

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2020 bis 2022

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Zusammenfassung	3
1 Auf Extremereignisse vorbereitet sein – Risikoanalysen als Instrument der Vorsorge und der Vorbereitung auf Katastrophen	5
1.1 Corona-Pandemie, Flutkatastrophe 2021 und russischer Angriffskrieg gegen die Ukraine	5
1.2 Die Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz – Ein bekanntes Instrument der Vorsorge nutzen	6
1.3 Der Mehrwert der Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz – Beispiele aus der Praxis.....	7
2 Die Wahrnehmung der Risikoanalysen in der Politik – Ergebnisse aus der Studie „Risikoanalyse Bevölkerungsschutz und Politik“ (RiskPol)	9
2.1 Hintergrund und Forschungsgegenstand	9
2.2 Handlungsempfehlungen und Lösungsansätze.....	10
3 Von der „Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz“ zum „Integrierten Risikomanagement für den Schutz der Bevölkerung“	13
3.1 Hintergrund und Bedarf	13
3.2 Zielsetzung	15
3.3 Umsetzung in der Praxis und Mehrwert.....	15

	Seite	
4	Stärkung der Widerstandsfähigkeit (Resilienz) gegenüber Katastrophen auf nationaler und internationaler Ebene	17
4.1	Die Deutsche Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen	17
4.2	Der Resilienzansatz im Katastrophenschutzverfahren der Union	18
4.3	Richtlinie über die Resilienz kritischer Einrichtungen.....	18
4.4	Die Resilienzstrategie der NATO.....	19
5	Inhaltliche Ausrichtung der Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz Bund vor dem Hintergrund des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine	20
5.1	Ausgangspunkt und Hintergrund.....	20
5.2	Zielsetzung und Mehrwert.....	21
5.3	Umsetzung.....	22
6	Resümee	23
6.1	Verbesserung der Wahrnehmung und Kommunikation zukünftiger Risikoanalysen	23
6.2	Bevölkerungsschutz als Gemeinschaftsaufgabe aller Akteure stärken	23
6.3	Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen auf nationaler und internationaler Ebene.....	24
6.4	Zukünftige inhaltliche Ausrichtung der Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz Bund.....	24
7	Quellenverzeichnis	25
	Abbildungsverzeichnis.....	27

Zusammenfassung

Die Jahre 2020, 2021 und 2022 waren mit der Corona-Pandemie, den Flutkatastrophen sowie dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine von Krisen nationaler Tragweite geprägt. Die Bewältigung dieser Ereignisse und die Milderung ihrer teilweise katastrophalen Folgen stellten den deutschen Bevölkerungsschutz und seine Akteure auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene vor große Herausforderungen.

Insbesondere die Jahre 2020 und 2021 waren maßgeblich durch die Corona-Pandemie und den gesamtstaatlichen Umgang mit den direkten und indirekten Folgen, die alle Lebensbereiche betrafen, geprägt. Seit Beginn der Pandemie Anfang 2020 haben sich über 37,7 Millionen Menschen nachweislich mit dem Coronavirus infiziert (Stand: 26. Januar 2023).¹

Im Juli 2021 traten dann aufgrund von andauernden, lokal konzentrierten Starkniederschlägen Hochwasserereignisse in mehreren Teilen Deutschlands auf. Diese erreichten insbesondere in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen extreme Ausmaße.² In den beiden Bundesländern starben in der Folge der Flutkatastrophen insgesamt mehr als 180 Menschen. Mehrere hundert Menschen wurden verletzt und viele Betroffene wurden zeitweise obdachlos.³ Darüber hinaus wurde lebenswichtige Infrastruktur zerstört, deren vollständiger Wiederaufbau voraussichtlich noch Jahre in Anspruch nehmen wird.

Der Angriff Russlands auf die Ukraine am 24. Februar 2022 markiert schließlich das jüngste krisenhafte Ereignis. Zwar findet es nicht in Deutschland statt und unter seinen katastrophalen direkten Folgen leidet hauptsächlich die ukrainische Bevölkerung. Dennoch hat dieser Krieg auch indirekte, aber nichtsdestoweniger intensive Auswirkungen auf Deutschland, sei es durch massive Fluchtbewegungen, durch eine potentielle hybride Bedrohung der hiesigen kritischen Infrastrukturen sowie durch starke Veränderungen im Bereich der Energieversorgung. Gleichzeitig hat der Krieg die Sicherheitslage bzw. deren Wahrnehmung in Europa deutlich verändert. In Deutschland werden seit Kriegsbeginn Fragen zu Fähigkeiten und Handlungserfordernissen der militärischen, aber auch der Zivilen Verteidigung intensiv diskutiert.

Vor dem Hintergrund der genannten krisenhaften Ereignisse ist zudem eine politische und gesellschaftliche Debatte über eine ausreichende Vorbereitung auf und eine möglichst effektive sowie gleichzeitig effiziente Bewältigung von Krisen nationaler Tragweite entstanden. Im Kern geht es um die Frage, wie sich der Bevölkerungsschutz in Deutschland auf Extremereignisse, die große Teile der Bundesrepublik oder sogar das ganze Land betreffen, zukünftig besser vorbereiten kann.

Der Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz kommt bei der erfolgreichen Bewältigung dieser Herausforderungen eine wichtige Rolle zu. Sie stellt ein erprobtes Instrument dar, das dem Bevölkerungsschutz mit Hilfe von plausiblen Szenarien die Durchführung eines gedanklichen Stresstests ermöglicht. Auf dieser Basis können die Auswirkungen von möglichen Schadensereignissen im Vorfeld abgeschätzt und Empfehlungen für eine bessere Vorbereitung und eine effizientere Krisenbewältigung gegeben werden. Ihre Ergebnisse können als Informations- und Entscheidungsgrundlage für Politik und Verwaltung dienen und somit eine verbesserte risiko- und bedarfsorientierte Vorsorge und Vorbereitung im Bevölkerungsschutz ermöglichen.⁴

Der vorliegende Bericht fasst den aktuellen Sachstand der Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz auf Bundesebene zusammen. Er wurde unter den Eindrücken der Corona-Pandemie, der Flutkatastrophe im Juli 2021 sowie des Angriffskrieges gegen die Ukraine erarbeitet und ordnet vor diesem Hintergrund die Entwicklungen auf nationaler und internationaler Ebene seit Anfang 2020 ein.

In *Kapitel 1* werden die Bedeutung der Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie und der Flutkatastrophe aus Juli 2021 erläutert. Es wird dargestellt, dass sich Deutschland zukünftig besser auf Extremereignisse vorbereiten muss, die eine völlig neue zeitliche Dimension aufweisen und ggf. sogar parallel auftreten. Risikoanalysen stellen hierzu ein wichtiges Instrument dar, insbesondere wenn es gelingt, die Ergebnisse der Analysen in die politische Diskussion einzubringen und die jeweiligen Handlungsempfehlungen umzusetzen. Dabei kommt einer verzahnten Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Gemeinden untereinander, aber auch mit der Wirtschaft sowie den relevanten gesellschaftlichen Gruppen eine besondere Bedeutung zu.

¹ Vgl. RKI (2023): Aktuelle Situationsberichte, Wochenberichte und COVID-19-Trends im Überblick.

² Vgl. DWD (2021): Hydro-Klimatologische Einordnung der Stark- und Dauerniederschläge in Teilen Deutschlands im Zusammenhang mit dem Tiefdruckgebiet „Bern“ vom 12. bis 19. Juli 2021.

³ Vgl. bpb (2021): Jahrhunderthochwasser 2021 in Deutschland.

⁴ Vgl. Deutscher Bundestag (2011): Drucksache 17/8250.

Kapitel 2 befasst sich mit der Wahrnehmung der bisherigen Risikoanalysen in der Politik und stellt die entsprechenden Ergebnisse einer durch das Forschungsforum Öffentliche Sicherheit vorgenommenen Studie dar. Diese Studie kommt zu dem Ergebnis, dass der vorrangige Adressat der Risikoanalysen des Bundes zwar der Deutsche Bundestag ist, dass es bislang jedoch nur ungenügend gelungen ist, die Analyseergebnisse in die politische Debatte einfließen zu lassen. Um dies zukünftig zu ändern, muss u. a. eine adressatengerechtere Aufbereitung der Analysen erfolgen. Hierzu zählt beispielsweise die Erstellung einer zusammenfassenden Einleitung. Darüber hinaus sollen neue Informationsformate (z. B. Steckbriefe) sowie eine intensiviertere Kommunikation (z. B. durch eine Präsentation auf der Bundespressekonferenz) zukünftig eine verbesserte Wahrnehmung der Risikoanalysen sowohl in der Politik als auch in der Öffentlichkeit sicherstellen.

Kapitel 3 hebt hervor, dass sich effektives Risiko- und Krisenmanagement zum Schutz der Bevölkerung nur als Gemeinschaftsaufgabe vieler Akteure auf unterschiedlichen politischen und administrativen Ebenen verwirklichen lässt. Insbesondere erweist sich die Etablierung institutioneller Netzwerke als unerlässlich, um Planungen aufeinander abzustimmen und die sofortige Handlungsfähigkeit auch in komplexen und großräumigen Krisensituationen gewährleisten zu können. In diesem Zusammenhang wird der Ansatz des „Integrierten Risikomanagements für den Schutz der Bevölkerung“ vorgestellt sowie dessen Mehrwert aufgezeigt. Es wird jedoch auch dargestellt, dass effektives Risikomanagement politischen Rückhalt auf allen administrativen Ebenen erfordert.

Kapitel 4 befasst sich mit der Entwicklung von Resilienzzielen auf nationaler und internationaler Ebene. Angesichts der Erfahrung der Corona-Pandemie, einer Zunahme akuter Katastrophenlagen sowie einer veränderten Sicherheitslandschaft rückt die Resilienz von Staat und Gesellschaft gegenüber Katastrophen und Krisen stärker in den Fokus aller politischen und administrativen Ebenen. Einen zentralen Ansatzpunkt stellt die Deutsche Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen (Resilienzstrategie) dar, welche die Bundesregierung im Juli 2022 verabschiedet hat und die nun in enger Zusammenarbeit mit den Ländern und Kommunen mittels konkreter Maßnahmen umgesetzt werden soll. Zudem zeigen die jüngste Überarbeitung des Katastrophenschutzverfahrens der EU, die EU-Richtlinie über die Resilienz kritischer Einrichtungen sowie die Absicht der NATO, die Resilienz des Bündnisses zu stärken, deutlich, dass auch die internationale Gemeinschaft aktiv auf eine Stärkung der jeweiligen Resilienz gegenüber Katastrophen hinarbeitet. Dabei gilt es, eine enge Verknüpfung zwischen nationaler Resilienzstrategie und den Resilienzzielen auf EU- und NATO-Ebene zu gewährleisten, um Synergien zwischen den Aktivitäten auf nationaler und internationaler Ebene zu schaffen.

Kapitel 5 behandelt die zukünftige inhaltliche Ausrichtung der Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz auf das Thema Zivilschutz. Als Konsequenz aus dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine werden in Deutschland Szenarien der Bündnis- und Landesverteidigung wieder als möglich angesehen und der entsprechende Umgang mit dieser potentiellen Bedrohung diskutiert. Mit Hilfe von Risikoanalysen für den Zivilschutz können Szenarien der Bündnis- und Landesverteidigung systematisch analysiert werden. Im Ergebnis liefern sie quantitative Planungsgrößen für den Zivilschutz und darüber hinaus für die Zivile Verteidigung insgesamt. Daher wird sich die nächste Risikoanalyse mit dem Szenario einer militärischen Bedrohung befassen.

Der Bericht schließt in *Kapitel 6* mit einer zusammenfassenden Betrachtung.

1 Auf Extremereignisse vorbereitet sein – Risikoanalysen als Instrument der Vorsorge und der Vorbereitung auf Katastrophen

Kernbotschaften

- Die Corona-Pandemie und die Flutkatastrophe im Juli 2021 zeigen: Der Bevölkerungsschutz in Deutschland muss sich auf Extremereignisse, die eine völlig neue zeitliche Dimension aufweisen und ggf. parallel auftreten, vorbereiten und hierfür vorsorgen.
- Risikoanalysen stellen ein zentrales Instrument für eine effektive Vorbereitung auf Extremereignisse dar. Eine Diskussion der Analyseergebnisse sowie der Handlungsempfehlungen im politischen Raum, z. B. den betreffenden Fachausschüssen des Deutschen Bundestages, bietet die Möglichkeit, Anregungen für die Umsetzung konkreter Maßnahmen zu erhalten. Dies kann dabei helfen, eine bessere Vorsorge und eine effiziente Bewältigung von Extremereignissen sicherzustellen.
- Eine verzahnte Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen untereinander und mit der Wirtschaft sind sowohl im Krisen- als auch im Risikomanagement unerlässlich.

