

Arbeitskreis Zivil- und Katastrophenschutz

Evakuierung 160505

Rahmenempfehlungen für die Planung und Durchführung von Evakuierungsmaßnahmen einschließlich der Evakuierung für eine erweiterte Region

Hinweise der AGBF (Stand 05.05.2016)

Aufgrund des Reaktorunglücks in Fukushima (Japan) vom 11.03.2011 wurde innerhalb der Strahlenschutzkommission eine Arbeitsgruppe (AG) „Fukushima“ sowie eine Unter-Arbeitsgruppe (UAG) „Evakuierungsplanung“ einberufen. Mit Datum vom 25.08.2014 legt die UAG die *„Rahmenempfehlungen für die Planung und Durchführung von Evakuierungsmaßnahmen einschließlich der Evakuierung für eine erweiterte Region (RE Evakuierungsplanung)“* vor, [siehe Anlage](#).

Zwischenzeitlich liegt auch der „Abschlussbericht der länderoffenen Arbeitsgruppe „Fukushima“ der Innenministerkonferenz (IMK), Arbeitskreis V „Feuerwehrangelegenheiten, Rettungswesen, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung mit Stand: 10.10.2014 vor. In diesem Bericht werden die wesentlichen, durch die Katastrophenschutzbehörden zu planenden Schutzmaßnahmen genannt:

- Lenkung und Beschränkung des Straßenverkehrs
- Aufforderung zum Aufenthalt in Gebäuden
- Ausgabe und Aufforderung zur Einnahme von Kaliumiodidtabletten
- **Evakuierung**
- Warnung der Bevölkerung vor dem Verzehr von frisch geernteten Lebensmitteln
- Veranlassung von Verkehrsbeschränkungen für Schienenverkehr, Schifffahrt und ggf. Luftverkehr
- Information der Wassergewinnungsstellen
- Sperrung kontaminierter Wassergewinnungsstellen
- Einrichtung und Betrieb von Notfallstationen zur Dekontamination und ärztlichen Betreuung der Betroffenen

Die *RE Evakuierungsplanung* reflektieren in erheblichem Umfang auf Ressourcen und Zuständigkeiten der Katastrophenschutzbehörden (KatS-Behörden). Zur Entscheidungsfindung durch die für die Einführung und Umsetzung der Rahmenempfehlungen in den Bundesländern zuständigen politisch und administrativ Verantwortlichen gibt die AGBF folgende Hinweise:

Zu Kapitel „Vorbemerkung“:

Die *RE Evakuierungsplanung* stellen eine wertvolle Hilfe und Erkenntnisquelle für die Katastrophenschutzbehörden dar. Auch wenn sie sich in Kapitel 8 insbesondere mit den Besonderheiten eines Unfalls in einer kerntechnischen Anlage befassen, so sind sie grundsätzlich auch auf viele andere Evakuierungsanlässe anwendbar, wie z.B. Stromausfälle oder Überflutungen.

Die in den Rahmenempfehlungen dem Katastrophenschutz (KatS) zugewiesenen Zuständigkeiten bzw. Maßnahmen sind so umfangreich, dass befürchtet werden muss, dass die Katastrophenschutzbehörden in vielen Fällen einer auf Basis der Rahmenempfehlungen entstehenden Erwartungshaltung an die Leistungsfähigkeit und Durchhaltefähigkeit des Katastrophenschutzes nicht entsprechen können.

Insbesondere der Personalbedarf übersteigt die Ressourcen der in den Katastrophenschutzorganisationen organisierten Helferinnen und Helfer. Die Durchführung der Gefahrenabwehr muss daher als gesamtstaatliche Querschnittsaufgabe gesehen werden, in die alle Bereiche der öffentlichen Verwaltung (einschließlich des dort arbeitenden Personals) einbezogen werden müssen.

Dabei muss auch bedacht werden, dass zahlreiche Helferinnen und Helfer (sowie weiteres Personal der Gefahrenabwehrbehörden) selbst als Privatpersonen von Evakuierungsmaßnahmen betroffen sind und damit als Funktionsträger der Gefahrenabwehrbehörde ausfallen.

