

*Dr. Alexander Götz*

Vorsitzender – Arbeitskreis V „Feuerwehrangelegenheiten, Rettungswesen, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung“, Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder

## **Stellungnahme**

Deutscher Bundestag – Ausschuss für Inneres und Heimat

Öffentliche Anhörung am Montag, den 12. April 2021, 14.00 Uhr, zum Thema „Bilanzierung des Bevölkerungsschutzes angesichts der Corona-Pandemie“

## **Vorbemerkung**

Die beiliegende Stellungnahme basiert auf dem von der IMK im Dezember 2021 gebilligten Bericht „Sicherheit durch föderale Partnerschaft und sektorale Vorsorge. Strategie- und Konzeptrahmen für die Entwicklung des Staatlichen Krisen- und Informationsmanagements unter Beachtung der Erfahrungen aus der Corona-Pandemie“.

### **(1) Allgemeine Erkenntnisse und Erfahrungen aus der Corona-Pandemie – Fragestellungen zur Weiterentwicklung des Bevölkerungsschutzes**

Jede Krise bedarf der zeitnahen Evaluation und bietet so die **Chance zur Weiterentwicklung von Regelungen, Kapazitäten und Fähigkeiten**, die der Bewältigung oder der Verhinderung einer künftigen Schadenslage dienen. Zwar dauert die Corona-Pandemie noch an und hat sich seit Herbst 2020 sogar wieder deutlich verschärft. Doch aus ihrer bisherigen Bekämpfung können Beobachtungen gezogen werden, aus denen sich Verbesserungspotenziale im Bevölkerungsschutz (zuvorderst im Rahmen der gegenwärtigen Gesundheitslage) und für das nationale Krisenmanagement insgesamt ableiten lassen.

Dabei kann es heute noch nicht um eine abschließende Gefahrenanalyse der modernen Industriegesellschaft gehen, ebenso wenig um fertige Lösungen für geeignete Schutzmaßnahmen und -mechanismen. Vielmehr sollen in der Krise zu Tage getretene Handlungserfordernisse zum Anlass genommen werden, um **Themen und Fragestellungen herauszuarbeiten**, die sich zur Weiterentwicklung des (sektoralen) Bevölkerungsschutzes und des Krisenmanagements insgesamt eignen. Dabei sollen bereits bestehende Konzepte soweit möglich einbezogen und ggf. erweitert und fortentwickelt werden. Die Kapazitäten der Wissensgesellschaft einschließlich ihrer digitalen Potenziale sind gleichfalls zu berücksichtigen.

Bei aller Kritik, die in der Öffentlichkeit bislang an uneinheitlichen Handlungsweisen in den Bundesländern geäußert wurde, darf nicht verkannt werden, dass **Deutschland** im europäischen und internationalen Kontext nach wie vor **vergleichsweise gut durch die**

**Krise gekommen** ist. Dafür sind zweifellos mehrere Faktoren maßgeblich, etwa der zeitversetzte Verlauf der Pandemie mit der Option, als Latecomer auf Erfahrungen anderer zurückzugreifen. Hinzukommen ein anerkanntermaßen leistungsstarkes Gesundheitssystem und die erfolgreichen Bemühungen, vulnerable Zielgruppen – zumal in Gemeinschaftseinrichtungen – wirksam zu schützen und inzwischen auch zu impfen.

Darüber hinaus hat sich offenkundig aber **auch der Föderalismus als spezifische Stärke** erwiesen. Dieser erlaubt an konkreten Lagen orientierte, differenzierte und damit verhältnismäßige Maßnahmen, die auf den jeweiligen staatlichen Ebenen in eigener (auch politischer) Zuständigkeit mit hohem Verantwortungsbewusstsein ergriffen werden. Die von Bund und Ländern als wesentliches Element der Pandemiebekämpfung verabredete Strategie der möglichst umfassenden Kontaktnachverfolgung und eines massiven, lokal fokussierten Containments profitierte mit hoher Sicherheit von der föderalen Kompetenzverteilung.

Dementsprechend kann die **bisherige Krisenbewältigung** nicht als Beleg für das Erfordernis von veränderten oder mehr zentralen Zuständigkeiten des Bundes im Bereich des Bevölkerungs- oder gar des Katastrophenschutzes dienen. Vielmehr bedarf es gerade jetzt einer offenen, nicht von einseitigen Steuerungsinteressen geleiteten Diskussion, der sich alle Beteiligten – Bund, Länder, Kommunen sowie weitere Aufgabenträger – stellen müssen. Jeder – Bund und Länder – sollen in seinem Zuständigkeitsbereich an Verbesserungen der Prozesse arbeiten, um dann gemeinsam die Schnittstellen zu prüfen und ggf. noch besser zu verzahnen.

Die nachfolgenden Erkenntnisse und Fragestellungen sollen deshalb zu einer **ergebnisorientierten Diskussion**. Etwaige Handlungserfordernisse und mögliche institutionelle Vorkehrungen der Krisenprävention und Vorsorge gehen dabei weit über den Handlungsrahmen der Zivil- und Katastrophenschutzbehörden hinaus. Ein nationales Krisenmanagement muss im Rahmen eines erweiterten Verständnisses von Bevölkerungsschutz mit allen relevanten Sektoren und den daran Beteiligten erörtert werden. Ergebnisse müssen in diesem Prozess dialogisch entwickelt werden und fortlaufend weitere Erkenntnisse berücksichtigen, die in einer noch andauernden Lage entstehen können.

