

## Unterrichtung

durch die Bundesregierung

### Bericht zur Risikoanalyse für den Zivilschutz 2023

Inhaltsverzeichnis	Seite
<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	3
<b>Zusammenfassung</b> .....	4
<b>1 Die zivile Verteidigung im Zeichen der sicherheitspolitischen Zeitenwende</b> .....	5
1.1 Einordnung und Gegenstand der zivilen Verteidigung .....	5
1.2 Zivile Verteidigung im Kontext der gegenwärtigen europäischen Sicherheitslage .....	7
1.3 Gesamtszenario Zivile Verteidigung .....	8
<b>2 Die Risikoanalyse für den Zivilschutz</b> .....	10
2.1 Planungsgrundlagen für die zivile Verteidigung .....	10
2.2 Analysegegenstände bis 2025 – CBRN-Szenarien.....	10
2.3 Umsetzung des Analyseprozesses .....	11
2.4 Mehrwert der Risikoanalysen.....	13
<b>Quellenverzeichnis</b> .....	14

**Abbildungsverzeichnis**

	Seite
Abbildung 1: Einordnung der zivilen Verteidigung in die Gesamtverteidigung .....	6
Abbildung 2: Die vier Aufgabenbereiche der zivilen Verteidigung .....	6
Abbildung 3: Organisationsstruktur der Risikoanalyse Bund.....	12
Abbildung 4: Ablauf der Risikoanalyse für den Zivilschutz.....	12

## Zusammenfassung

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine bedeutet eine fundamentale Veränderung der Sicherheitslage für Gesamteuropa. Dies hat in Deutschland zu einer sicherheitspolitischen Zeitenwende geführt. Die Nationale Sicherheitsstrategie betont die Dringlichkeit und den herausgehobenen Stellenwert von Wehrhaftigkeit und Resilienz für die staatliche und gesellschaftliche Sicherheitsvorsorge. Die Einsicht dieser Notwendigkeit drückt sich nicht alleine in der finanziellen Unterstützung der militärischen Verteidigung in Form des Sondervermögens für die Bundeswehr in Höhe von 100 Milliarden Euro aus. Auch die zivile Verteidigung als gleichwertiger Teil der Gesamtverteidigung unterliegt einem beschleunigten Weiterentwicklungsprozess. Wegweisend hierfür ist der bestehende nationale strategische Rahmen sowie internationale Verpflichtungen im NATO-Kontext (Bündnisverteidigung).

Die Konzeption Zivile Verteidigung (KZV) aus dem Jahr 2016 – als Gegenpart zu den Verteidigungspolitischen Richtlinien von 2023 – bildet dabei die konkrete Planungsgrundlage für die zivile Verteidigung. Ihre Umsetzung gilt es zu beschleunigen und weiter zu optimieren. Zu diesem Zweck hat die Innenministerkonferenz (IMK) bereits im Dezember 2022 einschlägige Beschlüsse gefasst. Neben der priorisierten Bearbeitung weiterer Rahmenkonzepte der KZV ist die Erarbeitung eines „Gesamtszenario Zivile Verteidigung“ unter Berücksichtigung der Erfahrungen und Erkenntnisse aus dem völkerrechtswidrigen Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine eine entscheidende Folge dieser Beschlüsse. Dieses Gesamtszenario, das durch das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) in enger Abstimmung mit dem Territorialen Führungskommando der Bundeswehr (TerrFüKdoBw) erarbeitet wurde, beschreibt einen hypothetischen Konfliktverlauf beginnend mit hybriden Bedrohungen über den Aufmarsch eines Aggressors an der NATO-Außengrenze bis hin zum Angriff des Aggressors auf das Bündnisgebiet und auch auf die Bundesrepublik selbst.

Das Gesamtszenario dient als Unterstützung für die Erarbeitung von Rahmen- und Fähigkeitskonzepten der KZV sowie als Grundlage für die Überprüfung bereits bestehender Konzepte vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Sicherheitslage. Diesen Mehrwert bestätigte zuletzt auch der IMK-Arbeitskreis für „Feuerwehrangelegenheiten, Rettungswesen, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung“ (AK V) in seiner Sitzung im Oktober 2023.

Darüber hinaus bildet das Gesamtszenario die Grundlage für die zukünftigen Arbeiten der Risikoanalyse für den Zivilschutz nach § 18 Absatz 1 des Gesetzes über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (ZSKG). Aufgrund der sicherheitspolitischen Zeitenwende werden zukünftig Szenarien mit Relevanz für die zivile Verteidigung, insbesondere für den Zivilschutz, Gegenstand der durchzuführenden Risikoanalysen sein. Bis zum Ende dieser Legislaturperiode werden in diesem Zusammenhang insgesamt vier aus dem Gesamtszenario hervorgehende Teilszenarien mit chemischem, biologischem, radiologischem und nuklearem Bezug (CBRN) erarbeitet und analysiert. Das erste Teilszenario befasst sich mit dem Einsatz chemischer Kampfstoffe. Die Ergebnisse dieser Analyse werden im Bericht an den Deutschen Bundestag 2024 vorgestellt. Ein Vorgriff auf den Bundeshaushalt erfolgt hierdurch oder durch hieraus abzuleitende Maßnahmen nicht.

## 1 Die zivile Verteidigung im Zeichen der sicherheitspolitischen Zeitenwende

### Kasten 1 Kernbotschaften

- Gesamtverteidigung ist das Ergebnis militärischer und ziviler Verteidigung. Beide sind organisatorisch eigenständig, stehen jedoch in einem unauflösbaren Zusammenhang und direkter Abhängigkeit zueinander. Deshalb müssen die militärische und die zivile Seite durch eine enge Verzahnung und eine korrelierende strategische Planung unmittelbar zusammenwirken.
- Vor dem Hintergrund der sicherheitspolitischen Zeitenwende wird die Gesamtverteidigung Deutschlands unter Berücksichtigung internationaler Vorgaben weiterentwickelt. Insbesondere der strategische Rahmen ist weiter anzupassen und die zugehörigen Prozesse sind zu beschleunigen.
- Das von Bund und Ländern abgestimmte Gesamtszenario Zivile Verteidigung dient der Beschleunigung der Umsetzung der Konzeption Zivile Verteidigung (KZV) und zugleich als Grundlage für Risikoanalysen für den Zivilschutz gemäß § 18 Absatz 1 ZSKG.

