



Schleswig-Holstein  
Ministerium für Inneres,  
ländliche Räume,  
Integration und Gleichstellung

# Mittel- und langfristige Steuerung des Bevölkerungsschutzes in Schleswig-Holstein

## Strategisches Grundsatzpapier

# Strategisches Grundsatzpapier zur mittel- und langfristigen Steuerung des Bevölkerungsschutzes in Schleswig-Holstein

Version 1.8, Stand: 10.08.2021

1	Veranlassung und Zielsetzung .....	3
2	Ausgangspunkt: Bevölkerungsschutz im Wandel.....	3
2.1	Ausgangslage: Veränderte Rahmenbedingungen.....	4
2.1.1	Neue Bedrohungslagen .....	4
2.1.2	Wechselwirkungen zwischen den vorgenannten Faktoren .....	5
2.1.3	Wiederbelebung der Zivilen Verteidigung .....	6
2.1.4	Schutz von Kritischen Infrastrukturen (KRITIS).....	6
2.1.5	Gesellschaftliche Veränderungen .....	7
2.1.6	Organisatorische und finanzielle Veränderungen .....	7
2.2	Schlussfolgerungen für den Bevölkerungsschutz.....	8
3	Gefahren und Risiken in Schleswig-Holstein.....	9
3.1	Ermittlung der Risiken .....	9
3.2	Ergebnisse der Katastrophenschutzbedarfsplanung .....	10
4	Schutzziele .....	11
5	Katastrophenrisikomanagement.....	12
6	Handlungsansätze für den Bevölkerungsschutz in Schleswig-Holstein.....	13
6.1	Katastrophenvorsorge .....	13
6.2	Katastrophenvorsorge: Prävention (Vorbeugung) .....	13
6.3	Katastrophenvorsorge: Vorbereitung.....	14
6.3.1	Vorkehrungen der Behörden.....	14
6.3.2	Vorkehrungen im Privatbereich - Eigenvorsorge der Bevölkerung.....	18
6.3.3	Vorkehrungen der Trägerorganisationen .....	19
6.3.4	Vorkehrungen der Wirtschaft .....	19
6.4	Katastrophenbewältigung (Katastrophenabwehr).....	20
6.4.1	Führungsorganisation .....	20
6.4.2	Warnung der Bevölkerung .....	20
6.4.3	Krisenkommunikation.....	21
6.5	Wiederherstellung.....	21
7	Schlusswort und Ausblick.....	22
8	Literaturverzeichnis .....	23

## 1 Veranlassung und Zielsetzung

Der Bevölkerungsschutz in Schleswig-Holstein sieht sich großen Herausforderungen durch aktuelle, z.T. extern gesteuerte Themenfelder wie der Wiederbelebung des Zivilschutzes und der Diskussion um den Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS) ausgesetzt. Hinzu kommen die sich stetig wandelnden Rahmenbedingungen des Katastrophenschutzes. Vor diesem Hintergrund sind eine strategische Gesamtbetrachtung und eine integrierte Behandlung der Themenfelder Katastrophenschutz, Zivilschutz und KRITIS erforderlich.

Der Bevölkerungsschutz ist eine ebenen-, fach- und ressortübergreifende Gesamtaufgabe, die nur im Zusammenwirken vieler Beteiligten gelingen kann. In Schleswig-Holstein nimmt das Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung (MILIG) als oberste Katastrophenschutzbehörde dabei eine Schlüsselposition ein. Entsprechendes gilt für die unteren Katastrophenschutzbehörden auf Ebene der Kreisbehörden.

Mit diesem Strategiepapier will das MILIG seiner Koordinations- und Klammerfunktion gerecht werden und die strategischen Ziele für die mittel- und langfristige Steuerung des Bevölkerungsschutzes in Schleswig-Holstein festlegen. Es soll der politischen Prioritätensetzung für die anstehenden Aufgaben dienen. Die Umsetzung dieser Aufgaben steht unter dem Vorbehalt der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel.

Ausgangspunkt dieser Strategie sind die im permanenten Wandel begriffenen Rahmenbedingungen des Bevölkerungsschutzes.

Auf deren Grundlage werden im Folgenden **strategische Ziele** für den Bevölkerungsschutz in Schleswig-Holstein skizziert und im Text durch einen **Rahmen** hervorgehoben. Sie beschreiben einen idealen **Soll-Zustand**.

Als systematischer Ansatz dient dabei der Kreislauf des Katastrophenrisikomanagements (s. Abb. S. 11).

## 2 Ausgangspunkt: Bevölkerungsschutz im Wandel

Der Bevölkerungsschutz mit seinen beiden Hauptbestandteilen, dem Zivilschutz und dem Katastrophenschutz, ist in Deutschland durch unsere Verfassung aufgeteilt zwischen Bund und Ländern, darüber hinaus in der Praxis auch zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen. Deutschland hat für die nicht-polizeiliche Gefahrenabwehr traditionell ein vertikal gegliedertes Notfallvorsorge- und Hilfeleistungssystem etabliert. In diesem System arbeiten Bund, Länder und Kommunen im Verbund mit den großen Hilfeleistungsorganisationen zusammen.

Der Bund ist in diesem System nach der Verfassung originär zuständig für den Schutz der Bevölkerung vor Gefahren und Risiken, die im Verteidigungsfall drohen (Art. 73

Abs. 1, Nr. 1 GG), und er unterstützt die Länder im Rahmen der Amts- und Katastrophenhilfe bei Naturkatastrophen und schweren Unglücksfällen (Art. 35 GG). Die im jeweiligen Zuständigkeitsbereich bereitgestellten Ressourcen stehen seit jeher in vollem Umfang sowohl für die alltägliche Gefahrenabwehr, den friedensmäßigen Katastrophenschutz als auch für den Schutz vor kriegsbedingten Gefahren zur Verfügung (so genannte „Mehrfachnutzen“).

Zusammen mit dem hohen Anteil an freiwilligen bzw. ehrenamtlichen Helfern<sup>1</sup> zeichnet sich dieses System, das im Schadensfall von unten nach oben aufwächst, durch hohe Effizienz und Wirtschaftlichkeit aus. Die sich aus einer engen Auslegung der Verfassung ergebende strenge theoretische Aufgabenverteilung zwischen Zivilschutz (Bund) und Katastrophenschutz (Länder) ist allerdings veraltet und wird in der Praxis und der aktuellen Rechtslage in einem durchgängigen System zusammengeführt. Für die Weiterentwicklung des Bevölkerungsschutzes ist es daher zweckmäßig, nicht alleine nach der Ursache zu urteilen, sondern vor allem die Wirkung eines Schadensereignisses zu betrachten.

## **2.1 Ausgangslage: Veränderte Rahmenbedingungen**

Innere und äußere Sicherheit sowie die Folgen des Klimawandels sind nicht mehr trennscharf voneinander abzugrenzen. Störungen und Gefährdungen bewegen sich vielfach an deren Schnittstellen. Der Bevölkerungsschutz steht daher vor erheblichen Herausforderungen, die die Überprüfung und Neuausrichtung bestehender Konzepte erforderlich machen. Neben den direkten und indirekten Folgen des Klimawandels sind die steigende Verwundbarkeit moderner Gesellschaften sowie die Zunahme gewaltsam ausgetragener Konflikte und die Vielfalt asymmetrischer und hybrider Angriffsmethoden einschließlich Cyberattacken zu nennen. Die Herausforderungen sind unter anderem (in Anlehnung an (Götz, 2018), ergänzt):

### **2.1.1 Neue Bedrohungslagen**

#### ***Veränderte Sicherheitslage***

Die allgemein anerkannten Bedrohungseinschätzungen, z. B. im Weißbuch der Bundeswehr von 2016, verdeutlichen, dass Deutschland nicht zuletzt auch aufgrund seines außenpolitischen, humanitären und militärischen Engagements Bestandteil eines weltweiten Gefahrenraumes ist. Nach wie vor gilt die Einschätzung, dass nach Auflösung der früheren bipolaren Ordnungsstruktur Anfang der 1990er Jahre regionale und militärische Krisen und Konflikte ebenso wie nicht-militärische Risiken wieder an Virulenz und Brisanz gewinnen. Neben der Zunahme und Ausweitung politischer Konflikte im Umfeld Europas bergen die für asymmetrische und hybride Gewaltformen nutzbaren Waffen-

---

<sup>1</sup> In diesem Text wird im Folgenden aus Gründen der leichteren Lesbarkeit das grammatikalische Maskulinum verwendet, wenn von Personen die Rede ist. Damit wird explizit keine Geschlechterdiskriminierung oder eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes zum Ausdruck gebracht. Es sind stets alle Geschlechter gemeint.

und Informationstechnologien ein erhebliches Bedrohungspotential. Cyber-Angriffe sowie jegliche Arten von Propaganda und Desinformation prägen heute trans- und internationale Konflikte. Die Abwehr dieser Schadenlagen liegt insbesondere dann in Verantwortung eines länderseitigen Krisenmanagements, wenn diese Szenarien durch nicht staatliche Akteure herbeigeführt werden.

