

**„Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“
Bericht zur Umsetzung des Konzepts**

Entsprechend dem IMK-Beschluss vom 6. Juni 2002 zur Entwicklung einer neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland war eine Arbeitsgruppe (BW, BY, BE, NI, RP, SN, BMI) beauftragt, unter Beteiligung der Arbeitsgemeinschaft der Obersten Gesundheitsbehörden Vorschläge zur Umsetzung des Beschlusses vorzulegen. Auf der Grundlage der Beratungsergebnisse dieser Arbeitsgruppe beschließt der AK V das folgende Konzept:

1. Neue Herausforderungen

Die bestehenden Vorhaltungen der Länder und des Bundes in den Bereichen Brandschutz, Rettungsdienst, Katastrophenschutz, Technisches Hilfswerk, die gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen der Länder im Bereich Katastrophenschutz und Gefahrenabwehrrecht, die Regelungen zur Hilfeleistung der Bundeswehr und des Bundesgrenzschutzes gewährleisten in Deutschland ein funktionierendes System zur Bewältigung auch von großen Schadensereignissen.

Die Terroranschläge am 11. September 2001 in den USA und die Hochwasserkatastrophe im August 2002 in Deutschland haben jedoch gezeigt, dass auch Ereignisse in die Planungen mit einzubeziehen sind, die auf Grund ihrer Dimension hinsichtlich der vorzuhaltenden Einsatzressourcen im weitesten Sinn, der Einsatzstrategien und der Einsatzkoordinierung eine Fortentwicklung der bestehenden Systeme erfordern. Die Länder müssen im Rahmen ihrer Verantwortung für den Katastrophenschutz auch für solche Fälle gerüstet sein, weil sie stets die Hauptlasten im Rahmen der Schadensbewältigung zu tragen haben. Da hier aber ein länderübergreifendes bundeseinheitliches Zusammenwirken erforderlich werden kann, kommt der Mitwirkung des Bundes bei den im Folgenden genannten erforderlichen Vorgehensweisen und Maßnahmen besondere Bedeutung zu.

2. Schutzziele

Es ist notwendig, auf der Grundlage von Gefahren- und Risikoanalysen Schutzziele als Vorgabe für die Planung und den Einsatz des Bevölkerungsschutzes in Deutschland zu definieren. Hierzu wird der Bund im Februar 2003 eine Problemstudie der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ) "Risiken in Deutschland" vorlegen, die eine Prüfung durch die Länder unterstützen soll, wo lokale, regionale und landesweite Gefahren- und Risikoanalysen und Schutzzielbestimmungen nötig oder fortzuschreiben sind. Auf dieser Grundlage ist das von der IMK im Juni 2002 beschlossene Stufenkonzept für eine effektive an den Risiken orientierte Planung der notwendigen Vorsorge vor Gefahren und die erforderliche Abwehr von Schadenereignissen zu entwickeln. Dabei ist der föderalen Kompetenzverteilung zu folgen. Ziel ist ein Höchstmaß an Effektivität und Effizienz bei der Abwehr von Schadensereignissen jeglicher Art ohne Reibungsverluste zwischen den Beteiligten auf Bundes- und Landesebene und den Kommunen und Organisationen zum bestmöglichen Schutz der Bevölkerung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der deutsche Zivil- und Katastrophenschutz sich zu einem hohen Maße auf ehrenamtliche Kräfte stützt.

3. Zuständigkeit von Bund und Ländern - Neue Bedrohungen

Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Zivilschutz als Bevölkerungsschutz im Verteidigungsfall und der "zivilen" Gefahrenabwehr wird der aktuellen Bedrohungsrealität im Hinblick auf denkbare, in ihren Auswirkungen länderübergreifende Großschadensszenarien nicht mehr in jeder Hinsicht gerecht. Auch in der politischen und völkerrechtlichen Diskussion lässt sich eine Öffnung des Verteidigungsbegriffs erkennen; dabei steht nicht mehr die Frage im Mittelpunkt, ob Verteidigung i.S. des Art. 73 Nr. 1 GG nur die Abwehr eines bewaffneten Angriff darstellt, der einem Völkerrechtssubjekt zugerechnet werden kann. So stellt eine kriegerische Handlung, unabhängig davon, ob sie von einem Staat oder einer nichtstaatlichen Terrororganisation ausgeht, in ihren Auswirkungen Bund und Länder unter Umständen vor die gleichen Aufgaben, die nur gemeinsam gelöst werden können. Insbesondere lässt sich bei den seit dem September 2001 denkbaren Bedro-

hungslagen nicht mehr eindeutig differenzieren, ob präventive Maßnahmen in den Bereich der Verteidigung fallen oder der allgemeinen Gefahrenabwehr der Länder zuzuordnen sind. Vielmehr geht es - auch in der internationalen politischen Diskussion - um die Wahrnehmung von Sicherheitsinteressen unabhängig von der Art des potenziellen Aggressors, die von Bund und Ländern gemeinsam gelöst werden müssen.