### 1.1 Einordnung und Gegenstand der zivilen Verteidigung

Als Teil der Gesamtverteidigung ist die zivile Verteidigung verfassungsrechtlich zugewiesene Bundesaufgabe in der staatlichen Sicherheitsfürsorge. Nach Artikel 73 Absatz 1 Nummer 1 des Grundgesetz (GG) ist für die Gesetzgebung im Bereich der Verteidigung der Bundesrepublik Deutschland und den Schutz der Zivilbevölkerung vor verteidigungsbedingten Gefahren der Bund zuständig.<sup>1</sup>

Militärische und zivile Verteidigung sind zwar organisatorisch eigenständig, stehen als Gesamtverteidigung jedoch in einem unauflösbaren Zusammenhang. Der zivilen Verteidigung obliegen alle nichtmilitärischen Maßnahmen der Verteidigung, die zur Herstellung und Aufrechterhaltung der Verteidigungsfähigkeit einschließlich der Versorgung und des Schutzes der Zivilbevölkerung erforderlich sind. Die vier Hauptaufgaben sind (vgl. Abbildung 1 und Abbildung 2):

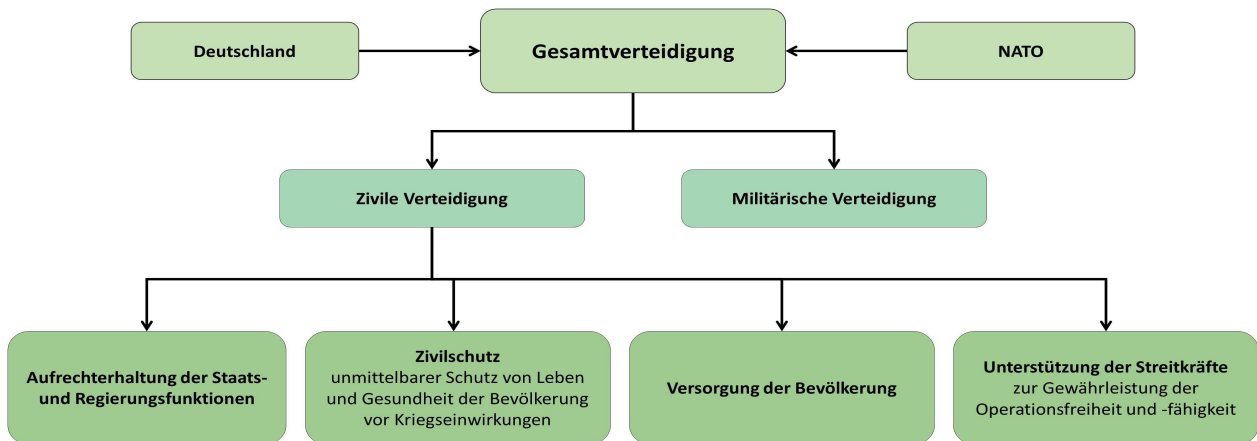
- Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktionen,
- Zivilschutz,
- Versorgung der Bevölkerung und die
- Unterstützung der Streitkräfte.

Insbesondere der Zivilschutz ist eine tragende Säule der zivilen Verteidigung. Konkrete Aufgabe des Zivilschutzes ist es, durch nichtmilitärische Maßnahmen die Bevölkerung, ihre Wohnungen und Arbeitsstätten, lebens- oder verteidigungswichtige zivile Dienststellen, Betriebe, Einrichtungen und Anlagen sowie das Kulturgut vor Kriegseinwirkungen zu schützen und deren Folgen zu beseitigen oder zu mildern (vgl. § 1 Absatz 1 Satz 1 ZSKG).

---

<sup>1</sup> Im Gegensatz dazu ist die Bewältigung friedenszeitlicher Krisen Aufgabe der Länder. Der Bund leistet hierbei ausschließlich Amtshilfe oder Katastrophenhilfe nach Artikel 35 GG.

Abbildung 1: Einordnung der zivilen Verteidigung in die Gesamtverteidigung



Quelle: eigene Darstellung<sup>2</sup>

Die Konzeption Zivile Verteidigung (KZV)<sup>3</sup> aus dem Jahr 2016 bildet die einschlägige Gesamtkonzeption für die ressortabgestimmte Aufgabenerfüllung im Bereich der zivilen Verteidigung. Die Konzeption beschreibt Zusammenhänge und Prinzipien und macht allgemeine Vorgaben für die künftige Ausgestaltung der insgesamt vier Aufgabenbereiche innerhalb der zivilen Verteidigung und der damit verbundenen Fachaufgaben (vgl. Abbildung 2). Sie stellt damit die Basis für die weiteren Arbeiten und Planungen in den Bundesressorts dar. Die entsprechenden Planungen und Vorbereitungen bauen dabei nach Möglichkeit auf den Planungen und Vorbereitungen für die friedensmäßige Krisenbewältigung auf. Vorhaltungen und Einrichtungen des Bundes für den Zivilschutz stehen zugleich den Ländern für ihre Aufgaben im Bereich des Katastrophenschutzes zur Verfügung. Doppelstrukturen sollen auf diese Weise vermieden werden.

