

## **Führung und Leitung im Katastrophenschutz in der Bundesrepublik Deutschland**

**- Thesen der AGBF-Bund -**

Stand: 23.06.2005

Die nachfolgenden Thesen, Definitionen und Ausführungen der AGBF sollen dazu beitragen, ein bundesweit einheitliches Verständnis von Führung und Leitung im Katastrophenschutz und - darauf aufbauend - in den Ländern möglichst einheitliche Strukturen und Regelungen zum Katastrophenschutz zu etablieren. Die Thesen sind nachfolgend im Abschnitt A komprimiert zusammengefasst und werden nachfolgend im Abschnitt B detailliert erläutert.

### **A: Thesen zur Führung und Leitung im Katastrophenschutz:**

#### **A1 Der Katastrophenschutz braucht ein bundesweit einheitliches Führungssystem:**

Zur Führung im Katastrophenschutz (KatS) muss in den Ländern ein bundeseinheitliches Führungssystem gemäß Feuerwehrdienstvorschrift „Führung und Leitung im Einsatz“ (FwDV 100) eingeführt werden, welches alle Bereiche der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr, einschließlich des Rettungsdienstes, umfasst. Das Führungssystem muss bereits in der täglichen Gefahrenabwehr zum Tragen kommen und von der Ebene der Gemeinden über die Ebene der Kreise und kreisfreien Städte bis hin zur Bundesebene kompatibel sein.

#### **A2 Der Katastrophenschutz braucht eine bundesweit einheitliche Struktur der Verwaltungsstäbe:**

Die Struktur der Verwaltungsstäbe als administrativ-organisatorischer Komponente der Gefahrenabwehrbehörden im Katastrophenfall muss bundesweit identisch sein. Die „Hinweise zur Bildung von Stäben der administrativ-organisatorischen Komponente (Verwaltungsstäbe – VwS)“ des Arbeitskreises V der Innenministerkonferenz müssen in allen Bundesländern beachtet und in identische Strukturen umgesetzt werden.

- A3 Die Katastrophenschutzbehörden brauchen leistungsfähige Führungseinrichtungen:** Auf allen Ebenen der Katastrophenschutzbehörden der Länder sowie beim Lagezentrum des Bundesministeriums des Innern müssen aufeinander aufbauende Führungseinrichtungen für den Zivil- und Katastrophenschutz jederzeit einsatzbereit vorhanden sein, in denen administrativ-organisatorische und operativ-taktische Führungsaufgaben wahrgenommen werden können.
- A4 Integrierte Leitstellen als gemeinsame Führungseinrichtung für die Bereiche Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz:** Die auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte vorgehaltenen Führungseinrichtungen für die Bereiche Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz müssen zu Integrierten Leitstellen der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr zusammengefasst werden.
- A5 Führungsunterstützungsstäbe für außergewöhnliche Einsatzlagen:** Zur Sicherstellung der Führung bei komplexen oder lang andauernden Einsatzlagen sollte in den Ländern ein System mobiler Führungsunterstützungsstäbe etabliert werden, mit dem sich die Führungskräfte benachbarter Gebietskörperschaften oder auch aus weiter entfernten Regionen gegenseitig unterstützen können.
- A6 Einheitliches Informationssystem für alle Katastrophenschutzbehörden:** Die KatS-Behörden aller Länder müssen auf allen Ebenen über ein einheitliches, geschütztes Informations- und Kommunikationssystem verfügen. Das System deNIS muss in der Ausbaustufe II allen KatS-Behörden zugänglich gemacht werden.
- A7 Integration aller Hilfsorganisationen und Einrichtungen in den Katastrophenschutz:** In den Katastrophenschutz sind alle Organisationen der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr zu integrieren. Sofern private Unternehmen im Rettungsdienst mitwirken oder Werkfeuerwehren unterhalten, sind diese Einheiten in die KatS-Strukturen zu integrieren.

- A8 Staatliche Führung und Leitung des Katastrophenschutzes:** Alle im KatS mitwirkenden Organisationen und Einheiten unterstehen der Führung und Leitung der örtlich zuständigen KatS-Behörde. Ein eigenständiges Tätigwerden von Organisationen der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr ohne Auftrag der KatS-Behörde darf es nicht geben.
- A9 Rechtliche Absicherung der Führungskräfte im Katastrophenschutz:** Aufgrund der außerordentlichen Verantwortung, der politischen Dimension der Entscheidungen und des Haftungsrisikos können die Funktionen des Einsatzleiters und des Leiters des Verwaltungsstabes im KatS nur von Beamten bzw. Ehrenbeamten der jeweiligen Katastrophenschutzbehörde wahrgenommen werden.
- A10 Die Führung im Katastrophenschutz erfordert fachlich ausgebildetes Personal:** Der Katastrophenschutz muss nicht nur verwaltet, sondern vor allem gestaltet werden. Die Aufgabenwahrnehmung in den KatS-Behörden erfordert eine sowohl administrativ-organisatorische als auch operativ-taktische Kompetenz der handelnden Personen. Die Komplexität der Aufgaben kann i.d.R. nur durch hauptamtliches Personal sichergestellt werden. Auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte sollten daher die jew. Funktionsbereiche der unteren Katastrophenschutzbehörde, der Brandschutzdienststelle und des Kreisbrandmeisters bzw. Kreisbrandrates zusammengeführt und unter die Leitung von Beamten des höheren feuerwehrtechnischen Dienstes gestellt werden.
- A11 Katastrophenschutz und Polizei haben im Katastrophenfall getrennte Aufgaben mit eigenen Zuständigkeiten:** Beide Aufgabenbereiche müssen im Katastrophenfall eng zusammenarbeiten. Die Zusammenführung von polizeilicher und nichtpolizeilicher Gefahrenabwehr darf jedoch frühestens auf der Ebene der politisch-gesamtverantwortlichen Komponente erfolgen. Eine Zusammenfassung mit oder gar Unterstellung der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr unter Führungskräfte der Polizei ist fachlich kontraproduktiv und politisch unvertretbar. Eine Gleichschaltung beider Bereiche kann in Krisensituationen zur Destabilisierung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung führen.