Deshalb wird für notwendig erachtet, dass der Bund die einschlägigen Vorschriften, wie z. B. das Zivilschutzgesetz anpasst, um Aufgaben zum Schutz vor kriegerischen Handlungen und anderen Angriffen von nationaler Bedeutung wahrnehmen zu können, die nicht eindeutig als Verteidigungsfall im herkömmlichen Sinne einzustufen sind. Für diese Fälle, in denen die Länder auf Grund der Verfassungslage nach wie vor die Hauptlasten zu bewältigen haben, muss der Bund vermehrt Verantwortung übernehmen. Dazu gehören auch zentrale Koordinations- und Informationsfunktionen sowie eine Anpassung der Zivilschutzausstattung.

4. Maßnahmen des Bevölkerungsschutzes

Ungeachtet der guten Struktur der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr besteht in Deutschland auf Grund der Erfahrungen aus Großschadensereignissen Handlungsbedarf angesichts biologischer Risiken, vor allem bei zu besorgenden terroristischen Angriffen. Aber auch zur Abwehr von chemischen Risiken sowie Gefahrenlagen nach Naturereignissen ist Handlungsbedarf zur Fortentwicklung von Teilbereichen des Vorsorge- und Abwehrkonzeptes sichtbar geworden. Gleiches gilt für Gefährdungen lebenswichtiger und kritischer Infrastrukturen, sowie für Risiken durch Strahlung.

Die Absicht des Bundes, ein neues „Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe“ einzurichten, wird begrüßt. Darin sollen die nicht-operativen Dienstleistungen und Serviceangebote des Bundes zur Bewältigung von großflächigen Gefahrenlagen bzw. Schadenslagen zentral verwaltet werden. Dies sind Ausbildung, Fortbildung und Training, Katastrophenforschung, Warnung und Information der Bevölkerung, ferner die Förderung der bürgerschaftlichen Selbsthilfe als zentrale Dienstleistungsangebote des

Bundes, die durch seinen operativen Amtshilfebeitrag durch THW, Bundeswehr und BGS zu ergänzen sind.

Im Rahmen eines gestuften Reaktionskonzepts müssen vor allem für Krisen durch B- und C-Gefährdungen auf der Grundlage der vom Bund durchgeführten Pilotprojekte, der in Berlin und Hamburg erprobten Erkundung im B-Bereich mobile Spezialeinheiten organisiert werden, die den örtlichen und überörtlichen Einsatzkräften bei entsprechenden Schadenslagen zur Seite gestellt werden können. Zugleich müssen quantitativ und qualitativ ausreichende Laborkapazitäten - im Bereich der Krankheitserregerdiagnostik auch der notwendigen Sicherheitsstufen - geschaffen werden.

Die Gesundheitsministerkonferenz sollte gebeten werden, darauf hin zu wirken, dass die epidemiologische Überwachung des Krankheitsgeschehens, der Laboranalytik, die Aus-, Fort- und Weiterbildung des öffentlichen Gesundheitsdienstes, der Einsatzkräfte und der Ärzte, sowie die ambulante und klinische Versorgung angepasst, verbessert, erweitert und gestärkt werden. Sie möge ferner in Zusammenarbeit mit der IMK ein zwischen Bund und Ländern abgestimmtes Programm zur Anlage von Vorräten (Arzneimittel, Verbandstoffe, Sera, Impfstoffe) angesichts von biologischen und chemischen Gefahren entwickeln und umsetzen.

Der Aufbau dezentraler Kompetenzzentren, die mit der Einrichtung eines "Zentrums für biologische Sicherheit" am Robert-Koch-Institut begonnen wurde, wird begrüßt. Das gilt auch für ein europäisches Zentrum zur Forschung an Infektionserregern und zur Entwicklung von Abwehrkonzepten vorrangig biologischer und chemischer Gefahren zur Unterstützung/Beratung der zuständigen Behörden und Einrichtungen der Mitgliedstaaten.