Abbildung 2: Die vier Aufgabenbereiche der zivilen Verteidigung

<b>Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktionen</b>	<b>Zivilschutz</b>	<b>Versorgung der Bevölkerung</b> zur Sicherstellung des Überlebens und Daseinsvorsorge auf minimalem Niveau	<b>Unterstützung der Streitkräfte</b> bei Herstellung und Aufrechterhaltung der Verteidigungsbereitschaft
Sicherstellung der Gesetzgebung, Regierung und Verwaltung sowie Rechtsprechung	Selbstschutz	<b>Ernährungsversorgung</b> (vgl. Ernährungssicherstellungs- und Ernährungsvorsorgegesetz)	<b>z. B. in den Bereichen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kommunikation</li> <li>▪ Information und Warnung</li> <li>▪ Sanitätsdienst</li> <li>▪ Energieversorgung</li> <li>▪ Ernährung</li> <li>▪ Transport</li> <li>▪ Post</li> <li>▪ Unterkunft</li> <li>▪ Instandsetzung</li> </ul>
Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Spannungs- und Verteidigungsfall	Warnung	<b>Versorgung mit Gütern und Leistungen der gewerblichen Wirtschaft (u.a. Energie)</b> (vgl. Wirtschaftssicherstellungs- und Energiesicherstellungsgesetz)	
Umsetzung der Notstandsverfassung im Verteidigungsfall	Baulicher Schutz	<b>Wasserversorgung und -beseitigung</b> (vgl. Wassersicherstellungsgesetz)	
Ziviles Melde- und Lagewesen sowie Alarmplanung	Brandschutz	<b>Sicherstellung der Mobilität</b> (vgl. Verkehrssicherstellungsgesetz)	
Behördeninternes Risiko- und Krisenmanagement	Evakuierung	<b>Versorgung mit Post- und Telekommunikationsleistungen</b> (vgl. Postsicherstellungs- und Telekommunikationsgesetz)	
	Betreuung	<b>Deckung des Arbeitskräftebedarfs</b> (vgl. Arbeitssicherstellungsgesetz)	
	Schutz der Gesundheit	<b>Bargeldversorgung</b>	
	CBRN-Schutz		
	Technische Hilfe		
	Objektschutz		
	Kulturgutschutz		

Quelle: eigene Darstellung<sup>4</sup>

<sup>2</sup> In Anlehnung an die Konzeption Zivile Verteidigung (Bundesministerium des Innern und für Heimat 2016).

<sup>3</sup> Vgl. ebd.

<sup>4</sup> In Anlehnung an ebd.

Zur Konkretisierung der Vorgaben der KZV erstellt der Bund in Abstimmung mit den Ländern insbesondere Rahmenkonzepte, um einzelne Tätigkeitsbereiche der zivilen Verteidigung strategisch weiter ausplanen zu können. Für die bestehenden und bereits mit den Ländern abgestimmten Rahmenkonzepte<sup>5</sup> werden dann Fähigkeitskonzepte erstellt, um konkrete Fähigkeitsanforderungen (Soll-Vorgaben) festzulegen. Die KZV sieht vor, diese Zielgrößen mit den vorhandenen Kapazitäten von Bund und Ländern abzugleichen, um Handlungsbedarfe zu identifizieren. Hierdurch wird eine zielgerichtete Optimierung der zivilen Verteidigung angestrebt.

Als Unterstützung dieses Prozesses dient zukünftig auch das von Bund und Ländern abgestimmte Gesamtszenario Zivile Verteidigung, welches in Kapitel 1.3 vorgestellt wird.

## 1.2 Zivile Verteidigung im Kontext der gegenwärtigen europäischen Sicherheitslage

Der am 24. Februar 2022 begonnene Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine hat die seit der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim im Jahr 2014 und den im selben Jahr einsetzenden Kriegshandlungen im Donbas ohnehin angespannte Sicherheitslage in Europa noch einmal erheblich verschärft. In Deutschland führte diese Entwicklung zu der sogenannten sicherheitspolitischen Zeitenwende, die Auswirkungen auf alle Politik- und Gesellschaftsfelder hat. Auch die im Jahr 2023 von der Bundesregierung beschlossene „Nationale Sicherheitsstrategie“<sup>6</sup> weist auf den herausgehobenen Stellenwert von Wehrhaftigkeit und Resilienz für die staatliche und gesellschaftliche Sicherheitsvorsorge hin und betont die Dringlichkeit entsprechender Anpassungsmaßnahmen.

Die Nationale Sicherheitsstrategie bildet einen übergeordneten Rahmen für die nationale Gefahrenabwehr und stellt die militärische und die zivile Verteidigung im Kontext eines sich wandelnden Sicherheitsumfelds dar. Der in der Strategie zugrunde gelegte Ansatz einer integrierten Sicherheit berücksichtigt dabei die vielfältigen Formen hybrider Bedrohungen ebenso wie die Bedrohungen durch Cyberangriffe und chemische, biologische, radiologische und nukleare Gefahren, die sowohl von staatlichen als auch von nicht-staatlichen Akteuren ausgehen können. Zudem stellt die Nationale Sicherheitsstrategie auch die Bedeutung der zivilen Verteidigung sowie die Notwendigkeit ihrer fortwährenden Überprüfung und Stärkung heraus.<sup>7</sup>

Anknüpfend an die Nationale Sicherheitsstrategie hat das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) am 9. November 2023 die neuen Verteidigungspolitischen Richtlinien 2023 herausgegeben, welche die in der Nationalen Sicherheitsstrategie formulierten sicherheitspolitischen Ziele verteidigungspolitisch weiterentwickeln.<sup>8</sup> Die Bedeutung der zivilen Verteidigung innerhalb der Gesamtverteidigung, die Stärkung der gesamtgesellschaftlichen Resilienz und des Schutzes von kritischen und verteidigungswichtigen Infrastrukturen werden auch dort durchgehend betont.

Darüber hinaus haben das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) und das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) beschlossen, die Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung (RRGV) in ihrer Fassung vom 10. Januar 1989 in gemeinsamer Federführung zu novellieren. Die RRGV stellen das nationale System der Gesamtverteidigung zusammenfassend dar und beschreiben die Strukturen, Zuständigkeiten, Aufgaben und Zusammenhänge in der militärischen und zivilen Verteidigung als Teilbereiche der Gesamtverteidigung. Dadurch soll insbesondere die Koordinierung der Aufgabenwahrnehmung auf Bundesebene sowie zwischen Bundes- und Landesebenen verbessert werden. Mit der Novellierung der RRGV wird diese Systembeschreibung in Umsetzung der Ziele der Nationalen Sicherheitsstrategie aktualisiert.

Bei der Weiterentwicklung der Gesamtverteidigung für Deutschland sind darüber hinaus auch internationale Vorgaben zu berücksichtigen, die aufgrund der veränderten Sicherheitslage in Europa ebenfalls Anpassungsprozessen unterliegen. Um der Beistandspflicht nach Artikel 5 des NATO-Vertrages gerecht zu werden, sind neben den militärischen Planungen auch die strategischen und konzeptionellen Vorgaben für die zivile Verteidigung in einem nationalen Fähigkeitsprofil abzubilden.

