



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
**20(4)80 I**

An den Stellvertretenden Vorsitzenden des  
Ausschusses für Inneres und Heimat des  
Deutschen Bundestages  
Herrn Dr. Lars Castellucci, MdB

**Schriftliche Stellungnahme des  
Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe**

im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat

„Ein Jahr nach der Flutkatastrophe – Ausblick auf die Zukunft des Bevölkerungsschutzes“

Bonn, 4. Juli 2022

## **Einleitung**

Die schwere Hochwasserkatastrophe 2021 hat uns im Zusammenspiel mit allen anderen Krisen der letzten Jahre, von der Flüchtlingsbewegung über die Corona-Pandemie bis hin zu den Folgen des Ukraine-Krieges in Deutschland, eines gelehrt: in einer Zeit voller Unsicherheiten ist nichts so sicher wie die nächste Krise. Dies bedeutet, dass sich Deutschland insgesamt resilenter und krisenfester aufstellen muss, um nicht von einem erschöpfenden Ausnahmezustand in den nächsten zu geraten. Dies würde unter anderem zu einem Vertrauensverlust in die Handlungsfähigkeit des Staates bei der Bevölkerung führen.

Die erforderlichen Anstrengungen für ein wirkungsvolles und nachhaltiges Risiko- und Krisenmanagement in unserem föderal organisierten Bevölkerungsschutzsystem können nur erfolgreich sein, wenn alle Akteure vertrauensvoll und gemeinsam kooperieren. Dies bedeutet eine kontinuierliche, zielorientierte Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen über alle Ebenen hinweg sowie ebenso mit einer Vielzahl nichtstaatlicher Akteure aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Privatwirtschaft und Medien. Premiumpartner für den Bevölkerungsschutz sind dabei in erster Linie die für den Zivil- und Katastrophenschutz zuständigen Fachbehörden sowie die Feuerwehren, die Hilfsorganisationen (ASB, DLRG, DRK, JUH, MHD) und das THW, die als Einsatzorganisationen bei Lagen an vorderster Front stehen und optimal ausgestattet sein müssen.

An vielen Themen arbeitet das BBK bereits seit der Neuausrichtung, die im Jahr 2021 begonnen hat und derzeit intensiv fortgeführt wird. Wichtige Elemente für die Verbesserung des Risiko- und Krisenmanagements, die sich auch aus den Arbeitsaufträgen der Neuausrichtung und aus Erkenntnissen der jüngsten Ereignisse ergeben haben, sind in den folgenden Punkten skizziert.

### **1. Übergreifende, vertrauensvolle Kooperationen**

Wir wissen heute, dass die Zusammenarbeit der verschiedenen Verwaltungsebenen untereinander und auch mit den Einsatzorganisationen nicht optimal verlaufen ist. Dies hat dazu geführt, dass in den aktuellen Krisen viel zu spät gemeinschaftlich und übergreifend koordiniert wurde. Deshalb legen wir, das BBK, nun einen ganz zentralen Schwerpunkt auf die intensive Zusammenarbeit aller Akteure im Bevölkerungsschutz.

Auch das gemeinsame Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz (GeKoB) von Bund und Ländern **beim** BBK, welches die Innenministerkonferenz Anfang Juni beschlossen hat, gibt der Zusammenarbeit im Bevölkerungsschutz einen neuen Stellenwert. Das BBK sieht sich dabei als Motor, Gast- und Impulsgeber eines immer umfassenderen Netzwerks.

Die Flutkatastrophe hätte aus unserer Sicht ebenso wie alle anderen Krisen der jüngsten Vergangenheit besser bewältigt werden können, wenn es schnell valide Lageinformationen gegeben hätte. Politisch-strategische Entscheidungsebenen benötigen valide Lagebilder, die auch einen prognostischen Anteil bzgl. der Lageentwicklung enthalten müssen, um schnell richtige Maßnahmen zielgerichtet einleiten zu können. Dies gilt auch für die für operativ-taktischen Entscheidungsebenen, die für ihre Aufgaben entsprechend angepasste und ausgerichtete Lagebilder benötigen. Die Neuausrichtung des Bevölkerungsschutzes und die damit einhergehende Einrichtung entsprechender Instrumente, wie dem gemeinsamen Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz, die bereits laufend erarbeiteten gemeinsamen Lagebilder Bevölkerungsschutz und die Erarbeitung eines künftig auch digitalen und möglichst alle Ebenen umfassenden Lagebildes sind große Schritte in die richtige Richtung. Hätten wir solche Instrumentarien gehabt, hätten Entscheider in den Stäben deutlich zielgerichteter und damit effektiver die erforderlichen Ressourcen disponieren können.

