

Unwetterereignisse

Strategien für Rheinland-Pfalz zur Vorbeugung, Vorbereitung, Koordinierung, Nachbereitung und zur verbesserten Resilienz

Dieser Bericht wurde im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz verfasst. Ziel ist, Erfahrungen aus den Personen- und Sachschäden nach dem schweren Unwetter im Juli 2021 dazu zu benutzen, Verbesserungsbedarf in Rheinland-Pfalz zu erkennen und zu realisieren.

Für Nordrhein-Westfalen initiierte Herr Ministerpräsident a.D. Armin LASCHET ebenfalls einen Bericht. Im Bundesrat wurde angekündigt, diese Berichte allen Ländern zur Verfügung zu stellen.

Die vorgeschlagenen Verbesserungen kosten Zeit, Geld und vor allem politischen und fachlichen Willen zur konsequenten, schrittweisen Umsetzung. Die 135 ums Leben gekommenen Mitmenschen mögen uns zum gemeinsamen Handeln motivieren!

Verfasser

Brandassessor Dipl.-Ing. Albrecht Broemme

Landesbranddirektor Berlin a.D. – Ehrenpräsident des THW

Vorstandsvorsitzender des Zukunftsforum öffentliche Sicherheit e.V. (ZOES) – Denkwerkstatt beim Deutschen Bundestag zur Gestaltung zukünftiger Entwicklungen der öffentlichen Sicherheit



Expertisen

Klaus Buchmüller (Remagen)

Dr. Dominic Gißler (AKKON-Hochschule Berlin)

Frank Harsch (Bürgermeister Braunsbach)

Ingo Radke (Malteser, Köln)

Prof. Peer Rechenbach (ZOES, Hamburg)

Klaus Schmid (Bürgermeister Simbach am Inn)

David von der Lieth (Feuerwehr Düsseldorf)

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK),
Deloitte, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag,
Gesamtverband der Versicherungswirtschaft (GdV),
KPMG, Verband Deutscher Mineralbrunnen,
Zukunftsforum öffentliche Sicherheit (ZOES)

Bedingt durch die anhaltende Corona-Lage musste auf einige geplante Vor-Ort-Termine verzichtet werden.

Der Bericht ist nach bestem Wissen und Gewissen angefertigt. Er ist knapp und möglichst allgemein verständlich gefasst. Er zeigt Verbesserungs- und Handlungsbedarf auf und verzichtet auf die Beschreibung (vermeintlicher) Fehler.

1 Inhalt

	Seite
1 Inhalt	3
2 Glossar	4
3 Zusammenfassung	5
4 Einleitung	7
5 Struktur und Organisation	9
6 Stabsarbeit und Kommunikation	13
7 Durchhaltefähigkeit bei langer Einsatzdauer	16
8 Information und Warnung der Bevölkerung	18
9 Katastrophen-Leuchttürme	20
10 Psychologische Nachsorge und Betreuung	21
11 Ergänzende Bemerkungen	22
11.1 Weitere Unwetterereignisse in Deutschland	22
11.2 Vorbereitungen der Anwohnerschaft	22
11.3 Vorbereitungen der Unternehmen	23
11.4 „Nachhaltiger Aufbau“ statt „Wiederaufbau“	23
11.5 Versicherungsschutz	24

2 Glossar

Ablösung	Auswechseln erschöpfter Einsatzkräfte (in der Regel nach 8 bis 12 Stunden)
BBK	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Bonn
Bereitstellungsraum:	Wartezone für Katastrophenschutzeinheiten, die zur Verstärkung oder zur Ablösung angefordert wurden
BOS	Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
Cluster	Unterteilung eines Schadensgebietes in definierte, überschaubare Bereiche (z.B. Ortsteil XY)
DAB	Digital Audio Broadcasting (Nachfolge UKW-Radio)
DECT	Digital Enhanced Cordless Telecommunications (Schnurlose Telefonie)
DWD	Deutscher Wetterdienst, Offenbach
Deloitte	Internationales Unternehmen zur Wirtschaftsprüfung, Risikoberatung, Steuerberatung und Consulting
Eigenbetroffenheit:	Minderung der Einsatzfähigkeit infolge materieller Verluste (Gebäude, Fahrzeuge, Gerät) oder seelischer Belastungen infolge der miterlebten Katastrophe
GdV	Gesamtverband der Versicherungswirtschaft
KPMG	Globales Netzwerk zur Wirtschaftsprüfung, Steuer- und Rechtsberatung sowie Unternehmens- und Managementberatung
Krisenstab	Hier allgemein verwendete Bezeichnung für eine Stabsstelle zum Management von komplexen Einsätzen
LABK	Landesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenvorsorge
Monitoring	Beobachten, vergleichen, kontrollieren
PSNV	Psychosoziale Notfallversorgung
RP	Rheinland-Pfalz
Spontanhelfende:	Menschen aus der Nachbarschaft oder aus größeren Entfernungen, die bei Katastrophen helfen wollen. Sie sind ohne Bindung an eine Organisation und sind weder registriert noch angemeldet
THW	Bundesanstalt Technisches Hilfswerk, Bonn
VOST	Virtual Operation Support Team
WE-Meldung	Unverzögerlicher Bericht über ein „wichtiges Ereignis“
ZOES	Zukunftsforum öffentliche Sicherheit e.V., Berlin

3 Zusammenfassung

Die Unwetter im Juli 2021 stellten lokale und überörtliche zivile, polizeiliche und militärische Einsatzorganisationen, Spontanhelfende und die Bevölkerung vor enorme Herausforderungen. Dies bezieht sich sowohl auf das räumliche und zeitliche Ausmaß als auch auf die Komplexität und die Intensität.

Sowohl die klassischen als auch „soziale“ Medien berichteten umfangreich und vielschichtig. Allerdings wurden auch Halbwahrheiten und Lügen verbreitet, die teilweise mehr Aufmerksamkeit erfuhren als seriöse Berichte.

