

Stellungnahme

Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages

Öffentliche Anhörung am
Montag, 03. Juli 2023
zu den Themen

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)267 E

- a) Für einen modernen Bevölkerungsschutz, der den Herausforderungen unserer Zeit gewachsen ist;
(Antrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP)

- b) Aus den Krisen lernen - Für einen starken Bevölkerungsschutz
(Antrag der Fraktion CDU/CSU).

Ausgangslage

Das ehrenamtlich getragene System des deutschen Bevölkerungsschutzes hat sich dabei über Jahrzehnte bewährt. Es hat die in Deutschland häufiger vorkommenden Gefahren wie Stürme, Hochwasser, Starkniederschläge, Hagel, Schnee, Explosionen und Großunfälle aufgefangen und bewältigt. Die hohen Zahlen von Geflüchteten 2015 und 2016, die 2019 entstandene Corona-Pandemie oder das Hochwasser in Folge von Starkniederschlägen im Juli 2021 haben jedoch auch gezeigt, dass insbesondere bei komplexeren Szenarien Nachbesserungsbedarf besteht. Die Wissenschaft prognostiziert eine Verschärfung dieser Dynamiken durch den Klimawandel. Der Krieg in der Ukraine markiert zudem die nächste Eskalationsstufe eines neuen internationalen Systemkonfliktes. Mit anderen Worten: Krise ist kein Ausnahmezustand mehr, sondern neue Normalität. Dabei gilt es vermehrt, multiple Krisenszenarien gleichzeitig zu bewältigen.

Sicherheitslage

Die Gefährdungssituation im Bevölkerungsschutz vor Katastrophen und Unglücken haben sich in den letzten Monaten und Jahren drastisch gewandelt. Kriegerische Auseinandersetzungen nehmen weltweit zu. Neue Nationalismen und erstarkende neoimperialistische Ambitionen autoritär geführter Staaten militarisieren alte Konflikte. Der Krieg in der Ukraine zeigt, wie instabil der Nachkriegsfrieden auch hier in Europa geworden ist. In diesem Zusammenhang rücken Szenarien mit chemischen, biologischen, radiologischen oder nuklearen (CBRN) Bedrohungen wieder in den Rahmen des Denkbaren und Möglichen.

Kriegerische Handlungen beschränken sich jedoch nicht mehr nur auf direkte militärische Aggressionen. Hybride Sicherheitsrisiken umfassen neben der genannten klassischen Kriegsführung auch den Druck auf die Wirtschaft eines Landes sowie Cyberangriffe und die Beeinflussung der Bevölkerung über Medien und soziale Netzwerke. Komplexe und hybride Sicherheitsbedrohungen sind in den vergangenen Jahren sowohl häufiger als auch folgenschwerer geworden. Für den deutschen Bevölkerungsschutz gilt es deshalb, vorsorgende Maßnahmen zu treffen.

Infrastruktur ist dabei ein entscheidendes Element. Sie ist häufig Ursache von Konflikten. Dies reicht vom Zugang zu klassischer Infrastruktur wie Häfen über den Zugang und die Deutungshoheit in der digitalen Sphäre bis zur Anfälligkeit wirtschaftlicher Lieferketten und Kritischer Infrastrukturen (KRITIS).

Gerade letzteres ist dabei für den Bevölkerungsschutz ein relevanter Faktor im Einsatzgeschehen: Schutzmaterialien dürfen nicht von Lieferketten abhängig sein und

Kritische Infrastrukturen bedürfen eines besonderen Schutzes für die Aufrechterhaltung der staatlichen Grundversorgung.

Doch auch darüber hinaus sind hybride Bedrohungslagen mit ihrer Auswirkung auf wirtschaftliche Systeme für den Bevölkerungsschutz relevant. Der wirtschaftliche Wettbewerb der heutigen Zeit führt Staaten an die Schwelle der Eskalation. Wie fragil die Weltwirtschaft durch die Globalisierung geworden ist, hat auch die Corona-Pandemie gezeigt. Internationale wirtschaftliche Verflechtungen und Abhängigkeiten bergen zunehmendes Konfliktpotential. Neben Daten und Technologiestandards werden Energieversorgung und Impfstoffe zu Instrumenten politischer Konkurrenz und Aggression. Gleichzeitig werden sie für Notversorgung und Krisenvorsorge benötigt. Insbesondere der Energiesektor hat sich in den vergangenen Monaten vulnerabel gezeigt. Entsprechendes kann im Krisenfall aber auch für die Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung gelten, wie der Ukraine-Konflikt gerade vor Augen führt. Der Bevölkerungsschutz muss hier gerade im Hinblick auf Kritische Infrastrukturen handlungsstark aufgestellt sein.

