

## Zukunft des Bevölkerungsschutzes – Update statt Systemwechsel

Einordnung.....	2
Stärken des Bevölkerungsschutzes im föderalen System .....	3
Neue Leitgedanken für einen modernen Bevölkerungsschutz.....	4
Reformen im föderalen Zusammenspiel notwendig: Kooperationsgebot statt Kooperationsverbot.....	5
Umsetzung eines modernen Bevölkerungsschutzes von Verfassung bis Ressourcen – veränderte Zuständigkeiten .....	5
Föderale Strukturen stärken, Ressourcen schaffen und Länder befähigen.....	6
Das Fundament eines modernen Bevölkerungsschutzes ist eine resiliente Zivilgesellschaft.....	9
Moderner Bevölkerungsschutz hat die Grundpfeiler Informationen, Transparenz und Wissenschaft.....	10
Die europäische Dimension mitdenken .....	11
Schlussbemerkung .....	11

## Einordnung

Deutschland ist im Bevölkerungsschutz im internationalen Vergleich gut aufgestellt. Dass wir in der Lage sind, schnell und flexibel Ressourcen zu mobilisieren und bedarfsorientiert einzusetzen, haben wir nicht zuletzt in der Flüchtlingszuwanderung im Sommer 2015 oder dem Elbehochwasser 2013 gesehen.

Die COVID-19-Pandemie ist für dieses System eine besondere Herausforderung. Gleichzeitig sind langfristige Überlegungen und Einschätzungen zu neuen, hybriden Gefahrenlagen durch Cyberkriminalität und -angriffe, drohende Klimakatastrophen sowie zum Schutz kritischer Infrastrukturen oder – aktueller denn je – zu gesteuerten Desinformationskampagnen notwendig. Für nationale Krisenereignisse leitet uns: Statt ad-hoc neue Strukturen zu schaffen, müssen wir uns auf das konzentrieren, was in den vergangenen Jahrzehnten und Jahren im Rahmen von Vorsorgemaßnahmen ausgebaut wurde, dieses einsetzen und entsprechend fortentwickeln.

Zugleich ist zu erkennen, dass in weiten Teilen staatlicher Tätigkeit eine starke Ökonomisierung stattgefunden hat. Damit wurden der staatlichen Handlungs- und Reaktionsfähigkeit enge Grenzen gesteckt. Jahrzehntelanger Personalabbau auf allen Ebenen und der Rückgang staatlicher Investitionstätigkeit haben sich auch im Bevölkerungsschutz niedergeschlagen. Anzuerkennen ist, dass ein Umdenken in Verbindung mit einer verstärkten Investitionstätigkeit stattgefunden hat. So wurde seit 2016 das Personal in den Sicherheitsbehörden massiv ausgebaut – allein die Bundespolizei erhielt in den vergangenen fünf Jahren knapp 10.000 neue Stellen. Für die Feuerwehren wurde ein 100 Mio. Euro schweres Fahrzeugersatzprogramm des Bundes geschaffen und die hauptamtliche Betreuung der Ehrenamtlichen beim Technischen Hilfswerk (THW) deutlich ausgebaut. Dies ist jedoch nur ein Anfang. Auch im Falle nicht ausgeglichener öffentlicher Haushalte darf auf keinen Fall die Investitionstätigkeit im Bereich des Bevölkerungsschutzes und der Katastrophenvorsorge zurückgefahren werden.

In der aktuellen COVID-19-Lage stellen wir fest, dass beispielsweise Depotstrukturen des Bundes und der Länder nicht ausreichen, um auf eine Pandemie von nationalem Ausmaß zu reagieren. Beschaffungen finden verzögert statt, Produktionsstätten und Bevorratung sind nicht immer national beeinflussbar. Es ist ein wichtiger Schritt, dass die anerkannten Hilfs- und Rettungsverbände im Bevölkerungsschutz aktuell über das Programm Nationales Krisenmanagement mehr als 60 Mio. Euro zum Aufbau einer nationalen Reserve für Krisenfälle erhalten.

Die Pandemie ist dabei ein Sonderfall im Bevölkerungsschutz. Sie entwickelt sich zunächst langsamer und leiser als Waldbrände oder Hochwasser. Zudem wird sie sich langfristig auf das Verhalten der Bevölkerung auswirken. Daher spielen sozio-ökonomische und psychologische Kriterien sowie schwerpunktmäßig Gesundheitsschutzfragen eine größere Rolle. Gleichzeitig stehen horizontale und vertikale Zuständigkeiten und Entscheidungsstrukturen auf dem Prüfstand. Die COVID-19-Pandemie zeigt Stärken und Grenzen des Bevölkerungsschutzsystems in Deutschland auf. Aus dieser besonderen Krisenlage und mit Blick auf andere vielfältige Herausforderungen lassen sich allgemeine Schlüsse für den Bevölkerungsschutz ziehen.

Dabei ist es entscheidend, vorweg die Begrifflichkeiten zum weiteren Verständnis abzugleichen. Die beschriebenen Ereignisse sind zunächst immer Fachlagen, die nicht in jedem Fall mit Katastrophen und nationalen Krisen gleichzusetzen sind, aber zu diesen erwachsen können. Mitunter muss ihnen aber mit einem übergreifenden Krisenmanagement begegnet werden, wenn ressortspezifische Gegenmaßnahmen nicht ausreichend sind. Dabei konzentrieren wir uns in diesem Papier auf die Gesamtheit des Bevölkerungsschutzsystems, der alle Einrichtungen und Maßnahmen des Katastrophen- und Zivilschutzes inkludiert und als horizontale wie vertikale Querschnittsaufgabe begriffen wird. Hierrüber werden alle Bereiche der zivilen Sicherheitsvorsorge für die Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen gefasst. Für den Katastrophenschutz sind nach derzeit geltender Rechtslage gem. Art. 30 und 70 GG die Länder ausschließlich zuständig, während der Bund nach Art. 73 für den Zivilschutz im Verteidigungs- und Spannungsfall verantwortlich ist.

