

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)201 C

Öffentliche Anhörung am
Montag, 17. April 2023 im
Ausschuss für Inneres und Heimat des
Deutschen Bundestages

WALDBRANDSCHUTZ

Prof. Hermann Schröder, 12. April 2023

1 Vorbemerkung

Im Sommer 2022 wurde Deutschland von bundesweit beachteten Waldbränden heimgesucht; der Sommer war zuvor von einer langandauernden niederschlagsfreien Hitzeperiode geprägt. Gerade in Nadelholzreinbeständen, auf stark ausgetrockneten, sandigen Böden und an vielen Stellen mit verdorrter Vegetation führte dies zu einem hohen Waldbrandrisiko. Verschärft hatte sich die Situation aufgrund der sich in den letzten fünf Jahren wiederholenden Dürreperioden und einer anhaltenden Borkenkäferkatastrophe in Fichtenbeständen.

Bemerkenswert war auch die Gleichzeitigkeit der Waldbrände, die sich mit der extremen Wetersituation erklären lässt. Insbesondere der Freistaat Sachsen war zeitgleich mit drei Waldbränden gefordert. Auch brannte es in Berlin, Brandenburg und Sachsen-Anhalt auf größeren, und teilweise munitionsbelasteten Waldflächen. Die Einsatzkräfte und die Verwaltungen standen über mehrere Wochen vor großen Herausforderungen.

Alle Einsätze waren durch die schwere Zugänglichkeit für die Einsatzkräfte geprägt. Dies war zum einen munitionsbelasteten Flächen geschuldet, zum anderen der schwierigen Topographie sowie windbeeinflussten und oft nicht vorhersehbaren Brandausbreitungen.

Die Brände stießen in ganz Deutschland auf großes Medieninteresse und haben vielerorts Überlegungen über eine Verbesserung des Waldbrandschutzes nach sich gezogen.

Aufgrund der begrenzten Zeitspanne für das Statement erlaube ich mir, auf zwei informative Quellen zu Aspekten des Waldbrandschutzes hinzuweisen. Diese enthalten wesentliche Aussagen zu notwendigen Maßnahmen für eine Verbesserung des Waldbrandschutzes:

- Im Freistaat Sachsen hat die Staatsregierung in einem „lessons-learned-Prozess“ wissenschaftliche Gutachten in Auftrag gegeben und eine Expertenkommission „Waldbrände Sommer 2022“ eingerichtet. Der Bericht liegt unter <https://www.staatsregierung.sachsen.de/download/staatsregierung/bericht-experten-kommission-waldbraende-sommer-2022-sachsen.pdf> vor und enthält zahlreiche Empfehlungen zum Brandschutz, zum Katastrophenschutz, der staatlichen Gefahrenabwehr sowie zur Forstwirtschaft und zur Waldentwicklung.
- Bereits vor den Waldbränden 2022 hatten sich die zuständigen Behörden der Waldbrandthematik angenommen. So verabschiedete die Ständige Konferenz der Innenminister und Senatoren der Länder (IMK) in ihrer 211. Sitzung vom 04. bis 06. 12. 2019 die Nationale Vegetationsbrandbekämpfungsstrategie: https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2019-12-04_06/anlage-zu-top-44.pdf;jsessionid=2B1F126BA97576E1552C93C9D542E0AD.1_cid382?_blob=publication-File&v=2

2 Vorschläge aus Sicht der Gefahrenabwehr

Der Berichterstatter verweist zunächst auf die in der Vorbemerkung genannten Quellen.

Nachfolgend sind drei Themenbereiche dargestellt, die Bundeskompetenz betreffen und deshalb in der Anhörung von zentraler Bedeutung sind und/oder die in der öffentlichen Diskussion bisher keine oder zu wenig Beachtung erfahren haben.

Für Fragen zu den anderen Themen in den vorliegenden Anträgen steht der Berichterstatter gerne in der Fragerunde zur Verfügung.

2.1 Prävention im Sinne eines Vorbeugenden Waldbrandschutzes

Der Klimawandel wirkt sich auch auf die Wälder spürbar aus und wird zukünftig auch Einfluss auf das Waldbrandrisiko und den Waldbrandschutz haben. Unsere Wälder werden sich in den nächsten Jahren in dessen Folge verändern, ja verändern müssen.