Die *RE Evakuierungsplanung* enthalten *Empfehlungen*, die durch die obersten KatS-Behörden konkretisiert und dann formal als (Rahmen-)Einsatzplan eingeführt werden müssen. Ohne verbindliche Vorgaben können (Ressourcen bindende) Aktivitäten auf Ebene der unteren KatS-Behörden nicht erwartet werden. Ein Verweis auf die *RE Evakuierungsplanung* ist nicht ausreichend. Eine erfolgreiche Umsetzung der *RE Evakuierungsplanung* erfordert vielmehr die Mitwirkung aller KatS-Behörden (Oberste, Obere und Untere KatS-Behörden).

Die Länder als oberste KatS-Behörden müssen ihre Empfehlungen und Planungen untereinander so abstimmen, dass die Bevölkerung bundesweit identische Informationen erhält.

Zu Kapitel 1.6:

Aktuell ist nicht sichergestellt, dass die Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) in Deutschland mit einheitlichem Kartenwerk arbeiten können. Die Länder als oberste KatS-Behörden müssen hier ihre Planungen und Vorgaben untereinander so abstimmen, dass den BOS einheitliche Informationen und Materialien zur Verfügung stehen.

Zu Kapitel 2.2.3:

Die empfohlenen Maßnahmen zum Schutz bzw. zum Umgang mit Tieren erscheinen im Ereignisfall kaum realisierbar. Es macht zwar Sinn, die Daten zu erheben, um bei einem ausreichend großen Zeitfenster Maßnahmen ausführen zu können, es muss aber auch offen und ehrlich kommuniziert werden, dass in der Regel auf Tiere keine Rücksicht genommen werden kann und diese sich überwiegend selbst überlassen bleiben müssen. Eine Versorgung der (Nutz-)Tierbestände durch Einsatzkräfte des Katastrophenschutzes ist mit Blick auf den zu beachtenden Eigenschutz (siehe Kapitel 6) nahezu ausgeschlossen, weil unzumutbar.

Es sollte akzeptiert werden, wenn Landwirte sich der eigenen Evakuierung verweigern, um Tiere zu versorgen. Die gesundheitliche Beratung sollte vorab erfolgen. Auf Zwangsmaßnahmen sollte verzichtet werden (siehe auch Kapitel 5).

Zu Kapitel 2.3

Die empfohlenen Maßnahmen zum Verkehrsmanagement erscheinen im Ereignisfall kaum realisierbar. Wenn überhaupt, können sie nur durch Polizeikräfte ausgeführt werden. Es ist fraglich, ob Polizeivollzugskräfte in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen. Einsatzkräfte des Katastrophenschutzes stehen für Maßnahmen des Verkehrsmanagements nicht zur Verfügung, da sie andere Aufgaben zu erledigen haben (vergl. Kapitel 3.4 und 3.8.1).

Die Koordination hat überregional (auf Ebene der oberen oder obersten KatS-Behörde) zu erfolgen. Ein Versuch der Verkehrslenkung kann nur über das Radio bzw. über entsprechende Online-Tools (Internet, Warn-App etc.) vorgenommen werden.

Zu Kapitel 3.2.1

Das Problem bei den Transportmitteln ist nicht die Planung, sondern die Verfügbarkeit der Fahrer/innen der Fahrzeuge, insbesondere außerhalb der üblichen Betriebs- bzw. Arbeitszeiten. Siehe hierzu auch die Hinweise unter „Zu Kapitel 3.12“.

Zu Kapitel 3.3.1

Es muss deutlich herausgestellt werden, dass eine großflächige Evakuierung ohne Verfügbarkeit von Sirenen als Weckmittel nicht zu organisieren ist. Nur mittels Sirenen ist die KatS-Behörde in der Lage, in einem großen Gebiet das „Wecken“ (Aufmerksam machen) mit den Radiodurchsagen zu synchronisieren.

