besonders gefährdete Regionen Deutschlands mit hoher Bevölkerungsdichte bzw. Menschenagglomerationen, politische und wirtschaftlich-industrielle Zentren sowie Zentren mit Kritischen Infrastrukturen (heute auch als KRITIS bezeichnet; Anm. d. Red. zur 2. Auflage) müssen über diesen Grundschatz hinaus mit einem risiko- und vulnerabilitätsorientierten *Sonder- oder Spezialschutzpotenzial* ausgestattet sein. Das Staatsgebiet Deutschlands wäre dabei in unterschiedliche Risikokategorien und unterschiedliche, damit korrespondierende Stufen eines schutzzielorientierten Versorgungskonzeptes einzuteilen, wobei die Mobilität von speziellen Verbänden bei punktuellen Ereignissen auch eine Versorgungsgarantie für grundsätzlich risikoärmere Regionen beinhaltet (vgl. Kapitel 5.6 und 5.6.1). Für besondere, hoch spezialisierte Aufgaben (z. B. im Bereich der Analyse und Detektion im ABC-Bereich; heute CBRN) ist es notwendig, einsatztaktisch sinnvoll dislozierte, luftverlastbare Task Forces zu bilden, die aufgrund ihrer besonderen Ausstattung und Qualifikation ggf. auch im internationalen Maßstab (EU) eingesetzt werden können.

Neben dieser neuen konzeptionellen Basis ist ein weiteres vorrangiges Ziel der Fortschreibung die Optimierung der Zusammenarbeit und Vernetzung von Behörden, Institutionen und Organisationen bei der Gefahrenvorsorge- und der Gefahrenabwehrplanung auf und zwischen allen Verwaltungsebenen. Am Beispiel der Bekämpfung von (Tier-)Seuchen oder anderen hochgradig gefährlichen Infektionserkrankungen wird die Notwendigkeit schneller, kompetenter, vertikaler und horizontaler Kooperation von unterschiedlichen Behörden, wie dem Öffentlichen Gesundheitsdienst, dem Veterinärdienst, den Ordnungsbehörden (Polizei, Zivil- und Katastrophenschutz) und den Hilfeleistungsorganisationen besonders deutlich. Eine gleichermaßen intensive Kooperation ist bei möglichen schweren Störfällen und nuklearen Unfällen notwendig.

Unverzichtbar ist der Ausbau von verbindlichen inner- und interbehördlichen Kooperationsnetzwerken, schneller und zielgerichteter Informationsflüsse und eines effektiven Informations- und Kommunikationsmanagements. Neben einem verstärkten grundsätzlichen Engagement der Kreise und Kommunen sind horizontale und vertikale Informationsverbünde und Datennetzwerke sowie abgestimmte und bindende Verfahrenswege wichtige Bestandteile eines kooperativen Gefahrenmanagements. Die Bildung von gemeinsamen Sicherheitsausschüssen auf der kommunalen Ebene kann ebenfalls ein wertvolles Instrument zur Optimierung der Vorsorge- und Abwehrvorbereitungen sein.

Parallel zu diesen eher grundsätzlichen Überlegungen, für deren endgültige Umsetzungsreife und Implementierung gewisse Zeitumfänge einzuplanen sind, müssen zahlreiche wichtige konzeptkonforme Einzelmaßnahmen administrativer, ausbildungsspezifischer, organisatorischer, technischer und wissenschaftlicher Natur bereits jetzt begonnen bzw. fortgeführt werden.

Zu diesen Maßnahmen gehören u. a.:

- der Ausbau eines technisch innovativen Warndienstsystems auf der Grundlage des Berichtes „Technologische Möglichkeiten einer möglichst frühzeitigen Warnung der Bevölkerung“,<sup>4</sup>
- sachbezogene Informationssammlung und -auswertung über Katastrophen und andere Schadenereignisse (deNIS),
- der Auf- und Ausbau der gemeinsamen Melde- und Lagezentrale,

---

<sup>4</sup> Zivilschutzforschung – Neue Folge, Bd. 45.

- akzeptanzfördernde Ausbildungsprojekte im Selbstschutz und der Ersten Hilfe,
- der Aufbau von interbehördlichen Sicherheitsausschüssen auf der kommunalen Ebene zwecks Vernetzung und Optimierung der Zusammenarbeit,
- die Verständigung über und Anwendung von bundesweit gültigen einheitlichen Führungsgrundsätzen für die Einheiten des Zivil- und Katastrophenschutzes,
- Konzeption und Anlage von taktisch dislozierten Notfalldepots (ausgew. Medikamente, ausgew. med. Verbrauchsmaterial),
- die Gewährleistung der Trinkwassernotversorgung,
- der Ausbau der Akademie für Notfallplanung und Zivilschutz zu einem nationalen und internationalen Kompetenzzentrum mit Aus-, Fort- und Weiterbildungsfunktionen in Analogie zur Polizeiführungsakademie in Münster-Hiltrup, die Forcierung von praxisbezogenen und anwenderrelevanten Forschungsprojekten.

#### 2.2.4 *Notfallvorsorge und Versorgungssicherstellung*

Eine von der Bundesregierung und den Bundesländern angestrebte Weiterentwicklung des Zivilschutzes kann sich jedoch aufgrund der veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen nicht nur auf die gesetzlich definierten Teilaufgaben des Zivilschutzes und die Vorbereitung der unmittelbaren operativen Abwehr beschränken. Aufgrund der aktuellen Bedrohungspotenziale und ihrer möglichen Folgen sind alle Bereiche der Zivilen Verteidigung, deren wesentliche Basis unbestritten der Zivilschutz ist, auf einen Aktualisierungsbedarf hin zu überprüfen.

In diesem Zusammenhang sind Vorsorgeplanung und die Gewährleistung von Versorgungsleistungen ganz wesentliche Bestandteile eines vorausschauenden Krisen- und Gefahrenmanagements des Staates. Die Sicherstellung der Versorgung von Leistungen für die Bevölkerung in Krisenzeiten erscheint zwar durch den bestehenden gesetzlichen Rahmen in ausreichendem Maße gewährleistet. Allerdings greifen die Vorsorge- und Sicherstellungsgesetze erst im Spannungs- bzw. Verteidigungsfall, der bisher auf die überwundene Ost-West-Konfrontation und damit auf ein klassisches Bedrohungs- und Kriegsbild ausgerichtet war.

Die neue Bedrohungslage durch internationalen Terrorismus, die ergänzende Definition neuer Formen gewalttätiger Konfrontation und die immer deut-

licher in den Vordergrund tretende Gefährdung kritischer und überlebensnotwendiger Infrastruktur durch gezielte Anschläge, Sabotage sowie ihre Empfindlichkeit gegenüber anderen Störungen (Havarien, Naturereignisse), erfordern eine intensive Überprüfung der vorhandenen Vorsorge- und Sicherstellungsgesetze. Unabhängig von diesem Ergebnis müssen Quantitäten im Bereich der Vorsorgeplanung (Notfallreserven) bedarfsorientiert geprüft und ggf. neu festgelegt werden. Dies gilt mit Blick auf internationale bzw. globale Warenwirtschaftsströme, Märkte und Unternehmensstrukturen sowie die derzeitigen internationalen Krisengebiete und mit Blick auf mögliche Anschlagsszenarien. Besonders betroffen sind vor allem der Energie-, der Pharma- und der Ernährungs- bzw. Trinkwassersektor.

Etwaige Änderungen der Vorsorge- und Sicherstellungsgesetzgebung müssen sich durch klare und verwaltungsvereinfachende Lösungen und Regelungen auszeichnen.

### 2.2.5 *Zivil-Militärische Zusammenarbeit und Gesamtverteidigung*

In der Vergangenheit konnten die Behörden der Gefahrenabwehr bei besonders schweren Unglücksfällen oder Naturkatastrophen auf eine flächendeckende Präsenz von deutschen oder alliierten Streitkräften und deren Hilfeleistungspotenziale als „stille Reserve“ des Katastrophenschutzes vertrauen.<sup>5</sup> Mittlerweile sind zahlreiche Regionen Deutschlands ohne Truppenpräsenz, so dass nur noch ein deutlich vermindertes Hilfeleistungspotenzial der Bundeswehr und der verbündeten Streitkräfte zur Verfügung steht. Gleichzeitig befinden sich immer mehr Bundeswehrkontingente in Auslandseinsätzen, darunter vor allem auch besonders leistungsfähige Sanitätseinheiten. Aufgrund der Umstrukturierung der Streitkräfte, deren Rückzug aus der Fläche und der neuen Aufgabenschwerpunkte ist im Rahmen der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit (ZMZ) bei schweren Unglücksfällen und Katastrophen (Unterstützungsleistungen / Amtshilfe) ein grundsätzlich verändertes, in der Regel reduziertes, Hilfeleistungspotenzial der Bundeswehr zu berücksichtigen. Die neuen Realitäten sind angemessen in der Bedarfsplanung für die Gefahrenabwehr zu berücksichtigen.

---

5 Siehe Flutkatastrophe Hamburg, Wald- und Heidebrände in Niedersachsen, Hochwassereinsätze an Rhein, Oder, Elbe u. a. Flüssen, ICE-Unglück in Eschede usw.

Darüber hinaus werden sich die NATO-Streitkräfte im Rahmen der NATO-Richtlinien zur Zivilen Notfallplanung (CEP) und Zivil-Militärischen Zusammenarbeit künftig noch stärker als bisher, auf zivile Ressourcen (z. B. Krankenhäuser, Versorgungsleistungen) abstützen.<sup>6</sup> Diese beiden Ausgangsbedingungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Planung und Reorganisation der Zivilen Verteidigung und des Zivilschutzes haben, erfordern eine Überprüfung der konkret möglichen Unterstützungsleistungen für die Streitkräfte sowie eine Wiederaufnahme der Überarbeitung und Anpassung der „Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung – Gesamtverteidigungsrichtlinien“ vom 10. Januar 1989. Die Eckdaten der Streitkräftereform sind in diesem Kontext mit den zivilschutzrelevanten Planungen zu verknüpfen und aneinander anzupassen.<sup>7</sup>

Gleichwertige Ziele der Überprüfung der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit müssen die konkrete Feststellung der beidseitigen Leistungsumfänge, a) des Militärs für die zivile Seite im Rahmen der Amtshilfe bei außergewöhnlichen Gefahren und Schadenlagen, Katastrophen und besonders schweren Unglücksfällen und b) der Zivilen Seite im Rahmen der Unterstützungsleistungen, sein, um die jeweiligen Planungen auf die tatsächlich verfügbaren Ressourcen und Möglichkeiten abstimmen zu können.

---

6 Vgl. hierzu entsprechende NATO-Ministerrichtlinien für die zivile Notfallplanung.

7 Vgl. Weizsäcker-Kommission: „Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“, Bericht vom 23.05.2000.

### **3 Ressourcen, Fähigkeiten und Defizite in der Gefahrenvorsorge und Gefahrenabwehr**

Strukturen, Organisation, Vorhaltungen und Leistungsvermögen der nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr (Rettungsdienst, Brandschutz, Technische Hilfe, Zivil- und Katastrophenschutz) existieren in Deutschland zur Zeit nicht in der homogenen bzw. verzahnten Form, wie sie aus Gründen der Effektivität und Effizienz notwendig wäre. Grundsätzlich werden zwar bei den meisten Schadenereignissen durch die operativen Einsatzdienste und deren hohes Leistungsvermögen und die Vorhaltung von über 1,3 Millionen ehren- und hauptamtlichen Kräften gute Ergebnisse bei der Schadenbekämpfung erzielt. Lücken und infrastrukturelle Defizite bestehen jedoch im Gesamtsystem, bei der horizontalen und vertikalen, ressortübergreifenden Vorsorgeplanung sowie bei der administrativen und operativen Kooperation und Koordination bei großen Einsatzlagen.

