



**Titel: Öffentliche Anhörung
im Ausschuss für Inneres
und Heimat**
**Sachverständiger DRK:
Generalsekretär Christian
Reuter**
Datum: 04.07.2022

Stand: 30.06.2022

Stellungnahme des Deutschen Roten Kreuzes zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat: „Ein Jahr nach der Flutkatastro- phe – Ausblick auf die Zukunft des Bevölkerungsschutzes“

A. 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.

Das DRK ist die „freiwillige Hilfsgesellschaft der deutschen Behörden im humanitären Bereich“, welche im DRK-Gesetz gesetzlich bestätigt ist. Gemäß § 2 DRKG nimmt das DRK Aufgaben wahr, die sich für eine Nationale Gesellschaft aus den Genfer Abkommen und ihren Zusatzprotokollen ergeben. Es nimmt jedoch auch Aufgaben wahr, die ihm von den Behörden zur Erfüllung ihrer aus diesen Verträgen resultierenden Pflichten per Gesetz übertragen werden. Die Mitgliedsverbände des DRK (19 Landesverbände, 463 Kreisverbände, 4.218 Ortsvereine und der Verband der Schwesternschaften vom DRK 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 katastrophemedizinischen, sanitätsdienstlichen und betreuungsdienstlichen Aufgaben als größter Akteur mit.

Die Sonderstellung (auxiliare Rolle) des DRK hat sich beispielsweise durch die Versorgung und vielfältige Unterstützung von Geflüchteten insbesondere seit 2015/16 oder die Nothilfe für Betroffene in der Hochwasserkatastrophe im Ahrtal im Sommer

2021 in Deutschland sowie bei der Bewältigung der Auswirkungen des bewaffneten Konfliktes in der Ukraine weiter manifestiert, aber auch weltweit: etwa durch die Bewältigung humanitärer Aufgaben während der Ebola-Epidemie in Westafrika in den Jahren 2014 bis 2016 in Zusammenarbeit mit der Bundeswehr und jüngst durch internationale Soforthilfen während der Corona-Pandemie. Die Unterstützung der Bundesregierung und der Behörden (auch zur Bewältigung solcher Krisen und Katastrophen) entspricht der im DRK-Gesetz festgeschriebenen auxiliaren Rolle des DRK.

B. Erfahrungen aus der Hochwasserkatastrophe 2021 und Handlungsbedarf im Bevölkerungsschutz

Wir leben in Zeiten multipler Krisen und Katastrophen. Bereits die Bewältigung der Corona-Pandemie hat den gesundheitlichen Bevölkerungsschutz vor enorme Herausforderungen gestellt, die ihn an seine Grenzen gebracht hat. **Während sich die Gesellschaft inmitten der Pandemie befand, kam als zusätzliche Krise die Hochwasserlage in Rheinland-Pfalz, NRW und anderen Regionen, hinzu.** Diese Entwicklungen stellen das DRK als Nationale Rotkreuz-Gesellschaft und der damit verbundenen Pflichtenstellung [Auxiliar der deutschen Behörden im humanitären Bereich] – **insbesondere aber auch deren Helferinnen und Helfer** – vor Herausforderungen von beispiellosem Ausmaß. Für das DRK ist es daher unstrittig, dass der **Bevölkerungsschutz in den kommenden Jahren angepasst und für zukünftige Krisen gestärkt** werden muss.

Allein in Rheinland-Pfalz benötigten über **40.000 Menschen dringend grundlegende Hilfe**. Viele der Betroffenen sind traumatisiert. Sie haben Schreckliches erlebt und stehen vor den Trümmern ihrer Existenz. Die Wassermassen fluteten mit großer Wucht innerhalb von Minuten Häuser und ganze Ortschaften wie Erftstadt und Schuld. Gebäude und Infrastruktur wurden zerstört. Besonders der Kreis Ahrweiler wurde schwer von der Unwetterkatastrophe getroffen. Vielerorts war die medizinische Versorgung großer Belastung ausgesetzt und musste neu organisiert werden: Zahlreiche Arztpraxen und Apotheken wurden schwer beschädigt. Kliniken mussten teils evakuiert werden und waren gleichzeitig mit einer steigenden Anzahl von Patienten konfrontiert. Zudem war die Wasser- und Stromversorgung in weiten Teilen unterbrochen. In manchen Regionen wird es dauern, bis es wieder regulär Strom und Trinkwasser gibt.

