



Wortprotokoll der 131. Sitzung

Ausschuss für Inneres und Heimat
Berlin, den 12. April 2021, 14:00 Uhr
10557 Berlin
Konrad-Adenauer-Str. 1
Paul-Löbe-Haus, Raum 4 900

Vorsitz: Andrea Lindholz, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt

Seite 5

Bilanzierung des Bevölkerungsschutzes angesichts
der Corona-Pandemie



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Teilnehmerliste	3
II. Sachverständigenliste	4
III. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	5
IV. Anlagen	
Anlage A	
<u>Stellungnahmen der Sachverständigen</u>	
Gerd Friedsam, Präsident - Bundesanstalt Technisches Hilfswerk, Bonn	19(4)793 A 35
Prof. Dr. Christoph Gusy, Universität Bielefeld	19(4)793 B 44
Christian Reuter, Generalsekretär und Vorsitzender des Vorstands Deutsches Rotes Kreuz e. V. - Generalsekretariat, Berlin	19(4)793 C 61
Armin Schuster, Präsident - Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Bonn	19(4)793 D 72
Prof. Dr. Martin Voss, Katastrophenforschungsstelle der Freien Universität Berlin	19(4)793 E 87
Arne Schönbohm, Präsident - Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, Bonn	19(4)793 F 100
Dr. Alexander Götz, Vorsitzender - Arbeitskreis V „Feuerwehrangelegenheiten, Rettungswesen, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung“ Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder	19(4)793 G 106
Albrecht Broemme, Präsident a. D. - Bundesanstalt Technisches Hilfswerk, Vorsitzender – Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit e. V., Berlin	19(4)793 H 119
Anlage B	
<u>Unaufgeforderte Stellungnahmen</u>	
Malteser Hilfsdienst e. V., Köln	19(4)795 124

**Mitglieder des Ausschusses**

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Amthor, Philipp Henrichmann, Marc Kuffer, Michael Lindholz, Andrea Müller, Axel Throm, Alexander Wendt, Marian	
SPD	Hartmann, Sebastian	
AfD	Hess, Martin	
FDP	Bubendorfer-Licht, Sandra	
DIE LINKE.	Hahn, Dr. André Jelpke, Ulla	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Mihalic, Dr. Irene	Dahmen, Dr. Janosch
fraktionslos		



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, dem 12. April 2021, 14:00 Uhr
„Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe“

Albrecht Broemme

Präsident a. D. - Bundesanstalt Technisches Hilfswerk
Vorsitzender - Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit e. V., Berlin

Gerd Friedsam

Präsident - Bundesanstalt Technisches Hilfswerk, Bonn

Dr. Alexander Götz

Vorsitzender - Arbeitskreis V „Feuerwehrangelegenheiten, Rettungswesen, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung“
Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder

Prof. Dr. Christoph Gusy

Universität Bielefeld

Christian Reuter

Generalsekretär und Vorsitzender des Vorstands
Deutsches Rotes Kreuz e. V. - Generalsekretariat, Berlin

Arne Schönbohm

Präsident - Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, Bonn

Armin Schuster

Präsident - Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Bonn

Prof. Dr. Martin Voss

Katastrophenforschungsstelle der Freien Universität Berlin

Oberstleutnant André Wüstner

Bundevorsitzender - Deutscher Bundeswehrverband e. V., Berlin



Einzigster Tagesordnungspunkt

Bilanzierung des Bevölkerungsschutzes angesichts der Corona-Pandemie

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich darf Sie zunächst einmal alle ganz herzlich begrüßen zu unserer heutigen öffentlichen Anhörung zum Thema „Bilanzierung des Bevölkerungsschutzes angesichts der Corona-Pandemie“. Wir hatten vor etwas mehr als einem Jahr bereits eine Anhörung zu diesem Thema, wussten aber in dem Moment noch nicht, dass uns der Pandemiefall, der auch damals schon skizziert worden ist, dann so schnell erreicht, dass wir heute die Sachverständigenanhörung aus einer laufenden Pandemie heraus abhalten können.

Ich bedanke mich erst mal bei allen, die sich bereit erklärt haben als Sachverständige teilzunehmen. Per Video zugeschaltet sind uns Herr Dr. Götz, Herr Professor Dr. Gusy und Herr Professor Dr. Voss. Bei uns im Saal anwesend ist zunächst einmal Herr Broemme, schön, Sie wiederzusehen! Außerdem Herrn Friedsam, Herr Reuter, Herr Schuster in völlig neuer Funktion – ganz ungewohnt auch für mich, ihn da in der Reihe der Sachverständigen sitzen zu sehen – Herr Schönbohm und zu guter Letzt noch Herr Oberstleutnant Wüstner. Es freut mich sehr, dass Sie alle da sind. Von den Kollegen ist nur Frau Dr. Mihalic von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zugeschaltet. Alle anderen Kollegen und Fraktionen sind hier vor Ort vertreten. Außerdem ist Herr Bensmann von den Maltesern anwesend, die nicht mehr als Sachverständige dazukommen konnten, weil das Sachverständigenkontingent bereits gefüllt war. Sie sind mit sachverständiger Expertise natürlich auch schriftlich beteiligt. Freut mich auch an dieser Stelle sehr, Herr Bensmann. Die Bundesregierung schickt uns in bewährter Manier Herrn Hammerl aus dem BMI. Dann habe ich glaube ich alle begrüßt und niemanden vergessen.

Die Sachverständigenanhörung ist eigentlich angesetzt auf 14:00 bis 16:00 Uhr. Ich bin schon von dem einen oder anderen gebeten worden, ob wir nicht etwas länger machen können. Mein Angebot wäre, wenn sich von Ihrer Seite kein Widerspruch hegt, dass wir bis 16:30 Uhr machen könnten, wenn keiner einen Anschlusstermin hat, der es ihm nicht erlauben würde. Das ist auch bei der Anzahl der Sachverständigen glaube ich eine gute Sache.

Die Anhörung wird wie immer live im Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages übertragen und ist später auf der Homepage des Deutschen Bundestages sowohl nachzusehen als auch nachzulesen. Von der Anhörung wird ein Wortprotokoll angefertigt dem sämtliche Stellungnahmen, die eingegangen sind, beigegeben werden. Die Sachverständigen erhalten im Anschluss an die Anhörung das Protokoll noch mal zu ihrer Durchsicht. Alles Weitere ergibt sich dann aus dem Schreiben, das wir Ihnen zusenden. Das Ganze wird dann als Gesamtdrucksache veröffentlicht.

Wir werden zunächst jedem Sachverständigen die Möglichkeit geben, ein ca. fünfminütiges Eingangsstatement zu halten. Anschließend geht es in die Fragerunde der Kolleginnen und Kollegen, bevor wieder alle Sachverständigen die Möglichkeit haben, zu antworten. Bei denen, die uns heute zugeschaltet sind, bitte ich darum, dass Sie, wenn Sie nicht sprechen, Ihre Mikrofone ausgeschaltet haben. Für die Fragen der Fraktionen gilt Folgendes: In der ersten Fragerunde kann jeder Fragesteller entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen, eine gleiche Frage an zwei Sachverständige oder an zwei Sachverständige jeweils eine unterschiedliche Frage richten. Wir werden dann für die zweite Fraktionsrunde je nach Zeitablauf entscheiden, wie viele Fragen noch möglich sind. Dann können wir mit den Stellungnahmen der Sachverständigen in alphabetischer Reihenfolge. Herrn Broemme, bitte.

SV Albrecht Broemme (Präs. a. D. THW): Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren, vielen Dank für die Einladung heute. Ja, es war am 13. Januar 2020, das war vor einem Jahr und gut drei Monaten, da hat sich der Bundestag eigentlich ohne besonderen Anlass dankenswerterweise mal mit dem Thema beschäftigt. Und nun gibt es einen großen Anlass, weshalb wir wieder beisammen sind.

Ich erlaube mir, folgende Kernaussagen zu machen: Insidern sind Gefahren durch Pandemien – inklusive Corona – seit mehreren Jahren bekannt. Unter anderem steht auch im Grünbuch 2020 des Zukunftsforums Öffentliche Sicherheit hierzu ein Kapitel. Es war allerdings nicht gelungen, die wissenschaftlichen und fachlichen Erkenntnisse über das Publizieren hinaus zu kommunizieren, zu diskutieren und vor allen Dingen umzusetzen. Diesen Schuh müssen wir uns anziehen.



Die Corona-Pandemie ist auch für die Einsatzorganisationen des Bevölkerungsschutzes eine besondere Herausforderung, die mit ihrer langen Dauer über mehrere Monate allerdings nicht überwiegend ehrenamtlich zu bewältigen ist. Gleichwohl sind die Leistungen sehr beachtlich. Andere Bereiche des Bevölkerungsschutzes, wie zum Beispiel der öffentliche Gesundheitsschutz, waren auf eine Pandemie – wie ich so sagen möchte – unzureichend vorbereitet. Es mangelte an Planungen, digitalen Prozessen, Übungen, Personalausstattung und Verbrauchsmaterial. Pandemiepläne waren häufig veraltet. Ein altes Übel. Dankenswerterweise haben mehrere tausend Soldatinnen und Soldaten die Gesundheitsämter, zum Beispiel bei der händischen Kontaktnachverfolgung, maßgeblich unterstützt.

Meiner Meinung nach fehlt – und das schlägt sich natürlich auch auf Entscheidungen beim Katastrophenschutz nieder – eine klare Trennung zwischen politischen und fachlichen Entscheidungen. Politische Vorgaben werden mittel- und langfristig, manchmal sogar sehr langfristig, strategische Entscheidungen der Verwaltung dagegen kurz- und mittelfristig getroffen. Das gilt übrigens erst recht beim Klimaschutz. Überflüssige Debatten müssen weggelassen werden. Und ein Zitat: Das Streben nach perfekten Lösungen verhindert die guten und die Furcht vor Fehlschlägen darf nicht zur Entscheidungs lähmung führen.

Zu kurz kommt der politische Diskurs über gesellschaftspolitische Grundsatzfragen, wie zum Beispiel Wertigkeit und Konkurrenz von Freiheit, Gesundheit, Sicherheit, Grundrechten, Innovationen, Persönlichkeitsrechten und Datenschutz.

Sehr wichtig ist bekanntermaßen die Krisenkommunikation. Die ist fast genauso wichtig wie die eigentliche Bewältigung der Krise. Die war vor einem Jahr offenbar besser als jetzt.

Was ich auch feststelle ist, dass die jeweiligen Stärken der Verwaltung, also auch Behörden und Organisationen der Wirtschaft und von Institutionen einschließlich der Forschung, nur unvollständig eingesetzt werden.

Die Frage, ob Föderalismus hilfreich ist oder nicht, beantworte ich immer wieder damit, dass die Lage vor Ort bearbeitet wird und föderale Strukturen daher unverzichtbar sind. Die große Linie hingegen ist ein Topdown-Prozess oder müsste einer sein.

Was man kritisieren muss oder kann ist die horizontale Zusammenarbeit. Die ist nämlich lückenhaft. Die vertikale Zusammenarbeit ist un stetig und nicht frei von Widersprüchen. Daher müsste man mal einen großen Schnitt machen – oder könnte ihn machen –, um die hierarchischen Strukturen durch systemisch-aufgabenorientierte Prozesse zu ersetzen. Das klingt komplizierter, aber ist dann hoffentlich einfacher. Und das müsste man politisch so entscheiden.

Die klassische Stabsarbeit hat sich vielfach bewährt, aber sie setzt voraus, dass man im militärischen und zivilen Bereich dafür geschultes Personal hat, was an vielen Stellen nicht vorhanden ist. Stattdessen könnte man mit kooperativen ressortübergreifend und hierarchiefreien Projektsteuerungen in allen öffentlichen und nicht öffentlichen Bereichen arbeiten. Krisenmanagement statt Krisenverwaltung. Die Frage habe ich mir gestellt und viele andere auch schon, ob es nicht zweckmäßig wäre, auf Bundes-, Landes- und Kreisebene sogenannte Corona-Sonderbeauftragte mit kleinen Teams zu installieren, die jeweils ganz oben angebunden sind und Steuerungs- und Entscheidungsbefugnisse mit Durchgriffsrecht haben.

Als ein Riesenproblem auch intern bei den Organisationen hat sich die unzureichende Digitalisierung herausgestellt, die ist in Deutschland nämlich immer noch im Stadium eines Embryos. Und hierzu zählt übrigens auch der Netzausbau.

Diese Zustände verhindern den Überblick, erschweren Prognosen und Planungen und verteuern viele Prozesse. Jede Form der Prävention ist eine Investition in die Zukunft und kostet nun mal Geld. Ein Beispiel ist das Corona-Behandlungszentrum, das das Land Berlin für den Fall der Überbelegung der Krankenhäuser erstellte. Sie, der Innenausschuss, haben es am 7. September 2020 besichtigt. Und natürlich kann man sagen: Muss man sowas machen? Die Frage war damals – man hat es gemacht, um vorbereitet zu sein. Und wenn man es nicht braucht, dann ist es auch ein schönes Ergebnis. Immer übrigens sind solche Projekte große Gemeinschaftswerke, wo ich merke, wie gut das THW funktioniert und wie gut die Zusammenarbeit mit anderen Behörden und Hilfsorganisationen sich hier immer wieder zeigt. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Broemme, vielen herzlichen Dank. Herr Friedsam, bitte.



SV Gerd Friedsam (Präs. THW, Bonn): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren, ich darf mich auch zunächst für die Einladung bedanken, dass ich hier zu Ihnen sprechen kann.

Das THW ist seit dem 2. Februar 2020 im Einsatz. Vor mehr als einem Jahr haben wir unseren behördlichen – ich will das an dieser Stelle mal so ausdrücken – Pandemieplan in Kraft gesetzt und arbeiten seitdem in Leitungs- und Koordinierungsstrukturen von der Bundesebene bis hin zum Ortsverband. Diese Leitungs- und Koordinierungsstrukturen haben sich uneingeschränkt bewährt. Alle unserer 668 Ortsverbände sind seitdem in Bereitschaft und werden das auch noch auf absehbarer Zeit sein. In Spitzenzeiten waren 1.200 ehrenamtliche Kräfte im Einsatz. Und derzeit sind es etwa noch 200 ehrenamtliche und etwa 30 hauptamtliche Kräfte, die tätig sind. Von unseren 668 Ortsverbänden waren insgesamt 580 bereits am Einsatz beteiligt. Insgesamt kann man sagen: 70.000 Kräfte im Einsatz kumuliert bei 900.000 Einsatzstunden. Hinzu kommen die Einsatzstunden in gleicher Höhe im vergangenen Jahr, die für die alltägliche Gefahrenabwehr geleistet wurden. Ich habe vorhin nicht ohne Grund auf unsere internen Krisenmanagementstrukturen hingewiesen

Ich will in meiner ersten Bilanzierung auf drei wichtige Erkenntnisse eingehen. Erster Punkt – das System des Krisenmanagements in Deutschland. Ich bin der Überzeugung, dass Deutschland die erforderlichen Systeme und geeigneten Institutionen zur Bewältigung dieser und anderer Krisenlagen besitzt. Jedoch – und das will ich hier auch einschränkend sagen – werden diese nicht systematisch genutzt, wie sie auch in den vergangenen Krisen – siehe Flüchtlingskrise 2015 – nicht genutzt wurden. In der Hochwasserlage 2013 wurden hier Ansätze gefahren, die wurden im Nachhinein auch noch mal evaluiert und haben letzten Endes in dem Krisenmanagementsystem in Deutschland auch ihren Niederschlag gefunden. Ich plädiere daher für die Einrichtung der vorgeplanten ressortübergreifenden Krisenstäbe im Fall der Fälle und deren Nutzung. Die Krisenstäbe sollten automatisch bei allen Bevölkerungsschutzlagen bei Bund und Ländern eingerichtet werden. Die Fallkonstellationen allerdings müssen definiert und abgestimmt werden. Durch eine ressort- und ebenenübergreifende Stabsarbeit kann die Zusammenarbeit und die Abstimmung zwischen Bund

und Ländern maßgeblich verbessert werden. Die Abläufe würden sich vereinfachen, die Stäbe könnten Entscheidungsvorlagen auf Arbeitsebene vorbereiten und diese der exekutiven Ebene zur Verfügung stellen. Auf diese Weise könnten fundierte, konsistentere und vor allem schnellere Entscheidungen in unserem föderalen System getroffen werden.

Zweiter Punkt: Die Pandemie hat gezeigt, wie fragil internationale Lieferketten sind und wie innerhalb von kürzester Zeit bundesweite Notlagen entstehen können. Auch bei anderen Szenarien bedarf es eines schnellen Zugriffs auf Schutz- und Vorsorge-material sowie auf Betreuungs- und Unterbringungsausstattung. Nur durch Vorplanung haben wir im Einsatzfall einen Lageüberblick der verfügbaren Ressourcen und könnten Mängel und Engpässe koordinieren und ausgleichen. Der Schluss wurde bereits gezogen, nämlich dass es einer Notbevorratung durch die nationale Reserve Gesundheitsschutz bedarf. In den vergangenen Monaten haben wir als THW ein Logistikkonzept entworfen. Vier der empfohlenen acht Logistikzentren befinden sich aktuell im Aufbau. Eine Anbindung der Bundesländer ist wünschenswert. Das Angebot der THW-Landesverbände dazu steht. Wir sind natürlich auf das Ziel ausgerichtet, dass wir acht Logistikzentren benötigen, um das Ganze letzten Endes tragfähig abzubilden. Außerdem werden für die Einbindung des nationalen Gesundheitsschutzes voraussichtlich weitere Flächen benötigt, die wahrscheinlich nicht nur an diesen bisherigen vier Standorten realisierbar sind. Die Investitionen in weitere vier Logistikzentren sind aus unserer Sicht unabdingbar.

Dritter Punkt: In diesem Krisenjahr ist deutlich geworden, dass eine gemeinsame Plattform von Bund, Ländern, Kommunen und Hilfsorganisationen sinnvoll ist. Ich begrüße daher ausdrücklich den Vorstoß, ein gemeinsames Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz aufzubauen. Nur durch ein eingeübtes und abgestimmtes Handeln aller Akteure kann in Krisenlagen zielgerichtet, effizient und schnell reagiert werden. Eine ständige Plattform würde im Ernstfall umfassende Lagebilder erschaffen können und sich im Regelbetrieb der Vorbereitung auf künftige Krisen widmen. Unsere Bedrohungen, ob Extremwetterereignisse, CBRN-Lagen, der Ausfall Kritischer Infrastrukturen, groß-



flächige Blackouts oder der Ausfall globaler Lieferketten – sie alle erfordern zwingend den ständigen präventiven Informationsaustausch und die Vernetzung aller am Bevölkerungsschutz beteiligter Akteure. Um in einer Krise über die Verteilung von Mangelressourcen zu entscheiden, könnte die gemeinsame Plattform um ein Ressourcen- und Fähigkeitsmanagement erweitert werden. Dieses Management wäre eine ideale Verzahnung mit der Notbevorratung der nationalen Reserve Gesundheitsschutz.

Lassen Sie mich abschließend noch bemerken, dass Krisen und Notlagen keine Ausnahme darstellen. Sie kommen, meine sehr verehrten Damen und Herren Abgeordneten, in jeder Legislaturperiode vor. Das hat die Vergangenheit gezeigt und zeigt sich auch jetzt. Ihre Bearbeitung sollte deshalb in beständigen, stabilen und belastbaren Institutionen und Systemen stattfinden. Ich plädiere deshalb erstens für die konsequente Einrichtung und Nutzung von ressortübergreifenden Krisenstäben auf allen Ebenen unseres föderalen Systems, zweitens für die Einrichtung eines gemeinsamen Koordinierungszentrums Bevölkerungsschutz und drittens für die Finanzierung des THW-Logistikkonzeptes, wie dargestellt. Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Friedsam, vielen herzlichen Dank. Jetzt kommen wir zu Herrn Dr. Götz.

SV **Dr. Alexander Götz** (Vors. Arbeitskreis V, IMK): Ja, sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordneten, meine sehr verehrten Damen und Herren, auch ich bedanke mich sehr herzlich für die Gelegenheit, heute mit einem kurzen Statement und dem nachgereichten Statement als schriftliche Stellungnahme zu der Diskussion beitragen zu dürfen. Ich möchte gleich zu Anfang meinen Dank an die Partnerinnen und Partner richten, mit denen bislang auf kommunaler und Landesebene im Rahmen der Pandemiebekämpfung, wie ich glaube, erfolgreich gearbeitet werden konnte. Das betrifft die Kommunen, die Hilfsorganisationen, das THW und die Bundeswehr, aber natürlich auch die Tätigen in Krankenhäusern, bei Pflegediensten, all diejenigen, die es bislang ermöglicht haben, operativ und praktisch diese Tätigkeit zu bewältigen. Und das, was die Vorredner bereits dargestellt haben, dass wir über ein operatives, integriertes Hilfeleistungssystem

verfügen, was gerade in solchen Lagen leistungsfähig ist, denke ich, hat sich insoweit unter Beweis gestellt.

Die Innenministerkonferenz hat schon im Dezember in einem sehr umfassenden Bericht versucht, mit den bis dato absehbaren Erkenntnissen eine erste Bilanzierung vorzunehmen und auch die Frage zu beantworten, inwieweit eine Weiterentwicklung des Bevölkerungsschutzes gerade im Licht der Pandemie geboten ist. Dabei geht es nicht nur um die Frage, wie einer künftigen Pandemie und der laufenden begegnet werden kann, sondern wie veränderten Lagen insgesamt zu begegnen ist. Auch schon in den vorangegangenen Statements wurde deutlich, dass wir es mit einer Vielzahl neuer Lagen zu tun haben. Es ist nicht mehr der klassische Krieg alter Prägung und das Hochwasser und das Schneechaos, was uns zuvorderst berühren muss, sondern eine Vielzahl neuer Lagen, einschließlich der Empfindlichkeit unserer vitalen Versorgungssysteme, die Katastrophen oder außergewöhnliche Ereignisse, was der bessere Begriff ist, in Rede stellen und uns vor die Herausforderung stellen, unsere Sicherungssysteme und unsere Resilienz als Gesellschaft und als staatliche Organe kontinuierlich zu überprüfen und weiterzuentwickeln.

Wenn ich kurz auf die bisherige Bewältigung der Pandemie blicken darf, so ist trotz aller zugestandenen momentan spürbaren Ermüdung – auch Unzufriedenheit und wahrscheinlich auch Unübersichtlichkeit der Reaktionsweisen – doch festzustellen, dass das föderale System und seine Kapazitäten es bislang vermocht haben, grosso modo, insgesamt der Pandemie wirksam zu begegnen. Und das gilt aus meiner Sicht auch für das bestehende Hilfeleistungssystem, was dabei zur Anwendung gekommen ist. Gleichwohl, es gibt nicht erst mit der Pandemie, sondern auch schon zuvor beträchtlichen Weiterentwicklungsbedarf, der gemeinsam adressiert werden muss. Hierbei sind viele Punkte, die auch schon die Vorredner genannt haben, sicherlich solche, die man gemeinsam in Angriff nehmen muss. Entscheidend ist aber die strategische Perspektive und die Art der Herangehensweise an diesen Prozess. Hierbei ist es aus meiner Sicht unerlässlich, dass nicht allein darauf geblickt wird, ob eine Zentralisierung von Steuerung und Vorgaben das Problem wäre bzw. die Lösung anbieten könnte, sondern dass zwei Aspekte im



Vordergrund stehen müssen, die wir in einem IMK-Bericht seitens der Innenministerkonferenz als föderale Partnerschaft und sektorale Vorsorge bezeichnet haben. Wesentliche Anforderungen, die auch die Pandemie und die Reaktionsweise darauf deutlich gemacht haben – ich denke da zum Beispiel an den Mangel letztes Jahr bei der Schutz-ausstattung, es wiederholt sich im Bereich der Impfstoff-Zurverfügungstellung, aber eben auch bei Fragen jetzt, wenn wir über das Testen sprechen – ist es zwingend erforderlich, dass wir zu einer Festigung und Ausweitung von Vorsorgeverpflichtungen und Planungen kommen. Dies ist nicht eine Aufgabe des Katastrophenschutzes im engeren Sinne, sondern des Bevölkerungsschutzes im weiteren Sinne. Und auch dies ist nicht den zuständigen Behörden zuzuweisen, sondern ist vor allen Dingen am Ende auch eine gesetzgeberische Aufgabe, wenn es zum Beispiel um Gesundheits-sicherstellung und Ähnliches geht.

Ein weiterer Punkt ist die föderale Partnerschaft. Aus meiner Sicht ist die operative Lagebewältigung auch im Rahmen der Pandemie nicht geprägt durch ein Versagen unserer operativen Fähigkeiten, auch nicht zur Steuerung, sondern es ist erforderlich, dass im Rahmen der Krisenbewältigung koordiniert zusammengearbeitet wird. Die Stärken des Systems – die Vorredner haben es gesagt – liegen zweifelsohne darin, dass wir bis auf die Ortsebene über personell breit getragene, gut aufgestellte und auch gut ausgebildete Krisenreaktionsfähigkeiten verfügen. Entscheidend ist, dass wir dies auch horizontal fach-, amts- und ressortübergreifend koordinieren und dass wir uns auch zwischen den staatlichen Ebenen zu einem entsprechenden koordinierten Handeln bereitfinden. Hierfür gibt es übrigens auch im Föderalstaat bereits bewährte und gute Vorbilder. In der Krise haben die Länder gemeinsam mit dem Bund zum Beispiel was das Thema Patientenverlegung im Fall einer Überlastung von regionalen Krankenhausstrukturen anbetrifft sehr schnell eine vernünftige Lösung geschaffen. Es gibt darüber hinaus eine institutionell deutlich gefestigtere Lösung für die maritime Notfallvorsorge auf der deutschen Nordsee und deutschen Ostsee, soweit dort Notlagen entstehen. Das zeigt, dass es durchaus möglich ist, auch auf vertraglicher Grundlage entsprechende Mechanismen einzuüben. Mit der interministeriellen Koordinierungsgruppe – Herr Friedsam hat es eben erwähnt – gibt es im Übrigen solche Strukturen

auch vorgedacht zwischen Bund und Ländern. Auch diese sind nutzbar, sollten sicher im weiteren Verlauf geprüft, verstetigt und dauerhaft genutzt werden. Das Gleiche gilt natürlich für die Funktion und Rolle, die zum Beispiel auch das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe erhalten soll. Dazu befinden wir uns als Länder bereits in Gesprächen mit dem BBK und dem Bund. Es ist sicherlich sinnvoll und auch notwendig, hier mit einem gemeinsamen Projekt von Bund und Ländern zu effektiveren Lösungen zu gelangen, um das Krisenmanagement insgesamt zu unterstützen. Natürlich wird man bei all diesen Fragen auch immer über Ressourcen sprechen müssen. Wir werden in den nächsten Jahren insgesamt mehr in den Bevölkerungsschutz investieren müssen, denn bestimmte Fähigkeiten, aber auch bestimmte Routinen und Verfahren, brauchen diese Ressourcen. Und insofern wird ein wesentliches Merkmal auch dort liegen, wenn wir gemeinsam erfolgreich sein wollen.

Im Ergebnis ist es aus meiner Sicht zwingend erforderlich, dass man diese Reformfragen sehr schnell gemeinsam in Angriff nimmt und diskutiert in einem partnerschaftlichen Prozess. Dies sollte kein Prozess über Jahre sein, sondern er sollte an den Zielen orientiert sein. Und wenn das dann im Ergebnis gesetzlichen Veränderungsbedarf bedingt – ich bin da momentan eher bei Herrn Friedsam, ich glaube vieles kann man durch vernünftiges Zusammenwirken und entsprechende Vereinbarungen lösen –, dann hat das Vorrang, gesetzlicher Handlungsbedarf wäre am Ende eines solchen Prozesses zu definieren. Soweit meine Ausführungen. Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Dr. Götz, vielen Dank. Herr Professor Dr. Gusy, bitte.

SV **Prof. Dr. Christoph Gusy** (Universität Bielefeld): Frau Vorsitzende, sehr verehrte Damen und Herren, ich bedanke mich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und möchte einige Punkte hervorheben.

Punkt 1. Katastrophen sind nicht gleich Katastrophen. Pandemien sind auch eine Form von Katastrophen. Sie alle wirken ungleich und müssen daher ungleich gemanaged werden. Pandemien wirken auch ungleich. Und das heißt, solche Katastrophen können nie allein zentral oder allein



dezentral gemanaged werden. Vielmehr bedarf es der Bekämpfung vor Ort und der zentralen Koordination. Es wird also stets eine Mehrheit von Trägern und Behörden geben. Es geht nicht um oben oder unten, sondern um die richtige Aufgaben-, Ressourcen- und Verantwortungsverteilung. Differenziert sind also die Stellen und ihre Träger – die müssen rechtzeitig eingebunden sein. Das beginnt gerade für die freien Träger rechtzeitig vor der Katastrophe. Die Vielzahl der involvierten Stellen, dazu kann etwa auch die EU zählen, bedarf der Verteilung und der Teilung von Informationen, Personen, Hilfsgütern und anderen Ressourcen. Die müssen zunächst einmal überhaupt vorhanden sein, und dann müssen sie zur richtigen Zeit am richtigen Ort sein – mit möglichst geringen Informationsdefiziten, Reibungsverlusten, Transportwegen und Transportzeiten. Hier tut ein hohes Maß an Vernetzung not. Herr Götz hat das ja eben bereits angedeutet.

Katastrophenbekämpfung beginnt also vor Ort, und wesentlich findet sie auch dort statt. Höhere Stellen können unterstützen, aber kaum ersetzen. Doppelzuständigkeiten, Mehrfachbevorratungen und Kompetenzwettläufe sind zu vermeiden. Die höheren Stellen sollen unterstützen, nicht ersetzen – das können sie auch gar nicht. Die Justierung der Katastrophen- und Pandemiebekämpfung ist eine Aufgabe, welche über die Neuordnung einzelner Bundesbehörden weit hinausgeht. Auch das haben wir ja schon gehört. Eigentlich müsste man mit der Neuorganisation unten anfangen, aber weil wir hier über den Bund reden, fangen wir ausnahmsweise und systemwidrig oben an.

Oberster Grundsatz des Katastrophenmanagements sollte sein: Im Bundesstaat sollte stets diejenige Ebene zuständig sein, die die Aufgaben nach ihrer Ressourcenausstattung am besten wahrnehmen kann. Wer kann, soll dürfen – nicht umgekehrt. Das geltende Recht geht allerdings tendenziell vom gegenteiligen Grundsatz aus. Die Aufgabenverteilung nimmt auf die Handlungsfähigkeiten zum Teil wenig Rücksicht und orientiert sich eher an tradierten rechtlichen Leitbildern: Katastrophenschutz, Zivilschutz, Infektionsschutz usw. Das sind unterschiedliche Kompetenzbestimmungen, also rechtliche Vorgaben, welche die Aufgabenerfüllung prägen. Eigentlich sollte es umgekehrt sein. Wer die Aufgabe am besten wahrnehmen kann, sollte auch die Kompetenz haben.

Eigenständige grundgesetzliche Aufgaben finden sich nur an wenigen Stellen. Im Zivilschutzbereich, also im Bereich der militärisch begründeten Notlagen, hat der Bund eigene Gesetzgebungs- und Verwaltungsaufgaben. Hier verfügt er über eigenständige Stellen und Ressourcen von hoher Leistungsfähigkeit. Im Infektionsschutzbereich hat der Bund höhere Gesetzgebungskompetenzen, aber fast keine Vollzugszuständigkeiten. Die Bundesbehörden nehmen eher allgemeine Forschungs- und Kommunikationsaufgaben wahr. Und im Katastrophenschutz, also im Bereich der nicht militärischen Notlagen außerhalb der Pandemie, hat der Bund nur Spurenelemente von Gesetzgebungs- und sehr umstrittene Vollzugsaufgaben. Dieser Bereich gilt traditionell als Domäne der Länder, die hier Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen haben. Historisch mag das alles seine Berechtigung haben. Viele Katastrophen haben tatsächlich ihren Ort. Ein Flugzeugabsturz findet an einer Stelle statt und ist dort eine Katastrophe, aber nicht am anderen Ende des Bundesgebiets. Es gibt aber immer mehr Katastrophen, die unterschiedliche Gebiete in der Bundesrepublik betreffen und deshalb auch länderübergreifend bekämpft und gemanaged werden müssen.

Was folgt daraus für die Bundesbehörden? Ich will nur ein paar Grundsätze nennen. Erster Punkt: Wir brauchen eine Änderung des Grundgesetzes zum Zweck der Begründung von Bundeszuständigkeiten zur Katastrophenbekämpfung, und zwar auf den Gebieten der Gesetzgebung und der Vollziehung. Es muss insbesondere eine Bundesbehörde auch mit Exekutivaufgaben her. Ob man die Zentralstelle oder anders nennt, ist zunächst mal nur eine Begriffsfrage. Wichtig ist, dass sie auch die notwendigen Aufgaben und Kompetenzen hat.

Zweitens, wir brauchen eine hinreichende Verzahnung und Vernetzung der unterschiedlichen Bundesbehörden. Das Nebeneinander von BBK, RKI, THW usw. bedarf also hier einer besseren Abstimmung, damit nicht Parallelzuständigkeiten entstehen, sondern überschneidende Zuständigkeiten gemeinsam wahrgenommen werden können. Drittens brauchen wir eine hinreichende Verzahnung der Bundes- und der Landesstellen. Je höher der Koordinationsbedarf über Ländergrenzen hinweg, desto höher sollten die Steuerungs- und Koordinationskompetenzen des Bundes sein. Dazu bedarf es viertens einer hinreichenden Ausstattung



des Bundes mit Informationen, Abstimmungs-, Koordinations- und bei Bedarf Weisungsrechten. Das bezieht sich nicht allein auf staatliche Stellen, sondern im Notfall auch auf die privaten Hilfsorganisationen, wenn sie benötigt werden. Und schließlich letztens bedarf es einer hinreichenden Bundeskompetenz zur wirksamen Zusammenarbeit in und mit der EU, den Nachbarstaaten und internationalen Einrichtungen. Das ist allerdings jetzt nur die Frage nach möglichen Reformen auf der Bundesebene. Dass das alles seiner Abfederung und Abstützung nach unten bedarf, haben alle Vorredner bereits gesagt. Ich meine, das ist wichtig, ist allerdings jetzt unterhalb der Flughöhe unserer Erörterung und bedürfte deshalb einer danebenstehenden gesonderten Planung und Betrachtung. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Professor Dr. Gusy. Jetzt kommen wir zu Herrn Reuter.

SV **Christian Reuter** (Generalsekretär u. Vors. Vorstand DRK, Berlin): Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren Abgeordneten, meine Damen und Herren, auch das Deutsche Rote Kreuz bedankt sich für die Möglichkeit, mit unserer Expertise uns hier einbringen zu können. Ohne in die Gefahr zu geraten, alle Vorredner zu wiederholen, möchte ich zwei oder drei Punkte ein bisschen anscharfen.

Ich glaube, dass wir, und das zeigt diese pandemische Lage, kein Erkenntnisproblem haben. Wir haben ein Umsetzungsproblem, und ein Umsetzungsproblem in vielerlei Hinsicht. Ein ganz klassischer Punkt ist: Es fehlt an Ausstattung. Und das ist etwas, was sozusagen als Friedensdividende auch im zivilen und Bevölkerungsschutz über die letzten Jahre und Jahrzehnte im gemeinschaftlichen Konsens ja übrigens deutlich abgebaut worden ist. Ich erinnere mich daran, in 2015 fehlten uns Feldbetten und Zelte, in 2019 fehlt uns persönliche Schutzausstattung, Testkits, Impfen etc. Das heißt, wir haben zum einen schlicht und ergreifend die Notwendigkeit, in den Bevölkerungsschutz zu investieren. Das ist wie eine Versicherung: Niemand zahlt gerne eine Versicherungsprämie – tritt ein Schadensfall ein, ist man aber froh, wenn man eine solche Versicherung hat.

Was auch klar ist: Wir werden öfter solche Lagen bekommen, Lagen, die bundesweit sind, die europaweit sind. Ich erinnere nur daran, heute sind

aktuell 80 Millionen Menschen auf der Flucht. Das sind 15 Millionen mehr als vor drei Jahren. Und mein Glaube, dass das weniger wird, ist wirklich nicht ausgeprägt. Und zwei Flugstunden von uns entfernt tobt in Europa auch Krieg. Nicht auszu-denken, was passiert, wenn kleine grüne, schwarze, in welcher Form auch immer bekleidete Männchen wieder weiter Richtung Westen marschieren. Also wir haben die Notwendigkeit, uns für unterschiedliche Bedrohungsszenarien einfach neu aufzustellen. Das heißt, der erste Punkt: Wir müssen investieren in Ausstattung.

Und das zweite Wesentliche ist: Wir müssen an bestimmten Punkten qualifizieren und befähigen. Also wenn ich mir anschau, sowohl bei den Behörden, ob das das THW ist, ob das das DRK oder auch die anderen anerkannten Hilfsorganisationen sind – in einer Krise aktiviere ich Krisenstäbe, aktiviere ich über einzelne Bereiche und Themenfelder hinaus Expertise und schalte diese zusammen. Das ersetzt nicht die politische Vorgabe der Politik, der Exekutiven, der Legislativen, dient aber glaube ich ganz dringend einer qualifizierteren Beratung und Entscheidungsvorbereitung. Was wir in jedem Fall machen müssen, ist voneinander wissen. Ich nenne das immer an dem Beispiel: Wenn Siemens wüsste, was Siemens alles an Know-how und Fähigkeiten hat – das erkläre ich im DRK auch immer: wenn das DRK wirklich wüsste, was das DRK alles weiß... Das heißt, voneinander wissen, umeinander wissen: das Stichwort Vernetzung, das Stichwort Austausch und auch das Stichwort Koordination. Deswegen unterstützt auch das DRK jede Form einer besseren Zusammenarbeit der relevanten staatlichen und nicht staatlichen Akteure im Bevölkerungsschutz. Ein konkretes Beispiel: Das DRK und die anderen anerkannten Hilfsorganisationen betreiben ja aus der Erfahrung der Flüchtlingskrise 2015/2016 die Idee der Labore 5000, also der Unterbringung von Menschen in Krisen- und Konfliktsituationen. Es gibt das Weißbuch der Bundeswehr, es gibt eine Konzeption Zivile Verteidigung. Da redet man von ein bis zwei Prozent der Bevölkerung, die in Betreuungslagen untergebracht werden sollen. Davon sind wir weit entfernt. Und das DRK und die anderen Hilfsorganisationen beantragen oder versuchen, politische Mehrheiten – und politischen Mehrheiten zeigen sich dann am Ende des Tages eben auch in Budgetmitteln – dafür zu gewinnen, dass wir 50.000 Menschen in dieser



Republik unterbringen können. Da bin ich weit, weit entfernt von dem, was in der Konzeption Zivile Verteidigung oder im dem Weißbuch vorgeschrieben wird.

Koordination, voneinander wissen, bedeutet eben auch, wir unterstützen ausdrücklich die Logistikstandorte und auch die neuen Logistikstandorte des THW. Das ist richtig. Aber aus meiner Sichtweise ist es genauso richtig und wichtig, dass wir solche positiven Beispiele miteinander vernetzen. Also klar ist zum Beispiel auch für uns, wenn wir ein Labor 5000 in dieser Republik irgendwo hinsetzen, dass wir dieses am besten koordiniert machen mit einem Logistikstandort des THW, weil Befähigungen, die das THW hat, andere sind als die Befähigungen, die wir als Hilfsorganisation haben. Aber beide bedingen einander.

Zur Frage von gesetzgeberischen Maßnahmen sage ich immer an einer Stelle: Ja, ganz eindeutig, weil ich das seit fünf Jahren fast tagtäglich erzähle. Eine der Konsequenzen der Flüchtlingsbewegung 2015/2016 aus unserer Sichtweise ist das Thema Helfergleichstellung der Hilfsorganisationen mit dem THW und der Feuerwehr. Damit wollen wir niemanden beim THW oder der Feuerwehr etwas wegnehmen, aber wenn ich vorhandene Ressourcen im Bevölkerungs- und Zivilschutz nutzen will, die schon da sind, dann muss ich eben auch in der Lage sein, die gleichen Möglichkeiten zu nutzen. Allein das DRK hat 160.000 hochqualifizierte Ehrenamtler in den Bereitschaften. Die können aber nicht einfach mit ihrem PS auf die Straße kommen, weil sie in vielen Fällen keine Freistellung von ihrem Arbeitgeber bekommen. Insofern sind das für mich Punkte, wo ich sage, da brauchen wir auf jeden Fall gesetzgeberische Maßnahmen. Ich weiß, das ist eine Landessache, nichtsdestotrotz ist das für mich ein wesentlicher Punkt.

Letzter Punkt, den ich noch erwähnen möchte, ist: Wir müssen befähigen, auch die Bevölkerung verstärkt befähigen. Einer der Punkte ist, wir alle haben mindestens einmal im Leben, wenn wir einen Führerschein haben, eine Erste-Hilfe-Ausbildung gemacht. Wenn ich mal in die Runde schaue, wann der letzte Auffrischkurs da war, glaube ich, werden wir feststellen, dass wird wahrscheinlich bei allen schon ein paar Tage her sein. Ich glaube, dass wir üben müssen. Üben, qualifizieren und befähigen. Und das gilt von der Ersten Hilfe

bis hin zur Frage der Pflege und Pflegeunterstützung. Denn allein, wenn Grenzen geschlossen sind und mehrere hunderttausend osteuropäische Pflegekräfte nicht mehr da sind, gibt es schlicht und ergreifend keine anderen logistischen Ressourcen, auch solche Deltas und solche Pflegenotfälle abzumildern. Also befähigen, qualifizieren! Das als erstes Eingangsstatement meinerseits, Frau Vorsitzende.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank, Herr Reuter. Herr Schönbohm.

SV **Arne Schönbohm** (Präs. BSI, Bonn): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, meine sehr geehrten Damen und Herren, vielen Dank, wieder bei Ihnen sein zu dürfen. Herr Broemme hat ja vorhin so schön gesagt, wir sind teilweise in einer Embryostellung – wenn ich das richtig verstanden habe – im Bereich der Digitalisierung. Ich glaube, wir sind schon ein wenig weiter. Aber nichtsdestotrotz, eine der Grundvoraussetzungen ist: Ohne die IT-Sicherheit wird die Digitalisierung nicht funktionieren. Und IT-Sicherheit ist eben die Voraussetzung für eine gelungene und sichere Digitalisierung. Das gilt jederzeit, aber natürlich insbesondere, wenn man in diesen Ausnahmesituationen wie zurzeit ist in Zeiten der Pandemie. Der Terminus des Bevölkerungsschutzes ist umfassend. Er beginnt mit einer möglichst breiten Lageanalyse als Voraussetzung zur Gefahrenabwehr. Nur, wenn wir die Gefährdung kennen, können wir diese eindämmen und ihr begegnen, und das betrifft natürlich sowohl die Kritischen Infrastrukturen, aber natürlich auch Impfstoffhersteller, Labore, Robert-Koch-Institut, aber auch all die anderen essentiellen Einrichtungen und Organisationen der Gesundheitsversorgung.

Im BSI-Bericht zur Lage der IT-Sicherheit in Deutschland 2020 zeigte sich, dass die Anzahl und Qualität der Cyberangriffe auf staatliche und zivile Ziele zugenommen hat. Auch die Kritischen Infrastrukturen sind verstärkt im Fokus der Angreifer. Die Abhängigkeit von der Verfügbarkeit der Kritischen Infrastrukturen, vor allem im Gesundheitswesen, ist durch etliche Rahmenbedingungen während der Corona-Pandemie, denken wir an das Thema Kurzarbeit bis hin zur Überlastung, hohe Aus- und Belastung des Gesundheitssystems, Arbeit im Homeoffice, Improvisation usw., deutlich gestiegen. Im Kampf gegen die Pandemie und beim Schutz der Bevölkerung nimmt der Gesund-



heitssektor die zentrale Rolle ein. Die Cyberbedrohungslage ist angespannt.

Darüber hinaus stellt die COVID-19-Pandemie für Angreifer ein Thema dar, das auf unterschiedlichster Art und Weise missbraucht werden kann, von der Nachahmung, von amtlichen Portalen zur Beantragung von Corona-Hilfen über Desinformationskampagnen, das betrügerische Angebot von Produkten und Dienstleistungen bis hin zur Ausnutzung für Social Engineering bei Cyberangriffen. Auch die Verlagerung von Beschäftigten und Geschäftsprozessen ins Homeoffice führte und führt zu Herausforderungen für die IT-Sicherheit. Hier hat das BSI seit Beginn der Pandemie mit Empfehlungen zu technischen und organisatorischen Maßnahmen unterstützt.

Zum Schutz der Bevölkerung arbeitet das BSI seit Beginn der Pandemie eng mit dem Bundesministerium für Gesundheit, zentralen Institutionen wie dem Paul-Ehrlich-Institut und dem Robert-Koch-Institut, den Branchenverbänden im Gesundheitswesen sowie mit sämtlichen Behörden des Nationalen Cyber-Abwehrzentrums zusammen. Dazu gehört natürlich auch die Bundeswehr, beispielsweise aber auch die Bundespolizei, Bundeskriminalamt, BBK und all die anderen. Im Frühjahr 2020 wurde die Versorgung mit Schutzausrüstung, technisch-medizinischen Geräten, Medikamenten, Laborbedarf und Diagnostika als neuralgischer Punkt für die medizinische Grundversorgung von den Behörden des Nationalen Cyber-Abwehrzentrums und BSI identifiziert. Analog zur Dynamik des Pandemiegeschehens erfolgte in Abstimmung mit dem BMG eine kontinuierliche Risikoanalyse und Anpassung der Maßnahmen. Schwerpunkte bilden dabei seit Anfang Juli 2020 die Unternehmen der Impfstoffforschung- und -herstellung. Nach Anlaufen von Produktion sowie Verteilung der Impfstoffe sind neben der Forschung auch die produktionsrelevanten Lieferketten und Distributionskanäle von entscheidender Bedeutung. In Absprache mit dem BMG erfolgte erstmals auch eine Einbindung des BSI in die Arbeitsgruppe ATB, um aus Perspektive der IT-Sicherheit weitere neuralgische Punkte zu identifizieren, die eine Verteilung des Impfstoffes gefährden könnten. Beispielsweise denken wir hier an Kühlketten und zum Teil logistisch komplexe Distributionen, die alle IT-basiert erfolgen.

Sicherheit und Bevölkerungsschutz kann nur gemeinsam gewährleistet werden. Die im Kontakt mit den Unternehmen, aber auch in nationalen wie internationalen Arbeitskreisen entstehenden Informationen und Erkenntnisse werden in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe im Nationalen Cyber-Abwehrzentrum zwischen den zuständigen Behörden unmittelbar ausgetauscht, um im Zweifelsfall schnell Maßnahmen ergreifen zu können. Sei es die Bedrohungslage durch Ransomware-Vorfälle wie 2016 im Lukas-Krankenhaus in Neuss, 2019 bei Einrichtungen der DRK-Trägergesellschaft Süd-West – Sie erinnern sich daran, in Rheinland-Pfalz und im Saarland – sowie 2020 im Uniklinikum Düsseldorf oder die Angriffe auf die Europäische Arzneimittelagentur EMA, das Paul-Ehrlich-Institut und andere. All diese beispielhaften Vorfälle verdeutlichen, dass der Schutz der IT-Systeme im Gesundheitssektor von besonderer Relevanz für den Bevölkerungsschutz ist. Das gilt in friedlichen Zeiten genauso wie in einer Pandemie. Das in der Legislaturperiode verabschiedete Krankenhaus-zukunftsgesetz ist ein großer Schritt in die richtige Richtung. Es sieht vor, dass mindestens 15 Prozent der beantragten Fördermittel für Maßnahmen zur Verbesserung der Informationssicherheit eingesetzt werden müssen. Gleichzeitig müssen Krankenhäuser, Gesundheitsämter, Impfstoffhersteller sowie Institute wie das RKI auch mit entsprechend personellen Ressourcen ausgestattet werden, um die Sicherheit ihrer Systeme vornehmen zu können. Aus Sicht des BSI muss IT-Sicherheit bei allen Digitalisierungsobjekten von Anfang an mitgedacht werden.

Es wurden gerade die Verbraucher angesprochen. Hier möchte ich nur betonen, dass das BSI ja auch im Rahmen des IT-Sicherheitsgesetzes 2.0 auch das Thema des Verbraucherschutzes bekommt. Hier geht es um Themen wie freiwillige IT-Sicherheitskennzeichen, aber auch die Maßnahmen, die wir hier ergreifen, wenn wir an Bevölkerungsschutz denken, wie beispielsweise mit Hilfe der Cyberfibel.

Darum geht es auch: Für einen gelungenen Bevölkerungsschutz in der Pandemie müssen Informationen innerhalb von Infektionsketten rasch geteilt und dabei die persönlichen Daten gut geschützt werden. Als Beispiel: Das leistet die Corona-Warn-App mit über 27 Millionen Downloads. Seit Beginn der Arbeiten an der Corona-Warn-App führte das



BSI kontinuierlich ergänzend zum Entwicklungsprozess Sicherheitsanalysen durch. Diese Analysen umfassen Coachreviews und Penetrationstest. Wir haben mittlerweile in enger Zusammenarbeit mit Deutscher Telekom, SAP, RKI und anderen 14 Erweiterungen inklusive der Funktion eines Kontakt-Tagebuchs und der Abwärtskompatibilität für IOS 2.0 freigegeben und veröffentlicht. Mehr als 60 Schwachstellen konnten bereits identifiziert und behoben werden, keine davon im Bereich der Corona-Warn-App war kritisch. Weitere Aktualisierungen werden kurzfristig erfolgen.

Fazit: Bevölkerungsschutz ist eine gesamtstaatliche Aufgabe. Bund und Länder sind gefordert, hier eng zu kooperieren. Eine Zusammenarbeit aller Akteure ist für das Gelingen entscheidend. Als Cybersicherheitsbehörde des Bundes arbeitet das BSI im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten eng mit den Ländern zusammen. In den vergangenen Jahren wurden bereits mit 11 Bundesländern Kooperationsvereinbarungen geschlossen. Regionale Cybersicherheitsnetzwerke wie beispielsweise das neu gegründete Kompetenzzentrum in Nordrhein-Westfalen für Cybersicherheit in der Wirtschaft unterstützen wir. Ein einheitliches, möglichst hohes länderübergreifendes Cybersicherheitsniveau ist unser aller Ziel. Wir arbeiten hier partizipativ, und ich möchte mich explizit bedanken für die sehr enge Zusammenarbeit mit dem Technischen Hilfswerk, aber natürlich auch dem BBK und der Bundeswehr. Und ich freue mich auf die weitere Diskussion. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann kommen wir zu Herrn Schuster.

SV **Armin Schuster** (Präs. BBK, Bonn): Vielen Dank, Frau Vorsitzende, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren!

Interessant, aus dieser Perspektive sprechen zu dürfen. Und ich bin auch deshalb sehr froh, weil ich fünf Monate jetzt Einblick habe, tiefen Einblick gemessen an meiner Vergangenheit, in die Frage, die über diesem Ausschuss steht.

Das ist ein Stresstest, und was für einer – Corona – für ein weltweit einzigartiges Hilfeleistungssystem. Ja, das gibt es glaube ich kein zweites Mal so. Es ist ein Stresstest für 40 Akteure – ich habe sie gar nicht durchgezählt, aber ich mache mal so einen

Daumenwert – sektoral und föderal tief gestaffelt und gegliedert. Und ganz ehrlich, wenn mich etwas gravierend stört im Moment, dann ist es die Energie, die ich jeden Tag aufwenden muss, nicht als Verdächtiger zu gelten, an diesem System maßgeblich herumdeuteln zu wollen. Man müsste schon schier größenwahnsinnig sein – vor allem, wenn man vom BBK kommt, eine eigentlich sehr kleine Behörde – wenn man sich dann vorstellt, am besten wäre es, aus dieser Corona-Pandemie zu lernen, das BBK müsse jetzt in einem quasi direkten Führungsverständnis alles sich unter seinen Nagel reißen und das Hilfeleistungssystem endlich mal von oben führen. Diesen Verdacht kann ich komplett ausräumen. Das ist nicht ein einziger Gedanke, den wir in unserer Behörde haben, obwohl er häufig genannt wird – vor allem, wenn man in der falschen Twitterblase ist oder die falschen Zeitungen liest oder Fernsehen guckt.

Ich glaube, und das kommt viel zu kurz, dass die Habenseite beträchtlich ist. Und leider machen wir auch nicht ein echtes Kennzahlenmanagement. Die Frage „Woran misst sich eigentlich der Erfolg dieser Pandemiebekämpfung?“ – das wird sich am Ende erst herausstellen. Hinten sind die Enden fett und es ist noch längst nicht ausgemacht, ob eine jetzige Impfquote oder eine jetzige Inzidenz am Ende über den Erfolg entscheidet. Ich glaube, dass Deutschland vor allen Dingen in der Fläche einen hervorragenden Job macht. Herr Friedsam hat es ja gesagt: Das dürfte wohl der größte THW-Einsatz in der Geschichte sein. Die Hilfsorganisationen, die Ärzte, die Krankenhäuser, auch die überraschten Gesundheitsämter – ja, die nicht optimal vorbereitet sind, aber alles zusammen genommen einen Job machen, der Deutschland immer noch gut aussehen lässt in dieser Krise im weltweiten Vergleich. Diese Habenseite kommt mir zu kurz.

Die Bundeswehr – das will ich allerdings auch mal kritisch sagen – das ist ein Job, den wir sehen im BBK, die Frage zu beantworten: Was ist eigentlich, wenn dieser herausragende Einsatz der Bundeswehr mal wegen eigener Auftragswahrnehmung nicht möglich ist? Wenn die Bundeswehr im eigenen Auftrag gebunden wäre – Bündnisfall oder was auch immer – wie ist die zivile Durchhaltefähigkeit dieses Landes? Das ist eine Frage, die wir natürlich in unseren Krisenszenarien stressen.

