

Büro für Brandschutz und Krisenmanagement
Leitender Branddirektor a.D. Dipl.-Ing. Matthias Gahlen

In den Eilen 27–44534 Lünen – Tel. 0160 97907281 – E-Mail ingenieurbuero@ghalen.com

Anhörung von Sachverständigen
Enquetekommission II
Krisen- und Notfallmanagement im Kontext von
Klimawandel (staatliche Ebenen)
am 3. Juni 2024
13.30 Uhr bis (max.) 16.00 Uhr, Raum E3 A02, Livestream
Beantwortung des Fragenkatalogs durch Matthias Gahlen

Die nachfolgenden Antworten auf ihre Fragen basieren auf meinen Erfahrungen als Verantwortlicher für den Krisenstab der Stadt Dortmund und als ein benannter Leiter des Führungsstabes der Feuerwehr Dortmund. Außerdem bilde ich seit ungefähr 20 Jahren Krisen- und Führungsstäbe für das Land NRW als Gastdozent des Institutes der Feuerwehr (IdF) aus. Des Weiteren schule ich bundesweit in genehmigter Nebentätigkeit über mein Ingenieurbüro neben den Stäben von staatlichen Institutionen auch Stäbe von Industrieunternehmen und von Einrichtungen der kritischen Infrastruktur.

Mir ist niemand bekannt der in vergleichbarem Umfang Stäbe – hier vor allem Krisenstäbe – in NRW ausgebildet hat.

1. Haben Sie einleitend Anregungen, die Sie uns für die Arbeit in der Enquetekommission geben möchten?

These 1: Die Stäbe der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr sind zu professionalisieren.

Die Menschen, die ich in NRW und darüber hinaus kennen gelernt habe und im Bereich der Gefahrenabwehr arbeiten oder sich ehrenamtlich engagieren sind fast alle sehr motiviert und wollen helfen. Das ist eine sehr gute Basis auf der aufgebaut werden kann. Hierbei möchte ich ausdrücklich darauf hinweisen, dass dies nicht nur für die ehrenamtlichen Kräfte in den Hilfsorganisationen und den beruflichen Kräften in den Feuerwehren und Rettungsdiensten gilt, sondern auch für die Menschen in den Krisenstäben auf den unterschiedlichen Verwaltungsebenen. Diese Personen - zum Beispiel aus dem Kanalbereich, der Beschaffung oder dem Rechtsamt und der allgemeinen Verwaltung – haben mit ihrer Berufswahl sicher nicht die Tätigkeit in einem Gefahrenabwehrstab verbunden. Deshalb ist es besonders positiv auch hier ein großes Engagement und eine enorme Leistungsbereitschaft beobachten zu können.

Es gibt im Ehrenamt und im Hauptamt im Bereich der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr belastbare Strukturen, die sich bewährt haben und erprobt sind. Für den Alltagsbereich sind sie im Wesentlichen gut ausgestattet und funktionell. Bei Katastrophen größeren Ausmaßes wie zum Beispiel im Jahre 2021 in NRW und RPF wird

dieses System völlig überlastet. Es wird befürchtet, dass solche Katastrophen infolge des Klimawandels vermehrt auftreten. Insbesondere die Führungsstrukturen sind hierfür nicht vorbereitet und nicht geeignet. Bei Einsatzlagen, wo eine Vielzahl von Menschen betroffen ist, teilweise in Lebensgefahr schwebt, die (kritische) Infrastruktur nur noch eingeschränkt oder gar nicht mehr funktioniert sollen nicht professionelle operative Stäbe, die vielleicht einmal im Jahr üben und das auch nur für eine Schicht, mehrere tausend Einsatzkräfte führen und dafür sorgen, dass schnellstmöglich Rettung und Hilfe erfolgt. Gleiches gilt für Verwaltungsstäbe, die oft noch seltener üben und deren Mitglieder ihre Aufgaben im Krisenstab neben dem Hauptamt versehen. Ihre Aufgabe ist kurzfristig dafür zu sorgen, dass die (kritische) Infrastruktur wie Versorgung mit Strom, Wasser, Kommunikation, Abwasser, Verkehr, Müllentsorgung, Gesundheitswesen usw. zumindest notfallmäßig wieder funktioniert.