<sup>5</sup> Bisher wurden folgende Rahmenkonzepte erarbeitet und mit den Ländern abgestimmt (Stand: November 2023): „Betreuung“, „Massenanfall von Verletzten“, „Krankenhaus Alarm- und Einsatzplanung“, „Evakuierung“ und „Massenanfall von Verletzten in CBRN Lagen“.

<sup>6</sup> Hrsg. Auswärtiges Amt (2023): Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. – Integrierte Sicherheit für Deutschland – Nationale Sicherheitsstrategie.

<sup>7</sup> Vgl. ebd.

<sup>8</sup> Bundesministerium der Verteidigung (2023): Verteidigungspolitische Richtlinien – Nationale Interessen wahren-Internationale Verantwortung übernehmen-Sicherheit gemeinsam gestalten.

Außerdem hat die NATO als Reaktion auf die Veränderungen der jüngeren Vergangenheit im sicherheitspolitischen Umfeld auf ihrem Gipfeltreffen in Madrid im Jahr 2022 ein neues Strategisches Konzept beschlossen, welches - nach dem NATO-Vertrag – derzeit das zweitwichtigste Dokument für das Bündnis darstellt.<sup>9</sup> Neben den militärischen Aufgaben sind aus dem Konzept auch politische Zielformulierungen und Anforderungen an die zivile Verteidigung abzuleiten. Auf dem Gipfeltreffen in Vilnius im Juli 2023 sind zudem Zielvereinbarungen zur Stärkung der Resilienz der NATO-Mitgliedsstaaten getroffen worden (2023 Alliance Resilience Objectives), in denen die Anforderungen auch an eine resiliente zivile Verteidigungsfähigkeit weiter konkretisiert werden.<sup>10</sup>

Vor diesem Hintergrund gilt es, die vorhandenen nationalen strategischen Rahmenbedingungen der zivilen und militärischen Verteidigung weiterzuentwickeln und im Sinne einer Gesamtverteidigung aufeinander abzustimmen. Als wichtiger Teilschritt dieses Prozesses dient u. a. das zwischen Bund und Ländern im Oktober 2023 abgestimmte Gesamtszenario Zivile Verteidigung, welches im Folgenden vorgestellt wird.

### 1.3 Gesamtszenario Zivile Verteidigung

In der 218. Sitzung der Innenministerkonferenz vom 30. November 2022 – 2. Dezember 2022 in München haben sich Bund und Länder darauf verständigt, die Umsetzung der „Konzeption Zivile Verteidigung“ zu beschleunigen.<sup>11</sup> Hierzu wurde neben der Priorisierung einzelner Rahmenkonzepte beschlossen, eine Zusammenfassung der zehn von der KZV geforderten Referenzszenarien zu einem Gesamtszenario als einheitliche Planungsgrundlage zu prüfen. Ein solches Gesamtszenario sollte sich am gegenwärtigen Kriegsgeschehen in der Ukraine orientieren.

Der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine hat gezeigt, dass moderne Kriegsführung potenziell auf eine Kombination aus klassischen Militäreinsätzen mit der Nutzung konventioneller und nicht konventioneller (CBRN-) Waffen sowie weiterer Angriffsmittel wie Cyberattacken, Desinformationskampagnen oder Sabotageakte setzt. Diesem Vorgehen hybrider Kriegsführung muss daher auch im Rahmen einer modernen zivilen Verteidigung Rechnung getragen werden.

Als geographisch zentrales und leistungsfähiges Land ist die Bundesrepublik Deutschland von besonderer strategischer Bedeutung für die kollektive Verteidigung in Europa. Damit gerät Deutschland aber auch in besonderem Maße in den Fokus potenzieller Gegner. Der Angriff eines Aggressors, hybrid oder/und mit dem gesamten Waffenarsenal moderner Streitkräfte in und aus allen Dimensionen (Land, Luft/Weltraum, See, Cyber- und Informationsraum) auf das NATO-Bündnisgebiet und die damit verbundene Bündnis- und Landesverteidigung sind deshalb plausible Szenarien.

Vor diesem Hintergrund ist durch das BBK in enger Abstimmung mit dem Territorialen Führungskommando der Bundeswehr ein möglicher und plausibler Konfliktverlauf in Anlehnung an die Erkenntnisse aus dem Kriegsgeschehen in der Ukraine als Gesamtszenario entworfen worden. Auf Bundesebene ist das Gesamtszenario ressortabgestimmt, für die Bundesländer befand der AK V in seiner Sitzung am 17./18. Oktober 2023, dass das Szenario eine geeignete Grundlage für die Ausarbeitung der weiteren Rahmen- und Fähigkeitskonzepte der KZV sei.

Zu berücksichtigen ist dabei, dass das Gesamtszenario lediglich einen von vielen denkbaren möglichen Konfliktverläufen beschreibt. Dieser ist in vier Phasen, die jeweils Eskalationsstufen darstellen, unterteilt, die im Folgenden kurz skizziert werden:

- **Phase I (Hybride Bedrohungen)** ist geprägt durch hybride Aktionen eines Aggressors. Zu diesen zählen insbesondere Desinformationskampagnen sowie die Vorbereitung und vereinzelt Durchführung von Spionageaktivitäten, Cyberattacken, Sabotageakten und Anschlägen auf lebens- und verteidigungswichtige Einrichtungen sowie Kritische Infrastrukturen. Die Desinformationskampagnen in den Medien und sozialen Netzwerken haben zum Ziel, die Bevölkerung zu verunsichern. Sie sollen die öffentliche Meinung beeinflussen, die Bevölkerung spalten, die Gesellschaft destabilisieren und das Vertrauen in die freiheitliche Demokratie untergraben. Auch Aktivitäten im Weltraum, die darauf zielen, die zivile und militärische Führungs-, Aufklärungs- und Handlungsfähigkeit bereits im Vorfeld eines Konfliktfalls einzuschränken oder unmöglich zu machen, werden vorbereitet und vereinzelt durchgeführt. Kennzeichnend für Phase I ist, dass überwiegend im Verborgenen operiert wird, sodass einzelne Aktionen nicht eindeutig einem staatlichen bzw.

<sup>9</sup> Vgl. Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der NATO (2022): Strategisches Konzept der NATO 2022.

<sup>10</sup> Vgl. NATO (Hrsg.) (2023): Press Release: Vilnius Summit Communiqué issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, Ziffer 61.