### **Themenblock 1: Differenziertes Begriffsverständnis für die Bewältigung von Krisen im Rahmen eines erweiterten Bevölkerungsschutzes**

Die aus dem Erleben der Corona-Pandemie erwachsenden Reformdiskussionen lassen uneinheitliche, i. T. auch unklare **Begrifflichkeiten** des Krisenmanagements erkennen. Deshalb ist es geboten, zunächst zu einem sektorenübergreifenden Verständnis zu gelangen, um sich der betroffenen Akteure in der jeweiligen Verantwortung versichern zu können. Zugleich ist dies eine wesentliche Voraussetzung, um regulative wie operative Zuständigkeiten unter föderalen Bedingungen effektiv wahrzunehmen und mit Partnern zusammenzuarbeiten.

Die umseitige Darstellung versucht dafür wesentliche Gesichtspunkte zu systematisieren. Beginnend auf der **Ereignisebene** bilden außergewöhnliche Ereignisse bzw. Großschadenslagen den Ausgangspunkt der Betrachtung. Diese generische Bezeichnung spiegelt eine gegenüber vorangegangenen Jahrzehnten grundlegend veränderte Gefahrenkulisse wider. So sind seit der Jahrtausendwende eine wachsende **Komplexität**

**von Gefahrenlagen** und die Zunahme überörtlicher, sich im europäischen wie globalen Rahmen auswirkender Krisen zu verzeichnen. Vom Reaktorunfall in Fukushima über die Flüchtlingsbewegungen in 2015 bis hin zu großen Waldbränden infolge des Klimawandels und der aktuellen Corona-Pandemie zeigt sich, dass gerade eine wirtschaftlich erfolgreiche und stark vernetzte Gesellschaft erheblichen Risiken und konkreten Gefährdungen ausgesetzt ist.

Dabei ist für die gegenwärtigen **Gefahrenszenarien** charakteristisch, dass sie stärker **miteinander verknüpft** sind und – etwa im Hinblick auf den Schutz Kritischer Infrastrukturen – Mehrfachlagen wahrscheinlicher werden. Zugleich lassen sich Ursachen und verstärkende Faktoren nicht wie in früheren Jahrzehnten bestimmten Fallkonstellationen und Rechtskreisen eindeutig zuordnen. So gelangt die herkömmliche Unterscheidung zwischen äußerer und innerer Sicherheit an Grenzen und mit ihr z. B. die Trennung zwischen Zivil- und Katastrophenschutz.

### *Ereignisse und Handlungsebenen eines erweiterten Bevölkerungsschutzes*



Umso wichtiger ist es, denkbare Konstellationen zunächst phänomenologisch zu unterscheiden. Wie z. B. an der meist zurückhaltend klassifizierten Lage zu ersehen ist, die 2015 als Folge anwachsender Flüchtlingsbewegungen entstanden war, erscheint dabei die **inflationäre Verwendung des Begriffs Katastrophe ungeeignet**. Denn selbst bei verschiedenen konkreten Großschadenslagen der vergangenen Jahre und auch in der Corona-Pandemie wurde die Bezeichnung Katastrophe oder katastrophische Verhältnisse aus politischen und inhaltlichen wie auch operativ-taktischen Gründen überwiegend vermieden: inhaltlich, da die gegebenen Verhältnisse eine verschärfte Situation, aber keine akute Gefährdung der lebensnotwendigen Versorgung der Bevölkerung begründeten, und funktional, da weniger die materiellen Ressourcen des Katastrophenschutzes, sondern allenfalls die Nutzung seiner originären Steuerungsmechanismen i. S. einer lagebezogenen Konzentration sämtlicher Führungskompetenzen gefragt waren. Schließlich waren Bund und Länder in all diesen Situationen überwiegend bestrebt, mit der Vermeidung des Katastrophenbegriffs einer Dramatisierung der Verhältnisse vorzubeugen.

Um ein wechselseitig anschlussfähiges Begriffsverständnis zu entwickeln, erscheint es daher zielführend, auf der Ereignisebene zunächst ganz allgemein von **außergewöhnlichen Ereignissen bzw. Großschadenslagen** zu sprechen. Ihnen geht eine akute und massive Störung des Normalzustands voran, der mit Mitteln und im Rahmen der Regelorganisation nicht wirksam begegnet werden kann.

Davon ausgehend stellt die **Katastrophe** nur eine mögliche, wiewohl besonders dramatische Ausprägung krisenhafter Entwicklungen dar, die die Lebensgrundlagen der Bevölkerung bedrohen und für eine größere Zahl von Menschen eine akute Gefahr von Leib und Leben darstellen. Großbrände, Flut- und Hochwasserereignisse, Evakuierungen und Massenankünfte von Verletzten sind insoweit typische Szenarien.

Demgegenüber dürften außergewöhnliche Ereignisse zunächst meist als reine oder überwiegende **Fachlagen** anzusehen sein. In Zahl, Häufigkeit und Routine der zuständigen Stellen bieten Tierseuchen dafür ein anschauliches Beispiel; entsprechende Lagen werden von den Veterinär- und Lebensmittelaufsichtsbehörden weitgehend selbstständig mit eigenen Ressourcen in ausschließlicher Zuständigkeit bewältigt. Gleiches gilt für Großschadensereignisse im Umweltbereich.