Die hohen Personen- und Sachschäden erfordern, neben der juristischen und der politischen Aufarbeitung, eine kritische Betrachtung des Gefahrenmanagements. Der Wille zu Verbesserungen erlahmt erfahrungsgemäß nach wenigen Monaten. Das gilt auch für die Bereitschaft für Veränderungen, wie z.B. Anpassungen von Bebauungsplänen. In Fachkreisen nennt man dies „Hochwasser-Demenz“.

Extreme Unwetterschäden können in allen Mittel- oder Hochgebirgslagen sowie an der Küste in ähnlichem oder stärkerem Ausmaß auftreten. Aussagen, dass „so etwas“ nicht für möglich zu halten wäre, entbehren inzwischen jeder Grundlage.

Dies sind die umzusetzenden Punkte:

1. Maßgebliche Neuerung ist die Schaffung eines „Landesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenvorsorge“. Es bündelt zahlreiche Aufgaben wie Planung, Schulungen sowie Management besonderer Schadenslagen.
2. Die Abarbeitung von „großen Katastrophen“ sollte stets nach denselben Abläufen wie bei „kleinen Einsätzen“ erfolgen, weil es hierzu bewährte Routinen gibt. Wegen der Zuständigkeiten im Alltag und der erforderlichen Ortskenntnisse sollte den Landkreisen mit ihren Gemeinden die zentrale Rolle zukommen. Damit sind auch die Verantwortlichkeiten für die Vorbeugung, die Vorbereitung, die Einsatzkoordinierung, die Nachbereitung und die Verbesserung der Resilienz eindeutig geregelt.
3. Das Krisenmanagement muss auf allen Verwaltungsebenen und in allen Behörden sowie seitens der Akteure institutionalisiert und gut geübt sein. Die vertikale Kommunikation zwischen den Ebenen muss zentraler Bestandteil des Krisenmanagements sein.

4. Jeder Landkreis und jede Kommune müssen jederzeit einsatzfähige Krisenstäbe aufstellen, die mit geeigneten, trainierten Personen aus den erforderlichen Sparten (einschließlich der Verwaltung) besetzt sind. Die pauschale „Delegation auf den Brand- und Katastrophenschutzinspekteur“ reicht nicht aus.

Die Einberufung eines Krisenstabes hat, neben der fachlichen Notwendigkeit, stets eine Signalwirkung sowohl „nach innen“ als auch „nach außen“. Sie zeigt, dass „der Ernst der Lage erkannt ist“. Eine automatische „Übernahme“ des Katastrophenmanagements ist hiermit nicht verbunden.

5. Sofern eine Kommune beim Management einer Katastrophe überfordert ist, muss sie „horizontale“ Unterstützung (von anderen Kommunen, insbesondere von kreisfreien Städten) oder Unterstützung „von oben“ (Landkreis) anfordern. Die Verantwortlichkeiten über die Einsatzsteuerung werden hierbei nicht verändert.
6. Die Identifikation von Szenario-spezifischen externen Partnern aus Wirtschaft, Forschung, Verbänden und anderen Institutionen ist eine Voraussetzung für erfolgreiches Krisenmanagement auf allen Ebenen. Es gilt das 3K-Prinzip: „In Krisen Köpfe kennen.“
7. Nach Übungen und Einsätzen im In- und Ausland muss eine (selbst-)kritische Auswertung erfolgen, um Verbesserungsmöglichkeiten zu erkennen und umzusetzen (*Lessons Learned*).
8. Ohne vorherige, präventive Information und Aufklärung der Bevölkerung wird keine Warnung je funktionieren.
9. Die Einrichtung von sogenannten *Katastrophen-Leuchttürmen* ist in jeder Gemeinde, in jedem Ortsteil einer Stadt dringend zu empfehlen. Sie müssen autark agieren können und erteilen der Bevölkerung „in ihrer Nachbarschaft“ Informationen, Rat und Hilfe.
10. Die Psychosoziale Notfallversorgung (PSNV) ist bei den Einsatzkräften des Katastrophenschutzes etabliert. Die Verzahnung mit niedergelassenen Psychotherapeuten muss noch organisiert werden. Neben Einsatzkräften und Spontanhelfenden müssen auch die betroffene Bevölkerung sowie Angehörige psychologisch betreut werden können.

4 Einleitung

Das Tiefdruckgebiet „Bernd“ hatte Mitte Juli 2021 in Deutschland, Luxemburg, Belgien und den Niederlanden schwere Sach- und Personenschäden verursacht: In Europa starben 220 Menschen, davon 135 in Rheinland-Pfalz. Unter den Toten ist auch eine Feuerwehrfrau. Es war die tragischste Naturkatastrophe in Deutschland seit der Sturmflut in Norddeutschland 1962.

Nach ergiebigen Regenfällen gab es am 14./15. Juli 2021 in Teilen von Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz Starkregen mit 120 bis zu 200 Litern Niederschlag pro Quadratmeter. Dieses Unwetter war vom Deutschen Wetterdienst (DWD) für ein großflächigeres Gebiet im Norden von Rheinland-Pfalz bereits zwei Tage vorher als möglich erachtet und in Rundfunk und Fernsehen angekündigt worden. Es verursachte ungeheure Sturzfluten mit Pegelhöhen von bis zu über acht Metern.

Hauptsächlich betroffen waren in Rheinland-Pfalz die Kreise Ahrweiler und Trier-Saarburg sowie der Eifelkreis Bitburg-Prüm. Diese Gebiete umfassen insgesamt rund 3.500 Quadratkilometer Fläche mit insgesamt rund 380.000 Einwohnern. Das entspricht knapp 1 % der Fläche Deutschlands und 0,46 % der deutschen Bevölkerung.

In Rheinland-Pfalz gibt es 24 Landkreise und 12 kreisfreie Städte, in Deutschland 294 Landkreise und 106 kreisfreie Städte.

Das „Hochwasser an der Ahr“ hat das „mediale Gedächtnis“ geprägt. Dort gab es bereits in den Jahren 1601, 1804 und 1910 nach Gewittern gewaltige Sommerhochwasser, bei denen zahlreiche Gebäude und fast alle Brücken zerstört wurden. Nach den Überflutungen von 1910 wurden Schutzmaßnahmen, vor allem Hochwasser-Rückhaltebecken, geplant. Sie wurden jedoch nie realisiert – stattdessen wurde 1920 in 40 km Entfernung der Nürburgring gebaut.

