

## **Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Auswertung des Hochwassergeschehens 2013**

Der AK V beauftragte mit Beschluss auf seiner 85. Sitzung am 6./7.11.2013 (TOP 3) den AFKzV, zur Frühjahrssitzung 2014 über die Ergebnisse einer vom AFKzV eingesetzten Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Auswertung des Hochwassergeschehens 2013, insbesondere über gemeinsame Themenfelder, die zukünftig stärker im Rahmen der länderübergreifenden Zusammenarbeit stehen sollen, zu berichten.

Im Rahmen der am 15.01.2014 stattgefundenen 1. Sitzung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Auswertung des Hochwassergeschehens 2013 wurde von den anwesenden Ländervertretern konstatiert, dass sich das Katastrophenschutzsystem in Deutschland grundsätzlich bewährt hat.

Zur weiteren Optimierung des bestehenden Systems sieht die Arbeitsgruppe vier Themenfelder, die einer näheren Betrachtung bedürfen. Diese sind die Überprüfung der bestehenden Regelungen zur länderübergreifenden Zusammenarbeit, zum gegenseitigen Informationsmanagement, zum Kräfte- und Ressourcenmanagement sowie zur Evaluierung der Ausbildung. Zur Untersetzung der einzelnen Themenfelder unterbreitet die Bund-Länder-AG dem AFKzV hierzu folgenden Vorschlag:

### **1. Regelungen zur länderübergreifenden Zusammenarbeit**

Bei der Bewältigung der Hochwasserkatastrophe wurde zur Beantragung länderübergreifender Hilfe grundsätzlich nach dem im Rahmen der 62. Sitzung des AK V (17.-19.05.2004 in Dresden) beschlossenen Konzeptes für eine bundesweite länderübergreifende Katastrophenhilfe verfahren. Dieses Konzept resultiert aus den Erfahrungen bei der Flutkatastrophe im August 2002, bei der sich gezeigt hat, dass umfassende Hilfeleistungseinsätze einer Vorplanung bedürfen. Die geplanten organisatorischen Maßnahmen können sowohl die Hilfeanforderung als auch die Einsatzabwicklung im Rahmen der länderübergreifenden Katastrophenhilfe wirksam unterstützen.

Durch die konsequente Anwendung der in dem Konzept für eine bundesweite länderübergreifende Katastrophenhilfe beschriebenen Verfahren kann bei großflächigen Gefahren- und Schadenslagen ein bund-, länder- und organisationsübergreifendes Informations- und Ressourcenmanagement sichergestellt werden. Ebenso lassen sich hierdurch der Selbsteinsatz von Kräften und die Parallelanforderungen von Kräften bei den Hilfsorganisationen und den Innenressorts der Länder vermeiden oder wenigstens minimieren.

Das derzeit bestehende Konzept beschreibt im Wesentlichen das bilaterale Verfahren zwischen benachbarten Ländern. Auf Grund der Erfahrungen im Rahmen des Hochwassers 2013 sollte nunmehr das Konzept aus dem Jahr 2004 modifiziert werden. Bei der Betroffenheit mehrerer Länder bedarf es der Benennung einer zentralen Stelle für das Informations- und Ressourcenmanagement. Dieses sollte wie bisher, auch zukünftig das GMLZ sein.

Unter Berücksichtigung der gewonnenen Erkenntnisse wird von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe die Überarbeitung des Konzeptes für eine bundesweite länderübergreifende Katastrophenhilfe gemäß beigefügtem Entwurf vorgeschlagen (Anlage).

Zur Sicherstellung eines zielgerichteten Informationsflusses im Rahmen des Anforderungs- und Entsendeverfahrens sollten unter Federführung des GMLZ bundeseinheitliche Formulare für

- Hilfeersuchen
  - verbindliche Hilfsangebote
  - verbindliche Anforderung von Hilfeleistungen
  - Meldung über die Entsendung von Hilfskontingenten
- entwickelt und angewendet werden.

In den Formularen „Hilfeersuchen“ und „Verbindliche Anforderung von Hilfeleistungen“ ist die Kostenübernahme durch das ersuchende Land zu erklären.

