

Bevölkerungs- und Katastrophenschutz in Deutschland – Struktur und Herausforderungen

Der Bevölkerungsschutz zeichnet sich durch einen hohen Grad an Heterogenität aus. Seine Besonderheit liegt in seinen vielseitigen Akteurskonstellationen in Bund, Ländern, Kommunen, Privatwirtschaft, Verbänden und Wissenschaft. Im Bereich des Bevölkerungsschutzes variiert die Zusammensetzung der einbezogenen Akteure (Bund, Länder, Kommunen, Feuerwehren, Arbeiter-Samariter-Bund (ASB), Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft (DLRG), Deutsches Rotes Kreuz (DRK), Johanniter-Unfall-Hilfe (JUH), Malteser-Hilfsdienst (MHD), Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW), Regieeinheiten der Gemeinden) sehr umfassend. Sie setzt sich z.B. im Falle einer Pandemie gänzlich anders zusammen als im Falle eines Stromausfalles. Sind bei ersterem Schadenfall beispielsweise die Gesundheitsämter zentrale Akteure, sind diese bei letzterem erst im Verlauf des Schadenfalles angesprochen (Evakuierung von Krankenhäusern oder Pflegeheimen bei mehrtägigem Stromausfall). Gerade der Vulkanausbruch auf Island im Jahr 2010 hat verdeutlicht, dass Akteure mit neuen Problemsituationen konfrontiert werden und in den Fokus politischer und medialer Wahrnehmung rücken können. Um auf Großschadenslagen zukünftig angemessen reagieren zu können, ist die Prävention in allen relevanten Bereichen zu stärken und auszubauen.

Bevölkerungs- und Katastrophenschutz als gesamtgesellschaftliche Aufgabe

Die oben skizzierten vielfältigen Akteurskonstellationen zeigen, dass der Bevölkerungs- und Katastrophenschutz in Deutschland eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist. Neben den staatlichen spielen auch zivilgesellschaftliche Akteure wie Rettungs- und Hilfsorganisationen und private Unternehmen eine wichtige Rolle im Rahmen dieses Systems.

Auf Seiten der staatlichen Akteure sind die Zuständigkeiten rechtlich festgelegt. Der Schutz der Zivilbevölkerung im Verteidigungsfall liegt gemäß Artikel 73 des Grundgesetzes in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes und ist somit Bundessache. Hingegen ist für den Katastrophenschutz im Frieden diese Befugnis gemäß Artikel 70 des Grundgesetzes den Ländern zugeordnet. Aus personellen, technischen und finanziellen Gründen wäre es jedoch nicht sinnvoll, wenn Bund und Länder für die Bekämpfung von Schadenssituationen, die zwar unterschiedliche Ursachen, aber ähnliche Auswirkungen haben, voneinander unabhängige

Hilfeleistungssysteme unterhalten würden. Es besteht daher bereits jetzt eine enge Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der Art, dass der friedensmäßige Katastrophenschutz auch im Verteidigungsfall Aufgaben zum Schutz der Bevölkerung wahrnimmt. Umgekehrt steht das durch den Bund finanzierte Ergänzungspotential für den Zivilschutz den Ländern auch für die Gefahrenabwehr im Frieden zur Verfügung.

Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern wird derzeit noch verstärkt und verbessert, um einerseits im Bedarfsfall über ein gemeinsames und schlagkräftiges System zur Schadensbekämpfung zu verfügen und andererseits Synergieeffekte zu erreichen. So hat der Bund in dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) zur weiteren Verbesserung des Bund-Länder-Krisenmanagements das Gemeinsame Melde- und Lagezentrum (GMLZ) eingerichtet. Hauptaufgabe ist die Optimierung des Informations- und Ressourcenmanagements von Bund, Ländern, Kommunen und –das ist nicht zuletzt für die Einbeziehung der Hilfs- und Rettungsorganisationen von Bedeutung – organisationsübergreifenden Management bei großflächigen Gefahren- und Schadenslagen. Gleichzeitig wird der Aufbau einer Informationszentrale des Bundes für großflächige Gefahrenlagen mit dem deutschen Notfallvorsorge Informationssystem (deNIS) weiter vorangetrieben.

Die Katastrophenschutzeinheiten der Länder bei den Organisationen werden in den Bereichen Brandschutz, ABC-Schutz, Sanitätswesen und Betreuung durch den Bund ergänzend ausgestattet und ausgebildet. Die am Standort entstehenden Kosten für Ausstattung und Helfer werden hierbei vom Bund getragen. Das Bundesministerium des Innern bestimmt gemäß Paragraph 11 Absatz 1 des Gesetzes über den Zivilschutz- und die Katastrophenhilfe des Bundes (ZSKG) Art und Umfang der Ergänzung im Benehmen mit den zuständigen obersten Landesbehörden. Die Einheiten und Einrichtungen der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk verstärken im Verteidigungsfall den Katastrophenschutz im Bereich Bergung und technische Hilfe.