Zu Spitzenzeiten waren täglich **mehr als 3.500 DRK-Helferinnen und Helfer unermüdlich im Einsatz**. Es waren und sind überwiegend ehrenamtliche Kräfte, welche diesen unglaublich anstrengenden Einsatz ausgeübt haben und ihre Familien über einige Tage oder teilweise sogar über Wochen verlassen haben, um die Menschen in dieser katastrophalen Notlage zu unterstützen. Dies spiegelt auch die hohe Solidarität mit den Betroffenen wider. Dieser Einsatz war, und ist, nicht nur physisch, sondern auch psychisch eine hohe Belastung für die Helferinnen und Helfer.

Die **Hilfsmaßnahmen des DRK in der Hochwasserkatastrophe** umfassten u.a., Rettungseinsätze, die Betreuung der Betroffenen, Verpflegung (Verpflegungsplatz 10.000 – Verpflegung von 10.000 Personen pro Tag; insgesamt ca. 1.000.000 Mio. Mahlzeiten zubereitet und anschließend von DRK-Kräften verteilt), Grundsicherung der medizinischen Versorgung, Koordination der Hilfsgüter, Notstromversorgung, Versorgung mit Trinkwasser (bis heute knapp 3 Mio. Liter Trinkwasser), Aufbau und Betrieb von Kläranlagen, Telefon- und schnelle Internetverbindung für über 10.500 Betroffene, Bargeldhilfen und den Aufbau und Betrieb sozialer Beratungsstellen.

Die Welt verändert sich – wir müssen uns für neue Krisen und Katastrophen wappnen

Krisen und Katastrophen sind allgegenwärtig – dies ist keine neue Entwicklung. Aber das Ausmaß, in dem wir diese zurzeit erleben, haben wir bislang nicht gekannt. Dies macht auch das Eintreten der Hochwasserkatastrophe inmitten der Corona-Pandemie und die daraus resultierende Doppelbelastung deutlich. 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 in seiner auxiliaren Sonderstellung, vor Herausforderungen von beispiellosem Ausmaß. Der World Disasters Report der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften¹ zeigt insbesondere, dass Naturkatastrophen und Folgen des weltweiten Klimawandels auch während der Corona-Pandemie weiter zunehmen. Somit werden auch hybride und komplexe Krisen- und Bedrohungsszenarien immer wahrscheinlicher.

Forderungen zur Stärkung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland

Für das DRK ist es daher unabdingbar – v.a. mit Blick auf die Auswirkungen der Hochwasserkatastrophe und natürlich auch der Corona-Pandemie –, dass der Bevölkerungsschutz ganz selbstverständlich eine nachhaltige Finanzierung für eine zukunftsgerechte Vorsorge, Vorhaltung, Resilienzsteigerung, Infrastruktur und Ehrenamtsunterstützung erfahren muss. Die derzeit im Haushalt vorgesehenen 700 Millionen Euro reichen nicht aus, um auf nationaler Ebene einen nachhaltigen und umfassenden Bevölkerungsschutz sicherzustellen. Wir sehen eine dauerhafte Verfestigung der jährlichen Bundesmittel auf **mindestens zwei Milliarden Euro jährlich** oder umgerechnet 0,5 Prozent des Bundeshaushaltes, im Gegensatz zu den derzeit ca. 0,14 Prozent, für notwendig.

Das DRK fordert dies im Wissen um einen einzigartigen, **bundespolitischen Nachholbedarf**, welcher sich über Jahrzehnte verfestigt hat, und auch in Kenntnis der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes sowie der enormen finanzpolitischen Herausforderungen in der Zukunft. Wichtig ist mir an dieser Stelle auch hervorzuheben, was aus Sicht des DRK hierbei eine besondere Beachtung finden sollte:

Die **operativen Herausforderungen für das DRK** haben sich erheblich gewandelt. Gesundheitslagen, sowohl im globalen als auch im nationalen Kontext erfordern neue Mechanismen, Methoden und medizinische Vorsorge. Dabei muss der öffentliche Gesundheitsdienst stärker in die Planungen eingebunden werden. Die Vorsorge (einschließlich der Vorhaltung von zeitkritischen Engpassressourcen) muss diversifiziert, geordnet, raumdeckend disloziert und in ein gesamtstaatliches Managementsystem (Verzahnung BMG + BBK) eingebettet werden.