## Stärken des Bevölkerungsschutzes im föderalen System

Die föderale Architektur trägt maßgeblich zum Funktionieren des Bevölkerungsschutzes in Deutschland bei und ist – anders als vielfach kolportiert – eine Stärke.

Erstens: Sie erleichtert die Einbindung von Ehrenamtlichen. Auf kommunaler Ebene beispielsweise in Form freiwilliger Feuerwehren, aber auch durch Organisationseinheiten des Bundes mit ihren regionalen und lokalen Strukturen. Sämtliche staatliche Ebenen können und leisten nach Auftrag und Rechtslage ihren Beitrag in einem geübten Zusammenspiel. So sind allein beim Bundesamt des Technischen Hilfswerks über 80.000 freiwillige Helferinnen und Helfer in 668 regionalen Ortsverbänden organisiert. Hinzu treten zahlreiche Hilfsorganisationen des Katastrophenschutzes von Feuerwehren mit ihren ca. 1 Millionen in Feuerwehren ehrenamtlich aktiven Männern und Frauen bis hin zu Hilfs- und Rettungsdiensten. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) verzeichnet daher in diesem wichtigsten und stabilsten Tragpfeiler in der Architektur des Bevölkerungsschutzes rund 1,8 Millionen ehrenamtliche Helferinnen und Helfer, die in Deutschland für die Hilfe im Katastrophenschutz ausgebildet und vor allem auf kommunaler Ebene tätig sind. Unerlässlich sind in diesem Zusammenhang auch die zahlreichen ReservistInnen der Bundeswehr, die u. a. als Verbindungsglied zu unseren Landkreisen und Kommunen ständig bereitstehen.

Zweitens: Sie ermöglicht eine bedarfsorientierte Anordnung von Maßnahmen und Ressourcen. Kommunen, Kreise und Städte wissen am besten, welche Kapazitäten wann und wo benötigt werden. Zudem haben sie in Verbindung mit den Bundesländern ortsspezifische Kenntnisse und kennen lokale Behördenstrukturen, die in Krisensituationen unerlässlich sind. Die sofortige Entscheidung der norddeutschen Bundesländer im Frühjahr 2020, Strände und Halligen zu schließen, war beispielsweise vorrausschauend und hat maßgeblich zur Verhinderung einer weiteren Ausbreitung der Pandemie beigetragen.

Drittens: Gemeinden, Städte und Kreise können der Bevölkerung Schutz- und Warnhinweise besser lokal abgestimmt kommunizieren als Bundesbehörden. Sie sind die bürgernächste Stufe im föderalen Staatsaufbau. Dennoch dürfen Bundes- und Landesebene auf eigene, leitende Kommunikation nicht verzichten.

Die Architektur im Bevölkerungsschutz in Deutschland ist ein Zusammenspiel aus zentraler fachlicher Beratung und dezentraler Vorsorge und Implementierung. Dies ermöglicht einen funktionsfähigen Katastrophenschutz der Bevölkerung. Ein Netz aus Bundesbehörden, wie das Robert-Koch-Institut, das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik oder das Bundesamt für Risikobewertung stellt wertvolle Expertise in ihren jeweiligen Fachbereichen bereit. Dies bildet die Grundlage für informiertes Handeln in den Regionen. Es wäre nicht effizient und auch kaum möglich, parallele Strukturen regional oder lokal aufzubauen.

Damit dieses System jedoch effektiv funktioniert, ist eine ständige Rückkoppelung zwischen Bund, Ländern und Kommunen notwendig. Hier werden Defizite sichtbar: Die Katastrophenschutzplanung der Länder ist teilweise veraltet und unvollständig. So stammten die Influenzapandemiepläne der Länder größtenteils aus der Mitte der 2000er Jahre. Um in der Praxis tatsächlichen Nutzen zu erzeugen, müssen Katastrophenschutzpläne hinreichend operationalisiert, differenziert und spezifisch sein. Es ist zudem nicht hinnehmbar, dass in Deutschland unterschiedliche qualitative Standards der Katastrophenvorsorge existieren.

Die Beteiligung einer Vielzahl von Akteuren an Beratungs- und Entscheidungsgremien kann zudem zu Entscheidungsträgheit und widersprüchlichem Kommunikationsverhalten führen. Daher ergeben sich neue Anforderungen an die regelmäßig durchgeführten Schutzübungen und die Schaffung dauerhafter, nicht ad hoc geplanter Kommunikations- und Verantwortlichkeitsstrukturen – über alle Ebenen und Zuständigkeiten hinweg. An einer intensiven Kommunikation zwischen Bund, Ländern, Kommunen und Beteiligten kommt man in keiner Krise und für eine effektive Vorsorge nicht vorbei. Ein positives Beispiel ist

hierbei sicherlich das in 2020 von Bund und Ländern implementierte Kleeblatt-Konzept, welches die länderübergreifende Verlegung und den Transport von Patienten regelte.

Insbesondere die Länder sind gefordert, ihre Kommunen eng, aber partizipativ zu beteiligen. Leitungs- und Krisenstäbe bieten schon jetzt gute Ansatzpunkte und sind geübte Praxis. Darüber hinaus braucht es in allen Gliederungen des politischen und administrativen Gefüges eine offene Fehlerkultur. Mängel oder Probleme müssen kommuniziert und dann behoben werden. Das Verschweigen von Fehlern führt langfristig zu einem Vertrauensverlust innerhalb der Bevölkerung. Im Falle neuer Herausforderungen sind Fehlschläge und veränderte Einschätzungen erwartbar und wenig überraschend. Ein transparenter Umgang damit ist unerlässlich.

