

*„Anpassung des Bevölkerungsschutzes an den Klimawandel – Handlungsbedarf mit neuen Wegen“, 20.06.2017, Berlin*

*„Lessons learned und Herausforderungen für den Bevölkerungsschutz“*

Dr. Wolfram Geier, BBK

## **Einführung**

1997, 2002, 2013: drei Jahreszahlen – drei schwere Hochwasserereignisse, die Deutschland und einige Nachbarländer trafen. Alle drei Ereignisse haben den Bevölkerungsschutz vor neue Herausforderungen gestellt und uns neue Dimensionen extremwetterbedingter Ereignisse mit Katastrophenpotential vor Augen geführt.

Zwanzig Jahre sind vergangen, seit die Oder weite Flächen Brandenburgs in eine Seenlandschaft verwandelt und Menschen, Tiere, Infrastrukturen und die Organe der Gefahrenabwehr extrem belastet hat. Die Ziltendorfer Niederung ist in diesem Kontext immer noch präsent, ebenso auch das „Wunder von Hohenwutzen“, der erfolgreichen Deichverteidigung im Oderbruch. Fünf bzw. elf Jahre später folgten weitere Jahrhunderthochwasserlagen u.a. an Elbe und Donau.

Da ich die Gelegenheit hatte, an Auswertungen zu allen drei Ereignissen gemeinsam mit teilzunehmen, fällt es mir nicht schwer, einige markante Felder anzusprechen, auf denen der Bevölkerungsschutz gelernt und sich im Sinne eines sich ständig fortentwickelnden Systems verbessert hat. Dies gilt auch für die Felder, auf denen weiterhin Verbesserungsbedarf besteht oder sich neue Bedarfe ergeben haben.

## **Lessons learned**

Was hat sich in den vergangenen zwanzig Jahren verbessert? Es ist alleine schon eine positive Entwicklung, dass wir heute im Bevölkerungsschutz solche Lagen nicht mehr nur als singuläre Ereignisse betrachten, sondern die Extremhochwasserlagen sowie die anderen Wetterextreme mit Katastrophenpotential in den Gesamtzusammenhang mit dem Klimawandel und die daran nötigen Anpassungsstrategien stellen. Dies bezieht sich auch auf die behördlichen Zuständigkeiten und die behördenübergreifende Zusammenar-

beit. Ein Beispiel hierfür die so genannte „Behörden–Allianz Klimawandel und Bevölkerungsschutz“ auf Bundesebene, in der neben dem BBK, das THW, das UBA, der DWD und andere Behörden thematisch zusammenarbeiten. Die Querschnittsfunktion des Bevölkerungsschutzes tritt immer mehr zu Tage und wurde nicht zuletzt auch in der Deutschen Anpassungs–Strategie zum Klimawandel als solche festgeschrieben.

Spätestens mit den Beschlüssen der Innenministerkonferenz zur „Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“ 2002 wurden konkrete Maßnahmen zwischen Bund und Ländern entwickelt und umgesetzt. Wesentliche Handlungsfelder zum Abbau von Defiziten, die u.a. Analysen des Sommerhochwassers von 2002 ergaben, wurden unter anderem gesehen in:

- der zielgerichteten Analyse, Bewertung und Behandlung von Risiken, einschließlich der Erstellung von Risikokarten,
- der frühen Warnung der Behörden vor Extremwetterlagen sowie der Information und Warnung der Bevölkerung,
- der Ebenen–übergreifenden Kommunikation und Kooperation zwischen Behörden und Organisationen vor, während und nach entsprechenden Ereignissen,
- der überregionalen Koordination der eingesetzten Kräfte und Ressourcen,
- der Aus– und Fortbildung von Führungskräften des Katastrophenschutzes, u.a. der Stäbe,
- der sachgerechten Ausstattung, sowie
- der Selbstschutz– und Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung.

Was hat sich auf diesen Sektoren konkret Positives getan?

### Risikoanalysen

Neben dem Beschluss der IMK 2002 zur Notwendigkeit von Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz haben vor allem die Europäische Hochwasser–Risiko–Management–Richtlinie, aber auch andere staatliche Vorgaben sowohl Risikoanalysen als auch Risikokartierungen rund um das Risiko Hochwasser heute mehr oder weniger „state of he art“, werden lassen. In Verbindung von europäischen, nationalen und Ländervorgaben wurden und werden aktuell Hochwasserrisiken analysiert, bewertet und durch präventive und vorsorgen–

de Maßnahmen behandelt. Parallel kann sich der Katastrophenschutz auf erkannte Risiken einsatztaktisch und mit entsprechenden Ressourcen vorbereiten.

