Wie steht es um den Katastrophenschutz in der Bundesrepublik? Selbst für Hochwasser gibt es noch zu wenig vorbeugende Maßnahmen.
Foto: PantherMedia / heiko119

Krise, Katastrophe, Krieg – sind wir richtig vorbereitet?

Marcel Kuhlmey

Die militärischen Auseinandersetzungen in der Ukraine sowie deren Auswirkungen auf die Bevölkerungen und auch die Europäische Union zeigen deutlichen Handlungsbedarf im Bereich des Bevölkerungsschutzes auf. Nach der Wiedervereinigung und dem Zusammenbruch des Warschauer Paktes schien eine Bedrohung der Bundesrepublik Deutschland durch einen Krieg nahezu ausgeschlossen. In der Folge wurde der Zivilschutz bedingt durch die damalige Bedrohungsanalyse auf ein Mindestmaß reduziert. Im Rahmen des Zivilschutzes greift der Staat auf die bereits etablierten Strukturen, Kräfte und Mittel des Brand- und Katastrophenschutzes zurück. Insofern stellt sich zum heutigen Zeitpunkt die Frage nach dem Vorbereitungsgrad des Staates und seiner Organisationen sowie der Wirtschaft auf derartige krisenhafte Ereignisse. Der Beitrag soll den Vorbereitungsstand näher betrachten.

Der Bevölkerungsschutz ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen. Daraus resultiert die Struktur des Bevölkerungsschutzes in diese drei unterschiedlichen Ebenen des föderalen Staatsaufbaus der Bundesrepublik Deutschland.

Bevölkerungs-, Katastrophen- und Zivilschutz im Mehrebenensystem

Unter dem Begriff des Bevölkerungsschutzes sind alle Aufgaben und Maßnahmen des Bundes im Zivilschutz sowie der Länder und der Kommunen im Katastrophenschutz zu verstehen. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) zieht demnach die Grenze, dass es sich bei dem Bevölkerungsschutz um die Summe aller nicht polizeilichen und nichtmilitärischen Maßnahmen handelt, die zum Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebenslagen im Zusammenhang mit Katastrophen, Notlagen und im Fall bewaffneter Konflikte zu treffen sind. Hierzu gehört es auch, Schadenslagen zu verhindern, zu begrenzen und zu bewältigen [1]. Die Aufgabe des Zivilschutzes ist es, in einem Verteidigungsfall die Bevölkerung vor drohenden Gefahren zu schützen. Die vorsorgliche und akute Gefahrenabwehr obliegt in der Regel denjenigen Behörden, die von dem Gesetzgeber mit der Verwaltung des entsprechenden Rechtsgebiets beauftragt sind. Daraus folgt, dass die Gefahrenabwehr mit der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht eine alleinige Aufgabe der Polizei darstellt [2].

Insofern ist zwischen der polizeilichen und der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr zu differenzieren. Die polizeiliche Gefahrenabwehr umfasst nach dem Gesetz die Abwehr von Gefahren durch die Polizei und die Ordnungsbehörden. Dementsprechend ist unter der nicht polizeilichen Gefahrenabwehr die Abwehr von Gefahren durch die Feuerwehr, das technische Hilfswerk (THW) und die Hilfsorganisationen zu verstehen [1].

Begriffliche Abgrenzungsschwierigkeiten gibt es jedoch in Bezug auf die Ordnungsbehörden. Obwohl diese nach dem Gesetz Teil der polizeilichen Gefahrenabwehr sind, treffen diese auch Maßnahmen auf dem Gebiet der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr. Im Zusammenhang mit dem Bevölkerungsschutz ist aber die polizeiliche Gefahrenabwehr im formellen Sinne (formeller Polizeibegriff, auch Polizei im formellen Sinne) zu verstehen. Es werden somit nur die Polizeibehörden und die als solche bezeichneten Verwaltungsbehörden von diesem Begriff erfasst. Daher sind hierzu nicht die Ordnungsbehörden zu zählen.

