

Akkon Hochschule | Colditzstraße 34-36 | 12099 Berlin

An den Stellvertretenden Vorsitzenden des  
Ausschusses für Inneres und Heimat des  
Deutschen Bundestages

Herrn Dr. Lars Castellucci, MdB

Per E-Mail [innenausschuss@bundestag.de](mailto:innenausschuss@bundestag.de)

Prof. Dr. Gesine Hofinger  
Akkon Hochschule für Humanwissenschaften  
Professur Psychologie im Bevölkerungsschutz

Colditzstraße 34-36, 12099 Berlin

+49 30 80 92 332- 0  
[gesine.hofinger@akkon-hochschule.de](mailto:gesine.hofinger@akkon-hochschule.de)  
[www.akkon-hochschule.de](http://www.akkon-hochschule.de)

02.07.2023

**Stellungnahme zur Öffentliche Anhörung zum Bevölkerungsschutz  
im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 03.07.2023**

- a) Antrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP "Für einen modernen Bevölkerungsschutz, der den Herausforderungen unserer Zeit gewachsen ist" und
- b) Antrag der Fraktion der CDU/CSU "Aus den Krisen lernen - Für einen starken Bevölkerungsschutz"  
- BT-Drucksache 20/2562

Sehr geehrter Herr Prof. Dr. Castellucci,  
sehr geehrte Mitglieder des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages,

ich danke Ihnen für die Einladung zur Sitzung am 03.07.2023. Beigefügt sende ich vorab eine kurze Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Gesine Hofinger

## Vorbemerkung

In dieser Stellungnahme werde ich auf einige Bereiche des Bevölkerungsschutzes mit dringendem Handlungsbedarf eingehen. Meine Perspektive ist die der Sozial- und Verhaltenswissenschaften, mit Hintergrund in Lehre und Forschung sowie Weiterbildung und Beratung.

**Die wichtigste Ressource im Bevölkerungsschutz sind die Menschen.** Menschen mit ihren Kompetenzen und Potenzialen zu stärken, ist ein wesentlicher Beitrag zur Resilienz unserer Gesellschaft! Dies gilt für die **gesellschaftliche** sowie die **institutionelle** Seite des Bevölkerungsschutzes.

Damit Menschen und ihre Selbsthilfe- oder Hilfspotenziale wirksam werden können, brauchen wir **Aus- und Weiterbildung** – beispielsweise für die Stärkung der Selbstschutzzfähigkeiten der Bevölkerung und für das Krisenmanagement der Behörden. Wir brauchen Anpassung oder Neudefinition von **Strukturen und Prozessen** - beispielsweise, für die Etablierung eines Psychosozialen Krisenmanagements und für die Schaffung von interorganisationalen Lagebildern. Wir benötigen für die Umsetzung materielle und finanzielle **Ressourcen**, und damit eine kontinuierliche politische Unterstützung der Menschen im Bevölkerungsschutz. Und nicht zuletzt brauchen wir eine **Haltungsänderung**, hin zu einer echten Sicherheitsgemeinschaft von Bevölkerung und institutionellem Bevölkerungsschutz.

Im Folgenden möchte ich einige Handlungsfelder skizzieren, die hier grob entlang des Zyklus des Krisenmanagements, Prävention – Vorbereitung – Bewältigung / Reaktion – Nachbereitung, gereiht sind.

## Selbst- und Nachbarschaftshilfe: Ausbilden und unterstützen

Menschen sind grundsätzlich bereit, einander zu unterstützen und zu helfen, auch und gerade in Krisenlagen, dafür gibt es seit vielen Jahren gute wissenschaftliche Evidenz. Aber viele (potenziell) Betroffene wissen nicht, was zu tun ist und wie sie sich informieren können. Dieser Mangel an **Wissen und Kompetenzen** zur **Selbst- und Nachbarschaftshilfe** stellt im Ernstfall auch das organisierte Hilfeleistungssystem vor Herausforderungen.

Zur Stärkung der gesellschaftlichen Resilienz, also der Fähigkeit, nach Belastungen und Krisen wieder in einen funktionierenden Modus zurückzukommen, ist die Förderung breit gestreuten Wissens und Könnens in der Bevölkerung nötig. Dabei gilt: Was für Krisen und Katastrophen gelernt werden soll, sollte bereits im Alltag und bei kleineren Ereignissen nutzbar sein. **Übung durch Anwendung** ist nötig, um im Ereignisfall, unter Stress, auf Kompetenzen zugreifen zu können. In den letzten Jahren wurde auf dieser Grundlage von den Hilfsorganisationen mit dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) ein **Ausbildungsprogramm Erste Hilfe mit Selbstschutzzinhalten (EHS)** entsprechend §24 ZSKG entwickelt. Die längerfristige Finanzierung solcher Programme ist jedoch aktuell nicht sichergestellt; hier sollten Mittel zur Verfügung gestellt werden. Eine begleitende Evaluierung sollte zur kontinuierlichen Weiterentwicklung beitragen.

