

Martin Hinke

Brandreferendar der Landesfeuerwehr- und
Katastrophenschutzschule Sachsen

Katastrophenalarm in der Pandemie

Facharbeit gemäß § 21 VAP2.2-Feu NRW

Oderwitz, den 16.12.2020

Aufgabenstellung

Katastrophenalarm in der Pandemie

In der Corona-Pandemie wurde vom Freistaat Bayern frühzeitig der Katastrophenalarm ausgelöst. Andere Bundesländer haben dieses nicht getan. Vergleichen Sie die Auswirkungen des Katastrophenalarms aus dem Blickwinkel eines Führungsstabes auf Ebene einer Großstadt bzw. eines Landkreises.

In dieser Arbeit wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit das generische Maskulinum verwendet. Weibliche und anderweitige Geschlechteridentitäten werden dabei ausdrücklich mitgemeint, soweit es für die Aussage erforderlich ist.

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	IV
Abbildungsverzeichnis.....	V
1 Einleitung	1
2 Grundlagen	2
2.1 Rechtliche Grundlagen	2
2.2 Führungsstruktur im Katastrophenschutz	3
2.3 Großstädte und Landkreise	4
3 Untersuchungsobjekte und Datenerhebung.....	5
3.1 Infektionsgeschehen bis 16. März 2020 in Bayern	5
3.1.1 Die Webasto-Lage	5
3.1.2 Dynamische Entwicklung bis zur festgestellten Katastrophe	6
3.1.3 Betroffene Landkreise und Großstädte	7
3.2 Auswahl der Vergleichsparameter	8
3.2.1 Stabsstruktur nach FwDV 100	8
3.2.2 Operativ-taktische Maßnahmen.....	10
3.2.3 Zusammenstellung der Vergleichsparameter	10
3.3 Datenerhebung	11
3.3.1 Abwägung von Erhebungsverfahren.....	11
3.3.2 Durchführung der Datenerhebung	13
3.3.3 Rücklaufquote	14
4 Datenanalyse	15
4.1 Informationen der Kreisverwaltungsbehörden	15
4.1.1 Großstädte	15
4.1.2 Landkreise	16
4.2 Datenvergleich zwischen Großstadt und Landkreis	17
4.3 Einordnung der Ergebnisse auf Landesebene	18
4.4 Fazit der Analyse	19
5 Zusammenfassung und Ausblick	20
Literaturverzeichnis	22
A1 Übersicht betroffener Kreisverwaltungsbehörden	25
Eidesstattliche Erklärung	26

Abkürzungsverzeichnis

BayKSG	Bayerisches Katastrophenschutzgesetz
BayStMI	Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration
FüGK	Führungsgruppe Katastrophenschutz
FüGK-By	Führungsgruppe Katastrophenschutz Bayern
FwDV 100	Feuerwehr-Dienstvorschrift 100 „Führung und Leitung im Einsatz“
IBC	Intermediate Bulk Container
KoordR	Richtlinien für die Bewältigung großräumiger Gefährdungslagen und anderer koordinierungsbedürftiger Ereignisse unterhalb der Katastrophenschwelle (Koordinierungsrichtlinie)
LKrO	Landkreisordnung für den Freistaat Bayern
RKI	Robert-Koch-Institut
SAE	Stab für außergewöhnliche Ereignisse
StMGP	Bayerisches Staatsministerium für Gesundheit und Pflege
S	Sachgebiet in Stabsstruktur nach FwDV 100 z. B. S1 entspricht Sachgebiet 1
THW	Bundesanstalt Technisches Hilfswerk
WHO	World Health Organization

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Zusammensetzung Führungsstab	8
---	---

1 Einleitung

Am 31. Dezember 2019 wurde die World Health Organization (WHO) über Fälle von Lungenentzündungen mit unbekannter Ursache in der chinesischen Stadt Wuhan informiert. Daraufhin identifizierten die chinesischen Behörden am 7. Januar 2020 als Ursache ein neuartiges Coronavirus, das vorläufig als „2019-nCoV“ bezeichnet wurde. Aufgrund der rapiden Zunahme der Fallzahlen außerhalb Chinas erklärte am 11. März 2020 der Generaldirektor der WHO, Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus, den Ausbruch offiziell zu einer Pandemie. Mitte März 2020 war die Europäische Region der WHO zufolge zum Epizentrum der Pandemie geworden und meldete über 40 % der weltweit bestätigten Fälle. [1]

Die Bayerische Staatsregierung rief am 16. März 2020 erstmals zentral den Katastrophenfall für ganz Bayern aus, um damit zur Bekämpfung der weiteren Ausbreitung des Coronavirus eine klare Steuerung mit „zentralen Eingriffs- und Durchgriffsmöglichkeiten“ vorzugeben. [2] Der Freistaat Bayern ist damit, bis zum Erarbeitungsstand dieser Facharbeit, das einzige Bundesland, das auf Grund der Corona-Pandemie vollflächig den Katastrophenfall feststellte. Am 16. Juni 2020 endete der Katastrophenfall. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass die Neuinfektionszahlen stark gesunken seien und auf niedrigem Niveau verharren. Außerdem seien wirkungsvolle Vorsorgestrukturen zum Schutz der Bevölkerung etabliert worden. [3]

Ziel dieser Facharbeit ist es, zu erarbeiten, welche Auswirkungen das Ausrufen des Katastrophenfalls in Bayern aus dem Blickwinkel eines Führungsstabes auf Ebene einer Großstadt bzw. eines Landkreises hatte und diese Auswirkungen miteinander zu vergleichen.

Hierfür werden nach der Zusammenstellung der notwendigen Grundlagen die Vergleichsparameter festgelegt sowie das Infektionsgeschehen bis zum Stand 16. März 2020 zusammengefasst und analysiert, um betroffene Großstädte und Landkreise für den Vergleich der Auswirkungen des Katastrophenfalls zu identifizieren. Darauf folgt die Datenerhebung aus den Großstädten und Landkreisen sowie die Gegenüberstellung der Ergebnisse mit dem Ziel, Abweichungen zwischen den Auswirkungen auf die Führungsstäbe festzustellen. Abschließend werden die Ergebnisse zusammengefasst und Möglichkeiten der weiteren Themenbearbeitung genannt.

Mit derzeitigem Stand wirkt die sogenannte zweite Welle der Corona-Pandemie. Am 31. Oktober 2020 wurden dem Robert-Koch-Institut (RKI) 19.059 neue Infektionen innerhalb von 24 Stunden gemeldet. Das ist mit Abstand der bisherige Höchstwert seit Beginn der Pandemie. [4] 59 der 96 Kreisverwaltungsbehörden im Freistaat Bayern überschreiten die 7-Tages-Inzidenz von 100 Fällen je 100.000 Einwohner. Davon liegen sechs Kreisverwaltungsbehörden über einer Inzidenz von 200 Fällen auf 100.000 Einwohner und der Landkreis Rottal-Inn bei 309,46 Fällen je 100.000 Einwohner. [5] Die dynamische Pandemie-Lage könnte sich negativ auf die Bereitstellung der notwendigen zu analysierenden Daten auswirken.

2 Grundlagen

2.1 Rechtliche Grundlagen

Im Freistaat Bayern sind 2.056 Gemeinden, Märkte und Städte den insgesamt 96 Kreisverwaltungsbehörden zugeordnet. Diese Verwaltungsbehörden gliedern sich in 71 Landkreise und 25 kreisfreie Städte. Sieben Bezirksregierungen verwalten unterhalb der Oberstufe, den Staatsministerien, als Mittelbehörden die Kreisverwaltungsbehörden. [6]

Im Bayerischen Katastrophenschutzgesetz (BayKSG) vom 24. Juli 1996, das zuletzt am 26. März 2019 geändert worden ist, wird eine Katastrophe als Geschehen definiert, „bei dem Leben oder Gesundheit einer Vielzahl von Menschen oder die natürliche Lebensgrundlage oder bedeutende Sachwerte in ungewöhnlichem Ausmaß gefährdet oder geschädigt werden und die Gefahr nur abgewehrt oder die Störung nur unterbunden und beseitigt werden kann, wenn unter Leitung der Katastrophenschutzbehörde die im Katastrophenschutz mitwirkenden Behörden, Dienststellen, Organisationen und die eingesetzten Kräfte zusammenwirken.“ (Art. 1 (2) BayKSG).

Als Katastrophenschutzbehörden gelten dabei nach Art. 2 Absatz 1 BayKSG die Kreisverwaltungsbehörden, die Bezirksregierungen und das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration (BayStMI). Die Bezirksregierungen oder das BayStMI können nach Art. 2 Absatz 3 BayKSG die Leitung des Katastropheneinsatzes ganz oder teilweise übernehmen. Die (betroffene) Katastrophenschutzbehörde stellt nach Art. 4 BayKSG das Vorliegen und das Ende einer Katastrophe fest und hat dies unverzüglich der Öffentlichkeit bekanntzugeben. Davon abweichend können nach Art. 2 Absatz 3 BayKSG auch die Bezirksregierungen oder das BayStMI das Vorliegen oder das Ende einer Katastrophe feststellen.