Wesentliche Aufgaben des BBK in diesem Zusammenhang sind:

- die Entwicklung und Beschaffung der ergänzenden Ausstattung (zum Beispiel ABC-Erkundungsfahrzeuge, Fahrzeuge zum Verletzentransport und zur Dekontamination von Personen),
- die Entwicklung von Ausbildungsinhalten für den Bereich des Zivilschutzes sowie
- die ergänzende Ausbildung von Führungskräften und Ausbildern des Katastrophenschutzes im Rahmen ihrer Zivilschutzaufgaben.

Darüber hinaus ist der Bund maßgeblich an der deutschen Luftrettung beteiligt.

Neben den staatlichen Akteuren sind auch private Organisationen im Bevölkerungsschutz aktiv. Die privatwirtschaftlichen Rettungsdienste nehmen bisher noch eine geringe Bedeutung ein, da sie nur über den Regel-Rettungsdienst eingebunden sind. Vielmehr sind es die zivilgesellschaftlich verankerten Hilfsorganisationen und die Feuerwehren, die die personelle Grundlage für einen funktionierenden Bevölkerungsschutz in Deutschland stellen. Dieses qualitativ hochwertige System der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr leistet einen wichtigen Beitrag zum Katastrophen- und Bevölkerungsschutz. Dies zeigt sich nicht zuletzt dadurch, dass Rettungs- und Hilfsorganisationen staatlicherseits besonders anerkannt sind und mit den öffentlich-rechtlichen Einrichtungen eng zusammenarbeiten, indem z.B. oftmals ihre Fachberater in Krisenstäben aktiv sind. Dabei sind die staatlichen Akteure – vornehmlich die Landkreise als unterste Katastrophenschutzbehörde bzw. je nach Schadensausmaß die Innenministerien/senate der Länder – u.a. dafür zuständig, die Verwaltungsmaßnahmen (administrativ-organisatorische Aufgaben) und Einsatzmaßnahmen (operativ-taktische Aufgaben) zu koordinieren. Die Rettungs- und Hilfsorganisationen hingegen nehmen in erster Linie überwiegend Aufgaben im Bereich des Gesundheitswesens wahr, z.B. Rettungsdienst, Erste Hilfe, Betreuung, Krankentransporte, Verpflegung und technische Hilfe bei Großschadensereignissen, auch im Ausland. Dabei greifen sie auf derzeit ca. 1,8 Millionen ehrenamtlich engagierte Helferinnen und Helfer zurück, die einen Großteil des Bevölkerungsschutzes gewährleisten.

Private Unternehmen spielen im Katastrophenschutz ebenfalls eine Rolle. Sie stellen z.B. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter frei, die sich ehrenamtlich im Katastrophenschutz engagieren. Da sich ein großer Anteil kritischer Infrastrukturen (Wasser- und Energieversorgung etc.) in privater Hand befindet, sind vor allem deren Betreiber in die Sicherung eben dieser Strukturen und der Schadensvorbeugung einbezogen. Auch Versicherungsunternehmen sind ein wichtiger Akteur. In der Präventionsphase stellen sie ihre umfangreiche Forschungsarbeit und die Informationen ihren Kunden und der Öffentlichkeit zur Verfügung. In der Nachbereitungsphase leisten sie Forschungs- und Evaluierungsarbeit und speisen so Erkenntnisse zur Prävention in den nächsten Krisenmanagement-Zyklus ein.

Aktuelle Herausforderungen des Katastrophenschutzes in Deutschland

Der Bevölkerungsschutz in Deutschland steht vor verschiedenen Herausforderungen: Zunächst gibt es einzelne Facetten des Bevölkerungsschutzes, in denen Verbesserungsbedarf besteht. So gilt es in Bezug auf die Vorbereitung und Bewältigung von Großschadenslagen, die Fähigkeiten zur (Selbst-) Beobachtung und Prognose weiter zu professionalisieren. Das bedeutet gut funktionierende Informations- und Kommunikationssysteme einzurichten oder auszubauen, um einen detaillierten Überblick über die Auswirkung von Naturereignissen auf Schäden im technisch-wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Bereich erlangen zu können.