### 3.1 Alltägliche und gewöhnliche Gefahren- und Schadenlagen

Für die alltägliche Hilfeleistung und für die Bewältigung gewöhnlicher Gefahren- und Schadenlagen verfügt Deutschland über eine fachlich hoch qualifizierte, gesetzlich und technisch auf hohem Stand normierte Vorhaltung von Einsatzpotenzialen für den Rettungsdienst, den Brandschutz und die Technische Hilfe. Das dortige Leistungsprofil ist durch die Festlegung von Schutz- oder Interventionszielen, z. B. definierter Hilfsfristen als Ausdruck eines tragfähigen Kompromisses zwischen fachlich notwendigen und wirtschaftlich vertretbaren Anforderungen, konkret beschrieben. Alltägliche Einsatzlagen und größere Ereignisse, für die konkrete Erfahrungswerte vorliegen (z. B. Hochwasserlagen, Massenanfälle, Großbrände) werden in der Regel durch die vorhandenen Kräfte, gebündelte Maßnahmen und im Bedarfsfall durch nachbarschaftliche Kooperationen zwischen den Gebietskörperschaften (Nachbarschaftshilfe) sowie durch Amtshilfe erfolgreich bewältigt.<sup>8</sup>

Das flächendeckende operative Netz der nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr bilden die rund 25.000 öffentlichen Feuerwehren und die über 6.500 Orts-, Kreis- und Regionalgliederungen der freiwilligen Hilfeleistungsorganisationen ASB, DLRG, DRK, JUH und MHD. Feuerwehren und private Hilfeleistungsorganisationen wirken im Zivil- und Katastrophenschutz mit und bilden das Rückgrat für den Brandschutz, die Technische Hilfe, das Sanitäts- und Betreuungswesen. Unterstützt wird dieses Potenzial durch die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk mit 665 Stützpunkten. Damit ist Deutschland in der Fläche durch operative Dienste besser ausgestattet als andere große europäische Länder.<sup>9</sup>

### 3.2 Fehlende Schutzziele und defizitäre Vorsorgeplanung

Im Vergleich mit der Vorsorge- und Bedarfsplanung für alltägliche, gewöhnliche Gefahren- und Schadenlagen, fällt für den Zivil- und Katastrophenschutz, d. h. für außergewöhnliche Gefahren- und Schadenlagen, das Fehlen von konkreten

<sup>8</sup> Vgl. z. B. die schweren Eisenbahnunglücke in Northeim, Eschede, Brühl, die Rheinhochwasser sowie die jüngsten Hochwasserlagen in Bayern u. a. Bundesländern, Großbrände in Betrieben der chemischen Industrie etc.

<sup>9</sup> Bei diesem Vergleich sind die hohe Bevölkerungs- und Industriedichte Deutschlands sowie die zentrale Transitfunktion in der Mitte Europas zu berücksichtigen.

Schutz- und Interventionszielen deutlich auf. Nach diesen Zielen können sowohl konkrete Leistungsprofile als auch das tatsächlich benötigte Mengengerüst entwickelt und bemessen werden. Dieses elementare Defizit ist dafür verantwortlich, dass modernes Planungswissen, innovative Planungsverfahren und leistungsfähige Planungsinstrumente in diesem Bereich der Gefahrenabwehr bislang flächendeckend nicht vorhanden sind und die Bedarfsplanung nach ganz wenigen und nicht mehr alleine ausreichenden Planungsparametern (z. B. „Königsteiner Schlüssel“) erfolgt.

Gravierende Probleme werden jedoch Einsatzlagen bereiten, die bislang in Deutschland noch nicht vorgekommen sind bzw. aufgrund fehlender Gefahren- und Risikoanalysen prospektiv nicht erkannt werden können. Solche außergewöhnlichen Gefahren- und Schadenlagen, für die derzeit sowohl die konkreten Erfahrungswerte als auch konkrete planerische Vorbereitungen sowie konkrete administrative, technische und materielle Strukturen fehlen, bedingen aufgrund ihrer Komplexität und Spezifik u. a.:<sup>10</sup>

- besonders ausgebildete und ausgerüstete Einsatzpotenziale, z. B. für Detektions- und Analysezwecke bei biologischen Gefahren u. a. (siehe Task Force),
- besondere Einsatztaktiken bei besonderen Gefahrenlagen (siehe spezielle Ausrüstung und Ausstattung sowie Helferschutz),
- effektive vertikale und horizontale Kooperationen zahlreicher Behörden und Institutionen (siehe Krisenkommunikationsmanagement, Sicherheitsausschüsse),
- zielgerichtete Koordination der Maßnahmen (siehe gemeinsame Lage- und Meldezentrale),
- sicheren Umgang mit der Bevölkerung (siehe Warnung, Information, Selbstschutz- und Selbsthilfefähigkeit).

### 3.3 Besondere Defizite – besondere Herausforderung: der Massenansturm von Verletzten und Erkrankten

Neben der Zerstörung von Kritischen Infrastrukturen sind Angriffe auf das Leben und die Gesundheit der Bevölkerung das Hauptziel terroristischer und

---

<sup>10</sup> Die Defizite wurden vor allem im Rahmen der Anthrax-(Fehl-)Alarmer in Deutschland im November 2001 deutlich; vgl. auch Bundesverwaltungsamt (Hrsg.): „Kehren die Seuchen zurück?“, Schriftenreihe WissenschaftsForum, Bonn 2001.

extremistischer Aktivitäten. Dieses Ziel, das vor allem Angst und Unsicherheit erzeugen soll, versuchen Terroristen, Extremisten, Sozio- bzw. Psychopathen sowohl durch plötzliche unmittelbare physische, sich explosiv entladende und äußerst brutale Gewalt als auch durch schleichende Infiltration der Gesundheit durch das künstliche Erzeugen von Krankheiten (siehe Anschläge mit hoch kontagiösen pathogenen Erregern) zu erreichen. Die Folge davon ist der Massenanfall von getöteten, schwer verletzten und / oder schwer erkrankten Menschen, der ganz plötzlich und in Deutschland in bislang nicht bekannten und nicht geplanten Dimensionen mit weit über 1.000 betroffenen Menschen lokal bzw. regional auftreten kann.

Terroristische und extremistisch-kriminelle Handlungen der letzten acht Jahre, wie der Giftgasanschlag der AUM-Sekte in der Tokioter U-Bahn, die Bombenanschläge auf das staatliche Verwaltungsgebäude in Oklahoma City, die US-Botschaft in Nairobi sowie auf Wohnhochhäuser in Moskau, die beiden Attentate auf das World Trade Center in New York und das Pentagon in Washington, zeigen deutlich, wie schnell diese Grenze an einem einzigen lokalen Punkt nicht nur erreicht, sondern auch weit übersprungen werden kann. Noch dramatischer würden sich gezielte Anschläge mit Biowaffen bzw. gefährlichen Krankheitserregern oder aber Anschläge auf besonders kritische Infrastruktur, wie die Trinkwasserversorgung oder Nuklearanlagen, auswirken.

Aufgrund hoher Auslastungen, spezifischer physikalischer Bedingungen und besonderer Umstände können aber auch schwere Unfälle, wie beispielsweise von vollbesetzten Hochgeschwindigkeitszügen, Hochseefähren oder Flugzeugen zu einem Massenanfall von Verletzten und sonstigen Betroffenen führen, auf den die Gefahrenabwehr in Deutschland bislang sowohl planerisch als auch in der Vorhaltung von Ressourcen bzw. operativ nur unzureichend vorbereitet ist. Bei den o.g. Anschlägen oder aber vergleichbaren Unfallereignissen wurde bzw. würde schlagartig eine so hohe Anzahl von Menschen verletzt, dass diese weit über den Planungsparametern für Großschadenfälle in Deutschland liegt.<sup>11</sup>

---

11 Die Maßzahlen schwanken je nach Region und Planungsvorgaben zwischen 50 und 300 Verletzten bzw. Betroffenen und werden potenziellen Anforderungen nach Terroranschlägen in den Dimensionen des Giftgasanschlages auf die Tokioter U-Bahn, das WTC in New York oder das Pentagon in Washington nicht gerecht.

Die Problematik bei einem so dimensionierten Massenanfall von Verletzten, Erkrankten bzw. Betroffenen besteht dabei weniger in der Bereitstellung von genügend Sanitätspersonal und Transportkapazitäten, als vor allem im Fehlen von:

- sofort und in ausreichendem Umfang zur Verfügung stehenden Medikamenten- und medizinischen Verbrauchsgüternvorräten (Notfalldepots),
- geeigneten mobilen und nach vergleichbaren Kriterien gestalteten Behandlungskonzepten vor Ort (Verletzensammelstellen, Behandlungsplätze, mobilen Notfalldepots, Sichtungskriterien etc.),
- ausreichenden Behandlungs- und Bettenkapazitäten in Krankenhäusern,<sup>12</sup>
- ausreichenden Spezialbehandlungsplätzen für Verbrennungspatienten, polytraumatisierte Patienten und infizierte, hoch kontagiöse Patienten,
- ausreichendem, sofort zur Verfügung stehendem medizinischen Fachpersonal (Ärzte, Pflegekräfte).

Darüber hinaus bestehen noch immer strukturelle, organisatorische und technisch-materielle Defizite hinsichtlich der adäquaten fachlichen Kooperation und konzeptionellen Abstimmung zwischen dem Regel-Rettungsdienst und dem Sanitäts- und Betreuungsdienst des Katastrophenschutzes.

### 3.4 Warnlücke und fehlendes Informationsmanagement

Akustische Initialwarnungen oder sonstige Warnungen mit Weckeffekten für die Bevölkerung sowie der Möglichkeit bedarfsgerechter geographischer Selektivwarnung können derzeit lokal nur sehr begrenzt durchgeführt werden. Nach Abbau des ehemals flächendeckenden Sirennetzes existiert eine zwingend zu schließende Warnlücke beachtlichen Umfangs. Durch die Demontage des Sirennetzes ohne adäquate Ersatzleistung hat sich die Gesellschaft eines robusten und zuverlässigen Systems selbst beraubt, das von der Mehrheit der Bevölkerung, der Kommunen und der Organisationen in vollem Umfang akzeptiert war. Die Bundesregierung hat zwar mit der Umsetzung von MECOM (ab 2002 als SatWas bezeichnet; Anm. d. Red. zur 2. Auflage) begonnen, Defizite auf

---

<sup>12</sup> Künftig müssen die Folgen des in Einführung befindlichen neuen Krankenhausfinanzierungssystems mit Fallpauschalen, einer daraus resultierenden Verkürzung der Liegezeiten, weiterem Abbau von Pflegebetten und Pflegepersonal und die Überlastung der Kliniken und Krankenhäuser im Großschaden- bzw. Katastrophenfall verstärkt berücksichtigt werden.

diesem Gebiet zu beseitigen. Allerdings fehlen noch immer effektive und realisierte Lösungen, die auch die Aufmerksamkeit der Bürger in der Fläche schnell und sicher gewährleisten (Weckeffekt) und ihnen signalisieren, dass sie zu ihrem eigenen Schutz reagieren und Nachrichtenquellen einschalten oder aber unmittelbar erlernte Schutzmaßnahmen ergreifen müssen. Zur Lösung dieses Problems müssen effektive Möglichkeiten unter breiter Nutzung verschiedener alltäglicher Technologien realisiert werden.

Allerdings fehlt derzeit nicht nur ein flächendeckendes Warnsystem, sondern auch ein auf wissenschaftlichen Erkenntnissen aufgebautes Informations- und Kommunikationsmanagement vor, während und nach besonderen Gefahren- und Schadenlagen, das hinsichtlich der Bevölkerung mit wichtigen Sachinformationen und Verhaltensweisen aufwartet, über eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung verfügt und für die Bürger unabhängig von Alter, Schichtzugehörigkeit oder Berufsgruppe schnell und zielgerichtet nutzbar ist.

### 3.5 Versäumnisse im Selbstschutz und bei der Selbsthilfe der Bevölkerung

In engem Zusammenhang mit den Warn- und Informationsdefiziten steht das gravierende Folgeproblem, dass eine überwältigende Mehrheit der Bevölkerung weder theoretisch noch praktisch über ausreichendes Wissen und Erfahrungen im Selbstschutz und der Selbsthilfe sowie in der (medizinischen) Ersten Hilfe verfügt. Grundsätzlich vertraut die Öffentlichkeit zunächst auf ein reibungsloses Gefahrenmanagement des Staates, ohne zu berücksichtigen, dass dieses bei außergewöhnlichen Gefahren- und Schadenlagen ggf. nicht in vollem Umfang und sofort zur Hilfeleistung für jeden einzelnen Bürger zur Verfügung stehen kann. Bei Ereignissen wie Erdbeben, Epidemien oder aber so schwerwiegenden Terroranschlägen wie in New York 2001 muss immer damit gerechnet werden, dass Teile des professionellen Hilfeleistungspotenzials durch unglückliche Umstände oder aber bewusstes Handeln ausgeschaltet und nicht einsatzfähig sind. Dann kommt es umso mehr auf die Fähigkeiten der Bürger an, sich und andere Menschen im unmittelbaren Umfeld zunächst selbst zu schützen und Hilfeleistungen durchzuführen.

Selbstschutzaufgaben sind durch das Zivilschutzneuordnungsgesetz bei den Kommunen angesiedelt. Dort fehlen jedoch vielfach Sensibilität für das Thema, Motivation, das nötige Know-how und auch die notwendigen Personal-

ressourcen, um diese Aufgaben verantwortungsbewusst umzusetzen. Intensive Fachberatung und kontinuierliche Hilfestellungen durch Experten gibt es nach ersatzloser Auflösung des Bundesverbandes für den Selbstschutz nicht. Hilfsorganisationen und Feuerwehren können zwar wichtige Teilaufgaben der Selbstschutzausbildung übernehmen, ohne aber derzeit die Gesamtproblematik zu lösen. Obwohl auch umfassendes und didaktisch gutes Informations-, Hilfs- und Schulungsmaterial für die lokalen Ebenen und die dortige Bevölkerung über den Bund zur Verfügung gestellt werden kann, ist dieses Material kaum bekannt und wird nicht offen beworben.