Dessen ungeachtet ist nicht auszuschließen, dass auf der **Handlungsebene** Fachlagen ab einem gewissen Schadensumfang und bei erhöhter Intensität nicht mehr allein mit fach- bzw. ressortspezifischen Mitteln und Möglichkeiten zu begegnen ist. Des Weiteren können ihre Auswirkungen andere Sektoren und Versorgungssysteme zunehmend in Mitleidenschaft ziehen. Beispiele hierfür bieten Umwelt- bzw. Wetterlagen wie extreme Dürreperioden, aber natürlich auch die gegenwärtige Corona-Pandemie. Hier ist die Gesundheitslage zwar schon allein aufgrund des in dieser Situation maßgeblichen Fachrechts nach dem Infektionsschutzgesetz prägend. Jedoch schließen sich Erfordernisse anderer Systeme an und es müssen deshalb zu einem relativ frühen Zeitpunkt auch Instrumente und Verfahren eines sektorenübergreifenden Krisenmanagements etabliert und genutzt werden. Letztere sind funktional und unter professionellen Gesichtspunkten üblicherweise Domäne des Katastrophenschutzes. Gleichwohl unterfällt die Pandemie nicht dem klassischen Katastrophenschutz, sondern bedient sich lediglich bestimmter seiner Fähigkeiten. Insofern erscheint es angemessen, in solchen sich ausweitenden Gefahrenlagen von **sektorenübergreifenden Krisen** zu sprechen, in denen die inhaltliche Primärverantwortung bei der fachlich zuständigen Stelle verbleibt.

Diese übergeordnete Begriffsdifferenzierung ist deshalb so bedeutend, weil hiervon gerade im Lichte der Corona-Krise gänzlich **unterschiedliche Handlungsfolgen** abzuleiten sind. Genauso etwa, wie der Katastrophenschutz für sich genommen ungeeignet erscheint, um anspruchsvollen Erfordernissen der medizinischen Regel- und Akutversorgung in einer Pandemie zu entsprechen, obliegt es nicht ihm, sondern dem gesundheitlichen Bevölkerungsschutz künftig für ausreichende Reserven bei Behandlungskapazitäten und medizinischer Schutzausstattung zu sorgen. Ähnliches gilt für Stromausfälle oder eine Störung der Wasser- und Lebensmittelversorgung. Mittel des Katastrophenschutzes können hier jeweils in einer eingetretenen Krisensituation erforderlich sein, um die akute Notlage zu bewältigen und das Krisenmanagement operativ, personell und organisatorisch zu unterstützen. Prävention und Vorsorge sowie die Verpflichtung, jeweils systemische Schutzmaßnahmen zu ergreifen, verbleiben hingegen in der Zuständigkeit der zuständigen

Stellen und Ressorts. Zur **sektoralen Krisenbewältigung** tritt insoweit eine ebensolche **Vorsorgeverpflichtung**.

**Fazit:** Ein korrektes Verständnis eines umfassenden Krisenmanagements bildet somit das Bindeglied zwischen dem fachlichen Bevölkerungs- und dem eigentlichen Katastrophenschutz mit seinen besonderen operativen und taktischen Fähigkeiten. Ein erfolgreiches Krisenmanagement hängt demnach von der aktiven **Balance zwischen fachlicher Ressortverantwortung und handlungsbereitem Krisenmanagement** als Beitrag der Sicherheits- und Ordnungsbehörden (BOS) ab, idealerweise geprägt durch ein kooperatives Führungs- und Steuerungsverständnis, mithin durch sektorale Vorsorge und föderale Partnerschaft.

## Themenblock 2: Mangelressourcen

Ein öffentlich diskutiertes und die Behörden und die Gesundheitseinrichtungen europaweit herausforderndes Problem bestand zu Beginn der Corona-Pandemie in einem eklatanten Mangel an persönlicher medizinischer Schutzausstattung (PSA, d.h. Masken, Kittel, Überzieher, Handschuhe usw.) und Desinfektionsmitteln. Dabei war diese **Lage nicht unvorhersehbar** (siehe Bundestags-Drs. 17/12051, S. 73), sondern war als ein entsprechender Bedarf bereits in einer Risikoanalyse des Bundes thematisiert worden. So wurden im Anschluss an das Auftreten des SARS-Erregers aufgebaute Ressourcen teilweise nicht erneuert – da sich das Risiko über einen längeren Zeitraum nicht realisiert hatte, glaubte man, auf die Bevorratung verzichten zu können.

Für einen effektiven Bevölkerungsschutz ist es notwendig, dass solche Ressourcen, bei denen in einer Krise mit einem Mangel zu rechnen ist, bevorratet sowie hilfsweise Strategien und Systeme etabliert werden, die auch eine zügige Behebung einer unerwarteten Mangellage erlauben. Sinnvoller Weise sind hierzu die Felder **Selbstschutz, Bevorratungspflicht und staatliche Vorsorge** in Abhängigkeit voneinander zu betrachten. Zu berücksichtigen ist hierbei im Lauf der weiteren Diskussion, dass der Bund aus Anlass der Pandemie hierzu bereits diverse Maßnahmen ergriffen und entsprechende Prozesse angestoßen hat.