Ein schweres Winterhochwasser ereignete sich 1993/1994: es mussten Häuser mit 5.000 Bewohnern evakuiert werden. Das letzte Sommerhochwasser an der Ahr war im Juni 2016.

In Medien wurde die Berichterstattung von der Frage nach der Schuld und der Suche nach „den Verantwortlichen“ überschattet. Ein weiteres Thema war die unzureichende Warnung der Bevölkerung. Auch wurde gefordert, dass sich der Katastrophenschutz „neu erfinden“ müsse.

Die vollständige Beseitigung dieser Unwetterschäden in Deutschland wird mehrere Jahre dauern und kostet vermutlich über 30 Milliarden Euro.

Der vorliegende, von Innenstaatssekretär Randolf STICH am 30. September 2021 in Auftrag gegebene Bericht zeigt Handlungsfelder auf, um das Ausmaß derartiger Ereignisse zukünftig zu verringern.

Der Bericht kann innerhalb der drei Bearbeitungsmonate und mit den angewandten Methoden nicht alle aufgeworfenen Fragen beantworten, zumal die Komplexität der Themen groß ist. Daher ist er auf folgende Kernthemen beschränkt:

- Struktur und Organisation des Katastrophenschutzes in Rheinland-Pfalz
- Stabsarbeit und Kommunikation
- Durchhaltefähigkeit bei langer Einsatzdauer
- Information und Warnung der Bevölkerung
- Katastrophen-Leuchttürme
- Psychologische Nachsorge und Betreuung

Bei weiterem Bedarf können diese Ausführungen vertieft oder erweitert werden.

Politik und Öffentlichkeit zeigen aktuell reges Interesse an Umsetzungen und Verbesserungen. Dies ist eine Chance für den Katastrophenschutz, der ansonsten eher in „Nischen abgestellt“ ist. Es ist geboten, die gebilligten Vorschläge unverzüglich umzusetzen.

5 Struktur und Organisation

In Rheinland-Pfalz gibt es in 24 Landkreisen 2.262 Kommunen (Ortsgemeinden), zusammengefasst in 139 Verbandsgemeinden sowie 22 verbandsfreie Städte, 8 große kreisangehörige Städte und 12 kreisfreie Städte. Zweibrücken ist mit 34.000 Einwohnern die kleinste kreisfreie Stadt Deutschlands. 1999 wurden die vormals drei Regierungsbezirke als Mittelbehörde abgeschafft und in der „Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD)“ zusammengefasst. Dienstsitz der ADD ist Trier mit Außenstellen in Ingelheim, Kaiserslautern, Koblenz und Neustadt.

Das Brand- und Katastrophenschutzgesetz des Landes Rheinland-Pfalz (LBKG) wurde erst Ende 2020 novelliert. Danach ist auch der Katastrophenschutz für die kreisfreien Städte und die Landkreise eine Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung. Diese Zuweisung ist eine Besonderheit bei den Katastrophenschutzgesetzen der Länder.

Die zentralen Aufgaben des Landes Rheinland-Pfalz im Katastrophenschutz werden (im Wesentlichen) von der ADD wahrgenommen. Für ressort- und Ebenen übergreifende Koordinierungsaufgaben gibt es den „Krisenstab der Landesregierung“. Seine Aufgabe ist das Herbeiführen effektiver Entscheidungen der verantwortlichen Stellen. Im Krisenstab sind auch die militärischen Stellen der Bundeswehr und der US-Streitkräfte eingebunden.

Diese Zuständigkeitsregelungen sind zwar logisch, sollten aber durch die Schaffung eines neuen „Landesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenvorsorge (LABK)“ gestärkt werden. So können ggf. als unklar wahrgenommen Verantwortlichkeiten (sogenannte „Verantwortungsdiffusion“) und überlastete Krisenstäbe (erkennbar u.a. an unbeantworteten E-Mails) vermieden werden.

Daher wird die Schaffung eines neuen LABK mit folgender Begründung vorgeschlagen

- „Spiegelgremium“ auf Landesebene für das „Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)“.
- Bündelung der Landesaufgaben für die Bereiche Bevölkerungsschutz, Katastrophenvorsorge und Resilienz unterhalb der ministeriellen Ebene.
- Planungen für Schadensereignisse, deren Eintrittswahrscheinlichkeit zwar gering ist, die im Eintrittsfall aber große Schäden

und gravierende Folgen für die Infrastruktur sowie die Gesundheit vieler Menschen verursachen und ein ressortübergreifendes, schnelles und umfassendes Handeln erforderlich machen.

Anhaltspunkte sind folgende Szenarien:

- Starkregen
- Hitzeperioden und Trockenheit
- Hochwasser in Bächen und Flüssen mit Überschreitung des Bemessungshochwassers
- Radioaktiver Fallout nach einem kerntechnischen Unfall
- Freisetzung von Giften in der Luft, in offene Gewässer, ins Abwasser oder ins Leitungswasser
- Pandemien (Menschen, Tierseuchen, Lebensmittelbefall)
- Mehrtägiger oder mehrwöchiger Stromausfall

Auch muss die fatale Verkettung von verschiedenen Ereignissen infolge von Domino-Effekten oder durch unglückliche Zufälle bedacht werden.

- Monitoring einschlägiger Aufgaben der Kreise und kreisfreien Städte. Derzeit existieren beim Katastrophenschutz erhebliche Niveau- und Qualitätsunterschiede zwischen den einzelnen Aufgabenträgern. Diese müssen nach dem Prinzip der „guten Beispiele“ auf ein einheitlich gutes Niveau gebracht werden.
- Steuerung von Ausbildung und Training der Krisenstäbe der Kreise, der kreisfreien Städte sowie den im Katastrophenschutz involvierten Behörden und Ämtern.
- Betrieb des „Lagezentrums der allgemeinen Gefahrenabwehr RP“: kontinuierliche Informationssammlung, Lagebewertung und Bereitstellung der aufbereiteten Daten für die Landesregierung sowie die Kreise und kreisfreien Städte.