Darüber hinaus bestehen aber auch einige grundsätzliche Herausforderungen. Problematisch erscheint insbesondere das fehlende Bewusstsein in Politik und Gesellschaft für (katastrophale) Schadensereignisse, die durch Naturereignisse entstehen. Dieses Bewusstsein scheint jedoch auf der bisher immer gelungenen Schadensbewältigung durch das bestehende System zu beruhen. Schadensereignisse, die einen großen Teil der Bevölkerung betreffen, müssen jedoch mehr in den Mittelpunkt staatlichen Handelns rücken. Die Erhöhung der Selbstschutzzfähigkeit verbessert zum Beispiel die Soforthilfe bei akuten Verletzungen, die wirkungsvolle Bekämpfung von Entstehungsbränden, die effektive Eigen- und Fremddrettung, die angemessene Reaktion sowie die Eigenversorgungsfähigkeit im Katastrophenfall und die allgemeine Schadensminderung in allen Alltagsbereichen.

Die Bevölkerung geht immer noch weitgehend davon aus, dass der Staat für jedes Ereignis im Rahmen der lokalen Gefahrenabwehr, des Rettungsdienstes, des Katastrophen- und Zivilschutzes umfassend vorsorgt. Allerdings ist diese Qualität der Daseinsvorsorge aufgrund schrumpfender Finanz- und ehrenamtlicher Personalressourcen künftig nicht mehr in breiter Fläche möglich. Dies muss in das Bewusstsein der Menschen gerückt, ihre Eigenverantwortung gestärkt und ihre Selbstschutz/Selbsthilfefähigkeit (wieder) hergestellt werden. Wie eine vom DRK in Auftrag gegebene Erhebung gezeigt hat, sieht sich die Bevölkerung mit ihren Selbsthilfekapazitäten gut aufgestellt (DRK 2011).

Selbstschutz/-hilfe ist nach Paragraph 5 ZSKG primär kommunale Aufgabe. Der Bund unterstützt nach Paragraph 4 ZSKG die Kommunen bei der Aufgabenwahrnehmung, beispielsweise durch die Broschüre „Für den Notfall vorgesorgt“ und gefahrenspezifische Einzelpublikationen, das Seminarangebot an

der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz für Führungskräfte der Gemeinden und die finanzielle Förderung von Erste-Hilfe-Kursen mit Selbstschutzhinhalten an Schulen, die von den Hilfsorganisationen durchgeführt werden. Hier ist zudem in Zukunft die Ergänzung durch ein Brandschutzmodul beabsichtigt. Auch aus wissenschaftlicher Perspektive bedarf es mehr Beachtung. Insbesondere die Auswirkungen von Schäden mit hohen Opferzahlen, die Resilienz und die Vulnerabilität der Gesellschaft müssen verstärkt untersucht werden.

Darüber hinaus ist auch das System des Bevölkerungs- und Katastrophenschutzes durch die Auswirkungen des demografischen Wandels betroffen, vor allem durch die zeitweilige Überalterung der Gesellschaft. Diese wird absehbar zu einer voraussichtlich deutlichen Verringerung der Besetzungszahlen von Einheiten des Bevölkerungsschutzes mit jüngeren Jahrgängen führen. Die Folgen sind mit Blick auf den Bevölkerungsschutz regional unterschiedlich, jedoch in der Tendenz bundesweit durch zunehmende Nachwuchsprobleme bei der Gewinnung ehrenamtlicher Kräfte in den im Zivil- und Katastrophenschutz mitwirkenden Organisationen gekennzeichnet. Hinzu kommen regionale Strukturprobleme durch den Wegzug vor allem jüngerer Menschen aus den ländlichen Regionen in die Städte zwecks Ausbildung, Studium oder Arbeitsplatz sowie der Migration jüngerer Menschen aus den ostdeutschen in die westdeutschen Bundesländer aufgrund der Arbeitsmarktsituation.

Verstärkt wird diese Situation durch die bisher noch nicht gelungene Integration bestimmter Bevölkerungsgruppen in das System des durch Freiwilligenengagement getragenen Bevölkerungsschutzes. Dies gilt sowohl für Menschen ausländischer Herkunft als auch für Frauen und ältere Menschen, die im System erheblich unterrepräsentiert sind. Möglicherweise wird auch die derzeit noch recht hohe Bereitschaft der Arbeitgeber zur Freistellung von Mitarbeitern für den Bevölkerungs- und Katastrophenschutz allgemein abnehmen, da die weniger gewordenen qualifizierten Arbeitskräfte in den Betrieben als unabkömmlich gelten werden. Diese Faktoren führen in regional unterschiedlicher Weise, vermehrt aber in ländlichen Regionen zu einer heute schon qualitativ suboptimalen Besetzung der Katastrophenschutzeinheiten und damit ggf. im Katastrophenfall zu Problemen bei der Schadensbekämpfung und dem Schutz der Bevölkerung. Vor allem in strukturschwachen Regionen Deutschlands wird die Gefahr so genannter „weißer Kreise“, in denen bereits die alltägliche Gefahrenabwehr bedroht ist, wachsen. Parallel dazu wird eine alternde Gesellschaft neue Herausforderungen für die Gefahrenabwehrsysteme mit sich bringen bzw. alt bekannte verschärfen. Die deutliche Zunahme der Vergreisung der Gesellschaft, weiter zunehmende Multimorbidität sowie weitere Singlehaushalte und Pflegeheime generieren

Problemfelder, die dem Bevölkerungsschutz der Zukunft gerade bei Großschadenslagen und Katastrophen sowie bei Evakuierungen ein besonderes Leistungsvermögen abverlangen werden.