## Neue Leitgedanken für einen modernen Bevölkerungsschutz

Ein moderner Bevölkerungsschutz zeichnet sich durch informiertes, flexibles und zügiges Handeln sowie einen starken, vorsorgenden Staat aus. In der Konsequenz ist die Unterscheidung von Zivil- und Katastrophenschutz in Friedenszeiten überholt. Gemäß Artikel 73 Grundgesetz hat der Bund die Aufgabe, die Bevölkerung vor Gefahren in Kriegszeiten zu schützen („Zivilschutz“). Die Länder sind für den Schutz vor Katastrophen und Unglücken in Friedenszeiten zuständig („Katastrophenschutz“). Aktuell kommen dem Bund daher im Katastrophenfall<sup>1</sup> in Friedenszeiten keine unmittelbaren Aufgaben zu. Allerdings stellen mittlerweile eine Vielzahl von Akteuren vor allem in Feldern der Cyberattacken, Desinformation und Terrorismus auch in Friedenszeiten erhebliche Bedrohungen dar, die schnell weite Teile oder das gesamte Bundesgebiet betreffen können (Stromausfall, Störung der Telekommunikationsnetze, Wasserversorgung, Sabotage und weiteres). Darüber hinaus regelt der Bund in verschiedenen Gesetzen und Verordnungen den Schutz kritischer Infrastrukturen, die essentiell für den Bevölkerungsschutz sind – auch in Friedenszeiten.

Im Rahmen der Amtshilfe kann der Bund durch das Amtshilfeverfahren gemäß Art. 35 Abs. 2 Satz 2 bei regionalen Katastrophennotständen durch die Länder angefordert werden. Bei überregionalen Katastrophennotständen gemäß Art. 35 Abs. 3 kann der Bund tätig werden, wenn eine Gefahr durch die Länder nicht wirkungsvoll bekämpft werden kann. Der Bundesregierung kommt dabei eine begrenzte Weisungs- und Einsatzbefugnis zu. Das bedeutet, dass über den Zivilschutzauftrag hinausgehende Regelungen, die der Planung, Vorbereitung und Koordinierung der Katastrophenhilfe des Bundes dienen, sich auf eine ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz kraft Natur der Sache stützen können. Die hierdurch geschaffenen Einrichtungen des Bundes, wie zum Beispiel das BBK, können vom Bund und den Ländern im Rahmen der einfachen Amtshilfe i. S. v. Art. 35 Abs. 1 GG jederzeit nutzbar gemacht werden. Daraus ist jedoch keine generelle Steuerungskompetenz des Bundes bei länderübergreifenden Katastrophenfällen abzuleiten.

Um genau solche umfassenden Krisenlagen muss es bei einer Weiterentwicklung des Bevölkerungsschutzsystems gehen. Hier fehlt es dem Bund an Steuerungskraft und Entscheidungsbefugnissen. Die als „integriertes Hilffssystem“ konzipierte Architektur führt zu Parallelstrukturen, Reibungsverlusten und ist wenig flexibel einsetzbar. Dies zeigt sich mitunter an der Bereitstellung von Ressourcen und Logistik durch Bund und Länder, die gerade in zeitkritischen Lagen besser ineinandergreifen muss. Die Anforderungen innerhalb eines komplexen Steuerungsgebildes treffen die Ebenen Bund und Länder gleichermaßen. Sie tragen eine gemeinsame Verantwortung.

Im Ernstfall werden Regelungslücken und unterschiedliche Regelungsstandards in den Bundesländern sichtbar. Während der Bund im Verteidigungsfall zentral agieren kann, sind seine Einfluss- und

---

<sup>1</sup> Eine Katastrophe lässt sich als Geschehen definieren, bei dem Leben oder Gesundheit einer Vielzahl von Menschen oder die natürlichen Lebensgrundlagen oder bedeutende Sachwerte in so ungewöhnlichem Ausmaß gefährdet oder geschädigt werden, dass die Gefahr nur abgewehrt oder die Störung nur unterbunden und beseitigt werden kann, wenn die im Katastrophenschutz mitwirkenden Behörden, Organisationen und Einrichtungen unter einheitlicher Führung und Leitung durch die Katastrophenschutzbehörde zur Gefahrenabwehr tätig werden (vgl. Glossar des BBK).

Entscheidungsmöglichkeiten im Bevölkerungsschutz in Friedenszeiten eng begrenzt und jenseits der Verfassungsgrenzen der Amtshilfe nach Art. 35 GG in der Regel ausgeschlossen. Der Katastrophenschutz und die Gefahrenabwehr verbleiben im föderalen Zusammenspiel bei den Ländern, im Anforderungsfall ergänzt um den Bund. Die Grenzen dieser Struktur werden auch aktuell erkennbar.

## **Reformen im föderalen Zusammenspiel notwendig: Kooperationsgebot statt Kooperationsverbot**

Dafür müssen wir uns von der Idee des Kooperationsverbots beim Katastrophenschutz verabschieden und zu einem Kooperationsgebot kommen – anknüpfend und in Verbindung mit dem Verfassungsgrundsatz der Bundestreue zwischen Ländern und Bund. Das Kooperationsgebot betrifft nicht nur die Vorsorge und strategische sowie logistische Planung von Katastrophenlagen, sondern auch die Verteilung von Ressourcen, Übermittlung von Daten und das Teilen von Erkenntnissen im Ernstfall bis hin zur grundlegenden Koordination. Die zentrale, fachliche Beratung durch Bundesbehörden ist nur so effektiv, wie die Katastrophenplanung und -institutionen der Länder einsatzbereit gehalten und angemessene Vorsorgeleistungen getroffen werden. Die Länder müssen ihrer Verantwortung gerecht und notfalls auch stärker in die Pflicht genommen werden. Der Erkenntnisgewinn von Übungen und Planungen muss konsequenter in Vorsorge- und Einsatzplanungen umgesetzt werden.