Hybride Bedrohungslagen umfassen zudem neben bewusst einkalkulierten sozialen Folgen von steigenden Energiepreisen und Inflation auch die Destabilisierung von Demokratie und Rechtsstaat durch Desinformation. Auch humanitäres Leid und Vertreibung sind spätestens seit dem Krieg in Syrien ein gesellschaftliches Druckmittel geworden.

Klimawandel und Fluchtbewegungen

Der Klimawandel verschärft nicht nur Konflikte und Instabilität, sondern erschwert als Bedrohungsmultiplikator den Zugang zu Rohstoffen und Infrastrukturen. Der Schutz Kritischer Infrastrukturen und die Vorbereitung auf mögliche Ausfälle gewinnen durch den Klimawandel zusätzlich an Bedeutung. Wetterextreme treten immer häufiger zeitgleich mit ‚lawinenartigen‘ Auswirkungen auf, die im Krisenmanagement zunehmend schwieriger zu bewältigen sind. Bevölkerungsschutz muss dabei im Kern ansetzen, denn die beste Krisenbewältigung bleibt die Prävention. Um immer schwerere Verluste von Leben, biologischer Vielfalt und Infrastruktur zu vermeiden, wird nicht nur eine einschneidende Reduktionen der Treibhausgasemissionen gebraucht, sondern auch ehrgeizige, beschleunigte Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel. Mit einer Erderwärmung von circa 1,5 Grad Celsius hat die Welt bereits in den kommenden zwei Jahrzehnten eine Vielzahl von nicht mehr vermeidbaren Klimarisiken zu bewältigen. Wird diese Schwelle auch nur zeitweise überschritten, käme es zu weiteren gravierenden und irreversiblen Auswirkungen. Auch ohne den Kipppunkt des Klimas zu erreichen, sehen wir schon jetzt Folgen, deren Ausmaß nicht absehbar ist. Dies betrifft vor allem Ökosysteme mit geringer Resilienz, wie Polar- und Bergregionen, wo Eis und Gletscher schmelzen. Die Risiken für

die Gesellschaften nehmen zu, ebenso wie potenzielle Schäden an der Infrastruktur und die Gefahren für niedrig gelegene küstennahe Siedlungen.

Für den deutschen Bevölkerungsschutz ist der Klimawandel in Form von verschärften Extremwetterereignissen deshalb nicht nur im Inland eine Herausforderung. Zunehmend zeitgleich auftretende Wetterextreme führen dazu, dass Deutschland international als Partner in der humanitären Hilfe gefragt ist. Mit Blick auf die internationale Lage zeigt sich, dass heute etwa 3,3 bis 3,6 Milliarden Menschen in Umgebungen leben, die hochgradig anfällig für die Auswirkungen des Klimawandels sind. Die Vulnerabilität der Menschen und der Ökosysteme hängen eng zusammen. Häufigere und stärkere Extremwetterlagen haben dazu geführt, dass die Wasser- und Ernährungssicherheit weiter abgenommen haben.

Konflikte und Ressourcenknappheit verstärken sich dabei häufig gegenseitig. Nach Angaben des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) lag die Zahl der weltweit vertriebenen Menschen Ende 2021 bei 89,3 Millionen und im Jahr 2020 bei 82,4 Millionen Vertriebenen. Die russische Invasion in der Ukraine hat eine der größten und die am schnellsten wachsende Vertreibungskrise seit dem Zweiten Weltkrieg ausgelöst. Gewalt, Klimawandel und andere Krisen haben zudem das Hungerproblem weltweit verschlimmert, was in den kommenden Jahrzehnten zu einer Steigerung von Fluchtbewegungen von aktuell 100 auf 200 Millionen bis 1 Milliarde führen könnte.

