



---

# Ist ein nationaler Krisenstab erforderlich?

Facharbeit gemäß § 21 VAP2.2-Feu NRW

**Vorgelegt von:**  
**Alexander Erwes**  
Brandreferendar  
Institut der Feuerwehr Nordrhein-Westfalen

Köln, den 15.12.2022

# I Aufgabenstellung

## **Ist ein nationaler Krisenstab erforderlich?**

Im Nachgang der Pandemie und der Flutkatastrophe im Ahrtal wird immer wieder gefordert, auch der Bund müsse einen Nationalen Krisenstab einrichten, obwohl der Bund keine Zuständigkeit im Bereich des friedensmäßigen Katastrophenschutzes hat. Zeigen Sie auf, welche Aufgaben der Bund bei einer „Krise nationaler Tragweite“ unter Wahrung der föderalen Strukturen übernehmen bzw. wahrnehmen soll! Skizzieren Sie dabei, wie ein solches Gremium aufgestellt sein muss und wo es im föderalen System verortet sein könnte!

### **Hinweis:**

In dieser Arbeit wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit das generische Maskulinum verwendet. Weibliche und andere Geschlechteridentitäten werden dabei ausdrücklich mit angesprochen.

## II Kurzfassung

In der vorliegenden Arbeit wird die Frage beleuchtet, welche Aufgaben ein nationaler Krisenstab wahrnehmen könnte, wo er angesiedelt und wie er aufgestellt sein sollte.

Im Krisenmanagementsystem der Bundesrepublik Deutschland liegt die gesetzliche Zuständigkeit für den Katastrophenschutz klar bei den Ländern. Diese haben aufgrund von Empfehlungen der Innenministerkonferenz, überwiegend Anfang der 2000er-Jahre, in den unteren Katastrophenschutzbehörden administrativ-organisatorische Krisenstäbe und operativ-taktische Führungsstäbe etabliert. Auch auf Ebene der Länder (oberste Katastrophenschutzbehörden) sind Strukturen für das Krisenmanagement geschaffen worden. Auf dieser Ebene existiert meist keine Trennung zwischen operativ-taktischem und administrativ-organisatorischem Stab. Auch auf Bundesebene existieren Stabsstrukturen, z.B. in diversen Ministerien oder bei der Bundeswehr, diese haben im Katastrophenschutz zunächst jedoch keine eigene Zuständigkeit.

Aufgrund der Gesetzeslage kann der Bund den Ländern im Katastrophenschutz keine verbindlichen Vorgaben machen. Ein nationaler Krisenstab kann daher nur mit Beteiligung der betroffenen Länder erfolgreich arbeiten.

In dieser Arbeit werden Verbesserungspotenziale beim aktuellen Krisenmanagement aufgezeigt, die teils operativer und teils administrativer oder politischer Art sind. Auf nationaler Ebene nur ein Gremium als nationalen Krisenstab einzurichten, erscheint daher nicht sinnvoll. Zum einen ist hierfür der Fokus der handelnden Ämter und Personen zu unterschiedlich. Zum anderen ist z.B. mit einer dauerhaften Anwesenheit von Spitzenpolitikern aus Bund und Ländern in einem Stab nicht zu rechnen, da diese auch das gesamte politische Tagesgeschäft erledigen müssen. Diese Arbeit schlägt daher vor, das länderübergreifende Krisenmanagement in zwei Gremien aufzuteilen:

1. Die Nutzung der bestehenden Interministeriellen Koordinierungsgruppe als administrativ-organisatorischen Krisenstab. Um Ressortneutralität und Nähe zum politischen Geschäft zu gewährleisten, sollte sie im Kanzleramt tagen. Die Besetzung erfolgt durch die Mitglieder des Arbeitskreises V (AK V) der Innenministerkonferenz. Zusätzlich nehmen hier anlassbezogen oder turnusmäßig die politischen Entscheider teil. Eine gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit wird sichergestellt.
2. Ein neu zu gründender operativ-taktischer Stab am Gemeinsamen Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz (GeKoB), besetzt mit Fachpersonal der Einsatzorganisationen. Dessen Aufgaben sind das länderübergreifende Management von Ressourcen, Lagebild, Informationen, Material, Spezialeinheiten, Spezialausrüstung, Führungsunterstützungseinheiten und Logistik.

Mit der Gründung des GeKoB wurde ein Dreh- und Angelpunkt des nationalen Krisenmanagements geschaffen. Zur erfolgreichen Umsetzung des hier vorgeschlagenen Krisenmanagements sind Zugeständnisse von Bund und Ländern an das GeKoB zwingend erforderlich, um diesem Gremium Handlungsspielraum zu geben. Zusätzlich sind weitere technische, finanzielle und personelle Ressourcen nötig, um Personal für beide Gremien stellen zu können.

### III Inhalt

I	Aufgabenstellung .....	I
II	Kurzfassung .....	II
III	Inhalt .....	III
1	Einleitung .....	1
2	Bestehende Krisenmanagementstrukturen .....	2
2.1	Gesetzliche Rahmenbedingungen auf Länderebene .....	2
2.2	Gesetzliche Rahmenbedingungen auf Bundesebene .....	2
2.3	Krisenmanagementsystem in Deutschland .....	3
2.4	Krisenstabsstrukturen in den Ländern und Kommunen .....	4
2.5	Bestehende Krisenstabsstrukturen auf Bundesebene .....	5
2.5.1	Krisenstäbe der Bundesministerien .....	5
2.5.2	Gemeinsames Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz .....	6
2.5.3	Territoriales Führungskommando der Bundeswehr .....	7
2.5.4	Interministerielle Koordinierungsgruppe .....	8
3	Vorschlag für ein nationales Krisenmanagement .....	9
3.1	Identifikation von Verbesserungspotenzial .....	9
3.2	Operative Komponente .....	11
3.3	Administrative und politische Komponente .....	15
3.4	Aufstellung und Verortung des nationalen Krisenmanagements .....	17
4	Fazit .....	19
IV	Literaturverzeichnis .....	IV
V	Abkürzungsverzeichnis .....	VII
VI	Abbildungsverzeichnis & Tabellenverzeichnis .....	VIII
VII	Eidesstattliche Erklärung .....	IX
VIII	Danksagung .....	X
Anhang A.	Experteninterviews .....	XI

# 1 Einleitung

Ein Jahr nach Beginn der Corona-Pandemie waren einer Umfrage von YouGov zufolge fast zwei Drittel der Deutschen mit dem Krisenmanagement der Bundesregierung sehr unzufrieden oder eher unzufrieden [1]. Aus Sicht des Verfassers dieser Facharbeit sind – neben den beiden in der Aufgabenstellung bereits genannten Krisen – die Fluchtbewegungen in den Jahren 2015 und 2016, die aktuelle Zahl der Flüchtenden aus der Ukraine und die Gasmangellage ebenfalls nennenswerte Beispiele für Krisen, die nationale Tragweite hatten oder haben.

Die aufgezählten Lagen haben gemeinsam, dass sie sich nicht nur auf ein für den Katastrophenschutz originär zuständiges Bundesland beschränken und verdeutlichen sowohl die Aktualität als auch die politische Brisanz der Fragestellung.

Politisch interessant ist die Fragestellung insbesondere in Anbetracht von Rücktritten politischer Amtsträger [2] bzw. öffentlichen Rücktrittsforderungen und teils noch laufenden Untersuchungsausschüssen [3]. Noch während der Erstellung dieser Arbeit, über ein Jahr nach der Flut im Ahrtal, sah sich z.B. Roger Lewentz, Innenminister von Rheinland-Pfalz, aufgrund von Details, die der Untersuchungsausschuss zur Katastrophe im Ahrtal ans Licht gebracht hatte, zum Rücktritt gezwungen [4].

Zukünftig ist aufgrund der derzeitigen Spannungen in Teilen der Welt und vor dem Hintergrund des Klimawandels mit einer Zunahme von Ereignissen zu rechnen, die zu einer Krise nationaler Tragweite bzw. länderübergreifenden Lagen führen können [5]. Eine kritische Auseinandersetzung mit den aktuellen Strukturen, um Verbesserungspotenzial zu identifizieren, ist daher probat.

## Eingrenzung des Themas

Die Themenstellung der vorliegenden Arbeit wird auf Grundlage der aktuellen gesetzlichen Rahmenbedingungen in Deutschland beleuchtet. Ansätze, für die eine Änderung der föderalen Strukturen oder eine Änderung des Grundgesetzes nötig wären, werden lediglich am Rande erwähnt. Entsprechend der Formulierung der Aufgabenstellung wird nur das Krisenmanagement im friedensmäßigen Bevölkerungsschutz (Oberbegriff für Zivilschutz und Katastrophenschutz [6]) auf Bundesebene thematisiert.

In Abgrenzung dazu werden der Zivilschutz im Verteidigungsfall und die polizeiliche und militärische Gefahrenabwehr nicht näher betrachtet. Im Fokus dieser Arbeit stehen die Stabsstrukturen derjenigen Organisationen und Behörden, die an der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr von länderübergreifenden Katastrophen beteiligt sind oder im Sinne einer Verbesserung beteiligt sein könnten.

## 2 Bestehende Krisenmanagementstrukturen

In diesem Kapitel werden zunächst die derzeit bestehenden Strukturen des Krisenmanagements im Bevölkerungsschutz in Deutschland aufgezeigt. Der Schwerpunkt liegt entsprechend der Aufgabenstellung auf den Strukturen der Bundesebene, wobei zum Verständnis des Gesamtsystems die vorhandenen Strukturen auf Ebene der Länder und Kommunen ebenfalls kurz dargestellt werden.

Der Katastrophenschutz (KatS) und der Zivilschutz (ZS) sind durch das Grundgesetz (GG) schon seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland klar voneinander getrennt [7]. Der Zivilschutz im Verteidigungs-, Spannungs- oder Bündnisfall fällt gemäß Art. 73 GG in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Dem gegenüber ist den Ländern gemäß Art. 30 GG i.V.m. Art. 70 ff GG die legislative und exekutive Kompetenz im KatS zugewiesen [8].

Aufgrund der o.g. grundgesetzlichen Grundlage haben sowohl der Bund als auch die Länder weitergehende Regelungen für den Bevölkerungsschutz getroffen.

### 2.1 Gesetzliche Rahmenbedingungen auf Länderebene

Die Bundesländer haben ihre Aufgaben im KatS durch eigene Gesetze konkretisiert und ausgestaltet. Dies beinhaltet im Speziellen Gesetze für den Brandschutz, die Hilfeleistung, den KatS und den Rettungsdienst. In einigen Bundesländern ist der KatS bzw. das Krisenmanagement zusammen mit dem Brandschutz und der Hilfeleistung in einem Gesetz geregelt (z.B. BHKG NRW [9]). Andere Bundesländer haben eine eigene gesetzliche Grundlage für den KatS (z.B. das Bayerische Katastrophenschutzgesetz [10]). Die genannten Gesetze haben in den Bundesländern zwar unterschiedliche Namen und Strukturen, haben jedoch gemeinsam, dass sich in ihnen Regelungen für die nichtpolizeiliche Gefahrenabwehr bis hin zur Katastrophe finden. Problematisch ist dabei allerdings die nicht einheitliche bzw. teils auch fehlende Definition des Begriffs „Katastrophe“ [8].