Ist ein Landkreis so massiv betroffen, dass die dortigen Stäbe nicht mehr handlungsfähig sind, müssten entweder andere Gebietskörperschaften diese Aufgabe übernehmen oder aber eine Bezirksregierung hätte diese Aufgabe. Im Bereich der operativen Stäbe ist eine mobile Führungsunterstützung geplant und könnte in dieser Situation (mit nicht professionellen Kräften) helfen. Im Bereich der Krisenstäbe gibt es keinerlei Rückfallebenen. Die Bezirksregierungen selbst haben keine operativen Stäbe: in ihren Krisenstäben ist eine kleine operative Zelle integriert. Zu einer Übernahme der Katastrophenabwehr in den jeweiligen Gebietskörperschaften sind sie weder operativ noch administrativ in der Lage.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass es eine Vielzahl von Stäben für den Katastrophenschutz gibt (2 je Gebietskörperschaft) zuzüglich eines Krisenstabs bei jeder Bezirksregierung und beim Innenministerium. Jede Funktion in einem Stab muss mit einer 5-fachen Besetzung geplant werden, damit die Schichtfähigkeit gegeben und eine Ausfallreserve vorhanden ist. Diese Mitglieder dieser Stäbe sind schlecht oder gar nicht geübt, haben häufig unzureichende Räumlichkeiten und eine schlechte Infrastruktur. Ihre Einsätze werden nicht zentral erfasst und ausgewertet. Für die Führung eines Krisenstabes muss keine Qualifikation nachgewiesen werden. Den operativen Stab kann man nach einem kurzen Stabslehrgang, in dem nur Grundlagen vermittelt werden können, leiten. Ein regelmäßiger Befähigungsnachweis und kontinuierliche Fortbildungen sind nicht erforderlich. Hier herrscht aus meiner Sicht akuter Handlungsbedarf.

Ein Blick zu der anderen Gefahrenabwehrbehörde des Landes – der Polizei - zeigt das dort besondere Lagen über „ständige Stäbe“ mit professionellen Kräften geführt werden. In NRW gibt es hierfür 6 Stäbe. Die Mitarbeiter müssen sich qualifizieren und ständig weiterbilden. Die Einsätze werden systematisch ausgewertet und Erfahrungen werden ausgetauscht. Sie vertreten sich gegenseitig und lösen einander ab. Für die weitere Arbeit der Kommission rege ich an die Führungsstruktur der Polizei bei großen Lagen darstellen zu lassen.

Auch die Bundeswehr ist im Katastrophenschutz beteiligt. In NRW sind gibt es Kreis-, Bezirks- und ein Landeskommando. Alle Bereiche führen stabsmäßig und trainieren regelmäßig. Auf Kreis- und Bezirksebene sind Reservisten mit dieser Aufgabe betraut. Auch wenn die Hauptaufgabe der Bundeswehr die Landesverteidigung und nicht der Katastrophenschutz ist und sie keine klassische Gefahrenabwehrbehörde ist, ist ein Blick auf die Ausbildung und Qualität der Bundeswehrstäbe sicher nützlich.

Grundsätzlich gilt, dass gute Führungsstrukturen nicht nur bei Extremwetterereignissen notwendig sind, sondern diese universell bei allen Katastrophenlagen eingesetzt werden können. Dies gilt auch für den Verteidigungsfall. Hier wird zurzeit vom Bundesminister der Verteidigung an alle Bundesländer bis hinab auf die kommunale Ebene die Forderung gestellt, die zivile Verteidigungsbereitschaft wieder herzustellen. Ein Baustein ist hier die Führungsfähigkeit im Bereich der zivilen Verteidigung.