### ***Auswirkungen des Klimawandels***

Nach Einschätzung des Norddeutschen Klimabüros wird sich die globale Erwärmung regional in Norddeutschland in der Änderung der Niederschlagsverteilung auswirken. Insbesondere die erwartete Zunahme winterlicher Niederschläge kann zu häufigeren Binnenhochwassern führen. Demgegenüber steht eine prognostizierte Abnahme des Sommerniederschlags. Indirekte Folge ist z.B. eine erhöhte Waldbrandgefahr. Nach dem aktuellen Stand der Forschung ist die Änderung der Sturmintensität in Norddeutschland bis Ende des 21. Jahrhunderts im Jahresmittel im Vergleich zu heute unklar (Norddeutsches Klimabüro, 2019), auch wenn eine Zunahme der Sturmtage pro Jahr (1986-2015 im Vergleich zum Zeitraum 1961-1990) festgestellt wurde. Unabhängig davon ist aufgrund der Beschleunigung des Meeresspiegelanstiegs mit häufigeren Sturmflutwasserständen an den norddeutschen Küsten zu rechnen.

### ***Pandemien***

Zwar hat sich im Vergleich zu den Pandemien des letzten Jahrhunderts die medizinische Versorgung in den Industrienationen deutlich verbessert, gleichzeitig aber ist die globale Mobilität stark angestiegen, was zu einer äußerst schnellen Ausbreitung eines Pandemie-Virus führen kann. Die Corona-Virus-Pandemie 2020/21 hat dies eindrücklich bewiesen. Neben dem Schutz der Gesundheit und der Minimierung der Infektionsrate besteht die größte Herausforderung darin, bei extrem reduziertem Personal über den gesamten Zeitraum der Pandemiewellen das weitere Funktionieren der wichtigsten Strukturen sowie der essentiellen Dienstleistungen zu gewährleisten. Es besteht die Herausforderung, den Grad an Unterstützung zu definieren, wie der Bevölkerungsschutz die Gesundheitsbehörden und andere verantwortliche staatliche und kommunale Akteure sowie Leistungserbringer des Gesundheitswesens bei ihren Aufgaben unterstützen kann und welche Dienste durch den Bevölkerungsschutz für die vorgenannten Institutionen für erforderlich gehalten werden

#### **2.1.2 Wechselwirkungen zwischen den vorgenannten Faktoren**

Die Flüchtlingsbewegungen der letzten Jahre zeigen, dass sich die Auswirkungen regionaler Konflikte, aber auch des globalen Wohlstandsgefälles, auf den deutschen Bevölkerungsschutz erstrecken. Auch werden Migrationsbewegungen zunehmend durch klimatische Veränderungen hervorgerufen. Mit einer Zunahme derartiger Wanderungsbewegungen ist daher zu rechnen. Diese stellen ausdrücklich **keine Bedrohungslagen** dar. Sie können jedoch die im Bevölkerungsschutz mitwirkenden Organisationen sehr stark binden, wie die Flüchtlingslage in Deutschland 2015 gezeigt hat.

### **2.1.3 Wiederbelebung der Zivilen Verteidigung**

Die zivile Verteidigung stellt einen Teilbereich der Gesamtverteidigung der Bundesrepublik Deutschland dar. Sie wird von den Ländern in Bundesauftragsverwaltung durchgeführt. Im August 2016 hat die Bundesregierung ihre neue „Konzeption Zivile Verteidigung“ (KZV) veröffentlicht. Damit bewertet die Bundesregierung das sicherheitspolitische Umfeld grundlegend neu und will ergänzend zum Katastrophenschutz eigene Anstrengungen im Zivilschutz vornehmen. Die KZV beschreibt dazu die Zielsetzungen und Aufgabenstellungen, an denen gearbeitet werden soll. Das vorgesehene Arbeitsprogramm ist sehr ambitioniert. Da die Länder und Kommunen in den meisten Teilbereichen die Aufgabe des Zivilschutzes in Bundesauftragsverwaltung umsetzen, werden sich mittelfristig aus den Arbeiten neue Anforderungen für ihre Verwaltungen ergeben.

Zum Aufbau der dazu erforderlichen Strukturen bedarf es Zeit und finanzieller und personeller Mittel, da im Zivilschutz in den zurückliegenden Jahren weitgehend keine eigenständigen, über den Brand- und Katastrophenschutz hinausgehenden Vorkehrungen getroffen werden mussten und daher vielerorts Personal abgebaut wurde. Damit die Umsetzung der KZV für die Länder leistbar bleibt, ist auf Bitten der Länder ein Bund-Länder-Steuerungsgremium zur Koordinierung der Arbeiten beim Bundesinnenministerium eingesetzt worden. Ungeachtet dessen stellt die Umsetzung der KZV für die Länder und die Kommunen eine große Herausforderung dar.

### **2.1.4 Schutz von Kritischen Infrastrukturen (KRITIS)**

Kritische Infrastrukturen bilden die Lebensadern moderner Gesellschaften. Ihre Funktionsfähigkeit und jederzeitige Verfügbarkeit sind essentiell für das gesamte staatliche, wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben. Für die Zuverlässigkeit der Kritischen Infrastrukturen sind zunächst grundsätzlich deren Betreiber selbst verantwortlich. Sie ergreifen auf Basis gesetzlicher Regelungen oder auch freiwillig eigenverantwortlich Maßnahmen, um die Resilienz der Kritischen Infrastrukturen zu erhöhen. Es gehört jedoch auch zu den zentralen Aufgaben staatlicher – und kommunaler – Sicherheitsvorsorge, Kritische Infrastrukturen zu schützen und damit die Versorgung der Bevölkerung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen zu gewährleisten. Gerade auf kommunaler Ebene wirken sich Unterbrechungen in der Versorgung von Kritischen Infrastrukturen ggf. unmittelbar und sofort aus.

Moderne und offene Gesellschaften sind verwundbar. Neben der immer weiterwachsenden Abhängigkeit aller öffentlichen und privaten Lebensbereiche von elektrischer Energieversorgung und Informations- und Kommunikationstechnik trägt die fortschreitende technische und sozioökonomische Vernetzung von Infrastrukturen und Dienstleistungen in den Bereichen Daseinsvorsorge, Produktion, Transport und Logistik zu steigenden und interdependenten Verwundbarkeiten bei. Die Folge von Störungen oder Ausfällen können so genannte Domino- und Kaskadeneffekte sein, die das Potential besitzen, ganze gesellschaftliche Teilbereiche zum Erliegen zu bringen. Sie können neben dem unmittelbaren Schaden für betroffene Menschen enorme volkswirtschaftliche Schäden sowie erhebliche Vertrauensverluste bewirken.

### **2.1.5 Gesellschaftliche Veränderungen**

Die vorgenannten Faktoren werden durch gesellschaftliche Wandlungsprozesse begleitet, welche den ehrenamtlich getragenen Bevölkerungsschutz vor weitere Herausforderungen stellen:

- Demografische Entwicklung (Überalterung der Gesellschaft; Zunahme der Schutzbedürftigkeit; verringertes Helferpotential; Stadt-Land-Gegensätze)
- Geringe Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung („Vollkasko-Mentalität“; Delegation von Verantwortung auf staatliche Aufgabenträger; kaum Eigenvorsorge; abnehmende Improvisationsfähigkeit)
- Verschärfte Rahmenbedingungen für ehrenamtliches Engagement (Veränderungen am Arbeitsmarkt; gestiegene Mobilität, Wohnort ist nicht der Arbeitsort; geringere Bereitschaft von Arbeitgebern, ehrenamtlich Tätige zu beschäftigen)
- Rückgang der Helferzahlen (Aussetzung der Wehrpflicht; Doppelverplanung von Helfern; Führungskräfte-mangel).