- **Priorität Selbstschutz und sektorale Vorsorge:** In erster Linie sind diejenigen zur Bevorratung aufgerufen, die eine Ressource für sich oder für die eigene Aufgabenerfüllung benötigen. Damit muss ein erstes Ziel des Bevölkerungsschutzes die Stärkung des Selbstschutzes und der sektoralen (Eigen-)Vorsorge der Bedarfsträger sein.
- **Herausforderung Sensibilisierung:** Nach der Krise ist das Bewusstsein dafür geschärft, dass eine Bevorratung sinnvoll ist. Je weiter entfernt eine Krise ist, umso mehr sinkt die Bereitschaft, Mittel für die eigene Bevorratung einer Mangelressource aufzubauen und dafür finanzielle Mittel aufzuwenden.
- **Hilfsweise Vorsorgepflicht:** Dort wo die Eigenverantwortung nicht mehr ausreicht, einen hinreichenden Selbstschutz zu gewährleisten, kann in Betracht gezogen werden, durch gesetzliche Verpflichtungen eine Grundbevorratung vorzuschreiben. Dies wäre bei dem aktuellen Beispiel der Mangelressource Schutzkleidung im Arbeitsschutz denkbar.

- **Ultima ratio: staatliche Vorsorge:** In außergewöhnlichen Situationen wird auch eine staatliche Vorsorge bzw. Bevorratung notwendig sein. Dies ist von dem für einen Aufgabenbereich jeweils zuständigen Fachressort zu prüfen. Die Regularien für die Nutzung staatlicher Bevorratung dürfen nicht dazu führen, dass die jeweiligen Nutzer der Ressource auf mögliche Maßnahmen des Selbstschutzes verzichten und sich allein auf die staatliche Vorsorge verlassen.
- **Abhängigkeit von internationalen Lieferketten:** Eine spezifische Erfahrung in der Corona-Krise, war die Tatsache, dass die Mangelressource nicht in Deutschland produziert wurde und eine Konkurrenz um die Beschaffung der Mangelressource in ganz Europa eintrat. Hier sollte erwogen werden, ob rechtliche Rahmenbedingungen für die Beschaffung in Krisen grundsätzlich erleichtert werden können und was den Aufbau heimischer und europäischer Produktionskapazitäten befördern kann (etwa durch die Finanzierung von Reserve-Kapazitäten für die Herstellung bestimmter Produkte oder die Entwicklung von Systemen zur schnellstmöglichen Allokation entsprechender Fähigkeiten).

### **Themenblock 3: Integriertes Krisenmanagement**

In der Corona-Krise wurde bisher das fachliche Krisenmanagement weitgehend in der Gesundheitsverwaltung unter Führung des Bundesgesundheitsministeriums und des Robert-Koch-Instituts so wie in den Ländern durch die Landesgesundheitsministerien geleitet. Die in den Innenressorts etablierten Krisenstabsstrukturen wurden vielfach genutzt, um das Krisenmanagement im Gesundheitsbereich und in der Landesverwaltung zu unterstützen. In einigen Ländern wurden die Krisenstäbe in den Innenressorts auch unmittelbar für das fachliche Krisenmanagement eingesetzt. Daneben hat sich ein politisches Krisenmanagement etabliert, das beim Bundeskanzleramt und den Staatskanzleien/-ministerien der Länder angesiedelt ist. Eine systematische Lagebilderfassung als Grundlage für das Krisenmanagement fand weitgehend nur im Hinblick auf die Erfassung von Informationen über das Infektionsgeschehen statt. Dabei wurde die technische Unterstützung in Form von Dash Boards oder Tools zur Ressourcenerfassung in der laufenden Krise weiterentwickelt .

- **Zielsetzung eines integrierten Krisenmanagements** sollten das horizontale, ressortübergreifende ebenso wie das vertikale, Ebenen übergreifende Abstimmen von Maßnahmen und die einheitliche Information der Bevölkerung auf der Grundlage eines aktuellen und zutreffenden Lagebilds sein. Das Management setzt bestehende Zuständigkeiten voraus und harmonisiert bestmöglich widerstreitende Interessen und sichert über das Instrument der Amtshilfe die Unterstützung überlasteter Bereiche.
- Strukturen für ein solches Krisenmanagement sind mit den Krisenstäben der Innenressorts grundsätzlich vorhanden. Daneben gibt es aber auch auf Fachthemen konzentrierte Krisenmanagementstruktur in anderen Ressortbereichen und ad hoc-Strukturen, die auf die politische Bedeutung einer Krise reagieren. Vor diesem Hintergrund gilt es zu klären, ob und in welcher Verantwortung die politischen, fachlichen und ergänzenden Aspekte der amtshilfefähigen Aufgabenträger und krisenrelevanten Akteure in der Struktur eines föderalen Staates bestmöglich und ressourcenschonend abgebildet werden können.

- Dabei ist auch in Betracht zu ziehen, wie die Schwelle bestimmt wird, ab der ein integriertes und/oder kooperatives Krisenmanagement mehrerer betroffener Ressorts und Bereiche greifen sollte. Notwendige Voraussetzung für die Akzeptanz eines integrierten Krisenmanagements im o.a. Sinne ist ein gemeinsames Verständnis von den Begriffen Krise und Katastrophe, für die das Krisenmanagement aktiviert werden soll.
- Bestehende Empfehlungen und Regelwerke für das Krisenmanagement sollten in der Diskussion berücksichtigt werden.
- Ein gut vorbereitetes integriertes Krisenmanagement nimmt potenzielle Krisen vorweg und setzt auf ein vorbereitetes und vernetztes Risikomanagement von staatlichen Stellen und Betreibern kritischer Infrastrukturen auf, in dem Selbstschutzmechanismen etabliert sind.
- Eine wichtige Rolle kann in diesem Zusammenhang auch das sich im Aufbau befindende „EU-Wissensnetzwerk“ für den Katastrophenschutz spielen. Deutschland sollte sich mit seinem föderalen System hier einbringen.