2. Wie können sich Bund, Länder und Kommunen organisieren, um flexibel auf den Klimawandel und die Auswirkungen wie z. B. häufigere und intensivere Extremwetterereignisse zu reagieren?

These 2: Auf allen Ebenen der Verwaltung sind Katastrophenabwehrstäbe einzurichten und frühzeitig zu aktivieren

Um ein mit anwachsenden großen und komplexen Lagen kompatibles Führungssystem zu erhalten, ist es notwendig auf allen Verwaltungsebenen ein gleich strukturiertes Führungselement einzurichten. Nur so ist es möglich kurzfristig kompetente, abgestimmte Entscheidungen sicherzustellen. Hier müssen auch strategisch Entwicklungen vorgedacht werden. Eine Erreichbarkeit der Stäbe muss im Ereignisfall rund um die Uhr an 365 Tagen im Jahr sichergestellt werden.

3. Welche Ansätze und Kooperationsmodelle zwischen den staatlichen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) sind besonders effektiv bei der Bewältigung der Folgen von klimabedingten Herausforderungen?

These 3: Für alle Ebenen müssen Führung, Zuständigkeiten, Alarmschwellen und Befugnisse klar definiert werden

Führung:

Die Führung der operativen Stäbe ist auf Ebene der unteren Katastrophenschutz Behörde meist klar geregelt. Sie liegt bei benannten Einsatzleitern, die fast immer den Feuerwehren angehören. Bei den Regierungsbezirken und im Land gibt es bisher keine operativen Stäbe. Bei den Krisenstäben auf allen Ebenen bestellt der jeweils zuständige Landrat, Oberbürgermeister, Regierungspräsident oder Minister Personen seines Vertrauens, die diese Führungsaufgabe übernehmen. Hier muss klar definiert werden, welche Kompetenzen und Verantwortlichkeiten bei den Leitungen der Krisenstäbe liegen und wer politische Verantwortung trägt. Grundsätzlich ist die Rolle der Politik in der

Krisenbewältigung zu definieren. Dies ist eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Kooperation zwischen den Verwaltungsebenen.

Zuständigkeit: Es muss grundsätzlich geklärt werden welcher Stab für welche Aufgaben zuständig ist. Grundsätzlich ist Katastrophenschutz Ländersache. Sind nun 2 Bundesländer betroffen tritt an die Stelle von klaren hierarchischen Strukturen eine Absprache zwischen den Betroffenen. Dies ist nur eingeschränkt zielführend. Hier ist möglicherweise die Abgabe von Kompetenzen der Länder an den Bund anzustreben.

Im operativen Bereich vor Ort sind die Zuständigkeiten meist klar. Problematisch wird es, wenn Grenzen von Gebietskörperschaften überschritten werden. Dies sollte sich auch in Regelungen zur Alarmierung wiederfinden.

Alarmschwellen:

Wenn 2 oder mehr Kreise betroffen sind, muss spätestens der Krisenstab der Bezirksregierung aktiviert werden.

Wenn 2 oder mehr Regierungsbezirke betroffen sind, muss spätestens der Krisenstab des Landes aktiviert werden.

Wenn 2 oder mehr Bundesländer betroffen sind, muss spätestens der Krisenstab der Bundesregierung aktiviert werden.

Wenn 2 oder mehr Staaten der EU betroffen sind, muss spätestens der Krisenstab der europäischen Kommission aktiviert werden.

Weiter mögliche Gründe können sein:

1. Aktivierung der zuständigen Stäbe bei der Meldung extremer Wetterereignisse
2. Aktivierung des Krisenstabes Bezirk, wenn für die Gefahrenabwehr Ressourcen benötigt werden, die nicht im betroffenen Landkreis vorhanden oder Entscheidungen zu treffen sind, für die der Landkreis keine Zuständigkeit hat.
3. Aktivierung des Krisenstabes Land, wenn für die Gefahrenabwehr Ressourcen benötigt werden, die nicht im Landkreis bzw. im Regierungsbezirk vorhanden oder Entscheidungen zu treffen sind, für die der Landkreis und die Bezirksregierung keine Zuständigkeit hat
4. Auf Anforderung der Bundesregierung

Hier sind weitere Schwellen gut vorstellbar.