### **2.1.6 Organisatorische und finanzielle Veränderungen**

Im Gegensatz zu den oben dargestellten gewachsenen Herausforderungen und erschweren gesellschaftlichen Rahmenbedingungen steht die Reduzierung der personellen und finanziellen Mittel im behördlichen Bevölkerungsschutz seit Beginn der 1990er Jahre:

- Anhaltender Stellenabbau in den Katastrophenschutzbehörden seit den 1990er Jahren durch die sogenannte „Friedensdividende“: aufgrund der schwierigen Haushaltlage sind allein im Bereich der obersten Katastrophenschutzbehörde rund ein Drittel der ursprünglichen Katastrophenschutzstellen weggefallen. Bei den Kreisen und kreisfreien Städten als untere Katastrophenschutzbehörden dürfte die Situation vielerorts ähnlich sein.
- Mit IMK-Beschluss von 2007 zur „Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung“ haben sich Bund und Länder grundsätzlich auf eine Neuordnung und -finanzierung im Bevölkerungsschutz (Katastrophen- und Zivilschutz) verständigt. Diese bedeutete eine Reduzierung des Bundesanteils auf rund 66 % des bisherigen Gesamtsolls. Die Realisierung des Bundeskonzeptes führte zu einer einschneidenden Zäsur in der Ausstattungsfinanzierung, deren Konsequenzen weiterhin spürbar sind (IM, 2008). Eine ausreichende Kompensation dieser Entscheidung hat in den meisten Bundesländern einschließlich Schleswig-Holsteins nicht oder erst ansatzweise stattgefunden.

Nachdem der Katastrophen- und Zivilschutz seit den 1990er-Jahren in der öffentlichen Wahrnehmung und in der politischen Prioritätensetzung stark in den Hintergrund gerückt war, erfährt er vor dem Hintergrund sich wandelnder Bedrohungslagen eine zunehmende Aufmerksamkeit in der öffentlichen Diskussion. Damit steigt auch die Erwartungshaltung der Öffentlichkeit an den Bevölkerungsschutz. In Anbetracht des starken

Personalabbau in den Katastrophenschutzbehörden in den letzten Jahrzehnten einerseits und der sich verschärfenden Bedingungen im Ehrenamt andererseits sollte geprüft werden, ob das derzeitige System den heutigen und zukünftigen Herausforderungen gewachsen ist.

## **2.2 Schlussfolgerungen für den Bevölkerungsschutz**

Die vorgenannten Risiko- und Bedrohungsszenarien stellen umfassende Anforderungen an ein nachhaltiges Risiko- und Krisenmanagement zum Schutz der Bevölkerung. Als sichtbarer Ausdruck dieses Anspruches wird im Folgenden der Begriff des Bevölkerungsschutzes als umfassendere Aufgabenbeschreibung anstelle der Aufgabentrennung „Zivilschutz / Katastrophenschutz“ verwendet.

Bei der erforderlichen Neuausrichtung des Bevölkerungsschutzes gewinnen sowohl Präventions- als auch Vorsorgemaßnahmen zunehmend an Bedeutung. Maßnahmen auf den Gebieten Prävention, Katastrophenschutzplanung, Abwehr und Bewältigung der Folgen von Katastrophen müssen stärker miteinander kombiniert werden. Zum einen müssen die sich in den vergangenen Jahren aufgrund des umfassenden Personalabbaus entwickelten Defizite aufgearbeitet und zum andern müssen die Personalabgänge durch effizienteres Zusammenwirken aller Beteiligten im Katastrophenschutz kompensiert werden. Ferner ist den neuen Herausforderungen mit Konzepten zu begegnen. Diese Anforderungen stehen in direktem Gegensatz zu den seit den 1990er Jahren durchgeführten Einsparungen in diesem Bereich.

Im Rahmen einer Sonderkonferenz zur Entwicklung des Katastrophenschutzes in Schleswig-Holstein unter Leitung des Innenministers am 17. Juni 2019 wurde entschieden, ein Lenkungsgremium für den Katastrophenschutz einzurichten. Das Gremium soll zukünftig die politisch-administrative Richtungsentwicklung des Bevölkerungsschutzes in Schleswig-Holstein und die zeitliche und fachliche Priorisierung von Aufgabenschwerpunkten und Arbeitspaketen vorgeben.

Als Grundlage soll dieses Strategiepapier dienen, welches den Bevölkerungsschutz in seinen Aufgabensträngen beschreibt. Es stellt die Fortschreibung eines internen Strategiepapiers des Innenministeriums Schleswig-Holstein aus dem Jahre 2008 dar (IM, 2008) und soll weiterhin eine Grobzielsetzung für die einzelnen Handlungsfelder enthalten.



### 3 Gefahren und Risiken in Schleswig-Holstein

#### 3.1 Ermittlung der Risiken

Die Grundlage für die Behandlung von Katastrophenrisiken ist deren Kenntnis. Daher ist die Risikoanalyse ein elementarer Bestandteil des Katastrophenrisikomanagements. Sie ist Teil der Katastrophenprävention bzw. ihr vorangestellt. Die Betrachtung von Gefahren und Risiken in Schleswig-Holstein soll daher der Ausgangspunkt aller weiteren Maßnahmen im Katastrophenrisikomanagement sein.

Gefahren lassen sich aufgrund ihrer Ursachen in Kategorien, z.B. anhand folgender Systematik, einteilen:

- Naturgefahren
  - Meteorologische, hydrologische, geologische Extremereignisse (z.B. Stürme, Sturmfluten und Hochwasser, Vegetationsbrände, Hitzewellen, Dürre, Erdbeben)
  - Bestimmte Formen von Epidemien und Pandemien (Mensch, Tier, Pflanzen)
  - Kosmische Ereignisse (kosmische Energiestürme, Meteoriten- und Kometeneinschläge)
- Anthropogene Gefahren (technisches / menschliches Versagen)
  - Transportunfälle zu Land, Wasser und Luft
  - Störfälle in Kernkraftwerken
  - Industriestörfälle (Chemieunfälle etc.)
  - Ausfälle Kritischer Infrastrukturen
- Konflikte und kriegsbedingte Gefahren
  - Terrorismus
  - Sabotage
  - Sonstige Kriminalität
  - Bürgerkriege und Kriege

Ein geeignetes Instrument für die Erfassung von Risiken nach einem einheitlichen Muster ist die Methode „Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz“ (vergl. (BBK, 2010) und (BBK, 2015)). Methodisch hieran angelehnt ist das Projekt „Katastrophenschutzbedarfsplanung“, auch unter dem Arbeitstitel „Risikoorientierte Ermittlung des rechnerischen Mindestbedarfs für den Katastrophenschutzdienst in Schleswig-Holstein“ bekannt, (MILI, 2018), mit dem für Schleswig-Holstein zunächst eine Analyse der landestypischen Gefahren vorgenommen wurde. Inhaltlich beschränken sich die mit diesem Verfahren untersuchten Gefahren zunächst auf Ereignisse mit eindeutigen Raumbezug. Diese sind im Wesentlichen:

- Sturmflut / Hochwasser
- Vegetationsbrände
- Transportunfälle (Straße, Schiene, Schifffahrt)
- Industrielle Störfälle (Seveso-Betriebe und sonstige Anlagen).

Gefahren mit länderübergreifender Bedeutung werden über die Risikoanalysen des Bundes abgebildet und wurden daher in dem Verfahren „Katastrophenschutzbedarfsplanung“ zunächst nicht vertieft betrachtet. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Flächenlagen bzw. länderübergreifenden Gefahren nicht mit Planungen begegnet wird. Insbesondere für die Umgebung kerntechnischer Anlagen liegen detaillierte Sonderpläne vor. Für diesen Bereich ist durch die Abschaltung der Kraftwerke eine Überplanung erforderlich. Bei der Entwicklung einer Gesamtstrategie für den Bevölkerungsschutz in Schleswig-Holstein sind neben den oben dargestellten „klassischen“ Gefahren zunächst vor allem die beiden aktuellen Themenfelder „Schutz Kritischer Infrastrukturen“ (KRITIS) und „Konzeption Zivile Verteidigung“ (KZV) einzubeziehen. Dabei sind insbesondere deren Schnittstellen zu beachten, um bei der Behandlung der Risiken Synergieeffekte zu erzielen.

Die Planungen des vorbereitenden Katastrophenschutzes sind verzahnt und abgestimmt mit den Themenfeldern „Schutz Kritischer Infrastrukturen“ und „Zivile Verteidigung“.