<sup>11</sup> Vgl. IMK 2022: Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 218. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder.

staatlich beauftragten Akteur zugeordnet werden können. Diese Phase dauert über mehrere Jahre in schwankender Intensität an.

- In **Phase II (Krise, militärischer Aufmarsch an den NATO-Außengrenzen)** kommt es zum militärischen Aufmarsch des Aggressors an den östlichen Grenzen des NATO-Bündnisgebietes und als Reaktion darauf zu einem Aufmarsch von NATO-Kräften zur Abschreckung. In den Grenzgebieten zeichnen sich erste Fluchtbewegungen ab. Der Aggressor führt vermehrt Spionage, Cyberangriffe, Sabotageakte und Anschläge durch, um mögliche Truppenbewegungen innerhalb des NATO-Territoriums und insbesondere in Deutschland zu be- oder verhindern und so den Aufmarsch von Streitkräften an der Ostflanke der NATO zu verzögern. Die Verschleierung der eigenen Urheberschaft tritt dabei zunehmend in den Hintergrund und die Aktionen werden aggressiver und offener. Phase II erstreckt sich über einen Zeitraum von mehreren Monaten.
- In **Phase III (Bündnisverteidigung und Übergang zur Landesverteidigung)** greift der Aggressor mit militärischen Mitteln die Grenzen des NATO-Bündnisgebietes an. Die Schwelle zum klassischen Krieg ist damit überschritten. Es kommt zu punktuellen Angriffen mit konventionellen Waffen und nicht konventionellen Mitteln, auch auf Ziele im Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland. Im Weltraum kommt es zu regelmäßigen Störungen und vereinzelt Ausfällen ziviler und militärisch genutzter Satelliten. Auch die Mittel der hybriden Kriegsführung werden weiterhin eingesetzt. Phase III erstreckt sich über einen Zeitraum von mindestens einem Jahr.
- In **Phase IV (Landesverteidigung)** gelingt den gegnerischen Truppen ein Durchbruch der Verteidigungslinien der NATO bis auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland. In der Folge kommt es zu Kampfhandlungen an Land, zur See sowie in der Luft auf deutschem Territorium. Zudem beginnt erstmalig im Weltraum ein Konflikt globalen Ausmaßes. Phase IV endet frühestens nach mehreren Monaten mit einem ausgehandelten Waffenstillstand.

Kennzeichnend für die Eskalation des Konfliktes ist, dass mit dem fließenden Übergang in jede weitere Phase neue sowie sich deutlich ändernde Herausforderungen auf die militärische und die zivile Verteidigung zukommen und weitere Angriffsmittel und -methoden eingesetzt werden.

Innerhalb dieses als Konfliktrahmen fungierenden Gesamtszenarios können durch die jeweils fachlich zuständigen Ressorts und Geschäftsbereichsbehörden Teilszenarien entwickelt werden, die sich unter anderem durch die Einbindung verschiedener Angriffsmittel und -methoden, Strategien sowie Angriffsziele unterscheiden und damit unterschiedliche Schwerpunkte mit Bezug zu den Rahmen- und Fähigkeitskonzepten der KZV ansprechen (z. B. Teilszenario „Einsatz CBRN-Kampfmittel“ in Bezug zum Rahmenkonzept MANV<sup>12</sup>/CBRN). Das Gesamtszenario ermöglicht es in diesem Zusammenhang, die im Rahmen der Teilszenarien angesprochenen Herausforderungen vor dem Hintergrund eines plausiblen Gesamtkonfliktes und nicht als Einzelereignisse zu betrachten. In dieser zusammenfassenden Beschreibung eines Konfliktverlaufes liegt der maßgebliche Mehrwert des Gesamtszenarios für den Umsetzungsprozess zur KZV.

---

<sup>12</sup> MANV: Massenanfall von Verletzten



## 2 Die Risikoanalyse für den Zivilschutz

### **Kasten 2: Kernbotschaften**

- Die veränderte sicherheitspolitische Lage führt dazu, dass – anders als bisher – für die Gesamtverteidigung relevante Szenarien in den Fokus der Risikoanalyse für den Zivilschutz rücken.
- Bis Ende 2025 werden Risikoanalysen für den Zivilschutz mit Fokus auf CBRN-Szenarien durchgeführt. Solche Ereignisse haben Auswirkungen über den reinen CBRN-Schutz hinaus in nahezu alle Bereiche der staatlichen Daseinsvorsorge.
- Die Ergebnisse der jeweiligen Analysen werden im Rahmen der Berichterstattung des BMI an den Deutschen Bundestag zum Zweck der politischen Meinungsbildung und Bewertung zusammenfassend dargestellt.

### 2.1 Planungsgrundlagen für die zivile Verteidigung

Durch die in Kapitel 1.1 beschriebene sicherheitspolitische Zeitenwende sind Fragen zu Fähigkeiten und Handlungserfordernissen der militärischen, aber auch der zivilen Verteidigung und insbesondere des Teilbereiches Zivilschutz verstärkt auf die politische Agenda gerückt. Szenarien der Bündnis- und Landesverteidigung werden in Deutschland wieder als plausible Krisenszenarien betrachtet. Demzufolge ist eine Auseinandersetzung mit Konfliktszenarien im Rahmen von Risikoanalysen für den Zivilschutz gemäß § 18 Absatz 1 ZSKG naheliegend und notwendig. Der Lenkungsausschuss der Ressorts zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz Bund hat vor diesem Hintergrund im September 2022 den Beschluss gefasst, dass zukünftig verteidigungsrelevante Szenarien Gegenstand der Risikoanalyse gemäß § 18 Absatz 1 ZSKG sein sollen.

Das Ziel von Risikoanalysen für den Zivilschutz ist es, fachlich fundierte, ressortübergreifende Planungsgrundlagen für den Zivilschutz und darüber hinaus für die zivile Verteidigung zu liefern. Konkret können mit Hilfe der Analyse von unterschiedlichen Angriffsszenarien auf die Bundesrepublik Deutschland zu erwartende Schadensbilder aufgezeigt werden, welche mit Angaben von quantitativen Größenordnungen (z. B. zur Anzahl von Verletzten in der Bevölkerung und bei den Streitkräften, zur Anzahl zu evakuierender Personen, zur Anzahl von Menschen ohne Strom-, Wasser- und Wärmeversorgung) zur Einordnung der Folgen für Bevölkerung und Staat hinterlegbar sind. Damit liefern Risikoanalysen für den Zivilschutz einen Überblick über zu erwartende Schadensbilder und die damit einhergehenden besonderen Herausforderungen im zivilen Krisenmanagement im Rahmen von verteidigungsrelevanten Szenarien.

