



Dokumentation

Die Entwicklung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland

Die Entwicklung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 154/21
Abschluss der Arbeit: 10. September 2021 (zugleich letzter Abruf der Internetquellen)
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Einleitung

Aufgabe des Bevölkerungsschutzes ist es, den Schutz vor unterschiedlichen Gefahren zu gewährleisten, nach Unglücken Hilfe zu leisten und sichere Verhältnisse wiederherzustellen.¹

Unterteilen lässt sich der Bevölkerungsschutz einerseits in den Zivilschutz und andererseits in den Katastrophenschutz. Der **Zivilschutz** umfasst dabei den Schutz der Bevölkerung vor den Auswirkungen militärischer Maßnahmen und obliegt gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 Grundgesetz (GG) ausschließlich dem Bund. Dabei umfasst der Zivilschutz beispielsweise den Selbstschutz, die Warnung der Bevölkerung sowie Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit oder von Kulturgut. Zuständig ist das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK). Das Bundesministerium für Inneres, Bau und Heimat führt die Fachaufsicht.²

Der **Katastrophenschutz** umfasst dagegen die Gefahrenabwehr bei Katastrophen, wie beispielsweise ein Hochwasser, und ist Aufgabe der Länder. Sie haben dazu gemäß Art. 70 Abs. 1 GG die Gesetzgebungskompetenz. Beim Katastrophenschutz fungieren die Innenminister der Länder als oberste Katastrophenschutzbehörde. Die Landkreise und kreisfreien Städte bilden mit ihren Fachämtern die unteren Katastrophenschutzbehörden. Daher erfolgt die Durchführung der Gefahrenabwehr auf kommunaler Ebene. Der Bund kann nach Art. 35 Abs. 2 und 3 GG Amtshilfe leisten.³

Weiterführende Hinweise zu dem Thema Bevölkerungsschutz im Allgemeinen:

Bundeszentrale für politische Bildung, Strukturen, Akteure und Zuständigkeiten des deutschen Bevölkerungsschutzes vom 5.3.2021 von Geier, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/apuz/Bevoelkerungsschutz-2021/327989/strukturen-des-deutschen-bevoelkerungsschutzes>.

Auch der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages hat sich bereits mit dem Themenkomplex beschäftigt:

Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages, Zivil- und Katastrophenschutz, vom 1. März 2006, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/412888/f9d3a1e4b71552be9c851d70d20a894a/WF-III-078-06-pdf-data.pdf>.

-
- 1 Siehe BMI, Bevölkerungsschutz, abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bevoelkerungsschutz/bevoelkerungsschutz-node.html>.
 - 2 BBK, Das deutsche Bevölkerungsschutzsystem, abrufbar unter: <https://www.bbk.bund.de/DE/Das-BBK/Das-BBK-stellt-sich-vor/Das-deutsche-Bevoelkerungsschutzsystem/das-deutsche-bevoelkerungsschutzsystem-node.html>; BMI, Bevölkerungsschutz, abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bevoelkerungsschutz/bevoelkerungsschutz-node.html>.
 - 3 BBK, Das deutsche Bevölkerungsschutzsystem, abrufbar unter: <https://www.bbk.bund.de/DE/Das-BBK/Das-BBK-stellt-sich-vor/Das-deutsche-Bevoelkerungsschutzsystem/das-deutsche-bevoelkerungsschutzsystem-node.html>; Weber, in: Creifelds (Hrsg.), Rechtswörterbuch, 26. Edition 2021, Katastrophenschutz.

Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages, Nationale System des Bevölkerungsschutzes – Ein Vergleich Deutschlands mit den Anrainer- und Partnerstaaten, vom 10. Dezember 2020, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/822416/d69abe14a5bc0c510c408086b1a24545/WD-3-239-20-pdf-data.pdf>.

Eine weitere Übersicht gewährt:

Lange/Endreß, Der Bevölkerungsschutz als integraler Bestandteil der bundesdeutschen Sicherheitsarchitektur, in: Lange (Hrsg.), Studien zur Inneren Sicherheit – Band 15, 2013, S. 9-25.

Anlage 1

2. Gesetzliche Grundlagen auf Bundes- und Länderebene

Auf **Bundesebene** wird der Bevölkerungsschutz derzeit im Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG)⁴ gesetzlich normiert.

Zu der Entwicklung der Rechtsgrundlagen auf Bundesebene siehe:

Ellmayr/Schulz, Bayrisches Katastrophenschutzgesetz Kommentar, Juni 2021, Vorbemerkung, Punkt 2: Verhältnis zum Zivilschutz.