### 2.2 Gesetzliche Rahmenbedingungen auf Bundesebene

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bevölkerungsschutz beschränkt sich auf den Schutz der Zivilbevölkerung im Verteidigungsfall. Zur Erfüllung dieser Aufgabe unterhält der Bund das THW auf Grundlage des THW-Gesetzes [11]. Alle weiteren Regelungen bzgl. des Zivilschutzes finden sich im Gesetz über den Zivilschutz- und die Katastrophenhilfe des Bundes (ZSKG [12]). In diesem ist geregelt, dass sich der Bund im Verteidigungsfall der Einheiten und Strukturen (inkl. Krisenmanagement) des KatS der Länder für den ZS bedient und durch die Einheiten des THW verstärkt. Zum Zweck des ZS ergänzt der Bund den KatS der Länder materiell in den Aufgabenbereichen Brandschutz, ABC-Schutz, Sanitätswesen und Betreuung. Diese materiellen

Vorhaltungen des Bundes (hauptsächlich Einsatzfahrzeuge und -material) für den ZS stehen in Friedenszeiten den Ländern im KatS zur Verfügung [12].

Neben den genannten Gesetzen, die hauptsächlich Einheiten und Strukturen für die Gefahrenabwehr regeln, hat der Bund Gesetze für Versorgungskrisen (sog. Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze) erlassen, z.B. das Energiesicherungsgesetz, das aufgrund der Gasmangellage derzeit angewandt wird [13].

Insbesondere im Hinblick auf die Kompetenzen in der Exekutive, also die tatsächliche polizeiliche und nichtpolizeiliche Gefahrenabwehr im friedensmäßigen KatS, hat der Bund jedoch nur wenige Kompetenzen. Diese Kompetenzen haben überwiegend die Bundesländer [14].

### **2.3 Krisenmanagementsystem in Deutschland**

Auf der Grundlage in den Abschnitten 2.1 und 2.2 genannten Gesetzeslage haben Bund, Länder und Kommunen Einrichtungen für den Bevölkerungsschutz und Stäbe für das Management von Krisen etabliert.

Das derzeitige System des Krisenmanagements in Deutschland ist im Jahr 2002 entstanden. In diesem Jahr wurden durch die Innenministerkonferenz die Vorschläge zur Umsetzung der „Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung“ zur Kenntnis genommen [15]. Dies geschah als Reaktion auf die Terroranschläge am 11. September 2001 und das Elbehochwasser 2002. Ein Baustein dieser neuen Strategie war die Schaffung eines einheitlichen Führungssystems auf allen Ebenen. Das bedeutete im Einzelnen die Empfehlung zur Einführung der Feuerwehr-Dienstvorschrift 100 (FwDV 100) und die Veröffentlichung der Grundsatzempfehlung „Hinweise zur Bildung von Stäben der administrativ-organisatorischen Komponente“ [8]. Die Umsetzung dieser Empfehlungen in den Ländern wird in Abschnitt 2.4 näher beschrieben.

Die Grundlage des Katastrophenmanagements ist: Die Bekämpfung der Katastrophe beginnt vor Ort. Die Betroffenen und die ersten Helfer sind in örtlicher Nähe, Hilfe ist schnell eingeleitet, Hilfsmittel schnell herangeführt und Ortskenntnis ist vorhanden. Auf dieser Ebene wird auch das gesamte Tagesgeschäft in der Gefahrenabwehr abgearbeitet [16].

Ist diese kommunale Ebene bis hin zur unteren Katastrophenschutzbehörde nicht mehr ausreichend leistungsfähig um eine Katastrophe abzuwehren, ist in nächster Instanz das betroffene Bundesland zuständig [14]. Die Mittelbehörden (z.B. Regierungspräsidien oder Bezirksregierungen) bzw. zuständigen Ministerien (i.d.R. das für Innere zuständige Ministerium) bilden dann ebenfalls stabsmäßige Strukturen, um die Katastrophe innerhalb des betroffenen Bundeslandes zu managen.

Auf Bundesebene fallen die Gründung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK, im Jahr 2004) und die Gründung des Gemeinsamen Melde- und Lagezentrums des Bundes und der Länder (GMLZ, im Jahr 2002) ebenfalls in den Anfang der 2000er Jahre [17]. Das BBK als Bundesamt besitzt im KatS zwar keine

eigenen Zuständigkeiten, das am BBK angesiedelte GMLZ als gemeinsame Einrichtung von Bund und Ländern soll jedoch im KatS ein effizientes Informations- und Ressourcenmanagement bei großflächigen Lagen von nationaler Tragweite sicherstellen [18].

## 2.4 Krisenstabsstrukturen in den Ländern und Kommunen

Beide in Abschnitt 2.3 genannten Empfehlungen wurden von den Ländern aufgegriffen und in Landesrecht umgesetzt, sodass die beiden genannten Stäbe (Krisenstab und Führungsstab nach FwDV 100) auf der Ebene der unteren KatS-Behörden in den Kreisen und kreisfreien Städten eingeführt wurden. Die Hinweise zur Bildung von Stäben der administrativ-organisatorischen Komponente lassen den Ländern zwei unterschiedliche Möglichkeiten der Umsetzung: Einerseits die Bildung zweier Stäbe (ein operativ-taktischer Stab nach FwDV 100 und ein administrativ-organisatorischer Stab) oder andererseits die Integration beider Komponenten in einen Gesamtstab [19]. Die Variante mit einem Stab besteht z.B. in Sachsen-Anhalt. Die Mehrheit der Bundesländer hat sich jedoch für die Variante mit zwei Stäben entschieden [20]. Entweder ist dabei eine politisch gesamtverantwortliche Person beiden Stäben gegenüber weisungsbefugt oder der Verwaltungsstab ist der Einsatzleitung vorgesetzt.

Zusätzlich zu den o.g. Strukturen der unteren KatS-Behörden sind aufgrund des Föderalismus in den Ländern unterschiedliche Strukturen ober- und unterhalb der unteren KatS-Behörden vorhanden. Diese sind in Tabelle 1 dargestellt. Die dort genannten Strukturen auf Ebene der Mittelbehörden (z.B. Bezirksregierungen oder Regierungspräsidien) existieren nicht in allen Bundesländern, da entsprechende Behörden nicht in allen Ländern existieren. Dies gilt auch für den Verwaltungsstab in kreisangehörigen Gemeinden, der nicht in allen Bundesländern vorgeschrieben ist.

**Tabelle 1: Krisenstabssystem bis zur Landesebene [21]**

<b>Landesregierung</b> (Oberste KatS-Behörde)	Lagezentrum Innenministerium	
<b>Ggf. Mittelbehörde</b> (Obere KatS-Behörde)	Ggf. Krisenstab Mittelbehörde	
<b>Kreis / Kreisfreie Stadt</b> (Untere KatS-Behörde)	Verwaltungsstab (administrativ-organisatorisch)	Einsatzleitung (operativ-taktisch)
<b>Kommunen</b>	Lokaler Verwaltungsstab	Einsatzabschnittsleitung



Das Hilfeleistungssystem in Deutschland ist im Wesentlichen auf räumlich und zeitlich begrenzte Ereignisse ausgerichtet. Da wo auf Erfahrungen zurückgegriffen werden kann ist die Gefahrenabwehr praxiserprobt und gut eingespielt [22]. Dies umfasst vor allem Einsätze einer Größenordnung, die in kommunale Zuständigkeit fällt. Wurde der Katastrophenfall festgestellt, sind die Stäbe der unteren KatS-Behörde (vgl. Tabelle 1) für die Gefahrenabwehr zuständig. Aufgrund des wesentlich selteneren Einsatzes dieser Stäbe ist hierbei weniger Routine zu erwarten, als bei alltäglichen Einsätzen.

Ab der Ebene der Mittelbehörden wird der Terminus Krisenstab dann anders verwendet als bei der unteren KatS-Behörde, da keine Trennung zwischen dem operativ-taktischen und administrativ-organisatorischen Stab existiert. In den Mittelbehörden und der obersten KatS-Behörde muss der operativ-taktische Anteil der Stabsarbeit daher innerhalb des Krisenstabs erledigt werden. Beispielhaft hierfür sei das System in NRW genannt: Das Personal des Dezernats „Gefahrenabwehr“ der Bezirksregierung bearbeitet innerhalb des Krisenstabs die Lagefeststellung und das Ressourcenmanagement der Katastrophenschutzeinheiten des Landes. Nach FwDV 100 geschultes Personal ist in diesen Behörden nur in begrenztem Umfang vorhanden. Die o.g. Aufgaben können daher schnell eine aus personellen Gründen herausfordernde Problematik darstellen [23].

## **2.5 Bestehende Krisenstabsstrukturen auf Bundesebene**

Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Arbeit bestanden auf Bundesebene diverse Strukturen im Krisenmanagement. Außerdem wurden aufgrund der Flutkatastrophe im Ahrtal und der Corona-Pandemie jüngst neue Strukturen geschaffen bzw. befinden sich derzeit noch im Aufbau. Die bestehenden Strukturen werden in diesem Abschnitt dargestellt, um später beurteilen zu können, ob sie Teil eines nationalen Krisenmanagements für den KatS sein könnten.

### **2.5.1 Krisenstäbe der Bundesministerien**

Auf Bundesebene wird das Krisenmanagement federführend durch das fachlich überwiegend zuständige Bundesministerium durchgeführt. Alle Ministerien der Bundesregierung stellen eine jederzeitige Erreichbarkeit sicher.

Ursächlich dafür, dass eine Krise federführend durch das fachlich zuständige Ministerium gemanagt wird, ist das Ressortprinzip nach Art. 65 S. 2 GG [7]. Es besagt, dass jeder Minister den Aufgabenbereich des eigenen Ministeriums in eigener Verantwortung leitet. Der Kanzler kann zwar einen politischen Rahmen vorgeben, aber nicht ohne Weiteres in die Befugnisse eines Ministeriums eingreifen [24].

Insbesondere das Bundesinnenministerium, welches ein Lagezentrum und einen Krisenstab vorhält, nimmt beim Krisenmanagement eine besondere Rolle ein. Mit den für Gesundheit und Umwelt zuständigen Ressorts wurden Vereinbarungen über ressort-

übergreifende Krisenstäbe getroffen, um für Lagen im Bereich radioaktiver und biologischer Gefahren ebenso wie Pandemien vorbereitet zu sein [8]. Der o.g. gemeinsame Krisenstab von Innenministerium und Gesundheitsministerium wurde zu Beginn der Corona-Pandemie im Februar 2020 auch einberufen [25].

Diese Krisenstäbe sollen ein bundeseinheitlich koordiniertes Vorgehen in Abstimmung mit den Krisenstäben der Länder sicherstellen [8].

In den Bundesministerien werden zudem aufgrund des Ressortprinzips neben den o.g. Krisenstäben die in Tabelle 2 aufgeführten Krisenmanagementstrukturen vorgehalten, die bei spezifischen Lagen aktiviert werden sollen:

**Tabelle 2: Gesonderte Krisenmanagementstrukturen der Fachministerien [8]**

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Krisenstab Lebensmittelsicherheit</li> <li>• Zentraler Krisenstab Tierseuchen auf Amtsebene</li> </ul>
Bundesministerium der Verteidigung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abteilung Strategie und Einsatz koordiniert auf ministerieller Ebene</li> <li>• Stäbe sind im nachgeordneten Bereich eingerichtet</li> </ul>
Bundesministerium für Gesundheit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Krisenstab BMG<sup>1</sup></li> </ul>
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur <sup>2</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Krisenstab BMVI<sup>3</sup></li> </ul>
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stab für Reaktorsicherheit und Strahlenschutz</li> </ul>

### 2.5.2 Gemeinsames Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz

Das neue Gemeinsame Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz (GeKoB) wurde offiziell am 02.06.2022 durch die Innenminister des Bundes und der Länder gegründet. Im Herbst 2021 war der Druck auf die Politik durch die Flut im Ahrtal groß, sodass der Bevölkerungsschutz durch die Gründung des GeKoB gestärkt werden sollte [26].