Für weitere Informationen zu Hintergrund und Zielsetzung der Risikoanalyse für den Zivilschutz wird auf Kapitel 5 des Bundestagsberichtes zur Risikoanalyse für den Bevölkerungsschutz 2020 bis 2022<sup>13</sup> verwiesen.

### 2.2 Analysegegenstände bis 2025 – CBRN-Szenarien

Im Mai 2023 hat der Lenkungsausschuss zur Risikoanalyse den Beschluss gefasst, dass im Rahmen der Risikoanalyse für den Zivilschutz bis zum Ende der aktuellen Legislaturperiode insgesamt vier Analysen mit CBRN-Bezug durchgeführt werden sollen. Die Vorbereitung auf und die Bewältigung von CBRN-Ereignissen stellen besondere Anforderungen an die zivile Verteidigung und insbesondere an den Zivilschutz. Diese sollen mit Hilfe der Analyse folgender vier Szenarien herausgearbeitet werden:

- Einsatz von chemischen Kampfstoffen
- Bedrohung durch einen nuklearen elektromagnetischen Impuls (NEMP)
- Einsatz eines B-Agens
- Einsatz einer taktischen Kernwaffe

Diese Teilszenarien stellen Ereignisse dar, die sich innerhalb des im Gesamtszenario angenommenen Konfliktverlaufs ereignen (vgl. Kapitel 1.3).

---

<sup>13</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2023): Drucksache 20/6300.

Die in Form von Teilszenarien beschriebenen Ereignisse stellen auf der Grundlage einer angenommenen staatlichen Aggression realistische Optionen des Einsatzes nicht konventioneller Wirkmittel gegen die Bundesrepublik Deutschland dar und fordern die zivile Verteidigung, insbesondere den Zivilschutz, in einer Vielzahl verschiedener Fähigkeiten, sodass sie als Test für das Gesamtsystem genutzt werden können. Diese Ereignisse haben zudem Auswirkungen über den CBRN-Schutz hinaus in nahezu alle Bereiche der staatlichen Daseinsvorsorge und wurden vom Lenkungsausschuss deshalb als geeignete Teilszenarien für die Risikoanalyse für den Zivilschutz ausgewählt.

Realereignisse der letzten Jahre zeigen, dass ein potenzieller Aggressor durchaus bereit sein kann, auch nicht-konventionelle Wirkmittel einzusetzen. So wurden 2018 in Salisbury (UK)<sup>14</sup> und 2020 in Russland<sup>15</sup> chemische Kampfstoffe gegen Einzelpersonen eingesetzt. Auch kann eine Zunahme der Drohungen mit Kernwaffen seitens des Kremls beobachtet werden<sup>16</sup>. Daher werden besonders diese Teilaspekte des Gesamtszenarios mit Hilfe der Teilszenarien in einem höheren Detailgrad ausgearbeitet und analysiert.

Die erste Analyse befasst sich mit dem Teilszenario „Einsatz von chemischen Kampfstoffen“. Das im Teilszenario beschriebene Ereignis findet im Übergang von Phase II (Krise) zu Phase III (Bündnisverteidigung und Übergang zur Landesverteidigung) des im Gesamtszenario zur KZV beschriebenen Konfliktes statt. Diese Phase ist geprägt durch den Aufmarsch von NATO-Kräften an der östlichen Grenze des Bündnisgebietes als Reaktion auf den dortigen militärischen Aufmarsch eines Aggressors und in der weiteren Folge durch dessen Angriff. Vor diesem Hintergrund kommt es im Teilszenario zu Anschlägen an drei Logistikeinrichtungen in deutschen Ballungszentren, in dessen Verläufen jeweils C-Kampfstoffe freigesetzt werden. Ziel der Anschläge ist die Störung der Truppenbewegungen innerhalb Deutschlands und gleichzeitig die Untergrabung des Vertrauens in die Leistungsfähigkeit Deutschlands als „Host Nation“ und Logistikdrehscheibe in Europa.

Die Risikoanalyse „Einsatz von chemischen Kampfstoffen“ wird im Verlauf des Jahres 2024 abgeschlossen, sodass mit dem Bericht zur Risikoanalyse für den Zivilschutz 2024 über die Analyseergebnisse informiert werden kann.

Darüber hinaus werden 2024 die Arbeiten zu einer weiteren Risikoanalyse beginnen. Der Lenkungsausschuss zur Risikoanalyse wird hierzu Anfang 2024 darüber entscheiden, welches der oben genannten Teilszenarien Gegenstand der nächsten Risikoanalyse sein wird. Über die Ergebnisse dieser Entscheidung und den dann vorliegenden Sachstand der Arbeiten daran wird das BMI den Deutschen Bundestag ebenfalls im Bericht 2024 informieren.

### 2.3 Umsetzung des Analyseprozesses

Für die Umsetzung der zivilschutzbezogenen Risikoanalysen wird auf die bisherigen Arbeiten zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz Bund zurückgegriffen, indem das etablierte Analyseverfahren als methodische Grundlage und die bestehende Organisationsstruktur mit Lenkungsausschuss (Ressorts) und Arbeitskreis (mandatierte Geschäftsbereichsbehörden) genutzt wird.

Aus dem Pool der mandatierten Geschäftsbereichsbehörden des Arbeitskreises werden für jedes Teilszenario gefahrenspezifische Arbeitsgruppen gebildet (vgl. Abbildung 3). Darüber hinaus werden die Länder zur Mitwirkung eingeladen und über die jeweiligen Ergebnisse der Risikoanalysen informiert.