Die Personal- und Sachausstattung des LABK muss gesondert ermittelt werden. Nach Möglichkeit werden vorhandene Ressourcen, insbesondere bei der Aus- und Fortbildung, einbezogen.

Im Einzelnen ist das LABK für folgende Aufgaben federführend zuständig:

- a) Laufendes Erstellen und Auswerten eines Lagebildes der allgemeinen Gefahrenabwehr, der polizeilichen Lage, der Wirtschaft sowie der Gesellschaft auf Landesebene. Aufzunehmen sind Hinweise anderer Bundesländer und europäischer Anrainerstaaten.

Dieses Lagebild wird online den Kreisen und den Kommunen sowie weiteren Bedarfsträgern zur Verfügung gestellt.

Es ist zwingend erforderlich, die verfügbaren Informationen zu bündeln und aufzubereiten. Dazu gehören

- Umweltdaten,
- Infrastrukturdaten,
- Mitteilungen anderer Landes- und Bundesbehörden sowie Institutionen,
- Prognosen anderer Landes- und Bundesbehörden sowie Institutionen.

Derzeit werden Informationen allenfalls ressortbezogen verarbeitet. Erst eine ressortübergreifende Kombination führt zu besseren Bewertungen, wie z.B.:

- Eine Sturmwarnung des DWD ist im Kontext einer großen Veranstaltung im Freien anders zu bewerten als eine Sturmwarnung an einem Tag ohne Großveranstaltung.
- Die Warnung vor Starkregen wird anders bewertet werden, wenn ein großer Regenwasserkanal defekt ist.
- Erst wenn zwischen einer Pegelangabe und einer Hochwasserisrikokarte ein klarer Zusammenhang für alle hergestellt wird, können die richtigen Maßnahmen eingeleitet werden.

Bereitstellung der Informationen der Fachbehörden und Fachämter in Rheinland-Pfalz (Wissensmanagement).

- b) Erstellen eines landesweiten, einheitlichen Gefahrenregisters, insbesondere mit Überflutungsgebieten, durch Zuarbeit der Landkreise sowie der kreisfreien Städte.
- c) Ableitung präventiver Maßnahmen aus den o.g. Szenarien. Diese führen zu Vorgaben für die Planung und Erschließung von Flächen, zu Empfehlungen im Städtebau, sowie zu Richtlinien für die mittelfristige Planung zur Ausstattung der Feuerwehr und des Katastrophenschutzes.
- d) Monitoring der Resilienz einschließlich der Rückfall-Ebenen beim Ausfall von kritischen Infrastrukturen.
Kritisch ist ein großflächiger Stromausfall mit Wegbrechen der öffentlichen Kommunikation.
Bei gleichzeitigem Ausfall der Wasserversorgung und der Notbrunnen muss die Trinkwasserversorgung durch Mineralwasser in abgefüllten Flaschen erfolgen, ggf. in Verbindung mit dem Einsatz von Trinkwasseranlagen des Technischen Hilfswerks (THW).

- e) Umsetzung von in Europa etablierten EU-Verfahren in Rheinland-Pfalz, wie z.B. TaFF (Tackling Consequences of extreme Rainfalls and Flash Floods) und MaSC (Disaster Shelter Decisions Toolbox) durch Schulung von Einsatzkräften und Verwaltungen.
- f) Harmonisierung der Kriterien zur Information, Warnung und Entwarnung der Bevölkerung mit den Kreisen und kreisfreien Städten. Ziel ist ein lokales Raster zur jeweiligen Umsetzung von Warnungen zu erstellen. Erforderlich sind kohärente, synchronisierte Verfahren und Systeme. Es müssen sowohl etablierte Systeme (Sirenen) als auch innovative Systeme einbezogen werden. Hierzu gehören lokale Durchsagen über Radio und Textinformationen über DAB-Radio.
- g) Planung und Durchführung von Ausbildungen und Übungen der Krisenstäbe auf Landesebene für große Lagen sowie mehrwöchige, großflächige Einsatz-Szenarien.
- h) Monitoring der Einsatz- und Durchhaltefähigkeit des Katastrophenschutzes, der kritischen Infrastrukturen sowie der „Katluchttürme“.
- i) Monitoring der psychologischen und seelsorgerischen Betreuung (PSNV) von Einsatzkräften, Spontanhelfern und der betroffenen Bevölkerung.
- j) Unterstützung der Kreise und kreisfreien Städte bei der Aufklärung der Bevölkerung: „Fit für den Notfall“. Rund 40 % Deutschlands sind Mittelgebirgsregionen, wo sich ähnliche Vorkommnisse wie im Juli 2021 in NRW und RP wiederholen können. Der Klimawandel trägt dazu bei, dass schwere Schäden häufiger vorkommen und dass sie umfassender sein können. Der Schutz hiervoor kann zwar verbessert, aber nicht allumfassend perfektioniert werden.
- k) Unterstützung der Kommunen und der Einsatzorganisationen beim zweckmäßigen Umgang mit Spontanhelfenden (siehe hierzu Ergebnisse der Forschung für die zivile Sicherheit sowie die Europäischen Normungsarbeit).

6 Stabsarbeit und Kommunikation

Das „A und O“ eines erfolgreichen Krisenmanagements sind gut funktionierende Krisenstäbe. Ziel ist, die „Chaos-Phase“ möglichst kurz zu halten – sie ist zu Beginn eines außergewöhnlichen Vorkommnisses unvermeidbar. Ab dem zweiten Tag müsste das Krisenmanagement „in geordneten Bahnen laufen“. Zentrale Voraussetzung ist das Erlangen eines Lageüberblicks – der zunächst auch Ungenauigkeiten und Abschätzungen enthalten darf.

Die Aktivierung des Krisenmanagements muss erfolgen, wenn

- festgelegte Kriterien von Szenarien erfüllt sind oder
- ein erhöhter ressort- bzw. ämterübergreifender Koordinierungsaufwand erkennbar ist oder
- die nächsthöhere Ebene dies anordnet (ggf. vorsorglich).