Eine Erkenntnis nicht nur aus der Covid-19-Pandemie und den Hochwasserlagen 2021 ist, dass in langandauernden, bereichsübergreifenden Krisen unterstützende Kräfte für Pflege und Betreuung benötigt

werden. Für eine Ausbildung solcher **Pflegeunterstützungskräfte** (PUK) haben die Hilfsorganisationen ein Rahmenkonzept erarbeitet. Eine solche Ausbildung würde in der Bevölkerung Grundkompetenzen stärken, die auch im Alltag nützlich sein können. Die Pilotierung, Evaluation und langfristige Verankerung sollten gesichert werden.

Neben den persönlichen Selbstschutzkompetenzen sind im Ereignisfall konkrete Informationen und Ressourcen nötig. **Sozialraumorientierter Bevölkerungsschutz** stärkt präventiv lokale Strukturen, die in der Krise benötigt werden. Damit wird er eine **Querschnittsaufgabe** der Verwaltungen, nicht allein der für den Katastrophenschutz Zuständigen. **Katastrophenleuchttürme und -Infopunkte**, die im Ereignisfall als Anlaufstelle für Information und unterschiedliche Ressourcen dienen, brauchen Akzeptanz und Bekanntheit. Sie sollten an Orten eingerichtet werden, die bekannt und in der jeweiligen Bevölkerungsgruppe angenommen sind. Damit werden zugleich im Alltag Sozialstrukturen gefördert.

### **Kooperation mit ungebunden Helfenden ermöglichen**

Selbsthilfe und Nachbarschaftshilfe äußert sich häufig als kurzfristiges, **spontanes, ungebundenes Engagement**. Spontanhelfende werden seitens der organisierten Bevölkerungsschutzes oft als Ressource für den Einsatz gesehen. Es gibt Konzepte, wie sie sich in die Organisation der Gefahrenabwehr einfügen können. Für diejenigen, die bereit sind, sich vorregistrieren zu lassen, also ihre Kompetenzen und zeitlichen Verfügbarkeiten mitzuteilen, werden zurzeit Apps und Portale entwickelt. Diese sollten verstärkt bekannt gemacht, weiterhin gepflegt und evaluiert werden.

Es wird in jeder Katastrophe auch Helfende geben, die nicht in den Einsatz eingebunden werden wollen oder können. Dieses Engagement und die Expertise dieser Menschen sollten in sich selbst wertgeschätzt werden! Um mit ungebunden bleibenden Helfenden zu kooperieren, bedarf es definierter Schnittstellen für **Informationsaustausch** und **Ansprechpersonen** in den BOS.

Die Erfahrungen der ungebundenen Helfenden sollten zudem verstärkt in die **Auswertung** von Krisenbewältigung einbezogen werden.

### **Fortlaufende Lagebilder und Prognosefähigkeit schaffen**

Um „vor die Lage kommen“ bedarf es eines Lagebilds, das nicht erst etabliert wird, wenn ein Ereignis bereits eingetreten ist. Ein **fortlaufendes, sektorenübergreifendes, interdisziplinäres Lagebild** wird im Moment noch nicht systematisch unter Einbindung aller Akteure geführt. Informationen sind häufig sektoral gebunden, Erkenntnisse für die Lagebewältigung werden nicht miteinander verknüpft. Zu den Möglichkeiten eines interdisziplinären Lagebilds, das unabhängig von konkreten Ereignissen geführt wird, hat das Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit jüngst ein Grünbuch vorgelegt. Das Gemeinsame Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz (GeKoB) und der Arbeitsbereich Kritische Infrastrukturen, erstellen bereits ein „Gemeinsames Lagebild Bevölkerungsschutz“, das vorrangig den Verwaltungen zugänglich ist.