Grundlegend für einen modernen Bevölkerungsschutz ist der Leitgedanke eines starken, vorsorgenden Staates auf allen Ebenen: Bund, Länder und Kommunen sind gemeinsam gefragt. Dem Bund kommt die Pflicht zu, die Länder bei der Aufgabenwahrnehmung zu unterstützen, im Zweifel zu koordinieren und eigene Fähigkeiten aufzubauen, die sinnvollerweise nicht bei den Ländern verortet werden sollten. Doch ein starker Staat bedeutet nicht zwangsläufig einen zentralstaatlichen Bevölkerungsschutz. Vielmehr ist Aufgabe des Staates, Rahmenbedingungen zu schaffen, die die Länder bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unterstützen, von Vorsorge- und Vorbereitungsmaßnahmen bis hin zur Bereitstellung von Ressourcen im Ernstfall. Es geht nicht darum, Entscheidungen konsequent beim Bund zu zentralisieren. Vielmehr gilt es, Koordinationsstrukturen horizontal wie vertikal klarer zu fassen und zentrale Steuerung innerhalb des komplexen bundesstaatlichen Gefüges nach Notwendigkeit zu ermöglichen.

Daher ist es an der Zeit, das BBK weiter zu stärken. Nach seiner Gründung am 1. Mai 2004 durch den damaligen Bundesinnenminister Otto Schily müssen wir nun, mehr als 15 Jahre später, die Arbeit und Funktionslogik des BBK evaluieren und entsprechende Konsequenzen ziehen. Otto Schilys damalige Forderung einer Verfassungsänderung, wonach dem Bund bei nationalen Gefahrenlagen koordinierende und unterstützende Maßnahmen zugesprochen würden, scheiterte vor allem am Widerstand der damaligen Opposition. Die Debatte ist vor dem Hintergrund der aktuellen Krisenlage durch die Pandemie aber auch im Hinblick auf zukünftige hybride Herausforderungen nationalen Ausmaßes dringend neu zu führen.

## **Umsetzung eines modernen Bevölkerungsschutzes von Verfassung bis Ressourcen – veränderte Zuständigkeiten**

Ziel ist es, dem Bund mehr Handlungsspielraum zu ermöglichen, Finanzierungspflichten zu sichern, das BBK zu stärken und gleichzeitig den Ländern ihren benötigten Spielraum zu garantieren. Für einen modernen Bevölkerungsschutz bedarf es dazu rechtlicher Anpassungen auf Ebene des Bundes und der Länder. Eine Ausweitung der Kompetenzen des Bundes durch die Verortung des Katastrophenschutzes im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung (Artikel 74 Grundgesetz) könnte hier Abhilfe schaffen.

Im konkreten Fall könnte das bedeuten: Wenn mehrere Bundesländer, die von einer Katastrophenlage betroffen und nicht mehr in der Lage sind, diese Krise selbstständig zu lösen, eine bundeseinheitliche Vorgehensweise für am effektivsten erachten oder sich darin uneinig sind, werden ihre Kompetenzen im

Bereich Katastrophenschutz auf die Bundesebene übertragen. Wenn eine Katastrophenlage das gesamte Bundesgebiet betrifft, wäre die führende Rolle des Bundes konsequenterweise ebenso geboten. Die Hürden dafür könnten durch einen Antrag der Bundesregierung an den Bundestag unter Zustimmung des Bundesrates deutlich höher gesteckt werden als in Fragen der Amtshilfe nach Art. 35 GG Abs. 2 Satz 2 sowie Art. 35 Abs. 3.

Darüber hinaus braucht es in Anlehnung an die aktuellen Herausforderungen eine bundesweit einheitliche Herangehensweise zum Umgang mit den verschiedenen Bereichen des öffentlichen Lebens, wie etwa für Veranstaltungen und Zusammenkünfte, Bildungs- und Kultureinrichtungen, den Schutz von Kulturgütern, Betriebe oder Handel. Ähnlich zum Infektionsschutzgesetz werden klare Vorgaben für Krisenlagen im Rahmen des Bevölkerungsschutzes benötigt, die effektives Vorgehen rechtssicher ermöglichen.

Gleiches gilt für Koordinierungsstrukturen, die hohe Anforderungen an Entscheidungen und Transparenz erfüllen. Dies ist zur Aufrechterhaltung von Regierungsfähigkeit auf den Ebenen des Bundes und der Länder genauso notwendig wie für die effektive Umsetzung von Bevölkerungsschutzmaßnahmen. Ad hoc Koordinierungsstrukturen, wie etwa die aktuell sehr regelmäßige Besprechung der Bundeskanzlerin mit den RegierungschefInnen der Länder zur Covid-19-Pandemie, sollten durch eine festgelegte Organisationsarchitektur ersetzt werden, die einen verwaltungsmäßig klar abgegrenzten Unterbau beinhaltet. Dies kann genauso dazu genutzt werden, die horizontale Steuerung und Koordination innerhalb der Bundesregierung klar zu regeln. Das BBK sollte hierbei eine besondere Position innerhalb der staatlichen Sicherheitsstrukturen für übergeordnete und nationale Katastrophen einnehmen.

Aus dem Blickwinkel des Bevölkerungsschutzes stellt sich die Frage nach der Kompetenzzuordnung zwischen Bund und Ländern als auch nach Verbesserungen und Vereinheitlichungen von Kommunikation und Austausch sowie Koordination und Finanzierung. Ziel ist dabei keine umfassende Kompetenzneuverteilung, sondern die Stärkung des gesamten Systems.

## **Föderale Strukturen stärken, Ressourcen schaffen und Länder befähigen**

Die Aufwertung des Bundes im Katastrophenschutz auch in Friedenszeiten bietet die Grundlage für einen verbesserten und modernen Bevölkerungsschutz. Zugleich würden vorhandene Strukturen besser eingegliedert und Fähigkeiten besser genutzt.

