

Stellungnahme des Deutschen Feuerwehrverbandes sowie
der Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren
zur

Konzeption Zivile Verteidigung (KZV)

(Stn KZV AGBF_DFV_16102)

Mit Datum vom 24.08.2016 hat das Bundesministerium des Innern (BMI) die aktualisierte *Konzeption Zivile Verteidigung (KZV)* herausgegeben. Hierzu nimmt der Deutsche Feuerwehrverband (DFV) sowie die Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren (AGBF-Bund) mit Stand 02.11.2016 nachfolgend Stellung.

Die Stellungnahme erfolgt aus dem Blickwinkel der Feuerwehren sowie der kreisfreien Städte als Untere Katastrophenschutzbehörden. Die Stellungnahme gliedert sich in Kernaussagen (Ziffer 1) sowie in Hinweisen zu einzelnen Sachverhalten (Ziffer 2).

1. Kernaussagen

1.1 Die Aktualisierung der KZV wird ausdrücklich begrüßt. Die fachlichen Aussagen werden überwiegend geteilt und unterstützt.

Die Absicht, die Zivile Verteidigung anhand von Schutzziele und Referenzszenarien zu konzeptionieren und fähigkeitsorientierte Vorgaben zu machen, ist zielführend.

1.2 Die Aufnahme der Kritischen Infrastrukturen (KRITIS) in die Betrachtungen der KZV ist konsequent und notwendig. Es ist ferner richtig, dass seitens des Staates an die Eigenverantwortung der Betreiber von KRITIS appelliert wird. Allerdings ist zu befürchten, dass bei privatwirtschaftlichen Betreibern von KRITIS die Bereitschaft zu Vorsorgemaßnahmen marktwirtschaftlichen Prinzipien und Strategien untergeordnet wird. Solange Energie als profitables Wirtschaftsgut an Börsen gehandelt wird, werden Leistungs- und Energie-Reserven nicht als Daseinsvorsorge begriffen, sondern als unwirtschaftliche Überproduktion. Die in Kapitel 7.2 der KZV beschriebenen Eingriffs- und Steuerungsmöglichkeiten müssen ergänzt werden um staatliche Vorgaben zu Leistungsreserven. Die staatliche Strategie der Daseinsvorsorge darf daher nicht primär auf die Kompensation des Ausfalls von KRITIS abzielen, sondern muss die Absicherung von KRITIS gegen Ausfall verfolgen. Wenn nötig, sind hierzu stringente staatliche Direktiven zu entwickeln und anzuwenden.

Die AGBF hat unter dem Titel „Kritische Infrastrukturen – KRITIS: Gemeinsame Themenfelder des Deutschen Städtetages (DST) und des Verbandes kommunaler Unternehmen (VKU), (Stand 11.05.2015) Hinweise zu Lösungsansätzen erarbeitet. Die Hinweise können aufgerufen werden unter: <http://www.agbf.de/pdf/KRITIS%20vku%20150511.pdf>

Bezug: KZV, Ziffer 2.1, 3.2, 7.1, 7.2 und 7.10

- 1.3 Die KZV reflektiert in erheblichem Umfang auf die Ressourcen des Katastrophenschutzes der Länder bzw. auf die Ressourcen der kommunalen Feuerwehren. Eine Beteiligung der Katastrophenschutzbehörden in den Ländern an der Erarbeitung der KZV hat nach Kenntnis der AGBF vorab jedoch nicht stattgefunden. Dies war und ist kontraproduktiv und sollte sich bei der Erarbeitung der Schutzziele, Referenzszenarien und Rahmenkonzepte nicht wiederholen.

Bezug: KZV, Ziffer 3.2

- 1.4 Die AGBF bietet ihre Unterstützung bei der Erarbeitung von Schutzzielen und Referenzszenarien sowie der Ausarbeitung der darauf aufbauenden Rahmen-, Spezial-, Fach- oder Fähigkeitskonzepte an.