Zentral ist v.a. die **Vorhaltung von Reserven**. Dies gilt für den Aufbau der Nationalen Reserve Gesundheitsschutz (NRGS), aber auch für andere Krisenlagen, in denen z.B. eine Vielzahl an Menschen betreut und versorgt werden muss. Wir alle erinnern uns, wie schwer es zu Beginn der Corona-Pandemie war, medizinische Masken oder

¹ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (2020): World Disasters Report. Tackling the humanitarian impacts of the climate crisis together. In: [World Disasters Report 2020.pdf \(redcross.eu\)](https://www.ifrc.org/reports/world-disasters-report-2020.pdf)

DRK-Generalsekretariat

andere grundlegende medizinische Schutzausrüstung zu beschaffen. Die Forderung nach Stärkung von nationalen Reserven gilt auch für das laufende Pilotprojekt „**Labor Betreuung 5.000**“. In Zusammenarbeit des DRK mit den anerkannten Hilfsorganisationen werden aktuell die ersten beiden von **mindestens zehn geplanten Modulen einer nationalen Betreuungsreserve** implementiert. Dieses sieht in Notlagen eine weitgehend autarke Betreuung von 5.000 Menschen innerhalb weniger Tage vor und ist ein wichtiger Meilenstein für die Vorhaltung auf Bundesebene und dem **Aufbau einer nachhaltigen Zivilschutzreserve des Bundes**. Bereits beschaffte Ausstattungen und Materialien aus diesem Vorhaben konnten auch bei der Bewältigung der Hochwasserrage in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen eingesetzt werden und haben sich als äußerst hilfreich im Einsatz bewährt.

Darüber hinaus begleitet das DRK auch die **Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)**. Gerade die Hochwasserkatastrophe und die Pandemie haben gezeigt, dass wir im gesamten Bevölkerungsschutz ein konsistentes Handeln brauchen, mehr Synergieeffekte und weniger Doppelstrukturen. Das geplante „Gemeinsame Kompetenzzentrum von Bund und Ländern (GeKoB)“ beim BBK ist eine ausgezeichnete Idee und wirksames Instrument und wird vom DRK aktiv unterstützt. Das DRK fordert dennoch eine aktive Einbindung und Beteiligung in das GeKoB. Der bisherige **Entwurf der Verwaltungsvereinbarung zum GeKoB sieht keine Einbindung der anerkannten Hilfsorganisationen als zentrale Akteure im Bevölkerungsschutz vor** und wurde ausschließlich durch das BMI für den Bund und die 16 Länder verhandelt. Nur im Punkt der fachlichen Zusammenarbeit werden die Hilfsorganisationen (neben kommunalen Spitzenverbänden, Bundeswehr, Bundespolizei etc.) konkret erwähnt. Dies ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund unbefriedigend und unangemessen, dass der Bevölkerungsschutz in Deutschland zu über 90% von ehrenamtlichen Helferinnen und Helfern geleistet wird, die ganz überwiegend in den fünf anerkannten Hilfsorganisationen verankert sind.

Notwendigkeit einer bundesweit einheitlichen Helfergleichstellung

Die Planung und Vorhaltung im Bevölkerungsschutz sollen allerdings nicht nur die erforderlichen Materialien umfassen, sondern sich auch auf die **personelle Unterstützung durch unsere haupt- und ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer** erstrecken, ohne deren Unterstützung die aktuellen Herausforderungen und Katastrophen nicht hätten bewältigt werden können. Aus unserer Sicht bedarf es neuer Konzepte zur Anbindung und Förderung der großen Unterstützungsbereitschaft in unserer Bevölkerung, um Personalressourcen- und Kompetenz-Lücken zu schließen bzw. nicht entstehen zu lassen.