Die Risikoanalyse für Schleswig-Holstein ist inhaltlich und methodisch weiterzuentwickeln. Sie ist in regelmäßigen Abständen zu überprüfen, um veränderte Gefahrenlagen abzubilden. Hierbei sollen neben den genannten Themenfeldern auch Kaskadeneffekte und Wechselwirkungen berücksichtigt werden.

Die Risikoanalyse für den Bevölkerungsschutz in Schleswig-Holstein wird laufend fortgeschrieben.

### **3.2 Ergebnisse der Katastrophenschutzbedarfsplanung**

Mit der Methode „Katastrophenschutzbedarfsplanung“ wurde der materielle und personelle Mindestbedarf zur Bewältigung der oben erwähnten Szenarien mit eindeutigen Raumbezug im Land ermittelt. Auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass dieses Verfahren eine grobe Schätzung darstellt, weist die Untersuchung nach, dass die vorhandene Ausstattung zur Bewältigung *eines* lokalen bzw. regionalen Katastrophenszenarios im Land mindestens erforderlich ist.

Weiterhin wird deutlich, dass keine untere Katastrophenschutzbehörde allein die untersuchten Szenarien mit den eigenen Ressourcen bewältigen kann. Eine übergreifende Planung und eine noch engere Kooperation der Kreise und kreisfreien Städte untereinander, mit den Trägerorganisationen und mit dem Land sind erforderlich. Dabei sollte das Land eine koordinierende Rolle einnehmen.

Eine vorläufige Bewertung der vorhandenen Ausstattung könnte daher wie folgt lauten: die vorhandenen Katastrophenschutzeinheiten stellen den Mindestbedarf des Landes dar, um *ein* lokales bzw. regionale Katastrophenszenario bewältigen zu können.

Eine begründete und nachvollziehbare Bewertung ist jedoch nur mit Hilfe eines Bewertungsmaßstabs möglich. Die Frage, ob die verfügbare Ausstattung des Katastrophenschutzdienstes ausreicht, kann also nur beantwortet werden, wenn ein Schutzziel definiert wurde.

#### 4 Schutzziele

Ein Schutzziel ist „[...] ein angestrebter Zustand eines Schutzguts, der bei einem Ereignis erhalten bleiben soll. Ein Schutzgut ist alles, was aufgrund seines ideellen oder materiellen Wertes vor Schaden bewahrt werden soll.“ (Fekete, et al., 2011)

Bisher sind Schutzziele für den Katastrophenschutz in Schleswig-Holstein auf Landesebene – im Gegensatz zur alltäglichen Gefahrenabwehr auf kommunaler Ebene – kaum formuliert worden. Eine pauschale Definition von Schutzzielen für den Katastrophenschutz ist aufgrund der Bandbreite der denkbaren Szenarien und Ereignisse schwer möglich. Dennoch sollte auch für den Katastrophenschutz unter Einbeziehung der politisch Verantwortlichen definiert werden, welches Schutzniveau landesweit erreicht werden soll.

Als ein mögliches generelles Schutzziel für das Land Schleswig-Holstein könnte die „Bewältigung eines lokalen bzw. regionalen Katastrophenszenarios mit allen auf Landesebene verfügbaren Ressourcen“ definiert werden. Sinnvollerweise sollten Schutzziele jedoch differenzierter, auf Szenarien bezogen formuliert werden.

Bei der Formulierung von Schutzzielen kann die Definition des Begriffs „Katastrophe“ des LKatSG helfen. Dort werden in §1 (1) folgende Schutzgüter und Szenarien (Ereignisse) beschrieben:

„Gefährdung oder Schädigung in außergewöhnlichem Maße“:

- „des Lebens, der Gesundheit oder der lebensnotwendigen Versorgung zahlreicher Menschen“
- „bedeutender Sachgüter“
- „der Umwelt in erheblicher Weise“.

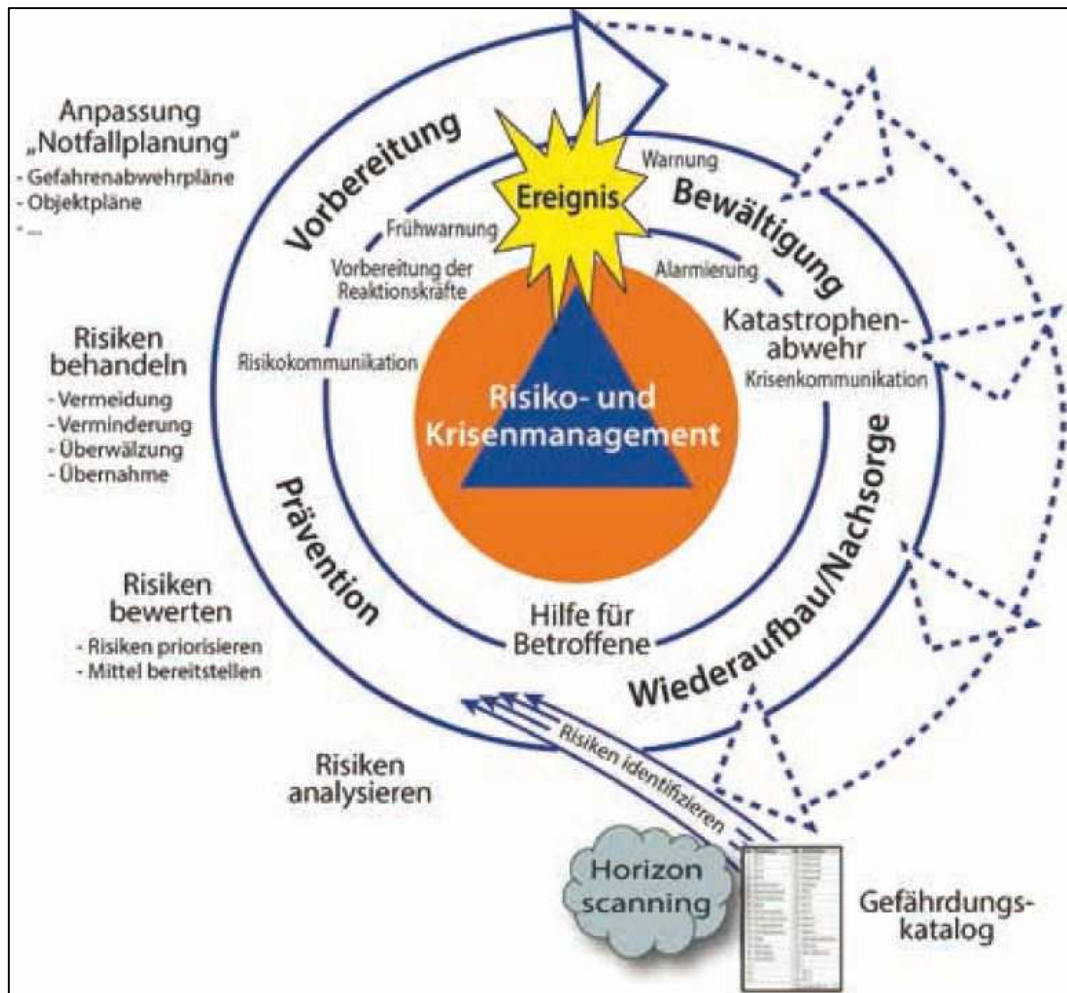
Auch die Ausführungen im Kommentar zum LKatSG können hierbei berücksichtigt werden. Die Erfüllung der gesetzlich definierten Aufgabe stellt dabei den Mindeststandard dar.

In Ergänzung zu den landesseitigen Schutzzielen des Katastrophenschutzes sind die Schutzziele für den Zivilschutz auf Bundesebene zu definieren.

Als Bemessungsgröße für Planungen des Bevölkerungsschutzes in Schleswig-Holstein dienen Szenarien bezogene Schutzziele.
---

## 5 Katastrophenrisikomanagement

In Zeiten zunehmender Vernetzung verschiedener Gesellschaftsbereiche darf der „klassische“ (vorbereitende und abwehrende) Katastrophenschutz nicht isoliert betrachtet werden. Eine integrierte Sichtweise bietet das Konzept des Katastrophenrisikomanagements, welches u.a. im „Sendai-Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge“ von den Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen formuliert wurde. Auch die Bundesrepublik Deutschland hat sich zu dessen Umsetzung verpflichtet (BBK, 2019).