### **Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe als Sicherheitsbehörde**

Als zentrale Bundesbehörde im Bereich des Bevölkerungsschutzes sollte das BBK zu einer echten Sicherheitsbehörde ausgebaut werden. Damit wird der Informationsfluss zum BBK verbessert und es hilft dem BBK beim Aufbau und der Aufrechterhaltung des gemeinsamen Melde- und Lagezentrums. Mit einem Zuwachs an Aufgaben für das BBK muss entsprechend der zur Verfügung stehenden Mittel eine Stärkung des BBK einhergehen sowie eine enge Einbindung in die staatliche Sicherheitsarchitektur. Um die Koordination und den Informationsaustausch mit den Ländern zu verbessern, sollte das BBK durch Verbindungsbeamte in den Staats- und Senatskanzleien vertreten sein.

### **Stärkung der Prognosefähigkeit im Bevölkerungsschutz**

Die unter Federführung des BBK angefertigten Risikoanalysen sowie ressort- und länderübergreifenden Krisenmanagementübungen (LÜKEX) liefern wertvolle Erkenntnisse in Bezug auf unterschiedliche Gefährdungslagen. Zukünftig sollten sie auch stärker die Kombination von Krisenszenarien berücksichtigen. Im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung sollten die Länder, ebenso wie die Ressorts der Bundesregierung, verpflichtet werden, an Risikoanalysen und LÜKEX-Übungen teilzunehmen und diese auszuwerten. Dazu gehört auch, dass das BBK die Umsetzung der

Erkenntnisse aus Risikoanalysen und LÜKEX-Übungen überwacht. Dies ist verbunden mit einer stärkeren Diskussion der gewonnenen Erkenntnisse im Bundestag und in der Bundesregierung. Das BBK muss zusätzlich die Möglichkeit erhalten, die Umsetzung der in der „Konzeption Zivile Verteidigung“ getroffenen Vorgaben, insbesondere in Bezug auf die Ausarbeitung von Rahmenkonzepten und Folgearbeiten, auf Landesebene zu monitoren und auf Lücken aufmerksam zu machen. In der Konsequenz müssen die Länder verpflichtet werden, ihre Katastrophenschutzpläne regelmäßig auf den Prüfstand zu stellen und gegebenenfalls notwendige Anpassungen vorzunehmen. Dabei sind die Kommunen mit einzubeziehen.

### **Verbesserte strategische Bevorratung – Verstärkter Einsatz des BBK**

Wie zentral eine angemessene Bevorratung in nationalen Krisen ist, wird im Rahmen der COVID-19-Pandemie deutlich. Der Aufbau und die Aufrechterhaltung von zentralen Depotstrukturen sind daher genauso im Bevölkerungsschutz geboten. Es sollten zudem Depotstrukturen für die Versorgung von fünf bis acht Millionen Bürgerinnen und Bürger aufgebaut werden – verteilt auf die Länder und abgestimmt mit ihren eigenen und den generellen sektoralen Vorhalteverpflichtungen. Diese 10 bis 16 Hauptdepots müssen einen Grundstock an Versorgungsmaterial enthalten, der konstant aktualisiert wird. Zudem sollte es analog zur Spezialisierung von Einheiten des Brand- und Katastrophenschutzes bestimmte Schwerpunktdepots geben. Das Anlegen von Schwerpunktdepots muss regionale Unterschiede und die Bevölkerungsdichte berücksichtigen. Schwerpunktdepots zum Schutz vor atomaren, biologischen und chemischen Gefahren sind in der Nähe von Industrie-Regionen und zum Hochwasserschutz in der Nähe von Gewässern geboten. Das BBK besitzt die notwendige Expertise und Ressourcen, diese Strukturen anzulegen. Dabei sollten auch die Kapazitäten des Europäischen Katastrophenschutzpools bzw. der deutschen Beiträge berücksichtigt werden. Die Verteilung sollte vom Technischen Hilfswerk organisiert werden, da es über die benötigten Liegenschaften und Logistik in ihren acht Landesverbänden verfügt. Die Einrichtung und Aufrechterhaltung dieser Depots sind aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren. Im Haushalt 2021 wurden bisher 42 Mio. Euro für die Einrichtung von vier großen Logistikzentren beim THW bereitgestellt. Ein zentrales Logistikunterstützungszentrum beim BBK, in dem regionale Bedarfe zu einem Gesamtlagebild gebündelt und über die Vergabe entschieden wird, sollte die Verteilung unterstützen.

Neben Pandemien können auch Naturgefahren, technische Katastrophen und hybride Gefahren die Daseinsfürsorge gefährden. Entsprechende medizinische Schutzausstattungen für das Gesundheitssystem und die gesamte Bevölkerung sollten vorgehalten werden. Darüber hinaus ist die ergänzende Bevorratung von Betreuungs- und Unterbringungsausstattungen für eine evakuierte Bevölkerung notwendig. Zudem sind Vorhaltungen an Zivilschutz- und Katastrophenschutzausstattung, wie Trinkwasseraufbereitungsanlagen, Brückenbaumaterial und Kapazitäten zur Kraftstoffverteilung erforderlich. Weitere Maßnahmen zur Bevorratung sind mit dem aktuell geförderten Programm Nationales Krisenmanagement (Labor 5000) sinnvoll abzugleichen und entsprechend mit den beteiligten Hilfs- und Rettungsverbänden zu koordinieren.

Denkbar wäre auch ergänzend eine Lieferung von Materialien an die Länder analog zu den Beschaffungsverfahren für Fahrzeuge des erweiterten Katastrophenschutzes – zentral koordiniert durch das BBK. Diese stellt der Bund den Ländern über sein bereits deutlich aufgestocktes Fahrzeugbeschaffungsprogramm zur Verfügung.