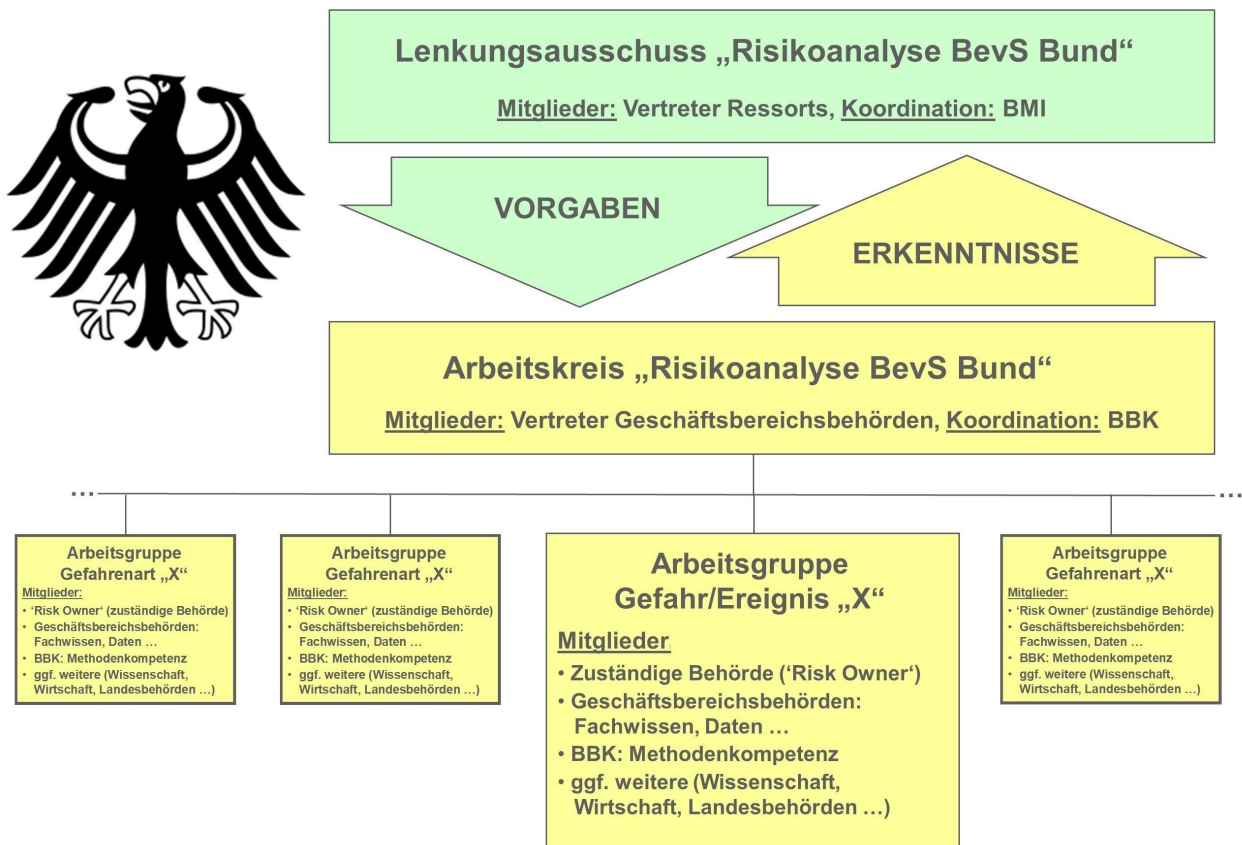
---

<sup>14</sup> Vgl. Neue Züricher Zeitung 29.03.2018 sowie Die Zeit 12.03.2018.

<sup>15</sup> Vgl. Berliner Zeitung 02.09.2020.

<sup>16</sup> Vgl. The Guardian 05.10.2023.

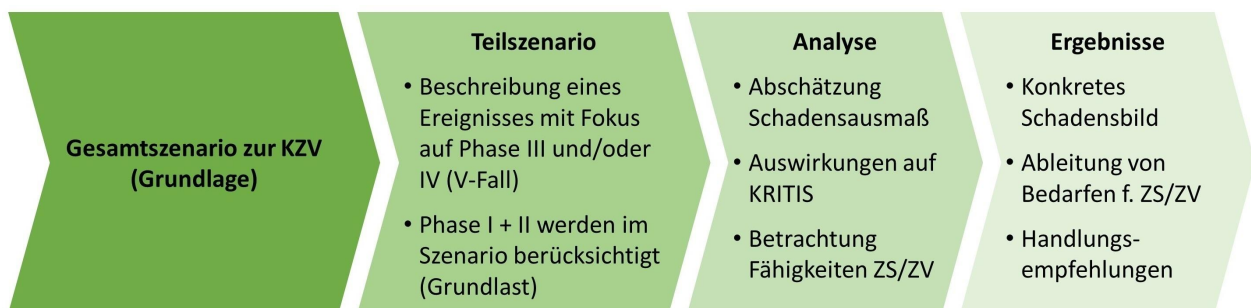
Abbildung 3: Organisationsstruktur der Risikoanalyse Bund



Quelle: eigene Darstellung

Zu Beginn einer jeden Risikoanalyse wird auf Basis des Gesamtszenarios zur KZV ein Teilszenario erarbeitet, das ein konkretes Ereignis innerhalb des im Gesamtszenario beschriebenen Konfliktes darstellt. Anhand der aktuellen Risikoanalyse zum Teilszenario „Einsatz von chemischen Kampfstoffen“ wird das Vorgehen innerhalb des Analyseprozesses im weiteren Verlauf zusammenfassend beschrieben (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Ablauf der Risikoanalyse für den Zivilschutz



Quelle: eigene Darstellung

Das konkrete Vorgehen im Rahmen der Risikoanalyse „Einsatz von chemischen Kampfstoffen“ sieht zunächst die Ausarbeitung des Teilszenarios unter der fachlichen Federführung des BBK und mit der Unterstützung weiterer relevanter Fachstellen, insbesondere aus den Fachbereichen der Bundeswehr (u. a. ABC-Abwehrkommando der Bundeswehr) vor. Auf dieser Grundlage fokussiert sich die Analyse der Szenarioauswirkungen insbesondere auf drei Aspekte:

- Die Folgen für die Menschen beispielsweise hinsichtlich zu erwartender Verletztenmuster und psychosozialer Auswirkungen werden abgeschätzt und mit quantitativen Größenordnungen hinterlegt.
- Die Auswirkungen auf Kritische Infrastrukturen und ihrer lebensnotwendigen Dienstleistungen werden analysiert.
- Die Auswirkungen des im Szenario beschriebenen Ereignisses auf die Fähigkeiten und Ressourcen der zivilen Verteidigung und insbesondere des Zivilschutzes (vgl. Kapitel 1.2) werden untersucht.