Alle großen Schadensereignisse mit einer Vielzahl betroffener Menschen und der Zerstörung bzw. schweren Schädigung von Infrastruktur, wie die Erdbeben in Kobe / Japan 1995 oder in der Türkei 1999, haben aber gezeigt, dass der Stand der Selbstschutz- und Selbsthilfefähigkeit einer Gesellschaft ganz wesentlich zur erfolgreichen Bewältigung eines solchen Ereignisses oder aber zum Gegenteil, der deutlichen Vergrößerung der Probleme bzw. des Chaos, beiträgt.

Das Überleben vieler Menschen und die schnelle Wiederherstellung von Sicherheit und Ordnung hängen dann entscheidend vom Grad der Selbstschutz- und Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung ab. Gleiches gilt für den speziellen Bereich der medizinischen Ersten Hilfe, deren Umfang sowohl die Chance der Überlebensfähigkeit zahlreicher Verletzter erhöht als auch nachhaltig zur Entlastung der bei solchen Lagen überforderten mobilen und stationären medizinischen Behandlungseinrichtungen beiträgt.

### 3.6 Defizite in der behördlichen Risiko- und Krisenkommunikation bei außergewöhnlichen Lagen

Besondere Einsatzlagen, wie sie in Deutschland noch nicht vorgekommen sind und die aufgrund ihrer Komplexität ein besonderes Maß an horizontaler und vertikaler behördlicher Kooperation, ein schnelles und zielgerichtetes Handeln ohne Kompetenzprobleme sowie besondere Einsatzstrategien und -taktiken voraussetzen, sind weder auf der kommunalen Ebene noch auf den Ebenen Länder und Bund ausreichend vorgeplant und geübt.<sup>13</sup> Gravierende Probleme zeigen

<sup>13</sup> Als Musterbeispiel für die Komplexität besonderer Lagen dient die umfassend untersuchte Havarie des Frachters „Pallas“ 1998 vor der deutschen Nordseeküste. Die umfangreichen schrift-

sich vor allem in Aufgabenbereichen, bei denen es zu einer teilweise mehrfachen Zuständigkeitsteilung zwischen unterschiedlichen Behörden kommt und Zivil- bzw. Katastrophenschutzbehörden nur beteiligte Partner sind, wie dies im Fall der (Tier-)Seuchenprävention und -bekämpfung (B) sowie im Bereich des Strahlen- und Emissionsschutzes (A/C) der Fall ist. Folgende Defizite fallen im unmittelbaren Umfeld dieses Sektors auf:

- fehlende Sensibilität und fehlendes Problembewusstsein für die Komplexität des Themas (mangelndes Gefahren- und Risikobewusstsein und Motivationsdefizite bei politischen Mandatsträgern),
- fehlende gemeinsame Gefahren- und Risikoanalysen (defizitäre Bestandsaufnahmen und Bewertungen und daraus folgendes Informations- und Wissensdefizit),
- fehlende vertikal und horizontal abgestimmte Alarm- und Maßnahmenpläne sowie Kompetenzabgrenzungen (defizitäre Risikokommunikation),
- fehlende schnell verfügbare und leistungsfähige Detektions- und Analysetechnik (Ressourcendefizit),
- lückenhaftes Warn- und Informationssystem für die Bevölkerung (defizitäre Krisenkommunikation),
- unterentwickelte Medien- und Öffentlichkeitsarbeit (defizitäre Risiko- und Krisenkommunikation).

Da zahlreiche Probleme auf defizitäre oder überhaupt nicht vorhandene Kommunikationsstrukturen zurückzuführen sind, ist der Aufbau und die Pflege einer umfassenden Risiko- und Krisenkommunikation von ganz entscheidender Bedeutung für ein erfolgreiches Gefahrenmanagement bei besonderen bzw. außergewöhnlichen Lagen.

---

lichen Auswertungen der Gefahrenbekämpfung zeigen deutlich strukturelle und organisatorische Defizite im Zusammenspiel der beteiligten Institutionen auf, die in abstrahierter Form auf andere vergleichbare komplexe Lagen übertragen werden können; vgl. auch die Einrichtung des neuen Havariekommandos in Cuxhaven.

## 4 Ergriffene Sofortmaßnahmen und bereits angelaufene Projekte zur Verbesserung des Gefahrenmanagements in Deutschland

Bund und Länder haben unmittelbar nach der aktuellen Veränderung der Sicherheitslage begonnen, den daraus resultierenden Bedingungen Rechnung zu tragen. Unter anderem wurden folgende Maßnahmen veranlasst:

- die Aufhebung des Beschaffungsstopps für Fahrzeuge des Katastrophenschutzes durch den Bund,
- die beschleunigte Auslieferung von modernen ABC-Erkundungsfahrzeugen,
- die beschleunigte Einführung des neuen satellitengestützten Warnsystems MECOM (ab 2002 als SatWas bezeichnet; Anm. d. Red. zur 2. Auflage),
- die Aufstockung finanzieller Mittel für Zivil- und Katastrophenschutz in Bund und Ländern sowie für die Katastrophen- und Zivilschutzforschung,
- die Intensivierung der Abstimmung zwischen Bund und Ländern u. a. durch Einrichtung einer Arbeitsgruppe zur Überprüfung und Weiterentwicklung des Zivil- und Katastrophenschutzes,
- die Einrichtung von Facharbeitsgruppen, z. B. zum ABC-Schutz und zur Weiterentwicklung des Katastrophenschutzes in den Ländern,
- die Wiederaufnahme des Förderprogramms für die Breitenausbildung der Bevölkerung in Erster Hilfe,
- die Anlage eines umfassenden Impfstoffvorrates gegen mögliche Pockenerkrankungen.

Völlig unabhängig von den Ereignissen des 11. September 2001 hat der Bund bereits zuvor begonnen, Zivilschutzstrukturen und die Vorsorgeplanung in Deutschland auf den Prüfstand zu stellen und eine Weiterentwicklung des Zivilschutzes u. a. durch folgende Aktivitäten in Angriff zu nehmen:

- Aufbau des deutschen Notfallvorsorge-Informationssystems (deNIS) als Informationszentrale für besondere Lagen,
- Reaktivierung der Koordinierungsstelle für großflächige Gefährdungslagen und Überprüfung des bestehenden Konzeptes an heutige Erfordernisse,

- Ausbau der Akademie für Notfallplanung und Zivilschutz (AkNZ) zu einem Kompetenzzentrum des Krisenmanagements von Bund, Ländern und Kommunen,
- Optimierung der Kooperation zwischen THW und Feuerwehren sowie der transportlogistischen Zusammenarbeit zwischen THW und Bundesgrenzschutz (ab 2005 in Bundespolizei umbenannt; Anm. d. Red. zur 2. Auflage),
- Verstärkung der Forschungsarbeiten und Intensivierung konkreter Forschungsprojekte im Zivil- und Katastrophenschutz in Abstimmung mit der Schutzkommission (Forschungsprojekt „Schutzdatenatlas“, Krisenmanagement bei Biogefährdungen, Optimierung der Kooperationen zwischen öffentlichem Gesundheitsdienst, Katastrophenmedizin und medizinischer Notfallvorsorge),
- Mitwirkung externer Sachverständiger bei der Erarbeitung von Konzeptionsmodellen für die Weiterentwicklung des Zivilschutzes,
- Verbesserung der Informations- und Abstimmungsverfahren zwischen Bund, Ländern und der Europäischen Union sowie Ausarbeitung von Mitwirkungsmöglichkeiten im Rahmen des zivilen Krisen- und Katastrophenmanagements der EU.

Alle Maßnahmen von Bund und Ländern verfolgen das Ziel, erkannte nationale und überregionale Defizite mit einer hohen und sofort umsetzbaren Handlungspriorität zu lösen, die unterschiedlichen Potenziale kooperativ und synergetisch zu vernetzen und darüber hinaus auch geeignete Elemente für ein künftiges internationales Krisenmanagement auf europäischer Ebene zu entwickeln und einzubringen.

## 5 Konzeptioneller Rahmen, planerische Maßnahmen und Instrumentarien für einen nachhaltigen Schutz der Bevölkerung

Die neuen Bedrohungs- und Risikoannahmen, die bisherige Bestandsaufnahme in der bestehenden dualen Gefahrenabwehrsystematik Deutschlands und die Ergebnisse der daran anknüpfenden Defizitanalyse stellen umfassende Anforderungen an ein künftiges, auf Nachhaltigkeit basierendes Gefahrenmanagement und einen umfassenden Schutz der Bevölkerung. Neben den bereits eingeleiteten Einzelmaßnahmen bedarf es zur erfolgreichen Bewältigung außergewöhnlicher Gefahren- und Schadenlagen eines strukturellen Gesamtkonzeptes,

- dessen tragende *Philosophie* eine neue, von allen Partnern verantwortungsvoll gelebte *Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Kommunen* mit klar definierten Kompetenzen ist,
- dessen *grundsätzliche Ausrichtung* auf der verantwortungsbewussten Festlegung politisch zu vereinbarenden gesellschaftlicher *Schutzziele* beruht,
- dessen *administrative Umsetzung* auf der Grundlage moderner *Planungsverfahren*, der Anwendung effektiver *Planungsinstrumentarien* und den *Schlussfolgerungen* aus den erzielten Erkenntnissen und Ergebnissen beruht,
- dessen *organisatorische Ausführung* in enger *horizontaler und vertikaler Kooperation* staatlicher, kommunaler und sonstiger Institutionen der Gefahrenabwehr und Hilfeleistung sowie in der verbindlichen Festlegung konkreter *Koordinierungsmaßnahmen* durch die Innenressorts von Bund und Ländern erfolgt,
- dessen *personelle, materiell-technische und operative* Basis durch die gemeinschaftliche Bereitstellung der benötigten *Ressourcen* dauerhaft gesichert ist.

Die Philosophie eines „Neuen Denkens“ in der Gefahrenabwehr, materialisiert in einer neuen, konzeptionell beschriebenen Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern mit klar gegliederten Zuständigkeiten, setzt zunächst keine grundlegenden Änderungen des normativen Rahmens voraus. Gleichwohl können sich sowohl durch eine ggf. weiter veränderte sicherheitspolitische Lage als auch durch weitere Erkenntnisse im Zuge der Fortentwicklung des

Zivilschutzes diesbezügliche Notwendigkeiten ergeben. Das Offenhalten von möglichen normativen Optionen ist ein ebenso wichtiges Element eines neuen dynamischen Konzeptes wie die regelmäßige planerische, strukturelle, organisatorische und operative Überprüfung und Fortschreibung sowie die daraus resultierenden einzelnen Modifizierungen und Anpassungen.

## 5.1 Planungsmanagement

Zur Implementierung einer nachhaltigen Planung in der Gefahrenabwehr müssen bei strenger Beachtung horizontaler und vertikaler Zuständigkeiten, Kooperationen und Koordinierungsaufgaben, kompatible Planungsgrundlagen in vereinbarter Arbeitsteilung von Bund und Ländern geschaffen werden. Die beteiligten Ebenen können dabei auf zahlreiche fachspezifische Grundlagen, erarbeitet durch Forschungsprojekte der Schutzkommission beim BMI und auf zu adaptierende Grundlagen aus anderen Sektoren öffentlicher Aufgaben, wie der Raumplanung, zurückgreifen. Darüber hinaus müssen aber neue eigenständige Planungsinstrumente und Planungshilfen erarbeitet und in einen Planungsgesamtzusammenhang für komplexes Notfallmanagement eingefügt werden.

Hauptziel der Einführung eines umfassenden Planungsmanagements ist die Ablösung des bisherigen, archaisch anmutenden „Gießkannenprinzips“ durch eine nachvollziehbare Bedarfsermittlung und bedarfsorientierte Vorhaltung von materiellen Ressourcen, Helferkapazitäten und Sonderschutzpotenzialen. Die Akademie für Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ) muss in Kooperation mit einschlägigen Forschungseinrichtungen und Ausbildungseinrichtungen der Länder als zentraler Impuls- und Netzknoten für den Aufbau eines solchen Planungsmanagements dienen und dafür weiter ausgebaut werden (diese Aufgabe wurde ab 2004 durch das neu gegründete BBK übernommen, dessen integraler Bestandteil die AKNZ ist; Anm. d. Red. zur 2. Auflage).