Alles in allem aber glaube ich, dass wir – jetzt komme ich zu den Herausforderungen – auf die



Stärken gucken müssen. Darf ich das mal sagen? Ich habe Fluteinsätze mitgemacht noch vor meiner Zeit als Bundestagsabgeordneter. Zum Glück haben wir wahnsinnig viele Menschen, die auch darauf bedacht sind, mal einen Verdienstorden zu bekommen und nicht nur Geld. Ich glaube, ein Corona-Verdienstorden für all die Menschen, die da draußen an der Front kämpfen, ist keine schlechte Idee. Ich könnte mir sowas sogar vorstellen – ich bin ein bisschen altmodisch, ich weiß – aber so Gold, Silber, Bronze für die Arbeitsinsätze, die da geleistet werden. Ich habe sie bei der Flut durch den Ministerpräsidenten verleihen sehen und ich habe die glänzenden Augen der Menschen gesehen – sollte man nicht unterschätzen.

Woran hapert es? In der Fußballersprache sagt man ja, der Star ist das Team. Und ich glaube, das Zusammenspiel der 40 Akteure, und das ist das, was wir für unsere Reformvorschläge eigentlich an die Spitze gestellt haben, das ist verbesserungswürdig. Wir müssten frühzeitiger, intensiver und vor allem eingeübter – wir 40 – mit prozessualen eingeübten Vorgängen auf so etwas reagieren können. Es bleibt ja nicht bei Zoonosen. x Klimafolgeerscheinungen sind vorstellbar – alles weiße Schwäne wie Taleb sagt, nicht schwarze. Wir können wissen, dass das kommt. Und darauf würde ich gern besser vorbereiten. Das BBK will dafür die Chance nutzen, jetzt, wo das Bewusstsein da ist, eine nationale Resilienzstrategie als eigene Mission zu betrachten, das heißt, mehr Vorsorge und weniger Prinzip Hoffnung. Und ich glaube, dass das Bewusstsein dafür da ist.

Wir wollen der Dienstleister für Risiko- und Krisenmanagement sein. Und ich glaube, dass das deutlich wird – Herr Friedsam hat alles schon erklärt zum Thema gemeinsames Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz. Ich will mich überhaupt nicht zur Rechtslage äußern, aber mein größter Wunsch wäre, das drückt aus, was wir im BBK empfinden, wenn Bevölkerungsschutz eine Gemeinschaftsaufgabe wäre, wie er im Artikel 91a des Grundgesetzes beschrieben ist. Das würde am ehesten ausdrücken, wie wir Bevölkerungsschutz sehen. Eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern. Ich sage mal ein praktisches Beispiel: Das Havariekommando zeigt, wie man mit unterschiedlichsten Akteuren ein Ziel, eine Aufgabe bewältigt, Bund, Länder und weitere Organisationen – das ist

mein Bild vom Kompetenzzentrum, das ich gerne erreichen möchte. Eine Mammutaufgabe, ich weiß. Aber wir sind unter vollen Segeln mittlerweile gestartet. Wir wollen das ganze Thema Nationale Reserven – das Angebot haben wir gemacht, das BMG hat es angenommen und beim Bundesinnenministerium darum gebeten, dass wir das designen dürfen. Das versuchen wir jetzt. Also szenarienhaft als Prototyp im Bereich Gesundheitsschutz nationale Reserven zu konfigurieren, diese dann stressen können auf egal was passiert, welche Krise auch immer. Wir würden es gern als Prototyp sehen, weil wir das bei Landwirtschaft, bei Ernährung, bei Wirtschaft ähnlich sehen. Zu einer nationalen Resilienzstrategie gehört es, dass du bevorratet hast. Und wer ein Gesundheitssystem so effektiv aufstellt wie wir, der muss sich über Reserven viel deutlicher Gedanken machen. Das wollen wir tun.

Und ein letzter Aspekt, den ich noch ansprechen möchte: Wir wollen viel, viel stärker eine Behörde werden, die für die Menschen ansprechbar ist. Das Amt heißt Bevölkerungsschutz – und die Bevölkerung kennt mich, aber das Amt nicht. Und das muss dringend anders werden. Ich kriege x-fach gesagt: „Herr Schuster, Sie kennen wir, aber das Amt nicht. Was tun Sie?“ Und das will ich, dass das in drei, vier Jahren keiner mehr sagt. Und deswegen werden wir mit Selbstschutz usw., mit Kommunikation auf die Bürger zugehen. Erste-Hilfe-Ausbildung werden wir intensivieren mit ihnen, also mit den Hilfsorganisationen. Und wir werden auch die alte Pflegehelferausbildung wieder reaktivieren, weil wir das für sehr wichtig halten. Alles mit einer neuen Bundesakademie für Bevölkerungsschutz, von der ich hoffe, dass wir es schaffen, dass mehr Experten und Verantwortliche und Entscheider künftig dort an Schulungen teilnehmen. Mir wäre es auch wichtig, wenn LÜKEX-Teilnahmen nicht mehr delegiert werden, sondern wenn man erkennt, welchen Wert dieses Training für die nächste Krise hat. Das sind etwa 20 Projekte. Wir wollen keinen Systemwechsel, wir wollen ein besseres Spielsystem. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Schuster, vielen Dank. Herr Professor Voss, bitte.

SV **Prof. Dr. Martin Voss** (Institut f. Sozial- u. Kulturanthropologie, Berlin): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren, ich danke natürlich zunächst auch noch mal sehr für



die Einladung, der ich in meiner Rolle als Wissenschaftler und Leiter der Katastrophenforschungsstelle an der Freien Universität in Berlin natürlich gern gefolgt bin.

Ich will im Folgenden nicht über einzelne Forschungsergebnisse zur Pandemie sprechen, sondern über das, was sich mir quer zu diesen als dringlichstes Desiderat darstellt. Ich lese die Pandemie noch einmal als einen schon sehr lauten Weckruf und Orakel: Es kann noch schlimmer kommen. Wir müssen rauskommen aus alten Denkgewohnheiten. Wir brauchen nicht nur ein schon dem Namen nach komplexes System, sondern auch die Fähigkeit, komplex und systemisch zu denken, um dann auch entsprechend komplex und systemisch zu handeln. Das kommt nicht von alleine, das muss man als solches als Kompetenz überhaupt auch erst generieren. Das kommt nicht aus den Instrumenten oder Verfahren an sich schon als Nebenprodukt heraus.

Das integrierte Hilfeleistungssystem in Deutschland hat sich für die typischen Katastrophen des 20. Jahrhunderts bewährt, die maßgeblich durch Industrieunfälle und Extremwetterereignisse geprägt waren. Die Corona-Pandemie und auch schon die Flüchtlingskrise stehen aber für eine andere Qualität von Gefahren. Alles ist vernetzt, dynamisch, komplex. Das klingt ganz abgedroschen und typisch für so einen Soziologen eben, aber ich denke, dass vieles von dem, was wir heute hier diskutieren, darin zusammenfindet. Und so gut und richtig die einzelnen Vorschläge sind – ohne vernetztes Denken würden wir die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts nicht in den Griff bekommen, weil die nächste Krise ja schon wieder ganz anders aussieht. Wir brauchen, wenn ich das mal so ausdrücken darf, Komplexitätskompetenz.

Eine besondere Schwachstelle zeigt sich meines Erachtens in der Pandemie darin, dass weder die disziplinäre universitäre Forschung noch die Forschung einschlägiger Praxisakteure die laufende Krise in ihrer Komplexität adäquat analysieren kann. Aus den vielen Einzelbeiträgen entsteht noch kein stimmiges Gesamtbild. Man hätte im April vergangenen Jahres lauter Szenarien entwickeln können. Wie wird sich die Stimmungslage im Land über ein Jahr hinweg entwickeln? Welche Auswirkungen haben Schulausfälle für sozial schwächere Familien? Welche Vorkehrungen müssen ergriffen werden, um die Verteilung von Schutzausrüstung

und Impfstoffen ganz praktisch zu organisieren, wenn sie denn verfügbar werden? Aber vor allem: Wie wirkt sich das alles miteinander und im gesellschaftlichen Zusammenhang aus? Solche Szenarien hätten über das Jahr hinweg der sich verändernden Lage kontinuierlich angepasst und weiterentwickelt werden können. Stellen Sie sich bitte einmal vor, die Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben, besonders das BBK, hätten eine unabhängige Forschungseinrichtung noch an ihrer Seite mit 100 oder 200 Wissenschaftler*innen, die sich ganz auf solche Fragen hätten konzentrieren und diese jeweils miteinander diskutieren können. Also ergänzend zu der natürlich in den Behörden vorhandenen einschlägigen Fachkompetenz, eben von der Forschungsseite. Das gibt es aber so eben nicht in Deutschland. Hier und da wurde das ein oder das andere von einzelnen Lehrstühlen oder von Behörden selbst angegangen, aber zur Dimension der Krise steht das nach meinem Empfinden in überhaupt keinem Verhältnis.

Wissenschaftlichen Expert*innen, auch jene etwa der Leopoldina, die Sie nun alle kennengelernt haben, sind in der Regel disziplinäre Fachexpert*innen. Sie arbeiten unter einem hohen Leistungs- und Zeitdruck an spezifischen Themen, aber mit einer Pandemie als solcher haben sich die wenigsten jemals beschäftigt. Die Expertise für eine komplexe Krise wie die Pandemie ist nicht da. Und sie kommt auch nicht mit den etablierten Förderinstrumenten. Es fehlt im komplexen System des Bevölkerungsschutzes also eine Einrichtung, die die für derart komplexe Lagen erforderliche Expertise überhaupt erst schafft. Also noch einmal: Damit setze ich selbstverständlich nicht mit der Kritik bei dem Behördenwissen an – das ist auf höchstem Niveau. Aber es fehlt da eben die Kompetenz des Systemischen, des Vernetzten, des in die Forschungsstände sich Reindenkenden, sagen wir mal so. Eine Behörde kann das nicht stemmen. Ein Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutzforschung, wie ich es mal durchaus in Anlehnung natürlich an die laufenden Diskussionen genannt habe, sollte deshalb neben dem Ausbau des BBK zur Stärkung der Koordinierungskompetenzen des Bundes durch Schließung der eklatanten Forschungs-, Informations- und Wissenslücken beitragen und vor allem die Komplexitätskompetenz und dann entsprechend die Handlungskompetenz fördern.



Erlauben Sie mir zum Abschluss noch einen zweiten Punkt kurz zu benennen. Noch schneller nämlich als solch eine Einrichtung ließe sich eine Nachfolge der 2015 abgeschafften Schutzkommission beschließen – in einem anderem Format, zeitgemäßer, aber noch während der laufenden Pandemie. Institutionen wie das Deutsche Komitee für Katastrophenvorsorge oder das Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit könnten nach meinem Empfinden ganz schnell eine solche Kommission organisieren und so zumindest den Dialog zwischen Fachexpert*innen und mit der Bevölkerung zu einschlägigen Bevölkerungsschutzfragen institutionalisieren und die verschiedenen Ressorts dann auch verlässlicher beraten. Damit danke ich nochmals für die Einladung und stehe natürlich später für Fragen gerne zur Verfügung.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Professor Voss. Zum Schluss in der Eingangsrunde Herr Oberstleutnant Wüstner, bitte.

SV **Oberstleutnant André Wüstner** (Bundesvors. Dt. Bundeswehrverband, Berlin): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren!

Jetzt ist schon vieles thematisiert worden, was natürlich gleichermaßen uns als Berufsverband umtreibt. Und abweichend von dem eigentlichen Sprechzettel will ich gleich vielleicht auf den einen oder anderen Punkt eingehen. Der interessanteste Satz für mich bezog sich auf viele Herausforderungen, die wir auch in anderen Bereichen haben: Kein Erkenntnis-, sondern ein Umsetzungsproblem hatte Herr Reuter genannt. Und natürlich ist das in vielen Bereichen auch Tatsache. Ich glaube, in diesem Kreis hier ist man bezüglich der Erkenntnisse, ja, auch tatsächlich gleich aufgestellt, aufgehoben. Und man hätte vielleicht auch ansatzweise gleiche Ideen, das kam ja schon heraus, Stichwort Koordination, Stichwort Lagebild, Stichwort Instrumente etc. pp. Aber ich bin mir nicht sicher mit Blick auf Gespräche in unterschiedlichen Ressorts und Unterschiede, was Bund und Länder anbelangt, ob man da wirklich überall die gleichen Erkenntnisse hat wie wir.

Und deswegen ist für mich das Zentrale – und deswegen finde ich auch, ich sag mal, dieses Format so gut – was von dieser Ausschusssitzung dann sozusagen auf den Weg gebracht wird. Denn, was wir nicht hier vereinbaren sollten, oder ich hoffe, dass der Innenausschuss nicht entsprechend

agiert, dass wir wiederrum eine Sitzung hatten mit einem Austausch von Erkenntnissen, aber dann wenig Handlung. Deswegen ist die Kernfrage für mich übergreifend, ob jetzt in der Partei, in der Fraktion und auch mit Blick auf die Bundesregierung: Was passiert jetzt mit all den Erkenntnissen? Ja, mit Bezug zur Pandemie – oder auch die Flüchtlingskrise wurde schon genannt und anderes – gibt es ja Erfahrungen. Was macht man damit?

Und elementar ist, dass man Erfahrungen beschreibt, dass man Zwischenberichte beschreibt und dass man Möglichkeiten des Handelns, Folgen erarbeitet und dann – würde ich militärisch sagen – einen Plan für die Stabsarbeit entwickelt. Das ist elementar. Ich werbe seit mehreren Monaten dafür, dass die Bundesregierung einen entsprechenden Zwischenbericht, Erfahrungsbericht erstellt. Ich weiß, das ist schwierig, insbesondere, wenn es Ressortbefindlichkeiten gibt zwischen Innen, Gesundheit etc. pp. Aber so ein Erfahrungsbericht ist elementar, weil daraus aufbauend ist man dann wirklich in der Lage, Dinge zu verbessern. Denn noch mal: Viele Dinge sind sehr gut gelaufen mit Blick auf die Pandemie. Menschen haben – egal aus welcher Organisation – extrem viel auch an Mängeln, strukturelle Mängel etc. – Digitalisierung wurde von Herrn Broemme benannt – ausgeglichen. Und nichtsdestotrotz ist eben manches auch nur gut gelaufen. Und dahingehend sollten wir lernen.

Also die Herausforderungen im Katastrophenschutz, die beschrieben wurden, also nicht nur mit Blick auf ein regionales Event in einem Bundesland – da sind wir relativ stark, so ist es ja auch vorgesehen. Aber was ist eben mit diesen Katastrophen und diesen Problemen, die wir länderübergreifend haben? Wie koordinieren wir das? Wie steuern wir das? Was für ein Lagebild haben wir tatsächlich, also so wirklich wirklich? Und da, glaube ich, gibt es viele Herausforderungen, die hier auch beschrieben werden. Und der Punkt, den wir als Verband machen wollen, ist, dass man sich auf den Weg macht, definitiv, und noch in dieser Legislaturperiode beschreibt, was man vielleicht in der nächsten, egal in welcher Konstellation – im Idealfall parteiübergreifend – auf den Weg bringt. Denn Bevölkerungsschutz geht alle an, ist elementar. Und dass wir da Mängel haben, glaube ich, ist bei den Statements vieler hier auch zum Vorschein gekommen.



Wenn ich über Vernetzung und Komplexität spreche, auch mit Städte- und Gemeindebund oder vor Ort in den Gesundheitsämtern, Impfzentren etc. – auch da kommt immer wieder das Thema Steuerung und Koordination auf. Unterschiedliche Informationen und unterschiedliche Kommunikation ist auch ein Problem. Und ich merke das ja schon allein, wie vielleicht die Polizei informiert wird zum Thema Pandemie und vielleicht auch Impfstoffen im Vergleich zur Bundeswehr und übergreifend. Also wie kommunizieren wir denn aus einer Hand bestimmte Dinge, die vielleicht die Bundesregierung für zweckmäßig erachtet oder nicht? Wer macht das? Es sind so viele offene Fragen, und deswegen hoffe ich nochmal mit Blick auch auf die Problembeschreibungen, die hier aufgeworfen wurden, dass es gelingt, diese Herausforderungen in einen Prozess zu geben, wo wir wirklich sagen, okay, Bevölkerungsschutz ist nicht nur wichtig, sondern wir zeigen auf der Zeitachse, dass wir strukturell das Thema angehen wollen. Und ja, es ist auch mit entsprechenden Mitteln dann zu verbinden.

Auf dem Papier – das Weißbuch ist angesprochen worden – wenn Sie im Weißbuch lesen in der Konzeption der Bundeswehr, in der Konzeption Zivile Verteidigung – in meiner Ausbildung habe ich gelernt, diese beiden Konzeptionen bilden die gesamtstaatliche Sicherheitsvorsorge – da ist vieles gut beschrieben. Und jetzt ist die Frage, warum hakt es an der Operationalisierung, also an der Umsetzung? Jetzt wissen wir im Kern, in den letzten Jahren war es eine Frage von Bund-Länder-Kommunikation. Also warum es sehr lange gedauert hat, nach der Konzeption Zivile Verteidigung. Im Jahr 2016 war man froh, dass man fast nach 20 Jahren überhaupt mal eine neue Konzeption Zivile Verteidigung hatte, aber warum man so lange braucht, um sich abzustimmen. Und ich glaube, jetzt ist eine günstige Lage, weil – so ist zumindest meine Wahrnehmung – man in allen Bereichen, also Bund, Länder, Gebietskörperschaften merkt mit Blick auf die Pandemie: Irgendwie ist was unstimmt, wir müssten vielleicht noch mal besser abgrenzen, wir müssten vielleicht noch mal darüber sprechen, was funktioniert Bottom-up und was müsste mit Blick auf eine Katastrophe flächendeckend Top-down geschehen, und wo sind die Instrumente?

Und wenn es gelingt, Einzelakteure zu stärken, das BBK zu stärken, gerne mit Blick auf die Komplexität, die benannt wurde, auch mit einer entsprechenden wissenschaftlichen Expertise, wenn man es noch größer denken will, dann wäre das sicherlich gut. Aber so wie jetzt sollte es nicht weitergehen. Und wir sollten nicht in zwei Jahren wieder hier sitzen bei einer vielleicht vergleichbaren Katastrophe oder wie es in Schweden mal war, es war ja fast ein disruptives Ereignis im Jahr 2018 die Waldbrände dort und dass man dann damit ganz anders umgegangen ist und dann feststellt, ja, eigentlich haben wir auch damals schon über bestimmte Maßnahmen geredet, aber diese nicht umgesetzt.

Mir ist vollkommen klar, dass der Innenausschuss jetzt auch keinen Zauberstab hat, aber wenn es zumindest gelingt, die aktuelle Regierung aufzufordern, auch da vielleicht einen Zwischenbericht vorzulegen und daraus Maßnahmen abzuleiten, dann auch gern für die nächste Legislatur in einer Ausweitung und einem Prozess mit Blick auf Bund und Länder wäre ich sehr dankbar. Ansonsten könnte ich mir vorstellen, dass das Eingangsstatement von Herrn Broemme in zwei Jahren wiederholt werden müsste. Also das ist ein ganz zentraler Punkt unsererseits.

Ich will noch kurz auf die Bundeswehr eingehen. Vollkommen klar, wird ja auch oft genug beschrieben mit Blick auf die Pandemie, was die Amtshilfe angeht: Bundeswehr rettet Leben! Egal, ob in einem Gesundheitszentrum, ob in einem Impfzentrum, wo auch immer ich in den letzten Wochen auch war, in den Pflegeeinrichtungen. Aber nichtsdestotrotz ist Amtshilfe eigentlich nicht auf diese Dauer ausgelegt. Und auch wenn zu Recht hier beschrieben wurde, dass wir glücklicherweise aktuell nicht in einem anderen Szenario gebunden sind, kämpft die Bundeswehr gleichermaßen mit Hygiene- und Schutzauflagen bezüglich der Pandemie und dem entsprechenden Übungsgeschehen. Und nach wie vor ist die Auftragslast ja vorhanden mit Blick auf die Einsätze, die Verpflichtungen in der NATO und viel mehr. Das heißt, das ist auch für die Bundeswehr eine Herausforderung. Und wenn ich dann auf die Problembereiche eingehe, die auch im Städte- und Gemeindebund zuletzt diskutiert wurden, zu sagen „Warum schaffen wir es nicht, langsam, aber sicher, die Bundeswehr aus diesem Auftrag herauszulösen?“ komme ich auch



dort auf Problembereiche der Verwaltung zurück. Und das – ich sag mal – stört mich in zweierlei Hinsicht: Nicht nur, dass die Bundeswehr an sich von ihrem eigentlichen Kernauftrag abgehalten wird, denn die Pandemie oder die Amtshilfe ist nun mal nicht strukturbegründend. Es gibt jetzt Erste, die sagen, das soll es sein. Dann müsste man über Aufgaben komplett neu nachdenken. Nach meiner Auffassung ist die Trennung bezüglich der einzelnen Akteure und der Art und Weise grundsätzlich abgeleitet genau die richtige. Nichtsdestotrotz wird es ja diskutiert. Es ist nicht strukturbegründend und man muss in den Übergang kommen.

Und zweiter Punkt ist – ich stelle fest, und das stellen unsere Kameradinnen und Kameraden fest: es gibt viele freiwillige Helfer im Bereich der Kommunen, der Kreise, der Länder, die zur Verfügung stehen. Und die Frage ist: Warum gelingt es nicht, diese einzubetten? Ich bin jetzt nicht beim Fachpersonal der Sanität, vollkommen klar. Aber wenn es um Einweisungsposten geht, Ordnungsdienste geht etc. pp., gibt es Möglichkeiten, diese zivilen Helfer entsprechend einzugliedern und die Bundeswehr aus diesem Auftrag herauszulösen. Und das funktioniert nicht. Das erzeugt Enttäuschung, insbesondere auch bei den Menschen, die sich zivil einbringen wollen und helfen wollen, die jeden Tag lesen, dass wir Herausforderungen haben, die auch vielleicht ihren Arbeitsplatz verloren haben, ihren 450-Euro-Job verloren haben, Studenten etc. und sich fragen: Warum gelingt es nicht, einfacher anzudocken und bestimmte Aufgaben zu übernehmen? Auch darüber sollte man nachdenken. Ich weiß, es gibt auch Haftungsfragen. Man kann das verkomplizieren bis zum Sankt-Nimmerleins-Tag und nichtsdestotrotz ist das ein Thema, dass vielerlei Menschen umtreibt und die eigentlich freiwilligen Helfer in weiten Teilen auch enttäuscht.

Ich mache einen Strich drunter, weil vieles angesprochen wurde. Uns als Verband ist wichtig, dass es gelingt, einen Prozess aufzusetzen, bei dem man erkennt, dass man an diesen Herausforderungen oder Problemstellungen arbeitet, dass man diese Dinge, die angesprochen wurden, für flächendeckend überregionale, grenzüberschreitende Gefahren und Risiken, Katastrophen, dass man sagt, man ist in der Lage, dann auch besser zu koordinieren, übergreifend zusammenzuarbeiten,

besser zu kommunizieren und hat auch einen klaren Überblick über die jeweiligen Instrumente, denn das mag wie bei der Konzeption Zivile Verteidigung zwar so auf dem Papier stimmig sein, in der Realität stelle ich oftmals fest, dass es nicht stimmig ist. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Erst mal herzlichen Dank an alle für die Eingangsstatements, von denen ich persönlich sagen kann, ich glaube, die kann man alle unterstützen.

Ich würde selber gern zwei Fragen stellen und vorher noch etwas sagen, zu dem, was Herr Oberstleutnant Wüstner gerade angesprochen hat: Natürlich machen wir die Ausschusssitzung und die Anhörung genau mit dem Fokus, dass wir nicht in zwei Jahren wieder dasitzen und sagen, wir haben nichts aus dieser Pandemie gelernt. Bei allem, was gut läuft, gerade auch in den Hilfsorganisationen, sehen wir aber viele Defizite in vielen Bereichen. Und ich glaube, ein jeder und jede Fraktion hat begriffen, genauso wie Sie alle, dass Dinge in unserem Land verändert werden müssen. Der Ausschuss möchte mit dieser weiteren Anhörung genau dazu beitragen, den Schub zu unterstützen, von dem ich den Eindruck habe, dass er da ist, anders als in der Vergangenheit, als das Thema Bevölkerungsschutz eher etwas war, was für die Fachleute irgendwie so mal hier und da ein Thema war. Aber so in der Breite hatte es nicht die Wirkung, die es jetzt aktuell hat, was natürlich damit zusammenhängt, dass manches gut läuft, aber eben einiges auch nicht so gut läuft.

Ich teile die Einschätzung nicht ganz, dass wir kein Erkenntnis-, sondern nur ein Umsetzungsproblem haben. Ich glaube, an mancher Stelle haben wir immer noch beides. Und wir sollten auch diese Pandemie wirklich nutzen – da will ich noch mal kurz auf Herrn Professor Dr. Gusy eingehen, der es gesagt hat: man muss das wirklich nutzen, um jetzt zu sehen, was wir im Großen tatsächlich verändern müssen? Deshalb versuche ich es jetzt mit zwei Fragen, die natürlich teilweise auch wieder ins Kleine gehen. Das lässt sich leider nie ganz vermeiden.

Ich persönlich habe die Ministerpräsidentenkonferenz als ständigen Dauerkrisenstab für nicht so glücklich empfunden und habe mal auf meine Frage, warum es eigentlich keinen dauerhaften



Bund-Länder-Krisenstab gebe, zur Antwort bekommen, es gebe ja die Ministerpräsidentenkonferenz. Jetzt würde ich gern an Herrn Dr. Götz, der für mich heute so der Vertreter der Länder ist, die tatsächlich provokante Frage stellen: Warum gibt es eigentlich so einen dauerhaften Bund-Länder-Krisenstab nicht? Und hätte das nicht viel mehr von Anfang an auch eines solchen Krisenstabs benötigt? Unabhängig von politischen Entscheidungen, die manchmal zu treffen sind, sind diese tatsächlich in der Pandemie zu treffenden Entscheidungen oftmals aber keine politischen, sondern sie sind strategisch-tatsächliche. Also an Sie die Frage: Warum gibt es eigentlich diesen Bund-Länder-Krisenstab nicht?

Und an Herrn Präsidenten Schuster folgende Frage: Sie haben vorhin das gemeinsame Kompetenzzentrum angesprochen. Wenn ich jetzt den Gedanken noch ein Stück weiterspinne, auch zu dem, was Herr Professor Voss vorhin angesprochen hat – nämlich noch ein Stück umfassender zu denken: Wie kann man diesen Prozess jetzt tatsächlich beginnen, um diese Bestandsaufnahme zu machen? Was brauchen wir auch im größeren Kontext, um wirklich das Kompetenzzentrum und über das Kompetenzzentrum noch hinausgehende Fragestellungen nicht nur zu beantworten, sondern auch einen Umsetzungsprozess einzuleiten? Was muss die Politik da als nächstes auf den Weg bringen?

Dann käme ich jetzt zur Union. Und wir beginnen mit Herrn Wendt, bitte.

Abg. **Marian Wendt** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Vorsitzende, meine Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, seit nunmehr einem Jahr zeigen die Hilfsorganisationen, die haupt- und auch ehrenamtlichen Akteure, egal ob blau, rot, weiß oder grün, dass wir uns in Deutschland in Krisensituationen auf sie verlassen können. Das will ich hier mal feststellen. Viel Engagement unter diesen schwierigen Bedingungen. Und sie alle haben einen Anteil daran, dass Deutschland im europäischen und auch weltweiten Vergleich bisher gut durch diese Krise gekommen ist. Das muss man glaube ich auch immer wieder mal feststellen. Und deswegen gilt mein Dank, wie auch der meiner Fraktion – und ich glaube, des gesamten Hauses hier – Ihnen allen, egal ob THW, das Teststationen mit aufbaut, der Feuerwehr, die Erweiterung an Eingangsbereichen in Krankenhäusern durchführt, das DRK und die

Johanniter, die mit mobilen und stationären Impfzentren arbeiten oder auch der Bundeswehr, die mit dem Projekt „Helfende Hände“ überall vor Ort – in Krankenhäusern wie auch Gesundheitsämtern – Unterstützung leisten.

Allerdings dürfen wir nicht die Augen verschließen, denn es hakt – wie die Frau Vorsitzende auch bereits erwähnt hat – in einigen Bereichen. Vieles kann besser laufen. Und es gilt nun in den kommenden Wochen, die Kräfte aller zu bündeln, zu mobilisieren, um die Pandemie zu bekämpfen, aber auch, um die ersten Schlussfolgerungen und Lehren zu ziehen und die entsprechenden Anregungen Ihrerseits durch uns, durch die Politik umzusetzen.

Daher zunächst eine Frage an den Präsidenten des THW, Herrn Gerd Friedsam: Sehr geehrter Herr Präsident, lieber Gerd, Bevölkerungsschutz ist ja eine Gemeinschaftsaufgabe. Dass Krisenstäbe erst eingesetzt werden, wenn buchstäblich die Hütte schon brennt, haben Sie ja kürzlich auch kritisiert. Wie können wir deshalb in Zukunft besser werden und was halten Sie von einem gemeinsamen Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz? Welchen Teil kann hierzu das THW beitragen?

Und an den Präsidenten Armin Schuster vom BBK: Sehr geehrter Herr Präsident Schuster, im vergangenen Jahr schrieb eine Zeitung: „BBK – das vergessene Amt“. Seitdem ist viel passiert. Ein missglückter Warntag und Ihr Start als BBK-Präsident. Auch wenn noch nicht viel Zeit vergangen ist, gibt es schon erste Ansätze, das BBK schlagkräftiger aufzustellen. Was sind aus Ihrer Sicht die drei wichtigsten Punkte, die wir mitnehmen sollten für die kommenden Monate bei der Neuaufstellung des BBK? Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann für die AfD-Fraktion Herr Hess, bitte.

Abg. **Martin Hess** (AfD): Ja, auch ich darf mich bei den Experten und bei den Organisationsleitern für ihre Ausführungen bedanken. Insbesondere – sofern Sie Organisationsleiter sind – bedanken auch für die Arbeitsleistung Ihrer Mitarbeiter, Ihrer Stäbe. Sie leisten hier in der Zeit, in der Sie vor diesen Herausforderungen stehen, wirklich Außerordentliches. Ich denke, dass da Einigkeit besteht.



Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass wir hier Optimierungsbedarf haben. Es hat sich gezeigt, dass das derzeitige Instrument der Ministerpräsidentenkonferenz zur Lösung der Probleme völlig ungeeignet ist. Wenn es noch eines Beweises bedurft hatte, dann war es die Sitzung, die bis in die Nacht hinein ging, wo man eine Entscheidung trifft und wo man die dann spätestens zwei Tage später wieder revidieren muss. Also es gibt hier zweifelsohne einen beträchtlichen Weiterentwicklungsbedarf.

Die Frage, die wir uns aber stellen müssen, ist: In welche Richtung muss es denn konkret gehen? Reicht es aus, dass das, was hier jetzt von Seiten des BBK geplant ist, nämlich der Umbau zu einem Kompetenzzentrum, ist das ausreichend, um die Resilienz in dem gewünschten Ausmaß zu stärken oder bedarf es hier weitergehender Maßnahmen, wie zum Beispiel der Zentralisierung von Steuerung und Vorgaben, also der Steigerung der Kompetenz des Bundes? Um es auf den Punkt zu bringen: Ist die Trennung zwischen Katastrophen- und Zivilschutz heutzutage noch zeitgemäß?

Und da hätte ich jetzt zunächst eine Frage an den Professor Dr. Gusy: Herr Gusy, Ihre Ausführungen habe ich dahingehend verstanden, dass Sie eben für eine Neubewertung des Grundgesetzes im Hinblick auf die Pandemie- und Katastrophenbewältigung plädieren. Dass wir Ihrer Ansicht nach bei höheren Stellen, sprich beim Bund, insbesondere angemessene Aufsichts-, Koordinations- und Weisungsrechte benötigen, was natürlich eine entsprechende Anpassung des Grundgesetzes erfordern würde. Nun ist aber genau das gerade nicht geplant bei dem Ausbau des BBK zum Kompetenzzentrum. Und deshalb würde mich aus Ihrer Sicht interessieren, wo aus Ihrer Sicht die größten Schwächen des Planes bzw. der Absicht bestehen, das BBK zum Kompetenzzentrum auszubauen. Was fehlt hier, um wirklich die Resilienz in dem Umfang, wie Sie sie dargestellt haben, zu stärken?

Und meine zweite Frage geht an Herrn Broemme: Herr Broemme, Sie hatten ausgeführt, dass die horizontale Zusammenarbeit optimierbar sei und dass die vertikale Zusammenarbeit nicht frei von Widersprüchen sei. Und deshalb meine Frage an Sie: Das Konzept, das jetzt hier von Seiten des BBK vorgelegt wird, ist das ausreichend, um diese Widersprüchlichkeit auszuräumen, um im Ergebnis die Effizienz und die Effektivität dieser horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit zu steigern

oder sind aus Ihrer Sicht darüber hinaus weitergehende Maßnahmen erforderlich?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Für die SPD Herr Hartmann, bitte.

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, meine Herren Sachverständigen, herzlichen Dank für Ihre Ausführungen. Ich möchte mich ausdrücklich dem zuvor genannten Dank, den vor allen Dingen Kollege Wendt formuliert hat, an die zahlreichen, vor allen Dingen ehrenamtlichen Kräfte anschließen, die in dieser Pandemie Großartiges leisten und dazu beitragen, dass wir sie bewältigen können.

Ich glaube, an die Ausführungen des Oberstleutnant Wüstner kann man anknüpfen, indem man auch mal das fokussiert, was gelungen ist: Eine große Zahl von Impfungen, die Entwicklung von fünf oder sechs verschiedenen Impfstoffen, aber auch, dass man in einem föderalen Staat handeln konnte. Man sollte nicht darüber hinweg täuschen – das Bessere ist der Feind des Guten –, dass wir auch einige Dinge erreicht haben. Das ist in der Kommunikation auch wichtig. Und ich glaube, der Innenausschuss kommt dieser Verantwortung nach. Wir haben ja auch als Innenausschuss darauf geachtet, dass zum Beispiel nach der letzten Änderung des Infektionsschutzgesetzes sogar eine Regelungsgesamtheit betrachtet wird – wissenschaftlich begleitet durch die Leopoldina – in Bezug auf die Frage: Was haben wir eigentlich in der Pandemie konkret für Maßnahmen ergriffen?

Wir sind aber jetzt nicht nur in dem pandemischen Fall, sondern insgesamt beim Zivilschutz und Katastrophenschutz – Wie gehen wir eigentlich damit um? Deswegen sind einige Stellungnahmen formuliert worden. Die sozialdemokratische Fraktion im Deutschen Bundestag hat am 23. März einstimmig ein vielseitiges Positionspapier beschlossen, in dem unter anderem auch eine Verfassungsänderung andiskutiert wird, nämlich die Verortung des Bevölkerungsschutzes/des Katastrophenschutzes im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung.

Das vorweg geschickt geht meine erste Frage an Herrn Professor Dr. Gusy: Sie haben umfangreiche Ausführungen in Ihrer Stellungnahme gemacht, aber insbesondere mit Blick auf Artikel 74 Nummer 19 des Grundgesetzes, und hier den Sonderfall des Infektionsschutzes. Könnten Sie aus Ihrer Sicht



noch mal darlegen: Wie würden Sie – vielleicht auch unter Berücksichtigung der Ausführungen von Oberstleutnant Wüstner zu dem Regelfall, den Dauerzustand, der Amtshilfe nach Artikel 35 – also wie müssten wir das eigentlich im föderalen Staat aufstellen, dass Bund und Länder besser kooperieren können und wir aus diesen eigentlich kurzfristig befristeten Hilfskonstruktionen einer Amtshilfe herauskommen können und die Ressourcen besser bündeln können? Vielleicht gehört es zur guten Ordnung zu sagen, das Grundgesetz kennt ja die Länder – tatsächlich sind die Länder ja unterschiedlich leistungsstark. Nicht jedes Flächenland hat die gleichen Ressourcen wie möglicherweise ein Stadtstaat oder ähnliche Herausforderungen. Deswegen können Sie das bitte noch mal darlegen, wie Sie das konkret abbilden würden, um dort entsprechend zu einer geteilten, konkurrierenden Zuständigkeit zu kommen, wie man dann aber auch vielleicht die Frage beantwortet: Entfallen dann Kompetenzen oder Befähigungen der Länder? Dürften Länder etwas weniger, als was sie jetzt können? Vielleicht sollte man das versachlichen diese Debatte.

Die zweite Frage geht an den Präsidenten des BBK. Jetzt sind vor einigen Wochen ja Vorschläge gemacht worden. Ich will nicht verhehlen, dass ich mir gewünscht hätte, völlig unabhängig von einer pandemischen Lage, dass gerade am zweiten Sitz der Bundesregierung, der Bundes- und UN-Stadt Bonn auch ein Innenminister regelmäßig Präsenz zeigt, gerade bei der Vielzahl der gut ausgestatteten Ämter von BSI über BBK, THW. Wir haben ja eine Vielzahl von Bundeseinrichtungen dort. Jetzt ist es relativ spät in dem Prozess dann doch zu einigen Vorschlägen gekommen. Es drängt sich aber für uns als Parlamentarierinnen und Parlamentarier die Frage auf: Was kann eigentlich das BBK derzeit nicht, was Sie gern als Präsident können würden? Gerade Sie haben eine große Zahl speziell ausgebildeter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – Top-Leute, die ja bereitstehen. Woran sind Sie gehindert worden? Und vielleicht mal konkret: Wie oft haben Sie ein gesamtstaatliches Lagebild erstellt und wem wurde das vorgelegt? Dem Ministerpräsidenten und der Ministerpräsidentenkonferenz? Oder wurde das zum BMVG geschickt? Oder zirkuliert das im BMI? Gibt es das überhaupt? Wo ist das? Können Sie das vielleicht mal einfach konkret darlegen, was hat der Innenbereich in dieser pandemischen Lage da geleistet? Vielleicht auch in Abgrenzung zu dem,

was das Bundesministerium für Gesundheit getan hat. Das wäre doch mal spannend, weil wir ja jetzt auch eine Position des geschätzten Koalitionspartners lesen und nach dem Beschlusspapier der Klausurtagung des geschäftsführenden Fraktionsvorstandes der Union offenbar auch Änderungsbedarf gesehen wird in Gesetzgebungszuständigkeiten – das ist also eine Nachfrage: Woran sind Sie in dem letzten Jahr gehindert worden und was sind Ihre Tätigkeiten bis dahin gewesen?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann kommen wir zur FDP, Frau Bubendorfer-Licht.

Abg. **Sandra Bubendorfer-Licht** (FDP): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Herren Experten, ganz, ganz herzlichen Dank für Ihre detaillierten, ausführlichen, großartigen Ausführungen.

Wir als FDP-Fraktion haben in den vergangenen Monaten sehr viele Vorschläge gemacht, wie man im Bereich des Bevölkerungsschutzes vorankommen könnte. Und daher freut es mich ja sehr, dass das BMI mittlerweile auch ja sehr großen Handlungsbedarf sieht. Die Pressekonferenz vor einigen Wochen zusammen mit unserem heutigen Sachverständigen Armin Schuster, dem jetzigen Präsidenten des BBK und der Acht-Punkte-Plan ist ja ein erstes großartiges Zeichen in die Richtung. Und theoretisch sind das sehr, sehr gute Vorschläge, aber trotzdem frage ich mich oder mir ist schleierhaft, warum diese Vorschläge nicht schon längst in die Praxis umgesetzt werden konnten. Und da erinnere ich mich an die Modi-SARS-Studie, die aus dem Jahre 2012 stammt und aufgezeigt hat, ja, wie wichtig es ist, Masken zu beschaffen – Masken, Schutzausrüstung etc. – und diese zu lagern. Und nichts dergleichen wurde gemacht. Und lassen Sie mich das so süffisant dazu fügen: Es ist wie, wenn man den Feuerwehrleuten keine Schläuche kaufen würde! Der Bevölkerungsschutz in Deutschland hat nicht jetzt in der Krise versagt, sondern ganz einfach in den Jahren zuvor! Und von daher meine Fragen an die Sachverständigen: Welche konkreten Maßnahmen erfolgen müssen, damit wir in Zukunft in Deutschland auf Krisen gut und vor allem ausreichend vorbereitet sind?

Und deshalb, Herr Broemme, Sie sprachen es ja in Ihrer Stellungnahme schon an, es fehlt eine klare Trennung zwischen politischen und fachlichen Entscheidungen. Was muss ich mir darunter, was müssen wir uns darunter vorstellen? Verzettelt sich



zum Beispiel die MPK-Runde in Mikro-Management? Und wie könnte dieser Austausch zwischen politischer und fachlicher Führung denn konkret aussehen?

Und Herr Schuster, in Ihrer PK sprachen Sie davon, dass Sie nun besonderes Augenmerk auf das Lager-Monitoring setzen wollen. Und am Freitag durfte ich das Katastrophenschutzlager der Stadt Augsburg besichtigen, und die Verantwortlichen vor Ort nehmen sich des Themas sehr, sehr vorbildlich an; die haben schon bei den ersten Anzeichen der Pandemie damals vorgesorgt: Masken, Desinfektionsmittel etc. etc. – vorbildlich! Die Verantwortlichen haben allerdings von Ihren Plänen noch nichts gehört, Herr Schuster. Wie weit ist die Umsetzung in diesem Bereich? Und ab wann kann mit ersten Erfolgen gerechnet werden? Ganz herzlichen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Für die Fraktion DIE LINKE Herr Dr. Hahn.

Abg. **Dr. André Hahn** (DIE LINKE.): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Also dem Dank an die vielen engagierten Helferinnen und Helfer auf den unterschiedlichen Ebenen und auch an die heute anwesenden Sachverständigen schließe ich mich für DIE LINKE natürlich sehr gern an.

Ich glaube auch, an den Ausführungen ist deutlich geworden, dass die aktuelle Krise uns insgesamt vor Augen geführt hat, dass die derzeit vorhandenen Instrumente für den Bevölkerungs- und Katastrophenschutz sich nur bedingt zur Bewältigung einer pandemischen Notlage eignen. Das hat wahrscheinlich zum einen auch damit zu tun, dass diese Katastrophe nur zum Teil durch das klassische für die Katastrophenvorsorge zuständige Innenressort bewältigt und bearbeitet wird, sondern sich eben als ressortübergreifendes Thema herausgestellt hat. Es haben sich inoffizielle Gremien gebildet – das ist von der Vorsitzenden ja auch schon angesprochen worden. Wenn ich an die Runde der Ministerpräsidenten im Kanzleramt denke, die ja in dieser Form in keinem Gesetz abgebildet ist und dort auch, wie ich fand, und das ist ja zum Teil zum Ausdruck gekommen, auch nur eine unzureichende Abstimmung mit relevanten Akteuren, etwa den Blaulicht-Organisationen, der Wissenschaft, dem Bildungswesen und so weiter, stattgefunden hat.

Und es gab eine ganze Reihe von weitergehenden Problemstellungen, die ich jetzt hier auch aus Zeitgründen nicht anführen kann. Aber es stellen sich natürlich Fragen, wie zum Beispiel: Wie können etwa nicht-virologische Aspekte, beispielsweise der Bildungsanspruch von Kindern, besser berücksichtigt werden? Wie kann ein größtmöglicher Grundrechtsschutz auch in Krisensituationen gewährleistet werden? Und wie können Parlamente besser in Entscheidungen eingebunden werden? Und insofern haben wir hier eine starke Vernetzung, die erforderlich ist bei vielen, vielen Fragen, die mit Krisen und Katastrophen zusammenhängen. Und es wird ja vermutlich, auch das ist heute angesprochen worden, nicht die letzte Katastrophe sein, die bewältigt werden muss. Deshalb empfehle ich auch noch einmal das Grünbuch des Zukunftsforums Öffentliche Sicherheit, in dem dafür viele Anregungen und Empfehlungen enthalten sind.

Ich habe zwei Fragen an Herrn Professor Voss. Die Bewältigung der Pandemie kann ja wohl am besten an der Schnittstelle zwischen Gesundheitswesen und dem Bevölkerungs- und Katastrophenschutz angesiedelt werden. Es fällt allerdings auf, das ist auch in gewisser Weise eine Kritik, dass das Bundesinnenministerium und das BBK bislang relativ wenig in Erscheinung getreten sind und die für die Katastrophenfälle vorgesehenen Verfahren, gesetzlich vorgesehenen Verfahren und Instrumentarien, bis auf die Ausrufung des Katastrophenfalls in Bayern erkennbar nicht zur Anwendung gekommen sind. Und mit der Schaffung des gesundheitlichen Notstandes im Infektionsschutzgesetz Eingriffsbefugnisse vorrangig und vor allem für das Gesundheitsministerium begründet worden sind. Und dazu also meine erste Frage an Herrn Professor Dr. Voss: Ist diese Schnittstelle, also Gesundheitswesen und Bevölkerungsschutz, aus Ihrer Sicht zureichend bestimmt geregelt in der jetzigen Form und welche Maßnahmen müssten getroffen werden, um die Zuständigkeit für Akteure wie den öffentlichen Gesundheitsdienst, die Rettungsdienste oder auch das THW auf den unterschiedlichen föderalen Ebenen besser erkennbar und besser operabel zu gestalten?

Und zweiter Punkt: Für die Pandemiebewältigung erforderliche Ressourcen wurden in den vergangenen Jahrzehnten kontinuierlich abgebaut. Warnungen und Hinweise von Fachkräften und aus Fachkreisen wurden von Verantwortlichen nicht oder



nur unzureichend berücksichtigt. Wir haben das schon gehört: Das betrifft Kapazitäten in Krankenhäusern, Vorhalten von Material und Schutzbekleidung, aber auch die mangelhafte Ausbildung von Pflege- und Einsatzkräften für pandemische Lagen und die Abhängigkeit zum Beispiel in der Produktion von Arzneimitteln von und aus entfernten Ländern. Deshalb meine zweite Frage: Welche Mängel und Schwächen des gesundheitlichen Bevölkerungsschutzes kamen bei der aktuellen Krisenbewältigung besonders zutage – also aus der Sicht von Ihnen, Herr Professor Voss –, die mit Blick auf zukünftige Lagen dann auch behoben werden müssten? Und gibt es aber auch Bereiche, wo Sie sagen: Da waren wir gut vorbereitet, das ist vernünftig gelaufen in der Krisensituation? Das wären die beiden Fragen von unserer Seite an Sie zunächst.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Und den Schluss in der Runde macht noch Frau Dr. Mihalic.

Abg. **Dr. Irene Mihalic** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine Damen und Herren, ich möchte mich auch zunächst einmal dem Dank anschließen an vor allen Dingen mit Blick auf die ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer, die wirklich während dieser Pandemie Großartiges leisten. Und deswegen finde ich es auch noch mal wichtig zu betonen, dass gerade auch den Blaulicht-Organisationen und allen anderen, die in die Bewältigung der Pandemie eingebunden sind, da wirklich unser aller Dank zukommt und wir das sehr zu schätzen wissen, was in dieser schwierigen Situation schon seit einem Jahr geleistet wird.

Ich will auch noch mal anknüpfen an die grundsätzliche Kritik, die jetzt hier schon verschiedentlich geäußert wurde, was unser Bevölkerungsschutzsystem betrifft und dass es sich jetzt auch gerade in der Pandemie zwar an manchen Stellen bewährt, aber an manchen Stellen eben auch nicht bewährt hat. Und das ist ja auch der Grund, warum wir heute diese öffentliche Anhörung machen. Es ist sicherlich wichtig, da auch noch mal auf die Unterschiede in den Bundesländern hinzuweisen, also was zum Beispiel solche Sonderlagen betrifft, aber natürlich auch was bundesländerübergreifende Lagen betrifft. Da ist sicherlich einfach die Frage zu stellen, ob jedes Bundesland gleichermaßen in der Lage ist, jede Art

von Katastrophe oder jede Art von Lage angemessen zu bewältigen, oder ob es da nicht doch besser wäre, auch dem Bund eine koordinierende Rolle zukommen zu lassen. Und da eben – wofür jetzt auch schon verschiedene Sachverständige plädiert haben – auch mit mehr Kompetenzen auszustatten.

Jetzt hat das BBK zusammen mit dem BMI acht Punkte vorgelegt. In diesen acht Punkten wird, also wie ich finde, erst einmal ein sehr, sehr wichtiger Ansatz beschrieben, ja, das haben wir auch öffentlich so gelobt und gesagt, das ist auf jeden Fall der richtige Weg, auf den man sich machen muss. Allerdings wird ja in diesen acht Punkten nicht eine einzige gesetzliche Änderung vorgeschlagen, weshalb sich natürlich die Frage stellt, inwiefern das durchträgt, was da jetzt vorgestellt worden ist und ob es nicht auch gesetzlicher Änderungen bedarf, insbesondere auch mit Blick auf das gemeinsame Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz, wofür ja auch keine gesetzliche Grundlage vorgesehen ist. Und ich habe mir die Frage gestellt: Es gibt ja auch jetzt schon das gemeinsame Melde- und Lagezentrum im BBK, was ja eigentlich dafür da ist, im Krisenfall oder in solchen Lagen Informationen zusammenzutragen und daraus Lagebilder zu entwickeln, um diese dann auch den Ländern wiederum zur Verfügung zu stellen. Und ich glaube, die wesentliche Schwierigkeit ist, dass Informationen aus den Ländern an den Bund bisher ja sozusagen auf freiwilliger Basis gemeldet werden, aber es halt eben keine gesetzliche Verpflichtung gibt, diese Informationen weiterzugeben.

Und deswegen möchte ich Fragen an Professor Dr. Gusy stellen: Sie haben ja in Ihrer Stellungnahme – und jetzt gerade in Ihrem Statement auch noch mal – aufgeführt, dass es insbesondere im Bereich des BBK Defizite von Gesetzgebung und Vollzugsaufgaben gibt. Und Sie haben ja eben auch sehr, sehr deutlich für eine Grundgesetzänderung plädiert – wir haben dazu ja auch noch einen Antrag im Verfahren. Jetzt ist natürlich unbestritten, dass gerade Grundgesetzänderungen nicht unbedingt so einfach durchzusetzen sind mit Blick auf die Länder – ja, das ist natürlich ein großes Dilemma. Aber deswegen möchte ich von Ihnen gern noch mal wissen, worauf es da sozusagen aus Ihrer Perspektive ankommt, wie man das formulieren muss – Sie haben ja gesagt, man soll den Ländern nichts wegnehmen, sondern die Bundeskompetenz müsste wenn dann eine Ergänzung sein. Wenn Sie das



noch mal ein bisschen näher ausführen würden, einfach um da auch mit den Ländern nicht in Schwierigkeiten zu geraten, wenn es da um Kompetenzstreitigkeiten geht. Und vielleicht in diesem Zusammenhang, wenn Sie da zwei Sätze zu unserem Vorschlag sagen würden, wie wir den in unserem Antrag formuliert haben.

Und eine zweite Frage möchte ich auch an Sie richten. Und zwar führen Sie auf Seite 13 in Ihrer schriftlichen Stellungnahme aus, dass die Gefahr besteht, dass aufgrund unklarer rechtlicher Rahmenbedingungen auch die Gerichte am Ende Entscheidungen treffen müssen beziehungsweise Recht setzen müssen über Rechtsprechung, was auch administrative Aktivitäten erschweren kann – und was bedeutet das für die aktuelle Bewältigung der COVID-19-Pandemie?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Dann kommen wir jetzt zur Antwortrunde und beginnen wieder bei Herrn Broemme, bitte.

SV Albrecht Broemme (Präs. a. D. THW): Vielen Dank. Ich wurde gefragt: Was wäre eine sinnvolle Abgrenzung zwischen politischen und nichtpolitischen Entscheidungen oder Wegen? Und ich sage mal, was ich mir so vorstelle. Also erst mal steht mir natürlich nicht zu, zu sagen, was die Bundeskanzlerin mit den Ministerpräsidenten bespricht. Ich habe nur Bedenken, dass, wenn in dieser Runde man über Zahlenwerte diskutiert, dass das eigentlich der falsche Ort ist, um so etwas zu machen. In diese Runde gehören strategische Überlegungen, wie ich sie also auch benannt habe: Was machen wir mit dem Datenschutz, was machen wir mit den Grundrechten und solche Sachen, die, denke ich – gerade, wenn es um Einschränkungen geht – wirklich im Rahmen von Gesetzen geklärt werden müssen. Und schon allein die Umsetzung von bestimmten Werten, oder das Agieren – oder die Politik müsste entscheiden: Wir setzen einen Rahmen, der für alle gilt, und umgesetzt wird der mit lokalen Entscheidungen nach dem alten Prinzip „Global denken, lokal handeln“. Also die Diskussion, ob man den Föderalismus braucht oder ob er stört, halte ich an dieser Stelle für fehl am Platz – trotz mancher Kritik, die man gemacht hat. Also es gibt genug zu tun, was auch in die politische Ebene gehören wird.

Die Frage, was wir für Beispiele haben, wo es gut gelaufen ist und schlecht gelaufen ist, da muss ich sagen: Wir haben an vielen Stellen zu spät gehandelt – das ist das, was man auch selbstkritisch feststellen muss –, um die Infektion doch etwas früher und mit stärkeren Ausmaßen in den Griff zu bekommen. Dass die Handlungen, die gemacht wurden, letztlich dann besser waren als woanders, das ist auch klar.

Und ich halte auch die Frage, ob das BBK da auf dem richtigen Weg ist, das für sehr richtig, freue mich sehr. Einige Sachen sind eigentlich schon immer so im Prinzip gewesen, sie wurden aber nicht umgesetzt, nicht angepackt, aus irgendwelchen Gründen. Und ich kann auch nur Herrn Schuster bitten, lassen Sie sich nicht irre machen von den Leuten, die jetzt meinen, es würde jetzt alles auf den Kopf gestellt. Das findet ja gar nicht statt! Das wird auf die Füße gestellt! Das ist das, was wir machen müssen. Und wenn das BBK sich jetzt besser sortiert und dann auch besser wahrgenommen werden kann, dann ist das ein Schritt, der auf Bundesebene passiert. Da muss man sich aber auch überlegen: Ja, was machen denn die Länder – entweder die einzelnen Länder oder die Länder insgesamt? Schließen die sich an oder nicht? Das ist auch wieder eine politische Entscheidung, die getroffen werden kann und auch getroffen werden sollte.