<sup>1</sup> Anm. d. Verf.: Bundesministerium für Gesundheit

<sup>2</sup> Anm. d. Verf.: Alte Benennung für das heutige Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV)

<sup>3</sup> Anm. d. Verf.: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

Das GeKoB als ein Baustein dieser Verbesserung soll dabei einen zentralen Knotenpunkt bilden, in dem alle im Bevölkerungsschutz agierenden Akteure zusammengebracht werden [26].

Durch die Beteiligung von Ländervertretern, Bundesbehörden (BBK, Bundespolizei, Bundeswehr, THW) und Hilfsorganisationen sitzen im GeKoB nahezu alle im Bevölkerungsschutz tätigen Akteure zusammen. Auch die Feuerwehren sind durch einen Vertreter des Deutschen Feuerwehrverbands (DFV) am BBK repräsentiert [27].

Außerhalb von Krisensituationen soll das GeKoB auf Grundlage von Wissen und Fähigkeiten aller beteiligten Akteure Prognosen und gemeinsame Lagebilder erstellen, sodass alle im Bevölkerungsschutz tätigen Behörden besser gewarnt und informiert werden können [26]. Des Weiteren soll in Zusammenarbeit mit dem BBK ein umfassendes Ressourcenregister aufgebaut werden, damit zukünftig zielgerichteter die Fähigkeiten aller Länder und Organisationen in den Einsatz gebracht werden können [27].

Während einer bestehenden Krisensituation soll das GeKoB die Krisenstäbe auf Bundes- und Landesebene u.a. durch o.g. Vorbereitungen beraten. Auf Anforderung einer für die Gefahrenabwehr zuständigen Behörde kann das GeKoB auch Krisenstabsaufgaben übernehmen. Hierbei handelt es sich jedoch stets um Zuarbeiten, die Entscheidungen werden weiterhin von den zuständigen Behörden getroffen [27].

Durch die örtliche Nähe und die fachliche Beteiligung des BBK am GeKoB, soll das GeKoB eng mit dem ebenfalls am BBK angesiedelten GMLZ zusammenarbeiten [27].

### **2.5.3 Territoriales Führungskommando der Bundeswehr**

Im September 2022 wurde durch die Verteidigungsministerin Christine Lambrecht das Territoriale Führungskommando (TerrFükdoBw) in Berlin aufgestellt. Dieses ist für die Führung der Bundeswehr hinsichtlich aller militärischen Aufgaben für die Sicherheit Deutschlands im Inland zuständig. Dies betrifft gemäß dem Auftrag der Bundeswehr in erster Linie die Verteidigung des deutschen Bundesgebiets [28].

Die Führungsstrukturen des TerrFükdoBw stehen in Friedenszeiten der zivil-militärischen Zusammenarbeit (ZMZ) und für Amts- und Katastrophenhilfe zur Verfügung. Die Landeskommandos und Kreisverbindungskommandos sind dem TerrFükdoBw in der Kommandostruktur der Bundeswehr nachgeordnet [29].

Bei einem Einsatz der Bundeswehr im Rahmen der ZMZ verbleibt die Einsatzleitung bei der nach Landesrecht zuständigen Stelle, da es sich juristisch um eine Amtshilfe nach Art. 35 Abs. 1 GG handelt [7].

Im Sinne des Themas dieser Arbeit ist am neu aufgestellten TerrFükdoBw hervorzuheben, dass es nach Aussage der Verteidigungsministerin Christine Lambrecht in der Lage ist, sehr schnell die nötigen Kräfte für einen nationalen Krisenstab bereitzustellen, etwa für Hochwasserkatastrophen oder Pandemien [30]. Im Rahmen der Corona-

Pandemie ist dies in der Praxis durch die Berufung von Generalleutnant Carsten Breuer (Leiter des TerrFÜKdoBw) zum Leiter des Corona-Krisenstabs im Kanzleramt auch bereits geschehen.

#### 2.5.4 Interministerielle Koordinierungsgruppe

Die Interministerielle Koordinierungsgruppe des Bundes und der Länder (IntMinKoGr) existiert als gemeinsames Koordinierungsgremium zwischen Bund und Ländern.

Mitglieder sind Vertreter der betroffenen Bundesressorts, des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung und Vertreter der betroffenen Länder.

Ziel der IntMinKoGr ist die Sicherstellung des Zusammenwirkens aller Beteiligten bei Lagen mit hohem Abstimmungs- und Beratungsbedarf. Hierbei handelt es sich insbesondere um Lagen, bei denen die üblichen Wege (z.B. Amtshilfe und Zusammenarbeit der Krisenstäbe) nicht zur Bewältigung ausreichen [31].

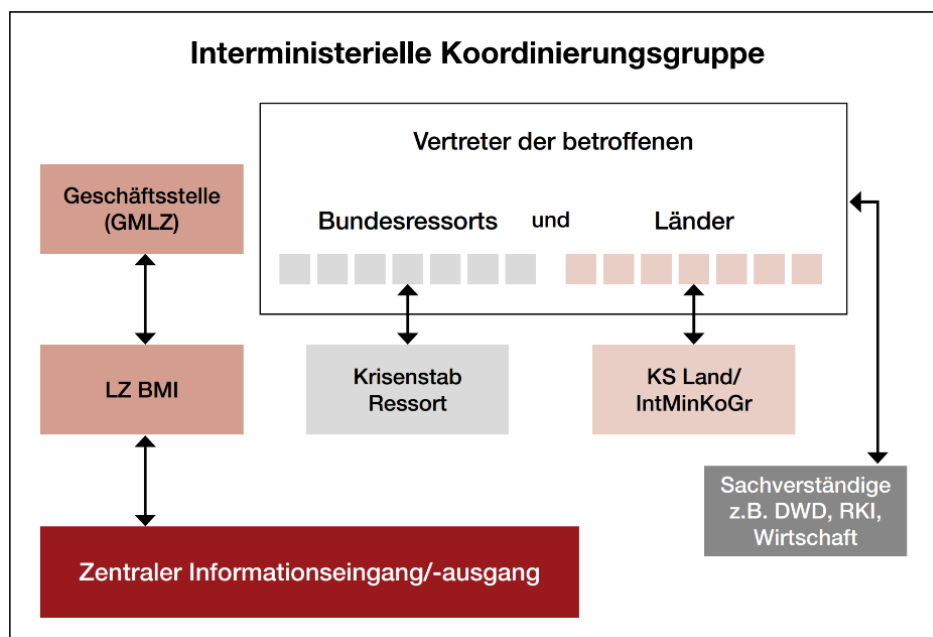


Abbildung 1: Interministerielle Koordinierungsgruppe [30]

### **3 Vorschlag für ein nationales Krisenmanagement**

Die in Kapitel 2 genannten Strukturen werden in diesem Kapitel bewertet, Fähigkeitslücken werden identifiziert und Verbesserungspotenzial herausgearbeitet. Aufbauend darauf wird ein Vorschlag für das Krisenmanagement auf Bundesebene entwickelt.

Basierend auf den aktuellen föderalen Strukturen und der aktuellen Gesetzeslage, kann der Bund den Ländern keine rechtsverbindlichen Vorgaben in Belangen des KatS machen. Der Bund kann lediglich eine koordinierende bzw. vermittelnde Rolle einnehmen, ohne eine echte Weisungsbefugnis innezuhaben. Krisenmanagement im KatS auf Bundesebene kann daher nicht ohne Beteiligung der für den KatS zuständigen Bundesländer stattfinden. Demzufolge ist die Rollenverteilung auf Bundesebene, dass die Länder ein länderübergreifendes Krisenmanagement auf Bundesebene etablieren, anstatt dass der Bund einen nationalen Krisenstab betreibt.

#### **3.1 Identifikation von Verbesserungspotenzial**

Um Verbesserungspotenziale bei länderübergreifenden Lagen zu identifizieren, wurden durch den Verfasser diverse Experteninterviews geführt. Die interviewten Personen und Fragestellungen sind in Anhang A aufgelistet. Im Rahmen dieser Interviews wurde durch offene Fragen ohne einen starren Fragebogen nach Verbesserungspotenzialen gefragt, die mit dem aktuellen Krisenmanagementsystem bestehen, aber ggf. durch eine Änderung des Krisenmanagementsystems auf Bundesebene verbessert werden könnten.

Der mit Abstand größte Kritikpunkt, der sich aus den Experteninterviews ergab, betrifft das Ressourcenmanagement. Betont wurde insbesondere die mangelnde Fähigkeit, eine größere Anzahl an Einsatzkräften innerhalb einer angemessenen Zeit länderübergreifend zu Katastrophen mit deutlichem Ressourcenmangel zu verschieben. Dies führt zur Forderung nach mehr Bundeskompetenzen in diesem Bereich. Der bestehende Anforderungsweg (bilateral oder über das GMLZ) funktioniert, wenn ausreichend Vorlaufzeit zwischen Anforderung und Entsendung der benötigten Einheiten des KatS besteht. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn Kräfte aus einem Einsatz abgelöst werden sollen. In der ersten Hochphase eines ad-hoc Einsatzszenarios wie der Flut im Ahrtal stößt die Geschwindigkeit dieses Mechanismus jedoch schnell an seine Grenze [16]. Das Land NRW war am stärksten im Süden (in der Eifel) betroffen, während große Teile des bevölkerungsstarken Landes weniger betroffen waren. Der KatS konnte daher landesintern Einheiten aus dem Norden in den Süden verlegen. In Rheinland-Pfalz war eine größere Fläche im Ahrtal betroffen. Da Rheinland-Pfalz ein weniger bevölkerungsstarkes Bundesland ist, steht für den KatS weniger Personal zur Verfügung. Während der initialen Phase dieses Einsatzes führte dies zu einem deutlichen Kräftemangel im Ahrtal [32].

Weiterhin ist das Ressourcenmanagement bei länger andauernden Lagen, wie einem langanhaltenden Hochwasser, nicht optimal. Im aktuellen System kann z.B. die Situa-

tion entstehen, dass in Bundesland A Kräfte für ein drohendes Hochwasser angefordert und zusammengezogen werden und dort noch auf ihren Einsatz warten müssen, während im benachbarten Bundesland B das Hochwasser bereits in einer akuten Phase ist und Kräfte fehlen. Dass die vorhandenen Kräfte des KatS in Deutschland zur richtigen Zeit an der richtigen Stelle eingesetzt werden, ist länderübergreifend derzeit nicht sichergestellt [20].

Der nächste Kritikpunkt betrifft die Erstellung eines umfassenden Lagebildes. Die Relevanz eines Lagebildes hoher Güte und dessen kontinuierliche Aktualisierung erklärt sich durch den Führungskreislauf der FwDV 100 [33]. Hiernach ist das Lagebild stets die Grundlage aller Entscheidungen. Somit führt ein genaueres Lagebild zu besseren Voraussetzungen für eine Entscheidungsfindung. Die Komplexität der Erstellung eines umfassenden Lagebildes ist jedoch nicht zu unterschätzen. Bei der Flut im Ahrtal war ein Gesamtlagebild sowohl auf Landesebene als auch auf Ebene der betroffenen Kreise nicht schnell genug verfügbar. Dies ist auf Probleme bei der Zusammenführung der Meldungen aus den untergeordneten Führungsebenen und auf praktische Probleme bei der Erkundung, z.B. aufgrund von unpassierbaren Straßen, zurückzuführen [32]. Ein weiteres Beispiel ist, dass in der Pandemie nach fast drei Jahren immer noch kein durchgängiges, digitales System zur Erfassung der positiven Tests existiert, sondern Meldungen stattdessen teils händisch an übergeordnete Stellen weitergegeben werden [34].