### **Beschaffung: Effiziente Strukturen statt Doppelstrukturen**

Es ist zudem geboten, die Beschaffung von Schutz- und Versorgungsmaterial zentral zu organisieren. Beispielsweise zeigte die Beschaffung von medizinischem Material im Rahmen der COVID-19-Pandemie auf, dass unterschiedliche staatliche Einheiten in unterschiedlicher Schnelligkeit agieren. Es bedarf eines zentralen, durch das BBK organisierten, vorausschauenden

Beschaffungsvorgangs, der zivile Ressourcen schnell und unbürokratisch bereitstellen kann. Hier sind Erkenntnisse aus der COVID-19-Pandemie für die Vorbereitung auf zukünftige Krisenlagen entscheidend. Zum Beispiel wurde deutlich, dass nicht alle Kommunen gleichermaßen auf den Ernstfall vorbereitet waren und ausreichend Personal vorhielten. Hier könnten verpflichtende Vorgaben auf Bundes- bzw. Landesebene notwendig werden.

### **Gesamtstaatliches Lagebild aufwerten**

Zur Verbesserung der Prognosefähigkeit und Erfassung kritischer Lagen bedarf es einheitlicher Melderichtlinien in Verbindung mit der Erstellung eines gesamtstaatlichen Lagebildes. Dies muss auch eine Meldeverpflichtung außerhalb des Verteidigungsfalls umfassen. Neben Informationen zur Lageentwicklung müssen auch Daten über materielle und personelle Ressourcen davon erfasst sein. Das gemeinsame Melde- und Lagezentrum im BBK hat die Möglichkeit, diese Informationen zusammenzutragen. Darin einfließen müssen auch Informationen, die durch die Bundeswehr, das Technische Hilfswerk und Bundesministerien gesammelt wurden. Bei der Erstellung des Lagebildes und der Koordination von Notfallmaßnahmen ist eine enge Rücksprache mit dem Europäischen Zentrum für die Koordination von Notfallmaßnahmen (ERCC) zu halten. Das BBK sollte dazu entsprechende Indikatoren und Kriterien entwickeln.

### **Vorsorge für radiologische Notfälle als ressortübergreifende Aufgabe und auch nach dem deutschen Atomausstieg erhalten**

Die nukleare Katastrophe in Fukushima vor zehn Jahren hat auf eindringliche Weise deutlich gemacht, dass der radiologische Notfallschutz ein elementarer Bestandteil staatlicher Sicherheitsarchitektur sein muss, um auf Gefahren, die aus nuklearen Unfällen oder anderen radiologischen Notfällen resultieren können, schnell, kompetent und zielgerichtet reagieren zu können. Durch den deutschen Atomausstieg hat der Notfallschutz nicht an Relevanz verloren, denn in der Nähe und weltweit existieren weiterhin zahlreiche Atomkraftwerke. Auch beabsichtigen Nachbarstaaten Atomkraftwerke zu errichten. Das deutsche Notfallschutzmanagementsystem kann nur in enger Zusammenarbeit der zuständigen Behörden und den Ländern dazu sprech- und handlungsfähig bleiben. Hierfür sind der Erhalt und Ausbau der erforderlichen Kompetenzen und Ressourcen bei Bund und Ländern langfristig unbedingt erforderlich. Im Rahmen von Artikel 73 Abs. 1 Nr. 14 GG kommt dem Bund hier die ausschließliche Kompetenz zu, um im Bereich der Kernenergie vor Gefahren zu schützen.

Es gilt für den Notfall ein engmaschiges Netz aus Risikoabschätzungen, Schutzstrategien und Vorsorge sowie angemessenen Reaktionen in Verbindung mit einer transparenten Informationspolitik zu stricken. Nach Anpassungen im Strahlenschutzgesetz von 2017 sollen die allgemeinen und besonderen Notfallpläne von Bund und Ländern die Grundlage dafür bilden. Darin sind unter anderem die bei radiologischen Notfällen in den verschiedenen Bereichen des Bevölkerungsschutzes ggf. erforderlichen Maßnahmen, z.B. Dosis- und Kontaminationswerte, festzulegen, die von den zuständigen Behörden von Bund und Ländern künftig als einheitliche radiologische Kriterien für die Angemessenheit von Schutzmaßnahmen zu beachten sind. Parallel zum Bundesumweltministerium, welches für die Erarbeitung des allgemeinen Notfallplans zuständig ist, sollten alle anderen Ressorts im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit unverzüglich die Entwürfe der besonderen Notfallpläne erarbeiten. Alle Planungen des Bundes sind möglichst bald, spätestens aber bis zum Ende der 20. Legislaturperiode, von der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats zu beschließen.

Das einheitliche Radiologische Lagebild (RLB), wie es im BMU erstellt wird, muss zusätzlich als Grundlage für die Koordination der Notfallreaktionen von Bund und Ländern dienen und bei Entscheidungen über Schutzmaßnahmen beachtet werden. Das RLB enthält eine Aufbereitung aller



relevanten Informationen, Prognosen zur Lageentwicklung und eine Darstellung der im Bundesgebiet erfüllten radiologischen Kriterien für Schutzmaßnahmen.

## Das Fundament eines modernen Bevölkerungsschutzes ist eine resiliente Zivilgesellschaft

Der Zivil- und Katastrophenschutz wird in Deutschland maßgeblich durch Ehrenamtliche getragen. Dies zeigt sich durch das Engagement von Bürgerinnen und Bürgern im Ernstfall und die Bereitschaft der gesamten Bevölkerung, im Katastrophenfall konstruktiv und konsequent mitzuwirken. Während sich viele tausend Ehrenamtliche langfristig und umfassend bei THW, Feuerwehren, Deutschem Roten Kreuz, DLRG, dem Malteser Hilfsdienst, Johanniter-Unfall-Hilfe oder beim ASB engagieren, ist das für andere Bürgerinnen und Bürger aufgrund beruflicher, familiärer oder anderer Verpflichtungen nicht möglich. Auch für diese Personen sollte es in Ergänzung der Katastrophenhelfer bei den Blaulichtorganisationen leicht zugängliche, zusätzliche Möglichkeiten des Engagements als sogenannte „Krisen- und PräventionshelferIn“ geben. Die Länder haben dafür Sorge zu tragen, dass die administrativen Kosten der Hilfsorganisationen dabei geringgehalten werden.