Der Kreislauf des Risiko- und Krisenmanagements (BBK, 2015 S. 14)

Die identifizierten Aufgabenfelder des Bevölkerungsschutzes in Schleswig-Holstein werden daher im Folgenden anhand der Phasen des Katastrophenrisikomanagements dargestellt. Es umfasst Maßnahmen

- zur Prävention und Vorbeugung von Katastrophenrisiken,
- zur Vorbereitung auf und zur Bewältigung von Katastrophen sowie
- für deren Nachsorge und den besseren Aufbau nach solchen Ereignissen.

Die Darstellung in Form eines Kreislaufs verdeutlicht, dass kein Aufgabenbereich isoliert betrachtet werden darf und dass das Katastrophenrisikomanagement ein fortlaufender, niemals abgeschlossener Prozess ist.

## **6 Handlungsansätze für den Bevölkerungsschutz in Schleswig-Holstein**

### **6.1 Katastrophenvorsorge**

Die Katastrophenvorsorge umfasst die Vorbeugung und die Vorbereitung. Vorsorge ist definiert als „Summe aller vorbeugenden und vorbereitenden Maßnahmen, die zur Vermeidung, Verringerung und/oder Bewältigung von Schadensereignissen ergriffen werden können“ (BBK, 2019).

Ein besonderer Fokus des Sendai-Rahmenwerks liegt auf der Stärkung der Katastrophenvorsorge und damit auf der Stärkung gesellschaftlicher Resilienz gegenüber Katastrophen. Nach Einschätzung der nationalen Sendai-Kontaktstelle beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) ist Deutschland im internationalen Vergleich gesehen gut aufgestellt (gutes Verständnis der Gefahren durch Risikoanalysen, gute Institutionen, gute Ausstattung und funktionierendes System des Katastrophenschutzes) (Köksalan, 2018).

Dennoch oder gerade deswegen sind die Notfall- und Katastrophenvorsorge der Menschen in Deutschland und auch ihr Risikobewusstsein gering ausgeprägt (Fuchs, 2020). Auch angesichts sich wandelnder Rahmenbedingungen sollte der übergeordnete politische Anstoß (Sendai-Rahmenwerk) daher zum Anlass genommen werden, die lokale Katastrophenvorsorge zu stärken.

Dies kann gelingen, wenn Katastrophenvorsorge als Querschnittsaufgabe auf allen Ebenen und von allen Politikfeldern erkannt und betrieben wird. Sie hat dies mit den Themenfeldern „Schutz Kritischer Infrastrukturen“ und „Konzeption Zivile Verteidigung“ gemein. So ist z.B. die Stärkung der Resilienz der Gesellschaft ein gemeinsames Ziel des „klassischen Katastrophenschutzes“ ebenso wie im Zivilschutz und beim „Schutz Kritischer Infrastrukturen“.

### **6.2 Katastrophenvorsorge: Prävention (Vorbeugung)**

Die Katastrophenprävention ist das Fundament des Katastrophenschutzes. Hierunter sind alle Maßnahmen zu verstehen, die die Eintrittswahrscheinlichkeit und die Folgen einer Katastrophe deutlich abschwächen (BM.I, 2019).

Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenspotential, und damit das Risiko, können durch gesetzliche Regelungen beeinflusst werden. Viele Maßnahmen zur Vermeidung von Katastrophen sind in Rechtsvorschriften auf Landes- und Bundesebene verankert, z.B. für technische Sicherheitsmaßnahmen in der Industrie. Beispiele sind das Strahlenschutzgesetz und das Bundes-Immissionsschutzgesetz.

Auch auf internationaler Ebene existieren zahlreiche Normen, die für einen einheitlichen Sicherheitsstandard sorgen sollen. So baut beispielweise die EU-Hochwasserrichtlinie (EU, 2007) auf dem Prinzip des Risikomanagements auf. Ziel der EU-Hochwasserrichtlinie ist die Verringerung und Bewältigung hochwasserbedingter Risiken, insbesondere an Flussläufen und in Küstengebieten. Aus diesem Grund sieht die Richtlinie vor, dass

Hochwasserrisiken in gefährdeten Flusseinzugsgebieten bewertet werden, dass Hochwasserrisikokarten für alle Gebiete angefertigt werden, in denen ein signifikantes Hochwasserrisiko besteht, und dass Pläne für das Hochwasserrisikomanagement erstellt werden (Umweltbundesamt, 2013).

Es wird deutlich, dass die Ressorts der Landesregierung und deren nachgeordnete Fachbehörden eine wesentliche Rolle bei der Katastrophenprävention spielen. Sie tragen die Hauptverantwortung für die Katastrophenprävention in ihrem jeweiligen Geschäftsbereich. Dabei kann das Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung nur eine koordinierende Funktion einnehmen.

Ein weiteres wesentliches Instrument der Katastrophenprävention ist die Raumordnung. Die Berücksichtigung von Risikoaspekten bei der Landesplanung, in Regional- und Flächennutzungsplänen, aber auch in Fachplanungen, birgt ein großes Potential zur Minimierung von Risiken. So kann beispielsweise die Ausweisung der Hochwasserrisikogebiete in den Regionalplänen zur Steuerung der Siedlungsentwicklung dienen.

Weitergehende Ansätze, u.a. zur Berücksichtigung kritischer Infrastrukturen in der Regionalplanung, wurden im Modellvorhaben „Vorsorgendes Risikomanagement in der Regionalplanung“ der Abteilung Landesplanung des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume und Integration des Landes Schleswig-Holstein erarbeitet.

Die Katastrophenprävention in Schleswig-Holstein wird gestärkt durch die Fortführung und Vertiefung der Zusammenarbeit mit den Fachbehörden und der Landesplanung.

### **6.3 Katastrophenvorsorge: Vorbereitung**

Die Vorbereitung umfasst die Gesamtheit aller vorbereitenden Maßnahmen zum Abwehren und Bekämpfen der Gefahren und Schäden, die von einer möglichen Katastrophe ausgehen können. Darunter fallen zum einen die behördlichen Maßnahmen des vorbereitenden Katastrophenschutzes, aber auch die private Vorsorge der Bevölkerung und entsprechende Maßnahmen der Wirtschaft. Die Katastrophenschutzbehörden spielen dabei eine zentrale Rolle als Schnittstelle zwischen Fachbehörden, Einsatzorganisationen, Wirtschaft und Bevölkerung.

#### **6.3.1 Vorkehrungen der Behörden**

##### ***Stärkung des Krisenmanagements und „Härtung“ staatlicher Strukturen***

Bei einer Flächenlage, z.B. bei großflächigem Stromausfall, sind die Kommunen erste Anlaufpunkte für die Bevölkerung. Sie sollten daher über Grundkompetenzen und Strukturen des Krisenmanagements verfügen. Eine Förderung des kommunalen Krisenmanagements, z.B. nach dem Vorbild Baden-Württembergs, ist daher sinnvoll. In den Kreisen und kreisfreien Städten und auf Landesebene ist das Krisenmanagement organisatorisch, personell und ausstattungsmäßig zu stärken. Hierzu zählt insbesondere die Erüchtigung der Stabsinfrastrukturen. Zudem sollte darauf hingewirkt werden, dass die

Instrumente des Krisenmanagements vermehrt auch für Lagen unterhalb der Katastrophenschwelle zum Einsatz kommen, was die Handlungssicherheit des Stabspersonals erhöht.

Weiterhin ist die Handlungsfähigkeit staatlicher Dienste in zunehmendem Maße von der Verfügbarkeit elektrischer Energie und zentraler IT-Strukturen abhängig. Die Verringerung der Anfälligkeit gegenüber Ausfällen kritischer Infrastrukturen bedeutet gleichzeitig eine „Härtung“ der staatlichen Strukturen im Sinne der „Konzeption Zivile Verteidigung“.

Es liegt im eigenen Interesse der Katastrophenschutzbehörden und der jeweiligen Fachbehörden, auch die Maßnahmen der Wirtschaft in diesem Bereich im Blick zu behalten. Das MILIG als koordinierende Stelle für den Schutz von kritischen Infrastrukturen sollte daher die Ressorts der Landesregierung Schleswig-Holstein für dieses Thema sensibilisieren und darauf hinwirken, dass diese in ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich die Resilienz von kritischen Infrastrukturen fördern und auf eine möglichst geringe Vulnerabilität hinwirken. Gleiches gilt für die unteren Katastrophenschutzbehörden in ihrem jeweiligen Wirkungsfeld.