- A12 Die Bundeswehr kann wertvolle Katastrophenhilfe leisten, darf aber keine Führungsfunktion im Katastrophenschutz übernehmen:** Die Bundeswehr kann auf Anforderung der Katastrophenschutzbehörde im KatS mitwirken und ggf. wertvolle Hilfe leisten. Der Bundeswehr darf jedoch keine Führungsfunktion im KatS übertragen werden, da ihre sichere Verfügbarkeit durch Auslandseinsätze und militärische Aufgaben im Verteidigungsfall nicht gegeben ist.
- A13 Der Katastrophenschutz muss Länder übergreifend koordiniert werden:** Für Länder übergreifende Katastrophenlagen und für die Aufgabenwahrnehmung nach dem Zivilschutzgesetz muss eine zentrale Koordinierungsstelle für den Katastrophenschutz geschaffen werden, welche auch mit den notwendigen Weisungsbefugnissen gegenüber einzelnen Ländern ausgestattet sein muss. Diese Koordinierungsstelle sollte beim gemeinsamen Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern (GMLZ) angesiedelt werden.
- A14 Alle Katastrophenschutzeinheiten müssen zu Verbänden zusammengefasst werden können:** Alle im KatS mitwirkenden Einheiten müssen zu Verbänden zusammengefügt werden können, um sie örtlich, regional und überregional als geschlossene Einheit einsetzen zu können.
- A15 Der Katastrophenschutz braucht eine einheitliche Terminologie:** Wesentlicher Bestandteil einer bundeseinheitlichen Struktur im KatS ist eine einheitliche Terminologie. Dies bedingt eine länder- und organisationsübergreifende Verabredung von Definitionen im Bereich des KatS bis hin zu einer einheitlichen Definition der Begriffe „Katastrophe“ und „Katastrophenschutz“, wie sie in diesem Thesenpapier vorgeschlagen wird.
- A16 Koordination der Maßnahmen der Katastrophenschutzbehörden und der Einrichtungen der öffentlichen Gesundheitsvorsorge:** Die medizinische Behandlung der Bevölkerung im Katastrophenfall ist ein wesentliches Element der staatlichen Daseinsvorsorge. Es bedarf daher einer engen Abstimmung des KatS mit den Bereichen der öffentlichen Gesundheitsvorsorge, um z.B. Strukturen und Kapazitäten für den Massenanfall von Patienten abzustimmen.

- A17 Führung im Katastrophenschutz muss geübt werden:** Das Führungssystem des KatS muss auf allen Ebenen in festen Zeitabständen durch Übungen erprobt und überprüft werden. Dazu sind durch die Länder und den Bund ausreichende Haushaltsmittel zur Verfügung zu stellen.
- A18 Katastrophenfälle müssen systematisch ausgewertet werden:** Für eingetretene Katastrophen müssen standardisierte Auswertungsverfahren geschaffen werden. Die Ergebnisse müssen Lehre und Forschung zugänglich sein.
- A19 Die Ausbildung der Führungskräfte im Katastrophenschutz muss wissenschaftlich abgesichert sein:** Der KatS bedarf einer wissenschaftlichen Aufbereitung und Unterstützung. Die Führungskräfte im KatS müssen über eine akademische Ausbildung verfügen. Der Bund und die Länder haben dafür Sorge zu tragen, dass universitäre Angebote entwickelt bzw. bestehende Studiengänge unterstützt und gefördert werden.
- A20 Die notwendigen Strukturänderungen im Katastrophenschutz fallen in die Zuständigkeit der Länder:** Die Gesetzgebungskompetenz und die Verantwortung für die Harmonisierung der Regelungen über Ländergrenzen hinweg liegt bei den Ländern. Es ist trotz föderaler Strukturen möglich, ein einheitliches und leistungsfähiges Führungssystem für die Führung und Leitung im Katastrophenschutz in der Bundesrepublik Deutschland zu etablieren. Hierzu muss eine Einigung zwischen Bund und Ländern herbeigeführt werden. Dabei sollte die Initiative von den Ländern ausgehen mit der Zielsetzung, ein System im Sinne der „Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“ zu schaffen.

## **B: Hinweise zur Führung und Leitung im Katastrophenschutz der Bundesrepublik Deutschland:**

### **1 Einführung:**

1.1 Aufgrund des föderalen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland liegt die Gesetzgebungskompetenz und somit die Zuständigkeit und Verantwortung für die Gefahrenabwehr bei den Ländern. Dies gilt auch für den Katastrophenschutz, mit Ausnahme des Katastrophenschutzes im Zivilschutz.

Die Länder üben - teils über die Bezirksregierungen - die Rechts- und Fachaufsicht über die Kreise und kreisfreien Städte als untere Katastrophenschutzbehörden aus.

Die Länder unterhalten im Bereich der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr jedoch keine eigenen Einsatzkräfte, sondern greifen auf die kommunalen Feuerwehren, die Einheiten der privaten Hilfsorganisationen (ASB, DLRG, DRK, JUH, MHD) oder auf die Einheiten der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) zurück.

Auch der Bund unterhält keine eigenen Einheiten des KatS, sondern ergänzt und verstärkt den Katastrophenschutz der Länder für die besonderen Aufgaben und Gefahren des Verteidigungsfalles in den Bereichen Brandschutz, ABC-Schutz, Sanitätswesen und Betreuung durch die Gestellung von Fahrzeugen und Gerät sowie durch die Vorhaltung der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk.