Befugnisse:

Es ist klar zu regeln, wer wen wann weisern kann. Regelungen zur Übernahme von Aufgaben bis hin zur Übernahme der Leitung der Gefahrenabwehr, wenn z. B. ein Kreis so betroffen ist, dass er nicht mehr handeln kann, sind festzulegen.

4. Welche Strategien und Kanäle werden von staatlichen Stellen genutzt, um die Öffentlichkeit über bevorstehende Extremwetterereignisse und damit

verbundene Risiken zu informieren und welche Herausforderungen bestehen dabei?

Der Bereich Warnung der Bevölkerung ist nicht meine Kernkompetenz. Hierzu möchte ich nur zwei Dinge aus Sicht eines Krisenstabes anmerken, dessen Aufgabe ja die Warnung der Bevölkerung ist. Zeitgleich mit der Warnung sind umfangreiche Möglichkeiten für die Bevölkerung anzubieten sich zu informieren. Hier bieten sich das Internet und z. B. ein Callcenter an. Wird diese Möglichkeit nicht in ausreichender Form geschaffen werden Bürger versuchen Informationen z. B. über den Notruf zu erhalten. Dies führt dann leicht zu einer Überlastung der sowieso schon stark belasteten Leitstellen oder es entstehen Gerüchte, die zu Fehlinformationen und Fehlverhalten führen können.

Weiterhin muss die Warnung so kommuniziert werden, dass die Bevölkerung Verhaltenshinweise auch akzeptiert. (Wer verlässt bei Extremwetter das Haus wirklich und sucht höher gelegene Bereiche auf? Wer geht tatsächlich in den Keller oder ins Obergeschoss?)

5. Welche Maßnahmen werden ergriffen, um nach Extremwetterereignissen eine retrospektive Analyse durchzuführen und welche Rolle spielt dabei die Bewertung der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen bei der Identifizierung von Verbesserungsmöglichkeiten für zukünftige Krisenbewältigungsstrategien?

These 4: Jeder Stabseinsatz ist systematisch nachzubereiten und auszuwerten.

Zurzeit ist es ins Ermessen der Gebietskörperschaften und der Oberbehörden gestellt die Einsätze ihrer Stäbe nachzubereiten. Hierzu gibt es keine allgemeine Systematik, die von allen anerkannt ist. Eine Informationsplattform zum Austausch von Erfahrungen und zum Lernen aus Ereignissen ist nicht vorhanden bzw. wird nicht genutzt. Es ist eher zufällig, wenn besonders gute Verfahrensweisen oder aber negative Erkenntnisse an andere Stäbe weitergegeben werden.

Deshalb ist es sinnvoll, dass zukünftig jeder Einsatz und jede Übung von Stäben systematisch analysiert und aufgearbeitet wird. Externe Unterstützung z.B. - durch das IdF und jeweils geeignete Sachverständige sollte selbstverständlich sein (Sowohl die Prozesse als auch die fachlichen Entscheidungen sind zu betrachten) Regelmäßige Beobachtung von Übungen und soweit möglich von Einsätzen sollte ebenfalls durch Externe erfolgen. Nach meinem Kenntnisstand ist hier ein System bei der Polizei etabliert, dass als Grundlage für den Katastrophenschutz genutzt und weiterentwickelt werden kann.

6. Welche Erfahrungen und Best Practices gibt es aus anderen Ländern oder Regionen hinsichtlich der Stärkung der Anpassungsfähigkeit und Resilienz gegenüber Extremwetterereignissen auf den staatlichen Ebenen?

Diese Frage kann ich nicht qualifiziert beantworten. Grundsätzlich sind zentralistisch regierte Staaten nicht effektiver im Katastrophenschutz und der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr aufgestellt als die Bundesrepublik. Unsere föderale Struktur führt hier zu höherer Verbundenheit mit der „Heimat“, besserer Kenntnis der Örtlichkeit der handelnden Personen; verlangt, aber häufig einen deutlich höheren Abstimmungsaufwand.