Bei einer festgestellten Katastrophe leitet die Katastrophenschutzbehörde den Einsatz und hat dabei sicherzustellen, dass alle Maßnahmen aufeinander abgestimmt sind. Da bei der Corona-Pandemie die Katastrophe vom BayStMI für das gesamte Bundesland festgestellt wurde, kann dieses hierdurch allen für den Einsatzbereich zuständigen staatlichen Behörden und Dienststellen sowie den sonstigen zur Katastrophenhilfe Verpflichteten und den eingesetzten Kräften Weisungen erteilen (Art. 5 BayKSG).

Zur Bewältigung großräumiger Gefährdungslagen und anderer koordinierungsbedürftiger Ereignisse unterhalb der Katastrophenschwelle wurde von der Bayerischen Staatsregierung eine Koordinierungsrichtlinie (KoordR) erlassen. Derartige Lagen können eine besondere Vorgehensweise des zuständigen Staatsministeriums nach vorab festgelegten Verfahren und Organisationsstrukturen erforderlich machen. Mit dieser Richtlinie soll die notwendige Organisationsstruktur zur Bewältigung der Lagen in allen Geschäftsbereichen sowie die Abstimmung der erforderlichen Maßnahmen zwischen Beteiligten auf allen Ebenen der Verwaltung sichergestellt werden. [7]

Nach 2.1 KoordR sind zur Abstimmung fachbereichsübergreifender Maßnahmen zur Bewältigung großräumiger Gefährdungslagen und anderer koordinierungsbedürftiger Ereignisse auf Ebenen des Landes, der Bezirksregierungen und der Kreisverwaltungsbehörden Koordinierungsgruppen einzurichten, die bei Bedarf kurzfristig einberufen werden können. In einer derartigen Koordinierungsgruppe sind alle Fachbereiche (Behörden, Organisationen, sonstige Stellen) vertreten, die mit ihrem Sachverstand und ihren technischen oder materiellen Hilfsmöglichkeiten zur Bewältigung einer großräumigen Gefährdungslage oder eines anderen koordinierungsbedürftigen Ereignisses beitragen können. Die Koordinierungsgruppen haben keine Führungsaufgaben oder sonstige Befugnisse. [7]

Der Koordinierungsgruppe Bayern gehören Vertreter betroffener Staatsministerien, gegebenenfalls Vertreter der Staatskanzlei und Vertreter der Organisationen und sonstigen Stellen, die mit ihrem Sachverstand und ihren technischen oder materiellen Hilfsmöglichkeiten zur Bewältigung der jeweiligen Ereignisse beitragen können, an [7].

2.2 Führungsstruktur im Katastrophenschutz

Den Ausführungen unter Abschnitt 2.1 ist zu entnehmen, dass eine Koordinierungsgruppe nicht mit einem Führungsstab gleichzusetzen ist. Nach Angabe des BayStMI gliedert sich die Führungsstruktur im Katastrophenschutz in drei Ebenen. Zur Bewältigung der Aufgaben im Katastrophenfall bedient sich die Katastrophenschutzbehörde der Führungsgruppe Katastrophenschutz (FüGK). Sie setzt sich grundsätzlich aus Mitarbeitern der Behörde zusammen und wird lageabhängig durch Vertreter anderer betroffener Behörden und Einrichtungen, durch Vertreter der an der Katastrophenbewältigung beteiligten Einsatzorganisationen und durch Sachverständige unterstützt. Der Führungsgruppe Katastrophenschutz obliegt dabei die Warnung und Unterrichtung der Bevölkerung, die Öffentlichkeitsarbeit, die Anforderung auswärtiger Hilfe sowie die Gesamtkoordination der Maßnahmen. [8]

Die ständigen Mitglieder der FüGK in den Kreisverwaltungsbehörden werden je nach Bedarf den folgenden Arbeitsbereichen zugeordnet:

- Innerer Dienst,
- Führungsassistenten,
- Maßnahmen zur Ereignisbewältigung,
- Bevölkerungsinformation und Medienarbeit,
- Lage und Dokumentation,
- Kommunikation,
- Sichtung.

Der Arbeitsbereich „Maßnahmen der Ereignisbewältigung“ nimmt Abstimmungs-, Unterstützung- und Koordinierungsaufgaben zum Örtlichen Einsatzleiter wahr. [9]

Aus den aufgeführten Arbeitsbereichen lässt sich schließen, dass die vorgesehenen FüGK lageangepasst operativ-taktische und/oder administrativ-organisatorische Aufgaben erfüllen.

Als mittlere Führungsebene leitet der Örtliche Einsatzleiter im Auftrag und nach Weisungen der Katastrophenschutzbehörde alle Einsatzmaßnahmen vor Ort. Er hat ein Weisungsrecht gegenüber allen eingesetzten Kräften. Auch unterhalb der Katastrophenschwelle kann ein vorab benannter Örtlicher Einsatzleiter zum Einsatz kommen. Die organisationsinterne Führung der Einsatzkräfte aus den verschiedenen Organisationen und Aufgabenbereichen stellt die dritte Führungsebene dar. Die unmittelbare Schadensbekämpfung vor Ort wird von den Einsatzorganisationen wahrgenommen. [8]

Im Rahmen dieser Facharbeit werden als Führungsstab die Führungsgruppen Katastrophenschutz der bayerischen Kreisverwaltungsbehörden mit einem eingerichteten Arbeitsbereich „Maßnahmen zur Einsatzbewältigung“ betrachtet, der zur Ausführung operativ-taktischer Aufgaben dient.

2.3 Großstädte und Landkreise

Als potentiell zu betrachtende Landkreise stehen im Freistaat Bayern 71 Kreisverwaltungsbehörden zur Verfügung. Nach der Landkreisordnung für den Freistaat Bayern (LKrO) sind Landkreise Gebietskörperschaften mit dem Recht, überörtliche Angelegenheiten, deren Bedeutung über das Kreisgebiet nicht hinausgeht, im Rahmen der Gesetze zu ordnen und zu verwalten. Ihr Gebiet bildet zugleich den Bereich der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde. (Art. 1 LKrO)

Großstädte sind nach einer Begriffsbestimmung der Internationalen Statistikkonferenz von 1887 alle Städte mit mindestens 100.000 Einwohnern [10]. In Bayern zählen hierzu acht Städte. Diese sind nach Einwohnern (EW) geordnet:

- München (1.484.226 EW),
- Nürnberg (518.370 EW),
- Augsburg (296.582 EW),
- Regensburg (153.094 EW),
- Ingolstadt (137.392 EW),
- Fürth (128.497 EW),
- Würzburg (127.934 EW) und
- Erlangen (112.528 EW). [11]

Alle Großstädte sind gleichzeitig kreisfreie Städte und damit Kreisverwaltungsbehörden.

Mehrere Kreisverwaltungsbehörden haben auf Grund ihrer Lage identische Bezeichnungen. Zur Übersichtlichkeit wurden deshalb die Zusätze „Landkreis“ und „Stadt“ dem regionalen Bezug hinzugefügt, z. B. „München Stadt“ und „München Landkreis“.

3 Untersuchungsobjekte und Datenerhebung

3.1 Infektionsgeschehen bis 16. März 2020 in Bayern

3.1.1 Die Webasto-Lage

Am 27. Januar 2020 veröffentlichte die Süddeutsche Zeitung folgende Meldung:

„In Deutschland ist erstmals eine Infektion mit dem neuartigen Coronavirus bestätigt worden. Ein Mann aus dem Kreis Starnberg in Bayern habe sich infiziert, teilte ein Sprecher des Gesundheitsministeriums am späten Montagabend mit.“ [12]

Wie in den Folgetagen bekannt wurde, fand bei dem oberbayerischen Autozulieferer Webasto bis zum 23. Januar 2020 eine Schulung am Standort Gauting-Stockdorf statt. Webasto stellt hauptsächlich Autoschiebedächer und Standheizungen her und hat in China mehr als zehn Standorte. Die größte Fabrik befindet sich in Wuhan, in der die neuartige Lungenkrankheit zuerst ausbrach. An der Schulung hatten auch drei chinesische Gäste teilgenommen. Bei einer chinesischen Kollegin des Infizierten wurde nach der Rückreise in China die Infektion mit dem Coronavirus festgestellt. Weiterhin hatte sie Krankheitssymptome. Innerhalb von etwa drei Wochen nach der ersten Infektion wurden insgesamt 13 weitere Fälle festgestellt. Dazu zählten Webasto-Mitarbeiter und Personen aus deren Haushalten. Alle infizierten Personen mussten trotz geringfügiger oder symptomfreier Krankheitsverläufe in verschiedenen Krankenhäusern Bayerns unter Beobachtung bleiben. Das hatte zur Folge, dass schon am 29. Januar 2020 das Klinikum München-Schwabing, in dem die ersten vier infizierten Personen medizinisch betreut wurden, um Unterstützung durch die anderen Krankenhäuser in der Region bei der Versorgung der Corona-Fälle bat. Weiterhin wurden in den ersten Tagen die Test-Kapazitäten des Instituts für Mikrobiologie der Bundeswehr in München durch vier zusätzliche Labore in Bayern erweitert. [12]

