Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen
Ludwigsburg
University of Applied Sciences

Katastrophenschutz bei Hochwasser in Kreisen und Gemeinden

Bachelorarbeit

zur Erlangung des Grades eines/einer

Bachelor of Laws (LL.B.)

im Studiengang gehobener Verwaltungsdienst – Allgemeine Finanzverwaltung

vorgelegt von

Mario Dittmann

Studienjahr 2019/2020

Erstgutachter: Herr Prof. Michael Grau

Zweitgutachter: Herr Marc Hoffmann (Landratsamt Heilbronn)

Vorwort

Die vorliegende Bachelorarbeit wurde im Rahmen des Studienganges „Gehobener Verwaltungsdienst – Allgemeine Finanzverwaltung“ an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen in Ludwigsburg verfasst.

An dieser Stelle möchte ich mich zunächst bei meinen beiden Mentoren Herrn Prof. Michael Grau und Herrn Marc Hoffmann für Ihre Unterstützung und Ihr Engagement bei der Anfertigung dieser Bachelorarbeit bedanken.

Mein Dank geht auch an Herrn Innenminister a.D. Reinhold Gall, welcher mich im Rahmen einer Expertenbefragung mit hilfreichen und wichtigen Informationen unterstützt hat.

Abschließend möchte ich darauf hinweisen, dass in dieser Bachelorarbeit aus Gründen der besseren Lesbarkeit auf die gleichzeitige Verwendung weiblicher und männlicher Sprachformen verzichtet wird. Stellvertretend für beide Geschlechtsformen wird ausschließlich die männliche Form verwendet. Dies impliziert jedoch keine Benachteiligung des weiblichen oder diversen Geschlechts, sondern soll im Sinne der sprachlichen Vereinfachung als geschlechtsneutral zu verstehen sein.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort II
Abkürzungsverzeichnis V
Abbildungsverzeichnis VII
Anlagenverzeichnis VIII

1. Einleitung und Zielsetzung 1

2. Theoretische Grundlagen 2
2.1. Definition 2
2.2. Grundlagen für die Entstehung von Hochwasser 3
2.3. Hochwasser als Katastrophenfall 4
2.4. Akteure im Katastrophenmanagement 5
2.4.1. Gesamtgesellschaftliche Sicherheitsarchitektur 5
2.4.2. Zuständigkeiten für den Katastrophenschutz 6
2.4.3. Katastrophenschutzbehörden 9
2.4.3.1 Untere Katastrophenschutzbehörde 10

3. Hilfsorganisationen 11
3.1. Katastrophenschutz Züge 13
3.2. Ehrenamt im Katastrophenschutz 15
3.2.1. Personalgewinnung durch Dienstpflicht 18

4. Vorbeugende Maßnahmen 20
4.1. Vorsorgender Hochwasserschutz 21
4.1.1. Hochwasserschutz in der Bauleitplanung 21
4.1.2. Bauliche Vorsorge 22
4.1.3. Hochwassergefahrenkarten 23
4.1.3. Technischer Hochwasserschutz 26
4.1.3.1. Auswahl der Hochwasserschutzsysteme 26
4.2. Erarbeitung von Katastrophenschutzplänen 28
4.2.1 Risikoanalyse 29

4.2.2. Alarmplan 30
4.2.3. Einsatzplan 32
4.2.4. Übungen 33
4.2.5. Vernetzung der Alarm- und Einsatzpläne 33
4.2.5. Einbindung der kritischen Infrastruktur 34

5. Maßnahmen der Bewältigung 35
5.1. Katastrophenverlauf im Hochwasserfall 35
5.1.1. Vorhersagbarkeit von Hochwasser 35
5.1.1. Vorwarnzeiten 36
5.2. Ausrufung des Katastrophenfalls 37
5.2.1. Grundlagen zur Stabsarbeit 38
5.2.1.1. Verwaltungsstab 39
5.2.1.2. Führungsstab 41
5.2.2. Warnung der Bevölkerung 43
5.2.2.3. Selbsthilfe der Bevölkerung 48