#### **Themenblock 4: Risiko- und Krisenkommunikation**

Teil des Risiko- und Krisenmanagements ist die Risiko- und Krisenkommunikation. In einer pluralen, offenen und demokratischen Gesellschaft ist eine konsistente Krisenkommunikation eine besondere Herausforderung. Dies hat sich auch in der Corona-Krise deutlich gezeigt. Es war und ist weiterhin erklärungsbedürftig, dass die Maßnahmen in den Ländern unterschiedlich sind. Damit Maßnahmen in der Bevölkerung bekannt sind und akzeptiert werden, muss eine schlüssige, einheitliche und frühzeitige Kommunikation darüber erfolgen. Eine Information wie beispielsweise über die WARN App Nina, etwa über lokale Hygienemaßnahmen, sollte die lokal getroffenen Maßnahmen aktuell und korrekt wiedergeben. Sind Informationen wiederholt fehlerhaft oder veraltet, untergräbt dies die Akzeptanz der Warn- und Informationsfunktion der App.

- Voraussetzung für eine gute Krisenkommunikation und ein funktionierendes Krisenmanagement ist ein umfassendes und möglichst aktuelles Lagebild der Krisenlage, das auf allen Ebenen der betroffenen Sektoren und Bereiche des integrierenden Krisenmanagements zur Verfügung steht.
- Dabei bedarf es einer besonderen Betrachtung, wie in einem integrierten und/oder kooperativen Krisenmanagement betroffener Bereiche Informationen aus verschiedenen für die Krise relevanten Ressorts zu einem umfassenden Lagebild zusammengeführt werden können.
- Des Weiteren bedarf es klarer Absprachen, welche Stelle die Kommunikation zu einem Thema bzw. zu einer Maßnahme führt. Die Kommunikation sollte grundsätzlich von der für eine Aufgabe bzw. Maßnahme zuständigen Stelle geführt werden. Dies garantiert die beste Aktualität.
- Informationen sollen nur von einer Stelle aus erfolgen. Die Veröffentlichung von Daten durch mehrere Stellen birgt die Gefahr von abweichenden oder sich gar widersprechenden Informationsinhalten. Dabei ist ebenfalls sicherzustellen, dass

die Daten zeitgleich an allen Stellen und auf allen Ebenen verfügbar sind. Siehe hierzu auch unter Themenblock 5.

- Sollen Informationen auf einer höheren Ebene aggregiert werden, sind Verfahren und Mechanismen erforderlich, die einen zügigen Informationsfluss sicherstellen.

### **Themenblock 5: Digitale Möglichkeiten nutzen**

Erst im Verlauf der Krise wurden von Bund und Ländern sog. Dash Boards zur Information der Bevölkerung entwickelt. Auch die Meldeverfahren über das Infektionsgeschehen und über Krankenhausauslastung wurden in der Krise verändert oder erst entwickelt. Die Krisenbewältigung gelingt umso leichter, wenn für das Zusammenwirken von Bund, Ländern und Kommunen vorgedachte digitale Verfahren zum Informationsaustausch und zur Kommunikation miteinander vorbereitet sind und nicht erst in der Krise entwickelt werden müssen. Gleiches gilt für die praktischen Verfahren/Instrumente der internen Krisenkommunikation von Behörden und Krisenstäben; hier hat die Corona-Krise aufgrund der besonderen Anforderungen einer Pandemie neue Standards erforderlich gemacht.

- Bestehende Verfahren sollten auf ihre Krisentauglichkeit hin überprüft und gegebenenfalls verbessert werden.
- Lösungen für einen schnellen Datenaustausch zwischen unterschiedlichen Systemen wären hilfreich, wenn keine Datenaustauschverfahren für eine spezielle Krise vorbereitet sind, um Informationen für einen Lagebericht ohne großen Aufwand auszutauschen.
- Dash Board-Anwendungen könnten möglicherweise für bestimmte Krisenszenarien vorbereitet werden.
- Bei digitalen Möglichkeiten des Datenaustauschs und der Kommunikation müssen Redundanzen mitgedacht werden, da bei Stromausfall oder Cyberangriffen andere Lösungen in der Krise vorhanden sein müssen.
- Die redundante Krisenkommunikation zwischen Bund und Ländern sollte deswegen einer Prüfung unterzogen werden.
- Nicht-physische und digitale Kommunikationswege und Instrumente sollten kompatibel sein und entsprechend vorbereitet werden.

### **Themenblock 6: Personalmangel und Unterstützungspotenzial durch den Katastrophenschutz**

Signifikant in der Corona-Krise ist der hohe zusätzliche Personalbedarf über einen langen Zeitraum insbesondere im medizinischen Bereich aber auch in den kommunalen Verwaltungen, wo Kontaktnachverfolgung und Überwachung von Maßnahmen sichergestellt werden müssen. Insbesondere die ehrenamtlichen Kräfte des Katastrophenschutzes können nicht über so lange Zeiträume ihren Berufen fernbleiben. Sie sind auch bisher vorrangig für die Versorgung von Verletzten und Betreuung von Personen ausgebildet, die von einem Unglück betroffen sind. Auf die Bewältigung einer Infektionsschutzlage sind sie nicht umfassend vorbereitet. In Teilen wurden Einheiten des Katastrophenschutzes mit eiligen Logistikaufgaben betraut, was allerdings wiederum nicht zu den originären Aufgaben der

Helferinnen und Helfer im Katastrophenschutz zählt. Hier bieten sich ggf. Alternativen im privatwirtschaftlichen Logistikbereich sowie im Rahmen spezialisierter Einheiten und Einrichtungen von Bund und Ländern an.