## 5.2 Risiko- und Vulnerabilitätsanalysen

Ausgangspunkt für eine moderne Gesamtkonzeption zum Schutz der Gesellschaft vor Gefahren müssen Gefahren- und Risikoanalysen sowie in einem weiteren Schritt Analysen der potenziellen Verletzlichkeiten hoch entwickelter komplexer Techno- und Sozialsysteme sein. Nur wer weiß, was ihm drohen

kann und welche infrastrukturellen Folgen manifeste Gefahren kurz-, mittel- und langfristig haben können, kann sich adäquat auf den möglichen Eintritt solcher Ereignisse vorbereiten. Analysen und Umsetzung der daraus gewonnenen Erkenntnisse leisten bereits einen konkreten Beitrag zur Prävention und Risikoreduzierung. Für den Fall außergewöhnlicher Gefahren- und Schadenlagen müssen in Deutschland regionale, landesweite und nationale Risikoanalysen für folgende Kategorien durchgeführt werden:

- schwere ABC-Störfälle (CBRN; Anm. d. Red. zur 2. Auflage) und Flächenbrände aufgrund a) militärischer Konflikte, b) terroristischer Anschläge, c) organisierter Kriminalität und Sabotage, d) Havarien und Unglücksfälle,
- schwere Unwetter (Stürme, Hochwasser, Schnee) und Erdbeben aufgrund besonderer klimatischer Bedingungen (s. Klimawandel) sowie geologischer Besonderheiten,
- vital bedrohliche Störungen Kritischer Infrastruktur aufgrund a), b), c), d),
- Massenanfall Betroffener, insbesondere Verletzter durch a), b), c), d) sowie Naturereignisse.

Zur Umsetzung ist die verbindliche Einführung von geeigneten, durch Forschungsprojekte oder an der AkNZ (heute BBK; Anm. d. Red. zur 2. Auflage) in Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen entwickelten Mustern für standardisierte, vergleichbare und kompatible Gefahren- und Risikoanalysen erforderlich. Auf kommunaler Ebene wird es sinnvoll sein, solche Analysen für mehrere Gebietskörperschaften gemeinsam durchzuführen, da außergewöhnliche Gefahren- und Schadenereignisse der o.g. Kategorien in der Regel mehrere benachbarte Gebietskörperschaften betreffen und ein gebietsübergreifendes, kooperatives und zentral koordiniertes Abwehrmanagement erfordern werden. Für Deutschland ist ein standardisiertes analytisches Verfahrensmuster zu erarbeiten, das robust und nach kurzer Einführung in überschaubaren Zeiträumen und ohne überdimensionierten Personalaufwand EDV-gestützt angewendet und regelmäßig aktualisiert werden kann.<sup>14</sup>

---

14 Gute Ansätze für die Entwicklung eines Analysemodells bietet die Gefährdungsanalyse des Landes Hessen aus dem Jahr 2000 in Verbindung mit dem von der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern erarbeiteten Gefahrenbericht sowie dem von der Katastrophenforschungsstelle der Universität Kiel entwickelten Modell für einen handlungsorientierten „Schutzdatenatlas“. Für Vulnerabilitätsanalysen besteht ein ausgewiesener Forschungsbedarf.

### 5.3 Schutzziele, Interventionsziele, Leistungsprofile

Zur effizienten Vorbereitung und effektiven Abwehr von außergewöhnlichen Gefahren- und Schadenlagen ist die Vereinbarung und Festlegung von Schutzziele, an denen ein mehrstufiges Planungs-, Schutz- und Versorgungskonzept auszurichten ist, erforderlich. Zu den generellen oder hauptsächlichen Schutzziele gehören:

- der umfassende und wirkungsvolle Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen samt umfassender und wirkungsvoller medizinischer, technischer und sozialer Hilfeleistung,
- die kontinuierliche Sicherstellung der Sicherheit und Ordnung,
- die schnellstmögliche Wiederherstellung des gewohnten sozialen und ökonomischen Lebensablaufes in allen Bereichen.

Diese generellen Zielsetzungen sind durch die Festlegung von u. a. folgenden Oberzielen zu konkretisieren:

- Sicherstellung schneller und klarer horizontaler und vertikaler Informations- und technischer Kommunikationsstränge durch krisensichere, geschützte Systeme (s. auch „Cyberterrorismus, Cyberkriminalität, Cyberwar“; Anm. d. Red. zur 2. Auflage),
- flächendeckend mögliche Alarm-Warnung der Bevölkerung vor Gefahren sowie die gezielte Verhaltensinformation für betroffene Bevölkerungskreise zwecks Selbstschutz, Selbsthilfe, Angst- und Panikprävention,
- schnelle und erfolgreiche Räumung von akut gefährdeten Personen sowie Evakuierung von potenziell gefährdeten Bevölkerungskreisen im Rahmen zielgerichteter Ablaufpläne,
- zeitnahe Rettung, qualifizierte notfall- bzw. katastrophenmedizinische Erstversorgung von Verletzten und Erkrankten sowie die Sicherstellung adäquater medizinischer Weiterversorgung durch innovative Versorgungskonzepte,
- schnelle und wirkungsvolle Begrenzung, Eindämmung und Beseitigung von Gefahrenquellen, die von gefährlichen Stoffen, biologischen Erregern und Strahlenquellen ausgehen,
- schnelle und wirkungsvolle Bekämpfung von Flächen- und Großbränden,
- Sicherstellung der zeitnahen Information von Entscheidungsträgern und der reibungslosen Abstimmung untereinander durch eine wirkungsvolle Risiko- und Krisenkommunikation,

- Sicherung der noch bestehenden und schnelle Rekonstruktion beschädigter oder zerstörter öffentlicher und privater Ver- und Entsorgungsinfrastruktur inklusive Bergung von Toten, Trümmerbeseitigung etc.

Um bedarfsermittelnd planen und die Planung bedarfsorientiert umsetzen zu können, müssen über die Haupt- und Oberziele hinausgehende, konkrete Schutz- und Interventionsziele festgelegt werden.<sup>15</sup> Mit Hilfe wissenschaftlich-technischer Verfahren können z. B. numerische Durchschnittsgrößen für bestimmte Schadensereignisse (Anzahl Verletzter, zerstörte Gebäude usw.) festgelegt werden.<sup>15</sup> In Verbindung mit den durchgeführten Gefahren- und Risikoanalysen sind Schutzziele und Interventionsschwellen für den Zivil- bzw. Katastrophenschutz zu vereinbaren, die analog den Hilfsfristen und Indikationskatalogen im Rettungsdienst konkrete Quantitäten beschreiben, auf die sich die Behörden und die Einsatzdienste vorbereiten müssen (z. B. Anzahl von verletzten, brandverletzten, kontaminierten, zu evakuierenden Personen usw.).

Anhand dieser Schutz- bzw. Interventionszielzahlen werden die Leistungsprofile der operativen Einheiten sowie der behördlichen Gefahrenabwehr in umfangreicher Erweiterung und Ergänzung der bisherigen bloßen Aufgabenbeschreibungen konkret gefasst und definiert. Die materiellen, personellen und technischen Leistungsumfänge der Einheiten des Zivil- und Katastrophenschutzes, hier vor allem Brandschutz, ABC-Schutz, Sanität und Betreuung, müssen anhand der Erkenntnisse, Ergebnisse und Festlegungen der Schutzziele und anhand der daraus abgeleiteten Leistungsprofile umfänglich überprüft und an die tatsächlichen Gegebenheiten angepasst werden. Bei der Ermittlung und Festlegung dieser Ziele und Vorgaben sind die möglicherweise sehr variierenden Wirkungen gleicher Gefahren aufgrund regionaler bzw. räumlicher, demographischer, klimatischer und sonstiger Unterschiede und Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Außergewöhnliche Gefahren- und Schadenlagen in Ballungszentren, ökonomischen, technologischen und verkehrsinfrastrukturellen Knotenpunkten mit nationaler bzw. internationaler Bedeutung werden daher in der Regel immer auch überregionale Auswirkungen haben, die in einem innovativen Schutz-, Vorhalte- und Versorgungskonzept zu berücksichtigen sind.

---

<sup>15</sup> In den Niederlanden werden sehr praxisbezogene und kostengünstige Hilfsmittel entwickelt und dem Zivilschutz vor Ort zur Verfügung gestellt; siehe beispielsweise den „Effect-Indicator“ zur schnellen Grobabschätzung von Schadenwirkungen nach Explosionen und toxischen Emissionen.

## 5.4 Szenarien und Übungen

Um sich auf außergewöhnliche Gefahren- und Schadenlagen planerisch, in der Vorhaltung und operativ so gut wie möglich vorbereiten zu können, ist die Ausarbeitung von speziellen Szenarien mit überregionalem oder nationalem Bedrohungspotenzial und überregionalen oder nationalen Handlungserfordernissen notwendig. Diese spezielle Anwendung der Szenariotechnik in Verbindung mit Übungen der Kooperations- und Koordinationsfähigkeiten dient der Enttarnung gravierender Defizite in der Gefahrenvorsorge und der Gefahrenabwehr. Mit Hilfe realistischer Schadensszenarien, die teilweise aus den Gefahren- und Risikoanalysen gewonnen und konstruiert werden können, müssen die verantwortlichen Ebenen in der Horizontalen und Vertikalen simulieren, was, wie und mit welchen Folgen auf sie zukommen und wie die Abwehr optimal organisiert werden kann. Besonders sinnvoll sind übungsmäßig bearbeitete Szenarien, die ein komplexes, ggf. aus mehreren Gefahren- und Schadenereignissen kombiniertes Bild beschreiben und eine vielfältige Kooperationsnotwendigkeit von Behörden und Organisationen sowie eine zielgerichtete umfassende Koordination des Abwehrmanagements bedingen. Die Entwicklung und übungsmäßige Begleitung solcher Szenarien ist durch die AkNZ zu gewährleisten (siehe auch Übungsreihe LÜKEX, die seit 2004 regelmäßig als nationale Stabsrahmenübung durchgeführt wird; Anm. d. Red. zur 2. Auflage).

## 5.5 Kooperation, Information, Kommunikation zwischen Bund, Ländern und der kommunalen Ebene

Die Optimierung des Gefahrenmanagements sowohl bei klassischen Großgefahren als auch bei außergewöhnlichen Gefahren- und Schadenlagen erfordert unter Einbeziehung der kommunalen Ebene, der Feuerwehren und der im Katastrophenschutz und Rettungswesen mitwirkenden Organisationen eine deutlich stärkere Zusammenarbeit der Länder mit dem Bund.

Grundlage für diese Zusammenarbeit sind gut funktionierende Kooperations- und Kommunikationsstrukturen. Vor allem besonders komplexe Gefahrenlagen, wie durch Bio- oder Strahlengefährdungen sowie Gefahrenlagen, die durch terroristische, extremistische oder kriminelle Anschläge oder Sabotage entstehen, bedingen eine lange vor den Ereignissen aufgebaute Kommunikations- und Informationsinfrastruktur, geübte Zusammenarbeit und Kompe-

tenzfestlegung zwischen Behörden gleicher und unterschiedlicher Ebenen, die Ausarbeitung und Bearbeitung aktueller Alarm- und Maßnahmenpläne sowie die Kooperation und Kommunikation mit den operativen Diensten und den Medien. Für die erfolgreiche Schadenbekämpfung ist ein effizientes Zusammenwirken aller betroffenen Stellen unerlässlich. Diese horizontale und vertikale Zusammenarbeit ist unter Federführung der Innenressorts von Bund und Ländern zu überprüfen und zu optimieren.

Der Auf- und Ausbau funktionsfähiger und effektiver Kommunikationsstrukturen hat durch verschiedene Instrumente zu erfolgen. Zentrale Elemente sind neben einem umfassenden Informationsnetzwerk vor allem die „Koordierungsstelle für großflächige Gefahrenlagen“ mit der „gemeinsamen Melde- und Alarmzentrale“ (heute GMLZ; Anm. d. Red. zur 2. Auflage), der „Informationszentrale“ und dem „Deutschen Notfallvorsorge- Informationssystem (deNIS)“. Von ebenso großer Bedeutung sind regelmäßige Übungen der Kooperation und Kommunikationsabläufe als praktische Bestandteile eines komplexen Risiko- und Krisenkommunikationskonzeptes.

Gleiches gilt in diesem Zusammenhang auch für den Aufbau eines zentralen Netzknotens in der Akademie für Notfallplanung und Zivilschutz (seit Sommer 2002 Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz – AKNZ; Anm. d. Red. zur 2. Auflage): In Analogie zur Polizeiführungsakademie ist ein von der AKNZ ausgehendes Netzwerk zu schaffen, das die bestehenden Einrichtungen der Kommunen, der Länder, des Bundes und der Organisationen fachlich und konzeptionell verbindet, mit wissenschaftlichen Einrichtungen auf dem Gebiet der Notfallvorsorge und des Krisenmanagements eng kooperiert und einen praxisorientierten Informations- und Wissenstransfer gewährleistet.