Weiterhin sollte die Möglichkeit der Anforderung von Einheiten zum Betreiben eines Bereitstellungsraumes (BR 500) als Option enthalten sein.

Darüber hinaus sollte über die Notwendigkeit eines Musters für die landesspezifische Planung analog der Anlage 2 des bestehenden Konzeptes entschieden werden.

## **2. Informationsmanagement bei länderübergreifenden Einsätzen**

### Identifizieren, Bündeln und Übermitteln von Hochwasserpegelständen und -prognosen

Im Einsatzverlauf zur Hochwasserkatastrophe 2013 zeigte sich, wie auch in früheren Hochwassereinsätzen, dass eine konsequente, lückenlose und möglichst konsistente Wasserstandsprognose unabdingbar für die Ausrichtung der Einsatzmaßnahmen ist. Die Unterstützung der Katastrophenschutzbehörden sowie der oberen und obersten Innenbehörden durch die länderspezifischen Fachbehörden erfolgte jeweils zeitnah, zugewandt und vertrauensvoll. Verbesserungspotentiale werden in der Datenaufbereitung und der Abstimmung der Dienste untereinander gesehen. Widersprüchliche Pegelangaben und Prognosen sind zukünftig zu vermeiden. Die Analyse des zu erwartenden

Hochwasserstandes muss die Ableitung von Einsatzmaßnahmen über einen Zeitkorridor von mindestens 12 Stunden ermöglichen. Andernfalls sind einsatztaktische Maßnahmen und die ggf. erforderliche zusätzliche Bereitstellung von Einsatzressourcen nicht umsetzbar. Abseits dezidierter Meldedienste ist allgemeingültig festzuhalten, dass die an die zuständigen bzw. eingesetzten Katastrophenschutzstellen zu übermittelnden Ist-Stände, wie auch die Prognosen für Haupt- und Nebenströme aufgeschlüsselt erfolgen sollen. Ferner sind regionale Erkenntnisse über örtliche Pegelstände sowie die erwartete Entwicklung mit in das „Lagebild Hochwasser“ mit einzubeziehen und durch die übergeordneten Fachbereiche an die oberen und oberste Katastrophenschutz- bzw. Innenbehörde zu übermitteln. Diese Dienststellen sorgen weiterführend für eine lückenlose Weitervermittlung dieser Daten an die betroffenen oder im Einsatz befindlichen Länder.

Die Länder empfangen die Datenmeldungen und bereiten daraus für sich ein eigenes Gesamtlagebild für die erforderlichen Einsatzerwägungen im eigenen Land oder für entsandte bzw. zu entsendende Kräfte auf und leiten diese Informationen an die nachgeordneten zuständigen Katastrophenschutzbehörden im eigenen Land weiter.

Auf Grund der häufig wiederkehrenden Katastrophenereignisse im Bereich der Binnengewässer und dem damit immer wieder erforderlichen massiven Einsatz von Kräften und Material, auch im überörtlichen Einsatz, wird die Aufnahme einer allgemeingültigen Regelung zum Identifizieren, Bündeln und Übermitteln von Ist-Ständen und Prognosen zu Pegelständen vorgeschlagen.

Die vorangestellten Erwägungen sollten nach Ansicht der BLAG in die zu überarbeitenden „Empfehlungen für das Berichts- und Meldewesen im Bevölkerungsschutz (Stand 2009)“ im Konzept aufgenommen werden. Die Überarbeitung der Empfehlungen sollte unter Federführung des GMLZ erfolgen.

#### Informationsmanagement für und über eingesetzte Kräfte

In einem Katastrophenfall, wie dem Hochwasserereignis 2013, werden eigene wie auch Fremdkräfte in großem Umfang durch die betroffenen Länder eingesetzt. Der Einsatz erfolgt jeweils nach den landesgesetzlichen Regelungen und vor allem den einsatztaktischen Erfordernissen der unteren Katastrophenschutzbehörden. Dies bedingt einen häufig lang anhaltenden Einsatz von Helferinnen und Helfern der verschiedenen Fachdienste außerhalb ihres originären und gewohnten Einsatzbereiches und damit meist auch abseits ihrer bestehenden Kommunikationssozialisation. Können bei einem regionalen bzw. kleineren Ereignis die eingesetzten Kräfte häufig noch das Gesamtlagebild überschauen, so werden diese jedoch bei größeren Einsatzlagen oder dem hier geführten Ansatz des Hochwasser

2013 keinen Überblick über die Situation überörtlich oder gar länderübergreifend entwickeln können.