Optimierungspotenzial ist nach Aussage mehrerer interviewter Experten außerdem bei einer Übersicht über vorgehaltenes Spezialequipment, Spezialfähigkeiten (z.B. Brückenbau, Hubschrauber oder spezielle Fachberater) oder über die Menge an Infektionsschutzausstattung gegeben. Diese Vorhaltung ist derzeit auch nicht zwischen Bund und Ländern abgestimmt. Im Einsatzfall fehlt zusätzlich die logistische Kompetenz, dieses Material durch eine bundesweit dezentral aufgestellte Logistikorganisation zur richtigen Zeit an den richtigen Ort bringen zu können. Hierzu gehört auch die Kompetenz zur Nachschubbereitstellung im größeren Stil, sobald die eigenen eingelagerten Bestände nicht mehr ausreichen [32].

Ferner fehlt bei einer länderübergreifenden Lage sehr schnell Personal in der Führung. Alle Ebenen von der Kommune bis zur obersten Katastrophenschutzbehörde sind, was die Anzahl der Führungskräfte angeht, nicht dafür ausgelegt ad-hoc rund um die Uhr fähig zu sein, alle Führungsgremien (Einsatzabschnittsleitungen, Führungsstäbe, Krisenstäbe) personell zu besetzen [35]. Ein großes Bundesland wie z.B. NRW, das insbesondere viele hauptamtliche feuerwehrtechnische Beamte beschäftigt, kann eine Einsatzunterstützung für die Bezirksregierungen und das Innenministerium bereithalten [36]. Ein Personalkörper dieser Größe steht aber nicht vielen Bundesländern zur Verfügung. Demzufolge fehlt es an einer bundesweit einsetzbaren mobilen Führungsunterstützung in Form von gut aus- und fortgebildetem Stabspersonal, das auf allen Führungsebenen zur Unterstützung herangezogen werden kann. Das zu lösende Problem besteht daraus, die bestehenden Strukturen der Gebietskörperschaften durch personelle Verstärkung rund um die Uhr arbeitsfähig zu halten. Dieses extra für die Stabsarbeit vorgehaltene Verstärkungspersonal könnte dann auch zusätzliches Know-how aus eigenen Erfahrungen in der Stabsarbeit mit einbringen [35].

Bei der Führung länderübergreifender Lagen kann auch die Entscheidungshoheit der einzelnen Länder zu Problemen führen. Besteht eine Hochwasserlage wird jeder Krisenstab eines Bundeslandes stets das beste Ergebnis für das eigene Land als strategisches Ziel verfolgen. Die mögliche Problematik wird anhand eines Beispiels deutlich: Beim Hochwasser eines Flusses, der durch mehrere Bundesländer fließt, ist eine Deichsprengung zur Entlastung nötig. Bei einer Entscheidung, in welchem der benachbarten Länder diese Sprengung durchzuführen ist, wird jedes Land primär seine eigenen Interessen vertreten.

Zuletzt wurde insbesondere in der Pandemie der vergangenen Jahre regelmäßig das inkohärente Krisenmanagement zwischen den Ländern und dem Bund kritisiert. Beispielsweise wurde während der Pandemie nur in Thüringen und Brandenburg in einzelnen Landkreisen und im Freistaat Bayern für das ganze Land der Katastrophenfall ausgerufen, obwohl alle anderen Gebietskörperschaften in ähnlicher Weise betroffen waren [37]. Überdies sind mehrere Beispiele öffentlich bekannt, wo in Bund-Länder-Beratungen neue Maßnahmen gegen die Verbreitung des Corona-Virus gemeinsam beschlossen wurden, die dann teilweise nur wenige Stunden später von einzelnen Ministerpräsidenten für ihr eigenes Bundesland relativiert oder abgeändert wurden. Dies führte zu einer großen Intransparenz, Verwirrung und dem Gefühl der Ungleichbehandlung in der Bevölkerung bzgl. der aktuell gültigen Maßnahmen [38].

### **3.2 Operative Komponente**

Mehrere der in Abschnitt 3.1 beschriebenen Verbesserungspotenziale lassen sich eher der operativen Arbeit von einsatztaktisch geschulten Einsatzkräften zuordnen als einem administrativ geprägten Krisenstab. Das betrifft das Ressourcenmanagement, die Lagebilderstellung, die Vorhaltung von Spezialkomponenten und die Führungsunterstützung.

Die Forderung nach einem operativ-taktischen Stab auf Bundesebene ist keine neue Forderung im Rahmen der Ahrtal-Katastrophe. Durch die Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren in der Bundesrepublik Deutschland (AGBF bund) wurde z.B. bereits 2013 ein entsprechendes Positionspapier veröffentlicht [21]. Dieses fordert nach der „2-5 Regel“ [33], dass wenn zwei Stäbe zweier Gebietskörperschaften nebeneinander agieren, ein übergeordneter, weisungsbefugter Stab existieren muss. Noch weiter gehen die Forderungen des Zukunftsforums Öffentliche Sicherheit (ZOES). Es fordert Gesetzesänderungen, durch die der Bund deutlich weitergehende Kompetenzen als derzeit erhält, was die Übernahme der Verantwortung und Weisungsbefugnisse gegenüber den betroffenen Ländern zur Folge hätte [34].

Für letzteren Vorschlag ist zudem eine Gesetzesänderung nötig, was einen langen Gesetzgebungsprozess unumgänglich macht. Mit Widerstand der Bundesländer ist zu rechnen, weswegen neben dem zeitlichen Aspekt dieser Lösungsvariante auch die Umsetzbarkeit fraglich bleibt. Im Rahmen dieser Arbeit wird daher im Einklang mit der Aufgabenstellung eine Lösungsmöglichkeit entwickelt, die ohne Gesetzesänderungen auskommt.

Auf der Grundlage, dass es sich bei den o.g. Fähigkeitslücken um fachbezogene Aufgaben der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) handelt, erscheint es sinnvoll, die Bearbeitung dieser Probleme nicht innerhalb eines Krisenstabes anzusiedeln, der hauptsächlich mit Verwaltungsbeamten besetzt ist. Notwendig wäre stattdessen ein nach FwDV 100 ausgebildeter Personenkreis (egal ob Feuerwehr, Hilfsorganisationen oder THW), der die entsprechende Fachsprache spricht und auf Expertise zurückgreifen kann, um schnell Entscheidungen fällen zu können.

Das länderübergreifende Ressourcenmanagement wird derzeit entweder im bilateralen Verfahren (ein Land fragt Einheiten direkt bei einem anderen Land an) oder im multilateralen Verfahren über das GMLZ durchgeführt. Das GMLZ tritt dabei als „Makler“ auf und kommuniziert Hilfsangebote und Hilfeersuchen zwischen den Bundesländern, hat aber keine eigene Entscheidungskompetenz oder gar Zugriff auf Einheiten. Diese Verfahren haben sich in der Ahrtal-Flut insbesondere in der ersten Phase des Einsatzes als zu langsam herausgestellt [32]. Erst wenn genug Vorlaufzeit zwischen Anforderung und Entsendung von Einheiten besteht (z.B. bei vorgeplanter Ablösung von Kräften) funktioniert das System über das GMLZ reibungslos [16]. Der Lösungsvorschlag des Verfassers für dieses Problem ist die Etablierung eines Systems angelehnt an das Katastrophenschutzverfahren der EU in Deutschland [39]. Das bedeutet, dass alle Bundesländer einen kleinen Teil ihres KatS für den direkten länderübergreifenden Einsatz der vorgeschlagenen operativen Komponente zur Verfügung stellen, sodass diese Einheiten länderübergreifend entsandt werden können, ohne zunächst die Verfügbarkeit abfragen zu müssen. Auf diese Weise wäre der KatS aller Länder vorplanerisch nicht maßgeblich geschwächt und in Summe über alle Länder wäre es möglich, eine schlagkräftige Anzahl von Einsatzkräften zusammenzustellen. Für Einheiten der Hilfsorganisationen und des THWs, die nicht dem KatS eines Landes angehören, könnte das Modell rescEU der EU angewandt werden. Die EU unterstützt bei rescEU den KatS der Mitgliedsstaaten durch eigens dafür von der EU finanzierte Einheiten [40].

Um schnellstmöglich umfassende Lagebilder erzeugen zu können, sind spezialisierte Kräfte zur Lagefeststellung mit eigenen Erkundungsteams vorzuplanen. Als Vorbild dafür könnten die United Nations Disaster Assessment and Coordination (UNDAC) Teams der Vereinten Nationen (UN) dienen [41]. Diese Einheiten werden direkt vom UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) koordiniert und sind meist die ersten internationalen Kräfte vor Ort. Sie haben den Auftrag Erkundung, Analyse und Informationsmanagement für alle nationalen und internationalen Bedarfsträger sicherzustellen. Analog zu rescEU könnte der Bund diese Einheiten selbst betreiben oder den Betrieb durch andere Träger finanzieren. Diese Einheiten müssten innerhalb von wenigen Stunden einsetzbar sein, über geländegängige Fahrzeuge und Luftfahrzeuge verfügen sowie insbesondere so digitalisiert und vernetzt sein, dass schnellstmöglich großflächige Lagebilder erfasst, visualisiert und in die Entscheidungsgremien übertragen werden können. Zur Gewährleistung einer möglichst schnellen Reaktionszeit ist eine Verteilung mehrerer solcher Einheiten in der Fläche in Deutschland angebracht. Das ZOES schlägt ergänzend dazu eine „Datenfeuerwehr“ vor, mit dem Zweck, Daten und Wissen zu sammeln, wissenschaftlich zu bewerten und daraus Lagebilder und Dashboards zu erstellen. [34].



Eine Ansiedelung der Kompetenz „Lagebild“ auf Bundesebene hat weitere Vorteile. Leistungen der EU, z.B. Copernicus Satellitenbilder oder das European Flood Awareness System (EFAS) werden derzeit durch das GMLZ koordiniert. Die Koordination von Leistungen der Bundeswehr und Bundespolizei (z.B. Aufklärungsflüge) sind im GeKoB sinnvoll angesiedelt, da diese Bundesbehörden direkt eingebunden sind.

Auch beim Einsatz von Spezialeinheiten kann der Bund sinnvoll steuernd agieren. Als Beispiel seien Hubschrauber genannt: Die meisten Hubschrauber der Bundesrepublik werden sowieso unmittelbar oder mittelbar durch den Bund gestellt und besetzt (Bundespolizei, Bundeswehr). Die etablierten Anforderungswege in den Ländern funktionieren zwar grundsätzlich, jedoch hat die Katastrophe im Ahrtal gezeigt, dass diese an ihre Grenzen stoßen, wenn so viele Hubschrauber wie möglich und ggf. noch mit spezieller Ausstattung (Winde) benötigt werden [32]. Eine Koordination über räumlich weit ausgedehnte Lagen durch einen Stab auf Bundesebene wäre möglich. In einer digitalisierten Umgebung könnten Lagen, die einen Einsatz von Hubschraubern erforderlich machen, durch die zuständigen Gebietskörperschaften online zentral erfasst werden und dann Synergieeffekte nutzend durch eine Zentralstelle des Bundes abgearbeitet werden. Auch die Lösung von Problemen, die neben dem Einsatz von Hubschraubern entstehen, z.B. Kerosinlogistik, Flughelfereinheiten am Boden und Funkkommunikation könnten auf Bundesebene, z.B. durch eine Zusammenarbeit mit der Deutschen Flugsicherung, sinnvoll angesiedelt werden.