1.1 Corona-Pandemie, Flutkatastrophe 2021 und russischer Angriffskrieg gegen die Ukraine

Die Flutkatastrophe 2021 sowie die Corona-Pandemie zeigen, dass auch Deutschland von Extremereignissen betroffen sein kann.

Als Folge der Flutkatastrophe im Juli 2021 waren hohe menschliche Verluste zu beklagen. Neben mehr als 180 Todesopfern sowie zahlreichen Verletzten und betroffenen Menschen sind auch Schäden an Gebäuden und Infrastruktur in Milliardenhöhe zu verzeichnen. Allein die versicherten Schäden belaufen sich auf circa 8,1 Milliarden Euro. Der tatsächliche Sachschaden ist vermutlich noch weitaus höher, da nur knapp die Hälfte aller Wohngebäude in Deutschland gegen Elementarschäden durch Starkregen und Hochwasser versichert sind.⁵

Mit einem sich grundlegend unterscheidenden Charakter ist die Corona-Pandemie ebenfalls ein Ereignis mit extremen Auswirkungen auf die Bevölkerung. Hier sticht insbesondere die hohe Zahl an nachweislich Infizierten⁶ hervor. Die Auswirkungen der Pandemie betreffen das Gemeinwesen insgesamt. Kein anderes Ereignis seit dem 2. Weltkrieg hat die deutsche Gesellschaft als Ganzes in einer solchen Dimension betroffen, was angesichts der Reiseeinschränkungen, Kontaktbeschränkungen und damit einhergehenden Maßnahmen wie vorübergehende Schließungen von Universitäten, Schulen, Kinderbetreuungseinrichtungen, Gastronomie/Hotellerie oder Kultureinrichtungen (z. B. Theater, Museen) deutlich wird. Hinzu kommen die wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen. Im Jahr 2020 verzeichnete Deutschland einen Rückgang des preisbereinigten Bruttoinlandsproduktes um 4,6 Prozent.⁷

Extremereignisse wie die Corona-Pandemie oder die Flutkatastrophe im Juli 2021 stellen den deutschen Bevölkerungsschutz aufgrund ihrer Intensität und Komplexität vor besondere Herausforderungen. Hinzu kommen potenzielle Extremereignisse durch Terrorismus, hybride Angriffe oder Kriegshandlungen gegen Deutschland oder in seinem regionalen Umfeld. Obwohl sich das Hilfeleistungssystem Deutschlands, in dem die Ressourcen von Bund, Ländern, Kommunen sowie privaten Hilfsorganisationen ineinandergreifen, grundsätzlich bewährt hat, gibt es insbesondere hinsichtlich der Vorbereitung auf Extremereignisse Potenzial zur Weiterentwicklung.

Gleichzeitig hat der andauernde russische Angriffskrieg gegen die Ukraine eine weitere potentielle Gefahr vor Augen geführt. Zwar bringt der derzeitige Krieg keine direkten Auswirkungen für den deutschen Bevölkerungsschutz mit sich, angesichts seiner verhältnismäßigen Nähe zu Deutschland macht er jedoch zumindest eine theoretische Auseinandersetzung mit einem vergleichbaren Ereignis auf deutschem Boden notwendig. Sowohl für Naturkatastrophen als auch vom Menschen verursachte Extremereignisse wie Terroranschläge, technische Unfälle oder kriegerische Handlungen gilt es, sich vor ihrem Eintritt mit möglichen Ereignisverläufen und den daraus resultierenden Folgen gedanklich zu befassen und aus diesem Prozess Schlüsse zu ziehen und Maßnahmen für eine Verbesserung des Bevölkerungsschutzes abzuleiten. Die Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz ist hierfür das geeignete Instrument.

⁵ Vgl. GDV (2022): Naturgefahrenreport 2022.

⁶ Zum Zeitpunkt der Finalisierung dieses Berichtes lag die Zahl der nachweislich mit Corona infizierten Personen in Deutschland bei über 37,7 Millionen. Vgl. RKI (2023): Aktuelle Situationsberichte, Wochenberichte und COVID-19-Trends im Überblick.

⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt (2021): Ausführliche Jahres- und Vierteljahresergebnisse der VGR.

1.2 Die Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz – Ein bekanntes Instrument der Vorsorge nutzen

Nach Eintritt katastrophaler Ereignisse wird häufig der Ruf nach Verantwortlichen für die zu beklagenden Opfer und Sachschäden laut. Im Mittelpunkt stehen hierbei die Fragen, ob eine bessere Vorbereitung und Krisenbewältigung möglich gewesen wären bzw. ob eine bessere Vorsorge die Folgen und Schäden abgemildert oder sogar ganz verhindert hätte. Auch im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie und der Flutkatastrophe im Juli 2021 wurden diese Fragen in Politik und Gesellschaft diskutiert. In politischen Debatten und in den Medien wurde darauf hingewiesen, dass eine effektivere Vorsorge und Vorbereitung möglich gewesen wären.⁸

Mit der Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz, basierend auf § 18 Absatz 1 Satz 1 des Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG), besitzt der Bund ein gesetzlich verankertes Instrument, um potenzielle Extremereignisse, die Teile oder ganz Deutschland betreffen könnten, im Vorfeld zu analysieren und aus den Analyseergebnissen Handlungsempfehlungen für eine zielgerichtete Vorsorge und Vorbereitung abzuleiten. Diese Ergebnisse der Risikoanalysen sollten sowohl in den betreffenden Fachausschüssen des Deutschen Bundestages als auch in den Fachressorts bewertet und ressortübergreifend konkrete Maßnahmen entsprechend der Handlungsempfehlungen umgesetzt werden. In diesem Zusammenhang ist eine Einbindung der Länder, die verfassungsgemäß für den Katastrophenschutz zuständig sind, in die Bewertung der Risikoanalysen wünschenswert. Eine engere Zusammenarbeit von Bund und Ländern ist nicht nur im Rahmen des Krisenmanagements, sondern auch im Risikomanagement von großer Bedeutung. Aufgrund der föderalen verteilten Verantwortung für den Bevölkerungsschutz in Deutschland kann nur eine von Bund und Ländern gemeinsam abgestimmte Vorsorge potenzielle Opfer und Schäden mindern und in ein effizientes, aufeinander abgestimmtes Krisenmanagement angesichts von Katastrophen nationaler Tragweite sicherstellen.

Auch zu den Gefahren „Pandemie“ und „Hochwasser“ wurden in der Vergangenheit bereits Risikoanalysen durchgeführt und deren Ergebnisse mit dem Bundestagsbericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2012 veröffentlicht.⁹ Das analysierte Szenario zur Risikoanalyse „Pandemie durch Virus Modi-SARS“ weist große Parallelen zum tatsächlichen Pandemieverlauf mit dem Coronavirus auf. Auch wenn das Szenario, das dieser Analyse zugrunde lag, einen schwereren Pandemieverlauf beschreibt, als er im Rahmen der Corona-Pandemie zu beobachten war, lassen sich viele Erkenntnisse und Handlungsfelder ableiten, deren Bewertung und Umsetzung in konkrete Maßnahmen eine effektivere Vorbereitung auf die Corona-Pandemie ermöglicht hätten. Herausforderungen und Probleme wie Personalengpässe im Gesundheitswesen, Überlastung der Gesundheitsämter vor Ort, starke Einschränkungen in der Logistik und damit verbundene zeitweise Unterbrechungen von Lieferketten sowie Engpässe bei Produkten wie persönlicher Schutzausrüstung und Desinfektionsmitteln wurden in der Risikoanalyse deutlich benannt.

Neben der Risikoanalyse wurde bereits 2007 eine länder- und ressortübergreifende Krisenmanagementübung (LÜKEX) zu einem Pandemieszenario in Deutschland durchgeführt. Auch wenn einige Erkenntnisse aus dieser Übung zu Verbesserungen in der Vorbereitung auf Pandemielagen geführt haben (z. B. die Anpassung des Nationalen Pandemieplans), können dem Auswertungsbericht zu dieser Übung weitere Handlungsempfehlungen entnommen werden, deren konsequente Umsetzung in Bezug auf die reale Corona-Pandemie eine tatsächliche Verbesserung der Vorsorge bedeutet hätte.¹⁰ Zu nennen sind in diesem Zusammenhang u. a. die Feststellungen zur Bund-Länder-Zusammenarbeit, z. B. in Bezug auf eine verbesserte Bund-Länder-Koordinierung im Bereich der Fachressorts oder in Bezug auf eine verbesserte Bund-Länder-Abstimmung und die Vorgabe bundesweiter Leitlinien für den Krisenfall.

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die Ergebnisse aus Risikoanalysen und Übungen wie der LÜKEX-Reihe wertvolle Erkenntnisse im Hinblick auf Verbesserungspotenziale liefern. Nicht zuletzt die Risikoanalyse „Pandemie durch Virus Modi-SARS“ hat vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie deutlich gemacht, welchen Nutzen diese fachlich fundierte Arbeit hätte entfalten können.

⁸ Vgl. für die politische Debatte: CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag (2021): Ralph Brinkhaus: „Wir müssen lernen“, für die Medien: Natzel, Leonie (2021): Der Staat kannte das Risiko einer Hochwasserkatastrophe.

⁹ Vgl. Deutscher Bundestag (2013a): Drucksache 17/12051.

¹⁰ Vgl. BBK (2008): Auswertungsbericht der dritten länderübergreifenden Krisenmanagementübung „LÜKEX 2007“.

Insgesamt wurden auf Bundesebene bisher acht Risikoanalysen zu folgenden Gefahren durchgeführt¹¹:

- Extremes Schmelzhochwasser aus den Mittelgebirgen (2012)¹²;
- Pandemie durch Virus Modi-SARS (2012)¹³ ;
- Wintersturm (2013)¹⁴;
- Sturmflut (2014)¹⁵;
- Freisetzung radioaktiver Stoffe aus einem Kernkraftwerk (2015)¹⁶;
- Freisetzung chemischer Stoffe (2016)¹⁷;
- Dürre (2018)¹⁸;
- Erdbeben (2019)¹⁹.

1.3 Der Mehrwert der Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz – Beispiele aus der Praxis

Die Durchführung von Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz ist kein Selbstzweck. Alle Akteure im Bevölkerungsschutz auf Bundes-, Landes- sowie kommunaler Ebene sollten die publizierten Risikoanalysen zur Kenntnis nehmen und sie in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen für eine Verbesserung der Vorsorge nutzen. Die folgenden Beispiele zeigen, wie vielfältig die Risikoanalysen auf der fachlichen Ebene bereits Verwendung finden:

Risikoanalyse „Erdbeben“ – Überprüfung der Krankenhausalarm- und Einsatzpläne im Regierungsbezirk Köln

Ende 2020 wurde die Risikoanalyse „Erdbeben“ mit dem Bundestagsbericht zur Risikoanalyse 2019 veröffentlicht.²⁰ Das Szenario, das dieser Analyse zugrunde liegt, beschreibt ein schweres Erdbeben in der Niederrheinischen Bucht nahe der Großstadt Köln. Die Analyse wurde, unter Koordinierung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK), durch eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe aus Vertretern von Fachbehörden des Bundes, Experten aus der Wissenschaft und Wirtschaft sowie Behördenvertretern des Landes Nordrhein-Westfalen erarbeitet. Erstmals waren mit dem Innenministerium NRW, der Bezirksregierung Köln, der Stadt Köln und dem Rhein-Erft-Kreis alle Verwaltungsebenen an einer Risikoanalyse des Bundes beteiligt. Im Nachgang zu dieser Analyse hat die Bezirksregierung Köln alle Krankenhäuser im Regierungsbezirk aufgefordert, ihre Krankenhausalarmpläne auf Basis des Szenarios der Risikoanalyse „Erdbeben“ zu überprüfen und ggf. einem solchen Ereignis anzupassen. Die Deutsche Arbeitsgemeinschaft Krankenhaus-Einsatzplanung (DAKEP e. V.) hat diese Aufforderung zum Anlass genommen, entsprechende Handlungsempfehlungen für die Krankenhäuser zu erarbeiten, um ihnen die Bearbeitung des vorgenannten Auftrags zu erleichtern. Die Erstellung der Handlungsempfehlungen erfolgte in einer spontan gebildeten temporären Arbeitsgruppe gemeinsam mit dem BBK und der Berufsfeuerwehr Köln unter Federführung der DAKEP.²¹ Diese Empfehlungen sind auch für Krankenhäuser in anderen erdbebengefährdeten Regionen in Deutschland nutzbar und können u. a. auf der Internetseite des BBK abgerufen werden.²²

¹¹ Im Berichtsjahr 2017 wurde keine Risikoanalyse, sondern eine Zusammenfassung der Berichte der Jahre 2012 bis 2016 für den Deutschen Bundestag gefertigt (vgl. Deutscher Bundestag (2017), Drucksache 19/9520).