Auch die Hochwasserkatastrophe zeigte erneut, dass der Bevölkerungsschutz ohne die tatkräftige Unterstützung durch ehrenamtliches Personal des DRK und der anerkannten Hilfsorganisationen nicht zu bewältigen wäre. **Es lässt sich feststellen, dass der gesamte – auch und gerade – Bevölkerungsschutz auf der tatkräftigen Beteiligung des Ehrenamtes aufgebaut ist. Der Bevölkerungsschutz in Deutschland wird vom Ehrenamt getragen und die Bewältigung von Krisenlagen erfordert das Zusammenwirken ehrenamtlicher Einsatzkräfte aus verschiedenen Organisationen.** Diese Feststellung muss die Konsequenz haben, dass der Umgang mit der ehrenamtlichen Leistung im Bevölkerungsschutz bundesweit „gleich“ zugunsten des ehrenamtlichen Engagements geregelt sein muss. Die ehrenamtlichen Einsatzkräfte der Hilfsorganisationen müssen flächendeckend – auch in den Einsatzfällen ohne Feststellung des Katastrophenfalles – gleichgestellt werden, sowohl im Vergleich zu anderen Einsatzkräften, bspw. der Freiwilligen Feuerwehren und des THW, als auch in Bezug

DRK-Generalsekretariat

auf die zu regelnden Sektoren, insbesondere Freistellung, Ausgleichsansprüche, Ersatzleistungen, Aus- und Fortbildung, Übungen und soziale Absicherung. Derzeit sind die länderrechtlichen Regelungen sehr unterschiedlich und stellen in ihrer Auswirkung auf den praktischen Einsatz der Helfenden vor Ort ein Hindernis dar und lassen viele Fragestellungen unbeantwortet. Katastrophen, Krisen und Pandemien kennen keine Verwaltungsgrenzen. Es bedarf einer rechtlich belastbaren, praktikablen Lösung, die vorhandene Einsatzressourcen auch Unterhalb der Katastrophenschwelle abrufbar macht (ggf. Erstellung eines **Mustergesetzes** als Regelungsoption oder Novellierung des ZSKG).

Unsere Forderungen beinhalten aber auch die Schaffung zusätzlicher Einsatzmöglichkeiten für die **bundesfinanzierten Freiwilligendienste im Bevölkerungsschutz** und eine entsprechende (hauptamtliche) Unterstützungsstruktur. Nach der Aussetzung der Wehrpflicht gewinnen die bundesgeförderten Freiwilligendienste (v.a. FSJ und BFD) immer mehr Bedeutung im örtlichen Hilfsangebot des DRK. Gerade im Bevölkerungsschutz brauchen wir viel mehr Plätze für Bundesfreiwillige und eine wirksame (hauptamtliche) Unterstützungsstruktur. **Nach ersten Schätzungen quantifizieren wir den Bedarf an Bundesfreiwilligen im Bevölkerungsschutz allein im DRK auf insgesamt 5.000 Plätze.** Für jeden unserer Kreisverbände brauchen wir mindestens einen hauptamtlichen Anker, der sich um Ausbildung, Einsatz und Mobilisierung der Freiwilligen kümmert. Wir begrüßen die Initiative von Bund und Ländern zur Entwicklung eines Gesamtkonzeptes „neue Freiwilligkeit“, dass auch das Thema der Freiwilligendienste und der Spontanhelfer umschließen muss.

Im Rahmen der Stärkung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland sollten zudem folgende Themenkomplexe – auch als Ableitungen aus den Erfahrungen der vergangenen Einsätze – mitberücksichtigt werden:

- Stärkung der Resilienz der Bevölkerung (Ausbildung von Pflegeunterstützungskräften (PUK)),
- "Stärkungspakt Bevölkerungsschutz" zwischen Bund und Ländern
- Stärkung der Resilienz Kommunikation/kritischen Infrastruktur (Digitalfunk/Kläranlage/Trinkwasser/medizinische Versorgung),
- Auxiliare Rolle des DRK,
- Gemeinsame Übungen,
- Einheitliche Standards in der Psychosozialen Notfallversorgung (PSNV),
- Besondere Rolle des Verbands der Schwesternschaften des DRK,
- Zusammenarbeit mit der Bundeswehr im Rahmen der Zivil-Militärischen-Zusammenarbeit.