## **2. Neue Einsatzdimensionen erfordern eine neue Kräfte-Mittel-Einsatzplanung**

Unsere Gesellschaft muss sich aufgrund des Klimawandels und der prognostizierten Zunahme von Extremwetterereignissen, aber auch aufgrund von auftretenden Epidemien und Pandemien sowie einer virulenten internationalen sicherheitspolitischen Lage künftig vermehrt auf schwere und länger anhaltende Lagen einstellen. Dabei wächst das Risiko, dass sich unterschiedliche Lagen überschneiden, parallel auftreten oder sich ohne Unterbrechung ablösen können. Diese bedeutet, dass sich Organe der Gefahrenabwehr, aber auch die Gesellschaft insgesamt auf neue und ausreichende Kräfte-Mittel-Einsatzplanungen, neue zeitliche Einsatzdimensionen und ggf. auch mehrere Jahre andauernde Krisenlagen einstellen müssen. Dies erfordert für den überwiegend ehrenamtlich getragenen Zivil- und Katastrophenschutz ein überregionales Überdenken und Anpassen von Einsatzkonzepten. Bezüglich der Durchhaltefähigkeit der ehrenamtlichen Strukturen bedarf es auch einer gezielten Förderung des Ehrenamtes. Die

Gleichstellung der Helferinnen und Helfer der Hilfsorganisationen mit denen von THW und Freiwilligen Feuerwehren, die gesetzlich über die Länder in den dortigen Landeskatastrophenschutzgesetzen zu regeln wäre, dürfte dabei von großem Wert sein. Sofern es zu weiteren Ergänzungen, z.B. der Einführung einer „Nationale Krisenlage“ in den einschlägigen Gesetzen käme, würden ehrenamtliche Helferinnen und Helfer ohne berufliche Nachteile in den Einsatz gebracht werden können. Die Durchhaltefähigkeit könnte sich damit signifikant erhöhen.

### **3. Die Gesellschaft muss risikokompetenter werden**

Die deutsche Gesellschaft ist bislang wenig risikobewusst und kaum resilient gegenüber Krisen und Katastrophen – es fehlt eine belastbare Risikokompetenz. Bevölkerung, Politik, Verwaltung und Wirtschaft, müssen risiko- und gefahrenbewusster werden, denn das schafft Resilienz. Ein „weiter wie bisher“ kann sich Deutschland in Anbetracht heutiger und morgiger Risiken, Gefahren und Bedrohungen nicht mehr leisten! Auf den politischen Ebenen muss es alltäglich werden, das fachliche Knowhow der Experten, die Instrumente wie die Risikoanalysen und deren Ergebnisse sehr frühzeitig ernst zu nehmen und daraus vorsorgende Maßnahmen zu beschließen. Dies bedeutet auch, die Schnittstellen zwischen Politik, Verwaltung, Organisationen und auch Wissenschaft neu zu definieren und kontinuierlich aktiv zu nutzen. Erkenntnisse aus Risikoanalysen, aus Szenarienbearbeitungen, aus Übungen und aus Forschungsprojekten, z.B. im Rahmen der Zivilen Sicherheitsforschung blieben dann nicht mehr unberücksichtigt, sondern flössen in den politischen Diskurs und den Entscheidungsfindungsprozess unmittelbar ein.

### **4. Reserven bilden, um Mangellagen zu begegnen**

Krisen brauchen gute Koordination, zielgerichtete Kommunikation und das richtige Material und Personal. Wir müssen daher verstärkt Notfall-Reserven aufbauen und vorhalten, möglichst auf allen Verwaltungsebenen. Der Auf- und Ausbau nationaler Reserven für die Bevölkerung, sei es im Bereich Gesundheit, Energie oder Ernährung ist ebenso wichtig, wie der Auf- und Ausbau ausreichender Reserven für die Einsatzkräfte im Bevölkerungsschutz. Dies heißt nichts anderes, als dass Deutschland insgesamt auch auf dem Gebiet des Risiko- und Krisenmanagements autarker werden muss. Ein Ressourcen-Register sollte Überblick über vorhandene Spezialressourcen und die Notfall-Reserven geben. Auch die Wirtschaft sollte Vorhaltungen zur

Überbrückung von Lieferengpässen bilden. Die Spanne reicht hier von Notstromaggregaten bei den Einsatzorganisationen über die Nationale Reserve Gesundheitsschutz bis hin zu Lagerhaltungen bei Unternehmen der Kritischen Infrastruktur. Nur, was vorgehalten und beübt ist, kann auch sehr kurzfristig eingesetzt werden und wirkungsvoll helfen.

