



An
Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)201 I

Prof. Dr. Dr.h.c. mult. Johann G. Goldammer
Coordinator

Global Fire Monitoring Center (GFMC)
Max Planck Institute for Chemistry
c/o University of Freiburg
Georges-Koehler-Allee 75
79110 Freiburg, Germany

Tel: +49-761-808011
Fax: +49-761-808012
<http://www.gfmc.online/>

Date: 16. April 2023

Öffentliche Anhörung zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU "Nationale Kraftanstrengung für einen besseren Waldbrandschutz" (BT-Drucksache 20/3693) und Antrag der Fraktion DIE LINKE "Beschaffung von Löschflugzeugen für die Waldbrandbekämpfung" (BT-Drucksache 20/4418), Berlin, 17. April 2023

Stellungnahme des Leiters des Global Fire Monitoring Center (GFMC) und der Arbeitsgruppe Feuerökologie, Max-Planck-Institut für Chemie und Universität Freiburg

Vorbemerkungen I

Die Arbeitsgruppe Feuerökologie an der Universität Freiburg, die 1990 an das Max-Planck-Institut für Chemie (Mainz) übergang und weiterhin an der Universität Freiburg, Fakultät für Umwelt und Natürliche Ressourcen angesiedelt ist, befasst sich seit ihrer Einrichtung im Jahr 1979 mit einschlägiger thematischer Forschung zu Grundlagen der Rolle und Auswirkungen von Feuer in den Natur- und Kulturlandschaften und auf die Gesellschaft in Deutschland und weltweit. Hieraus wurden Verfahren der Anwendung entwickelt, die unter dem Begriff „Integriertes Feuer Management“ Eingang in Politik und Praxis gefunden haben.

Das [Global Fire Monitoring Center](#) (GFMC) wurde durch langjährige Förderung durch das Auswärtige Amt im Jahr 1998 als eine Schnittstelle zwischen Wissenschaft, Politik und Praxis (*Science-Policy-Practitioners Interface*) eingerichtet, mit der Zielsetzung, Länder und internationale Organisationen fachlich zu beraten und zu unterstützen. Als Mitglied der ehemaligen [Interagency Task Force der UN International Strategy for Disaster Reduction](#) (UNISDR) dient das GFMC dem *UN Office for Disaster Risk Reduction* (UNDRR) als Sekretariat der *Wildland Fire Advisory Group* (beratendes Fachorgan), des [Global Wildland Fire Network](#), [International Wildfire Preparedness Mechanism](#) und [Sendai Framework Voluntary Contribution](#) und der Vorbereitung des [“International Landscape Fire Framework”](#) (seit 2019).

- Überblick GFMC [Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen](#)
- Überblick GFMC [Zusammenarbeit mit dem Europarat](#)
- Überblick GFMC [Zusammenarbeit mit der OSZE](#)
- Überblick GFMC [Zusammenarbeit mit der Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe](#)
- GFMC-Profil ([Deutsch](#))
- Detailliertes GFMC-Profil ([Englisch](#))

Hinsichtlich der einschlägigen Arbeiten in Deutschland bzw. die Themen der Anhörung wird auf folgende Webseiten des GFMC-Portals verwiesen:

- [Arbeitsprofil und Information für Behörden in Deutschland](#) (Bund, Länder, Landkreise und Kommunen), mit Zugang zu einschlägigen deutschsprachigen Veröffentlichungen (gesamte [Liste Veröffentlichungen](#) – herausgegebene [Sammelwerke, Monographien, Glossare](#))
- [EuroFire Ausbildungsstandards](#) für Feuer-Management (verfügbar in 22 Sprachen)
- [Anwendung des Kontrollierten Feuers](#) im Naturschutz

Zum Thema luftgestützte Bekämpfung von Landschaftsbränden: Das GFMC dient als Sekretariat und derzeit vorübergehend als Interim-Vorsitz der International Fire Aviation Working Group (IFAWG), die u.a. die International Fire Aviation Guidelines entwickelt hat und einschlägige Fachkonferenzen seit 2008 (zuvor in Deutschland 1980 und 1984) unterstützt:

- [IFAWG Webseite](#)
- [International Fire Aviation Guidelines](#)
- [Konferenzen](#) (*Aerial Fire Fighting*)

Die genannten Online-Ressourcen mögen für die Beurteilung der im Folgenden unterbreiteten Vorschläge dienen.