Eine bundesweite Führungsunterstützung für Stabsarbeit könnte sich in Anlehnung an das NRW-Konzept der mobilen Führungsunterstützung für Stäbe (MoFüSt) realisieren lassen [42]. Das Konzept aus den USA (sog. Incident-Management-Teams, IMT) geht in der Hinsicht noch einen Schritt weiter. Es werden unterschiedliche IMTs für unterschiedliche Führungsebenen, bis hin zu Einheiten, die einen Stab auf Bundesstaatsebene betreiben können, unterhalten [43]. Die Etablierung eines solchen Konzepts auf Bundesebene ist insbesondere im Hinblick auf die weniger einwohnerstarken Bundesländer sinnvoll. Durch ein bundesweit etabliertes System von unterstützendem Stabspersonal müssten die zuständigen Gebietskörperschaften nur noch einen Stab für die ersten 12 bis 24 Stunden eines Einsatzes in eigener Zuständigkeit vorplanen und könnten dann mit einer durch den Bund organisierten Ablösung rechnen. Einzig die Stellung des gesamtverantwortlichen Leiters kann nach den beiden o.g. Modellen nicht durch einen unterstützenden Stab geleistet werden, da die juristische Verantwortung bei der politisch gesamtverantwortlichen Person in der zuständigen Gebietskörperschaft liegt. Dieses Modell hätte außerdem den Nachteil, dass es nicht für sämtliche Gebietskörperschaften gleichzeitig tragfähig sein kann. Die bundesweite Unterstützung könnte nur geleistet werden, wenn sich eine Lage auf einen begrenzten betroffenen Bereich beschränkt. Außerdem könnte ein negativer Anreiz geschaffen werden, der die Gebietskörperschaften dazu verleitet, sich zu sehr auf die Unterstützung von außen zu verlassen [35].

Aufgrund der vielfältigen operativen Aufgaben, für die in diesem Kapitel Lösungsvorschläge gemacht wurden, ist es sinnvoll, die Koordination dieser Themen nicht mit administrativer oder politischer Arbeit in einem nationalen Krisenstab zu vermischen. Vielmehr gilt es einen eigenen operativ-taktisch tätigen Stab auf Bundesebene zu etablieren.

Aus Sicht des Verfassers ist mit dem neu gegründeten GeKoB ein erster großer Schritt in Richtung eines solchen Gremiums getan. Das GeKoB ist mit Vertretern von Ländern und Bund besetzt, die eine breite fachliche Aufstellung haben. Es sitzen Feuerwehrbeamte, Verwaltungsbeamte, Polizeibeamte, Soldaten und Vertreter von THW und den Hilfsorganisationen zusammen. Diese Diversität ist vorteilhaft für Arbeitsergebnisse, die aus vielen unterschiedlichen Blickwinkeln beleuchtet werden. In der alltäglichen Organisation außerhalb von Krisen haben das GeKoB und das GMLZ bereits den Auftrag gemeinsam mit dem BBK ein umfassendes Ressourcenmanagement aufzubauen, aktuelle Lage- und Warninformationen zusammenzustellen und den Bedarfsträgern zur Verfügung zu stellen. Während einer bestehenden Krise sieht sich das GeKoB allerdings weniger operativ, sondern mehr unterstützend für andere Behörden. Es nimmt eine koordinierende Rolle ein, die den Prozess der länderübergreifenden Anforderung von Einheiten verbessert, da anfordernde und entsendende Bundesländer gemeinsam im GeKoB sitzen. Das GMLZ würde in einer Krise bislang seine übliche Arbeitsweise als „Makler“ von Einheiten und Informationen einnehmen. Weder GeKoB noch GMLZ stehen aktuell die Kompetenzen und Befugnisse zu, die sie bräuchten, um die in diesem Abschnitt vorgeschlagene Rolle im Krisenmanagement wahrzunehmen [27].

Diese Kompetenzen herbeizuführen, bedeutet die Einführung einer Krisenorganisation des GeKoB im Sinne eines operativ-taktischen Stabes. Dieser Stab ist dafür gedacht, die länderübergreifenden Themen Ressourcenmanagement, Lageerfassung und Informationsmanagement als Service für die betroffenen Länder zu übernehmen. Für eine erfolgreiche Arbeit dieses Gremiums ist außerdem eine stabsmäßige technische Ausstattung und eine Aufstockung des Führungspersonals nötig. Darüber hinaus sind die im Folgenden aufgeführten Zugeständnisse sowohl von den Ländern als auch vom Bund notwendig.

Erstens fehlt ein Zugeständnis der Länder, freiwillig einen Teil des landeseigenen KatS für den direkten Zugriff auf Bundesebene freizugeben. Zudem fehlt eine Unterstützung durch den Bund, der weitere Einheiten dafür finanziert und zur Verfügung stellt, wie z.B. analog zum o.g. Konzept rescEU der EU. Diese Einheiten könnten dann durch eine neu zu gründende Task-Force „Ressourcenmanagement“ innerhalb des GeKoB, welche sich in Krisenfällen in Zusammenarbeit mit dem GMLZ ausschließlich mit Ressourcenmanagement befasst, den Anforderern kurzfristig zur Verfügung gestellt werden. Durch Anwesenheit von Ländervertretern der betroffenen und der entsendenden Länder in dieser Task-Force lassen sich auch die Entscheidungswege bis zur Entsendung von Einheiten des KatS der Länder verkürzen. Vorhandene Probleme, wie unterschiedliche Leistungsfähigkeiten der KatS-Einheiten der Länder, lassen sich schnell innerhalb dieses Gremiums klären.

Zweitens ist die Einführung einer weiteren Task-Force „Lageinformationen“ innerhalb des GeKoB nötig. Diese sollte aus Synergieeffekten, wie das restliche GeKoB, in räumlicher Nähe zum GMLZ in Bonn angesiedelt werden. Dafür sind die Vorplanung von Prozessen zur Datenerhebung und Lagedarstellung sowie die Aufstellung von eigenen Einheiten zur Erkundung nötig. Die Prozesse zur Lageverarbeitung müssen voll digitalisiert sein und z.B. durch den Einsatz von Satellitenkommunikation redundant

sein. Diese Digitalisierung wird derzeit bereits durch das Referat 7 der vfdb vorangetrieben [44]. Durch diese autark einsatzfähige Task-Force mit eigenem Personal zur Lageerfassung wären die betroffenen Bundesländer entlastet, da das Bundeslagebild nicht mehr so sehr auf die Meldungen der Länder angewiesen wäre. Darüber hinaus könnte diese Task-Force als Service für alle betroffenen Behörden einen „Fachberater Lage“ entsenden, der das erhobene Lagebild vor Ort darstellt.

Drittens sollte – durch Zusammenarbeit mit Bundespolizei, Bundeswehr und THW ebenfalls sinnvoll am GeKoB angesiedelt – die Neugestaltung von Planung, Vorhaltung und logistischer Verteilung von Spezialpersonal, Spezialmaterial, Führungsunterstützungseinheiten und Notreserven auf Bundesebene angegangen werden. Je seltener eine spezielle Fähigkeit gebraucht wird, desto ineffizienter ist es, sie auf unterer Ebene des Systems mehrfach vorzuhalten [16]. Diese speziellen Fähigkeiten gilt es zu identifizieren und ein Konzept zwischen Bund und Ländern zu entwickeln, an welcher Stelle welche Menge vorzuhalten ist. Dasselbe gilt für die Notbevorratung von z.B. Infektionsschutzmaterial. Durch Koordination des Bundes können Synergieeffekte geschaffen und doppelte Bevorratung vermieden werden, was zu deutlichen Kostenreduktionen bei Bund und Ländern führen kann. Im Krisenfall ist die logistische Kompetenz zur Verteilung und Nachbeschaffung ebenfalls in der Krisenorganisation des GeKoB anzusiedeln.

Zugeständnisse sowohl von Ländern als auch von Bund in Form von personeller als auch finanzieller Unterstützung sind für die Etablierung des in dieser Arbeit vorgeschlagenen Krisenmanagements unumgänglich. Ohne diese kann ein operativer Stab des GeKoB während einer Krise ausschließlich beratend und auf Grundlage der von den Ländern weitergegebenen Informationen tätig werden.

### **3.3 Administrative und politische Komponente**

Zwei der in Abschnitt 3.1 herausgearbeiteten Verbesserungsmöglichkeiten beziehen sich auf länderübergreifende Entscheidungen, die ggf. zwischen zwei administrativ-organisatorischen Krisenstäben der Länder vermittelt werden müssen. Dies betrifft die teils fehlende Kohärenz des Krisenmanagements der Länder (insbesondere während der Pandemie) und die Findung von Entscheidungen bei Fragen, die mehrere Länder betreffen.

Während der Pandemie wurden zwar Krisenstäbe in den Bundes- und Landesministerien betrieben, die strategischen Entscheidungen wurden jedoch regelmäßig in der Ministerpräsidentenkonferenz oder der Gesundheitsministerkonferenz getroffen. Als 2021 die neue Ampel-Koalition die Regierungsgeschäfte übernahm, wurde das Krisenmanagement der vorherigen Regierung geändert, indem die Bundeswehr mit der Bildung eines Corona-Krisenstabs im Kanzleramt beauftragt wurde. Keines dieser Gremien ist jedoch im Krisenmanagementsystem vorgeplant gewesen. Bereits in den Jahren 2015 und 2016 (Flüchtlingskrise) wurden durch die politischen Akteure Gremien für die Entscheidungsfindung geschaffen, die es so in der Vorplanung bis dahin nicht gegeben hatte. Warum die bestehenden Mechanismen (z.B. die IntMinKoGr, vgl.

Unterabschnitt 2.5.4) nicht aktiviert und genutzt wurden, hatte nach Aussage von Prof. Dr. Martin Voss unterschiedliche Gründe: In Teilen sei dies politisch motiviert gewesen, zum anderen sei auch die Angst vor damit verbundenen finanziellen Verpflichtungen ein Grund gewesen. Zwar sei eine grundsätzliche Flexibilität insbesondere in Krisensituationen wünschenswert, jedoch führe die Neugründung von politischen Entscheidungsgremien zu einer „Erosion“ derjenigen Strukturen, die bei den handelnden Personen der Exekutive bekannt und eingeübt sind. Als Nebeneffekt führe dies zu größerer Intransparenz gegenüber der Bevölkerung und den handelnden Personen [22].

Diverse Experten auf diesem Gebiet, z.B. Prof. Dr. Martin Voss [45], Gerd Friedsam [46] und auch Interviewpartner des Verfassers, fordern, dass die etablierten Strukturen genutzt werden sollten. Die bestehende IntMinKoGr steht bereits als Bund-Länder-Krisenstab bereit. Bislang ist sie aber nie für ihren Zweck einberufen worden. Die IntMinKoGr vereint dabei gleich zwei Vorteile, nämlich sowohl die vertikale (ebenenübergreifende) als auch die horizontale (ressortübergreifende) Vernetzung der zuständigen Behörden und Gebietskörperschaften. Aufgrund der Tatsache, dass laut Geschäftsordnung der IntMinKoGr alle fachlich betroffenen Bundesbehörden an der IntMinKoGr beteiligt werden und die Länder ihre Vertreter selbst bestimmen, können fachliche Schwerpunkte gesetzt werden. Zudem ist durch Einbindung des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung eine gemeinsame und abgestimmte Öffentlichkeitsarbeit der Mitglieder der IntMinKoGr vorbereitet [31].