Ausgehend von beschriebenen Szenarien müssen konkrete Kriterien zur Aktivierung des Krisenmanagements festgelegt werden. Bei Hochwassern sollte das beispielsweise bereits bei einem Pegel weit unterhalb des Bemessungshochwassers sein, um „vor die Lage zu kommen“. Bei anderen Wetterszenarien kann das eine Wetterwarnung ab einer bestimmten Stufe sein, bei Unfällen in Störfallbetrieben eine bestimmte Dringlichkeitsmeldung.

Bei Szenarien, die sich nicht durch eindeutige Kriterien aus Vorwarnungen ableiten lassen, ist eine Interpretation erforderlich. Das sollte in einem hierzu befähigten Gremium erfolgen.

Lagezentren sind Elemente des Krisenmanagements und müssen darauf vorbereitet sein, mit zusätzlichem Personal als Krisenstab arbeiten zu können. Sofern ein Krisenstab den Dienst aufnimmt, bedeutet dies nicht „automatisch“ die Übernahme der Einsatzleitung. Empfehlenswert ist allerdings, im Zweifelsfall rein vorsorglich einen „Krisenstab“ einzuberufen.

Die Einsatzleitungen der Kommunen verfügen über die höchste und differenzierteste Ortskenntnis. Eine Übernahme der Einsatzleitung durch externe Stellen ist bereits deswegen grundsätzlich unsinnig. Eine wichtige Rolle spielt die Akzeptanz: die Weisungen der Einsatzleitung müssen sowohl von den Einsatzkräften als auch von der Bevölkerung akzeptiert werden.

Konkrete Berechtigungen und Entscheidungsbefugnisse sind erforderlich, damit geschultes Personal eigenverantwortlich handeln kann. Dies betrifft z.B. die Vergabe von Aufträgen, Vergabehöhen, den Zugriff auf Mitarbeitende oder die Anordnung von Überstunden bzw.

Mehrarbeit. Auch die Schließung von Verwaltungsteilen oder Verlagerung von Aufgaben müssen vorgeplant werden.

Die Landkreise unterstützen sich fachtechnisch untereinander (horizontale Hilfe), das Land einschließlich den Landesämtern (vertikale Hilfe, Fachexpertise). Auf Anforderung unterstützt auch der Bund (THW, Bundespolizei, Bundeswehr). Regelmäßige Unterstützung leisten der Deutsche Wetterdienst (DWD), das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) sowie weitere Behörden und Institutionen.

Die Leistungsfähigkeit der Krisenstäbe auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte wird bis auf Weiteres heterogen sein. Analog zur Unterstützung der Einsatzleitung ist der Aufbau von Unterstützungsteams aus erfahrenen Krisenmanagerinnen und -managern sinnvoll. Diese Unterstützungsteams übernehmen nicht die Führung, sondern verstärken die zuständigen Krisenstäbe mit erfahrenem, gut vernetztem Personal. Ein Beispiel sind die Fachgruppen „Führung und Kommunikation (FK)“ des THW.

Es ist sinnvoll, die Krisenstäbe der Kreise und der kreisfreien Städte bei Bedarf in der Kommunikation mit anderen Behörden sowie bei der Erfüllung der Berichtspflichten zu unterstützen. Auch hierzu können die Unterstützungsteams eingesetzt werden.

Eine weitere Unterstützung ist der Einsatz von „Virtual Operation Support Teams (VOST)“. Diese Teams bestehen aus spezialisierten Freiwilligen. Wenn sie „alarmiert“ werden, suchen sie (grundsätzlich vom Home-Office aus) im Internet relevante Informationen, bewerten diese und übermitteln dies dem Krisenstab.

Ein zentraler Aspekt ist ein geordnetes, eingespieltes Berichts- und Meldewesen. In Anlehnung an die Meldungen wichtiger Ereignisse aus dem Polizeibereich (sog. WE-Meldungen) sind derartige „wichtige Ereignisse“ vor allem Sachverhalte, die die öffentliche Sicherheit erheblich beeinträchtigen, die in der Öffentlichkeit Aufsehen und Beunruhigung erregen, die in den Medien oder sozialen Netzwerken zu besonderen Erörterungen führen oder die einen politischen Bezug haben. Grundsätzlich gilt für die Meldewege der Dienstweg, der nur in Ausnahmefällen eine Ebene überspringen darf, die dann nachrichtlich eingebunden ist.

Die Bewältigung von Großschäden erfordert Zeit und gelingt umso besser, je schneller ein Lageüberblick geschaffen wird. Wichtig ist, das Schadensgebiet in überschaubare, örtliche Einsatz-Abschnitte („Cluster“) mit klaren Verantwortlichkeiten einzuteilen. Ziel ist u.a.,

Erkundungen jeweils nur einmal gründlich durchzuführen und gut zu dokumentieren.

Eine große Herausforderung in komplexen Flächenlagen ist ein kontinuierlich aktualisiertes Lagebild sowie eine aktuelle Lagebewertung. Aus der permanenten Abfrage von Berichten aus allen Ebenen bildet sich automatisch kein umfassendes Lagebild. Es müssen die unterschiedlichen Berichts- und Meldesysteme zusammengeführt und ausgewertet werden. Die Bündelung der verschiedenen Erkenntnisse stellt eine besondere Herausforderung dar. Ein Beispiel ist die Zusammenführung von Luftaufnahmen, die mit Hilfe von Drohnen, Hubschraubern und Flugzeugen gewonnen wurden.

Zum Erstellen des Lagebildes sind auch Informationen der Wirtschaft, insbesondere der Betreiber kritischer Infrastrukturen einzubeziehen. Beispielsweise können nach flächendeckender Einführung der Smartmeter (Stromzähler mit Funk-Übertragung) Energieversorgungsunternehmen feststellen, welche Gebäude beschädigt sind: dann zeigen die Smartmeter keinen Stromverbrauch an oder senden keine Signale mehr.

Zur Beurteilung von Struktur- und Infrastrukturschäden sollten nur speziell geschulte Einsatzkräfte beauftragt werden. Aus den üblichen Schadensmeldungen der nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr ist ein Lagebild der Infrastruktur regelmäßig nicht ableitbar. Beispielsweise kann eine unterspülte, aber gesperrte und geräumte Straße aus Sicht der Gefahrenabwehr unerheblich sein. Für die übergeordnete Beurteilung der Schäden in einer Region kann dieser Schaden allerdings relevant sein.