### **Das hatten wir vor 20 Jahren so noch nicht!**

#### Frühwarnung und Warnung

Frühe Warnungen des Wetterdienstes vor extremen Wetterlagen sind für den Bevölkerungsschutz von großer Bedeutung, nicht zuletzt, da das überwiegend ehrenamtlich organisierte System eine gewisse Vorlaufzeit benötigt. Technische Entwicklungen, die Früherkennung, räumlich exaktere Vorhersagen und deutlich bessere Prognosen ermöglichen, sowie der Aufbau von IT-gestützten Informationsportalen haben hier in den vergangenen Jahren eine deutliche Verbesserung im Informations- und Frühwarnmanagement erbracht. Sowohl der Bevölkerungsschutz, aber auch die Bevölkerung oder gefährdete Infrastrukturen können sich so früher und erfolgreicher auf Lagen einstellen. Gleiches gilt für die Warnung der Bevölkerung, die in jüngerer Vergangenheit gerade auf der letzten Meile durch die Einführung von Warn-Apps gute Fortschritte zu verzeichnen hat.

### **Das hatten wir vor 20 Jahren so noch nicht!**

#### Kommunikation, Information und Kooperation

Kommunikation und Kooperation zwischen allen Partnern im Bevölkerungsschutz wurden unter anderem durch verstärkte intensive Ausbildung von Stäben, u.a. den Katastrophen-, Verwaltungs- und Krisenstäben, deutlich optimiert. Parallel tragen regionale sowie nationale Übungen und Übungsserien (LÜKEX) dazu bei, die ebenübergreifende Kommunikation und Kooperation im Krisenmanagement kontinuierlich zu verbessern. Die Einrichtung des Gemeinsamen Melde- und Lagezentrums von Bund und Ländern (GMLZ) durch den Bund noch während des Sommerhochwassers 2002 dient heute einer abgestimmten Information zwischen Bund und Ländern. Der regelmäßige Austausch zwischen den Lagezentren des Bundes und der Länder befördert das gemeinsame Verständnis und optimiert so die Kommunikationsschiene auf dieser Ebene.

### **Das hatten wir vor 20 Jahren so noch nicht!**

### Engpassressourcenmanagement und Koordination

In speziellen Lagen bedarf es für eine effektive Bewältigung ggf. einer übergeordneten Koordination, in der Regel jedoch aber mindestens eines übergeordneten Engpassressourcenmanagements. Das GMLZ ist in solchen Lagen prädestiniert, Engpassressourcen überregional und international ausfindig zu machen und koordiniert zu vermitteln. Auch die Vermittlung und Koordination von personellen Spezialressourcen ist denkbar und möglich.

Darüber hinaus bietet die Novellierung des Zivilschutzgesetzes aus dem Jahr 2009 die Möglichkeit, dass eine übergeordnete Instanz (der Bund), die Koordination in einem Katastrophenfall übernehmen kann, sofern ihn ein oder mehrere Bundesländer darum bitten. Und zu guter Letzt wurde auch die interministerielle Koordinierungsgruppe von Bund und Ländern beschlossen und organisatorisch eingerichtet, die im Bedarfsfall in Berlin zusammentreten kann, um eine besondere Katastrophen- oder Krisenlage gemeinsam zu koordinieren, sofern dies erforderlich sein sollte.

### **Das alles hatten wir vor 20 Jahren so noch nicht!**

#### Aus- und Fortbildung der Stäbe

Auch die Aus- und Fortbildung der Stäbe – ich habe dies bereits vorhin erwähnt – hat sich in den vergangenen Jahren deutlich verbessert. Vor allem die Schulung von Verwaltungsstäben hat viel zum gemeinsamen Verständnis und zur behördenübergreifenden Kooperation beigetragen. Dies gilt aber auch für die Katastrophenschutzstäbe, die durch Aus- und Fortbildung an unserer Akademie mit neuen Szenarien im positiven Sinn „gedrillt“ wurden. Von entscheidender Bedeutung ist es, dass sich die politische Leitungsebene dieser Herausforderung als Leitung der Verwaltungs-, Katastrophenschutz- und Krisenstäbe nicht verschließt. Hier gilt der AKNZ-Slogan „Krisenmanagement ist Chefsache!“.