Vorläufiges Fazit

Eines der zentralen strategischen Ziele des Bevölkerungsschutzes ist die Sicherung und Fortentwicklung des bisher erfolgreichen Systems auf der Basis von Ehrenamtlichkeit und Pluralismus. Ein weiteres strategisches Ziel ist die Anpassung des Gesamtsystems, z. B. bei der Gewinnung sowie der Aus- und Fortbildung von ehrenamtlichen Helferinnen und Helfern, aber auch die Anpassung der Einsatzmöglichkeiten und der Bindungsformen der Ehrenamtlichen an ihre Organisationen im Einklang mit den wichtigsten sich ändernden demographischen Faktoren. Und letztendlich muss die Gewährleistung der Nachhaltigkeit der zu ergreifenden Maßnahmen ein solches Ziel sein. Zusammengefasst soll also eine auf Nachhaltigkeit basierende Anpassungsstrategie die langfristige Sicherung und Fortentwicklung des Systems garantieren.

Diesen Herausforderungen sollten die verschiedenen Akteure begegnen. Dazu sollten Bund und Länder vor allem die Rahmenbedingungen für erfolgreiches ehrenamtliches Engagement im Katastrophenschutz schaffen bzw. verbessern. So könnten auch die Länder - nach dem Vorbild des erfolgreichen BMI-Förderpreises „Helfende Hand“ - Preise für gelungene Projekte zur Beförderung des ehrenamtlichen Engagements im Katastrophenschutz ausloben, um eine öffentlichkeitswirksame Anerkennung und eine „Kultur des Helfens“ zu etablieren.

Auch die z.T. nur schwerfällig gewährten Leistungen der Unfallversicherungen bei Unfällen ehrenamtlicher Kräfte wäre eine mit den jeweiligen Trägern zu erörternde Problematik. Entsprechende Berichte in den Medien (vgl. Beitrag ZDF WISO v. 28.01.2013) motivieren nicht zur Übernahme ehrenamtlicher Aufgaben im Bevölkerungsschutz. Die Rettungs- und Hilfsorganisationen sollten mit Blick auf die Zielgruppen Migranten, Frauen und Senioren identifizierte vorhandene Gemeinsamkeiten aufgreifen. Es gilt, mögliche Synergieeffekte bei den Inklusionsstrategien zu nutzen. Über diesen o.g. drei Zielgruppen dürfen junge Menschen als besonders wichtige Zielgruppe für den Bevölkerungsschutz keinesfalls „vergessen“ bzw. vernachlässigt werden; auch für sie sind weitere, innovative gruppenspezifische Werbestrategien zu entwickeln.

Grundsätzlich gilt, dass empfohlene Maßnahmen, die durch Studien und Projektforschung erarbeitet werden, praxisnah an der Basis umsetzbar sein müssen. Die Initiierung weiterer Pilotprojekte vor Ort ist nötig, um noch mehr praktische

Erkenntnisse zu gewinnen. Konkrete Konzepte sind für die jeweils richtigen Regionen „passgenau“ vor Ort zu entwickeln und umzusetzen, wobei auf „Best-Practice-Beispiele“ zurückgegriffen werden kann. Von „oben“ übergestülpte oder als von „oben“ übergestülpt empfundene Konzepte werden nicht die nötige Akzeptanz vor Ort finden. Spezifische Bedingungen von Organisationen, Regionen und Kulturen müssen berücksichtigt werden, wobei sich die bestehenden internen Organisationskulturen möglicherweise auch einer selbstkritischen Überprüfung unterziehen und sich an die geänderten demographischen Rahmenbedingungen anpassen müssen. Bei tief greifenden gesetzlichen oder anderen einschneidenden Maßnahmen sollte immer auch an die längerfristigen Folgen und auch an die Zeit nach den stärksten Auswirkungen des demographischen Wandels gedacht werden. Es sollte vermieden werden „das Kind mit dem Bade auszuschütten“ und ggf. erfolgreiche Strukturen ohne Not zu drastisch zu verändern.

Christian Herrmann arbeitet als Referent im Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Referat „Rechtsangelegenheiten des Bevölkerungsschutzes, Ehrenamt, Helferfragen, Selbstschutz und Grundsatzangelegenheiten der Selbsthilfe“.

Kontakt: christian.herrmann@bbk.bund.de