**Prognosefähigkeit** ist ein zentraler Ansatz um, um schneller in die Reaktion zu kommen. Prognosefähigkeit setzt Wissen um Risiken und ein aktuelles Lagebild voraus. Dafür sollte eine strategische Vorausschau im Bevölkerungsschutz etabliert werden. Auf Bundesebene werden regelmäßig **Risikoanalysen** durchgeführt. Damit diese wirksamer in die Planung einfließen, sollten sie den Organisationen und Stellen des Bevölkerungsschutzes noch aktiver übermittelt und vermittelt werden. Es wäre zu begrüßen, wenn spezifische Risikoanalysen auch auf Ebene der Unteren Katastrophenschutzbehörden verpflichtend sind.

Für ein **Lageverständnis** braucht es mehr als Informationen im Lagebild. Es beruht auf zielgeleiteten Bewertungsprozessen. Die Etablierung eines übergreifenden Lagebilds muss deshalb verbunden werden mit **Ausbildung** der Entscheider:innen vor Ort, damit diese es im Krisenmanagement effektiv nutzen können. Soll ein geteiltes Lageverständnis zwischen verschiedenen Akteuren im Bevölkerungsschutz entwickelt werden, setzt es einen gemeinsamen Bezugsrahmen (*common ground*) voraus. Dafür sind gemeinsame **Übungen** ein bewährtes Mittel.

### **Krisenmanagement und Stabsarbeit stärken**

Krisenmanagement verlangt Wissen und Führungskompetenzen, die nicht qua Amt vorausgesetzt werden können. Krisenmanagement und insbesondere Stabsarbeit bedürfen daher einer fundierten, regelmäßig wiederholten **Ausbildung und Übung**. Diese ist nicht nur für die Mitglieder der (Krisen)Stäbe, sondern insbesondere auch für **Landrät:innen und Oberbürgermeister:innen** dringend angeraten.

Systematische **Einsatzevaluationen** erlauben eine kontinuierliche Weiterentwicklung und Verbesserung; dafür sind interne oder externe Personalressourcen nötig.

**Stäbe** unterschiedlichster Zuständigkeit und Ausprägung sind im öffentlichen und privaten Bereich ein **Führungsinstrument** zur Bewältigung außergewöhnlicher Ereignisse. Die jetzt schon große Bedeutung der Stabsarbeit für die Ereignisbewältigung wird perspektivisch noch zunehmen, die Anforderungen werden angesichts von Polykrisen steigen. Die **Rahmenbedingungen für Stabsarbeit** sind aktuell jedoch eher ungünstig: Stäbe sind häufig nicht ausreichend in Strukturen und Prozessen definiert, nicht adäquat ausgestattet, nicht ausgebildet und nicht geübt.

Daher bedarf Stabsarbeit einer **Weiterentwicklung** ihrer Strukturen und Prozesse sowie einer Ressourcenerhöhung. Dieses gilt bei aller Unterschiedlichkeit für Stäbe in Organisationen verschiedener Bereiche auf verschiedenen Ebenen und mit unterschiedlichen Aufgaben. Dabei müssen die Menschen im Mittelpunkt stehen. Die Arbeitsgruppe Stabsarbeit hat zu den nötigen Weiterentwicklungen 2022 ein Thesenpapier Stabsarbeit vorgelegt.

Ausgedehnte und langandauernde komplexe Krisen erfordern die **Zusammenarbeit** der Stäbe unterschiedlicher Organisationen und/oder Verwaltungseinheiten. Dafür ist das Verständnis von stabsmäßi-

ger Führung organisations- und länderübergreifend stärker als bisher zu vereinheitlichen. Hierbei sollten auch Verwaltungen und Unternehmen einbezogen werden können. Verbindliche, in der Praxis gelebte bundesweite **Standards** würden die Zusammenarbeit erheblich vereinfachen.

Bei Weiterentwicklungen, z. B. der bewährten FwDV 100, sollten internationale Standards berücksichtigt werden, um perspektivisch auch den Herausforderungen einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Stäben gewachsen zu sein. Auch sollte den besonderen Bedingungen und Anforderungen von Stäben in Verwaltungen, Unternehmen und ggf. der Bundeswehr Rechnung getragen werden.

Nicht jede Verwaltung hat die Ressourcen, einen angemessen ausgestatteten und geübten Führungs- oder Krisenstab vorzuhalten. Eine **mobile Führungsunterstützung** ist im Bereich der Führungsstäbe der Feuerwehren seit einiger Zeit verfügbar. Eine analoge **Mobile Unterstützungsgruppe Stabsarbeit** könnte für Verwaltungen hilfreich sein. Damit würde eine Professionalisierung der Stabsarbeit erreicht, während Ressourcen geschont werden.