Bezug: KZV Ziffern 1, 4, 6.1 und 9

- 1.5 Die mit der neuen KZV einhergehende Betonung des Brandschutzes innerhalb des Zivilschutzes wird begrüßt. Dies ist sachgerecht, da sich die Wirkung von Sanitäts- und Betreuungsdiensten erst entfalten kann, wenn die Rettung aus unmittelbarer Lebensgefahr abgeschlossen ist. Bezug: KZV Ziffer 6.5

- 1.6 Die in der KZV an vielen Stellen unterstellte Existenz von leistungsfähigen Strukturen des Katastrophenschutzes in den Ländern ist so (leider) nicht durchgehend gegeben; dies betrifft auch den Kenntnisstand der verantwortlichen bzw. handelnden Personen in den Behörden. Insgesamt zeichnet die KZV so ein zu optimistisches Bild der Resilienz der Bundesrepublik Deutschland gegenüber Gefahrenlagen im Zivil- und Katastrophenschutz.

- 1.7 Die Gleichmäßigkeit des Verwaltungshandelns der Katastrophenschutzbehörden der Länder, die bei Lagen nach dem Zivilschutzgesetz von elementarer Bedeutung ist, wird auch durch die novellierte KZV gegenüber dem heutigen Stand nicht gestärkt.

Eine heterogene Entwicklung der Rechtsverhältnisse und operativen Maßnahmen zum Zivilschutz in den Ländern bleibt weiter bestehen. Daraus resultiert eine Ungleichmäßigkeit der Daseinsvorsorge, die von der Bevölkerung nicht verstanden werden wird und geeignet ist, einem Vertrauensverlust in die handelnden staatlichen Organe Vorschub zu leisten.

Die Vorgaben zur Zivilverteidigung sollten daher noch konsequenter konkretisiert und die Aufgabenwahrnehmung durch die Länder weitestgehend als Bundesauftragsverwaltung verbindlich vorgegeben werden.

Bezug: KZV, Ziffer 3.3

1.8 Die in der KZV geäußerten Bedenken, dass sich unterhalb der Anwendbarkeit des Zivilschutzgesetzes Lagen ergeben können, bei deren Bewältigung das verfügbare rechtliche Instrumentarium an seine Grenzen stößt, werden ausdrücklich geteilt.

Die AGBF appelliert daher eindringlich an die Länder, sich dem Thema Zivil- und Katastrophenschutz intensiver als bisher zu widmen und einheitliche (harmonisierte) Strukturen zu schaffen, die es über die Erfordernisse des Zivilschutzes (des Bundes) hinaus auch ermöglichen, bei länderübergreifenden Katastrophen, deren Bewältigung in die Verantwortung der Länder fällt, effektiv und effizient zu handeln.

In diesem Zusammenhang verweist die AGBF erneut darauf, dass es in der Bundesrepublik für den operativ-taktischen Bereich der Führung und Leitung im Einsatz an einem Instrument der länderübergreifenden Koordination mit Entscheidungskompetenz mangelt. Die AGBF verweist hier auf ihr Konzept zu einem „Führungsstab der Länder“ (FüStL), mit dem ein wirkungsvolles Instrument zur Organisation der operativ-taktischen Führung bei länderübergreifenden Katastrophen (bei gleichzeitiger Wahrung der föderalen Zuständigkeiten) vorgeschlagen wird. Das Konzept ist aufzurufen unter http://www.agbf.de/pdf/FueStab%20Laender_AGBF_130501.pdf
Bezug: KZV, Ziffer 3.3

1.9 Die Regelungstiefe der KZV ist zwischen den einzelnen Kapiteln sehr heterogen. So verwundert z.B. die detaillierte Angabe von Mengen zur Trinkwassernotversorgung in Kapitel 7.3 ebenso, wie die Darstellung der Gliederung des THW in Kapitel 6.10. Die Nennung spezifischer Werte in der KZV kann die Aktualität der Gesamtkonzeption mindern. Bezüglich der Nennung von Mengen zur Notbevorratung von Lebensmitteln gibt es bereits Widersprüche zwischen den Angaben in der KZV und den aktuellen Broschüren des BBK.