7. Halten Sie aus Ihrer Sicht die Stärkung der kommunalen Ebene und/oder die Einrichtung eines permanenten Krisenstabs für sinnvoll? Welche Voraussetzungen müssen dafür gegeben sein?

These 5: Permanente Stäbe der nicht polizeilichen Gefahrenabwehr sind notwendig.

Wie bereits bei der Frage 1 ausgeführt ist eine Professionalisierung der Stäbe erforderlich.

Permanente Stäbe im operativ taktischen Bereich - vergleichbar zu den ständigen Stäben der Polizei - angesiedelt bei den Bezirksregierungen sind eine gut vorstellbare Lösung. Aufgrund der Zuständigkeit der unteren Katastrophenschutzbehörde muss der Entscheider von der betroffenen Gebietskörperschaft gestellt werden. Ebenfalls sollten bei Bedarf Fachberater aus der betroffenen Gebietskörperschaft hinzugezogen werden. Neben der Einsatzlenkung sollten die folgenden Aufgaben in Zeiten ohne Einsätze durch diese Stäbe übernommen werden:

- die Ausbildung der Entscheider der unteren Katastrophenschutzbehörden
- Die Ausbildung der örtlichen technischen Einsatzleitungen.
- Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung von Übungen
- Nachbereitung der Einsätze
- ständige Austausch mit den anderen Ständigen Stäben.
- Erarbeitung der Katastrophenschutzpläne des Landes und der Kreise und kreisfreien Städte

Gerade aufgrund des hohen Anteils der Ausbildung ist eine Anbindung der operativen Stäbe an das IdF vorstellbar.

Auch bei den Krisenstäben ist eine Professionalisierung anzustreben. Krisenstäbe sind von ihrer Struktur her noch einmal deutlich komplexer und auf den Sachverstand der örtlichen Behörden in besonderem Maße angewiesen. Hier müssen die Ständigen- und Ereignisspezifischen Mitglieder mit kommunalem Bezug zwingend von der betroffenen Gebietskörperschaft gestellt werden. Ebenfalls ist der Entscheider von der zuständigen Katastrophenschutzbehörde zu bestellen. Die koordinierende Gruppe des Krisenstabes inklusive einer „Leitung des Stabes“ können ebenfalls bei den Bezirksregierungen angesiedelt werden. Falls diese Gefahrenabwehrstäbe bei den Bezirksregierungen eingerichtet werden, muss geprüft werden, ob dann noch eigene Krisenstäbe der

Bezirksregierungen erforderlich sind. Ein Krisenstab der Landesregierung verbunden mit einem Landeslagezentrum Katastrophenschutz bleibt auf jeden Fall erforderlich.

Auch hier sollen der KGS weitere zentrale Aufgaben analog zu denen der operativen Stäbe zugeordnet werden. Hier macht eine Anbindung an das IdF aber nur Sinn, wenn die Verwaltungsaffinität dort deutlich gestärkt wird. Andernfalls ist die Anbindung an eine Verwaltungsakademie zielführender. Zu berücksichtigen ist, dass die Aufgaben von Krisenstäben komplexer sind. Sie umfassen das gesamte Gebiet der (kritischen) Infrastruktur, die Gesundheitsversorgung, gemeinsam mit der Polizei die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und alle Gebiete der Daseinsfürsorge. Vor dem Hintergrund der Hochwassereinsätze und der Pandemie wird auch deutlich, dass diese Einsätze noch einmal deutlich länger dauern können als die der operativen Stäbe.

Ein besonderer Schwerpunkt ist auf den Austausch und die Kommunikation zwischen den Stäben und die Vor- und Nachbereitung von gemeinsamen Übungen und Einsätzen zu legen.