## **5. In der Krise Köpfe kennen – Krisenstäbe verpflichtend fit machen und halten**

Dass Katastrophen und Krisen nicht vor Verwaltungsgrenzen Halt machen ist eine Binsenweisheit. Und doch haben Corona, die Hochwasserkatastrophe 2021 und natürlich der Krieg in der Ukraine deutlich vor Augen geführt, dass im Krisen- und im Katastrophenmanagement noch immer viel zu stark in klassischen Zuständigkeitsstrukturen gedacht und viel zu spät gemeinschaftlich und übergreifend koordiniert wird. Das 3-K-Prinzip (*„in der Krise Köpfe kennen“*) darf nicht erst in der Krise wiederentdeckt oder erstmals umgesetzt werden. So müssen die vorhandenen und neuen Instrumente des Krisenmanagements auch regelmäßig aufgerufen bzw. beübt werden. Nur wer die Instrumente kennt und sie regelmäßig bespielt, kann sie erfolgreich nutzen und einsetzen. Instrumente wie die Interministerielle Koordinierungsgruppe von Bund Ländern müssen bekannt und vertraut sein, sonst werden sie im Ereignis schlicht vergessen. Verantwortliche für das Risiko-, Krisen- und Katastrophenmanagement, Kräfte in den Krisenstäben müssen sich vertikal und horizontal, aber auch ressort- und behördenübergreifend kennen und regelmäßig abstimmen. Krisenstäbe müssen ausgebildet, geschult, beübt und à jour sein, wenn sie in einer Lage Verantwortung übernehmen müssen. Aus- und Fortbildung müssen ebenso wie regelmäßige Übungen zur Pflicht und in den einschlägigen Gesetzen verankert werden!

## **6. Ohne zielgerichtete und qualifizierte Informationen kein planvolles Tun**

Sowohl die Pandemie als auch die Hochwasserlage und der Ukraine-Krieg haben dramatisch vor Augen geführt, wie schlecht Deutschland in der Risiko- und Krisenkommunikation aufgestellt ist. Information und Kommunikation sind vor, während und auch nach Ereignissen und Lagen essentiell für ein erfolgreiches Krisenmanagement. So bedarf es einer im Vorfeld abgestimmten Risiko- und Krisenkommunikationskultur, die es auch ermöglicht, Facherkenntnisse, die oftmals sehr wissenschaftlich begründet und formuliert sind, in eine für das Krisenmanagement, aber auch für die Öffentlichkeit verständliche Sprache zu übersetzen. Anschauliche, leicht

verständliche bildliche Darstellungen in Szenarien, Simulationen und Lagedarstellungen/Lageberichten sind äußerst hilfreich, um auch dem „Laien“ in den Verwaltungen und Stäben die Dramatik einer möglichen Lage vor Augen zu führen. Es bedarf klarer Informations- und Kommunikationsstränge, um das Bekannte zu erfahren und zu verstehen, daraus die richtigen Schlüsse zu ziehen, die Erkenntnisse mit anderen Akteuren zu teilen und die erforderlichen Maßnahmen einzuleiten. Dies ist auch wichtige Voraussetzung für ein gutes, rechtzeitiges und erfolgreiches Informations- und Warnmanagement des Staates und der Kommunen.

## **7. Warnmittelinfrastruktur ausbauen**

Das Erleben einer guten Risiko- und Krisenkommunikationskultur erhöht das Vertrauen der Bevölkerung in den Staat und steigert die Wahrscheinlichkeit, dass die Öffentlichkeit den Verhaltensempfehlungen der Behörden im Ernstfall folgt. Damit die Wahrnehmbarkeit und die Wirksamkeit von Warnmeldungen noch weiter gesteigert wird, sind jedoch zusätzliche Maßnahmen notwendig, die das BBK bereits umgesetzt oder eingeleitet hat. Durch eine Erfassung der vorhandenen Warnmittelinfrastruktur können Lücken erkannt und gezielt geschlossen werden. 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.

## **8. Zentraler Akteur in der Krise: die Bevölkerung**

Alle Katastrophen und Krisen der jüngsten Zeit haben erneut deutlich gemacht, dass der Bevölkerung eine aktive und damit sehr wichtige Rolle zukommt: sie ist kein Statist! Da Deutschland bis vor Kurzem ein katastrophen- bzw. krisenarmes Land zu sein schien, ist das Risiko- und Gefahrenbewusstsein in der deutschen Gesellschaft im Durchschnitt nicht hoch ausgeprägt. Gutes Krisen- und Katastrophenmanagement setzt aber voraus, dass sich alle Akteure ihrer Rolle bewusst sind und einen aktiven Beitrag zur Bewältigung leisten, auch die Bevölkerung. Sie muss Ebenen-übergreifend gefördert sowie durch die im Bevölkerungsschutz mitwirkenden Organisationen und andere Einrichtungen befähigt werden, sich und ihre Umgebung wirkungsvoll

zu schützen und die nötige Selbst- und Nachbarschafts-Hilfe zu leisten. Das Erlernen und Beherzigen des richtigen Verhaltens in Katastrophen- und Krisenlagen ist essentiell.