Diese Veränderungsprozesse werden aber auch die Möglichkeit bieten, die Belange der Waldentwicklung und Notwendigkeiten des Brandschutzes nicht als Gegenpole zu sehen; **Brandschutz und Waldentwicklung müssen vielmehr in enger Partnerschaft und Hand in Hand entwickelt werden.** Nur dann wird es möglich sein, wirtschaftliche, den Belangen der Biodiversität genügende und der Sicherheit entsprechende Konzepte zu entwickeln.

Derzeit richtet sich der Blick in der Bestrebung nach einem besseren Waldbrandschutz meist auf die abwehrende Gefahrenabwehr. Dabei wird ein zentraler Aspekt nicht ausreichend berücksichtigt: So wie wir beispielsweise im Bauwesen dem Abwehrenden Brandschutz einen guten Vorbeugenden Brandschutz zur Seite stellen, so müssen wir künftig auch einen Vorbeugenden Waldbrandschutz implementieren und dessen Belange gemeinsam mit den forstlichen Partnern entwickeln und anwenden. Eine frühzeitige Abstimmung erzeugt Synergien, die Waldbrände vermeiden, den Feuerwehren einen effektiven Einsatz ermöglichen und letztendlich die Menschen und die Natur zu schützen.

Im Mittelpunkt forstwirtschaftlicher Überlegungen steht ein zügiger Waldumbau von Nadelholzreinbeständen hin zu strukturreichen Mischwäldern mit einem hohen Anteil an klimastabilen, standortheimischen Laubbäumen; dieser Umbau dient auch dem Waldbrandschutz. Damit ist aber dem Waldbrandschutz noch nicht vollumfänglich genüge getan. So bringt beispielsweise die Ausweitung naturnaher Wälder zur Verbesserung der Biodiversität eine veränderte Situation auch für den Brandschutz. Eine Situation, die leicht lösbar ist, wenn man die Folgen für den Brandschutz von Anfang an mitbedenkt und Lösungen erarbeitet. Dies gleichermaßen für den Staatswald, den Körperschaftswald und den Privatwald.

Der Gesetzgeber kann hierzu die entscheidenden Weichen stellen, in dem er die Belange des Waldbrandschutzes künftig auch rechtlich verankert. So könnte der Bund einen beispiel- und zielgebenden Anfang machen, indem er im „Gesetz des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft“ (Bundeswaldgesetz) beispielsweise in § 11 (2) „Bewirtschaftung des Waldes“ aufnimmt, dass bei der Bewirtschaftung des Waldes auch die Belange des Brandschutzes angemessen zu berücksichtigen sind. Ähnliches und Ergänzendes müsste in Landesgesetzen, Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften künftig stets mitbedacht und aufgenommen werden. **Wenn durch einen Vorbeugenden Waldbrandschutz den Feuerwehren die Voraussetzungen für einen erfolgreichen und sicheren Einsatz gegeben sind, werden auch in Zukunft Waldbrände erfolgreich bekämpft werden können.**

2.2 Unterstützung der Brandbekämpfung aus der Luft

Waldbrände sind aufwachsende und dynamische Lagen. In solchen Lagen ist ein schnelles Eingreifen notwendig, um das Aufwachsen kleiner Entstehungsbrände zu Großbränden zu verhindern. Treffend beschreibt dies Prof. Dr. Michael Müller in seiner Gutachterlichen Stellungnahme zum Waldbrand in der Sächsischen Schweiz im Jahr 2022: „Bei mehr als 99 % aller Waldbrandereignisse in Deutschland [...] werden diese innerhalb von maximal zwei Stunden unter Kontrolle gebracht [...].“

Bei mehreren Waldbränden im Jahr 2022 wurden die bodengebundenen Einsatzkräfte bei der Brandbekämpfung mit Luftfahrzeugen unterstützt. In der Regel kamen Hubschrauber zum Einsatz. Am Brocken wurde ein Flugzeug über das RescEU-Verfahren alarmiert und eingesetzt.

Vorab gilt es aber festzustellen, dass Waldbrände am Boden bekämpft werden und der Einsatz von Luftfahrzeugen als unterstützende Maßnahme gesehen werden kann.