Entscheidend für die Zuständigkeitsfrage ist die Ursache. Die Abwehr von kriegsbedingten Gefahren ist Angelegenheit des Bundes. Für alle anderen Gefahren, wie beispielsweise Katastrophen, sind die Länder zuständig. Trotz der gesetzlich strengen Zuständigkeitsregelung arbeiten der Bund und die Länder auf der Grundlage des Art. 35 GG eng zusammen. Eine weitergehende Regelung enthält das Zivil- und Katastrophenschutzhilfsgesetz (ZSKG). [3]

Die Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik Deutschland auf dem Gebiet der Nationalen Sicherheitsvorsorge stützt sich folglich auf die fünf Säulen:

- Polizei (polizeiliche Gefahrenabwehr),
- Streitkräfte,
- Nachrichtendienste,
- Bevölkerungs- und Zivilschutz (nichtpolizeiliche Gefahrenabwehr) sowie
- die Betreiber (privater) Kritischer Infrastrukturen.

Die Herausforderungen der Zukunft für den Bevölkerungsschutz sind:

- krankheitsbedingte Bedrohungen wie Pandemien (z. B. COVID 19),
- Naturkatastrophen (z. B. Flutkatastrophe im Ahrtal),
- kriminelle Handlungen mit weitreichenden Folgen wie Hackerangriffe (z. B. Cyberangriff auf das Satellitennetz KA-SAT), IT-Ausfall,
- technische Störungen wie lang anhaltender Stromausfall (z. B. Stromausfall im Münsterland) sowie
- kriegerische Auseinandersetzungen oder militärische Bedrohungen (z. B. Ukraine-Konflikt).

Hierzu zählen auch die Kombination von Ereignissen oder das Eintreten von sogenannten Kaskadeneffekten. Ein Beitrag zum Zivilschutz im Verteidigungs- und Spannungsfall sind die Sicherstellungsgesetze und die Vorsorgegesetze für den Bevölkerungsschutz im Krisenfall. Diese gesetzlichen Bestimmungen tragen dem Erfordernis Rechnung, dass Bund und Länder einschließlich der Gemeinde und Gemeindeverbände die organisatorischen, personellen und materiellen Voraussetzungen zur Durchführung der Maßnahmen zu schaffen haben, die zur Sicherung der Bevölkerung während eines Versorgungsengpasses erforderlich sind. Zu den materiellen Maßnahmen gehören beispielsweise die Lagerung der Bundesreserve oder der nationalen Notfallreserve. Eine Versorgungskrise ist dann gegeben, wenn die Deckung des Bedarfs an lebenswichtigen Erzeugnissen für weite Teile der Bevölkerung im Bundesgebiet nicht mehr gewährleistet ist. Die Kriterien hierfür sind jedoch nicht weitergehend definiert, sodass sich der Krisenfall nur individuell feststellen lässt. Die Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen kann ein Eingreifen des Staates in die gesamte Versorgungskette von Lebens- und Futtermitteln bedeuten.

Sicherstellungsgesetze für den Spannungs- und Verteidigungsfall sind für folgende Bereiche vorhanden:

- Ernährung
- Verkehr
- Wirtschaft
- Energie
- Erdölbevorratung
- Arbeit
- Wasser
- Post / Telekommunikation

Darüber hinaus sind Versorgungsgesetze für Krisenfälle existent:

- Ernährung
- Verkehr (Verkehrsleistungsgesetz)
- Energie (Energiesicherstellungsgesetz)
- Erdölbevorratung
- Post | Telekommunikation
- Infektionsschutzgesetz

Zusammenwirken staatlicher und privater Akteure

Durch die zunehmende Beschränkung des Staates auf seine Kernaufgaben und die damit einhergehende Privatisierung, insbesondere von kritischen Infrastrukturen (KRITIS), kommt dem Zusammenwirken staatlicher und privater Akteure eine erhebliche Bedeutung zu, damit Schadenslagen effektiv und effizient bewältigt werden können. Eine direkte Zusammenarbeit zwischen den Gefahrenabwehrbehörden des Bundes und der Länder mit den Anbietern und Betreibern von Kritischen Infrastrukturen ist daher zwingend erforderlich. Zu diesen zählen im Besonderen die Energieversorgungsunternehmen und die Telekommunikationsanbieter. Das Zusammenwirken zwischen den staatli-

chen und privaten Akteuren erfolgt ebenenunabhängig.