Megatrends

Neben den bereits beschriebenen Herausforderungen haben auch weitere Megatrends wie beispielsweise die Individualisierung, New Work, der demografische Wandel oder verstärkte Mobilität Auswirkungen auf alle gesellschaftlichen Bereiche inklusive des Bevölkerungsschutzes. Megatrends wirken immer vielschichtig und mehrdimensional. Sie erzeugen ihre Dynamik und ihren evolutionären Druck auch und gerade durch ihre Wechselwirkungen. So verändern z. B. vernetzte Kommunikationstechnologien und technologische Innovationen unser Leben, Arbeiten und Wirtschaften grundlegend. Sie reprogrammieren soziokulturelle Codes und bringen neue Lebensstile, Verhaltensmuster und Geschäftsmodelle hervor. Gerade für das ehrenamtliche Fundament des Bevölkerungsschutzes haben diese Trends massive Auswirkungen, da hier auch klassische Formen des Engagements einem Wandel unterliegen. So hat die deutsche Gesellschaft den Scheitelpunkt ihres Bevölkerungswachstums wahrscheinlich bereits erreicht. Bevölkerungsvorausrechnungen gehen davon aus, dass sich der deutsche Bevölkerungsstand gegenläufig zum weltweiten Trend entwickeln kann. Die Zahl der in Deutschland lebenden Personen über 67 Jahren (nicht Erwerbstätige) wird zwischen 2020 und 2035 um 22% von 16 Millionen auf voraussichtlich 20 Millionen steigen. Im Jahr 2021 hatten 27,2 % der Bevölkerung in Deutschland einen Migrationshintergrund. Um weiterhin

handlungsfähig zu bleiben, müssen neue Konzepte der Ansprache insbesondere auch für diese Gruppen gefunden werden.

Auch der Trend der Urbanisierung ist für den Bevölkerungsschutz vielerorts jetzt schon ein Thema: In Deutschland liegt der Urbanisierungsgrad aktuell bei 77,5%. Ähnlich zur medizinischen Versorgung ist es in ländlichen Regionen zunehmend schwierig, Menschen für das Ehrenamt zu gewinnen. Die Stärkung ehrenamtlicher Strukturen durch mehr Attraktivität ehrenamtlicher Arbeit hat auch hier große Relevanz.

Zukunftsherausforderungen des deutschen Bevölkerungsschutzes

Die Regierungsparteien der Ampel haben im Koalitionsvertrag 2021 die Vorlage einer für Deutschland erstmaligen und umfassenden „Nationalen Sicherheitsstrategie“ vereinbart. Im Frühjahr 2022 wurde im Auswärtigen Amt der Startschuss für den etwa einjährigen Entwicklungsprozess gegeben. Die erste Nationale Sicherheitsstrategie ist umfassend geplant. Es wird dabei ein breiter Sicherheitsbegriff zugrunde gelegt, der die internationale Sicherheitslage mit diversen Facetten berücksichtigt. Die Strategie stellt ein Dachdokument dar, welches damit zusammen mit der Resilienzstrategie und dem „Neustart im Bevölkerungsschutz“ auch den Rahmen für die zukünftige Ausrichtung und Weiterentwicklung des Bevölkerungsschutzes im Ganzen setzt.

Die aktuelle Aufstellung beruht auf den in der Konzeption Zivile Verteidigung (KZV) formulierten Grundsätzen. Im Kontext der neuen Bedrohungslage unter dem Stichwort Zeitenwende sowie der aufgeführten Neueinschätzungen der Ausgangslage braucht es notwendigerweise eine konzeptionelle Weiterentwicklung. Das deutsche Bevölkerungsschutzsystem muss auch im Hinblick auf unerwartete zukünftige Entwicklungen anpassungsfähig und damit vollumfänglich handlungsfähig bleiben.