Da nach einem Störfall sehr intensiv kommuniziert wird (vergl. Kapitel 2.3.1), muss damit gerechnet werden, dass die öffentliche (Mobilfunk-)Telekommunikation ausfällt oder nur stark eingeschränkt zur Verfügung steht. Dies hat Auswirkungen auf die Nutzbarkeit von Warn-Apps.

Die Warnung großer Gebiete mittels Lautsprecherfahrzeugen ist nicht realistisch, da es nicht gelingen wird, das „Wecken“ mittels Lautsprecherfahrzeugen (bzw. mobiler Sirenen) mit den detaillierten Informationen, die über das Radio verbreitet werden, zu synchronisieren.

→ Siehe hierzu die „*Thesen der AGBF-Bund zur Warnung und Information der Bevölkerung bei Gefahrenlagen*“ mit Stand 08.04.2008

Zu Kapitel 3.3.3

Die sozialen Netzwerke sollten nicht nur als Medium zur Verbreitung der Warnmeldungen betrachtet werden, sondern auch als Informationsquelle für die Gefahrenabwehrbehörden über Ereignisse, Berichte, Probleme sowie den Grad der (Des)Information der Öffentlichkeit.

Ferner können mittels spezieller Tools aus den sozialen Netzwerken Informationen über Personenströme gewonnen werden.

→ Siehe hierzu die Hinweise der AGBF-Bund „*Einbindung von Spontanhelfern in die Gefahrenabwehr*“ mit Stand 28.09.2015

Zu Kapitel 3.4

Die Zahl der in den Einheiten der privaten Hilfsorganisationen mitwirkenden Helferinnen und Helfer wird nicht ausreichen, um die Aufgabe umfassend erledigen zu können.

Alle Mitarbeiter/innen (insbesondere Beamte) der öffentlichen Verwaltung (Kommunen, Land, Bund) müssen hier in die Maßnahmen der Gefahrenabwehr einbezogen werden, z.B. nachdem sie die Maßnahme „Verteilung von Kaliumiodidtabletten“ abgeschlossen haben. (Ein Einsatz der Feuerwehren oder der privaten Hilfsorganisationen für die Verteilung von Jodtabletten ist ausgeschlossen.)

Zu Kapitel 3.5

Auch wenn die Maßnahme grundsätzlich richtig ist, so ist die Annahme, dass (insbesondere das nicht an Organisationen gebundene) Personal zur medizinischen Versorgung verlässlich eingeplant werden kann, eher theoretischer Natur.

Zu Kapitel 3.6

Die Strukturen der Personenauskunftsstellen sind für eine Evakuierungsmaßnahme des in den RE Evakuierungsplanung betrachteten Umfangs nicht ausgelegt und werden hierfür auch nicht ausreichen. Die gängigen Verfahren zur Personendokumentation („Anhängekarte“, EDV-gestützte Verfahren) oder manuell an den Sammelstellen geführte Listen erfordern einen zu hohen logistischen Aufwand und binden bei der Zusammenführung der Informationen an die Katastrophenschutzleitung anderweitig benötigte personelle Ressourcen.

Es erscheint sinnvoller, die Personendokumentation in den Aufnahmegebieten durchzuführen.

Zu Kapitel 3.7

Aus der Unterbringung von Flüchtenden aus Kriegsgebieten liegen hier seit Anfang 2015 aktuelle Erkenntnisse vor. Obwohl die Zahl der unterzubringenden Personen (im Vergleich zur Gesamtbevölkerung) eher gering war, sahen sich die Behörden vor außerordentliche Herausforderungen gestellt und kamen teilweise an ihre Leistungsgrenzen.

Es wurde offenbar, dass die Gefahrenabwehrbehörden in Deutschland nicht im Ansatz darauf eingestellt waren, große Personengruppen in kurzer Zeit (entsprechend der RE-Evakuierungsplanung) adäquat unterzubringen. Sowohl die Planung, als auch die Materialvorhaltung war völlig unzureichend.

Die in Anlage 3 zu den RE-Evakuierungsplanung unter Ziffer 2 empfohlene Gliederung der Unterbringungsmöglichkeiten in Abhängigkeit von der beabsichtigten Unterbringungs-dauer (bis 48 Stunden, 48 Stunden bis 7 Tage sowie länger als 7 Tage) ist sachgerecht.