1.2 Zur Führung und Leitung im Einsatz haben die Länder für die kommunalen Feuerwehren sowie für die Führungsstäbe auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte die Feuerwehrdienstvorschrift 100 (FwDV 100) „Führung und Leitung im Einsatz“ ministeriell eingeführt. Die privaten Hilfsorganisationen und das THW haben für ihre organisationsinternen Führungsaufgaben Dienstvorschriften erstellt, welche mit der FwDV 100 weit gehend harmonisiert sind.

1.3 Bis zum Jahr 1997 hatte der Bund den Ländern für die Führung und Leitung der Einheiten des Katastrophenschutzes (KatS) im Frieden und im Verteidigungsfall die Katastrophenschutz-Dienstvorschrift 100 (KatS-DV 100) „Führung und Einsatz“ zur Einführung empfohlen. Die KatS-DV 100 schlug eine einheitliche Organisation und Definition der Führungseinrichtungen des Katastrophenschutzes in den Ländern sowohl für die operativ-taktische als auch für die administrativ-organisatorische Komponente vor.

Seit Wegfall der KatS-DV 100 divergieren die Regelungen zur Führung und Leitung im Katastrophenschutz in den Ländern zum Teil erheblich. Das gleiche gilt für die Gliederung der taktischen Einheiten, für die es ebenfalls keine bundeseinheitlichen Vorgaben mehr gibt. Auf die hieraus erwachsenen Probleme bei der Ausbildung, der Kommunikation untereinander und beim Einsatz haben die AGBF und der Deutsche Städtetag mehrfach hingewiesen (vergl. DST-Papier zur „Reform des Zivil- und Katastrophenschutzes in der Bundesrepublik Deutschland“ vom 21.03.2002).

- 1.4 Der Katastrophenschutz hat auch heute noch auf allen Ebenen stark administrativen Charakter. Dies ist auf die Dominanz des Bundes beim Wiederaufbau des Zivilschutzes nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland zurück zu führen. Den Ländern und Kommunen fielen überwiegend Aufgaben im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung zu, welche mit den klassischen Verwaltungs-Strukturen erfüllt wurden. Auch heute noch wird der Katastrophenschutz insbesondere in den Verwaltungen der Landkreise aber auch zahlreicher kreisfreier Städte durch Personal bearbeitet, welches fast ausschließlich über Verwaltungskompetenz und nur sehr bedingt über Fachkompetenz im Katastrophenschutz verfügt. Die operativ-taktische Kompetenz liegt, besonders in den Landkreisen, überwiegend bei ehrenamtlichen Funktionsträgern, welche für notwendige Grundlagenarbeit und eine kontinuierliche Sachbearbeitung aufgrund ihrer zahlreichen anderen Verpflichtungen nicht zur Verfügung stehen können.

Analog zur Polizei bedarf auch die Organisation der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr heute einer Professionalität, welche nur mit hauptamtlichem Personal zu erreichen ist. Die in einigen Ländern bereits praktizierte Integration hauptamtlicher Kreisbrandmeister, bzw. –inspektoren oder –räte in die entsprechenden Ämter bzw. Fachbereiche der unteren Katastrophenschutzbehörden ist der richtige Ansatz auf dem Weg zur Implementierung von ausreichendem Fachwissen in den (unteren) Katastrophenschutzbehörden.

- 1.5 In der jüngeren Vergangenheit sind in einigen Ländern Tendenzen erkennbar, die polizeiliche und nichtpolizeiliche Gefahrenabwehr zusammenzulegen. Hieraus erwachsen organisatorische, vor allem aber politische Probleme, welche die Verfügbarkeit und Wirksamkeit des Katastrophenschutzes gefährden.

Die Ausübung der Fach- und der Rechtsaufsicht über die kommunalen Feuerwehren sowie die übrigen Organisationen der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr, z.B.

durch die Polizeipräsidenten, ermöglicht den Ländern eine massive Einflussnahme auf kommunale Zuständigkeiten.

Die Zusammenlegung polizeilicher und nichtpolizeilicher Strukturen muss darüber hinaus auch unter politischen Aspekten abgewogen werden: Die Akzeptanz insbesondere der Organisationen und Einheiten der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr kann in der Öffentlichkeit Schaden nehmen, wenn die Bevölkerung die unterschiedlichen Bereiche der Gefahrenabwehr nicht mehr identifizieren und differenzieren kann. Gleiches gilt auch für das Selbstverständnis der Einsatzkräfte, welche im Bereich der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr ganz überwiegend ehrenamtlich arbeiten und ein wesentlich größeres Helferkontingent stellen, als alle Polizeien der Länder und des Bundes zusammen. (siehe auch Positionspapier der AGBF „Zukunft der Leitstellen der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr“)

- 1.6 Bei den nachfolgenden Ausführungen wird nur die männliche Form der Funktionsträger genannt. Alle Aussagen und Funktionsbezeichnungen gelten für weibliche Funktionsträgerinnen sinngemäß.

## **2 Definitionen:**

Zurzeit existieren in den einzelnen Ländern unterschiedliche Definitionen der Katastrophe sowie des Katastrophenschutzes. Als Grundvoraussetzung für eine einheitliche Struktur des Katastrophenschutzes muss daher zunächst eine einheitliche Terminologie verabredet werden. Die AGBF empfiehlt die Verwendung der nachstehenden Definitionen.