Informationen über die eigene Lage, die Position im Gesamtgeflecht des regionalen sowie überregionalen Einsatzes und die erwartete Entwicklung der Lage sowie der damit im Zusammenhang stehenden Einsatzmaßnahmen können dazu beitragen, den eingesetzten Kräften einen größeren Lageüberblick zu gewähren und somit eine gefestigte Sozialisation im Einsatzgeschehen zu finden. Einsatzmüdigkeit und Verdruss, gerade ehrenamtlich eingesetzter Kräfte, kann so effektiv vorgebeugt werden. Dies kann ein wichtiger Baustein für eine gesteigerte Helferzufriedenheit, gerade für Einheiten in Bereitstellung, sein. Wie den Einheiten diese Informationen zugänglich gemacht werden, regeln die Länder in eigener Zuständigkeit (z. B. Handzettel, Aushang in Unterkünften, Briefing für Führungskräfte usw.). Erfolgt die Entsendung von Kräften in einen betroffenen Bereich außerhalb der eigenen Zuständigkeit, können zunächst aus dem Anforderungsgesuch der Einsatzort und die zu übernehmende örtliche Aufgabe abgeleitet werden. In hochdynamischen Einsatzlagen werden sich aber Einsatzort und Einsatzauftrag von Katastrophenschutzeinheiten häufig und ganz natürlich verändern.

Die Hilfeleistungskräfte unterstehen beim Einsatz den Führungsgremien des ersuchenden Landes und informieren eigenverantwortlich die entsendenden Stellen über die eigene Lage. Die örtlichen Führungsgremien sorgen dafür, dass die eingesetzten Kräfte regelmäßig über die aktuelle Lage und die erwartete Entwicklung informiert werden.

Mit der Hochwasserlage 2013 wurde der Katastrophenschutz der Länder mit einer neuen Qualität der Nutzung sozialer Medien konfrontiert. Die Bevölkerung organisierte sich selbständig und freiwillig über z.B. Facebook, Google Maps und Twitter um die Hochwasserabwehrmaßnahmen zu unterstützen. Vielerorts geschah dieses jedoch an den Katastrophenschutzbehörden vorbei, so dass wertvolle Potenziale nicht immer gezielt eingesetzt werden konnten, da hierzu keine Kenntnisse vorlagen.

Eine weitere Erscheinung war auch, dass die vor Ort eingesetzten organisierten Helfer durch Nutzung der sozialen Medien Informationen zur Gesamtlage hatten, aus denen sie ihre eigenen Schlussfolgerungen gezogen haben. Da diese Informationen nicht immer mit den Lagemeldungen der Behörden übereinstimmten bzw. diese zum späteren Zeitpunkt vorlagen, war dieses für die Durchführung des Einsatzes nicht immer förderlich.

Für zukünftige Katastrophenlagen sollten Handlungsempfehlungen zur Einbindung der sozialen Medien in die Katastrophenabwehr entwickelt werden. Die Ergebnisse der hierzu eigens gebildeten BL AG Soziale Medien unter Leitung des BBK sind abzuwarten.

### 3. Kräfte- und Ressourcenmanagement

Für ein effektives Kräfte- und Ressourcenmanagement müssen aus einer Anfrage bzw. Anforderung eines Hilfe ersuchenden Landes an ein anderes Land bzw. über das GMLZ an andere Länder Informationen zum Umfang und zur Dringlichkeit hervorgehen, um die Leistbarkeit prüfen zu können.