Wie schnell manchmal auch die Politik handelt, das sieht man an einem Beispiel – das wollte ich noch kritisieren: Wir haben uns viel Mühe gegeben, Ehrenamtliche zu gewinnen. Wir haben angefangen, auch ich noch als THW-Präsident, dass wir den Bundesfreiwilligendienst auch beim THW implementieren. Und so ein Bufdi kriegt bis zu 414 Euro im Monat und noch Rentenpunkte und es ist für den Lebenslauf gut. Und insofern war ich schon mehr als überrascht, als ich jetzt hörte, dass bei der Bundeswehr ein ähnlicher Dienst auch auf ein Jahr ausgelegt mit 1.550 Euro vergütet wird. Das ist für die Leute, die sich ehrenamtlich klassischerweise engagieren, schlichtweg unverständlich. Und so was hätte auch mal ressortübergreifend abgestimmt werden müssen, bevor dann ein Ressort so etwas macht. Da ich von vielen Stellen schon angesprochen wurde, wollte ich diese Sitzung benutzen, um hier klar zu werden.



Und ein Embryo ist ja schon ein befruchtetes Wesen, was mal was wird – also da sind wir uns einig, lieber Herr Schönbohm? Aber solange wie Labore ihre Ergebnisse den Gesundheitsämtern per Fax übermitteln, solange wie über ein Jahr nach Beginn der Pandemie das RKI jeden Montag sagt: „Aber die Zahlen haben wir noch nicht komplett, weil ja das Wochenende war“, solange völlig überraschenderweise die Impfstofflieferung ausbleibt, weil ja Ostermontag ist, was keiner geahnt hat, da muss ich sagen, haben wir noch einen großen Weg vor uns, um diesen Prozess auch mit Hilfe von künstlicher Intelligenz und der Digitalisierung richtig ordentlich in Schwung zu bekommen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Broemme. Herr Friedsam, bitte.

SV **Gerd Friedsam** (Präs. THW, Bonn): Vielen Dank. Auf die Frage, der Bevölkerungsschutz ist eine Gemeinschaftsaufgabe – ich hätte kritisiert, dass Krisenstäbe erst eingesetzt werden, wenn die Hütte schon brennt – und die Frage an mich lautete, wenn ich das richtig erinnere: Wie können wir dies in Zukunft verbessern und was halten Sie von dem gemeinsamen Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz und wie kann das THW sich hier einbringen?

Wie gesagt, ob die Krisenstäbe eingerichtet werden, wenn die Hütte schon brennt, das ist in der Regel dem geschuldet, wenn es brennt, dann sozusagen brennt es jetzt in diesem Augenblick und dann werden die Krisenstäbe eingerichtet. Ich weiß aber nicht, ob die Frage oder meine Antwort genau in diese Richtung ging, weil ich das eigentlich in den Zusammenhang gestellt habe, wenn wir in die Krisenstäbe berufen werden, dann brennt die Hütte. Das ergibt aber einen anderen Wortsinn und das ist das, was ich sozusagen auch als lesson learned aus dieser Pandemie gelernt habe: Einerseits wird man recht frühzeitig in die Bildung dieser Krisenstäbe von Anfang an mit eingebunden, man kann sozusagen die Lageentwicklung entsprechend mit beurteilen. Das geschieht aber eben nicht in allen Gebietskörperschaften so. Und das war im Grunde genommen meine Kritik, dass zu spät an das THW gedacht wird – Hey, wie könnte man da letzten Endes eine Unterstützung leisten in Amtshilfe? Gleiches trifft glaube ich auch auf die Bundeswehr, aber auch teilweise auf andere Hilfsorganisationen, zu. Das war mein Punkt der Kritik:

stärker von Anfang an in dieses Krisenmanagementsystem, was ich ja vorhin erläutert habe, eingebunden zu sein.

Und dann kommt man auch schneller vor die Lage, wie das letzten Endes so schön heißen kann, um seine Hilfe zu entfalten. Natürlich ist es so: Es kommt immer auf eine vorausschauende Einsatzplanung, eine Lagebeurteilung an. Und das heißt, je früher ich Erkenntnisse habe, dass eine Lage sich in einer gewissen Form entwickeln könnte, kann ich auch frühzeitig entsprechende Krisenstäbe, die vorausgeplant sind, einberufen. Und da komme ich im Grunde genommen wieder auf das gemeinsame Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz zu sprechen, nämlich das, wenn ich das richtig verstanden habe, soll ja eine der Aufgaben für dieses Kompetenzzentrum sein, die Lage letzten Endes weltweit zu beobachten: Wo gibt es hier Entwicklungen, die für unser Land von relevanter Bedeutung sind und welche Maßnahmen müssen frühzeitig ergriffen werden. Und ich glaube, das ist auch dem Ziel geschuldet, dass enge Zusammenarbeit, Austausch von Informationen, Maßnahmenkoordination – das stelle ich mir letzten Endes so vor.

Und wenn man mal richtig sozusagen die „deutsche Struktur“ – was wir schon haben – betrachtet, fällt mir in dem Zusammenhang immer das Maritime Sicherheitszentrum ein. Da haben sich nämlich die Küstenländer zusammengeschlossen mit dem Bund, mit Akteuren, der Bundespolizei, alle, die sozusagen fliegende oder schwimmende Teileinheiten oder Einheiten letzten Endes haben, und haben gesagt: Okay, lasst uns gemeinsam in diesem Sicherheitszentrum an Konzepten arbeiten, an Risikoanalysen arbeiten und lasst uns Gefahrenabwehrpläne gemeinsam entwickeln. Und das Havarie-Kommando ist ja im Grunde genommen nur der operative Arm dieses Maritimen Sicherheitszentrums – das darf man in der Gesamtstruktur auch nicht verkennen. Man muss das immer als Gesamtes betrachten. Insofern war es für mich auch einfach nur mal von Bedeutung, wenn wir jetzt von diesem gemeinsamen Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz sprechen, müssen wir einerseits sagen, ja, wir müssen uns mit Szenarien befassen, wir müssen uns mit Maßnahmen befassen, was für Gefahrenabwehrpläne entwickeln wir daraus, die dann natürlich auch für alle verbindlich sind und umgesetzt werden.



Und deshalb sollen auch alle Akteure, Bund, Länder, Kommunen, Hilfsorganisationen, Feuerwehr und Bundeswehr, THW, in diesem Kompetenzzentrum vereinigt werden. Dass da schon gemeinsame Pläne entwickelt werden, die nicht durch das Außenvorlassen anderer Akteure letzten Endes wieder zerredet werden. Deshalb sollen hier aus meiner Sicht alle an einen Tisch. Und wie gesagt, ich finde auch, man muss hier von Anfang an – aber mit allen zusammen – an eine Koordinierungskompetenz denken. Und wenn ich wieder auf dieses Maritime Sicherheitszentrum zurückkommen darf, da gibt es eine Koordinierungskompetenz auch im Inland durch das Havarie-Kommando. Aber dazu braucht es keine Grundgesetzänderung! Das muss man aus meiner Sicht einfach gemeinsam – Bund, Länder und andere Akteure – tun. Und dann kommt man auch zu so einem Thema wie „Engpassressourcen“, wenn die aus so einem sozusagen, ich nenne das einmal untechnisch „Einsatzstab des Bundes und der Länder“, dann entsprechend auch koordiniert werden. Ansatzpunkte haben wir ja mit der Waldbrandbekämpfung, da gibt es ja solche Strategien, die ausgearbeitet worden sind, wenn es letzten Endes um Engpassressourcen, beispielsweise Fluggeräte etc., geht. Also das wäre aus meiner Sicht noch mal zu überdenken, dass es in diese Richtung, glaube ich, gehen sollte. Also eine Mischung von letzten Endes planerischer Aufgabe, konzeptionellen Aufgaben, Gefahrenabwehrpläne bis hin zu operativen Umsetzungen in einem dann zu definierenden gemeinsamen Einsatzstab. Und das glaube ich können Bund und Länder gemeinsam vereinbaren.

Wie bringt das THW sich in dieses Kompetenzzentrum ein? Ist natürlich klar: Wie alle anderen Akteure auch – mit seiner Fachkompetenz! Aber ich glaube, was für uns noch mal bedeutend ist: Das THW ist ja auf allen Ebenen vertreten – in Bund, Ländern, auf kommunaler Ebene. Ich glaube, die Verzahnung spricht noch mal dafür, dass genau an diesem Punkt, an diesem gemeinsamen Kompetenzzentrum auch an gemeinsamen Planungen gearbeitet werden kann. Keiner wird sozusagen mit seinen Kompetenzen übergangen, alle werden sie dort entsprechend mit berücksichtigt. Ich will an dieser Stelle einfach auch ein Beispiel nennen, weil Herr Reuter das vorhin erwähnt hat, mit den „Laboren 5000“: Diese Dinge, diese Labore, die sinnvoll sind, werden entwickelt aus betreuungs-technischer Sicht. Aber wer macht letzten Endes

die Umsetzung der technischen Infrastruktur? Und da setzen im Grunde genommen die Hilfsorganisationen, die hier beteiligt sind, auf die Beteiligung des THW. Das kommt aber letzten Endes dann in der weiteren Ausarbeitung dieses Konzeptes erst zum Tragen. Und das würde aus meiner Sicht durch so ein gemeinsames Kompetenzzentrum in Zukunft verhindert werden. Dann sind die Akteure schon von vornherein an einem Tisch und wir müssen nicht an der einen oder anderen Stelle nachjustieren. Wir müssen auch keine Doppelstrukturen in Bezug auf Lagerhaltung einrichten – das wird aus meiner Sicht dann schon von vornherein beseitigt.

Letzter Punkt von mir: Natürlich haben wir glaube ich als THW eine sehr große Expertise, wenn es um internationale Katastrophenhilfe geht, aber auch Katastrophenhilfe im Sinne des Europäischen Katastrophenhilfverfahrens. Wir stellen immerhin die meisten Einheiten in dem Freiwilligenpool der EU als Bundesanstalt in diesem Bereich. Und hier glaube ich können wir auch für die Stärkung dieser Kapazitäten im internationalen Bereich unseren Beitrag leisten. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Friedsam, vielen Dank. Herr Dr. Götz, bitte.

SV **Dr. Alexander Götz** (Vors. Arbeitskreis V, IMK): Vielen Dank.

Ich bin ja gefragt worden – auch in Anbetracht der Arbeitsweise in der MPK – warum wir noch keinen – ich nenne es mal – föderalen Krisenstab haben? Sie werden es mir nachsehen, dass ich als Vertreter der Länder keine Beurteilung der Arbeit der Ministerpräsidentenkonferenz vornehme, aber auch ohne das kann ich sagen, dass ich die Kritik an der Funktion der Ministerpräsidentenkonferenz in dieser Lage so auch in der Sache nicht teilen kann, da ich glaube, dass die Ergebnisse, die dort erzielt worden sind, im Sinne des föderalen Krisenmanagements und einer Koordination, sich über die Dauer der Pandemie eigentlich bewährt haben.

Aber ich komme noch einmal zurück zur Frage im engeren Sinne. Warum haben wir keinen föderalen Krisenstab? Ich glaube, da gibt es zunächst eine ganz einfache Antwort darauf: Wir haben es bislang in Deutschland immer geschafft, mit den vorhandenen Instrumentarien, die übrigens auch solche Krisenstrukturen wie die Interministerielle Koordinierungsgruppe, die ja vorgesehen ist und die auch



aufgerufen werden kann, durchaus mit dem bisherigen Instrumentarium klargekommen sind. Ich kann mich noch sehr lebhaft an die Flüchtlingsunterbringung 2015/2016 erinnern. Damals war ich in Niedersachsen dafür zuständig. Wir haben auch den Nordverteiler damals organisiert – innerhalb weniger Tage in permanenter Abstimmung mit dem Bund – und das hat funktioniert! Eben ist von Herrn Friedsam das Beispiel des Havarie-Kommandos genannt worden. Ich kenne das deshalb, weil das natürlich Niedersachsen als das Land mit der meistbefahrensten Küste in besonderer Weise betrifft. Das Havarie-Kommando ist eine vertragliche Vereinbarung, für komplexe Schadenslagen hat das Havarie-Kommando ein Eintrittsrecht und die Länder und der Bund kuratieren es gemeinsam. Es ist de facto eine Gemeinschaftseinrichtung. Ich lasse jetzt mal für die Verfassungsjuristen unter uns die Frage weg, ob es sich um eine Mischverwaltung handelt oder nicht. Wenn man sie für erforderlich hielte, müsste man sie grundgesetzlich herbeiführen. Ich glaube aber – und da gebe ich Herrn Friedsam recht – man könnte auch zunächst auf vertraglicher Ebene solche Dinge regeln. Ich möchte aber an dieser Stelle auch noch eines betonen: Auf Bundesebene, aber auch auf Landesebene und in den Kommunen, arbeiten derzeit viele hundert Kolleginnen und Kollegen im täglichen Krisenmanagement, und die stimmen sich auch ab. Dass wir quasi vollkommen orientierungslos in einer unübersichtlichen Organisation gefangen dahin schlittern würden, entspricht – und das zeigen ja auch die Ergebnisse – nicht den Gegebenheiten.

Sie fragten auch, was könnte man besser machen? Ich habe das eben schon genannt: Grundsätzlich haben wir formal, aber auch in der Sache, entsprechende Koordinierungsmechanismen. Wir haben es in der Krise bereits geschafft, ad hoc auch solche Strukturen zu bilden, wie zum Beispiel für die Patientenverlegungen. Da haben wir, Niedersachsen war unmittelbar betroffen, weil wir aufnehmendes Land waren im Nordverteiler, auch etliche Verlegungen mitorganisieren können. Das zeigt, dass wir ad hoc dazu in der Lage sind, entsprechende Strukturen zu bilden. Aber – und das hat ja auch die IMK zum Beispiel im Dezember in einem ausführlichen Bericht deutlich gemacht – es ist natürlich vernünftig, auf der Basis dessen, was wir haben, gemeinsame Strukturen vorzu-

denken und so etwas wie Führungsstrukturen/Stabstrukturen für eine nationale Krise vorzusehen. Das setzt aber natürlich auch voraus, dass entsprechende Stabstrukturen über die Ressorts hinweg funktionieren. Und das ist nicht nur eine Frage, die sich auf Landesebene stellt, sondern die sich insbesondere auch auf Bundesebene stellt. Und entscheidende Aufgaben, die man dabei bewältigen muss, müssen dann auch ergriffen und in der Verantwortung wahrgenommen werden. Ich nehme mal das Thema persönliche Schutzausstattung. Hier ist mehrfach gesagt worden, hier bedürfte es einer nationalen Vorsorge. Ich kann mich sehr lebhaft an das letzte Jahr erinnern. Hätten wir als Länder nicht unmittelbar und sehr beherzt Beschaffung betrieben, hätten wir ein Problem gehabt! Das gilt übrigens auch für die Kommunen, die das parallel zu uns auch getan haben. Ich möchte es mal so formulieren: Es war nicht von vornherein ausgeschlossen, dass der Bund dies auch hätte tun können.

Was ich damit sagen will, ist nicht eine einseitige Kritik an den Bund gerichtet, sondern bei allem Modernisierungsbedarf, den wir haben, sollten wir nicht den Fehler machen, die unbestreitbaren Vorteile des föderalen Systems auszuhebeln. Wenn sich viele auf den Weg machen, ist das nicht per se schlecht – das zeigt sich übrigens beim Thema Vorhaltungen. Und nur weil wir – das ist ein Verbesserungsbedarf, dem ich ausdrücklich zustimme – nur weil wir nicht einen vollständigen Ressourcenüberblick haben, sollten wir nicht die Verantwortung zur Organisation dieser Ressourcen zentralisieren. Wenn uns dort etwas fehlt und an die Wand läuft, haben wir gar nichts! Der Föderalismus ist im Grunde genommen die gewachsene Redundanz unseres Systems und deswegen unsere Stärke. Ich gebe deswegen Herrn Voss ganz ausdrücklich recht: Es geht nicht darum, mehr directionale Beziehungen, wie Herr Schuster das eben meinte, ins System einzuführen – nicht, dass ich ihn so verstanden hätte, er nannte nur das Prinzip „directionale Führung“ –, sondern wir müssen zu einem besseren Modus gemeinsamer Führung kommen. Dafür brauchen wir Strukturen. Es ist auch sinnvoll gemeinsame Stabstrukturen aus den Lehren, die wir bislang gezogen haben, vorzudenken und gemeinsam aufzubauen. Das HK (Havarie-Kommando) kann ein Beispiel sein, aber es wäre verfehlt, und das lernen wir auch aus den Krisen, die wir in den letzten Jahren hatten, wenn wir das



dann zurückführen auf eine zentrale Entscheidungskompetenz an einer Stelle, wo man die auch immer ansiedeln mag. Das Thema Waldbrand zeigt das im Übrigen: Wir haben es beim Thema Waldbrand bislang in Deutschland aufgrund unserer Strukturen – und das sind in der Fläche verankerte, massive Personal- und Technikressourcen, die wir auch länderübergreifend solidarisch einsetzen können – gut gemeistert. Eine zentrale Entscheidungskompetenz hätte uns bei den Lagen der letzten Jahre gar nicht weitergebracht.

Also was ich damit sagen möchte ist mit Blick auf die Frage, Frau Lindholz, die Sie mir gestellt haben: Können wir oder sollten wir einen gemeinsamen Führungsstab des Bundes und der Länder haben? Entsprechend dem, was auch in dem IMK-Bericht steht, sind wir glaube ich als Länder einer solchen Diskussion durchaus offen gegenüber eingestellt. Es muss nur sichergestellt sein, dass diese Strukturen aufwachsen, lagebedingt definiert sind und eine gemeinsame Systematik besitzen, die Zusammenarbeit in den Vordergrund rückt und die Koordination, und nicht sich in der falschen Sicherheit wiegt, dass man durch eine Verlagerung der Entscheidungskompetenz für spezifische Lagen nach oben diese per se besser bewältigen könnte. Damit würden wir auf eine entscheidende Stärke, nämlich die Resilienz und Redundanz unseres Systems, verzichten. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Dr. Götz. Es ging auch gar nicht darum, den Föderalismus aufzukündigen, aber das Störgefühl das habe nicht nur ich, dass da irgendwas in den letzten Monaten nicht so gut gelaufen ist. Deswegen finde ich es extrem wichtig, dass man neben dem, was gut läuft – und sicherlich will ich nicht vor Ort die Dinge regeln, das können die Landräte zum Beispiel besser und auch die Länder können vieles besser. Aber das Störgefühl ist ja nicht nur bei mir aufgekommen. Und ich glaube, es ist wichtig, dass man das, was nicht funktioniert hat, auch schonungslos offenlegt und auch sagt, wie kommt das beim nächsten Mal **so** nicht mehr vor, ohne dass man jemandem Kompetenzen wegnehmen will. Aber irgendwas hat ja doch nicht immer ganz so rund funktioniert.

Herr Professor Gusy, bitte.

SV Prof. Dr. Christoph Gusy (Universität

Bielefeld): Ausgangspunkt zahlreicher Fragen war: Wir haben kein Erkenntnisdefizit, sondern ein Handlungsdefizit. Tatsächlich, wir haben ja jede Menge Erkenntnisse, keine Frage! Die ganzen Grün-, Weiß- und sonstigen Bücher, die hier zitiert worden sind, die zeigen schöne Erkenntnisse auf. Und die sind wichtig und richtig. Es ist nur relativ wenig aus ihnen gefolgt. Umgekehrt hat Herr Voss natürlich schön gezeigt: Natürlich setzen auch Erkenntnisse immer Entscheidungen, immer Handlungen voraus, nämlich dafür, irgendwo zu investieren und die entsprechenden Einrichtungen zu schaffen. Beides hängt also unmittelbar miteinander zusammen.

Wir müssen sehen, Katastrophenmanagement wird in der öffentlichen Diskussion in Deutschland weitgehend dethematisiert. Wenn keine Katastrophe ist, dann ist das auch kein Thema, dann nimmt man die entsprechenden Dinge nicht zur Kenntnis. Herr Voss könnte klar erklären, warum das der Fall ist, weil es seine Fachlichkeit ist, sowas zu erklären und deshalb verzichte ich darauf, ich will nur kurz darauf hinweisen.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang aber Folgendes: Nur, wer zuständig ist, darf auch mit anderen bei dieser Aufgabe zusammenarbeiten. Es genügt nicht der bloße Wille zur Zusammenarbeit, wie Herr Friedsam das in manchen Äußerungen so ein bisschen nahe legte. Man muss auch überhaupt erst mal in die Aufgabe involviert sein. Wenn das nicht der Fall ist, dann kann man auch mit keinem anderen zusammenarbeiten. Wer nichts darf in einem bestimmten Bereich, der darf da auch nicht zusammenarbeiten. Das müssen wir in dem Zusammenhang hier deutlich sehen und wir müssen eben insbesondere sehen, dann stellt sich die Frage danach – was darf der Bund, darf der auch mitwirken? Und die stellt sich gesetzgeberisch, die stellt sich Gesetzesausführend und die stellt sich natürlich dann auch kooperierend, also ob mit den Ländern oder anderen Trägern kooperieren? Das setzt immer eine Handlungszuständigkeit voraus. Das geltende Recht ist kurioserweise so angelegt, dass es eher dazu dient, den Bund und seine Einrichtungen von zentralen Aufgaben des Katastrophenschutzes fernzuhalten. Das hat bestimmte historische Traditionen, warum das so ist. Ich halte diese historischen Traditionen nicht mehr für berechtigt, aber die rechtspolitischen Konsequenzen daraus sind noch nicht in allen



Punkten gezogen worden. Das betrifft auch die Frage der Zusammenarbeit mit der Bundeswehr, die in diesem Zusammenhang hier ein bisschen vertieft werden könnte – also die Frage, wo kann die Bundeswehr hier sinnvollerweise tätig werden und was kann man auch von der Bundeswehr verlangen? – dass dies vertieft erörtert werden könnte. Ich sage es mal so. Ich sage aber ganz bewusst auch, es gibt natürlich auch Leute, die das möglicherweise nicht wollen und mit denen müsste man sich dann auseinandersetzen.

Wenn man den Bund stärker involvieren will, und da spricht etwas dafür, dann darf man das nicht als Trick des Entweder/Oder sehen – nur der Bund oder nur die Länder oder nur die Gemeinden oder nur die Hilfsorganisationen –, sondern es kann nur eine geteilte Zuständigkeit sein. Eine geteilte Zuständigkeit – das hat ja eben hier auch Herr Götz schon ganz schön dargelegt – zwischen Bund und Ländern in dem Zusammenhang. Und das wiederum heißt, dass hier natürlich jede Stelle zunächst einmal beobachtend tätig werden muss. Sie kann also hier beobachten, Informationen erheben und sammeln, das ist das Wichtigste. Das Weitere sind Unterstützungskompetenzen, das heißt, die höhere Stelle kann unterstützend tätig werden, wenn sie sieht, die unteren kommen nicht gut klar. Das können ja auch einzelne untere Stellen sein, die nicht gut klarkommen. Wenn einzelne Bundesländer das können, ist es gut, wenn andere es nicht können, dann können die „von oben“ Hilfe beanspruchen. Das ist ja schon mal was. Und das Dritte wäre dann die Frage nach Anweisungskompetenzen. Anders ausgedrückt: Wenn einzelne Länder es zwar nicht können, aber keine Hilfe beanspruchen, dann ist zu überlegen, ob der Bund ihnen gegebenenfalls mit sanftem Druck die eine oder andere Hilfe „von oben“ hier dann aufdrücken kann, um die Sache gegebenenfalls zu verbessern. Das setzt natürlich voraus, dass hier ein Entscheidungssystem entsteht, in dem nicht jedes Bundesland die volle Vetokompetenz hat, sondern in dem die Länder angemessen berücksichtigt werden, aber eben auch gesichert ist, dass Länder, die es nicht so gut schaffen, dann also auch entsprechend unterstützt werden können – mit sanftem Druck oder auf ihren Wunsch.

Die Frage, die sich als Folge stellt, ist dann, wie man das auf der Bundesebene organisieren kann. Da gibt es allerdings verschiedene Modelle. Die

einen hier unter uns sprachen also vom kooperativen Föderalismus und Gemeinschaftsaufgaben, Artikel 91a des Grundgesetzes. Andere sprechen von der Zentralstelle nach Artikel 87 Absatz 1 des Grundgesetzes – da sind die erwähnt. Wieder andere sprechen von Bund-Länder-Vereinbarungen – ich sage mal so – eher freiwilliger Art. Das sind zunächst einmal wichtige Begriffe, die kooperative Zuständigkeiten andeuten und deshalb meines Erachtens in die richtige Richtung gehen. Ich sage nur, das sind zunächst einmal auch nur Begriffe. Und das bedeutet, man muss sich immer klar machen, wie man diesen Begriff füllt. Die Rechtsprechung hat diese Begriffe nicht sehr gefüllt, sondern gesagt, das müssten die Beteiligten untereinander machen, das müssen die durch Vereinbarungen oder durch Gesetze regeln. Und dann kommt es letztlich darauf an, wie diese jeweilige verfassungsrechtliche – ich darf mal sagen – Hülse hier mit Gesetzlichkeiten gefüllt wird.

Man kann dann überlegen, ob man das BBK stärken sollte. Das BBK ist verfassungsrechtlich verdammt schwach – Entschuldigung – sehr schwach abgesichert. Fast jede seiner Aufgaben ist grundgesetzlich durchaus sehr umstritten. Und wenn die irgendetwas Neues machen wollen, dann kann man als erstes damit rechnen, dass verfassungsrechtlicher Gegenwind kommt. Da ist eine gewisse verfassungsrechtliche Stärkung sinnvoll, ganz egal, ob man sie dem BBK zukommen lässt oder anderen Stellen, die solche Einrichtungen wahrnehmen. Es muss eben nur deutlich werden, dass die Bundesbevölkerungsschutzkompetenzen hier gestärkt werden können, bei welcher Behörde auch immer. Und das setzt sich dann fort, wenn wir eben sagen, das sind nur Worte: kooperativer Föderalismus, Gemeinschaftsaufgabe und so weiter. Das setzt sich natürlich fort auf der Ebene der Informationen, der Ressourcen und des Wissensmanagements, also der Frage, wer hier von wem welche Informationen verlangen darf. Das sind Ausgestaltungsfragen, die wichtig sind, die allerdings eben nur dann sinnvoll sind, wenn auch alle Beteiligten verfassungsrechtlich überhaupt im Boot sind. Denn nur, wer tätig werden darf, darf auch kooperieren. Besten Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Dann kommen wir jetzt zu Herrn Schuster und dem Strauß an Fragen.



SV **Armin Schuster** (Präs. BBK, Bonn): Der ist eigentlich sehr groß, ja. Frau Vorsitzende, ich fange mit Ihnen an. Der Bundesinnenminister hat uns schon enormen Druck gemacht. Den erhöhe ich jetzt gleich, wenn ich Ihre Frage beantworte: Was können wir tun, damit wir in zwei Jahren nicht wieder hier sitzen? Der Druck war – ich sage es mal in meinen Worten – vielleicht auch durch die normative Kraft des Faktischen, als Dienstleister Vorschläge zu unterbreiten, wie man aus dieser Pandemie praktisch schon in stürmischer See die lessons learned identifiziert, daraus Reformvorschläge macht und sie jetzt auch schon umsetzt. Ich habe den klaren Auftrag, jetzt auch schon umzusetzen und auf nichts zu warten. Das heißt, ich kann nicht auf den Gesetzgeber warten, der jetzt ohnehin ein Problem hat, dadurch dass die Periode endet. Ich kann jetzt nicht stehen bleiben, weil ich keine – Professor Gusy möchte ich auf gar keinen Fall widersprechen –, weil ich diese Position habe, die ich habe, also versuche ich es – Herr Friedsam hat das in vielen Worten beschrieben, sehr gut sogar – ich versuche, durch dieses kooperative Element, bevor gesetzliche Notwendigkeiten überhaupt zutage treten, mal zu testen: Können wir mit Bordmitteln im Wege der Kooperation Dinge überwinden, die bisher nicht klappen? Wenn Sie also wissen wollen, was müssen wir hier tun, um in zwei Jahren nicht immer noch hier zu sitzen? Sie müssen einfach das Gleiche tun wie der Minister: Uns scharf beäugen, wie klappen diese Reformschritte. Dann wird der Druck noch höher für mich und meine Mitarbeiter, aber das halten wir aus.

Das Kompetenzzentrum ist das Ergebnis nicht einer Idee des BBK, sondern der Gespräche mit vierzig beteiligten Organisationen – praktisch jeder der Sachverständigen war mit mir in langen Interviews, wir haben vierzig Organisationen interviewt. Wir haben praktisch den Ausschuss vorher schon einmal abgewickelt, unter uns. Und da war das Kompetenzzentrum vielleicht nicht als Begriff, aber als Bild ganz klar im Raum. Weil alle sich einig sind – und ich erlebe es jetzt, wir gehen jetzt in die Konzeptionierung – es gibt kein Überstülpen durch das BBK, sondern wir versuchen – wir haben natürlich eine Idee – aber wir versuchen, mit unseren Stakeholdern, mit den Schlüsselpartnern eine gemeinsame Konzeption zu erstellen, nicht des Kompetenzzentrums BBK, sondern eines Kompetenzzentrums beim BBK – großer Unterschied! Denn daraus könnte das entstehen, was Herr

Friedsam beschrieben hat mit der maritimen Lösung, mit dem Havarie-Kommando.

Ich weiß nicht, was entsteht, und ich lasse die Dinge mal laufen jetzt. Wir machen design thinking. Ich weiß nicht, was am Ende rauskommt, aber wir haben alle ein festes Ziel, die Partner zusammenzubringen. Weil ich dann glaube – ich könnte jetzt eine gesetzliche Meldepflicht fordern, Herr Abgeordneter Hartmann, „Woran sind Sie gehindert?“ Ja, es gibt nur eine Meldepflicht im Krieg, § 17 ZSKG (Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz), nicht im Frieden! Also leiden wir brutal im gemeinsamen Melde- und Lagezentrum des Bundes und der Länder darunter, dass wir wenig wissen, weil uns auch nichts mitgeteilt wird. Ich glaube einfach – darf ich das so sagen als Ex-Polizist nach dem Stockholm-Syndrom –, wenn alle Partner mal lange genug in Lengsdorf mit mir und meinen Leuten zusammen arbeiten, dann entdecken die auch selbst, wie gut das wäre, ein 360-Grad-Lagebild zu haben, sektoral wie föderal, weil sie alle mit am Tisch sitzen. Ob ich nachher noch ein Gesetz brauche, weiß ich gar nicht. Vielleicht reicht die Einsicht, dass es für jede Landesregierung, für die Bundesregierung, für jede HiOrg gut ist, so ein Lagebild zu haben. Reicht die Einsicht nicht, können Sie über Gesetze reden, nachdem Sie beobachtet haben, wie gut es klappt.

Unser Programm erschöpft sich, Herr Abgeordneter Hess – Sie haben mich zwar nicht gefragt, aber ich antworte trotzdem mal – das Programm erschöpft sich nicht in diesem Kompetenzzentrum, sondern in acht Punkten – das sind schätzungsweise 20 bis 25 Projekte. Eins davon ist – Antwort an Frau Vorsitzende, wir wollen lessons-learned-Behörde sein, generell für Krisen, und haben damit jetzt auch schon begonnen, zusammen mit Professor Wieler und dem RKI – auch einer unserer Schlüsselpartner – diese Krise aufzuarbeiten.

Und dritter Aspekt: Mein Haus hat keine Arme und Beine, aber viel Kopf – wir können nicht operativ ausrücken. Aber wir haben eine große Nähe jetzt schon immer zur Wissenschaft und möchten die intensiv ausbauen. Ich glaube, das Thema interdisziplinäre Grundlagenforschung/angewandte Forschungspraxis ist etwas, was wir noch viel, viel stärker forcieren können mit dem BBK. Deshalb – das richte ich mal an alle Abgeordneten – wir brauchen Anschubfinanzierung, und wenn Sie diese Woche Nachtragshaushalt machen, hm, gut.



Herr Abgeordneter Wendt: das „vergessene Amt“? Das ist vorbei. Das ist vorbei, da kann ich auch gar nichts dafür, das hat mit mir überhaupt nichts zu tun. Ich nehme mal den Bundesinnenminister a. D. Thomas de Maizière mit dem von ihm zu erleidenden Bashing wegen der Notfallliste 2016. Heute ist das bei uns der Renner. Kommt Minimum im Schnitt dreimal pro Woche in den Zeitungen. Wir können es heute vermarkten, auch über Twitter, und werden nicht als Panikmacher beschimpft, als ... ich wiederhole die Worte nicht. Es ist eine völlig andere Wahrnehmung da. Und ich glaube, das gilt für Medien, das gilt für Politik, das gilt übrigens auch für Regierungen. Deshalb sind diese acht Punkte, die wir jetzt erstellt haben, letztendlich ein Konzentrat all dieser Rückmeldungen.

Und Herr Abgeordneter Hartmann: „Woran sind Sie gehindert?“ Ich glaube, wir waren daran gehindert, dass dieses Amt eine ganz merkwürdige Wahrnehmung hatte. Und jetzt muss ich ja mea culpa machen – ich war vorher Obmann der Unionsfraktion und Mittäter! Ich gestehe das. Es ist eine gravierende Disbalance gewesen zwischen dem Bereich der polizeilichen Gefahrenabwehr und dem Bereich der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr, und das wird glaube ich gerade korrigiert – das ist sehr gut für uns. Und ich spüre überhaupt keinen Stress mit irgendjemand, alle haben plötzlich den Eindruck, wir tun etwas Richtiges, wenn wir das BBK stärken. Und das genießen wir auch, obwohl es jetzt schwer ist für uns. Ich glaube, dass der schwierigste Teil ist – ich gehe einmal auf den Bund – uns kennenzulernen. Hat man das mal, dann sind die meisten überrascht über die Kompetenzen, die da sind. Auch die Bundesressorts – es ist richtig gesagt worden – unser Aufgabenportfolio reflektiert auf viele Ressorts. Ich muss mich nicht beklagen, dass das BMI mich nicht benutzt, aber das könnten auch viele andere Ressorts. Der § 2 BBK-Gesetz sieht das vor. Dann muss ein anderes Ressort eine Bitte an das BMI richten, dann werden wir beauftragt, für das BMG, für das BMEL oder wen auch immer, zu arbeiten. Das fand nicht im ausreichenden Umfang statt, das ändert sich gerade. Ich hoffe auch, dass sich das etablieren kann in Richtung der Länder, in Richtung der Hilfsorganisationen muss ich es ausdrücklich nicht, also sympathischere Partner kann ich mir gar nicht vorstellen als die fünf. Und das THW sitzt mit mir zusammen, ich glaube, wir kriegen das mit dem Kompetenzzentrum sehr gut hin.

Und deshalb, Frau Abgeordnete Bubendorfer-Licht, glaube ich auch, dass die Zeiten vorbei sind, dass niemand mehr LÜKEX oder Risikoanalyse ernst nimmt. Ich hatte noch als Anfänger Sorge, dass der Deutsche Bundestag eine von uns abgegebene Risikoanalyse „Erdbeben Kölner Bucht“, haben wir im Sommer letzten Jahres abgegeben, Ende November/Anfang Dezember veröffentlicht, und ich dachte: „Um Gottes Willen, jetzt kommen wir mitten in der Pandemie in Nordrhein-Westfalen mit einem Erdbeben – was mögen die denken?“. Eine Woche später klirrten die Gläser in Köln in den Schränken. Auf der Richterskala war es eine knappe Drei. Jeder konnte es spüren. Wir haben Anfragen gehabt wegen unserer Risikoanalyse – das Thema ist glaube ich vorbei.

Im Gegenteil: Wir sind mit der Bundeswehr in einem intensiven Austausch, um jetzt eine Risikoanalyse zu machen zum Thema „Hybrid“, um viel mehr Szenarien-Technik anzuwenden, viel mehr Planspielhaftigkeit anzuwenden. Wir wollen, wie das Grünbuch ZOES (Grünbuch zur öffentlichen Sicherheit), Herr Abgeordneter Dr. Hahn – das ist ein Musterbeispiel, wie man szenarienhaft und planspielhaft zum Beispiel die Dürre durchspielt in einem Positivszenario: Wie wäre es, wenn Deutschland es super händelt? Daran nehmen wir uns auch ein Beispiel – so wollen wir jetzt auch „Hybrid“ durcharbeiten, um unsere Fähigkeitsanalyse zu machen.

Das muss ich erklären, Frau Abgeordnete Bubendorfer-Licht, die Nationale Reserve sind drei Schritte. Die Konfiguration, das Design, was muss ich für welche Krise vorhalten, für welche Verletzungsfolgen? Das ist Job des BBK mit dem BMG zusammen, das zu designen. Der zweite Schritt ist die komplette Frage der Beschaffung, kaufmännisch, rechtlich, steuerrechtlich, zollrechtlich – nicht Job des BBK. Möchte ich nicht haben, habe ich keine Kompetenzen. Und der dritte Bereich, da gucke ich Herrn Friedsam an, jetzt geht es um die komplette Frage der Vertriebslogistik. Das könnte THW sein, das weiß ich nicht, wie die sich entscheiden, ich vermute: ja. Deshalb müssten Sie diese Frage, wann werden diese Lager ..., an Herrn Friedsam richten. Wir fühlen uns verantwortlich dafür, dass dieses Land das Richtige bevorrätet für jedwede Krise, die wir erahnen können, und zwar in jedem Ressort. Da hoffe ich auf einen Kabinettsauftrag, Prototyp BMG läuft.



Zu Rechtsgrundlagen haben wir nichts gesagt – das habe ich erklärt, warum. Wir haben eine Meinung, aber Sie haben nur noch sechs Wochen Legislaturperiode. Wenn es wieder relevant wird, so im Oktober, glaube ich, äußern wir uns auch.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ja, sehr schön! Dann kommen wir jetzt noch zu Herrn Professor Voss.

SV **Prof. Dr. Martin Voss** (Institut f. Sozial- u. Kulturanthropologie, Berlin): Ja, Herr Dr. Hahn, ich danke Ihnen für Ihre zwei Fragen.

Das war zunächst einmal die Frage, wie Zuständigkeiten auf den unterschiedlichen Ebenen föderal besser erkennbar und operable gestaltet werden können. Da müsste ich jetzt einen weiten Teil der Frage an Herrn Gusy abgeben und beschränke mich strikt auf meinen Kompetenzbereich mit meiner Antwort. Ich fange mal mit der Erkennbarkeit an. Daran hängt zum Teil dann auch die Operabilität. Zu wenig Berücksichtigung findet meines Erachtens neben der formalen die ganze Wahrnehmungsseite. Wie der Bevölkerungsschutz von der heterogenen Öffentlichkeit und auch den Akteuren in den Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS), die täglich darin involviert sind, wahrgenommen wird, das wird in einer komplexen Krise zu einem ganz zentralen Faktor und nicht irgendwie was Beiläufiges oder sowas, wo man sich auch noch darum kümmern könnte, wenn man Zeit dafür hat, sondern es ist ein wichtiger krisenrelevanter Faktor. Wenn die Akteure nicht verstehen, wer und warum wie handelt, dann führt das zu Legitimationsdefiziten und einer Vertrauenskrise, selbst dann, wenn eigentlich alle professionellen Akteure der Sache nach korrekt arbeiten!

So wird aber im Bevölkerungsschutz eben nicht gedacht. Im Grunde ist die Bevölkerung, sind die heterogenen Menschen noch immer weitgehend eine Black Box, was wir im Moment auch daran sehen können, wie ich meine, wie wenig differenziert zum Beispiel in besondere Bevölkerungsgruppen und Milieus hinein kommuniziert wird. Ich glaube, das sehen wir übrigens auch inzwischen in den Infektionszahlen, dass wir da ein großes Defizit haben, gezielt spezifische Gruppierungen in der Bevölkerung zu adressieren. Da sind wir nicht differenziert genug. Bei den Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben geht es um Zuständigkeitsregelungen und

Fachkompetenzen – wiederum hat Herr Gusy das eben dargestellt –, aber kaum darum, wie diese jeweils in der breiten Öffentlichkeit und bei den Akteuren ankommen. Das hat alles seinen Grund und ist richtig und auch nachvollziehbar. Aber die Wahrnehmung ist eben auch wichtig, weil am Ende überall, auch in den BOS, Menschen miteinander zusammenarbeiten. Also ganz normale Alltagsmenschen, die dann eben auch noch in ihre Behördenrolle reingehen. Wenn die sich nicht irgendwie auch stimmungsmäßig treffen, dann kann es auch in der Praxis nicht gut klappen.

Die Nachvollziehbarkeit muss also mitgedacht werden als ein wichtiger krisenrelevanter Faktor, denn wenn man das nicht tut, dann wird sich das am Ende über Wahlen bemerkbar machen. Es ist schon sehr viel passiert in Sachen Transparenz, was hier meines Erachtens ein Schlüssel ist, aber da geht noch mehr. Insbesondere Beratungs- und Entscheidungsprozesse müssen nach meinem Empfinden noch nachvollziehbarer werden, um die Bevölkerung nicht zu verlieren. Und da ist meines Erachtens weniger zu verstecken, vielmehr ist noch deutlicher zu zeigen, wie kompetent Politik, Behörden und Organisationen in Deutschland eine Krise managen können. Sie können es. Ich habe verschiedene internationale Forschungsprojekte, auch zum Pandemiemanagement. Das ist sehr heilsam. Wenn man dann nämlich wieder zurückguckt, dann sieht man, was alles gut läuft – und da könnte ich lange drüber reden! Also man kann es hierzulande, man muss es vielleicht viel mehr sichtbar machen und darf sich da auch mal auf die Schultern klopfen.

Zur Bestimmung der Schnittstelle Bevölkerungsschutz-Gesundheitswesen – da scheint mir notwendig, das nationale Krisenmanagement als solches weiter auszubuchstabieren. Es gibt eine Tendenz, so meine ich, dass sich zwischen Zivil- und Katastrophenschutz Mittelwege ausbilden – sozusagen ein muddling through. Also man vermeidet das eine oder das andere und findet neue Wege. Das ist vielleicht ganz funktional, es erhöht die Flexibilität, und das kann durchaus gut so sein, birgt aber auch meines Erachtens das Risiko einer Erosion der etablierten Strukturen. Da sehe ich einen gewissen Diskussionsbedarf.

Zweite Frage war nach den Mängeln und Schwächen des gesundheitlichen Bevölkerungsschutzes bei der aktuellen Krise und was war auch gut? Zum Guten habe ich schon einiges gesagt,



komme ich trotzdem noch einmal darauf. Ich forsche mit verschiedenen anderen Ländern – habe ich gesagt – und man sieht dann eben besser, was hierzulande gut läuft. Vieles hat bei uns sehr gut funktioniert, auch dort, wo die Ressourcen seit den 1980er Jahren verknappt wurden, wie etwa im Gesundheitswesen. Läuft trotzdem noch alles auf einem sehr hohen professionellen Niveau. Der Aufbau des Corona-Behandlungszentrums in Berlin etwa wurde international bestaunt, weil es gelang, hier auf allerhöchstem Anspruchsniveau Zusatzkapazitäten aufzubauen.

Aber es hat sich nach meiner Einschätzung auch gezeigt, dass vieles hakt, weil der hohe Anspruch nicht überall zu halten ist, weil die Ressourcen einfach doch fehlen. Die Situation der Pflegekräfte ist da ja nur ein besonders sichtbares Symbol, wie ich meine. Prekäre Arbeitsverhältnisse, höhere Belastung im Job, Zweit- oder Drittjobs, mehr ältere Menschen, die betreut werden müssen und so weiter. Das nimmt natürlich Pufferkapazitäten in einer Gesellschaft. Viele Menschen sind schon ohne Krise am Limit – und das ist eine Schwachstelle im System! Da müssen wir meines Erachtens genauer hinschauen und diese Effekte in Bezug auf die gesellschaftliche Resilienz gegenüber Krisen und Katastrophen differenzierter analysieren. Das findet nach meinem Empfinden bisher nicht statt, wäre aber für einen präventiven Ansatz wichtig, das eben im Zusammenspiel auch miteinander zu bewerten.

Insgesamt – das ist mein Abschluss dazu – sagt der Forschungsstand: Das kann man so verallgemeinern, dass die Bekämpfung von sozialer Ungleichheit und Armut die wichtigsten Faktoren zur Resilienzsteigerung gegenüber Krisen und Katastrophen sind. Allerdings ist damit natürlich noch nicht gesagt, welcher Weg dafür der Beste ist. Das ist eben Sache von Ihnen. Ich gebe den Ball damit zurück.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Und wir sehen, wie schnell zweieinhalb Stunden ins Land gehen. Wir schaffen es nicht für eine weitere Fragerunde.

Der Ausschuss ist noch nicht ganz am Ende mit der Bearbeitung dieses Themas in dieser Legislaturperiode. Wir werden auf jeden Fall noch einen Termin und einen Besuch in Bonn machen und die ein oder andere hier anwesende Behörde besuchen.

Ich hätte jetzt vorgeschlagen, wenn einer der Herren Sachverständigen noch einen Punkt hat, den er an uns adressieren möchte, die Gelegenheit dafür zu nutzen. Ich will nichts mehr aufzwingen.

Wenn das nicht der Fall ist, dann würde auch ich mir wünschen, weil mir das Thema wirklich auch ein Herzensanliegen ist, wenn wir es jetzt nicht schaffen, den Schwung aufzunehmen, wann denn dann? Dass auch der Ausschuss – in welcher Besetzung auch immer – in der nächsten Legislaturperiode das Thema auch mit Anhörungen, die auch dieses Mal fraktionsübergreifend angeregt worden sind, weiterführt, weil ich glaube, das ist auch ein Mittel, ein wichtiges Mittel, um Abgeordnete und Fraktionen immer wieder auf Stand zu bringen und an diesem Prozess mitzuarbeiten und festzuhalten. Das fände ich ein ganz, ganz wichtiges Instrument. Der eine oder andere, der danach wieder hier sein wird, der mag das vielleicht auch mit anstoßen. Wie gesagt, wir werden noch mal einen Besuch in Bonn machen. Und ich möchte Ihnen noch mal allen danken von Herzen für Ihr Kommen, für Ihre Stellungnahmen, und wenn es im Nachgang auch noch etwas gibt, was Sie dem Ausschuss mit auf den Weg geben wollen: Immer und jederzeit!

Ich wünsche Ihnen ansonsten für Ihre Arbeit weiterhin alles Gute und auch noch mal herzlichen Dank an all Ihre Institutionen und Mitarbeiter, und damit meine ich die hauptamtlichen und die ehrenamtlichen, weil auch die hauptamtlichen viel, viel leisten müssen, viel mehr als in üblichen Zeiten, dass Sie diesen Dank einfach auch noch mal von uns in Ihre Institutionen geben. Ja, ich wünsche Ihnen eine gute Woche, eine gute Zeit und wir bleiben im Gespräch. Dankeschön.

Schluss der Sitzung: 16:28 Uhr

Andrea Lindholz, MdB
Vorsitzende



Bundesanstalt
Technisches Hilfswerk



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)793 A



Stellungnahme

Ausschuss für Inneres und Heimat
des Deutschen Bundestages

Öffentliche Anhörung am
Montag, den 12. April 2021

zum Thema

Bilanzierung des Bevölkerungsschutzes angesichts der Corona-Pandemie

Stand 07.04.2021

Inhaltsverzeichnis

Präambel.....	3
1. Integriertes Krisenmanagement	4
1.1.Vorhandenes anwenden	4
1.2.Kompetenzen bündeln.....	5
1.3.Ressourcen nutzen	5
2. Fokus Klimawandel.....	6
3. Fokus Lieferketten / NRGs / THW-Logistikzentren	6
4. Stärkung Ehrenamt im Bevölkerungsschutz	7
5. Neue Mitwirkungsmöglichkeiten: online und offline.....	7
6. Weitere Lessons Learned aus der Covid19-Pandemie	8
7. Fazit.....	9

Präambel

Die Corona-Pandemie hat die Leistungsfähigkeit des ehrenamtlich getragenen Bevölkerungsschutzes erneut bewiesen: Test- und Impfzentren wurden mit ehrenamtlicher Unterstützung aufgebaut und betrieben sowie die Logistik sichergestellt. Das THW war hierbei auf Bundesebene und den Bundesländern intensiv eingebunden und hat im Zusammenwirken mit Einsatzkräften der anderen Behörden und Hilfsorganisationen maßgeblich zur kurzfristigen Realisierung der erforderlichen Schutzmaßnahmen beigetragen. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Zusammenarbeit insbesondere auf kommunaler, regionaler und Länderebene sehr gut funktioniert.

Gleichwohl sind Optimierungsmöglichkeiten in der Zusammenarbeit zwischen Bundes- und Länderstrukturen deutlich geworden, da die Corona-Pandemie verstärkt ressortübergreifende Abstimmungsprozesse zwischen Bund und Ländern erfordert. Bisher sahen die Bevölkerungsschutzstrukturen im Wesentlichen eine Koordination zwischen den Innenressorts vor. Eine Bewältigung einer Krise wie der Corona-Pandemie erfordert aber vielmehr auch Koordinationsprozesse zwischen dem Fachressort, hier des Ressorts Gesundheit, und aufgrund der Tragweite der Entscheidungen auch der Ebene des Bundeskanzleramts und der Staatskanzleien.

Neben den offensichtlich gewordenen Vorsorgebedürfnissen aufgrund pandemischer oder anderer pathogener Ereignisse, müssen die Bevölkerungsschutzstrukturen auch gegenüber weiteren Bedrohungen ressortübergreifend zukunftsfähig aufgestellt und ausgerüstet werden. Dazu zählen Extremwetterereignisse aufgrund des Klimawandels, Vorsorge bei Ausfall Kritischer Infrastrukturen (KRITIS), großflächige Blackouts sowie bei Ausfall globaler Lieferketten – oder im schlimmsten Fall auch eine Kombination aus verschiedenen Szenarien. Die Konzeption Zivile Verteidigung (KZV, 2016) hat hierzu die richtigen konzeptionellen Weichen gestellt – darüber hinausgehenden Anpassungserfordernisse sind nachfolgend dargestellt. Das THW hat die KZV-Anpassungen durch die Umsetzung seines Rahmenkonzeptes bereits vollzogen und ist dadurch in der Lage, sich unmittelbar als Bund/Länder-Scharnier in neue Strukturen einzupassen. Darauf aufbauend kann das THW-Logistikkonzept Teil der Lösung sein, wenn es voll ausfinanziert in die Nationale Reserve Gesundheitsschutz (NRGS) integriert ist.

1. Integriertes Krisenmanagement

1.1. Vorhandenes anwenden

Die Koordination des länder- und ressortübergreifenden Krisenmanagements kann nur unter Beteiligung aller relevanten Akteurinnen und Akteure erfolgreich sein. Zusätzlich bedarf es einer guten politischen Vernetzung. Die hierfür erforderlichen Institutionen sind in den deutschen Krisenmanagementstrukturen vorgesehen, werden aber in der derzeitigen Krisenlage aufgrund der Covid19-Pandemie, ähnlich wie bei vorhergegangenen Krisenlagen, nicht systematisch genutzt. Dabei handelt es sich um den ressortübergreifenden Krisenstab sowie die interministerielle Koordinierungsgruppe des Bundes und der Länder.

Der Grund warum diese Institutionen nicht systematisch genutzt werden, liegt mutmaßlich an

- einer unzureichend definierten Anbindung an die auf exekutiver Ebene vorgesehenen Instrumente der „Sondertreffen des Kabinetts mit den Regierungschefs der Länder“ sowie den Sondersitzungen des Kabinetts;
- der unterschiedlichen Nutzung der Krisenmanagementsysteme in den Ländern, da diese oftmals keine Krisenstäbe in den für Bevölkerungsschutz zuständigen Innenressorts aufbauen bzw. das ressortübergreifende Zusammenwirken nicht praktizieren.

Die Zusammenarbeit und die Abstimmung des Bundes und der Länder können verbessert werden, wenn die Vorteile einer Ressort und Ebenen übergreifenden Stabsarbeit in Form einer „Besonderen Ablauforganisation (BAO)“ durch die Einrichtung ressortübergreifender Krisenstäbe z.B. unter Federführung der Innenressorts konsequent genutzt werden. Krisenstäbe müssen bei allen Bevölkerungsschutzlagen bei Bund und Ländern automatisch eingerichtet und Lageberichte und ggf. Entscheidungsvorlagen an das Bundeskanzlerinnen-Amt bzw. die Staatskanzleien weitergegeben werden. Die weitergegebenen Informationen werden so auf Arbeitsebene zwischen Bund und Ländern vorbereitet und dienen als Grundlage für die auf exekutiver Ebene erforderlichen Entscheidungen bei Sondersitzungen des Kabinetts und Sondertreffen mit den Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten. Die vorgeschlagene Anpassung der Ablauforganisation des Krisenmanagements auf oberster Bundes- und Landesebene erfordert keine Änderung der bestehenden Gesetzgebung oder der Zuständigkeiten im Zivil- und Katastrophenschutz.

1.2. Kompetenzen bündeln

Krisenlagen sind nur durch ein eingeübtes und abgestimmtes Handeln aller Akteure in Bund, Ländern und Kommunen effizient zu bewältigen. Die vorhandenen o. a. Strukturen der Bund/Länder-Abstimmung sollten daher um eine weitere Plattform ergänzt werden. Abseits von Bevölkerungsschutzlagen gibt es diese mit dem GTAZ und dem GASIM bereits schon. Darüber hinaus ist insbesondere das Maritime Sicherheitszentrum geeignet, als Vorlage für eine gemeinsame Plattform von Bund, Ländern, Kommunen und Hilfsorganisationen zu dienen. So können umfassende Lagebilder geschaffen werden, die sämtliche Ebenen und Akteure während einer Krise einbeziehen. Dadurch wird auf Basis einheitlicher Entscheidungsvorlagen ermöglicht, bundesweit konsistente und abgestimmte Maßnahmen in Krisenstäben von Bund- und Ländern zu ergreifen.

Wichtig ist dabei, dass diese Plattform auch zur Vorbereitung auf künftige Krisen genutzt wird. Dazu gehören insbesondere die Auswirkungen des Klimawandels, die durch eine Häufung und Intensivierung von Extremwetterereignissen, den Bevölkerungsschutz vor neue Herausforderungen stellen wird. Zusätzlich zum Klimawandel muss sich der Bevölkerungsschutz auch abgestimmt auf Hybride Bedrohungen, CBRN-Lagen und den KRITIS-Schutz, auch ausgelöst durch Cyber-Ereignisse, vorbereiten.