### Krisen- und PräventionshelferInnen ausbilden – Strategische Reserve schaffen

Die Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ) beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe ist die einzige zentrale Bildungseinrichtung in Deutschland, an der Krisenmanagement in Deutschland gelehrt wird. Sie muss ein niedrigschwelliges Angebot schaffen, *Krisen- und PräventionshelferInnen* auszubilden. Das AKNZ entwirft dabei ein einheitliches Curriculum, basierend auf Blended-Learning Einheiten. Die Hilfsorganisationen vor Ort ergänzen das Programm durch die Durchführung eines Praxiswochenendes, welches verbindlicher Teil der Ausbildung ist. Die *Krisen- und PräventionshelferInnen* haben die Wahl, bei welcher Hilfsorganisation, sie ihr Praxiswochenende absolvieren möchten. So könnten in wenigen Jahren, zehntausende PräventionshelferInnen auf Krisen lokal vorbereitet werden. Diese würden die Arbeit der ehrenamtlich Tätigen im THW sowie der Ehrenamtlichen in den Feuerwehren, Rettungs- und Hilfsdiensten sinnvoll ergänzen und verstärken. Zugleich wäre es eine weitere Möglichkeit, Freiwillige für das Ehrenamt zugewinnen. Das BBK schafft dafür Strukturen zur Bereithaltung und spontanen Aktivierung von PräventionshelferInnen und weiteren SpontanhelferInnen.

### E-Learning auch im Bevölkerungs- und Katastrophenschutz weit öffnen

Moderne Formen des digitalen Lernens erleichtert es Personen, sich entsprechend des eigenen Zeitbudgets weiterzubilden. Das BBK kann als die zentrale Fachbehörde für Katastrophenprävention digitale Tools für die Weiterbildung als PräventionshelferIn entwerfen. Diese digitalen Lerneinheiten ergänzen und vertiefen die Inhalte der Wochenendseminare an der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (*Blended Learning*). Sie können außerdem den Zugang zu Themen des Katastrophenschutzes für breite Bevölkerungsgruppen erleichtern.

### Vorsorge stärken und Wissen in Bevölkerung aufbauen

Zusätzlich dazu sollten Erste-Hilfe-Kurse und Kurse für die Ausbildung als RettungsschwimmerIn deutlich ausgebaut und Menschen ermuntert werden, in regelmäßiger Folge daran teilzunehmen. Zu oft wird ein Erste-Hilfe-Kurs einmal beim Führerscheinerwerb abgelegt, ohne das Wissen wieder aufzufrischen. ArbeitgeberInnen könnten dies durch die Freistellung während der Arbeitszeit unterstützen. Auch hier ist der Einsatz digitaler Lernformen zu berücksichtigen.

### Anerkennungskultur stärken heißt den Bevölkerungsschutz stärken

Für die Stärkung und Sicherstellung des organisierten zivilgesellschaftlichen Engagements sind rechtliche Sonderregelungen für gemeinnützige Organisationen zu entwickeln. Grundsätzlich

dürfen gemeinnützige Organisationen nur im Rahmen ihres Vereinszweckes tätig werden. In der Krise, sowohl jetzt im Rahmen der COVID-19-Pandemie als auch bei der Zuwanderung von Flüchtlingen 2015, sind viele Organisationen jedoch wegen ihrer strukturierten Vorgehensweise in eingespielter Teamarbeit zum Aufbau und sogar zum Betrieb von Sammelunterkünften, zur Versorgung von Menschen, für Hilfsdienste und -fahrten etc. eingesetzt worden bzw. werden derzeit eingesetzt. Hier braucht es Vorschriften, die solche Tätigkeiten möglich machen, damit die Gemeinnützigkeit erhalten bleibt.

## **Moderner Bevölkerungsschutz hat die Grundpfeiler Informationen, Transparenz und Wissenschaft**

Politische Entscheidungen müssen immer auf einer fundierten Grundlage stehen. Dies ist umso wichtiger, wenn sie Einschränkungen im Bereich der Grundrechte nach sich ziehen, um die Bevölkerung als Ganzes zu schützen. Öffentliche Debatten um die richtigen Maßnahmen sind dabei essenziell. Sie sorgen für demokratische Legitimität getroffener Entscheidungen und stärken die Akzeptanz in der Bevölkerung. Die Debatte um Freiheit und Sicherheit im demokratischen Rechtsstaat setzt vor allem aus dem Blickwinkel des Bevölkerungsschutzes den Leitsatz voraus: Freiheit braucht als Fundament Sicherheit, die der starke Staat gewährt.

### **Voraussetzungen für bundesweit einheitliche Kommunikation schaffen**

Probleme in der Information und bei der Akzeptanz der Bevölkerung ergaben sich aus widersprüchlichen Positionierungen und Verfahrensschritten unterschiedlicher Ebenen. Es bedarf einer bundesweit einheitlichen, übergreifend abgestimmten Kommunikationsstrategie. Diese sollte nicht ad hoc verabredet und geplant werden, sondern Teil der Vorsorgeplanung sein. Daraus sollte hervorgehen, wann welche Informationen an die Öffentlichkeit herangetragen werden.

### **Strategie gegen Fake News in Krisenlagen – BBK mit Zentralstellenfunktion**

Ein strukturiertes Monitoring von Fake News und deren Verbreitung in Krisenzeiten ist wichtig, um Fehlinformationen aufgreifen und gegensteuern zu können. Falschmeldungen, Ängste und Sorgen in der Bevölkerung müssen in der Kommunikation mit der Bevölkerung aufgegriffen werden. Staatliche Ebenen brauchen Kriseninterventionsteams, die Fake News und Desinformationskampagnen gezielt begegnen und offensiv Gegenmaßnahmen einleiten. Da das Monitoring von Fake News und Desinformationskampagnen auch Teil des zentralen Lagebilds sein sollten, ist das BBK am besten geeignet hier eine Zentralstellenfunktion zu übernehmen. Gleichzeitig sollte das BBK eine Strategie zur Bekämpfung von Fake News und Desinformation erarbeiten, die gemeinsam mit den Ländern und Bundesressorts umgesetzt wird. Das BBK sollte hierbei im Zusammenspiel mit dem BSI und anderen Bundesbehörden agieren.