Insgesamt wird damit eine grundlegende Überprüfung und Anpassung der Gesetzgebung für Zivilverteidigung wie zum Beispiel das Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe (ZSKG) sowie andere Normen erforderlich. Insbesondere bedarf es hier einer klaren Zuordnung von Rollen und Verantwortlichkeiten der einzelnen Fachdienste des Zivil- und Katastrophenschutzes sowie eindeutiger Definitionen der Schnittstellen, um schnelles und effektives gemeinsames Handeln aller Akteure im Ereignisfall zu gewährleisten. Hierzu gehört auch die Sicherstellung friktionsfreier länderübergreifender Handlungsoptionen im Rahmen der föderalistischen Ordnung. Entscheidend für eine erfolgreiche Krisenreaktion ist es, das Ebenen übergreifende System zu stärken, die Zusammenarbeit zu fördern und weiter voranzutreiben.

Darüber hinaus muss rechtlich sichergestellt werden, dass Einsatzkräfte aller Organisationen des Bevölkerungsschutzes im Spannungs- oder Verteidigungsfall bei Wiedereinsetzung der Wehrpflicht nicht beansprucht werden. Auf diese Weise wird

sichergestellt, dass weiterhin zur Verfügung stehen. Insbesondere im Verteidigungsfall, in Großschadenslagen und Krisen mit übergreifender Reichweite wird dies von großer Bedeutung, da Personalbedarfe in diesen Lagen auch durch Verlagerung von Einsatzkräften nicht mehr kompensiert werden können.

Die Handlungsfähigkeit des Bevölkerungsschutzes basiert auf dem freiwilligen Engagement, der Einsatzausbildung und dem Einsatz ehrenamtlicher Kräfte. Insbesondere vor dem Hintergrund des demographischen sowie kulturellen Wandels in unserer Gesellschaft bedarf es in Zukunft erheblicher zusätzlicher Anstrengungen, um die flächendeckende Einsatzbereitschaft mit ehrenamtlichen Kräften sicherzustellen. Gleicher Anstrengungen bedarf es angesichts des steigenden Fachkräftemangels im hauptamtlichen Bereich. Es braucht eine gesteigerte Attraktivität des Dienstes auch durch Weiterentwicklung der rechtlichen wie auch der praktischen operativen Rahmenbedingungen. Für das Ehrenamt sind eine aufgabenadäquate Ausstattung mit persönlicher Schutzausrüstung, Gerät und Material, die Verfügbarkeit zeitgemäßer Liegenschaften und eine moderne, den aktuellen Bedarf deckende Einsatzausbildung genauso entscheidend wie die Weiterentwicklung von Führungs- und Organisationskulturen. So kann es gelingen, den Dienst im Ehrenamt auch für Menschen attraktiv zu machen, die bislang unterrepräsentiert sind. Hierzu gehört neben der Erhöhung des Anteils weiblicher Einsatzkräfte genauso die Gewinnung von Menschen mit Migrationshintergrund sowie körperlicher Einschränkungen für das Ehrenamt. Die Themen Diversität sowie Inklusion werden hierbei umfassend berücksichtigt.

Auch der fortschreitende Klimawandel stellt neue Herausforderungen dar. Neben vermehrten Starkregeneinsätzen im Inland dürfte sich auch die Anzahl der Anforderungen für Unterstützungseinsätze im Ausland erhöhen. Auf diesen müssen sich nicht nur die Einheiten und Einsatzkräfte vorbereiten, sondern auch die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen sich vorbereiten und weiter sensibilisiert werden. Darüber hinaus übernimmt der Bevölkerungsschutz in unserer Gesellschaft eine Vorbildfunktion bei der Bekämpfung des Klimawandels. Dies bedeutet, dass Liegenschaften und Ausstattung auch unter dem Gesichtspunkt der Klimaneutralität weiterzuentwickeln sind.

Neben den Impulsen durch die Herausforderung des Klimawandels bedarf die Ausstattung auch darüber hinaus einer regelmäßigen Anpassung an aktuelle technologische Entwicklungen im Markt. Neben der Digitalisierung als allgemeinem Trend steht hier auch der Einsatz von künstlicher Intelligenz (KI) und virtuellen Anwendungen (VR) zum Beispiel im Bereich der Einsatzausbildung oder bei Einsatzerkundungen im Fokus.