Nur durch eine gemeinsame und kooperative Einrichtung aller Akteure sind die zukünftigen Herausforderungen im Sinne eines bestmöglich vernetzten Bevölkerungsschutzes auf allen Ebenen zu bewältigen. Das THW begrüßt daher die Bemühungen des BBK, eine solche Plattform aufzubauen, und wird seine Kompetenzen dauerhaft einbringen.

1.3. Ressourcen nutzen

Außergewöhnliche Krisenlagen erfordern einen effektiven und effizienten Einsatz sämtlicher Ressourcen des Bevölkerungsschutzes. Dies gilt insbesondere, wenn die regional vorhandenen materiellen und personellen Ressourcen für eine Bewältigung nicht ausreichen oder mehrere Länder gleichzeitig betroffen sind. Ebenso können Störungen globaler Lieferketten – wie infolge der Covid19-Pandemie geschehen – innerhalb von kürzester Zeit zu einer bundesweiten Notlage führen.

Die Abstimmung des Ressourceneinsatzes zwischen allen Akteuren bei Bund und Ländern hat daher eine hohe Priorität, die ohne eine koordinierte Vorplanung nicht in der erforderlichen Geschwindigkeit bei Krisenlagen erfolgen kann. Daher ist es erfor-

derlich, dass jederzeit ein Lageüberblick über Mangelressourcen besteht und deren Anforderungswege klar geregelt sind. Diese Aufgabe kann im Krisenmanagementsystem Deutschlands nur durch eine zentrale Stelle erfolgen, an der alle Akteure integrativ beteiligt sind und bei der kooperativ über den Einsatz der Mangelressourcen entschieden wird.

Die zuvor genannte Kompetenzplattform von Bund, Ländern, Kommunen und Hilfsorganisationen, sollte daher um ein Ressourcen- und Fähigkeitsmanagement ergänzt werden.

2. Fokus Klimawandel

Mit den zunehmend spürbaren Folgen des Klimawandels bedarf es einer Anpassung der Bundeszuständigkeit für Beschaffungen im Katastrophenschutz, wie es sie für den Zivilschutz bereits gibt. Deutschland braucht gegen Extremwetterlagen schlagkräftige Einsatzorganisationen und die Zuständigkeit des Bundes, Katastrophenschutz-ausrüstung für länderübergreifende Großschadensereignisse aufgrund Extremwetterlagen zur Entlastung der Länder dauerhaft zu finanzieren.

Um das THW zukunftsfähig aufzustellen, sind Investitionen in diesem Bereich unerlässlich. Operativ ist das THW bereits jetzt in die Bewältigung der Folgen des Klimawandels eingebunden. Um auch künftig für sich ändernde Gefahrenlagen vorbereitet zu sein, sollen die Einsatzoptionen des THW insbesondere gegen klimabedingte Gefährdungen ausgebaut werden.

3. Fokus Lieferketten / NRGs / THW-Logistikzentren

Die Pandemie hat gezeigt, wie fragil internationale Lieferketten sind. Eine dezidierte Risikobetrachtung unserer Lieferketten ist notwendig, damit mögliche Versorgungslücken identifiziert sowie Vorsorge- und Sicherstellungsgesetze entsprechend angepasst werden können. Eine Sicherstellung der Verfügbarkeit von Notfallressourcen im Rahmen der Nationalen Reserve Gesundheitsschutz (NRGS), wie beispielsweise medizinischer Schutzausstattung, macht Investitionen in Notproduktions- und Bevorratungskapazitäten unausweichlich.

Auch für andere Szenarien bedarf es jederzeit eines schnellen Zugriffs auf Schutz- und Vorsorgematerial sowie auf Betreuungs- und Unterbringungsausrüstung für Evakuierungen oder bei Einschränkungen der Daseinsvorsorge. Eine Notbevorra-

tung, wie sie durch das THW-Logistikkonzept und den darin enthaltenen Logistikzentren bereits im Aufbau ist, kann dies ermöglichen. Für eine ausreichende, bundesweite Grundversorgung ist die finale Ausfinanzierung dieses Logistikkonzepts mit weiteren vier Logistikzentren für das THW ein wichtiger Schritt. Darüber hinaus bedarf es der Bevorratung ergänzender Zivil- und Katastrophenschutzausstattung wie Trinkwasseraufbereitungsanlagen, Brückenbaumaterial, Kapazitäten zur Kraftstoffverteilung, Notstromaggregate, Notkommunikationsausstattung, etc.

Die Vorhaltungen Deutschlands sollten dabei mit den geplanten rescEU-Kapazitäten harmonisiert und im Einsatzfall als Beitrag Deutschlands den EU-Katastrophenschutz ergänzen sowie im Bedarfsfall auch weltweit verfügbar sein.

4. Stärkung Ehrenamt im Bevölkerungsschutz

Die Stärkung des ehrenamtlichen Engagements im Bevölkerungsschutz ist ein wichtiger Resilienzfaktor, der sich sowohl in der Krise selbst als auch in der Prävention auszahlt. Die Vorteile ehrenamtlich getragener Systeme sind ihre rasche Aufwuchsfähigkeit und Flächendeckung. Der Bund sollte sich daher verstärkt dafür einsetzen, dass sich mehr Bürgerinnen und Bürger im Bevölkerungsschutz engagieren. Dazu sind wirksame Anreizsysteme erforderlich, da das Bevölkerungsschutzsystem in Deutschland maßgeblich von seinen 1,8 Mio. Ehrenamtlichen getragen wird. Einheitliche, wirksame und nachhaltige Anreizsysteme müssen daher in der Gesetzgebung des Bundes verankert werden. Dazu könnten Steuererleichterungen und einheitliche Freistellungsmöglichkeiten zählen.

5. Neue Mitwirkungsmöglichkeiten: online und offline

Mit der zunehmenden Digitalisierung und Flexibilisierung der Arbeit verändern sich auch die Anforderungen an das Ehrenamt. So gibt es bereits neue Mitwirkungsmöglichkeiten im digitalen Bereich beim THW. Das „Virtual Operations Support Team (VOST)“ kann bei Krisen und Einsätzen ergänzend eingesetzt werden, um Informationen aus dem Internet und sozialen Medien auszuwerten, um den zuständigen Stellen unmittelbar wichtige Lagebilder zur Beurteilung und Entscheidungsfindung ebengerecht zuzuliefern.

Ebenso müssen Einsatzkonzepte für ein kurzfristiges Engagement im Bevölkerungsschutz durch Spontanhelfende an Einsatzstellen organisationsübergreifend etabliert

werden. Nur so kann die unmittelbare Hilfsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger strukturiert und wirksam zur Bewältigung von Notlagen eingesetzt werden.

6. Weitere Lessons Learned aus der Covid19-Pandemie

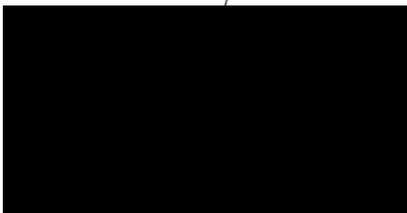
- Die Risikoanalysen des Bundes sollten als Leitlinie zum weiteren Ausbau des Bevölkerungsschutzes auf der Ebene von Kommunen, Ländern und Bund intensiver genutzt werden. Hierzu gehört auch die (Selbst-)Verpflichtung der Länder, diese zu einem gemeinsamen Instrument weiterzuentwickeln.
- Die AKNZ ist zu einer Bundesakademie für den Bevölkerungsschutz auszubauen und fachlich neu auszurichten, damit auch die Mitglieder und die Beschäftigten der Regierungsebene bei Bund und Ländern ebenengerechte Informationen und Bildungsangebote zur Krisenmanagementstruktur Deutschlands erhalten. Diese Kenntnisse sind im Krisenfall unabdingbar, um die vorhandenen Instrumente des Krisenmanagements gezielt einsetzen zu können.
- Ebenso müssen die Beschäftigten aller Verwaltungsebenen (Bund / Länder / Kommunen) standardisiert in Einsatz- und Stabsorganisation geschult werden, um im Krisenfall rasch wirksame Zusammenarbeitsstrukturen aufbauen zu können.
- Die Zivile Sicherheitsforschung sollte gezielt dazu eingesetzt werden, Schutzkonzepte und praxisnahe Innovationen für den Einsatz zu entwickeln.
- Die Fähigkeiten der strategischen Vorausschau (*strategic foresight*) sind weiter zu entwickeln und ressortübergreifend zu schulen, um die ressort- und länderübergreifende Zusammenarbeit im Sinne des kohärenten Ansatzes der Sicherheitspolitik zu fördern.
- Die Cyber-Sicherheitsstrategie der Bundesregierung muss zukunftsfähig angepasst werden. Das THW hat die Ausrichtung auf digitale Gefährdungslagen in den Fokus genommen und wird bei der Bewältigung von Cyberangriffen operativ mit dem BSI durch Aufbau gemeinsamer Fähigkeiten zusammenarbeiten.

7. Fazit

Im Krisenmanagementsystem Deutschlands bedarf es einiger moderater Anpassungen. Wichtig wäre aber insbesondere, die vorhandenen Systeme konsequent in Krisen zu nutzen. Die Vorschläge zur Schaffung einer gemeinsamen Plattform aller Akteure begrüßt das THW. Diese sollte nicht nur während Krisen die Zusammenarbeit und den Austausch fördern sowie den Zweck haben einen einheitlichen ebenengerechten Lageüberblick herzustellen, sondern im Alltagsbetrieb zur planerischen Vorbereitung auf künftige Szenarien genutzt werden.

Krisen und Notlagen sind keine Ausnahme. Sie kommen in jeder Legislaturperiode vor. Investitionen in den Bevölkerungsschutz helfen immer, künftigen Ereignissen besser zu begegnen. Besonders zur Begegnung der Auswirkungen des Klimawandels muss im Bevölkerungsschutz stärkere Vorsorge getroffen werden, ebenso wie zur Vorsorge gegenüber dem Ausfall von globalen Lieferketten, die zu Störung der KRITIS-Infrastruktur führen.

Das Technische Hilfswerk ist auf künftige Herausforderungen strukturell vorbereitet. Um die Einheiten des THW zukunftsfähig auszurüsten sind Investitionen erforderlich. Im Zusammenhang mit den Lieferketten betrifft dies aktuell den Aufbau der THW-Logistikunterstützung sowie der THW-Logistikzentren. Um eine bestmögliche Versorgung der Bevölkerung zu erreichen und damit letztendlich den Erkenntnissen der Covid19-Pandemie Rechnung zu tragen, muss deren Finanzierung sichergestellt werden.



Gerd Friedsam

Präsident

Universität Bielefeld | Postfach 10 01 31 | 33501 Bielefeld

Bundestag
Innenausschuss
Anhörung am 12.4.2021
Innenausschuss@bundestag.de

Prof. Dr. Christoph Gusy

Tel.: 0521/1064397
christoph.gusy@uni-bielefeld.de
Universitätsstraße 25
33501 Bielefeld
6.4.2021

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache

19(4)793 B

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit bestem Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme äußere ich mich wie folgt:

0. Zusammenfassung

Pandemie- und Katastrophenrecht waren in Zeiten stabiler Normalität eher dethematisiert. Neue Fragen stellen sich jetzt und lassen neue Gestaltungsmöglichkeiten und –notwendigkeiten besser hervortreten.

Die Bundesgesetzgebung hat hierfür bislang nur sehr vereinzelt und für die Katastrophenprävention zudem umstrittene Gesetzgebungskompetenzen. Angesichts der neuen Herausforderungen ist es notwendig, diese Vorentscheidung des GG neu zu bewerten.

Bundesgesetzgebung ist Voraussetzung und Grundlage möglicher neuer, ausgebauter und optimierter Bundesbehörden. Insbesondere im Bereich des BBK zeigen sich Defizite von Gesetzgebung und Vollzugsaufgaben, welche den neuen Aufgaben nicht mehr in vollem Umfang adäquat sind. Es fehlen dem Bund zureichende Koordinationsaufgaben gegenüber Länderbehörden und ausreichende eigene Zuständigkeiten für Großschadenslagen über mehrere oder alle Bundesländer. Die neuen Vollzugsaufgaben des Bundes sollten diejenigen der Länder und Kommunen ergänzen, nicht ersetzen.

Die Behördenvielfalt auf Bundesebene sollte auf ihre Zweckmäßigkeit und ihre Leistungsfähigkeit hin geprüft werden. Es gibt Überschneidungen namentlich mit

C:\Users\VERRIC~1\AppData\Local\Temp\BT\Katastrophenrecht\Anhörung12042021.docx

Universität Bielefeld
Universitätsstraße 25
33615 Bielefeld

Öffentliche Verkehrsmittel:
Stadtbahnlinie 4 Richtung
Lohmannshof

Bankverbindung:
WestLB AG, Düsseldorf
BLZ: 300 500 00, Konto: 61 036

Umsatzsteuer-Nr.:
305/5879/0433
Finanzamt Bielefeld Innenstadt

 www.uni-bielefeld.de

dem RKI, dem BSI und einzelnen anderen Stellen. Hier stellt sich die Frage der Neuorganisation. Leitend dabei sollten folgende Grundsätze sein: Eine große Behörde ist nicht zwingend leistungsfähiger als mehrere kleinere. Umgekehrt ist eine Parallelzuständigkeit mehrerer Stellen für ein und dieselbe Aufgabe nicht notwendig besser als eine Zuständigkeit einer handlungsfähigen großen Behörde. Und Vernetzung ist besser als Nebeneinander und Gegeneinander.

Dabei geht es um die angemessene und notwendige Ausstattung aller Ebenen mit Personal, IT, Knowhow und Hilfsmitteln. Vielfalt und Zersplitterung von Organisationsstrukturen, Fachtermini, Handlungs- und Kommunikationsroutinen oder der IT sollten vermieden werden, wo sie die Koordination der unterschiedlichen Behörden der mittleren und unteren Ebenen unnötig erschweren.

Katastrophen begründen Mangel, Verteilungsnotwendigkeiten und -entscheidungen. Diese und die dabei notwendigen Prioritätensetzungen sind als solche zu erkennen, wo nötig in ihren Grundsätzen gesetzlich zu regeln, aber hinreichend flexibel für unterschiedliche Sachlagen im Einzelfall zu halten.

Die höheren Stellen brauchen angemessene Aufsichts-, Koordinations- und Weisungsrechte. Insbesondere sollte ein institutionen- und regionsgrenzenüberschreitender Austausch von Personal (auch: Freiwilligen), Hilfsgütern und Informationen sichergestellt werden mit dem Ziel ihrer optimalen Allokation am Ort des Bedarfs oder in seiner Nähe. Die vorhandenen Ressourcen müssen nicht irgendwo sein, sondern zur richtigen Zeit am richtigen Ort.

Die Einbeziehung nicht-staatlicher Hilfsorganisationen und ihrer Freiwilligen sind angemessen vorzubereiten, zu fördern und zu gewährleisten. Sie sind das Rückgrat wirksamen Katastrophen- und Pandemiemanagements.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Nachbarstaaten, der EU und Internationalen Organisationen ist zu optimieren.

Die hierzu notwendigen Institutionen und Verfahren sind als Kritische Infrastrukturen besonders schutzbedürftig.

I. Katastrophen, Pandemien und ihr Recht

Die Pest ist „in erster Linie eine umsichtige, fehlerlose und gut funktionierende Verwaltung.“¹

Auch wenn Albert Camus es bestimmt anders gemeint hat: Katastrophen erhöhen die Erwartungen der Bürger/innen an den Staat. Und sie erhöhen die Erwartungen des Staates an die Menschen. Allen Betroffenen und zahlreichen Dritten wird ein besonderes Maß an Leistungsfähigkeit abverlangt, welches dasjenige im Normalfall erheblich übersteigt.

Notwendig ist deshalb eine Katastrophenprognose-, vorsorge-, -abwehr und -managementkompetenz² der öffentlichen Hände. Es geht um Ressourcen, welche über das Normalmaß ihrer üblichen Tätigkeit hinausgehen. Dabei geht es um Personal, Knowhow, Hilfsmittel und finanzielle Ressourcen. Sie müssen geplant und bereitgestellt werden in einer Situation, in welcher noch keine Katastrophe oder Pandemie stattfindet, für einen Fall, den alle vermeiden wollen und sollen: Nämlich dass eine Katastrophe bzw. Pandemie eintritt. Dabei geht es nicht allein um Vorsorge der zuständigen Stellen im Normalfall für den Notfall. Der Notfall trifft die Menschen und die zuständigen Stellen nicht gleich, sondern zumeist sehr ungleich. Aus der Sicht der Behörden bedeutet dies: Wo die Katastrophe (etwa: Oderhochwasser) eintritt, können alle Stellen völlig überlastet sein. Anderswo sind sie kaum betroffen. Oder wenn eine Pandemie eintritt, sind medizinische Vorkehrungen dringend notwendig, technische hingegen nur am Rande gefragt. Dann tritt die Notwendigkeit auf, nicht allein Menschen und Material bereitzuhalten, sondern diese unter Notfallbedingungen angemessen zu verteilen. Katastrophen stellen und verschärfen Zu- und Verteilungsprobleme. „An Hilfsgütern besteht kein Mangel, sie sind nur zur falschen Zeit am falschen Ort.“³ Zu möglichen Knappheitsproblemen treten also Allokationsprobleme, und zwar nicht nur über die territorialen Grenzen von Kommunen, Bundesländern und ggf. der Bundesrepublik hinaus. Sie treten auch auf zwischen den unterschiedlichen involvierten Trägern, namentlich staatlichen Behörden und den gerade in Notfällen besonders wichtigen Hilfsorganisationen. Knappheits- und Allokationsprobleme können die Hilfs- und Einsatzfähigkeit der öffentlichen Stellen erheblich beeinträchtigen, zumindest erheblich verzögern, in Einzelfällen vielleicht sogar ganz ausschließen. Am Beispiel: Was hilft es, wenn man für die Oderflut vor Ort gut gerüstet ist, das Hochwasser aber an der Mosel eintritt? Oder gar im Moselgebiet keine Flut, sondern eine lange Dürreperiode herrscht?

1 Camus, Die Pest 98. A., 2020, A.204.

2 Unter Katastrophenmanagement verstehe ich hier die Summe aller notwendigen Maßnahmen während der Katastrophe selbst, dies kann namentlich bei Pandemien länger dauern.

3 BVerfGE 126, 112, 147: Mangel an „koordinierter Anforderung und koordiniertem Einsatz“.

Das geltende Recht nimmt diese Probleme nur im Ansatz in den Blick, anders ausgedrückt: Es nimmt ihre Entstehung implizit hin und setzt am ehesten bei ihrer Lösung ein. Dabei ist schon die Definition der Katastrophe das Problem deutlich: Es handelt sich um Großschäden, welche von den vor Ort zuständigen Behörden allein nicht wirksam gemanagt werden können. Dies setzt behörden-, zuständigkeits- und grenzüberschreitendes Handeln notwendig voraus. Hier zeigen sich Kardinalprobleme des Katastrophen- wie des Pandemierechts: Zunächst lässt es die einzelnen Stellen bei der Vorbereitung auf den Notfall tendenziell allein. Dadurch entstehen potentiell Defizite auch gegenläufiger Art:

Erstens können Redundanzen entstehen, wenn alle Träger gleiche Vorkehrungen treffen, so dass Doppelbevorratung und Nebeneinander entstehen: Alle handeln selbst und für sich ohne nähere Informationen oder Berücksichtigung der anderen Stellen.

Zweitens können Mangelsituationen entstehen, wenn jeder Träger sich auf die anderen verlässt und deshalb Ressourcen nicht oder in zu geringem Umfang bereithält, weil bei Bedarf auf auswärtige Hilfe zurückgegriffen werden kann.

Drittens entstehen Probleme der Ungleichheit der Träger: Große städtische Stellen sind anders aufgestellt als kleine ländliche: Erstere haben kürzere Wege, mehr Personal und insbesondere am Ort bessere Unterstützung durch private Einrichtungen wie Werksfeuerwehren u.a. In diesem Sinne ist die Leistungsfähigkeit kleiner und abgelegener Stellen vor Ort geringer als diejenige zentraler Träger. Daher kann in der Peripherie die Katastrophe eher auftreten als in den Zentren.

Viertens können Informationsprobleme entstehen, wenn die im Katastrophenfall koordinierenden Stellen nur defizitäre Kenntnisse über vorhandene (und ggf. nicht vorhandene) Ressourcen der u koordinierenden Stellen besitzen. Das bezieht sich nicht allein auf die Quantität, sondern auch die Qualität der Informationen. Das gilt etwa, wenn mit einzelnen Fachtermini regional unterschiedliche Hilfsmittel bezeichnet werden, wie es den gewachsenen Traditionen in Deutschland bislang entspricht.

Fünftens können Verteilungsprobleme entstehen, wenn im Notfall übergeordnete Stellen auf Hilfsmittel nachgeordneter Träger zurückgegriffen werden sollen, diese aber nicht oder nur eingeschränkt bereit sind, sie anderen zur Verfügung zu stellen, weil sie diese selbst oder anders verwenden möchten.

Diese Fragen entstehen eher im Notfall als im Normalfall. Hier zeigt sich ein weiteres Mal. *Die Katastrophe stellt nicht nur neue Fragen, sondern auch ältere Fragen neu.* Und wenn diese nicht vorher in den Blick genommen werden, müssen sie unter Notfallbedingungen beantwortet werden. Wenn also die zuständigen Stellen ohnehin besonders belastet sind, müssen sie auch noch solche Grundfra-

gen stellen und klären. Dies schränkt ihre Leistungsfähigkeit im Katastrophenfall weiter ein.

II. Katastrophenmanagement zwischen Dezentralität und Zentralität

Katastrophen haben Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede. Sie lassen sich nicht vollständig vorhersehen. Man weiß, dass etwas kommen wird, aber nicht (hinreichend), was es ist und wann es ist. Doch ist die Katastrophenprognosefähigkeit auch nicht ganz schlecht, wie manche Szenarien der Vergangenheit zeigen.⁴ Das heißt aber auch: Katastrophen lassen sich nicht durch Recht verhindern oder managen, die Leistungsfähigkeit des Rechts ist hier besonders begrenzt. *Zwar kennt Not durchaus Gebote.* Wie jedoch die Menschen in Paniksituationen auf solche Regeln reagieren und sich tatsächlich verhalten, ist wenig bekannt. Die wissenschaftlichen Grundpositionen schwanken zwischen antisozialen und prosozialen Einstellungen und Verhaltensweisen. Wahrscheinlich ist beides richtig, aber für verschiedene Menschen, Betroffenheiten und Selbsthilfefähigkeiten unterschiedlich ausgeprägt. Wer allerdings wie reagieren wird, weiß man zu wenig. Wichtig dabei ist allerdings: Selbsthilfebereitschaft und –fähigkeit der Menschen ist eine zentrale Ressource des Katastrophenmanagements und sollte gefördert werden und nicht als Störung staatlicher Aktivitäten angesehen werden.

Das Recht kann Katastrophen nicht verhindern oder beseitigen. Wohl aber kann es dafür optimale Bedingungen schaffen und zumindest die entsprechenden Vorkehrungen und Aktivitäten nicht mehr als zwingend behindern. Dies sollte die Leitlinie des Katastrophenrechts sein.

Grundlage aller Regulierungsbemühungen sollte der Ansatz sein: *Katastrophenbekämpfung beginnt vor Ort.* Hier sind die zentral Betroffenen, hier sind die ersten und nächsten Helfer, hier sind die Hilfsmittel nah und schnell zu besorgen und hier sind Orts- und Faktenkenntnisse vorhanden. Diese Vorteile sind Grundlage auch der Katastrophenbekämpfung, wenn auch nicht ausreichend. Denn dass sie nicht ausreichend sind, zeigt schon das vorausgesetzte Katastrophenkonzept (erstzuständige Stellen reichen nicht aus). Doch sollte umgekehrt die defizitäre Fähigkeit der örtlichen Stellen nicht dadurch kompensiert werden, dass sie ignoriert oder übergangen wird. Zentrale Stellen sollten unterstützen, aber nur dann an die Stelle dezentraler Stellen treten, wenn letztere nicht (mehr) hilfsfähig sind. Dieser Grundsatz der Dezentralität schließt Vielfalt, Unterschiedlichkeit (“Flickenteppich”) und best practices nicht aus, sondern ein. Vor Ort können Betroffenheit, die Managementfähigkeit und die Hilfsgüterversorgung sehr unterschiedlich sein. Dies legt es nicht nahe, alles einheitlich zu regeln und zu organisieren. Auch der Fli-

⁴ Besonders sinnfällig BT-Drs. 17/12051 (2013), wo auch Pandemieszenarien gezeigt werden, die ex-post jedenfalls nicht ganz unrealistisch waren.

ckentepich kann sein Berechtigung habe, wenn er durch Sachgegebenheiten begründet ist. *Übergeordnete Zuständigkeit sollte ergänzen, aber nicht ersetzen.*

Demnach müsste die folgende Darstellung bottom up einsetzen und zunächst die örtlichen, dann die regionalen und zuletzt Bundes- und europäische Aufgaben behandeln. Da aber im Bundestag zentral die Bundesebene behandelt wird, soll hier mit ihr begonnen werden.

III. Reformbedarf beim Bund

Oberster Grundsatz (jedenfalls auch) des Katastrophenmanagements sollte sein: *Im Bundesstaat sollte dafür stets diejenige Ebene zuständig sein, die die Aufgaben nach ihrer Ressourcenausstattung am besten wahrnehmen kann.* Die Aufgabe folgt dann der Handlungsfähigkeit. Wer die Ressourcen hat oder beschaffen kann, sollte berechtigt und verpflichtet sein, sie einzusetzen. Das Recht sollte das Handeln, die Einsatzfähigkeit und -bereitschaft der jeweiligen Ebenen begründen, unterstützen und stärken. *Was der Bund am besten kann, sollte er auch dürfen und nicht durch Recht gerade daran gehindert sein.*

Das geltende Recht geht tendenziell vom gegenteiligen Grundsatz aus: Die Aufgabenverteilung nimmt auf Handlungsfähigkeiten wenig Rücksicht und orientiert sich eher an tradierten rechtlichen Leitbildern. Dadurch werden Ungleichheiten verstärkt, Doppelzuständigkeiten sowie ein informationelles und kompetenzielles Nebeneinander begünstigt. Die daraus entstehenden besonderen Kooperationsnotwendigkeiten (aktuelles Stichwort: Ministerpräsidentenkonferenz) werden so unter Notfallbedingungen zugleich verstärkt benötigt und auf eine besondere Probe gestellt. Je größer die Aufgabe, desto schwächer ist der rechtliche Rahmen ihrer wirksamen Erfüllung.

Die Aufgaben und Zuständigkeiten des Bundes hängen wesentlich an seinen Gesetzgebungszuständigkeiten. Eigenständige grundgesetzliche Aufgaben finden sich am ehesten in Art. 35 Abs. 2, 3 GG (für außergewöhnliche Notfälle) und Art. 87a GG (Bundeswehraufgaben außerhalb des „Verteidigungsfalles“ oder des „Einsatzes“).⁵ Was der Bund nicht regeln darf, darf er nach Art. 83 ff GG auch nicht vollziehen.

Daraus folgen mehrere offene Fragen. Im *Zivilschutzbereich*, also im Bereich der militärisch begründeten Notlagen, hat der Bund eigene Gesetzgebungs- und Verwaltungsaufgaben (Art. 87 b Abs. 2 GG). Hierfür verfügt er über eigenständige Stellen und Ressourcen von hoher Leistungsfähigkeit, die allerdings – glücklicherweise – bislang zu den eigentlich vorgesehenen Zwecken nicht abgeru-

⁵ Zum Einsatzkonzept BVerfGE 115, 118, 146 ff; 132, 1 Rn 23 ff.

fen worden sind. Die dadurch etwas brach liegenden Ressourcen werden daher auch für andere Aufgaben des Bundes und partiell der Länder eingesetzt. Im *In-fektionsschutzbereich* hat der Bund höhere Gesetzgebungskompetenzen (Art. 74 Nr. 19 GG), aber fast keine Vollzugskompetenzen. Die Bundesbehörden nehmen hier eher Informations-, Forschungs- und Kommunikationsaufgaben als Vollzugsaufgaben oder Koordinierungsaufgaben wahr. Im *Katastrophenschutzrecht*, also im Bereich der nicht-militärischen Notlagen außerhalb der Pandemie, hat der Bund nur Spurenelemente von Gesetzgebungs- und nur sehr umstrittene Vollzugsaufgaben. Dieser Bereich gilt traditionell als Domäne der Länder. Sie haben hier die Gesetzgebungs- und die Vollzugskompetenzen.

Diese Aufgabenverteilung mag historisch auch daher resultieren, dass viele Katastrophen eher regionale Wirkungen haben. Oderhochwasser, Flugzeugabstürze oder Großunfälle in Industriebetrieben wirken sich zentral regional aus. Das wird durch neue katastrophale Großereignisse bzw. deren Szenarien partiell relativiert: Pandemien (sie sind gleichfalls Katastrophen im Rechtssinn, werden aber nicht als solche bezeichnet, weil es für sie eigene Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen gibt), Unfälle mit Nuklearanlagen oder großflächige Stromausfälle bzw. Störungen Kritischer Infrastrukturen zeigen: Es gibt auch *Katastrophen, welche gleichsam natürlich länderübergreifend wirken und von einzelnen Ländern allein nicht wirksam bekämpft werden können*. Zudem bedarf es für Aufklärung und Bekämpfung der unterschiedlichen Katastrophenszenarien z.T. derselben Hilfsmittel: Schweres Räumgerät kann notwendig sein für Schäden, welche aus ziviler oder militärischen Ursachen stammen. Und Impfstoffe müssen entwickelt oder vorgehalten werden unabhängig davon, ob sie zur militärischen oder zivilen Großschadensvorsorge bereitgehalten werden.

Daraus folgt: Der Sinn der Kompetenzdifferenzierung für unterschiedlichen Notfälle auf Bundesebene relativiert sich zum Teil: Großschadensereignisse machen nicht stets an Ländergrenzen halt. Und die genannte Differenzierungen wirken z.T. nicht effektivitätssteigernd, wenn sie Kompetenzsplitterung, ein informationelles Nebeneinander statt eines Miteinanders der zuständigen Stellen fördern und zudem ein wenig abgestimmtes System von Parallelzuständigkeiten und Doppelarbeit begünstigen. Dies wirkt je für sich und erst recht in der Summe effektivitätsmindernd, nicht –steigernd.

Zentralisierung ist kein Allheilmittel. Und große Behörden arbeiten nicht notwendig besser und effektiver als kleinere. Doch muss die vorhandene Behördeninfrastruktur von ihrer Ausstattung, ihrem Personal und ihrem Knowhow in der Lage sein, die notwendigen Aufgaben auch erfüllen zu können. Als notwendige, im Detail allerdings ausgestaltungsbedürftige Anforderungen für den Bund können danach gelten,

- *Änderung des GG* zum Zweck der Statuierung von Bundeszuständigkeiten zu Katastrophenbekämpfung und -management in Gesetzgebung und Voll-

ziehung, d.h. eine *Bundesbehörde für Katastrophenschutz*, die nicht an die Stelle der Länder und Kommunen, sondern ergänzend neben sie treten sollte. Sie kann als *Zentralstelle* ausgestaltet sein, wenn eindeutig geregelt ist, was diese Organisationsform im Katastrophensbereich bedeutet. Der Begriff ist nämlich nicht ganz eindeutig besetzt. Jedenfalls bedarf der Bund einer Behörde, welche in der Lage ist mit der nötigen Ausstattung die notwendigen Bundesaufgaben zu erfüllen.

- Die hinreichende Verzahnung und *Vernetzung dieser Bundesbehörde mit den anderen Bundesbehörden*, welche hier Spezialaufgaben wahrnehmen (RKI, THW, BSI ua.). Die Vernetzung muss jedenfalls informationell hinreichend dicht sein, um die Katastrophenschutzaufgaben nicht neben den anderen Behördenaufgaben herlaufen zu lassen, sondern jene in sie zu integrieren. Die Bundesgesundheitsbehörden sollten also für gesundheitliche Fragen auch im Katastrophenfall zuständig bleiben, aber zugleich die Katastrophenbehörden mit ihrem Knowhow und ihrer Infrastruktur beteiligen - und umgekehrt. Wie dicht diese Kooperation sein kann und muss und ob die Zusammenlegung von Behörden, gemeinsame Taskforces oder ein verstärkter Informationsaustausch ausreichen, bedarf näherer szenariengesteuerter Prüfung und Regelung.
- Die hinreichende *Verzahnung der Bundes- und der Landesstellen* mit überschneidenden Aufgaben. Je eher eine Katastrophe bundesweit wirkt, desto eher muss der Bund (mit-)zuständig sein. Je spezieller eine Katastrophenschutzaufgabe ist und je seltener sie in den einzelnen Bundesländern auftritt, so dass einzelne Länder die Aufgabe kaum (sinnvoll) wahrnehmen werden, desto eher sollte der Bund zuständig sein (etwa bei der Herausbildung oder Vorhaltung von seltenem Expertenwissen). Je höher der Koordinationsbedarf über Ländergrenzen hinweg ist, desto höher sollten die Steuerungs- und Koordinationskompetenzen des Bundes sein. Dafür bedarf die Bundesbehörde der ausreichenden Informationen. Und hierzu bedarf es der dazu erforderlichen (nicht vollständigen, aber hinreichenden) Vereinheitlichung von Organisationsstrukturen, Fachtermini, Regelwerken, Erfassungs- und Zählweisen.
- Die hinreichende Ausstattung des Bundes mit Anweisungsrechten, sofern die Länder nicht von sich aus in bereit und in der Lage sind, länderübergreifend tätig zu werden (entspr. Art. 35 Abs. 2, 3 GG).
- Die hinreichende Ausstattung des Bundes für die notwendige Kooperation mit freien Trägern, Unternehmen und sonstigen privaten oder halbprivaten Einrichtungen, welche an der Katastrophenbekämpfung mitwirken oder die herangezogen werden können. Auch hier stehen Informationen an erster Stelle; Abstimmungs-, Koordinations- und bei Bedarf Weisungsrechte sollten sie ergänzen.

- die hinreichende Bundeskompetenz zur Erreichung einer Kultur der Zusammenarbeit zwischen den Trägern Länder, Kommunen und freien Trägern, auch beim Ressourcenaustausch und dem Wissen darum. Der Einsatz von Hilfsgütern darf nicht an den Grenzen aus der Vielzahl der Einrichtungen scheitern.
- die hinreichende Bundeskompetenz zur wirksamen Zusammenarbeit in und mit der EU, den Nachbarstaaten und Internationalen Einrichtungen jedenfalls dort, wo es nicht bloß um die kleine grenzüberschreitende Nachbarschaftshilfe fehlt.

Welches Maß an Zentralisierung, Behördenorganisation bei Bund, eine oder vernetzte Behörden) oder welche Organisationsform die richtige ist, bedarf der fachlichen und rechtlichen Prüfung. Dabei kann es keinen „natürlichen“ Primat der einen oder anderen Organisationsform (eine oder mehrere Stellen, Bundesoberbehörde oder Zentralstelle) geben. Wichtig ist, dass alle Stellen die für ihre Aufgaben notwendige Ausstattung haben. Wichtig ist auch, dass die Organisation der Erfüllung der Aufgaben optimiert und nicht dirigiert oder gar behindert.

IV. Reformbedarf vor Ort

Der Grundsatz ist eindeutig: *Katastrophenschutz beginnt und endet vor Ort*. An der Einsatzfähigkeit und –bereitschaft der örtliche Kräfte und Hilfsmittel hängen wesentliche Elemente wirksamen Handelns gerade in Notfällen

Die Situation ist vor Ort ist faktisch und rechtlich weniger durch den Bund als durch die Länder geprägt. Sie haben – und sollten auch in Zukunft – erhebliche Teile der Vollzugszuständigkeiten und einige Teile der Gesetzgebungszuständigkeiten behalten. Und sie prägen damit, mit den Vorgaben für Personal- aus Sachausstattung sowie den finanziellen Zuwendungen an die Kommunen deren Leistungsfähigkeit bei der Katastrophenbekämpfung.

Nur am Rande sei vermerkt: Damit hängt auch die Wahl der kommunalen Handlungsebene ab. Viel spricht dafür, angesichts der Größe von Katastrophenschäden – welche den behördlichen Normalbetrieb überfordern – angemessen große kommunale Einheiten mit der Aufgabe zu betrauen.: Im Zentrum sollte am ehesten der Kreis stehen, daneben fakultativ vielleicht auch – sofern in den Ländern vorgesehen – Große kreisangehörige Gemeinden, nicht hingegen jede Gemeinde ohne Rücksicht auf ihr Größe. Aber das ist eine typische Frage des Landesrechts.

1. Vielfalt der Katastrophen – Vielfalt der Katastrophenbekämpfung

Die meisten Katastrophen treffen die Bundesrepublik nicht in allen Gegenden gleich: Hochwasser, technische Unglücke, selbst Erdbeben oder Schneekatastrophen. Dadurch unterscheiden sie sich von der Pandemie, die regelmäßig nicht an den Ländergrenzen halt macht. Aber selbst „bundesweite“ Katastrophen begründen bisweilen unterschiedliche Auswirkungen: Die Pandemie ist überall, die Inzidenzzahlen sind verschieden.

Das bedeutet zugleich: Aus den unterschiedlichen Betroffenheit der Regionen können so unterschiedliche Notwendigkeiten der Bekämpfung folgen. Wo die Inzidenzzahlen sehr hoch sind, können andere Maßnahmen notwendig sein als dort, wo sie erheblich niedriger sind. Das heißt zunächst: Katastrophen können - und ggf. müssen – regional unterschiedlich ermittelt, bekämpft und gemanagt werden. Dieser Grundsatz der Regionalität lässt sich am besten umsetzen, wenn auch die *Zuständigkeit vor Ort* liegt. Hier sind die *Fachkenntnisse, hier sind die Betroffenen, und hier sind die Helfer und die meisten Hilfsgüter*. Das ist zugleich ein Plädoyer gegen vorschnelle Vereinheitlichung und für sachgerechte Differenzierung, anders ausgedrückt: für den Flickenteppich. Wo differenzierte Anforderungen und Handlungsnotwendigkeiten bestehen, ist es sinnvoll und rechtlich geboten, mit differenzierten Mittel zu antworten. *Bundeseinheitlichkeit ist auch in der Katastrophe kein Selbstzweck*. Im Gegenteil: Differenzierte Lösungen sind geboten und allein angemessen, und sie sind auch allein rechtlich begründbar und politisch legitimierbar. Das ist kein Mangel im System, sondern eine Stärke. Ortsnähe und aus ihr resultierende Differenzierung gewährleisten am besten die Nutzung der vor Ort vorhandenen Ressourcen; die Nutzung der vor Ort vorhandene Fachkenntnisse; die wirksame Bekämpfung mit dem vor Ort vorhandenen Wissen um Probleme und Problemlösungen; den Wettbewerb der Ideen und bestmögliche Lösungen und damit *Vergleichbarkeit unterschiedlicher Lösungswege und die Herausbildung von best-practice-Modellen*.

Dass daraus örtlich unterschiedliche Lösungen folgen können, ist nicht zwingend ein unlösbares Problem. Das gilt insbesondere dann, wenn für jede/n Bürger/in nur eine Rechtsfolge gilt. Wenn in Sachsen-Anhalt die Schulen geschlossen sind, wissen die Eltern, dass ihr Kind in Sachsen-Anhalt in die Schule geht und diese geschlossen ist. Wenn sie in Nordrhein-Westfalen gleichzeitig geöffnet sind, beeinträchtigt das die Eltern weder hier noch dort zusätzlich. Allerdings können solche Unterschiede gerade durch unterschiedliche Gegebenheiten im Bundesland gerechtfertigt sein.

Zum Problem wird eine Regelungsvielfalt am ehesten dann, wenn eine *Region Rechtsnormen erlässt, die sich zwar formal an die eigenen Bürgerinnen und Bürger richten, in der Sache aber eher Auswärtige betreffen*. Ein Beherbergungsverbot richtet sich an die Hotels und Pensionen im Land, betrifft aber in der Sache

ganz über Auswärtige. Die meisten Menschen übernachteten im eigenen Bundesland oder gar Kreis nicht im Hotel. Hier wird der Flickenteppich zum Problem.

Regelungseinheitlichkeit im ganzen Bundesgebiet ist kein Selbstweck und auch nicht überall notwendig, bisweilen sogar kontraproduktiv oder gar rechtswidrig.

2. Dezentralität und Kaskadenförmigkeit der Katastrophenbekämpfung

Dieses grundsätzliche Plädoyer für *Dezentralität der Katastrophenbekämpfung richtet sich auch an das zu schaffende neue Katastrophenrecht*. Es sollte Vielfalt in der Einheit zulassen und nicht ersticken. Dies belastet die unteren Träger auch nicht in zusätzlicher Weise, da sie die normalen Mittel zur Schadensbekämpfung ohnehin bereithalten (müssen). Und die höheren Träger belastet es auch nicht zusätzlich: Sie sollten sicherstellen, dass in jedem Fall auf die vorhandenen Kapazitäten aufgesattelt wird, also die ohnehin vorhandenen Ressourcen auch tatsächlich genutzt werden. Die Anlegung eigener Vorräte zentraler Stellen mit denselben Hilfsmittel bietet sich nur dort an, wo ersichtlich die ohnehin schon vorhandenen Ressourcen vor Ort nicht ausreichen oder dort, wo spezielle Hilfsmittel bereitgehalten werden müssen, die bei den normalen Schadensereignissen nur äußerst selten benötigt sind und deshalb nicht von allen Trägern bereitgehalten werden. Katastrophenvorsorge sollte ergänzend stattfinden und nicht an der Stelle der ohnehin zuständigen Träger. Dies setzt Kenntnisse der örtlichen Vorräte, ihrer Einsatzfähigkeit und ggf. ihrer Lücken bei den vorgeordneten Stellen voraus. Hierfür sind die geeigneten Rechtsgrundlagen notwendig.

Zugleich kann die Katastrophenbekämpfung nicht allein den unteren Stellen überlassen werden. Das gilt auch dann, wenn diese über entsprechende Hilfsmittel verfügen. Hier ist insbesondere sicherzustellen,

- Dass die *unteren Stellen in der Lage sind, geeignetes Hilfsmaterial vorzuhalten*, wo und wenn ihre eigenen Hilfsmittel nicht ausreichen oder erschöpft ist. Dies ist auch eine Frage der Kostentragung bzw. -verteilung.
- Dass die unteren Stellen über ausreichende Untersuchungs- und Bewertungskapazitäten verfügen bzw. solche von auswärts in Anspruch nehmen können. Nicht jede Kommune verfügt über eigene etwa Analysekapazitäten etwa bei Pandemien oder kann solche von privaten Stellen selbst in Anspruch nehmen. Hier müssen Reservekapazitäten freigehalten werden.
- Dass die Kommunen hinreichend handlungswillig und –fähig sind: Hier geht es insbesondere auch darum, dass die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse notfalltauglich sind, d.h. hinreichend schnell und gegen politische Instrumentalisierungs- oder Blockadeversuche am Ort hinreichend abgesichert sind. Nicht jede Kommune hat ein politisches Interesse daran, selbst Katastrophenfolgen in der effektivsten Weise zu bekämpfen. Es kann auch politische Tendenzen geben, die eigenen Handlungen hintanzustellen und sich im Wettbewerb der Träger Vorteile zu verschaffen. Wer die Ge-

schäfte auch im Notfall länger offenlässt, kann dadurch höhere Steuereinnahmen erhalten, die andernorts fehlen würden. Dies bedingt *wirksame Koordination und Aufsicht*.

- Dass die *Kommunen mit anderen Trägern wirksam zusammenarbeiten*: Auch hier gilt. Katastrophenmanagement beginnt vor Ort und setzt sich in der Nachbarschaft fort. Das betrifft sowohl Nachbarkommunen wie auch freie Träger vor Ort wie auch Einheiten höherer Trägern, die ortsnah stationiert sind. Hier muss das Recht wirksame Zusammenarbeit statuieren und kein organisatorisches und politisches Nebeneinander oder gar Gegeneinander.
- Dass vorhandene Ressourcen mobilisiert werden wo möglich: Insbesondere sind *freiwillige Unterstützer/innen sinnvoll zu erfassen und zu mobilisieren*. Was in der Flüchtlingskrise 2015 z.T. hervorragend war, kann auch für andere Krisen genutzt werden. Nichts demotiviert Freiwillige mehr, als wenn sie geübt haben und bereit stehen, aber im Bedarfsfall nicht in Anspruch genommen werden.
- Dass die *Hilfsmittel vor Ort bestmöglich bekannt, erfasst und ausgetauscht* werden. Dazu zählt insbesondere, nicht vorschnell überregionale Unterstützung in Anspruch zu nehmen und dadurch eigene Vorräte zu schonen oder zu sparen.
- Dass *Verantwortung der Träger von ihnen selbst wahrgenommen und nicht hin- und hergeschoben* wird, etwa durch Verweis auf Missstände anderswo oder angeblich ausbleienden Unterstützung in rechtlicher, politischer oder administrativer Hinsicht.

Dies alles zeigt: Der Grundsatz der Dezentralität erschöpft sich nicht in der Kompetenzverlagerung nach unten. Er setzt eine *angemessene, bedarfs- und sachgerechte Aufgabenverteilung von vor- und nachgeordneten Stellen* voraus, welche durch rechtlich Vorkehrungen angeordnet oder ermöglicht, durch administrative Handlungen vor Ort umgesetzt und bei Bedarf durch geeignete Aufsichtsmittel durchgesetzt wird.

3. Politische Beobachtungs-, Handlungs- und Regelungsaufträge Über die o. III. genannten hinaus)

Dies muss nicht sämtlich durch Bundesrecht und den Bundestag geschehen. Auch die Wahl der Regelungsebene ist nicht alleine ein Rechts-, sondern auch eine politische Frage. Doch hat er die oberste Rechtssetzungskompetenz und kann hierfür geeignete Rahmenregelungen schaffen. Doch setzt dies – wie bereits gesehen⁶ – eine Änderung des GG voraus, welche dem Bund solche Gesetzgebungskompetenzen für den zivilen Katastrophenfall hinreichend klar und hinreichend weit einräumt.

⁶ S. o. III.

Zahlreiche der o. genannte Anforderungen an gesetzliche Regelungen sind eher politischer als rechtlicher Art und unterliegen eher der Diskussions- und Entscheidungskompetenz des Bundestages als der Wissenschaft und ihrer Gutachter. Sie können allerdings rechtliche Relevanz erlangen, wenn sie Gegenstände rechtlich gesteuerter Entscheidungen und Verfahren werden. Das kann sowohl den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Verwaltung (Art. 114 Abs. 2 GG) als insbesondere den Grundsatz der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit betreffen. In solchen Grundsätzen stoßen faktische und rechtliche Handlungsanforderungen zusammen. Und es treten politisch und rechtlich handelnde Instanzen neben- sowie in Einzelfällen gegeneinander. In der Vergangenheit hat sich gezeigt: Es gab kaum Rechtsstreitigkeiten zum Infektions- und Katastrophenschutzrecht (sieht man von Einzelfragen der Impfpflicht ab). Doch gerade in der Pandemie nehmen die Rechtsstreitigkeiten und die Urteile quantitativ erheblich zu. Dies ist einerseits naheliegend, weil die Zahl der Konflikte steigt; andererseits kontraproduktiv, wenn die Gerichte fehlendes Recht ersetzen müssen und so in manchen Fällen politische und administrative Aktivitäten eher behindern als fördern können. Insoweit ist hier eine strikte Trennung zwischen politischen und rechtlichen Handlungsanforderungen notwendig und sinnvoll.

Ein wesentlicher Handlungs- und ggf. Regelungsbereich hierfür ist die *Sicherstellung und Erhaltung der Katastrophenfähigkeit im Normalfall für den Notfall*. Was bislang eher für die Rettungsdienste diskutiert wurde, ist gegenwärtig für die Gesundheitsämter von Bedeutung. Deren Ressourcen sind in den letzten Jahrzehnten auf die Normalzuständigkeit reduziert worden, ohne Reservekapazitäten für den Notfall bereitzustellen.⁷ D.h.: Die meisten Ämter waren damit ausgelastet, die regulären Schuleingangsuntersuchungen und Impfkampagnen zu organisieren und bei Bedarf amtsärztliche Bescheinigungen auszustellen, aber eben nicht mehr. Und dem entsprachen ihre personelle, ihre IT- und ihre finanzielle Ausstattung. Für die weitergehenden Aufgaben sind sie nicht gerüstet gewesen: Auch wo und wenn sie die fachlichen Kompetenzen zur Pandemiebekämpfung besitzen, fehlen personelle, IT- und sachliche Ressourcen an dieser Stelle und können auch anderswo nur unter großem Aufwand mobilisiert werden. Denn eine Pandemie belastet das Gesundheitswesen und seiner Mitarbeiterinnen eben nicht nur in den Gesundheitsämtern. Dass die Ämter in diese Lage der gleichsam geborenen Pandemieverlierer geraten sind, war und ist eine Folge politischer Entscheidungen, welche im Normalfall getroffen wurden und die Möglichkeit der Pandemie ausblendeten. Die Folgen zeigen sich in der Pandemie. Das heißt nicht, dass in Zukunft alle Gesundheitsämter eigene Abteilungen für den – hoffentlich auch in Zukunft nur äußerst seltenen – Katastrophenfall bereithalten sollten. Wohl aber, dass Wege bereitgestellt und offengehalten werden, wie zusätzliches Personal gewonnen und ggf. einsatzbereit gehalten werden kann. *Wer eine Aufgabe im Normalfall ausübt, muss sie auch katastrophensicher ausüben können oder zumindest deren*

⁷ Aufschlussreich DER SPIEGEL 13/2021, S. 32.

Katastrophensicherheit mit Hilfe bekannter, benannter und zuständiger anderer Stellen *sicherstellen können*. Das gilt erst recht für diejenigen Stellen, welche zum Schutz der Bürger/innen vor Risiken zuständig sind.

Das ist nicht nur ein Frage der Personalstärke, sondern auch seiner Einsatzfähigkeit und erst recht der Einsätze freiwilliger Helfer: Wer im Normalzustand mangels Gelegenheit nie übt, verfügt im Notfall nicht über die notwendigen und aktuellen Fachkenntnisse, um den zusätzlichen Herausforderungen zu begegnen. Alle diese Fragen werden im Rettungsdienstrecht diskutiert; der Horizont sollten auf die Katastrophenprävention erweitert werden. Sie sind partiell nicht nur politischer, sondern auch rechtlicher – nicht nur haushaltsrechtlicher – Art.

Hier stellen sich Regulationsanforderungen auch an den *Bundesgesetzgeber*. Er kann und *sollte im Rahmen zu schaffender Gesetzgebungskompetenzen zumindest erwägen*,

- Dass die Katastrophenfähigkeit und -verantwortung der unteren Stellen gesichert wird und höhere Stellen bei Bedarf verpflichtet sind, dafür notwendige (Mehr-)kosten zu erstatten oder selbst ergänzende Ressourcen zu schaffen.
- Dass die unteren Stellen definierbare Anforderungen an ihre Katastrophenbekämpfungsfähigkeit erfüllen, insbesondere basale Hilfsmittel in personeller sachlicher Hinsicht bereithalten.
- Dass diese Bestände nach einheitlichen und gleichen Maßstäben erfasst werden und so überregional einsetzbar, vergleichbar und austauschbar sind,
- Dass die örtlichen Träger bestmöglich in die Lage versetzt werden, mit anderen öffentlichen und privaten Trägern vor Ort zusammenzuarbeiten und umgekehrt,
- Dass der Einsatz und die Vorhalteaufgaben der Privaten hinreichend anerkannt, gefördert und rechtlich abgesichert wird,
- Dass die höherrangigen Stellen eine hinreichende Kenntnis von und Aufsicht über die Erfüllung dieser Aufgaben - auch durch private Träger – erhalten,
- Dass die höherrangigen Stellen ergänzende Hilfsmittel selbst bereithalten und zur Verfügung stellen, dies betrifft alle Ebenen bis zum Bund,
- Dass ein bestmöglicher und ortsnaher Austausch auch träger- und ortsgrenzenüberschreitender Art ermöglicht wird,
- Dass Ausstattungen, die vor Ort nicht bereitgehalten werden können, auf höheren Ebenen geschaffen und einsatzfähig gehalten werden,
- Dass der Primat der freiwilligen Zusammenarbeit der unteren Ebenen gegenüber dem Einschreiten höherer Ebenen statuiert ist,
- Dass umgekehrt die höheren Ebenen über ausreichende Weisung- und Reservekompetenzen verfügen, wo Handlungsbereitschaft oder –fähigkeit der unteren Stellen fehlen,

- Dass auf allen Ebenen die Zusammenarbeit über Behördenzuständigkeiten und -grenzen hinweg gefördert und nicht behindert wird; ggf. ist die Zusammenlegung von Stellen mit ähnlichen Aufgaben auf zentraler Ebene – namentlich beim Bund⁸ - zu prüfen,
- Dass grenzüberschreitende Zusammenarbeit vor Ort – länder- wie staatsgrenzenüberschreitend mit benachbarten Staaten – gefördert wird,
- Dass Kostenfragen die Initiativen der unteren Stellen weder lähmen noch fehlsteuern.
- Dass die internationale Kooperation mit Nachbarstaaten, der EU und Internationalen Organisationen optimiert und im Wege wechselseitiger Optimierung gepflegt wird.
- Dass die für die genannten Aufgaben notwendigen Infrastrukturen als Kritische Infrastrukturen erkannt und hinreichend funktionstauglich und sicher gegen Funktionsstörungen im Notfall und gegen Beeinträchtigungen durch Dritte gehalten werden.

Das sind vielfältige Aufgaben, die über eine Anhörung weit hinausreichen. Und nicht alles muss in Bundesgesetzen geregelt werden. Doch sollte die Regelungsnotwendigkeit zumindest geprüft werden. Katastrophen- und Pandemierecht sind in der Vergangenheit nicht so sehr fehlgesteuert worden. Sie sind politisch dethematisiert worden. So verständlich manche Gründe dafür gewesen sein mögen: Wenn ein Aufmerksamkeitsfenster existiert, dann bietet es sich an, nicht nur das gerade drängendste Problem in den Blick zu nehmen, sondern auch die Fragen zu stellen, die zwar bekannt waren, aber zu lange nicht auf den Agenden standen. Und das sind (leider) gerade hier viele Themen.