### **Bundesweite Warntage fortführen und Warnapp Nina weiter ausbauen**

Das BBK kann durch die fortführende Organisation bundesweiter Warntage und den Ausbau der Bevölkerungsschutz App Nina die Länder und Kommunen bei der Resilienzbildung und der Wissensvermittlung in der Bevölkerung unterstützen. Entsprechende Ansätze (WarnApp Nina) befinden sich zwischenzeitlich in der Umsetzung und sollten bzgl. Reichweite und Ergebnisse fortlaufend ausgewertet werden. Es kann außerdem dazu beitragen, Transparenz über tatsächliche Kapazitäten herzustellen und somit Panik in der Bevölkerung entgegenwirken.

### **Modernen Bevölkerungsschutz und Sicherheitsforschung miteinander verzahnen**

Zur Bewältigung der großen Herausforderungen unserer Zeit müssen wichtige Schlüsseltechnologien sowie der wissenschaftliche Fortschritt auch im Interesse der Menschen reflektiert werden. Das gilt vor allem für die sozial- und geisteswissenschaftlichen Aspekte von Sicherheitsforschung wie für die Technologiefolgenabschätzung und weitere Erforschung von

Verschlüsselungstechnologien, etwa im Bereich der Quantentechnologie. Letzteres ermöglicht z.B. völlig neue, noch nie dagewesene Anwendungen in der Messtechnik, Bildgebung, Kommunikationssicherheit und bei hochkomplexen Berechnungen. Diese Entwicklung ist auch im Sinne eines modernen Bevölkerungsschutzes relevant. Deswegen benötigen wir eine Sicherheitsforschung, die an innovativen Techniken und Verfahren zum Schutz der Bevölkerung forscht. Solche Techniken und Verfahren können jedoch nur entwickelt werden sowie in die Anwendung gelangen, wenn wir Sicherheitsforschung und modernen Bevölkerungsschutz im Sinne einer anwendungsorientierten Forschung miteinander verzahnen.

## Die europäische Dimension mitdenken

Die COVID-19-Pandemie hat deutlich gemacht, dass Katastrophen nicht vor Landesgrenzen haltmachen. Die Europäische Union besitzt im Bereich des Katastrophenschutzes eine unterstützende Zuständigkeit. Auf dieser Grundlage hat sie eine Reihe von Instrumenten und Einrichtungen zur Verfügung, wie etwa den Europäischen Katastrophenschutz-Pool und das Zentrum für die Koordination von Notfallmaßnahmen (ERCC). Die Mitgliedstaaten haben eine Tendenz, sinnvolle Vorschläge der EU-Kommission zur Weiterentwicklung des Katastrophenschutzes skeptisch gegenüber zu stehen – alleine mit Verweis auf ihre Hauptverantwortung in diesem Handlungsfeld. Auch im Zusammenwirken dieser beiden Ebenen ist das Denken in Silos überholt. Verstärktes Engagement auf der EU-Ebene auch durch eigenständige Kapazitäten kann sinnvoll sein. Dies könnte z.B. die Vorsorge für extrem seltene Schadensereignisse bzw. Spitzenbelastungen der Mitgliedstaaten zweckgerichtet unterstützen, ohne sie aus der Verantwortung für die ganz überwiegende Anzahl von Bevölkerungsschutzlagen zu entlassen. Auch der Ausbau der operativen Koordinierungs- und Überwachungsfunktion des ERCC ist eine richtige Lehre aus der COVID-19-Pandemie. Aus gestärkten Koordinierungsstrukturen können sich zudem Möglichkeiten für die bessere Zusammenarbeit der Bevölkerungsschutzeinrichtungen in Grenzregionen ergeben, z.B. durch die Etablierung von klaren Kommunikationswegen über Landesgrenzen hinweg.

## Schlussbemerkung

Bestimmte Krisen, wie die aktuelle COVID-19-Pandemie, erzeugen einen akuten Handlungsdruck auf allen politischen Ebenen. Die Herausforderungen eines modernen Bevölkerungsschutzes dürfen aber nicht zu Aktionismus verleiten. Vorhandene Strukturen und Expertise müssen konsequent genutzt werden. Wichtig ist, dass die Diskussion um eine Verfassungsänderung mit Augenmaß, Sachverstand und Weitsicht geführt wird. Die Verfassungsmütter und -väter haben 1949 ein kluges Regelwerk entworfen und das Zusammenspiel zwischen Bund und Ländern definiert. Doch starre Trennungen und Abbildungen binärer Strukturen, wie Verteidigungsfall oder Friedenszeit, sind im Falle eines integrierten Bevölkerungsschutzsystems hemmend.

Darüber hinaus darf eine Krisensituation nicht dazu führen, Ausnahmen zum Regelfall zu machen oder gar ad hoc Veränderungen zu erzwingen. Gute Vorsorge im Bevölkerungsschutz muss auf informierten, klar begrenzten und demokratisch legitimierten Entscheidungen beruhen. Im Falle einer befürworteten und zu debattierenden Verfassungsänderung wäre dies für die folgende Wahlperiode des Deutschen Bundestages eine zwingende Linie und ein angemessener Zeithorizont.

Zudem bedarf es der dauerhaften Bereitschaft, den Staat als Ausdruck des organisierten Gemeinwesens nicht nur in Krisenzeiten finanziell zu stärken, sondern entlang des Gedankens des vorsorgenden, starken Staates anders zu finanzieren sowie Personal und Ressourcen langfristig und strategisch aufzubauen.