- Die rechtlichen Instrumente zur Verpflichtung von spezialisiertem Personal, das für die Krisenbewältigung benötigt wird, sollten überprüft werden.
- Die Schulung der Kräfte der Hilfsorganisationen für weitere medizinische und infektiologische Aufgaben kann in Erwägung gezogen werden.
- Die Auftragsvergabe an private Anbieter unter Krisenbedingungen sollte stärker in der Krisenvorbereitung berücksichtigt werden und (s.o. Themenblock 2) evtl. unter erleichterten Vergabebedingungen möglich sein.
- Die Arbeitsverwaltung als ein Akteur zur Gewinnung von Personalressourcen sollte daraufhin in den Blick genommen werden, ob in Krisen eine zügige Personalvermittlung sichergestellt werden kann.
- Die Gewichtung von Verwaltungsaufgaben in Krisen sollte eine personelle Unterstützung der in der Krise besonders belasteten Bereiche ermöglichen. Dies schließt eine zügige, auch Ebenen übergreifende Hilfe und Personalentsendung ein.

## **(2) Diskussionspunkte für die Fortentwicklung eines ganzheitlichen Risiko- und Krisenmanagements**

Nachfolgend werden unter Berücksichtigung der unter (2) dargestellten Leitfragen inhaltliche Diskussionspunkte für zentrale Themen formuliert. Sie sollen einer ersten **Erörterung aus Sicht des Katastrophenschutzes** und i. w. S. als Beitrag der nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr im Zuständigkeitsbereich der Innenministerien zu einem interdisziplinären Austausch dienen. Sie richten sich an die für die Krisenprävention zuständigen Fachressorts. Mit Blick auf diesen, noch ausstehenden (mehrstufigen) Fachdialog erheben sie keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern beabsichtigen einen Auftakt und Impuls für einen ressort- und Ebenen übergreifenden Diskurs zu Zukunftsfragen des Bevölkerungsschutzes.

### *a) Stringentes und effektives Risiko- und Krisenmanagement von Bund und Ländern angesichts zunehmender, neuer und komplexer Gefahrenlagen*

- Ausgehend von einer grds. absehbaren, aber in ihrem Umfang den Staat, die Wirtschaft und die Gesellschaft weithin unvorbereitet treffenden Corona-Krise muss künftig die gesellschaftliche und politische Sensibilisierung für allg. Gefahren deutlich erhöht werden, ohne diese zu dramatisieren (allg. öffentliche Risikokommunikation, Mobilisierung notwendiger Ressourcen, leistungsstarke Institutionen und Verfahren unter Einbezug von staatlichen, gemeinnützigen und privaten Aufgabenträgern, Vorbereitung gemeinsamer Monitoring-, Warn- und Meldesysteme)
- Neben der Vorbereitung auf bekannte und absehbare Notfallszenarien, welche in der Verantwortung der zuständigen (Fach-)Ressorts liegen, muss sich der Bevölkerungsschutz als Querschnittsaufgabe auf insgesamt deutlich komplexere Gefahrensituationen einstellen und mit einem stärker funktionalen Verständnis von (allg.) Krisenmanagement operieren, das sich auf flexible Strukturen und risikoadaptierte

Verfahren des nationalen Risiko- und Krisenmanagements stützen kann (außergewöhnliche Ereignisse zur Bewältigung mit unkonventionellen Mitteln)

- Bessere Ebenen übergreifende Krisenmanagement auf der föderalen politischen Ebene zwischen Bund und Ländern; dafür Einigkeit über die Anwendung vorab festgelegter abstrakter Verfahrensregelungen bzw. Vereinbarungen zur Interaktion der Fachministerkonferenzen und ihrer Arbeits-/Fachgremien bis hin zur MPK mit der Bundeskanzlerin („*In der Krise Regieren im Geleitzug*“); daneben Vorbereitung technischer, personeller und verfahrensbezogener Standards, Routinen und Kommunikationsmittel
- Fähigkeit zur aufwachsenden Lagebewältigung in Anbetracht einer konkreten Krisensituation; dafür subsidiärer Handlungsmodus, koordinativ und durch intensive Kommunikation gekennzeichnet; darüber hinaus ggf. auch zusätzliche zentrale Funktionen (etwa beim BBK/GMLZ oder für das THW; Beispiele: Vorhaltung von Schutzmaterial, Verteillogistik und koordinierende Stelle im sog. »Kleeblatt-Konzept« für einen länderübergreifenden Patiententransport)
- Ausgehend vom Grundsatz eines aufwachsenden föderalen Krisenmanagements zentrale Einrichtungen des Bundes und der Länder (RKI, THW, BBK, GMLZ usw.) vor allem für Entwicklungs-, Service- und Unterstützungsaufgaben
- Als Lehre aus der Corona-Krise Erweiterung um zentrale Vorhaltung und Logistikfähigkeiten für typische Mangelressourcen in Krisenlagen; außerdem Entwicklung und Operationalisierung gefahrenbezogener Warnstufen und Meldesysteme
- Stärkere Vorplanung und Definition von Routinen und erforderlichenfalls Standards für länderübergreifende und kommunale Hilfeleistungen sowie für die Amts- und Katastrophenhilfe des Bundes (Anforderungen, Kostentragungsregelungen, bereitgestellte Unterstützung usw.); Anschlussfähigkeit für Verfahren europäischer und internationaler Hilfeleistungen
- Länderübergreifende Vereinbarungen zu Strukturen und Verfahren in extremen Notfallsituationen, in denen die Lagebewältigung auch bei solidarisch geleisteter Hilfe von Bund und (anderen) Ländern im Rahmen bestehender Zuständigkeiten nicht (mehr) möglich ist; hierfür nach dem Vorbild von GMLZ oder »Kleeblatt-Konzept« Vorbereitung gemeinsamer Routinen sowie ggf. einer im Notfall aufrufbaren Krisenmanagementstruktur/BAO (gem. Krisenmanagement-/Stabsstruktur der Länder)
- Nutzung des im Aufbau befindlichen europäischen Knowledge Networks und Beteiligung von Bund und Ländern an den in Regie der Mitgliedstaaten aufzustellenden RescEU-Einheiten, um auch im europäischen Maßstab einen horizontalen (auf Subsidiarität und Solidarität beruhenden) Handlungsansatz zu unterstützen