Auf der kommunalen Ebene kann die Etablierung von obligatorischen Sicherheitsausschüssen, die u. a. mit den Spitzen aus der Administration, der Polizei, den Katastrophenschutzorganisationen u. a. besetzt sind, eine nachhaltige und schnell zu realisierende Maßnahme zur Optimierung der Zusammenarbeit sein. Diese Ausschüsse sollen unter Berücksichtigung vorliegender Analyseerkenntnisse sowie aktueller Erkenntnisse von Polizei und Nachrichtendiensten jeweilige aktuelle Bewertungen der Sicherheitslage vornehmen sowie Planungen und Organisation der Gefahrenabwehr anhand konkreter Szenarien überprüfen und ggf. modifizieren.

## 5.6 Risikokategorien und Risikozone, Schutz- und Versorgungsstufen

Das Risiko außergewöhnlicher Gefahren- und Schadenlagen, vor allem durch Anschläge, Sabotage oder schwere Havarien, wächst regional mit der Anzahl der dort lebenden oder arbeitenden Menschen, der vorhandenen Kritischen Infrastrukturen, vorhandener Industrie und Hochtechnologie. Große Städte und verdichtete Ballungsgebiete sind daher überproportional gefährdet. Alle Anschläge der letzten Jahre mit gravierenden Effekten fanden in Ballungszentren und Mega-Cities (Tokio, Nairobi, New York, Washington, Moskau) statt, wo sie unmittelbar Tausende von Menschen erreichten (später auch in Madrid und London; Anm. d. Red. zur 2. Auflage). Dagegen können ländliche Regionen durch besonders gravierende, infrastrukturzerstörende Naturereignisse, wie Stürme und Sturmfluten oder extreme Niederschläge und deren Folgen und durch das vorübergehende „Abschneiden von der Außenwelt“, verbunden mit extremen Versorgungsschwierigkeiten, bedroht sein. Mit Hilfe der Risikoanalysen, nationaler Bedrohungsszenarien, der Schutzziel- und Leistungsprofilbeschreibungen ist es möglich, eine räumliche, nach Risiken und Maßnahmen orientierte und an den tatsächlichen Bedürfnissen und Notwendigkeiten ausgerichtete Planung des Gefahrenmanagements durchzuführen. Anhand der ermittelten potenziellen Gefährdung und anderer festgelegter elementarer Parameter, wie Bevölkerungsdichte, Infrastruktur etc., werden Risikokategorien und korrespondierende Schutz- und Versorgungsstufen gemäß folgendem Muster festgelegt:

- *Risikokategorie bzw. Schutz- und Versorgungsstufe I:* flächendeckender, normierter Schutz durch Rettungsdienste, Feuerwehr u. a. gegen alltägliche Gefahren,
- *Risikokategorie bzw. Schutz- und Versorgungsstufe II:* flächendeckender, standardisierter Grundschutz gegen nicht alltägliche, aber in der Regel mit den vorhanden Kräften beherrschbare Schadenlagen,
- *Risikokategorie bzw. Schutz- und Versorgungsstufe III:* dauerhaft erhöhter lokaler oder regionaler Spezialschutz für Einrichtungen, Lokalitäten und Regionen mit deutlich erhöhtem Risiko und der Notwendigkeit zur deutlich erhöhten oder speziellen Ressourcenvorhaltung,
- *Risikokategorie bzw. Schutz- und Versorgungsstufe IV:* ausgewiesener Sonderchutz durch exklusive spezielle operative Vorhaltung (Task Forces) und Infrastruktur (Kompetenzzentren) für von Bund und Ländern gemeinsam festgelegte außergewöhnliche Gefahren- und Schadenlagen.

Aufgrund der Risikokategorien können *räumliche Zonen* mit deutlich erhöhten Risiken und extremen Risiken (*Hochrisikozonen Klasse I und II*) ermittelt und beschrieben werden. Dabei gilt grundsätzlich, dass für das gesamte Staatsgebiet Deutschlands neben dem *flächendeckenden normierten Alltagsschutz* ein deutlich darüber liegendes, *flächendeckendes Grundschnitzniveau* für den Fall von großen Schadenereignissen gewährleistet sein muss. *Hochrisikogebiete* verfügen in Ergänzung von Alltags- und Grundschnitz über ein jeweils notwendiges quantitativ und qualitativ hohes *Spezial- und Sonderschnitzniveau*.

Die *Sonderschnitzpotenziale* für die Stufe IV (z. B. Task Forces) müssen grundsätzlich überregional einsetzbar sein, um ggf. auch bundesweit an anderen, untypischen Schadenorten eingesetzt werden zu können.

#### 5.6.1 *Notfallmedizinisch-Sanitätsdienstliche Versorgungsstufen für den Massen-anfall von Verletzten (MANV) im Zivilschutz*

Ein analoges Versorgungsstufenkonzept ist vor allem für die Planung und Vorbereitung auf einen Massen-anfall von Verletzten oder Erkrankten sinnvoll und umzusetzen. Wie im Rettungsdienst und im Brandschutz werden Versorgungsqualitäten und Versorgungsquantitäten des Sanitätsdienstes im Zivil- und Katastrophenschutz durch konkrete Maßzahlen und Planparameter definiert. Diese Festlegungen, die lokal variieren und z. B. durch regional bereits gebräuchliche Stufenpläne für den Massen-anfall (vgl. kommunale MANV-Stufenkonzeptionen) und die konkreten operativen Festlegungen, wie Ausrückeordnung etc. vor Ort systemimmanent erweitert werden können, müssen von den ermittelten Gefahren und Risiken und den festgelegten Schutz- und Versorgungsstufen ausgehen. Daran haben sich Mengengerüste und Ressourcenvorhaltungen zu orientieren. Erst diese Orientierungsmöglichkeit bietet eine effiziente und sinnvolle sanitätsdienstliche Gefahrenabwehrplanung.

Beispielhaft dienen folgende inhaltlich gekennzeichnete, an Schutzziele *orientierte notfallmedizinische bzw. sanitätsdienstliche Versorgungsstufen* zur Verdeutlichung des Stufenmodells:

- *Med.-V.-Stufe I: flächendeckende Regelversorgung der alltäglichen Gefahrenabwehr (Regel-Rettungsdienst);* Qualitätsvorgaben: Hilfsfristen, Indikationskataloge für den Einsatz der Rettungsmittel/ Einsatzmittel, Ausbildungs-

und Ausstattungsvorschriften etc.; Norm: Rettungsdienstgesetze der Länder; Korrespondenz: Risikokategorie bzw. Schutz- und Versorgungsstufe I;

- *Med. V.-Stufe II: flächendeckende Grundversorgung für besondere Lagen (Schnell-Einsatz-Gruppen – SEG und Sanitätseinheiten des Zivil- und Katastrophenschutzes)*; neue Qualitätsvorgaben durch Festlegung von Versorgungszielen, wie Zeit, Hilfsfrist, Versorgungsqualität, Versorgungsumfängen; Festlegung der benötigten Ausstattung, Helferqualifikation; Festlegung einer konkreten Planzahl von rettungs- und sanitätsdienstlich zu versorgenden Verletzten / Erkrankten eines Großschadenereignisses, das sich jederzeit an nahezu jedem Ort in der Bundesrepublik ereignen kann; Norm: Katastrophenschutz- oder Hilfeleistungsgesetze der Länder in Abstimmung mit Rettungsdienstgesetzen der Länder; Korrespondenz: Risikokategorie bzw. Schutz- und Versorgungsstufe II,
- *Med. V.-Stufe III: gefahrenschwerpunktorientierte Spezialversorgung*; lokal oder regional notwendige deutliche quantitative und qualitative Verstärkung der Vorhaltung der Grundversorgung für besondere Lagen, die sich in der Regel nur aufgrund spezifischer Umstände oder nur an bestimmten Orten der Bundesrepublik ereignen können; Qualitätsvorgaben müssen durch eine Fortführung und Verknüpfung von Gefährdungsanalysen unterschiedlicher Ebenen ermittelt werden; z. B. Sonderausbildung der Helfer, erweiterter ABC-Schutz, mobile Vor-Ort-Versorgungseinheiten, erweiterte Medikamentenausstattung, zusätzliche technische Rettungskomponenten; Dislozierung: vorwiegend Ballungsräume und Gebiete mit dauerhaft erhöhter Gefährdung aufgrund besonderer demographischer, industrieller und Kritischer Infrastrukturen oder besonderer Verkehrssysteme, erhöhtem Risiko terroristischer / extremistischer Anschläge und insgesamt hohem Verletzlichkeitsgrad; Norm: Katastrophenschutz- oder Hilfeleistungsgesetze, Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern; Korrespondenz: Risikokategorie bzw. Schutz- und Versorgungsstufe III,
- *Med.-V.-Stufe IV: exklusive medizinische Sonderversorgung* für gemeinsam festgelegte außergewöhnliche Gefahren- und Einsatzlagen, wie beispielsweise im ABC-Bereich; hierzu gehört z. B. Aufbau und Vorhaltung einer Task Force gegen chemische und biologische Gefahren; Norm: Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern; Korrespondenz: Risikokategorie bzw. Schutz- und Versorgungsstufe IV.

*Die Med. V.-Stufe II: flächendeckende Grundversorgung für besondere Lagen* ist bei der Festlegung von konkreten Maßzahlen (z. B. Anzahl von leicht-, mittel-, schwer- und schwerstverletzten Menschen) an Schadenereignissen zu orientie-

ren, die an nahezu jedem Ort des Landes und zu nahezu jeder Zeit geschehen können. Dazu gehören z. B.: schwere Unfälle mit Reisebussen, Eisenbahnunfälle (exkl. Schnellfahrstrecken), Großbrände, z. B. mehrerer Wohneinheiten, lokale Explosionsunglücke und Gefahrgutunfälle, Massenerkrankung z. B. durch Lebensmittelvergiftung auf Volksfesten, in Heimen u. a. m., Naturereignisse, wie schwere Stürme / Orkane etc.

Regionen der *Med. V.-Stufen III und IV* werden – so das wahrscheinliche Ergebnis noch ausstehender flächendeckender Risiko- und Vulnerabilitätsanalysen – das Gros der Gefahren- und Gefährdungspotenziale beinhalten, für die a) der Bund im Zuge der Zivilschutzplanung zuständig ist und die b) auch durch friedenszeitliche Großereignisse in jeder Hinsicht am meisten betroffen sein werden. In den Regionen der Stufen III und IV wären neben den kommunalen und landesspezifischen Vorhaltungen für die Stufen I und II spezielle Vorhaltungen an Material, Einheiten und Helfern unter sicherheitsrelevanten Aspekten zu konzentrieren und zu dislozieren.<sup>16</sup> Für die Regionen der Stufe II sind Basismaßnahmen für militärische, terroristische und extremistische o. a. Sondergefahren zu treffen, die sich jedoch überwiegend auf planerische Maßnahmen sowie eine noch genau zu definierende materielle Grundausstattung beschränken können. Nächstgelegene mobile Vorhaltungen der Stufen III und IV sind im individuellen Bedarfsfall im Rahmen überörtlicher oder überregionaler Hilfeleistung im gegenseitigen Einvernehmen einzuplanen.

#### 5.6.2 *Katastrophenmedizinische Versorgungskonzeption für außergewöhnliche Gefahren- und Schadenlagen*

Außergewöhnliche Schadenereignisse mit einer Vielzahl von Verletzten oder Erkrankten erfordern eine baldige konzeptionelle Schwerpunktverlagerung von der bisherigen Transportpriorität hin zu einer notfall- bzw. katastrophenmedizinischen adäquaten Behandlungspriorität am bzw. in der Nähe des Ereignisortes.

Anhand gemeinsamer noch durchzuführender aktueller Bestandsaufnahmen durch die Akademie für Notfallplanung und Zivilschutz, die Deutsche Gesell-

16 Vgl. Ansatz der Bundesanstalt THW und die dortige Bereitstellung von regionalen / überregionalen Schwerpunktkomponenten.

schaft für Katastrophenmedizin, die Bundesarbeitsgemeinschaft der Notärzte Deutschlands, die Deutsche Krankenhausgesellschaft, die Bundesärztekammer und die Sanitätsorganisationen müssen die Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für eine medizinische Versorgung eines plötzlichen Massenfalls in den Größenordnungen von bis zu 10.000 Verletzten oder Erkrankten evaluiert werden.<sup>17</sup>

Aufgrund der Ergebnisse und der Bewertung sind Konzepte für eine Versorgungs- und Behandlungsstrategie für unterschiedliche Größenordnungen des Massenfalls von Verletzten oder Erkrankten zu entwickeln und umzusetzen. Bei Erarbeitung dieser Konzepte müssen folgende Positionen geklärt werden:

- Relevanz von Notfalldepots,
- Inhalte, Mobilität, Dislozierung von Notfalldepots,
- Einrichtung und Betrieb von Verletzensammelstellen,
- Einrichtung und Betrieb von Behandlungsplätzen,
- Verbindlichkeit medizinischer Behandlungsalgorithmen beim Massenfall sowie Sichtungskategorien / Triagestufen,
- Verfügbarkeiten, Qualität und Quantität des medizinischen Personals,
- Nutzen und verstärkte Einbindung des DRK-Hilfszuges,
- verfügbare und adäquate Transportlogistik,
- verbindliche und einheitliche Registrierungs- und Auskunftsverfahren,
- Bedarf, Nachweis und Vermittlung von Betten- / Spezialbettenkapazitäten in Krankenhäusern,
- Relevanz und Konzeption mobiler bzw. stationärer Behelfs-Krankenhäuser.