Konzeption Zivile Verteidigung

Die heutige Konzeption Zivile Verteidigung wurde im Jahr 2016 in Kraft gesetzt und ist die Arbeits- und Planungsgrundlage für die einzelnen Fachressorts, um sich auf bestimmte Szenarien vorzubereiten, auch wenn deren Eintritt grundsätzlich nicht zu erwarten ist.

Selbstschutz

Der Selbstschutz ist ein wesentlicher Teil des Zivilschutzes und von besonderer Bedeutung für die kommunale Ebene. Es geht hierbei um die Resilienz der Bevölkerung, die sicherlich auch zu hinterfragen und zu steigern ist. Ziel des Selbstschutzes der Bevölkerung ist es, dass diese über mögliche Gefahren und Maßnahmen hinreichend informiert wird [4]. Bei der Bevölkerung muss das Bewusstsein gestärkt werden, dass diese in erster Linie für ihren Schutz selbst verantwortlich ist und staatliche Hilfe nur sekundär in Anspruch zu nehmen ist [5]. In Teilen gehört zu dem Selbstschutz auch die Bevorratung von Lebensmitteln und das Vorhalten von wichtigen Gütern. Bevorratung ist ganz deutlich von „Hamstern" abzugrenzen. Es geht darum, Lebensmittelreserven und Trinkwasser vorzuhalten, die auch jederzeit sinnvoll verbraucht werden können. Die Kommunen haben die Aufgabe, Vorkehrungen für den Erhalt der Hilfeleistungsfähigkeit zu schaffen. Der Selbstschutz bezieht sich inhaltlich allerdings nicht ausschließlich auf die Bevölkerung, sondern es bedarf auch die Einbeziehung der Wirtschaft und insbesondere der Kritischen Infrastrukturen. Dies kann in unterschiedlicher Art und Weise wie beispielsweise durch Konzeptionen oder in Sicherheitskoordinierungsausschüssen erfolgen. Der Selbstschutz ist mit dem Business Continuity Management (BCM) zu verbinden, so dass die Funktionsfähigkeit der Wirtschaft auch bei krisenhaften Ereignissen weiterhin gewährleistet ist.

Schutzbauten

Mit der veränderten Bedrohungslage Mitte der 90er-Jahre wurde das Schutzbaukonzept im Jahr 2007 eingestellt und deren Erhaltung nicht fortgeführt. In der Folge sind diese rückabgewickelt worden. In Teilen gingen diese in das Eigentum der Kommunen oder in Privateigentum über. Da die Instandhaltung nicht fortgeführt wurde, ist auch nicht bekannt, ob diese weiterhin über die erforderliche Schutzwirkung verfügen [6]. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass die Bausubstanz in der Bundesrepublik einen Grundschutz bietet. Der Bund erarbeitet dennoch derzeit Konzepte für einen künftigen baulichen Bevölkerungsschutz [7].

Warnung

Zur Warnung der Bevölkerung nutzen die Länder Warnmittel wie beispielsweise Sirenen oder Lautsprecherfahrzeuge. Die Beschaffung, die Unterhaltung sowie der Betrieb öffentlicher Sirenen erfolgt durch die Kommunen als verantwortliche Betreiber der Sirenennetze. Ein flächendeckendes Sirenensystem ist in Deutschland nicht existent. Den Ausbau des Sirenensystems fördert der Bund mit dem Sirenenförderprogramm, welches sehr gut von den Ländern angenommen wird. In Teilen leisten die Länder ergänzende finanzielle Investitionen [7]. Die Auslösungswege sind je nach Kommune sehr unterschiedlich. Es besteht keine Möglichkeit der zentralen Auslösung eines Alarms durch den Bund. In Betrieben kommen Sirenen auch zur Anwendung, um die Beschäftigten vor Störfällen zu warnen.

In einem Verteidigungsfall soll die Warnung der Bevölkerung durch den Bund gewährleistet werden. Diese Aufgabe nimmt das BBK wahr. Die nationale Warnzentrale übernimmt das Referat „Warnung der Bevölkerung" des BBK, welches mit dem Gemeinsamen Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern (GMLZ), den Dienststellen der NATO, der Bundeswehr, den betroffenen Bundesressorts sowie den Lagezentren der Länder zusammenarbeitet. Zu den wesentlichen Aufgaben gehört das Führen der Lage, die Koordination aller an der Warnung der Bevölkerung beteiligten Stellen, insbesondere die Maßnahmen zur Warnung und Entwarnung, sowie die Verbindung zu den angrenzenden Staaten und der NATO.