V. Zusammenfassung

Pandemie- und Katastrophenrecht waren in Zeiten stabiler Normalität eher dethematisiert. Das Recht hat hier nicht falsch gesteuert. Vielfach sind seine Steuerungsleistungen nicht befragt worden. Deshalb ist es nicht mehr aktuell, es wird den gegenwärtigen tatsächlichen und rechtlichen Herausforderungen nicht mehr gerecht. Neue Fragen stellen sich jetzt und lassen Gestaltungsmöglichkeiten und –notwendigkeiten besser hervortreten.

Die Bundesgesetzgebung hat hierfür bislang nur sehr vereinzelt und für die Katastrophenprävention zudem umstrittene Gesetzgebungskompetenzen. Angesichts der neuen Herausforderungen ist es notwendig, diese Vorentscheidung des GG neu zu bewerten.

⁸ S. dazu schon o. III.

Bundesgesetzgebung ist Voraussetzung und Grundlage möglicher neuer, ausgebauter und optimierter Bundesbehörden. Insbesondere im Bereich des BBK zeigen sich Defizite von Gesetzgebung und Vollzugsaufgaben, welche jedenfalls bundesweit oder mehrere Länder übergreifend wirksame Katastrophen nicht hinreichend gewachsen sind. Es fehlen dem Bund zureichende Koordinationsaufgaben gegenüber Länderbehörden und ausreichende eigene Zuständigkeiten für Großschadenslage über mehrere oder alle Bundesländern. Die neuen Vollzugsaufgaben des Bundes sollten diejenigen der Länder und Kommunen ergänzen, nicht ersetzen.

Die Behördenvielfalt auf Bundesebene sollte auf ihre Zweckmäßigkeit und ihre Leistungsfähigkeit hin geprüft werden. Es gibt Überschneidungen namentlich mit dem RKI, dem BSI und einzelnen anderen Stellen. Hier stellt sich die Frage der Neuorganisation. Leitend dabei sollten folgende Grundsätze sein: Eine Behörde ist nicht zwingend leistungsfähiger als mehrere kleinere. Umgekehrt ist eine Parallelzuständigkeit mehrerer Stellen für ein und dieselbe Aufgabe nicht notwendig besser als eine Zuständigkeit einer handlungsfähigen großen Behörde. Und Vernetzung ist besser als Nebeneinander und Gegeneinander.

Dabei geht es um die angemessene und notwendige Ausstattung aller Ebenen mit Personal, IT, Knowhow und Hilfsmitteln. Vielfalt und Zersplitterung von Organisationsstrukturen, Fachtermini, Handlungs- und Kommunikationsroutinen oder der IT sollten vermieden werden, wo sie die Koordination der unterschiedlichen Behörden der mittleren und unteren Ebenen unnötig erschweren.

Katastrophen begründen Mangel, Verteilungsnotwendigkeiten und –entscheidungen. Diese und die dabei notwendigen Prioritätensetzungen sind als solche zu erkennen, wo nötig in ihren Grundsätzen gesetzlich zu regeln, aber hinreichend flexibel für unterschiedliche Sachlagen im Einzelfall zu halten.

Die höheren Stellen brauchen angemessene Aufsichts-, Koordinations- und Weisungsrechte. Insbesondere sollte ein institutionen- und regionsgrenzenüberschreitender Austausch von Personal (auch: Freiwilligen), Hilfsgütern und Informationen sichergestellt werden mit dem Ziel ihrer optimalen Allokation am Ort des Bedarfs oder in seiner Nähe. Die vorhandenen Ressourcen müssen nicht irgendwo sein, sondern zur richtigen Zeit am richtigen Ort.

Die Einbeziehung nicht-staatlicher Hilfsorganisationen und ihrer Freiwilligen sind angemessen vorzubereiten, zu fördern und zu gewährleisten. Sie sind das Rückgrat wirksamen Katastrophen- und Pandemiemanagements.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Nachbarstaaten, der EU und Internationalen Organisationen ist zu optimieren.

Die hierzu notwendigen Institutionen und Verfahren sind als Kritische Infrastrukturen besonders schutzbedürftig.

Bielefeld, den 6.4.2021

(Christoph Gusy)

Stellungnahme des Deutschen Roten Kreuzes zur „Bilanzierung des Bevölkerungsschutzes angesichts der Corona-Pandemie“

1. Vorbemerkung

Das Deutsche Rote Kreuz (DRK) ist als Nationale Rotkreuz-Gesellschaft Teil der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung. Es ist die größte Hilfsorganisation Deutschlands und Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege.

Die Arbeit des DRK wird von den sieben Grundsätzen der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit, Freiwilligkeit, Einheit und Universalität getragen.

Die Mitgliedsverbände des DRK (19 Landesverbände, 463 Kreisverbände, 4.218 Ortsvereine und der Verband der Schwesternschaften vom Deutschen Roten Kreuz mit seinen 31 Schwesternschaften) wirken in Erfüllung des DRK-Gesetzes und der entsprechenden Gesetze der Länder im Rahmen des Zivil- und Katastrophenschutzes der Bundesrepublik Deutschland in den katastrophenmedizinischen, sanitätsdienstlichen und betreuungsdienstlichen Aufgaben als größter Akteur mit. In diesem Zusammenhang stellt das DRK auch Ressourcen zur Bewältigung von Notfallereignissen unterhalb der Katastrophenschwelle zur Verfügung und beteiligt sich am Rettungsdienst.

Das DRK deckt als Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege durch seine Mitgliedsverbände bundesweit das gesamte Spektrum der sozialen Arbeit ab.

Insgesamt sind mehr als 180.000 hauptamtlich Mitarbeitende und mehr als 440.000 Ehrenamtliche im DRK aktiv.

Das DRK nimmt entsprechend seines Selbstverständnisses die Interessen derjenigen wahr, die der Hilfe und Unterstützung – und dieses allein nach dem Maß der Not – bedürfen, um soziale Benachteiligung, Not und menschenunwürdige Situationen zu beseitigen sowie auf die Verbesserung der individuellen, familiären und sozialen Lebensbedingungen hinzuwirken. Im Zeichen der Menschlichkeit setzt sich das DRK für das Leben, die Gesundheit, das Wohlergehen, den Schutz, das friedliche Zusammenleben und die Würde aller Menschen ein.

2. Handlungsbedarf im Katastrophenschutz

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie, die sich wandelnde Sicherheitslage in Europa und Deutschland und der weltweite Klimawandel, gekoppelt mit einer Verringerung der personellen und sachlichen Kapazitäten im Bevölkerungsschutz, stellen die anerkannten Hilfsorganisationen, insbesondere das DRK, vor Herausforderungen von beispiellosem Ausmaß. Daher ist es unabdingbar, dass der Bevölkerungsschutz in den kommenden Jahren angepasst und für zukünftige Krisen deutlich gestärkt wird. Die geplante Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)¹ ist ein sehr wichtiger Schritt hin zu einem bundesweit koordinierten, gemeinsamen Bevölkerungsschutz; darüber hinaus werden in den folgenden Abschnitten die Erfahrungen und Handlungsbedarfe für eine Stärkung des Bevölkerungsschutzes aus Sicht des DRK geschildert.

Das Deutsche Rote Kreuz (DRK) begrüßt die geplante Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK). „Gerade die Pandemie hat gezeigt, dass wir mehr Koordinierung im gesamten Bevölkerungsschutz brauchen, mehr Synergieeffekte und weniger Doppelstrukturen von Bund, Ländern und Kommunen. Deshalb ist es ein richtiger Schritt, das BBK in seiner bundesweiten Koordinierungsfunktion zu stärken“, sagt DRK-Präsidentin Gerda Hasselfeldt²

Der World Disaster Report 2020 des IFRC zeigt zudem, dass auch Naturkatastrophen und Folgen des weltweiten Klimawandels während der Corona-Pandemie weiter zunehmen. Allein in den ersten sechs Monaten der Pandemie wurden weltweit über 100 Katastrophen registriert; Menschenansammlungen und schlechte Hygienebedingungen erhöhen das Infektionsrisiko deutlich und stellen während einer Pandemie eine besondere Herausforderung dar.³ Der gesundheitliche Bevölkerungsschutz kann daher nicht allein betrachtet werden und muss im Hinblick u.a. auf den demografischen Wandel in Deutschland unter Berücksichtigung von vulnerablen Personen weiterentwickelt werden.

¹ Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (17.03.2021): Stärkung des Bevölkerungsschutzes durch Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. In:

https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2021/03/konzept-neuausrichtung-bbk.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (07.04.2021)

² Deutsches Rotes Kreuz (17.03.2020): Bundesregierung plant Reform: DRK-Präsidentin begrüßt neue Wege im Bevölkerungsschutz. In:

<https://www.drk.de/presse/pressemitteilungen/meldung/bundesregierung-plant-reform-drk-praesidentin-begruesst-neue-wege-im-bevoelkerungsschutz/> (07.04.2021)

³ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (2020): World Disasters Report. Tackling the humanitarian impacts of the climate crisis together. In: https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/2020/11/20201116_WorldDisasters_Full.pdf (07.04.2021)

3. Das DRK im Einsatz während der Corona-Pandemie

Ende Januar 2020 wurde das DRK in seiner Rolle als Auxiliar seitens der Bundesregierung beauftragt, die Betreuung der aus Wuhan nach Deutschland repatriierten Betroffenen sicherzustellen. Trotz unklarer Lagen und kurzen Reaktionszeiten von teilweise unter 48 Stunden konnte für die Rückkehrer eine infektionsschutzkonforme Unterbringung ertüchtigt werden. Neben der Aufnahme von evakuierten Personen in verschiedenen Bundesländern wurde das DRK ebenfalls damit beauftragt, eine kurzfristige Unterbringungs- und Versorgungsmöglichkeit, für die mit Evakuierungsflügen nach Berlin-Tegel verbrachten, europäischen Ausländer auf dem militärischen Teil sicherzustellen.

Mit der Ausweitung der COVID-19-Lage auf das gesamte Bundesgebiet begannen ab Mitte März 2020 die gesamtverbandlichen Maßnahmen zur Krisenbekämpfung in der COVID-19-Lage, welche bis heute andauern:

- Beschaffung und Verteilung von dringend benötigten Infektionsschutzgütern wie Schutzmasken Schutzbrillen, Einweghandschuhen, Schutzkitteln, Schutzanzügen
- Betrieb von Teststationen im Auftrag des öffentlichen Gesundheitsdienstes
- Einsatz von Mobilien Medizinischen Versorgungseinheiten (MMVe) zur Aufrechterhaltung der ärztlichen Grundversorgung nach coronabedingter Schließung von Arztpraxen im ländlichen Raum. Die MMVe befinden sich auch weiterhin im Dauereinsatz und werden aktuell bspw. als Test- oder mobile Impfzentren genutzt.
- Fieberambulanzen
- Sicherstellung der Versorgung von Quarantänisierten oder Isolierten mit Dingen des täglichen Bedarfs
- Seit Oktober 2020 unterstützt das DRK außerdem die Umsetzung der Impfkampagne. Auf Anfrage des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) hat das DRK bei der Erstellung der „Empfehlungen für die Organisation und Durchführung von Impfungen gegen SARS-CoV-2 in Impfzentren und mit mobilen Teams“ des Bundesministeriums für Gesundheit mitgewirkt und unterstützt durch eine enge Zusammenarbeit mit Sitz im Leitungsstab auch weiterhin das BMG.
- Aktuell werden 303 Impfzentren mit DRK-Beteiligung betrieben, 68 davon in DRK-Verantwortung.
- Hinzukommen bundesweit 389 Testzentren, davon 254 in DRK-Verantwortung sowie ca. 208 mobile Testteams in DRK Verantwortung
- mit Beginn der „Corona-Lage“ erfolgte die Entsendung von Verbindungspersonen in die Leitungsstäbe des Bundesministeriums für Gesundheit und in das Einsatz- und Führungszentrum des Kommando Sanitätsdienste der Bundeswehr

Im Jahr 2020 waren insgesamt rund 25.000 ehren- und hauptamtliche Einsatzkräfte des DRK im Einsatz. Aktuell sind täglich gut 10.000 ehren- und hauptamtliche Einsatzkräfte aktiv, damit ist mittlerweile jeder DRK-Kreisverband und auch die Schwesternschaften vom DRK in die Bewältigung der pandemischen Lage umfassend eingebunden. Oftmals müssen äußerst kurzfristig Teststationen mit ehrenamtlichen Helferinnen und Helfern aufgesetzt und betrieben werden, bis diese durch hauptamtliche Kräfte des DRK für den langfristigen Betrieb ergänzt bzw. ersetzt werden können.

Darüber hinaus stellt das DRK auch in Krankenhäusern, Rettungsdiensten, in der stationären und ambulanten Pflege sowie in anderen Bereichen, die gesundheitliche Versorgung und Betreuung der Menschen auch in der pandemischen Lage sicher.

4. Erfahrungen und Schlussfolgerungen aus der Corona-Krise

4.1. Bevorratung und Aufbau der nationalen Reserve:

Für die Bewältigung pandemischer Lagen ist die Vorhaltung von Material und die Ausbildung von Personal von eklatanter Wichtigkeit. Während Katastrophenlagen wie Hochwasser oder Schneereignisse durch die dort benötigten einfachen Tätigkeiten auch durch den Einsatz von Spontanhelfenden bekämpft werden können, zeigt sich im gesundheitlichen Bevölkerungsschutz die Notwendigkeit auf gut ausgebildetes spezialisiertes Personal in großer Menge kurzfristig zurückgreifen zu können.

Dies muss allerdings unbedingt mit einer konsequenten materiellen Vorbereitung durch Lagerhaltung und Bevorratung von spezialisiertem medizinischem Material (Persönliche Schutzausrüstung, etc.) verbunden sein, da ansonsten, der für die Helfenden notwendige persönliche Schutz vor den Gefahren einer Pandemie nicht gewährleistet und so Helfer ggfls. schon aus Gründen der Fürsorge nicht in den Einsatz gebracht werden können.

Die Rückgriffsplanung auf die notwendigen Materialien zur Pandemiebekämpfung produzierende Industrie, hat sich – ähnlich wie in der Flüchtlingslage 2015 / 2016 – erneut als Trugschluss erwiesen. So konnte nicht nur der Bedarf in der beginnenden Pandemie nicht mehr gedeckt werden (mangelnde Bevorratung), auch war die Wirtschaft nicht dazu in der Lage entsprechende Produktionen kurzfristig bedarfsgerecht hochzufahren. Hinzu kam der Umstand, dass ausgerechnet wichtige Bestandteile der Produktion der für die Pandemiebekämpfung grundlegenden Materialien aus Ländern importiert werden musste, die besonders stark von der Pandemie betroffen waren.

Insbesondere die zu Anfang der Pandemie ab Februar 2020 durchgeführten Massenquarantänen (Germersheim, DRK-Kliniken Berlin-Köpenick, Kirchheim unter Teck) haben die Notwendigkeit von Planungen und Vorbereitungen zur Unterbringung von größeren Teilen der Bevölkerung auch im gesundheitlichen Bevölkerungsschutz nochmals in den Vordergrund gerückt.⁴ Während die Flüchtlingslage 2015 / 2016 die autarke Unterbringung von Personen, zum Beispiel an den Übertrittspunkten in das Bundesgebiet für eine Übergangszeit notwendig machte⁵, kam es in der Pandemielage darauf an, die Ver- und damit Ausbreitung des Virus unter der deutschen Bevölkerung durch Quarantänemaßnahmen von Teilen der Bevölkerung zu unterbinden.

In beiden Fällen stellen sich die Inanspruchnahmen von Liegenschaften auf dem zivilen Markt in der Lage als äußerst schwierig dar, da weder die Aufnahme einer größeren Anzahl von Geflüchteten noch die Aufnahme von ggfls. infektiösen Personengruppen in eine vorhandene

⁴ Deutsches Rotes Kreuz (2020): Corona-Krise. Erfahrungen & Schlussfolgerungen. In: https://www.drk.de/fileadmin/user_upload/Coronavirus/201029_DRK_Corona_EineZwischenbilanzNovember2020.pdf (07.04.2021)

⁵ vgl. IFRC / DRK „Leitfaden zu Unterbringung von Geflüchteten in Deutschland“, Hrsg. DRK Generalsekretariat, Berlin 2016, IFRC/ GRC „Emergency Sheltering / Guidelines on emergency sheltering for refugees in Germany“, GRC Headquarters, Berlin, 2016 (engl. Originalfassung)

Bevölkerungsstruktur durchweg freiwillig geschehen wird. Es ist daher wichtig, den gesundheitlichen Bevölkerungsschutz zu ertüchtigen und auf die Herausforderung pandemischer und weiterer Lagen autark reagieren zu können.

Zwar ist es dem DRK in den DRK-Kliniken der Berliner Rotkreuzschwestern in Köpenick und in Kirchheim unter Teck gelungen, auf vorhandene zivile Strukturen zur Unterbringung der charakterisierten Personen zurückzugreifen. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass die dort untergebrachte Personenzahl jeweils gering (15/20 Personen) ausgefallen und nicht mit den Größenordnungen einer tatsächlichen Pandemiebekämpfung zu vergleichen ist.

Im engen Zusammenspiel mit den im Nachgang zur Flüchtlingslage 2015/2016 erkannten Notwendigkeiten kann und muss hier synergetisch die Unterbringungsmöglichkeit von Personen aus den in Planung befindlichen Betreuungsreserven auch für Lagen des gesundheitlichen Bevölkerungsschutzes nutzbar gemacht werden.

Insbesondere dann, wenn von der Quarantäne von infektionsgefährdeten- / der Isolierung von infektiösen Personen auszugehen ist, muss neben den besonderen medizinischen Maßnahmen, auch eine besondere Versorgung und Unterbringung sowie eine psychologische Begleitung der betroffenen Personen mitberücksichtigt werden. In Betreuungslagen des Bevölkerungsschutzes und des Zivilschutzes sind diese Fragestellungen bereits bekannt. Autark operierende Einheiten, die zum Beispiel auch dazu in der Lage sind, Freiflächen, wie sie zum Beispiel in Kasernenanlagen oder auf Truppenübungsplätzen anzutreffen sind, für die Unterbringung einer großen Anzahl von Personen nutzbar zu machen und bilden hier das Rückgrat einer erfolgreichen Bevölkerungsschutzreaktion in einer pandemischen Lage.

In Zusammenarbeit des DRK mit den anerkannten Hilfsorganisationen wurde ein Konzept zum (Wieder-)Aufbau einer nationalen Zivilschutzreserve des Bundes, welche als Teil der zivilen Verteidigung die Versorgung und den Schutz der Bevölkerung in Notlagen sicherstellen soll, entwickelt.⁶ Im Rahmen des Pilotprojekts Labor Betreuung 5.000 wird diesbezüglich aktuell das erste von insgesamt 10 geplanten mobilen Betreuungsmodulen, durch einen im DRK-Generalsekretariat angesiedelten Aufstellungsstab, im Wege einer Vollfinanzierung aus Bundesmitteln umgesetzt. Die mobilen Betreuungsmodule sehen in Notlagen eine weitgehend autarke Betreuung von 5.000 Menschen innerhalb weniger Tage vor, wodurch sich bei vollständiger Umsetzung eine Pufferkapazität von 50.000 Menschen ergibt. Im Gegensatz zum klassischen Betreuungsdienst im Katastrophenschutz ist das Spektrum der Nationalen Reserve um starke allgemeinmedizinische Komponenten erweitert und berücksichtigt insbesondere vulnerable Personen; dabei werden auch erste Erkenntnisse aus der Corona-Pandemie mit einbezogen. Die Mittel für ein zweites Modul wurden bereits in den Bundeshaushalt 2021 aufgenommen; als Vorbereitung für zukünftige Krisenlagen und

⁶ Ausplanung „Labor Betreuung 5.000“ einschließlich Materialkalkulation vom 24. Mai 2019

angesichts der durch die Corona-Pandemie offenbarten Engpassressourcen muss allerdings so schnell wie möglich mit dem Aufbau der gesamten Zivilschutzreserve begonnen werden.⁷

Wie bereits aufgeführt befinden sich die – aus Eigenmitteln des DRK finanzierten – Mobilen Medizinischen Versorgungseinheiten (MMVe) aktuell im Dauereinsatz. Zu ihrem Bestand gehören besonders geschützte Isolationsfahrzeuge für Patiententransfers, jeweils ein rollendes, ärztliches Behandlungszentrum (mit mehreren Räumen) sowie umfängliches Schutz- und Logistikmaterial. Die Mobilen Medizinischen Versorgungseinheiten haben sich in der aktuellen Situation als außerordentlich wichtig erwiesen, um das lokale Gesundheitssystem, da wo es notwendig ist, wirksam zu entlasten und eine schnelle Reaktionsfähigkeit sicherstellen zu können. Allerdings haben sich vier Einheiten als nicht ausreichend erwiesen. Es werden mindestens pro Bundesland eines, in besonders betroffenen Regionen auch mehr, benötigt, um einen wirksamen Beitrag zur medizinischen Versorgung der Bevölkerung leisten zu können. Um im gesamten Bundesgebiet bei Bedarf einsatzfähig zu sein, sollten die vorgehaltenen Module von vier auf insgesamt 20 Module aufgestockt werden und auch hiermit muss frühzeitig begonnen werden.

Weiterhin sollte die Entwicklung und Beschaffung eines mobilen Hospitals mit Möglichkeit der Isolierung infektiöser Patienten vorgenommen werden. Basierend auf den Erfahrungen des Ebola-Ausbruchs in Westafrika (2014/2015) unterhält und betreibt das DRK bereits ein „Iso-Hospital“, welches allerdings auf Auslandseinsätze ausgerichtet ist und dessen Material, soweit es in Deutschland verwendbar war (z.B. Schutzkleidung), in der jetzigen Krise bereits verbraucht wurde. Die derzeitige Situation macht deutlich, dass eine auf deutsche Medizinstandards und verschiedene Isolationsbedarfe angepasste, mobile und flexible Hospitallösung in Deutschland dringend benötigt wird.

Zusätzlich wäre die Einführung eines FSJ bzw. BFD „Bevölkerungsschutz“ eine aus Sicht des DRK geeignete Maßnahme, analog dem vom DRK entwickelten FSJ Pflege, um in diesem pädagogischen Freiwilligen- und Lerndiensten für das Thema Bevölkerungsschutz zu sensibilisieren sowie mittel- und langfristig zusätzliches, ehren- und hauptamtliches Personal in diesem Feld zu gewinnen.

4.2. Rechtsetzungsgrundlagen:

Insbesondere der gesetzgeberische Schritt, das DRK und andere anerkannte Hilfsorganisation ausdrücklich in der Novellierung des Infektionsschutzgesetzes zu benennen ist ein wertvoller und daher sehr zu begrüßender Schritt des Gesetzgebers in die richtige Richtung. Zwar können sich die anerkannten Hilfsorganisationen und insbesondere das DRK nicht nur auf die Regelungen im Infektionsschutzgesetz, sondern auch auf die Sonderstellung des DRK als Auxiliar der deutschen Behörden im DRK Gesetz berufen. Allerdings hat die Praxis der

⁷ Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 vom 21. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3208), Titel 684 01-045

Corona-Lage bereits Anfang des Jahres 2020 gezeigt, dass allein die bundesgesetzliche Benennung der im Bereich des DRK und der anerkannten Hilfsorganisationen vorhandenen kompetenten Ansprechpartner in den weiteren Verwaltungsebenen nicht unbedingt dazu führte, auf die Unterstützung dieser Partner des gesundheitlichen Bevölkerungsschutzes unmittelbar zugreifen zu wollen.

Allein der Umstand, dass bis zur Novellierung des Infektionsschutzgesetzes das DRK und die anderen anerkannten Hilfsorganisationen nicht ausdrücklich, sondern nur über das DRK-Gesetz genannt wurden, führte dazu, dass zunächst große Unsicherheiten bezüglich der Beauftragung des DRK und der weiteren anerkannten Hilfsorganisationen durch die Behörden bestanden.⁸

Um eine schnelle und umfassende Reaktion auf die Herausforderung von Pandemieereignissen zu gewährleisten, ist es daher von besonderer Wichtigkeit, die vielfältigen Zusammenarbeitsmöglichkeiten zwischen den Behörden, dem öffentlichen Gesundheitsdienst und dem DRK oder den weiteren anerkannten Hilfsorganisationen explizit in den jeweiligen gesetzlichen/Verordnung-Grundlagen zu benennen. Die Einfügung einer ergänzenden Formulierung im DRK-Gesetz, dass im Rahmen der Aufgaben und Zuständigkeit des Bundes im humanitären Bereich das DRK und die anderen anerkannten Hilfsorganisationen zur Hilfeleistung gegen Auslagenerstattung beauftragt werden kann, ist sachgerecht und folgerichtig. Für pandemische und weitere Krisenlagen müssen dazu die Aufgaben des DRK in das DRK-Gesetz aufgenommen und um Missverständnisse zu vermeiden, die wesentliche Rolle des DRK als Auxiliar in den bestehenden Gesetzestext eingefügt werden. Die bestehende Rechtslage würde insofern klargestellt und bestätigt.⁹

4.3. Erleichterung des Einsatzes von ehrenamtlichen Helfern / Helfergleichstellung:

Auch die pandemische Lage ab Februar 2020 zeigt erneut, dass der gesundheitliche Bevölkerungsschutz ohne die tatkräftige Unterstützung durch ehrenamtliches Personal des DRK und der anerkannten Hilfsorganisationen; hierbei insbesondere des DRK nicht zu bewältigen wäre. Umgekehrt lässt sich feststellen, dass der gesamte – auch und gerade – gesundheitliche Bevölkerungsschutz auf der tatkräftigen Beteiligung des Ehrenamtes aufgebaut ist. Wenn man jedoch diese Feststellung so tätigen kann, muss dies auch zur Konsequenz haben, dass der Umgang mit der ehrenamtlichen Leistung im gesundheitlichen Bevölkerungsschutz bundesweit gleich zugunsten des ehrenamtlichen Engagements verbessert geregelt sein muss.

Der Bevölkerungsschutz in Deutschland wird zu über 90 Prozent vom Ehrenamt getragen und die Bewältigung von Krisenlagen erfordert i.d.R. das Zusammenwirken ehrenamtlicher

⁸ vgl. Das Dritte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18.11.2020, § 5 Absatz 8

⁹ DRK-Gesetz vom 5. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2346), das durch Artikel 11a des Gesetzes vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1604) geändert worden ist", §1 Absatz 1

Hilfskräfte aus verschiedenen Organisationen. In welchen Fällen jedoch eine Freistellung durch den Arbeitgeber möglich ist, unterscheidet sich bislang in vielen Bundesländern und erfordert oftmals eine formelle Feststellung des Katastrophenfalls. Die ehrenamtlichen Einsatzkräfte der Hilfsorganisationen müssen flächendeckend auch in den Einsatzfällen ohne Feststellung des Katastrophenfalles den anderen Einsatzkräften, bspw. der Freiwilligen Feuerwehr, gleichgestellt werden. Es bedarf einer Gewährleistung von Freistellung der Ehrenamtlichen durch Arbeitgeber und einer Helfergleichstellung der Freiwilligen des DRK und der anerkannten Hilfsorganisationen auf der Basis der Norm im Gesetz über das Technische Hilfswerk (§ 3 THWG).¹⁰ Eine gesetzliche Festlegung wäre in einer Überarbeitung des ZSKG für das DRK und die anerkannten Hilfsorganisationen bzw. im DRK-Gesetz denkbar.

4.4. Nationale Reserve Gesundheitsschutz:

Selbstverständlich wird auch seitens des DRK – insbesondere im Lichte der Erfahrungen aus der Corona-Lage – die Neuorientierung im Rahmen des gesundheitlichen Bevölkerungsschutzes hin zu einer nationalen Reserve Gesundheitsschutz ausdrücklich begrüßt. Wie festgestellt wurde, sind die ehrenamtlichen Kräfte das Rückgrat des gesundheitlichen Bevölkerungsschutzes gerade in pandemischen Großlagen. Insofern ist es von großer Wichtigkeit, dem Ehrenamt nicht nur durch Anerkennung verbaler Art, sondern insbesondere auch durch Anerkennung der Kompetenz und der Tätigkeiten durch die Überlassung entsprechenden Materials finanziert aus Bundesmitteln zukommen zu lassen.

Das DRK und die anerkannten Hilfsorganisationen wissen, dass für ein über Jahre hinweg andauerndes ehrenamtliches Engagement eine praktische Erfahrung mit dem in den jeweiligen Lagen zu bedienenden Materialien und damit eine Identifizierung mit dem Material von großer Wichtigkeit und Bedeutung ist. Es ist eindeutig festzustellen, dass sich die Wertschätzung im Bereich des zivilen Katastrophenschutzes auch dadurch zeigt, dass Menschen, die ihre Freizeit im Sinne des Schutzes der Bevölkerung einsetzen, durch den Staat mit dem entsprechenden Material ausgestattet werden. Insofern ist es mehr als sinnvoll, wenn die vorgenannte Bevorratung nicht in die Hände Dritter, womöglich privatwirtschaftlich organisierter Unternehmen, sondern vielmehr in die Basis der Organisationen, die das Humankapital des gesundheitlichen Bevölkerungsschutzes stellen, gegeben werden.

Spätestens durch die Entscheidung des EuGHs eine Bereichsausnahme für das DRK und die anerkannten Hilfsorganisationen bei der Vergabe von rettungsdienstlichen Aufgaben zuzulassen, ist deutlich geworden, dass staatliche / behördliche Investitionen in den Bevölkerungsschutz im Rahmen der Beauftragung des DRK und der anerkannten Hilfsorganisationen regelmäßig einen positiven Doppeleffekt mit sich bringen.¹¹ So wird nicht nur vordergründig die jeweilige Aufgabe (z.B. Rettungsdienst) durch das DRK und die

¹⁰ THW-Gesetz vom 22. Januar 1990 (BGBl. I S. 118) das zuletzt durch Artikel 1 G des Gesetzes vom 15. April 2020 (BGBl. I S. 808) geändert worden ist

¹¹ EuGH, Urteil vom 21.03.2019 – Rechtssache C-465/17

anerkannte Hilfsorganisation übernommen und entsprechend den jeweiligen Vorgaben ausgeführt; neben diesen Auswirkungen für das jeweilige Hauptamt bringt die Beauftragung des DRK und der anerkannten Hilfsorganisationen gleichzeitig einen großen Zügeffekt für ehrenamtliche Kräfte mit sich, die so nicht nur die Gelegenheit haben, das in ihrer Freizeit Gelernte im praktischen Einsatz zu beüben, sondern gleichzeitig auch neben der Übungstheorie auch die praktische Umsetzung (er)leben können. Insofern ist ein Signal an die ehrenamtlich Engagierten dahingehend, dass man sie mit dem notwendigen Material zur Umsetzung der Ziele des gesundheitlichen Bevölkerungsschutzes ausstattet, von größter Wichtigkeit, um die Attraktivität dieses Engagements nicht nur zu halten, sondern bestenfalls zu erhöhen.

Gerade in der Flüchtlingslage 2015/2016 hat die weltweite Kooperation des DRK mit seinen Schwesterorganisationen als wichtiger Pluspunkt in der Bewältigung der Lage erwiesen. So konnten materielle, aber auch personelle Engpässe durch die Zusammenarbeit mit anderen nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften kurzfristig überwunden werden. Die aktuelle Lage zeigt aber ebenfalls deutlich die Grenzen eines weltumspannenden Systems auf. Durch die pandemische Verbreitung des Corona-Virus sind alle Schwesterorganisationen des DRK weltweit von der Lage selbst betroffen, so dass auch das weltumspannende System der Hilfeleistung des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes hier an seine Grenzen kommt. Nur nationale Vorbereitungen und auch Bevorratungen können hier die nötige Resilienz auch auf staatlicher Ebene zumindest für den Zeitraum schaffen, bis die Wirtschaft, die die dann festgestellten Bedarfe bedienen kann. Auch hier gilt aber, dass die wichtigste Ressource des Bevölkerungsschutzes – auch des gesundheitlichen Bevölkerungsschutzes – die „Ressource“ Mensch ist und auch hier die enge Verbindung von materieller Vorbereitung zu personellem Engagement dringend zu fördern ist. Nur dann, wenn Einsatzmaterial auch für die ehrenamtlichen Kräfte „erlebbar“, sprich fühlbar ist, können sinnvolle Vorbereitungen auf den Ernstfall getroffen werden. Wichtig ist hier das Vertrauen der Einsatzkräfte in das Material und damit in die Gesamtausstattung des gesundheitlichen Bevölkerungsschutzes zu schaffen.

Gerade im Hinblick auf eine nun neu zu etablierende nationale Reserve Gesundheitsschutz, darf dann dieser immens wichtige Faktor der zumindest mittelbaren Einbeziehung des Ehrenamtes durch die Beauftragung des DRK und der anerkannten Hilfsorganisationen bei der Umsetzung der nationalen Reserve Gesundheitsschutz nicht außer Acht gelassen werden.

4.5. Ausbildung von Unterstützungskräften

Die aktuelle Pandemie-Lage hat deutlich gemacht, dass zum einen die Solidarität und Unterstützungsbereitschaft für die Pflege von Hilfebedürftigen in der Bevölkerung groß ist. Zum anderen wurde aber auch sehr deutlich, dass, um diese Bereitschaft in künftigen Krisenfällen bedarfsgerecht und zielgerichtet zum Einsatz zu bringen, entsprechende Voraussetzungen weiterentwickelt bzw. geschaffen werden müssen.

Das DRK kann über den Verband der Schwesternschaften die Schulungen von Pflegeunterstützungskräften (PUKs) fachkompetent entwickeln und gemeinsam mit den DRK-Landes- und Kreisverbänden (sowie anderen Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrt) umsetzen. Eine einheitliche, kontinuierlich stattfindende Grundausbildung einer relevanten

Anzahl dieser PUKs und die Sicherstellung einer strukturierten Zugriffsmöglichkeit im Krisen- und Katastrophenfall z.B. über eine zentrale Datenbank sind wesentliche Erfolgsvoraussetzungen, die gewährleistet sein müssen.

Die sogenannten PUKs können u.a. in der Seniorenpflege, in ambulanten Diensten oder zur Unterstützung pflegender Angehöriger sowie unter bestimmten Voraussetzungen, in Krankenhäusern eingesetzt werden. PUKs werden in ihrem Einsatz durch im Krisenmanagement speziell ausgebildete und trainierte Pflegefachkräfte geleitet. Denn in der Krise bedarf es sowohl eines Pools an Unterstützungskräften als auch hoch qualifizierter und spezialisierter Fachkräfte für das Krisenmanagement und den Einsatz in der Versorgung schwerstkranker oder verletzter Menschen. Ein Ziel könnte die Ausbildung von 1% der Bevölkerung in einfachen Pflegemaßnahmen innerhalb der nächsten Jahre sein.



Stellungnahme

Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages

Öffentliche Anhörung am
Montag, den 12. April 2021, 14.00 Uhr

zum Thema

Bilanzierung des Bevölkerungsschutzes angesichts der Corona-Pandemie

1. Einleitung

Gegenüber der letzten Öffentlichen Anhörung zum Thema Bevölkerungsschutz des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 13. Januar 2020¹ hat sich die Ausgangslage durch die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 und seiner mittlerweile mannigfachen Mutationen weltweit, europaweit sowie national dramatisch verändert. Die Corona-Pandemie hat schlaglichtartig die Bedeutung eines wirkungsvoll verzahnten, vernetzten und aufeinander abgestimmten Bevölkerungsschutzsystems sowie einer gut vorbereiteten Bevölkerung für die Krisenresilienz der Bundesrepublik Deutschland hervorgehoben. An der für Deutschland neuartigen nationalen gesundheitlichen Krisenlage der Corona-Pandemie lassen sich die Stärken, aber auch die Herausforderungen des vielschichtigen, föderalistisch geprägten integrierten Hilfeleistungssystems erkennen. Es ist gekennzeichnet durch eine Vielzahl von Akteuren im Bund, in den Ländern und Kommunen, den Hilfsorganisationen und dem THW mit verschiedenen ebenen- und sektorenspezifischen Zuständigkeiten.

¹ Vgl. https://www.bundestag.de/ausschuesse/a04_innenausschuss/anhoerungen/28-13-01-2020-14-00-675876



Denn der Bevölkerungsschutz in Deutschland umfasst alle nicht-polizeilichen und nicht-militärischen Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen vor Katastrophen und Unglücksfällen. Bevölkerungsschutz bedeutet damit insbesondere die Vermeidung, Begrenzung und Bewältigung von Gefahren, wie sie z.B. durch Waldbrände, Hochwasser, Terroranschläge oder auch aktuell durch die Corona-Pandemie drohen sowie der Schutz vor den Gefahren und Folgen von Kriegen und bewaffneten Konflikten. Insofern werden gezogene und implementierte Lehren aus der Corona-Pandemie nicht nur eine Stärkung des gesundheitlichen Bevölkerungsschutzes zur Folge haben, sondern idealerweise die Krisenreaktionsfähigkeit hinsichtlich vielfältiger Gefahrenlagen insgesamt stärken.

Der Bevölkerungsschutz integriert Aufgaben aller Verwaltungsebenen: Der Katastrophenschutz liegt nach der verfassungsrechtlichen Aufgabenteilung gem. Art. 70 i.V.m. Art. 30 Grundgesetz (GG) in der Zuständigkeit der Länder und der Zivilschutz gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG in der Zuständigkeit des Bundes. Allerdings sind beide Aufgaben durch den „Doppelnutzen“ der Ressourcen für beide Seiten und die gegenseitige Amts- und Katastrophenhilfe verzahnt und haben vielfach Schnittstellen. Im Zusammenwirken mit den Kommunen und den überwiegend ehrenamtlichen Kräften der Feuerwehren, des THW und der Hilfsorganisationen existiert in Deutschland ein einzigartiges und vielfach krisenbewährtes System.

Dass das integrierte Hilfeleistungssystem in Deutschland in der Fläche stark aufgestellt ist, zeigt sich am Beispiel der Corona-Pandemie am anhaltenden Engagement der kommunalen Kräfte vor Ort, die tagtäglich in der Pandemiebekämpfung im Einsatz sind. Beispielsweise in den Rathäusern wirken die Beschäftigten der kommunalen Fachämter wie der Gesundheitsämter, der Gefahrenabwehrbehörden und der Feuerwehren zusammen. In den Ortsverbänden der privaten Hilfsorganisationen sind es die hauptamtlich und vielfach ehrenamtlich tätigen Kräfte beispielsweise des Deutschen Roten Kreuzes (DRK), des Arbeiter-Samariter-Bundes (ASB), des Malteser Hilfsdienstes (MHD), der Johanniter und der Deutschen Lebens-Rettungs-Gesellschaft (DLRG). Das THW leistet mit bisher mehr als 11.000 THW-



Einsatzkräften in der Corona-Pandemiebekämpfung seit über einem Jahr einen der größten Einsätze in seiner Geschichte. Es unterstützt in der Logistik von Schutzausstattung für Bundesbehörden ebenso wie beim Aufbau von Impfzentren, mobilen Testzentren und vielem mehr.² Zudem bieten viele eingetragene Vereine vor Ort spontan ihre Hilfe an. Nicht unerwähnt bleiben dürfen in diesem Zusammenhang die völlig organisationsungebundenen, spontan hilfswilligen Menschen, die durch ihren Einsatz zum Gemeinwohl beitragen. Diese Zusammenarbeit vor Ort in den Kommunen bildet die Basis jeglichen erfolgreichen Krisenbewältigungsmanagements. Ein wesentlicher Faktor für die Krisenbewältigung vor Ort sind jedoch nach wie vor auch die zahlreichen Amtshilfeeinsätze der Bundeswehr in allen Ländern, in deren Rahmen beispielsweise Pflegeheime und Impfzentren unterstützt werden.

Gleichwohl darf nicht außer Acht gelassen werden, dass sich am Beispiel der Corona-Pandemie für die Aufstellung des Bevölkerungsschutzes ebenen- und sektorübergreifender Reformbedarf offenbart hat. Für ein effektives und effizientes Risiko- und Krisenmanagement ist ein deutlich frühzeitigeres und intensiveres gesamtstaatliches Zusammenwirken im Rahmen der vorhandenen und ggf. noch zusätzlich zu schaffenden Instrumentarien dringend geboten. Gemeinsam erarbeitete Analysen und Bewertungen von Risiken, Bedrohungen und Gefahren, querschnittlich-vernetztes Denken und daraus abgeleitete Pläne für die Krisenvorsorge und das Krisenmanagement auf allen Ebenen sind notwendig. Fest vereinbarte Wege des Daten- und Informationsaustausches müssen evaluiert und verbessert werden. Gleiches gilt für Prognoseverfahren und Unterstützungswerkzeuge, die einen wesentlichen Beitrag zur Entscheidungsunterstützung leisten können.

Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) nimmt innerhalb des vielschichtigen Bevölkerungsschutzsystems eine herausgehobene Stellung ein. Eine Stärkung des Bevölkerungsschutzes setzt aus Perspektive des Bundes folglich zuvorderst auch eine Neuausrichtung des BBK und seiner Aufgabenwahr-

² Vgl.

https://www.thw.de/SharedDocs/Meldungen/DE/Pressemitteilungen/national/2021/02/pressemitteilung_001_ein_jahr_coronaeinsatz.html



nehmung voraus. Im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) erarbeitete das BBK daher von November 2020 bis März 2021 in enger Zusammenarbeit mit dem BMI ein Konzept zur Neuausrichtung des BBK, in das die Empfehlungen von 40 Institutionen (Bundesministerien, Bundesoberbehörden einschließlich der Bundeswehr, Länderministerien, Feuerwehren, Hilfsorganisationen, Hochschulen, Forschungseinrichtungen, Fachverbände) aus zahlreichen Expertengesprächen eingeflossen sind.³

Die Umsetzung des Konzeptes zur Neuausrichtung des BBK hat bereits begonnen und wird innerhalb der kommenden zwei bis drei Jahre mit höchster Priorität vorangetrieben, die dafür notwendige kontinuierliche haushalterische und personelle Stärkung des Amtes vorausgesetzt.

Neben den Gefahren beispielsweise aus Folgen des Klimawandels oder durch Terroranschläge bleibt auch nach der Bewältigung der Corona-Pandemie in den kommenden Jahren das Risiko weiterer gesundheitlicher Krisenlagen, bspw. einer durch andere Viren ausgelösten neuen Pandemie bestehen.

Welche Effekte sind nach erfolgreicher Neuausrichtung des BBK durch die Umsetzung der wesentlichen Kernelemente für das gesamtstaatliche Krisenmanagement im hypothetischen Fall einer neuen Pandemie oder ähnlich gelagerten gesundheitlichen Krisenlage in einigen Jahren zu erwarten?

Der Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages will mit seiner öffentlichen Anhörung am 12. April 2021 eine „Bilanzierung des Bevölkerungsschutzes angesichts der Corona-Pandemie“ vornehmen. Eine Bilanz beinhaltet in der Regel einen Soll-Ist-Vergleich. Im Folgenden wird nicht der „Ist“-Zustand beschrieben. In Konzentration auf das „Soll“ wird vielmehr ein Überblick über den gewünschten Zielzustand gegeben, den das BBK gemein-

³ Vgl.

https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Presse/Pressemeldungen_2021/Staerkung_des_Bevoelkerungsschutzes_durch_Neuausrichtung_des_BBK.pdf?__blob=publicationFile



sam mit seinen Partnern durch seinen Reformprozess für den Bevölkerungsschutz anstrebt und der möglichst bis Mitte der kommenden Legislaturperiode erreicht worden sein soll:

2. Gesundheitlicher Bevölkerungsschutz nachhaltig gestärkt

Nach der erfolgreichen Neuausrichtung schöpft das BBK seine besonderen Potenziale umfassend aus, mit denen der gesundheitliche Bevölkerungsschutz nachhaltig und sichtbar stärker aufgestellt ist. Mit Unterstützung des BBK unterhält das federführende Bundesministerium für Gesundheit die nationale Reserve Gesundheitsschutz (NRGS), wodurch Deutschland grundsätzlich auf gesundheitliche Lagen von nationaler Tragweite gut vorbereitet ist (weitere Informationen zum Thema nationale Reserven siehe Punkt 7). Gleichzeitig ist die eigene Sanitätsmaterialbevorratung des BBK, die es auf Grundlage von § 23 Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG) betreibt, deutschlandweit flächendeckend verfügbar. Dadurch ist die Behandlung von chirurgischen Verletzungen (z.B. Knochenbrüche, Brand- und Schusswunden bzw. Polytrauma nach Einwirkung von Kriegswaffen) und Erkrankungen durch chemische, biologische oder radioaktive Substanzen von bis zu 25.000 Patienten bei Massenanfällen von Verletzten (MANV) sichergestellt.

Das BBK hat die ergänzende Ausstattung des Bundes für den Katastrophenschutz der Länder durch die Bereitstellung von Einsatzfahrzeugen sowie die dazugehörige Sicherheitsforschung zur Unterstützung der Bundesländer bei der Bewältigung von Krisenfällen weiter ausgebaut. In einem BBK-eigenen Entwicklungs- und Erprobungszentrum werden Ausrüstung und Einsatztaktiken insbesondere für CBRN-Gefahrenlagen realitätsnah erprobt. Die Kapazitäten der Medizinischen Task Forces (MTF) in den Ländern zur Bewältigung großer MANV haben die Zielgröße von 1.586 Einsatzfahrzeugen erreicht. Diese einsatztaktischen Verbände sind nun in der Lage, logistisch autark zu agieren und auch einen MANV in einer CBRN Gefahrenlage bewältigen können. Die MTF können Verletzte dekontaminieren und ermöglichen so eine geordnete Weiterversorgung in medizinischen Einrichtungen. Erhebliche Investi-



tionen in die Beschaffung von Krankentransportwagen und in die Fähigkeiten der acht Analytischen Task Forces (ATF) - disloziert bei Berufsfeuerwehren und dem LKA Berlin - wurden getätigt. Als bundesweit einzigartige Spezialressource dienen sie zur Detektion und Identifikation von Gefahrensituationen im chemischen, biologischen, radiologischen und nuklearen Bereich, wie z.B. der Freisetzung von Rizin oder Nowitschok-Substanzen. Zur Bewältigung aktueller und künftiger Herausforderungen sind die ATF für den Umgang mit biologischen Stoffen umfassend gerüstet.

Das BBK hat im Rahmen seiner Zuständigkeiten konzeptionelle Grundlagen zur Entlastung bestehender Krankenhausinfrastrukturen erstellt und so zum Aufbau katastrophenmedizinischer materieller und personeller Vorsorge beigetragen. Insbesondere bei einem Massenanfall von Verletzten und Erkrankten bei schweren, lange anhaltenden und flächendeckenden Schadenslagen sowie im Verteidigungsfall sind die Krankenhäuser, das medizinische Personal und die vorhandene Ausstattung künftig in angemessenem Maße und Umfang vorhanden und vorbereitet. Das vom BBK herausgegebene Handbuch zur Krankenhausalarm- und Einsatzplanung (KAEP) leistet den Krankenhäusern in Deutschland eine umfassende und fachlich fundierte Unterstützung, um sich entlang der örtlichen Gegebenheiten fortwährend angemessen auf größere Krisen und Katastrophen vorzubereiten. Mit der Veröffentlichung einer aktualisierten Fassung nebst Checklisten im April 2020 hat das BBK frühzeitig wertvolle Fachempfehlungen gegeben, die den Krankenhäusern auch bei der Bewältigung der Corona-Pandemie geholfen haben. Unter Einbeziehung der Länder sowie medizinischer Fachgesellschaften wie der DAKEP (Deutsche Arbeitsgemeinschaft Krankenhauseinsatzplanung) und der DGU (Deutsche Gesellschaft für Unfallchirurgie) wird die Fortschreibung der Dokumente entlang der aktuellsten wissenschaftlichen Erkenntnisse gewährleistet.

Darüber hinaus fördert das BBK die Ausbildung von Teilen der Bevölkerung zu Pflegehilfskräften auf Grundlage von § 24 ZSKG erneut und hat sein Engagement zur Förderung der Ausbildung in Erster Hilfe mit Selbstschutzzinhalten verstärkt. Die Durchführung dieser Maßnahmen durch die anerkannten Hilfsorganisationen ermög-



licht zugleich die Gewinnung zusätzlicher Ehrenamtlicher für den gesundheitlichen Bevölkerungsschutz (zum Thema Ehrenamt siehe Punkt 6).

Aufbauend auf den genannten Ausbildungsformaten wurde eine breit angelegte Ausbildungs-offensive durchgeführt, die dazu geführt hat, dass nun Spontanhelfer als eine Art „zivile Reserve“ aus der breiten Bevölkerung vielseitig unterstützend im Bevölkerungsschutz eingesetzt werden können.

3. Gemeinsames Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz bewährt sich

Die große Vielfalt an fachlichen Kompetenzen und Akteuren im Bevölkerungsschutz Deutschlands erfordert einen kontinuierlichen und institutionalisierten Informations- und Fachaustausch in der unmittelbaren Krisenbewältigung oder zu Analysen und Prognosen von nationalen Schadensereignissen und deren Auswirkungen.

Beim BBK wird daher ein Gemeinsames Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz betrieben. Analog zum Gemeinsamen Analyse- und Strategiezentrum irreguläre Migration (GASIM) arbeiten in diesem Kompetenzzentrum verschiedene Bundesbehörden unter der Beteiligung der Hilfsorganisationen mit dem BBK zusammen. Vergleichbar dem Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum GTAZ haben die ersten Bundesländer ihre Mitwirkung gestartet und sind ebenfalls im Gemeinsamen Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz vertreten. Hierdurch hat sich der Informationsaustausch entscheidend verbessert, die Koordinierung wurde verstärkt und Impulse für die Weiterentwicklung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland werden kontinuierlich gesetzt. Durch diese übergreifende Kooperation und Kommunikation konnten silohafte Strukturen in den Zuständigkeiten überwunden werden. In komplexen Lagen ist der erforderliche Austausch nun gelebte Praxis. In der Corona-Pandemie konnten so beispielsweise Best-Practice-Verfahren für Planung, Aufbau und Betrieb von Impf- oder Behandlungszentren ausgetauscht werden. Als Netzwerk-Knoten und Kooperations-Plattform nimmt das Gemeinsame Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz alle bevölkerungsschutzrelevanten Themen des Risiko- und Krisenmanage-



ments konzentriert in den Blick und Informationen aus den jeweiligen Zuständigkeitsgebieten der Akteure werden ausgetauscht. Dadurch ist das Gemeinsame Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz in der Lage, Landesregierungen sowie der Bundesregierung im Krisenfall Unterstützung durch geübte Experten- und Krisenstäbe mit dem konzentrierten Know-How der Akteure aus Bund, Ländern, Hilfsorganisationen, THW, Feuerwehren und Bundeswehr anzubieten, die dort zusammenarbeiten.

Gemeinschaftlich werden so neue Impulse für zukunftsfähige Lösungen als Antwort auf aktuelle Herausforderungen gesetzt. Gleichzeitig haben sich die Frühwarnsensoren und Risiko- und Bedrohungseinschätzung verbessert. Gemeinsam mit den beteiligten Akteuren wurden auch Melde- und Informationswege angepasst, so dass sukzessive ein umfassendes, jederzeit abrufbares 360°-Lagebild realisiert wurde. Das BBK verfügt dafür über leistungsstarke Fähigkeiten im Bereich Geokompetenz. Krisenstäbe auf allen Ebenen vertrauen auf die Geokompetenzen des BBK und lassen sich in ihrer Entscheidungsfindung unterstützen.

4. Evaluation von Krisenlagen

„Aus Krisen lernen“ – dieses Streben gehört zur Grund-DNA des BBK. Die Prozesse und Verfahren im Krisenmanagement zur Bewältigung der Corona-Pandemie wurden strukturiert ausgewertet, hieraus für kommende Herausforderungen Lehren gezogen und Verbesserungen für die Bewältigung zukünftiger Krisen werden umgesetzt. Dies gilt zum einen für die eigenen, internen Verfahren und Prozesse, zum anderen aber auch in der Zusammenarbeit von Behörden, Wissenschaft, Organisationen und (KRITIS-) Unternehmen – mithin: aller Beteiligten im nationalen Krisenmanagement. Das BBK hat gemeinsam mit dem RKI einen detaillierten „lessons learned“-Prozess der Bewältigung der Corona-Pandemie durchgeführt, bei dem die „Risikoanalyse Pandemie“ von 2012, die Erkenntnisse der LÜKEX 2007 und weitere relevante Unterlagen zugrunde gelegt wurden. Im Zuge dessen hat sich offenbart, welche Verfahren und Maßnahmen sich bewährt haben, um diese für zukünftige Krisenlagen zu erhalten bzw. auszubauen. Ebenso wurden optimierungsbedürftige Verfahren und



Maßnahmen identifiziert und damit die Grundlage für entsprechend nachhaltige Verbesserungen geschaffen. Nur durch einen solchen „lessons learned“-Prozess können die belastbaren und guten Krisenmanagement-Verfahren in Deutschland noch besser gemacht werden. Er bildet die Grundlage für eine nachhaltige Stärkung des nationalen Krisenmanagements.

5. Warnung der Bevölkerung

Das BBK hat die Warninfrastruktur aus analogen und digitalen Warnmedien weiter ausgebaut und verknüpft. Die BBK-eigene Warn-App NINA wird für die Risiko- und Krisenkommunikation der Bundesregierung ressortübergreifend genutzt und ist damit zur Bundes-Warn-App geworden. Sie liefert den Bürgerinnen und Bürgern – auch außerhalb des Verteidigungsfalles – in gesundheitlichen und anderen Gefahrenlagen passgenaue Notfallinformationen und Handlungsempfehlungen. Bereits in der Corona-Lage wurde die Warn-App NINA vom BBK in Kooperation mit dem BMG und dem Bundespresseamt auf 40 Mio. potentielle Nutzer ausgebaut. Für immer mehr Menschen ist NINA in der Pandemie eine Quelle verlässlicher und authentischer Informationen geworden. Notfallinformationen und Warnmeldungen von nationaler Bedeutung werden nun länder- und ressort-übergreifend gesteuert. Die Erkenntnisse aus dem bundesweiten Warntag zur Verbesserung des Warnsystems wurden konsequent umgesetzt und die Nutzung von Cell-Broadcasting als zusätzlichem Warnmittel wurde geprüft.