*b) Förderales Informations- und Meldemanagement in und außerhalb von Krisen*

- Auf Bundesebene und in den Ländern zu klärende, rechtlich und tatsächlich zu vollziehende Meldeverpflichtung der Ressorts gegenüber den verantwortlichen Stellen der allgemeinen Gefahrenabwehr (im Bund BMI, BBK mit GMLZ sowie den Fachressorts wie BMG)

- Bund und Länder: Definition von Strukturen und Mustern sowie ggf. auch Vorbereitung von bestimmten lagespezifischen Melde-/Lageberichten; Verständigung auf mögliche Meldewege
- Prüfung und/oder Entwicklung technischer Lösungen zur wechselseitigen Einsehbarkeit digitaler Daten und deren Nutzung für eine ebenen- wie ressortübergreifende Lagedarstellung; Klärung von Nutzungs- und Zugangsrechten schon vor einer Krisensituation
- Angesichts divergierender Lagen vorab Definition von Ansprechbarkeiten (SPOCs) und Verfahren zur kurzfristigen Verständigung über Bedarf und Ausgestaltung ebenen- wie ressortübergreifender Lagebilder (oder von Bestandteilen davon)
- Bund: Qualifizierung einer Einrichtung als horizontale Zentralstelle für das Meldewesen innerhalb der Bundesregierung und gegenüber den Bundesressorts und Klärung der Zusammenarbeit mit den in die Lageberichterstattung einzubindenden Fachstellen des Bundes (z.B. RKI; Bundesamt für Strahlenschutz)

c) *Ressourcen des Katastrophenschutzes und weitere Optimierung des länderübergreifenden Fähigkeitsmanagements*

- Erweiterte Hilfeleistungen des Bundes und möglicherweise Ermächtigung zu einer umfassenderen Katastrophenhilfe; Definition und Dokumentation der von Bund und Ländern vorgehaltenen bzw. in Aussicht gestellten Ressourcen und Fähigkeiten (entsprechende Beteiligung des Bundes an dem im Aufbau befindlichen Fähigkeitsmanagement der Länder in Zusammenarbeit mit dem GMLZ)
- Unterstützung der Länder durch den Bund bei systemischen und funktionalen Querschnittsfunktionen wie z. B. Digitalisierung
- Erhöhung der Kooperations- und Anschlussfähigkeit der Ressourcen im integrierten Hilfeleistungssystem von Bund, Ländern und Kommunen durch Kompatibilitätsmanagement (anstelle abstrakter Standardisierungen – s. aktuell das Fähigkeitsmanagement im Brandschutz in Zusammenarbeit mit dem BBK)
- Speziell als Schlussfolgerung aus der Corona-Krise für den gesundheitlichen Bevölkerungsschutz: Rettungsdienst als Teil der Gefahrenabwehr erhalten und durch das bestehende Verbundsystem als KatS-Vorsorge stärken – daher Abwehr von ordnungspolitischen Eingriffen (Bereichsausnahme, Reformpläne des BMG)
- Bedeutung einer wettbewerbsfähigen Bezahlung von Beschäftigten in KRITIS-Bereichen als Beitrag zur gesamtgesellschaftlichen Krisenresilienz (Vorbild „Pakt für den ÖGD“)
- Auf den gebietskörperschaftlichen Ebenen, aber auch Ebenen übergreifend Etablierung von Unterstützungssystemen zur Bewältigung von krisenbedingten Personalengpässen, durch Poollösungen und die erweiterte Schulung von allg. Verwaltungspersonal in Grundzügen des Krisenmanagements und der Stabsarbeit
- Überprüfung der rechtlichen Rahmenbedingungen für Entsendung, Amtshilfe, Gestellung und Abordnung sowie für die Beauftragung Dritter, um einen akuten Geschäfts- und Arbeitsanfall infolge einer krisenhaften Entwicklung schnell und effektiv bewältigen zu können

d) *Maßnahmen zur Sicherstellung von Liefer- und Versorgungsketten in Mangellagen (z. B. bei der Ausstattung mit persönlicher Schutzausstattung)*