Im Rahmen der Analyse wird auch berücksichtigt, dass das Bevölkerungsschutzsystem bereits einer gewissen „Grundlast“ durch die angenommenen Geschehnisse im Rahmen des Gesamtszenarios ausgesetzt ist, bevor das im Teilszenario beschriebene Ereignis eintritt. Das bedeutet, dass Ressourcen und Fähigkeiten zur Ereignisbewältigung bereits gebunden bzw. nicht mehr verfügbar sein könnten. Die Ausführungen zum Gesamtszenario dienen in diesem Zusammenhang als Orientierung für die Beschreibung dieser Grundlast.

Im letzten Schritt der Risikoanalyse werden von der Arbeitsgruppe aus fachlicher Sicht Maßnahmenoptionen für die Optimierung und Weiterentwicklung der zivilen Verteidigung, insbesondere des Zivilschutzes, sowie Empfehlungen zu deren Umsetzung erarbeitet. Im Rahmen der jährlichen Berichterstattung des BMI zur Risikoanalyse für den Zivilschutz an den Deutschen Bundestag werden die Analyseergebnisse für die politische Meinungsbildung und Bewertung aufbereitet und zusammenfassend dargelegt. Die detaillierte Ausarbeitung der jeweiligen Risikoanalysen wird als Verschlussache eingestuft.

#### **2.4 Mehrwert der Risikoanalysen**

Die Beschreibung der „Grundlast“ (vgl. Kapitel 2.3) und die Analyse der Teilszenarien ergeben zusammen ein umfassendes und konkretes Bild darüber, mit welchen Herausforderungen der Zivilschutz bzw. die zivile Verteidigung konfrontiert werden könnten. Neben der qualitativen Beschreibungen von Problemfeldern trifft die Analyse darüber hinaus auch quantitative Aussagen z. B. zu verletzten/erkrankten Personen (inkl. Verletztenmuster), zu betreuungsbedürftigen Personen (inkl. Angaben zum Betreuungsbedarf) oder zu evakuierten Personen (inkl. Angaben zu möglichen besonderen Herausforderungen im Rahmen der Evakuierung).

Im Rahmen der Risikoanalyse für den Zivilschutz werden damit wichtige Erkenntnisse für den Umsetzungsprozess der KZV generiert. Die ressortübergreifende Analyse wird in einem Umfang und mit einer Detailtiefe durchgeführt, die im Rahmen der beschleunigten Umsetzung der KZV nicht realisierbar sind. Die Erkenntnisse der Risikoanalysen können zum einen als Grundlage für noch zu erstellende Rahmen- und Fähigkeitskonzepte dienen. Zum anderen können bereits bestehende Konzepte mit ihrer Hilfe auf Plausibilität überprüft werden. Die Ergebnisse der Risikoanalysen liefern so wertvolle Grundlagen für die Ableitung von Planungsgrößen für die zivile Verteidigung. Produkte der Risikoanalyse, wie Szenario-Beschreibungen oder erste Analyseergebnisse, können zudem auch schon vor Abschluss der konkreten Risikoanalyse für die Ausarbeitung von KZV-Konzepten genutzt werden.

Des Weiteren stehen das Gesamtszenario, die Teilszenarien und die Ergebnisse der einzelnen Risikoanalysen allen Geschäftsbereichen sowie den Ländern für weitere Arbeiten im Rahmen der zivilen Verteidigung bzw. des Bevölkerungsschutzes zur Verfügung. Die Szenarien können beispielsweise für die Ableitung von konkreten Ressourcen oder die Konzeption von Übungen genutzt werden, um eine engere Vernetzung von Zivil- und Katastrophenschutz zu fördern.

## Quellenverzeichnis

Auswärtiges Amt (Hrsg.) (2023): Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. – Integrierte Sicherheit für Deutschland – Nationale Sicherheitsstrategie.

Berliner Zeitung (2020): Bundeswehr-Labor zu Nawalny: Es war Nowitschok ,02.09.2020, abrufbar unter: <https://www.berliner-zeitung.de/politik-gesellschaft/bundeswehr-labor-zu-nawalny-es-war-nowitschok-li.102605> [zuletzt abgerufen am 20.11.2023].

Bundesministerium des Innern und für Heimat (2016): Konzeption Zivile Verteidigung (KZV).

Bundesministerium der Verteidigung (2023): Verteidigungspolitische Richtlinien – Nationale Interessen wahren-Internationale Verantwortung übernehmen-Sicherheit gemeinsam gestalten.

Deutscher Bundestag (2023): Drucksache 20/6300, Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2020 bis 2022.

IMK (2022): Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 218. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, abrufbar unter: [https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2022-12-02/beschluesse.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2022-12-02/beschluesse.pdf?__blob=publicationFile&v=2) [zuletzt abgerufen am 20.11.2023].

NATO (Hrsg.) (2023): Press Release: , Ziffer 61, abrufbar unter: <https://nato.cmail19.com/t/r-e-ttdyhrky-uudlljeyk-r/> [zuletzt abgerufen am 20.11.2023].

NZZ (2018): Das Nervengift an der Haustüre, 29.03.2018, abrufbar unter: [https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2022-12-02/beschluesse.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2022-12-02/beschluesse.pdf?__blob=publicationFile&v=2) [zuletzt abgerufen am 20.11.2023].

Die Zeit (2018): Großbritannien stellt Russland Ultimatum, 12.03.2018, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2018-03/sergej-skripal-vergiftung-theresa-may-ultimatum-russland> [zuletzt abgerufen am 20.11.2023].

Sauer,Pjotr (2023): Vladimir Putin escalates nuclear rhetoric with threat to resume testing – The Guardian, 05.10.2023, abrufbar unter: <https://www.theguardian.com/world/2023/oct/05/vladimir-putin-escalates-nuclear-rhetoric-with-threat-to-resume-testing>[zuletzt abgerufen am 20.11.2023].

Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der NATO (2022): Strategisches Konzept der NATO 2022, abrufbar unter: <https://nato.diplo.de/nato-de/01-NATOStatements/-/2539668> [zuletzt abgerufen am 20.11.2023].