Die Mitglieder, die Bund und betroffene Länder in die IntMinKoGr entsenden, unterliegen keinen Weisungen. Entscheidungen für Handlungsempfehlungen benötigen immer einen Konsens der zuständigen Bundesressorts und der betroffenen Bundesländer [31]. Dieser in der Geschäftsordnung der IntMinKoGr niedergeschriebene Grundsatz für die Arbeit der IntMinKoGr spiegelt den aktuellen gesetzlichen Rahmen wider. Obwohl in Abschnitt 3.1 festgestellt wurde, dass eine übergeordnete Koordination bei gleichzeitiger Betroffenheit mehrerer Bundesländer sinnvoll wäre, ist dies auf Grundlage der aktuellen Gesetze nicht möglich. Die Forderung der AGBF bund aus 2013 hat zur Lösung dieses Problems vorgeschlagen, dass bei einem länderübergreifenden Krisenmanagement der aktuelle Vorsitz des Bundesrates die politisch gesamtverantwortliche Leitung übernimmt [21]. Aus Sicht des Verfassers ist diese Konstellation nicht denkbar, da auch ein betroffenes Bundesland den aktuellen Vorsitz im Bundesrat innehaben kann. Eine neutrale Entscheidungsfindung wäre dann nicht mehr gegeben, wodurch sich andere Bundesländer aus der Zusammenarbeit zurückziehen könnten. Im Gegensatz dazu bietet die IntMinKoGr zumindest die Möglichkeit, einen länderübergreifenden Konsens mit Vermittlung durch den Bund zu finden.

Zuletzt wird die Arbeit der IntMinKoGr laut ihrer Geschäftsordnung durch das BBK als nationale Fachbehörde für das Krisenmanagement unterstützt, d.h. dass man sich der Ressourcen und der Expertise des BBKs für den Betrieb des Stabes bedienen kann. Gleichzeitig besteht anlassbezogen die Möglichkeit, sich durch andere Personen, Behörden (z.B. die Bundesnetzagentur oder das Robert-Koch-Institut) oder zivile Organisationen fachlich unterstützen und beraten zu lassen.

### **3.4 Aufstellung und Verortung des nationalen Krisenmanagements**

Wie aus den Abschnitten 3.2 und 3.3 hervorgeht, ist eine Trennung zwischen operativer und administrativer Krisenstabsarbeit sinnvoll. Vorschlag dieser Arbeit ist daher, nicht nur einen einzelnen nationalen Krisenstab zu etablieren. Stattdessen sollte einerseits die bestehende IntMinKoGr als länderübergreifende administrativ-organisatorische Komponente des Krisenmanagements etabliert werden. Andererseits sollte eine neue operative Komponente gegründet werden. Ein Vorteil wäre, dass politische Entscheidungen und fachliche Planungen voneinander getrennt werden, was ein Erfolgsfaktor für die Stabsarbeit sein kann [47].

Bei der Verortung der IntMinKoGr als administrativer und politischer Arm des Krisenmanagements kommt das Bundeskanzleramt in Betracht. In Berlin findet das gesamte politische Tagesgeschäft des Bundes statt und jedes Bundesland unterhält dort eine Vertretung. Zusätzlich herrscht im Kanzleramt eine gewisse politische Neutralität, so dass das Ressortprinzip gegenüber dem ressortübergreifenden Krisenmanagement in den Hintergrund rücken kann. Darüber hinaus ist die Ansiedlung im Kanzleramt ein Signal für die Bevölkerung, dass das Krisenmanagement Priorität im politischen Handeln genießt [34].

Personell besetzt werden könnte das vorgeschlagene administrativ-organisatorische Gremium, insbesondere vor dem Hintergrund des Bevölkerungsschutzes, mit den Mitgliedern des Arbeitskreises V (AK V) der Innenministerkonferenz (IMK). Vertretungsweise wären die Mitglieder des Ausschusses für Feuerwehrangelegenheiten, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung (AFKzV) des AK V denkbar [21]. Ein Vorteil dieser Besetzung wäre, dass die handelnden Personen sich bereits aus der Arbeit außerhalb von Krisensituationen bekannt sind. Diese gegenseitige Kenntnis bildet eine Basis, auf der die Krisenstabsarbeit aufgebaut werden könnte, zumal dadurch die fachlich zuständigen Kollegen der Innenministerien der Länder zusammenarbeiten. Beides kann eine rasche Entscheidungsfindung begünstigen.

Ohne politische Entscheidungen lässt sich das länderübergreifende Krisenmanagement nicht realisieren. Insbesondere schwerwiegende Entscheidungen müssen von den gewählten Volksvertretern getroffen werden. Anlassbezogen oder turnusmäßig ist daher zusätzlich eine Teilnahme der politischen Entscheider von Bund und Ländern an den Sitzungen der IntMinKoGr vorzuplanen, um Ziele und Strategien festzulegen.

Die Organisation der Rahmenbedingungen und der Betrieb der IntMinKoGr obliegt dem BBK bzw. dem GMLZ. Dies ist von Vorteil für eine gute Lagedarstellung, Dokumentation und technische Unterstützung des Krisenmanagements. Was die Technik für die IntMinKoGr angeht, muss, um in einer aufwachsenden Krisensituation schnell abstimmungsfähig zu sein, ein digitales Krisenmanagement möglich sein. Dies bedeutet, dass sowohl das Vortragen der Lage als auch die Abstimmungen und Beschlüsse der IntMinKoGr im digitalen Raum ad-hoc und so lange möglich sein müssen, bis Treffen in Präsenz stattfinden können. Um einen vollumfänglichen Bund-Länder-Krisenstab mit der IntMinKoGr stellen zu können, müssen an das GMLZ hohe technische

und personelle Anforderungen gestellt werden. Diesbezüglich muss ein jederzeit tragfähiges System etabliert werden, dessen genauere Betrachtung den Rahmen dieser Arbeit überschreitet.

Der operative Arm des nationalen Krisenmanagements sollte beim BBK in Bonn angesiedelt werden. Sowohl das GeKoB als auch das GMLZ und das THW sind hier vor Ort, was die Wege zwischen den handelnden Akteuren verkürzt. Für eine Besetzung in einer ad-hoc Lage muss das Personal von GeKoB und BBK hinsichtlich der ausreichenden Dimensionierung für stabsmäßige Arbeit überprüft werden. Gegebenenfalls ist hier ein Konzept zur Verstärkung des GeKoB anzufertigen, sodass das Personal im Katastrophenfall aufgestockt werden kann.

Zusätzlich zur ad-hoc Besetzung müssen beide genannten nationalen Krisenstäbe in Krisenlagen langfristig zu betreiben sein. Das Stammpersonal von GeKoB, GMLZ und BBK wird hier zwangsläufig an Grenzen stoßen. In Zusammenarbeit mit den Ländern gilt es daher Konzepte zu entwickeln, die eine langfristige Besetzung sicherstellen. Dies könnte beispielweise durch anlassbezogenes Entsenden von Unterstützung durch die Länder oder Hilfsorganisationen passieren.

Wie in den Ausführungen der vorigen Abschnitte deutlich wird, ist das neu geschaffene GeKoB als eine Art Knotenpunkt des länderübergreifenden Krisenmanagements zu sehen. Im GeKoB sitzt Fachpersonal von Bund, Ländern, Hilfsorganisationen und Verbänden zusammen, die bereits in der Vorplanung durch Konzepte viel bewirken können. Während einer Lage kann dieses Fachpersonal operativ an den genannten Themen wie Ressourcenmanagement und Lageerfassung arbeiten. Der Rückgriff auf selbsterstellte Konzepte ist dann von Vorteil. Die direkte Vernetzung von Ländervertretern untereinander am GeKoB kann in beiden Fällen die Schnelligkeit der Entscheidungsfindung erhöhen. Gleichsam kann das Personal des GeKoB, sofern es ausreichend dimensioniert ist, auch beratend für die IntMinKoGr tätig werden. Die Mitglieder des AK V, die nach dem Konzept dieser Arbeit die IntMinKoGr besetzen, sind in vielen Fällen die Abteilungsleiter der ins GeKoB abgeordneten Ländervertreter, was einen Vorteil für die Zusammenarbeit darstellt, da sich die Beteiligten beider Gremien kennen.

Wünschenswert wäre, dass durch das hier vorgeschlagene nationale Krisenmanagement Beschlüsse im Konsens in der IntMinKoGr getroffen werden, die dann von den Ländern und Bundesbehörden umgesetzt und in gemeinsamer Öffentlichkeitsarbeit bekanntgemacht würden.

Auf Grundlage solcher Beschlüsse kann zudem auch der vorgeschlagene operative Stab des GeKoB arbeiten. Um in einer akuten Lage Handlungsfähigkeit für das nationale Krisenmanagement auch im Zeitraum sicherzustellen, in dem auf politischer Ebene noch keine Beschlüsse getroffen wurden, sind jedoch auf Grundlage von Vereinbarungen zwischen den Ländern Änderungen am jetzigen System notwendig. Diese Änderungen umfassen die Verfügungsgewalt des GeKoB über einen Teil der KatS-Einheiten der Länder, eigens aufzustellende KatS-Einheiten des Bundes zur Unterstützung und eigene Kräfte zur Lageerfassung und Datenverarbeitung.

## 4 Fazit

In der vorliegenden Arbeit werden mehrere Verbesserungspotenziale beim länderübergreifenden, nationalen Krisenmanagement aufgezeigt. Zur Realisierung dieser wurde ein Vorschlag für ein nationales Krisenmanagement mit zwei Gremien entwickelt.

Aufgrund der aktuellen Rechtslage ist zu betonen, dass es nicht möglich ist, eine gesamtverantwortliche Person zu ernennen, die den Ländern und dem Bund Anweisungen erteilen kann. Nationales Krisenmanagement im KatS ist somit lediglich mit einem länderübergreifenden Konsens möglich.

Die in dieser Arbeit identifizierten Aufgaben, die das nationale Krisenmanagement übernehmen soll, sind unterschiedlich und erfordern teils speziell ausgebildetes Personal. Daher wird als Fazit dieser Arbeit vorgeschlagen, das nationale, länderübergreifende Krisenmanagement nicht in nur einem nationalen Krisenstab abzubilden, sondern in zwei Gremien entsprechend der Aufgabenschwerpunkte aufzuteilen.

Das erste Gremium ist ein administrativ-organisatorischer Krisenstab, der die politischen Entscheider einbindet. Dieser sollte durch die Mitglieder des AK V der Innenministerkonferenz besetzt werden, die ggf. durch die Mitglieder des AFKzV vertreten oder unterstützt werden. Diese Besetzung bietet den Vorteil, dass Personen, die bereits im Arbeitsalltag gut vernetzt sind, gemeinsame Krisenstabsarbeit betreiben. Die IntMinKoGr ist ein bestehendes Gremium, welches für diese Aufgabe konsequent genutzt werden sollte. Örtlich sollte es im Kanzleramt tagen, da dort die politische Mitte Deutschlands sitzt und das Kanzleramt Autorität sowie Neutralität zwischen den Ressorts darstellt.

Die konsequente Nutzung der IntMinKoGr ist bislang nicht zu erkennen. Aus Sicht des Verfassers ist wünschenswert, das Gremium niederschwellig zu nutzen, um Abläufe bereits bei kleinen Szenarien üben zu können. Bei großen Szenarien sollte die Nutzung obligatorisch sein, mit dem Ziel, dass ein länderübergreifender Konsens gefunden wird, auf dessen Grundlage alle anderen Gremien arbeiten können.

Die personelle und materielle Ausstattung der IntMinKoGr seitens des BBKs muss auf die in dieser Arbeit genannten Anforderungen hin angepasst werden. Im Sinne einer schnellstmöglichen Arbeitsfähigkeit sind digitale Tagungen der IntMinKoGr vorzubereiten. Der Stabsbetrieb in Präsenz muss mit ausreichend Personal bemessen sein, um auch in langfristigen Krisen arbeitsfähig zu bleiben.

Das zweite Gremium erfordert eine Erweiterung des GeKoB um einen operativ-taktischen Stab. Dieser muss aufgrund der fachlichen Arbeit durch Führungskräfte der BOS besetzt werden. Die Aufgaben dieses Gremiums umfassen das länderübergreifende Management von Ressourcen, Lagebild, Informationen, Material, Spezialeinheiten, Spezialequipment, Führungsunterstützung und Logistik.

