

Magnus Memmeler
Telefon: 0231-586 893 14
Fax: 0231- 586 893 91
memmeler@hbk-nrw.de

Hilfswerk für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
privater Rettungsdienste Nordrhein-Westfalen e.V. (HBK NRW)

Enquete Kommission
Krisen und Notfallmanagement
EK II – Krisenprävention – 01.03.2024

Dortmund, den 22.02.2024

Krisenprävention und vorausschauendes Krisen- und Notfallmanagement

Sehr geehrte Damen und Herren,

hier meine Stellungnahme zum am 25.01.2024 versendeten Fragenkatalog.

Die wahrscheinlichsten Krisensituationen sind aktuell:

- Extremwetterereignisse
 - Starkregenereignisse
 - Pointiert, wie 07.2021
 - Anhaltend, wie zum Jahreswechsel 2023 / 2024
 - Hier empfiehlt sich die Anhörung und Einbeziehung der Experten aus der Expertenkommission Starkregen 2021 unter Federführung des Vfdb
 - Sturmereignisse
 - Lothar 1999, Jeanett 2002, Kyrill 2007, Paula 2008, Ela 2014, usw.
 - Anhaltende Trockenheit
 - Trinkwasserverknappung
 - Mangel bei Bewässerung von Agrarflächen
 - Belastung des Gesundheitswesens
 - Inkl. Vegetationsbränden (Ulrich Cimolino ist hier der wohl bekannteste Experte)
- Infektionswellen und Pandemien
 - Influenzawelle 2017 /2018 kann mit seinen Auswirkungen auf Gesundheitsversorgung, Logistik und Produktion als Beispiel herangezogen werden.
 - Pandemiegeschehen, wie in der Drucksache 17/12051 des Bundes beschrieben, können auch zukünftig nicht ausgeschlossen werden
 - Die Schwierigkeiten im Rahmen der Abstimmung von Maßnahmen zwischen Bund und Ländern stehen exemplarisch für die im Katastrophenschutz bestehenden Probleme bei der Koordination von Lagen, die mehrere Bundesländer betreffen oder die Unterstützung aus mehreren Bundesländern erforderlich machen.

- Störungen der Infrastruktur
 - Durch bewusste Attacken
 - Mangelhafte IT – Struktur und IT - Sicherheit
 - Oben gelistete Ereignisse im Rahmen von Extremwetterereignissen und Infektionsgeschehen
- Cyberattacken
 - Die gestiegene Zahl von Angriffen auf IT-Strukturen im Gesundheitswesen, der Energieversorgung und im Bereich Logistik habe in den vergangenen Monaten die Verletzbarkeit kritischer Infrastruktur offenbart.
 - Hier empfehle ich die Anhörung des Experten Manuel Atug, der sich neben seiner IT-Expertise auch im Bevölkerungsschutz engagiert und dieses Thema in vielen Expertenforen begleitet.

Prognosen und Vorhersagen sind für die Prävention bezüglich erwartbarer Schäden und zur Warnung der Bevölkerung unbedingt erforderlich.

Nach den Starkregenereignissen im Juli 2021 ist es hier zu einer deutlich verbesserten Vorwarnung gekommen. Nachbesserungsbedarf besteht eindeutig bei der Auswahl der Warnschwelle für Vorwarnungen der Bevölkerung und der Präzision der ausgewählten Region für Warnungen. Hier muss auch zwingend vermieden werden, dass bei Warnungen, z.B. über KatWarn, Links zu allgemeinen Behördenseiten kommuniziert werden, da die User von Warn – Apps so lediglich den Nutzen der Apps in Frage stellen.

Eine Vorbereitung auf zukünftige Ereignisfälle kann nur funktionieren, wenn einzelne Szenarien wiederholt beübt werden und hierbei bereits vorhandene Kenntnisse in Übung und zuvor in die Gestaltung von Szenarien einfließen.