¹² Vgl. Deutscher Bundestag (2013a): Drucksache: 17/12051.

¹³ Vgl. Deutscher Bundestag (2013a): Drucksache: 17/12051.

¹⁴ Vgl. Deutscher Bundestag (2013b): Drucksache 18/208.

¹⁵ Vgl. Deutscher Bundestag (2014): Drucksache 18/3682.

¹⁶ Vgl. Deutscher Bundestag (2015): Drucksache 18/7209.

¹⁷ Vgl. Deutscher Bundestag (2016): Drucksache 18/10850.

¹⁸ Vgl. Deutscher Bundestag (2018): Drucksache 19/9521.

¹⁹ Vgl. Deutscher Bundestag (2020): Drucksache 19/23825.

²⁰ Vgl. Deutscher Bundestag (2020): Drucksache: 19/23825.

²¹ Vgl. DAEKP e. V. (2021): Ein Erdbeben in der Niederrheinischen Bucht – Handlungsempfehlungen für Krankenhäuser.

²² Vgl. https://www.bbk.bund.de/DE/Themen/Gesundheitlicher-Bevoelkerungsschutz/Krankenhausalarmplanung/Erdbeben_kaep/erdbeben_kaep_node.html [zuletzt abgerufen am 20.01.2023].

Risikoanalyse „Freisetzung Chemischer Stoffe“ – Szenario als Vorlage für Schulungszwecke

Im Zusammenhang mit der Risikoanalyse „Freisetzung chemischer Stoffe“ (2016)²³ erreichten das BBK Anfragen von Feuerwehr- und Polizeischulen, Verwaltungen auf Landes- und kommunaler Ebene und von Landesverbänden der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) aus insgesamt sieben Bundesländern sowie von der Bundespolizei. Das Szenario der Risikoanalyse werde von diesen für Schulungszwecke sowie für die Vorbereitung auf Terrorlagen im eigenen Zuständigkeitsbereich genutzt.

Risikoanalyse „Sturmflut“ – Eine Folgeanalyse für den Verkehrsbereich

Auch auf Bundesebene liefert die Risikoanalyse wichtige Anstöße, zum Beispiel für detailliertere Folgeanalysen in anderen Fachbereichen. Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) hat auf Basis des Szenarios der Risikoanalyse „Sturmflut“ (2014)²⁴ die Auswirkungen einer schweren Sturmflut an der deutschen Nordseeküste auf den Bereich „Verkehr“ detaillierter untersucht.²⁵

²³ Vgl. Deutscher Bundestag (2016): Drucksache: 18/10850.

²⁴ Vgl. Deutscher Bundestag (2014): Drucksache: 18/3682.

²⁵ Vgl. Buthe, Jakubowski und Pütz (2015): Verkehrliche Auswirkungen einer Sturmflut.

2 Die Wahrnehmung der Risikoanalysen in der Politik – Ergebnisse aus der Studie „Risikoanalyse Bevölkerungsschutz und Politik“ (RiskPol)

Kernbotschaften

- Die bisherigen Risikoanalysen fanden im politischen Raum zu wenig Beachtung.
- Um dies zukünftig zu ändern und die Analyseergebnisse in die politische Debatte einfließen zu lassen, muss eine adressatengerechtere Aufbereitung der Analysen erfolgen. Hierzu zählt u. a. die Erstellung einer zusammenfassenden Einleitung.
- Zudem sollen neue Informationsformate (z. B. Steckbriefe) sowie eine intensiviertere Kommunikation (z. B. durch eine Präsentation auf der Bundespressekonferenz) zukünftig eine verbesserte Wahrnehmung der Risikoanalysen sowohl in der Politik als auch in der Öffentlichkeit leisten.

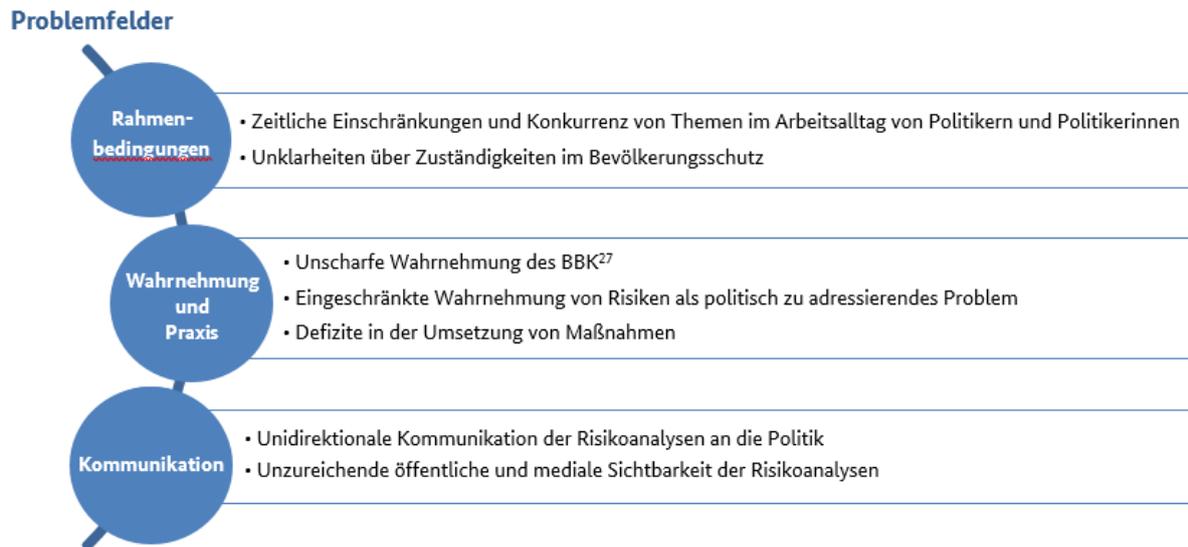
2.1 Hintergrund und Forschungsgegenstand

Die Kenntnis über die bereits vorliegenden Risikoanalysen des Bundes zu diesen Themen war vor Beginn der Corona-Pandemie 2020 und der Flutkatastrophe 2021 im politischen Raum nicht weit verbreitet.²⁶ Dieser Umstand spricht für eine unzureichende Beachtung und Behandlung der Analyseergebnisse im politischen Raum. Medial als auch politisch kamen Fragen auf, warum z. B. die Risikoanalyse „Pandemie durch Virus Modi-SARS“ (2012) nicht dazu geführt habe, dass die Bundesrepublik Deutschland auf eine tatsächliche Pandemie besser vorbereitet gewesen sei. Rückblickend kann festgestellt werden, dass die Risikoanalyse von 2012 erstaunliche Parallelen zum tatsächlichen Pandemieverlauf mit COVID-19 aufzeigt, aber auch, dass die angestrebte Wirksamkeit der Analyse im politischen Raum nicht erreicht werden konnte.

Die im Oktober 2020 vom BBK beim Forschungsforum Öffentliche Sicherheit in Auftrag gegebene Studie „Risikoanalyse Bevölkerungsschutz und Politik“ (RiskPol) untersucht daher, welche Relevanz die politischen Entscheidungsträger den Risikoanalysen zuschreiben und wie die Analysen in der Bundespolitik wahrgenommen werden. Gleichzeitig wird dargestellt, welche kommunikativen Defizite bei der Präsentation der Analysen bestehen und wie diese verringert werden können, um die Aufmerksamkeit für Risikoanalysen im politischen Raum zu steigern. Durch Interviews und Diskussionsrunden mit aktiven wie ehemaligen Bundestagsabgeordneten und deren wissenschaftlichen Mitarbeitern konnten Rahmenbedingungen der politischen Arbeit von Abgeordneten identifiziert werden, welche die Verwendung der Risikoanalysen für die Politikgestaltung erschweren bzw. erleichtern. Hierbei konnten drei Hauptproblemfelder für die nachrangige Beachtung der Risikoanalysen in der Politik festgestellt werden. Neben strukturellen Rahmenbedingungen innerhalb des politisch-administrativen Systems sowie Besonderheiten in der politischen Wahrnehmung und Handlungspraxis wurde auch die Art der Übermittlung und Kommunikation der Analyseergebnisse in der Studie als Problemfeld hervorgehoben und entsprechend Abbildung 1 ausdifferenziert.

²⁶ Vgl. Nagels, Miriam; Winter, Alina; Schmidt, Jasmina; Peperhove, Roman; Gerhold, Lars; Mundt, Alexander; Leichtle; Daniel & Tietze, Nikola (2021). Von fachlicher Risikoanalyse zu politischer Risikobewertung: Die Vermittlung von Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz in die Bundespolitik. Schriftenreihe Sicherheit Nr. 29. Berlin: Freie Universität Berlin.

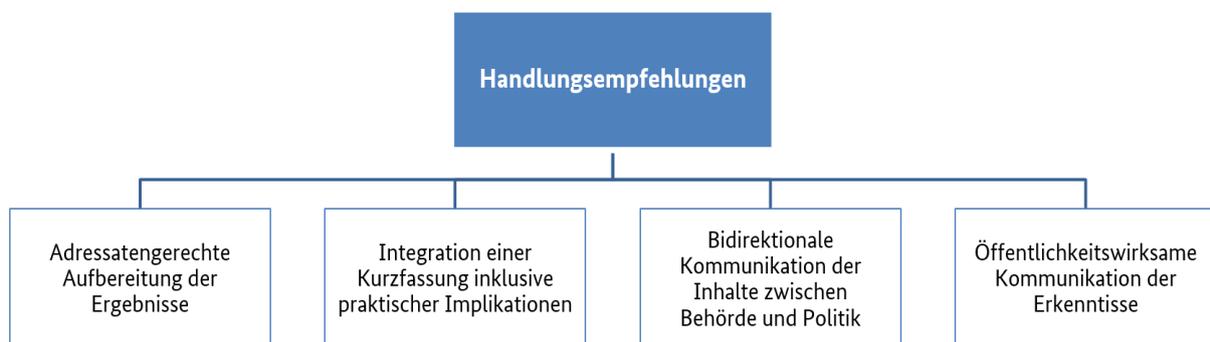
Abbildung 1: Identifizierte Problemfelder der Wahrnehmung der „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ laut RiskPol-Studie (Quelle: BBK)



2.2 Handlungsempfehlungen und Lösungsansätze

Risikoanalysen dienen als Instrument zur Kommunikation wissenschaftlicher Erkenntnisse an politische Entscheidungsträger im parlamentarischen und exekutiven Raum. Für einen erfolgreichen Wissenstransfer konnten im Rahmen der Studie folgende Ansatzpunkte identifiziert werden, welche für die zukünftige Kommunikation der Risikoanalysen empfohlen werden:

Abbildung 2: Ausgewählte Empfehlungen zu Kommunikationsstrategien der „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ in die Bundespolitik (Quelle: BBK)



Die Empfehlungen der Studie beziehen sich im Wesentlichen auf die Gestaltung von „Begleitprodukten“ zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz für die Politik sowie auf mögliche Dialogformate, die eine verbesserte Kommunikation der Analyseergebnisse erzielen sollen (vgl. Abbildung 2). Hierzu zählen die Aufbereitung der Inhalte mit konkretem Bezug zur Zielgruppe sowie die Integration von klaren und an die Adressaten angepassten

²⁷ Innerhalb des Politikbetriebes besteht nur eine geringe bzw. unklare Wahrnehmung des BBK, seiner Funktion, seines Aufgabenspektrums und seiner Befugnisse. Dies wirkt sich auch negativ auf die Wahrnehmung der Risikoanalysen aus.