### **2.1 *Katastrophe:***

*Eine Katastrophe ist ein Ereignis, bei dem der Versorgungsbedarf der Bevölkerung mit den Dienstleistungen der Feuerwehr und des Rettungsdienstes die Kapazitäten der örtlich zuständigen Gefahrenabwehrbehörde einschließlich der vorgeplanten überörtlichen Hilfe übersteigen und bei dem zur Gefahrenabwehr alle örtlichen und ggf. überörtliche Einheiten der Gefahrenabwehr sowie Behörden und Einrichtungen unter einheitlicher Führung und Leitung durch die Katastrophenschutzbehörde zur Gefahrenabwehr eingesetzt werden.*

*Anmerkung: Für die Feststellung einer Katastrophe auf Ebene der oberen oder obersten Katastrophenschutzbehörde gilt die Definition mit Bezug auf die jew. Gebietskörperschaft sinngemäß.*

## **2.2 Katastrophenschutz:**

*Der Katastrophenschutz (KatS) ist eine besondere Organisationsform der kommunalen und staatlichen Verwaltungsebenen zur Gefahrenabwehr bei Katastrophen, bei der alle an der Gefahrenabwehr beteiligten Behörden, Organisationen und Einrichtungen unter einheitlicher Führung durch die jew. zuständigen Katastrophenschutzbehörden zusammenarbeiten.*

*Im Katastrophenschutz kommen alle kommunalen, staatlichen und privaten Einheiten der Gefahrenabwehr unter einheitlicher Führung durch Einsatzleiter, welche von den jew. zuständigen Katastrophenschutzbehörden vorab bestellt wurden, zum Einsatz.*

*Der Katastrophenschutz fällt in die Zuständigkeit der Länder. Der Bund greift zur Sicherstellung des Katastrophenschutzes im Zivilschutz auf den Katastrophenschutz der Länder zurück und ergänzt und verstärkt ihn für den Schutz vor den besonderen Gefahren, die im Verteidigungsfall drohen.*

## **2.3 Katastrophenschutzleitung:**

*Die Katastrophenschutzleitung (KatSL) ist eine besondere Führungseinrichtung der Kreise und kreisfreien Städte als untere Katastrophenschutzbehörde mit einem Verwaltungsstab als administrativ-organisatorischer Komponente und einem Führungsstab als operativ-taktischer Komponente. Im Führungsstab erfolgt die Führung und Leitung aller technisch-taktischer Einheiten der Gefahrenabwehr. Im Verwaltungsstab arbeiten alle zur Bewältigung der Schadenlage notwendigen beziehungsweise zuständigen Ämter der eigenen Verwaltung, anderer Behörden und Personen mit besonderen Kenntnissen mit.*

*Auch auf den Ebenen der oberen (Bezirksregierungen) und obersten KatS-Behörden (Länder) können Katastrophenschutzleitungen gebildet werden*

## **2.4 Zivilschutz:**

*Der Zivilschutz ist eine Aufgabe des Bundes mit dem Ziel, die Bevölkerung, ihre Wohnungen und Arbeitsstätten, lebens- oder verteidigungswichtige zivile Dienststellen, Betriebe, Einrichtungen und Anlagen durch nichtmilitärische Maßnahmen vor Kriegseinwirkungen zu schützen bzw. deren Folgen zu beseitigen oder zu mildern. Behördliche Maßnahmen ergänzen die Selbsthilfe der Bevölkerung.*

### 3 Aufgaben und Zuständigkeiten:

- 3.1 Der **Brandschutz** sowie die **Technische Hilfeleistung** bei öffentlichen Notständen einschl. der **Gefahrenabwehr im Zusammenhang mit gefährlichen Stoffen und Gütern**, fallen in die Zuständigkeit der Kommunen. Die Gesetzgebungskompetenz liegt bei den Ländern.
- 3.2 Der **Rettungsdienst** fällt i.d.R. in die Zuständigkeit der Kreise, der kreisfreien Städte oder ggf. der Zweckverbände, wobei die Trägerschaft einzelner Einrichtungen auf Kommunen oder Organisationen übertragen werden kann. Die Gesetzgebungskompetenz liegt bei den Ländern.
- 3.3 Der **Katastrophenschutz** (KatS) fällt in die Zuständigkeit der Länder als jew. oberste Katastrophenschutzbehörde. Einzelne Aufgaben und Zuständigkeiten können auf die Bezirksregierungen (obere KatS-Behörde) bzw. auf die Kreise und kreisfreien Städte (untere KatS-Behörde) übertragen werden. In der Regel fällt den Hauptverwaltungsbeamten (HVB) der Kreise und kreisfreien Städte die politische Gesamtverantwortung für den Katastrophenschutz zu. Die Gesetzgebungskompetenz liegt bei den Ländern.
- Die technisch-taktischen Einheiten des KatS werden gestellt von den kommunalen Feuerwehren, den privaten Hilfsorganisationen (ASB, DRK, JUH, MHD und DLRG) sowie ggf. im Rahmen der Amtshilfe durch die örtlichen Einheiten der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW).
- 3.4 Der **Zivilschutz** (ZS) ist Teil der zivilen Verteidigung und fällt in die Zuständigkeit des Bundes. Der Bund greift zur Sicherstellung der Aufgaben nach dem Zivilschutzgesetz (ZSG) auf den Katastrophenschutz der Länder zurück, ergänzt diesen für die besonderen Aufgaben im Zivilschutz und verstärkt den Katastrophenschutz der Länder durch die Bundesanstalt THW. Die Gesetzgebungskompetenz liegt beim Bund.
- Der Bund hält keine eigenen Einheiten und Einrichtungen des KatS vor. Die im ZSG genannten Aufgabenbereiche innerhalb des KatS werden technisch-taktisch ausgeführt von:

- Brandschutz: Feuerwehren der Kommunen
- ABC-Schutz: Feuerwehr auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte  
(in Erweiterung ihrer originären Zuständigkeit für die Gefahrenabwehr bei gefährlichen Stoffen und Gütern)
- Sanitätswesen: Private Hilfsorganisationen:
  - Arbeiter-Samariter-Bund (ASB)
  - Deutsches Rotes Kreuz (DRK)
  - Johanniter-Unfall-Hilfe (JUH)
  - Malteser Hilfsdienst (MHD)
- Betreuung: Private Hilfsorganisationen: s.o.