#### Amts- und Katastrophenhilfe – Zivil-Militärische Zusammenarbeit – Überregionale Hilfe

Amts- und Katastrophenhilfe sind ebenso wie die Zivil-Militärische Zusammenarbeit an sich altbewährte Verfahren. Gleichwohl haben sich beide Verfahren in den vergangenen Jahren in der Praxis verändert. Durch die „Neue Strategie“ und auch durch die Novellierung des ZSKG 2009 wurde die Amts- und Katastrophenhilfe durch den Bund zu einer nochmals deutlich mehr ge-

lebten Praxis. Gleiches gilt für die ZMZ. Gerade bei lange anhaltenden großflächigen Lagen wie Hochwasser war und ist die Armee ein wichtiger Partner in der unmittelbaren Gefahrenabwehr. Allerdings hat die Bundeswehr originäre Pflicht-Aufgaben und wir können uns nicht immer darauf verlassen, dass die Bundeswehr am Tage X auch immer und überall mit den von der zivilen Seite gewünschten Ressourcen zur Verfügung steht, da sie anderweitig gebunden sein kann.

Aus diesem Grund ist eine im Vorhinein organisierte überregionale zivile Hilfeleistungsstruktur aufzubauen. Dies gilt auch für mögliche Hilfe durch das EU-Verfahren im Katastrophenschutz. Es kann vorkommen, dass auch Deutschland einmal die EU-Hilfe in Anspruch nehmen muss und wir uns auf Hilfskontingente aus anderen EU-Staaten einstellen und auch verlassen müssen. Ein vorausschauend organisiertes Verfahren für das so genannte „Incoming Assistance“ ist hierfür erforderlich.

## **Herausforderungen für den Bevölkerungsschutz**

Sie werden gemerkt haben, dass ich mich bei den letzten Themen langsam in das Feld der Herausforderungen und der bestehenden Optimierungsbedarfe bewegt habe. Lassen Sie mich mit einem ganz schwierigen Thema fortfahren.

### Evakuierungen

Große und komplexe Lagen in besiedelten Gebieten können die Evakuierungen größerer Bevölkerungsteile erforderlich machen. Überraschend notwendige bzw. sofortige Evakuierungen von größeren Bevölkerungsteilen aus akuten Gefahrenzonen stellen für alle Behörden und Institutionen der Gefahrenabwehr eine sehr große Herausforderung dar. Sie sind nicht zu vergleichen mit den mit Vorlaufzeit und unter anderen Rahmenbedingungen durchgeführten Evakuierungen in Großstädten nach Bombenfunden aus dem letzten Krieg. Trotz aller Planungen, die in einigen Kommunen und Regionen existieren bleibt das Thema Evakuierung im Katastrophenfall ein ganz „heißes Eisen“ und ist nicht gelöst.

### Helferpotentiale / Systemanpassungen

Die Starkregenereignisse 2016 haben vor allem in ländlichen Regionen Deutschlands die Endlichkeit unserer ehrenamtlichen Helferschaften erken-

nen lassen, vor allem, wenn sich Ereignisse hintereinander oder parallel zueinander entwickeln und über längere Zeiträume gehen.

Der Klimawandel und der demographische Wandel sowie die Spezifik unseres überwiegend ehrenamtlich geprägten Systems überschneiden sich an diesem Punkt auf brisante Weise. Eine Herausforderung im Zuge der Anpassung an den Klimawandel wird sein, auch künftig genügend und vor allem entsprechend ausgebildete Helferinnen und Helfer in den Einheiten von Feuerwehren und Organisationen zur Verfügung zu haben. Werden wir das schaffen?

Ein relativ neues Phänomen sind die so genannten „Spontanhelfer“. Ob sich dieses Phänomen langfristig hält, wird sich zeigen müssen. Gleichwohl können Spontanhelfer eine gute Ergänzung bei Langzeitlagen sein, wenn einige Grundbedingungen erfüllt sind, wie z.B. eine gewisse Einordnung in offizielle Strukturen. Dafür müssen Vorbereitungen getroffen sein, damit diese Spontanhelfer tatsächlich Hilfe und nicht Belastung werden. Der AK V hat hier ebenso wie der DFV und andere Organisationen Leitlinien für den Umgang und den Einsatz von Spontanhelfern erarbeitet.