Bereits am 28. Januar 2020 teilte ein Sprecher des bayerischen Apothekerverbandes der Deutschen Presse-Agentur mit, dass Mundschutzmasken in einzelnen Apotheken in München und Unterfranken ausverkauft seien. Zudem sei es schwierig, Nachschub zu bekommen. Etwa einen Monat später wurde berichtet, dass die hohe Nachfrage nach Mundschutz- oder OP-Masken zu extremen Preissprüngen führte. Ein Sprecher des Unternehmens SF Medical Products GmbH teilte nach Angabe der Süddeutschen Zeitung auf Anfrage mit: „[...] wegen der hohen Nachfrage habe es Preiserhöhungen gegeben, aber die Masken seien derzeit nicht mehr lieferbar. Das nutzten einige wohl spekulativ aus.“ [12]

Am Donnerstag, den 27. Februar 2020, wurde der letzte Coronavirus-Patient aus der Klinik entlassen. Somit war Bayern ca. viereinhalb Wochen nach dem bundesweit ersten Coronafall bezüglich der bekannten Infektionsfälle kurzzeitig wieder „Coronavirus-frei“. Die insgesamt 14 infizierten Personen stammten aus den Landkreisen Fürstentum Traunstein, Starnberg, Landsberg am Lech, München sowie der Stadt München. [12]

3.1.2 Dynamische Entwicklung bis zur festgestellten Katastrophe

Am 27. Februar 2020 wurde etwa fünf Stunden nach Entlassung des letzten Corona-Patienten aus einem Krankenhaus eine neue Infektion eines Mediziners gemeldet, der bei einem Kongress Kontakt zu einem später positiv getesteten Italiener hatte. Nur einen Tag später wurde ein Mann aus Nürnberg bei einer Geschäftsreise positiv auf das Coronavirus getestet. Vier seiner Familienmitglieder mussten sich in Quarantäne begeben, wobei bei zwei Personen ebenfalls das Coronavirus nachgewiesen wurde. Bereits am 4. März 2020 lag die Gesamtanzahl im Freistaat Bayern bei mehr als 50 infizierten Personen. Am 6. März 2020 waren über 100 Personen infiziert und am 12. März 2020 gab es 500 Corona-Fälle im gesamten Bundesland Bayern. [12] [13]

Schon am 28. Februar 2020 rief München nach vier Jahren wieder einen „Stab für außergewöhnliche Ereignisse“ ein, um die Arbeit verschiedener Behörden zu koordinieren sowie Abstimmungen zu vereinfachen und zu beschleunigen. Weiterhin wurde in München eine Telefon-Hotline zum Coronavirus-Ausbruch als Ergänzung zur Hotline des bayerischen Landesamtes für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit eingerichtet. Am 1. März traf sich erstmals der Coronavirus-Krisenstab Bayern, um unter anderem über die Durchführung von Großveranstaltungen, wie z. B. Messen, zu beraten. [12] [13]

Eine dynamische Entwicklung fand auch bei den Schulschließungen statt. Davon waren am 5. März 2020 Standorte in Unterhaching, Würzburg und Vilshofen betroffen. Nur vier Tage später, am 9. März 2020, waren auf Anweisung der Gesundheitsämter insgesamt 36 Schulstandorte geschlossen worden. Bis 12. März 2020 belief sich die Anzahl der Schulschließungen auf über 100 Einrichtungen und gipfelte am 16. März 2020 in der Schließung aller rund 6.000 Schulstandorte bayernweit. Weiterhin wurde bereits am 14. März 2020 der Entwurf einer Allgemeinverfügung veröffentlicht, in der Regelungen zur Notbetreuung von Kindern benannt waren. Dabei ging es um die Fragestellung, welche beruflichen Tätigkeiten als systemrelevant gelten und aufrechterhalten werden müssen. [13]

Nach vielen Klagen, insbesondere von Ärzten, sie seien unzureichend ausgestattet, um den neuen Coronavirus-Verdachtsfällen zu begegnen, teilte der Leiter des Landesamtes für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit am 4. März 2020 die Bestellung von einer Million Schutzmasken unter dem Hinweis mit, dass die Ärzte selbst für die Versorgung mit Schutzausrüstung verantwortlich seien. Am 5. März 2020 regte die Gesundheitsreferentin Staphanie Jacobs an, angesichts der steigenden Zahl an infizierten Personen nur noch Patienten mit schweren Symptomen in Krankenhäusern zu behandeln. Betroffene, die keine oder nur schwache Symptome des Virus spürten, sollten lediglich in häuslicher Quarantäne bleiben. Zwei Tage später forderte der Münchner Oberbürgermeister Dieter Reiter vom Freistaat Bayern und von der Bundesregierung Unterstützung bei der Ausstattung mit Schutzausrüstung für Kliniken und Ärzte. Nach Reiters Angaben hätte der städtische Konzern München Klinik bei einem Hersteller in Frankreich Material bestellt, wobei der Auftrag auf Anweisung der französischen Regierung storniert worden sei. [13] Angesichts des sich ausbreitenden neuartigen Coronavirus forderte die Landtagsabgeordnete Ruth Waldmann am 7. März 2020 regionale Testzentren in allen bayerischen Landkreisen

einzurichten, da die Kliniken sowie Arzt- und Kinderarztpraxen mit dem Ansturm verunsicherter Patienten schlichtweg überfordert seien. Am 10. März 2020 gab München die Einrichtung einer neuen Drive-in-Testung, einer mit Fahrzeugen befahrbaren Corona-Teststation, bekannt. [13]

Am Montag, den 16. März 2020, als alle Schulen geschlossen, der fünfte Todesfall im Zusammenhang mit einer Corona-Infektion bekanntgegeben und insgesamt über 1.000 Coronavirus-Infektionen in Bayern festgestellt wurden, rief Bayerns Ministerpräsident Markus Söder den Katastrophenfall aus. Damit war angedacht, die fortschreitende Ausbreitung des Coronavirus zu verlangsamen. Der Katastrophenfall sollte für 14 Tage gelten. Dabei wurde das öffentliche Leben weiter eingeschränkt und neben der Schließung von Kinos, Clubs und Vereinsräumen ab Dienstag, den 17. März 2020, auch Sport- und Spielstätten gesperrt. [13]

3.1.3 Betroffene Landkreise und Großstädte

Als betroffene Kreisverwaltungsbehörden, in Form eines Landkreises oder einer Großstadt, werden im Rahmen dieser Facharbeit alle Behörden betrachtet, die am 16. März 2020 mindestens fünf Fälle infizierter Personen aufweisen. Weiterhin ist zur Beurteilung die Dynamik des Infektionsgeschehens bis zur Feststellung des Katastrophenfalls heranzuziehen. Beide Kriterien werden als Voraussetzung zur Etablierung einer Führungsgruppe auf Ebene einer Kreisverwaltungsbehörde vor der zentralen Feststellung einer Katastrophe gewertet. Hierdurch soll eine gezielte Datenerhebung in bestimmten Landkreisen und Großstädten ermöglicht werden. Die Grundlage dieser Betrachtung bilden die täglichen Lageberichte des Robert-Koch-Instituts. Der erste Bericht wurde am 4. März 2020 veröffentlicht. Es werden die absoluten Fallzahlen genutzt, da im März noch keine Datenlage zur Berechnung einer 7-Tages-Inzidenz auf 100.000 Einwohner vorlag bzw. diese Vergleichszahl erst im weiteren Verlauf der Pandemie eingeführt wurde.

Zur Analyse des Lagegeschehens in den Kreisverwaltungsbehörden werden Daten an folgenden Tagen erhoben:

- Mittwoch, 4. März 2020,
- Montag, 9. März 2020,
- Donnerstag, 12. März 2020,
- Montag, 16. März 2020.