Das Krisenmanagement wird auf allen Verwaltungsebenen als Instrument zur Bewältigung besonderer Lagen eingesetzt. Die dafür erforderliche Infrastruktur ist technisch und organisatorisch „gehärtet“. Der Schutz kritischer Infrastrukturen wird in allen Fachbereichen und auf allen Verwaltungsebenen gefördert. Die Katastrophenschutzbehörden nehmen dabei eine koordinierende Rolle ein.

### ***Standardisierung der Einheiten***

Mit der Ermittlung des risikoorientierten Mindestbedarfs wurde unter anderem nachgewiesen, dass keine untere Katastrophenschutzbehörde allein mit den eigenen Ressourcen eines der untersuchten Szenarien bewältigen kann. Dies macht eine übergreifende Planung und eine noch engere Kooperation erforderlich. Problematisch ist, dass sich auf Grund unterschiedlicher Entwicklungen in den letzten Jahrzehnten in Teilen eine eher heterogene Einheitenstruktur etabliert hat.

Der Katastrophenschutzdienst in Schleswig-Holstein besteht aus einheitlich aufgebauten Einheiten mit definierten Fähigkeitsprofilen.

### ***Kompensation der weggefallenen Bundesmittel bei der Ausstattungsfinanzierung***

Ein weiterer signifikanter Rückgang von Einsatzfahrzeugen und vor allem der stets fahrzeuggebundenen Helferzahlen müssen vermieden werden. Daher müssen die jährlichen Mittelansätze für die Erhaltung der überlassenen Bundesfahrzeuge sowie für die Helferausbildung erhalten bleiben. Mit dem von 2018 bis 2027 laufenden Programm „Abbau des Investitionsstaus“ im Bereich Katastrophenschutzfahrzeuge wird ein Großteil der veralteten Fahrzeuge im Bereich Brandschutz ersetzt. Dennoch müssen über diesen Zeitraum hinaus weiterhin die erforderlichen jährlichen Haushaltsmittel für die

Unterhaltung und Ersatzbeschaffung von Fahrzeugen auch der anderen Fachdienste eingeplant werden.

Der Investitionsstau bei der Ausstattung des Katastrophenschutzdienstes wird weiter abgebaut.

### ***Vorplanung gebietsübergreifender Kooperation***

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die schon beschriebene Abhängigkeit der unteren Katastrophenschutzbehörden voneinander. Daher sollte planerisch festgelegt werden, welche unteren Katastrophenschutzbehörden sich gegenseitig unterstützen. Diese gebietsübergreifenden Kooperationen können anhand räumlicher Nähe, aufgrund der gebiets-spezifischen Risiken, unter einsatztaktischen Gesichtspunkten oder durch eine eindeutige Zuordnung für alle Gefahrenlagen begründet werden. Sind diese einmal festgelegt, können sie ein wichtiges Hilfsmittel für die Fahrzeugverteilung und Bildung von möglichen Modulen unter arbeitsteiligen Gesichtspunkten sein.

Seitens des Landes ist es weiterhin erforderlich, länderübergreifende Aspekte ausführlicher zu betrachten und die Zusammenarbeit der Länder bei der Prävention, Vorsorgeplanung und Abwehr von Schadensszenarien noch weiter zu verbessern.

Für die gebietsübergreifende Zusammenarbeit der Katastrophenschutzbehörden gibt es eine verbindliche Struktur.

### ***Helferpotentiale***

Alle Hilfeleistungsorganisationen und die Feuerwehren beklagen einen Rückgang der aktiven Helferinnen und Helfer. Nach Prognosen mehrerer Untersuchungen zum ehrenamtlichen Engagement werden die Mitgliederzahlen weiter zurückgehen. Zurzeit sind einige Einheiten des Katastrophenschutzdienstes nicht hinreichend personell besetzt. Bei der Betrachtung der Zukunftsfähigkeit des Katastrophenschutzdienstes sollten daher nicht nur Ausstattungsfragen im Vordergrund stehen.

Limitierender Faktor sind die personellen Ressourcen. Bei diesen veränderten Rahmenbedingungen müssen sich alle Verantwortlichen darüber bewusst sein, dass Handlungsbedarf besteht. Ziel muss nicht zwingend die Aufrechterhaltung des derzeit bestehenden Systems sein. Vielmehr müssen zum einen Lösungen geschaffen werden, die die Gegebenheiten für ehrenamtliches Engagement verbessern und zum anderen sind Ansätze zu betrachten, die unter den Rahmenbedingungen des verfügbaren Helferpotenzials funktionieren.

Die Rahmenbedingungen für das Ehrenamt sind so gut, dass ein leistungsfähiges Hilfeleistungssystem auch zukünftig besteht.



## **Neue Formen des Engagements**

Zu den speziell ausgebildeten klassischen Katastrophenschutz Helfern sind in den letzten Jahren, z. B. beim Elbehochwasser 2013, noch zwei weitere Arten von Helfern hinzugekommen: die spontanen Helfer und die ungebundenen Helfer.

**Spontane Helfer** sind „Personen die in keinerlei Strukturen von Hilfsorganisationen eingebunden sind, aber bei der Ereignisbewältigung unterstützen wollen“ (BBK, 2019). Sie organisieren sich selbst meist über soziale Netzwerke. Die Katastrophenschutzbehörden sollten ein Konzept zur Einbindung spontaner Helfer haben. So kann gewährleistet werden, dass diese sinnvoll in die Gefahrenabwehr eingebunden werden. Bei den Hilfeleistungsorganisationen und auf Bundesebene existieren bereits entsprechende Konzepte, die auch für Schleswig-Holstein adaptiert werden sollten.

**Ungebundene Helfer** sind „Personen die nicht für eine Hilfeleistungsorganisation, Feuerwehr oder THW tätig sind. Ihr Einsatz erfolgt über Plattformen von Organisationen, die bereits im Bevölkerungsschutz eingebunden sind“ (Definition in Anlehnung an: (BBK, 2019)). Ein Ziel in der Katastrophenvorsorge sollte die Aktivierung der Bevölkerung sein, sich auf Plattformen mit ihren Fähigkeiten, z. B. dem beruflichen Hintergrund, zu registrieren. Somit könnten sie im Falle einer Katastrophe zielgerichtet eingesetzt werden. Auch dabei können Erfahrungen aus anderen Bundesländern genutzt werden.

Die Katastrophenschutzbehörden sollten in ihren Vorplanungen also differenzieren zwischen:

- Aufgaben die nur durch die Helfer des Katastrophenschutzdienstes mit speziellem Ausbildungsstand übernommen werden können, z.B. im Sanitätsdienst, CBRN-Schutz oder der Führung von Facheinheiten
- Tätigkeiten, die von Spontanhelfern ohne Vorkenntnisse bzw. unter fachlicher Anleitung erledigt werden können, z.B. bei der Deichsicherung
- Aufgaben, die von ungebundenen Helfern mit vorregistrierter Qualifikation übernommen werden können

Ebenso ist die erweiterte Einbindung der Trägerorganisationen im Sinne des Komplexen Hilfeleistungssystems des Deutschen Roten Kreuzes (Deutsches Rotes Kreuz e.V., 2018) in Betracht zu ziehen. Nach diesem Ansatz sollte das gesamte Leistungspotential der vielfältigen Tätigkeitsfelder der humanitären Organisationen unter einer einheitlichen Führungssystematik für den Krisenfall nutzbar gemacht werden.

Weiterhin sind die Potenziale der digitalen Alarmierung von Ersthelfern zu nutzen. Ein App-basiertes Ersthelferalarmierungssystem könnte im Falle eines Katastrophenereignisses auch zur Alarmierung von Spontan-Helfern eingesetzt werden.

Gemeinsam mit den Hilfeleistungsorganisationen und den Feuerwehren werden Plattformen zur Registrierung von ungebundenen Helfern etabliert und Konzepte zur Einbindung von Spontanhelfern umgesetzt.
--

## **Risikokommunikation**

Risikokommunikation findet *im Vorfeld* vorhersehbarer Gefahren statt. Sie dient dazu, die Bevölkerung für bevorstehende Ereignisse zu sensibilisieren und Maßnahmen zu deren Warnung und Schutz vorzubereiten (BBK, 2019). Die Risikokommunikation und die Stärkung der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung sind daher wichtige Aspekte des vorbereitenden Katastrophenschutzes.