Übungen müssen auf Basis der Szenarien durchgeführt werden, um u.a. die horizontale und vertikale Kommunikation zu trainieren. Allerdings ist bei Übungen die „Durchhaltefähigkeit über mehrere Wochen“ nicht gut darstellbar.

Das Krisenmanagement muss trainiert werden. Hierzu gibt es wissenschaftlich fundierte Methoden, den Trainingsstand eines Krisenstabes festzustellen und ggf. zu verbessern.

7 Durchhaltefähigkeit bei langer Einsatzdauer

Durchschnittliche Feuerwehr-Einsätze dauern statistisch weniger als eine Stunde. Die Feuerwehren müssen Jahr für Jahr mehr Einsätze durchführen. Die Einsätze nach dem Starkregen im Juli 2021 sprengen diesen Alltag der Gefahrenabwehr. Hinzu kommt eine besondere Erschwernis: die Eigenbetroffenheit.

Besondere Einsatzlagen können überall und jederzeit eintreten – mit und ohne Vorwarnungen. Von den zuständigen Stellen wird erwartet, dass sie stets gut vorbereitet sind und möglichst jede Einsatzlage „meistern“.

Die „Durchhaltefähigkeit“ betrifft sowohl Krisenstäbe als auch Einsatzkräfte sowie die Verwaltungen der Kreise und Kommunen. Darunter ist die Fähigkeit zu verstehen, die Kräfte so einzuteilen, dass auch lang andauernde Einsätze – ggf. mit eskalierenden Lagen – bearbeitet werden können. Dies erfordert i.d.R. die Hinzuziehung externer oder überregionaler Kräfte.

Bereits am 14. Juli 2021 abends waren nach einem Hilfeleistungsantrag die ersten Kräfte der Bundeswehr im Einsatz, wenige Stunden später wurde der militärische Katastrophenalarm ausgelöst. Analoges gilt für das THW als Einsatzorganisation des Bundes im Bevölkerungsschutz und für die Bundespolizei.

Sobald erkennbar ist, dass ein Einsatz mehrere Tage – oder gar Wochen – andauern wird, müssen Schichtlängen, Ablösungen und Ruhepausen geregelt werden. Ebenso sind Verpflegung und Unterbringung zu planen. Übermüdete und hungrige Mitglieder eines Krisenstabes sind keine Voraussetzung für gute Entscheidungen!

Wichtig sind vorausgeplante, geregelte Ablösungen. Bei jeder Ablösung ist eine zielgerichtete Einweisung der „neuen“ Kräfte in die aktuelle Lage erforderlich. Die erteilten Aufträge sind zu dokumentieren und nachzuhalten („Was wurde erledigt? Was ist noch offen? Wer ist dafür eingeteilt?“).

Hilfreich sind gut organisierte Bereitstellungsräume außerhalb des Schadensgebietes. Allerdings können sie höchstens rund 1.000 Einsatzkräfte verwalten und versorgen, größere Bereitstellungsräume enden erfahrungsgemäß im Chaos. Überörtliche Einheiten, die in Bereitstellungsräumen einsatzbereit warten, stehen nicht exklusiv dem jeweiligen Landkreis zur Verfügung. Das Warten im Bereitstellungsraum ist bei den Einsatzkräften unbeliebt. Es ist daher wichtig, den

Zweck des Wartens zu erklären und den möglichen Einsatz vorzubereiten. Hierzu gehört vor allem die Einweisung in die Lage. Außerdem kann die Wartezeit auch zur Aus- und Fortbildung genutzt werden.

Der Einsatz der Bundeswehr erfordert eine klare, „territoriale Führungsstruktur“ mit geschulten Fachleuten für die zivil-militärische Zusammenarbeit. Die Bundeswehr hat hierzu die Kreisverbindungskommandos (mit Reservisten) organisiert, die zivile Seite muss die passenden Ansprechpersonen organisieren.

Auch der Einsatz von Kräften aus dem (benachbarten) europäischen Ausland muss nach den hierfür geltenden Standards geplant und geübt werden. Die Annahme, dass es in Deutschland hierfür nie einen Anlass gäbe, ist falsch. Für die gegenseitige Unterstützung im grenznahen Bereich können bilaterale staatliche Abkommen getroffen werden – auch sie müssen geübt werden.

Bei Störung oder Ausfall der üblichen Kommunikationswege wie der Digitalfunk der BOS, die öffentlichen Handy-Netze oder das Internet müssen Rückfallebenen geplant und vorbereitet sein. So können Fachleute des Fernmeldedienstes (z.B. des THW) mit „Feldkabelbau“ kurzfristig Drahtverbindungen herstellen sowie Netze für schnurlose Telefone (DECT-Netze) aufbauen. Die Anbindung an Glasfasernetze, z.B. entlang der Bahnstrecken, ermöglicht die Kommunikation über weite Entfernungen. Weitere Rückfallebenen sind die Kommunikation über Satelliten-Telefone sowie der Einsatz von Boten auf Zweirädern, mit Kraftfahrzeugen oder zu Fuß.

Empfehlenswert sind verbindliche Festlegungen, wohin sich wer bei erkanntem Totalausfall von Funk und Telefon – also ohne alarmiert zu sein – selbsttätig zu begeben hat (Rathaus, Feuerwache, Polizeipräsidium, ...).

8 Information und Warnung der Bevölkerung

Die öffentlich geäußerte Kritik zeigt eindrücklich eine enorme Erwartungshaltung: Die Kommune bzw. der Kreis muss seine Bewohnerschaft konkret, frühzeitig und spezifisch informieren und warnen.

Derzeit werden die zahlenbasierten Warnungen des DWD oder der Hochwasserzentrale händisch und somit unterschiedlich interpretiert. Sie werden erst teilweise mit erheblichen Verzögerungen weitergeleitet (oder bleiben außerhalb von Bürozeiten liegen).