Ungeachtet der Möglichkeiten, die sich aus der fortschreitenden Digitalisierung ergeben, ist auch der Ausbau und Betrieb analoger Warnmedien, wie z.B. ein modernes Sirennetz, wichtig. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass Sirenen mit ihrem Weckeffekt sicherstellen können, auch die Teile der Bevölkerung zügig und zuverlässig zu warnen, die zum Ereigniszeitpunkt keinen Zugriff auf andere Warnmittel haben. Daher haben die Länder und Kommunen mit Unterstützung durch das BBK in Höhe von bis zu 88 Millionen Euro ihre Sirennetze gestärkt. In Zusammenarbeit von Ländern und Kommunen ist ein bundesweites Warnmittelkataster entstanden,



das einen Überblick über die bundesweit vorhandenen Warnmittel enthält. Der Bund stellt den Ländern sein für den Zivilschutz vorgehaltenes Warnsystem (Modulares Warnsystem – MoWaS) zur Mitnutzung in der Gefahrenabwehr zur Verfügung. Über MoWaS wird eine breite Palette unterschiedlichster Warnmultiplikatoren und Warnmittel angesteuert. Hierzu gehören u.a. Rundfunk und Telemedienbetreiber. Auch an der digitalen Ansteuerung der Sirenen über MoWaS wird weiter gearbeitet. Hierdurch ist es möglich, die Warnung der Bevölkerung auch bei Ausfall einzelner Übertragungswege sicherzustellen.

6. Starkes Ehrenamt, mehr Spontanhelfer, mehr Sensibilität für den Selbstschutz

Durch das neue Helfergewinnungs- und Qualifizierungsprogramm für spontan hilfswillige Menschen, das vom BBK in Zusammenarbeit mit den Hilfsorganisationen ins Leben gerufen wurde, ist eine robuste „zivile Reserve“ entstanden, so dass in großen und langanhaltenden Krisenfällen die professionellen Kräfte bestmöglich unterstützt werden können. Dieses ermöglicht einen strukturierten Einsatz von Freiwilligen bei der Bewältigung von Schadenslagen, entlastet andere Akteure wie z.B. die in einer gesundheitlichen Krisenlage besonders geforderten Gesundheitsämter und die Bundeswehr und kann langfristig auch dazu beitragen, mehr Menschen für ein Ehrenamt in den Organisationen des Bevölkerungsschutzes zu gewinnen.

Die ehrenamtlichen Strukturen im Bevölkerungsschutz und die rund 1,7 Mio. aktiven und gut ausgebildeten Helferinnen und Helfer stellen ein riesiges Wertschöpfungspotential dar. Gleichzeitig haben die mitunter flächendeckenden und langanhaltenden Krisen und Katastrophen der zurückliegenden Jahre gezeigt, dass es im Bevölkerungsschutz mehr denn je auf die Stärkung der Durchhaltefähigkeit des ehrenamtlichen Systems ankommt.

Neben den neuen Fördermöglichkeiten, die das BBK gemeinsam mit den Hilfsorganisationen, dem Feuerwehrverband und dem THW umgesetzt hat, wird das Ehren-



amt durch eine neue webbasierte Plattform des BBK entscheidend gestärkt. Auf dieser Plattform können interessierte Bürgerinnen und Bürger die regionalen Angebote und Ansprechpartner von Feuerwehren, Hilfsorganisationen und THW transparent und leicht zugänglich abrufen. So hat sich die Schwelle für die Aufnahme eines ehrenamtlichen Engagements im Bevölkerungsschutz deutlich reduziert.

Das Ehrenamt im Bevölkerungsschutz ist eng verknüpft mit dem Thema Selbstschutz und Selbsthilfe der Bevölkerung. In dem Wissen, dass die Kräfte des Bevölkerungsschutzes bei einem flächendeckenden Ereignis nicht alle Menschen zeitnah und umfassend versorgen können, ist der Selbsthilfe der Bevölkerung ein besonderer Stellenwert beizumessen. Das BBK hat sich daher zu einer bürgernahen „Behörde zum Anfassen“ weiterentwickelt, die als Ratgeberin und Dienstleisterin für Selbstschutz-, Selbsthilfe- und Hilfeleistungsthemen in der Bevölkerung deutlich sichtbarer und bekannter geworden ist.

Das BBK hat im Zuge dessen sein Engagement für Selbstschutz- und Selbsthilfethemen mit dem Angebot eines Servicetelefons und einer Bürger-Hotline ausgebaut, über welche jeweils Auskünfte über Selbstschutz- und Selbsthilfe-Angebote des Bundes, der Länder, der Kommunen und der Hilfsorganisationen abgerufen werden können. Zudem können die Kommunen auf umfangreiche Beratung durch das BBK beim Aufbau des Selbstschutzes zurückgreifen.

7. BBK als Dienstleister

Das BBK übernimmt und bündelt als Dienstleister des Bundes Aufgaben und Kompetenzen im Bevölkerungsschutz. Nicht zuletzt hat die Corona-Pandemie gezeigt, dass kritische Ressourcen als Folge von Lieferkettenausfällen und fehlenden Produktionskapazitäten nicht immer in ausreichendem Maße zur Verfügung standen. Zur Abfederung solcher Engpässe hat das BBK neben der Hilfestellung bei der Einrichtung der nationalen Reserve Gesundheit (vgl. Punkt 2) deshalb die zentrale strategische Koordinierung und den Auf-/Ausbau von nationalen Reserven insgesamt unterstützt.



Deutschland hält bereits verschiedene Bundesreserven bereit oder baut solche auf, z.B. in den Bereichen Ernährung, Erdöl, Gasspeicher sowie Betreuung (Versorgung, Verpflegung und Notunterkunft). Die nationalen Reserven der Bundesrepublik dienen als Grundstock für Versorgungsengpässe und Krisenlagen. Das BBK liefert eine einheitliche und risikobasierte Bedarfsabschätzung für nationale Reserven für unterschiedliche Szenarien. Dadurch wird eine fachübergreifende Härtung der Bundesvorhaltung und -bevorratung erreicht. Fachliche Zuständigkeiten und etablierte Verfahren werden dadurch nicht berührt. Das BBK tauscht seine Erkenntnisse regelmäßig mit den Betreibern der jeweiligen Reserven aus, berät diese und gewährleistet durch ein zentrales Monitoring eine jederzeit aktuelle Informationslage für die Bundesregierung.

Für die Bewältigung von Krisen und Katastrophen kommt es jedoch nicht nur darauf an, materielle Reserven anzulegen. Ebenso wichtig ist die Bildung personeller Reserven, konkret die Befähigung von Entscheidungsträgern sowie Fach- und Führungskräften zur Bewältigung von komplexen Krisenlagen. Die BBK-eigene Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ), deren Angebote jährlich bereits von 10.000 Akteuren im Bevölkerungsschutz genutzt werden, ist zu einer ressort- und organisationsübergreifenden Bundesakademie für Bevölkerungsschutz und Zivile Verteidigung (BABZ) mit ausgebautem Bildungsangebot weiterentwickelt worden. Schlüsselpersonal auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene wird präventiv, also im Vorfeld einer Krise, auf Grundlage abgestimmter Aus- und Fortbildungspläne geschult, um in Krisen sicher handeln zu können. Die Qualifizierung der Führungskräfte der mitwirkenden Organisationen im Bevölkerungsschutz erfolgt überwiegend und notwendigerweise fachspezifisch orientiert durch die Organisationen. Es gibt jedoch zu entwickelnde Kompetenzen, die organisationsunabhängig sind. Die neue BABZ entwickelt hierzu kontinuierlich in Abstimmung mit den beteiligten Organisationen und Akteuren solche übergreifenden Qualifikationen und Kompetenzen und bietet Schulungen dazu an. Zielgruppen für die Aus- und Fortbildung sind politische Verantwortungsträger, Entscheider, Führungskräfte und Experten für Krisenlagen im Bevölkerungsschutz. Als Resultat durchlaufen alle Führungs-



kräfte und Verantwortliche für staatliches Krisenmanagement aller Ebenen dieselbe Aus- und Fortbildung in einer zentralen Bildungseinrichtung der Bundesregierung – der BABZ. Verbindliche Ausbildungen und Teilnahmen qualifizieren zentral Schlüsselpersonal des Bundes für den Einsatz im ressortübergreifenden Krisenmanagement. Dies trägt bereits in der Aus- und Fortbildung den notwendigen vernetzten und integrierten Ansätzen in der Sicherheitsarchitektur Rechnung. Um diesen zusätzlichen Schulungsbedarf langfristig abzudecken, steht ein zweiter Standort der BABZ im Osten Deutschlands zur Verfügung.

In komplexen Lagen steht das BBK auf Anforderung mit Beratungs-, Unterstützungs- und Coaching-Angeboten für Bund, Länder und Kommunen bereit.

Katastrophen machen nicht vor Grenzen halt. Das Katastrophenschutz-Verfahren der EU hat sich zwischen den Mitgliedstaaten bewährt. Das BBK erfüllt seine Rolle als nationaler Koordinator für die EU und den Aufbau des europäischen Wissensnetzwerkes im Bevölkerungsschutz für Bund, Länder und Kommunen.

8. Nationale Resilienzstrategie - Resilienz Kritischer Infrastrukturen

Deutschland hat sich zur Umsetzung des „Sendai Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge (2015 –2030)“ der Vereinten Nationen verpflichtet. Ziel des Rahmenwerkes ist es, das Katastrophenrisiko zu verringern, Menschenleben, Gesundheit und Existenzgrundlagen zu erhalten, sowie die Bevölkerung, das Gemeinwesen und Versorgungsleistungen vor ausufernden Schäden zu bewahren. Die Kontaktstelle beim BBK koordiniert den Umsetzungsprozess in Deutschland und die Erstellung einer nationalen Resilienzstrategie. Nach ihrer Fertigstellung gibt diese Strategie Bund, Ländern und Kommunen sowie auch Unternehmen und Einrichtungen Kritischer Infrastrukturen eine Orientierungshilfe, warum, wie und auf welchen Wegen Katastrophenvorsorge in Deutschland auf allen Ebenen betrieben werden soll.



Über die nationale Resilienzstrategie hinaus hat das BBK speziell für den Bereich der Kritischen Infrastrukturen (KRITIS) (z. B. in den Sektoren Energie, Ernährung und Transport und Verkehr):

1. als Berater mit KRITIS-Betreibern in aller Sektoren gemeinsame Vorschläge zur Steigerung der Resilienz erarbeitet und zur Verfügung gestellt. Musterempfehlungen für das Risiko- und Krisenmanagement sowie von Notfallplänen für Behörden und KRITIS-Unternehmen werden vom BBK fortlaufend erstellt und durch geeignete Kommunikations- und Verteilforen in die Fläche gebracht.
2. sich zur zentralen Anlaufstelle und zuständigen Behörde für die im Zuge der Verhandlungen der EU-Richtlinie über die Resilienz kritischer Einrichtungen ergebenden Vorschriften sowie deren Durchsetzung auf nationaler Ebene entwickelt. Hiermit verbunden ist die Gewährleistung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit den Behörden der EU-Mitgliedstaaten.
3. das Konzept Notstromversorgung weiterentwickelt. Neben den einzelnen Fachkonzepten, die sich an Unternehmen, Behörden und die Bevölkerung zum Aufbau einer wirkungsvollen Notstromversorgung richten, hat das BBK zusammen mit anderen Akteuren des Bevölkerungsschutzes den Aufbau einer strategischen Notfallreserve Notstrom geplant.

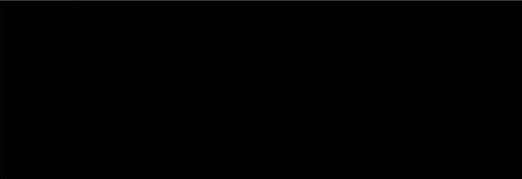
9. FAZIT

Mit dieser Darstellung des Zielzustandes nach der Neuausrichtung des BBK ist ein Blick in die gewünschte Zukunft eines aus Sicht des Bundes gestärkten Bevölkerungsschutzes erfolgt: Wir haben die Lektionen aus der Corona-Pandemie gelernt, die Risikoanalyse 2012 und die LÜKEX von 2007 ausgewertet und Handlungsempfehlungen umgesetzt. Die Länder sind durch die ergänzende Ausstattung des Bundes besser für den Massenansturm von Verletzten gewappnet. Die Krankenhäuser sind durch verbesserte Krankenhausalarm- und Einsatzplanung resilienter gegenüber



langanhaltend hoher Be- und Auslastung aufgestellt als zuvor. Im Gemeinsamen Kompetenzzentrum beim BBK hat sich eine ressort-, ebenen- und sektorenübergreifende Zusammenarbeit für den Bevölkerungsschutz etabliert, so dass politische Entscheidungsgremien auf die Beratungen und Empfehlungen bspw. von fachlichen Krisenstäben zurückgreifen können. Best-Practice-Verfahren für den Betrieb etwa von Impfbetrieben o.ä. werden dort entwickelt. Die Befähigung des Schlüsselpersonals in Krisenlagen wurde vereinheitlicht und ausgebaut. Blinde Flecken im Warnsystem Deutschlands sind identifiziert und können ausgeleuchtet werden. Wenn das BBK die Umsetzung der Nationalen Resilienzstrategie erfolgreich koordiniert hat, wird Deutschland in einigen Bereichen widerstandsfähiger sein. Die Aufzählung kann an dieser Stelle nicht abschließend sein.

Das BBK wird mit Unterstützung des BMI und unter enger Einbindung der Partner in den Bundes- und Landesressorts sowie den Feuerwehren und Hilfsorganisationen mit der Umsetzung der skizzierten Kernelemente fortfahren. Prioritär wird dabei zunächst die Stärkung des gesundheitlichen Bevölkerungsschutzes, die Weiterentwicklung der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz zu einer Bundesakademie sowie die Einrichtung des Gemeinsamen Kompetenzzentrums Bevölkerungsschutz sein. Ziel ist es, noch in dieser Legislaturperiode die entsprechenden Detailkonzepte mit den zu beteiligenden Partnern abzustimmen und erste spürbare Veränderungen zu erreichen. Die Veränderungen sollen dann soweit wie möglich in der ersten Hälfte der nächsten Legislaturperiode abgeschlossen werden. Im Zuge des Veränderungsprozesses sowie des fortwährenden Dialoges zwischen den beteiligten Akteuren des Bevölkerungsschutzes ist zu erwarten, dass die in diesem Papier skizzierten Maßnahmen weiter ausgebaut und ggf. zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden.



Armin Schuster
Präsident

Stellungnahme: Zustand und Zukunft des Bevölkerungsschutzes in Deutschland – Vorschlag für ein „Forschungs- und Kompetenzzentrum Resilienz und Bevölkerungsschutz“

Prof. Dr. Martin Voss, Katastrophenforschungsstelle (KFS), FU Berlin

Das System des Bevölkerungsschutzes weist nicht erst mit der Corona-Pandemie deutliche Schwächen auf. Wieder einmal stellt sich die Frage, ob seine organisatorisch-institutionellen und gesetzgeberischen Vorgaben den Herausforderungen noch angemessen sind, oder ob es grundlegender Reformen bedarf. Ich argumentiere zunächst in dieser schriftlichen Stellungnahme, dass das dringlichste und grundlegende Problem in der vollkommen unzureichenden **Informations- und Wissensgrundlage** liegt und dass dieses Problem **sehr schnell** und **kostengünstig** und **ohne grundlegende Veränderungen in der bewährten föderalen Architektur** bei dennoch **erweiterten Kompetenzen des Bundes** angegangen werden kann. Dazu schlage ich im zweiten Teil dieser Stellungnahme ein „Forschungs- und Kompetenzzentrum Resilienz und Bevölkerungsschutz“ sowie die Neueinrichtung einer Beratungskommission im Sinne der ehemaligen „Schutzkommission“ vor.

Über vier Punkte will ich schreiben, um die oben genannte Frage und den Nutzen eines Forschungs- und Kompetenzzentrums zu erörtern: 1. Über das Schutzziel des Bevölkerungsschutzes, 2. über Gesellschaften im Wandel und über veränderte Gefahren, 3. über Stärken und Schwächen des Bevölkerungsschutzes in Deutschland und 4. über Reformbedarfe.

Im zweiten Teil stelle ich das Konzept des Forschungs- und Kompetenzzentrums selbst vor und plädiere zudem für eine Neueinrichtung einer Beratungskommission als Nachfolgeeinrichtung zur ehemaligen „Schutzkommission“.

1. Über das primäre Schutzziel: Die Bevölkerung

Zunächst zur Bevölkerung oder, mit einem anderen Wort: zum Schutzziel des Bevölkerungsschutzes. Nomen et Omen. Der Staat hat die Pflicht, seine Bürger*innen zu schützen, die vier Säulen der nationalen Sicherheitsarchitektur mit den Polizeien, der Bundeswehr, den Nachrichtendiensten und dem zivilen Bevölkerungsschutz setzen diesen grundgesetzlichen Auftrag um.

So heißt es in Art. 2, Abs. 2, Satz 1: Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit". Die Bevölkerung ist also Schutzobjekt, ihre *körperliche* Unversehrtheit das Schutzziel. Aber das Schutzobjekt – die Bevölkerung – hat sich in den vergangenen Jahrzehnten grundlegend verändert. Es ist ein Zeichen einer fortgeschritten ausdifferenzierten, demokratischen, offenen, liberalen Gesellschaft des 21. Jh., dass Bewusstsein und Sensibilität und Ansprüche wachsen, Ansprüche eben auch an die Organe des Bevölkerungsschutzes, in Friedenszeiten also an die zivilen Komponenten, die insbesondere aufgrund der Mehrfachverplanung der Personale auf Landesebene mit einer großen Palette an Aufgaben beschäftigt sind,

von der Pflege über die Unfallrettung und den Brandschutz bis zur präventiven Raumplanung.

Das Grundgesetz liefert dieser sich verändernden Erwartungshaltung der Bevölkerung an den Bevölkerungsschutz einen Unterbau, denn es nennt weitere Grundrechte, die zu schützen sind, die *weit über die bloß körperliche Unversehrtheit hinausgehen*: das Recht auf Glaubens- und Meinungsfreiheit (Art. 4 und 5), das Recht auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit, und das Recht, nicht wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen oder wegen seiner Behinderung benachteiligt oder bevorzugt zu werden (Artikel 3, Abs. 3). Ist all dies somit *auch* Schutzziel für den Bevölkerungsschutz, oder macht dieser bei der *körperlichen Unversehrtheit* halt?

Die Erwartungen der Bevölkerung an den Bevölkerungsschutz haben sich grundlegend und begründet verändert und der Bevölkerungsschutz hat in vielerlei Hinsicht auf diese Veränderungen reagiert und seine Konzepte angepasst und ausgeweitet, zum Beispiel durch ein bereits differenziertes Angebot an psychosozialer Betreuung. Die Folge aber ist, dass der Bevölkerungsschutz, der sich historisch und im Kern noch immer an dem Bild des Schutzes vor körperlichen Schäden ausgerichtet hat, zunehmend mit anderen gesellschaftlichen Bereichen zusammenwächst. Verbraucherschutz, Gesundheitspolitik, Landwirtschaftspolitik usw. - längst lässt sich nicht mehr wirklich definieren, wo der Bevölkerungsschutz anfängt oder aufhört. Aber auch die Technologisierung und Bürokratisierung der Arbeitsbedingungen der überwiegend ja ehrenamtlich arbeitenden Helferinnen und Helfern sprengen den tradierten Rahmen des institutionalisierten Bevölkerungsschutzes. Und zugleich untergraben der demographische und soziale Wandel die kohäsiven Kräfte wie bspw. das Ehrenamt. Das setzt den Bevölkerungsschutz „von innen“ stark unter Druck.

2. Gesellschaftlicher Wandel und Wandel der Gefahren.

Das Kernproblem hier: Es lässt sich kaum klar sagen, was eigentlich noch nur gesellschaftlicher Wandel und was schon Gefahr ist. Klassisch war der Bevölkerungsschutz in Deutschland zu allererst auf die Außenverteidigung ausgerichtet. Dies ist nach Art. 73 GG Aufgabe und Verantwortung des Bundes. Der friedensmäßige Katastrophenschutz bildet die zweite Komponente des Bevölkerungsschutzes und ist nach Artikel 30 des GG Aufgabe und Verantwortung der Länder. Seit Ende des Warschauer Paktes wurde die Wahrscheinlichkeit eines militärischen Konfliktfalls als gen null gehend eingeschätzt, das hat sich in den zurückliegenden Jahren grundlegend geändert. Nicht nur sind die klassischen „Feindbilder“, vielmehr sind auch die potentiell oder tatsächlich bereits eingesetzten Kampfmittel hybrid geworden – Herr Präsident Schönbohm und Oberstleutnant Wüstner werden darüber im Rahmen dieser Anhörung sicher Genaueres berichten – und dies vor dem Hintergrund einer „internationalen Ordnung im Umbruch“ wie es im Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr von 2016 heißt. Konkret werden im Weißbuch als Treiber dieses Umbruches zum Beispiel genannt

- der Klimawandel
- die Globalisierung und Vernetzung von Politik, Ökonomie und Technologie,

- Identitäts- und Legitimationsdefizite großer Teile der Bevölkerung,
 - die demographische Entwicklung
 - der ungebremste Trend zur Urbanisierung,
 - die Entstehung neuer Machtzentren bei gleichzeitiger Fragmentierung von Ordnungsentwürfen und
 - damit verbundene Verschiebungen der globalen Machtverhältnisse,
 - der Bedeutungszuwachs transnationaler Netzwerke,
 - die Wirtschafts- und Finanzkrise, die Fluchtkrise, die Ukraine-Krise,
 - der transnationale Terrorismus,
 - die Folgen der Digitalisierung und insbesondere der Entwicklungen auf dem Gebiet der künstlichen Intelligenz
- und weitere.

Für die deutsche Sicherheitspolitik ergäben sich, so das Weißbuch, neue Herausforderungen durch

- neue Formen der intendierten Destruktion oder Destabilisierung bspw. durch Desinformation, Cyberkriminalität und -terrorismus,
- durch die Verschleierung von Angriffen und Konfliktparteien usw.

Aber auch eher zivile Herausforderungen wie die zunehmende Wahrscheinlichkeit von Epi- und Pandemien finden im Weißbuch Erwähnung.

Eine Abgrenzung von Zivil- und Katastrophenschutz wird vor dem Hintergrund dieser sich verändernden, komplexer und systemischer werdenden Gefahren immer schwieriger.

3. Stärken und Schwächen des Bevölkerungsschutzes

Der Bevölkerungsschutz in Deutschland kann für die meisten dieser hier genannten Entwicklungen auf keine oder jedenfalls nur bedingt auf Erfahrungswerte zurückgreifen. Seit jeher ist der Bevölkerungsschutz in Deutschland vor allem auf den konventionellen Krieg ausgerichtet, aber auch Extremwetterlagen wie Starkniederschlägen oder Stürmen kann das komplexe integrierte Hilfeleistungssystem effektiv etwas entgegensetzen und Überschwemmungen, Schnee, Lawinen und Eis sind geübte und praxiserprobte Szenarien. Eine hochprofessionelle Feuerwehr weiß mit Bränden umzugehen. Hier steht Deutschland auch im internationalen Vergleich gut da, aber jüngste Flächenbrände wie im Jahr 2019 in Lübtheen gaben einen Eindruck von dem, welche Herausforderungen im Zuge der Klimaveränderungen auf die Feuerwehren zukommen.

Für die Freisetzung und Kombinationswirkungen von Gefahrstoffen (chemischer, biologischer, radiologische, nuklearer Art – CBRN), z.B. dirty bombs, wird trainiert. Wie aber mit neuartigen Erregersubstanzen in der Praxis umzugehen ist, wenn sie sich in Windeseile verbreiten, war zwar Gegenstand einer der großen länderübergreifenden Übungen (LÜKEX 2009/2010), aber in der Praxis würden auch hier wohl die Grenzen des Systems des Bevölkerungsschutzes mindestens getestet.

Worauf das komplexe Hilfeleistungssystem in Deutschland ausgerichtet und vorbereitet ist, das sind im Kern räumlich und zeitlich begrenzte Ereignisse. Die Krisen und Katastrophen der Zukunft, davon haben wir durch Fukushima, die Geflüchtetenkrise 2015/2016 und nun durch die SARS-CoV-2-Pandemie einen Eindruck bekommen, werden aber immer häufiger komplexer Art sein. Die

Menschheit hat im 21. Jh. ein Entwicklungsniveau erreicht, durch das mit zunehmender Geschwindigkeit und Vernetzung zeitgleich verschiedene Prozesse in Probleme globalen Ausmaßes führen, wo Finanzmarkttransaktionen und Staatenbankrotte mit Kriegen im Nahen Osten und Flüchtlingsbewegungen eine unübersichtliche und in ihren Auswirkungen auch auf die Bundesrepublik unkalkulierbare Allianz eingehen. Antibiotikaresistenz, das strukturell zunehmende Potential sozialer Zerrüttung oder die unabsehbaren Folgen der Entwicklung auf dem Gebiet der künstlichen Intelligenz – all diese Prozesse wirken zusammen und beeinträchtigen maßgeblich die Resilienz der Gesellschaft – keinesfalls nur negativ, aber sie haben eben einen Einfluss auf den Bevölkerungsschutz, der bislang praktisch unbeobachtet und damit unverstanden bleibt, weil weiterhin in den Bildern der Vergangenheit gedacht wird, so dass wir von den negativen Wirkungen überrascht werden und dann im schlechten Fall feststellen, dass der Bevölkerungsschutz darauf nicht vorbereitet ist.

All diese die Resilienz der Gesellschaft beeinflussenden Effekte wirken auf die Bevölkerung (und auf die Helferinnen und Helfer im Bevölkerungsschutz ein, die selbst Teil der Bevölkerung sind). Für die Bevölkerung kann dies bedeuten, dass sie affektiver reagiert und leichter zu verunsichern ist. Damit wird sie nicht zuletzt auch anfälliger für Demagogen aller Art. Die Helferinnen und Helfer im Bevölkerungsschutz auf der anderen Seite sind es, die mit den Folgen dieser Veränderungen in besonderem Maße in ihrer alltäglichen Arbeitspraxis konfrontiert sind. Alles wird gefühlt immer aufwendiger für sie, ohne dass man wirklich rekonstruieren könnte, woher das Gefühl des zunehmenden Stresses als Rettungssanitäter/in ursächlich kommt.

4. Reformbedarfe

Der seit 1989 betriebene „grenzen- und grundlose Abbau von Kompetenzen und Ressourcen -, von Koordinierung und Kooperation und vor allem von Motivation und Engagement“ (Harald Schöttler) zeigte mit dem 11. September 2001 und den Hochwassern 2002 und 2003 seine Folgen und ein Umdenken setzte ein. Seither ist einiges geschehen. Mit der von der Konferenz der deutschen Innenminister und -senatoren (IMK) im Jahr 2002 beschlossenen "Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland", der Gründung des BBK (2004), und den kontinuierlich durchgeführten Risikoanalysen zu verschiedenen Themenfeldern, mit Innovationen wie dem Gemeinsamen Melde und Lagezentrum des Bundes und der Länder (GMLZ) und verschiedenen ineinander verschachtelten Optionen für gemeinsame Krisenstäbe, der Einrichtung einer eigenen Abteilung für Krisenmanagement und Bevölkerungsschutz im BMI (2007), den Länderübergreifenden Übungen (LÜKEX) und der Interministeriellen Koordinierungsgruppe des Bundes und der Länder (IntMinKoGr) reagierte der Bund auf eine veränderte Gefahren einschätzung und erhöhte damit vor allem die Abstimmungskompetenzen in einer länderübergreifenden Lage.

Aber die Defizite reichen weiter, sieben konkrete (weitgehend bekannte) Punkte will ich hier benennen.

1. **Vulnerabilität:** Krisen und Katastrophen treffen Menschen unterschiedlich hart. Häufig korreliert die Verletzlichkeit (Vulnerabilität) mit allgemeinen sozial-demographischen Merkmalen: Alter, Geschlecht, sozialer Status/Einkommen, Krankheiten usw. sind wichtige Indikatoren für die Wahrscheinlichkeit,

überdurchschnittlich starker Betroffenheit. Aber keine Krise, keine Katastrophe ist wie eine andere, vielmehr zeigt sich in einer konkreten Katastrophe in einem spezifischen sozialen und räumlichen Kontext häufig eine ganz andere Vulnerabilität, als sie statistisch zu erwarten gewesen wäre. Dies gilt auch für Einrichtungen wie bspw. Kritische Infrastrukturen (siehe dazu nochmals Punkt 5). Häufig zeigt sich die eigentliche Kritikalität in der Katastrophe anders als erwartet. Eine weitaus differenziertere Betrachtung von szenariospezifischen Vulnerabilitäten, als sie bislang erfolgt, sollte die Grundlage einer zeitgemäßen Bedarfsplanung bilden.

2. **Kommunikation und Warnung:** Nach der weitgehend flächendeckenden Privatisierung oder dem Rückbau der Sirenen klaffte eine Warnlücke, die sich mit der Einführung von Warnsystemen wie SatWas und MoWas oder Apps wie NINA vom BBK allenfalls allmählich schließt (siehe Warntag 2020). Die eigentliche Problematik liegt jedoch in der Frage, wie und von wem effektive Risiko- und Krisenkommunikation mit einer sozial und kulturell heterogenen und insbesondere auch unterschiedlich vulnerablen Bevölkerung nachhaltig gestaltet werden kann.
3. **Prävention:** Insgesamt kann in Deutschland von einem präventiv ausgerichteten Bevölkerungsschutz, wie in internationalen Vereinbarungen (insbes. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, SFDRR) gefordert, kaum gesprochen werden. Ernstgenommen muss Prävention schon bei einer die gesellschaftliche Resilienz insgesamt berücksichtigenden integrativen Risikobewertung, bei der Entwicklung neuer technologischer Produkte oder der Bewertung von Veränderungen an der Architektur des Sozialstaates etwa, beginnen. Während die Diskussionen im Bereich des Klimaschutzes immer differenzierter werden, haben sie zum Bevölkerungsschutz noch nicht einmal begonnen.
4. **Bevölkerungsschutz als ebenen- und ressortübergreifende Aufgabe:** Der Bevölkerungsschutz ist nicht nur aufgrund seiner föderalen Struktur, sondern vielmehr sachbezogen hoch ausdifferenziert, dabei in vielfach noch immer unterdifferenziert, in Teilen aber auch überdifferenziert, was eine konstruktive Zusammenarbeit in einer Lage sehr erschwert, insbesondere deshalb, weil Wissen und Informationen ungleich verteilt und für übergreifende Lagebewältigung unzugänglich ist. Hier besteht über die oben genannten Reformen und Ergänzungen der Gesamtarchitektur hinaus weiterer Integrationsbedarf.
5. **Kritische Infrastrukturen:** Sowohl die Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie, 2009) als auch das Weißbuch (2016), die Konzeption Zivile Verteidigung (KZV) (2016) und das neue „Grünbuch“ des Zukunftsforums Öffentliche Sicherheit (2020) adressieren die zunehmende Verwundbarkeit durch die Abhängigkeiten von Informations- und Kommunikationstechnologien. Generell sind die Abhängigkeiten von kritischen Infrastrukturen (KRITIS) in den vergangenen Jahren in den Blick geraten, aber von Entwarnung kann hier in keiner Weise die Rede sein. Es muss m.E. grundsätzlich bezweifelt werden, ob die bislang initiierten Strategien und Maßnahmen mit den Entwicklungen der KRITIS und dem parallelen sozio-technischen Wandel der Gesellschaft selbst Schritt halten können. Bislang wird

Kritikalität noch fast ausschließlich technisch gedacht, was der Komplexität der Herausforderungen nicht entspricht. Diese adressierende Forschung gibt es bislang allenfalls punktuell.

6. **Ehrenamt:** Die gesellschaftliche Entwicklung, und das impliziert nicht nur die demographische Entwicklung sondern mindestens ebenso die sich verändernden Arbeitsbedingungen und ein sich veränderndes Unsicherheitsempfinden in Bezug auf die eigene Biographie, entziehen den Hilfsorganisationen insbesondere in den ländlichen, strukturschwachen Regionen, mittelfristig, aber absehbar auch anderswo besonders die Fach- und Führungskräfte. Andere Entwicklungen wie bspw. der freiwillige Wehrdienst im Heimatschutz (Streitkräftebasis der Bundeswehr) könnten dem Ehrenamt zusätzlich Kräfte entziehen. Will man die Strukturen aufrechterhalten, dann muss das Ehrenamt eine deutliche Aufwertung erfahren. Es gibt eine Reihe von Vorschlägen, die hier auch bereits in der vorausgegangenen Anhörung im Januar 2020 genannt wurden, von einheitlichen Freistellungsregelungen über zusätzliche Rentenpunkte bis hin zu einem verpflichtenden mehrjährigen Gesellschaftsdienst. Dazu gehört aber auch eine Attraktivität, die nur über eine zeitgemäße Ausstattung erreicht werden kann. Der Kostenaufwand für ein schickes Quad sollte nicht rein ökonomisch, sondern im breiteren sozialen Kontext bewertet werden. Das Ehrenamt leistet einen ganz wesentlichen Beitrag für den sozialen Zusammenhalt.
7. **Selbstschutz und Selbsthilfefähigkeit:** Viel Aufmerksamkeit erhält in der jüngeren Debatte die Frage der Selbstschutz- und Selbsthilfefähigkeit, die von allen einschlägigen Studien als hochgradig defizitär beurteilt wird. Es ist aber nicht damit getan, hier an die Bevölkerung zu appellieren. Eine Stärkung dieser zentralen Resilienzkomponente erfordert insbesondere einen verantwortungsvollen Umgang der Politikerinnen und Politiker mit diesem Thema und einen anderen Umgang mit der Bevölkerung. Denn das alte, tief in den Köpfen sitzende Dogma, dass die Bevölkerung zu viel Information nicht verträgt, pervertiert den Gedanken des Bevölkerungsschutzes in einer aufgeklärten offenen Gesellschaft geradezu, weil eben keine Sensibilität für Verwundbarkeiten und keine Selbsthilfefähigkeit erwachsen kann, wenn der Eindruck aufrechterhalten wird, der Schutz der Bevölkerung werde von Behörden und Organisationen gewährleistet. Dass dies nicht stimmt, das muss erst einmal kommuniziert werden. Und dafür ist ein realistisches Bild der Bedrohungslage unabdingbar. Ich sage nicht, dass es keine Grenzen dessen gibt, was wann an wen kommuniziert werden darf. Entscheidend ist, dass wir diese Grenze realistisch und bestenfalls im gesellschaftlichen Dialog und nicht aufgrund überholter Vorurteile im Hinterzimmer bestimmen.

Diesen sieben Lücken im Bevölkerungsschutz liegt ein fundamentaler **Daten-, Auswertungs- und Integrationsmangel** zugrunde, ein im Grunde immer schon bestehendes, aber immer schwerwiegenderes strukturelles Problem des Bevölkerungsschutzes. Die Organisationen und Behörden arbeiten mit unterschiedlichen und inkompatiblen Systemen des Datenmanagements. So weiß nach wie vor niemand, wie viel Personal- und Sachressourcen für ein bestimmtes Szenario tatsächlich zur Verfügung stehen.

Viel gewichtiger aber scheint mir, dass es gänzlich am Verständnis der den Bevölkerungsschutz zunehmend bedrängenden Prozesse mangelt, also an Information im weiteren Sinne. Es fehlt an **Wissen um Risiken und Gefahren der Zukunft**: Mit welchen Herausforderungen wird der Bevölkerungsschutz in den nächsten Jahren und Jahrzehnten von innen und von außen her konfrontiert werden? Wie muss ein Bevölkerungsschutz beschaffen sein, der sich nicht mehr über Einsatzorganisationen definiert, sondern den Schutz der Bevölkerung über den Schutz der körperlichen Unversehrtheit hinaus als eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung begreift? Diese weitreichenden Fragen, deren Beantwortung Voraussetzung ist für die Gestaltung eines zeitgemäßen Bevölkerungsschutzes, bleiben bislang ungestellt. Stattdessen wird versucht, die jeweils schon bestehenden Strukturen und Organisationsformate punktuell zu reformieren, jeweils im Nachgang zu konkreten Krisen- und Katastrophenereignissen. Dieser Pfad kann kein nachhaltiger sein.

Resiliente Gesellschaften lassen sich nicht über die Summe isolierter Maßnahmen herstellen. Nicht allein. Diese Maßnahmen braucht es auch. Resilienz erfordert aber ein – das mag abgedroschen klingen: *ganzheitliches* Denken. Wenn die Bevölkerung und die Politik immer mehr vom Bevölkerungsschutz erwarten, während die Gesellschaft immer mehr und immer hybrideren Gefahrenlagen ausgesetzt ist, dann muss auch nach den Strukturbedingungen gefragt werden, die diesen Prozessen zugrunde liegen. Es müssen die komplexen Ursachen-Wirkungsgeflechte identifiziert und nachhaltige Gegenmaßnahmen gefunden werden. Es müssen die Prozesse einbezogen und als Problem des Bevölkerungsschutzes verstanden werden, die die Resilienz der Gesellschaft fortlaufend untergraben.

Einige der oben genannten Defizite lassen sich technisch und organisatorisch mit einigem finanziellen Aufwand lösen. Das BBK hat mit der jüngsten Vorstellung seines Vorschlags zur Neuausrichtung eine strategische Vision vorgelegt. Es ist zu hoffen, dass die Politik die Notwendigkeit der darin genannten Maßnahmen erkennt und anerkennt.

Meines Erachtens können aber die Herausforderungen von den Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben nicht bewältigt werden, so lange es ihnen grundlegend an Information und Orientierungswissen fehlt. Keine Behörde ist in der Lage, dieses Wissen selbst zu generieren. Forschung ist gefragt – Forschung aber in einem anderen Format, als dem bisherigen, das kleinteilige Fragestellungen über kurzfristige Projektfördermittel finanziert.

Es braucht ein Forschungskompetenzzentrum als ergänzende Komponente im System des Bevölkerungsschutzes in Deutschland

Vorschlag für eine Stärkung der Integration des Zivil-, Katastrophen- und Krisenschutzes und -managements durch ein „Forschungs- und Kompetenzzentrum Resilienz und Bevölkerungsschutz“

Unter Berücksichtigung des Weißbuches zur Zukunft der Bundeswehr, der Konzeption Zivile Verteidigung, des Grünbuchs des Zukunftsforums Öffentliche Sicherheit, der Stellungnahmen der Expertenanhörung vom 13. Januar 2020, den Beobachtungen der Geflüchtetenkrise 2015/2016 einerseits und der SARS-CoV-2-Pandemie andererseits, dem jüngsten Konzeptpapier zur Neuausrichtung des BBK sowie des aktuellen Forschungsstandes folgt ein Vorschlag für eine Stärkung der Integration des Zivil-, Katastrophen- und Krisenschutzes und -managements sowie der Präventions- und Steuerungskompetenz des Bundes für komplexe Krisen und Katastrophen. Zudem halte ich die Einrichtung einer Beratungskommission als Nachfolge der 2015 aufgelösten „Schutzkommission beim BMI“ für geboten, siehe dazu die Ausführungen zum Schluss.

Grundlegend: Eine Anpassung der föderalen Architektur halte ich aus meiner eingeschränkten Sichtweise des Wissenschaftlers nicht für die dringendste Aufgabe. Die Kompetenzen des Bundes müssen für komplexe Lagen jedoch gestärkt werden. Hierzu sehe ich den einfachsten, auch ohne Anpassung des rechtlichen Rahmens unmittelbar umsetzbaren und zugleich in Relation zu anderen Maßnahmen kostengünstigsten Hebel im Aufbau eines weltweit bislang einmaligen, grundfinanzierten „Forschungs- und Kompetenzzentrum Resilienz und Bevölkerungsschutz“.

Das hier skizzierte Konzept ist darauf ausgerichtet, **parteienübergreifend konsensfähig** zu sein. Es sieht Bevölkerungsschutz als eine der zentralen Aufgaben des Staates, sei es des „Nachtwächterstaates“, dessen Aufgabe wesentlich die Herstellung marktgerechter Rahmenbedingungen ist wie auch des starken Staates, der in der Lage ist, komplexe Prozesse zu steuern. Er schafft die Bedingungen sowohl für einen sozialen als auch für einen von Konkurrenz getriebenen gesellschaftlichen Entwicklungsprozess. Weichen sind damit nicht gestellt, aber die Bedingungen werden geschaffen, Weichen überhaupt aktiv stellen zu können. Entscheidend ist, dass Bevölkerungsschutz auch zukünftig parteiübergreifend unabhängig von tagespolitischen Interessenskonstellationen gestaltet werden muss.

Neutralität ist ein zweites Gebot, weil Vertrauen die vielleicht wichtigste Ressource einer modernen Gesellschaft ist. Deshalb wird eine unabhängige Einrichtung gedacht, die aber aufs Engste die Kooperation mit dem BBK wie auch ressortübergreifend fördert und mit anderen einschlägigen Akteuren wie etwa den Hilfsorganisationen zusammenarbeitet.

Das hier skizzierte Konzept zielt zudem auf eine **internationale Strahlkraft**. Obwohl die Herausforderungen omnipräsent sind, gibt es bislang weltweit kein annähernd den Schadenspotentialen angemessenes Forschungszentrum. Während sich

zahlreiche, darunter vielfach auch staatlich grundfinanzierte Einrichtungen auf die Erforschung des Klimawandels und seiner Folgen spezialisiert haben und neue nur zu diesem Zweck errichtet wurden und im IPCC global tausende Wissenschaftler*innen den aktuellen Forschungsstand zusammentragen und zur Politikberatung aufbereiten, gibt es nichts davon in Bezug auf komplexe Krisen und Katastrophen! Ein solches Zentrum in Deutschland zu initiieren wäre ein Meilenstein mit internationaler Wirkung. Von hier aus könnte bei der nächsten Pandemie auch diplomatisch relevantes Orientierungswissen in die Welt geschickt werden, welches in der gegenwärtigen Lage so krass fehlt.

Das Münchener Ifo-Institut beziffert die Kosten von Schulschließungen auf 3,3 Billionen Euro. Ich bezweifle, dass diese Zahl belastbar ist, aber nimmt man noch jüngste Schätzungen des Finanzministeriums dazu, die mit 1,5 Billionen Euro Zusatzkosten rechnen lässt sich mindestens erahnen, über welche Dimensionen wir sprechen. Vor diesem Hintergrund ist der folgende Ansatz zu bewerten, der bei vergleichsweise **gering Kosten** (um einen Anhaltspunkt zu geben: Als Strukturvorbild könnte das IASS in Potsdam dienen) **sehr schnell** und **ohne grundlegende Veränderungen in der bewährten föderalen Architektur** einen **sehr hohen Beitrag** zur **effizienteren** und auch nachhaltig **effektiveren Prävention und Bewältigung komplexer Lagen** verspricht. Er schafft ein die Reformen der vergangenen zwei Jahrzehnte ergänzendes Fundament für einen zeitgemäßen neuen Ansatz für den Bevölkerungsschutz und integriert dabei die bestehenden Strukturen.

Konzept „Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutzforschung und Resilienz“

Die für ein umfassendes Lagebild (insbesondere für das GMLZ) vor und in einer Krise oder Katastrophe erforderlichen Informationen werden zukünftig in einer entweder neu zu schaffenden Einrichtung (dies würde der Relevanz des Zentrums entsprechen und auch internationale Ausstrahlungskraft entfalten) oder aber unter dem Dach der AKNZ oder der Hochschule des Bundes generiert, hier als Arbeitsbegriff als „Forschungs- und Kompetenzzentrum Resilienz und Bevölkerungsschutz“ bezeichnet.

Das Zentrum umfasst verschiedene Teilbereiche:

1. Kompetenzzentrum Information und Ressourcen

Die lange bekannte Informations- und Datenlücke muss zwingend geschlossen werden. Bisher scheitern alle dahingehenden Bemühungen an der föderalen Architektur. Meines Erachtens läge hier in der Tat ein Grund für gesetzgeberische Anpassungen, die die Länder, Kreise und Kommunen zu einem für den Bund transparenten Daten- und Informationsmanagement verpflichtet. Allerdings ließe sich auch ohne eine solche Anpassung mittels dezidierter Forschung ein robusteres Informations- und Datenbild generieren. Ohnehin wäre mit Zahlen zu Personal und Ausrüstungen etc. allein noch nicht viel gewonnen, etwa aufgrund der

Doppelverplanungen. Dauerhaft grundfinanzierte Forschung kann diese Lücke bei entsprechender Ausstattung sukzessive schließen, den Informationsstand aktuell halten und innovative Lösungen zu einem optimierten Informations- und Datenmanagement auch im Zuge der internationalen Vereinbarungen (SFDRR) generieren.

2. Kompetenzzentrum Szenarien-, Risiko-, Gefahren- und Resilienzanalyse

In der Überarbeitung des Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetzes (ZSKG) vom 2. April 2009 wurde mit dem §18 eine bundesweite Risikoanalyse des Bundes gemeinsam mit den Ländern gesetzlich festgeschrieben. „Die Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz ist ein politisches Entscheidungs- und administratives Planungsinstrument, das methodisch auf allen Verwaltungsebenen (Bund, Länder und Kommunen) eingesetzt werden kann und eine risiko- und bedarfsorientierte Vorsorge- und Abwehrplanung im Zivil- und Katastrophenschutz ermöglicht“ (Deutscher Bundestag 2010, S. 3).

Mit der Risikoanalyse soll „auf systematische Weise das Schadensausmaß [...], das bei Eintritt unterschiedlicher Gefahren zu erwarten ist und [...] Risiken durch unterschiedliche Gefahren in anschaulicher Weise [ermittelt und] vergleichbar“ (BBK, 2010a, S. 15) gemacht werden. Die Risikoanalyse soll regelmäßig erfolgen und ist als Prozess gedacht. Die Methode soll auch auf allen Verwaltungsebenen mit vertretbarem Aufwand einsetzbar sein und zeitnah Ergebnisse realisieren.

Das Kompetenzzentrum Szenarien-, Risiko-, Gefahren- und Resilienzanalyse nimmt diesen Ansatz des BBK zum Ausgangspunkt für die Entwicklung und Förderung einer „Risikoanalysekultur“. Insbesondere im ersten halben Jahr der Corona-Pandemie fehlte es allenthalben an Orientierungswissen. Szenarien (klassisch worst-case, business as usual, best case) sind ein etabliertes und einfaches Mittel, ungewisse Zukünfte zu konkretisieren und damit differenziertere Vorbereitungen für mögliche Verläufe treffen zu können. Szenarien bilden die Grundlage für die vom BBK entwickelte Methode der Risikoanalyse, sie eignen sich aber auch für Betriebe, Schulen oder gar Haushalte.

Ziele des Kompetenzzentrums sind 1) die Vermittlung der grundlegenden Fähigkeiten zur szenariogestützten Risikobewertung, 2) die Integration, Zusammenführung und Auswertung der darüber gewonnenen Daten und 3) die daraus abgeleitete Bedarfsabschätzung. Ein Forschungszentrum wäre dabei nicht an die engen Grenzen des BBK gebunden und könnte eigenständig vielfältige Risikoanalysen zu verschiedenen Szenarien durchführen und darüber Grundlagen für strategische Präventions- und Managementplanungen schaffen. Das Kompetenzzentrum verzahnt zudem die einschlägigen Risiken bewertenden Einrichtungen wie bspw. das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) oder auch Betreiber kritischer Infrastrukturen und institutionalisiert die Zusammenarbeit an einer gesamtgesellschaftlichen Risikobewertung.

Das vom BBK initiierte Geokompetenzteam fände im Kompetenzzentrum Szenarien-, Risiko-, Gefahren- und Resilienzanalyse eine außerbehördliche Forschungsunterstützung. Während das BBK-Geokompetenzteam auf die Schaffung

der technischen, organisatorischen, konzeptionellen und inhaltlichen Voraussetzungen für die dauerhafte Etablierung von Geokompetenz im BBK sowie die Etablierung der Nutzung von Geoinformationen im Bevölkerungsschutz gerichtet ist, wird hier der neueste Forschungs- und Entwicklungsstand identifiziert und eigenständig weiterentwickelt.

Ein weiteres Ziel des Kompetenzzentrums wäre die forschungsmäßige Unterstützung des BBK bei der Entwicklung der nationalen Resilienzstrategie.

3. Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutzforschung

Aufgabe des Kompetenzzentrums Bevölkerungsschutzforschung ist es, laufend die ganze Breite der für den Bevölkerungsschutz relevanten Forschungsstände zu den verschiedenen Themenfeldern zusammenzuführen, davon ausgehend weitere Forschungsbedarfe zu identifizieren, das BMBF sowie die EU bei entsprechenden Forschungsprogrammen zu beraten sowie eigene Forschungen zu Querschnittsthemen, Entwicklungen und komplexen Fragen durchzuführen. Unter diesem Dach würden auch die nationalen und internationalen Entwicklungen analysiert und Strategien entwickelt, etwa zur weiteren Integration der nationalen in die Europäischen und Internationalen Prozesse (insbesondere SFDRR, aber zu anderen globalen Agenden wie dem Paris-Agreement oder der Agenda für Nachhaltige Entwicklung, SDG).

Das Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutzforschung könnte sich zunächst in fünf Abteilungen untergliedern und sollte so ausgestattet sein, dass es weitere Abteilungen aufbauen und so mit der Komplexität der Entwicklung von Gesellschaft und Gefahren mitwachsen kann.

3.1 *Kompetenzzentrum Vulnerabilitäten und KRITIS*

Besondere Aufmerksamkeit wurde in den zurückliegenden Jahren Kritischen Infrastrukturen zu Teil, da deren Verletzlichkeit systemisch auf andere gesellschaftliche Schutzgüter Gefahrverstärkend wirken kann. Das primäre Schutzgut ist aber der Mensch und neben ihm die weiteren Bereiche Umwelt, Wirtschaft, Versorgung und immaterielle Werte wie Kulturgut. Unter dem Dach des Kompetenzzentrums Vulnerabilitäten und KRITIS wird die notwendige Forschungskompetenz zur differenzierten, wiederum szenariospezifischen Bewertung von Vulnerabilitäten aufgebaut. Nur im Rahmen einer grundständig und dauerhaft finanzierten Forschungstätigkeit kann es gelingen, die sich ständig verändernde Verletzlichkeit zu monitoren und der Politik ressortübergreifend darauf bezogene Handlungsoptionen und Maßnahmen vorzuschlagen.

3.2 *Kompetenzzentrum Kommunikation und Warnung*

Eine weitere gesonderte Säule der Einrichtung sollte sich dem Themenkomplex Risiko- und Krisenkommunikation sowie Warnung widmen. Kommunikation ist Bedingung für sozialen Zusammenhalt, der wiederum die wichtigste Ressource des Bevölkerungsschutzes ist. Risiko-, Krisen- und Katastrophenkommunikation folgt im 21. Jh. weniger denn je einem Skript – mehr als kohärente Kommunikationsstrategien bedarf es kompetenter KommunikatorInnen, die in der

Lage sind, situativ und nachhaltig vertrauensstiftend mit einer hoch heterogenen Bevölkerung einerseits und nicht minder heterogenen professionellen Akteuren andererseits Risiken in einem transparenten Dialog zu besprechen und notwendige Maßnahmen in der Krise oder der Katastrophe zu vermitteln. Die Forschungen der letzten Jahre entfernen sich von dem Ideal generalisierbarer, richtiger Kommunikation und vorgefertigter Warnbotschaften an eine allgemeine Bevölkerung und betonen dagegen den situativen Charakter von Kommunikationsanforderungen sowie die Unterschiedlichkeit der Empfänger*innen von Warnungen. Entsprechend differenzierte Forschung und prozessorientierte Expertise ist erforderlich, die in einer laufenden Krise, wiederum orientiert an Szenarien, diesbezüglich beraten kann. Ein Fokus würde hier bspw. auf Social Media liegen, es würden hier die Auswirkungen analysiert und entsprechende Strategien des Umgangs bspw. von/mit Falschinformationen entwickelt werden.

3.3 Kompetenzzentrum *Lessons Learned*

Warum evaluieren sich Behörden und Organisationen des Bevölkerungsschutzes – wenn überhaupt – praktisch ausschließlich selbst? Es steht außer Frage, dass es eine Reihe guter Gründe gibt, nicht alle Schwachstellen und vergangene Notfälle, Krisen und Katastrophen einer breiten Öffentlichkeit zu offenbaren. Das darf aber nicht zum grundsätzlichen Argument gegen Transparenz verallgemeinert werden. Im Gegenteil: Grundsätzlich sollten Schwachstellen transparent analysiert werden, es sollte stets begründet werden müssen, wann und aus welchem Grunde Einschränkungen im Sinne der Transparenz vorgenommen werden müssen. Ein offener Umgang mit Fehlern im Sinne einer „Kultur der Fehlerfreundlichkeit“ kann, so sagt es der breite Forschungsstand, zu einem effizienten und nachhaltigen Lernen aus Fehlern führen. Neue Organisationsformen solcher Lernprozesse sind also erforderlich, die in einem engen und vertrauensbasierten Miteinander von externer, neutraler Forschung und BOS-Akteuren entwickelt werden müssen. In Deutschland gibt es im Übrigen anders als bspw. in den USA praktisch keine Finanzierungsmöglichkeiten für „Quick-Response-Forschung“, was eine unmittelbare Analyse einer laufenden Krise oder Katastrophe sehr erschwert, auch dies wäre eine Aufgabe für das Kompetenzzentrum. Lessons Learned Studien machen aber noch keine Verbesserung. Vollkommen unterschätzt wird bislang der Transfer von Lessons Learned-Befunden in die operative Praxis. Dieser Transfer stünde mit Mittelpunkt dieses Kompetenzzentrums.

3.4 Kompetenzzentrum *Entwicklung und Erprobung (Reallabor, Living Lab)*

Sowohl das THW als auch das BBK planen oder befinden sich im Aufbau von Reallaboren, in denen konkrete Lösungen erprobt und neue Entwicklungsideen generiert werden können. Komplementär zu diesen Reallaboren werden im hier genannten „Kompetenzzentrum Entwicklung und Erprobung“ für den Bevölkerungsschutz insgesamt relevante Entwicklungen analysiert (Horizon-Scanning, national und global) und im engen Austausch mit den BOS weiterentwickelt und ggf. an die Einrichtungen zur weiteren Spezifizierung vermittelt. Im Mittelpunkt sollte eine Echtzeiterfassung nationaler und internationaler Best Practices stehen. Es sollte nicht die Regel sein, dass Lösungen zum Schutze von

Leben und Gütern in jedem Land isoliert neu erfunden werden, wie es gegenwärtig in der Pandemie allenthalben geschieht.