Handlungsempfehlungen. Darüber hinaus wird eine Kurzfassung empfohlen mit zentralen Inhalten und praktischen Implikationen unter Angabe der entsprechenden Ressorts, für die das Dokument eine besondere Relevanz hat.

Weiterer Bestandteil der Kommunikationsempfehlungen ist die bidirektionale und diskursive Kommunikation der Inhalte zwischen Verwaltung, Politik und Wissenschaft. Dies bezieht sich sowohl auf Möglichkeiten informeller Natur durch Gesprächsangebote und Informationsveranstaltungen als auch auf institutioneller Ebene in Ausschüssen, z. B. durch die Vorstellung einer neuen Publikation. Zu diesem Aspekt zählt auch die öffentlichkeitswirksame Kommunikation der Erkenntnisse, z. B. über die Präsentation von Ergebnissen im Rahmen der Bundespressekonferenz zur Erhöhung der Problemwahrnehmung und der Schaffung von Kontrollmechanismen für die Umsetzung der Analyseinhalte. Diese Empfehlungen werden im Rahmen zukünftiger Analysen berücksichtigt, um eine verbesserte behördliche (Wissenschafts-)Kommunikation in die Bundespolitik zu erreichen. Das BBK konnte bereits erste Produkte erarbeiten, welche die Handlungsempfehlungen der RiskPol-Studie umsetzen:

Steckbriefe

Die Inhalte und Erkenntnisse der Risikoanalysen sollen auch für ein fachfremdes Publikum in ansprechender und adressatengerechter Weise zugänglich gemacht werden. Zu diesem Zweck wurden die Ergebnisse der bisher durchgeführten Risikoanalysen in einem auf jeweils zwei Seiten komprimierten Steckbriefformat zusammengefasst und graphisch aufgearbeitet (vgl. Abbildung 3).

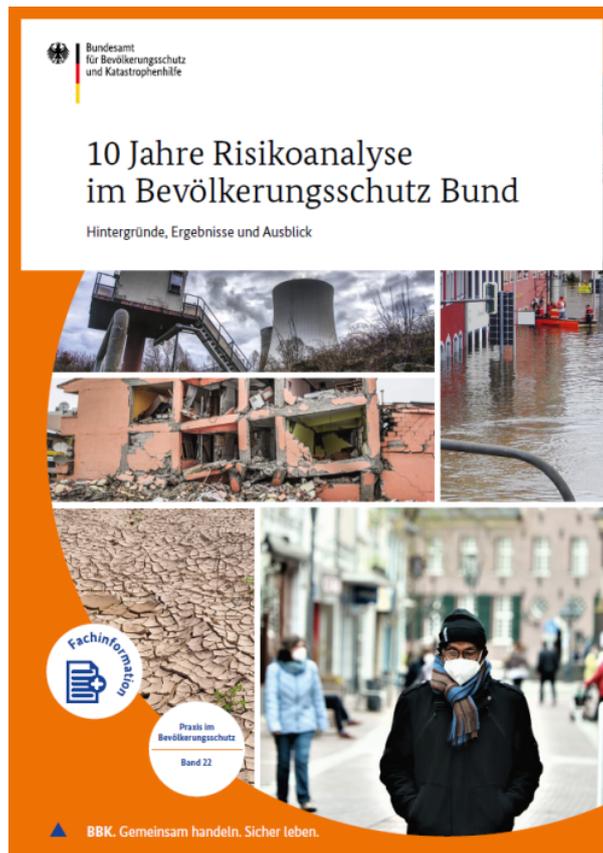
Abbildung 3: Frontseite des Steckbriefs zur Risikoanalyse „Erdbeben“ (Quelle: BBK)



Publikation „10 Jahre Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz“

Mit der im Jahr 2021 erschienenen BBK-Publikation „10 Jahre Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz Bund – Hintergründe, Ergebnisse und Ausblick“²⁸ steht zudem eine anschauliche Zusammenfassung der bisherigen Risikoanalysen zur Verfügung (vgl. Abbildung 4). Die Publikation stellt u. a. die wichtigsten Erkenntnisse sowie zentrale Handlungsempfehlungen aus den Risikoanalysen dar und zeigt Hinweise auf Verbesserungspotenziale im Bevölkerungsschutz auf.

Abbildung 4: Titelblatt der Publikation „10 Jahre Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz Bund“ (Quelle: BBK)



²⁸ Vgl. BBK (2021): 10 Jahre Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz Bund – Hintergründe, Ergebnisse und Ausblick.

3 Von der „Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz“ zum „Integrierten Risikomanagement für den Schutz der Bevölkerung“

Kernbotschaften

- Die Erfahrungen der Corona-Pandemie und der Flutkatastrophe im Juli 2021 zeigen: Effektives Risiko- und Krisenmanagement zum Schutz der Bevölkerung lässt sich nur als Gemeinschaftsaufgabe vieler Akteure auf unterschiedlichen politischen und administrativen Ebenen verwirklichen.
- Die Etablierung institutioneller Netzwerke ist unerlässlich, um Planungen aufeinander abzustimmen und die sofortige Handlungsfähigkeit auch in komplexen und großräumigen Krisensituationen zu gewährleisten. Das „Integrierte Risikomanagement für den Schutz der Bevölkerung“ bietet hierfür einen praxisorientierten Ansatz.
- Effektives Risikomanagement erfordert politischen Rückhalt sowohl auf Ebene des Bundes als auch auf Ebene der Länder und der Kommunen.

3.1 Hintergrund und Bedarf

Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz werden nicht nur auf Bundesebene durchgeführt. Auch die Länder, Kreise und kreisfreien Städte nutzen dieses Instrument. Das BBK steht dabei als Partner für Beratung und Unterstützung bei der Durchführung auf Anfrage zur Verfügung. Methodische Grundlage ist ein vom BBK erarbeiteter Praxisleitfaden „Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz – Ein Stresstest für die Allgemeine Gefahrenabwehr und den Katastrophenschutz“.²⁹ Ziel ist es, die Auswirkungen von relevanten Szenarien zu erfassen, zu bewerten und darauf aufbauend Maßnahmen zur Vorbeugung von, Vorbereitung auf und Bewältigung von Krisen treffen zu können. Dazu zählt beispielsweise die Bedarfsplanung im Katastrophenschutz oder eine Härtung der Kritischen Infrastrukturen.

Der vom BBK erarbeitete Leitfaden (vgl. Abbildung 2 6) beschreibt eine praxisorientierte Methode (inklusive Arbeitshilfen) zur Durchführung einer Risikoanalyse auf Ebene der unteren Katastrophenschutzbehörden. Mit Hilfe dieser Methode können die vorhandenen Bewältigungskapazitäten vor Ort im Rahmen einer Risikoanalyse getestet werden. Auf Basis fiktiver, aber plausibler Szenarien sollen die Ressourcen der Allgemeinen Gefahrenabwehr und des Katastrophenschutzes im Sinne eines Stresstests gedanklich an ihre Belastungsgrenze und darüber hinaus geführt werden. Hierbei wird dem entstandenen Schaden ein „Soll“ an benötigten Ressourcen für dessen Bewältigung zugeordnet. Im Rahmen eines „Soll-Ist-Abgleiches“ werden am Ende des Analyseprozesses die vorhandenen Ressourcen („Ist“) dem definierten „Soll“ gegenübergestellt. Auf diese Weise lassen sich konkrete Deckungslücken identifizieren. Der Soll-Ist-Abgleich der Bewältigungskapazitäten stellt die Grundlage für eine – nicht zuletzt auch auf politischer Ebene zwingend erforderliche – Risikobewertung dar. Mithilfe der erzielten Ergebnisse werden die politischen Entscheidungsträger in die Lage versetzt, erforderliche Maßnahmen auf einer fachlich fundierten und belastbaren Grundlage zu identifizieren und zu priorisieren.

²⁹ Vgl. BBK (2019): Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz – Ein Stresstest für die Allgemeine Gefahrenabwehr und den Katastrophenschutz.

Abbildung 5: Deckblatt des BBK-Praxisleitfadens „Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz – Ein Stresstest für die Allgemeine Gefahrenabwehr und den Katastrophenschutz“ (Quelle: BBK)



Sowohl die Corona-Pandemie als auch die Flutkatastrophe im Juli 2021 haben deutlich gemacht, dass im Rahmen der Krisenbewältigung nicht nur die Fähigkeiten und Ressourcen der Katastrophenschutzbehörden und Einsatzorganisationen relevant sind. Die Bewältigung von Krisensituationen ist vielmehr eine gemeinschaftliche Aufgabe aller Akteure, die für den Schutz und die Versorgung der Bevölkerung in Staat, Verwaltung, Organisationen und Wirtschaft eine Verantwortung tragen. Neben dem Katastrophenschutz sowie weiteren Fachbehörden (z. B. Gesundheits-, Umwelt- oder Verkehrsämter) sind hier insbesondere die Kritischen Infrastrukturen mit ihren (über-) lebenswichtigen Dienstleistungen, wie die Versorgung der Bevölkerung mit Energie und Wasser oder die medizinische Versorgung, zu nennen. Informationen über eigene Fähigkeiten und Ressourcen der Kritischen Infrastrukturen für die Krisenbewältigung sind für den Katastrophenschutz von großer Bedeutung, da ein Ausfall z. B. der Trinkwasserversorgung den Katastrophenschutz vor zusätzliche Herausforderungen in der Krisenbewältigung stellen würde. Folglich sind auch Informationen weiterer Akteure, insbesondere der Betreiber der Kritischen Infrastrukturen, im Rahmen der „Ist-Erhebung“ von Bewältigungskapazitäten unbedingt zu berücksichtigen. Dazu zählen beispielsweise Bettenkapazitäten von Krankenhäusern oder der Umfang der Notstromversorgung, z. B. von Trinkwasserversorgern, Pflegeeinrichtungen oder Krankenhäusern.

Im Rahmen der Projekte zur Optimierung der Bedarfsplanung für den Katastrophenschutz, die das BBK aktuell und in Abstimmung mit den Ländern auf kommunaler Ebene begleitet³⁰, hat sich jedoch gezeigt, dass genau diese Informationen über die eigenen Krisenbewältigungsfähigkeiten der Kritischen Infrastrukturen aus Sicht des Katastrophenschutzes einer Konkretisierung bedürfen. Umgekehrt haben die Betreiber Kritischer Infrastrukturen oft hohe Erwartungen an den Katastrophenschutz in Hinblick auf die vorhandenen Ressourcen und Kapazitäten zur Krisenbewältigung, die dann zum Einsatz kommen sollen, wenn die eigenen Mittel zur Aufrechterhaltung der Betriebsfähigkeit nicht mehr ausreichen. Doch auch die Ressourcen des Katastrophenschutzes sind begrenzt und

³⁰ Vgl. Kapitel 3.3.

demzufolge muss im Ereignisfall priorisiert werden. Ein gemeinsamer Austausch von Katastrophenschutzbehörden und Betreibern Kritischer Infrastrukturen ist daher im Vorfeld zwingend notwendig.