Das bisherige sanitätsdienstliche Konzept, das ein Schwergewicht auf den Transport legt (s. Verhältnis der Anzahl der Krankentransportwagen (KTW) zu anderen Sanitätskomponenten, wie Arzttruppkraftwagen etc.), muss unter diesen Gesichtspunkten in ein Vor-Ort-Versorgungskonzept umgewandelt werden, das u. a. aus folgenden Modulen besteht:<sup>18</sup>

17 Siehe zeitweilige Menschenagglomerationen an lokalen Hochrisikopunkten, wie internationalen Verkehrsknotenpunkten (Flughäfen / Bahnhöfe), internationalen Messe- und Handelszentren, Stadien und sonstigen Örtlichkeiten, an denen Großveranstaltungen durchgeführt werden.

18 Eine Orientierung an den neuen Rettungs- und Versorgungskonzepten des Sanitätsdienstes der Bundeswehr (Container / Module) ist in diesem Kontext aus Synergiegründen und Kompatibilitätsgründen geboten.

- Modul I: mobile und stationäre Notfalldepots,
- Modul II: mobiler Akut-Behandlungsplatz in Containerbauweise,
- Modul III: mobiles Behelfskrankenhaus in Containerbauweise,
- Modul IV: Logistik, technische Unterstützung, Versorgung,
- Modul V: Verletzten- / Kranken-Transport.

Fahrzeuge und Ausstattung für den Aufgabenbereich Sanitätswesen sind zu überprüfen und anhand der aus dem stufigen Versorgungskonzept und den Modulen abzuleitenden Anforderungen medizinisch-technisch zu modifizieren und fortzuentwickeln.

Außerhalb von Ballungszentren und besonders gefährdeten, von vielen Menschen temporär stark frequentierten Einrichtungen (Stadien, Freizeitparks etc.) muss die Planung für den Massenansturm von Verletzten / Erkrankten über das bisherige Maß hinaus im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit erfolgen.

## 5.7 Task Force – Grundbedingungen

Das Gefahrenmanagement in Deutschland benötigt für außergewöhnliche Lagen spezielle wissenschaftliche, analytische, technische, personelle und logistische Fähigkeiten und Leistungen, die in Form neu aufzubauender und national einsatzfähiger Task Forces erbracht werden müssen. Diese Spezialkräfte sind nicht mit herkömmlichen Schnell- oder Sonder-Einsatz-Gruppen (SEG) zu verwechseln und weder vom Begriff noch in der Anwendung inflationär zu gebrauchen. Um die Exklusivität dieser Einrichtung zu wahren, sollten keine anderen Komponenten von Hilfeleistungsorganisationen mit diesem Begriff belegt werden.

In Deutschland ist der Aufbauschwerpunkt einer Task Force auf den Schutz vor ABC-Gefahren (CBRN-Gefahren; Anm. d. Red. zur 2. Auflage), insbesondere auf Biohazards, zu legen. Die Mitglieder der Task Force müssen über exzellentes wissenschaftliches, technisches, operatives und logistisches Know-how verfügen, schnell alarmierbar sein und unverzüglich an den Einsatzort gebracht werden können. Dies setzt voraus, dass sie an ausgewiesenen wissenschaftlichen, technischen u. a. Kompetenzzentren arbeiten und aufgrund ihrer Exklusivität über entsprechende Praxiserfahrungen im In- und Ausland verfügen. Die Task

Force ist mit bester Detektions-, Analyse- und Diagnosetechnik auszustatten, bundesweit und ggf. auch europaweit über die Koordinierungszentrale des Bundes alarmierbar und über sofort und rund um die Uhr zur Verfügung stehende Hubschrauber des Bundesgrenzschutzes (ab 2005 in Bundespolizei umbenannt; Anm. d. Red. zur 2. Auflage) luftverlastbar einzusetzen. Einzelne Mitglieder der Task Force können auch fachberatend für anfragende Behörden tätig werden. Die Bundesrepublik Deutschland wird eine solche Task Force auch im Rahmen des EU-Krisen- und Katastrophenmanagements europaweit anbieten (z. B. möglich über das Gemeinschaftsverfahren für den Katastrophenschutz in der EU von 2004 und 2007; Anm. d. Red. zur 2. Auflage).

## 5.8 Evakuierung, Betreuung, Auskunft

In Analogie zur konkreten Vorbereitung auf den Massenansturm von Verletzten und Erkrankten durch außergewöhnliche Gefahrenlagen müssen Bestandsaufnahmen, Bedarfsanalysen und Planungen für die plötzliche Räumung und die Evakuierung, Betreuung, Versorgung und Unterbringung von mehreren zehntausend Menschen aus einem vom Ereignis bedrohten bzw. betroffenen Gebiet durchgeführt werden. Die Ergebnisse müssen in Räumungs- und Evakuierungspläne einfließen, die regelmäßig überarbeitet und aktualisiert werden. Die Möglichkeiten des Deutschen Roten Kreuzes und seines einheitlichen, zur Zeit an neun Standorten im Bundesgebiet dezentral stationierten Hilfszuges, der im Einsatz von anderen DRK-Einheiten vor Ort sowie von den anderen freiwilligen Hilfsorganisationen ASB, DLRG, JUH und MHD unterstützt werden kann, sind im Zusammenhang mit einer umfassenden Evakuierungsplanung und der Ausarbeitung von Betreuungs- und Versorgungskonzepten verstärkt zu berücksichtigen. Derzeit ist der Hilfszug des DRK in der Lage, bis zu 10.000 Betroffene aufzunehmen, zu verpflegen und zu betreuen. Eine deutliche Aufstockung dieser Kapazitäten erscheint in Anbetracht möglicher Größenordnungen von terroristischen Anschlägen in Ballungszentren oder aber besonderer Gefahren durch Risikotechnologien angeraten.

Ein Reorganisationsbedarf besteht auch für ein einheitliches Personen-Auskunfts-konzept. Sowohl das Deutsche Rote Kreuz und seine von ihm betriebenen Kreisauskunftsbüros als auch das beim Flughafen München angesiedelte Auskunftszentrum GAST / EPIC können als Modell oder Ideengeber dienen. Bei einer Umsetzung auf Länderebene ist darauf zu achten, dass die Konzepte auf-

einander abgestimmt, die Auskunftszentren miteinander vernetzt und die Kooperationswege verbindlich vereinbart und beschrieben sind.

## 5.9 Selbstschutz- und Selbsthilfeausbildung der Bevölkerung

Hilfeleistungen bei Unfällen, Notfällen oder Katastrophen sind immer einzelne ineinandergreifende und miteinander verkettete Aktionen eines komplexen Gesamtprozesses. Auch im Zivilschutz gilt, dass das gesamte Schutz- und Hilfeleistungssystem nur so stark ist wie das schwächste Glied in der Hilfeleistungskette. Aus diesem Grund darf nicht nur das professionelle Hilfeleistungssystem der staatlichen bzw. kommunalen Ebenen und der freiwillig mitwirkenden Organisationen gut ausgebaut sein. Selbstschutz und Selbsthilfe sind die elementarsten Maßnahmen in Notsituationen, ohne die kein vernünftiges Gefahrenabwehrmanagement wirkungsvoll funktionieren kann. Der Fähigkeit der Bürger, sich und ihre Nachbarn vorbeugend und beim Eintritt von Gefahren effektiv zu schützen und sich in gewissen Umfängen in Notlagen selbst helfen zu können, kommt daher im Zuge der Weiterentwicklung des Zivilschutzes eine herausragende Bedeutung zu. Das in den letzten Jahren spürbar gestiegene Interesse an Survival-Trainings und Survival-Medien belegt durchaus eine Bereitschaft der Bürger, sich einer Hilfeleistungsausbildung (Erste Hilfe, technische Hilfe, Eigenschutz usw.) zu unterziehen. Ähnliches gilt für die Anforderungen im Arbeitsschutz. Entscheidend für die Akzeptanz ist einerseits die Motivation, sich mit diesen Themen zu beschäftigen und der konkrete Zugang, inklusive der konkreten Medien, die dazu vom Bürger gewählt werden. Über die aktuellen sozialpolitischen Diskussionen, mehr Eigenverantwortung und mehr Eigenbeteiligung des Bürgers im Rahmen der gesamtgesellschaftlichen Daseinsvorsorge einzufordern und das Konzept der Zivil- und Bürgergesellschaft umzusetzen, eröffnen sich Wege, mit der Bevölkerung auch mit diesen Themen in einen Dialog zu treten. Für Bund, Länder, Kreise und Kommunen ergeben sich folgende Optionen, den Bereich Selbstschutz- und Selbsthilfefähigkeit effektiver zu verankern:

- Einrichtung einer Medienzentrale („Bereich Medien“) als Teileinheit der gemeinsamen Koordinierungsstelle, die eine offensive Öffentlichkeitsarbeit betreibt, als ständige Aufgabe die Bürger über Selbstschutz und Selbsthilfe informiert und im Einsatzfall die rasche und offene Information der Bevölkerung sicherstellt,

- Aufnahme, Weiterentwicklung und Implementierung des Konzeptes eines „Bürgerkonzeptionierten Zivil- und Katastrophenschutzes“ in Form von lokalen / kommunalen / regionalen „Planungszellen“ mit dem Schwerpunkt des Selbstschutzes und der Selbsthilfe, wobei ebenfalls eine steuernde Einrichtung in Kooperation mit Ländern, Kreisen / Kommunen etc. nötig wäre,<sup>19</sup>
- Bildung eines ständigen Selbstschutz- / Selbsthilfeausschusses, an dem Vertreter des Bundes, der Länder, der Kommunen, der Organisationen, der Forschung und der Medienanstalten teilnehmen können, Guidelines entwickeln und abstimmen, Medien- und Öffentlichkeitsarbeit festlegen sowie Einzelprojekte, wie Publikation und Verbreitung einer praxisorientierten Schutzfibel für Haushalte, Schulen, Vereine, definieren und zur Umsetzungsreife bringen; eine fachliche Ansiedlung dieses Arbeitsausschusses könnte z. B. an der AkNZ erfolgen, da ein Gros dieser Arbeit mit Pädagogik und Didaktik verknüpft ist,
- Integration von Selbstschutz- und Selbsthilfeeinheiten in die vorschulische Erziehung sowie den Unterricht an allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen,
- Einrichtung von lokalen Anlaufstellen und Ausbildung von lokalen Kräften aus dem Kreise der Hilfsorganisationen für die Anleitung und aktive Begleitung von Selbstschutz- und Selbsthilfemaßnahmen größeren Umfangs im Ereignisfall,
- Einführung einer erweiterten allgemeinen Hilfeleistungspflicht bei außergewöhnlichen Gefahren- und Schadenereignissen.

Für die Herstellung und dauerhafte Gewährleistung einer effektiven Selbstschutz- und Selbsthilfefähigkeit in der Breite der Bevölkerung ist ein umfangreicher Zeitraum einzukalkulieren, so dass mit der Umsetzung von konsensfähigen Einzelmaßnahmen schnellstmöglich begonnen werden muss.

## 5.10 Weitere Aufgaben

Im Zuge der Weiterentwicklung des Zivil- und Katastrophenschutzes müssen bestimmte Themen, z. B. in speziellen Arbeitskreisen oder aber zwischen beteiligten Bundesressorts weiter diskutiert, Sachstände überprüft und Reformbedarfe formuliert werden.

---

<sup>19</sup> Vgl. Zivilschutzforschung – Neue Folge, Bd. 10.

Dazu gehören neben dem bereits im Kapitel 2 angesprochenen Bereich der Notfallvorsorge und Leistungssicherstellung insbesondere die folgenden Punkte.

#### *5.10.1 Sicherstellung der Warnung der Bevölkerung*

Wiederaufbau und Ausbau eines flächendeckenden kombinierten modernen Warn- und Alarmsystems für die Bevölkerung durch: MECOM (ab 2002 in Sat-Was umbenannt; Anm. d. Red. zur 2. Auflage), den Anschluss aller (öffentlich-rechtlichen und privaten) Rundfunkbetreiber, Presseagenturen, Internet- und Mobilfunkprovider sowie die selektiv mögliche Warnung (Weckeffekt) der Bevölkerung bzw. von Bevölkerungsteilen über Alarm-Funkuhren und über das PTY 31-Signal des UKW-Rundfunks.