Vorbemerkungen II

Die Arbeitsgruppe Feuerökologie / GFMC hat in den vergangenen viereinhalb Jahrzehnten in mehr als 70 Ländern in allen Kontinenten gearbeitet, vor allem in Ländern des Globalen Südens und den Ländern in Transformation. Die Arbeit erfolgt seit 2004 über 13 regionale Netzwerke des [Global Wildland Fire Network](#) und seit 2010 über mittlerweile acht Außenstellen bzw. Regionalzentren (*Regional Fire Monitoring Centers / Regional Fire Management Resource Centers*) in Südost- und Osteuropa, Asien, Afrika und Lateinamerika. In einer Reihe von Ländern haben wir Anstoß für die Entwicklung einer nationalen Politik bzw. eines gesetzlichen und institutionellen Regelwerks zum Thema Landschaftsbrände geben können (*Fire Management Policies*). Diese Entwicklungen hat das GFMC als eine nichtstaatliche Facheinrichtung in den meisten Fällen im Auftrag der Regierungen moderiert. Das Instrument nationaler Runder Tische hat sich dabei bewährt, bei dem sich alle staatlichen und nichtstaatlichen Einrichtungen einbringen können bzw. müssen. In einigen Fällen ist es gelungen, den Fokus der Priorisierung von Brandbekämpfung in Richtung eines umfassenden integrierten Ansatzes zu bringen, bei dem in erster Linie die dem Problem der Landschaftsbrände zugrundeliegenden Ursachen adressiert werden, das heißt, Land- und Forstwirtschaft und auch Naturschutz.

Seit den 1970er Jahren organisiert das GFMC [Fachkonferenzen zum Thema Feuerökologie und Feuer Management](#) und dabei vor allem internationale, grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Feuer-Management. Seit 1989 unterstützt das GFMC die alle vier Jahre einberufenen [International Wildland Fire Conferences](#), die sich seit 2011 auf das Thema „Integriertes Feuer-Management“ fokussieren und im Mai 2023 anlässlich der [8. Konferenz in Portugal](#) (16.-19. Mai 2023) das Thema „[Governance Principles: Towards an International Framework](#)“ behandeln wird.

Die Themen und die Empfehlungen dieser Fachkonferenzen spiegeln einen Paradigmenwechsel im internationalen Raum wider, der sich vom früheren Fokus “Bekämpfung” von Landschaftsbränden weiterentwickelt haben in Richtung proaktiver Bewirtschaftung bzw. Management von Ökosystemen und Landnutzungssystemen zur Erlangung einer höheren Resilienz gegenüber Wetterextremen wie Dürren und dem damit verbundenen Risiko von Wildfeuern – einschließlich der Klimakrise.

Das GFMC verfolgt das Konzept, das Thema „Landschaftsbrände“ über den traditionellen Ansatz der Prävention und Bekämpfung von Waldbränden hinaus, indem die gesamte Landschaft – in Deutschland im Wesentlichen eine Kultur- und Industrielandschaft mit darin eingebetteten naturnahen Landschaftselementen – und die Gesellschaft in ein ganzheitliches Konzept des Feuer-Managements einbezogen werden. Die Bewältigung der Herausforderungen, die sich aus der Klimakrise in Kombination mit gesellschaftlichen Veränderungen ergeben, machen deutlich, dass das Thema damit eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung ist.

Für die Behörden stellt sich das Thema als eine Querschnittsaufgabe dar, die für die traditionell sektoral abgegrenzten Verantwortungen von Behörden – in Deutschland zusätzlich durch den Föderalismus zersplitterten politischen und administrativen Landschaft – eine große Herausforderung darstellt.

Dass die Herausforderungen des Managements von Natur- und Kulturlandschaften einschließlich Siedlungen und kritischer Infrastruktur in Hinblick auf Reduzierung des Brandrisikos über den Waldrand hinausgehen, sei anhand einiger Beispiele herausgehoben:

