



**Armin Schuster,  
Präsident des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe**

## Für alle Fälle vorbereitet!? Effektiver Bevölkerungsschutz und die Rolle des BBK im Lichte seiner Neuausrichtung

Als vermeintlich logische Konsequenz der „Friedensdividende“ nach dem Fall der Mauer und dem Ende des Kalten Krieges wurde die Vorgängerbehörde des heutigen Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) – das Bundesamt für Zivilschutz (BZS) – mit Inkrafttreten des Haushaltssanierungsgesetzes vom 28. Dezember 1999 aufgelöst.

Die Zivilschutzaufgaben des Bundes wurden fortan durch die Zentralstelle für Zivilschutz des Bundesverwaltungsamtes (BVA) wahrgenommen.

Mit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 und der Hochwasserkatastrophe 2002 stellte das neue Jahrtausend sogleich gewaltige Herausforderungen an das Bevölkerungsschutzsystem in Deutschland, woraufhin 2004 das BBK vom damaligen Bundesinnenminister Otto Schily als zentrales Organisationselement für den Zivilschutz mit Sitz in Bonn eingerichtet wurde.

Der Name spiegelt dabei die Kompetenzverteilung innerhalb des föderalen Systems der Bundesrepublik Deutschland im Bereich Bevölkerungsschutz wider: So ist der Bund für den Zivilschutz, d.h. den Schutz der Bevölkerung im Spannungs- und Verteidigungsfall, zuständig, während der Katastrophenschutz in die Zuständigkeit der Länder fällt. Das Zusammenspiel dieser beiden Bereiche bildet das Bevölkerungsschutzsystem in Deutschland.

Das Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG) sieht vor, dass der Bund für den Zivilschutz z.T. auf die in den Ländern vorhandenen Ressourcen für den Katastrophenschutz zurückgreift. Im Gegenzug unterstützt der Bund die Länder durch ergänzende, zivilschutzfähige Ausstattung in den Bereichen Brandschutz, ABC-Schutz, Sanitätswesen und Betreuung, welche die Länder für den Katastrophenschutz verwenden können. Grundsätzlich gilt für die Katastrophenhilfe: „Die Vorhaltungen und Einrichtungen des Bundes für den Zivilschutz stehen den Ländern auch für ihre Aufgaben im Bereich des Katastrophenschutzes zur Verfügung“ – ob nun im Bereich Ausbildung an der BBK-eigenen Akademie, oder durch z.B. Lagereprodukte und Vermittlung von Engpassressourcen im Rahmen von Amtshilfe oder aber eben die angesprochene ergänzende Ausstattung.

Knapp 20 Jahre später erfährt der Bevölkerungsschutz in Deutschland vor dem Hintergrund des russischen Angriffskrieges in der Ukraine und der Hochwasserkatastrophe vom Juli 2021 erneut hohe Aufmerksamkeit – von der Bevölkerung über die Medien bis hin zur Politik. Nicht zuletzt die Hochwasserkatastrophe 2021 hat die aktuelle Bundesregierung dazu bewegt, sich bereits im Koalitionsvertrag dazu zu verpflichten,

„[...] mehr Verantwortung für den Bevölkerungsschutz [zu] übernehmen. Daher richten wir das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BBK) neu aus, entwickeln es unter Berücksichtigung der föderalen Kompetenzverteilung zur Zentralstelle weiter und stellen es entsprechend personell und materiell auf.“

Insbesondere im Kontext der aktuellen Debatte über mögliche Maßnahmen zur (Wieder-)Ertüchtigung der Bundeswehr als Reaktion auf die russische Aggression drängt sich zwangsläufig die Frage auf, wie es um den Zivilschutz, d.h. den Schutz der Bevölkerung im Spannungs- und Verteidigungsfall, bestellt ist.

Nicht zuletzt als eine Konsequenz der Coronapandemie hatte die vorherige Bundesregierung bereits Reformbedarf im deutschen Bevölkerungsschutzsystem erkannt und mich bei meinem Amtsantritt im November 2020 beauftragt, durch die inhaltlich Neuausrichtung des BBK Maßnahmen zu erarbeiten, um den Bevölkerungsschutz effizienter und krisenfester zu gestalten.