Aufgrund der in Deutschland sehr guten alltäglichen Gefahrenabwehr beschäftigt sich der einzelne Bürger kaum mit den möglichen Auswirkungen von Katastrophen, z.B. dem Ausfall wichtiger Versorgungsgüter wie Trinkwasser, Strom, Lebensmittel und Heizung. Daher sollte der Bevölkerung veranschaulicht werden, dass der Staat im Falle einer Katastrophe dem Einzelnen nicht immer und sofort helfen kann.

Eine wirkungsvolle Kommunikation *während* einer Lage (Krisenkommunikation) ist erst möglich, wenn die Bevölkerung bereits in ihrem Alltag über Risiken und Maßnahmen des Selbstschutzes informiert wurde. Daher ist die Risikokommunikation die Grundlage einer zielorientierten Krisenkommunikation.

Ziel der Risikokommunikation ist die Schaffung und Verankerung eines Bewusstseins für Gefahren in der Bevölkerung, in Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen. Inhalte der Risikokommunikation sollten eine sachliche, offene und ehrliche Information über Risikopotentiale und die Unterbreitung konkreter Handlungsvorschläge zur Eigenvorsorge sein. Dazu gehören z.B. Hinweise zur Versicherung von Elementarschäden, aber auch eine realistische Darstellung der Möglichkeiten und Grenzen des staatlichen Katastrophenschutzes. Die Aufgabe des Landes sollte hierbei sein, den Bürgern Hilfestellungen zu geben, zur Eigenvorsorge zu motivieren und die Eigenverantwortung zu erkennen.

Die Bevölkerung wird durch eine kontinuierliche Risikokommunikation für mögliche Gefahren in ihrem Wohn- und Arbeitsumfeld sensibilisiert und durch Informationsangebote zur Eigenvorsorge befähigt.

### **6.3.2 Vorkehrungen im Privatbereich - Eigenvorsorge der Bevölkerung**

Mit Hilfe der Risikokommunikation soll auf die Eigenverantwortung jedes einzelnen Bürgers hingewiesen werden. Sie ist der erste Schritt zur Stärkung der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung. Das BBK stellt hilfreiche Informationen mit Checklisten wie zum Beispiel den „Ratgeber für Notfallversorgung und richtiges Handeln in Notsituationen“ zur Verfügung. Auch die bundesweite Warn-App NINA enthält Notfalltipps und Hinweise zur Eigenvorsorge. In der Bevölkerung sind diese jedoch nur wenig bekannt. Sie sollten daher besser beworben werden. Auch könnten eigens auf Schleswig-Holstein abgestimmte Informationsangebote und eine verstärkte mediale Präsenz des Bevölkerungsschutzes eine höhere Identifikation zur Folge haben.

In der Bevölkerung ist ein Bewusstsein für Risiken vorhanden. Die Selbsthilfefähigkeit ist stark ausgeprägt.

Eine besondere Herausforderung stellen Personengruppen dar, welche eine geringe Selbsthilfefähigkeit besitzen, z.B. kranke Menschen und Menschen mit Behinderung. Hier ist es Aufgabe der Behörden, bei der Planung von Notfallkonzepten bzw. Katastrophenplänen diese Bevölkerungsgruppen besonders zu berücksichtigen, da hier möglicherweise mehr Ressourcen gebunden bzw. benötigt werden (Voss, et al., 2014).

Bestehende Konzepte im Bevölkerungsschutz werden auf die Berücksichtigung besonders vulnerabler Personengruppen überprüft, besonders im Hinblick auf den demographischen Wandel der Bevölkerung.

### **6.3.3 Vorkehrungen der Trägerorganisationen**

Die Hilfeleistungsorganisationen sind mit ihrem ehrenamtlichen Engagement die tragende Säule des Katastrophenschutzes. Die Herausforderungen, denen sich die Organisationen aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen konfrontiert sehen, wurden bereits in Kap. 2.1 dargestellt.

Primäres Ziel ist die Aufrechterhaltung des ehrenamtlichen Systems. Bei der Bewältigung dieser Problemfelder sollten die Trägerorganisationen von den Katastrophenschutzbehörden organisatorisch und konzeptionell unterstützt werden, z.B. durch Wissenstransfer für Ansätze zur Attraktivitätssteigerung des Katastrophenschutzes und zur Erleichterung des Engagements (vergl. (Voss, et al., 2014)).

Gleiches gilt für die Ausbildung im Katastrophenschutzdienst. Hier wird schon seit langem eine organisationsübergreifende Standardisierung gefordert, um Redundanzen und somit die Basis für eine gegenseitige Unterstützung zwischen den Organisationen zu schaffen.

Die Ausbildungskonzeptionen des Katastrophenschutzdienstes sind standardisiert und mit anderen Bereichen z.B. dem Regelrettungsdienst, abgestimmt.

### **6.3.4 Vorkehrungen der Wirtschaft**

Durch die Teilprivatisierung der einst staatlichen Telekommunikations-, Energie- und Verkehrskonzerne wurden aus öffentlichen Einrichtungen private Betriebe. Gleiches gilt teilweise für den Gesundheitssektor. Damit ist die Sicherstellung der Daseinsvorsorge der Bevölkerung, aber auch der öffentlichen Hand mit Grundfunktionen wie Telekommunikation, Energie und Verkehrsdienstleistungen der Privatwirtschaft überlassen.

Die Sicherstellung dieser Grundfunktionen ist in Gesetzen und Verträgen geregelt. Damit verbunden ist die Förderung der Resilienz kritischer Infrastrukturen und des Aufbaus eines Firmen- bzw. betriebsinternen Krisenmanagements. Die Katastrophenschutzbehörden sollten hierbei gemeinsam mit den Fachbehörden des Landes und der Kommunen eine koordinierende und unterstützende Funktion einnehmen.

Die Erhöhung der Resilienz kritischer Infrastrukturen wird durch die Katastrophenschutzbehörden organisatorisch unterstützt.

## **6.4 Katastrophenbewältigung (Katastrophenabwehr)**

Unter Katastrophenbewältigung versteht man alle Maßnahmen, um die von einer Katastrophe herbeigeführten Gefahren und Schäden abzuwehren und zu bekämpfen. Ziel ist es, die öffentliche Ordnung und Sicherheit sowie die lebensnotwendige Grundversorgung sicherzustellen und zur Wiederherstellung übergehen zu können. (BM.I, 2019).

Aus behördlicher Sicht ist die Katastrophenbewältigung die Phase von der behördlichen Feststellung der Katastrophe bis zu ihrer Beendigung. In der Phase der Bewältigung obliegt die Einsatzführung der zuständigen Katastrophenschutzbehörde. Der Katastrophe geht im Regelfall ein Einsatz der alltäglichen Gefahrenabwehr voraus. Es muss daher von der täglichen Gefahrenabwehr bis hin zur Katastrophensituation eine durchgängige Struktur bestehen, die eine Lagebewältigung ohne gravierende Umbrüche ermöglicht. Die Ressourcen der täglichen Gefahrenabwehr z.B. Regelrettungsdienst und Feuerwehr müssen daher mit denen der Katastrophenabwehr gut vernetzt sein und nach gleichen Grundsätzen arbeiten.

Wesentliche Elemente der Katastrophenabwehr sind die Koordination der Einsätze mittels einer Führungsorganisation, die Warnung der Bevölkerung und die Krisenkommunikation.

### **6.4.1 Führungsorganisation**

Es ist Aufgabe der Katastrophenschutzbehörden, eine Führungsorganisation vorzuhalten, um den reibungslosen Ablauf der Abwehrmaßnahmen zu gewährleisten (§ 6 LKataSG). Hierzu wurde in Schleswig-Holstein auf der Grundlage der Dienstvorschrift 100 (DV 100) das Konzept „Führungsorganisation für die Kreise und kreisfreien Städte zur Bewältigung von Großschadenslagen und Katastrophen“ eingeführt. Insbesondere die Ebenen übergreifende Kommunikation muss regelmäßig geübt werden, um im Einsatzfall reibungslos zu funktionieren. Dabei sollte die Nutzung der technischen Möglichkeiten zum übergreifenden Informationsaustausch noch weiter verbessert werden. Eine bessere Ausschöpfung dieser Möglichkeiten z.B. durch die Einführung eines landesweiten Stabsunterstützungssystems ist für ein modernes Krisenmanagement essentiell.