#### **4 Erläuterung der Thesen zur Führung und Leitung im Katastrophenschutz in der Bundesrepublik Deutschland:**

- 4.1 **Der Katastrophenschutz braucht ein bundesweit einheitliches Führungssystem** (These A1): Zur Führung im KatS müssen in den Ländern bundeseinheitliche Strukturen gem. FwDV 100 aufgebaut werden, die bereits in der täglichen Gefahrenabwehr zum Tragen kommen und von der Ebene der (kreisangehörigen) Gemeinden über die Ebene der KatS-Behörden (Kreise und kreisfreie Städte, ggf. Bezirksregierungen, Länder) bis hin zur Bundesebene kompatibel sind.

Der Forderung nach bundeseinheitlichen Strukturen liegt die Erkenntnis zugrunde, dass Katastrophenabwehr länderübergreifende Maßnahmen erforderlich machen kann.

Auf Grund seiner Verantwortung für den Zivilschutz muss auch der Bund ein gesteigertes Interesse an einheitlichen Führungssystemen in den Ländern haben. Die Strukturen des Zivilschutzes des Bundes müssen deshalb auf den (einheitlichen) Führungsstrukturen des Katastrophenschutzes in den Ländern aufbauen. Nur so kann der Schutz der Bevölkerung bedarfsgerecht, effektiv und zugleich wirtschaftlich gewährleistet werden.

Durch die einheitliche Einführung der FwDV 100 in den Ländern und der DV 100 bei den im Katastrophenschutz mitwirkenden Organisationen wurde eine wesentliche

Voraussetzung für die einheitliche und eindeutige Kommunikation und Zusammenarbeit der Katastrophenschutzeinheiten der Länder geschaffen.

Zur Optimierung des Führungssystems sind jedoch noch weiter gehende Maßnahmen erforderlich:

- 4.1.1 Die FwDV 100 bzw. DV 100 muss auch für den Rettungsdienst verbindlich eingeführt werden. In der Gesetzgebung der Länder und den ergänzenden Regelwerken muss auch die Einbindung spezieller Führungsfunktionen des Rettungsdienstes (Leitender Notarzt, Organisatorischer Leiter Rettungsdienst etc.) und - soweit vorhanden - des Sanitätsdienstes in das Führungssystem nach FwDV 100 verbindlich vorgegeben werden.
- 4.1.2 **Der Katastrophenschutz braucht eine bundesweit einheitliche Struktur der Verwaltungsstäbe** (These A2): Einführung einer bundeseinheitlichen Struktur der administrativ-organisatorischen Komponente (Verwaltungsstab) der Gefahrenabwehrbehörden für den Katastrophenfall. Die „Hinweise zur Bildung von Stäben der administrativ-organisatorischen Komponente (Verwaltungsstäbe – VwS)“ des AK V der IMK müssen in allen Bundesländern beachtet und in identische Strukturen umgesetzt werden.
  - 4.1.2.1 Trennung der Stäbe der administrativ-organisatorischen Komponente (Verwaltungsstab) und der operativ-taktischen Komponente (Führungsstab) zumindest auf der Ebene der unteren Katastrophenschutzbehörden, da auf dieser Ebene der operativ-taktischen Führung aufgrund der Zahl der beteiligten Einheiten und der zeitlichen Dringlichkeit der Entscheidungen eine besondere Bedeutung zukommt und die ggf. notwendige Unterbringung des Führungsstabes in mobilen Befehlsstellen der Zusammenlegung entgegen steht. Eine räumliche Nähe des Sitzes der getrennt tagenden Stäbe ist der zeitnahen Kommunikation zuträglich. Eine Zusammenfassung des Verwaltungsstabes und des Führungsstabes zu einem sogn. „Gesamtstab“ sollte nur auf den Ebenen der oberen oder obersten KatS-Behörden erfolgen, da dort der Umfang und die zeitliche Dringlichkeit operativ-taktischer Entscheidungen gegenüber den administrativ-organisatorischen Aufgaben i.d.R. in den Hintergrund treten.

4.2 Die Führungsorganisation aller KatS-Behörden muss bundesweit harmonisiert werden:

4.2.1 **Die Katastrophenschutzbehörden brauchen leistungsfähige Führungseinrichtungen** (These A3): Auf allen Ebenen der KatS-Behörden (untere, obere und oberste KatS-Behörde in den Ländern) und beim Lagezentrum des BMI müssen aufeinander aufbauende Führungseinrichtungen für den Katastrophenschutz und Zivilschutz vorhanden sein, in denen administrativ-organisatorische und operativ-taktische Führungsaufgaben wahrgenommen werden können.

4.2.1.1 **Integrierte Leitstellen als gemeinsame Führungseinrichtung für die Bereiche Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz** (These A4): Um sowohl der administrativ-organisatorischen als auch der operativ-taktischen Komponente eine stabsmäßige Führung zu ermöglichen, müssen die Katastrophenschutzbehörden auf allen Ebenen über leistungsfähige rückwärtige Führungseinrichtungen der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr verfügen. Auf Ebene der unteren KatS-Behörden bietet sich als rückwärtige Führungseinrichtung die für die jew. Gebietskörperschaft zuständige Integrierte Leitstelle für Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz an. (siehe auch Positionspapier der AGBF „Zukunft der Leitstellen der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr“)

Insbesondere dort, wo mehrere Gebietskörperschaften eine gemeinsame (Regional-)Leitstelle betreiben, muss eine sorgfältige Planung der Infrastruktur für den bzw. die Verwaltungs- und Führungsstäbe erfolgen, da sowohl politische Zuständigkeiten und Ansprüche, als auch operativ-taktische Notwendigkeiten ggf. mehrere Führungseinrichtungen an verschiedenen Standorten erforderlich machen können.