8. Welche Voraussetzungen müssten aus Ihrer Sicht geschaffen werden, um vorhandenes Wissen und Konzepte zu bündeln und präventiv anzuwenden, damit die Folgen des Klimawandels abgemildert werden können?

These 6: Gefahrenabwehr braucht immer aktuelle und aufbereitete Daten im direkten Zugriff und entsprechenden Auswertelgorithmen

Ein Beispiel hierfür sind die Überflutungskarten für Fließgewässer und Starkregenereignisse, die z. B. mit Daten der kritischen Infrastruktur verschnitten werden. Diese Informationen werden im Alltag u. a. auch für die Stadtplanung genutzt und sind deshalb aktuell. Daten, die nur und ausschließlich für den Katastrophenschutz gebraucht werden, sind öfter nicht aktuell und deshalb kaum zu gebrauchen.

Im Katastrophenschutz werden auch personenbezogene und andere geschützte Daten benötigt. Deshalb muss auch im Katastrophenfall der Datenschutz ausgesetzt werden.

9. Welche Möglichkeiten, Herausforderungen und Trends sehen Sie für NRW im Kontext von Digitalisierung und Klimaschutz?

These 7: Die Einführung von Dashboards unterstützt die Stabsarbeit auf allen Ebenen

Dashboards dienen dazu, dass alle an einer Krise Beteiligten alle Informationen zeitgleich haben. Dies ist in Krisensituationen notwendig. Voraussetzung sind hierfür einheitliche Dashboards für alle Beteiligten, damit der Datenaustausch sichergestellt ist. Mittlerweile soll es z. B. ein Migrationsdashboard des Bundes geben. Ein Dashboard kann außerhalb einer Krise innerhalb der Kommune der Bereitstellung von Informationen für alle Fachbereiche, Mandatsträger, Oberbürgermeister usw. dienen. Die Informationen können auch Behördenübergreifend sein. Sie können zu den

unterschiedlichsten Themen (Wetter, Corona, Flüchtlinge usw.) aufgebaut und genutzt werden. Wenn sie im Alltag gerne als gutes Werkzeug genutzt werden ist die Akzeptanz in der Krise gegeben.

10. Bitte nennen Sie die aus Ihrer Sicht fünf wichtigsten Punkte, die das Katastrophen- und Krisenmanagement in NRW verbessern würden. Bitte nehmen Sie dabei eine Priorisierung vor.

These 8: Die Führungsfähigkeit im Katastrophenschutz muss deutlich verbessert werden.

1. Einrichtung von 5 (bei den Bezirksregierungen) oder 6 ständigen operativen Stäben (analog der Polizei) der nicht polizeilichen Gefahrenabwehr.
Einrichtung von 5 (bei den Bezirksregierungen) oder 6 ständigen (analog der Polizei) ständigen KGS für Krisenstäbe.
2. Einrichtung einer festen professionellen KGS Land beim Innenministerium für den dortigen Krisenstab
3. Schaffung eines zentralen Aus- und Fortbildungszentrums für Stäbe der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr z. B. beim IdF. Es müsste dann zusätzliche Verwaltungskompetenz aufgebaut werden. Hier soll auch Schulung der Infrastrukturanbieter wie Strom, Wasser, Verkehr Fachberater usw. erfolgen.
4. Feste Einrichtung von Verwaltungsstäben in den kreisfreien Städten, den Kreisen und in den kreisangehörigen Gemeinden als untere Führungsebene der Verwaltung bei einfachen und bei Flächenlagen.
5. Aus- und Fortbildung der Stabsmitglieder. Wer in Stäben führt, muss geschult sein, sich regelmäßig fortbilden und Eignung und Befähigung regelmäßig nachweisen.

Im Jahr 2022 hat eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe ein Thesenpapier zur Stabsarbeit formuliert. Hierauf wird ergänzend hingewiesen:

https://plattform-ev.de/wp-content/uploads/2023/03/Thesen-zur-Zukunft-der-Stabsarbeit_Stand240522.pdf

Lünen, den 27.05.2024



Matthias Gahlen