#### *5.10.2 Geschütztes Bauen*

Erforderlich ist die Fortführung und Intensivierung der Überlegungen für ein flächendeckendes „geschütztes Bauen“ durch die sukzessive Herstellung einer Grundschutzzfähigkeit privater und öffentlicher Bauwerke, vorrangig in Ballungszentren u. a. Hochrisikozonen. In diesem Zusammenhang ist das Forschungsvorhaben der Schutzkommission beim BMI zur „Neukonzeption des Schutzraumbaus“ zügig zu realisieren, um die daraus gewonnenen Erkenntnisse nutzen zu können.

#### *5.10.3 Forschung*

Die Zusammenarbeit mit der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern, u. a. zur Koordinierung der Forschung für den Schutz vor außergewöhnlichen Gefahren- und Schadenlagen ist zu intensivieren. Gemäß den Erkenntnissen des „Zweiten Gefahrenberichtes“ der Schutzkommission sind Forschungsprojekte mit Schwerpunkten auf den Bereichen Detektion, Analyse und Dekontamination durch gefährliche Stoffe und Erreger prioritär. Darüber hinaus muss der Sektor „Notfallvorsorge und Krisenmanagement“ unter wissenschaftlichen Aspekten bearbeitet und durch praxisnahe Begleitforschung verstärkt implementiert werden.

#### 5.10.4 *Standards und Harmonisierung*

Im Bereich des Zivil- und Katastrophenschutzes sind unter Effizienzgesichtspunkten die Entwicklung und Einführung von Standards für die Bereiche:

- Fahrzeuge, materiell-technische Ausstattung,
- Ausbildung und Fortbildung,
- Führung und Führungsausbildung

zu verstärken. Ziel ist eine bundesweite Harmonisierung durch kompatible Strukturen und einheitliche Richtlinien für die Führungsorganisation sowie für Ausstattung und Technik.

#### 5.10.5 *Zivil-Militärische Zusammenarbeit*

Die Zivil-Militärische Zusammenarbeit (ZMZ) muss unter den geänderten wehrstrukturellen Rahmenbedingungen überprüft und angepasst werden. Darüber hinaus ist die Wiederaufnahme einer aktuellen und den neuen Erkenntnissen angepassten Überarbeitung des Konzeptes der Gesamtverteidigung in Form umfassend novellierter Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung anzustreben.

## 6 **Schlussbemerkung: Trennlinien überwinden – Gemeinsam handeln!**

Wie bereits zu Beginn dieser konzeptionellen Überlegungen festgestellt, ist der umfassende Schutz der Bevölkerung vor den Gefahren und Risiken unterschiedlichster Genese ein ganz wesentlicher Teil des von Bund, Ländern, Kreisen und Kommunen gestalteten und getragenen komplexen und vielschichtigen Sicherheitssystems in Deutschland. Auch wenn das Grundgesetz, von den wenigen Ausnahmen des Artikels 91a abgesehen, keine „Gemeinschaftsaufgaben“ im eigentlichen Sinn kennt, kann ein effektiver Bevölkerungsschutz unter den neuen sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen und den Anforderungen global agierender Hightech-Gesellschaften auf Dauer nur als „tatsächlich gelebte Gemeinschaftsaufgabe mit klar gegliederten Zuständigkeiten“ wirkungsvoll geplant und vollzogen werden. Zur Realisierung dieser Aufgabe muss ein neues Denken in der Gefahrenabwehr, verbunden mit neuen Strategien für außergewöhnliche Gefahren- und Schadenlagen, auf allen politischen, administrativen und operativen Ebenen Einzug halten.

Die überwiegend selbst erzeugte Komplexität moderner, international agierender sowie konkurrierender oder im Konflikt befindlicher Gesellschaften erfordert auf ihre Fragen und Probleme umfassende Antworten, die ihnen im Alltag und in besonderen Situationen gerecht werden müssen und damit auf Dauer auch das Überleben der Gesellschaft sichern helfen. Das Festhalten am alten Status quo in der Gefahrenvorsorge und der Gefahrenabwehr in Deutschland, wie er für den Bevölkerungsschutz mittlerweile „historisch“ geworden ist, würde bedeuten, auf die heutigen Anforderungen nur „unterkomplex“ antworten zu können. Die Anforderungen an einen effektiven, Vorsorge und Abwehr umfassenden Schutz der Bevölkerung sind aufgrund der Komplexität von Gefahren, Verletzlichkeiten und Risiken so umfangreich und vielschichtig, dass sie nur durch eine wesentlich stärkere Integration der Fähigkeiten und Potenziale aller administrativen Ebenen und eine konzeptionell beschriebene Überbrückung der bisherigen Trennlinien zwischen Bundes- und Länderzuständigkeiten erfüllt werden können. Effektive Schutzkonzepte sind an diesen Prämissen zu orientieren.



# B

Beschluss der  
Sondersitzung des  
Arbeitskreises V der  
Ständigen Konferenz  
der Innenminister  
und -senatoren der  
Länder vom 25.03.2002  
in Hannover: „Neue  
Strategie zum Schutz  
der Bevölkerung in  
Deutschland“



## **Berichterstattung:**

Vorsitzender

## **Hinweis:**

IMK am 7. / 8.11.01 zu TOP 5.1

AK V am 4. / 5.10.01 zu TOP 4.11 Grundlagenpapier

BMI vom 21.2.02 Arbeits- und Diskussionspapier

IM HE vom 06.03.02 Schreiben

IM BY vom 20.03.02 Tischvorlage IM NI vom 25.03.02

## **Az:**

XD 6

## **Beschluss:**

1. Der Arbeitskreis V beschließt das Konzept „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“ vom 25.03.2002.
2. Der Arbeitskreis V beauftragt eine Arbeitsgruppe (BW, BY, BE, NI, RP, SN, BMI), bis zur Herbstsitzung des Arbeitskreises V Vorschläge zur Umsetzung vorzulegen. Die Federführung wird NI übertragen.
3. Der Vorsitzende wird gebeten, die Arbeitsgemeinschaft der Obersten Gesundheitsbehörden um Teilnahme an der Arbeitsgruppe zu bitten.
4. Der Arbeitskreis V bittet die IMK, folgenden, zur Veröffentlichung freigegebenen Beschluss zu fassen: „Die IMK nimmt den Beschluss des AK V und das Konzept ‚Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland‘ vom 25.03.2002 zustimmend zur Kenntnis und beauftragt den Arbeitskreis V, Vorschläge zur Umsetzung des Konzepts zur Herbstsitzung 2002 vorzulegen.“

25. März 2002

## Für eine neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland

### 1 Grundlagen

Der Schutz der Bürgerinnen und Bürger vor Gefahren ist eine der vornehmsten Aufgaben des modernen Staates. Die bestehenden Vorhaltungen der Länder und des Bundes in den Bereichen Brandschutz, Rettungsdienst, Katastrophenschutz, Technisches Hilfswerk, die bestehenden gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen der Länder im Bereich Katastrophenschutz und Sicherheitsrecht, die Regelungen zur Hilfeleistung der Bundeswehr und des Bundesgrenzschutzes bei großen Schadenereignissen und vieles andere mehr gewährleisten in Deutschland ein funktionierendes System zur Bewältigung von Schadenereignissen nahezu aller bis zum 11. September 2001 bekannten Dimensionen. Dieses System bewährt sich täglich in einer Vielzahl von Einsätzen aller Art bis hin zur Bewältigung von Großschadenereignissen und Katastrophen.

Deutschland hat ein gegliedertes, zum großen Teil auf Ehrenamtlichkeit und Freiwilligkeit beruhendes einheitliches Hilfeleistungssystem:

- In den Kommunen zur flächendeckenden Bekämpfung alltäglicher Gefahren unter Einschluss der überörtlichen nachbarlichen Hilfe. Rückgrat des örtlichen Hilfeleistungssystems sind die Feuerwehren und Rettungsdienste.
- Die Länder ergänzen oder unterstützen die örtlichen Einheiten bei der Abwehr regionaler und überregionaler Gefahren, ggf. durch Spezialeinheiten für den überörtlichen Einsatz.
- Der Bund sorgt für den Schutz der Bevölkerung vor kriegerischen Gefahren und ergänzt hierzu den Katastrophenschutz der Länder bzw. leistet Amtshilfe bei der Abwehr überregionaler und die gesamte Nation betreffender Gefahren.

## 2 Neues Denken bei der Gefahrenabwehr

Die Terrorangriffe auf die Vereinigten Staaten von Amerika haben, auch wenn Deutschland von ihnen nur indirekt betroffen war, die Verwundbarkeit einer hochtechnisierten Gesellschaft am Beginn des 21. Jahrhunderts deutlich gemacht und zu der Frage geführt, inwieweit die Parameter unseres zweigeteilten nationalen Notfallvorsorgesystems noch stimmen – hier der drohende militärische Angriff als Grundlage für die Zivilschutzaufgabe des Bundes, dort die von Menschen verursachte oder auf natürlicher Ursache beruhende Katastrophe in der Zuständigkeit der Länder und Gemeinden. Auf diesem Hintergrund zeigt sich, dass der Vorsorge gegen terroristische Angriffe ein größeres Gewicht beigemessen werden muss, als das bisher geschehen ist. Es kann auch nicht außer Acht bleiben, dass sich die Wahrnehmung von natürlichen und technischen Gefahren angesichts der Häufung von Katastrophen weltweit verändert hat. Dies hat die Erkenntnis gefördert, dass ein Umdenken insbesondere bei der Organisation der nationalen bzw. großflächigen Gefahrenabwehr unumgänglich ist. Die bestehenden Systeme müssen daher gemeinsam mit dem Ziel fortentwickelt werden, die Bewältigung von Schadenereignissen dieser Dimension zu verbessern.

## 3 Risikoanalyse

Ausgangspunkt für ein modernes Konzept zum Schutz der Gesellschaft vor Gefahren müssen Risikoanalysen sein. Sie sind bereits üblich bei der Organisation der örtlichen Gefahrenabwehr, müssen aber für großflächige, national bedeutsame Gefahren- und Schadenlagen weiterentwickelt werden. Dazu zählen etwa:

- schwere ABC-Unfälle, Flächenbrände,
- Unwetter, Überschwemmungen, Erdbeben,
- Störungen lebensnotwendiger Infrastruktur,
- Massenansturm Betroffener, insbesondere Verletzter.

Als Auslöser für diese Lagen kommen in Betracht

- militärische Konflikte,
- national oder international operierender Terrorismus, einschließlich Sabotage und Schwerstkriminalität,

- schwere Unglücksfälle,
- Naturereignisse,
- Epidemien.

#### 4 Stufensystem für die Gefahrenabwehr sowie Risikokategorien und Versorgungsstufen

Als Planungshilfe für die Ermittlung der Gefährdungspotenziale steht der von der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern entwickelte Schutzdatenatlas zur Verfügung, der Risikoanalysen und die Festlegung von Richtwerten für Gefahrenabwehr ermöglicht. Zur Vorbereitung und Abwehr von außergewöhnlichen Gefahren- und Schadenlagen ist das an Schutzzielen ausgerichtete mehrstufige Planungs-, Schutz- und Gefahrenabwehrkonzept insbesondere für die national bedeutsame Schadenlage weiter auszubauen. Ausgehend von der potenziellen Gefährdung und der Bevölkerungsdichte kommen Risikokategorien in Betracht, an denen die Versorgungsstufen ausgerichtet werden können. Eckpunkte sind

- normierter alltäglicher Schutz,
- standardisierter flächendeckender Grundschutz,
- erhöhter Schutz für gefährdete Regionen und Einrichtungen,
- Sonderschutz mit Hilfe von Spezialkräften (Task Forces) für von Bund und Ländern gemeinsam definierte besondere Gefahren.

Für den Bereich des Sonderschutzes bleibt zu prüfen, ob besondere Vorsorgemaßnahmen zur Bewältigung von Terroranschlägen mit biologischen und chemischen Kampfstoffen flächendeckend intensiviert werden können. Dazu gehören auch Bevorratung von Impfstoffen, Antidoten, Antibiotika, Sanitätsmaterialien, Schutzanzügen usw.; die erforderlichen Verfahren zur Versorgung der Bevölkerung sind im Hinblick auf neue Bedrohungslagen anzupassen.