Die Zuarbeit einer (Regional-)Leitstelle zu mehreren Verwaltungs- und ggf. Führungsstäben stellt im Katastrophenfall eine außerordentliche logistische, technische und administrative Herausforderung dar. In diesen Fällen sollte daher bei der Ausgestaltung der operativ-taktischen Komponente die Bildung von Abschnittsführungsstellen (z.B. je beteiligter Gebietskörperschaft) in Erwägung gezogen werden. Gleiches kann auch für größere Städte gelten. In jedem Falle muss der Zuständigkeitsbereich einer (Regional-)Leitstellen mit den politischen Grenzen der sie tragenden Gebietskörperschaft(en) übereinstimmen.

- 4.2.1.2 Auf Ebene der unteren KatS-Behörden muss den Einsatzleitungen mindestens eine mobile Befehlsstelle mit der Möglichkeit zur stabsmäßigen Führung (z.B. Einsatzleitwagen 2) zur Verfügung stehen.
- 4.2.1.3 **Führungsunterstützungsstäbe für außergewöhnliche Einsatzlagen** (These A5): Zur Unterstützung bei komplexen oder lang andauernden Einsatzlagen kann die Unterstützung bzw. Ablösung der Führungskräfte vor Ort erforderlich werden. Es sollte daher ein System mobiler Führungsunterstützungsstäbe vorhanden sein, mit dem sich die Führungskräfte benachbarter Gebietskörperschaften oder auch aus weiter entfernten Regionen gegenseitig unterstützen. Die Leitung der Gefahrenabwehr muss dabei bei den örtlich zuständigen Führungskräften, sowohl der politisch gesamtverantwortlichen Komponente, der administrativ-organisatorischen Komponente und der operativ-taktischen Komponente verbleiben. (siehe hierzu das Thesenpapier der AGBF „Mobile Führungsunterstützungsstäbe / Fliegende Stäbe des Bundes“ mit Stand 23.04.2004)
- 4.2.2 **Einheitliches Informationssystem für alle Katastrophenschutzbehörden** (These A6): Die KatS-Behörden aller Länder müssen auf allen Ebenen über ein einheitliches, geschütztes Informations- und Kommunikationssystem verfügen. Das System deNIS kann die Aufgabe eines Informationssystems erfüllen und muss daher in der Ausbaustufe II allen KatS-Behörden, bis hin zur Ebene der Kreise und kreisfreien Städte, zugänglich gemacht werden.
- 4.3 **Integration aller Hilfsorganisationen und Einrichtungen in den Katastrophenschutz** (These A7): In den Katastrophenschutz sind alle Organisationen der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr zu integrieren.
- 4.3.1 Die technisch-taktische Komponente des Katastrophenschutzes wird gestellt durch
- 4.3.1.1 die Einheiten der kommunalen Feuerwehren,
  - 4.3.1.2 die Einheiten des Rettungsdienstes,
  - 4.3.1.3 die Einheiten der privaten Hilfsorganisationen, sofern sie ihre Bereitschaft zur Mitwirkung im KatS gegenüber dem HVB erklärt haben und durch den HVB anerkannt wurden,
  - 4.3.1.4 die Einheiten der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk.

- 4.3.2 Sofern private Unternehmen im Rettungsdienst mitwirken oder Werkfeuerwehren unterhalten, sind diese Einheiten in die KatS-Strukturen zu integrieren.
- 4.3.3 Sofern die im Katastrophenschutz mitwirkenden Behörden und Organisationen über Strukturen zur psycho-sozialen Unterstützung (z.B. PSU-Teams) verfügen, sind diese in die KatS-Strukturen zu integrieren.
- 4.4 **Staatliche Führung und Leitung des Katastrophenschutzes** (These A8): Alle im KatS mitwirkenden Organisationen und Einheiten unterstehen der Führung und Leitung der örtlich zuständigen KatS-Behörde. Ein eigenständiges Tätigwerden von Organisationen der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr ohne Auftrag der KatS-Behörde darf nicht geduldet werden.
- 4.4.1 Aus der planerischen Berücksichtigung in der örtlichen Gefahrenabwehr ergibt sich die Notwendigkeit, dass alle im KatS mitwirkenden Einheiten ihre Verfügbarkeit der örtlichen KatS-Behörde mitteilen und sich abmelden, sofern sie das Zuständigkeitsgebiet des für sie zuständigen HVB auf Grund organisationseigener Aufgabewahrnehmung verlassen.
- 4.5 **Rechtliche Absicherung der Führungskräfte im Katastrophenschutz** (These A9): Aufgrund der außerordentlichen Verantwortung, der politischen Dimension der Entscheidungen und des Haftungsrisikos müssen Führungskräfte im KatS, insbesondere die Funktionen des Einsatzleiters und des Leiters des Verwaltungsstabes, in einem besonderen Dienst- und Treueverhältnis zum Dienstherrn, aber auch unter dessen besonderer Fürsorge stehen. Daher sollten Führungsfunktionen im KatS nur Beamten bzw. Ehrenbeamten der eigenen Verwaltung (des HVB) übertragen werden.
- Die Übertragung von Führungsverantwortung an private Organisationen (und Personen) ist allein aufgrund der mit der Aufgabewahrnehmung verbundenen Rechte und Kompetenzen (u.a. Einschränkung von Grundrechten) rechtlich bedenklich. Eine „Überlassung“ von Führungsverantwortung (z.B. als Einsatzleiter) an Dritte ohne formale Bestellung durch den HVB darf es nicht geben.