Die Kommune bzw. der Kreis muss die Warnungen anderer Institutionen (DWD, Hochwasserzentrale, Störfallbetriebe) auf die lokale Situation „übersetzen“ und mit konkreten Verhaltensregeln selbst herausgeben. Dies muss lange vor dem Eintritt von Warnlagen erledigt sein.

Fehlalarme müssen vermieden werden, da sie die Aufmerksamkeit abstupfen.

Nach der Warnung muss diese „auf allen Kanälen“ synchron kommuniziert und informiert werden. Zum Schluss muss entwarnt werden.

Sowohl in den Sozialen Medien als auch vor Ort muss auf (gezielte) Fehlinformationen unverzüglich reagiert werden.

Um eine möglichst hohe Reichweite zu erzielen, sind – abhängig von der Handlungsdringlichkeit – mehrere Systeme gleichzeitig zu aktivieren. Zu den möglichen Systemen zählen:

- Sirensysteme
- Anwendungen auf mobilen Endgeräten
- Hotlines
- Soziale Medien
- Radiodurchsagen
- Einblendungen beim Fernsehen und im Internet
- Warnfahrzeuge (Lautsprecher-Durchsagen)
- Innovative weitere Lösungen wie Navigationssysteme, Mitnutzung der Heimrauchmelder
- (manuelles) Läuten der Kirchturmglocken

Die Warnungen über die einzelnen Systeme müssen aufeinander abgestimmt sein.

Der vom Bund finanzierte (Wieder-) Aufbau des Sirennetzes muss durch Investitionen der Länder ergänzt werden.

Die Auswahl der Warnemente muss auch die Vorlaufzeit bis zum Schadensereignis bzw. die notwendige Reaktionsgeschwindigkeit der gewarnten Bevölkerung berücksichtigen.

Erfolgreiches Warnen setzt voraus:

- Vorab die Aufklärung und Sensibilisierung der Bevölkerung (Kindergärten, Schulen, Altenheime, Handzettel für jeden Haushalt, ...)
- Festlegungen durch die Kreise und Kommunen, welche Warnstufen zu welchen konkreten Maßnahmen führen. Dann werden die Warnungen vom Bund unmittelbar bis zu den Kommunen automatisch „durchgereicht“
- Bundesweit vereinheitlichte, einprägsame Warnsignale („Weckruf“), die jedem Haushalt, jedem Büro und jedem Betrieb vorliegen müssen
- Synchrones, rechtzeitiges Warnen auf allen möglichen Kanälen
- Entwarnung nach Beendigung der Gefährdung

9 Katastrophen-Leuchttürme

Als ein Forschungsprojekt der „Forschung für die zivile Sicherheit“ der Bundesregierung wurde in Berlin das Konzept für sogenannte „Katastrophen-Leuchttürme (Kat-Leuchttürme)“ entwickelt. Es handelt sich um vorgeplante stationäre (ggf. auch mobile) Einrichtungen, die der Bevölkerung bekannt sein sollen. Es müssen „sichere Orte“ sein, die z.B. auch bei längeren Störungen der kritischen Infrastruktur (insbesondere der Stromversorgung) autark funktionieren.

Bei Bedarf können Kat-Leuchttürme mit dort postierten Fahrzeugen der Feuerwehr, des Rettungsdienstes, des THW und der Polizei erweitert werden („Temporäre Wache“).

Die Kat-Leuchttürme werden bei entsprechenden Schadenlagen auf Anordnung der Kommune in Betrieb genommen. Sie versorgen die Bevölkerung vor Ort mit Informationen zur Lage und mit Lademöglichkeiten von Handys. Außerdem können hier bei Bedarf Trinkwasser, (warme) Getränke, Lebensmittel und Hygieneartikel verteilt werden.

Weitere Aufgaben sind Erste Hilfe, Kindernotbetreuung, Anlaufstelle für Spontanhelferinnen und -helfer, Organisation von Transporten; Ausgabe von Sachspenden sowie Treffpunkt der Nachbarschaft.

Folgendes Personal ist – überwiegend ehrenamtlich – in den Kat-Leuchttürmen einsetzbar:

- hauptamtliches Personal der Kommune,
- ehrenamtlich organisierte Einsatzkräfte insbesondere der Hilfsorganisationen,
- Spontanhelferinnen und -helfer: alte und junge Menschen, mobile und behinderte Menschen.

Zur Kommunikation mit dem Krisenstab können neben dem Digitalfunk auch Amateurfunker sowie Kraftrad- und Fahrrad-Melder eingesetzt werden – ebenfalls ein mögliches Betätigungsfeld für Spontanhelfende.

Es wird empfohlen, dass jede Kommune „Kat-Leuchttürme“ plant, vorbereitet und der Bevölkerung bekannt gibt. Sie sind ein praktisches, sichtbares Bindeglied zwischen Kommune und Bevölkerung. Auch signalisieren sie der Bevölkerung, dass sie nicht „im Stich gelassen“ wird. Im Verhältnis zur positiven Wirkung ist der Aufwand überschaubar.

10 Psychologische Nachsorge und Betreuung

Die psychologische und seelsorgerische Betreuung von Einsatzkräften, Spontanhelfenden sowie der betroffenen Bevölkerung muss konsequent geplant und durchgeführt werden. Das System der Psychosozialen Notfallversorgung (PSNV) ist bei den organisierten haupt- und ehrenamtlichen Einsatzkräften inzwischen etabliert. Hingegen fehlt es regelmäßig an der Betreuung von Angehörigen und der betroffenen Bevölkerung.

Die Lücke zwischen der „Psychosozialen Notfallversorgung“ und der „psychotherapeutischen Erst- und Folgeversorgung“ muss geschlossen werden. Die Psychotherapeuten-Kammer NRW hat hierzu Vorschläge ausgearbeitet, die auch in Rheinland-Pfalz anwendbar sind.

Die Einbindung der psychotherapeutischen Fachkräfte „vor Ort“ sollte von Anfang an erfolgen und nicht erst in zweiter oder dritter Instanz. Hierzu bieten die Psychotherapeuten niederschwellige Gruppenangebote und spontane Einzelberatungen an.

Belastende Erlebnisse können Angst- und Panikreaktionen bis hin zur Selbsttötung auslösen, was durch gezielte Therapien vermieden werden kann.