Wie die Drucksache 17/12051 des Bundes aus 2012 zu Beginn der Pandemie bewiesen hat, sind Expertenbewertungen, die unter Einbeziehung der Wissenschaft erstellt wurden, vorhanden, den handelnden Personen in Ministerien und Behörden leider aber nicht präsent, weshalb sowohl im Verlauf der Pandemie, als auch beim Hochwasser zum Jahreswechsel 2023 / 2024 zahlreiche Erkenntnisse aus dieser Risikoanalyse aus dem Jahr 2012 unbeachtet geblieben sind, obwohl ein „Drehbuch“ zu beiden Lagen seit geraumer Zeit vorlag.

Aus Sicht aller Bevölkerungsschützer ist dies beschämend, da dies auf zahlreiche Erkenntnisse zutrifft, die in diversen Expertenkommissionen zusammengetragen und publiziert wurden, um dann größtenteils in Vergessenheit zu geraten.

Bestes Beispiel hierfür sind die zahlreichen Handlungsempfehlungen zum Einsatz von Spontanhelfern, die nach diversen Oderhochwassern, anlässlich des Einsatzes von Spontanhelfern in der Flüchtlingsbetreuung oder der Starkregenereignisse 2021 erarbeitet wurden. Anlässlich des Hochwassergeschehens zum Jahreswechsel 2023 / 2024 wurden Spontanhelfer erneut via Soziale Medien aufgefordert, nicht aktiv zu werden, statt diese gemäß der Handreichung „Spontanhilfe im Einsatz“ des BBK aus 2023 einzusetzen, um z.B. Sandsäcke zu füllen oder Einsatzkräfte beim Verlasten von Sandsäcken zu entlasten. Die Liste vergleichbarer Versäumnisse ist lang und würde hier den Rahmen sprengen.

Da die Eibeziehung der Bevölkerung in flächige Lageübungen schwierig erscheint, wenn dies möglichst realitätsnah geschehen soll, muss sich der Bevölkerungsschutz ehrlich machen und klar kommunizieren, dass die Hilfe in einem Katastrophenfall nicht so umfangreich und auf das Individuum bezogen ausfallen kann, wie dies beispielsweise im Rettungsdienst täglich geleistet werden kann. Der Bevölkerung muss nahegebracht werden, dass Extremereignisse einer Selbsthilfebefähigung der Bevölkerung bedürfen, um die Phasen zu überbrücken, bis Hilfesysteme in dem Umfang zur Verfügung stehen, wie sie die Lage erfordert, um die grundlegenden Bedürfnisse befriedigen zu können.

Das die Selbsthilfebefähigung der Bevölkerung gestärkt werden muss, ist schon seit dem Schneechaos des Jahres 2005 im Münsterland bekannt. Wie hätte es sonst sein können, dass private Tiefkühlwähe, wegen des Stromausfalls, in Eisschränken verdirbt, obwohl die Außentemperaturen dazu einladen, diese Lebensmittel im freien zu kühlen. Dieses bewusst simpel gewählte Beispiel zeigt, wie schnell außergewöhnliche Umstände und Extrembedingungen die Bevölkerung an die Grenzen des normalerweise Leistbaren führen können.