1.10 Im Bereich des Zivil- und Katastrophenschutzes entfalten europäische und internationale Gremien aktuell erhebliche Normungsaktivitäten. Es wird empfohlen, die Normungstätigkeiten auf Ebene der EU (EN-Normen) sowie auf internationaler Ebene (ISO-Normen) eng zu begleiten; dies auch, um Entwicklungen zu verhindern, die nationalen Interessen entgegenstehen könnten.

2 Hinweise zu einzelnen Sachverhalten

2.1 In Ziffer 2.1 der KZV werden die Militärische und die Zivile Verteidigung als demselben Ziel verpflichtete, gleichrangige, jedoch organisatorisch voneinander unabhängige Komponenten der Gesamtverteidigung dargestellt. Vor diesem Hintergrund verwundert es, dass sich die finanzielle Ausstattung der beiden Bereiche derart eklatant unterschiedlich gestaltet. So beläuft sich der Haushalt des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe nur auf etwa 0,3% des Verteidigungshaushaltes. Auch unter Einbeziehung der Aufwendungen aller Länder und Kommunen für die Bereiche Katastrophenschutz und Brandschutz betragen die Aufwendungen der Bundesrepublik für die Militärische Verteidigung ein Vielfaches der Aufwendungen, die der Zivilen Verteidigung bzw. dem Zivilschutz zugeordnet werden können.

Es wird als sachgerecht erachtet, den Haushalt des Bundes für die Zivile Verteidigung zunächst auf ca. 1 % des Verteidigungshaushaltes anzuheben und nachfolgend eine Kopplung der Haushaltsentwicklungen zu etablieren.

- 2.2 Die Richtlinie für die Zivile Alarmplanung (ZAPRL) ist vielen Unteren Katastrophenschutzbehörden nicht bekannt bzw. nicht zugänglich.

Bezug: KZV, Ziffer 3.1

- 2.3 Die Erwähnung des („normalen“) Massenanfalls von Verletzten (MANV) unter Ziffer 3.3 ist in dem dortigen Kontext irreführend. Ein „ziviler“ MANV kann mit dem rechtlichen und operativen Instrumentarium der Landesgesetze zum Rettungsdienst bzw. zum Katastrophenschutz in der Regel abgearbeitet werden. Es sollte daher auch an dieser Textstelle die in den weiteren Ausführungen der KZV verwendete Formulierung „Massenanfall von Verletzten im Zivilschutz“ verwendet werden. Hier böte sich die Einführung des Kürzels „MANV-ZS“ an.

Bezug: KZV, Ziffer 3.3

- 2.4 In der KZV wird richtigerweise die Bedeutung des Ehrenamtes für den Zivil- und Katastrophenschutz dargestellt. Es darf aber nicht übersehen werden, dass neben den Berufsfeuerwehren insbesondere auch im Rettungsdienst der kommunalen Aufgabenträger das Potenzial an hauptberuflichen Einsatzkräften kontinuierlich wächst und auch für Aufgaben im Zivilschutz an Bedeutung gewinnt.

Bezug: KZV, Ziffer 3.4

- 2.5 Die Betonung der Notwendigkeit von Eigenverantwortung und Selbstschutzzfähigkeit der Bevölkerung wird ausdrücklich unterstützt. Dieses Ziel kann aber nur effizient verfolgt und erreicht werden, wenn die Risikokommunikation und Aufklärung bundeseinheitlich erfolgt. Bei der Etablierung der Selbstschutzausbildung sollten sich Bund und Länder an den Methoden und Instrumenten der Verkehrserziehung orientieren. Dies kann für den Bereich der Sanitätsausbildung („Erste Hilfe“) als annähernd erreicht beurteilt werden. Die Brandschutz-Aufklärung und -Erziehung hat diesen Stand noch nicht erreicht. Weitere Aspekte des Selbstschutzes, wie die Lebensmittelbevorratung oder das Verhalten bei CBRN-Gefahren, müssen als nicht vermittelt beurteilt werden. Angesichts der zögerlichen und unzureichenden Kommunikation der Länder bei der Umsetzung des Katastrophenschutzes in der Umgebung kerntechnischer Anlagen muss leider auch an dem Willen der Länder zu einer ehrlichen Risikokommunikation gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern gezweifelt werden.