Dieses Thema ist aber noch nicht bis zu Ende gedacht. Wir müssen uns auch Gedanken darüber machen, wie wir ggf. am System selbst Änderungen vornehmen, z.B. durch ergänzende Strukturen. Stichworte hierzu können die überregionale und EU-weite Hilfe, aber auch ergänzende hauptamtliche Strukturen sowie eine Stärkung der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung sein.

### Selbstschutz / Selbsthilfe

Und damit wäre ich beim Thema des Selbstschutzes und der Selbsthilfe. Nur der Auf- und Ausbau resilienter Gesellschaftsstrukturen, zu denen vor allem eine selbstschutz- und selbsthilfefähige Bevölkerung sowie robuste, widerstandsfähige Kritische Infrastrukturen gehören, wird den Bevölkerungsschutz aus dem „Klima- und Demographie-Wandel-Dilemma“ heraushelfen können. Daher ist der Auf- und Ausbau selbstschutz- und selbsthilfefähiger Strukturen in unserer Gesellschaft ein unbedingtes „Muss“.

Deutschland hat vor allem auf diesem Gebiet enormen Nachholbedarf, da sich die Bevölkerung in einem relativ Katastrophen-armen Land mit hervorragenden Potentialen der alltäglichen Hilfeleistung lange in Sicherheit wiegen konnte. Diese Sicherheit kann aus mehreren Gründen mittel- und langfristig nicht mehr in gewohntem Umfang gewährleistet werden, weswegen die Be-

völkerung in eine Pflicht genommen werden sollte, über deren Art und Umfang im politischen Raum nachzudenken wäre.

Natürlich ist in diesem Kontext eine umfassende, schnelle, flächendeckende und informative Warnung der Bevölkerung extrem wichtig, weswegen an der Optimierung der Warn- und Informationsmechanismen noch zu weiter zu arbeiten ist. Mit den Warn-Apps haben wir einen deutlichen Sprung nach vorne gemacht. Doch ACHTUNG auch hier: was geschieht, wenn ein lange anhaltender und großflächiger Stromausfall in der Folge von Extremwetter auch zum Zusammenbruch der Warn- und Kommunikationssysteme führt? Haben wir (genügend) analoge Redundanzen?

### Schutz Kritischer Infrastrukturen

Da wir alle – auch der Bevölkerungsschutz, der selbst Teil einer Kritischen Infrastruktur ist – vom Funktionieren Kritischer Infrastrukturen vital abhängig sind, müssen sich auch die Betreiber Kritischer Infrastrukturen auf den Klimawandel einstellen. Alle Wetterextreme können diese Infrastrukturen teils extrem beeinträchtigen, weswegen Vulnerabilitätsanalysen als Konsequenz aus Risikoanalysen zu entwickeln sind, um die konkreten Verletzlichkeiten unserer Gesellschaft zu ermitteln und zu verringern.

Speziell für die Einrichtungen des Bevölkerungsschutzes muss gelten, dass sie einfache Risiko- und Vulnerabilitätsanalysen durchführen, um beim nächsten Hochwasser oder Starkregenereignis nicht selbst Opfer zu werden. Es ist bekannt (oder eben auch nicht), dass diverse baulich-technische Einrichtungen der Gefahrenabwehr in potentiellen Risikogebieten liegen.

### Früherkennung und Prognosefähigkeiten

Trotz guter Fortschritte sind wir auf diesem Feld noch nicht am Ende der Entwicklungs- und Nutzungsmöglichkeiten angekommen. Die intelligente Verschneidung von Daten und die schnelle präzise Analyse von Daten sowie die flächendeckende Zurverfügungstellung der daraus gewonnenen Erkenntnisse an die entscheidenden Stellen ist noch deutlich ausbaufähig und kann viel dazu beitragen, künftige Lageentwicklungen rechtzeitig richtig einzuschätzen und die erforderlichen Entscheidungen zu treffen.