Um die Strukturen des Bevölkerungsschutzes zu stärken und die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Akteuren zu verbessern, sind zunächst einheitliche Standards zu formulieren, Erkenntnisse aus Expertenkommissionen und Projektaufträgen müssen in die regelhafte Gefahrenabwehr einfließen und dort in Konzepten verstätigt und angewendet werden und taktische Einheiten müssen idealerweise bundesweit einheitlich benannt werden, um Stäben den taktischen Wert der Einheit herleitbar zu machen, wenn es zu länderübergreifender Hilfe kommt. Im Ahrtal wurden beispielsweise zahlreiche Einheiten zunächst nicht in den Einsatz gebracht, da den Stäben der taktische Wert unbekannt war, weil dieser anhand der Benennung nicht herleitbar war. Hier sollten Bund und Länder den wiederkehrend geäußerten Empfehlungen folgen, die Zusammensetzung von Stäben und die Benennung von taktischen Einheiten bundesweit einheitlich zu regeln. Teilweise gibt es sogar innerhalb der Bundesländer lokale Unterschiede im taktischen Wert identisch benannter Einsatzkomponenten. Der MdB Leon Eckert ist hier auf politischer Ebene sehr aktiv, um die Akteure aus Bund und Ländern zu Verbesserungen der Zusammenarbeit zu animieren. Die schleppende Beteiligung der Länder an der Besetzung des Gemeinsamen Kompetenzzentrums Bevölkerungsschutz (GeKoB) kann als Indiz dafür genommen werden, dass es in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern noch hakt, weshalb auch die Ressourcenabstimmung zwischen Zivil- und Katastrophenschutz noch nicht in dem Maß ineinandergreift, wie dies wünschenswert wäre, um die Vorhaltung von Ressourcen optimal zu gestalten.

Für das Land NRW empfehlen sich Großübungen unter Einbeziehung aller Bezirksregierungen, um die Rolle, der im Ereignisfall führen Stabsstelle zu beüben und die Führungsstrukturen der Hilfsorganisationen wiederkehrend einbinden zu können, um die im Ereignisfall erforderlichen Schnittstellen regelmäßig trainieren zu können. Wer um die Fähigkeiten des jeweils anderen weiß, wird sich im Fall der erforderlichen Zusammenarbeit aufeinander verlassen können.

Für Flächenlagen muss die Schaffung von Stäben für außergewöhnliche Ereignisse (SAE) für Gemeinden größer 30.000 Einwohner verbindlich geregelt werden, um sicherzustellen, dass den Gemeinden alle eigenen Ressourcen, die zur Schadensbewältigung zur Verfügung stehen bekannt sind und die Zusammenarbeit der erforderlichen lokalen Ressorts auch regelmäßig beübt werden kann. Nur so kann lokal unmittelbar Hilfe in kreisangehörigen Städten koordiniert eingeleitet werden, bis beispielsweise Führungsstrukturen auf Kreisebene und darüber hinaus eingerichtet sind.

Zur Versorgung von vulnerablen Bevölkerungsgruppen empfiehlt sich, diese zunächst zu identifizieren, um im Ereignisfall sicherstellen zu können, um diesen Gruppen Unterstützung bieten zu können. Heimbeatmungs-WGs sind zum Beispiel noch immer nicht verpflichtend in allen Leitstellen gelistet, da es sich um freie Wohnformen handelt. Diese sind bei Stromausfällen, auch wenn diese nur lokal auftreten, aber schnell auf Hilfe angewiesen, da die Beatmungsgeräte nur über sehr eingeschränkte Akkukapazitäten verfügen. Gleiches gilt für Pflege-WGs, die nicht unter der Aufsicht der WTG – Behörden stehen.

Zusätzlich erschwert wird die Unterstützung von vulnerablen Gruppen dadurch, dass bei größeren Schadenslagen auch zahlreiche Pflegekräfte, Erzieherinnen und Kräfte der Eingliederungshilfe vor der Entscheidung stehen, ob sie nun zunächst die eigene Familie versorgt wissen wollen oder sich um die beruflich anvertrauten Personen kümmern werden.

Auch auf dieses begleitende Szenario in Schadensfällen muss die Bevölkerung vorbereitet werden, da die im Alltag gewohnten Versorgungsformen nicht umfänglich zur Verfügung stehen werden. Insbesondere bei ambulanten Versorgungsformen wird dies zu Problemen führen, da nur bei den beauftragten Wohlfahrtsverbänden und Pflegediensten die Wohnorte und Pflege- und Betreuungsbedarfe der Betroffenen bekannt sind. Im Bereich dieser Gesundheits- und Sozialberufe kann keinerlei Kenntnis über Krisenbewältigung im Katastrophenfall vorausgesetzt werden, weshalb auch keine Resilienz unterstellt werden kann, die zur Aufrechterhaltung der Versorgung beitragen könnte.