Eine Übersicht der erfassten Kreisverwaltungsbehörden mit den entsprechenden Fallzahlen ist als Anlage 1 (A1) dieser Arbeit beigefügt. Diese umfasst sechs Großstädte und 41 Landkreise. Für die nähere Betrachtung wurden die drei Großstädte München, Nürnberg, Würzburg sowie die neun Landkreise Ebersberg, Erlangen-Höchstädt, Freising, Fürstenfeldbruck, Lindau, München, Passau, Rosenheim und Starnberg ausgewählt. Diese sind in der Anlage 1 rot umrandet dargestellt. [14] [15] [16] [17]

3.2 Auswahl der Vergleichsparameter

3.2.1 Stabsstruktur nach FwDV 100

Die Einsatzleitung ist in ihrer Gliederung und ihrem Umfang abhängig von der Gefahrenlage, dem Schadenereignis und den zu führenden Einheiten. Nach der Feuerwehr-Dienstvorschrift 100 (FwDV 100) ist bei Einsätzen größeren Umfangs die Unterstützung von Führungseinheiten und Führungseinrichtungen notwendig und sinnvoll. Hierbei gliedert sich die Einsatzleitung nach bestimmten Aufgaben in die entsprechenden Sachgebiete:

- | | |
|-----------------------------|--------------------|
| • Personal / Innerer Dienst | Sachgebiet 1 (S1), |
| • Lage | Sachgebiet 2 (S2), |
| • Einsatz | Sachgebiet 3 (S3), |
| • Versorgung | Sachgebiet 4 (S4) |

und bei Bedarf in die weiteren Sachgebiete:

- | | |
|---|--------------------|
| • Presse- und Medienarbeit | Sachgebiet 5 (S5), |
| • Informations- und Kommunikationswesen | Sachgebiet 6 (S6). |

Der Personalbedarf eines Stabes setzt sich aus dem Leiter des Stabes, den Leitern der Sachgebiete S1 bis S4, ggf. S5 und S6, sowie in Abhängigkeit der Lage aus Fachberatern und Verbindungspersonen zusammen. Die Struktur ist in Abbildung 1 dargestellt. [18]

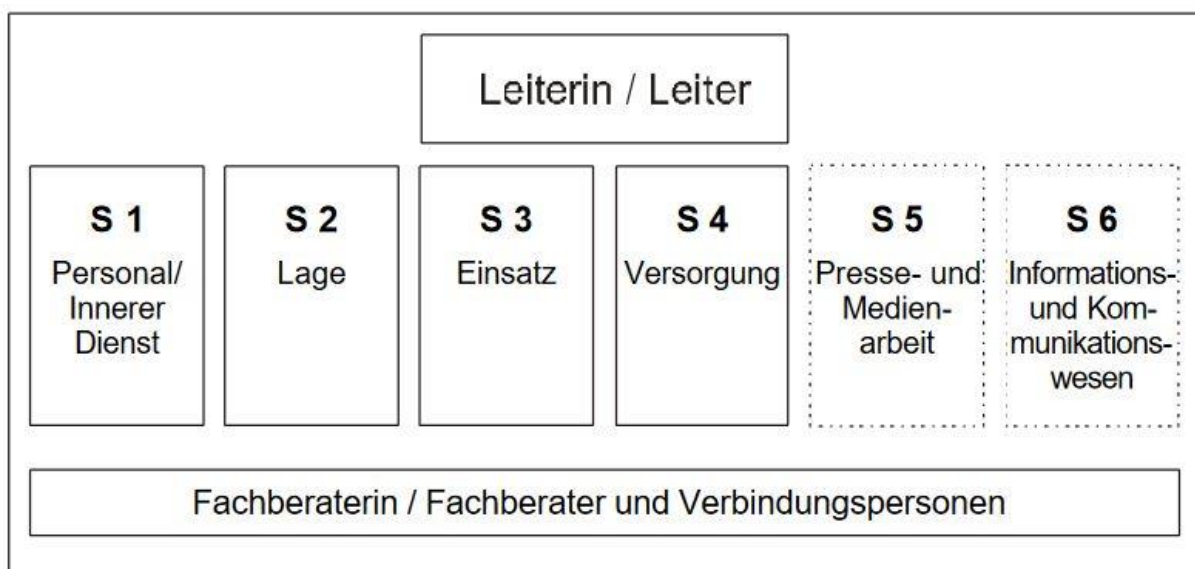


Abbildung 1: Zusammensetzung Führungsstab

Quelle: [18]

Wenn nicht alle Sachgebiete mit eigenen Führungsassistenten besetzt sind oder es die Lage zulässt, können die Sachgebiete S4 mit S1 und S2 mit S3 zusammengefasst werden. Ebenso besteht die Möglichkeit, Aufgaben der Sachgebiete S5 und S6 anderen Sachgebieten zuzuordnen. [18]

Die Aufgaben der einzelnen Sachgebiete setzen sich in der Regel aus folgenden wesentlichen Teilaufgaben zusammen [18]:

S1 Personal / Innerer Dienst

S1 alarmiert notwendige Einsatzkräfte, fordert Vertreter von Ämtern, Behörden und Organisationen an und stellt Reserven bereit. Weiterhin richtet das Sachgebiet Lotsenstellen und Bereitstellungsräume ein und führt Kräfteübersichten. Es sichert den Geschäftsablauf des Stabes inklusive der erforderlichen Ausstattung.

S2 Lage

S2 beschafft Informationen und wertet diese aus. Es führt die Lagekarte und Einsatzübersicht, bereitet Lagebesprechungen vor und unterrichtet vorgesetzte sowie nachgeordnete und andere Stellen. Das Sachgebiet führt das Einsatztagebuch und erstellt den Abschlussbericht.

S3 Einsatz

Das Sachgebiet 3 beurteilt die Lage und fasst Entschlüsse über die Einsatzdurchführung, z. B. im Festlegen von Einsatzschwerpunkten oder Bestimmen erforderlicher Einsatzkräfte. Es ordnet das Schadensgebiet, legt An- und Abmarschwege fest und führt Lagebesprechungen durch. Weiterhin erteilt es Befehle oder veranlasst Sofortmaßnahmen für die gefährdete Bevölkerung.

S4 Versorgung

S4 organisiert notwendige Einsatzmittel und Hilfsmittel. Es stellt Verbrauchsgüter und Verpflegung bereit und sichert die Materialerhaltung für das eingesetzte Gerät. Außerdem legt das Sachgebiet die Versorgungsorganisation fest und lässt bei Bedarf Unterkünfte einrichten.

S5 Presse- und Medienarbeit

S5 informiert, betreut und koordiniert die Presse und die Medien. Dafür bereitet es z. B. Informationen aus dem Einsatz auf, bereitet Pressekonferenzen vor und stimmt sich mit anderen beteiligten Behörden ab. Weiterhin veranlasst es Warn- und Suchhinweise für die Bevölkerung.

S6 Informations- und Kommunikationswesen

S6 plant den Informations- und Kommunikationseinsatz mit allen erforderlichen Kräften und Mitteln. Es erarbeitet ein Kommunikationskonzept einschließlich Fernmeldeskizze und sichert den Kontakt zu anderen Behörden, Organisationen und Institutionen. Weiterhin überwacht und dokumentiert das Sachgebiet den Kommunikationsbetrieb.

3.2.2 Operativ-taktische Maßnahmen

Nach der FwDV 100 wird bei weiträumigen oder länger andauernden Großschadenereignissen oder in Katastrophenfällen die unmittelbare Leitung durch die politisch-gesamtverantwortliche Instanz nötig. Dieser politisch Gesamtverantwortliche (z. B. Oberbürgermeister oder Landrat) muss sowohl Einsatzmaßnahmen als auch Verwaltungsmaßnahmen veranlassen, koordinieren und verantworten. Er bedient sich hierbei zur Erledigung der operativ-taktischen Maßnahmen eines Führungsstabes, in Bayern einer Führungsgruppe Katastrophenschutz (siehe 2.3). [18]

Operativ-taktische Maßnahmen beziehen sich vor allem auf die Bildung eines Einsatzschwerpunktes sowie die Ordnung von Kräften, Raum, Zeit und Informationen. Die operativ-taktischen Maßnahmen dürfen nach FwDV 100 nicht ausschließlich als logistische Unterstützung örtlicher technisch-taktischer Maßnahmen betrachtet werden. [18]

3.2.3 Zusammenstellung der Vergleichsparameter

In den Abschnitten 3.2.1 und 3.2.2 wurde die Struktur und der vorgesehene Aufgabenbereich eines Führungsstabes nach FwDV 100 dargestellt. Hieraus lassen sich Parameter ableiten, mit Hilfe derer die Auswirkungen der Feststellung der Katastrophe am 16. März 2020 auf einen bereits aufgestellten Führungsstab sowie die Unterschiede zwischen einem Führungsstab, bzw. in Bayern einer Führungsgruppe Katastrophenschutz, in einem Landkreis und einer Großstadt verdeutlicht werden. Insbesondere werden hierzu Kennzahlen verwendet, um den Interpretationsspielraum im Rahmen der Auswertung gering zu halten.

a) Stabsstruktur

Die Struktur des eingesetzten Stabes gibt Auskunft darüber, welche Aufgabenbereichen vorliegen und welche Aufgaben, insbesondere die zusätzlichen Sachgebiete S5 und S6 betreffend, weniger oder gar nicht zu bearbeiten sind. Hier wäre z. B. eine Verschiebung des Schwerpunktes von der Versorgung (S4) in Richtung Presse- und Medienarbeit (S5) bei entsprechender Umstrukturierung zu erkennen.

b) Personalbedarf

Am Personalbedarf eines Führungsstabes lässt sich ableiten, wie hoch die Arbeitsbelastung des Stabes ist und insbesondere, bei der Personalzuordnung in die Sachgebiete, welcher Arbeitsbereich bzw. welches Sachgebiet einen Schwerpunkt in der Stabsarbeit bildet. Somit wäre ein Vergleich zwischen der Lagedarstellung mit Einsatzdokumentation (S2) zum Sachgebiet Versorgung (S4) möglich. Weiterhin wird diesem Punkt das Schichtmodell bzw. das Verhältnis von Präsenzzeit zur Bereitschaftszeit zugeordnet.

c) Externe Berater

Fachberater oder Verbindungspersonen bzw. Verbindungsbeamte beraten den Stab bei seinen Aufgaben. Da diese in Abhängigkeit der Lage eingesetzt werden (vgl. 3.2.1), lässt sich aus der Anzahl bzw. den verschiedenen vor Ort beratenden Behörden und Organisationen im Ansatz ein Arbeitsschwerpunkt des Stabes folgern.

d) Anzahl der Lagebesprechungen

Aus den Zeitabständen zwischen den Lagebesprechungen im Stab lässt sich eine Aussage über die Abarbeitung bestehender Aufgaben in Verbindung mit der zeitlichen Dringlichkeit herleiten. In Abhängigkeit der Dynamik in den Arbeitsprozessen werden Lagebesprechungen angesetzt, um bei kurzfristiger Lageänderung bzw. eingeleiteten Maßnahmen alle Sachgebiete einheitlich zu unterrichten.

e) Meldefristen

Als Meldefrist wird die Zeitspanne zwischen den Meldungen des Führungsstabes an die Aufsichtsbehörde bezeichnet. Je kürzer diese Frist ist, desto höher ist das Informationsbedürfnis der übergeordneten Behörde und desto dynamischer ist der Lageverlauf anzunehmen.

f) Aufgabenschwerpunkt

Der Aufgabenschwerpunkt soll die vom Stab am dringlichsten bzw. aufwändigsten zu bearbeitende Aufgabe benennen. Auf Grund eines Führungswechsels bei der Feststellung einer Katastrophe kann es zu einer Verschiebung der Aufgaben-Prioritätenliste kommen, die mit dieser Angabe ermittelt wird.

3.3 Datenerhebung

3.3.1 Abwägung von Erhebungsverfahren

Die unter 3.2.3 zusammengestellten Vergleichsparameter sind von den unter 3.1.3 genannten Kreisverwaltungsbehörden zu ermitteln, um anschließend einen Vergleich der Daten durchführen zu können. Hierfür stehen grundsätzlich verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung:

a) Literatur- und Internetrecherche

Für eine Literaturrecherche ist der Themenbezug zur Corona-Pandemie zu kurzfristig. Weiterhin sind die benötigten Parameter zu speziell, als dass diese in Fachartikeln dargestellt werden. Es ist anzunehmen, dass in den nächsten Jahren zur Auswertung der Pandemie vereinzelt bestimmte Berichte bezüglich der Stabsarbeit erscheinen könnten. Derzeit ist die Berichterstattung vorwiegend auf den Arbeits- und Gesundheitsschutz ausgerichtet, wie z. B. in der Fachzeitschrift Brandschutz 05/2020 der Artikel „Feuerwehrbetrieb während der COVID-19-Pandemie“ von Kerstin Wahl und Roy Bergdoll [19].

Auf den Internetseiten betroffener Kreisverwaltungsbehörden wird zwar vereinzelt auf z. B. die Einrichtung eines Stabes für außergewöhnliche Ereignisse verwiesen, auf die tatsächliche Stabsstruktur, den Personalbedarf oder zeitliche Vorgänge wird aber nicht explizit eingegangen [20].

b) Recherche vor Ort

Da nach der FwDV 100 ein Führungsstab verpflichtet ist, sämtliche relevante Vorkommnisse und Entscheidungsprozesse zu dokumentieren, wäre eine Recherche direkt in diesen Dokumenten bzw. den Einsatztagebüchern sehr erfolgsversprechend. Zur Erstellung einer umfassenden Informationsgrundlage wurden in 3.1.3 zwölf Kreisverwaltungsbehörden ausgewählt. Das bedeutet auf Grund der kommunalen Selbstverwaltung, dass in bis zu zwölf verschiedenen Dokumentationssystemen Recherchen durchzuführen sind. Zur Unterstützung bzw. auch zur Gewährung des Datenschutzes wäre die Hilfe von mindestens einer fachkundigen Person jeder einzelnen Behörde notwendig. Der zeitliche Aufwand für diese Art der Informationsbeschaffung, sowie die Belastung der jeweiligen Behörde und zusätzlich die eingangs erwähnte kontinuierliche Erhöhung der Infektionszahlen in allen bayerischen Kreisverwaltungsbehörden und im sächsischen Landkreis des Verfassers, lassen diese Art der Informationsbeschaffung nicht zu.

c) Interview

Eine Alternative bietet das Interview mit einem fachkundigen Vertreter jeder Behörde. Dieses kann fernmündlich durchgeführt werden und gestattet direkte Rückfragen zu bestimmten Gesprächsinhalten. Wie in 3.2.3 erwähnt, sind als Vergleichsparameter für diese Facharbeit möglichst Kennzahlen heranzuziehen. Das bedeutet, dass der Gesprächspartner über diese sehr detaillierten Kenntnisse zum Zeitpunkt der Frage verfügen muss. Sollten bestimmte Informationen nicht sofort parat sein, ist ein zusätzlicher Termin für Nachfragen einzuplanen, was wiederum eine hohe Flexibilität und Hilfsbereitschaft des Gesprächspartners voraussetzt. Auch im Hinblick auf das aktuelle dynamische Pandemiegeschehen und die damit einhergehende Einbindung der fachkundigen Gesprächspartner in die jeweilige Arbeitsorganisation vor Ort wurde diese Art der Datenerhebung nicht durchgeführt.

d) Fragebogen

Mit einem Fragebogen lassen sich gezielt einzelne Angaben erheben. Darüber hinaus ist eine kurze Einführung in das Thema und eine systematische Bearbeitung aller Rückläufer möglich. Fragebögen ermöglichen die zeitversetzte Informationsweitergabe des Antwortenden, der die ggf. notwendige Recherche nach eigenem Ermessen organisieren kann.

Im Rahmen dieser Facharbeit wurde zur Datenerhebung bei den insgesamt zwölf Kreisverwaltungsbehörden das Erhebungsverfahren mittels Fragebogen ausgewählt.

3.3.2 Durchführung der Datenerhebung

Wie in 3.3.1 analysiert und begründet, findet die Datenerhebung mittels eines Fragebogens bei den insgesamt zwölf Kreisverwaltungsbehörden statt. Hierfür werden für die in 3.2.3 aufgeführten Parameter Informationen abgefragt. Landkreise und Großstädte erhalten einen identischen Fragebogen. Dieser gestaltet sich derart, dass erst allgemeine Daten zum Führungsstab und zu der Auskunft gebenden Personen ermittelt werden und sich der Fragenblock zu den einzelnen Parametern anschließt. Dieser Fragenblock wird zweifach identisch aufgeführt, einmal mit zeitlichem Bezug vor der Feststellung des Katastrophenfalls am 16. März 2020 und ein zweites Mal nach der Feststellung des Katastrophenfalls, um direkte Abweichungen in den einzelnen Parametern feststellen zu können.

Allgemein anzugebende Informationen:

- Name der Organisation bzw. Behörde,
- Datum der Auskunft,
- Name der Auskunft gebenden Person,
- Funktion der Auskunft gebenden Person im Führungsstab,
- Tag der Einberufung des Führungsstabes.

Fragen im Fragenblock zu den notwendigen Parametern:

- Welche Sachgebiete waren mit wieviel Personal besetzt?
- Aus welchen Behörden/Organisationen waren externe Berater bzw. Verbindungsbeamte anwesend?
- Wie hoch waren die Präsenzzeit bzw. die Bereitschaftszeit des Stabes?
- In welchen Zeitabständen wurden Lagebesprechungen im Stab durchgeführt?
- Was war der Schwerpunkt der zu bearbeitenden Aufgaben?

Der Fragebogen wurde mittels E-Mail und einem Anschreiben an die Poststellen der jeweiligen Kreisverwaltungsbehörde mit der Bitte um Weiterleitung an die zuständige Stelle gesendet.

Im Anschreiben ist ausdrücklich darauf hingewiesen worden, etwaige Rückfragen direkt an den Absender zu richten. Hierfür wurden die Kontaktdaten in Form der E-Mail-Adresse und der Telefonnummer aufgeführt.

Etwa zwei Wochen nach Versand der Schreiben wurden alle Behörden, bei denen eine Rückmeldung ausstand, per Anruf kontaktiert. Dabei stellte sich größtenteils heraus, dass die Weiterleitung des Fragebogens nicht an die jeweils zuständige Stelle, insbesondere das Sachgebiet Katastrophenschutz, erfolgte. Hieraus ergab sich, den Fragebogen nunmehr direkt an den bekannten Gesprächspartner zu senden.

3.3.3 Rücklaufquote

Die Landkreise Lindau und Starnberg teilten kurz nach dem Versand der Anfrage mit, dass sie auf Grund der aktuellen Corona-Lage keine freien Kapazitäten zur Beantwortung des Fragebogens hätten.

In den Landkreisen Erlangen-Höchststadt, Passau und Rosenheim wurde der Fragebogen nach telefonischer Rücksprache direkt an zuständige Mitarbeiter gesendet. Eine Rückantwort ist von den drei Behörden bislang ausgeblieben.

Insgesamt liegen sechs schriftliche Antworten vor. Davon zwei von den angefragten Großstädten und vier von den neun betroffenen Landkreisen. Weiterhin wurde mit einem Vertreter der Großstadt München ein Telefongespräch geführt. Diese Informationen gehen in die Auswertung unter Abschnitt 4 ein.

4 Datenanalyse

4.1 Informationen der Kreisverwaltungsbehörden

4.1.1 Großstädte

a) Landeshauptstadt München

Am 28.02.2020 wurde in München in Anlehnung an die Koordinierungsrichtlinie der Stab für außergewöhnliche Ereignisse (SAE) zur Umsetzung von lagebedingten Verwaltungs- bzw. Koordinierungstätigkeiten einberufen. Mit Feststellung des Katastrophenfalls am 16.03.2020 wurde aus dem SAE die Führungsgruppe Katastrophenschutz gebildet, die wiederum eine Unterstützungsgruppe SAE für politisch-administrative Belange und eine Gefahrenabwehrleitung für operativ-taktische Aufgaben beinhaltet. Die Aufgaben unterteilten sich hauptsächlich in die Bereiche Material/Logistik, Testung und Koordinierung. [20] [21]

Den Schilderungen der Landeshauptstadt lässt sich entnehmen, dass zum Zeitpunkt der Feststellung des Katastrophenfalls kein Führungsstab existierte und sich demzufolge keine unmittelbaren Auswirkungen ergeben konnten.

b) Stadt Nürnberg

Nach Angabe der Stadt Nürnberg wurde erst am 20.03.2020 ein Führungsstab einberufen. Demnach war zum Zeitpunkt der Feststellung des Katastrophenfalls kein Führungsstab tätig. Weiterhin zeigt sich in den aufgeführten Themenschwerpunkten „Versorgung mit Schutzmaterial“ und „Abfüllung von Desinfektionsmittel von IBC¹ auf Handgebinde“ sowie der personellen Besetzung des Sachgebiets 4 (siehe Abschnitt 3.2.1) mit bis zu acht Sachbearbeitern, dass der Fokus zwar auf der Logistik lag, aber keine operativ-taktischen Maßnahmen nach Abschnitt 3.2.2 durchgeführt wurden. In Bezug auf die Aufgabenstellung dieser Facharbeit liegen demzufolge keine relevanten Informationen vor. [22]

c) Stadt Würzburg

In der Stadt Würzburg wurde am 09.03.2020 ein Führungsstab einberufen. Dieser wuchs innerhalb der ersten Woche mit dem Leiter, den Sachgebieten S1 bis S4 sowie Mitarbeitern aus der Verwaltung und der Leitstelle auf. Aufgabenschwerpunkte waren zu Beginn die Lagefeststellung und die Logistik. Am 16.03.2020, zum Zeitpunkt der Feststellung des Katastrophenfalls, wurde zusätzlich ein Verwaltungsstab einberufen. Im Führungsstab blieb nach dem 16. März 2020 die Anzahl der Vertreter anderer Behörden und Organisation sowie die Präsenzzeit des Stabes nahezu identisch.

¹ Intermediate Bulk Container: großer quaderförmiger Behälter für flüssige und rieselfähige Stoffe. In der Regel fasst dieser ein Volumen von 1.000 Liter.

Die Schwerpunkte der Stabsarbeit entwickelten sich lageabhängig in folgende Bereiche:

- Betrieb Teststrecke,
- Betrieb Logistikzentrum,
- Materialbeschaffung,
- Personalausgleich, Sicherstellung des Dienstbetriebes der Feuerwehr,
- Bearbeitung von Hot-Spots, Sondereinsätze,
- Vorbereitung für große Patientenzahlen.

Es wird weiterhin darauf hingewiesen, dass seitens des Innenministeriums und des Gesundheitsministeriums eine Vielzahl an Schreiben herausgegeben wurde, die teilweise detaillierte Vorgaben beinhalteten. Diese mussten lediglich umgesetzt werden. Die geforderten Maßnahmen wurden häufig bereits vor der Forderung angegangen und mussten lediglich angepasst werden. [23]

4.1.2 Landkreise

a) Landkreis Ebersberg

Mitte Februar 2020 wurde im Landkreis Ebersberg die Koordinierungsgruppe Katastrophenschutz einberufen. Ab 16.03.2020 wurde diese als Führungsgruppe Katastrophenschutz mit ähnlichen Aufgaben weitergeführt.

Die Aufgabenschwerpunkte bildeten dabei:

- das Infektionsgeschehen,
- die schwierige Materiallage am Markt + Verteilung,
- ein Hilfskrankenhaus,
- der infektionsschutzgerechte Umbau der Seniorenheime,
- der Aufbau des zentralen Testzentrums.

Die Struktur in der Führungsgruppe blieb während des abgefragten Zeitraums nahezu identisch. [24]

Aus den aufgeführten Aufgabenschwerpunkten lässt sich ableiten, dass kein Führungsstab nach 3.2.1 im Landkreis Ebersberg agierte.

b) Landkreis Freising

Im Landkreis Freising war bis 16.03.2020 ein Stab für außergewöhnliche Ereignisse tätig. Nach Feststellung des Katastrophenfalls wurde die Führungsgruppe und demzufolge auch eine Örtliche Einsatzleitung (ÖEL) aktiviert. Allerdings wurde die ÖEL nicht operativ-taktisch eingesetzt. [25]

c) Landkreis Fürstentfeldbruck

Mit Feststellung des Katastrophenfalls waren zunächst nur zwei Ansprechpartner der Führungsgruppe Katastrophenschutz tätig. Die Führungsgruppe nahm am 23.03.2020 ihre Arbeit auf.

Zu den Aufgabenschwerpunkten zählten:

- die Versorgung der verschiedenen Bedarfsträger mit Schutzkleidung,
- der Aufbau und Betrieb der Teststation,
- die Vermittlung von Personal aus dem Pflegepool an Klinik und Pflegeheime.

Auch im Landkreis Fürstentfeldbruck zeigt sich, dass kein Führungsstab nach 3.2.1 tätig war. [26]

d) Landkreis München

Ende Februar trat eine Koordinierungsgruppe im Landkreis München zusammen. Dabei bestand der Schwerpunkt bei Vollzugsaufgaben nach dem Infektionsschutzgesetz. Nach Feststellung des Katastrophenfalles am 16. März 2020 waren dauerhaft alle Funktionen der Führungsgruppe Katastrophenschutz in dreifacher Stärke mit einer ständigen Präsenzzeit für insbesondere folgende Aufgabenbereiche besetzt [27]:

- Unterstützung des öffentlichen Gesundheitsdienstes,
- Errichtung von Teststationen,
- Versorgung der Bedarfsträger mit persönlicher Schutzausstattung.

Diese Aufgaben decken sich nicht mit den Aufgaben eines Führungsstabes nach Abschnitt 3.2.2.

4.2 Datenvergleich zwischen Großstadt und Landkreis

Zusammenfassend ist festzustellen, dass in den unterschiedlich genannten Stäben der Landkreise ausschließlich Aufgaben im Bereich des Infektionsschutzes und der Logistik betreut, unterstützt bzw. ausgeführt wurden. Operativ-taktische Maßnahmen nach Abschnitt 3.2.2, wie von Führungsstäben nach FwDV 100 vorgesehen, sind in den vier Landkreisen nicht durchgeführt worden.

Die Großstadt Würzburg installierte zwar vor der Feststellung des Katastrophenfalls einen Führungsstab, dieser diente jedoch vorrangig der internen Logistik in der Feuerwehr, der Sicherstellung des Dienstbetriebes und der operativen Koordination beziehungsweise der Durchführung von Infektionsschutzmaßnahmen. In Würzburg hat sich die Feststellung des Katastrophenfalls nicht auf die Führungsgruppe ausgewirkt.

4.3 Einordnung der Ergebnisse auf Landesebene

Die in Abschnitt 4.2 aufgeführten Ergebnisse decken sich mit den Erfahrungen der Führungsgruppe Katastrophenschutz Bayern (FüGK-By), wie sie in der Brandwacht 3/2020, einer Zeitschrift für Brand- und Katastrophenschutz, herausgegeben vom BayStMI, geschildert werden. Hiernach wurde sehr schnell deutlich, dass die vorliegende Katastrophe nicht mit vergangenen Szenarien vergleichbar war. Statt wie üblich vorhandenes Personal und Material einzusetzen, gab es eine Mangellage an Schutzmitteln und die Unterstützung der Gesundheitsverwaltung bei der Deckung des Ressourcenbedarfs wurde zu einer zentralen Aufgabe der FüGK-By. Von einer 24-Stunden-Besetzung wurde nach kurzer Zeit auf eine Rund-um-die-Uhr-Erreichbarkeit gewechselt, da sich die Lage weniger dynamisch darstellte, als erwartet. Weiterhin waren zur Entscheidungsfindung Fachberater aus der Gesundheitsverwaltung, den freiwilligen Hilfsorganisationen und der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) notwendig. Es wurden feste Verbindungsbeamte aus dem Staatsministerium für Gesundheit und Pflege (StMGP) integriert, um den ständigen Kontakt zum Ministerium aufrechtzuerhalten. Für die Bewältigung der Mangellage an Schutzmitteln wurde eine Arbeitsgruppe Beschaffungen installiert. Der Bereich Bevölkerungsinformation und Medienarbeit musste gegenüber vergangener Lagen personell deutlich aufgestockt werden, um die zahlreichen Anfragen bearbeiten zu können. Letztlich wurde die Führungsstruktur der FüGK-By angepasst, da der Leiter der FüGK-By in seiner Entscheidungsmöglichkeit deutlich eingeschränkt war. Viele Entscheidungen mussten ressortübergreifend abgestimmt und auf politischer Ebene getroffen werden. [2]

Es zeigt sich, dass auch auf Landesebene auf Grund der Lage kein klassischer Führungsstab nach 3.2.1 mit operativ-taktischem Bezug agierte, sondern der Schwerpunkt eher auf administrativ-organisatorische Belange, ähnlich einem Verwaltungsstab, ausgerichtet war.

Ergänzend führt hierzu Dr. René Mühlberger, Leiter der Staatlichen Feuerweherschule Geretsried und damaliges Mitglied der Arbeitsgruppe Beschaffungen, aus, dass die Verteilung beschaffter Schutzmittel zentral durch das THW im gesamten Freistaat Bayern erfolgte. Als Übergabestelle an die Kreisverwaltungsbehörden dienten die Standorte der THW Ortsverbände. Der Rückgriff auf die Einheiten des Bundes wurde durch die Feststellung des Katastrophenfalls vereinfacht und ermöglichte die Schonung der Katastrophenschutzeinheiten auf Ebene der Kreisverwaltungsbehörden. Hiermit erfolgte zeitgleich eine logistische Unterstützung aller Landkreise und kreisfreien Städte Bayerns. [28]

4.4 Fazit der Analyse

Es ist festzustellen, dass zur Bewältigung der im Vergleich zu vergangenen Katastrophen untypischen Corona-Pandemie nicht die klassische Form eines Führungsstabes nach FwDV 100 Verwendung fand. Stattdessen wurden Stabsformen mit Anlehnung an einen Verwaltungsstab eingesetzt, auch wenn diese teilweise den Begriff „Führung“ in der Bezeichnung innehatten. Eine Führung zum Zweck der unmittelbaren Gefahrenabwehr wurde weder in Großstädten noch auf der Ebene der Landkreise durchgeführt. Vielmehr war der Schwerpunkt in der Koordination unterschiedlicher Ämter bzw. Behörden und der logistischen Bewältigung des Bedarfs an verschiedenen Schutzmitteln. Weiterhin stand in allen betroffenen Kreisverwaltungsbehörden der Fokus auf der Unterstützung beziehungsweise Sicherstellung von Maßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz. Die Feststellung des Katastrophenfalls ermöglichte dem Land die Durchführung zentraler Logistikmaßnahmen sowie die zentrale Steuerung der Kreisverwaltungsbehörden, insbesondere auch in den Bereichen des Berichtswesens bzw. der Lagemeldungen, die wiederum als Grundlage zur Festlegung weiterer Maßnahmen notwendig waren.

5 Zusammenfassung und Ausblick

Das Ziel dieser Facharbeit ist die Ermittlung und der Vergleich von Auswirkungen, die sich im Freistaat Bayern aufgrund der Feststellung des Katastrophenfalls in der Corona-Pandemie auf der Ebene einer Großstadt bzw. eines Landkreises aus dem Blickwinkel eines Führungsstabes ergeben haben.

Hierzu sind als Grundlagen relevante Bereiche der Verwaltungsstruktur in Bayern, das Bayerische Katastrophenschutzgesetz und die Koordinierungsrichtlinie für Einsatzlagen unterhalb der Katastrophenschwelle dargestellt. Hieraus ergibt sich, dass eine Koordinierungsgruppe nicht mit einem Führungsstab gleichzusetzen ist. Weiterhin wird auf die Führungsstruktur im Katastrophenschutz und die Definition von Großstädten und Landkreisen eingegangen.

Ein weiterer Abschnitt befasst sich mit den grundlegenden Informationen bezüglich der Untersuchungsobjekte und der Datenerhebung. Dieser wird in das Infektionsgeschehen bis zur Feststellung des Katastrophenfalls für eine zusammengefasste Lagedarstellung und in die Auswahl der Vergleichsparameter mit Schwerpunkt der Tätigkeiten eines Führungsstabes nach FwDV 100 als erläuternde Komponente gegliedert, auf die bei der Datenanalyse regelmäßig vergleichend zurückgegriffen wird. Als dritter Teilbereich ist die Datenerhebung aus der Abwägung verschiedener Erhebungsverfahren mit dem Ergebnis eines Fragebogens sowie der eigentlichen Durchführung und einer kurzen Zusammenfassung der Rücklaufquote enthalten. Da mehrere von der Pandemie betroffene Landkreise und Großstädte angefragt wurden, konnten insgesamt sieben Datensätze verschiedener Kreisverwaltungsbehörden miteinander verglichen werden.

Aus den erlangten Informationen, die im vierten Abschnitt dargestellt sind, und dem folgenden Datenvergleich, ergibt sich die Schlussfolgerung, dass in nahezu allen Kreisverwaltungsbehörden zum 16.03.2020 entweder kein Führungsstab installiert war oder eine Führungsgruppe tätig war, deren Aufgabenschwerpunkt sich allerdings nicht mit dem Aufgabenbereich eines Führungsstabes, wie er in der Feuerwehrdienstvorschrift 100 beschrieben ist, deckt. Demzufolge sind in den betrachteten Landkreisen und Großstädten keine Auswirkungen aus Sicht eines Führungsstabes auf Grund der Feststellung des Katastrophenfalls in Bayern am 16. März 2020 aufgetreten, wodurch ein Vergleich zwischen Landkreisen und Großstädten nicht möglich ist. Dieses Ergebnis wird mit Schilderungen der landesweit agierenden Führungsgruppe Katastrophenschutz Bayern verglichen, die in der praktischen Ausübung während der Corona-Pandemie analoge Erkenntnisse erfahren hat. Zusätzlich werden landesweit koordinierte logistische Maßnahmen aufgeführt, die gleichmäßig unterstützend auf die Kreisverwaltungsbehörden wirkten und zur Schonung der bayerischen Katastrophenschutzeinheiten beitrugen.

Die weitere Auswertung der Corona-Pandemie aus Sicht der Gefahrenabwehr sollte die Analyse der Führungsfähigkeit bayerischer Gesundheitsbehörden mit der Fragestellung beinhalten, ob diese ohne den festgestellten Katastrophenfall in der Lage gewesen wären, die durch die Corona-Pandemie entstandenen Herausforderungen zu bewältigen. Außerdem ist der umgekehrte Fall mit Fokus auf die Feststellung des Katastrophenfalls interessant, in dem zu untersuchen ist, ob in den anderen 15 Bundesländern ein zentralisiertes Vorgehen mittels Anwendung der bestehenden Katastrophenschutz-Gesetzgebung hätte realisiert werden können.

Für den in dieser Facharbeit betrachteten Freistaat Bayern, mit dem Schwerpunkt auf logistische Tätigkeiten in der Corona-Pandemie, ist weiterhin zu analysieren, ob das zentral organisierte Logistikkonzept für weitere Katastrophenlagen angewendet werden kann bzw. weiterzuentwickeln ist und inwieweit Bundesbehörden ggf. direkt eingebunden werden sollten.

Die Corona-Pandemie ist eine mit anderen Katastrophen in ihren Auswirkungen nicht vergleichbare Einsatzlage, zu deren Bewältigung die etablierten Führungsstrukturen mit Fokus auf eine örtlich begrenzte Gefahrenabwehr nur bedingt anwendbar sind. Insbesondere die vollflächig vorhandene Gefährdung der Bürger, die z. B. auch bei einem Ausfall bestimmter kritischer Infrastruktur gegeben wäre, sollte zu Überlegungen anregen, ob die, durch den Föderalismus, strikte Trennung zwischen Katastrophenschutz und Zivilschutz in jedweder Weise die beste Grundlage für einen effizienten Schutz der Bevölkerung darstellt.

Literaturverzeichnis

- [1] Weltgesundheitsorganisation: Pandemie der Coronavirus-Krankheit (COVID-19). 2020, in: <https://www.euro.who.int/de/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/novel-coronavirus-2019-ncov> (Zugriff am 22.10.2020).
- [2] Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration: Corona der etwas andere Katastrophenfall. in: brandwacht 3/2020, S. 82 bis 83.
- [3] Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration: Corona-Pandemie – Hermann stellt Ende des Katastrophenfalls fest. 2020, in: <https://www.bayern.de/corona-pandemie-herrmann-stellt-ende-des-katastrophenfalls-fest/> (Zugriff am 22.10.2020).
- [4] Robert Koch Institut: Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19). 31.10.2020 – Aktualisierter Stand für Deutschland.
- [5] Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit: Übersicht der Fallzahlen von Coronavirusinfektionen in Bayern. 2020, in: https://www.lgl.bayern.de/gesundheits/infektionsschutz/infektionskrankheiten_a_z/coronavirus/karte_coronavirus/ (Zugriff am 31.10.2020).
- [6] Bayerische Staatskanzlei: Staat und Kommunen. Die Staatsverwaltung, Die Kommunalverwaltung. in: <https://www.bayern.de/freistaat/staat-und-kommunen/> (Zugriff am 22.10.2020).
- [7] Richtlinie für die Bewältigung großräumiger Gefährdungslagen und anderer koordinierungsbedürftiger Ereignisse unterhalb der Katastrophenschwelle (Koordinierungsrichtlinie – KoordR). Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung vom 10. September 2007, Az. B III 2-2122-139.
- [8] Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration: Aufgaben und Organisation des Katastrophenschutzes in Bayern. in: <https://www.stmi.bayern.de/sus/katastrophenschutz/katastrophenschutzsystem/aufgabenundorganisation/index.php> (Zugriff am 02.11.2020).
- [9] Bayerisches Staatsministerium des Innern: Musterdienstanweisung für die Führungsgruppe Katastrophenschutz – FüGK – und die Örtlichen Einsatzleiter – ÖEL – für die Kreisverwaltungsbehörden in Bayern. ID4-2253.44-5.
- [10] Institut international de statistique: Propositions pour arriver à une comparabilité internationale des ouvrages de recensement, Bulletin de l'Institut international de statistique, 1887, Band 2, Nummer 1, S. 212, in: <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k61545s.image.langEN.f220.pagination#> (Zugriff am 30.10.2020).

- [11] Bayerisches Landesamt für Statistik: Statistischer Bericht A1200C 202041 Einwohnerzahlen der Gemeinden, Kreise und Regierungsbezirke 1. Vierteljahr 2020. in: Tabellenblatt "Daten 2", Statistischer Bericht A1200C 202041 Einwohnerzahlen der Gemeinden, Kreise und Regierungsbezirke 1. Vierteljahr 2020 (Zugriff am 30.10.2020).
- [12] Süddeutsche Zeitung: Coronavirus Bayern: Rückblick Januar und Februar 2020. in: <https://www.sueddeutsche.de/bayern/coronavirus-bayern-rueckblick-januar-februar-1.4794769> (Zugriff am 31.10.2020).
- [13] Süddeutsche Zeitung: Die Coronavirus-Pandemie in Bayern – der Monat März. in: <https://www.sueddeutsche.de/bayern/coronavirus-bayern-rueckblick-maerz-1.4865723> (Zugriff am 31.10.2020).
- [14] Robert Koch Institut: Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19). 04.03.2020 – Aktualisierter Stand für Deutschland.
- [15] Robert Koch Institut: Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19). 09.03.2020 – Aktualisierter Stand für Deutschland.
- [16] Robert Koch Institut: Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19). 12.03.2020 – Aktualisierter Stand für Deutschland.
- [17] Robert Koch Institut: Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19). 16.03.2020 – Aktualisierter Stand für Deutschland.
- [18] Ausschuss Feuerwehrangelegenheiten: Feuerwehr-Dienstvorschrift 100, Führung und Leitung im Einsatz, 1999.
- [19] Wahl, Kerstin / Bergdoll, Roy: Feuerwehrbetrieb während der COVID-19-Pandemie. in: BRANDSchutz 05/2020.
- [20] Landeshauptstadt München: Corona-Virus: OB Reiter richtet Stab für außergewöhnliche Ereignisse ein. in: <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtinfos/Presse-Service/Presse-Archiv/2020/Coronavirus/Corona-Virus--Stab-f-r-au-ergew-hnliche-Ereignisse.html> (Zugriff am 04.11.2020).
- [21] Landeshauptstadt München, Kreisverwaltungsreferat – Branddirektion, Abteilung Einsatzlenkung, Unterabteilung Einsatzführung: Fernmündliche Auskunft zum versandten Fragebogen, 11.2020.
- [22] Stadt Nürnberg, Berufsfeuerwehr Nürnberg: E-Mail-Auskunft zum versandten Fragebogen, 10.2020.

- [23] Stadt Würzburg, Amt für Zivil- und Brandschutz / Berufsfeuerwehr: E-Mail-Auskunft zum versandten Fragebogen, 10.2020.
- [24] Landratsamt Ebersberg, Öffentliche Sicherheit, Gemeinden, Brand- und Katastrophenschutz: E-Mail-Auskunft zum versandten Fragebogen, 11.2020.
- [25] Landratsamt Freising, Abteilung 3 – Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Sachgebiet 31 – Öffentliche Sicherheit: E-Mail-Auskunft zum versandten Fragebogen, 10.2020.
- [26] Landratsamt Fürstenfeldbruck, Referat für Öffentliche Sicherheit und Ordnung: E-Mail-Auskunft zum versandten Fragebogen, 11.2020.
- [27] Landratsamt München, Fachbereich 4.2.1 – Brand- und Katastrophenschutz, Sicherheitsrecht: E-Mail-Auskunft zum versandten Fragebogen, 10.2020.
- [28] Mühlberger, René. Staatliche Feuerweherschule Geretsried: Fernmündliche Auskunft, 11.2020.

A1 Übersicht betroffener Kreisverwaltungsbehörden

Landkreis / Großstadt	Regierungsbezirk	Fallzahlen absolut			
		04.03.2020	09.03.2020	12.03.2020	16.03.2020
Aichach-Friedberg	Schwaben	0	0	0	6
Amberg-Weizbach	Oberpfalz	0	0	4	7
Augsburg Stadt	Schwaben	0	0	5	8
Augsburg Landkreis	Schwaben	0	0	0	26
Bad Tölz-Wolfratshausen	Oberbayern	0	0	2	8
Bamberg Landkreis	Unterfranken	0	0	0	8
Bayreuth Landkreis	Unterfranken	0	0	4	5
Cham	Oberpfalz	0	0	0	20
Dachau	Oberbayern	0	0	0	14
Deggendorf	Niederbayern	0	0	1	5
Dingolfing-Landau	Niederbayern	0	0	5	13
Ebersberg	Oberbayern	1	5	12	25
Erding	Oberbayern	0	0	3	9
Erlangen Stadt	Mittelfranken	1	3	6	6
Erlangen-Höchstädt	Mittelfranken	0	3	7	10
Freising	Oberbayern	2	33	51	74
Fürstenfeldbruck	Oberbayern	3	3	6	20
Fürth	Mittelfranken	0	0	5	9
Haßberge	Unterfranken	0	0	1	6
Kehlheim	Niederbayern	0	0	2	6
Landshut Landkreis	Niederbayern	0	0	0	8
Lindau	Schwaben	0	0	6	19
Main-Spessart	Unterfranken	0	0	1	5
Miesbach	Oberbayern	0	1	1	15
München Landkreis	Oberbayern	1	1	6	58
München Stadt	Oberbayern	8	23	92	183
Neumarkt i. d. Oberpf.	Oberpfalz	0	0	2	5
Neu-Ulm	Schwaben	0	0	3	10
Nürnberg Stadt	Mittelfranken	2	4	14	24
Nürnberger Land	Mittelfranken	0	0	0	6
Oberallgäu	Schwaben	0	0	0	27
Ostallgäu	Schwaben	1	2	3	5
Passau Landkreis	Niederbayern	0	3	4	15
Pfaffenhofen a.d. Ilm	Oberbayern	0	0	4	9
Regen	Niederbayern	0	0	0	15
Regensburg Stadt	Oberpfalz	0	0	0	6
Regensburg Landkreis	Oberpfalz	0	0	2	5
Rosenheim Landkreis	Oberbayern	0	1	1	28
Roth	Mittelfranken	0	1	1	5
Rottal-Inn	Niederbayern	0	0	2	14
Starnberg	Oberbayern	3	4	14	44
Tirschenreuth	Oberpfalz	0	0	3	17
Traunstein	Oberbayern	4	4	4	11
Unterallgäu	Schwaben	0	0	0	17
Weilheim-Schongau	Oberbayern	0	0	8	16
Würzburg	Unterfranken	0	1	1	9
Würzburg Stadt	Unterfranken	0	0	4	13

Eigene Darstellung, Quelle: Robert Koch Institut: Täglicher Jahresbericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 vom 04.03.2020, 09.03.2020, 12.03.2020 und 16.03.2020.

Eidesstattliche Erklärung

Hiermit versichere ich, Martin Hinke, die vorliegende Arbeit selbständig, ohne fremde Hilfe und ohne Benutzung anderer als der von mir angegebenen Quellen angefertigt zu haben. Alle aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche gekennzeichnet.

Die Arbeit wurde noch keiner Prüfungsbehörde in gleicher oder ähnlicher Form vorgelegt.

Oderwitz, den 16.12.2020

.....

Martin Hinke