Die Ausstattung von GeKoB und GMLZ mit Personal und Technik, um dieses Gremium im Katastrophenfall durchhaltefähig aufzustellen, ist eine Aufgabe, die es zukünftig

noch anzustreben gilt. Die Arbeit des operativen Stabes muss für einen Betrieb rund um die Uhr vorgeplant werden, was zu einem höheren Personalbedarf führt, als das GeKoB mit dem üblichen Tagdienst-Personal abdecken kann.

Das Ziel des operativen Stabes des GeKoB ist, insbesondere in der Anfangsphase einer Katastrophe, Einsatzkräfte in umfangreichem Maß ohne Verzögerung in die betroffenen Gebietskörperschaften zu entsenden und schnellstmöglich ein umfassendes Lagebild für alle Bedarfsträger zu erstellen. Auch langfristig kann die Arbeit dieses Gremiums einen Mehrwert bei allen o.g. Verbesserungspotenzialen bringen.

Alle aufgezeigten Lösungen setzen voraus, dass sowohl auf politischer Ebene als auch auf Arbeitsebene in den Bundesbehörden, Ländern, Kommunen und Hilfsorganisationen, der Wille und auch die finanziellen Mittel bestehen müssen, um das Krisenmanagement neu zu konzipieren bzw. zu ergänzen. Dazu gehört auch eine bessere personelle und technische Ausstattung (insbesondere im Hinblick auf Digitalisierung) der Gremien, um in Krisensituationen innerhalb kürzester Zeit arbeitsfähig zu sein. Hinzu kommt, dass die Bundesländer dem länderübergreifenden Mechanismus Zugeständnisse in Form von Zugriffsrechten auf einen Teil der landeseigenen KatS-Einheiten geben sollten. Darüber hinaus gilt es neue Einheiten explizit für den Zweck der bundesweiten Unterstützung aufzustellen, z.B. für die Lageerkundung. Ohne die in dieser Arbeit vorgeschlagenen Änderungen am Krisenmanagementsystem hat das neue GeKoB nur eingeschränkte Handlungsmöglichkeiten.

Zusammengefasst ist die aktuelle Aufstellung im Krisenmanagement auf Bundesebene nicht weit vom hier skizzierten Vorschlag entfernt. Einige bestehende Strukturen sollten konsequent genutzt, andere weiter ausgebaut werden. Zwingend erforderlich ist der Wille aller beteiligten Personen, das Krisenmanagement als sinnvolles Werkzeug zu sehen, mit dem Katastrophen effizient zu bewältigen sind.

Zuletzt ist zu betrachten, dass der Bund im Verteidigungsfall für die Gefahrenabwehr im Rahmen des Zivilschutzes zuständig ist. Für diesen Fall existieren keinerlei Führungsgremien auf Bundesebene, obwohl sie für diesen Fall erforderlich sind. In diesem Fall wäre auch ein Rückgriff auf Strukturen der Bundeswehr nicht mehr möglich, da diese ihren Aufgaben der Landesverteidigung nachkommen muss. Die hier vorgeschlagene Systematik könnte ebenfalls einen Teil der Krisenmanagements im Zivilschutz abbilden, dann aber mit vorhandenen Weisungsrechten des Bundes.

Ohne eine Änderung des Grundgesetzes, die die starre Trennung zwischen Zivilschutz und Katastrophenschutz aufweicht, bleibt aber ein signifikanter Nachteil des föderalen deutschen Systems bestehen, nämlich die fehlende Weisungsbefugnis gegenüber den Ländern bei länderübergreifenden Lagen. Diese wäre nötig, um eine bundesweite, objektive Führung in der Gefahrenabwehr sicherzustellen oder Streitfragen zwischen den Ländern objektiv zu klären. Denn obwohl das föderale System viele Vorteile mit sich bringt, lässt sich auch mit dem hier vorgeschlagenen nationalen Krisenmanagement nicht verhindern, dass einzelne Bundesländer sich nicht auf eine abgestimmte Vorgehensweise einlassen und in ihrem Bundesland eine eigene Strategie verfolgen.



## IV Literaturverzeichnis

- [1] Christian Gehrke, DPA, „Fast zwei Drittel der Deutschen unzufrieden mit Krisenmanagement der Regierung“, 22. März 2021. <https://www.berliner-zeitung.de/news/umfrage-fast-zwei-drittel-unzufrieden-mit-corona-krisenmanagement-li.147734> (zugegriffen 1. Dezember 2022).
- [2] Tagesschau Online, „Familienministerin Spiegel tritt zurück“. Zugegriffen: 1. Dezember 2022. [Online]. Verfügbar unter: <https://www.tagesschau.de/eilmeldung/anne-spiegel-ruecktritt-101.html>
- [3] Zeit Online, „Flut Untersuchungsausschuss - Die Ahnungslosen“, 13. Juli 2022. Zugegriffen: 1. Dezember 2022. [Online]. Verfügbar unter: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2022-07/flut-untersuchungsausschuss-hochwasserkatastrophe-nrw-rlp>
- [4] Tagesschau Online, „Innenminister Lewentz tritt zurück“, 12. Oktober 2022. Zugegriffen: 1. Dezember 2022. [Online]. Verfügbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/lewentz-ruecktritt-103.html>
- [5] Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, „Extremwetterereignisse“, 15. März 2018. <https://www.bmu.de/themen/gesundheitschemikalien/gesundheitschemikalien-im-klimawandel/extremwetterereignisse> (zugegriffen 8. Dezember 2022).
- [6] Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, „Glossar“. <https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Glossareintraege/DE/B/bevoelkerungsschutz.html> (zugegriffen 1. Dezember 2022).
- [7] *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. 1949. Zugegriffen: 1. Dezember 2022. [Online]. Verfügbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>
- [8] Bundesministerium des Inneren, „System des Krisenmanagements in Deutschland“, Dezember 2015.
- [9] *Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (BHKG)*. 2016. Zugegriffen: 1. Dezember 2022. [Online]. Verfügbar unter: [https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_text\\_anzeigen?v\\_id=61120160624160758031](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=61120160624160758031)
- [10] *Bayerisches Katastrophenschutzgesetz*. 1996. Zugegriffen: 1. Dezember 2022. [Online]. Verfügbar unter: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayKatSchutzG>true>
- [11] *Gesetz über das Technische Hilfswerk*. 1990. Zugegriffen: 1. Dezember 2022. [Online]. Verfügbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/thwhelfrg/BJNR001180990.html>
- [12] *Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes*. 1997. Zugegriffen: 1. Dezember 2022. [Online]. Verfügbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/zsg/BJNR072610997.html>
- [13] Dr. Matthias Lang, Dr. Tobias Büscher, „Versorgungsunsicherheit – Wie die Versorgung mit Gas gesichert werden soll“, 13. Mai 2022. <https://www.twobirds.com/de/insights/2022/germany/versorgungsunsicherheit-wie-die-versorgung-mit-gas-gesichert-werden-soll> (zugegriffen 13. Dezember 2022).
- [14] Christoph Schmidt, „Strukturen des Katastrophenrechts in Deutschland“. Zugegriffen: 1. Dezember 2022. [Online]. Verfügbar unter: [https://fzk.rewi.hu-berlin.de/doc/sammelband/Strukturen\\_des\\_Katastrophenrechts.pdf](https://fzk.rewi.hu-berlin.de/doc/sammelband/Strukturen_des_Katastrophenrechts.pdf)
- [15] Innenministerkonferenz, „Für eine neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“. 25. März 2002. Zugegriffen: 13. Dezember 2022. [Online]. Verfügbar unter: [https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2002-06-06/anlage-19.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2002-06-06/anlage-19.pdf?__blob=publicationFile&v=2)
- [16] Prof. Dr. Christoph Gusy, *Innenausschuss des Bundestages - Ausschussdrucksache 19(4)793B*. 2021.
- [17] Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, „BBK - Historischer Rückblick“. [https://www.bbk.bund.de/DE/Das-BBK/Historischer-Rueckblick/historischer-rueckblick\\_node.html](https://www.bbk.bund.de/DE/Das-BBK/Historischer-Rueckblick/historischer-rueckblick_node.html) (zugegriffen 1. Dezember 2022).

- [18] Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, „BBK - Gemeinsames Melde- und Lagezentrum“. [https://www.bbk.bund.de/DE/Themen/GMLZ/gmlz\\_node.html](https://www.bbk.bund.de/DE/Themen/GMLZ/gmlz_node.html) (zugegriffen 1. Dezember 2022).
- [19] AK V der Innenministerkonferenz, Hrsg., „Hinweise zur Bildung von Stäben der administrativ – organisatorischen Komponente (Verwaltungsstäbe – VwS)“. 2003.
- [20] Paul Wehry, „Experteninterview - Niedersächsisches Landesamt für Brand- und Katastrophenschutz“, 15. November 2022.
- [21] AGBF bund - Arbeitskreis Zivil- und Katastrophenschutz, Hrsg., „Führungsstab der Länder“. 1. Mai 2013. Zugegriffen: 12. Dezember 2022. [Online]. Verfügbar unter: <https://www.agbf.de/downloads-ak-zivil-und-katastrophenschutz/category/46-ak-kats-oeffentlich-empfehlungen?download=121:fachempfehlung-130501-fuestab-laender>
- [22] Prof. Dr. Martin Voss, „Zustand und Zukunft des Bevölkerungsschutzes in Deutschland - Lessons to learn“, 10. März 2022.
- [23] Stephan van Pey, „Experteninterview - Bezirksregierung Köln“, 6. Dezember 2022.
- [24] [www.bundesregierung.de](https://www.bundesregierung.de), „Die Bundesregierung - Aufbau und Aufgaben“. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv/alt-inhalte/aufbau-und-aufgaben-390552> (zugegriffen 8. Dezember 2022).
- [25] Bundesministerium für Gesundheit, „Krisenstab des BMI und BMG beschließt Maßnahmen zur Gesundheitssicherheit gegen Corona-Infektionen“. Krisenstab des BMI und BMG beschließt Maßnahmen zur Gesundheitssicherheit gegen Corona-Infektionen (zugegriffen 8. Dezember 2022).
- [26] Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, „BBK - Das Gemeinsame Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz“. [https://www.bbk.bund.de/DE/Das-BBK/Zivilschutz/Gemeinsames-Kompetenzzentrum/gemeinsames-kompetenzzentrum\\_node.html](https://www.bbk.bund.de/DE/Das-BBK/Zivilschutz/Gemeinsames-Kompetenzzentrum/gemeinsames-kompetenzzentrum_node.html) (zugegriffen 1. Dezember 2022).
- [27] Dr. Monika John-Koch, „Experteninterview Leiterin GeKoB“, 17. November 2022.
- [28] Bundeswehr, „Territoriales Führungskommando der Bundeswehr aufgestellt“, 27. September 2022. <https://www.bundeswehr.de/de/aktuelles/meldungen/territoriales-fuehrungskommando-bundeswehr-aufgestellt-5504318> (zugegriffen 1. Dezember 2022).
- [29] Bundeswehr, „Heimatschutz aus einer Hand: Das Territoriale Führungskommando der Bundeswehr“, 22. September 2022. <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/heimatschutz-aus-einer-hand-das-territoriale-fuehrungskommando-5500994> (zugegriffen 1. Dezember 2022).
- [30] Bundeswehr, „Auftrag des Territorialen Führungskommandos“. <https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/territoriales-fuehrungskommando-der-bundeswehr/auftrag-territoriales-fuehrungskommandos> (zugegriffen 1. Dezember 2022).
- [31] *Geschäftsordnung der Interministeriellen Koordinierungsgruppe des Bundes und der Länder*. Zugegriffen: 1. Dezember 2022. [Online]. Verfügbar unter: [https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/07-06-01/07-06-01-anlage\\_zu\\_nr\\_20.pdf?\\_\\_blob=publication-File&v=2#:~:text=Die%20IntMinKoGr%20kann%20vor%20Eintritt,Bundesministeriums%20des%20Innern%20zu%20richten.](https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/07-06-01/07-06-01-anlage_zu_nr_20.pdf?__blob=publication-File&v=2#:~:text=Die%20IntMinKoGr%20kann%20vor%20Eintritt,Bundesministeriums%20des%20Innern%20zu%20richten.)
- [32] Dr. Ulrich Cimolino, „Experteninterview - Leiter der Expertenkommission Starkregen der vfdB -“, 31. Oktober 2022.
- [33] „Feuerwehr-Dienstvorschrift 100“. März 1999. Zugegriffen: 7. Dezember 2022. [Online]. Verfügbar unter: <https://www.idf.nrw.de/service/downloads/pdf/fwdv100.pdf>
- [34] Zukunftsforum öffentliche Sicherheit (ZOES), Hrsg., *Grünbuch Spezial - Perspektiven aus der Corona-Krise*. Berlin: Zukunftsforum öffentliche Sicherheit e.V, 2021.
- [35] Dr. Dominic Gißler, „Experteninterview“, 13. Dezember 2022.