### **Psychosoziales Krisenmanagement etablieren**

Psychosoziales Krisenmanagement umfasst verschiedene Themen aus dem Bereich „Mensch und Gesellschaft im Bevölkerungsschutz“. Die Bewältigungspotenziale und Unterstützungsbedarfe der betroffenen Bevölkerung(sgruppen), und auch der Akteure der Gefahrenabwehr als Teil der Bevölkerung stehen im Mittelpunkt. Handlungsfelder sind z. B. das Lagebild Bevölkerungsverhalten sowie die psychosoziale Notfallversorgung (PSNV).

Damit Bevölkerung im Mittelpunkt des Bevölkerungsschutzes steht, wird im Krisenmanagement bzw. in den Lagebildern der Stäbe nicht nur Wissen und Daten über Gefahren und Schadenslagen gebraucht. Eine Aufgabe des Krisenmanagements ist es, Wissen über verschiedene Bevölkerungsgruppen einzubeziehen, sowie lageabhängige Informationen über ihre Bedürfnisse und Resilienzpotenziale sowie ihr Handeln in das Lagebild zu integrieren. Ein Zugang dazu ist das **Lagebild Bevölkerungsverhalten**. Dieses kann in Führungsstäben ein oder mehrere Lagefelder umfassen; in Krisenstäben kann es als Fachlage Teil des Lagebilds bzw. -berichts sein. Besonders relevant scheint das Lagebild Bevölkerungsverhalten für komplexe, längerfristige Lagen. Das Lagebild Bevölkerungsverhalten wird in Praxis und Wissenschaft aktuell weiterentwickelt. Im BBK wird seit Januar 2022 anlassspezifisch eine „Fachlage Bevölkerungsverhalten“ erstellt und den Akteuren des Bevölkerungsschutzes zur Verfügung gestellt. Diese Ansätze sollten gestärkt werden. Zu klären ist auch, wie Daten die z.B. in Verwaltungen vorliegen, für das Krisenmanagement genutzt werden können.

Die **PSNV** für Betroffene (PSNV-B) und Einsatzkräfte (PSNV-E) ist in den vergangenen Jahren zunehmend etabliert und akzeptiert. Da zwischen verschiedenen Bundesländern Unterschiede bestehen, sollten Strukturen, Regelungen und Ausstattung weiterentwickelt werden. Die Vereinheitlichung der

Ausbildung und Ausstattung bleibt eine Aufgabe, ebenso wie die Stärkung der PSNV-E (für Einsatzkräfte) in den Strukturen vor Ort. Ein neuer Bereich ist **PSNV für Mitarbeitende (PSNV-M)**, die keine Einsatzkräfte sind, wie Mitglieder von Krisenstäben oder besonders geforderten Bereichen der jeweiligen Organisation. Erste Ansätze hierzu wurden in der Covid-19-Pandemie entwickelt.

Nicht jede Verwaltung oder Organisation kann und muss einen eigenständigen Bereich Psychosoziales Krisenmanagement haben. Wie für andere Themen bietet sich hier der Einsatz von Fachberater:innen an. Für den Bereich der PSNV ist diese Rolle bereits definiert und wird ausgebildet. Für die Aufgaben des psychosozialen Krisenmanagements über die PSNV hinaus sollte daher eine **Fachberatung Psychosoziales Krisenmanagements** etabliert werden.

### **Warnung der Bevölkerung als Kommunikationsprozess stärken**

Die technische Seite der Warnung wird zu Recht stark gefördert ausgebaut. Jedoch reichen verfügbare Warnmittel allein nicht aus: Wirksame Warnung bedarf der organisationalen Vorbereitung und Einbettung und der Handlungskompetenz bei den mit der Warnung beauftragten Personen. Es werden **Personal- und Zeitressourcen** benötigt sowie **Ausbildung der Warnenden** auf Basis vorhandener wissenschaftlicher Erkenntnisse. Da eine flächendeckende Ausbildung schwierig umzusetzen ist, sollte eine **Fachberatung Warnung** etabliert werden, die wie ein Hintergrunddienst im Ereignisfall von den warnenden Behörden angefordert werden kann; die Fachberater:innen sollten zentral (z. B. vom BBK) aus- und fortgebildet werden, um Aktualität und Einheitlichkeit des Wissens gewährleisten zu können.

Für die Weiterentwicklung von Warnprozessen sollte eine regelmäßige **systematische Evaluation** der Warntexte und -wirkungen angestrebt werden.