3.5 Operatives Kompetenzzentrum

Das operative Kompetenzzentrum umfasst Aspekte wie die Verbesserung von Kompetenzen zur Lagebilderfassung, es identifiziert szenariobezogen Optimierungspotentiale für die Stabsarbeit und Führung für Einsatztaktiken oder die interorganisationale Zusammenarbeit und Kooperation von organisierten professionellen Kräften und den vielfältigen anderen Engagementformen usw. Während also das Kompetenzzentrum Entwicklung und Erprobung insbesondere auf die Entwicklung technischer Lösungen gerichtet ist, fokussiert das operative Kompetenzzentrum auf die Strukturen und Verfahren. Das operative Kompetenzzentrum wäre das nicht-behördliche, auf Forschung, Entwicklung und Beratung ausgerichtete Pendant zum Gemeinsamen Kompetenzzentrum des BBK.

Zur Bewältigung der Herausforderungen durch komplexe Gefahren, Krisen und Katastrophen sind alle gesellschaftlichen Kräfte gefordert. Diese Kräfte lassen sich nur durch eine starke Einbindung von und enge Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteuren mobilisieren. Das Deutsche Komitee Katastrophenvorsorge (DKKV) wäre hier besonders zu nennen, das als gemeinnütziger Verein seit Jahrzehnten Akteure vernetzt und Expertise zusammenführt. Das DKKV ist strukturell stärker zu fördern und darüber zu befähigen, seine Expertise stärker noch als bislang auf neue und komplexere Gefahren auszuweiten, etwa hinsichtlich Cyber, ökonomischen Krisen oder auch bewaffneten Konflikten.

Beratungskommission als Nachfolgerin der Schutzkommission beim BMI

Seit 2015 gibt es die (weiterhin im ZSKG stehende) Schutzkommission beim BMI nicht mehr, die bis dahin als Beratungsinstitution dem BMI zur Seite stand. Es gab gute Gründe, die Kommission in ihrem alten Format nicht weiterzuführen, es gibt heute aber vielleicht mindestens ebenso gute Gründe, den Grundgedanken einer politikunabhängigen Kommission wieder aufzugreifen, vielleicht als „Resilienzkommision“ oder „Bevölkerungsschutzkommission“, die dabei nicht mehr nur das BMI, sondern auch andere Ressorts berät. Konkret schlage ich vor, eine solche Kommission neu zu initiieren. Es gibt mit dem Deutschen Komitee für Katastrophenvorsorge (DKKV) und dem Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit (ZOES) zwei Institutionen, die hier eine Geschäftsstellenfunktion übernehmen könnten.

Stellungnahme
des Präsidenten des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI),
Arne Schönbohm,
in Vorbereitung der öffentlichen Anhörung zum Thema
"Bilanzierung des Bevölkerungsschutzes angesichts der Corona-Pandemie"
des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages
am 12. April 2021.

Die Corona-Pandemie hat zu einem regelrechten Digitalisierungsschub geführt. Dieser beschleunigte und alles durchdringende Einsatz von Informationstechnologien sowie deren intelligente Vernetzung mit Dienstleistungs- und Produktionsprozessen stellt den Staat genauso wie die Wirtschaft und die Gesellschaft vor vielfältige Herausforderungen. IT-Sicherheit ist die Voraussetzung für eine gelungene und sichere Digitalisierung. Dies gilt jederzeit, insbesondere aber in Ausnahmesituationen wie nationalen Notständen oder Pandemien.

Der Terminus Bevölkerungsschutz ist umfassend; er beginnt mit einer möglichst breiten Lageanalyse als Voraussetzung zur Gefahrenabwehr: Nur wenn wir die Gefährdung unserer kritischen Infrastrukturen und in der Corona-Pandemie insbesondere von Impfstoffherstellern, Laboren, dem Robert-Koch-Institut und anderen essentiellen Einrichtungen und Organisationen der Gesundheitsversorgung kennen, können wir diese eindämmen und ihnen begegnen.

Die Lage der IT-Sicherheit während der Corona-Pandemie

Der BSI-Bericht zur „Lage der IT-Sicherheit in Deutschland 2020“¹ zeigt, dass die Anzahl und Qualität der Cyber-Angriffe auf staatliche und zivile Ziele zugenommen hat. Auch die Kritischen Infrastrukturen sind verstärkt im Fokus der Angreifer. Die Abhängigkeit von der Verfügbarkeit der Kritischen Infrastrukturen v.a. im Gesundheitswesen ist durch etliche Rahmenbedingungen während der Corona-Pandemie (von Kurzarbeit bis hin zu Überlast,

¹ https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Publikationen/Lageberichte/Lagebericht2020.pdf?__blob=publicationFile&v=2

hohe Aus- und Belastung der Gesundheitssysteme, Arbeiten im Home-Office, Improvisation statt Regelprozesse, etc.) gestiegen.

Zahlreiche Maßnahmen im Kampf gegen die COVID-19-Pandemie stellen eine ökonomische und logistische Herausforderung für die globalisierte Weltwirtschaft und damit auch für Deutschland dar. Diese zeichnen sich durch engverzahnte und aufeinander in Abhängigkeiten aufbauende Lieferketten aus. Es ist davon auszugehen, dass diese Lieferketten unter enormen Stress stehen und nicht die Flexibilität mitbringen, die sie außerhalb einer Pandemie zeigen würden. In der Folge geht das BSI davon aus, dass die Folgen eines Cyber-Angriffs auf Organisationen, die eine Schlüsselrolle in der Versorgung der Bevölkerung einnehmen, drastischer, weil weitreichender, ausfallen werden. Dies umfasst auch Organisationen, die nur Teil einer Lieferkette sind, um ein endgültiges Produkt oder Dienstleistung der Bevölkerung anbieten zu können.

Im Kampf gegen die Pandemie und beim Schutz der Bevölkerung nimmt der Gesundheitssektor die zentrale Rolle ein. Das BSI hat bisher keine Zunahme an Angriffen gegen den Gesundheitssektor in Deutschland beobachten können. Die Cyberbedrohungslage ist jedoch in jedem Fall angespannt. Abhängig von der angegriffenen Institution im Gesundheitssektor und der Pandemieentwicklung können drastische Folgen aus einem Cyber-Angriff erwachsen, im Extremfall sogar für Leib und Leben der Bevölkerung.

Darüber hinaus stellt die COVID-19-Pandemie für Angreifer ein Thema dar, das auf unterschiedlichste Art und Weise missbraucht werden kann: Von der Nachahmung von amtlichen Portalen zur Beantragung von Corona-Hilfen über Desinformationskampagnen, das betrügerische Angebot von Produkten und Dienstleistungen bis hin zur Ausnutzung für Social Engineering bei Cyber-Angriffen. Auch die Verlagerung von Beschäftigten und Geschäftsprozessen ins Home-Office führte und führt zu Herausforderungen für die IT-Sicherheit. Das BSI unterstützt seit Beginn der Pandemie mit Empfehlungen zu technisch und organisatorischen Maßnahmen, auch um ad-hoc Lösungen in nachhaltige sichere Lösungen zum Arbeiten im „New Normal“ zu überführen.²

² https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Unternehmen-und-Organisationen/Informationen-und-Empfehlungen/Empfehlungen-nach-Angriffszielen/Remote/Home-Office/home-office_node.html

Bevölkerungsschutz geht nur gemeinsam: Das bewahrheitet sich auch in dieser Pandemie

Zum Schutz der Bevölkerung arbeitet das BSI seit Beginn der Pandemie eng mit dem Bundesministerium für Gesundheit (BMG), zentralen Institutionen wie PEI und RKI, den Branchenverbänden im Gesundheitswesen sowie mit sämtlichen Behörden des Nationalen Cyber-Abwehrzentrums zusammen. Im Frühjahr 2020 wurde die Versorgung mit Schutzausrüstung, technisch-medizinischen Geräten, Medikamenten, Laborbedarf und Diagnostika als neuralgische Punkte für die medizinische Grundversorgung von den Behörden des Nationalen Cyber-Abwehrzentrums und so auch des BSI identifiziert. Analog zur Dynamik des Pandemiegeschehens erfolgte in Abstimmung mit dem BMG eine kontinuierliche Risikoanalyse und Anpassung der Maßnahmen.

Schwerpunkte bilden dabei seit Anfang Juli 2020 die Unternehmen der Impfstoffforschung und -herstellung. Im Rahmen der europäischen Impfallianz wurden ausgewählte Unternehmen mit Standorten in Deutschland priorisiert. Mit diesen Unternehmen stehen die zuständigen Behörden des Nationalen Cyber-Abwehrzentrums in intensivem Austausch.

Nach Anlaufen von Produktion sowie Verteilung der Impfstoffe sind neben der Forschung auch die produktionsrelevanten Lieferketten und Distributionskanäle von entscheidender Bedeutung. Daher hat das BSI in Zusammenarbeit mit den anderen Behörden des Nationalen Cyber-Abwehrzentrums sowie mit den priorisierten Unternehmen eine Evaluation der Lieferketten vorgenommen und relevante Akteure identifiziert. Die so identifizierten rund 160 Unternehmen sind fortan in einer prioritären Bearbeitung und können Unterstützungsangebote des Bundes in Anspruch nehmen. Dazu zählen insbesondere die unmittelbare Unterstützung bei Sicherheitsvorfällen, technische Maßnahmen zur Detektion von Angriffen und die kontinuierliche Versorgung mit aktuellen Informationen über Risiken und konkrete Bedrohungen.

Durch direkten Kontakt zu den Unternehmen über das BSI bzw. den Verfassungsschutzverbund soll insbesondere das IT-Sicherheitsniveau evaluiert werden, um daraus erforderliche Maßnahmen abzuleiten. So veranstaltet das BSI beispielsweise Threat-Assessment-Workshops mit relevanten Unternehmen oder hält regelmäßige Jour Fixes inkl. aktueller Bedrohungsanalysen ab.

In Absprache mit dem BMG erfolgte erstmals auch eine Einbindung des BSI in der AG AATB (Arzneimittel-, Apotheken-, Transfusions- und Betäubungsmittelwesen), um aus Perspektive

der IT-Sicherheit neuralgische Punkte zu identifizieren, die eine Verteilung des Impfstoffs gefährden könnten. Die aufgrund von Kühlketten zum Teil logistisch komplexe Distribution der Impfstoffe ist einer der gegenwärtigen Arbeitsschwerpunkte.

Sicherheit und Bevölkerungsschutz kann nur gemeinsam gewährleistet werden: Die im Kontakt mit den Unternehmen aber auch in nationalen wie internationalen Arbeitskreisen entstehenden Informationen und Erkenntnisse werden in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe im Nationalen Cyber-Abwehrzentrum zwischen den zuständigen Behörden unmittelbar ausgetauscht, um im Zweifelsfall schnell Maßnahmen ergreifen zu können.

IT-Sicherheit von Beginn an mitdenken

Sei es die Bedrohungslage durch Ransomware-Vorfälle wie 2016 im Lukaskrankenhaus in Neuss, 2019 bei Einrichtungen der DRK-Trägergesellschaft Süd-West in Rheinland-Pfalz und im Saarland, sowie 2020 im Universitätsklinikum Düsseldorf, oder die Angriffe auf die Europäische Arzneimittelagentur, das Paul-Ehrlich-Institut und andere: All diese beispielhaften Vorfälle verdeutlichen, dass der Schutz der IT-Systeme im Gesundheitssektor von besonderer Relevanz für den Bevölkerungsschutz ist. Dies gilt in friedlichen Zeiten genauso wie in einer Pandemie.

Das in dieser Legislaturperiode verabschiedete Krankenhauszukunftsgesetz ist ein großer Schritt in die richtige Richtung. Es sieht vor, dass mindestens 15 Prozent der beantragten Fördermittel für Maßnahmen zur Verbesserung der Informationssicherheit eingesetzt werden müssen. Gleichzeitig müssen Krankenhäuser, Gesundheitsämter, Impfstoffhersteller, sowie Institute wie das RKI auch mit entsprechenden personellen Ressourcen ausgestattet werden, um die Sicherheit ihrer IT-Systeme vornehmen zu können. Aus Sicht des BSI muss IT-Sicherheit bei allen Digitalisierungsprojekten von Anfang an mitgedacht werden. Um „security by design“ und „security by default“ zu erreichen, müssen mindestens 20 Prozent der aufgetragenen Mittel in IT-Sicherheit investiert werden.

Verbraucher schützen, Prävention stärken

Die Gewährleistung von Cybersicherheit ist eine gesamtstaatliche Aufgabe. Jede und jeder Einzelne kann hierbei einen entscheidenden Beitrag leisten. Als Cybersicherheitsbehörde des Bundes schützt das BSI Staat, Wirtschaft und Gesellschaft durch Prävention, Detektion und Reaktion. Die neue BSI-Aufgabe des digitalen Verbraucherschutzes sowie die Einführung des

ebenfalls im IT-SiG 2.0 vorgesehenen freiwilligen IT-Sicherheitskennzeichens sind wichtige Schritte, VerbraucherInnen transparent über die Sicherheitseigenschaften von IT-Produkten zu informieren und dadurch gleichzeitig in hohem Maße in ihrer Beurteilungsfähigkeit von IT-Produkten zu stärken. Das BSI leistet bereits heute im digitalen Verbraucherschutz einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Akzeptanz und des Vertrauens in digitale Dienstleistungen und Technologien.

Ziel ist, das Bewusstsein für die Gefahren im Netz zu erhöhen und zugleich Wege aufzuzeigen, wie sich jeder Einzelne effektiv schützen kann. Dies streben auch die auf zwei Jahre angelegte Informations- und Sensibilisierungskampagne zur IT-Sicherheit von BMI und BSI und das gemeinsam mit dem Verein Deutschland sicher im Netz e.V. (DsiN) herausgegebene Standardwerk für digitale AufklärerInnen, die „Cyberfibel“, an.

Prävention, Detektion, Reaktion: Das Prinzip der Corona-Warn-App

Für einen gelingenden Bevölkerungsschutz in der Pandemie müssen Informationen innerhalb von Infektionsketten rasch geteilt und dabei die persönlichen Daten gut geschützt werden. Das leistet die Corona-Warn-App.

Seit Beginn der Arbeiten an der Corona-Warn-App (CWA) führt das BSI kontinuierlich, ergänzend zum Entwicklungsprozess, Sicherheitsanalysen durch. Diese Analysen umfassen Code-Reviews und Penetrationstests. Die Entwicklung der Corona-Warn-App findet transparent in einem öffentlich zugänglichen Quellcode-Verwaltungs-System (github) statt. Dort meldet das BSI, ebenfalls transparent, die identifizierten Schwachstellen an die Entwickler. Seit der Veröffentlichung der Corona-Warn-App wurden in enger Zusammenarbeit zwischen RKI, Deutscher Telekom AG, SAP und BSI vierzehn Erweiterungen inklusive der Funktion eines Kontakt-Tagebuchs und der Abwärtskompatibilität für iOS 12.5 freigegeben und veröffentlicht. Die Erweiterungen erhöhen den Funktionsumfang der CWA und beheben identifizierte Schwachstellen. Mehr als 60 Schwachstellen konnten bereits identifiziert und behoben werden, keine davon war als „kritisch“ eingestuft.

Die Corona-Warn-App wird kontinuierlich aktualisiert und mit neuen Funktionen wie der Cluster-Erkennung oder der Einbindung der Ergebnisse von Corona-Schnelltests versehen. Das BSI begrüßt zudem die Idee, das Frontend des digitalen Impfzertifikats in die CWA einzubinden und ist, in seiner Eigenschaft als ressortübergreifender Dienstleister, bei der Entwicklung der deutschen Lösung zum Impfzertifikat beteiligt.

Fazit

Bevölkerungsschutz ist eine gesamtstaatliche Aufgabe. Bund und Länder sind gefordert, hier eng zu kooperieren, eine Zusammenarbeit aller Akteure ist für das Gelingen entscheidend. Als Cybersicherheitsbehörde des Bundes arbeitet das BSI im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten eng mit den Ländern zusammen. In den vergangenen Jahren wurden bereits mit elf Bundesländern Kooperationsvereinbarungen geschlossen. Regionale Cybersicherheitsnetzwerke, wie beispielsweise das neu gegründete Kompetenzzentrum in NRW für Cybersicherheit in der Wirtschaft, unterstützen wir. Ein einheitliches, möglichst hohes länderübergreifendes Cybersicherheitsniveau ist unser aller Ziel.

Das BSI als die Cyber-Sicherheitsbehörde des Bundes definiert IT-Sicherheit als gesamtgesellschaftliche Aufgabe und gestaltet diese entsprechend partizipativ. Wir sind überzeugt, dass Sicherheit, Selbstbestimmung und Souveränität in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft nur über einen breiten interdisziplinären, gesamtgesellschaftlichen Dialog erreicht werden kann. Wir wollen IT-Sicherheit zusammen mit Kooperationen von staatlichen, wirtschaftlichen und zivilen Akteuren stärken.

Das BSI, zuständig für die IT-Sicherheit bei Kritischen Infrastrukturen, wird selbstverständlich auch bei sämtlichen zukünftigen IT-Sicherheitsvorfällen seine gebündelte Fachexpertise bei der Bewältigung einsetzen. Damit dies bestmöglich auch in Zukunft gelingt, wäre die Verabschiedung des zweiten IT-Sicherheitsgesetzes (IT-SiG 2.0), insbesondere im Hinblick auf die kritischen Infrastrukturen sowie Unternehmen in besonderem öffentlichem Interesse, ein wichtiger Schritt.

Präsident Arne Schönbohm

Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

Dr. Alexander Götz

Vorsitzender – Arbeitskreis V „Feuerwehrangelegenheiten, Rettungswesen, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung“, Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder

Stellungnahme

Deutscher Bundestag – Ausschuss für Inneres und Heimat

Öffentliche Anhörung am Montag, den 12. April 2021, 14.00 Uhr, zum Thema „Bilanzierung des Bevölkerungsschutzes angesichts der Corona-Pandemie“

Vorbemerkung

Die beiliegende Stellungnahme basiert auf dem von der IMK im Dezember 2021 gebilligten Bericht „Sicherheit durch föderale Partnerschaft und sektorale Vorsorge. Strategie- und Konzeptrahmen für die Entwicklung des Staatlichen Krisen- und Informationsmanagements unter Beachtung der Erfahrungen aus der Corona-Pandemie“.

(1) Allgemeine Erkenntnisse und Erfahrungen aus der Corona-Pandemie – Fragestellungen zur Weiterentwicklung des Bevölkerungsschutzes

Jede Krise bedarf der zeitnahen Evaluation und bietet so die **Chance zur Weiterentwicklung von Regelungen, Kapazitäten und Fähigkeiten**, die der Bewältigung oder der Verhinderung einer künftigen Schadenslage dienen. Zwar dauert die Corona-Pandemie noch an und hat sich seit Herbst 2020 sogar wieder deutlich verschärft. Doch aus ihrer bisherigen Bekämpfung können Beobachtungen gezogen werden, aus denen sich Verbesserungspotenziale im Bevölkerungsschutz (zuvorderst im Rahmen der gegenwärtigen Gesundheitslage) und für das nationale Krisenmanagement insgesamt ableiten lassen.

Dabei kann es heute noch nicht um eine abschließende Gefahrenanalyse der modernen Industriegesellschaft gehen, ebenso wenig um fertige Lösungen für geeignete Schutzmaßnahmen und -mechanismen. Vielmehr sollen in der Krise zu Tage getretene Handlungserfordernisse zum Anlass genommen werden, um **Themen und Fragestellungen herauszuarbeiten**, die sich zur Weiterentwicklung des (sektoralen) Bevölkerungsschutzes und des Krisenmanagements insgesamt eignen. Dabei sollen bereits bestehende Konzepte soweit möglich einbezogen und ggf. erweitert und fortentwickelt werden. Die Kapazitäten der Wissensgesellschaft einschließlich ihrer digitalen Potenziale sind gleichfalls zu berücksichtigen.

Bei aller Kritik, die in der Öffentlichkeit bislang an uneinheitlichen Handlungsweisen in den Bundesländern geäußert wurde, darf nicht verkannt werden, dass **Deutschland** im europäischen und internationalen Kontext nach wie vor **vergleichsweise gut durch die**

Krise gekommen ist. Dafür sind zweifellos mehrere Faktoren maßgeblich, etwa der zeitversetzte Verlauf der Pandemie mit der Option, als Latecomer auf Erfahrungen anderer zurückzugreifen. Hinzukommen ein anerkanntermaßen leistungsstarkes Gesundheitssystem und die erfolgreichen Bemühungen, vulnerable Zielgruppen – zumal in Gemeinschaftseinrichtungen – wirksam zu schützen und inzwischen auch zu impfen.

Darüber hinaus hat sich offenkundig aber **auch der Föderalismus als spezifische Stärke** erwiesen. Dieser erlaubt an konkreten Lagen orientierte, differenzierte und damit verhältnismäßige Maßnahmen, die auf den jeweiligen staatlichen Ebenen in eigener (auch politischer) Zuständigkeit mit hohem Verantwortungsbewusstsein ergriffen werden. Die von Bund und Ländern als wesentliches Element der Pandemiebekämpfung verabredete Strategie der möglichst umfassenden Kontaktnachverfolgung und eines massiven, lokal fokussierten Containments profitierte mit hoher Sicherheit von der föderalen Kompetenzverteilung.

Dementsprechend kann die **bisherige Krisenbewältigung** nicht als Beleg für das Erfordernis von veränderten oder mehr zentralen Zuständigkeiten des Bundes im Bereich des Bevölkerungs- oder gar des Katastrophenschutzes dienen. Vielmehr bedarf es gerade jetzt einer offenen, nicht von einseitigen Steuerungsinteressen geleiteten Diskussion, der sich alle Beteiligten – Bund, Länder, Kommunen sowie weitere Aufgabenträger – stellen müssen. Jeder – Bund und Länder – sollen in seinem Zuständigkeitsbereich an Verbesserungen der Prozesse arbeiten, um dann gemeinsam die Schnittstellen zu prüfen und ggf. noch besser zu verzahnen.

Die nachfolgenden Erkenntnisse und Fragestellungen sollen deshalb zu einer **ergebnisorientierten Diskussion**. Etwaige Handlungserfordernisse und mögliche institutionelle Vorkehrungen der Krisenprävention und Vorsorge gehen dabei weit über den Handlungsrahmen der Zivil- und Katastrophenschutzbehörden hinaus. Ein nationales Krisenmanagement muss im Rahmen eines erweiterten Verständnisses von Bevölkerungsschutz mit allen relevanten Sektoren und den daran Beteiligten erörtert werden. Ergebnisse müssen in diesem Prozess dialogisch entwickelt werden und fortlaufend weitere Erkenntnisse berücksichtigen, die in einer noch andauernden Lage entstehen können.

Themenblock 1: Differenziertes Begriffsverständnis für die Bewältigung von Krisen im Rahmen eines erweiterten Bevölkerungsschutzes

Die aus dem Erleben der Corona-Pandemie erwachsenden Reformdiskussionen lassen uneinheitliche, i. T. auch unklare **Begrifflichkeiten** des Krisenmanagements erkennen. Deshalb ist es geboten, zunächst zu einem sektorenübergreifenden Verständnis zu gelangen, um sich der betroffenen Akteure in der jeweiligen Verantwortung versichern zu können. Zugleich ist dies eine wesentliche Voraussetzung, um regulative wie operative Zuständigkeiten unter föderalen Bedingungen effektiv wahrzunehmen und mit Partnern zusammenzuarbeiten.

Die umseitige Darstellung versucht dafür wesentliche Gesichtspunkte zu systematisieren. Beginnend auf der **Ereignisebene** bilden außergewöhnliche Ereignisse bzw. Großschadenslagen den Ausgangspunkt der Betrachtung. Diese generische Bezeichnung spiegelt eine gegenüber vorangegangenen Jahrzehnten grundlegend veränderte Gefahrenkulisse wider. So sind seit der Jahrtausendwende eine wachsende **Komplexität**

von Gefahrenlagen und die Zunahme überörtlicher, sich im europäischen wie globalen Rahmen auswirkender Krisen zu verzeichnen. Vom Reaktorunfall in Fukushima über die Flüchtlingsbewegungen in 2015 bis hin zu großen Waldbränden infolge des Klimawandels und der aktuellen Corona-Pandemie zeigt sich, dass gerade eine wirtschaftlich erfolgreiche und stark vernetzte Gesellschaft erheblichen Risiken und konkreten Gefährdungen ausgesetzt ist.

Dabei ist für die gegenwärtigen **Gefahrenszenarien** charakteristisch, dass sie stärker **miteinander verknüpft** sind und – etwa im Hinblick auf den Schutz Kritischer Infrastrukturen – Mehrfachlagen wahrscheinlicher werden. Zugleich lassen sich Ursachen und verstärkende Faktoren nicht wie in früheren Jahrzehnten bestimmten Fallkonstellationen und Rechtskreisen eindeutig zuordnen. So gelangt die herkömmliche Unterscheidung zwischen äußerer und innerer Sicherheit an Grenzen und mit ihr z. B. die Trennung zwischen Zivil- und Katastrophenschutz.

Ereignisse und Handlungsebenen eines erweiterten Bevölkerungsschutzes



Umso wichtiger ist es, denkbare Konstellationen zunächst phänomenologisch zu unterscheiden. Wie z. B. an der meist zurückhaltend klassifizierten Lage zu ersehen ist, die 2015 als Folge anwachsender Flüchtlingsbewegungen entstanden war, erscheint dabei die **inflationäre Verwendung des Begriffs Katastrophe ungeeignet**. Denn selbst bei verschiedenen konkreten Großschadenslagen der vergangenen Jahre und auch in der Corona-Pandemie wurde die Bezeichnung Katastrophe oder katastrophische Verhältnisse aus politischen und inhaltlichen wie auch operativ-taktischen Gründen überwiegend vermieden: inhaltlich, da die gegebenen Verhältnisse eine verschärfte Situation, aber keine akute Gefährdung der lebensnotwendigen Versorgung der Bevölkerung begründeten, und funktional, da weniger die materiellen Ressourcen des Katastrophenschutzes, sondern allenfalls die Nutzung seiner originären Steuerungsmechanismen i. S. einer lagebezogenen Konzentration sämtlicher Führungskompetenzen gefragt waren. Schließlich waren Bund und Länder in all diesen Situationen überwiegend bestrebt, mit der Vermeidung des Katastrophenbegriffs einer Dramatisierung der Verhältnisse vorzubeugen.

Um ein wechselseitig anschlussfähiges Begriffsverständnis zu entwickeln, erscheint es daher zielführend, auf der Ereignisebene zunächst ganz allgemein von **außergewöhnlichen Ereignissen bzw. Großschadenslagen** zu sprechen. Ihnen geht eine akute und massive Störung des Normalzustands voran, der mit Mitteln und im Rahmen der Regelorganisation nicht wirksam begegnet werden kann.

Davon ausgehend stellt die **Katastrophe** nur eine mögliche, wiewohl besonders dramatische Ausprägung krisenhafter Entwicklungen dar, die die Lebensgrundlagen der Bevölkerung bedrohen und für eine größere Zahl von Menschen eine akute Gefahr von Leib und Leben darstellen. Großbrände, Flut- und Hochwasserereignisse, Evakuierungen und Massenankünfte von Verletzten sind insoweit typische Szenarien.

Demgegenüber dürften außergewöhnliche Ereignisse zunächst meist als reine oder überwiegende **Fachlagen** anzusehen sein. In Zahl, Häufigkeit und Routine der zuständigen Stellen bieten Tierseuchen dafür ein anschauliches Beispiel; entsprechende Lagen werden von den Veterinär- und Lebensmittelaufsichtsbehörden weitgehend selbstständig mit eigenen Ressourcen in ausschließlicher Zuständigkeit bewältigt. Gleiches gilt für Großschadensereignisse im Umweltbereich.

Dessen ungeachtet ist nicht auszuschließen, dass auf der **Handlungsebene** Fachlagen ab einem gewissen Schadensumfang und bei erhöhter Intensität nicht mehr allein mit fach- bzw. ressortspezifischen Mitteln und Möglichkeiten zu begegnen ist. Des Weiteren können ihre Auswirkungen andere Sektoren und Versorgungssysteme zunehmend in Mitleidenschaft ziehen. Beispiele hierfür bieten Umwelt- bzw. Wetterlagen wie extreme Dürreperioden, aber natürlich auch die gegenwärtige Corona-Pandemie. Hier ist die Gesundheitslage zwar schon allein aufgrund des in dieser Situation maßgeblichen Fachrechts nach dem Infektionsschutzgesetz prägend. Jedoch schließen sich Erfordernisse anderer Systeme an und es müssen deshalb zu einem relativ frühen Zeitpunkt auch Instrumente und Verfahren eines sektorenübergreifenden Krisenmanagements etabliert und genutzt werden. Letztere sind funktional und unter professionellen Gesichtspunkten üblicherweise Domäne des Katastrophenschutzes. Gleichwohl unterfällt die Pandemie nicht dem klassischen Katastrophenschutz, sondern bedient sich lediglich bestimmter seiner Fähigkeiten. Insofern erscheint es angemessen, in solchen sich ausweitenden Gefahrenlagen von **sektorenübergreifenden Krisen** zu sprechen, in denen die inhaltliche Primärverantwortung bei der fachlich zuständigen Stelle verbleibt.

Diese übergeordnete Begriffsdifferenzierung ist deshalb so bedeutend, weil hiervon gerade im Lichte der Corona-Krise gänzlich **unterschiedliche Handlungsfolgen** abzuleiten sind. Genauso etwa, wie der Katastrophenschutz für sich genommen ungeeignet erscheint, um anspruchsvollen Erfordernissen der medizinischen Regel- und Akutversorgung in einer Pandemie zu entsprechen, obliegt es nicht ihm, sondern dem gesundheitlichen Bevölkerungsschutz künftig für ausreichende Reserven bei Behandlungskapazitäten und medizinischer Schutzausstattung zu sorgen. Ähnliches gilt für Stromausfälle oder eine Störung der Wasser- und Lebensmittelversorgung. Mittel des Katastrophenschutzes können hier jeweils in einer eingetretenen Krisensituation erforderlich sein, um die akute Notlage zu bewältigen und das Krisenmanagement operativ, personell und organisatorisch zu unterstützen. Prävention und Vorsorge sowie die Verpflichtung, jeweils systemische Schutzmaßnahmen zu ergreifen, verbleiben hingegen in der Zuständigkeit der zuständigen

Stellen und Ressorts. Zur **sektoralen Krisenbewältigung** tritt insoweit eine ebensolche **Vorsorgeverpflichtung**.

Fazit: Ein korrektes Verständnis eines umfassenden Krisenmanagements bildet somit das Bindeglied zwischen dem fachlichen Bevölkerungs- und dem eigentlichen Katastrophenschutz mit seinen besonderen operativen und taktischen Fähigkeiten. Ein erfolgreiches Krisenmanagement hängt demnach von der aktiven **Balance zwischen fachlicher Ressortverantwortung und handlungsbereitem Krisenmanagement** als Beitrag der Sicherheits- und Ordnungsbehörden (BOS) ab, idealerweise geprägt durch ein kooperatives Führungs- und Steuerungsverständnis, mithin durch sektorale Vorsorge und föderale Partnerschaft.

Themenblock 2: Mangelressourcen

Ein öffentlich diskutiertes und die Behörden und die Gesundheitseinrichtungen europaweit herausforderndes Problem bestand zu Beginn der Corona-Pandemie in einem eklatanten Mangel an persönlicher medizinischer Schutzausstattung (PSA, d.h. Masken, Kittel, Überzieher, Handschuhe usw.) und Desinfektionsmitteln. Dabei war diese **Lage nicht unvorhersehbar** (siehe Bundestags-Drs. 17/12051, S. 73), sondern war als ein entsprechender Bedarf bereits in einer Risikoanalyse des Bundes thematisiert worden. So wurden im Anschluss an das Auftreten des SARS-Erregers aufgebaute Ressourcen teilweise nicht erneuert – da sich das Risiko über einen längeren Zeitraum nicht realisiert hatte, glaubte man, auf die Bevorratung verzichten zu können.

Für einen effektiven Bevölkerungsschutz ist es notwendig, dass solche Ressourcen, bei denen in einer Krise mit einem Mangel zu rechnen ist, bevorratet sowie hilfsweise Strategien und Systeme etabliert werden, die auch eine zügige Behebung einer unerwarteten Mangellage erlauben. Sinnvoller Weise sind hierzu die Felder **Selbstschutz, Bevorratungspflicht und staatliche Vorsorge** in Abhängigkeit voneinander zu betrachten. Zu berücksichtigen ist hierbei im Lauf der weiteren Diskussion, dass der Bund aus Anlass der Pandemie hierzu bereits diverse Maßnahmen ergriffen und entsprechende Prozesse angestoßen hat.

- **Priorität Selbstschutz und sektorale Vorsorge:** In erster Linie sind diejenigen zur Bevorratung aufgerufen, die eine Ressource für sich oder für die eigene Aufgabenerfüllung benötigen. Damit muss ein erstes Ziel des Bevölkerungsschutzes die Stärkung des Selbstschutzes und der sektoralen (Eigen-)Vorsorge der Bedarfsträger sein.
- **Herausforderung Sensibilisierung:** Nach der Krise ist das Bewusstsein dafür geschärft, dass eine Bevorratung sinnvoll ist. Je weiter entfernt eine Krise ist, umso mehr sinkt die Bereitschaft, Mittel für die eigene Bevorratung einer Mangelressource aufzubauen und dafür finanzielle Mittel aufzuwenden.
- **Hilfsweise Vorsorgepflicht:** Dort wo die Eigenverantwortung nicht mehr ausreicht, einen hinreichenden Selbstschutz zu gewährleisten, kann in Betracht gezogen werden, durch gesetzliche Verpflichtungen eine Grundbevorratung vorzuschreiben. Dies wäre bei dem aktuellen Beispiel der Mangelressource Schutzkleidung im Arbeitsschutz denkbar.

- **Ultima ratio: staatliche Vorsorge:** In außergewöhnlichen Situationen wird auch eine staatliche Vorsorge bzw. Bevorratung notwendig sein. Dies ist von dem für einen Aufgabenbereich jeweils zuständigen Fachressort zu prüfen. Die Regularien für die Nutzung staatlicher Bevorratung dürfen nicht dazu führen, dass die jeweiligen Nutzer der Ressource auf mögliche Maßnahmen des Selbstschutzes verzichten und sich allein auf die staatliche Vorsorge verlassen.
- **Abhängigkeit von internationalen Lieferketten:** Eine spezifische Erfahrung in der Corona-Krise, war die Tatsache, dass die Mangelressource nicht in Deutschland produziert wurde und eine Konkurrenz um die Beschaffung der Mangelressource in ganz Europa eintrat. Hier sollte erwogen werden, ob rechtliche Rahmenbedingungen für die Beschaffung in Krisen grundsätzlich erleichtert werden können und was den Aufbau heimischer und europäischer Produktionskapazitäten befördern kann (etwa durch die Finanzierung von Reserve-Kapazitäten für die Herstellung bestimmter Produkte oder die Entwicklung von Systemen zur schnellstmöglichen Allokation entsprechender Fähigkeiten).

Themenblock 3: Integriertes Krisenmanagement

In der Corona-Krise wurde bisher das fachliche Krisenmanagement weitgehend in der Gesundheitsverwaltung unter Führung des Bundesgesundheitsministeriums und des Robert-Koch-Instituts so wie in den Ländern durch die Landesgesundheitsministerien geleitet. Die in den Innenressorts etablierten Krisenstabsstrukturen wurden vielfach genutzt, um das Krisenmanagement im Gesundheitsbereich und in der Landesverwaltung zu unterstützen. In einigen Ländern wurden die Krisenstäbe in den Innenressorts auch unmittelbar für das fachliche Krisenmanagement eingesetzt. Daneben hat sich ein politisches Krisenmanagement etabliert, das beim Bundeskanzleramt und den Staatskanzleien/-ministerien der Länder angesiedelt ist. Eine systematische Lagebilderfassung als Grundlage für das Krisenmanagement fand weitgehend nur im Hinblick auf die Erfassung von Informationen über das Infektionsgeschehen statt. Dabei wurde die technische Unterstützung in Form von Dash Boards oder Tools zur Ressourcenerfassung in der laufenden Krise weiterentwickelt .

- **Zielsetzung eines integrierten Krisenmanagements** sollten das horizontale, ressortübergreifende ebenso wie das vertikale, Ebenen übergreifende Abstimmen von Maßnahmen und die einheitliche Information der Bevölkerung auf der Grundlage eines aktuellen und zutreffenden Lagebilds sein. Das Management setzt bestehende Zuständigkeiten voraus und harmonisiert bestmöglich widerstreitende Interessen und sichert über das Instrument der Amtshilfe die Unterstützung überlasteter Bereiche.
- Strukturen für ein solches Krisenmanagement sind mit den Krisenstäben der Innenressorts grundsätzlich vorhanden. Daneben gibt es aber auch auf Fachthemen konzentrierte Krisenmanagementstruktur in anderen Ressortbereichen und ad hoc-Strukturen, die auf die politische Bedeutung einer Krise reagieren. Vor diesem Hintergrund gilt es zu klären, ob und in welcher Verantwortung die politischen, fachlichen und ergänzenden Aspekte der amtshilfefähigen Aufgabenträger und krisenrelevanten Akteure in der Struktur eines föderalen Staates bestmöglich und ressourcenschonend abgebildet werden können.

- Dabei ist auch in Betracht zu ziehen, wie die Schwelle bestimmt wird, ab der ein integriertes und/oder kooperatives Krisenmanagement mehrerer betroffener Ressorts und Bereiche greifen sollte. Notwendige Voraussetzung für die Akzeptanz eines integrierten Krisenmanagements im o.a. Sinne ist ein gemeinsames Verständnis von den Begriffen Krise und Katastrophe, für die das Krisenmanagement aktiviert werden soll.
- Bestehende Empfehlungen und Regelwerke für das Krisenmanagement sollten in der Diskussion berücksichtigt werden.
- Ein gut vorbereitetes integriertes Krisenmanagement nimmt potenzielle Krisen vorweg und setzt auf ein vorbereitetes und vernetztes Risikomanagement von staatlichen Stellen und Betreibern kritischer Infrastrukturen auf, in dem Selbstschutzmechanismen etabliert sind.
- Eine wichtige Rolle kann in diesem Zusammenhang auch das sich im Aufbau befindende „EU-Wissensnetzwerk“ für den Katastrophenschutz spielen. Deutschland sollte sich mit seinem föderalen System hier einbringen.

Themenblock 4: Risiko- und Krisenkommunikation

Teil des Risiko- und Krisenmanagements ist die Risiko- und Krisenkommunikation. In einer pluralen, offenen und demokratischen Gesellschaft ist eine konsistente Krisenkommunikation eine besondere Herausforderung. Dies hat sich auch in der Corona-Krise deutlich gezeigt. Es war und ist weiterhin erklärungsbedürftig, dass die Maßnahmen in den Ländern unterschiedlich sind. Damit Maßnahmen in der Bevölkerung bekannt sind und akzeptiert werden, muss eine schlüssige, einheitliche und frühzeitige Kommunikation darüber erfolgen. Eine Information wie beispielsweise über die WARN App Nina, etwa über lokale Hygienemaßnahmen, sollte die lokal getroffenen Maßnahmen aktuell und korrekt wiedergeben. Sind Informationen wiederholt fehlerhaft oder veraltet, untergräbt dies die Akzeptanz der Warn- und Informationsfunktion der App.

- Voraussetzung für eine gute Krisenkommunikation und ein funktionierendes Krisenmanagement ist ein umfassendes und möglichst aktuelles Lagebild der Krisenlage, das auf allen Ebenen der betroffenen Sektoren und Bereiche des integrierenden Krisenmanagements zur Verfügung steht.
- Dabei bedarf es einer besonderen Betrachtung, wie in einem integrierten und/oder kooperativen Krisenmanagement betroffener Bereiche Informationen aus verschiedenen für die Krise relevanten Ressorts zu einem umfassenden Lagebild zusammengeführt werden können.
- Des Weiteren bedarf es klarer Absprachen, welche Stelle die Kommunikation zu einem Thema bzw. zu einer Maßnahme führt. Die Kommunikation sollte grundsätzlich von der für eine Aufgabe bzw. Maßnahme zuständigen Stelle geführt werden. Dies garantiert die beste Aktualität.
- Informationen sollen nur von einer Stelle aus erfolgen. Die Veröffentlichung von Daten durch mehrere Stellen birgt die Gefahr von abweichenden oder sich gar widersprechenden Informationsinhalten. Dabei ist ebenfalls sicherzustellen, dass

die Daten zeitgleich an allen Stellen und auf allen Ebenen verfügbar sind. Siehe hierzu auch unter Themenblock 5.

- Sollen Informationen auf einer höheren Ebene aggregiert werden, sind Verfahren und Mechanismen erforderlich, die einen zügigen Informationsfluss sicherstellen.

Themenblock 5: Digitale Möglichkeiten nutzen

Erst im Verlauf der Krise wurden von Bund und Ländern sog. Dash Boards zur Information der Bevölkerung entwickelt. Auch die Meldeverfahren über das Infektionsgeschehen und über Krankenhausauslastung wurden in der Krise verändert oder erst entwickelt. Die Krisenbewältigung gelingt umso leichter, wenn für das Zusammenwirken von Bund, Ländern und Kommunen vorgedachte digitale Verfahren zum Informationsaustausch und zur Kommunikation miteinander vorbereitet sind und nicht erst in der Krise entwickelt werden müssen. Gleiches gilt für die praktischen Verfahren/Instrumente der internen Krisenkommunikation von Behörden und Krisenstäben; hier hat die Corona-Krise aufgrund der besonderen Anforderungen einer Pandemie neue Standards erforderlich gemacht.

- Bestehende Verfahren sollten auf ihre Krisentauglichkeit hin überprüft und gegebenenfalls verbessert werden.
- Lösungen für einen schnellen Datenaustausch zwischen unterschiedlichen Systemen wären hilfreich, wenn keine Datenaustauschverfahren für eine spezielle Krise vorbereitet sind, um Informationen für einen Lagebericht ohne großen Aufwand auszutauschen.
- Dash Board-Anwendungen könnten möglicherweise für bestimmte Krisenszenarien vorbereitet werden.
- Bei digitalen Möglichkeiten des Datenaustauschs und der Kommunikation müssen Redundanzen mitgedacht werden, da bei Stromausfall oder Cyberangriffen andere Lösungen in der Krise vorhanden sein müssen.
- Die redundante Krisenkommunikation zwischen Bund und Ländern sollte deswegen einer Prüfung unterzogen werden.
- Nicht-physische und digitale Kommunikationswege und Instrumente sollten kompatibel sein und entsprechend vorbereitet werden.

Themenblock 6: Personalmangel und Unterstützungspotenzial durch den Katastrophenschutz

Signifikant in der Corona-Krise ist der hohe zusätzliche Personalbedarf über einen langen Zeitraum insbesondere im medizinischen Bereich aber auch in den kommunalen Verwaltungen, wo Kontaktnachverfolgung und Überwachung von Maßnahmen sichergestellt werden müssen. Insbesondere die ehrenamtlichen Kräfte des Katastrophenschutzes können nicht über so lange Zeiträume ihren Berufen fernbleiben. Sie sind auch bisher vorrangig für die Versorgung von Verletzten und Betreuung von Personen ausgebildet, die von einem Unglück betroffen sind. Auf die Bewältigung einer Infektionsschutzlage sind sie nicht umfassend vorbereitet. In Teilen wurden Einheiten des Katastrophenschutzes mit eiligen Logistikaufgaben betraut, was allerdings wiederum nicht zu den originären Aufgaben der

Helferinnen und Helfer im Katastrophenschutz zählt. Hier bieten sich ggf. Alternativen im privatwirtschaftlichen Logistikbereich sowie im Rahmen spezialisierter Einheiten und Einrichtungen von Bund und Ländern an.

- Die rechtlichen Instrumente zur Verpflichtung von spezialisiertem Personal, das für die Krisenbewältigung benötigt wird, sollten überprüft werden.
- Die Schulung der Kräfte der Hilfsorganisationen für weitere medizinische und infektiologische Aufgaben kann in Erwägung gezogen werden.
- Die Auftragsvergabe an private Anbieter unter Krisenbedingungen sollte stärker in der Krisenvorbereitung berücksichtigt werden und (s.o. Themenblock 2) evtl. unter erleichterten Vergabebedingungen möglich sein.
- Die Arbeitsverwaltung als ein Akteur zur Gewinnung von Personalressourcen sollte daraufhin in den Blick genommen werden, ob in Krisen eine zügige Personalvermittlung sichergestellt werden kann.
- Die Gewichtung von Verwaltungsaufgaben in Krisen sollte eine personelle Unterstützung der in der Krise besonders belasteten Bereiche ermöglichen. Dies schließt eine zügige, auch Ebenen übergreifende Hilfe und Personalentsendung ein.

(2) Diskussionspunkte für die Fortentwicklung eines ganzheitlichen Risiko- und Krisenmanagements

Nachfolgend werden unter Berücksichtigung der unter (2) dargestellten Leitfragen inhaltliche Diskussionspunkte für zentrale Themen formuliert. Sie sollen einer ersten **Erörterung aus Sicht des Katastrophenschutzes** und i. w. S. als Beitrag der nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr im Zuständigkeitsbereich der Innenministerien zu einem interdisziplinären Austausch dienen. Sie richten sich an die für die Krisenprävention zuständigen Fachressorts. Mit Blick auf diesen, noch ausstehenden (mehrstufigen) Fachdialog erheben sie keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern beabsichtigen einen Auftakt und Impuls für einen ressort- und Ebenen übergreifenden Diskurs zu Zukunftsfragen des Bevölkerungsschutzes.

a) Stringentes und effektives Risiko- und Krisenmanagement von Bund und Ländern angesichts zunehmender, neuer und komplexer Gefahrenlagen

- Ausgehend von einer grds. absehbaren, aber in ihrem Umfang den Staat, die Wirtschaft und die Gesellschaft weithin unvorbereitet treffenden Corona-Krise muss künftig die gesellschaftliche und politische Sensibilisierung für allg. Gefahren deutlich erhöht werden, ohne diese zu dramatisieren (allg. öffentliche Risikokommunikation, Mobilisierung notwendiger Ressourcen, leistungsstarke Institutionen und Verfahren unter Einbezug von staatlichen, gemeinnützigen und privaten Aufgabenträgern, Vorbereitung gemeinsamer Monitoring-, Warn- und Meldesysteme)
- Neben der Vorbereitung auf bekannte und absehbare Notfallszenarien, welche in der Verantwortung der zuständigen (Fach-)Ressorts liegen, muss sich der Bevölkerungsschutz als Querschnittsaufgabe auf insgesamt deutlich komplexere Gefahrensituationen einstellen und mit einem stärker funktionalen Verständnis von (allg.) Krisenmanagement operieren, das sich auf flexible Strukturen und risikoadaptierte

Verfahren des nationalen Risiko- und Krisenmanagements stützen kann (außergewöhnliche Ereignisse zur Bewältigung mit unkonventionellen Mitteln)

- Bessere Ebenen übergreifende Krisenmanagement auf der föderalen politischen Ebene zwischen Bund und Ländern; dafür Einigkeit über die Anwendung vorab festgelegter abstrakter Verfahrensregelungen bzw. Vereinbarungen zur Interaktion der Fachministerkonferenzen und ihrer Arbeits-/Fachgremien bis hin zur MPK mit der Bundeskanzlerin („*In der Krise Regieren im Geleitzug*“); daneben Vorbereitung technischer, personeller und verfahrensbezogener Standards, Routinen und Kommunikationsmittel
- Fähigkeit zur aufwachsenden Lagebewältigung in Anbetracht einer konkreten Krisensituation; dafür subsidiärer Handlungsmodus, koordinativ und durch intensive Kommunikation gekennzeichnet; darüber hinaus ggf. auch zusätzliche zentrale Funktionen (etwa beim BBK/GMLZ oder für das THW; Beispiele: Vorhaltung von Schutzmaterial, Verteillogistik und koordinierende Stelle im sog. »Kleeblatt-Konzept« für einen länderübergreifenden Patiententransport)
- Ausgehend vom Grundsatz eines aufwachsenden föderalen Krisenmanagements zentrale Einrichtungen des Bundes und der Länder (RKI, THW, BBK, GMLZ usw.) vor allem für Entwicklungs-, Service- und Unterstützungsaufgaben
- Als Lehre aus der Corona-Krise Erweiterung um zentrale Vorhaltung und Logistikfähigkeiten für typische Mangelressourcen in Krisenlagen; außerdem Entwicklung und Operationalisierung gefahrenbezogener Warnstufen und Meldesysteme
- Stärkere Vorplanung und Definition von Routinen und erforderlichenfalls Standards für länderübergreifende und kommunale Hilfeleistungen sowie für die Amts- und Katastrophenhilfe des Bundes (Anforderungen, Kostentragungsregelungen, bereitgestellte Unterstützung usw.); Anschlussfähigkeit für Verfahren europäischer und internationaler Hilfeleistungen
- Länderübergreifende Vereinbarungen zu Strukturen und Verfahren in extremen Notfallsituationen, in denen die Lagebewältigung auch bei solidarisch geleisteter Hilfe von Bund und (anderen) Ländern im Rahmen bestehender Zuständigkeiten nicht (mehr) möglich ist; hierfür nach dem Vorbild von GMLZ oder »Kleeblatt-Konzept« Vorbereitung gemeinsamer Routinen sowie ggf. einer im Notfall aufrufbaren Krisenmanagementstruktur/BAO (gem. Krisenmanagement-/Stabsstruktur der Länder)
- Nutzung des im Aufbau befindlichen europäischen Knowledge Networks und Beteiligung von Bund und Ländern an den in Regie der Mitgliedstaaten aufzustellenden RescEU-Einheiten, um auch im europäischen Maßstab einen horizontalen (auf Subsidiarität und Solidarität beruhenden) Handlungsansatz zu unterstützen

b) Förderales Informations- und Meldemanagement in und außerhalb von Krisen

- Auf Bundesebene und in den Ländern zu klärende, rechtlich und tatsächlich zu vollziehende Meldeverpflichtung der Ressorts gegenüber den verantwortlichen Stellen der allgemeinen Gefahrenabwehr (im Bund BMI, BBK mit GMLZ sowie den Fachressorts wie BMG)

- Bund und Länder: Definition von Strukturen und Mustern sowie ggf. auch Vorbereitung von bestimmten lagespezifischen Melde-/Lageberichten; Verständigung auf mögliche Meldewege
- Prüfung und/oder Entwicklung technischer Lösungen zur wechselseitigen Einsehbarkeit digitaler Daten und deren Nutzung für eine ebenen- wie ressortübergreifende Lagedarstellung; Klärung von Nutzungs- und Zugangsrechten schon vor einer Krisensituation
- Angesichts divergierender Lagen vorab Definition von Ansprechbarkeiten (SPOCs) und Verfahren zur kurzfristigen Verständigung über Bedarf und Ausgestaltung ebenen- wie ressortübergreifender Lagebilder (oder von Bestandteilen davon)
- Bund: Qualifizierung einer Einrichtung als horizontale Zentralstelle für das Meldewesen innerhalb der Bundesregierung und gegenüber den Bundesressorts und Klärung der Zusammenarbeit mit den in die Lageberichterstattung einzubindenden Fachstellen des Bundes (z.B. RKI; Bundesamt für Strahlenschutz)

c) *Ressourcen des Katastrophenschutzes und weitere Optimierung des länderübergreifenden Fähigkeitsmanagements*

- Erweiterte Hilfeleistungen des Bundes und möglicherweise Ermächtigung zu einer umfassenderen Katastrophenhilfe; Definition und Dokumentation der von Bund und Ländern vorgehaltenen bzw. in Aussicht gestellten Ressourcen und Fähigkeiten (entsprechende Beteiligung des Bundes an dem im Aufbau befindlichen Fähigkeitsmanagement der Länder in Zusammenarbeit mit dem GMLZ)
- Unterstützung der Länder durch den Bund bei systemischen und funktionalen Querschnittsfunktionen wie z. B. Digitalisierung
- Erhöhung der Kooperations- und Anschlussfähigkeit der Ressourcen im integrierten Hilfeleistungssystem von Bund, Ländern und Kommunen durch Kompatibilitätsmanagement (anstelle abstrakter Standardisierungen – s. aktuell das Fähigkeitsmanagement im Brandschutz in Zusammenarbeit mit dem BBK)
- Speziell als Schlussfolgerung aus der Corona-Krise für den gesundheitlichen Bevölkerungsschutz: Rettungsdienst als Teil der Gefahrenabwehr erhalten und durch das bestehende Verbundsystem als KatS-Vorsorge stärken – daher Abwehr von ordnungspolitischen Eingriffen (Bereichsausnahme, Reformpläne des BMG)
- Bedeutung einer wettbewerbsfähigen Bezahlung von Beschäftigten in KRITIS-Bereichen als Beitrag zur gesamtgesellschaftlichen Krisenresilienz (Vorbild „Pakt für den ÖGD“)
- Auf den gebietskörperschaftlichen Ebenen, aber auch Ebenen übergreifend Etablierung von Unterstützungssystemen zur Bewältigung von krisenbedingten Personalengpässen, durch Poollösungen und die erweiterte Schulung von allg. Verwaltungspersonal in Grundzügen des Krisenmanagements und der Stabsarbeit
- Überprüfung der rechtlichen Rahmenbedingungen für Entsendung, Amtshilfe, Gestellung und Abordnung sowie für die Beauftragung Dritter, um einen akuten Geschäfts- und Arbeitsanfall infolge einer krisenhaften Entwicklung schnell und effektiv bewältigen zu können

d) *Maßnahmen zur Sicherstellung von Liefer- und Versorgungsketten in Mangellagen (z. B. bei der Ausstattung mit persönlicher Schutzausstattung)*

- Ressourcenbevorratung in Ressortverantwortung mit Obligationen für KRITIS-Träger/-Betreiber und als (vor-)definierter Beitrag zur nationalen Krisenvorsorge; Beispiel: Kapazitäten im Gesundheits-/Krankenwesen, im Pflegebereich, bei der Treibstoffbevorratung und Nahrungsversorgung usw.
- Als Rahmen für die sektorale Vorsorge bei unterschiedlichen Mangellagen Schaffung einer die Ressorts und gebietskörperschaftlichen Ebenen politisch und/oder rechtlich bindenden Grundlage zur Verpflichtung zur Vorsorge mehrerer KRITIS-Sektoren und -Branchen, um der typischen Vernachlässigung des Themas nach einer Krise zuvorzukommen
- Im Rahmen der organisatorischen und operativen Umsetzung stärkere Rolle des THW mit regionaler/kooperativer Struktur (anschlussfähig für Länder/Kommunen/HiOrgs) in den Bereichen Vorhaltung, Logistik und technische Spezialfähigkeiten
- In der Verantwortung des Bundes (z. B. THW oder BBK) Entwicklung von online-gestützten Beschaffungssystemen und Marktplätzen zur Mobilisierung von Angebot und Nachfrage bei Marktdefiziten, zur konkreten Unterstützung bei der Akquise von Mangelressourcen sowie als Matching-Plattform zur Initiierung von Ersatzproduktionen im Fall einer Mangellage
- Definition von notwendigen europäischen Funktionen (ergzd. europäische Vorhaltung und Logistikfähigkeiten gestützt auf die Strukturen der Mitgliedstaaten); daneben vor allem ein schnelles Regulationsmanagement für den europäischen Markt zur Sicherung der Ressourcenversorgung in einer drohenden oder bereits eingetretenen Mangellage

e) *Aufgabe und Funktion des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe innerhalb der Bundeszuständigkeiten des gesamtstaatlichen Krisenmanagements*

- Aus Sicht der Länder wichtige Rolle und notwendige Existenz des BBK zusammen mit dem GMLZ; Unterstützung einer Profilschärfung und stärkeren, an einem größeren Nutzen orientierten Rolle im Krisenmanagement des Bundes
- Künftige Ausrichtung des BBK abhängig von strategischen Überlegungen auf Bundesebene zur Neuausrichtung des Amtes (BMI); hierzu notwendiger Dialog mit den Ländern
- Dabei Überprüfung der Rolle und Möglichkeiten des GMLZ; ggf. Übernahme weiterer Funktionen im Einvernehmen von Bund und Ländern (Beispiele: Fähigkeitsmanagementföderale Partner im Brandschutz, Beteiligung an der länderübergreifenden Koordination im länderübergreifenden Patiententransport) mit dem Ziel einer stärker die in der Verantwortung stehenden Länder unterstützenden Rolle von BBK/GMLZ

f) *Digitale Kommunikation, Vernetzung und Digitalisierung der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr*

- Herstellung einer ausreichend leistungsstarken, mit Redundanzen versehenen Kommunikationsstruktur mit der zugehörigen Technik, die auch in Situationen ohne Präsenzkommunikation und bei einer massenhaften Nutzung von digitalen Medien alle gebietskörperschaftlichen Ebenen und krisennotwendigen Stellen einbezieht
- Perspektive einer abgesicherten und ausreichend leistungsstarken breitbandigen BOS-Kommunikation
- Übernahme von Gemeinschaftsaufgaben durch BBK bzw. GMLZ nach gemeinsam mit den Ländern entwickelten Vorgaben
- Federführende Herstellung von Kompatibilität sowie Neu-Entwicklung von Apps, angebotsorientierten Digital- und Plattformen
- Zentrale Forschung und Analysen, Social Media
- Verstärkte Forschung und Förderung von Einzel- und Verbundprojekten in den Bereichen Datenanalyse und digitale Lösungen für Gefährdungsanalysen und risikobezogene Prognosemodelle (Nutzung von big data und KI)

g) Modernisierung der Gesetzgebung und des organisatorischen Rahmens für die Sicherstellung sektoraler Versorgungsleistungen, Schutz kritischer Infrastrukturen

- (Neu-)Verankerung des Vorsorge- und Sicherstellungsauftrags für kritische Infrastrukturen nach der Privatisierung von KRITIS-Strukturen durch Sicherstellungsgesetze auf Bundesebene; Einbezug der einschlägigen Fachgesetze
- Verpflichtungen zur (dezentralen) Mindestvorhaltungen auf Träger-/Betreiberseite
- Mix aus klassischer bundesstaatlicher Komplementärfinanzierung einerseits und einer an moderne Wirtschaftsstrukturen angepassten Vorhaltestrategie andererseits
- Gemeinsame, zumindest aber anschlussfähige Kriterien und Regularien zur Bestimmung und zum Schutz kritischer Infrastrukturen

h) Stärkung der Resilienz der Gesellschaft

- Verankerung dezentraler und sektoraler Vorsorge (s. o.)
- Transparentes Informationsmanagement und offene Risiko- und Krisenkommunikation
 - Permanente Risikokommunikation und Kampagnen (=> Sensibilisierung)
 - Vermittlung von und Sensibilisierung für Themen des Bevölkerungsschutzes im allg. Bildungssystem (Kitas, Schulen, Hochschulen)
- Ausbildungsmaßnahmen und -verpflichtungen in der öfftl. Verwaltung
- Aufnahmen von Ausbildungsinhalten zur Selbsthilfe in die Curricula der allgemeinbildenden Schulen; beispielsweise Brandschutzaufklärung als Teil des Chemieunterrichts, Infektionsschutz im Biologieunterricht, usw.
- Prüfung von Vorsorgeverpflichtungen und/oder Fördermaßnahmen im privaten Bereich (Elementarschadensversicherung als Bsp.)