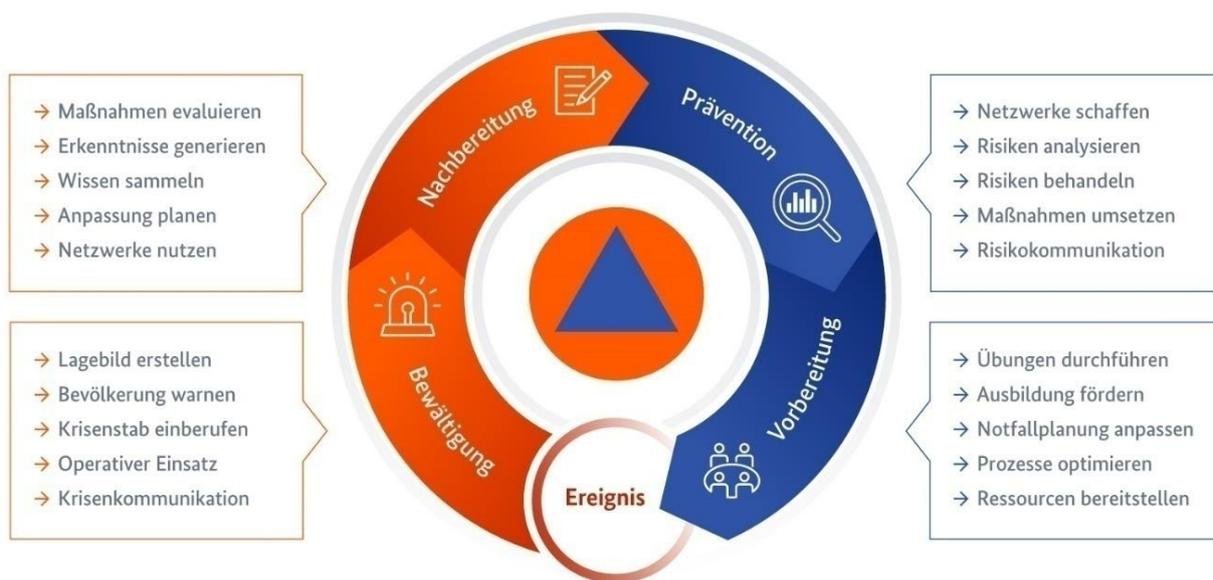
Von Seiten der Kreise und kreisfreien Städte wurde der Bedarf an konkreten, praxistauglichen Verfahren geäußert, die einen transparenten und systematischen Informationsaustausch zwischen den Katastrophenschutzbehörden und den Betreibern Kritischer Infrastrukturen ermöglichen. Hier setzt der vom BBK entwickelte Ansatz des „Integrierten Risikomanagements für den Schutz der Bevölkerung“ an.

3.2 Zielsetzung

Im Vordergrund des Integrierten Risikomanagements steht die Kommunikation zwischen allen am Katastrophenschutz beteiligten Stellen, sowohl den staatlichen bzw. kommunalen als auch den privaten. Ziel ist es, bereits im Vorfeld eines schadenverursachenden Ereignisses einen kontinuierlichen Informationsaustausch zu etablieren. Es geht also in diesem Zusammenhang nicht um die Entwicklung gänzlich neuer Prozesse, sondern darum, parallel laufende Planungen in ein aufeinander abgestimmtes und damit effektiveres und effizienteres gemeinsames Risikomanagement zu überführen.

Darüber hinaus wird entsprechend der unterschiedlichen Phasen des Risiko- und Krisenmanagementkreislaufs (vgl. Abbildung 7) eine auf den Risikoanalysen aufbauende gemeinsame Risikobewertung und Maßnahmenplanung angestrebt.

Abbildung 6: Der Kreislauf des Risiko- und Krisenmanagements (Quelle: BBK)



Der Ansatz des Integrierten Risikomanagements ermöglicht somit eine effektive Vorbeugung und Vorbereitung auf zukünftige Krisensituationen im Sinne der gemeinschaftlichen Verantwortung für den Schutz und die Versorgung der Bevölkerung.

3.3 Umsetzung in der Praxis und Mehrwert

Das BBK begleitet aktuell zahlreiche Akteure kommunaler Verwaltungen aus sieben Bundesländern beim Aufbau eines umfassenden „Integrierten Risikomanagements für den Schutz der Bevölkerung“ und steht in diesem Prozess als Ansprechpartner und Fachberater zur Verfügung.

Die praktische Umsetzung des Integrierten Risikomanagements erfolgt dabei in mehreren Teilschritten, die jedoch alle für sich genommen bereits einen Mehrwert für die allgemeine Gefahrenabwehr und den Katastrophenschutz darstellen. Zunächst erfolgt hierbei die Identifikation aller am Katastrophenschutz Beteiligten. Neben der direkt für die nicht-polizeiliche Gefahrenabwehr zuständigen Behörde umfasst dies in aller Regel weitere kommunale Stellen wie z. B. das Gesundheits- und Veterinäramt oder die örtliche Polizeidienststelle. Als weitere wichtige Akteure werden Betreiber Kritischer Infrastrukturen aus den jeweiligen Sektoren und Branchen identifiziert. Schon dieser Schritt bietet die Gelegenheit, sich zu vernetzen und gegenseitige Ansprechpartner kennenzulernen.

Dadurch kann – getreu dem Motto: „In der Krise Köpfe kennen“ – die Zusammenarbeit bereits im Vorfeld von Krisenfällen harmonisiert werden.

Darüber hinaus können mit Hilfe eines solchen Netzwerks spezifische Informationen eingeholt werden, um Informations- und Wissensdefizite zu reduzieren und Planungen zu konkretisieren. Von Bedeutung können bspw. die (Spezial-)Bettenkapazität einzelner Krankenhäuser im Bezugsgebiet oder Informationen zur Notstromversorgung von Gesundheitseinrichtungen inklusive Nachbetankungsmöglichkeiten sein. Gleichzeitig besteht aber auch die Möglichkeit in Erfahrung zu bringen, ob z. B. technische oder personelle Ressourcen der Betreiber Kritischer Infrastrukturen genutzt werden können, falls diese in einer Krise nicht direkt selbst betroffen sind. Solche Potenziale sind auszuloten, um Ressourcen effizient nutzen zu können.

Zudem bietet dieser Informationsaustausch den Betreibern Kritischer Infrastrukturen die Gelegenheit, wichtige Informationen für das eigene Risiko- und Krisenmanagement einzuholen. Von Bedeutung kann etwa sein:

- Welche Szenarien sind für die Gefahrenabwehr und den Katastrophenschutz im Rahmen ihres Risikomanagements für das Bezugsgebiet von Relevanz?
- Mit welcher Unterstützung können wir zu welchem Zeitpunkt von der Gefahrenabwehr bzw. dem Katastrophenschutz rechnen?

Basierend auf diesen Informationen können die Katastrophenschutzbehörden und weitere an einer möglichen Krisenbewältigung beteiligten Akteure wie die Betreiber Kritischer Infrastrukturen gemeinsam Risikoanalysen zu einschlägigen Gefahren für das Bezugsgebiet vornehmen, bestehende Lücken identifizieren, bestenfalls gemeinsam bewerten und darauf aufbauende aufeinander abgestimmte Anpassungsmaßnahmen einleiten. Auf diese Weise sind effiziente Lösungen umsetzbar, wie bspw. die gemeinsame Anschaffung eines Trinkwassertransportfahrzeugs durch die Feuerwehr und den ortsansässigen Wasserversorger, welches durch den Wasserversorger genutzt wird, im Krisenfall jedoch der Feuerwehr zur Versorgung der Bevölkerung zur Verfügung gestellt werden kann.

4 Stärkung der Widerstandsfähigkeit (Resilienz) gegenüber Katastrophen auf nationaler und internationaler Ebene

Kernbotschaften

- Angesichts der Erfahrung der Corona-Pandemie, einer Zunahme akuter Katastrophenlagen sowie einer veränderten Sicherheitslandschaft rückt die Resilienz von Staat und Gesellschaft gegenüber Katastrophen und Krisen stärker in den Fokus aller politischen und administrativen Ebenen.
- Einen zentralen Ansatzpunkt stellt die Deutsche Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen (Resilienzstrategie) dar, welche die Bundesregierung im Juli 2022 verabschiedet hat und die nun in enger Zusammenarbeit mit Ländern und Kommunen mittels konkreter Maßnahmen umgesetzt werden soll.
- Die jüngste Überarbeitung des Katastrophenschutzverfahrens der EU, die EU-Richtlinie über die Resilienz kritischer Einrichtungen sowie die Absicht der NATO, die Resilienz des Bündnisses zu stärken, zeigen deutlich, dass auch die internationale Gemeinschaft aktiv auf eine Stärkung der jeweiligen Resilienz gegenüber Katastrophen hinarbeitet.
- Es gilt, eine enge Verknüpfung zwischen nationaler Resilienzstrategie und den Resilienzzielen auf EU- und NATO-Ebene zu gewährleisten, um Synergien zwischen den Aktivitäten auf nationaler und internationaler Ebene zu schaffen.

4.1 Die Deutsche Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen

Das Sendai Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030) wurde unter deutscher Beteiligung auf der dritten Weltkonferenz zur Reduzierung von Katastrophenrisiken 2015 im japanischen Sendai verabschiedet. Eine der sieben Zielsetzungen sieht vor, zu seiner Umsetzung nationale Strategien zu entwickeln.

Am 13. Juli 2022 wurde die Deutsche Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen (kurz: Resilienzstrategie) von der Bundesregierung verabschiedet. Ziel der Resilienzstrategie ist es, das Risiko- und Krisenmanagement in Deutschland weiterzuentwickeln, um Menschen und ihre Existenzgrundlagen besser zu schützen sowie die Widerstands- und Anpassungsfähigkeit des Gemeinwesens gegenüber Katastrophen zu stärken. Die Maßnahmen zielen auf ein besseres Verständnis für potentielle Risiken, Investitionen in eine entsprechende Vorsorge und eine bessere Vorbereitung, eine möglichst effiziente Reaktion auf sich ereignende Katastrophen sowie eine zeitnahe Erholung von Krisen. Synergien zwischen dem Katastrophenrisikomanagement und bereits bestehenden politischen Prozessen oder thematisch verwandten Bereichen wie der Nachhaltigkeit, dem Klimaschutz und der Anpassung an den Klimawandel sollen außerdem weiter gestärkt werden. Die Resilienzstrategie baut dabei auf bereits existierenden Strategien und Prozessen auf und geht auch auf Empfehlungen aus wissenschaftlichen Studien sowie aus den nationalen Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz ein.

Die Strategie richtet den Blick dabei auf alle denkbaren Gefahren, also sämtliche von Menschenhand gemachte und Naturkatastrophen, aber auch vom Menschen verursachte gesellschaftliche Bedrohungen wie hybride Angriffe und Terrorismus. Dies ist von zentraler Bedeutung, um Zusammenhänge und Überlagerungen von Gefahren sowie mögliche Kettenreaktionen zu erkennen. Für die Stärkung einer resilienten Gesellschaft kann der Bund mit der Umsetzung der Resilienzstrategie einen wichtigen Beitrag leisten. Allerdings sind die Bemühungen des Bundes nur dann wirksam, wenn Maßnahmen in enger Abstimmung und Zusammenarbeit mit den Ländern und Kommunen sowie mit internationalen Partnern umgesetzt werden. Zu den internationalen Partnern gehören neben anderen Staaten und den Vereinten Nationen vor allem die Europäische Union (EU) und die NATO. Gerade auf EU-Ebene hat der Resilienzansatz an Bedeutung gewonnen und Eingang in das Katastrophenschutzverfahren der Union (Unionsverfahren) sowie in die Richtlinie über die Resilienz kritischer Einrichtungen (CER-RL) gefunden. Die Schlussfolgerungen des Rates zur Verbesserung der Krisenvorsorge, Reaktionsfähigkeit und Resilienz gegenüber künftigen Krisen vom 23. November 2021 unterstreichen dies. Und auch die NATO betrachtet Resilienz themenübergreifend in verschiedenen militärischen sowie zivilen Arbeitssträngen.

4.2 Der Resilienzansatz im Katastrophenschutzverfahren der Union

Die Europäische Kommission legte angesichts der besonderen Herausforderungen durch die Corona-Pandemie im Sommer 2020 – gleichzeitig mit dem der deutschen EU-Ratspräsidentschaft – einen Vorschlag zur neuerlichen Änderung des Unionsverfahrens vor.³¹ Der Vorschlag zielte auf eine Stärkung des Unionsverfahrens ab, um auf Katastrophen größeren Ausmaßes, die mehrere Mitgliedstaaten betreffen, in Zukunft noch besser reagieren zu können. Die daraus resultierende Verordnung zur Änderung des Beschlusses über ein Katastrophenschutzverfahren der Union³² führte unter anderem folgende neue Elemente in den Bereichen Prävention und Vorsorge des Unionsverfahrens ein:

- Unionsziele für Katastrophenresilienz

Die Kommission erarbeitet gemeinsam mit den Mitgliedstaaten Ziele zur Stärkung der Resilienz im Bereich des Katastrophenschutzes. Sie sollen als unverbindliche gemeinsame Ausgangsbasis zur Unterstützung von Präventions- und Vorsorgemaßnahmen auf Katastrophen dienen, die grenzüberschreitende Auswirkungen auf mehrere Mitgliedstaaten haben können. Diese Ziele umfassen aktuelle und potentielle Szenarien einschließlich der Auswirkungen des Klimawandels sowie Daten vergangener Schadensereignisse und sektorübergreifende Folgenabschätzungen unter Berücksichtigung besonders schutzbedürftiger Gruppen. Als Grundlage für gemeinsame Vorsorgeplanungen dienen dabei gemeinsame Szenarien auf EU-Ebene.³³

- Verzahnung von Szenarientwicklung und Resilienzzielen

Die gemeinsamen Szenarien sind ein wichtiger Baustein der angestrebten Resilienzziele. Sie bilden die Grundlage für die konzeptionelle Ausgestaltung, z. B. welche Bereiche die Resilienzziele abdecken sollen, welche Risiken vorrangig zu behandeln sind, welches Ausmaß die potenziellen Auswirkungen haben, die bei den Planungsannahmen zu berücksichtigen sind, wie hoch der derzeitige Stand der Vorsorge ist, welche Lücken bestehen und welche besonderen Herausforderungen sich möglicherweise für die Prävention und Vorsorge ergeben. Die Entwicklung von Resilienzzielen wird sich fortlaufend auf Beiträge aus der Szenarientwicklung stützen. Die jeweiligen Aktivitäten auf Seiten der EU-Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten sind parallel laufende, aber eng miteinander verzahnte Prozesse.