Zur Ableitung von verbessernden Maßnahmen, zur Stärkung des Bevölkerungsschutzes, erlaube ich mir auf die Anfrage #294930 „Jahresstatistik Gefahrenabwehr 2022“ auf der Homepage „Frag den Staat“ hinzuweisen, die an das Ministerium des Inneren des Landes Nordrhein-Westfalen gerichtet wurde.

Einige der hier nachfolgend zitierten Fragen und deren Beantwortung haben bei mir und vielen Bevölkerungsschützern, die auf diese Antworten hingewiesen wurden, schlicht Kopfschütteln ausgelöst.

„Aufgeschlüsselt nach den Bezirksregierungen:

1. Wie viele Einsatzeinheiten NRW werden durch das Land vorgehalten?

Zurzeit 235 Einsatzeinheiten. Eine Aufschlüsselung nach Regierungsbezirken erfolgt hier nicht. Die Informationen sind daher nicht vorhanden und können seitens des Ministeriums des Innern nicht zur Verfügung gestellt werden.“

Da ich geraume Zeit alle Nachweise zur Einsatzfähigkeit der bei einer Hilfsorganisation vorgehaltenen EE-NRW erstellt habe, muss ich hier kritisch anmerken, dass die Abfrage des Landes NRW streng nach Zuordnung zu den Regierungsbezirken geschieht. Die Antwort des Ministeriums offenbart somit, dass diese Information nicht allen eingebundenen Funktionsträgern im Ministerium zur Verfügung steht.

„2. Wie viele ehrenamtliche Einsatzkräfte sind in den Einsatzeinheiten tätig?

Die erfragten Daten werden nicht in dieser Form erhoben. Die Informationen sind daher nicht vorhanden und können seitens des Ministeriums des Innern nicht zur Verfügung gestellt werden.“

Auch diese Antwort ist nichtzutreffend, da die genauen Helferzahlen, inklusive Qualifikation zu erfassen sind. Die rückläufigen Helfer: innen zahlen haben in der Vergangenheit dazu geführt, dass das Land NRW Kampagnen zur Gewinnung von Ehrenamt im Bevölkerungsschutz gestartet hat. Grundlage hierfür waren die von den Hilfsorganisationen gemeldeten Zahlen.

„ 3. Wie viele Einsatzeinheiten NRW wurden im Jahr 2022 als förderfähig/bedingt förderfähig/nicht förderfähig beurteilt?

170 voll förderfähig, 48 bedingt förderfähig und 15 nicht förderfähig. Eine Aufschlüsselung nach Regierungsbezirken erfolgt hier nicht. Die Informationen sind daher nicht vorhanden und können seitens des Ministeriums des Innern nicht zur Verfügung gestellt werden.“

Siehe meine Anmerkungen zu Frage 1. Zusätzlich offenbart die Antwort, dass das Katastrophenschutzkonzept NRW derzeit Defizite aufweist. Die Daten dazu werden zwar erhoben, liegen jedoch offensichtlich nicht allen Beteiligten vor.

„5. Wenn fehlende Qualifikationen der Grund für die Beurteilung als bedingt förderfähig/nicht förderfähig waren, welche Qualifikationen waren, aufgeschlüsselt nach fehlenden Ausbildungen und Qualifikationen bei Führungskräften/Fehlenden Rettungsdienstlichen Ausbildungen/Fehlenden Helferausbildungen, nicht vorhanden?“

Die erfragten Daten werden nicht in dieser Form erhoben. Die Informationen sind daher nicht vorhanden und können seitens des Ministeriums des Innern nicht zur Verfügung gestellt werden.“

Genau die hier erfragten Angaben werden durch die zuständigen Bezirksregierungen Düsseldorf, Köln und Münster den Hilfsorganisationen in den jeweiligen Förderzusagen mitgeteilt, um Kürzungen in den Förderbescheiden zu begründen. Sollten diese Daten tatsächlich nicht zentral zusammengeführt werden, würde dies allen regelhaften Meldevorgaben im Katastrophenschutz widersprechen, da die Antworten zu den Fragen 1, 3 und 5 bedeuten würden, dass der taktische Wert der EE-NRW je Region unbekannt wäre.