#### 5 Zusammenarbeit der Länder mit dem Bund

Um auf die neuartigen Gefahrenlagen situationsgerecht reagieren zu können, bedarf es einer stärkeren Zusammenarbeit der Länder mit dem Bund unter Einbeziehung der Kommunen und der im Katastrophenschutz und Rettungswesen

tätigen Organisationen. Dazu müssen die verfassungsrechtlichen Grundlagen der staatlichen Gefahrenabwehr nicht verändert werden; vielmehr kann das bestehende gegliederte System zur Anpassung an neue Herausforderungen fortentwickelt werden. Dabei ist der Ausgewogenheit zwischen den dezentralen Kompetenzen der Länder und ihren Organisationen auf Ortsebene einerseits und den Bedürfnissen nach Koordinierung in Hinblick auf spezielle Schadenlagen andererseits besonders Rechnung zu tragen.

Es wird empfohlen, die Zusammenarbeit der Aus- und Fortbildungseinrichtungen des Bundes und der Länder sowie deren Kooperation mit den auf dem Gebiet der Notfallvorsorge und des Krisenmanagements ausgewiesenen Wissenschaftseinrichtungen zu verstärken.

Diese Zusammenarbeit sollte sich insbesondere beziehen auf

- die Weiterentwicklung der Strukturen im Katastrophenschutz, auch im europäischen Rahmen,
- die Erarbeitung von Risikoanalysen und Szenarien,
- die Entwicklung abgestimmter Konzepte und Regeln
  - für Ausbildung und Führung,
  - gemeinsame Übungen sowie
  - die Ausstattung der im Katastrophenschutz tätigen Organisationen,
- die kontinuierliche Evaluierung des integrierten Gefahrenabwehrsystems.

Dabei kann die Akademie für Notfallplanung und Zivilschutz als Kompetenzzentrum und Integrationsstelle zwischen Bund und Ländern den geeigneten Rahmen für die notwendige bundesweite Abstimmung wichtiger Fragen der Notfallvorsorge und -bekämpfung bieten. Bei der Frage, inwieweit eine bundesweite Vereinheitlichung der Katastrophenschutzkonzeptionen nützlich und erforderlich ist, muss insbesondere den regionalen Gegebenheiten Rechnung getragen werden.

## 6 Zusammenarbeit der Behörden

Neben den für den Zivil- und Katastrophenschutz originär zuständigen Stellen sind andere Behörden in die Maßnahmen zur Gefahrenabwehr involviert. Für die erfolgreiche Schadenbekämpfung ist ein effizientes Zusammenwirken aller

betroffenen Stellen unerlässlich (horizontale und vertikale Zusammenarbeit). Diese Zusammenarbeit ist unter Federführung der Innenressorts zu überprüfen und zu verbessern.

Besonderes Gewicht liegt dabei auf der Prüfung, wie die Fähigkeiten zu angemessenem Schutz unter Einschluss der medizinischen Versorgung bei einem Massenanfall von Betroffenen verbessert werden können.

## **7      Kordinierung**

Anknüpfungspunkt für situationsgerechte Kommunikation und Kooperation ist die für Gefahrenlagen von bundesweiter Bedeutung oder vergleichbarem Gewicht von Bund und Ländern gemeinsam errichtete Koordinierungsstelle, zu der die „Gemeinsame Melde- und Alarmzentrale“ sowie die Informationszentrale mit dem Deutschen Notfallvorsorge-Informationssystem (deNIS) gehören. Das Kommunikationsnetz zwischen den Ländern und dem Bund muss gegen Eingriffe und Störungen gesichert sein.

## **8      Ausstattung und Rechtsnormen für den Katastrophenschutz**

Die Ausstattung für Führung / Kommunikation, Brandschutz, ABC-Abwehr, Sanitätswesen, Betreuung, Technische Hilfe und Logistik muss besser als bisher auf das konkrete Gefahrenpotenzial zugeschnitten werden. Dabei müssen besondere Gefährdungslagen in Betracht gezogen werden, um Mittelverteilungen nach dem Gießkannenprinzip zu vermeiden. Dabei ist der Notwendigkeit ausreichenden Eigenschutzes der Einsatzkräfte Rechnung zu tragen.

Ein erster begrüßenswerter Ansatz zeigt sich bereits darin, dass der Bund nunmehr die Ausrüstung im Zivilschutz verstärkt vorantreibt. Es bleibt aber weiterhin vordringlich, Ausrüstung und Ausbildung im Zivil- und Katastrophenschutz zu verstärken und ggf. noch bestehende Defizite so schnell wie möglich auszugleichen.

Die dem derzeitigen Zivil- und Katastrophenschutz zugrunde liegenden Rechtsnormen sowie die geltenden Vorsorge- und Sicherstellungsgesetze sind daraufhin zu überprüfen, ob sie die neuartigen Gefahrenlagen ausreichend berücksichtigen.

## 9 Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung

Der Fähigkeit der Bürger, sich und ihre Nachbarn vorbeugend und beim Eintritt von Gefahren zu schützen, ist wieder mehr Raum zu geben. Dazu gehört auch die Leistung Erster Hilfe. Hierfür sind auf moderner Technik beruhende, aufeinander abgestimmte Schulungsunterlagen und Schutzkonzepte zu entwickeln. Information und Ausbildung sind bereits in der Schule zu vermitteln.

## 10 Warnung der Bevölkerung

Für die Warnung und Alarmierung der Bevölkerung bei Schadenlagen sollen moderne und zukunftsweisende Technologien eingesetzt werden. Die vom Bundesinnenminister entwickelte Warnung über Satelliten durch den Rundfunk ist zu einem zwischen Bund, Ländern und Kommunen abgestimmten integrierten, den Katastrophenschutz einbeziehenden Warn-, Alarmierungs- und Informationssystem weiterzuentwickeln. Neben den öffentlich-rechtlichen sollen auch private Rundfunkbetreiber, Presseagenturen, Internet-Provider und Mobilfunkbetreiber an das satellitengestützte Warnsystem angeschlossen werden. Die Warnung insbesondere über Alarm-Funkuhren und über das PTY 31-Signal des UKW-Rundfunks wird ebenfalls angestrebt.



# C

Beschluss  
der Ständigen  
Konferenz der  
Innenminister und  
-senatoren der  
Länder vom  
06. 06. 2002 in  
Bremerhaven,  
TOP 23: „Neue  
Strategie zum  
Schutz der  
Bevölkerung in  
Deutschland“



**Berichterstattung:**

Niedersachsen

**Hinweis:**

IMK am 7. / 8.11.01 zu TOP 5.1

AK V am 4. / 5.10.01 zu TOP 4.11

Beschluss und Konzept AK V vom 25.03.02

Veröffentlichung: Freigabe Beschluss und Konzept

**Az:**

XD 6

**Beschluss:**

Die IMK nimmt den Beschluss des AK V und das Konzept „Für eine neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“ vom 25.03.2002 zustimmend zur Kenntnis und beauftragt den Arbeitskreis V, Vorschläge zur Umsetzung des Konzepts zur Herbstsitzung 2002 vorzulegen.



# D

Beschluss der  
Ständigen Konferenz  
der Innenminister und  
-senatoren der Länder  
vom 06. 12. 2002 in  
Bremen, TOP 36:  
„Neue Strategie zum  
Schutz der Bevölkerung  
in Deutschland“



**Berichterstattung:**

Niedersachsen

**Hinweis:**

IMK am 07. / 08.11.01 zu TOP 5.1

AK V am 25.03.02 und AK V am 18. / 19.04.02 zu TOP 9

IMK am 06.06.02 zu TOP 23

AK V am 28. / 29.10.2002 zu TOP 6

Ergänzender Beschlussvorschlag BMI vom 26.11.02

Veröffentlichung: Freigabe Beschluss und Bericht

**Az:**

VI D 4.4

**Beschluss:**

1. Die IMK nimmt den Bericht des AK V vom 28. 10. 2002 zur Umsetzung des Konzepts „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“ zur Kenntnis.
2. Die Innenministerkonferenz ist der Auffassung, dass Bund und Länder ein funktionierendes System zur Bewältigung auch von Großschadenereignissen haben. Die Terroranschläge am 11. September 2001 in den USA und die Hochwasserkatastrophe im August 2002 in Deutschland haben jedoch gezeigt, dass auch Ereignisse in die Planungen mit einzubeziehen sind, die auf Grund ihrer Dimension eine Fortentwicklung der bestehenden Systeme erfordern. Auf der Grundlage von Gefahren- und Risikoanalysen sind Schutzziele zu definieren.
3. Die IMK hält es für notwendig, dass der Bund die einschlägigen Vorschriften, wie z. B. das Zivilschutzgesetz, anpasst, um Aufgaben zum Schutz vor kriegerischen Handlungen und anderen Angriffen von nationaler Bedeutung wahrnehmen zu können, die nicht eindeutig als Verteidigungsfall im her-

kömmlichen Sinne einzustufen sind. Für diese Fälle, in denen die Länder auf Grund der Verfassungslage nach wie vor die Hauptlasten zu bewältigen haben, muss der Bund vermehrt Verantwortung übernehmen. Ungeachtet der guten Struktur der nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr besteht in Deutschland auf Grund der Erfahrungen aus Großschadenereignissen Handlungsbedarf bei biologischen und chemischen Risiken, vor allem bei zu besorgenden terroristischen Angriffen sowie bei Gefahrenlagen nach Naturereignissen. Eine wesentliche Voraussetzung für Einsatz und Führung im Bevölkerungsschutz ist die ressort- und fachübergreifende Zusammenarbeit sowie die Koordination auf kommunaler und regionaler Ebene. Angesichts von Lücken im Warnsystem sind technische Konzepte zur Warnung der Bevölkerung zu entwickeln. Die Finanzierung des Zivilschutzes ist sicherzustellen und zu vereinfachen.

4. Die IMK bittet den Bund, die vorgeschlagenen Maßnahmen in Zusammenarbeit mit den Ländern umzusetzen.
5. Die IMK bittet die Gesundheitsministerkonferenz,
  - darauf hinzuwirken, dass die epidemiologische Überwachung des Krankheitsgeschehens, die Laboranalytik, die Aus-, Fort- und Weiterbildung des öffentlichen Gesundheitsdienstes, der Einsatzkräfte und der Ärzte sowie die ambulante und klinische Versorgung angepasst und gestärkt werden;
  - in Zusammenarbeit mit der IMK ein zwischen Bund und Ländern abgestimmtes Programm zur Anlage von Vorräten (Arzneimittel, Verbandstoffe, Sera, Impfstoffe) angesichts von biologischen und chemischen Gefahren zu entwickeln und umzusetzen;
  - darauf hinzuwirken, dass die Notfallplanung der Krankenträger ein stärkeres Gewicht erhält, und
  - sich für eine Aufnahme des Bereichs Katastrophenmedizin in medizinische Ausbildungsordnungen einzusetzen.
6. Die IMK bittet die Konferenzen der Kultus-, Wirtschafts- und Verkehrsminister, die Ausbildung zur Selbsthilfe als Bestandteil von Berufs- und schulischer Ausbildung aufzunehmen und der Altersstufe gemäß zu entwickeln. Dazu bietet die IMK ihre Unterstützung an. Die regelmäßige Wiederholung von Erste-Hilfe-Lehrgängen der Führerscheininhaber sollte Pflicht werden.
7. Der AK V wird beauftragt, nach Auswertung des Hochwassergeschehens im Sommer 2002 durch die Länder sowie nach Auswertung der Übung der interministeriellen Bund-Länder-Koordinierungsstelle Ende November 2002 an der AKNZ zu prüfen, in welcher Weise der Bund bei großflächigen Gefahrenlagen Informations- und Koordinationsfunktionen zur Unterstützung

des Krisenmanagements der Länder verstärkt vorhalten bzw. wahrnehmen soll.

8. Darüber hinaus soll der AK V prüfen:

- Einführung eines bundesweit einheitlichen und durchgängigen Führungssystems, damit Rettungs- und Hilfskräfte aus den unterschiedlichen Organisationen ohne Reibungsverluste miteinander arbeiten können
- Verbindliche Einführung der aktuellen Führungsdienstvorschrift DV 100 auf allen Ebenen
- Aufstellung interdisziplinär professionell besetzter, überörtlich mobil einsetzbarer Führungsunterstützungsstäbe, die dem örtlich zuständigen Einsatzleiter zu seiner Unterstützung zur Verfügung gestellt werden können
- Die kommunalen Spitzenverbände sollen hierbei einbezogen werden.
- Der AK V wird beauftragt, zur Herbstsitzung 2003 über den Stand der Umsetzung zu berichten.

9. Der Vorsitzende wird gebeten, den Beschluss und den Bericht an die Vorsitzenden der angesprochenen Fachministerkonferenzen zu übermitteln.

#### **Protokollnotiz BE:**

Einzelne Punkte des Berichts „Neue Strategien zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“ gehen über das hinaus, was an Vorsorge leistbar ist. So ist u. a. die Reduzierung der Krankenhausbetten im Hinblick auf die Finanzierung des Gesundheitswesens alternativlos.









ISBN-13: 978-3-939347-29-3