Der Staat und die Organisationen müssen dabei verstärkt mit der Bevölkerung kooperieren und sich der aktiven bzw. der aktiv zu gestaltenden Rolle der Bürgerinnen und Bürger bewusst werden. Dazu wollen wir eine Sicherheitspartnerschaft mit den Bürgerinnen und Bürgern. Und die beginnt damit, dass wir genau zuhören, was die Schutzbedürfnisse, Anliegen und Wünsche der Bevölkerung sind. Dafür sind drei Schritte nötig: Erstens eine transparente Kommunikation von Risiken, zweitens die gezielte Nachfrage nach Schutzbedürfnissen und Wünschen der Bevölkerung, um bei der Krisenbewältigung ihre Potenziale und Kompetenzen einbeziehen zu können und drittens und darauf aufbauend: die Bereitstellung von Expertise und die Unterstützung, um sich und seine Umgebung wirkungsvoll schützen zu können. Ein „Lagebild Bevölkerungsverhalten“ muss fester Bestandteil der Krisenstabsarbeit sein. All das sind Grundsteine dafür, über Krisenvorsorge ins Gespräch zu kommen und einen gesellschaftlichen Konsens zu finden.

Die Rolle der Bevölkerung in Krisen und Katastrophen schließt dabei auch eine konstruktive Auseinandersetzung und Aufarbeitung des Themas „Spontanhelfende“ ein. Hier bestehen Potentiale, die gerade in großen und lange andauernden Lagen zielgerichtet nutzbar gemacht werden müssen, wobei die Hilfsorganisationen hier eine zentrale koordinierende Rolle einnehmen können.

## **9. Infrastrukturen schützen**

Auf sehr unterschiedliche Weise haben Pandemie, Hochwasserkatastrophe und Ukraine-Krise gezeigt, wie es um kritische und systemrelevante Infrastrukturen in Deutschland bestellt ist, wie verwundbar nahezu alle Akteure aufgrund immer größeren Abhängigkeit von diesen Infrastrukturen sind und wie wenig das Land auf den längerfristigen Ausfall derselben vorbereitet ist. Erforderlich ist eine deutliche Steigerung der Widerstandsfähigkeit von Infrastrukturen einerseits, und der Auf- bzw. Ausbau von robusten Notversorgungskapazitäten und Reserven für den Katastrophenfall andererseits. Dies setzt eine enge Abstimmung der Unternehmen mit den Gefahrenabwehrbehörden und den Bevölkerungsschutzorganisationen voraus. Auch hier gilt: in

der Krise Köpfe kennen und sich präventiv und vorsorgend auf Krisen mit entsprechenden nationalen Vorhaltungen und abgestimmten Notfallplänen vorzubereiten.

## **10. Zentrale Krisenkoordinierung**

Komplexe Krisen- und Katastrophenlagen erfordern eine effektive zentrale Koordinierung auf der politischen bzw. strategischen Ebene, um sowohl auf der gleichen Ebene als auch Ebenen übergreifend die erforderlichen Ressorts und Behörden, aber auch Organisationen der Zivilgesellschaft einzubinden, gemeinsam Bewältigungsstrategien zu beschließen und offen und erklärend mit einer Stimme in die Öffentlichkeit zu tragen. Die in den letzten Monaten gemachten Erfahrungen mit einem zentralen Krisenstab auf oberster Ebene müssen ausgewertet und in ein neues, verbindliches und präsentes Krisenkoordinierungsmanagement des Bundes einfließen. Als Arbeitsmuskel eines zentralen politisch-strategischen Krisenmechanismus bieten sich hier das BBK sowie nach Auf- und Ausbau auch das Gemeinsame Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz **beim BBK** an.

## **Schlussbemerkung**

Die Ursachen für die Krisen und Katastrophen in den vergangenen Jahren legen nahe, dass auch Deutschland künftig viel öfter und stärker von Katastrophen, z.B. von Extremwetterlagen oder aber von Krisen aufgrund internationaler sicherheitspolitischer Verwerfungen und Konflikten be- und getroffen sein wird. Diese Erkenntnis erfordert für ein nachhaltiges Risiko- und Krisenmanagement einschließlich eines wirkungsvollen Bevölkerungsschutzes eine ebenso nachhaltige Sicherstellung der notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen. Kurzzeitige Haushaltserhöhungen allein wirken dann nur wie der berühmte „Tropfen auf den heißen Stein“. Der Bevölkerungsschutz und das nationale, gesamtstaatliche Risiko- und Krisenmanagement benötigen daher ein auf längere Frist angelegtes Investitionsprogramm, das die Grundlage dafür bietet, Deutschland gegenüber den heutigen und morgigen Risiken und Gefahren sicher

aufzustellen und resilient zu gestalten und damit mit dem richtigen Instrumentarium in die Zukunft zu gehen.

Gez. Ralph Tiesler