Die Koordination der Unterbringung ist zwischen den Ländern nicht institutionalisiert und verbindlich geregelt.

- Siehe hierzu das Konzept der AGBF-Bund „*Führungsstab der Länder - Ein Konzept zur Organisation der operativ-taktischen Führung bei Länder übergreifenden Katastrophen*“ mit Stand 01.05.2013

Zu Kapitel 3.8.1

Es sollte bedacht werden, dass realistischerweise nicht auf Einrichtungen der Bundeswehr (hier: Lazaretteinrichtungen) reflektiert werden kann, da diese im Inland nicht in einer für die Maßnahmen gem. RE-Evakuierungsplanung relevanten Anzahl verfügbar sind.

Zu Kapitel 3.8.2

Die Berücksichtigung von Menschen mit Behinderung kann bei der Warnung und Information nur in dem Umfang erfolgen, wie es die Gefahrenabwehrbehörden auch für sonstige („alltägliche“) Fälle der Warnung und Information vorgesehen haben.

Die Verfügbarkeit von ausreichend geeigneten Transportmitteln für mobilitätseingeschränkte Personen im Kontext einer der RE Evakuierungsplanung zu Grunde liegenden Evakuierungsmaßnahme darf nicht erwartet werden.

Zu Kapitel 3.9

Die Festlegung der Aufnahmegebiete kann nicht durch die betroffene Gebietskörperschaft bzw. die Untere KatS-Behörde festgelegt werden, aus der heraus evakuiert werden muss. Hier muss durch die Länder als oberste KatS-Behörden vorgegeben werden, dass sich jede Gebietskörperschaft auf die Aufnahme von evakuierten Personen vorbereitet. Hierzu ist ein Schlüssel zu verwenden, der sich an der Bevölkerungszahl der jew. Gemeinde orientiert. Der in Anlage 4 zu den RE-Evakuierungsplanung genannte Wert von 1% ist realistisch, kennzeichnet aber eher den unteren Wert der erforderlichen und möglichen Quote, wie die aktuelle Unterbringung von Flüchtenden aus den Kriegsgebieten lehrt.

Eine Quote von bis zu 3 % sollte vorgeplant werden.

Die Zuordnung von Evakuierten zu den einzelnen, aufnehmenden Gebietskörperschaften muss ebenfalls durch die Länder als oberste KatS-Behörde erfolgen, ggf. unter Inanspruchnahme des GMLZ als koordinierende Stelle.

Bei den vorgesehenen Möglichkeiten zur Dekontamination sind die Anforderungen sehr niedrig anzusetzen. Die in Fußnote 7 der RE Evakuierungsplanung erwähnten Notfallstationen sind in der durch die SSK beschriebenen Qualität i.d.R. nicht verfügbar. Siehe Hinweise unter „Zu Kapitel 8.7“.

I.d.R. wird es unter den gegebenen Umständen und mit Blick auf die sehr knappen Personalressourcen nur möglich sein, die Sanitärbereiche von Sporteinrichtungen etc. für eine (Not-)Dekontamination zur Verfügung zu stellen. Eine fachlich einwandfreie Dekontamination, die den Anforderungen des Strahlenschutzes gerecht wird, kann nicht erwartet werden. Hierzu reicht allein die Zahl der bei den KatS-Behörden verfügbaren Dekontaminations-Nachweisgeräte nicht aus.

Für den erforderlichen Wäsche-Wechsel der „dekontaminierten“ Personen verfügen die KatS-Behörden i.d.R. nicht über ausreichende Material-Ressourcen (Einmal-Wäsche, Trainingsanzüge etc.).

Zu Kapitel 3.10

Siehe Ausführungen unter „Zu Kapitel 2.3“.

Die Verantwortung und Durchführung von verkehrslenkenden Maßnahmen kann nur durch die Polizei wahrgenommen werden. Ob die Planungen im Ereignisfall wirklich zur Wirkung gebracht werden können, muss bezweifelt werden.