Die **Erreichbarkeit** aller vulnerablen Gruppen ist sicherzustellen. Dazu ist nach wie vor die Nutzung verschiedener Medien und Informationskanäle nötig. **Informationsbedürfnisse** verschiedener Bevölkerungsgruppen sind oft nur ansatzweise bekannt – wie beim Thema Lagebilder muss auch hier vor einer Krise Wissen über die Zielgruppen gewonnen werden; das Wissen aus dem (Verwaltungs-)Alltag sollte für Krisen nutzbar gemacht werden.

Auch wenn Warnung zunächst eine Kommunikation der Behörden an die Bevölkerung ist, sollte der Warnprozess als bidirektionaler Interaktionsprozess konzipiert werden: Um das Wissen der Bevölkerung über die aktuelle Lage einzubeziehen, sollten einfach zugängliche Möglichkeiten der **Informationsübermittlung** (z. B. von Bildern, Videos) an die Behörden geschaffen und bekannt gemacht werden.

### **Lernen aus und für Katastrophen und Krisen systematisieren**

Nach jeder Katastrophe werden **Lernprozesse und Veränderungen** angemahnt. Bislang sind Form und Tiefe der Auswertung unsystematisch. Der Weg von Erkenntnissen in die Umsetzung ist dem Engagement der Beteiligten und der politischen Gesamtlage überlassen und häufig sehr steinig. Systematische

Auswertungen von Einsätzen, die nicht auf Suche nach Schuldigen, sondern auf Lernprozesse zielt, braucht **Methodenkompetenz und Ressourcen**. Die Ergebnisse müssen von politisch Verantwortlichen gehört werden, dafür braucht es etablierte Formen. Auch und besonders erfolgreiches Krisenmanagement sollte zum Lernen anregen - *good practices* sollten über alle Ebenen des föderalen Systems hinweg identifiziert und in die je eigene Praxis übersetzt werden. Jährliche Berichte an die Öffentlichkeit aus allen föderalen Ebenen über den **Stand des Bevölkerungsschutzes** könnte Transparenz für die Bevölkerung schaffen.

Die Vorbereitung auf Aufgaben im Krisenmanagement erfolgt in Verwaltungen nicht systematisch und nicht verpflichtend. Nur sehr vereinzelt haben Hochschulen der Verwaltungen entsprechende Angebote. Die Kapazität der Bundesakademie für Bevölkerungsschutz und Zivile Verteidigung (BABZ) für Ausbildung und Übungen korrespondiert nicht mit der Menge der beteiligten Personen. In der Konsequenz erfolgt **die Ausbildung von Verantwortlichen und Krisenstäben** unregelmäßig, nach Finanzlage und politischer Prioritätensetzung. Hier ist dringend nachzusteuern. Mindeststandards für Stabsausbildungen sollten - möglichst in einem Konsensus-Prozess - formuliert werden.

### **Die Wissenschaft hörbar machen und auf Wissenschaft hören**

Zu etlichen Fragestellungen des Bevölkerungsschutzes, was Verhalten, Bedürfnissen und Resilienzpotenziale angeht, gibt es aus den Sozial- und Verhaltenswissenschaften hinreichend Evidenz. Diese für die Praxis verständlich zu formulieren und zu platzieren, ist Aufgabe der Wissenschaftler:innen. Hierfür stehen in den üblichen Strukturen der Projektförderung häufig nicht genügend Mittel zur Verfügung. Es bedarf dazu einer Förderung der **Wissenschaftskommunikation**.

Jenseits von einzelnen Ausschreibungen (wie bislang in der Sicherheitsforschung) sollte Forschung zum Bevölkerungsschutz in einem eigenen **Förderprogramm** verstetigt werden. Zudem sollten wissenschaftliche Erkenntnisse und Ergebnisse praxistauglich zugänglich gemacht werden, z. B. in digitalen Wissens-Plattformen.

Auf der Seite der Institutionen im Bevölkerungsschutz muss es geübte Praxis werden, wissenschaftliche Erkenntnisse auch zur Kenntnis zu nehmen und in Entscheidungsprozesse einfließen zu lassen. Dazu sollten **Transferstellen** in Behörden und Organisationen sowie in der Politik etabliert werden, die mit Personen mit wissenschaftlicher Ausbildung besetzt sind. Diese können vorhandene Studienergebnisse, *good practices* und bewährte Methoden identifizieren.

Eine fortlaufende **unabhängige wissenschaftliche Beratung** der politischen Entscheidungsträger:innen (wie sie im ZSKG vorgesehen ist), würde ermöglichen, Risiken und Handlungsoptionen unabhängig von tagesaktuellen Lagen zu berücksichtigen.