Angesichts der Risiken für kritische Infrastrukturen, für die Versorgungsleistungen sowie für Informations- und Kommunikationssysteme sind die vom Bund veranlassten Problemanalysen und Untersuchungen zu begrüßen. Darüber hinaus zu prüfen, ob und in wie weit Betreibern von entsprechenden Anlagen weitere Schutzpflichten auferlegt werden können.

Die Länder werden mit dem Bund die aus der Problemstudie „Risiken in Deutschland“ und aus den daraus aufbauenden Gefahren- und Risikoanalysen der Länder gewonnenen Erkenntnisse für eine zielorientierte und effiziente Fortentwicklung der derzeit vorhandenen und ergänzend aufzubauenden Zivil- und Katastrophenschutzressourcen nutzen.

Die Helferinnen und Helfer des Zivil- und Katastrophenschutzes müssen mit einem geeigneten Eigenschutz gegenüber ABC-Gefahren ausgestattet werden.

Die Ergänzung des Katastrophenschutzpotenzials der Länder aus Bundesmitteln soll insgesamt bedarfsorientierter und flexibler gehandhabt werden; sie soll sich nicht ausschließlich auf Fahrzeuge beziehen. Ein neues technisches Ausstattungskonzept wird derzeit von einer Arbeitsgruppe unter Beteiligung des Bundes, der Länder, des Deutschen Städtetages, der Hilfsorganisationen und der Feuerwehren erarbeitet. Dieses Konzept soll dem AK V zum Frühjahr 2003 vorliegen.

Das derzeitige Funksystem muss gerade auch zur Bewältigung von Großschadenslagen durch ein leistungsfähiges bundeseinheitliches-digitales Kommunikationssystem ersetzt werden.

Weitere mögliche Maßnahmen zur Umsetzung der neuen Strategien ergeben sich aus der Anlage zu diesem Beschluss.

5. Stationäre Notfallvorsorge

Der Rückgang an Krankenhaus- und der teilweise Mangel an Notfallbetten wird mit großer Sorge beobachtet. Insbesondere bestehen Defizite in der Planung und Ressourcenvorhaltung für den Massenansturm von Verletzten und Erkrankten in den Dimensionen der Anschläge vom 11.09.2001.

Das Forschungsvorhaben des Bundes zur Bevorratung von Arzneimitteln und sonstigem

medizinischen Bedarf für den Massenanfall von Verletzten wird begrüßt.

Es wird für notwendig erachtet, dass der Bund Initiativen für einheitliche Regelungen im Bereich Gesundheitsvorsorge- und Gesundheitsschutz ergreift, z. B. durch die Einbringung von Entwürfen von Gesundheitssicherstellungs- und Vorsorgegesetzen, die insbesondere Krankenhausträger verpflichten, für den Krisenfall Möglichkeiten zur Erweiterung der Bettenkapazität vorzusehen.

Gleichzeitig sollte die GMK gebeten werden, darauf hin zu wirken, dass die Notfallplanung der Krankenhausträger ein stärkeres Gewicht erhält. Die IMK und die GMK sollten sich gemeinsam für eine Aufnahme des Bereichs Katastrophenmedizin in medizinische Ausbildungsordnungen einsetzen. Auch die Versicherer müssen in die Verantwortung für den medizinischen Bevölkerungsschutz eingebunden werden.

6. Einsatz der Bundeswehr im Zivil- und Katastrophenschutz

Der Bund sollte das Potenzial der Bundeswehr insbesondere im ABC-, Sanitäts- und Kommunikationsbereich zeitgerecht, vor allem nicht nur subsidiär im Zivil- und Katastrophenschutz einsetzen.

Außerdem sollte der Bund die Streitkräfte zum Schutz ziviler Objekte auf Anforderung eines Landes in Fällen von besonderer Bedeutung, wie etwa im Falle terroristischer Bedrohungen, einsetzen, soweit die Polizeikräfte des Bundes und der Länder hierzu nicht mehr ausreichen.

7. Selbsthilfefähigkeit

Die Stärkung der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung durch die seit dem 1. Oktober 2002 wieder geförderte Erste Hilfe-Ausbildung der Bevölkerung mit Selbstschutzzinhalten sowie die Wiederaufnahme der Förderung der Ausbildung von Pflegehilfskräften ist zu begrüßen.