„11. Wie kommt es zu dieser hohen Abweichung der in der o.g Statistik angegebenen Fahrzeuge und der teilweise erst kürzlich durch das Land NRW ausgelieferten Fahrzeuge?“

Die Daten für die Jahresstatistik zur Gefahrenabwehr werden bei den Kommunen über das webbasierte Informationssystem Gefahrenabwehr (IG NRW) erhoben. Die Eintragung der Daten erfolgt auf der Ebene der Kreise und Kreisfreien Städte als Aufgabenträger.“

Die Beantwortung dieser Frage bedeutet, dass es keine regelhafte Kommunikation zwischen den Ebenen HVB, Bezirksregierungen und Ministerium des Inneren gibt. Aus meiner Erfahrung innerhalb einer Hilfsorganisation unterstelle ich, dass diese Angaben weitestgehend vorliegen müssten. Aus welchen Gründen im vorliegenden Fragekatalog keine Angaben gemacht werden konnten oder wollten, erschließt sich mit nicht, da ich eine transparente Kommunikation der Leistungsfähigkeit für elementar halte, wenn der Anspruch besteht, die Bevölkerung angemessen für bestehende Risiken zu sensibilisieren und zur Selbsthilfebefähigung zu animieren.

Den vollständigen Fragekatalog, inklusive aller Antworten durch das zuständige Ministerium finden Sie hier: <https://fragdenstaat.de/anfrage/jahresstatistik-gefahrenabwehr-2022-1/>

Die Starkregenereignisse 2021 und die resultierende Aufarbeitung haben gezeigt, dass die länderübergreifende Zusammenarbeit und die Zusammenarbeit von Behördenstrukturen und Meldezentralen der Hilfsorganisationen gestärkt werden müssen, um im Ereignissituationen routinierte Zusammenarbeit garantieren zu können.

Warum kam es beispielsweise 2021 nicht zur Alarmierung der UNIKE (Die Universelle Katastrophenschutz-Einheit (UNIKE) der Johanniter)? Bei der UNIKE handelt es sich um eine Einsatzeinheit für Extremwetterlagen in NRW, die unter anderem im Rahmen einer Großübung im Jahr 2017 präsentiert wurde und über deren taktischen Wert alle HVB und Bezirksregierungen informiert wurden, weil fakultativ durch die Hilfsorganisationen vorgehaltene Einsatzmittel nicht durch das Land oder die Bezirksregierungen erfasst werden, um bei entsprechenden Einsatzlagen eingesetzt werden zu können.

Im ersten Halbjahr 2022 wurde die UNIKE, anlässlich zusätzlich bereitgestellter Komponenten, erneut dem IM NRW vorgestellt. Bei diesem Anlass sind auch Bildaufnahmen mit dem Innenminister entstanden, die den Schluss zulassen könnten, dass diese Einheit nun auch in den Alarmierungskonzepten des IM und der Bezirksregierung aufgenommen wurden. Nach jetzigem Kenntnisstand ist die UNIKE beim Hochwasser zum Jahreswechsel 2023 / 2024 nicht eingesetzt worden. Dieser Umstand lässt den Schluss zu, dass diese Einheit weiterhin nicht in Landeskonzepten für Hochwasserlagen berücksichtigt wird.

Im Katastrophenfall ist Haben immer besser als Suchen, weshalb das Wissen um vorhandene und verfügbare Ressourcen im Bevölkerungsschutz unbedingt verbessert werden muss, bevor weiterhin nach immer mehr Material gerufen wird, welches von immer weniger geschultem Personal in den Einsatz gebracht werden soll.