4.3 Richtlinie über die Resilienz kritischer Einrichtungen

Im Dezember 2020 legte die EU Kommission ihren Entwurf einer Richtlinie über die Resilienz kritischer Einrichtungen (sogenannte CER-RL) vor. Diese Richtlinie wurde Ende 2022 verabschiedet und wird aktuell durch die Mitgliedstaaten in nationales Recht überführt.³⁴ Mit der CER-RL wird eine stärkere Harmonisierung der Ansätze zum Schutz Kritischer Infrastrukturen in den Mitgliedstaaten der EU angestrebt. Im Gegensatz zu ihrem Vorläufer aus dem Jahr 2008 wird diese Richtlinie eine breite Abdeckung der Infrastruktursektoren haben und sektorübergreifende Regelungen zur Stärkung der Versorgungssicherheit mit kritischen Dienstleistungen erfordern. Zudem wird den vielfältigen Zusammenhängen zwischen den unterschiedlichen Sektoren bzw. den damit verbundenen komplexen Ausfallszenarien Rechnung getragen. Die Richtlinie sieht vor, dass die Betreiber Kritischer Infrastrukturen ein breites Gefahrenspektrum in ihrem Risiko- und Krisenmanagement berücksichtigen müssen.

In der CER-RL werden zahlreiche Aufgaben für behördliche Akteure sowie für die Infrastrukturbetreiber und insbesondere deren Zusammenwirken adressiert. So ist beispielsweise eine enge Verzahnung zwischen den in allen Mitgliedstaaten durchzuführenden nationalen Risikoanalysen und den daran anknüpfenden einrichtungsbezogenen Risikoanalysen vorgesehen. Die so gewonnenen Erkenntnisse bilden wiederum die Grundlage für die Maßnahmenplanung, die von den Betreibern in Resilienzplänen festgehalten werden müssen. Weitere Regelungen betreffen u. a. das Verfahren zur Identifizierung der kritischen Einrichtungen, die Etablierung eines Meldewesens für Sicherheitsvorfälle und umfangreiche Berichtspflichten sowohl für die Betreiber als auch für die Mitgliedstaaten.

³¹ Vgl. Europäische Kommission (2020a): Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Änderung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren der Union.

³² Vgl. Verordnung (EU) 2021/836 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2021 zur Änderung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren der Union (Abl. L 185 vom 26.5.2021, S. 1).

³³ Vgl. Artikel 10 Absatz 1 des Beschlusses.

³⁴ Vgl. Europäische Kommission (2022): Richtlinie (EU) 2022/2557 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022 über die Resilienz kritischer Einrichtungen und zur Aufhebung der Richtlinie 2008/114/EG des Rates.

Zeitgleich mit der CER-RL wird auch die sogenannte NIS-2-Richtlinie für ein hohes gemeinsames Maß an Cybersicherheit in der Europäischen Union verhandelt.³⁵ Cybersicherheitsmaßnahmen und der sogenannte physische Schutz Kritischer Infrastrukturen sollen im Sinne eines All-Gefahren-Ansatzes zur Steigerung der Resilienz der wichtigen Versorgungssysteme beitragen.

4.4 Die Resilienzstrategie der NATO

Als kollektives Sicherheitsbündnis stützt sich die NATO auf die Beiträge ihrer Mitglieder. Daher bestimmt die Resilienz der einzelnen Mitgliedstaaten die Resilienz der gesamten Allianz. Resiliente Strukturen stellen die wesentliche Grundlage für die Erfüllung der gemeinsamen Kernaufgaben der Allianz (Abschreckung und Verteidigung, Krisenprävention und -management und Kooperative Sicherheit) dar. Die Streitkräfte der NATO-Mitglieder beziehungsweise ihr schneller und effektiver Einsatz sind weitgehend auf die Funktionalität ziviler Strukturen, wie z. B. der Transport- und Logistikinfrastruktur, angewiesen. So erfolgt eine Verlegung von größeren Truppenverbänden auf dem Schienenweg überwiegend über das Schienennetz der Deutschen Bahn und unter Einsatz ziviler Transportkapazitäten. Dementsprechend spielen resiliente Strukturen innerhalb der Mitgliedstaaten für die NATO seit ihrer Gründung eine entscheidende Rolle.

Nach der rechtswidrigen Annexion der Krim durch Russland und dem Aufstieg des sogenannten Islamischen Staats (IS) wurde auf dem Warschauer Gipfel 2016 ein klares Bekenntnis zu Resilienz verabschiedet³⁶, welches die Forderung enthält, das national vor allem anhand der sieben Grundanforderungen („baseline requirements“, BLR) die Zivilen Verteidigungsfähigkeiten der Mitgliedstaaten gestärkt werden.³⁷ Die BLR wurden zudem in der jüngeren Vergangenheit an neue Herausforderungen (Corona-Pandemie, neue Technologien u. a.) angepasst.

Mit den Beschlüssen der Staats- und Regierungschefs beim Brüsseler Gipfel 2021 und dem Strategiepapier „NATO 2030“ wurde ein politischer Schwerpunkt auf nationale und kollektive Resilienz gelegt, die essenziell sind für die Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit der Allianz. Gerade durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine zeigt sich gegenwärtig der hohe Wert starker nationaler Resilienz. Die NATO hat auf ihrem Gipfel 2021 – neben weiteren Maßnahmen zur Steigerung der Resilienz – auch die Einrichtung eines Resilience Committees (RC) beschlossen.³⁸ Die erarbeiteten „Terms of Reference“ zum RC enthalten eine detaillierte Aufgabenbeschreibung und wurden im Februar 2022 im Nordatlantikrat (NAC) angenommen. Das RC ist ein Senior Committee der NATO, welches direkt dem NAC zuarbeitet. Es wird für die strategische und politische Ausrichtung, die Festlegung der Planungsleitlinien und die allgemeine Koordinierung der Resilienzaktivitäten verantwortlich sein. Das RC hat am 19. Mai 2022 die Arbeit aufgenommen.

Neben der Einrichtung des RC wurde auf dem Gipfel 2021 auch die Ernennung einer bzw. eines hochrangigen nationalen Resilienz-Beauftragten („senior official“) jedes Mitgliedstaates beschlossen. Mit Wirkung vom 4. Juli 2022 wurde als nationale Resilienzbeauftragte DEU bei der NATO Frau Staatssekretärin Juliane Seifert aus dem BMI ernannt.

³⁵ Vgl. Europäische Kommission (2022): Richtlinie (EU) 2022/2555 des Europäischen Rates vom 14. Dezember 2022 über Maßnahmen für ein hohes gemeinsames Cybersicherheitsniveau in der Union, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 und der Richtlinie (EU) 2018/1972 sowie zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2016/1148 (NIS-2-Richtlinie).

³⁶ Vgl. NATO (2016): Commitment to enhance resilience.

³⁷ Vgl. Roepke, W.-D. u. H. Thankey (2019): Resilience: the first line of defence.

³⁸ Vgl. NATO (2021): Strengthened Resilience Commitment.

5 Inhaltliche Ausrichtung der Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz Bund vor dem Hintergrund des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine

Kernbotschaften

- Aufgrund des russischen Angriffskrieges hat sich die europäische Sicherheitslage verändert. Szenarien der Bündnis- und Landesverteidigung werden in Deutschland wieder als möglich diskutiert.
- Mit Hilfe von Risikoanalysen für den Zivilschutz können Szenarien der Bündnis- und Landesverteidigung systematisch analysiert werden. Im Ergebnis liefern sie quantitative Planungsgrößen für den Zivilschutz und darüber hinaus für die Zivile Verteidigung insgesamt.
- Die Umsetzung der Risikoanalyse für den Zivilschutz orientiert sich an der bestehenden Methodik zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz. Auf die in diesem Zusammenhang etablierte Organisationsstruktur kann ebenfalls zurückgegriffen werden.

5.1 Ausgangspunkt und Hintergrund

Der Fokus der Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz auf Ebene des Bundes lag zu Umsetzungsbeginn ab 2012 auf der Erstellung eines möglichst umfassenden, vergleichenden Überblicks über unterschiedliche Gefahren hinsichtlich ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit und ihrem bei Eintritt zu erwartenden Schadensausmaß. Als Ergebnis sollte ein möglichst umfassendes Bild über Risiken, welche die Bundesrepublik Deutschland betreffen können, generiert werden. Im Verlauf der Arbeiten wurde dieser Schwerpunkt um die Frage nach relevanten und notwendigen Fähigkeiten und Ressourcen des Bundes zur Minderung dieser Risiken erweitert. Dies ermöglichte eine gezieltere Betrachtung der Belastungsfähigkeit des Bevölkerungsschutzes in Deutschland aus Bundessicht. Die dafür entwickelte und verwendete Methode aus Bundesperspektive mit entsprechendem Abstraktionsgrad hat sich in diesem Zusammenhang bewährt. Die Stärke der bisherigen Analysen lag insbesondere im Aufzeigen von Kausalketten und Kaskadeneffekten, die bei einem angenommenen Szenario eintreten können. Dabei wurden in den bisherigen Analysen Naturgefahren³⁹, technische⁴⁰ sowie vom Menschen verursachte⁴¹ Gefahren analysiert. Kriegerische Konflikte als mögliche Gefahr waren bisher nicht Gegenstand von Risikoanalysen.

Mit der russischen Annexion der Krim, der seit 2014 anhaltenden Aggression gegen die Ukraine und insbesondere aufgrund des völkerrechtswidrigen russischen Angriffskrieges seit Februar 2022 hat sich die europäische Sicherheitslage jedoch verändert. Fragen zu Fähigkeiten und Handlungserfordernissen der militärischen, aber auch der Zivilen Verteidigung und insbesondere der Teilbereich Zivilschutz sind in den Vordergrund gerückt und stehen auf der politischen Agenda. Entsprechend werden Szenarien der Bündnis- und Landesverteidigung in Deutschland wieder als plausible Krisenszenarien erachtet. Demzufolge ist eine Auseinandersetzung mit Konfliktszenarien im Rahmen von Risikoanalysen für den Zivilschutz gemäß Wortlaut von § 18 Absatz 1 naheliegend.

Mit der Konzeption Zivile Verteidigung (KZV)⁴² hat der Bund bereits 2016 einen – zuvor letztmalig 1995 – überarbeiteten Rahmen für eine notwendige Anpassung an ein sich wandelndes Sicherheitsumfeld und die damit einhergehenden Anforderungen an die Zivile Verteidigung⁴³ und die zivile Notfallvorsorge⁴⁴ des Bundes vorgelegt. Als ressortübergreifendes, konzeptionelles Basisdokument beschreibt die KZV Zusammenhänge und Prinzipien und macht Vorgaben für die künftige Ausgestaltung der einzelnen Fachaufgaben. Die KZV bietet damit die Basis für die weiteren Arbeiten und Planungen in den Bundesressorts.

³⁹ Hochwasser, Pandemie, Sturm, Sturmflut, Dürre und Erdbeben.

⁴⁰ Freisetzung radioaktiver Stoffe aus einem Kernkraftwerk.