Es wird vorgeschlagen, dass die IMK den Konferenzen der Kultus-, Wirtschafts- und

Verkehrsministerkonferenz anbietet, die Ausbildung zur Selbsthilfe als Bestandteil von Berufs- und schulischer Ausbildung zu unterstützen. Die regelmäßige Wiederholung von Erste-Hilfe-Lehrgängen der Führerscheininhaber sollte Pflicht werden.

8. Koordination

Eine wesentliche Voraussetzung für Einsatz und Führung im Bevölkerungsschutz ist die ressort- und fachübergreifende Zusammenarbeit auch außerhalb einer Großschadenslage. Das gilt besonders für die Ortsebene. Dazu sollten zur Koordination des Bevölkerungsschutzes auf kommunaler und überregionaler Ebene regelmäßig die Sicherheitslage erörtert und ein abgestimmtes Vorgehen für Schadensereignissen erarbeitet werden. Daran sind die Vertreter der für die Bevölkerung und die Wirtschaft wichtigen Ver- und Entsorgungsunternehmen zu beteiligen, um den Schutz der Versorgungsinfrastrukturen und der kritischen Infrastrukturen zu verbessern.

9. Aus- und Fortbildung, Forschung

Professionelles Krisenmanagement muss gelernt und geübt werden. Das Bundesministerium des Innern wird das Ausbildungs- und Übungsangebot ausweiten und ab 2003 Aus- und Fortbildung in der Methodik und Anlage von Gefährdungs- und Risikoanalysen für Mitarbeiter in den Kommunal- und Landesverwaltungen anbieten.

Des weiteren ist der Wissens- und Erfahrungsaustausch zu entwickeln zwischen

- der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz,
- den Feuerwehr- und Katastrophenschutzschulen der Länder,
- der THW-Bundesschule,
- den Schulen der privaten Hilfsorganisationen,
- der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern,
- dem Zentrum für Forschung der Zentralstelle für Zivilschutz sowie
- Hochschulen, die sich mit Zivil- und Katastrophenschutz beschäftigen.

Die Umsetzung der neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung setzt in verstärktem Maße Begleitforschung voraus, um vorhandene Wissenslücken zu schließen und Problemlösungen zu finden, die dem Stand von Wissenschaft und Technik entsprechen. Deshalb ist die Zivil- und Katastrophenschutzforschung nachhaltig zu verstärken.

10. Warnung der Bevölkerung:

Im Rahmen der neuen Strategie für den Schutz der Bevölkerung in Deutschland sollen für die Warnung und Alarmierung der Bevölkerung bei Schadenlagen moderne und zukunftsweisende Technologien zu einem integrierten Warnsystem zusammengefasst werden. Eine zentrale Komponente ist das satellitengestützte Warnsystem, an das neben den öffentlich-rechtlichen auch private Rundfunkbetreiber, Presseagenturen, Internet-Provider und Mobilfunkbetreiber angeschlossen werden sollen oder schon angeschlossen sind. Die ergänzende Warnung insbesondere über Alarm-Funkuhren und über das PTY 31-Signal des UKW-Rundfunks wird ebenfalls angestrebt.

Dieses Warnsystem weist im Hinblick auf den Weckeffekt allerdings noch Lücken auf. Deshalb sollte auch der Aufbau eines neuen, modernen Sirennensystems und die Warnung über Festnetztelefon in die weiteren Überlegungen einbezogen werden. Das Bundesministerium des Innern hat angeboten, die Entwicklung entsprechender technischer Konzepte einschließlich des finanziellen Aufwands jetzt zeitnah zu prüfen.

11. Bauliche Schutzmaßnahmen

Die neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung sieht einen generellen flächendeckenden baulichen Schutz vor Explosionswirkungen nicht vor. Ansätze unter Berücksichtigung von Risikoaspekten für eine neue Konzeption sind von einem Forschungsvorhaben des Bundesministeriums des Inneren zu erwarten.

12. Finanzierung des Zivilschutzes

Die Finanzierung des Zivilschutzes ist sicherzustellen und dadurch zu vereinfachen, dass die übertrieben engmaschigen Kontroll- und Abrechnungsmodalitäten durch eine einfache Pauschalierung durch den Bund ersetzt werden.