Anlage 2

Das Gesetz über das Technische Hilfswerk (THWG)⁵ regelt die Aufgaben, Organisation und Befugnisse der nichtrechtsfähigen Bundesanstalt mit eigenem Verwaltungsunterbau im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Inneren, für Bau und Heimat.

Die Gesetzgebung zum Katastrophenschutz in Friedenszeiten obliegt gemäß Art. 70 GG den Ländern.⁶ Auf **Landesebene** hat daher jedes Bundesland ein eigenes Gesetz erlassen, das den Katastrophenschutz regelt. Einige Länder haben besondere Katastrophenschutzgesetze⁷ erlassen, die

4 Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz vom 25. März 1997 (BGBl. I S. 726), zuletzt geändert durch Artikel 144 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/zsg/>.

5 THW-Gesetz vom 22. Januar 1990 (BGBl. I S. 118), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 8 des Gesetzes vom 30. März 2021 (BGBl. I S. 402), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/thw-helfrg/BJNR001180990.html>.

6 Schmidt, Katastrophenschutz in Niedersachsen, Kommentar, Dezember 2020, 1.1. Gesetzgebung, S. 5.

7 So z.B. Bayrisches Katastrophenschutzgesetz (BayKSG), abrufbar unter: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayKatSchutzG>; Niedersächsisches Katastrophenschutzgesetz (NKatSG), abrufbar unter: <https://www.voris.niedersachsen.de/jportal/?quelle=jlink&query=KatSchG+ND+%C2%A7+1&psml=bsvoris-prod.psml&max=true>; Katastrophenschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KatSG-LSA), abrufbar unter: <https://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/bsst/document/jlr-KatSchGST2002rahmen>.

übrigen Länder haben ein Gesetz erlassen, das sowohl den Brandschutz als auch den Katastrophenschutz regelt.⁸

In der ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) wird regelmäßig zu wichtigen Themen der Innenpolitik beraten und eine länderübergreifende Abstimmung und Kooperation auch im Bereich des Katastrophenschutz herbeigeführt. Die IMK hat hierfür den Arbeitskreis V – Feuerwehrangelegenheiten, Rettungswesen, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung eingerichtet. Die Katastrophenschutzgesetze der Länder können durch die Beschlüsse der IMK ergänzt werden.⁹

3. Wesentliche Entwicklungsschritte

3.1. Auf Bundesebene

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges verhängten die Alliierten im Jahr 1946 ein Luftschutzverbot unter der Annahme, dass auf Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor den Auswirkungen von Kriegshandlungen verzichtet werden kann. Aufgrund des kalten Krieges wurde allerdings bereits 1950 die Notwendigkeit eines Bevölkerungsschutzsystems in Deutschland erkannt, sodass seitdem der Bevölkerungsschutz aufgebaut wurde und bis zur Wiedervereinigung Deutschlands kontinuierlich erweitert und modernisiert wurde. Die **Wiedervereinigung** führte zu einem gesteigerten Gefühl der Sicherheit in Deutschland, sodass der Bevölkerungsschutz abgebaut wurde.¹⁰ Die **Terroranschläge vom 11. September 2001** und das später folgende Elbehochwasser im August 2002 führten in einer weiteren Phase des Bevölkerungsschutzes dazu, dass eine neue Dimension von Schadensszenarien erkannt wurde.¹¹ Daher beschloss die IMK im Juni und Dezember 2002 mit der Rahmenkonzeption „Neue Strategie für den Bevölkerungsschutz in Deutschland“¹², das Bevölkerungsschutzsystem in Deutschland kritisch zu überprüfen und zu verbessern. Im Zuge dessen wurde auch das Konzept für eine bundesweite länderübergreifende

8 So z.B. Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz – BbgBKG), abrufbar unter: <https://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbgbkg>; NRW, Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (BHKG), abrufbar unter: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=61120160624160758031, Sächsisches Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz, abrufbar unter: <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/4911-SaechsBRKG>.

9 Eine allgemeine Information hierzu Senatsverwaltung Berlin: <https://www.berlin.de/sen/inneres/service/parlaments-und-bundesangelegenheiten/innenministerkonferenz/>.

10 Gesetz zur Neuordnung des Zivilschutzes (Zivilschutzneuordnungsgesetz - ZSNeuOG) vom 25.03.1997; BGBl. I 1997, Nr. 21, S. 726; BT-Drs. 13/4980, S. 12 ff.