⁴¹ Freisetzung chemischer Stoffe.

⁴² Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2016): Konzeption Zivile Verteidigung (KZV).

⁴³ Zivile Verteidigung: Nichtmilitärische Maßnahmen im Rahmen der Gesamtverteidigung (bestehend aus militärischer und ziviler Verteidigung), für die die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Artikel 73 Absatz 1 Nummer 1 des Grundgesetzes folgt. Die Zivile Verteidigung unterteilt sich in folgende Aufgabenbereiche: Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsgewalt, Versorgung der Bevölkerung und der Streitkräfte mit Gütern und Leistungen, Unterstützung der Streitkräfte und Zivilschutz.

⁴⁴ Zivile Notfallvorsorge: Summe aller Maßnahmen, die auf die Zeit nach Eintritt eines Notfalls abzielen, die aber vorher ergriffen werden. Vgl. BBK-Glossar, abrufbar unter https://www.bbk.bund.de/DE/Infothek/Glossar/glossar_node.html [zuletzt abgerufen am 27.01.2023]. Dazu zählen u. a. die vorbereitenden Maßnahmen, die zum effektiven Vollzug der Vorsorge- und Sicherstellungsgesetzte notwendig sind.

Die in den Rahmenkonzeptionen der KZV weitestgehend abstrakt beschriebenen Fähigkeiten der Zivilen Verteidigung und der zivilen Notfallvorsorge des Bundes gilt es in der Folge mit konkreten Ressourcen und Planungen zu hinterlegen. Hierfür wird ein Rahmenszenario zugrunde gelegt, das einen möglichen Konfliktverlauf in Anlehnung an die heutige moderne Kriegsführung beschreibt. Dabei werden die aus dem Kriegsgeschehen in der Ukraine gewonnenen Erkenntnisse berücksichtigt.⁴⁵ Auf dieser Basis kann durch die detaillierte Betrachtung einzelner Konflikaspekte sowie deren Analyse aufgezeigt werden, mit welchen Schadensbildern und besonderen Herausforderungen im Rahmen verteidigungsrelevanter Szenarien zu rechnen ist. In diesem Zusammenhang stellen Risikoanalysen für den Zivilschutz eine wertvolle Grundlage für die konkrete Ausgestaltung der in der KZV beschriebenen Fähigkeiten der Zivilen Verteidigung sowie der zivilen Notfallvorsorge des Bundes dar. 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. Im Folgenden wird auf die Zielsetzung, den Mehrwert sowie die Umsetzung einer Risikoanalyse für den Zivilschutz genauer eingegangen.

5.2 Zielsetzung und Mehrwert

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 verletzter Zivilisten oder Soldaten, zur Anzahl zu evakuierender Personen, zur Anzahl von Menschen ohne Strom-, Wasser- und Wärmeversorgung) zur Einordnung von Folgen für Bevölkerung und Staat hinterlegt werden können. Damit liefern Risikoanalysen für den Zivilschutz einen Überblick über zu erwartende Schadensbilder und den damit einhergehenden besonderen Herausforderungen im Krisenmanagement im Rahmen von verteidigungsrelevanten Szenarien auf ziviler Seite. Die Ergebnisse der Risikoanalysen können folglich als einheitliche, ressortübergreifende Grundlage zur Ableitung von konkreten Ressourcen für die in den Rahmenkonzeptionen der KZV beschriebenen abstrakten Fähigkeiten der Zivilen Verteidigung sowie der zivilen Notfallvorsorge genutzt werden (vgl. Abbildung 5). In Bezug auf die KZV gilt dies insbesondere für Rahmenkonzeptionen, die sich auf Einsatzfähigkeiten beziehen, z. B. die Rahmenkonzeptionen „Betreuung im Zivilschutz“ und „Evakuierung – Zivile Verteidigung“.

Gleichzeitig dienen die Risikoanalysen für den Zivilschutz aber auch als Grundlage für weitere notwendige Arbeitsformate, wie Planbesprechungen oder Übungen. Mit diesen können insbesondere Rahmenkonzeptionen, die sich mehr auf Organisationsstrukturen fokussieren und weniger auf Einsatzfähigkeiten konzentrieren, geprüft, optimiert und weiter konkretisiert werden. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang zum Beispiel das „Rahmenkonzept zur Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktionen im Spannungs- und Verteidigungsfall“, die damit eng in Verbindung stehende „Richtlinie für die Zivile Alarmplanung (ZAPL)“ sowie die „Richtlinien für das Zivile Melde- und Lagewesen in einer Krise und im Verteidigungsfall (Melderichtlinien – MeldRL)“. Insbesondere die Szenarien der Risikoanalyse können für die angesprochenen weiteren Arbeitsformate wertvolle Grundlagen liefern.

Abbildung 7: Rolle von Risikoanalysen für den Zivilschutz im bestehenden Rahmen der KZV



⁴⁵ Vgl. IMK (2022): TOP 6 der Beschlussfassung der 218. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder.

Die Ergebnisse der Risikoanalysen können jedoch nicht nur als fachliche Grundlage dienen, um Zielgrößen für Ressourcen der Zivilen Verteidigung zu formulieren. Darüber hinaus können auf Basis ihrer Ergebnisse bestehende Zielformulierungen wie im „Eckpunktepapier zur Stärkung der Zivilen Verteidigung“ oder bestehende Zielgrößen wie die Versorgungsleistungen der Zivilen Notfallreserve (Reis, Hülsenfrüchte und Kondensmilch) sowie die Bundesreserve Getreide (beides in der Zuständigkeit des BMEL) anhand der Risikoanalysen überprüft werden.

Besonders hilfreich können die zu erzielenden Analyseergebnisse für die notwendige Abstimmung zwischen den Fähigkeiten und Ressourcen des Katastrophenschutzes der Länder und des Zivilschutzes des Bundes sein. Gleichzeitig können die Ergebnisse damit ebenfalls als Basis für die Klärung von Haushaltsbedarfen für den Zivilschutz dienen.

5.3 Umsetzung

Für die Umsetzung von Risikoanalysen für den Zivilschutz auf Bundesebene kann auf die bisherigen Arbeiten zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz Bund zurückgegriffen werden. Dabei kann sich an der etablierten Analysemethode orientiert und die bestehende Organisationsstruktur mit Lenkungsausschuss (Ressorts) und Arbeitskreis (mandatierte Geschäftsbereichsbehörden) genutzt werden.

Die konkrete Umsetzung der Risikoanalyse für den Zivilschutz sieht zunächst die Erarbeitung und Abstimmung eines Rahmenszenarios mit den hierfür relevanten Bundesbehörden vor. Hierbei wird auf bereits vorhandene Arbeiten und Ergebnisse, z. B. aus dem Umsetzungsprozess zur KZV, zurückgegriffen bzw. Bezug genommen. Gleichzeitig wird eine Anpassung der etablierten Methode zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz Bund ausgearbeitet und mit dem Arbeitskreis der mandatierten Bundesbehörden zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz abgestimmt. Aufbauend auf diesen Vorarbeiten soll im ersten Halbjahr 2023 ein Rahmenszenario finalisiert sein und mit dessen Analyse begonnen werden. Hierzu werden parallel unterschiedliche Konflikaspekte des Rahmenszenarios detaillierter betrachtet und analysiert. Über den aktuellen Sachstand sowie die Ergebnisse der Risikoanalysen wird in den Bundestagsberichten 2023 ff. berichtet werden. Die Analyseergebnisse werden vorab mit dem Lenkungsausschuss abgestimmt und sollen in einem noch abzustimmenden Verfahren ressortübergreifend bewertet werden. In diesem Zusammenhang sollen auch die Länder zum einen über die zukünftige inhaltliche Ausrichtung der Risikoanalyse informiert und zum anderen zur Mitwirkung eingeladen werden.

6 Resümee

Kernbotschaften

- Die Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz müssen politisch wahrgenommen und behandelt werden. Neue Formate zur Darstellung der Analyseergebnisse (z. B. Steckbriefe) sowie eine verbesserte Kommunikation sollen dies künftig befördern.
- Lokales Risikomanagement unter Einbezug aller Akteure ist essenziell. Der BBK-Ansatz des „Integrierten Risikomanagements für den Schutz der Bevölkerung“ zeigt praxisorientierte Möglichkeiten auf, wie eine Zusammenarbeit aller Akteure gelingen kann.
- Die Resilienz der Gesellschaft gegenüber Katastrophen wird durch die nationale Resilienzstrategie gestärkt und durch die Fortentwicklung der internationalen Übereinkünfte auf EU- und NATO-Ebene ergänzt.
- Risikoanalysen für den Zivilschutz schaffen wertvolle Grundlagen für die Konkretisierung der Fähigkeiten der Zivilen Verteidigung und für die Prüfung und Anpassung der zivilen Notfallvorsorge.

6.1 Verbesserung der Wahrnehmung und Kommunikation zukünftiger Risikoanalysen

Die Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz ist ein etabliertes Instrument zur Vorsorge und Vorbereitung auf schadenverursachende (Extrem-)Ereignisse. Die Corona-Pandemie und die bereits 2012 durchgeführte Risikoanalyse „Pandemie durch Virus Modi-SARS“ zeigen jedoch beispielhaft, dass es bisher nicht gelungen ist, einen Wissenstransfer von der Fachebene in die Politik sicherzustellen. Mit der Studie „Risikoanalyse Bevölkerungsschutz und Politik“ (Risk-Pol) wurden die hierfür verantwortlichen Problemfelder identifiziert und Handlungsempfehlungen für eine verbesserte Kommunikation und Wahrnehmung der Risikoanalyse in der Politik benannt. Diese Empfehlungen werden bei der Erarbeitung zukünftiger Risikoanalysen berücksichtigt. Geplant sind u. a. eine Zusammenfassung der Analyseergebnisse für politische Entscheidungsträger sowie ein Steckbriefformat, das konkret die politische Ebene adressiert.

6.2 Bevölkerungsschutz als Gemeinschaftsaufgabe aller Akteure stärken

Ein effektives Risiko- und Krisenmanagement für den Schutz der Bevölkerung ist eine Gemeinschaftsaufgabe vieler Akteure auf unterschiedlichen Ebenen. Es bedarf der Kommunikation von allen am Bevölkerungsschutz beteiligten Stellen, den staatlichen als auch den privaten, um bereits im Vorfeld eines schadenverursachenden Ereignisses einen kontinuierlichen Informationsaustausch zu etablieren. Der Bund und die Länder haben daher – auch in Reaktion auf die Flutkatastrophe im Sommer 2021 – das Gemeinsame Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz (GeKoB) am 2. Juni 2022 partnerschaftlich gegründet und in den Räumlichkeiten des BBK in Bonn eingerichtet. Unter Wahrung der föderalen Strukturen wirkt das GeKoB als Austausch- und Kooperationsplattform für den Bevölkerungsschutz und fördert das ebenenübergreifende Risiko- und Krisenmanagement. Eine zentrale Aufgabe des GeKoB ist die Bündelung aller krisenrelevanter Informationen. So entsteht wöchentlich das Gemeinsame Lagebild Bevölkerungsschutz. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die beteiligten Vertreter des Bundes und der Länder entschlossen zusammenarbeiten, sich in wöchentlichen Lagebesprechungen abstimmen und frühzeitig krisenrelevante Informationen zusammentragen. Das Gemeinsame Lagebild enthält Informationen zur Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktionen, zum Katastrophenschutz, zur Versorgungssicherheit KRITIS, zur Cybersicherheit, zu Fluchtbewegungen und Bevölkerungsverhalten zur potentiellen Energiemangel-lage und zum russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine. Dies stärkt die operative Handlungsfähigkeit aller Akteure.

Hier setzt auch der vom BBK entwickelte Ansatz des „Integrierten Risikomanagements für den Schutz der Bevölkerung“ an und zeigt praxisorientierte Umsetzungsmöglichkeiten auf.

Das BBK wird auch zukünftig Länder und Kommunen auf Anfrage bei der Umsetzung eines integrierten Risikomanagements unterstützen und beraten. Gleichzeitig werden die gewonnenen Erkenntnisse aus den jeweiligen Projekten genutzt, um weitere praktische Arbeitshilfen zur Umsetzung zu erarbeiten.