Dadurch kann das BBK bereits heute wertvolle, im Neuausrichtungsprozess gewonnene Einblicke und Erkenntnisse in die aktuelle Debatte einbringen. Anhand von sechs Thesen möchte ich Ihnen im Folgenden wesentliche Kernpunkte der Neuausrichtung vorstellen und der übergeordneten Frage nachgehen: „Wie schaffen wir es, ‚für alle Fälle vorbereitet‘ zu sein?“

Erlauben Sie mir vorab noch drei kurze Vorbemerkungen zu wesentlichem, systemübergreifendem Handlungsbedarf:

1. Die strikte schematische Trennung zwischen Zivil- und Katastrophenschutz ist nicht mehr zeit-

<sup>1</sup> Atomare, biologische und chemische Gefahren.

<sup>2</sup> § 12 ZSKG.

<sup>3</sup> Koalitionsvertrag – Randnummer: 3495-3497.

gemäß. Es sollte ein ursachenunabhängigerer Krisenbegriff zugrunde gelegt werden, der Bund und Ländern gleichermaßen erlaubt Krisen nationaler Tragweite (z.B. aufgrund von Klimawandelfolgen, neuen Pandemien, hybriden Angriffen) stärker in den Blick zu nehmen.

2. Bevölkerungsschutz ist in der Praxis eine Gemeinschaftsaufgabe. Wir brauchen ein durchgängiges System, das die gemeinschaftliche Wahrnehmung des Risiko- und Krisenmanagements von der kommunalen Ebene über die Länder bis zum Bund auch wirklich ermöglicht, mit einer Vernetzung von Krisenstäben über alle Ebenen hinweg, einem übergreifenden Lagebild und gemeinsamen Warnstrukturen. Da Resilienz- und Krisenmanagement ein Querschnittsthema ist, das neben den Ländern auch alle Ressorts betrifft, scheint der Weg der Bundesregierung, die Koordinierung des gesamtstaatlichen Systems wie in der Corona-Pandemie durch einen Krisenstab im Bundeskanzleramt leiten zu lassen, sehr geeignet.

3. Nach dem Prinzip „regional führen – zentral koordinieren“ muss die Verantwortung für die Führung in der Krise weiterhin in den Kommunen (Landkreisen / kreisfreien Städten) liegen. Aber im Sinne des gesamtstaatlichen Systems müssen auf den übergeordneten Ebenen verbindliche Unterstützungsstrukturen aufgebaut werden.

### **These 1: Wir wollen durch eine gute Krisenevaluation auf kommende, denkbare Krisenszenarien besser eingestellt sein**

Wir bereiten uns darauf vor, auf denkbare und vorhersehbare Szenarien besser eingestellt zu sein, um von ihnen (nicht mehr) überrascht zu werden. Zudem müssen die Prozesse und Verfahren im Krisenmanagement zur Bewältigung der Corona-Pandemie strukturiert ausgewertet werden, um daraus für kommende Herausforderungen zu lernen und Verbesserungen für die Bewältigung künftiger Krisen umzusetzen:

Trotz der Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen aus der Risikoanalyse 2012 und der Länder- und Ressortübergreifenden Krisenmanagementübung LÜKEX zu Grippe-Pandemie-Szenarien war das nationale Krisenmanagement auf die Corona-Pandemie nicht optimal vorbereitet. Das BBK befürwortet deshalb einen Lessons-Learned-Prozess aus der Corona-Pandemie, aus dem konkrete Handlungsempfehlungen entwickelt werden sollten.

Das Gesamtkonzept der Länder- und Ressortübergreifenden Krisenmanagementübung LÜKEX wird gegenwärtig strategisch weiterentwickelt, um zu-

künftig durch ein neues Übungsformat noch effektiver zur Verbesserung des nationalen strategischen Krisenmanagements beizutragen.