- [36] Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales, *Krisenmanagement durch Krisenstäbe im Lande NRW*. 2016.
- [37] Thomas Schönberger, „Fehlende Fähigkeiten im Katastrophenschutz“. 22. Dezember 2021. Zugegriffen: 8. Dezember 2022. [Online]. Verfügbar unter: [https://lernkompass.idf.nrw/goto.php?target=file\\_28790\\_download&client\\_id=Feuer](https://lernkompass.idf.nrw/goto.php?target=file_28790_download&client_id=Feuer)
- [38] Ricarda Breyton, „Für diese extreme Ungleichbehandlung gibt es keine Rechtfertigung“, *Welt Online*, 10. Januar 2021. Zugegriffen: 13. Dezember 2022. [Online]. Verfügbar unter: <https://www.welt.de/politik/deutschland/plus224008388/Corona-Regeln-Keine-Rechtfertigung-fuer-extreme-Ungleichbehandlung.html>
- [39] Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe, „EU-Katastrophenschutzverfahren“. Zugegriffen: 9. Dezember 2022. [Online]. Verfügbar unter: [https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/civil\\_protection\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/civil_protection_de.pdf)
- [40] Europäische Kommission, „rescEU: eine EU, die schützt“. Zugegriffen: 9. Dezember 2022. [Online]. Verfügbar unter: [https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/resceu\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/resceu_de.pdf)
- [41] UN-OCHA Emergency Response Support Branch, „What is the UNDAC Team?“ Zugegriffen: 7. Dezember 2022. [Online]. Verfügbar unter: [https://www.unocha.org/sites/unocha/files/UNDAC%20Concept%20Paper\\_ENG-2019.pdf](https://www.unocha.org/sites/unocha/files/UNDAC%20Concept%20Paper_ENG-2019.pdf)
- [42] Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, „Konzept für die „Mobile Führungsunterstützung von Stäben im Land Nordrhein-Westfalen (MoFüSt NRW)“. November 2018. [Online]. Verfügbar unter: [https://www.idf.nrw.de/service/downloads/pdf/2018/2018-11-30\\_mofuest-landeskonzeptv1.pdf](https://www.idf.nrw.de/service/downloads/pdf/2018/2018-11-30_mofuest-landeskonzeptv1.pdf)
- [43] Jeff Soulé, „Advancing the Capabilities of Type-3 Incident Management Teams through Implementation of a Tiered System To Quantify Readiness“. U.S. Fire Administration. Zugegriffen: 12. Dezember 2022. [Online]. Verfügbar unter: <https://www.ahimta.org/resources/Documents/3-Tier%20AHIMT%20Concept%20paper.pdf>
- [44] Ingo Michels, Holger Ziehm, vfdb Referat 7, „Nutzung GeoHub“, gehalten auf der 67. Jahresfachtagung der vfdb, 2021, 10. Mai 2021. Zugegriffen: 12. Dezember 2022. [Online]. Verfügbar unter: <https://www.vfdb.de/media/doc/tagungsband/vfdb2021.pdf>
- [45] Prof. Dr. Martin Voss, *Innenausschuss des Bundestages - Ausschussdrucksache 19(4)793E*. 2021.
- [46] Gerd Friedsam, *Innenausschuss des Bundestages - Ausschussdrucksache 19(4)793A*. 2021.
- [47] Albrecht Broemme, *Innenausschuss des Bundestages - Ausschussdrucksache 19(4)793H*. 2021.

## V Abkürzungsverzeichnis

ABC	Atomar, Biologisch, Chemisch
AFKzV	Ausschuss für Feuerwehrrangelegenheiten, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung des AK V
AGBF	Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren in der Bundesrepublik Deutschland
AK V	Arbeitskreis V der Innenministerkonferenz
BBK	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
BHKG	Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz NRW
BMDV	Bundesministerium für Digitales und Verkehr
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BOS	Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
DFV	Deutscher Feuerwehrverband
FwDV	Feuerwehr-Dienstvorschrift
GeKoB	Gemeinsames Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz
GG	Grundgesetz
GMLZ	Gemeinsames Melde- und Lagezentrum des Bundes und der Länder
IMK	Innenministerkonferenz
IntMinKoGr	Interministerielle Koordinierungsgruppe des Bundes und der Länder
KatS	Katastrophenschutz
MoFüSt NRW	Konzept für die „Mobile Führungsunterstützung von Stäben im Land Nordrhein-Westfalen“
TerrFüKdoBw	Territoriales Führungskommando der Bundeswehr
THW	Bundesanstalt Technisches Hilfswerk
UN	United Nations – Vereinte Nationen
UNDAC	UN Disaster Assessment and Coordination
vfdb	Vereinigung zur Förderung des deutschen Brandschutzes e.V.
ZMZ	Zivil-Militärische Zusammenarbeit
ZOES	Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit e.V.
ZS	Zivilschutz
ZSKG	Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz)

## **VI Abbildungsverzeichnis & Tabellenverzeichnis**

### **Abbildungsverzeichnis:**

Abbildung 1: Interministerielle Koordinierungsgruppe .....	8
--	---

### **Tabellenverzeichnis:**

Tabelle 1: Krisenstabssystem bis zur Landesebene [19] .....	4
Tabelle 2: Gesonderte Krisenmanagementstrukturen der Fachministerien [8].....	6

## VII Eidesstattliche Erklärung

Hiermit versichere ich, Alexander Erwes, die vorliegende Arbeit selbstständig, 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.

Köln, 15.12.2022

Alexander Erwes

## VIII Danksagung

Zur Bearbeitung des Themas dieser Arbeit wurden viele Gespräche mit Kollegen mit den unterschiedlichsten fachlichen Hintergründen geführt. Diese Gespräche waren durchweg von Offenheit und Vertrauen geprägt. Durch diese teils tiefen Einblicke konnte diese Arbeit mit Erkenntnissen und Argumenten untermauert werden.

Die vor fast allen Gesprächen geäußerte Bitte, die Informationen vertraulich zu behandeln, ist vor dem Hintergrund der Aktualität und der politischen Brisanz des Themas sehr verständlich.

Den interviewten Kollegen danke ich daher ausdrücklich für ihre Hilfe und ihre ausführlichen Äußerungen zur Thematik.

Eingeschlossen in diesen Dank sind auch alle, die mich z.B. durch Korrekturen unterstützt haben.

## Anhang A. Experteninterviews

Die Auswahl der Interviewpartner wurde so getroffen, dass die Aufgabenstellung aus möglichst vielen unterschiedlichen Blickwinkeln betrachtet wurde. In der Liste der interviewten Personen befinden sich daher Vertreter von Ministerien, Bundesbehörden, Verbänden, Feuerwehren und der Forschung. Die Interviews wurden mündlich (per Videokonferenz oder Telefonat und eines bei einem persönlichen Treffen) durchgeführt. Durch den Verfasser wurden im Vorfeld offene Fragen notiert, die den Interviewpartnern in semistrukturierter Form gestellt wurden. Diese Verfahrensweise führte in den Interviews zu sehr offenen Gesprächen, in denen die interviewten Personen sehr individuell ihre fachlichen Meinungen schildern konnten. Durch diese Struktur konnten die Gespräche flexibel geführt werden.

Die Transkriptionen der geführten Interviews liegen dem Verfasser vor. Sie sind dieser Arbeit nicht angehängt, da den meisten interviewten Personen Diskretion bezüglich Ihrer Aussagen im Zusammenhang mit Ihrer Person bzw. Dienststelle zugesichert worden ist. Die Transkriptionen können beim Verfasser dieser Arbeit angefragt werden und können dem Prüfungsausschuss nach Rücksprache mit der betroffenen Person ausgehändigt werden.

Folgende Fragen wurden im Rahmen der Experteninterviews gestellt:

- Beurteilen Sie die Krisenstabsstrukturen auf Bundesebene zurzeit als ausreichend?
- Welches Optimierungspotenzial sehen Sie, insbesondere im Hinblick auf die Pandemie und die Flutkatastrophe im Ahrtal?
- Welches dieser Optimierungspotenziale ließe sich durch ein besseres Krisenmanagement auf Bundesebene verbessern?
- Was sind die Voraussetzungen für eine solche Verbesserung?
- Haben Sie konkrete Vorschläge für Änderungen am Krisenmanagement auf Bundesebene?
- Wie ist Ihre Meinung zum neu gegründeten GeKoB? Welche Verbesserungen wird es herbeiführen? Wie ist die Arbeit des GeKoB zu verbessern?
- Welches Personal wäre für Ihre Änderungsvorschläge nötig? Ist die aktuelle technische Ausstattung dafür ausreichend?
- Sehen Sie Verbesserungspotenzial bei der bundesweiten Vorhaltung von Material? Wenn ja, welches?



Die geführten Interviews sind in der nachfolgenden Tabelle aufgeführt:

<b>Name</b>	<b>Dienststelle</b>	<b>Datum</b>
Dr. Andreas Bräutigam	Ministerium des Inneren NRW	10.11.2022
Dr. Ulrich Cimolino	Feuerwehr Düsseldorf, Vorsitzender Expertenkommission „Starkregen“ der vfdb	31.10.2022
Benno Fritzen	Feuerwehr Münster a.D., AGBF a.D., Mitglied im ZOES und der vfdb	20.10.2022
Dr. Dominic Gißler	Akkon Hochschule für Humanwissenschaften	13.12.2022
Stephan Hummel	Mitglied in WFVD, vfdb	12.10.2022
Dr. Monika John-Koch	Leiterin GeKoB beim BBK	17.11.2022
Dr. Jan Kämpen	BBK - Bundesakademie für Bevölkerungsschutz und Zivile Verteidigung	10.11.2022
Matthias Kalthöner	Institut der Feuerwehr NRW	31.10.2022
Dr. Christoph Lamers	Institut der Feuerwehr NRW	25.10.2022
Dr.-Ing. Dirk Schneider	Landesbranddirektor - Sächsisches Staatsministerium des Inneren	30.11.2022
Hermann Schreck	Deutscher Feuerwehrverband, Vizepräsident, ständiger Vertreter des Präsidenten	14.11.2022
Marc Stielow und Christoph Wettengl	Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales	05.12.2022
Stephan van Pey	Bezirksregierung Köln	06.12.2022
Paul Wehry	Niedersächsischen Landesamt für Brand- und Katastrophenschutz	15.11.2022