In den letzten Jahren hat die luftunterstützte Brandbekämpfung bei Vegetationsbränden an Bedeutung gewonnen. So hat auch die IMK auf der 211. Sitzung vom 05. bis 06.12.2019 unter TOP 44 das Strategiepapier „Nationale Vegetationsbrandbekämpfungsstrategie“ verabschiedet. Darin wurde zur luftgebundenen Unterstützung bei der Brandbekämpfung folgendes festgestellt:

„Für die luftgebundene Unterstützung der Brandbekämpfung werden Hubschrauber mit Löschwasseraußenlastbehältern als geeignetes Einsatzmittel für Deutschland angesehen. Für schnelle Soforteinsätze soll in Ländern mit schwieriger Topografie oder mit Kampfmittelbelastung die Aufrüstung von Polizeihubschraubern mit kleinen Traglasten (bis 1.000 Liter Wasser) geprüft werden. Zur Luftunterstützung bei großflächigen Vegetationsbränden sind Hubschrauber mit größeren Traglasten ein geeignetes Einsatzmittel.“

Weiter steht im zugehörigen Arbeitsplan des Strategiepapiers unter Stufe 3 als Aufgabe des Bundes und der Länder, dass die *„Möglichkeit zur großflächigen Waldbrandbekämpfung aus der Luft sichergestellt werden soll. „Hierzu sollen Hubschrauber zum Einsatz von größeren Löschwassermengen (kompatibel mit EU-Anforderungen) beschafft oder ertüchtigt werden. Alternativ sollen Verträge mit privaten Anbietern“ abgeschlossen werden. Auch soll ein „Verfügbarkeitsmanagement der bundes- und länderseitigen Fähigkeiten über das Gemeinsame Melde- und Lagezentrum des Bundes und der Länder (GMLZ) aufgebaut“ werden.*

2.2.1 Hubschrauber

Entscheidend ist, schnell mit der Brandbekämpfung zu beginnen und einen Waldbrand möglichst noch in der Entstehungsphase zu löschen; in der Regel erfolgt dies durch bodengebundene Einsatzkräfte. Dort, wo dies nicht problemlos möglich ist, nämlich in topografisch schwierigem Gelände und auf am Boden nicht betretbare Flächen stellen Hubschrauber mit Löschwasseraußenlastbehältern eine wirkungsvolle Einsatzvariante dar. Anzumerken bleibt, dass auch über Flächen mit Munitionsbelastung dieser Einsatz begrenzt ist (siehe unter 2.3). Die Länder haben hierzu Maschinen der Polizeihubschrauberstaffeln bereits ertüchtigt oder damit begonnen. Deren Tragekapazität ist regelhaft auf 1.000 Liter Löschwasser begrenzt.

Hubschrauber mit einer größeren Traglast können ggf. von Bundespolizei und Bundeswehr zur Verfügung gestellt werden und werden insbesondere dann benötigt, wenn ausgedehnter Waldbrände bekämpft werden müssen. Da eine Beschaffung und der Betrieb von solch kostenintensiven Maschinen alleine für die Brandbekämpfung nicht annähernd wirtschaftlich dargestellt werden können, muss staatlicherseits auf Möglichkeiten mit Mehrfachnutzen zurückgegriffen werden. Hierfür bieten sich Bundeswehr und Bundespolizei an.

Von Seiten des Bundes sollte daher geprüft werden, ob auch aus Gründen des immer bedeutender werden Zivilschutzes und der Landesverteidigung zusätzliche und mehrfachnutzbare Hubschrauber bereitgestellt werden können, die auch bei der Waldbrandbekämpfung eingesetzt werden können. Neben der Unterstützung bei der Waldbrandbekämpfung können solche Hubschrauber auch bei vielfältigen Aufgaben der Lagefeststellung, beim Transport von Mannschaft und Gerät, beim Transport Verletzter sowie bei der Windenrettung eingesetzt werden.

2.2.2 Löschflugzeuge

Was den Einsatz von Löschflugzeugen anbelangt, wurde in Deutschland bisher auf die Möglichkeit der Anforderung von in südeuropäischen Ländern vorhandenen Löschflugzeugen über das EU-Katastrophenschutzverfahren verwiesen. Dies gilt grundsätzlich sowohl für die Länder als auch für die Fachebene der Feuerwehren, wobei in den zurückliegenden Jahren vereinzelt der Wunsch nach Vorhaltung eigener Löschflugzeuge in Deutschland wieder aufkam.