### **These 2: Wir brauchen eine Stärkung des gesundheitlichen Bevölkerungsschutzes**

Die Corona-Pandemie hat Defizite in der Vorbereitung auf gesundheitliche Krisenlagen aufgezeigt. Da nahezu jede Krisen- und Schadenslage Personenschäden mit sich bringen kann, ist eine Stärkung des gesundheitlichen Bevölkerungsschutzes notwendig:

Zurzeit arbeitet das BBK mit dem Bundesgesundheitsministerium intensiv am Aufbau der Nationalen Reserve Gesundheitsschutz (NRGS), die in Reaktion auf die Pandemie beschlossen wurde. Damit werden sukzessive Vorhaltungen von persönlicher Schutzausstattung, Medizinprodukten und medizinischen Geräten aufgebaut.

Das BBK stockt auch die Vorräte an Sanitätsmaterialien zur Versorgung thermisch-traumatisch Verletzter und chemischer, biologischer und radiologisch-nuklearer Gesundheitsgefahren auf, die der Bund den Ländern ergänzend für den Verteidigungsfall und zur Nutzung im Katastrophenschutz zur Verfügung stellt.

Aus staatlicher Sicht stellt sich zudem die Frage, in welchem Maße ein auf Effizienz und Effektivität getrimmtes Gesundheitssystem auch krisenstabil ist: Reichen die Intensivkapazitäten aus, brauchen wir neue Äquivalente zu den abgeschafften „Hilfskrankenhäusern“ etc.?

Mitten in der Pandemie hat das BBK Ende 2021 das Handbuch Krankenhausalarm- und Einsatzplanung (KAEP) in Kooperation mit der Deutschen Arbeitsgemeinschaft für Krankenhauseinsatzplanung (DAKEP e.V.) und der Deutschen Gesellschaft für Unfallchirurgie (DGU) veröffentlicht. Damit haben wir den Kliniken praktische Handlungsempfehlungen für das eigene Krisen- und Business Continuity-Management geliefert, die stark nachgefragt sind. Fortsetzung folgt.

Das BBK startet darüber hinaus in Zusammenarbeit mit den anerkannten Hilfsorganisationen eine Qualifizierungsoffensive für das Ehrenamt im gesundheitlichen Bevölkerungsschutz, um hauptamtliche Kräfte, z.B. der Bundeswehr, in Krisen zu entlasten. Hierzu wird die Ausbildung der Bevölkerung zu Pflegehilfskräften wieder aufgenommen und das Engagement in der Erste-Hilfe-Ausbildung mit Selbstschutzhinhalten verstärkt.

Für eine engere Zusammenarbeit in der Ausbildung im Krisenmanagement haben ferner die BBK-eigene Bundesakademie für Bevölkerungs-

schutz und Zivile Verteidigung (BABZ) und die Akademie für Öffentliches Gesundheitswesen Düsseldorf (AÖGW) im Juli 2021 eine Kooperationsvereinbarung geschlossen. Die AÖGW verantwortet die Aus- und Fortbildung im Öffentlichen Gesundheitsdienst für die meisten Bundesländer. Gemeinsam haben die BABZ und die AÖGW 2021 einen Ad-hoc-Erfahrungsaustausch für Betreiber von Impfzentren rund um Aufbau, Betrieb und Logistik organisiert.

### **These 3: Krise kann keiner allein. Wir brauchen mehr Vernetzung der Akteure im Bevölkerungsschutz**

Bevölkerungsschutz ist eine gemeinschaftliche Aufgabe von Bund, Ländern, Kommunen, Hilfsorganisationen und Feuerwehren. Krisen wie die Corona-Pandemie zeigen, dass die Zuständigkeitsverteilung im föderalistisch aufgebauten deutschen Hilfeleistungssystem besondere Anforderungen an die gegenseitige Information, Abstimmung, Kooperation und Koordinierung zwischen den Akteuren stellt:

Beim BBK richten Bund und Länder ein Gemeinsames Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz (GeKoB) ein. Es soll den wichtigsten Akteuren im Bevölkerungsschutz eine strukturierte Kooperationsplattform bieten. Im GeKoB soll das Informations- und Ressourcenmanagement des Bundes und der Länder für die gesamtstaatliche Bewältigung künftiger Krisenlagen effizienter operationalisiert werden als bisher. Ziel ist u.a. ein ebenen- und fachübergreifendes Nationales Lagebild Bevölkerungsschutz.