Weiterhin wird das Thema Migration und Unterstützung der Kommunen bei der Unterbringung von Geflüchteten immer wieder eine Rolle spielen. In diesem Zusammenhang muss gewährleistet werden, dass Kommunen sowie Hilfsorganisationen in die Lage versetzt werden, ihren originären Betreuungsaufgaben bei

Geflüchtetenbewegungen nachzukommen. Diese Fluchtbewegungen können dabei auch durch Ereignisse im Inland oder im europäischen Ausland ausgelöst werden, beispielsweise durch Anschläge, Sabotage Kritischer Infrastruktur oder Extremwetterereignisse.

Alle hier genannten Herausforderungen bedingen sich gegenseitig. Sie können darüber hinaus gleichzeitig auftreten und sich gegenseitig kaskadenartig verstärken.

Zivilschutz und Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS)

Komplexe und länderübergreifende Lagen erfordern ein abgestimmtes Führungshandeln. Insbesondere im Zivilschutzfall oder in großflächigen Lagen, in denen Kritische Infrastrukturen beschädigt wurden, ist es einsatzentscheidend, dass die Zuständigkeiten im Gesamtsystem des Bevölkerungsschutzes abgestimmt sind. Die Aufstellung und Gliederung der Fachdienste im Zivil- und Katastrophenschutz regelt derzeit jedes Bundesland selbst. Diese grundsätzliche Systematik ist Jahrzehnte alt, wodurch sich immer stärkere Unterscheidungen zwischen den Ländern herausgebildet haben. Vor dem Hintergrund einer immer komplexer werdenden Gefahrenlage, die länderübergreifende Lagen (national wie international) immer wahrscheinlicher werden lässt, ist diese Vorgehensweise nicht mehr in allen Situationen zielführend.

Durch die technologische Weiterentwicklung zu einer vernetzten Informationsgesellschaft haben sich Schutzbedürfnisse und Hilfeleistungsmöglichkeiten kontinuierlich verändert. Dies kann die bisherige Systematik der Fachdienste nicht ausreichend trennscharf abbilden. Eine länderübergreifende und mit dem Bund abgestimmte Zuständigkeit innerhalb der Fachdienste ist deshalb unbedingt erforderlich. Dazu gehören unter anderem die Überprüfung und eine wahrscheinlich notwendige Erweiterung der bestehenden Systematik der Fachdienste.

Die Einsatzkräfte der Länder, der Hilfsorganisationen und des Bundes müssen integriert und abgestimmt an Einsatzstellen, auch fernab ihres eigentlichen Zuständigkeitsbereiches, Hand in Hand zusammenarbeiten können. Die Einheiten und Kapazitäten des Bundes sowie der anerkannten Hilfsorganisationen, die den Landeskatastrophenschutz unterstützen, müssen ebenso abgestimmt in Lagen integriert werden können.

Als Basisdokument gilt derzeit die Dienstvorschrift 100. Sie soll Führung und Leitung im Einsatz regeln. Das Basisdokument wurde jedoch letztmalig in den 1970er Jahren zwischen allen Akteuren im Zivil- und Katastrophenschutz abgestimmt. Auf Grundlage dieses Dokuments haben Länder und Hilfsorganisationen individuelle Regelungen entwickelt. Eine einheitliche Systematik für alle Akteure besteht deshalb nicht mehr und muss gemeinschaftlich neu erarbeitet werden.

Der Einsatz nach der Flutkatastrophe 2021 hat hier jedoch Handlungsbedarf gezeigt: Bei großflächiger eigener Betroffenheit bedarf es einer Rückfallebene, um ortsgebundene zuständige Katastrophenschutzbehörden zu entlasten. Die ortsgebundene Zuständigkeit von Katastrophenschutzbehörden in ihrem Bereich bleibt davon unberührt. Dies ermöglicht eine sachgerechte Bewältigung von Schadensereignissen. Nur so können bei Vorplanung und Vorbereitung auf Schadensereignisse die richtigen Einsatzschritte initiiert, örtliche Kapazitäten sowie Gefahren vor Ort berücksichtigt und zielführende Hilfsmaßnahmen für die Bevölkerung schnellstmöglich umgesetzt werden. Dies geschieht dabei selbstverständlich abgestimmt mit den zuständigen Akteuren. Um dies zu ermöglichen, werden bei länder- und kreisübergreifenden Lagen abgestimmte und einheitliche Lagebilder aller Akteure benötigt. Eine Anpassung des § 15 Satz 4 ZSKG ist daher zwingend notwendig, um aus vorhandenen Kapazitäten, Einrichtungen und Einheiten die maximale Hilfe für die Bevölkerung und die Betreiber Kritischer Infrastruktur ad hoc und flexibel zu gewährleisten.