Folgende Parameter sollten berücksichtigt werden:

#### Qualität / Benennung der Kräfte und Ressourcen / Fähigkeiten der Einheiten

Während bei der Anfrage bzw. Anforderung von Ausstattungen eindeutig technisch spezifiziert werden muss, sind bei Kräften deren zu erwartender Einsatzauftrag (z.B. Deichverteidigung, Auspumpen von Kellern), die voraussichtliche Einsatzdauer und der Umfang des Einsatzauftrages (z.B. Verpflegung und Betreuung von 1.000 evakuierten Einwohnern) zu benennen, damit jedes Land prüfen kann, welche Einheiten es aus seinen Strukturen zur Bewältigung der Aufgabe anbieten kann. Der Personalansatz ist dann dem Hilfe ersuchenden Land zur weiteren Planung (z.B. von Unterkünften) mitzuteilen.

#### Einsatzwert

Auf die Verwendung der Begriffe „Bereitschaften“ und „Abteilungen“ als taktische Einheiten ist zu verzichten, da diese aufgrund unterschiedlicher Strukturen und Verwendung in den Ländern nicht eindeutig sind. Der Einsatzwert ist durch die Fähigkeit und Kräfteanzahl zu definieren.

#### Bereitstellungszeiten (Dringlichkeit)

Grundsätzlich ergeben sich die Dringlichkeit und die daraus entstehenden Bereitstellungszeiten aus der jeweiligen Lage vor Ort. Bei der Bewertung der Dringlichkeit von Anforderungen ist zu berücksichtigen, dass die meisten Helfer im Katastrophenschutz ehrenamtlich tätig sind und für sie nach Möglichkeit ausreichend Zeit verbleiben sollte, vor dem Abmarsch mit ihren Arbeitgebern Kontakt aufzunehmen und erforderliche Maßnahmen zu ergreifen. Auch die benötigten Anfahrtszeiten sind zu berücksichtigen.

Es sind folgende drei Stufen der Dringlichkeit (Bereitstellungszeiten) anzuwenden:

- **sofort**

Kriterien: Kräfte und Ressourcen werden sofort benötigt und sind schnellstmöglich in Abmarsch zu versetzen; es besteht unmittelbare Lebensgefahr oder die Gefahr von großen Schäden (z.B. großflächige Überflutung infolge Deichbruch).

- **dringend**

Kriterien: Kräfte und Ressourcen werden dringend benötigt und sind zügig in Abmarsch

zu versetzen. Es besteht jedoch ausreichend Zeit für Vorbereitungsmaßnahmen, nicht aber für vorheriges Ausruhen (8 h!) der angeforderten Kräfte.

- **Angabe eines Bereitstellungszeitpunktes**

Kriterien: Kräfte und Ressourcen werden zu einem bestimmten Zeitpunkt benötigt. Es besteht vor dem Abmarsch Zeit für umfangreiche Vorbereitungsmaßnahmen und das vorherige Ausruhen (8 h!) der angeforderten Kräfte.

Reservekräfte

Die Abfrage bzw. Anforderung von Reservekräften ist mit dem zu erwartendem Einsatzauftrag und der Stufe der Dringlichkeit „Angabe eines Bereitstellungszeitpunktes“ sowie einem Hinweis zunächst als „Reserve im Bereitstellungsraum“ eingesetzt zu werden zu versehen.

Autarke Einheiten

Damit die Infrastrukturen und die Führungsorganisation des Hilfe ersuchenden Landes nicht zusätzlich belastet werden, sollen angefragte und angeforderte Einheiten für 48 Stunden autark tätig werden können. Darüber hinaus benötigte Autarkie muss gesondert angefordert werden (z.B. Logistik für einen Bereitstellungsraum 500).

Ein länderübergreifendes Hilfeleistungskontingent sollte sich aus folgenden Komponenten zusammensetzen:

- Verbindungsperson für einen benannten Stab im Hilfe ersuchenden Land,
- Vorkommando (Staffel mit zwei ELW1/KdoW/MTF) zur Erkundung und Absprache vor Ort der Unterbringung (z.B. in Turnhallen), Stellplätze für Fahrzeuge und Logistik für die nachrückenden Kräfte,
- Hilfskontingent bestehend aus:
  - Führungseinheit (z.B. Technische Einsatzleitung mit ELW 2) und ihr unterstellten
  - Facheinheiten (z.B. mit Kräften zur Deichverteidigung oder zum Auspumpen von Kellern).