Bezug: KZV, Ziffer 3.4, 6.1 und 6.2

2.6 Die Forderung nach einem Ausweichsitz für Behörden, deren Funktion auch während Lagen nach dem Zivilschutzgesetz erforderlich ist, ist sachgerecht. Hier ist möglichst bundeseinheitlich eine Empfehlung zu treffen, inwieweit dieses Schutzziel auch auf die kommunalen Leitstellen für Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz (über die ohnehin notwendige Redundanzen hinaus) anzuwenden ist.

Bezug: KZV, Ziffer 5

2.7 Es erscheint auf den ersten Blick sinnvoll, dass der Bund die Möglichkeit einräumt, alternativ zur zentralen Beschaffung und Bereitstellung von Ausstattung für den Zivilschutz durch den Bund auch eine dezentrale Eigenbeschaffung der Länder gegen Zweckkostenerstattung im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung vorzusehen.

Grundsätzlich aber sollten neben einheitlichen Konzepten auch identische Techniken vorgehalten werden. Dies macht es den operativ-taktischen Entscheidungsträgern einfacher, die Einsatzwerte der Einheiten abzuschätzen und die Einsatzplanung darauf aufzubauen.

Bezug: KZV, Ziffer 6.1

2.8 Die Ausführungen in der KZV zur Bedeutung und Verfügbarkeit von Warnsystemen vermitteln einen unzutreffenden, zu optimistischen Eindruck bezüglich des vorhandenen Potenzials und dessen Wirksamkeit. Auch wenn der Bund mit der Bereitstellung des Modulare Warnsystems MoWaS und der Warn-App NINA insbesondere auch den Katastrophenschutzbehörden der Länder sehr wirksame Instrumente zur Verfügung gestellt hat, so verfügt die Bundesrepublik dennoch aktuell über kein durchgängig vorhandenes und wirksames „Weckmittel“. Der Bund muss sich darüber im Klaren sein, dass eine Warnung und Information der Bevölkerung bei Zivilschutzlagen aktuell nicht sichergestellt ist und ohne die flächendeckende Verfügbarkeit von Sirenen auch nicht sichergestellt werden kann. Es wird daher auf Grundlage der in der KZV beschriebenen Gefährdungslage als eine zentrale Aufgabe des Bundes angesehen, die Warnung der Bevölkerung mittels Sirenen bundeseinheitlich zu etablieren.

Die AGBF verweist hier auf die Thesen der AGBF-Bund zur Warnung und Information der Bevölkerung bei Gefahrenlagen. Die Thesen können aufgerufen werden unter:

http://www.agbf.de/pdf/Warnung_und_Information_der_Bevoelkerung.pdf

Bezug: KZV, Ziffer 6.3

2.9 Die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung ist nicht Aufgabe des Katastrophenschutzes (der Länder), sondern Aufgabe der Polizei- und Ordnungsbehörden (der Länder).

Bezug: KZV, Ziffer 6.6

- 2.10 Zur Evakuierungsplanung kann grundsätzlich auf die „Rahmenempfehlungen für die Planung und Durchführung von Evakuierungsmaßnahmen einschließlich der Evakuierung für eine erweiterte Region (RE Evakuierungsplanung)“ der Unter-Arbeitsgruppe „Evakuierungsplanung“ der Strahlenschutzkommission (SSK) zurückgegriffen werden. Die Rahmenempfehlungen der SSK betrachten allerdings in erster Linie die Notwendigkeiten bei einem Störfall in kerntechnischen Anlagen. Sie reichen für Zwecke des Zivilschutzes nicht aus.

Die AGBF hat dazu Hinweise erarbeitet (Stand 05.05.2016). Die Hinweise können aufgerufen werden unter:

<http://www.agbf-bund.de/pdf/Evakuierung%20160505.pdf>

Bezug: KZV, Ziffer 6.6

- 2.11 Die Notwendigkeit einer georeferenzierten Lagedarstellung im Rahmen der CBRN-Detektion wird ausdrücklich bestätigt. Vor diesem Hintergrund ist es allerdings völlig unverständlich, warum der Bund die von ihm gegenüber den Ländern zugesagte Bereitstellung von Messleitkomponenten seit über zehn Jahren nicht umsetzt.