Die Warnung der Bevölkerung vor Katastrophen und allgemeinen Gefahren obliegt den Ländern. In der Regel sind dies die Innenressorts der Landesregierungen. In Teilen liegt die Zuständigkeit auch bei den Kommunen. Hierfür nutzen sie die bereits oben erwähnten Warnmittel. Sie können aber auch auf die Warn-App „NINA" zurückgreifen. Die Notfall-Informations- und Nachrichten-App (NINA) ermöglicht es, Warnmeldungen des Bevölkerungsschutzes schnell und zielgerichtet zu verbreiten. Es besteht die Möglichkeit, über Gefahrenlagen aber auch Wetterlagen zu informieren. Der Nutzer hat die Gelegenheit, Warnungen für bestimmte Gebiete oder für den aktuellen Standort zu erhalten [6].

Krisenmanagement der Bundesregierung

Die Bundesrepublik hat in den jeweiligen Ressorts in den letzten Jahren Krisenmanagementstrukturen entwickelt und etabliert. Zu den jeweiligen Krisenmanagementstrukturen gehören auch konzeptionelle Überlegungen zur Bewältigung ausgewählter Szenarien. Hierzu gehört beispielsweise der Notfallplan Gas für die Bundesrepublik Deutschland, welcher durch den zuständigen Wirtschaftsminister ausgelöst wird. Dieser legt die Akteure und Verantwortlichen auf dem deutschen Gasmarkt fest, beschreibt die rechtlichen Rahmenbedingungen, die jeweiligen Krisenstufen sowie die marktbasierten Maßnahmen zur Krisenbewältigung.

Betriebliche Katastrophenschutzorganisation

Eine organisatorische Maßnahme zum Schutz der Betriebsangehörigen bei Katastrophen, Störungen und Notfällen ist die Einrichtung einer betrieblichen Katastrophenschutzorganisation (BKO). Hierbei handelt es sich grundsätzlich um eine Empfehlung, die für die Unternehmen keine rechtliche Bindungswirkung entfaltet. Ihren Ursprung hat die BKO bereits erstmals in den 1950er-Jahren und war ein Baustein zum Selbstschutz im Verteidigungsfall. Professionellere Strukturen zur Gefahrenabwehr wie das BCM oder das Krisenmanagement haben teilweise immer mehr die Funktion der BKO übernommen. Die BKO ist jedoch eine Organisationsform, die es ermöglicht, Gefahren effektiv abzuwehren und die auch umfassend den gesetzlichen Forderungen gerecht wird.

Einige Bundesländer haben in ihren Brand- und Katastrophenschutzgesetzen ausdrückliche Regelungen getroffen, die eine Zusammenarbeit zwischen einzelnen Unternehmen und den nichtpolizeilichen Gefahrenabwehrbehörden vorsehen. In der Regel sind es Betreiber von genehmigungsbedürftigen gewerblichen Anlagen

sowie Betriebe und sonstige Einrichtungen, von denen besondere Brand-, Explosions-, Vergiftungs- oder sonstige schwerwiegende Gefahren ausgehen können.

In einem ersten Schritt ist die Betriebsanalyse eine Voraussetzung, bevor die BKO eingerichtet wird. Einhergehend mit der Betriebsanalyse findet eine Bestandsaufnahme möglicher Gefahren statt, die Erhebung der personellen, örtlichen und materiellen Situation, die Analyse der technischen Situation sowie die Feststellung der zu treffenden organisatorischen und technischen Sicherungsmaßnahmen. Die Einrichtung einer BKO ist besonders in größeren Unternehmen sowie bei KRITIS-Betreibern zu empfehlen und ermöglicht es, in Krisensituationen, aber auch bei Störungen und Notfällen angemessen zu reagieren und zu handeln.