Darüber hinaus kann das Hilfskontingent auf Anforderung ergänzt werden um unterstützende Teileinheiten je nach Stärke der Facheinheiten und Lage aus den Fachbereichen:

- Logistik (GW-L zum Transport von Feldbetten, Lebensmittel, Ausrüstung etc.),
- Betreuung (ggf. um PSNV-Kräfte verstärkt, zur Verpflegung und Betrieb der Unterkunft für die eigenen Kräfte),

- Sanität (z.B. KTW B, ggf. um Arzt ergänzt zur medizinischen Notfallhilfe für die eigenen Kräfte, insbesondere von typischen Verletzungen (wie Knochenbrüche, Prellungen, Mückenstiche, Sonnenbrand) und Erkrankungen (wie Magen-Darm-Beschwerden, Infektionen),
- ABC-Wesen (z.B. zur Verstärkung der Kapazitäten an Dusch- und Waschmöglichkeiten oder Reinigung von Geräten),
- Instandsetzung (zur Mitführung von Ersatzteilen, für Wartung und kleinere Reparaturen).

Für den Austausch der eingesetzten oder in Reserve befindlichen Kräfte sorgen die Hilfe leistenden Länder selbsttätig. Von dieser Aufgabe ist das Hilfe ersuchende Land soweit als möglich zu entlasten. Eine Veränderung des erforderlichen Kräfteansatzes kann das Hilfe ersuchende Land bilateral oder über die Verbindungspersonen der Hilfe leistenden Länder in den Stäben des Hilfe ersuchenden Landes mitteilen.

#### Optimierungsbedarf zur logistischen Unterstützung für eingesetzte Kräfte sowie die Einrichtung und den Betrieb von Bereitstellungsräumen

Die Logistik für die Einsatzkräfte (Verpflegung, Verbrauchsgüter, Materialerhaltung und Unterbringung) steht bei Katastrophenbekämpfungsmaßnahmen in einem besonderen Fokus. Die wechselnden Kräftezahlen stellen die Organisatoren in den betroffenen Katastrophenschutzbehörden vor hohe Anforderungen. Hier sind die örtlichen Ressourcen schnell aufgebraucht. Eine überörtliche Hilfestellung unter einer klaren und einheitlichen Logistikführungsstruktur wird benötigt.

Die Erfahrungen zeigen, dass die verschiedenen Aufgaben für die

- Verpflegung der Einsatzkräfte
- Versorgung mit Verbrauchsgütern, wie Kraftstoffe
- Materialerhaltung von Ausstattung und Fahrzeugen
- Unterbringung von Einsatzkräften
- Betreuung der Einsatzkräfte

gebündelt werden sollten. Das Instrument dafür ist ein System für den Bereitstellungsraum 500 (BR 500). An einem Bereitstellungsraum werden Einsatzkräfte und Einsatzmittel gesammelt, gegliedert und bereitgestellt oder in Reserve gehalten. Das System des BR 500 ist ein Einsatzinstrument, das lageangepasst nach Einsatzauftrag zusammengestellt und vor Ort eingesetzt wird. Es setzt sich zusammen aus Führung, Lotsen, Meldekopf, Logistik und Feldlager und dient der Verpflegung, Versorgung und Unterbringung von ca. 500

Einsatzkräften. Gleichzeitig werden die Versorgung mit Material und die Instandhaltung von Fahrzeugen sichergestellt.

Neben der Erkundung potenzieller Aufbauflächen, der Bereitstellung der Ausstattung und der Prüfung der spontanen Lieferbarkeiten von portablen Sanitärsystemen, sind die Akquise und die Ausbildung von Aufbau- und Betriebspersonal die wichtigste Voraussetzung für den reibungslosen Betrieb der Einrichtung.

#### **4. Evaluation der Ausbildung**

Bestandteil der Überprüfung bestehender Ausbildungsinhalte sind die Einsatzerfahrungen aus den Anforderungen der länderübergreifenden Hilfeleistung. Damit stehen nicht die klassischen Ausbildungsinhalte der Führungsausbildung nach den jeweiligen Dienstvorschriften im Mittelpunkt der Überprüfung, sondern die Anforderungen an einen Einsatzablauf, die sich aus dem Führen von Einheiten bei Hochwasserlagen ergeben.