**4.6 Katastrophenschutz und Polizei haben im Katastrophenfall getrennte Aufgaben mit eigenen Zuständigkeiten** (These A11): Die Polizei hat bei Katastrophen eigene Zuständigkeiten und muss eigene Aufgaben verfolgen. Da zwischen der polizeilichen und der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr jedoch zahlreiche Schnittstellen bestehen, muss auf allen Führungsebenen des KatS eng mit der Polizei zusammengearbeitet werden.

4.6.1 Die Zusammenführung von polizeilicher und nichtpolizeilicher Gefahrenabwehr im Sinne einer integrierten Aufgabenwahrnehmung einzelner Funktionsträger darf jedoch frühestens auf Ebene der politisch-gesamtverantwortlichen Komponente erfolgen.

4.6.1.1 Die Feuerwehr und die übrigen Organisationen der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr haben überwiegend technische und medizinische Aufgabenstellungen, die ein technisch-naturwissenschaftliches bzw. medizinisches Wissen der Führungskräfte voraussetzen. Die Polizei hat überwiegend ordnungsbehördliche und ermittlungstaktische Aufgabenstellungen, die ein eher juristisch-geisteswissenschaftliches Fachwissen voraussetzen.

Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Kernaufgaben und organisationsspezifischer operativ-taktischer Erfordernisse sind die Führungssysteme von polizeilicher und nichtpolizeilicher Gefahrenabwehr so unterschiedlich, dass die Bilanz möglicher Synergieeffekte gegen eine Zusammenlegung spricht.

4.6.1.2 Aufgrund der sehr differenzierten Wahrnehmung der (polizeilichen) Eingriffsverwaltung und der (nichtpolizeilichen) Fürsorge des Staates durch organisierte Hilfe in der Bevölkerung, kann eine Vermischung beider Bereiche in Krisensituationen zur Destabilisierung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung führen. Auch Belange des Datenschutzes sprechen gegen eine Zusammenlegung (vergl. Ziffer 1.5).

- 4.7 **Die Bundeswehr kann wertvolle Katastrophenhilfe leisten, darf aber keine Führungsfunktion im Katastrophenschutz übernehmen** (These A12): Die Bundeswehr bietet den KatS-Behörden ihre Unterstützung im Katastrophenfall an. Das Hilfeleistungspotenzial und das Anforderungsverfahren sind in einem speziellen Befehl der Bundeswehr beschrieben, der allen KatS-Behörden zur Verfügung gestellt wird.

Die Bundeswehr kann bei Bedarf im KatS mitwirken, jedoch keine tragende und/oder führende Rolle übernehmen, da ihre sichere Verfügbarkeit durch Auslandseinsätze und militärische Aufgaben im Verteidigungsfall nicht gegeben ist. Als Folge der zahlreichen Strukturreformen und der zunehmenden Auslandseinsätze wurden die lokal verfügbaren Kontingente der Bundeswehr in den letzten Jahren stark dezimiert. Eine schnelle Intervention bei lokalen oder regionalen Katastrophen kann heute nicht mehr erwartet werden. Der Wert der Bundeswehr für den KatS liegt in der Bereitstellung großer Helferkontingente über längere Zeiträume unter einheitlicher Führung sowie in der Verfügbarkeit von schwerem Gerät, einschließlich Lufttransportkapazitäten. Aufgrund der gegenüber den originären KatS-Organisationen deutlich längeren Vorlaufzeit kann die Bundeswehr nicht für die Primärphase von Katastrophenlagen vorgesehen werden.

- 4.8 **Der Katastrophenschutz muss Länder übergreifend koordiniert werden** (These A13): Für Länder übergreifende Katastrophenlagen, für eine Länder übergreifende Katastrophenhilfe und für die Aufgabenwahrnehmung nach dem Zivilschutzgesetz muss eine zentrale Koordinierungsstelle für den Katastrophenschutz (KoSt-KatS) vorhanden sein.
- 4.8.1 Die Aufgaben einer KoSt-KatS könnten beim Gemeinsamen Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern (GMLZ) angesiedelt werden. Allerdings müssten die Befugnisse des GMLZ deutlich erweitert werden, um über die Sammlung und Bereitstellung von Informationen hinaus Führungsaufgaben bis hin zur Erteilung von Einsatzaufträgen an die Länder wahrnehmen zu können.
- 4.8.2 Im Rahmen der internationalen Vernetzung der KatS-Systeme könnte die KoSt-KatS (bzw. das GMLZ) die Funktion des „national-contact-point“ wahrnehmen.