Gleiches gilt für alle schon teuer bezahlten Erkenntnisse aus geförderten Projektgruppen, die es bislang meist nur zu einer pressewirksamen Abschlusspräsentation geschafft, jedoch nie Einzug in etablierte Konzepte genommen haben. Es steht zu befürchten, dass dies auch mit allen Ausarbeitungen zu den Starkregenereignissen 2021 geschehen wird.

Meine Empfehlung zur Verbesserung der Zusammenarbeit und Kommunikation, die zur Zielerreichung der Früherkennung und Schadensbewältigung beitragen sollen.

- Schaffung oder Benennung einer Zentralstelle für den Katastrophenfall, welche auch die Aufgabe der Schulung von Führungskräften im Katastrophenschutz und den SAE der Gemeinden innehat.
- Vermeidung von niederschweligen Warnmeldung zu z.B. mäßigem Schneefall über die bekannten Warnapps und Bereitstellung von relevanten Daten für die jeweiligen Regionen.
- Identifikation und Erhebung aller relevanten Daten zur Vorhaltung von Einsatzmitteln in allen Beteiligten Ebenen und bei allen beteiligten Organisationen.
- Vereinheitlichung (bundesweit) der Benennung von taktischen Einheiten und Einsatzmitteln.
- Bundesweite Vereinheitlichung von Warnsignalen bei Sirenenalarmierungen.
- Vorgegebene Evaluierung des Einsatzgeschehens und dessen Bewältigung nach Großschadensereignissen zur Etablierung eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses.
- Verbindliche Regelung zum Einsatz von Spontanhelfenden in den vorliegenden Landeskzepten.

Krisenresiliente Gesellschaft:

- Zur Zielerreichung muss offen kommuniziert werden, was in welcher Schadenslage nicht im üblichen Maße zur Verfügung stehen wird und über welchen Zeitraum Selbsthilfe voraussichtlich erforderlich sein wird, da zunächst kritische Infrastrukturen und medizinische Einrichtungen einsatzbereit gehalten werden müssen. Dazu gehört auch die Selbsterkenntnis über den Zeitraum, den der Bevölkerungsschutz zur Eigenorganisation benötigen wird.
- Flächige Bereitstellung der Informationsmaterialien des BBK zu allen bereits erstellten Hilfestellungen für die Bevölkerung, inklusive öffentlicher Berichterstattung in regelmäßigen Abständen, da nur so die ausreichende Sensibilisierung erreicht werden kann.
- Schaffung des Bewusstseins für die Erfordernis von Resilienz in Gesundheits- und Sozialberufen, die auch voraussetzt, dass die Wohlfahrtsverbände entsprechende Konzepte für Krisensituationen erarbeiten und schulen müssen. Als Vorbild kann hier das Land Japan herangezogen werden.

Im Bereich der Kritischen Infrastruktur müssen regelmäßige Gefährdungsbeurteilungen vorgenommen werden, in denen zunächst zu formulierende Einflüsse auf die Funktionsfähigkeit benannt werden müssen, um dann Störgründe zu identifizieren, die zur Beeinträchtigung oder zum Ausfall der Funktionsfähigkeit führen könnten.

Insbesondere sind hier Störungen der IT-Sicherheit, Personalausfall durch Infektionswellen und bewusst herbeigeführte Zerstörungen zu vermeiden. Ebenfalls muss bei der Standortwahl eine Störung durch zum Beispiel Hochwasser weitestgehend ausgeschlossen werden können.

Negativbeispiele sind hier zum Beispiel Feuer- und Rettungswachen, die in Senken oder zu nah an Bachläufen errichtet wurden.

Für Rückfragen steht der Unterzeichner im Rahmen der Anhörung sehr gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Magnus Memmeler
Präsident

Empfehlungen zur Einbindung von Spontanhelfenden:

https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Mediathek/Publikationen/Fachinformationen/Spontanhilfe/spontanhilfe-im-einsatz_download.pdf?__blob=publicationFile&v=1