An dieser Stelle sei auf einen der Grundgedanken des EU-Katastrophenschutzverfahrens hingewiesen. Hiernach muss das bei der Beschaffung aus EU-Mitteln unterstützte Land einen grundsätzlichen Eigenbedarf sehen und es muss daher auch für den oft kostenintensiven Betrieb und die Unterhaltung aufkommen. Im Falle von Löschflugzeugen ist dies bisher in Mittelmeerstaaten aufgrund der dortigen waldbaulichen, klimatischen und auch feuerwehrspezifischen Gegebenheiten als Notwendigkeit gesehen worden.

Nach den Waldbrandeinsätzen im Sommer haben die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder auf ihrer Jahreskonferenz vom 19. bis 21.10.2022 unter Punkt 4 einer Gesamtbeschlussfassung zum „Bevölkerungsschutz/Zivil- und Katastrophenschutz/Waldbrandbekämpfung“ folgenden Beschluss gefasst:

„Die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder bitten den Bund vor dem Hintergrund der verheerenden Waldbrände im Sommer 2022 zu prüfen, ob im Rahmen der europäischen Kapazitätsreserve für den Katastrophenschutz eine Europäische Löschflugzeugstaffel in Deutschland stationiert werden kann.“

Aus feuerwehrafachlicher Sicht unterscheidet sich Deutschland derzeit doch (noch) von anderen Mitgliedsstaaten (waldbauliche, klimatische und feuerwehrspezifische Gegebenheiten). Der Einsatzwert von Löschflugzeugen im Vergleich zu Hubschraubern darf für unsere Wälder nicht überschätzt und muss sachlich richtig eingeordnet werden.

Die Ausstattung mit Löschflugzeugen muss daher derzeit nicht mit oberster Priorität betrieben werden. Gleichwohl sollten die derzeit in zwei Ländern initiierten Projekte zum Einsatz von Löschflugzeugen intensiv begleitet werden und auch in Abhängigkeit von der weiteren Entwicklung der Waldbrandlage in Deutschland sukzessive bewertet werden.

Unabhängig vom weiteren Beratungsverlauf zur Stationierung von Löschflugzeugen in Deutschland sind in den Ländern **Einsatzplanungen für die Aufnahmemöglichkeiten von Löschwasser durch Löschflugzeuge voranzutreiben**. Eine solche Planung ist unabhängig davon, woher die Löschflugzeuge kommen; sie ist Voraussetzung für deren Einsatz. Auch auf die Möglichkeit der Löschwasserbetankung über vorbereitete Rohrleitungssysteme an Landebahnen von Flugplätzen, wie in Frankreich vorgesehen, sei hingewiesen.

Bei einer eventuell anstehenden Entscheidung über eine Beschaffung und Einbindung von Löschflugzeugen über bzw. in das EU-Katastrophenschutzverfahren sollte sich der Bund in der Beschaffung aber insbesondere beim Betrieb und der Unterhaltung in der Pflicht sehen; handelt es sich hierbei um Maßnahmen, die die Möglichkeiten und Notwendigkeiten der Länder übersteigen.

2.2.3 Übernahme der Einsatzkosten

Im Zusammenhang mit der Luftunterstützung sei auf ein zwar banal klingendes aber für den Einsatz mitentscheidendes Thema hingewiesen: die Kostentragung für den Einsatz der Hubschrauber.

Gerade in den einsatzentscheidenden ersten Phasen eines Waldbrandes müssen von den Zuständigen kostenintensive Entscheidungen über den Einsatz von Luftrettungsmitteln getroffen werden. Häufig sind diese Zuständigen auch Bürgermeisterinnen und Bürgermeister von Gemeinden, deren Gemeindehaushalt durch die Kostentragung eines Luftfahrzeugeinsatzes über Gebühr belastet werden würde. Letztendlich entscheidet man sich zwar für den Einsatz; dies jedoch in der Hoffnung, dass auf eine Kostenerstattung letztendlich von Bund oder Land verzichtet wird. Was letztendlich ja dann in der Praxis in aller Regel auf dem Verwaltungswege dann auch geschieht.

Um jede Erschwernis und jeden Zeitverzug im Einsatz zu vermeiden, ist eine Regelung anzustreben, wonach der Verzicht auf die Kostenerstattung immer zugesichert ist, wenn die Entscheidung auf Gewährung der Amtshilfe vom hierfür Zuständigen getroffen wurde. Dies gilt für Bund und Länder gleichermaßen.