- 4.8.3 Sollten dem GMLZ die vorstehend genannten Aufgaben übertragen werden, muss das Personal des GMLZ über die notwendige fachliche (u.a. operativ-taktische) Qualifikation verfügen.
- 4.9 **Alle Katastrophenschutzeinheiten müssen zu Verbänden zusammengefasst werden können** (These A14): Alle im KatS mitwirkenden Einheiten müssen zu Verbänden zusammengefügt werden können, um sie örtlich, regional und überregional (geschlossen und ggf. autark) einsetzen zu können. Dabei ist organisations- (bzw. fachdienst-)übergreifenden Verbänden der Vorzug zu geben. Besonders bei überregionalen Einsätzen kommt der Logistik große Bedeutung zu.
- 4.10 **Der Katastrophenschutz braucht eine einheitliche Terminologie** (These A15): Wesentlicher Bestandteil einer bundeseinheitlichen Struktur im KatS ist eine einheitliche Terminologie. Dies bedingt eine länder- und organisationsübergreifende Verabredung von Definitionen im Bereich des KatS bis hin zu einer einheitlichen Definition der Begriffe „Katastrophe“ und „Katastrophenschutz“ selbst (vergl. Ziffer 2).
- 4.11 Administration des Katastrophenschutzes:
- 4.11.1 Der Katastrophenschutz ist eine staatliche Maßnahme der Daseinsvorsorge und eine Pflichtaufgabe der Länder. Über die Einbindung in den Zivilschutz fällt auch dem Bund eine Verantwortung für das Funktionieren des KatS zu.
- 4.11.2 **Die Führung im Katastrophenschutz erfordert fachlich ausgebildetes Personal** (These A10): Die Aufgabenwahrnehmung in den KatS-Behörden erfordert eine sowohl administrativ-organisatorische als auch operativ-taktische Kompetenz der handelnden Personen. Die Komplexität der Aufgaben kann i.d.R. nur durch hauptamtliches Personal sichergestellt werden. Der Katastrophenschutz muss nicht nur verwaltet, sondern vor allem gestaltet werden. Es ist daher erforderlich, die jeweiligen Fachbereiche in den KatS-Behörden mit Führungskräften auszustatten, welche über die Befähigung zum Führen von Verbänden des KatS verfügen. In der Regel sollte die Leitungsfunktion in dem jeweiligen Fachbereich durch einen Beamten des höheren (feuerwehrtechnischen) Dienstes besetzt sein (vergl. Ziffer 1.4).

- 4.11.2.1 Bei der Zusammenlegung des Fachbereiches KatS in der unteren KatS-Behörde mit anderen Aufgaben der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr (z.B. Brand-  
schutzdienststelle, Kreisbrandmeister bzw. –rat) können Synergieeffekte genutzt  
werden.
- 4.11.2.2 Zivil- und Katastrophenschutz gehören zusammen und müssen auf allen Ebe-  
nen der KatS-Behörden als integriertes System begriffen und umgesetzt wer-  
den.
- 4.12 **Koordination der Maßnahmen der Katastrophenschutzbehörden und der Ein-  
richtungen der öffentlichen Gesundheitsvorsorge** (These A16): Die medizinische  
Behandlung der Bevölkerung im Katastrophenfall ist ein wesentliches Element der  
staatlichen Daseinsvorsorge. Es bedarf daher einer engen Abstimmung des KatS  
mit den Bereichen der öffentlichen Gesundheitsvorsorge, um z.B. Strukturen und  
Kapazitäten für den Massenansturm von Patienten abzustimmen. Auch diese Struktu-  
ren sind regelmäßig durch Übungen zu überprüfen.
- 4.13 Die Führungssysteme des KatS sind bundesweit an allen Ausbildungsstätten der  
Kommunen, der Länder, des Bundes sowie der im KatS mitwirkenden Organisatio-  
nen einheitlichen zu lehren.
- 4.14 **Führung im Katastrophenschutz muss geübt werden** (These A17): Das Füh-  
rungssystem des KatS muss auf allen Ebenen in festen Zeitabständen durch Übun-  
gen (Stabsübungen, Stabsrahmenübungen, Fachdienstübungen, Vollübungen) er-  
probt und überprüft werden. Dazu sind durch die Länder und den Bund ausreichen-  
de Haushaltsmittel zur Verfügung zu stellen.
- 4.15 **Katastrophenfälle müssen systematisch ausgewertet werden** (These A18): Für  
eingetretene Katastrophen müssen standardisierte Auswertungsverfahren geschaf-  
fen werden. Die Ergebnisse müssen Lehre und Forschung zugänglich sein. Hierfür  
bieten sich die Ausbildungsinstitute von Bund und Ländern als Kompetenzzentren  
an.

- 4.16 **Die Ausbildung der Führungskräfte im Katastrophenschutz muss wissenschaftlich abgesichert sein** (These A19): Der KatS bedarf einer wissenschaftlichen Aufbereitung und Unterstützung. Die Führungskräfte im KatS müssen über eine akademische Ausbildung verfügen. Der Bund und die Länder haben dafür Sorge zu tragen, dass universitäre Angebote entwickelt bzw. bestehende Studiengänge unterstützt und gefördert werden.
- 4.17 **Die notwendigen Strukturänderungen im Katastrophenschutz fallen in die Zuständigkeit der Länder** (These A20): Bei der Umsetzung der vorstehend beschriebenen Maßnahmen zur Optimierung der Führung und Leitung im Katastrophenschutz fällt den Ländern die entscheidende Rolle zu. Bei ihnen liegt die Gesetzgebungskompetenz und die Verantwortung für die Harmonisierung der Regelungen über Ländergrenzen hinweg. Der deutsche Städtetag (und mit ihm die AGBF), der Bund sowie die in der Gefahrenabwehr mitwirkenden Organisationen haben den Bedarf für einheitliche Regelungen erkannt und formuliert. Jedes Zögern der Länder stärkt die Kräfte, welche eine Zentralisierung der Kompetenzen für die nichtpolizeiliche Gefahrenabwehr beim Bund anstreben. Die AGBF ist der festen Überzeugung, dass es trotz föderaler Strukturen gelingen kann, ein einheitliches und leistungsfähiges Führungssystem für die Führung und Leitung im Katastrophenschutz in der Bundesrepublik Deutschland zu etablieren. Hierzu muss eine Einigung zwischen Bund und Ländern herbeigeführt werden. Dabei sollte die Initiative von den Ländern ausgehen mit der Zielsetzung, ein System im Sinne der „Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“ zu schaffen.