Das GeKoB kann Krisenstäbe als Dienstleister und Arbeitsmuskel koordiniert unterstützen. Das Geo-kompetenzteam des BBK lieferte z.B. dem gemeinsamen Krisenstab des Bundesinnen- und Bundesgesundheitsministeriums in der Corona-Pandemie interaktive Karten zur besseren Lageübersicht. Über das Gemeinsame Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern (GMLZ) beim BBK werden bei länderübergreifenden Hilfeersuchen Engpassressourcen vermittelt. An Rheinland



Pfalz (RP) und Nordrhein-Westfalen (NRW) wurden zur Bewältigung der Hochwasserkatastrophe z.B. Hubschrauber zur Personenrettung, Einheiten zur Einrichtung von Trinkwasserabgabestellen, Feldbetten (1000 Stück an RP), Katastrophenschutzeinheiten der Feuerwehren, Betreuungs- und Sanitätsdienste, Kräfte der Psychosozialen Notfallversorgung sowie Analytische Task Forces zur Gefahrstoffdetektion, Spürhunde, Taucher sowie Kulturgutschutz-Fähigkeiten vermittelt.

### **These 4: Keine Krise ohne Expertise. Wir brauchen eine Qualifizierungsoffensive im Bevölkerungsschutz**

Experten und Verantwortliche in Politik und Verwaltung sollten in der Krise auf einheitliche Handlungs- und Entscheidungsgrundlagen zurückgreifen können. Deshalb startet das BBK eine Qualifizierungsoffensive zur Aus- und Fortbildung im Krisenmanagement:

Die ehemalige Akademie für Notfallplanung und Zivile Verteidigung des BBK hat sich in die Bundesakademie für Bevölkerungsschutz und Zivile Verteidigung (BABZ) weiterentwickelt.

Die BABZ weitet damit ihr Angebot einheitlicher Aus- und Fortbildungen im staatlichen Krisenmanagement für alle Verwaltungsebenen nicht nur inhaltlich aus, sondern bekommt zudem einen zweiten Standort in Stralsund/Dänholm, Mecklenburg-Vorpommern, um Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus der gesamten Bundesrepublik ein attraktives Aus- und Fortbildungsangebot bieten zu können.

### **These 5: Wir brauchen wirksame Warnstrukturen**

Die Bevölkerung muss sich auf zuverlässige Warnung in Krisen und Gefahrensituationen verlassen können. Das BBK baut daher den Warnmittelmix aus digitalen und analogen Warnmedien weiter aus, erarbeitet gemeinsam mit den Ländern eine Übersicht der vorhandenen Warnmittel in einem Warnmittelkataster und setzt sich für bund-länderübergreifend einheitliche Warnstrukturen ein:

In die Warn-App NINA wurden während der Pandemie aktuelle Corona-Informationen zu Inzidenz-Zahlen und lokalen Corona-Regelungen aufgenommen. Das BBK bewegt die Frage: „Wie retten wir eine Corona-Warn-App mit 35 Millionen Usern, sollte die Begründung „Corona“ bzw. die epidemische Lage von nationaler Tragweite als Grundlage für die Datenerhebung auslaufen? Für uns steht fest, dass es nie wieder eine Krise ohne hochleistungsfähige App geben darf.

Die Einführung von Cell Broadcast, einem mobilfunkbasierten Warnmittel wurde im September 2021 durch den Deutschen Bundestag beschlossen. Weitere Einzelheiten – insbesondere die grundlegenden technischen Anforderungen und die organisatorischen Rahmenbedingungen für die Aussendung öffentlicher Warnungen – werden in der Mobilfunk-Warn-Verordnung, die am 07.12.2021 in Kraft getreten ist, geregelt.

So verpflichtet die Regelung die Mobilfunknetzbetreiber, technische Einrichtungen vorzuhalten und organisatorische Vorkehrungen zu treffen, um jederzeit unverzügliche Warnungen aussenden zu können. Ziel dieser Vorgaben ist es, die Warninfrastruktur in Deutschland um ein reichweitenstarkes Warnmittel zu ergänzen. Mit einer Warnung über Cell Broadcast können alle Mobilfunkteilnehmenden, die mit ihrem Endgerät in einer Mobilfunkzelle eingebucht sind, erreicht werden.