- Feuerprobleme im Offenland, vor allem in der Landwirtschaft – auch wenn die Größenordnung mangels statistischer Erfassung nicht bekannt ist
- Gefährdung von Ortsrandlagen entlang der Feldflur oder dem Wald
- Aus beiden Überlegungen: Gemeinsame Verantwortung von Gemeinden (neben Feuerwehren auch Bauhöfe), Land- und Forstwirtschaft und Anwohnern (u.a. die Verpflichtungen und Mitwirkung im Sinne der Ländergesetze zum Brand- und Katastrophenschutz bzw. auch Waldgesetze
- Notwendigkeit des Einsatzes von kontrolliertem Feuer im Naturschutz bzw. Aussparen der Bekämpfung von Bränden in feuerabhängigen oder -toleranten Vegetationstypen
- Chancen der integrierten Feuer-Managements von Naturschutzgebieten und Wäldern mit Kampfmittelbelastung
- Konflikte die sich aus der Wahrnehmung der Öffentlichkeit in Zusammenhang mit Emissionen von Treibhausgasen bzw. Auswirkungen von Rauch bzw. Feinstaub auf menschliche Gesundheit ergeben
- Diskurse zu Themen wie Neubelebung des Konzepts der „Räumlichen Ordnung“ in der Forstwirtschaft, Waldnaturschutz, Totholz und Waldweide im Spannungsfeld zwischen Natur- und Klimaschutz bzw. Katastrophenvorsorge

Bei einem solchen umfassenden Ansatz bietet sich die Einordnung der zur Anhörung anstehenden Anträge in die Deutsche Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen an. Die Strategie ist ein nationaler Beitrag 2022-2030 für die Umsetzung des Sendai Rahmenwerks für Katastrophenvorsorge (2015-2030).

Der ganzheitliche Landschaftsansatz von Feuer-Management, wie er seitens des GMFC in der internationalen Arbeit in nationale Politik aber auch in internationale Organisationen eingebracht wird, darunter auch in einem [Sendai Framework Voluntary Commitment](#) des [GMFC](#), findet sich in internationalen Fachempfehlungen wieder.

Stellungnahme zu BT-Drucksache 20/3693 "Nationale Kraftanstrengung für einen besseren Waldbrandschutz"

Im Sinne des oben gesagten empfiehlt das GMFC die Entwicklung einer umfassenden Strategie im Sinne einer nationalen *Policy*. Hierzu sollten bestehenden Mechanismen des Dialogs, der Zusammenarbeit bzw. Abstimmung zwischen den Ländern und dem Bund auf den Prüfstand gestellt werden.

Die Entwicklung und Umsetzung der Nationale Resilienzstrategie bietet sich als eine gemeinsame Plattform an, in der zusätzliche anstehende Probleme mit erschlossen werden. Beispielsweise die Konsequenzen von extremen Wetterereignissen wie Starkniederschlägen oder Sturm in Verbindung mit Landschaftsbränden.

Die Nationale Vegetationsbrandbekämpfungsstrategie der Ständigen Konferenz der Innenminister und Senatoren der Länder (IMK), die nach der Empfehlung der letzten Sitzung der länderoffenen Arbeitsgruppe „Nationaler Waldbrandschutz“ (März 2023) überarbeitet werden soll, sollte diese Überlegungen berücksichtigen.

Stellungnahme zu BT-Drucksache 20/4418 "Beschaffung von Löschflugzeugen für die Waldbrandbekämpfung"

Dem GFMC obliegt die Leitung der erwähnten *International Fire Aviation Working Group*, die einen Verbund von staatlichen und nichtstaatlichen Betreibern von Flugzeugflotten zur Brandbekämpfung aus der Luft darstellt und vor allem internationale Richtlinien für den effektiven, effizienten und sicheren Einsatz von Luftfahrzeugen für die Brandbekämpfung entwickelt hat. In einer [Stellungnahme gegenüber dem Landtag von Land Nordrhein-Westfalen](#) von Anfang Februar dieses Jahres hat das GFMC sich gegen eine Beschaffung von Löschflugzeugen durch Alleingänge der Länder ausgesprochen.

Stattdessen sollte ein vom Bund geleitetes gemeinsames Vorgehen mit der Europäischen Kommission erfolgen, in dem die für Deutschland und die für das Gemeinschaftsverfahren zusätzlichen benötigten bzw. komplementären Ressourcen definiert werden sollten. Im nationalen Kontext sind die [Konsultationen und Entwicklungen in den frühen 1980er Jahren](#) ein Beispiel dafür, wie seinerzeit das Bundesministerium für Forschung und Technologie zusammen mit der Industrie ein sehr innovatives Konzept der Waldbrandbekämpfung aus der Luft entwickelt hat – auch wenn diese Bemühungen für eine gemeinsame nationale Kapazität aufgrund des Föderalismus gescheitert war – umso mehr ein Grund, über die Stärkung der Verantwortung des Bunds in der Katastrophenbewältigung nachzudenken.