Aus- und Fortbildung

Der Einsatz gliedert sich in die Bereiche Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung. Der wesentliche Erfolgsfaktor ist dabei die Qualifikation und Inübungshaltung, um im konkreten Einsatz handlungssicher agieren zu können. Dabei sind unvorhergesehene Situationen, zeitkritische Entscheidungen und die persönliche Unversehrtheit der Einsatzkräfte besonders zu trainieren. Daher sind die Aus- und Fortbildung sowie die Kompetenzentwicklung kontinuierlich an die komplexeren Bedrohungslagen und die veränderten Umweltbedingungen anzupassen und durch die gezielte Übung unterschiedlicher Szenarien zu unterstützen.

Die Zivilschutzausbildung aus den Zeiten des Kalten Krieges ist daher überholt und muss – auf Basis der bereits erfolgten Anpassungen in den vergangenen Jahren – weiterentwickelt und den durch die Digitalisierung, Cyberbedrohungen, technischen Fortschritt, aktuellen Lerngewohnheiten und Freizeitpräferenzen sowie umfangreicheren Rechtsnormen induzierten Veränderungen nachhaltig angepasst werden. Insbesondere der Neuaufbau von Kompetenzen zur Bewältigung von CBRN-Gefahren, zur Gewinnung und zum Austausch von Lageinformationen, zur Führung und Koordination größerer Verbände und zur Erstellung einer Kommunikationsinfrastruktur sind dabei zu berücksichtigen.

Die Einsatzausbildung ist dabei auf allen Ebenen zu stärken.

Fazit

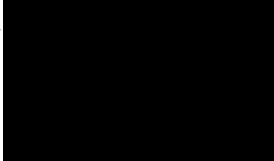
Klimawandel, Kriege, hybride Bedrohungen, Demografie, Migration, Digitalisierung und weitere Megatrends verändern die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen weltweit und bestimmen somit auch die zukünftige Entwicklung des Bevölkerungsschutzes Deutschlands.

Die vorliegenden Betrachtungen zeigen auf, dass sich die Szenarien für den Zivil- und Katastrophenschutz substantiell gewandelt haben. Zum Schutz der Bevölkerung und Kritischer Infrastrukturen sind daher umfangreiche Maßnahmen notwendig. Dies ist trotz aller Herausforderungen lösbar.

Hierfür sind ein klares Bekenntnis der politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger sowie die Bereitstellung der notwendigen finanziellen Mittel erforderlich. Damit trägt der Bevölkerungsschutz in Deutschland als integrativer Teil zum Zusammenhalt der Gesellschaft bei Unglücken und Katastrophen bei und stärkt damit die europäische und internationale Sicherheitsarchitektur.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass das gesamte Bevölkerungsschutzsystem Deutschlands mehrheitlich ehrenamtlich getragen ist. So besteht auch das THW zu über 97% aus ehrenamtlichen Einsatzkräften. Daher ist es von entscheidender Bedeutung zur Sicherstellung des Gesamtsystems, dieses Engagement wertzuschätzen und zu fördern.

Zusammen mit einem klaren Rollen- und Aufgabenverständnis sowie einer effizienten Zusammenarbeit aller Akteure im Bevölkerungsschutz muss sich das THW nachhaltig und konsequent auf die zukünftigen Herausforderungen ausrichten. Dies kann nur in Übereinstimmung mit der Nationalen Sicherheitsstrategie, der Resilienzstrategie, der Umsetzung des Sendai Rahmenwerks und dem „Neustart Bevölkerungsschutz“ des Bundesministeriums des Innern und für Heimat gelingen.

7


Gerd Friedsam