Es müsste, wie in NRW, ein System der „Leitenden Notfall-Psychotherapeuten“ etabliert werden, das jederzeit aktiviert werden kann. Hiermit ergibt sich eine Ergänzung und Erweiterung des PSNV-Systems.

Weiterhin muss der Übergang für Personen organisiert werden, die von PSNV-Teams eine Erstbetreuung erfahren haben und die über die Anlaufstelle der Psychotherapeutenkammer den Zugang zu niedergelassenen Therapeuten „in der Nähe“ benötigen. Hierzu ist sowohl interne als auch externe Informationsarbeit erforderlich.

Um diese Planungen umsetzbar zu machen, müssen alle Akteure (auch die Bevölkerung und die Medien!) bei Übungen eingebunden werden.

Die psychologische Betreuung ist ein Thema, das regelmäßig unterschätzt wird. Ehrenamtliche Einsatznachsorgeteams (ENT) und professionelle Psychologen und Therapeuten müssen konsequent und rechtzeitig eingesetzt werden.

11 Ergänzende Bemerkungen

11.1 Weitere Unwetterereignisse in Deutschland

Braunsbach (Baden-Württemberg, Landkreis Schwäbisch-Hall)

Am 30. Mai 2015 kam es nach einer Unwetterwarnung des DWD oberhalb von Braunsbach zu heftigen Regenfällen mit über 100 Litern pro Quadratmeter. Eine plötzliche Sturzflut mit mehreren Hundert Tonnen Geröll verwüstete Teile von Braunsbach. Unter den 2.500 Einwohnern waren keine Todesopfer zu beklagen. Die erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung derartiger Schäden sind auch nach sechs Jahren noch nicht abgeschlossen.

Simbach (Niederbayern)

Am 1. Juni 2015 kam es nach Unwetterwarnungen des DWD im Landkreis Rottal-Inn zu heftigen Regenfällen mit über 100 Litern pro Quadratmeter. Eine plötzliche Sturzflut verwüstete Simbach und forderte unter den 10.000 Einwohnern sechs Todesopfer. Die meisten kamen in Kellern und Tiefgaragen ums Leben. Im Landkreis wurden über 100 Brücken zerstört oder beschädigt. Die erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung derartiger Schäden sind auch hier nach sechs Jahren noch nicht abgeschlossen.

11.2 Vorbereitungen der Bevölkerung

Die Menschen in den Regionen müssen über die in Frage kommenden Szenarien und deren Auswirkungen umfassend und wiederholt informiert werden. Hierzu gehören auch Maßnahmen zur eigenen Resilienz. Weit verbreitet ist eine Erwartungshaltung, dass „der Staat für alles zuständig sei“. Diese Erwartungshaltung ist bei Großschadenslagen eine überflüssige Belastung für alle Akteure.

Handlungsfelder zur Information der Bevölkerung sind:

- Empfehlungen für den Haus- und Wohnungsbau. Beispielsweise dürften in Hochwassergebieten (analog zu Wasserschutzgebieten) keine Ölheizungen mehr zulässig sein, vorhandene müssten durch andere Techniken ersetzt werden.
- Sensibilisierung für Bevölkerungswarnungen: Sofern von der zuständigen Behörde eine Evakuierung angeordnet wird, muss diese unverzüglich und bedingungslos befolgt werden. Umgekehrt kann auch das Verbleiben im Gebäude bei entsprechender Gefahr vorgeschrieben werden.

11.3 Vorbereitungen der Unternehmen

Um Unternehmen für besondere Lagen zu sensibilisieren und in die Lage zu versetzen, sich eigenständig vorzubereiten, sind folgende Elemente erforderlich:

- Entwicklung von branchenspezifischen Empfehlungen
- Anbieten von Beratungen (gegenseitig und extern)
- Begleitung von Übungen in vorhandenen Strukturen (z.B. Krankenhäuser, Produktionsstätten, Energieversorger)

11.4 „Nachhaltiger Aufbau“ statt „Wiederaufbau“

Der Aufbau sollte kein Wiederaufbau „wie vorher“ sein, sondern folgende Aspekte berücksichtigen:

- Klimaschutz,
- Digitalisierung
- Resilienz

Unter Anderem ist zu prüfen:

- Müssen Verkehrswege an gleicher Stelle und in gleichem Umfang wieder hergestellt werden (Oberflächenversiegelung!)?
- Wie können insbesondere Brücken so erbaut werden, dass sie einem Hochwasser besser Stand halten? Z.B. mit schnell demontierbaren Geländern
- Welche technischen Vorkehrungen zum autonomen Fahren, wie z.B. Markierungen der Fahrstreifen, können eingeplant und realisiert werden?
- Bei welchen Gebäuden verzichtet man gänzlich auf Keller?
- Wo können wichtige Versorgungseinrichtungen hochwassergeschützt errichtet werden?
- Wie können Wälder, landwirtschaftliche Nutzflächen (u.a. Weinberge) hergerichtet und unterhalten werden, dass das Wegspülen von großen Mengen an Boden und Holz verhindert oder zumindest verringert wird?
- Was kann die Wasserwirtschaft beachten, um die Probleme mit den kleinen Zuläufen sowie mit Talsperren zu vermeiden oder zumindest zu verringern?

11.5 Versicherungsschutz

Nach Informationen des Gesamtverbands der Versicherungswirtschaft (GdV) werden die Sachversicherungen deutschlandweit neue Versicherungspolicen nur mit Abdeckung von Elementarschäden abschließen. Vorhandene Policen werden angepasst („Bestandsumstellung“).

Ab einem noch festzusetzenden Stichtag können in ausgewiesenen Gebieten bestimmte Gefahren (Überschwemmung, Starkregen und Rückstau) vom Versicherungsschutz ausgeschlossen werden. Dies betrifft nur kleinste Anteile der Bebauungsgebiete, die eigentlich bereits im Zuge von behördlichen Planungen (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan) von jedweder baulichen Nutzung ausgeschlossen werden müssten.

Eine (bundes-) gesetzliche Regelung ist somit nicht erforderlich.