Weitergehende Überlegungen

Die starke Fragmentierung der Zuständigkeiten im Bevölkerungsschutz und speziell im Waldbrandschutz in Deutschland bringt einige Probleme mit sich. In 13 Flächenländern liegt die Verantwortung im Waldbrandschutz bei 294 Landkreisen, 107 kreisfreien Städten und mehr als 22.000 Freiwilligen Feuerwehren – vorwiegend im ländlichen Raum – und 110 Berufsfeuerwehren. Da sich die Länder in Hinblick auf Trockenheit und damit verbundenem Risiko von Landschaftsbränden auf neue Herausforderungen einstellen, entwickeln sich regional unterschiedliche Verfahrensansätze.

Entwicklung und Investitionen sind vorwiegend Technologie-fokussiert, beispielsweise Fahrzeuge für die Brandbekämpfung oder Löschflugzeuge.

Das Problem, das aber alle eint, ist die Tatsache, dass die Freiwilligen Feuerwehren, die die Feuer jenseits von Straßen am Boden kontrollieren müssen, diese Aufgabe nicht allein bewältigen können bzw. eine weitergehende Spezialisierung, Ausbildung, Ausrüstung und Erfahrung benötigen. Wir haben letztes Jahr gesehen, dass beispielsweise die gemeinnützige Hilfsorganisation „@fire“ durch ihre professionelle Hilfeleistung das Vertrauen der Einsatzleitungen in mehreren Bundesländern gewonnen und zur Bewältigung von Schadenslagen beigetragen hat.

Gleichermaßen hat sich das „Freiburger Modell“ bewährt. In Freiburg wurde seit 2012 der Aufbau und die Ausbildung von Spezialeinheiten der Task Force „Landschaftsbrand“ vorwärtsgebracht, die sich vor allem durch das gemeinsame Vorgehen mit dem städtischen Forstbetrieb auszeichnet. Aus den Erfahrungen dieser und anderer Akteure in Deutschland könnten bewährte Verfahren durch den Bund gefördert werden.

Weiter zurückliegende Initiativen sollten nochmals auf den Prüfstand gestellt werden. Im Jahr 2009 hat das GFMC Konsultationen mit dem BMI, dem THW und weiteren Partnern einen gemeinsamen Vorschlag zum Aufbau einer länderoffenen Ausbildung für Kompetenz im Feuer-Management. Zweck der damaligen Initiative: Angebot einer fachlichen Spezialausbildung im Feuer-Management als Angebot für die Länder, mit dem Ziel, durch Vermittlung gemeinsam angewendeter Standards Interoperabilität zwischen den Ländern herzustellen. Auch weitere Bemühungen in den folgenden Jahren waren nicht von Erfolg gekrönt.

Aus Reihen der Zivilgesellschaft hat sich im März 2023 in Deutschland die „Beratungs- und Unterstützungsgruppe Feuer-Management“ aufgestellt. Dies ist ein nichtstaatlicher Verbund von Akteuren aus Wissenschaft, die an der Schnittstelle Politik arbeitet, einer gemeinnützigen Hilfsorganisation und zwei mittelständischer Unternehmen, die in der Waldbrandprävention und -bekämpfung tätig sind. Mitwirkende der Gruppe stehen auf Anforderung bei der integrativen Planung zur Prävention bzw. Erhöhung der Resilienz von Wald- und Landbewirtschaftung ebenso zur Verfügung, wie für die Planung der Sicherung von feuergefährdete Randlagen und Innenräumen von Ortschaften und vor allem kampfmittelbelastete Standorte und für die Bekämpfung von Landschaftsbränden. Letzteres gilt auch im Kontext der pan-europäischen Nachbarschaft und Partnerschaft.

Ich möchte hiermit die Gelegenheit wahrnehmen, die Aufstellung dieser Gruppe dem Innenausschuss mitzuteilen – Details hierzu werden folgen. Der Bund ist hier aufgefordert, die Zusammenarbeit mit Vertretern freiwilliger Organisationen und mit Privatunternehmen zu fördern – nicht zuletzt aus Gründen der Kosteneffizienz und zu erwartender hoher Flexibilität.

Freiburg-Berlin, den 16. April 2023

Johann Georg Goldammer