Zu Kapitel 3.11

Siehe Ausführungen unter „Zu Kapitel 2.3“.

Die Durchsetzung von vorgeplanten Evakuierungsrouten kann im Ereignisfall nur durch die Polizei erfolgen. Ob die Planungen im Ereignisfall wirklich zur Wirkung gebracht werden können, muss bezweifelt werden.

Zu Kapitel 3.12

Ungeachtet der Richtigkeit der beschriebenen Zuständigkeiten müssen die daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen und administrativen Kommunikationsabläufe als eher theoretisch eingeschätzt werden.

Unabhängig von der Praktikabilität stellt sich allein die Frage, ob die Fahrer/innen der zu beordernden Verkehrsmittel unter den besonderen Randbedingungen eines Unfalls in einer kerntechnischen Anlage aufgrund der potenziellen Eigengefährdung zur Dienstleistung bereit sind. Auf beamtete Personen kann im ÖPNV kaum noch zurückgegriffen werden.

Das GMLZ hat keine Weisungsbefugnis gegenüber Ländern, Behörden und Einrichtungen. Dies hemmt die Maßnahmen in unvertretbarer Weise.

- ➔ Siehe hierzu das Konzept der AGBF-Bund „*Führungsstab der Länder - Ein Konzept zur Organisation der operativ-taktischen Führung bei Länder übergreifenden Katastrophen*“ mit Stand 01.05.2013

Zu Kapitel 3.13

Die Aussage und Empfehlung der RE-Evakuierungsplanung, dass die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung bei Evakuierungen durch die Gefahrenabwehrbehörden erfolgt, lässt Fehlinterpretationen zu. Hier hat in jedem Falle durch die jew. Landesregierung eine Klarstellung dahingehend zu erfolgen, dass die Sicherheit und Ordnung nicht durch die Gefahrenabwehrbehörde aufrecht zu erhalten ist, sondern durch die Ordnungsbehörde bzw. die Polizei. Keinesfalls können hierfür Einsatzkräfte des KatS herangezogen werden (siehe auch Kapitel 5 der RE-Evakuierungsplanung).

Zu Kapitel 4.1 und 4.2

Gerade in den Fällen, in denen eine Evakuierung von Gebieten veranlasst werden muss, sind (aufgrund der Aufnahme in anderen Gebietskörperschaften) immer mehrere Gebietskörperschaften betroffen. Es ist daher dringend geboten, die Entscheidung zur Evakuierung überregional abzustimmen sowie einheitlich zu kommunizieren und umzusetzen. Das Vertrauen der Bevölkerung hängt ganz entscheidend davon ab, dass die behördlichen Entscheidungen und Maßnahmen eindeutig und widerspruchsfrei sind.

Zu Kapitel 6

Der Hinweis, dass bei allen Maßnahmen zum Schutz der Einsatzkräfte „konsequent auf deren Eigenschutz zu achten“ ist, ist zwar fachlich richtig, wird aber zu einer deutlichen Hemmung vieler Maßnahmen führen, da außer den Kräften der Feuerwehr nahezu keine anderen Einsatzkräfte (oder andere die Evakuierungsmaßnahmen unterstützende Personen) in der Lage sind, gem. FwDV 500 vorzugehen und sich entsprechend zu schützen.

Zu Kapitel 8.1 bis 8.3:

Der Zeitraum von 6 Stunden in der Zentralzone bzw. von 24 Stunden in der Mittelzone, bis zum Abschluss der Evakuierungsmaßnahmen ist sehr ambitioniert! Es erscheint unmöglich, eine Evakuierung unter Beachtung aller vorgenannten Aspekte und Qualitäts- bzw. Sicherheitsstandards sicherzustellen.