Der Bund fördert zudem den Auf- und Ausbau der Sireneninfrastruktur im Bundesgebiet mit einem Förderprogramm in Höhe von 88 Mio. Euro aus dem Corona-Konjunkturpaket. Der Ausbau des Sirenenetzes in den Ländern soll dabei helfen, eine wichtige Lücke im Warnmittelmix zu schließen.

## These 6: Wir brauchen eine Nationale Resilienzstrategie

Die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass sich Krisen in der Regel nicht auf ein Ressort beschränken, sondern viele verschiedene Politikbereiche betreffen (z.B. Gesundheit, Finanzen, Inneres, Wirtschaft, Landwirtschaft etc.). Deshalb braucht Deutschland eine übergreifende Resilienzstrategie des Bundes, die Länder und Kommunen einbindet:

Das BBK erarbeitet in Zusammenarbeit mit Bundesressorts und weiteren Akteuren als Nationale Kontaktstelle für das sog. Sendai-Rahmenwerk der Vereinten Nationen eine nationale Resilienzstrategie und ist federführend für deren Umsetzung zuständig.

Das BBK konnte bereits während der Pandemie die Betreiber Kritischer Infrastrukturen, Unternehmen und Behörden zur Aufrechterhaltung des Betriebs beraten. Die Beratungsangebote zur Resilienzsteigerung im Bereich KRITIS und für die Wirtschaft baut das BBK weiter aus.

Resilienz ist ein Innovationstreiber. Dies sollte die Politik – neben dem Argument der erhöhten Sicherheit auch aus betriebswirtschaftlicher Sicht – animieren in den Bevölkerungsschutz zu investieren. Der Return on Investment ist auch Innovation.

### Zu guter Letzt:

Bei allen strukturellen Reformüberlegungen zum Bevölkerungsschutz steht für das BBK der Mensch im Zentrum, den es vor und in Krisen zu schützen gilt.

Die für Zivil- und Katastrophenschutz zuständigen Behörden in Bund, Ländern und Kommunen (Landkreise, kreisfreie Städte, Gemeinden), Hilfsorganisationen und Feuerwehren können – auch im Zusammenspiel des integrierten Hilfeleistungssystems - niemals absolute Sicherheit garantieren.

Das BBK begreift deshalb jeden Einzelnen als Bevölkerungsschützer, dessen Risikobewusstsein wir schärfen, dessen Selbstschutz- und Selbsthilfefähigkeiten wir massiv stärken und denen wir Vorsorge- und Verhaltensempfehlungen an die Hand geben wollen.

## Armin Schuster, Präsident des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe



Seit dem 10. November 2020 ist Armin Schuster Präsident des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK). Der Bundespolizist und Diplom-Verwaltungswirt war zuvor Mitglied des Deutschen Bundestages. Armin Schuster ist 1961 in Andernach am Rhein geboren, absolvierte an der Deutschen Hochschule der Polizei in Münster ein Studium für den höheren Polizeivollzugsdienst und erwarb an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung Köln/Lübeck den Abschluss Diplom-Verwaltungswirt. Er gehörte 29 Jahre der Bundespolizei an und war deutschlandweit in unterschiedlichen Führungspositionen tätig, zuletzt als Leiter des Bundespolizei-Amtes/Inspektion Weil am Rhein. Seit 2009 war Armin Schuster direkt gewähltes Mitglied des Deutschen Bundestages für den Wahlkreis Lörrach-Müllheim und Mitglied im Innenausschuss. 2014 wurde er Obmann der CDU/CSU-Fraktion im Innenausschuss und Mitglied im Parlamentarischen Kontrollgremium der Nachrichtendienste des Bundes. Insgesamt hat Schuster in vier Untersuchungsausschüssen des Bundestages mitgearbeitet, unter anderem als Obmann des zweiten NSU-Untersuchungsausschusses und als Vorsitzender des Untersuchungsausschusses zum Anschlag am Breitscheidplatz. Von 2018 bis 2020 war Armin Schuster Vorsitzender des Parlamentarischen Kontrollgremiums. Armin Schuster ist verheiratet und hat eine Tochter.

Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.