- Ressourcenbevorratung in Ressortverantwortung mit Obligationen für KRITIS-Träger/-Betreiber und als (vor-)definierter Beitrag zur nationalen Krisenvorsorge; Beispiel: Kapazitäten im Gesundheits-/Krankenwesen, im Pflegebereich, bei der Treibstoffbevorratung und Nahrungsversorgung usw.
- Als Rahmen für die sektorale Vorsorge bei unterschiedlichen Mangellagen Schaffung einer die Ressorts und gebietskörperschaftlichen Ebenen politisch und/oder rechtlich bindenden Grundlage zur Verpflichtung zur Vorsorge mehrerer KRITIS-Sektoren und -Branchen, um der typischen Vernachlässigung des Themas nach einer Krise zuvorzukommen
- Im Rahmen der organisatorischen und operativen Umsetzung stärkere Rolle des THW mit regionaler/kooperativer Struktur (anschlussfähig für Länder/Kommunen/HiOrgs) in den Bereichen Vorhaltung, Logistik und technische Spezialfähigkeiten
- In der Verantwortung des Bundes (z. B. THW oder BBK) Entwicklung von online-gestützten Beschaffungssystemen und Marktplätzen zur Mobilisierung von Angebot und Nachfrage bei Marktdefiziten, zur konkreten Unterstützung bei der Akquise von Mangelressourcen sowie als Matching-Plattform zur Initiierung von Ersatzproduktionen im Fall einer Mangellage
- Definition von notwendigen europäischen Funktionen (ergzd. europäische Vorhaltung und Logistikfähigkeiten gestützt auf die Strukturen der Mitgliedstaaten); daneben vor allem ein schnelles Regulationsmanagement für den europäischen Markt zur Sicherung der Ressourcenversorgung in einer drohenden oder bereits eingetretenen Mangellage

e) *Aufgabe und Funktion des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe innerhalb der Bundeszuständigkeiten des gesamtstaatlichen Krisenmanagements*

- Aus Sicht der Länder wichtige Rolle und notwendige Existenz des BBK zusammen mit dem GMLZ; Unterstützung einer Profilschärfung und stärkeren, an einem größeren Nutzen orientierten Rolle im Krisenmanagement des Bundes
- Künftige Ausrichtung des BBK abhängig von strategischen Überlegungen auf Bundesebene zur Neuausrichtung des Amtes (BMI); hierzu notwendiger Dialog mit den Ländern
- Dabei Überprüfung der Rolle und Möglichkeiten des GMLZ; ggf. Übernahme weiterer Funktionen im Einvernehmen von Bund und Ländern (Beispiele: Fähigkeitsmanagementföderale Partner im Brandschutz, Beteiligung an der länderübergreifenden Koordination im länderübergreifenden Patiententransport) mit dem Ziel einer stärker die in der Verantwortung stehenden Länder unterstützenden Rolle von BBK/GMLZ

f) *Digitale Kommunikation, Vernetzung und Digitalisierung der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr*

- Herstellung einer ausreichend leistungsstarken, mit Redundanzen versehenen Kommunikationsstruktur mit der zugehörigen Technik, die auch in Situationen ohne Präsenzkommunikation und bei einer massenhaften Nutzung von digitalen Medien alle gebietskörperschaftlichen Ebenen und krisennotwendigen Stellen einbezieht
- Perspektive einer abgesicherten und ausreichend leistungsstarken breitbandigen BOS-Kommunikation
- Übernahme von Gemeinschaftsaufgaben durch BBK bzw. GMLZ nach gemeinsam mit den Ländern entwickelten Vorgaben
- Federführende Herstellung von Kompatibilität sowie Neu-Entwicklung von Apps, angebotsorientierten Digital- und Plattformen
- Zentrale Forschung und Analysen, Social Media
- Verstärkte Forschung und Förderung von Einzel- und Verbundprojekten in den Bereichen Datenanalyse und digitale Lösungen für Gefährdungsanalysen und risikobezogene Prognosemodelle (Nutzung von big data und KI)

*g) Modernisierung der Gesetzgebung und des organisatorischen Rahmens für die Sicherstellung sektoraler Versorgungsleistungen, Schutz kritischer Infrastrukturen*

- (Neu-)Verankerung des Vorsorge- und Sicherstellungsauftrags für kritische Infrastrukturen nach der Privatisierung von KRITIS-Strukturen durch Sicherstellungsgesetze auf Bundesebene; Einbezug der einschlägigen Fachgesetze
- Verpflichtungen zur (dezentralen) Mindestvorhaltungen auf Träger-/Betreiberseite
- Mix aus klassischer bundesstaatlicher Komplementärfinanzierung einerseits und einer an moderne Wirtschaftsstrukturen angepassten Vorhaltestrategie andererseits
- Gemeinsame, zumindest aber anschlussfähige Kriterien und Regularien zur Bestimmung und zum Schutz kritischer Infrastrukturen

*h) Stärkung der Resilienz der Gesellschaft*

- Verankerung dezentraler und sektoraler Vorsorge (s. o.)
- Transparentes Informationsmanagement und offene Risiko- und Krisenkommunikation
  - Permanente Risikokommunikation und Kampagnen (=> Sensibilisierung)
  - Vermittlung von und Sensibilisierung für Themen des Bevölkerungsschutzes im allg. Bildungssystem (Kitas, Schulen, Hochschulen)
- Ausbildungsmaßnahmen und -verpflichtungen in der öfftl. Verwaltung
- Aufnahmen von Ausbildungsinhalten zur Selbsthilfe in die Curricula der allgemeinbildenden Schulen; beispielsweise Brandschutzaufklärung als Teil des Chemieunterrichts, Infektionsschutz im Biologieunterricht, usw.
- Prüfung von Vorsorgeverpflichtungen und/oder Fördermaßnahmen im privaten Bereich (Elementarschadensversicherung als Bsp.)