Gleiches gilt für den Abschluss der Maßnahmen zur Iodblockade, wobei der Zeitraum hier für die Mittelzone bei lediglich 12 Stunden liegt. Der besondere Zeitdruck, der sich aus „schnell ablaufenden Ereignissen“ ergibt und für alle Maßnahmen ein Zeitfenster von nur 6 Stunden ausweist, ist hierbei noch nicht berücksichtigt! Eine rechtssichere Organisation erscheint ausgeschlossen. Es wird auch an dieser Stelle nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen, dass nach Auffassung der AGBF nur eine Vorverteilung der Kaliumiodidtabletten an alle Haushalte eine weitgehend wirkungsvolle und somit auch rechtssichere Organisation der Iodblockade in staatlicher Verantwortung ermöglicht. Einsatzkräfte des KatS stehen hierfür nicht zur Verfügung, da sie durch die Vorbereitung bzw. Durchführung von Evakuierungsmaßnahmen sowie sonstigen Maßnahmen der Gefahrenabwehr vollständig gebunden sind.

→ Siehe hierzu die Hinweise der AGBF-Bund „Katastrophenschutz in der Umgebung kerntechnischer Anlagen“ mit Stand 11.05.2015

Zu Kapitel 8.5

Die medizinischen Aspekte werden im Rahmen dieser Stellungnahme der AGBF zur Evakuierungsplanung nicht betrachtet.

Zu Kapitel 8.6

Das Radiologische Lagezentrum ist Dreh- und Angelpunkt aller Maßnahmen und Planungen im Ereignisfall. Es muss sehr frühzeitig verfügbar, sehr kompetent besetzt und handlungsfähig sein.

Die RE der SSK sahen in der Fassung aus 2008 noch das Radiologische Lagezentrum jeweils bei der (Unteren) KatS-Behörde, in deren Zuständigkeitsgebiet die kerntechnische Anlage liegt, welche die Maßnahmen der Gefahrenabwehr auslöst. Diese Regelung muss

als unzweckmäßig eingeschätzt werden, da die (Kreis)Behörden in der Regel nicht in der Lage sein werden, die Fülle der erforderlichen Maßnahmen in dem verbleibenden Zeitfenster zu ergreifen. Die Einrichtung eines Radiologischen Lagezentrums im Ereignisfall auf Ebene eines Landkreises mit der Bereitstellung der zugehörigen Informations- und Kommunikationstechnik sowie die Organisation der erforderlichen Öffentlichkeitsarbeit muss als utopisch bewertet werden.

Mit der Fortschreibung der RE des SSK im Jahr 2015 (verabschiedet in der 274. Sitzung der Strahlenschutzkommission am 19./20. Februar 2015) wird daher auch empfohlen, das Radiologische Lagezentrum oberhalb der Kreisebene, idealerweise auf Landes- und/oder Bundesebene einzurichten. In 3 von 16 Bundesländern ist dies bereits umgesetzt. Das Radiologische Lagezentrum ist dort oberhalb der Kreisebene auf Ebene der Bezirksregierung bzw. einer zentralen Aufsichts- und Dienstleistungs-Direktion oder direkt auf Landesebene angesiedelt. Nach Auffassung der AGBF sollte es je Bundesland nur ein Radiologisches Lagezentrum geben, ggf. mit ein oder zwei vorbereiteten Ausweichsitzen. Die anderen 13 Bundesländer sollten hier baldmöglichst nachbessern.

Zu Kapitel 8.7

In vielen Ländern gibt es keine Vorgaben für die Einrichtung und den Betrieb von Notfallstationen. Liegen entsprechende Vorgaben vor, sind diese häufig eher theoretischer Natur und in der Praxis kaum umsetzbar.

Anlage 3

Zu Kapitel 5

Die (notwendigen) bilateralen Absprachen sind nicht getroffen.

Anlage 4

Die Ausführungen der Anlage 4 wurden durch die Realität eingeholt. Die Unterbringung von Flüchtenden aus den Kriegsgebieten offenbart, dass es offensichtlich überwiegend keine Vorbereitungen zur Aufnahme und Unterbringung von evakuierten (flüchtenden) Personen gab.

Die zeitraubenden Abstimmungen zwischen den Ländern um Aufnahmequoten ist beängstigend, wenn man bedenkt, dass unter den Randbedingungen eines realen Katastrophenfalls keine Zeit für Diskussionen und Abstimmungen zur Verfügung steht.