##### Problembeschreibung

Die Anforderungen an die Führungskräfte unterscheiden sich bei einer aus mehreren Teileinheiten bestehenden Einheit in ihren organisatorischen, taktischen und sozialen Führungsansprüchen grundlegend von den bekannten und trainierten Führungsaufgaben im Tageseinsatz. Somit sind die klassischen Ausbildungsinhalte der jeweiligen Vorschriften zielgruppenorientiert zu ergänzen. Auf der Grundlage eines Anforderungsprofils für Führungskräfte zusammengefasster Einheiten sind die zusätzlich zur etablierten Führungsausbildung notwendigen Ausbildungsinhalte zu beschreiben.

Insbesondere ist zu überprüfen, ob

- dafür eine zusätzliche Ausbildung erforderlich ist oder
- diese in vorhandene Ausbildungsgänge integriert werden kann,

um die ohnehin hohe zeitliche Belastung von ehrenamtlichen Führungskräften nicht zusätzlich zu beanspruchen.

##### Notwendige, zusätzliche Themenfelder

Die nachfolgenden Themenfelder sind skizzenhaft und bedürfen einer weiteren fachlichen und didaktischen Untersetzung mit der jeweils dafür notwendigen Lernzielhierarchie.

##### Organisatorische Themenfelder

- Maßnahmen bei einem

- Voralarm (Vorlaufzeit zum Herstellen der Abmarschbereitschaft, Abklären Arbeitgeber, Familie, Zeitraum der tatsächlichen Verfügbarkeit, ...)
- Alarm (Eigenversorgung für 48 Stunden, Hygienebedarf, ...)
- Organisatorische und planerische Voraussetzungen für das Herstellen der Einsatzfähigkeit einer Einheit für einen mehrtägigen Einsatz einschließlich der Rückführung mit oder ohne Einsatzmittel
- Notwendige Maßnahmen zum Durchführen eines Marsches als Bereitschaft (> 10 Fahrzeuge) (Sammelpunkte, Tankstopps, ...)
- Eintreffen Bereitstellungsraum, Maßnahmen zum Herstellen der Einsatzbereitschaft, Information der Einsatzkräfte über den weiteren Einsatzablauf, Herstellen der Schichtfähigkeit, ...

#### Taktische Themenfelder

- Führungshierarchie in Großschadenlagen insbesondere mit den Merkmalen
  - einer Unterordnung in die bestehende Führungsorganisation
  - einer durchgängigen Kommunikation und Information
  - einer klaren Strukturierung der Führungsebenen
  - des Einhaltens vorgegebener Anforderungswege für die personelle und materielle Ergänzung oder Ablösung
- Sicherstellen einer operativen Durchhaltefähigkeit
  - durch Planen eines Schichtsystems
  - Einhalten und Durchsetzen von Ruhephasen

#### Soziale Themenfelder

Im Einsatzraum ist nicht in jedem Fall zu erwarten, dass die Unterbringung, die sanitären Bedingungen sowie die Versorgung dem erwarteten Standard entsprechen. Fehleinschätzungen des Einsatzverlaufs mit Zeitverzögerungen, vermeintliches Untätigsein, Informationsdefizite führen zu sozialen Spannungen, denen Führungskräfte angemessen entgegenwirken müssen.

Das mögliche Konfliktpotential zwischen Betroffenen, Einsatzkräften und Einsatzaufträgen wirkt zusätzlich zur körperlichen Erschöpfung und stellt somit besondere Anforderungen an die Einsatzführung.

Die vorgeschlagenen Empfehlungen sollten durch die AKNZ und die für die Erarbeitung der organisationsspezifischen Ausbildungsvorschriften zuständigen Gremien (z.B. Projektgruppe Feuerwehrdienstvorschriften des AFKzV) aufgegriffen und in die organisationsspezifischen Lernzielkataloge aufgenommen sowie in die Schulungsprogramme integriert werden.

#### Anlage

Konzept für eine bundesweite länderübergreifende Katastrophenhilfe (Stand 2014)