Stellungnahme

Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages Öffentliche Anhörung am 12. April 2021 zum Thema „Bilanzierung des Bevölkerungsschutzes angesichts der Corona-Pandemie“

Am 13. Januar 2020, also vor einem Jahr und gut drei Monaten, gab es in diesem Ausschuss eine öffentliche Anhörung zum Thema „Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe“. Gerne folge ich für das ZOES der Einladung, auch in diesem Jahr zu berichten. Bei der letzten Anhörung habe ich noch nicht geahnt, wie sehr die Corona-Pandemie unseren Alltag und uns selbst verändern würde.

Welche Bilanz kann für den Bevölkerungsschutz jetzt gezogen werden – mitten in der dritten Welle und möglicherweise vor einer vierten Welle?

Ich erlaube mir, einen größeren Bogen zu schlagen und komme zu folgenden zwölf **Kernaussagen**:

Gefahren durch Pandemien, auch Corona, sind seit Jahren bekannt. U.a. steht hierzu im GRÜNBUCH 2020 des ZOES ein Kapitel. Es war bisher jedoch nicht gelungen, die wissenschaftlichen und fachlichen Erkenntnisse über das Publizieren hinaus zu kommunizieren, zu diskutieren und vor allem umzusetzen.

Mittlerweile steht fest, dass eine Pandemie kein regionales, vorübergehendes Ereignis ist. Es ist eine globale Katastrophe, die in mehreren Wellen und mit unterschiedlichen Mutanten abläuft.

Die Vorbereitungen auf eine Pandemie der Wirtschaft, Verwaltung und unserer Gesellschaft waren unzulänglich: Es mangelte an Planungen, an Vorkehrungen, an digitalen Prozessen, an Übungen, an Personal, an Ausstattung und an Verbrauchsmaterial. Pandemiepläne waren häufig nicht vorhanden oder veraltet.

Die Entmischung zwischen politischen Entscheidungen und fachlichen Überlegungen und Planungen ist erforderlich, um erfolgreicher zu sein. Die Ministerpräsidenten-Konferenz im Kanzleramt ist kein „Bund-Länder-Krisenstab“.

Politische Vorgaben wirken erst mittel- und langfristig, d.h. im Laufe von Monaten und Jahren (Das gilt erst recht beim Klimaschutz!). Daher führen

Sitzungen der Ministerpräsidenten im Abstand von zwei bis vier Wochen nicht zu „besseren“ Lösungen.

Dagegen kommt der dringend erforderliche, politische Diskurs über gesellschaftspolitische Grundsatzfragen zu kurz: Wie werden Wertigkeit und Konkurrenz von Freiheit, Gesundheit, Sicherheit, Grundrechten, Innovation, Persönlichkeits- und Datenschutz generell und aktuell zusammenhängend betrachtet?

Strategische Entscheidungen der Verwaltung und der Wirtschaft wirken dagegen kurzfristig, d.h. im Laufe von Tagen. Auf (unerwartete) Veränderungen der Lage muss rasch und konsequent reagiert werden.

Geschwindigkeit sticht Perfektion. Perfektion ist der Feind des Guten.

Die Furcht vor Fehlschlägen darf nicht zur Entscheidungs lähmung führen.

„Überflüssige Debatten“ kosten Zeit und Kraft und müssen weglassen werden.

Da jede Lage „vor Ort“ bewältigt wird, sind föderale Strukturen unverzichtbar.

Dagegen muss die „große Linie“ ein Top-down-Prozess sein. Der Rahmen wird also bundeseinheitlich festgelegt, das Umsetzen erfolgt nach regionaler Auswertung und in lokaler Verantwortung.

Die horizontale Zusammenarbeit ist aktuell lückenhaft, die vertikale Zusammenarbeit ist unstetig und voller Widersprüche.

Die notwendige, uneingeschränkte Zusammenarbeit der verschiedenen Ressorts, Ebenen und Bereiche erfordert bei der Bewältigung derartiger Krisen einen **Wechsel von hierarchischen Strukturen zu systemisch-aufgabenorientierten Prozessen**. Noch konsequenter wäre die Einführung von lage-adaptiven Verfahren.

Dieses Umschwenken erfordert eine klare politische Entscheidung des Bundes mit den Ländern.

Die klassische, bewährte Stabsarbeit militärischer und gewisser ziviler Bereiche erfordert gut geschultes Personal, was nicht überall vorhanden ist.

Alternativ sollte eine **kooperative, ressortübergreifende und hierarchiefreie Projektsteuerung** in allen Ebenen der öffentlichen und der nichtöffentlichen Bereiche eingeführt und praktiziert werden.

Krisenmanagement statt Krisenverwaltung!

Solange in hierarchischen **Strukturen** gearbeitet wird, ist auf Bundes-, Landes- und Kreisebene die Installation von „**Sonderbeauftragten**“ samt kleinen Teams zweckmäßig. Diese müssten jeweils „ganz oben“ angebunden sein und Steuerungs- und Entscheidungsbefugnisse für alle Bereiche (Durchgriffsrecht) haben.

Die **Krisenkommunikation** ist genauso wichtig wie die eigentliche Bewältigung der Krise. Vor einem Jahr war die Kommunikation besser als jetzt. Entscheidungen müssen nachvollziehbar sein und mit Überzeugung, kohärent und glaubwürdig kommuniziert werden.

Auch für die **Einsatzorganisationen** im Bevölkerungsschutz ist die Corona-Pandemie eine besondere Herausforderung, die bisher gut gemeistert wurde. Allerdings ist die Corona-Pandemie mit ihrer Dauer über mehrere Monate nicht überwiegend ehrenamtlich zu bewältigen.

Viele Menschen – insbesondere im Gesundheitswesen – arbeiten seit Monaten „am Limit“. Mehrere Tausend Soldatinnen und Soldaten unterstützten Gesundheitsämter bei der händischen Kontakt-Nachverfolgung. Alle 668 Ortsverbände des THW waren und sind im Einsatz.

Die **Exzellenzen** der Verwaltung, der Wirtschaft und von Institutionen einschließlich der Forschung müssen besser bekannt sein, vernetzt und konsequent eingesetzt werden.

Die Digitalisierung ist in Deutschland im Stadium eines Embryos. Hierzu zählt auch der Netzausbau.

Die unzureichende **Digitalisierung** verhindert den Überblick, erschwert Prognosen und Planungen und verteuert viele Maßnahmen.

Digitalisierung schafft Transparenz und stärkt somit die Demokratie.

Jede Form der **Prävention** ist eine Investition für die Zukunft und kostet Geld!

Ein Beispiel der Vorsorge ist das Corona-Behandlungszentrum, das das Land Berlin für den Fall der Überbelegung der Krankenhäuser erstellte. Der Innenausschuss besichtigte es am 7. September 2020.

Ergänzungen

Dr. Michael Ryan, WHO, zieht folgendes Resümee für das Pandemie-Management:

- Vorbereitet sein!
- Schnelles Agieren und Reagieren
- Koordiniertes Handeln
- Akzeptanz der Gesellschaft herbeiführen!
- Wenn man erst alle Bedenken ausräumt, wird man nie gewinnen.
- Übertragungswege unterbrechen!
- Keine paralytische Schockstarre aus Angst vor Fehlern!
- Ein Problem unserer Gesellschaft ist die Angst, selber Fehler zu machen, und die Häme, wenn andere dies tun.
- Kohärentes Entscheiden und Handeln!
- Perfektion ist der Feind des Guten.

Beispiele für politische Entscheidungen:

- Lock-down in Kauf nehmen oder Lock-down ausschließen
- Gemeinsamer Weg mit der EU oder deutscher Alleingang
- Ersatz hierarchischer Strukturen durch kooperative, prozessorientierte Verfahren
- Welche Haushaltsmittel werden bereitgestellt?

Der Grundsatz, Aufgabe, Verantwortung und Kompetenz zu bündeln, müsste auch für die Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz gelten.

Zurzeit gibt es beim Bund 39 Beauftragte, Sonderbeauftragte, Koordinatoren und Bevollmächtigte. Einige Beispiele:

- Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Patientinnen und Patienten
- Sonderbeauftragte der Bundesregierung für die Leitung der Umsetzung der „Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)“
- Bevollmächtigter der Bundesregierung für Pflege
- Koordinator der Bundesregierung für Güterverkehr und Logistik
- Ein Corona-Beauftragter fehlt!

Ohne die anlassbezogene, vorbehaltlose Sammlung und Verarbeitung von Daten kann die Lage nicht erfasst und beurteilt werden. Die Wirkung von Maßnahmen ist unklar. Insbesondere freiwillig abgelieferten Daten müssen ausgewertet werden können.

Die Corona-Warn-App erfüllt längst nicht alle Erwartungen. Der Datenschutz ist keine Monstranz!

Unfassbar: Auch im Jahr zwei der Corona-Krise kennt das RKI zum Wochenbeginn nicht alle Daten der 375 Gesundheitsämter... Und Labore müssen viele Ergebnisse den Gesundheitsämtern weiterhin per Fax mitteilen.

Voraussetzung zur Datensammlung und -verarbeitung ist der **weltweite „Open Access“**.

Open-Data-Demokratie ist sowohl eine technische als auch eine ethisch-moralische Herausforderung.

Ein gesellschaftliches, sehr menschliches Problem sind Ängste vor Innovationen und vor Veränderungen aller Art (**„Innovationsallergie“**).

Forschungsergebnisse und Erkenntnisse aus Deutschland und dem Ausland müssen vorbehaltlos und rasch umgesetzt werden. Die Vorteile der Globalisierung werden hier noch lange nicht ausgenutzt!

Die **Künstliche Intelligenz (KI)** löst komplexe Fragestellungen bei dynamischen oder sprunghaften Lageentwicklungen, mit denen der Mensch überfordert ist. Ängste der Menschen müssen überwunden werden.

Stärken der Wirtschaft sind z.B. die termingerechte Bereitstellung von Verbrauchsmaterial und Schutzausrüstung – auch in großen Mengen. Dachser, DHL, Schenker und andere sind erfahrene Logistiker mit weltweitem Netzwerk (incl. Kühlketten!).

Firmen wie EVENTIM können Millionen Termine buchen und verwalten. Und GOOGLE MAPS kennt die ganze Welt und weiß, wo unser Zuhause ist...

In Krisen ist der Mangel an materiellen und personellen **Ressourcen** eine besondere Herausforderung.

Basis des Bevölkerungsschutzes in Deutschland sind mehrere 100.000 **geschulte, zuverlässige Freiwillige**. Ohne hauptamtliches „Rückgrat“ könnten sie allerdings diese mehrmonatigen Lagen nicht bewältigen!

Der jetzt gestartete und mit 1.550 EUR vergütete Freiwilligen-Wehrdienst der Bundeswehr ist eine Ohrfeige für die Ehrenamtlichen im Katastrophenschutz. Ein Bufdi erhält dagegen monatlich bis zu 414 EUR, also ein gutes Viertel.



Stellungnahme

Deutscher Bundestag - Ausschuss für Inneres und Heimat

Öffentliche Anhörung am Montag, 12. April 2021

zum Thema "Bilanzierung des Bevölkerungsschutzes angesichts der Corona-Pandemie"

Einleitung

Die Strukturen des Bevölkerungsschutzes im Allgemeinen und der Malteser im Besonderen haben sich auch in der Bewältigung der Covid-19 Pandemie grundsätzlich bewährt. Allerdings sind Verbesserungspotentiale, die z.T. schon seit Jahrzehnten seitens der Hilfsorganisationen dargelegt wurden, nicht realisiert worden, was sich nachteilig ausgewirkt hat. Die pandemische Lage hat darüber hinaus erneut verdeutlicht, dass es gilt, sich durch eine permanente Weiterentwicklung und Anpassung der Strukturen für kommende Krisen und Katastrophenfälle vorzubereiten.

Dazu sind über die Hilfsorganisationen hinaus auch umfassende gesamtgesellschaftliche Anstrengungen erforderlich.

Die aus Sicht der Malteser vorzunehmenden notwendigen Anpassungen in den strukturellen, organisatorischen, materiellen und personellen Bereichen des Bevölkerung- und Katastrophenschutzes, werden im Folgenden dargelegt:

Strukturelle Anpassungen zur Bewältigung künftiger Herausforderungen:

1. Anpassung der Bund- und Länderzuständigkeiten in Hinblick auf Zivilschutz, Bevölkerungsschutz und Katastrophenschutz mit folgenden Zielsetzungen:
 - a. Fortschreibung von Risikoszenarien.
 - b. Harmonisierung des Katastrophenschutzes über die Ländergrenzen hinweg (Katastrophenreaktionsfähigkeiten, Stellung von Helferinnen und Helfern).
 - c. Konkretisierung und Ausweitung der Rolle des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) inkl. einer rechtlichen und finanziellen Stärkung zur Wahrnehmung einer zentralen Rolle in der Koordinierung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland.

2. Verbessertes Zusammenwirken der Zivilschutzmaßnahmen des Bundes mit dem Katastrophenschutz der Länder (Integration der bundeseitigen Beschaffungen in die Konzepte der Länder).
3. Verbesserte Organisation des gesundheitlichen Bevölkerungsschutzes durch verstärkte Kooperation von BMI und BMG sowie Schaffung ständiger Verbindungen des Katastrophenschutzes mit den Gesundheitsbehörden und Gesundheitseinrichtungen.

Organisatorische Anpassungen zur Bewältigung künftiger Herausforderungen:

1. Durchgängige Bewertung der Hilfsorganisationen als kritische Infrastruktur.
 - a. Entsprechende organisatorische Einbindung und materielle Ausstattung.
 - b. Beteiligung an Entscheidungsprozessen auf Bund- und Länderebene.
 - c. Einbindung in Beratungsforen wie etwa zu Forschungsrichtlinien.
 - d. Beteiligung an Forschungsinitiativen und -vorhaben.
2. Berücksichtigung in der BOS-Funkrichtlinie.
3. Nachhaltige und planbare Finanzierungsprozedere, um sicher zu stellen, dass Strukturen der Malteser und anderer Hilfsorganisationen zum Schutz der Bevölkerung dauerhaft etabliert bzw. angepasst werden können.
4. Verbesserte Risikoerkennung und Bewertung inkl. Alarmplanung zur Vorbereitung von Behörden und Hilfsorganisationen auf Krisen.
5. Anpassung und Umsetzung von Ausbildungsangeboten und Curricula in Bevölkerungs- und Katastrophenschutz.
 - a. Gestaltung von bedarfsgerechten Ausbildungen. Unter anderem sollte ein Programm, welches an die frühere Schwesternhelferinnen-Ausbildung anknüpft, auf Basis der Erkenntnisse der Covid-19 Pandemie weiterentwickelt und wieder aufgelegt werden.
 - b. Nutzung behördlicher Infrastruktur für die Vermittlung von Inhalten, wie etwa der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz, Online-Plattformen, digitale Lernmodule etc..

Materielle Anpassungen zur Bewältigung künftiger Herausforderungen:

1. Unterstützung bei der Digitalisierung der Organisation ehrenamtlicher Strukturen durch die Bereitstellung von Mitteln für die Entwicklung und Einführung von Software (z.B. Datenbanken, Online-Kollaboration), Hardware, Konnektivität etc..
2. Aufbau einer Bundesbevorratung und Förderung einer dezentralen Bevorratung der Hilfsorganisationen (Verbrauchsmaterial, Arzneimittel usw.).
3. Beschleunigung und Vereinfachung von Beschaffungen durch deren Übertragung an die Hilfsorganisationen.
4. Pauschalierte Abrechnung von Verbrauchsmaterial.

5. Konsequente Realisierung aller 10 Einheiten der im Labor 5000 entwickelten Vorhaltung von mobilen Betreuungsmodulen zur Unterbringung und Versorgung von je 5000 Menschen im Rahmen des Umsetzungsprozesses „Konzeption Zivile Verteidigung“.

Personelle Anpassungen zur Bewältigung künftiger Herausforderungen:

Die Auswirkungen der Pandemie haben deutlich gezeigt, dass es für einen durchhaltetfähigen Bevölkerungsschutz einer umfassenderen personellen Aufwuchsfähigkeit bedarf. Personal mit medizinischen/pflegerischen Grundqualifikationen zur Ergänzung des Personals in Pflegeeinrichtungen oder Krankenhäusern muss bereits im Vorfeld von Krisen und Notlagen gut ausgebildet und in einsatzfähigen Strukturen integriert sein. Dazu bedarf es

1. der Schaffung von verbesserten Rahmenbedingungen zur Gewinnung, Ausbildung und Begleitung von Ehrenamtlichen im Bevölkerungsschutz, insbesondere durch die finanzielle Unterstützung der Gewinnung und Motivation von Ehrenamtlichen, z.B. durch Schulungsmaßnahmen, Ausstattung mit entsprechender technischer Infrastruktur (Netzwerkanbindung, Persönliche Schutzausrüstung etc.).
2. einer einheitlichen Regelung der Freistellung von Helferinnen und Helfern für Einsätze in Lagen wie der Pandemie Covid-19 in allen Bundesländern auch unterhalb des formell festgestellten Katastrophenfalls. Die Ungleichbehandlung der ehrenamtlichen Helferinnen und Helfern zwischen den „privaten“ Hilfsorganisationen und den staatlichen Organisationen (THW/Feuerwehren) gilt es abzustellen.
3. der Entwicklung und Realisierung eines **Gesellschaftsdienstes im Bevölkerungsschutz** als attraktives Dienstformat zur Gewinnung und Stärkung von dauerhaftem ehrenamtlichem Engagement.
Einen konkreten Vorschlag zur Ausgestaltung dieses Dienstes finden Sie in der Anlage. In das Konzept sind Anregungen aus Gesprächen mit den Hilfsorganisationen und Vertretern aus Politik und Ministerien der Bundes- und Landesebene eingeflossen.

Köln, 07.04.2021

Bensmann

Bereichsleiter Notfallvorsorge

Gesellschaftsdienst im Bevölkerungsschutz

**Ein neues Format zur Stärkung von
Bevölkerungsschutz und bürgerschaftlichem
Engagement in Deutschland**

Malteser Hilfsdienst e.V.
Generalsekretariat
Erna-Scheffler-Str.2
51103 Köln
Stand: 7. April 2021

1. Aktuelle Problemstellung und Lösungsansatz

Die Zäsur der Corona-Krise hat eine neue Notwendigkeit gesellschaftlichen Zusammenhalts offengelegt und Fragen nach solidarischem Grundverhalten, kollektiver Daseinsvorsorge und dem Stellenwert von Tätigkeiten im Gesundheitswesen und Engagement im Bevölkerungsschutz (Zivil- und Katastrophenschutz) aufgeworfen. Die Krise hat der Allgemeinheit die reale Bedrohung durch eine vorher eher abstrakt erscheinende Gefahr verdeutlicht und das Verständnis für derartige Risiken weit über frühere Krisenassoziationen (Hochwasserkatastrophen, Flüchtlingskrise) hinaus erhöht. Hybride Bedrohungen wie Terror-/Cyberangriffe und der Ausfall kritischer Infrastrukturen sind weitere Szenarien, die ernste Herausforderungen für den Bevölkerungsschutz darstellen.

Die Erfahrungen aus der Corona-Krise unterstreichen die Bedeutung einer stärkeren personellen Aufwuchsfähigkeit im Gesundheitswesen und Bevölkerungsschutz, da sich solche Notlagen in den derzeit bestehenden Strukturen kaum bewältigen lassen. So standen Altenhilfeeinrichtungen durch den Ausfall von Pflegekräften kurz vor der Schließung. In zahlreichen Kommunen wurden Behelfskrankenhäuser und Fieberambulanzen vorbereitet. In Städten, Gemeinden und Landkreisen ergingen Aufrufe an die Öffentlichkeit, Personen mit geeigneten medizinischen Qualifikationen mögen sich zum Einsatz melden. Der Blick auf mögliche Opferzahlen, ökonomische Folgen, sozialpsychologische Auswirkungen und existenzielle Bedrohungslagen hat die Notwendigkeit einer strategischen Personal- und Materialreserve drastisch verdeutlicht.

Zugleich hat sich in der Corona-Krise wie schon bei früheren regionalen Krisen eine spontane Hilfsbereitschaft von Menschen gezeigt, an der Bewältigung von Notlagen unterstützend mitzuwirken. Doch müssen in einem durchhaltefähigen Bevölkerungsschutz weitaus mehr Menschen nicht nur hilfsbereit sein, sondern auch über medizinische, pflegerische oder technische Grundqualifikationen verfügen. Der „Gesellschaftsdienst im Bevölkerungsschutz“ nimmt die auch am Beispiel der Spontanhelfer erkennbare Hilfsbereitschaft auf, um das ausbaufähige Potenzial bereits im Vorfeld einer Krise zu erfassen und so für einen dauerhaft ehrenamtlich engagierten Personenanteil im Bevölkerungsschutz zu sorgen.

Ziel des Formats ist es, die Kompetenz zur gemeinsamen Krisenbewältigung in der Bevölkerung zu erhöhen, Resilienz in Notlagen und gesellschaftlichen Zusammenhalt in der Breite zu fördern sowie ehrenamtliches Engagement zugunsten eines leistungs- und durchhaltefähigen Bevölkerungsschutzes in Deutschland zu stärken.

2. Format „Gesellschaftsdienst im Bevölkerungsschutz“

Das Format „Gesellschaftsdienst im Bevölkerungsschutz“ bildet sich im Kern folgendermaßen ab:

Die Teilnehmenden verpflichten sich im Rahmen eines bundesweit einheitlichen Dienstformats über eine freiwillige Vereinbarung mit ihrer Einsatzstelle zu einer Dienstleistung in einem vierjährigen Modell mit Phasen der Ausbildung, der Weiterbildung und der ehrenamtlichen Bereitschaft zu Einsätzen und Übungen.

a. Struktur, Inhalt und Zielsetzung des Dienstes

Einstiegslehrgang 2 Wochen in Vollzeit	
Grundausbildung für alle Teilnehmenden des Dienstformats „Gesellschaftsdienst im Bevölkerungsschutz“ 1. Woche: Helfergrundausbildung mit Erste-Hilfe-Kurs 2. Woche: Grundlehrgang Betreuungsdienst Anschließend erfolgt eine Fachausbildung nach Wahl entweder im berufsbegleitenden Basis- oder im Vollzeit-Intensivformat.	
	
Fachausbildung im Basisformat (berufsbegleitend)	Fachausbildung im Intensivformat (Vollzeit)
Einsatzsanitäter/in 80 UE Theoretische Ausbildung mit Praxisübungen 40 UE Fachlehrgänge (Sprechfunk, Fahrausbildung ...) <i>Die Ausbildung findet abends / am Wochenende statt. Theorieteile werden auch im Online-Unterricht vermittelt.</i> 80 UE Praxisteil: Teilnahme im Rettungsdienst / Sanitätsdienst	Rettungssanitäter/in 4 Monate Theorie und Praxis in Vollzeit
Pflegediensthelfer/in 120 UE Theoretische Ausbildung mit Praxisübungen <i>Die Ausbildung findet abends / am Wochenende statt. Theorieteile werden auch im Online-Unterricht vermittelt.</i> 80 UE Praktikumszeit (auch 2 x 1 Praktikumswoche möglich)	Betreuungsassistent/in 4 Monate Theorie und Praxis in Vollzeit
Freiwillige Selbstverpflichtung der Teilnehmenden des Dienstformats für insgesamt 4 Jahre: <ul style="list-style-type: none"> - Teilnahme an Fortbildungen und Übungen im Umfang von mindestens 40 Stunden pro Jahr - Teilnahme an allen behördlich angeordneten Einsätzen und Übungen 	

Die Erstqualifizierung findet durch einen zweiwöchigen Einstiegslehrgang in Vollzeit statt, der als Grundausbildung für alle Teilnehmenden des Dienstformats die Helfergrundausbildung einschließlich Erste-Hilfe-Kurs und – darauf aufbauend – den Grundlehrgang Betreuungsdienst enthält. Der Einstiegslehrgang erfolgt als Präsenzausbildung, um zeitnah eine einheitliche Grundqualifikation zu erreichen und das Gemeinschaftsgefühl bzw. die Motivation der Teilnehmenden für ein langfristiges Engagement zu stärken. Auf den Einstiegslehrgang aufbauend folgt die Fachausbildung wahlweise als Ausbildung in den Einsatzdiensten oder

im pflegerischen Bereich. Die Fachausbildung in den beiden Bereichen kann entweder im berufs begleitenden Basisformat oder im Vollzeit-Intensivformat absolviert werden.

Die Besonderheit der berufsbegleitenden Variante ist die zeitlich ehrenamtsnahe Struktur, denn sowohl die Ausbildung zum/zur Einsatzsanitäter/-in als auch die zum/zur Pflegediensthelfer/-in findet nur an Abenden und Wochenenden statt. Dabei können Theorieteile auch in Online-Unterrichtsformen vermittelt werden. Diese virtuelle Vermittlung von hierfür geeigneten theoretischen Einheiten entlastet das Format zugunsten einer größeren Zeitflexibilität und Vereinbarkeit mit familiären und beruflichen Verpflichtungen.

Die Fachausbildung im Intensivformat erfolgt in Vollzeitpräsenz und umfasst sowohl für den/die künftige/-n Rettungssanitäter/-in als auch für den/die künftige/-n Betreuungsassistenten/-assistentin eine Ausbildungszeit in kombinierter, mit Begleitmodulen ergänzte Theorie und Praxis von jeweils vier Monaten. Mit den Fachausbildungen zum/zur Rettungssanitäter/-in und zum/zur Betreuungsassistenten/-assistentin stellt das Format den Freiwilligen in der Intensivvariante auch eine beruflich nutzbare Aus- und Fortbildung zur Verfügung.

Alle Freiwilligen des Formats „Gesellschaftsdienst im Bevölkerungsschutz“ verpflichten sich nach absolvierter Ausbildung zu einer Teilnahme an regelmäßigen Weiterbildungen und praktischen Übungen in den Einsatzdiensten bzw. im pflegerischen Bereich. Wer sich für eine Ausbildung als Pflegediensthelfer/-in entscheidet, ist im Regelbetrieb zwar nicht in die Einheiten der Einsatzdienste eingebunden, erwirbt jedoch im Rahmen der Grundqualifizierung wichtige Kenntnisse der Arbeit im Bevölkerungsschutz und erklärt seine Bereitschaft, die Einsatzdienste im Notfall im Rahmen von Betreuungseinsätzen (z. B. Evakuierungen) oder bei akuten Notlagen in Pflegeeinrichtungen bzw. Behelfskrankenhäusern zu unterstützen. Ausgebildete Pflegediensthelfer/-innen erhalten das Angebot, sich ehrenamtlich in den Besuchs- oder Demenzdiensten der Hilfsorganisation zu engagieren. Dadurch wird Ihnen außerhalb eines Einsatzes im Bevölkerungsschutz die Möglichkeit gegeben, ihre Kenntnisse in eine sinnstiftende Aufgabe einzubringen.

Regelmäßige gemeinsame Übungen fördern den persönlichen Kontakt und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit, um in Notfällen eine hohe Einsatzqualität zu erzielen. Bereits der gemeinsame Einstiegslehrgang dient auch dem Ziel, positive Bindungen zwischen den Absolventen/Absolventinnen des Dienstes und der Hilfsorganisation (Einsatzstelle) aufzubauen. Zur Stärkung wechselseitigen Verständnisses und rascher Integration in den Dienst finden sowohl der Einstiegslehrgang als auch alle Fortbildungen und praktischen Übungen in Kooperation mit den Einheiten bzw. Diensten der Hilfsorganisationen bzw. an deren Bildungseinrichtungen statt. Den Hilfsorganisationen bietet sich hier die Chance, mit einer gelebten Willkommenskultur und über die von ihnen angebotenen attraktiven Qualifizierungsmöglichkeiten gut ausgebildete, motivierte Ehrenamtliche zu gewinnen und diese dauerhaft zu integrieren.

So stärkt das neue Format bürgerschaftliches Engagement und verbessert die Durchhaltefähigkeit der Einheiten im Bevölkerungsschutz genau dort, wo sich gerade für logistisch herausfordernde Einsätze die Notwendigkeit längerfristig verfügbaren Personals gezeigt hat.

b. Zielgruppe des Dienstes

Der „Gesellschaftsdienst im Bevölkerungsschutz“ ist für alle Personen geeignet, die bereit sind, sich vor Ort in ihrer Gemeinde oder in ihrem Landkreis zu engagieren und damit einen Beitrag zum Bevölkerungsschutz gleichsam vor ihrer Haustüre zu leisten – Menschen also, die für einen längeren (jedenfalls vierjährigen) Zeitraum vor Ort verwurzelt sind und gerade durch ihre Kenntnisse der lokalen Bedingungen ein wertvoller Bestandteil für Ressourcenstärkung in Notlagen sein können. Auch bei einem berufs- oder studienbedingten Wohnortwechsel eröffnet die Anbindung an die Hilfsorganisation mit ihren bundesweiten Standorten eine gute Möglichkeit, sich im Rahmen des Formats in der gleichen Organisation in einer ihrer Gliederungen zu engagieren.

Der „Gesellschaftsdienst im Bevölkerungsschutz“ fokussiert durch die Varianten der berufsbegleitenden oder der Vollzeitqualifizierung bewusst eine breite Zielgruppe innerhalb der Bevölkerung: Das Angebot einer Ausbildung in Vollzeit knüpft an die bekannten Sollbruchstellen junger Menschen zwischen Schule und beruflicher Ausbildung/Studium an, doch kann auch ein persönlicher Paradigmenwechsel bei älteren Menschen der Ausgangspunkt für einen Einstieg sein. Die berufsbegleitende Ausbildung bietet (jungen) Berufstätigen die Möglichkeit, Arbeit und Ehrenamt zeitlich miteinander in Einklang zu bringen.

Vor diesem Hintergrund zählen sowohl junge Menschen nach Erfüllung ihrer Schulpflicht als auch Berufstätige jeden Alters sowie engagierte Rentner/-innen bzw. Pensionäre/Pensionärinnen auf der Suche nach einer erfüllenden Folgebeschäftigung zur Zielgruppe des neuen Dienstes. Auch Mütter und Väter mit erwachsenen Kindern können über das neue Format Pflegekompetenz erwerben, die wiederum in der eigenen Familie eingesetzt werden kann. Das Format zielt auf allen Ebenen – Alter, Geschlecht, Herkunft, Hintergrund, Lebenssituation – auf die Breite der Bevölkerung, um Menschen unterschiedlichster Provenienz eine zeitflexibel gestaltete Möglichkeit zu ehrenamtlichem Engagement im Rahmen einer positiven Selbstverpflichtung zu geben und dadurch auf persönlich bereichernde Weise den Bevölkerungsschutz zu stärken und das Gemeinwohl zu fördern.

Zielgruppe Spontanhelfer/-innen

Zahlreiche Einsatzsituationen der letzten Jahre haben gezeigt, dass es bei Unglücken oder besonderen Herausforderungen eine große Hilfsbereitschaft in der Bevölkerung gibt (Hochwassereinsatz, Flüchtlingshilfe, Corona-Pandemie, ...). In diesen Situationen bieten Personen den Hilfsorganisationen spontan ihre Hilfe an oder organisieren eigenständig Hilfeleistungen. Diese Personen bilden ein großes Hilfeleistungspotential, das bisher nur in geringem Maß strukturiert bzw. proaktiv angesprochen wird.

Das Potential von Spontanhelfer/-innen - und die Möglichkeiten zur koordinierten Zusammenarbeit mit den Einsatzkräften der Hilfsorganisationen - kann wesentlich gesteigert werden, wenn die Spontanhelfer/-innen über Basisinformationen und eine Grundqualifikation im Bereich des Bevölkerungsschutzes verfügen. Hier bietet der Grundlehrgang im Rahmen des Gesellschaftsdienstes im Bevölkerungsschutz eine wertvolle Qualifikation im Betreuungsdienst. Mit der Qualifizierung zum/zur Betreuungshelfer/-in erfolgt eine Ausbildung für Aufgaben etwa in der Personenbetreuung, Patientenregistrierung usw. Durch die Qualifizierung erhalten bisherige Spontanhelfer/-innen notwendige Grundkenntnisse, um in unterschiedlichen Szenarien eine noch zielgerichtete Hilfe leisten zu können.

Die ausgebildeten Spontanhelfer/-innen sind zunächst nicht im Rahmen der freiwilligen Selbstverpflichtung dauerhaft im Bevölkerungsschutz aktiv, sondern werden eingeladen, sich für einen möglichen Hilfseinsatz bei einer Hilfsorganisation vorregistrieren zu lassen, so dass sie in einer konkreten Einsatzsituation angesprochen werden können. Ein lockere Bindung zu den ausgebildeten und vorregistrierten Helfer/innen kann dadurch erreicht werden, dass sie regelmäßig (etwa einmal pro Jahr) zu einer gemeinsamen Ausbildung oder Übung mit den regulären Einsatzkräften eingeladen werden. Zu prüfen ist, ob die Ausbildung bzw. das regelmäßige Üben etwa durch die Anerkennung als Bildungsurlaub gefördert werden können.

Im Einstiegslehrgang wird aktiv dafür geworben, dass die Teilnehmenden möglichst nicht nur als vorregistrierte Betreuungshelfer/-innen in Kontakt mit der Organisation verbleiben, sondern auch an der weiteren Fachausbildung teilnehmen und sich über eine freiwillige Selbstverpflichtung im Umfang von 40 UE pro Jahr für Fortbildungen/Übungen und die Teilnahme an behördlich angeordneten Einsätzen längerfristig im Ehrenamt engagieren. Insofern sind die Spontanhelfer/-innen auch eine Zielgruppe für die Gewinnung von langfristig Engagierten.

c. Finanzielle und organisatorische Rahmenbedingungen des Dienstes

Das Format „Gesellschaftsdienst im Bevölkerungsschutz“ setzt im Wesentlichen auf seine Attraktivität und Vielfalt und die innere Motivation bzw. Bereitschaft zur freiwilligen Selbstverpflichtung. Es hat sich gezeigt, dass die erste Motivation für freiwilliges bzw. ehrenamtliches Engagement intrinsisch ist. Sie wird also aus der Freude und positiven Erfahrung im Dienst

gespeist und durch die Menschen, denen man im Dienst helfend begegnet, gefördert und bestärkt. Zugleich ist monetärer Einsatz in Form eines „Nachteilsausgleichs“ (Fahrtkostenerstattung, Zahlung von Lohnersatz usw.) erforderlich, damit durch ein freiwilliges Engagement kein finanzieller Nachteil entsteht.

Vor diesem Hintergrund sieht das neue Format folgende Regelungen vor:

- Während der Ausbildungszeit in Vollzeit beziehen die Teilnehmenden die Kostenerstattung ihrer Aufwendungen für Fahrten, Kost und Logis (Gestellung bzw. entsprechende Pauschalen); Berufstätige erhalten eine Lohnersatzzahlung durch den Bund, Schüler/-innen und Studierende eine Mindestleistung aus Taschengeldzahlung und für sie abgeführte Sozialversicherungsbeiträge.
- Nach der Ausbildung erfolgt die Verpflichtungszeit mit der Teilnahme an mindestens 40 Stunden Fortbildung/Übungen pro Jahr sowie allen behördlich angeordneten Einsätzen im reinen Ehrenamt (unter dem im Ehrenamt üblichen Auslagenersatz, ggf. Vergünstigungen durch Ehrenamtskarte/-Ausweis sowie Verdienstausschluss bei behördlich angeordneter Alarmierung im Katastrophenschutz).

Der organisatorische Rahmen des Dienstes sollte durch ein Bundesgesetz für alle Bundesländer festgelegt werden, so dass der Dienst bundesweit nach einheitlichen Rahmenbedingungen durchgeführt werden kann. Die Finanzierung des Dienstes kann zwischen Bund und Ländern als Ko-Finanzierung ausgestaltet sein. Bereits in der Vergangenheit hat die Bundesebene etwa die Kosten für die Ausbildung der sog. Schwesternhelferinnen getragen. Auf diesen Erfahrungen aufbauend, könnte der Bund die Kosten der Grundausbildung im Rahmen des Einstiegslehrgangs übernehmen. Die Kosten für die auf der Grundausbildung aufsetzende Fachausbildung und die professionelle Betreuung und Begleitung für Personen, die sich dauerhaft im Rahmen der freiwilligen Selbstverpflichtung engagieren, wären durch die Bundesländer zu tragen, da sich die Freiwilligen in den Einheiten des Katastrophenschutzes der Länder/ Kommunen engagieren.

In Hinblick auf Durchführungspraxis, rechtliche Bestimmungen und Haftung wird eine Vereinbarung mit Vertragscharakter zwischen Einsatzstelle und Freiwilligem/Freiwilliger geschlossen, deren Form bundeseinheitlich festgelegt ist. Als Nachweis für ihre Tätigkeit erhalten die Freiwilligen eine Bescheinigung der Innenministerien der Länder für ihren Dienst, die ihre Erst- und Fachausbildung sowie ihre Übungs- und Einsatzzeit bestätigt. Dieses Zertifikat wird nach Abschluss der Ausbildung in feierlicher Form als Anerkennung verliehen.

Ausbildung und Betreuung der Freiwilligen erfolgen direkt bei den Hilfsorganisationen, die eine hohe Qualität der Ausbildung und Betreuung sicherstellen. Gerade die professionelle und zuverlässige Betreuung während des Dienstes ist entscheidend für hohe Zufriedenheit und damit dauerhafte Bindung. Hier ist der Einsatz hauptamtlicher Ehrenamtskoordinatoren/Ehrenamtskoordinatorinnen von besonderer Bedeutung. Sie haben die Aufgabe, ein professionelles Ehrenamtsmanagement zu gewährleisten, über das eine zuverlässige, langfristige Betreuung und integrative Bindung der Freiwilligen an die Verbände gelingt. In den

ehrenamtlichen Hospizdiensten oder Integrationsdiensten für Geflüchtete wurden in der Vergangenheit positive Erfahrungen durch den Einsatz von Ehrenamtskoordinatoren/Ehrenamtskoordinatorinnen gemacht. Diese können auf den ehrenamtlichen Einsatz im Bevölkerungsschutz angepasst werden.

d. Ehrenamtsmanagement in der Hilfsorganisation

Über den „Gesellschaftsdienst im Bevölkerungsschutz“ können vor allem dann Menschen für ein langfristiges ehrenamtliches Engagement gewonnen werden, wenn am Dienort eine gewinnende Atmosphäre erlebt wird. Hier setzen die Anforderungen an die Hilfsorganisation als Einsatzstelle an. Ziel des Einstiegslehrgangs ist also zum einen die Vermittlung einer soliden Grundqualifikation für den Bevölkerungsschutz. Zum anderen wird der Grundstein für ein langfristiges ehrenamtliches Engagement gelegt. Daher muss dort ehrenamtliches Engagement erlebbar sein. Dies gelingt durch den Kontakt mit den ehrenamtlichen Führungskräften der Einsatzeinheiten, die nach der Qualifizierungsphase die Ansprechpartner/-innen für die Freiwilligen sind.

Hauptamtliche Koordinierungskräfte, die die Lehrgänge organisatorisch vorbereiten, unterstützen die ehrenamtlichen Führungskräfte der Einsatzeinheiten in der Umsetzung des Ehrenamtsmanagements. Diese Ehrenamtskoordinatoren/Ehrenamtskoordinatorinnen bilden im neuen Format das Äquivalent zur pädagogischen Begleitung in den klassischen Freiwilligendiensten, indem sie die neuen Ehrenamtlichen begleiten und betreuen und deren Ausbildung und Einsatz organisieren.

Im Überblick lautet ihr Auftrag:

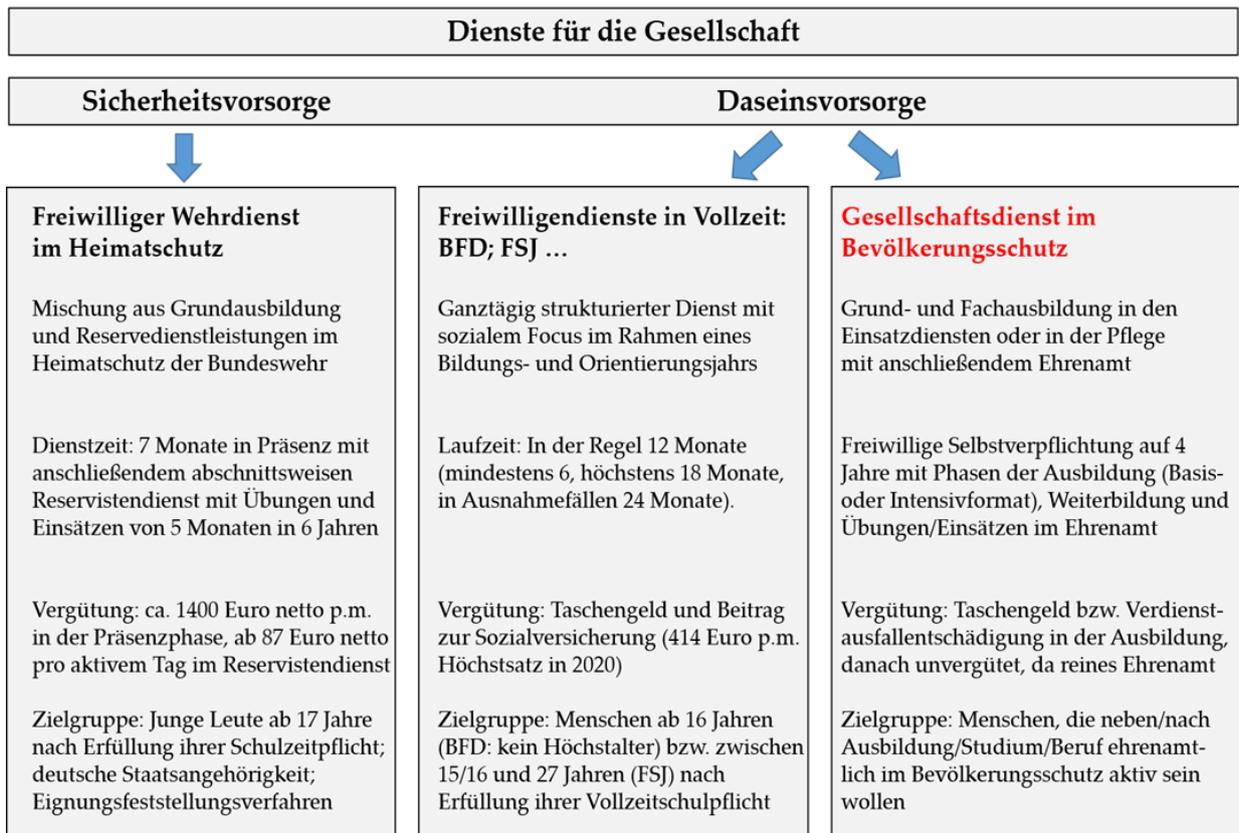
- Beratung/ Aufklärung der Interessierten
- Organisation/ Vorbereitung der Ausbildungskurse und Praktika
- Administration/ Verwaltung
- Gesprächsangebote nach Einsätzen
- Ansprechpartner/-in für die Teilnehmenden in den Lehrgängen
- Motivation und Unterstützung

Die Begleitung durch Ehrenamtskoordinatoren/Ehrenamtskoordinatorinnen ist einer von mehreren Bausteinen, um ein dauerhaftes Engagement zu erreichen. Ein weiterer Baustein ist die Erfahrung der Selbstwirksamkeit im Tun und die Anerkennung für den geleisteten Dienst. In diesem Kontext ist das Angebot von Fach- und Führungsqualifikationen eine zusätzliche Komponente zur Erhaltung der Motivation. Diese können neben der Bedeutung für den Einsatz im Bevölkerungsschutz auch einen beruflichen Mehrwert bieten und damit ein wichtiger „Benefit“ des Dienstes sein. Eine gute Betreuung und Begleitung, die Anerkennung der erbrachten Leistungen und mögliche „Benefits“ leisten einen wichtigen Beitrag für die Motivation. Für einen nachhaltigen Erfolg des Konzepts entscheidend ist jedoch, dass sich die Engagierten vor Ort wohlfühlen und während ihres Dienstes persönliche Bindungen und

Freundschaften aufbauen. Dies ist der entscheidende Faktor, um ein Engagement auf Dauer fortzusetzen.

3. Unterscheidung des Dienstes von bisherigen Freiwilligenformaten

Das Format „Gesellschaftsdienst im Bevölkerungsschutz“ unterscheidet sich in seiner zeitlichen, strukturellen und inhaltlichen Konzeption ebenso wie in seinem breiten Ziel(gruppen)-Fokus von bisherigen Freiwilligenformaten:



Das berufsbegleitende Format hat im Gegensatz zu anderen in Vollzeit durchgeführten Formaten die Besonderheit, dass es auch für junge Menschen, die mit 16 Jahren eine Berufsausbildung etwa im handwerklichen oder kaufmännischen Bereich beginnen und mit Anfang 20 im Beruf stehen, geeignet ist. Diese Personengruppe nimmt in der Regel selten am klassischen FSJ-/BFD teil, das vor allem von Abiturienten aus bildungsbürgerlich geprägten Familien genutzt wird. Damit zielt der „Gesellschaftsdienst im Bevölkerungsschutz“ auf einen weiteren Adressatenkreis und erreicht andere Bevölkerungsgruppen bzw. ein breiteres Milieu als die bestehenden FSJ-/BFD-Formate und leistet so einen Beitrag zur Stärkung des gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalts. In seiner Struktur lehnt sich das neue Dienstformat an die Konzeption der ehemals im Zivildienst tätigen Wehrpflichtigen an, die über einen Zeitraum von mehreren Jahren ihren Ersatzdienst bei den Hilfsorganisationen leisteten, und enthält Elemente der ehemals staatlich finanzierten Ausbildung von Pflegehelfern / Schwesternhelferinnen.

Die Anforderungen an einen leistungs- und durchhaltefähigen Bevölkerungsschutz können durch die bestehenden Freiwilligendienste nicht geleistet werden. Zwar wird der Zivilschutz im Bundesfreiwilligengesetz ausdrücklich als mögliches Einsatzgebiet benannt, doch haben die bisherigen Erfahrungen gezeigt, dass die bestehenden Freiwilligendienste mit ihren spezifischen an Vollzeit (auf eine bestimmte Dauer begrenzt) und ganztägig orientierten Strukturen kein adäquates Instrument sind, um den Wegfall der Ersatzdienstleistenden im Zivilschutz zu kompensieren.

Weitaus stimmiger wird die ehrenamtliche Prägung im Katastrophenschutz über das neue Format ergänzt, dessen längerfristige Grunddisposition, Zeitflexibilität und ehrenamtliche Zielrichtung der Struktur des Katastrophenschutzes stärker entgegenkommen. Der „Gesellschaftsdienst im Bevölkerungsschutz“ ist gerade im berufsbegleitenden Basisformat näher an ehrenamtlichem Engagement angesiedelt als der Bundesfreiwilligendienst. Die Fachausbildung im Basisformat des neuen Dienstes ist ohne Weiteres neben einem Studium, neben der Ausbildung, neben oder nach dem regulären Beruf zu absolvieren und somit auch kompatibel mit persönlichen Lebens(zeit)modellen von Bürgerinnen und Bürgern aller Altersstufen.

4. Gesamtgesellschaftlicher Beitrag des Dienstes

In Deutschland wird seit vielen Jahren – und angesichts des Freiwilligen Wehrdienstes „Dein Jahr für Deutschland“ jüngst wieder verstärkt – über einen gesellschaftlich breiter angelegten Dienst für das Allgemeinwohl mit dem Ziel eines nachhaltigeren sozialen Miteinanders diskutiert. Die Malteser haben diese Debatte seit jeher schon mit Blick auf die wünschenswerte Förderung des Ehrenamtes begrüßt und erweitern sie gerade nach der Corona-Erfahrung durch einen gezielten Vorschlag, der den Bevölkerungsschutz strukturell und somit langfristig stärkt und den sozialen Zusammenhalt durch ein gesellschaftsförderndes Format mit starker ehrenamtlicher Prägung intensiviert.

Das von den Maltesern angeregte Format „Gesellschaftsdienst im Bevölkerungsschutz“ trifft auf den Konsens aller sozialen Verbände, Freiwilligenmodelle bzw. ehrenamtliches Engagement von staatlicher Seite zu stärken. Es löst die immer wieder diskutierte Frage der Zwangsverpflichtung bewusst zugunsten eines Modells auf, das den positiven Charakter verbindlicher Selbstverpflichtung mit einem attraktiven und zugleich flexiblen Qualifizierungs- und Ausbildungspaket und weiteren positiven Faktoren als Ausgleich für die persönlich eingesetzte Zeit verbindet. Wenn die Freiwilligen über diesen Dienst ehrenamtlich tätig werden, stellen sie sich mit ihren im Zuge des Formats „Gesellschaftsdienst im Bevölkerungsschutz“ erworbenen Qualifikationen und Fertigkeiten an ihrem Einsatzort in den Dienst der Gemeinschaft und stärken über ihr bürgerschaftliches Engagement den gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalt in unserem Land.