6.3 Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen auf nationaler und internationaler Ebene

Die Umsetzung des Sendai Rahmenwerks für Katastrophenvorsorge, die durch die Nationale Resilienzstrategie der Bundesregierung vorangetrieben wird, und die Weiterentwicklung des Katastrophenschutzverfahrens der Europäischen Union sind mit großen Möglichkeiten für eine Stärkung des Bevölkerungsschutzes (auch in Deutschland) verbunden.

Neue Elemente wie die Entwicklung von Resilienzzielen und die Erarbeitung gemeinsamer Szenarien sind wirksame Instrumente, um die Bereiche Prävention und Vorsorge zu stärken. Sie tragen dazu bei, zukünftige Bedarfe zu identifizieren, EU-Kapazitäten gezielt auszubauen, die sektorübergreifende Koordinierung und Planung zu verbessern, eine solide Wissensbasis zu schaffen und auf dieser Basis resiliente Strukturen auf EU- und nationaler Ebene aufzubauen. Die Europäische Kommission wird am 8. Februar 2023 eine Empfehlung für zunächst fünf Resilienzziele sowie eine begleitende Mitteilung beschlossenen. Auch im Bereich Szenarioentwicklung wurden wesentliche Fortschritte erzielt. Die Erarbeitung weiterer Szenarien wird 2023 fortgesetzt. Auch wenn die Resilienzziele für Deutschland und die anderen Mitgliedstaaten unverbindlich sind, können sie wichtige Resilienzindikatoren sein, an denen sich alle Mitgliedstaaten und auch die Europäische Kommission vor dem Hintergrund ihrer eigenen Maßnahmen zur Resilienzsteigerung messen lassen müssen. Deutschland hat mit seiner Neuausrichtung im Bevölkerungsschutz, seinem Ausbau und der Förderung der Warnverfahren und seinem Engagement beim Ausbau der rescEU-Einsatzreserve des EU-Katastrophenschutzverfahrens bereits umfassende nationale Maßnahmen zur Erreichung der Zielsetzungen der Unionsziele für Katastrophenresilienz ergriffen.

Neben der EU gewinnt auch für die NATO das Thema Resilienz zunehmend an Bedeutung. Auf ihrem Gipfeltreffen im Jahr 2022 in Madrid hat die NATO ihre neue Strategie beschlossen und die Weichen für die kommenden Jahre gestellt. Dabei werden – auch vor dem Hintergrund des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine – Herausforderungen und erforderliche Maßnahmen zur Resilienzstärkung des Bündnisses betrachtet. Von den Mitgliedstaaten werden in der Folge verlässliche Zusagen erwartet, welchen Beitrag diese leisten wollen und können. Aus diesem Prozess werden sich ebenfalls Auswirkungen auf die gesamtstaatliche Sicherheitsvorsorge in Deutschland ergeben.

6.4 Zukünftige inhaltliche Ausrichtung der Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz Bund

Seit 2012 konnten insgesamt acht Analysen zu Naturgefahren⁴⁶, technischen⁴⁷ sowie vom Menschen verursachten⁴⁸ Gefahren finalisiert werden. Hierbei hat sich die entwickelte Methode und etablierte Organisationsstruktur (Lenkungsausschuss der Ressorts und Arbeitskreis der mandatierten Geschäftsbereichsbehörden) bewährt.

Mit dem völkerrechtswidrigen russischen Angriffskrieg in der Ukraine hat sich die europäische Sicherheitslage verändert. Fragen zu Fähigkeiten und Handlungserfordernissen der militärischen, aber auch der Zivilen Verteidigung und insbesondere der Teilbereich Zivilschutz sind in den Vordergrund gerückt und stehen aktuell im Fokus der zuständigen Behörden sowie der Politik. Mit der Konzeption Zivile Verteidigung (KZV) hat die Bundesregierung bereits 2016 einen überarbeiteten Rahmen für eine notwendige Anpassung an ein sich wandelndes Sicherheitsumfeld und die damit einhergehenden Anforderungen an die Zivile Verteidigung und die zivile Notfallvorsorge des Bundes vorgelegt. Für die konkrete Ausgestaltung der in den Rahmenkonzeptionen zur KZV beschriebenen Fähigkeiten der Zivilen Verteidigung sowie der zivilen Notfallvorsorge kann die Risikoanalyse für den Zivilschutz genutzt werden. Die Ergebnisse der Risikoanalysen können in diesem Zusammenhang als fachliche Grundlage dienen, um Zielgrößen für Ressourcen der Zivilen Verteidigung zu formulieren bzw. bereits bestehende Zielgrößen zu überprüfen.

Vor der Durchführung der Risikoanalyse für den Zivilschutz sind die Erarbeitung und Abstimmung eines Rahmenszenarios der Bündnis- und Landesverteidigung notwendig. Die Konkretisierung des Szenarios sowie des methodischen Vorgehens sollen mit den Bundesbehörden erörtert werden. Ebenfalls werden die Länder über die zukünftige inhaltliche Ausrichtung der Risikoanalyse informiert und zur Mitwirkung eingeladen.

Das weitere Vorgehen sieht vor, im ersten Halbjahr 2023 ein ausgearbeitetes Rahmenszenario finalisiert und mit dessen Analyse begonnen zu haben. In der Folge sind in parallel laufenden Prozessen unterschiedliche Konfliktspekte, die sich aus dem Rahmenszenario ergeben, intensiv zu betrachten und zu analysieren, sodass bis zum Ende der jetzigen Legislaturperiode 2025 entsprechend umfangreiche Ergebnisse vorliegen. Im Sinne eines „Stresstests“ für alle Fähigkeiten der Zivilen Verteidigung ist davon auszugehen, dass die Arbeiten zur Risikoanalyse für den Zivilschutz über die aktuelle Legislaturperiode hinaus andauern werden.

⁴⁶ Hochwasser, Pandemie, Sturm, Sturmflut, Dürre und Erdbeben.

⁴⁷ Freisetzung radioaktiver Stoffe aus einem Kernkraftwerk.

⁴⁸ Freisetzung chemischer Stoffe.

7 Quellenverzeichnis

- BBK (2008): Auswertungsbericht der dritten länderübergreifenden Krisenmanagementübung „LÜKEX 2007“, abrufbar unter:
https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Mediathek/Publikationen/LUEKEX/luekex07-auswertungsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=7 [Zuletzt abgerufen am: 27.01.2023].
- BBK (2019): Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz – Ein Stresstest für die Allgemeine Gefahrenabwehr und den Katastrophenschutz, abrufbar unter:
https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Mediathek/Publikationen/PiB/PiB-16-risikoanalyse-bevoelkerungsschutz.pdf?__blob=publicationFile&v=9 [Zuletzt abgerufen am 27.01.2023].
- BBK (2021): 10 Jahre Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz Bund – Hintergründe, Ergebnisse und Ausblick, in: Praxis im Bevölkerungsschutz, Band 22, abrufbar unter:
https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Mediathek/Publikationen/PiB/PiB-22-10-jahre-risikoanalyse.pdf?__blob=publicationFile&v=4 [Zuletzt abgerufen am 27.01.2023].
- bpb (2021): Jahrhunderthochwasser 2021 in Deutschland, abrufbar unter:
<https://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/337277/jahrhunderthochwasser-2021-in-deutschland> [Zuletzt abgerufen am 27.01.2023].
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2016): Konzeption Zivile Verteidigung (KZV).
- Buthe, Bernd, Dr. Jakobowski, Peter u. Thomas Pütz (2015): Verkehrliche Auswirkungen einer Sturmflut, in: BBSR-Analysen KOMPAKT 06/2015.
- CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag (2021): Ralph Brinkhaus: "Wir müssen lernen", abrufbar unter:
<https://www.cducsu.de/themen/familie-frauen-arbeit-gesundheit-und-soziales/ralph-brinkhaus-wir-muessen-lernen> [Zuletzt abgerufen am: 27.01.2023].
- DAEKP e. V. (2021): Ein Erdbeben in der Niederrheinischen Bucht – Handlungsempfehlungen für Krankenhäuser, abrufbar unter:
https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesundheit/KAEP/DAKEP-erdbeben-handlungsempfehlung-krankenhaeuser.pdf?__blob=publicationFile&v=4 [Zuletzt abgerufen am 27.01.2023].
- Deutscher Bundestag (2011): Drucksache 17/8250.
- Deutscher Bundestag (2013a): Drucksache 17/12051.
- Deutscher Bundestag (2013b): Drucksache 18/208.
- Deutscher Bundestag (2014): Drucksache 18/3682.
- Deutscher Bundestag (2015): Drucksache 18/7209.
- Deutscher Bundestag (2016): Drucksache 18/10850.
- Deutscher Bundestag (2017): Drucksache 19/9520.
- Deutscher Bundestag (2018): Drucksache 19/9521.
- Deutscher Bundestag (2020): Drucksache 19/23825
- DWD (2021): Hydro-Klimatologische Einordnung der Stark- und Dauerniederschläge in Teilen Deutschlands im Zusammenhang mit dem Tiefdruckgebiet „Bernd“ vom 12. Bis 19. Juli 2021 (Stand 21.07.2021), abrufbar unter:
https://www.dwd.de/DE/leistungen/besondereereignisse/niederschlag/20210721_bericht_starkniederschlaege_tief_bernd.pdf?__blob=publicationFile&v=6 [Zuletzt abgerufen am 27.01.2023].
- GDV (2022): Naturgefahrenreport 2022, abrufbar unter:
<https://www.gdv.de/resource/blob/105828/0e3428418c45df91f7ee5f280a5a9bff/download-naturgefahrenreport-2022-data.pdf> [Zuletzt abgerufen am 27.01.2023].

Nagels, Miriam; Winter, Alina; Schmidt, Jasmina; Peperhove, Roman; Gerhold, Lars; Mundt, Alexander; Leichtle, Daniel & Tietze, Nikola (2021). Von fachlicher Risikoanalyse zu politischer Risikobewertung: Die Vermittlung von Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz in die Bundespolitik. Schriftenreihe Sicherheit Nr. 29. Berlin: Freie Universität Berlin.

NATO (1949): Der Nordatlantikvertrag - Washington DC, 4. April 1949, abrufbar unter:

https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=de [Zuletzt abgerufen am 27.01.2023].

NATO (2016): Commitment to enhance resilience - Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8-9 July 2016, abrufbar unter:

https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm [Zuletzt abgerufen am 27.01.2023].

NATO (2021): Strengthened Resilience Commitment, abrufbar unter:

https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185340.htm [Zuletzt abgerufen am 27.01.2023].

Natzel, Leonie (2021): Der Staat kannte das Risiko einer Hochwasserkatastrophe, in: WirtschaftsWoche, abrufbar unter: <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/acht-jahre-altes-krisenszenario-der-staat-kannte-das-risiko-einer-hochwasserkatastrophe/27429926.html> [Zuletzt abgerufen am: 27.01.2023].

RKI (2023): Aktuelle Situationsberichte, Wochenberichte und COVID-19-Trends im Überblick, abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Gesamt.html [Zuletzt abgerufen am: 27.01.2023].

Roepke, Wolf-Diether und Thankey, Hasit (2019): Resilience: the first line of defence, abrufbar unter:

<https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html> [Zuletzt abgerufen am: 27.01.2023].

Statistisches Bundesamt (2021): Ausführliche Jahres- und Vierteljahresergebnisse der VGR, abrufbar unter:

https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Publikationen/_publikationen-innen-inlandsprodukt.html [Zuletzt abgerufen am: 27.01.2023].

Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 1: Identifizierte Problemfelder der Wahrnehmung der „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ laut RiskPol-Studie (Quelle: BBK).....	10
Abbildung 2: Ausgewählte Empfehlungen zu Kommunikationsstrategien der „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ in die Bundespolitik (Quelle: BBK).....	10
Abbildung 3: Frontseite des Steckbriefs zur Risikoanalyse „Erdbeben“ (Quelle: BBK).....	11
Abbildung 4: Titelblatt der Publikation „10 Jahre Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz Bund“ (Quelle: BBK).....	12
Abbildung 5: Deckblatt des BBK-Praxisleitfadens „Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz – Ein Stresstest für die Allgemeine Gefahrenabwehr und den Katastrophenschutz“ (Quelle: BBK).....	14
Abbildung 6: Der Kreislauf des Risiko- und Krisenmanagements (Quelle: BBK).....	15
Abbildung 7: Rolle von Risikoanalysen für den Zivilschutz im bestehenden Rahmen der KZV	21