Der besondere Vorteil einer BKO liegt in der Zusammenfassung verschiedener Funktionen und Aufgaben unter einheitlicher Führung. In erster Linie betrifft dies betriebliche Sicherheitsfunktionen, aber auch andere Aufgabenfelder, die für den Betrieb des Unternehmens unerlässlich sind und einen Beitrag zur Gefahrenabwehr leisten können. Die Zusammensetzung einer BKO ist individuell und orientiert sich an dem Aufbau des Unternehmens. In erster Linie sind in einer BKO vertreten:

- Unternehmensleitung / Geschäftsleitung oder deren Vertreter,
- Leiter Sicherheit, Leiter Werkschutz,
- Technischer Sicherheitsleiter,
- Werks- / Betriebsfeuerwehr,
- Vertreter des medizinischen Bereichs,
- Leiter Presse- und Öffentlichkeitsarbeit,
- Leiter der Personalabteilung,
- Leiter Logistik sowie
- anlassbezogene Fachberater und Verbindungsstellen zu externen Organisationen.

Eine betriebliche Katastrophenschutzorganisation ist nur dann jederzeit einsatzbereit und funktionsfähig, wenn die organisatorischen Voraussetzungen gegeben sind. Dies reicht von dem Bereitstellen von entsprechenden Räumlichkeiten über aktuelle Alarmierungslisten bis hin zu der Erstellung von Gefahrenabwehrplänen. Darüber hinaus müssen das erforderliche Personal sowie die jeweiligen Vertreter ausgewählt und ausgebildet sein. Das Zusammenwirken kann sich im Ereignisfall nur dann reibungslos und effektiv gestalten, wenn regelmäßige Übungen durchgeführt werden. Aus diesen können in der Nachbereitung Rückschlüsse auf den Ausbildungsstand, die Funktionswahrnehmung, mögliche Naht- und Schnittstellen sowie eventuellen Veränderungsbedarf gezogen werden.

Ausblick

Im Ergebnis bleibt festzustellen, dass die rechtlichen und regulatorischen Voraussetzungen zum Schutz der Bevölkerungen im Spannungs- und Verteidigungsfall auf der strategischen Ebene durchaus gegeben sind. Allerdings haben die Entwicklungen nach der Wiedervereinigung zu einem Rückbau der organisatorischen, materiellen und personellen Strukturen auf operativer Ebene geführt. Ob und inwiefern die Behörden und auch die Wirtschaft in der Lage sind, auf Bedrohungsszenarien – wie wir sie derzeit in der Ukraine erleben – sicher und professionell zu reagieren, ist fraglich. Während die verantwortlichen Akteure in der Vergangenheit Kosten-Nutzen-Analysen in Bezug auf den Zivilschutz anstellten, sollte künftig vermehrt der Resilienzgedanke in den Vordergrund rücken. ■ TS953

Literatur

[1] *Lüder, S. R.:* Recht und Praxis der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr, Berliner Wissenschafts-Verlag 2007, S. 24, 64.

[2] *Lisken, H., Denninger, E.*: Handbuch des Polizeirechts. 3. Aufl., München: Verlag C. H. Beck 2001., RdNr. 2, S. 58.

[3] *Ritgen, K.:* Katastrophenschutz im europäischen Mehrebenensystem. In: *Unger, C., Mitschke, T., Freudenberg, D.* (Hrsg.): Krisenmanagement – Notfallplanung – Bevölkerungsschutz. Berlin: Duncker & Humblot Verlag 2013, S. 152.

[4] Siehe auch: BBK (2019). Ratgeber für Notfallvorsorge und richtiges Handeln in Notsituationen. 11. Aufl., Eigendruck.

[5] *Franke, D.:* Die Bedeutung der Konzeption zivile Verteidigung für die kommunale Ebene, S. 59. In: *Freudenberg, S. ; Kuhlmey, M.* (Hrsg.): Krisenmanagement, Notfallplanung, Zivilschutz. Berlin: BWV 2021.

[6] https://www.bbk.bund.de/DE/Warnung-Vorsorge/Vorsorge/vorsorge_node.html;jsessionid=EF170AC1B8F0EDDAC9C4422240550592.live361 [08.04.2022].

[7] Bunker und Sirenen: Mehr Tempo beim Zivilschutz. Interview mit *Armin Schuster,* Präsident des BBK. Vbb magazin April 2022, S. 47.

Prof. Marcel Kuhlmey M.A.
Vorstand der International Security Academy e.V. (ISA e.V.) und Professor für Risiko- und Krisenmanagement an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin.