

Facharbeit

im Rahmen der Ausbildung für das zweite Einstiegsamt der
Laufbahngruppe 2 im feuerwehrtechnischen Dienst

Selbstschutz in Betrieben und Behörden

Verfasser:

Kreisbrandmeister Brandrat Rainer Höckels
Feuerwehr Kreis Viersen

LG 2, 2. Einstiegsamt
8. Ausbildungsabschnitt

Dezember 2018

Selbstschutz in Betrieben und Behörden

Der Fall der Mauer und die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten leiteten das Ende des Selbstschutzes in den Betrieben und Behörden ein. Da sich die weltpolitische Lage geändert hat, laufen wiederum Überlegungen und Bestrebungen, den Selbstschutz in den Betrieben und Behörden zu reaktivieren.

Erarbeiten Sie, wie ein moderner und zukunftsorientierter Selbstschutz in den Behörden heute aussehen sollte.

Erklärung:

Hiermit erkläre ich, dass ich die vorliegende Facharbeit selbständig angefertigt habe. Es wurden nur die in der Arbeit ausdrücklich benannten Quellen und Hilfsmittel benutzt. Wörtlich oder sinngemäß übernommenes Gedankengut habe ich als solches kenntlich gemacht. Diese Arbeit hat in gleicher oder ähnlicher Form ganz oder teilweise noch keiner Prüfungsbehörde vorgelegen.

Ich bin damit einverstanden, dass die Arbeit durch Dritte eingesehen und unter Wahrung der urheberrechtlichen Grundsätze zitiert werden darf.

Nettetal, im Dezember 2018

Rainer Höckels, Kreisbrandmeister
Feuerwehr Kreis Viersen
Aufstiegsbeamter

Hinweis:

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die parallele Verwendung der weiblichen und männlichen Sprachform verzichtet. Die ausschließliche Verwendung der männlichen Form soll daher explizit als geschlechtsunabhängig verstanden werden.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abkürzungsverzeichnis	III
1 Einleitung	1
1.1 Vorwort.....	1
1.2 Methodische Vorgehensweise / Zielsetzung	2
1.3 Begriff des Selbstschutzes	2
2 Zeitliche Entwicklung des Selbstschutzes in Betrieben und Behörden	4
2.1 Historie des Selbstschutzes in Betrieben und Behörden.....	4
2.2 Heutiger rechtlicher Rahmen des Selbstschutzes in Betrieben und Behörden.....	7
3 Moderner und zukunftsorientierter Selbstschutz in Behörden	8
3.1 Ziele	8
3.2 Selbstschutz als Risiko- und Krisenmanagement in Behörden	9
3.2.1 Identifizierung von Gefahren und Szenarien	11
3.2.2 Risikobewertung.....	12
3.2.3 Gefahrenabwehrplanung – Risikobewältigung	15
3.2.4 Gefahrenabwehrplanung – Gefahrenabwehrplan	16
3.2.5 Gefahrenabwehrplanung – Übungen	18
3.2.6 Reaktion – Behördeneinsatzleitung.....	18
3.2.7 Evaluation	20
4 Zusammenfassung und Ausblick	21
5 Begriffe.....	23
6 Quellenangabe	25
6.1 Literatur und Internet.....	25
6.2 Gesprächspartner.....	28
7 Anhang.....	29
7.1 Anhang 1: Ergebnisse des Inspektors der BAK (Hampe, 1963, S. 6 ff) 29	
7.2 Anhang 2: Erweiterter Selbstschutz und Werklufschutz im 2. Weltkrieg 29	
7.3 Anhang 3: Betriebliche Katastrophenschutzorganisation (BKO)	30
7.4 Anhang 4: Bevölkerungsschutz – Zivil- und Katastrophenschutz.....	31
7.5 Anhang 5: Leitfaden zur Erstellung eines Szenarios.....	32

Abbildungsverzeichnis	33
Tabellenverzeichnis	34

Abkürzungsverzeichnis

Afa	Absetzung für Abnutzung
AKNZ	Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz
AKW	Atomkraftwerk
ASR	Technische Regeln für Arbeitsstätten
BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz der Schweiz
BAK	Ballonabwehrkanonen; ehemaliger Begriff für Flugabwehr
BBK	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
BEL	Behördeneinsatzleitung
BGBI	Bundesgesetzblatt
BHKG NRW	Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz des Landes Nordrhein-Westfalen
BKO	Betriebliche Katastrophenschutzorganisation
BMI	Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat
bpb	Bundeszentrale für politische Bildung
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht-Entscheidung
BVS	Bundesverband für den Selbstschutz
BZS	Bundesamt für den Zivilschutz
bzw.	beziehungsweise
CBRN	Chemisch – biologisch – radioologisch – nuklear
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DGUV	Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung
DM	Deutsche Mark
etc.	et cetera – und die übrigen
GAP	Gefahrenabwehrplan
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GMBI	Gemeinsames Ministerialblatt

HVB	Hauptverwaltungsbeamter
i.d.R.	in der Regel
i.V.m.	in Verbindung mit
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
ISO	International Organization for Standardization – Internationale Organisation für Normung
KatSchErwG	Gesetz über die Erweiterung des Katastrophenschutzes vom 09. Juli 1968
KonTraG	Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich vom 05. März 1998
KRITIS	Kritische Infrastruktur
KZV	Konzeption Zivile Verteidigung
NRW	Nordrhein-Westfalen
o.g.	oben genannt
SAE	Stab für außergewöhnliche Ereignisse (administrativ-organisatorisch) – Stab, analog zum Krisenstab, auf Ebene der Städte und Gemeinden innerhalb eines Kreises
TEL	Technische Einsatzleitung, Einsatzleitung einer Stadt oder Gemeinde innerhalb eines Kreises
THW	Bundesanstalt Technisches Hilfswerk
TS	Tragkraftspritze
u.a.	unter anderem
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
usw.	und so weiter
VdF NRW	Verband der Feuerwehren NRW
VRLN	Veiligheidsregio Limburg-Noord – Sicherheitsregion Limburg-Nord, Niederlande
VwV Selbstschutz	Allgemeine Verwaltungsvorschrift für Aufbau, Förderung und Leitung des Selbstschutzes vom 11. Mai 1971
VwVfg	Verwaltungsverfahrensgesetz
z.B.	zum Beispiel
ZS	Zivilschutz
ZSKG	Zivilschutz und Katastrophenhilfegesetz
ZSNeuOG	Zivilschutzneuordnungsgesetz

1 Einleitung

1.1 Vorwort

Die Menschen neigen dazu, sehr selten auftretende Notlagen und Gefahrensituationen dadurch auszublenken, in dem sie sich einreden, sie seien so unwahrscheinlich, dass sie nicht eintreten werden. Sie erzeugen für sich hierbei unbewusst ein selbstdefiniertes Sicherheitsgefühl. Dieses Sicherheitsgefühl wird begründet, da der Staat im Alltag eine funktionierende Gefahrenabwehr zur Verfügung stellt.

Mit der Gründung der Sowjetunion im Jahre 1922 war eine Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken (UdSSR) gegründet, der tatsächlich als zentralistisch regierter Einparteiensstaat geführt wurde und mit Beendigung des zweiten Weltkrieges den westlichen Staaten als ein mächtiges Staatengebilde gegenüberstand. Dies war die Zeit des sogenannten Kalten Krieges¹, der sich in der Angst widerspiegelte, militärische und vor allem nuklearen (Atombomben) Gefahren gegenüber zu stehen². Anfang der 1990er Jahre hatte sich der zentralistische Einparteiensstaat aufgrund von Führungs- und immensen Wirtschaftsproblemen aufgelöst und wieder in eigenständige Staaten aufgeteilt. Dieses Machtvakuum führte – auch durch die Unzufriedenheit der Bürger in der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) – zur Öffnung der DDR zur Bundesrepublik Deutschland (BRD) und letztlich dann zum Mauerfall 1989 und zur Wiedervereinigung (3. Oktober 1990) des geteilten Deutschlands.

Nach diesen Ereignissen schien sich die europapolitische Lage zunächst deutlich zu beruhigen, so dass – damit verbunden – grundlegende und einschneidende Reformen des Zivil- und Katastrophenschutzes in Deutschland vollzogen wurden (Bundestag, 1996). Diese Reformen sorgten für eine starke Reduzierung sowohl im administrativen, als auch im einsatztaktischen Bereich des Zivil- und Katastrophenschutzes in Deutschland. Einen Einschnitt in dieser Entwicklung stellte „Nine Eleven“³ im Jahr 2001 dar. Die weltpolitische Lage änderte sich von einer bipolaren Ost-West-Gefährdung hin zu einer asynchronen Gefährdungslage; was bedeutet, dass die Gefahren weniger von feindlichen Staaten als eher von Terrornetzwerken drohen, die sich gegen die Zivilbevölkerung, die Betriebe, Behörden und andere Einrichtungen richten (Trauboth, 2016, S. 6). Der ehemalige Bundesinnenminister Thomas de Maizière sprach 2015 von einer abstrakt hohen Gefährdung, die auch jederzeit konkret werden kann (Maizière, 2015).

Daneben wird heute auch von weiteren Gefahren gesprochen, die die Gesellschaft bedrohen können. Dazu gehören beispielsweise die Zunahme von natürlichen Gefahren wie Hochwasser und Starkregen (Klimawandel), Verbreitung von Epidemien,

¹ Der Begriff „Kalter Krieg“ entstammt dem Essay des englischen Autors Georg Orwell „You and the Atomic bomb“ aus dem Jahre 1945 (Orwell, 1946)

² Auslösende Ereignisse wie z.B. die Berlin-Blockade 1948, der Koreakrieg 1950, der Mauerbau in Berlin 1961, die Kubakrise 1962

³ Terroranschlag auf das World-Trade-Center in New York

Pandemien und (Tier-)Seuchen sowie zivilisatorisch bedingte Schadenlagen (z.B. Stromausfälle, Chemie- oder Kernreaktorunfälle).

Um diesem breiten Spektrum an Gefahren im Notfall begegnen zu können, sind Maßnahmen erforderlich, die einerseits den einzelnen Menschen in unserer Gesellschaft, andererseits aber auch die Betriebe und Behörden in unserem Land fordern.

Neben der Gefahrenabwehr für den einzelnen Menschen ist es sinnvoll Maßnahmen für die versorgungswichtigen Betriebe und Behörden einzuplanen, da diese eine notwendige Versorgungs- und Organisationsinfrastruktur für die gesamte Bevölkerung darstellen.

1.2 Methodische Vorgehensweise / Zielsetzung

In der Facharbeit wird zur Vorbereitung der Darstellung eines modernen und zukunftsorientierten Selbstschutzes in Behörden zunächst ein Überblick über die zeitliche Entwicklung des Selbstschutzes in Betrieben und Behörden dargestellt. Dies dient dem grundsätzlichen Verständnis des Selbstschutzes. Im weiteren Verlauf findet eine rechtliche sowie begriffliche Einordnung des Begriffs des Selbstschutzes in der Bundesrepublik Deutschland statt. Dabei wird auch auf die historische Einordnung und Bedeutung des Selbstschutzes eingegangen. Als Ziel der Facharbeit folgt im Anschluss die Darstellung eines modernen und zukunftsorientierten Selbstschutzes in Behörden.

Für die Erstellung der Facharbeit wurde Kontakt mit dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK), der Bezirksregierung Düsseldorf, dem Innenministerium Sachsen-Anhalt, dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz der Schweiz (BABS), dem Verband der Feuerwehren NRW (VdF NRW), der Veiligheidsregio (Sicherheitsregion) Limburg-Noord (VRLN) sowie verschiedenen Hochschulen, Feuerwehren, Betrieben und Behörden aufgenommen, um vorhandene Unterlagen zu sichten und / oder Interviews mit Fachleuten zu führen. Darüber hinaus wurden Literatur- und Internetrecherche in Deutschland, Österreich, der Schweiz und den Niederlanden durchgeführt.

Der Schwerpunkt der Arbeit liegt auf der Darstellung eines modernen und zukunftsfähigen Behördenselbstschutzes an Hand von nutzbaren Techniken, die auch im Regelbetrieb einer Behörde eingesetzt werden können, um die Arbeitsfähigkeit einer Behörde zu erhalten, die Mitarbeiter zu schützen und den Regelbetrieb wieder herzustellen.

1.3 Begriff des Selbstschutzes

Der Begriff Selbstschutz wird in verschiedenen Publikationen unterschiedlich verwendet.

Die Legaldefinition des Begriffs befindet sich im § 5 (1) ZSKG aus 2009, fast identisch übernommen aus dem KatSchErwG von 1968:

„Aufbau, Förderung und Leitung des Selbstschutzes der Bevölkerung sowie Förderung des Selbstschutzes der Behörden und Betriebe gegen die besonderen Gefahren, die im Verteidigungsfall drohen, obliegen den Gemeinden.“

Somit wären Maßnahmen für den Selbstschutz nur auf Maßnahmen für den Verteidigungsfall zu beschränken.

Es werden jedoch von Fachleuten des Bevölkerungs- bzw. Zivilschutzes recht unterschiedliche Definitionen veröffentlicht, so z.B.:

„Selbstschutz sind die Bemühungen der Bevölkerung, Behörden und Betriebe, Schadenfolgen aus eigener Kraft zu bekämpfen oder zu mindern.“ (SSK, 2006)

Diese Definition lässt die Ursache für den Selbstschutz offen.

„Der Selbstschutz ist die Summe der individuellen Maßnahmen der Bevölkerung und oder von Behörden bzw. Betrieben zur Vermeidung, Vorsorge und Bewältigung von Ereignissen.“ (BBK, 2018, S. Selbstschutz)

Hier wird ebenfalls vollkommen offengelassen, woher die Ursachen eines Ereignisses stammen.

„Der Selbstschutz umfasst Maßnahmen der Bevölkerung, um den engeren Wohn- und Arbeitsbereich zu schützen und Schäden insbesondere an Leben und Gesundheit zu vermeiden oder zu mindern; auf freiwilliger Grundlage“ (DStGB, 2006, S. 15)

Diese Definition geht davon aus, dass der Selbstschutz die Selbsthilfe beinhaltet und freiwillig auch auf die Arbeitsstätte angewendet wird.

„Der Behördenselbstschutz hat die Aufgabe, sowohl Leben und Gesundheit der Beschäftigten und der sonstigen im Dienstgebäude anwesenden Personen als auch Dienstgebäude, Einrichtungen, sonstige Sachwerte und den Dienstbetrieb gegen die in Nr. 1⁴ genannten Gefährdungen zu schützen. Der Behördenselbstschutz dient insbesondere der abstrakten Gefahrenabwehr. Die Beseitigung konkreter Gefahren obliegt den Sicherheitsbehörden und Hilfsdiensten. Bei eingetretenen Unglücksfällen und Katastrophen soll der Behördenselbstschutz bis zum Eintreffen der Sicherheitsbehörden, der Feuerwehr, der Rettungsdienste sowie sonstiger Hilfsdienste Maßnahmen zur Begrenzung des Schadens leisten, insbesondere Gefahren für Leib und Leben abwenden.“ (Bayrische Staatsregierung, 2004)

Diese Definition ist detailliert dargestellt, sie beinhaltet auch die Selbsthilfe. Sie zeigt jedoch keine Maßnahmen auf, den Regelbetrieb wiederherzustellen.

Für diese Facharbeit wird der Begriff Selbstschutz in dem Sinne verwendet, **als dass er Maßnahmen zur Schadenbegrenzung bzw. -bekämpfung bis zum Eintreffen öffentlicher Hilfe umfasst, wie sie im Regelbetrieb (z.B. Brandgefahren, Verletzungsgefahren), bei außergewöhnlichen Schadenlagen (z.B. terroristische Gefahren), Katastrophen oder im Verteidigungsfall auftreten können. Weiterhin umfasst der Begriff Maßnahmen zur Wiederherstellung des Regelbetriebes.**

Schadenfälle im Regelbetrieb einer Behörde werden bewusst mit in die Definition Selbstschutz aufgenommen, da die Mitarbeiter motiviert werden sollen, Maßnahmen zur Schadenvorbeugung, -abwehr und Wiederaufbau zu planen und zu üben, die häufiger vorkommen können als Schadenfälle, die aus Katastrophen und dem

⁴ Siehe (Bayrische Staatsregierung, 2004, Kap. 1)

Verteidigungsfall heraus resultieren. Dies fördert die Routine und die Handlungssicherheit der Beteiligten.

2 Zeitliche Entwicklung des Selbstschutzes in Betrieben und Behörden

2.1 Historie des Selbstschutzes in Betrieben und Behörden

Der Selbstschutz hat in Deutschland eine über 100jährige Entwicklung erlebt. Bis in das Jahr 1957 wurde anstelle des Begriffs Selbstschutz der Begriff Luftschutz verwendet, der die ursprüngliche Bedeutung des Selbstschutzes beschreibt.

Zu Beginn des ersten Weltkriegs wurde die Gefahr deutlich, die durch feindliche Bombardements mit Flugzeugen und Zeppelin für die Bevölkerung, weit ab der Front, in den Städten bestand. So plante das Kriegsministerium den Heimatluftschutz und gab u.a. „Anhaltspunkte für die erforderlich erscheinenden Maßnahmen zum Schutz wichtiger Kunstbauten gegen Unternehmungen feindlicher Luftfahrzeuge“ (Hampe, 1963, S. 3) sowie weitere Empfehlungen heraus (siehe Anhang 1). Während des ersten Weltkrieges wurde auch der betriebliche Luftschutz geplant und teilweise etabliert. Es wurde erkannt, dass Meldung und Warnung in den Betrieben dem unmittelbaren Schutz der Anlagen und der dort befindlichen Personen sowie der schnellen Wiederaufnahme der Arbeit in der Kriegsfertigung dienen (Hampe, 1963, S. 5). Gleichzeitig bauten Betriebe ihre Luftschutzmaßnahmen – mit teils erheblichem Aufwand – sowohl im baulichen, als auch im organisatorischen Bereich aus. Es wurde Schutzräume aus Eisenbeton gebaut, Fenster zugemauert, Schutzwände aus feuchtem Sägemehl oder Sandsäcken gebaut, doppelte Dächer angelegt, (Not-)Kerzenbeleuchtungen eingeführt und regelmäßige Probealarme durchgeführt (Hampe, 1963, S. 5-6).

Nach dem ersten Weltkrieg wurde der aktive Luftschutz auf Grund der Entwaffnungsbestimmungen im Versailler Vertrag (Nationalversammlung, 1919) verboten.

Die militärischen und zivilen Luftschutzmaßnahmen wurden vor und während des zweiten Weltkrieges verstärkt und gesetzlich geregelt⁵. So bestand für das gesamte deutsche Volk die Pflicht im Luftschutz mitzuwirken. Diese Pflicht war nicht nur auf natürliche Personen beschränkt. Der Luftschutz wurde auf drei Säulen aufgebaut; der Luftschutzdienstpflicht, der Luftschutzsachleistungspflicht und dem luftschutzmäßigen Verhalten (Hampe, 1963, S. 22). Inhaltlich und organisatorisch war der Luftschutz aufgeteilt in den Luftschutzwarndienst, den Sicherheits- und Hilfsdienst, den Brandschutz im Luftschutz, den Instandsetzungsdienst, die Betreuungsorganisation, die Evakuierung, den Selbstschutz im Luftschutz für die Zivilbevölkerung, den Erweiterten Selbstschutz für behördliche Gebäude und Betriebe, den Werkluftschutz, den Eisenbahnluftschutz, den Postluftschutz und den Schutz der Kunst- und Kulturgüter. Anhang 2 zeigt den Aufbau und die Organisation der Luftschutzbereiche *Erweiterter Selbstschutz*.

⁵ Bis zum Ausbruch des zweiten Weltkriegs: Luftschutzgesetz vom 05.07.1935 mit 10 Durchführungsverordnungen

Nach dem Ende des 2. Weltkrieges wurden im Jahr 1946 alle Luftschutzorganisationen und -einrichtungen durch den Alliierten Kontrollrat (bpb, 2015) aufgelöst.

Nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1949 wurden wieder erste Maßnahmen zum Luftschutz etabliert. In den Jahren von 1950 bis 1953 wurden das Technische Hilfswerk (THW, 2018), die Schutzkommission Zivilbevölkerung (BBK, 2018 a) sowie die Bundesanstalt für zivilen Luftschutz⁶ gegründet. Erst mit einer Änderung des Grundgesetzes im Jahr 1956⁷ konnten wieder gesetzliche Regelungen zum Schutz der zivilen Bevölkerung ermöglicht werden. Im weiteren Verlauf wurde 1957 das Erste Gesetz über Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung (1. ZBG)⁸ in Kraft gesetzt und 1958 das Bundesamt für zivilen Bevölkerungsschutz gegründet⁹. Die Bedrohungslage durch den Kalten Krieg bewirkten weitere Maßnahmen im Bereich des zivilen Bevölkerungsschutzes. So wurden in den Jahren 1962 bis zur Wiedervereinigung Deutschlands die gesetzlichen Grundlagen sowie darauf basierend die Verwaltungsvorschrift Selbstschutz¹⁰ erlassen. Diese war Grundlage für die *Empfehlungen des betrieblichen Katastrophenschutzes*, die *Empfehlungen für den Selbstschutz in Behörden (Behördenselbstschutz)* und den *Selbstschutz in landwirtschaftlichen Betrieben*. Zur Unterstützung der Umsetzung der empfohlenen Selbstschutzmaßnahmen bediente sich der Bund zunächst des Bundesluftschutzverbandes, der in 1968 in *Bundesverband für den Selbstschutz (BVS)* umbenannt wurde¹¹.

Der BVS beschreibt in den Empfehlungen für den betrieblichen erweiterten Katastrophenschutz¹², dass in der gewerblichen Wirtschaft auf Grund von gesetzlichen sowie arbeits- und gewerberechtlichen Bestimmungen dem Unfallschutz vorwiegend mit vorbeugenden Maßnahmen begegnet wird. Weiterhin führt er aus, dass betriebliche Selbsthilfemaßnahmen bei schweren Unglücksfällen oder Katastrophen bis zum Eintreffen behördlicher Hilfe in den Betrieben notwendig werden können. Diese sind in eigener Verantwortung und freiwillig wahr zu nehmen, da der Gesetzgeber davon überzeugt ist, dass der Einsatz aus eigener Erkenntnis erfolgversprechender ist als gesetzlicher Zwang (BVS, 1972, S. 5). Die Empfehlungen enthalten neben einem Ausbildungsangebot Anleitungen für eine Betriebs- bzw. Werkanalyse und den Aufbau einer betrieblichen Katastrophenschutzorganisation (BKO) (BVS, 1983, S. 69 ff). Im Anhang 3 befindet sich eine beispielhafte Darstellung für eine BKO. Die Recherche ergab, dass vornehmlich große (staatliche) Betriebe wie die Deutsche Bundespost, die Deutsche Bundesbahn aber auch die Deutsche Bundesbank (ZS-Magazin, 1978, S. 42) eine solche Organisation für den Selbstschutz aufbauten. Mittlere und kleinere Betriebe schienen kaum eine oder keine Selbstschutzorganisation aufgebaut zu haben.

⁶ Siehe GMBL 1953, S. 577

⁷ Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 19.03.1956 (BGBl. 1956, S. 111)

⁸ Siehe BGBl. 1957, S. 1696

⁹ Siehe BGBl. I. 1958, S. 893

¹⁰ Siehe Bundesanzeiger Nr. 92 vom 18. Mai 1971 „Allgemeine Verwaltungsvorschrift für Aufbau, Förderung und Leitung des Selbstschutzes

¹¹ Siehe § 11 Gesetz über die Erweiterung des Katastrophenschutzes (KatSchErwG) vom 09.07.1968

¹² Im Sinne des o.g. Erweiterten Selbstschutzes

Ähnlich wie die Empfehlungen für den betrieblichen Katastrophenschutz wurden die *Empfehlungen für den Selbstschutz in Behörden – Behördenselbstschutz* – (BZS, 1982) und (BVS, 1984) herausgegeben. Die Empfehlungen richteten sich einerseits an die Behörden, die einen Behördenselbstschutz aufbauen und andererseits auch verbindlich an die Hauptverwaltungsbeamten der Gemeinden, die bei der Förderung des Selbstschutzes in Behörden an diese Empfehlungen gebunden sind¹³. Die Empfehlungen enthielten Angaben zur Aufgabe und Abgrenzung des Selbstschutzes, zum Aufbau und zur Leitung, zur Organisation, zur Ausstattung, zur Ausbildung sowie zu Maßnahmen im Frieden, in Krisenzeiten und im Verteidigungsfall. Im Gegensatz zu den Empfehlungen des betrieblichen Katastrophenschutzes wird in den Empfehlungen für den Behördenselbstschutz darauf verzichtet, Empfehlungen für eine „Werksanalyse“ bzw. „Behördenanalyse“ zu geben, um zunächst die Gefahren und Risiken zu identifizieren. In Gesprächen mit Fachleuten stellte sich heraus, dass nur sehr wenige große Behörden (auf Regierungsebene) einen Behördenselbstschutz aufbauten, so z.B. der Bundesminister für Verkehr mit den *„Richtlinien für die Durchführung des Selbstschutzes im Geschäftsbereich des Bundesministers für Verkehr – 1972 –* (Bundesminister für Verkehr, 1972)“. Diese beschreibt an Hand der Empfehlungen konkrete Handlungsmaßnahmen für den zuvor benannten Geschäftsbereich. Ob und wie dieser Behördenschutz „gelebt“ wurde, war nicht zweifelsfrei zu recherchieren.

Im Jahr 1968 wird mit dem Gesetz über die Erweiterung des Katastrophenschutzes (KatSchErwG¹⁴) erstmalig die Verbindung zwischen Zivil- und Katastrophenschutz hergestellt. Das Gesetz beschreibt, dass Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes ihre Aufgaben auch hinsichtlich der besonderen Gefahren und Schäden, die im Verteidigungsfall drohen, wahrnehmen. Es werden seitens des Bundes Einheiten und Einrichtungen gebildet für den Fall, dass die Leistungsfähigkeit der örtlichen Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes nicht ausreichen.

Ein Blick in andere europäische Länder zu dieser Zeit zeigt, dass die Selbstschutzmaßnahmen dort auch rechtlich verpflichtend angeordnet werden konnten. So konnten in der Schweiz Betriebe mit mehr als 100 Mitarbeitern sowie Anstalten und Spitäler mit mehr als 50 Betten verpflichtet werden, Betriebsschutzorganisationen einzuführen. Auch in den Behörden wurden „örtliche Schutzorganisationen“ aufgebaut (Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 1962, S. Art. 14 ff). Diese umfassten, ähnlich den Empfehlungen in Deutschland, organisatorische, bauliche und materielle Voraussetzungen.

Auch in der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) wurde der Selbstschutz aufgebaut. Nach der Gründung der DDR am 07. Oktober 1949 entwickelte sich der Luftschutz zunächst ähnlich wie in der BRD. Es wurden Luftschutzmaßnahmen ergriffen, ohne dass dafür eigene gesetzliche Grundlagen geschaffen waren. Im Februar 1958 wurde dann das Luftschutzgesetz beschlossen. Im weiteren Verlauf der Entwicklung der DDR – vor allem auch nach dem Mauerbau 1961 – boten das Verteidigungsgesetz und die eingeführte Wehrpflicht die Handhabe, den Luftschutz personell zu verstärken (Schirrmeister, 1988, S. 13 ff). Die Zivilbevölkerung hatte das Recht und die Pflicht, an

¹³ § 2, Abs. 3 KatSchErwG von 1968 i.V.m. § 17 VwV Selbstschutz

¹⁴ BGBl, 1968 I S. 776

der Zivilverteidigung mitzuwirken. Es konnte eine Dienstpflicht eingeführt werden (Volkskammer, 1978, S. § 6). Im Rahmen der Selbstschutzausbildung erfolgte eine Ausbildung ab der 8. Schulklasse, die jedoch nicht überpräsent war. Für weibliche Studenten gab es die Pflicht, drei Wochen an einem Zivilschutz-Lager teilzunehmen, die männlichen Studenten nahmen drei Wochen an Wehrtüchtigungsübungen teil. Die Kreise konnten darüber hinaus Betriebe zum Aufbau von Selbstschutzeinheiten verpflichten. Diese wurden dann seitens der Betriebe ehrenamtlich und in ihrer Freizeit ausgebildet. Im Unterschied zur BRD waren in der DDR Strukturen geschaffen worden, die auch verpflichtend durchgesetzt werden konnten.

Mit der – wie oben beschriebenen – deutlichen weltpolitischen Veränderungen in den 1990er Jahren änderte sich die politische Einstellung in Bezug auf die Notwendigkeit des Zivilschutzes grundlegend. Es wurde von einer zukünftigen friedlichen Epoche in Europa ausgegangen, da die Bedrohungen durch den Ostblock entfallen waren. Der Zivilschutz sollte daher bis auf ein Grundgerüst abgebaut werden. Die BRD setzte diesen Gedanken mit dem Zivilschutzneuordnungsgesetz (ZSNeuOG) im Jahr 1997 um. So wurde der BVS aufgelöst, Einsparung in Höhe von 390 Mio. DM jährlich veranschlagt, über 1.000 Stellen im Zivilschutz abgebaut, die Verwaltungsvorschrift für den Selbstschutz incl. der daraus entstanden Empfehlungen für die Betriebe, Behörden und die Landwirtschaft aufgehoben. Auch die im Zivilschutz mitwirkenden Katastrophenschutzeinheiten der staatlichen Betriebe (z.B. der Post und der Deutschen Bahn) fielen nicht mehr unter das Gesetz und wurden aufgelöst (Deutscher Bundestag, 1996).

Erst mit dem Terroranschlag auf das World-Trade-Center in New York am 11.09.2001 und der Naturkatastrophe Elbehochwasser im August 2002 offenbarte sich wieder eine neue Schadensdimension, sowie ein damit eventuell verbundenes Organisationsdefizit in der Gefahrenabwehr, die das politische Denken in der BRD erneut veränderte. Vor diesem Hintergrund war eine Revision des Zivil- und Katastrophenschutzes unumgänglich. (BMI, 2015, S. 17).

Es zeigt sich, dass es in der BRD für den Selbstschutz sowohl in Betrieben als auch in Behörden zwar diverse Planungen und einen Organisationsrahmen gab, diese konnten – da nicht rechtlich verpflichtend – aber nicht durchgesetzt werden und blieben in vielen Bereichen nur Stückwerk oder in Absichtsplanungen und -erklärungen hängen.

2.2 Heutiger rechtlicher Rahmen des Selbstschutzes in Betrieben und Behörden

Die Aufgaben des Bundes im Zivilschutz leiten sich aus Art 73 Abs. 1 Nr. 1 GG ab, das dem Bund die ausschließliche Gesetzgebung über „...die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung“ gibt. Die Aufgaben des heutigen Zivilschutzes regelt das Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (ZSKG) im § 1 Abs. 1. Die Aufgaben sind einzeln dargestellt im § 1 Abs. 2 ZSKG und umfassen den Selbstschutz, ... und den Katastrophenschutz nach Maßgabe des § 11 ZSKG. Die Erwähnung des Katastrophenschutzes im ZSKG ist darauf zurück zu führen, dass ungeachtet der föderalen Struktur und Aufgabenverteilungen in der BRD nicht zwei

unverbundene Systeme für Zivil- und Katastrophenschutz geschaffen wurden (Karutz, Geier, & Mitschke, 2017, S. 32 f)

Die Länder sind für die Gesetzgebung und Verwaltung des Katastrophenschutzes nach Art. 30 und 70 GG verantwortlich, die Kommunen wirken mit (z.B. in NRW auf Basis des Gesetzes über den Brandschutz die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz NRW – BHKG NRW).

Zivil- und Katastrophenschutz werden mit dem Oberbegriff Bevölkerungsschutz beschrieben, womit alle Aufgaben und Maßnahmen des Bundes, der Länder und Kommunen gemeint sind, die den Zivil- und / oder Katastrophenschutz betreffen (BBK, 2018). Anhang 4 verdeutlicht dies in einem Schaubild.

Deutschland hat somit für die nichtpolizeiliche Gefahrenabwehr ein vertikal gegliedertes, subsidiäres und insbesondere ein auf Professionalität und Ehrenamtlichkeit beruhendes Notfallvorsorge- und Hilfeleistungssystem. Die Potenziale des Zivil- und Katastrophenschutzes bauen aufeinander auf, sie bedingen einander und bilden ein integratives Ganzes (sogenannter Mehrfachnutzen) (Schneider, 2016, S. Rd.-Nr. 139).

Im Rahmen der Neuordnung des Zivilschutzes¹⁵ wurde auch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift für den Selbstschutz aufgehoben. Die darauf basierenden Empfehlungen für den Selbstschutz in Betrieben und Behörden wurden ebenfalls ersatzlos gestrichen. Somit sind die Gemeinden nunmehr nur noch verpflichtet, den Selbstschutz in Betrieben und Behörden zu unterstützen. Selbstschutzmaßnahmen sollen jedoch auf planerische Maßnahmen beschränkt bleiben. Praktische Maßnahmen werden seitdem auf den gesetzlichen Arbeitssicherheits- und Unfallverhütungsschutz bezogen (Bundestag, 1996, S. Abschnitt C.1.). Eine Ausnahme stellt der Freistaat Bayern dar. Dort wurde im Jahr 2004 die bis heute geltende Richtlinie für den behördlichen Selbstschutz eingeführt (Bayrische Staatsregierung, 2004). Diese Richtlinie erweitert die Selbstschutzmaßnahmen für den Verteidigungsfall um Maßnahmen, die durch Katastrophen und terroristische Anschläge (z.B. Waffengebrauch, Brandanschlag, Freisetzung von CBRN-Stoffen, etc.) entstehen können.

3 Moderner und zukunftsorientierter Selbstschutz in Behörden

3.1 Ziele

Behörden, respektive öffentliche Verwaltungen, müssen heute ihre Funktion als solche sicherstellen und gehören nach Auffassung des Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (BMI) zur Kritischen Infrastruktur (KRITIS) der Bundesrepublik und sind somit besonders zu schützen. (BMI, 2009, S. 5)

Ziel eines modernen Selbstschutzes muss es sein, dass Behörden sowohl materiell-sächlich als auch personell einsatzfähig bleiben, indem sie Gefahren und Risiken erkennen, Risiken minimieren, auf Schadenereignisse vorbereitet sind und diese

¹⁵ Vgl. Gesetz zur Neuordnung des Zivilschutzes vom 25.03.1997 (BGBl. 1997 I Nr. 21 S. 726)

bewältigen können bis öffentliche Hilfe eintrifft, sowie nach einem Schadenereignis ihre Arbeit schnellstmöglich wieder aufnehmen können und zum Regelbetrieb zurückkehren.

Selbstschutzmaßnahmen müssen dabei speziell für jede Behörde und ihre verschiedenen Bereiche erarbeitet und gelebt werden; beginnend auf der kommunalen Ebene der Städte und Gemeinden, die bereits wegen Ihrer Zuständigkeit der allgemeinen Gefahrenabwehr und als Träger der Feuerwehr eine bedeutende Rolle spielen, bis hin zu Bundesbehörden, die im Katastrophenfall koordinierende Aufgaben und im Spannungs- oder Verteidigungsfall ihre gesetzlichen Aufgaben wahrnehmen können müssen.

3.2 Selbstschutz als Risiko- und Krisenmanagement in Behörden

In der *Konzeption Zivile Verteidigung* (KZV) wird seitens des BMI dargestellt, dass ein lagegerechtes Handeln der staatlichen Organisationen und der Verwaltungen in der zivilen Verteidigung sicherzustellen ist, indem sie in eigener Verantwortung folgende Schutzziele verfolgen:

- Sicherstellung der organisatorischen Handlungsfähigkeit
- Sicherstellung der personellen Handlungssicherheit
- Gewährleistung der Kommunikationsfähigkeit
- Sicherstellung der technischen Betriebsfähigkeit
- Gewährleistung der Unterbringung und des Schutzes des Personals

(BMI, 2016, S. 18)

Die Schutzziele werden hier als strategische, übergeordnete Schutzziele sowohl für den Regelbetrieb, das „Tagesgeschäft“, als auch für Katastrophen sowie Spannungs- und Verteidigungsfälle zu Grunde gelegt. Beispielsweise kann das Schutzziel Gewährleistung der Kommunikationsfähigkeit einer Behörde durch den falschen Einsatz eines Baggers (Durchtrennen einer Glasfaserleitung), durch einen Hackerangriff oder bei einem Verteidigungsfall eingeschränkt werden.

Zur Umsetzung der Schutzziele ist folglich ein individuelles Risiko- und Krisenmanagement notwendig. In der Literatur, vor allem auch im betrieblichen Umfeld, sind verschiedenste - teils sehr spezielle - Risiko- und Krisenmanagementsysteme vorhanden. Diese Systeme bauen auf dem Arbeitsschutzgesetz¹⁶, dem Arbeitssicherheitsgesetz¹⁷, der Arbeitsstättenverordnung, der Betriebssicherheitsverordnung, den Unfallverhütungsvorschriften¹⁸, den technischen Regeln für Arbeitsstätten¹⁹, usw. auf und enden bei komplexen Wiederherstellungsmaßnahmen, um Betriebe schnellstens wieder produktionsfähig zu machen. Flankiert werden diese Maßnahmen durch unterschiedlichen Versicherungsschutz gegen eingetretene Schäden. Beispielfhaft seien hier einige

¹⁶ Z.B. Erste-Hilfe, Maßnahmen zum Brandschutz und zur Evakuierung, Gefährdungsbeurteilung (ASR V3)

¹⁷ Z.B. Fachkraft für Arbeitssicherheit oder Betriebsarzt

¹⁸ Ersthelferausbildung nach SGB VII § 23 i.V.m. DGUV Vorschrift 1

¹⁹ Z.B. Maßnahmen gegen Brände ASR A2.2

Systeme genannt, die teils gesetzlich vorgeschriebene aber auch betriebsspezifische Maßnahmen zusammenfassen: „Handlungshilfe Betriebliche Notfallplanung“ (SIHK), „Risikomanagement nach KonTraG“ (Trauboth, 2016, S. 47), „Business Continuity Management (BCM)“, „Resilienz-Management“ (Kirk & Theobald, 2010, S. 741), „ISO 31000 Risk Management-Principles and Guidelines“ als Erweiterung des BCM. Aus diesen und / oder mit diesen Systemen und Methoden lassen sich Analysen, Gefahrenabwehrpläne, Wiederaufbaupläne usw. erstellen.

Da die o.g. Systeme einen engen Bezug zu Betrieben haben, sind sie nicht immer eins zu eins auf Behörden übertragbar. Sie können aber als Vorbild dienen. Hier werden Instrumente für den Behördenselbstschutz dargestellt, die sowohl im Regelbetrieb, als auch bei großen Schadenlagen Anwendung finden können, da der systematische Aufbau gleich ist.

Die grundsätzliche Funktionsweise aller oben aufgeführten Instrumente besteht aus einem Regelkreis. Zunächst findet eine Gefahrenanalyse statt, die als Grundlage für die Darstellung von Schadensszenarien dient. Auf Basis der Szenarien erfolgt eine Risikoanalyse, welche die Schadensszenarien bewertet und Möglichkeiten zur Beherrschung aufzeigt. Um Schadensszenarien zu bewältigen, wird ein Gefahrenabwehrplan aufgestellt, der im Fall eines Eintritts eines Schadenereignisses von einer Behörden-einsatzleitung (BEL) umgesetzt wird. Dieser Planung folgen Maßnahmen, um den Behördenbetrieb wieder aufnehmen zu können. Evaluierungsmaßnahmen dienen im Anschluss daran der Verbesserung der vorbereitenden und gefahrenabwehrenden Prozesse. Dieser Regelkreis soll Teil des gesamten Führungs- und Managementsystems einer Behörde sein.

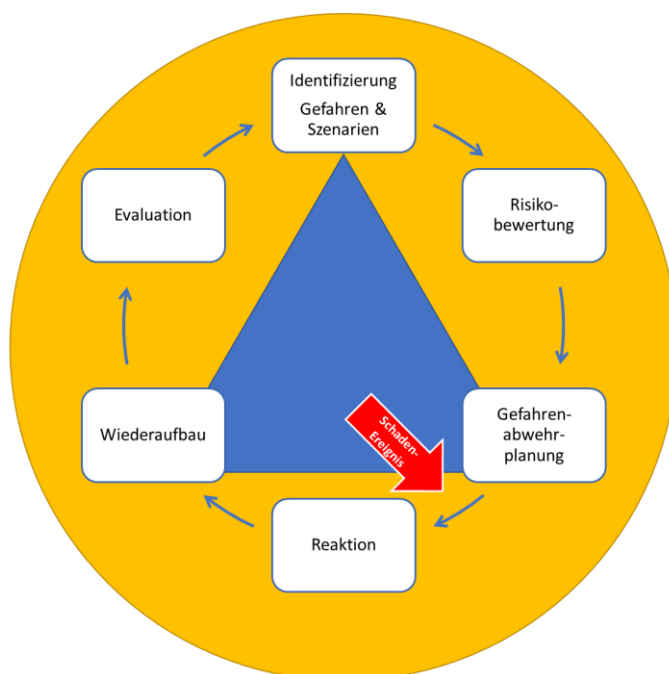


Abbildung 1: Regelkreis des Selbstschutzes in Behörden (eigene Darstellung)

Mit diesem Regelkreis können die Risiken einer Behörde systematisch identifiziert, bewertet und letztlich bewältigt werden.

3.2.1 Identifizierung von Gefahren und Szenarien

Zu Beginn der Selbstschutzplanung müssen die Fragen gestellt werden „Wovor muss sich die Behörde schützen?“ und „Welche Gefahren beeinträchtigen die Schutzziele der Konzeption Zivile Verteidigung?“ Diese Fragen zielen darauf ab, vor welchen Gefahren und Vulnerabilitäten eine Behörde geschützt werden muss, um arbeitsfähig zu bleiben. Sie sind nicht trivial und sollten von einem Team aus verschiedenen Personen, die Mitarbeiter einer Behörde aber auch externe Fachleute (z.B. Feuerwehr, Verkehrsbetriebe, Energieversorger, Polizei, Hilfsorganisationen, usw.) sind, ermittelt und beantwortet werden.

Grundlage für die Gefahrenermittlung sind Gefahrenkataloge, die regelmäßig fortgeschrieben werden sollten.

Die nachfolgende Übersicht stellt einen möglichen Gefahrenkatalog für Behörden dar:

Naturereignisse	• Starkregen • Sturm, Orkan • Hochwasser / Sturmflut • Starkfrost / Tiefsttemperaturen • Extremer Schneefall • Hitze / Dürre
Technikbedingt	• Stromausfall • Soft- oder Hardwareausfall / -störung (IKT-Ausfall / -Störung) • Trinkwasser- / Abwasserausfall • Ausfall der Gasversorgung (Heizsysteme) • Brand / Explosion • Störfälle durch chemische, biologische oder radiologische Gefahren (AKW-Unfall, chemische Industrie)
Gesellschaftliche	• Geiselnahme / Entführung in der Behörde • Angriff auf Mitarbeiter / Besucher • Bombendrohungen • Chemische / biologische / radioaktive Angriffe • Sabotage / Terrorismus • Pandemie • Cyberangriffe

Tabelle 1: Muster-Gefahrenkatalog als Grundlage für die Szenarienbeschreibung (ohne Anspruch auf Vollständigkeit)

Weitere Muster-Gefahrenkataloge sind beispielsweise beim Bundesministerium für Sicherheit und Informationstechnik (BSI, 2018) im Internet zu finden.

Um die komplexe Situation bei der Ermittlung der Gefahren effektiv und strukturiert durchzuführen, sollten bekannte Techniken zur Ideenfindung angewendet werden, wie beispielsweise „Brainstorming“, „Mind-Mapping (Buzan & Buzan, 2002)“ oder „Café to go“ (Atelier für Ideen AG, 2018). Diese Techniken werden heute in Schulen und Universitäten vermittelt und stehen bei den Beteiligten voraussichtlich ohne Lehraufwand

zur Verfügung. Weiterhin sollten alte Quellen aufgearbeitet und Erfahrungsberichte der beteiligten Fachleute berücksichtigt werden.

Nachdem die relevanten Gefahren für die Behörde ermittelt wurden, werden für diese Gefahren im nächsten Schritt möglichst plausible und konkrete Szenarien definiert und hinsichtlich der Eintrittswahrscheinlichkeit und des Schadenausmaßes bewertet. Szenarienbeschreibungen sind dabei wie Landkarten zu sehen; sie erleichtern die Orientierung bei der späteren Risikoanalyse. Zu jeder Gefahr sollten zwei plausible Schadensszenarien mit einer niedrigeren und einer höheren Eintrittswahrscheinlichkeit definiert werden, um das Spektrum der Gefahr abschätzen zu können. Zusätzlich sollte zumindest bei Gefahren, die ein hohes Schadenpotenzial haben, das Restrisiko abgeschätzt werden. Hierzu eignet sich beispielsweise die Szenariotechnik²⁰, die zu den benannten Gefahren gegenwärtige Fakten und Entwicklungsfaktoren heranzieht und Zusammenhänge und Wechselwirkungen mit diesen darstellt. (bpb, 2018).

Die Szenariendarstellung sollte das Verletzlichkeitsparadoxon nach A. M. Rosenthal (1963 – 1988 Herausgeber der New York Times) berücksichtigen, was besagt: „Je weniger störanfällig ein Land in seinen Versorgungsleistungen ist, desto stärker wirkt sich jede Störung aus.“ Das bedeutet, je seltener ein Schadenereignis eintritt, desto schwieriger können die Mitarbeiter in einer Behörde damit umgehen, da die Routine fehlt.

Bei der Beschreibung der Szenarien müssen einzelne Schutzgüter und Risikoparameter berücksichtigt werden. Schutzgüter sind beispielsweise Menschenleben oder Sachgüter bzw. Sachwerte. Einzelne Parameter legen fest, was ein unbedeutender, geringer, mäßiger, großer oder katastrophaler Schaden ist.

Ein mögliches Szenario zur o.g. Gefahr „Brand / Explosion“ könnte z.B. sein: *Auf Grund eines Brandes im Serverraum einer Leitstelle, der sich derzeit ohne Vorwarnung entwickeln könnte, da keine Brandmeldeanlage vorhanden ist, würde die Leitstelle drei Wochen nicht betriebsbereit sein. In dieser Zeit kann die Annahme von Einsätzen und die Alarmierung von Einsatzkräften nur über die Haustelefonanlage erfolgen. Die im Brandschutzbedarfsplan schutzzielrelevante Gefahrenabwehr von Menschen, Tieren und Sachwerten ist somit nur sehr eingeschränkt möglich.*

Durch diese eindeutige Definition eines Szenarios ist im weiteren Verlauf eine bessere Risikobeurteilung möglich. Anhang 5 zeigt einen Leitfaden zur Erstellung des Szenarios auf.

3.2.2 Risikobewertung

Aus einer Gefahr wird ein Risiko, in dem beurteilt wird, wie groß die Eintrittswahrscheinlichkeit und das Schadenausmaß sein werden, wenn die Gefahr bzw. das daraus entwickelte Szenario eintritt. Dabei kann es vorkommen, dass das Gesamtrisiko aus Einzelrisiken besteht, die unabhängig voneinander sind oder miteinander in Verbindung stehen.

²⁰ Vgl.: <http://www.manager-wiki.com/externe-analyse/20-szenario-technik> oder <https://de.wikipedia.org/wiki/Szenariotechnik>

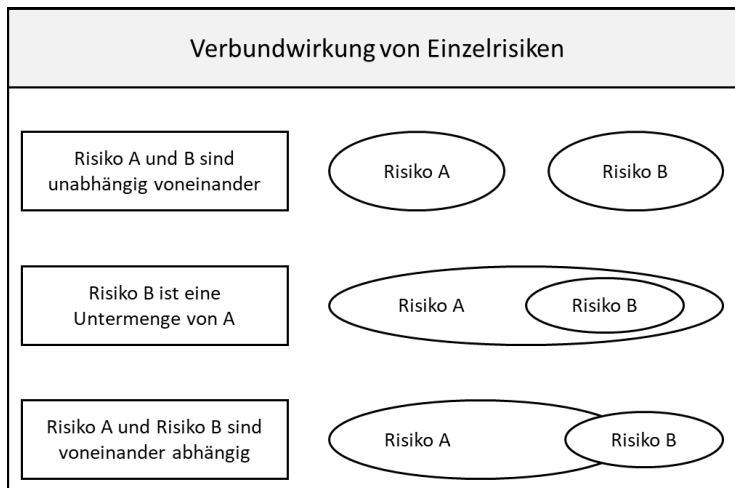


Abbildung 2: Verbundwirkung von Einzelrisiken in der Risikobeurteilung (nach: (Ziegenbein, 2006, S. 32))

Das Ziel der Risikobeurteilung besteht darin, eine Entscheidung darüber zu treffen, welche (Einzel-)Risiken in einer Behörde behandelt werden sollen, weil sie nicht tolerierbar sind und welche Prioritäten dabei gesetzt werden müssen (in Anlehnung an (Jachs, 2011, S. 102)).

Bei der Beurteilung wird eine einheitliche und reproduzierbare Methode verwendet, die für alle Bereiche einer Behörde nutzbar ist. Es bietet sich die Anwendung einer einfachen Rechenformel und die Visualisierung des Ergebnisses in einer Risikomatrix an, deren Achsen „Eintrittswahrscheinlichkeit“ und „Schadenausmaß“ zuvor mit einer Skala definiert wurden.

Für jedes definierte (Einzel-)Risiko wird die Eintrittswahrscheinlichkeit mit dem zu erwartenden Schadenausmaß multipliziert, um das bewertete Risiko einer Risikoklasse zuzuordnen (z.B.: Eintrittswahrscheinlichkeit „wahrscheinlich (4)“ x Schadenausmaß „groß“ (4) = „sehr hohes“ Risiko (16)).



Abbildung 3: Risikomatrix (in Anlehnung an (BBK & DST, 2010, S. 17))

Neben Einzelrisiken kann das Gesamtrisiko auch für einzelne Schutzgüter innerhalb eines Schadensszenarios getrennt bewertet werden. Das hängt davon ab, wie detailliert Daten zur Bewertung zur Verfügung stehen. Je weniger Daten für eine Bewertung zur Verfügung stehen, desto weniger Einzelrisiken sind in der Regel bewertbar. Für das Maß der einzelnen Parameter kann hier keine einheitliche Vorgabe gemacht werden, da die Schwellenwerte je nach Szenario und / oder Behörde und administrativer Ebene (z.B. Gemeinde oder Bundesland) sehr unterschiedlich sein können. Als weiterer Hinweis zur Bestimmung einer Skala für Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenausmaß siehe (BBK, 2010, S. 27 ff).

Eine mögliche Definition der Risikoklassen liefert Leitgeb:

Risikostufe 1 (rot)	Nicht akzeptierbar hohes Risiko außer es gibt <u>keine</u> Handlungsalternative
Risikostufe 2 (orange)	Hohe Risiken, die nur akzeptiert werden, wenn alles Zumutbare unternommen wurde, das verbliebene Risiko zu verringern.
Risikostufe 3 (gelb)	Risiken, die akzeptierbar sind, wenn nach wirtschaftlichen Aspekten alles unternommen wurde, das verbleibende Risiko zu vermindern.
Risikostufe 4 (grün)	Allgemein akzeptierbare Risiken, die vertretbar sind, jedoch nach Möglich weiter verringert werden sollen

Tabelle 2: Risikostufen (in Anlehnung an (Leitgeb, 2015, S. 73 ff))

Anhand der ermittelten und in der Risikomatrix dargestellten Risiken wird bewertet, welche Risiken tolerabel sind und welche bewältigt werden müssen. Dazu legt die Behörde eine Akzeptanzlinie fest. Risiken, die nicht vermieden, ausreichend minimiert oder diversifiziert werden können, müssen bei der Selbstschutzplanung berücksichtigt werden. Bei der Bewältigungsplanung dieser Risiken muss auf die individuellen Verhältnisse der Behörde eingegangen werden. Das Ergebnis einer erstmals durchgeführten Risikobeurteilung auf Basis von Fakten, quantitativen Daten und Expertenwissen kann sein, dass das Risiko oder Teile des ermittelten Risikos (Einzelrisiken) in einem weiteren Durchgang genauer untersucht werden müssen, bevor Maßnahmen geplant werden können.

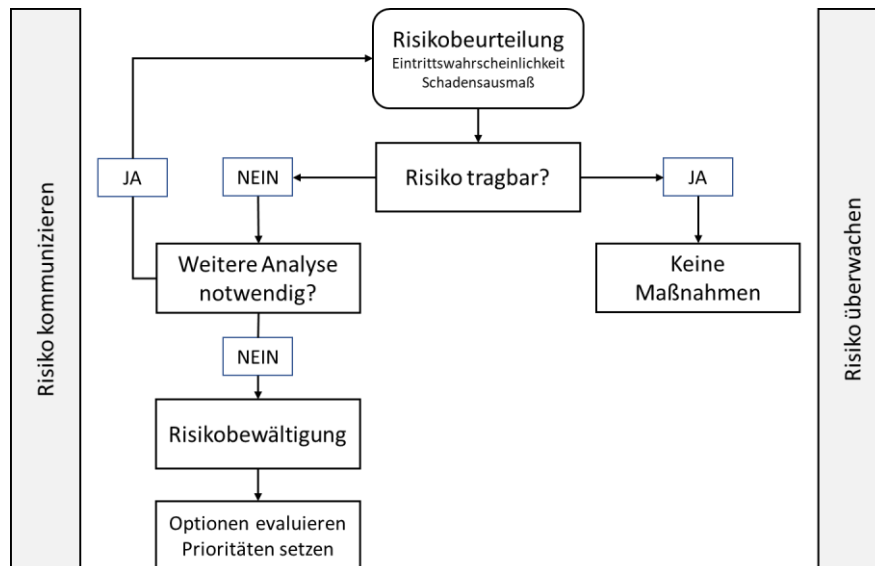


Abbildung 4: Prozess der Risikobeurteilung (in Anlehnung an (ISO 31000, 2018, S. Introduction)

Diese Methode der Risikobewertung erlaubt einerseits eine gute Visualisierung und andererseits auch eine Priorisierung der Risiken.

3.2.3 Gefahrenabwehrplanung – Risikobewältigung

Die Risikobewältigung und Notfallplanung schließen sich dem Prozess der Risikobeurteilung an. Unter Risikobewältigung werden alle Maßnahmen zur Risikovermeidung, Risikominimierung, Risikodiversifikation, Risikotransfer sowie zur Risikovorsorge verstanden. Die Notfallplanung umfasst alle Maßnahmen zur Vorbereitung auf einen eintretenden Notfall bzw. ein Schadenereignis.

Allgemeine Maßnahmen zur Risikobewältigung und Notfallpläne sind in Behörden teilweise vorhanden, da sie auf den gesetzlichen Grundlagen des Arbeitsschutzes basieren. So sind beispielsweise Brandschutzordnungen²¹, Flucht- und Rettungspläne²², Ersthelferausbildung²³, Gefährdungsbeurteilungen sowie andere organisatorische Pläne vorhanden, die risikobewältigend wirken oder das Notfallverhalten regeln. Teilweise scheitern sie jedoch schon an einer sicheren und schnellen Alarmierung der Ersthelfer in einer Behörde.

Risikobewältigungsmaßnahmen müssen im Rahmen des Selbstschutzes über die gesetzlich geforderten Maßnahmen des Arbeitsschutzes hinausgehen, da diese regelmäßig „nur“ den Regelbetrieb abbilden. Das o.g. Beispiel „Leitstellenausfall durch einen Brand“ wäre mit den allgemeinen Vorsorgemaßnahmen nicht abgedeckt. Spezielle Risikobewältigungsmaßnahmen müssen individuell aus den ermittelten Risiken abgeleitet werden. Dies können interne technische oder organisatorische Maßnahmen sein, Anpassungen von Versicherungsverträgen, Verträge zur Hilfeleistung mit Dritten oder die Aufteilung von Risiken in unterschiedliche (örtliche) Bereiche. Ziel sollte dabei sein, dass durch die Maßnahmen eine Herabstufung der Risikoklasse erreicht wird,

²¹ vgl. DIN 14096

²² ASR A2.3 i.V.m. DIN ISO 23601

²³ DGUV Information 204-030 „Betrieblicher Ersthelferinnen und Ersthelfer im öffentlichen Dienst“

das Risiko akzeptabel wird oder bestenfalls, dass das Risiko nicht mehr besteht. Beispielfhaft seien hier einige Maßnahmen zur Risikobewältigung für eine Leitstelle genannt:

1. Risikovermeidung: Sauerstoffreduzierung im Serverraum, Öffentlich-rechtlichen Vertrag mit einer Nachbarleitstelle abschließen, die die Aufgaben sofort übernimmt
2. Risikoverminderung: Einbau einer Brandmeldeanlage oder Einbau einer Löschanlage
3. Risikodiversifikation: Redundanten Server in einem anderen Gebäude installieren
4. Risikotransfer: Für den Leitstellenbetrieb nicht möglich, jedoch können damit wirtschaftliche Schäden mittels einer Versicherung minimiert werden
5. Risikovorsorge: Abschluss von Wartungsverträgen, um die Servertechnik regelmäßig zu prüfen und zu erneuern (beispielsweise auf Basis von Afa-Tabellen)

Risikobewältigungsmaßnahmen sind in jeder Behörde sehr differenziert zu betrachten. Aus diesem Grund wird hier auf das vorhandene Fachwissen in den Behörden und bei den externen Fachleuten verwiesen.

3.2.4 Gefahrenabwehrplanung – Gefahrenabwehrplan

Städte und Gemeinden sowie Katastrophenschutzbehörden haben i.d.R. externe Notfallpläne (in NRW: Brandschutzbedarfspläne²⁴, Katastrophenschutzpläne²⁵ oder externe Notfallpläne für Betriebe²⁶) und Führungsorganisationen (Krisenstäbe und Einsatzleitungen²⁷), um Gefahren für die Bevölkerung zu beseitigen. Jedoch sind nach Meinung der befragten Fachleute häufig keine internen Gefahrenabwehrpläne (GAP) vorhanden, die dem Selbstschutz dienen, ihn organisieren bzw. dadurch die Arbeitsfähigkeit sichern. Ein Gefahrenabwehrplan stellt dabei die Organisation und die Maßnahmen vor, während und nach einem Schadenereignis dar und ist somit ein zentrales Steuerungsinstrument. Damit der Gefahrenabwehrplan „gelebt“ wird, sollte er nicht nur für Katastrophen und ähnliche Schadenereignisse aufgestellt werden, sondern auch Störungen im Regelbetrieb behandeln. Ein GAP ermöglicht dann ein sicheres und schnelles Handeln im Schadenfall. Er bietet sich aber auch an als Übungsgrundlage und zur Wissensvermittlung bei den Mitarbeitern in einer Behörde. Damit sind sie ein wichtiger Teil der organisatorischen Schadenabwehr.

Um dieses Defizit zu verringern, könnte – analog zu den Empfehlungen für den betrieblichen Selbstschutz und den Behördenselbstschutz aus den 1980er Jahren – ein interner Gefahrenabwehrplan aufgestellt werden. Als Basis für den Gefahrenabwehrplan dienen die zuvor ermittelten Risiken und deren Bedeutung für den Selbstschutz und die Arbeitsfähigkeit der Behörde.

²⁴ vgl. § 3 (3) BHKG NRW

²⁵ vgl. § 4 (3) BHKG NRW

²⁶ vgl. §§ 30, 31 BHKG NRW

²⁷ vgl. für NRW §§ 36, 37 BHKG i.V.m. FwDV 100 und i.V.m. Erlass Krisenmanagement durch Krisenstäbe im Lande Nordrhein-Westfalen bei Großeinsatzlagen, Krisen und Katastrophen vom 26.09.2016

Inhaltlich könnte ein Gefahrenabwehrplan (GAP) wie folgt gegliedert sein:

Gefahrenabwehrplan für die Behörde <i>Immergut</i>		
Vor dem Schadenfall	Während des Schadenfalls	Nach dem Schadenfall
Gefahrenabwehrplan (GAP) 1. Ziel des GAP 2. Schutzziele (intern) 3. Rechtsgrundlagen 4. Zuständigkeiten 5. Struktur der Organisation	Lagefeststellung 1. Informationssammlung 2. Meldungen von Mitarbeitern und Besuchern / Kunden 3. Lagebild	Nachsorge Wiederaufbau
Aufbauorganisation 1. Behörden-Einsatzleitung 2. Verantwortlichkeiten 3. Zuständigkeiten für den Selbstschutz und die Schadenbewältigung 4. Räume / Pläne / Materialien / Ressourcen	Lagebeurteilung 1. Lagebild 2. Ressourcen zu Schadenbewältigung 1. Eigene Mitarbeiter 2. Öffentliche Hilfskräfte 3. Handlungsmöglichkeiten	Evaluierung Überarbeitung des Gefahrenabwehrplans Optimierung
Ablauforganisation 1. Gefahren / Szenarien / Risikobeurteilung 2. Maßnahmenplanung 3. Schulung / Unterweisung 4. Erreichbarkeiten 5. Alarmierung und Meldewege 6. Krisenkommunikation	Reaktion / Maßnahmenumsetzung 1. Selbstschutzmaßnahmen vor Eintreffen öffentlicher Hilfskräfte 2. Zusammenarbeit mit öffentl. Hilfskräften 3. Meldepflichten 4. Medien- und Öffentlichkeitsarbeit	

Abbildung 5: Struktur eines GAP (in Anlehnung an (BMI, 2009, S. 23)

Beim Aufstellen eines GAP sollten mindestens für die Bereiche Alarmierung, Leitung / Koordinierung (Behördeneinsatzleitung), Lagefeststellung und Kommunikation zwei bis drei Rückfallebenen geplant werden.

Beispiel:

Dienst	Rückfallebene 1	Rückfallebene 2	Rückfallebene 3
E-Mail-Server	Einsatz von Faxgeräten	Telefonische Übertragung	Übertragung per Bote
Alarmierung per Group-alarm	Händische SMS-Alarmierung	Telefonische Alarmierung (einzeln)	Aufruf über Medien (z.B. Radio)

Tabelle 3: Rückfallebenen eines GAP (in Anlehnung an: Opzet intern continuiteitsplan operationale inzet VRLN²⁸)

Weitere inhaltliche Anhaltspunkte für einen Gefahrenabwehrplan können auch entnommen werden aus „Entwurf eines Krisenmanagementhandbuches – Handlungsempfehlungen am Beispiel eines großflächigen Stromausfalls“ (Könnecke, 2013). Hier werden u.a. interne Auswirkungen von verschiedenen Szenarien auf die Berliner Feuerwehr beschrieben.

²⁸ vgl.: Opzet intern continuiteitsplan operationale inzet VRLN – Interner Kontinuitätsplan für den operativen Einsatz bei der Sicherheitsregion Limburg-Nord (nicht veröffentlicht)

3.2.5 Gefahrenabwehrplanung – Übungen

Große Schadenereignisse gehören nicht zum Regelbetrieb. Baulicher, technischer und organisatorischer Arbeitsschutz, Brandschutzmaßnahmen, Baurecht usw. sorgen im Regelfall dafür, dass Schadenereignisse nicht eintreten sollten. Das ist aber kein Garant dafür, dass sie nicht eintreten, wie auch schon das Oberverwaltungsgericht Münster in seinem Urteil von 1987²⁹ ausführt: *„Es entspricht der Lebenserfahrung, dass mit der Entstehung eines Brandes jederzeit gerechnet werden muss. Der Umstand, dass in vielen Gebäuden jahrzehntelang kein Brand ausbricht, beweist nicht, dass keine Gefahr besteht, sondern stellt für den Betroffenen einen Glücksfall dar, mit dessen Ende jederzeit gerechnet werden muss.“* Dieses Urteil ist auf nahezu alle möglichen Schadenereignisse anwendbar.

Um im Fall eines selten eintretenden Schadenereignisses erfolgreich und routiniert Selbstschutzmaßnahmen und Gefahrenabwehrmaßnahmen durchzuführen, sind regelmäßige Übungen unerlässlich. Diese haben zum Ziel, die Funktionsfähigkeit des Gefahrenabwehrplans zu überprüfen, die Koordinations- und Leitungsmaßnahmen der Behördeneinsatzleitung zu trainieren, Selbstschutzmaßnahmen der Mitarbeiter in Routine zu überführen, Vorgaben zur Weiterentwicklung zu schaffen oder Kommunikationsprozesse zu testen.

Zur Realisierung stehen unterschiedlichste Arten und Methoden zur Verfügung, die sich in Übungsaufwand und Abstraktionsgrad unterscheiden. Beispielhaft seien hier genannt:

Praktische Alarmierungsübungen von Brandschutzhelfern und Ersthelfern bei kleineren Schadenereignissen zur Überbrückung der Zeit bis zum Eintreffen der Feuerwehr und des Rettungsdienstes.

Planbesprechungen, bei denen mit den Beteiligten Lösungsszenarien erarbeitet und diskutiert werden. Dabei können verschiedenste Inhalte / Szenarien / Abläufe etc. theoretisch geübt werden.

Stabsübungen mit der Behördeneinsatzleitung, bei denen die theoretische Schadenbewältigung eines Szenarios an Hand des Gefahrenabwehrplanes geübt werden.

Stabsrahmenübungen erweitern die Stabsübungen um externe Beteiligte, die im Gefahrenabwehrplan vorgesehen sind, Selbstschutzmaßnahmen zu unterstützen und / oder den Regelbetrieb wiederherzustellen.

Durchführung praktischer (Groß-)Übungen, indem in der Behörde ein Schadenereignis (z.B. Stromausfall in einem Gebäude für 4 Stunden) real von allen Beteiligten geübt wird.

3.2.6 Reaktion – Behördeneinsatzleitung

Um in einer Notsituation innerhalb der Behörde koordinieren und leiten zu können, ist es erforderlich, einen fachlich qualifizierten und mit Kompetenzen (fachlich, methodisch und sozial) ausgestatteten „Internen Krisenstab“ zu etablieren, der neben den

²⁹ Akz.: 10 A 363/86 vom 11.12.1987

vorhandenen Stäben der Gefahrenabwehr etabliert werden sollte. Um eine Verwechslung zu vermeiden, wird hier von einer *Behördeneinsatzleitung (BEL)* gesprochen. Die BEL sollte wegen ihrer besonderen Bedeutung für den Schutz der Behörde und zur Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit dem Hauptverwaltungsbeamten (HVB) als eigener Stab zur Verfügung stehen.

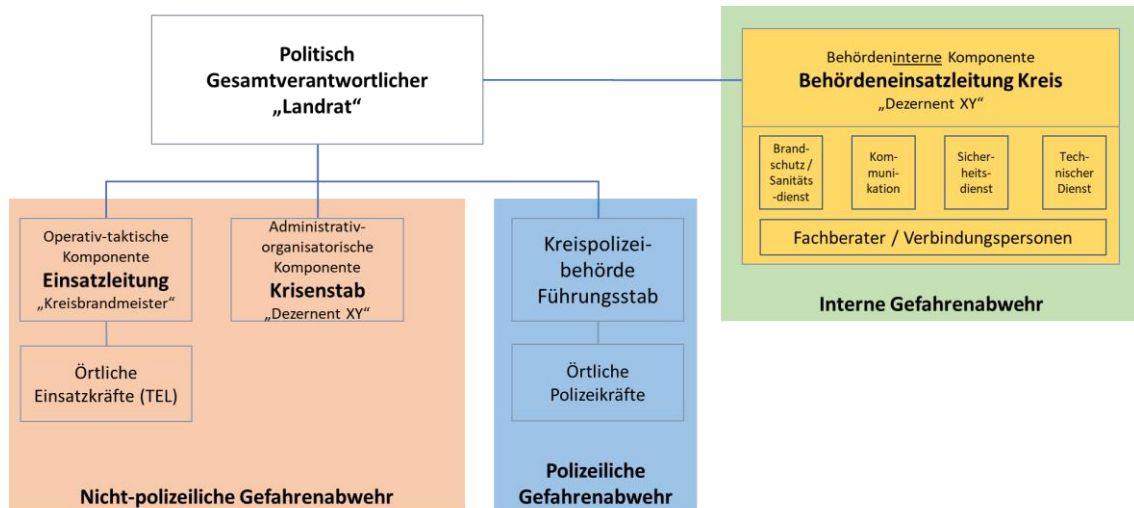


Abbildung 6: Beispiel für die Implementierung einer Behördeneinsatzleitung in vorhandene Strukturen der Gefahrenabwehr am Beispiel einer Kreisverwaltung in NRW (eigene Darstellung)

Beispielhafte Besetzung der BEL:

<i>Leitung:</i>	Dezernent/in
<i>Brandschutz / Sanitätsdienst:</i>	Brandschutzbeauftragter, Sicherheitsbeauftragter, Betriebsarzt, Fachkraft für Arbeitssicherheit
<i>Kommunikation:</i>	Pressestelle, IT
<i>Sicherheitsdienst:</i>	Pförtner, Security
<i>Technischer Dienst:</i>	Gebäudemanagement, IT, Handwerker, etc.

Der Behördeneinsatzleitung kann der HVB selbst vorstehen, er kann die Aufgabe aber auch einem fachlich qualifizierten und mit entsprechenden (ggf. temporären) Kompetenzen ausgestatteten Mitarbeiter übertragen (z.B. einem Dezernenten). Die zu besetzenden Aufgabenbereiche der BEL könnten – angepasst an die heutigen Verhältnisse – analog zu den Funktionen einer BKO aus den 1980er Jahren besetzt werden (vgl. auch Anhang 3). Bei der Bewältigung eines Schadenfalls setzt die BEL die im Gefahrenabwehrplan definierten Maßnahmen um. Dabei sind auch ggf. noch nicht geplante Maßnahmen zu ergreifen, da nicht alle Schadenereignisse vorplanbar sind. Die BEL hat dabei folgende, generellen Aufgaben (nicht abschließend):

- Leitung der Abwehrmaßnahmen innerhalb der eigenen Behörde
- Information des HVB

- Meldepflichten an Aufsichtsbehörden über die eigene Arbeitsfähigkeit
- Umsetzung von Erlassen und Verfügungen der Aufsichtsbehörden
- Zusammenarbeit mit den öffentlichen Hilfskräften (Feuerwehr, Rettungsdienst, Polizei, Hilfsorganisationen, etc.)
- Information der Öffentlichkeit / Medien

Die Aufgabenverteilung der einzelnen Sachgebiete innerhalb der BEL sollte sich an die individuellen Bedürfnisse der Behörde richten.

3.2.7 Evaluation

„Aus Erfahrung lernt man!“ Dieses alte Sprichwort gilt auch für den Selbstschutz in Behörden. Nach der Rückkehr zum Regelbetrieb wird eine Nachbereitung, eine Evaluation des eingetretenen Ereignisses vorgenommen. Eine Evaluation ist die Sammelbezeichnung für den systematischen Einsatz von Methoden, die dazu dienen, die Erreichung eines vorab festgelegten Ziels nach deren Durchführung zu überprüfen (Gabler, 2004, S. 981). Generell können mit einer Evaluation vier Ziele erreicht werden:

1. Gewinnung von Erkenntnissen
2. Ausübung von Kontrolle
3. Schaffung von Transparenz und Lernerfolge
4. Dokumentation des Erfolgs (Stockmann, 2004)

Evaluationen sollen den Selbstschutz innerhalb der Behörde einerseits ständig verbessern (kontinuierlicher Verbesserungsprozess), andererseits das Verständnis der Mitarbeiter fördern und dabei als Instrument des Lernens verstanden werden. Sie sollen nach Übungen sowie kleinen und großen Schadenereignissen angewendet werden.

In erster Linie wird die Evaluation eingesetzt, um Erkenntnisse zu gewinnen, die die Organisation des Selbstschutzes betreffen. Es ist beispielsweise von Interesse, ob die angenommenen Szenarien und die vorgeplanten Maßnahmen zur Risikobewältigung ausreichen oder ob die Abläufe der BEL stimmten. Die Evaluation legt aber auch offen, ob alle Beteiligten ihre Aufgaben erfüllt haben und ob die Qualifikationen und Kompetenzen ausreichen. Weiterhin ermöglicht das Offenlegen der Evaluationsergebnisse eine transparente Erfolgsdarstellung, die wiederum als Grundlage für einen Lernprozess dient. Schließlich bietet eine Dokumentation der Evaluation die Möglichkeit, die Entwicklung der Selbstschutzmaßnahmen darzulegen und voranzutreiben. Insofern ist eine offene und mit allen Beteiligten durchgeführte Evaluation wichtig, um die Selbstschutzmaßnahmen einer Behörde zu verbessern. Letztlich ist die Evaluation wieder ein „Lagebericht“ des vorhandenen Selbstschutzsystems auf Grund dessen Beurteilungen und Maßnahmen abgeleitet werden können.

4 Zusammenfassung und Ausblick

Das Thema Selbstschutz in Betrieben und Behörden ist nach dem Fall der Mauer und dem Ende des Kalten Krieges in großen Bereichen nur noch als untergeordnetes Thema behandelt worden. Betriebe, die für sich erkannt haben oder auf Grund Dritter (Gesetzgeber, Versicherungen, Stakeholder, usw.) veranlasst wurden, Maßnahmen zum Schutz des Betriebes einzuführen, haben dies unterschiedlich stark etabliert. Ein großer Flughafen hat dabei deutlich stärkere Maßnahmen umgesetzt als beispielsweise ein mittelständisches Unternehmen (beispielsweise: (Löffler, Dr. Bömelburg, & Augsten, 2011) und (Jäger & Schmitz, 2017)). Als Ergebnis bleibt festzuhalten, dass Behörden häufig nur ein rudimentäres System zum Selbstschutz etabliert haben. Es ist häufig begrenzt auf arbeitsschutzrechtliche Belange. Nach Auskunft aus Expertengesprächen sind in einigen Behörden umfangreichere Systeme etabliert. Diese wurde auf Grund von Erfahrungen (z.B. Übergriffe auf Mitarbeiter oder größere Brandereignisse) und / oder persönlichem Engagement aufgebaut.

Ein moderner und zukunftsorientierter Selbstschutz kann mit den Techniken der Gefahren- und Szenarienanalyse, einer Risikobewertung, eines Gefahrenabwehrplans und einer gut ausgebildeten Behördeneinsatzleitung aufgebaut werden. Als Vorbild können verschiedene in Betrieben etablierte und in der Facharbeit dargestellte Methoden verwendet werden.

Um zukünftig sicher zu stellen, dass alle Behörden einen effektiven Selbstschutz vorweisen können, stellt sich die Frage, ob der Selbstschutz für Behörden auf freiwilliger Basis in eigener Verantwortung oder verordnet und kontrolliert stattfinden soll. In Grundzügen hat der Gesetzgeber schon Maßnahmen in gesetzlicher Form verbindlich vorgeschrieben. So sind Behörden beispielsweise auch im Regelbetrieb über den § 10 des Arbeitsschutzgesetz verpflichtet, organisatorische Maßnahmen für die Erste-Hilfe, den Brandschutz und die Evakuierung zu treffen. Solche gesetzlichen Regelungen könnten auf den Selbstschutz in Behörden ausgeweitet werden. Es bestünde dabei z.B. in NRW die Möglichkeit, bekannte Systeme fortzusetzen, in dem nicht nur Katastrophenschutzpläne, Brandschutz- und Rettungsdienstbedarfspläne sowie externe Notfallpläne für Betriebe gefordert werden würden³⁰, sondern auch ein Gefahrenabwehrplan für die Behörden. Eine Fortschreibung aller Pläne in einem fünf-Jahres-Rhythmus würde die Aktualität sichern.

Unterstützend sollte ein „Belohnungssystem“ etabliert werden, bei dem Behörden Fördermittel für den Selbstschutz erhalten, wenn sie einen aktuellen Gefahrenabwehrplan, entsprechende personelle Qualifikationen und Übungen nachweisen können. Ein ähnliches System setzt das Land NRW bei der Mitwirkung der privaten Hilfsorganisationen im Katastrophenschutz ein³¹.

Als weitere Maßnahme soll jedoch auch intensiv das Verständnis der Mitarbeiter für den Selbstschutz gestärkt werden. Dies darf nicht erst erfolgen, wenn diese in einer Behörde eingestellt werden. Vielmehr muss das Verständnis für

³⁰ vgl. BHKG NRW

³¹ vgl.: Förderrichtlinie über die Mitwirkung privater Hilfsorganisationen im Katastrophenschutz, Rund-
erlass des Ministeriums des Innern – 34-52.03.02 –

Selbstschutzmaßnahmen schon beginnend bei der jüngsten Bevölkerung gestärkt werden. Dazu bieten sich verschiedene Maßnahmen an:

Integration von Selbstschutzzinhalten in die vorschulische Erziehung sowie in den Unterricht an allgemein- und berufsbildenden Schulen sowie an Universitäten durch Lehrer oder auch externe Dozenten; analog zu den „fahrenden Schulen des BVS“ (BVS, 1984, S. 12) oder geschulten Mitgliedern der Hilfsorganisationen und Feuerwehren.

Eine weitere Möglichkeit bieten örtliche Ausbildungszentren, in denen Schüler, Erwachsene, Mitarbeiter und Interessierte mit Bezug auf deren Resilienz ausgebildet werden können. Eine solche Einrichtung ist beispielsweise die Risk Factory in der Stadt Enschede in den Niederlanden³², die ein umfangreiches Selbstschutzpaket für Schüler anbietet.

Dem Schutzziel „Gewährleistung der Unterbringung und des Schutzes des Personals“ aus der Konzeption Zivile Verteidigung sollte künftig eine besondere Bedeutung beigemessen werden, in dem das Schutzziel auf die Angehörigen der Mitarbeiter ausgedehnt wird. Die Durchhaltefähigkeit des Behördenselbstschutzes und somit die Arbeitsfähigkeit der Behörde würde sich deutlich erhöhen, wenn Angehörige in „sicheren Räumen“ in der Nähe oder bei den Mitarbeitern in den Behörden untergebracht werden könnten. Die psychologische Belastung aller Beteiligten wäre deutlich geringer, wüssten Angehörigen und Mitarbeiter, dass der jeweils andere auch in Sicherheit ist oder sich in der gleichen Situation befindet. Eine gegenseitige Unterstützung würde sich dadurch wahrscheinlich ergeben.

Grundsätzlich soll der Selbstschutz in Behörden künftig nach einheitlichen Prinzipien, basierend auf allgemeinbildenden Selbstschutzmaßnahmen aufbauen, um die Arbeitsfähigkeit der Behörden so lange als möglich zu erhalten und die Menschen damit zu schützen. Da ein solcher Prozess einen umfänglichen Zeitraum von etwa einer Generation benötigt (ohne dass Schadenereignisse eintreten), soll kurzfristig mit dem Aufbau eines modernen und zukunftsorientierten Selbstschutzes in Behörden begonnen werden.

³² Vgl.: <http://www.riskfactorytwente.nl/de/homepage/>

5 Begriffe

Behörde	Behörden zeichnen sich dadurch aus, dass sie i.d.R. hoheitliche Aufgaben erfüllen. Behörden sind allgemein in den Organismus der Verwaltung des Staates (oder anderer Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts) eingeordnete organisatorische Einheiten von Personen und sächlichen Mitteln, die - mit einer gewissen Selbständigkeit ausgestattet - dazu berufen sind, unter öffentlicher Autorität für die Erreichung der Zwecke des Staates oder von ihm geförderter Zwecke tätig zu sein (vgl. BVerfGE 10, 48). Nach § 1 IV VwVfG ist B. im Sinne dieses Gesetzes jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. (Rechtslexikon.net, 2018)
Epidemie	Zeitlich und örtlich in besonders starkem Maß auftretende, ansteckende Massenerkrankung, Seuche (Duden-online, 2018)
Gefahr	Eine Gefahr besteht immer dann, wenn es eine Ursache, eine Wirkung und ein bedrohtes Objekt gibt. Beispiel: Rauch im Flur (Ursache) wirkt sich auf die Atmung (Wirkung) einer Person aus (bedrohtes Objekt), die fliehen wollte.
Mitarbeiter	Dieser Begriff wird als Sammelbegriff für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Behörden verstanden, unabhängig von ihrem Status.
Pandemie	Sich weit ausbreitende, ganze Landstriche, Länder erfassende Seuche; Epidemie großen Ausmaßes (Duden-online, 2018)
Resilienz	Fähigkeit, schwierige Lebenssituationen ohne anhaltende Beeinträchtigung zu überstehen
Risikobewältigung	Alle Maßnahmen zur Risikovermeidung, Risikominderung, Risikodiversifikation, Risikotransfer und Risikovorsorge
Risikodiversifikation	Aufteilung des Gesamtrisikos in Einzelrisiken; z.B. Server für IKT-Systeme werden in unterschiedlichen Gebäuden betrieben

Risikotransfer	Übertragung von (Teil-)Risiken an Dritte (z.B. Versicherungsunternehmen)
Stakeholder	Person, für die es aufgrund ihrer Interessenlage von Belang ist, wie ein bestimmtes Unternehmen sich verhält (z. B. Aktionär, Mitarbeiter, Kunde, Lieferant)
Subsidiär	Unterstützend, Hilfe leistend
Vulnerabilität	Verwundbarkeit, Verletzlichkeit

6 Quellenangabe

6.1 Literatur und Internet

- Atelier für Ideen AG. (2018). *www.ideenfindung.de*. Abgerufen am 10.11.2018 von <http://www.ideenfindung.de/%C3%9Cbersicht-Liste-Kreativitaetstechniken-Ideenfindung.html>
- Bayrische Staatsregierung. (16. 09 2004). Richtlinie zum vorbeugenden Behördenselbstschutz (RBehS). *AllMBI. S. 402, StAnz. Nr. 39*. Abgerufen am 23.09.2018, 22:20 Uhr von [http://www.gesetze-bayern.de/\(X\(1\)S\(c0q3istz4dnunlcketvauiefk\)\)/Content/Document/BayVV_2003_0_I_237/true?AspxAutoDetectCookieSupport=1](http://www.gesetze-bayern.de/(X(1)S(c0q3istz4dnunlcketvauiefk))/Content/Document/BayVV_2003_0_I_237/true?AspxAutoDetectCookieSupport=1)
- BBK. (2010). *Methoden für die Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz - Band 8* (Bd. 8). (R. I.-G. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Hrsg.) Bonn.
- BBK. (2018 a). Abgerufen am 02.12.2018 11:35 Uhr von https://www.bbk.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/Forschung/Schutzkommission/schutzkommission_node.html
- BBK. (2018). Glossar. (B. f. Katastrophenhilfe, Hrsg.) Abgerufen am 05.11.2018, 19:45 Uhr von https://www.bbk.bund.de/DE/Servicefunktionen/Glossar/_function/glossar.html?lv2=4968152&lv3=1948888
- BBK, & DST. (2010). *Drei Ebenen, ein Ziel: BEVÖLKERUGSSHUTZ - gemeinsame Aufgabe von BUnd, Ländern und Kommunen*. (B. f. Städtetag, Hrsg.) Bonn / Köln.
- BMI. (2009). *Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie)*. (R. K. Bundesministerium des Innern, Hrsg.) Berlin.
- BMI. (2015). *System Krisenmanagement in Deutschland*. (R. K.-K. Bundesministerium des Innern, Hrsg.) Berlin.
- BMI. (2016). *Konzept Zivile Verteidigung (KZV)*. (B. d. Inneren, Hrsg.) Berlin.
- bpb. (31. 10 2015). *Bundeszentrale für politische Bildung*. Abgerufen am 16.11.2018; 18:10 Uhr von http://www.bpb.de/themen/BXT3WA,0,0,Kontrollrat_und_Alliierte_Kommandantur.html
- bpb. (2018). *www.bpb.de*. (B. f. Bildung, Herausgeber) Abgerufen am 10.11.2018 von <http://www.bpb.de/lernen/formate/methoden/62269/methodenkoffer-detailansicht?mid=275>
- BSI. (2018). *IT-Grundschutz Kataloge*. (B. f. Informationstechnik, Herausgeber) Abgerufen am 11.11.2018, 22:30 Uhr von

- https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/ITGrundschutz/ITGrundschutzKataloge/Inhalt/Gefaehrdungskataloge/gefaehrdungskataloge_node.html
- Bundesminister für Verkehr. (11 1972). Richtlinien für die Durchführung des Selbstschutzes im Geschäftsbereich des Bundesministers für Verkehr. *Richtlinien-Nr. ZS 82.40.30-2/72*. (B. f. Verkehr, Hrsg.)
- Bundesregierung. (25. 03 1997). Gesetz über die Auflösung des Bundesverbandes für den Selbstschutz. *Artikel 2 des Gesetzes zur Neuordnung des Zivilschutzes, (BGBl. I S. 726, 731)*.
- Bundestag, D. (19. 06 1996). *Drucksache 13/4980*. Abgerufen am 03.11.2018, 11:15 Uhr von dip21.bundestag.de:
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/13/049/1304980.asc>
- Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. (23. 03 1962). Bundesgesetz über den Zivilschutz. Schweiz.
- Buzan, T., & Buzan, B. (2002). *Das Mind-Map Buch*. BBC Worldwide Limited.
- BVS. (1972). *Der betriebliche Katastrophenschutz - Sicherheit für den arbeitenden Menschen und die Erhaltung von Arbeitsplätzen durch SELBSTHILFE IM BETRIEB*. Köln: Bundesverband für den Selbstschutz.
- BVS. (1983). *Der betriebliche Katastrophenschutz -Selbstschutz in Betrieben-*. Köln: Bundesverband für den Selbstschutz.
- BVS. (1984). *Der Selbstschutz in Behörden*. Köln: Bundesverband für den Selbstschutz.
- BZS. (1982). *Empfehlungen für den Selbstschutz in Behörden (Behördenselbstschutz)*. Bonn: Bundesamt für Zivilschutz.
- Deutscher Bundestag. (19. 06 1996). *Drucksache 13/4980 Zivilschutzneuordnungsgesetz*. Abgerufen am 03.11.2018, 20:45 Uhr von <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/13/049/1304980.asc>
- DStGB. (2006). *DStGB Dokumentation No 60 - Sichere Städte und Gemeinden*. Berlin.
- Duden-online. (2018). www.duden.de. Abgerufen am 02.11.2018, 14:45 von <https://www.duden.de/suchen/dudenonline>
- Gabler. (2004). *Gabler Wirtschaftslexikon (Bde. Bf - E)*. Gabler.
- Hampe, E. (1963). *Der Zivile Luftschutz im Zweiten Weltkrieg*. Bernhard & Graefe Verlag für Wehrwesen - Frankfurt am Main.
- ISO 31000. (2018). *ISO Online Browsing Platform*. Abgerufen am 11.11.2018, 23:30 Uhr von <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:31000:ed-2:v1:en>
- Jachs, S. (2011). *Einführung in das Katastrophenmanagement*. tredition GbH.
- Jäger, M., & Schmitz, P. (20. 11 2017). *Security Insider*. Abgerufen am 19.11.2018; 18:35 Uhr von <https://www.security-insider.de/dem-mittelstand-fehlen-notfallkonzepte-a-661688/>

- Karutz, H., Geier, W., & Mitschke, T. (2017). *Bevölkerungsschutz - Notfallvorsorge und Krisenmanagement in Theorie und Praxis*. Heidelberg: Springer.
- Kirk, M., & Theobald, M. (09 2010). Resilienz-Management. *BRANDSchutz - Deutsche Feuerwehr-Zeitung*(09/10).
- Könnecke, H. (2013). *Entwurf eines Krisenmanagementhandbuches - Handlungsempfehlungen am Beispiel eines großflächigen Stromausfalls* (Bd. 2). (P. D. Prof. Sachar Paulus, Hrsg.) Berlin: Josef EUL Verlag GmbH.
- Leitgeb, N. (2015). Sicherheit von Medizingeräten. Springer. doi:10.1007/978-3-662-44657-7_2
- Löffler, H., Dr. Bömelburg, P., & Augsten, T. (04 2011). *www.risknet.de*. Abgerufen am 17.11.2018; 22:10 von https://www.risknet.de/fileadmin/eLibrary/Benchmarkstudie-RM_im_Mittelstand-2011-04.pdf
- Maizière, T. d. (5. Januar 2015). Innenminister: Terrorgefahr in Deutschland ist "abstrakt hoch". Von https://rp-online.de/politik/thomas-de-maiziere-terrorgefahr-ist-in-deutschland-abstrakt-hoch_aid-21520527 abgerufen
- Nationalversammlung. (28. 06 1919). Friedensvertrag von Versaille. Von <http://www.documentarchiv.de/wr/vv.html> abgerufen
- Orwell, G. (1946). You and the Atomic Bomb. *The Observer*. Abgerufen am 02.11.2018, 13:15 Uhr von <https://www.orwellfoundation.com/the-orwell-foundation/orwell/essays-and-other-works/you-and-the-atom-bomb/>
- Rechtslexikon.net. (2018). *Rechtslexikon.net*. Abgerufen am 06.11.2018, 21:10 Uhr von <http://www.rechtslexikon.net/d/beh%C3%B6rden/beh%C3%B6rden.htm>
- Schirrmeister, K.-G. (1988). *Zivilschutz im Ausland III, Staaten des Warschauer Paktes* (Bd. 17). (B. f. Zivilschutz, Hrsg.) Bonn: Mönch.
- Schneider, K. (2016). Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz NRW. *Kommentar*. Stuttgart: Kohlhammer.
- SIHK. (kein Datum). *Handlungshilfe Betriebliche Notfallplanung*. Südwestfälische Industrie und Handelskammer zu Hagen.
- SSK. (2006). *Wörterbuch über Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe*. (S. K. Bevölkerungsschutz, Hrsg.) Köln.
- Stockmann, R. (2004). *Was ist eine gute Evaluation?* Centrum für Evaluation - Universität des Saarlandes, Saarbrücken. Abgerufen am 14.11.2018, 20:30 Uhr von https://www.ceval.de/modx/fileadmin/user_upload/PDFs/workpaper9.pdf
- THW. (2018). *Bundesanstalt Technisches Hilfswerk*. Abgerufen am 16.11.2018; 17:30 Uhr von https://www.thw.de/DE/THW/Geschichte/geschichte_node.html?noMobile=1
- Trauboth, J. H. (2016). *Krisenmanagement in Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen*. (J. H. Trauboth, Hrsg.) Stuttgart: Richard Boorberg Verlag.

- Volkskammer. (13.. 10. 1978). Gesetz über die Landesverteidigung der Deutschen Demokratischen Republik (Verteidigungsgesetz).
- wikipedia. (2018). Selbstschutz. Abgerufen am 05.11.2018 von <https://de.wikipedia.org/wiki/Selbstschutz>
- wikipedia. (2. 03 2018). *Wikipedia, Die freie Enzyklopädie*. Von https://de.wikipedia.org/wiki/Schutzkommission_beim_Bundesministerium_des_Innern abgerufen
- Ziegenbein, K. (2006). *Kompakt-Training Controlling*. (P. D.-K. Olfert, Hrsg.) Trier: Kiehl.
- ZS-Magazin. (11 1978). *Zeitschrift für Zivilschutz, Katastrophenschutz und Selbstschutz*.

6.2 Gesprächspartner

Bögelsack, Eckhard	Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt, Sachbearbeiter Katastrophenschutz
Förtsch, Peter	Kreis Viersen, Sachbearbeiter Katastrophenschutz a.D.
Graeger, Arvid	AGBF NRW, Vorsitzender des Arbeitskreises Zivil- und Katastrophenschutz
Haverney, Frank	Institut der Feuerwehr Sachsen-Anhalt, Dozent
Herzig, Hans	Bundesamt für Bevölkerungsschutz der Schweiz, stv. Chef FB Konzeption Zivilschutz
Hufschmidt, Gabriele; Dr.	Universität Bonn, Wissenschaftliche Koordinatorin Studiengang Katastrophenvorsorge und -management (KaVoMa)
Jeziorek, Thomas	Leiter Flughafenfeuerwehr Düsseldorf
Klos, Andreas	Berufsfeuerwehr Krefeld, Leiter der Feuerwehr
Neuhaus, Martin	BP Deutschland, Werkfeuerwehr
Pasch, Helmut; Prof. Dr.	Hochschule Niederrhein
Rehm, Rolf-Erich	Verband der Feuerwehren NRW, Vorsitzender des Fachausschusses Zivil- und Katastrophenschutz Kreisbrandmeister Ennepe-Ruhr-Kreis
Rheinfelder, Wilfried	Berufsfeuerwehr Krefeld, Katastrophenschutz
Stölzel, Ralf	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe – AKNZ, Dozent für Behördenselbstschutz
Vasen, Ingrid	Bezirksregierung Düsseldorf, Brandschutzdezernentin

7 Anhang

7.1 Anhang 1: Ergebnisse des Inspektors der BAK (Hampe, 1963, S. 6 ff)

- August 1915: „Richtlinie für den Eigenschutz von Fabrikanlagen gegen Angriffe aus der Luft“ – Vorläufer des Werkluftschutzes
- September 1915: Erlass des Regierungspräsidenten: „Schutzmaßnahmen in Schulen“
- September 1915: Bekanntmachung zum allgemeinen Schutz gegen Luftangriffe; z.B.:
 - Einsatz von Dampfsirenen, die einen siebenmaligen Dampfstoß als Alarmsignal und einen einmaligen langen Dampfstoß als Entwarnung abgaben.
- Im Verlauf des ersten Weltkrieges: Einrichtung eines „brandschutztechnischen Beraters“ im Stab des Kommandierenden Generals der Luftstreitkräfte als Folge aus der Erkenntnis der großen Brandgefahren auf Grund von Bombardements

7.2 Anhang 2: Erweiterter Selbstschutz und Werkluftschutz im 2. Weltkrieg

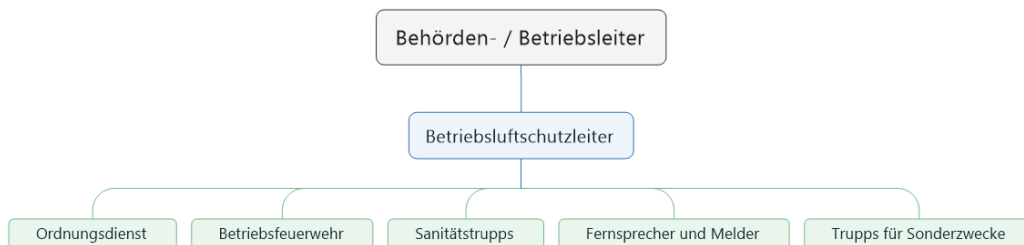


Abbildung 7: Gefahrenabwehr im Erweiterten Selbstschutz im 2. Weltkrieg (eigene Darstellung; nach (Hampe, 1963, S. 80))

Der Erweiterte Selbstschutz richtete sich an Dienststellen und Betriebe für die der Selbstschutz nicht ausreichte, ein Werkluftschutz aber noch nicht notwendig war (z.B. behördliche Gebäude und Betriebe, Waren- und Geschäftshäuser, Einzelhandelsbetriebe, Banken, Hotels, Universitäten, Krankenhäuser und ähnliche).

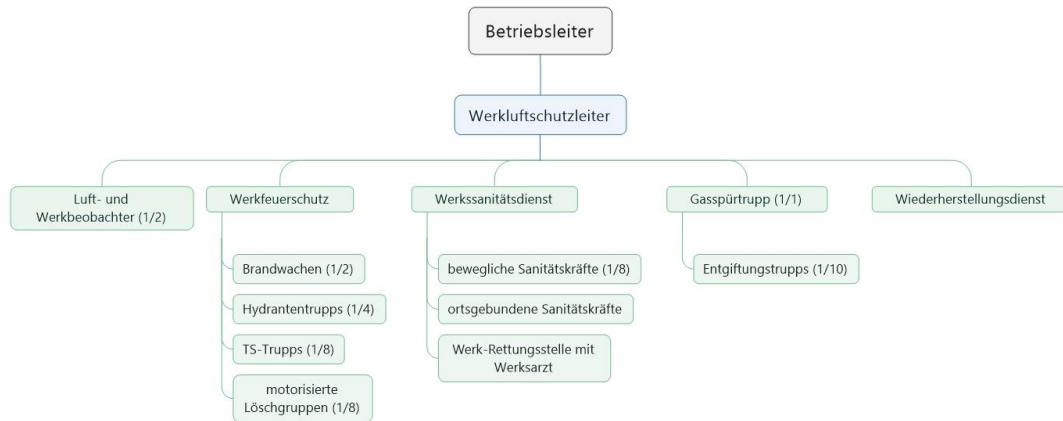


Abbildung 8: Gefahrenabwehr im Werkluftschutz im 2. Weltkrieg (eigene Darstellung; nach (Hampe, 1963, S. 456 ff)); in Klammern: (Führung / Mannschaft)

In die Organisationshoheit des Werkluftschutzleiters fielen auch die Aufgaben des Vorbeugenden Brandschutzes wie beispielsweise die Anforderungen an das von mindestens zwei Seiten einzuspeisenden Löschwassernetzes, die Löschwasserreserven und die Entrümpelung (Verhinderung der Brandausbreitung) des Betriebes.

7.3 Anhang 3: Betriebliche Katastrophenschutzorganisation (BKO)

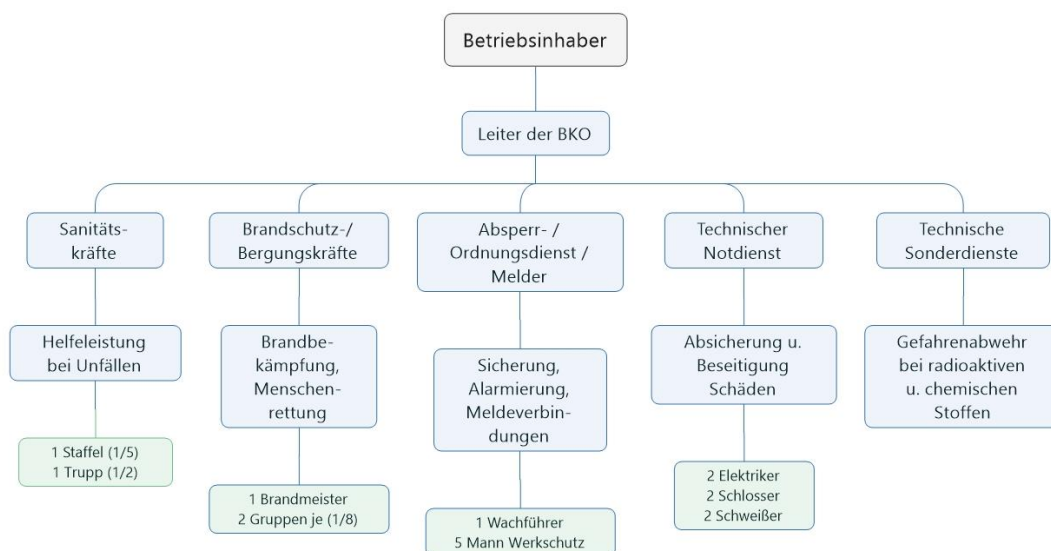


Abbildung 9: Beispiel für eine Betriebliche Katastrophenschutzorganisation während des Kalten Krieges (eigene Darstellung in Anlehnung an (BVS, 1983, S. 10 und 86))

7.4 Anhang 4: Bevölkerungsschutz – Zivil- und Katastrophenschutz

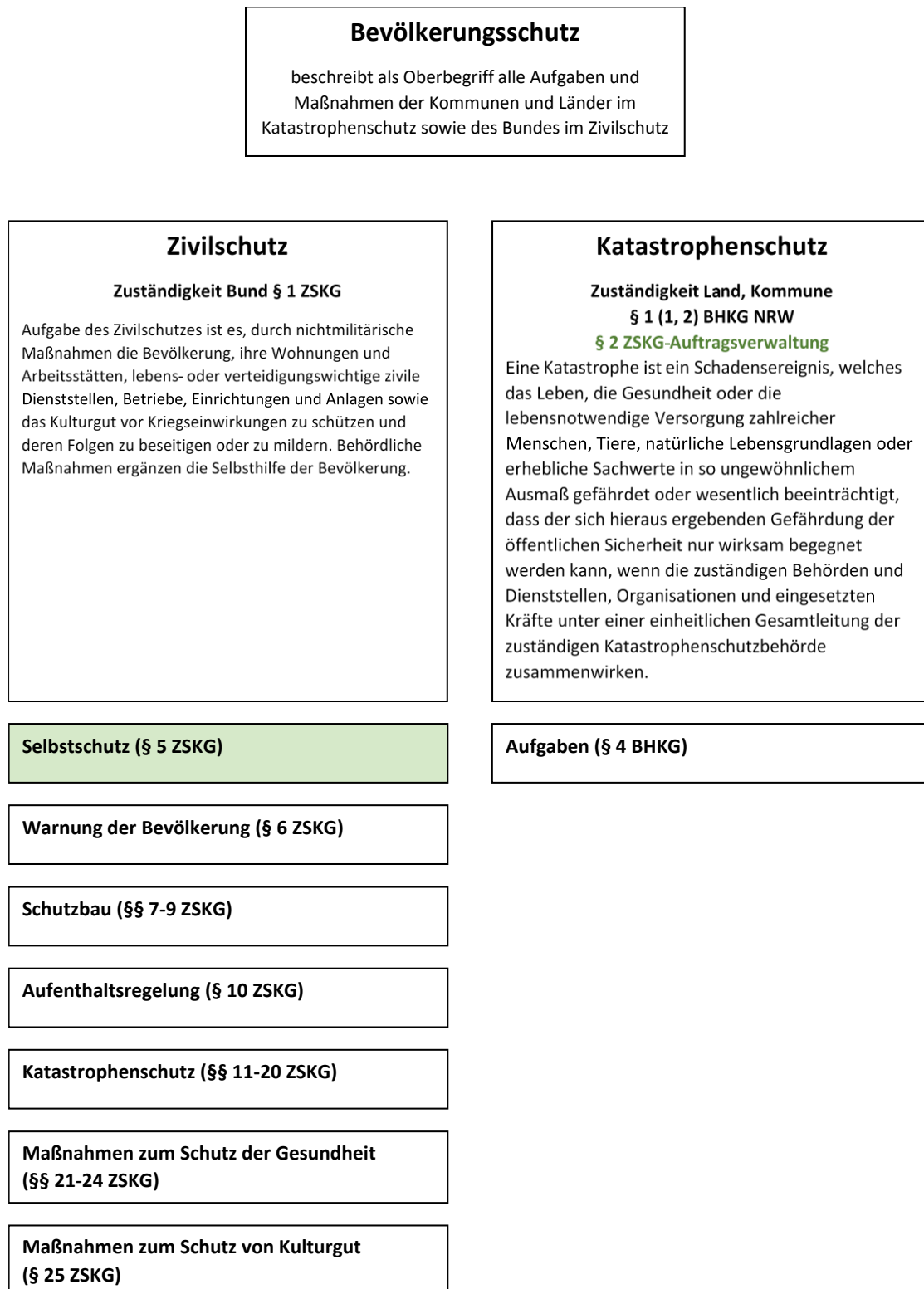


Abbildung 10: Zusammenhang zwischen Bevölkerungsschutz, Zivil- und Katastrophenschutz am Beispiel NRW (eigene Darstellung)

7.5 Anhang 5: Leitfaden zur Erstellung eines Szenarios

Parameter	Leitfragen
Gefahr	Welches Ereignis wird betrachtet? (Ursache/Wirkung/bedrohtes Objekt) <i>Bsp.: Brandausbreitung auf Server</i>
Auftretungsort	Wo passiert das Ereignis <i>Bsp.: Serverraum</i>
Räumliche Ausdehnung	Welches Gebäude / Bereich ist betroffen? <i>Bsp.: kompletter Serverraum</i>
Intensität	Wie stark war das Ereignis? <i>Bsp.: Vollbrand / Totalverlust Server</i>
Zeitpunkt	Wann passiert das Ereignis (Tag / Jahreszeit / usw.) <i>Bsp.: Während der Dienstzeit</i>
Dauer	Wie lange dauert das Ereignis und/oder seine direkten Auswirkungen an? <i>Bsp.: „Feuer aus“ nach 1 Std. / Serverausfall für 3 Wochen</i>
Verlauf	Welche Geschehnisse führen zum Ereignis? Wie verläuft das Ereignis? <i>Bsp.: Kurzschluss im Netzteil, Ausbreitung auf Server</i>
Vorwarnzeit	Ist das Ereignis erwartet? Kann sich die Behörde auf das Ereignis einstellen? Können sich andere (z.B. Feuerwehr / Rettungsdienst) darauf einstellen? <i>Bsp.: Es gab keine Vorwarnzeit; keine BMA vorhanden</i>
Betroffenheit	Wer/Was ist von dem Ereignis unmittelbar/mittelbar betroffen? <i>Bsp.: Leitstelle kann nicht mehr disponieren</i>
Referenzereignisse	Welche vergleichbaren Ereignisse gab es bereits? <i>Bsp.: Ausfall Server durch Überhitzung für ½ Tag</i>
Welche Informationen	Wie ist der Vorbereitungs- / Ausbildungsstand der Mitarbeiter / externen Fachleute / Hilfsdienste? Gibt es Erkenntnisse zur Schadenanfälligkeit? Was ist noch wichtig für dieses Szenario aber noch nicht erfasst?

Tabelle 4: Leitfaden zur Erstellung eines Szenarios (in Anlehnung an (BBK, 2010, S. 26))

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Regelkreis des Selbstschutzes in Behörden (eigene Darstellung)	10
Abbildung 2: Verbundwirkung von Einzelrisiken in der Risikobeurteilung (nach: (Ziegenbein, 2006, S. 32))	13
Abbildung 3: Risikomatrix (in Anlehnung an (BBK & DST, 2010, S. 17))	13
Abbildung 4: Prozess der Risikobeurteilung (in Anlehnung an (ISO 31000, 2018, S. Introduction)	15
Abbildung 5: Struktur eines GAP (in Anlehnung an (BMI, 2009, S. 23))	17
Abbildung 6: Beispiel für die Implementierung einer Behördeneinsatzleitung in vorhandene Strukturen der Gefahrenabwehr am Beispiel einer Kreisverwaltung in NRW (eigene Darstellung)	19
Abbildung 7: Gefahrenabwehr im Erweiterten Selbstschutz im 2. Weltkrieg (eigene Darstellung; nach (Hampe, 1963, S. 80))	29
Abbildung 8: Gefahrenabwehr im Werklufschutz im 2. Weltkrieg (eigene Darstellung; nach (Hampe, 1963, S. 456 ff)); in Klammern: (Führung / Mannschaft)	30
Abbildung 9: Beispiel für eine Betriebliche Katastrophenschutzorganisation während des Kalten Krieges (eigene Darstellung in Anlehnung an (BVS, 1983, S. 10 und 86))	30
Abbildung 10: Zusammenhang zwischen Bevölkerungsschutz, Zivil- und Katastrophenschutz am Beispiel NRW (eigene Darstellung)	31

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Muster-Gefahrenkatalog als Grundlage für die Szenarienbeschreibung (ohne Anspruch auf Vollständigkeit)	11
Tabelle 2: Risikostufen (in Anlehnung an (Leitgeb, 2015, S. 73 ff)).....	14
Tabelle 3: Rückfallebenen eines GAP (in Anlehnung an: Opzet intern continuïteitsplan operationale inzet VRLN)	17
Tabelle 4: Leitfaden zur Erstellung eines Szenarios (in Anlehnung an (BBK, 2010, S. 26))	32