Wichtig ist allerdings, dass Fachdaten gut, nutzerfreundlich und anwendungsorientiert aufbereitet sind, damit die Entscheider des Bevölkerungs-

schutzes nicht in einer „Datenflut“ ertrinken. Wenn der Klimawandel wie prognostiziert fortfährt, werden wir uns auch hierzulande auf verschiedenste Szenarien einzustellen haben: Sommerhochwasser, Hitzeperioden, Dürre, Starkregenereignisse können sich ablösen oder parallel in unterschiedlichen Landesteilen auftreten. Hinzu werden ggf. Folgen dieser Ereignisse, wie Stromausfälle, Störungen in Versorgungs- und Verkehrsinfrastrukturen, Massenankünfte von Verletzten und Erkrankten, Zunahme von Infektionserkrankungen u. a. kommen, die die Hilfeleistungspotentiale, aber auch der festen Infrastruktureinrichtungen, u.a. der Krankenhäuser, Pflegeheime etc. extrem fordern dürften. Auch aus diesem Grund ist die Erarbeitung von Vulnerabilitätsanalysen von entscheidender Bedeutung.

### Ausbildung / Fortbildung

Um professionell gerüstet zu sein, müssen Helferschaften, Führungskräfte und politische Entscheider rund um den Bevölkerungsschutz qualifiziert aus-, fort- und weitergebildet werden. Anpassungsstrategien an den Klimawandel müssen für die operativen wie für die administrativen und politischen Ebenen entwickelt und umgesetzt werden. Die Komplexität des Themas erfordert dabei einen ganzheitlichen All-Gefahren-Ansatz und nachhaltige Strategien wie sie der Katastrophenrisikomanagement-Kreislauf vorsieht. Die Thematik ist ebengerecht gestaltet in den Ausbildungseinrichtungen aller Verwaltungsebenen bis hin zur AKNZ sowie an den Ausbildungseinrichtungen der Organisationen aufzunehmen und zu vermitteln.

### Ressourcen der Katastrophenschutzorganisationen

Um auf die Herausforderungen des Klimawandels umfassend und erfolgreich vorbereitet zu sein, bedarf es neben der Anpassung der Ausbildung auch der Anpassung der technischen Ressourcen sowie der Einsatztaktik. Allerdings fehlen uns noch verlässliche Daten darüber, wie und in welchem Umfang und in welcher Qualität sich die Einsätze entwickeln. Ein standardisiertes Monitoring durch die Leitstellen wäre diesbezüglich hilfreich. Risiko- und Vulnerabilitätsanalysen, das Durchspielen und Üben von klimatischen bzw. Wetterextremen und natürlich die Auswertung von Ereignissen im In- und Ausland können für die notwendige Anpassung der Ressourcen und Einsatztaktiken wertvolle Hinweise liefern.

### Schlussbemerkung



Das deutsche Bevölkerungsschutzsystem hat sich in den vergangenen 20 Jahren auf vielen, vor allem auf den nach 2002 zu recht kritisierten Feldern sehr positiv fortentwickelt. Nicht umsonst wurde nach dem Hochwasser von 2013 eine in den wesentlichen Punkten positive Bilanz der Gefahrenabwehr gezogen. Allerdings fangen wir gerade erst an, die Folgen des Klimawandels in unseren Breiten zu spüren. Die Prognosen für die kommenden Jahrzehnte sehen nicht gut aus. Daher ist der zügige Aufbau resilienterer Gesellschaftsstrukturen zwingend erforderlich. Der Weg dorthin ist zumindest in Teilen bereits das Ziel. Wir haben begonnen, diesen Weg zu gehen, werden aber streckenweise mit hartem steinigem Boden und Widerständen rechnen müssen. An einer nachhaltigen Anpassung des Bevölkerungsschutzes an den Klimawandel führt daher kein Weg vorbei!

Allerdings wird der Bevölkerungsschutz nicht in der Lage sein, große politische Versäumnisse zum Klimaschutz in der Zukunft adäquat aufzufangen. Schon gar nicht, wenn sich Leugner und Skeptiker – wie in kürzlich geschehen – dieses Themas populistisch und medial annehmen und es schaffen sollten, die Politik diesbezüglich gravierend zu beeinflussen. Für das Eindämmen und Beseitigen der dann zu erwartenden Schäden werden weder genügend Sandsäcke und Schaufeln noch Helfer und Einrichtungen zur Verfügung stehen können.

Anpassung darf in diesem Fall nicht zu einem Feigenblatt werden!

Vielen Dank für Ihr Interesse!