2.3 Waldbrände auf munitionsbelasteten Flächen

Unsere Feuerwehren sind bei Waldbränden immer dann erfolgreich, wenn sie die Brandflächen mit den Löschfahrzeugen schnell erreichen und den Löschangriff zeitnah durchführen können. Dem sind auf munitionsbelasteten Flächen Grenzen gesetzt. Eine besondere Gefährdung ergibt sich, weil bei einem Brand mit einer Temperaturbelastung der im Boden liegenden Munition und mit einer nachfolgenden Explosion bzw. Detonation gerechnet werden muss. Die Einsatzleitungen müssen daher festlegen, welche Mindestabstände die Einsatzkräfte vom Gefahrenobjekt (Sicherheitsabstand) mindestens einhalten müssen. Ebenso muss ein Absperrbereich festgelegt werden, innerhalb dessen sich mit Ausnahme der Einsatzkräfte, niemand aufhalten darf; dies kann auch die Evakuierung von Wohngebieten bedeuten.

Der Kampfmittelbeseitigungsdienst (KMBD) empfiehlt ländereinheitlich grundsätzlich einen Absperrbereich von 1.000 Metern für alle Personen. Die Feuerwehr-Dienstvorschrift (FwDV) 500 (2022) Einheiten im ABC-Einsatz legt in Abschnitt 4.4.2.1 Gefahrenbereich fest: *„Ist bekannt [...], dass es sich um militärische Munition [...] handelt, ist der Abstand vom Gefahrenobjekt bei ausreichender Deckung auf mindestens 500 m und der Absperrbereich auf 1.000 m zu erweitern“*. Dieser Abstand ist übrigens auch von Luftfahrzeugen einzuhalten, was deren Einsatz in diesen Gebieten mindestens begrenzt, oft sogar ausschließt.

Im Mittelpunkt aller Bemühungen muss immer der Schutz der Bevölkerung und der Einsatzkräfte stehen und damit die Beräumung von munitionsbelasteten Flächen in unmittelbarer Nähe von bebautem Gebiet und von Waldbrandschutz-Schneißen, die die Feuerwehr zum Abriegeln von sich ausbreitender Waldbrände nutzt. Auf diesen Flächen ist eine Beräumung prioritär vorzunehmen.

Da eine zeitnahe Beräumung der munitionsbelasteten Flächen nicht absehbar ist und sich für die betroffenen Länder kaum in angemessener Zeit als lösbar darstellt, könnte der Bund durch eine personelle, finanzielle oder materielle Unterstützung zu einer Entschärfung der Situation beitragen. Gegebenenfalls sollten die zu früheren Zeiten getroffenen Regelungen unter dem Aspekt der Auswirkungen des Klimawandels auf das Waldbrandrisiko nochmals beleuchtet werden. Dies auch deshalb, weil einer solchen Belastung eine bundesweite Ursache zugrunde liegt.

Der Bund sollte die Möglichkeit einer Beteiligung bei der Räumung von munitionsbelasteten Waldgebieten insbesondere in der Nähe von bebauten Flächen und von zur Brandbekämpfung vorgesehenen Flächen prüfen und hierbei weitest möglich unterstützen.

Ebenso sollte in enger Abstimmung zwischen Bund und Ländern der Einsatz von gepanzerten Fahrzeugen der Bundeswehr bei der Brandbekämpfung geprüft und geplant werden.

3 Schlussbemerkung

Waldentwicklung und Waldbrandschutz sind in einen kontinuierlichen Entwicklungsprozess einzubinden. Nicht als „Gegenspieler“, sondern als gutes Beispiel, wie risikobehaftete Entwicklungen frühzeitig von sicherheitsrelevanten Überlegungen begleitet und damit akzeptierbar gestaltet werden können.

Der Klimawandel wird Veränderungen in der Waldentwicklung mit sich bringen, die auch den Waldbrandschutz betreffen. Neben dem Abwehrenden Waldbrandschutz müssen wir durch einen guten Vorbeugenden Waldbrandschutz den Feuerwehren und den in der Gefahrenabwehr mitwirkenden Organisationen und staatlichen Einrichtungen ermöglichen, auch künftig Waldbrände erfolgreich zu bekämpfen.

Waldbrandschutz ist eine ressortübergreifende und Verwaltungsebenen übergreifende Aufgabe, die als Gemeinschaftsaufgabe begriffen und gelöst werden muss.