11 BBK, Festschrift 50 Jahre Zivil- und Bevölkerungsschutz in Deutschland, 2008, abrufbar unter: https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Mediathek/Publikationen/Festschrift_BBK-50_PDF.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

12 Beschlüsse der IMK vom 6. Juni und 6. Dezember 2002, abrufbar unter: <https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/archiv/to-archiv/to-archiv.html>.

Katastrophenhilfe aktualisiert. Ein zentrales Element der „Neuen Strategie“ ist das 2004 im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) gegründete Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK).

Wie seitdem der Bund und die Länder zusammenarbeiten, beschreibt *Bois* in seinem Aufsatz:

Bois, Die Rolle des Bundes im nationalen Krisenmanagement, in: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.), Nationales Krisenmanagement im Bevölkerungsschutz, 2008, S. 9-13.

Anlage 3

Zu den Entwicklungsschritten des Bevölkerungsschutzes insgesamt siehe:

Franke, Ein Haus im Wandel der Zeit, in: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg), 50 Jahre Zivil- und Bevölkerungsschutz in Deutschland, S. 10-29, abrufbar unter: https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Mediathek/Publicationen/Festschrift_BBK-50_PDF.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Zur Entwicklung des Bevölkerungsschutzes von 1954 bis 1987 siehe:

Send, Zivilschutz und Katastrophenschutz in der Bundesrepublik, in: Demokratisches Gesundheitswesen, 1987, 6, S. 19-25.

Anlage 4

Zu den wesentlichen Entwicklungsschritten speziell auf Bundesebene siehe:

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Historischer Rückblick, abrufbar unter: https://www.bbk.bund.de/DE/Das-BBK/Historischer-Rueckblick/historischer-rueckblick_node.html.

Zu den Entwicklungsschritten siehe weiterhin:

Molitor, Zwischen Apokalypse und Alltagsunfall. Zur Geschichte des Bevölkerungsschutzes in der Bundesrepublik Deutschland, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/apuz/Bevoelkerungsschutz-2021/327987/zur-geschichte-des-bevoelkerungsschutzes-in-der-bundesrepublik-deutschland>.

In einem Bericht des Bundesministeriums des Innern wird auf die Entwicklung im Bevölkerungsschutz in Deutschland bis 2010 im Bereich der **Risikoanalyse** eingegangen:

Bericht über die Methode zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2010, BT-Drs. 17/4178, Kapitel 4, S. 10 ff., abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/17/041/1704178.pdf>.

3.2. Auf Länderebene

Eine Übersicht zur Entwicklung des Katastrophenschutzes in den Ländern konnte nur zu einzelnen Bundesländern gefunden werden.

Zur Entwicklung des Katastrophenschutzes in **Hessen** siehe:

Risch, PdK Hessen – Hessisches Gesetz über den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz, Kommentar, 5. Auflage 2019, Einleitung, Punkt 2: Gesetzgebungsgeschichte.

Anlage 5

Zur Entwicklung des Katastrophenschutzes in **Bayern** siehe:

Ellmayer/Schulz, Bayerisches Katastrophenschutzgesetz Kommentar, 2020, Vorbemerkung, Punkt 1: Bisherige Entwicklung.

Anlage 6

Zur Entwicklung in **Baden-Württemberg**:

Pautsch in: Gackenholtz/Brauner (Hrsg), Katastrophenschutz in Baden-Württemberg, 2020, Abschnitt 1: Einleitung, Punkt 1.4 Katastrophenschutz des Landes.

Anlage 7

Zur Entwicklung in **Sachsen-Anhalt** siehe:

Koehler, in: ders. (Hrsg), Katastrophenschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KatSG-LSA), 2017, Abschnitt 1 Behördliche Aufgaben, Zuständigkeiten § 1 - § 4, § 1 Aufgabe, 1.3 Ebene der Länder.

Anlage 8

Koehler, in: ders. (Hrsg.). Katastrophenschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KatSG-LSA), 2020, Die Entwicklung des Katastrophenschutzgesetzes, 1. bis 7. Wahlperiode.

Anlage 9

Zur Entwicklung in **Niedersachsen**:

Schmidt, in: ders. (Hrsg.), Katastrophenschutz in Niedersachsen Kommentar, 2020, Kapitel 0, 1.1 Gesetzgebung.

Anlage 10

Zur Entwicklung in **Hamburg** siehe:

Poser/Melchert, Das Krisenmanagement der Freien Hansestadt Hamburg: Die Elbe ruft, in: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.), Nationales Krisenmanagement im Bevölkerungsschutz, Auflage 10.2008, S. 70-75.

Anlage 11