Bezug: KZV, Ziffer 6.9.2

- 2.12 Die Fähigkeit zur Gelände-Dekontamination ist im Katastrophenschutz der Länder nicht vorhanden. Gleiches gilt weitgehend auch für die Dekontamination von Gebäuden in größerem (flächendeckendem) Umfang.

Bezug: KZV, Ziffer 6.9.3

- 2.13 Die Angaben bzw. Vorgaben zum persönlichen Schutz von Einsatzkräften aber auch der Bevölkerung bei CBRN-Lagen sowie die hierbei verwendete Terminologie sollten mit der Feuerwehr-Dienstvorschrift 500 „Einheiten im ABC-Einsatz“ abgeglichen werden.

Bezug: KZV, Ziffer 6.9.4

- 2.14 Die Aussage, dass in reinen B-Lagen eine Dekontamination nicht erforderlich ist, wird kritisch gesehen und steht im Widerspruch zu den Empfehlungen des Robert-Koch-Instituts (RKI).

Bezug: KZV, Ziffer 6.9.7

- 2.15 Beim radiologischen Notfallschutz ist festzustellen, dass die Länder die ihnen obliegenden Vorbereitungen für die Bewältigung friedensmäßiger Schadensereignisse in Kernkraftwerken nur sehr unzureichend und nicht untereinander abgestimmt getroffen haben. Die AGBF hat dazu unter dem Titel „Katastrophenschutz in der Umgebung kerntechnischer Anlagen“ Hinweise erarbeitet (Stand 11.05.2015). Die Hinweise können aufgerufen werden unter:

http://www.agbf.de/pdf/kernt_Anlagen_AK-ZK-Bund%20150511.pdf

Bezug: KZV, Ziffer 6.9.8

- 2.16 Zum Themenbereich der Ernährungsnotfallvorsorge liegt zwischenzeitlich das „Gesetz über die Sicherstellung der Grundversorgung mit Lebensmitteln in einer Versorgungskrise und Maßnahmen zur Vorsorge für eine Versorgungskrise / Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetz – ESVG vor. Hierzu hat die AGBF mit Datum vom 23.09.2016 eine separate Stellungnahme verfasst. Die Stellungnahme kann aufgerufen werden unter <http://www.agbf.de/>
Bezug: KZV, Ziffer 7.4
- 2.17 Die Einschätzung des Bundes, dass in den Krankenhäusern im Bereich der stationären Versorgung Auslastungsreserven bestehen, die im Großschadensfall ausgeschöpft werden können, muss - zumindest für Lagen nach dem Zivilschutzgesetz - angezweifelt werden. Ob einem sprunghaft ansteigenden Bedarf an stationären Behandlungskapazitäten unter Zivilschutzbedingungen mit den Maßnahmen der Krankenhausalarmplanung wirkungsvoll begegnet werden kann, ist ebenfalls fraglich.
Die Ressourcen der Bundeswehr reichen nicht aus, den zivilen Bedarf auch nur im Ansatz zu decken, zumal die Ressourcen der Bundeswehr im Verteidigungs- oder Spannungsfall für den Zivilschutz nicht zur Verfügung stehen werden.
Bezug: KZV, Ziffer 7.5.2
- 2.18 Der Notruf 112 sollte (als KRITIS) in die Betrachtungen der KZV (z.B. unter Kapitel 7.6) einbezogen werden.
- 2.19 In den auf Basis der KZV noch zu erarbeitenden Rahmen-Konzepten sollten für die Dimensionierung von Strom- bzw. Netz-Ersatz-Anlagen Energiespeicher bzw. Kraftstoffvorräte für einen Zeitraum von 72 Stunden empfohlen werden. Für den Zeitraum danach ist ein Kraftstoff-Management zu erarbeiten.
Bezug: KZV, Ziffer 7.10