### **6.4.2 Warnung der Bevölkerung**

Nachdem Bund und Länder Anfang der 1990er Jahre beschlossen hatten, das bundesweite Sirenenetz nicht weiter zu unterhalten, wurden neue Wege gesucht und entwickelt, um einen möglichst großen Teil der Bevölkerung mit Warnmeldungen zu erreichen. Dazu wurde das Modulare Warnsystem (MoWaS) entwickelt. In Schleswig-Holstein ist es in allen kommunalen Leitstellen als Auslösesystem im Einsatz und kann somit auch für Gefahrenmeldungen auf lokaler Ebene genutzt werden. Derzeit werden die Warntexte landesweit vereinheitlicht und standardisiert.

Zukünftige Herausforderungen im Bereich der Warnung sind:

- Ausbau der Warnmittel (z.B. Sirenen, Anbindung von Werbetafeln)
- Verstärkung der Öffentlichkeitsarbeit über die Warnmöglichkeiten gemeinsam mit dem Bund, z.B. durch Mitwirkung am bundesweiten Warntag
- Verbesserung der Warneffektivität (Weiterqualifizierung des Leitstellen- und Stabpersonals, Erhöhung der Qualität der Warnmeldungen; verbessertes Verständnis in der Bevölkerung), wie im Warnkonzept mit dem Bund vereinbart (abhängig von der Mitwirkung der Kommunen)

Das System zur Warnung der Bevölkerung wird weiter ausgebaut und bekannt gemacht.

### **1.1.1 Krisenkommunikation**

Krisenkommunikation ist die Information aller direkt oder indirekt von einem Schadenszenario betroffenen Gruppen. Die externe Krisenkommunikation ist die nach außen getragene und kommunikative Begleitung des Entwicklungsverlaufes einer Krise.

Eine gelungene Krisenkommunikation trägt zu einer positiven Wahrnehmung und einem erfolgreichen Krisenmanagement bei. Bedingung dafür ist eine klare, geordnete Struktur. Eine schlechte Krisenkommunikation kann ein erfolgreiches Krisenmanagement scheitern lassen. Für eine einheitliche Krisenkommunikation ist die Abstimmung des Landes mit den unteren Katastrophenschutzbehörden und den Einsatzorganisationen erforderlich. Dies gilt besonders gilt für die Nutzung der verschiedenen Kanäle der sozialen Medien.

Die Krisenkommunikation wird zwischen Land, Kreisen und Organisationen koordiniert und ist bereits im Vorwege unter besonderer Berücksichtigung der Medienvielfalt abgestimmt.

### **1.2 Wiederherstellung**

Unter Wiederherstellung versteht man alle Maßnahmen die das Ziel haben, den Zustand vor dem Schadensereignis wiederherzustellen, nach Möglichkeit unter gleichzeitiger Senkung der Verwundbarkeit bzw. Erhöhung der Widerstandsfähigkeit (BM.I, 2019). Die Wiederherstellung bzw. der Wiederaufbau ist jedoch nicht Aufgabe der Katastrophenschutzbehörden.

Der Übergang zwischen der Bewältigungsphase und der Wiederherstellung ist fließend. Die Erkenntnisse aus der Katastrophe, die durch die Abarbeitung bzw. Bewältigung entstanden sind, sollten dabei berücksichtigt werden. So sollte die Wiederherstellung zerstörter Infrastruktur unter Eindruck der neuerlich angepassten Risikobewertung erfolgen. Es ist ratsam, dass die oberste Katastrophenschutzbehörde die gewonnenen Erkenntnisse sammelt, evaluiert und daraus folgend beratend tätig werden kann.

## **7 Schlusswort und Ausblick**

In Schleswig-Holstein gibt es vor dem Hintergrund der eingangs aufgezeigten Ausgangslage einen erheblichen Handlungsbedarf im Bereich des Bevölkerungsschutzes. Durch eine landesweit wirkungsvolle Planung von Vorsorgemaßnahmen muss sichergestellt sein, dass im Falle einer Katastrophe schnell, sachgerecht und gut organisiert alle notwendigen Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren und insbesondere zur Menschenrettung getroffen werden können.

Dazu ist es erforderlich, den Bevölkerungsschutz kontinuierlich neuen Gefahrenlagen anzupassen und konsequent weiterzuentwickeln. Auf Bewährtem aufbauend, sollte das Gefahrenabwehrsystem des Bevölkerungsschutzes modernisiert und effektiver gestaltet werden.

Zu diesem Zweck wird eine leistbare Arbeitsplanung benötigt, welche die Fülle der Aufgaben strukturiert sowie priorisiert und dabei die in begrenztem Rahmen zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen berücksichtigt. Die in diesem Strategiepapier formulierten strategischen Ziele sollen daher das Grundgerüst für die mittel- und langfristige Steuerung des Bevölkerungsschutzes darstellen. Sie sind als Grundlage für die zukünftige gemeinsame Arbeit der Katastrophenschutzbehörden in Schleswig-Holstein gedacht.

Die strategischen Ziele müssen im Laufe des weiteren Prozesses durch die Katastrophenschutzbehörden noch weiter präzisiert und zu diesem Zweck mit Feinzielen und konkreten Maßnahmenpaketen unterfüttert werden.

## 8 Literaturverzeichnis

- BBK, (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe). 2019.** *BBK-Glossar - Ausgewählte zentrale Begriffe des Bevölkerungsschutzes.* Bonn : s.n., 2019.
- **2010.** *Methode für eine Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz - Basis-Leitfaden.* Bonn : s.n., 2010.
- **2019.** Nationale Kontaktstelle Sendai. [Online] 2019. [Zitat vom: 11.. September 2019.] [https://www.bbk.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/NationaleKontaktstelleSendai/NationaleKontaktstelleSendai\\_node.html](https://www.bbk.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/NationaleKontaktstelleSendai/NationaleKontaktstelleSendai_node.html).
- **2015.** *Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz - Ein Stresstest für die Allgemeine Gefahrenabwehr und den Katastrophenschutz.* Bonn : s.n., 2015.
- BM.I, (Österreichisches Bundesministerium für Inneres). 2019.** Krisen- und Katastrophenmanagement. [Online] 2019. [Zitat vom: 14. 11 2019.]
- Deutsches Rotes Kreuz e.V. 2018.** *Das Komplexe Hilfeleistungssystem - Strategisches Konzept zur Mitwirkung des Deutschen Roten Kreuzes im Bevölkerungsschutz.* Berlin : s.n., 2018.
- EU, (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union). 2007.** Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und Rates über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken. 2007.
- Fekete, Alexander und Walter, Andre. 2011.** Nach der Krise ist vor der Krise. *Bevölkerungsschutz.* Februar 2011.
- Fuchs, Ursula. 2020.** Editorial zum Themenheft "Selbstschutz und Selbsthilfe". *Bevölkerungsschutz.* 2020, Bd. 02.
- Götz, Alexander. 2018.** Katastrophenvorsorge und Katastrophenschutz in Deutschland - ein Statement aus Sicht der Länder. *Vortrag auf der Fachtagung Katastrophenvorsorge am 23.10.2018.* Berlin : s.n., 2018.
- IM, (Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein). 2008.** *Handlungsfelder Katastrophenschutz Schleswig-Holstein.* Kiel : internes Papier, 2008.
- Köksalan, Nina. 2018.** Nationale Sendai-Kontaktstelle. *Vortrag auf der Fachtagung Katastrophenvorsorge am 23.10.2018.* Berlin : s.n., 2018.
- MILI, (Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration des Landes Schleswig-Holstein). 2018.** Katastrophenschutzbedarfsplanung: Risikoorientierte Ermittlung eines rechnerischen Mindestbedarfs für den Katastrophenschutzdienst in Schleswig-Holstein. Kiel : s.n., 2018.
- Norddeutsches Klimabüro. 2019.** Norddeutscher Klimaatlas. [Online] 2019. [Zitat vom: 13. November 2019.] [www.norddeutscher-klimaatlas.de](http://www.norddeutscher-klimaatlas.de).
- Umweltbundesamt. 2013.** Hochwasserschutzrecht. [Online] 26. 09 2013. [Zitat vom: 17. 09 2019.] <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wasser/wasserrecht/hochwasserschutzrecht>.
- Voss, Martin, et al. 2014.** Steuerungsmöglichkeiten für einen zukunfts- und leistungsfähigen Katastrophenschutzdienst in Schleswig-Holstein unter den Gesichtspunkten der Ehrenamtlichkeit sowie veränderter gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen. Berlin : Freie Universität Berlin, 2014.