6. Fazit und Ausblick 49

Literaturverzeichnis 51
Erklärung 57

Abkürzungsverzeichnis

a.D.	außer Dienst
AAO	Alarm- und Ausrückeordnung
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
ASJ	Arbeiter-Samariter-Jugend
BBK	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
BfD	Bundesfreiwilligendienst
BMI	Bundesministerium des Inneren
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
DFV	Deutscher Feuerwehr Verband
DLRG	Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft
DRK	Deutsches Rotes Kreuz
e.V.	eingetragener Verein
ebd.	ebenda
ELW	Einsatzleitwagen
etc.	et cetera
ff.	fortfolgend
FwG	Feuerwehrgesetz
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
GMLZ	gemeinsames Melde- und Lagezentrum
HMO	Hochwassermeldeordnung
i.V.m.	in Verbindung mit
JRK	Jugendrotkreuz
JUH	Johanniter-Unfallhilfe
km	Kilometer

km²	Quadratkilometer
LHP	länderübergreifendes Hochwasserportal
LKatSG	Landeskatastrophenschutzgesetz
LUBW	Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg
MHD	Malteser Hilfsdienst
NINA	Notfall-Informations-Nachrichten-App
o.ä.	oder ähnliche
THW	Technisches Hilfswerk
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
VwV	Verwaltungsvorschrift
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
z.B.	zum Beispiel
ZMZ	Zivil-Militärische Zusammenarbeit
ZSKG	Gesetz über Zivilschutz und Katastrophenhilfe

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Gesamtgesellschaftliche Sicherheitsarchitektur in Deutschland

Abbildung 2: Bevölkerungsschutz-Pyramide in Deutschland

Abbildung 3: Katastrophenschutz Zug Hochwasser im Landkreis Heilbronn

Abbildung 4: Hochwassergefahrenkarte am Beispiel der Stadt Heilbronn (Überflutungsfläche HQ 100)

Abbildung 5: Hochwassergefahrenkarte am Beispiel der Stadt Heilbronn (Überflutungsfläche HQ extrem)

Abbildung 6: Vereinfachtes Hilfsschema zur Auswahl der Hochwasserschutzkonstruktion

Abbildung 7: Informationsaustausch der Beteiligten während eines Hochwasserereignisses

Abbildung 8: Organisationsstruktur der Einsatzleitung

Abbildung 9: Aufbau des Verwaltungsstabes

Abbildung 10: Aufbau des Führungsstabes

Abbildung 11: Sirenensignale und Bedeutung

Anlagenverzeichnis

Anlage 1: Gesprächsprotokoll mit Herrn Reinhold Gall vom 02.02.2022

Anlage 2: Gesprächsprotokolle BBK

Anlage 3: Deutscher Bundestag, Bericht des Ausschusses für Bildung und Forschung

Anlage 4: Bevölkerungsschutz im Stadt- und Landkreis Heilbronn

Anlage 5: Hinweise der Landesfeuerwehrschule für Einheiten des Bevölkerungsschutzes

Anlage 6: Graphische Darstellung Feuerwehreinheiten im Landkreis Heilbronn

Anlage 7: Bayerischer Rundfunk, Bericht vom 16.01.2022

Anlage 8: SWR, Hochwasserkatastrophe Ahrtal, Bericht vom 04.02.2022

Anlage 9: Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Bildung von Stäben bei außergewöhnlichen Ereignissen und Katastrophen (VwV Stabsarbeit)

Anlage 10: Leitfaden Orientierungshilfe zur Erstellung von Hochwasseralarm- und Einsatzplänen

Anlage 11: Empfehlung zur Umsetzung der VwV Stabsarbeit

1. Einleitung und Zielsetzung

„Das charakteristische an Katastrophen ist, dass hinterher keiner daran schuld gewesen sein will“

- Ulrich Erckenbrecht –

Bilder von überfluteten Siedlungen, beschädigten oder völlig zerstörten Gebäuden, Menschen, die versuchen, den Fluten zu entkommen und ihr letztes Hab und Gut vor den Wassermengen zu retten, prägen weltweit die Nachrichten und erinnern daran, dass auch bei uns in Deutschland katastrophale Situationen entstehen können. Betrachtet man die großflächigen Hochwasserereignisse im Jahr 2013 an Donau und Elbe, die Unwetterereignisse des Frühjahrs 2018 und nicht zuletzt die Hochwasserkatastrophe im Ahrtal des vergangenen Jahres, so lässt sich schnell erkennen, dass diese Ereignisse keine Ausnahmen darstellen, sondern längst zum Regelfall geworden sind. Keine Gemeinde kann letztlich mit Sicherheit ausschließen, dass sie künftig einmal von Hochwasser großflächig betroffen sein wird. Nicht erst in der jeweiligen Ausnahmesituation, sondern bereits in der Vorbereitung müssen wichtige Entscheidungen zum Schutz der Bevölkerung getroffen werden. Es müssen Strukturen geschaffen werden, die im Ereignisfall von allen Beteiligten Organisationen konsequent angewendet und umgesetzt werden. Je nach Ausmaß der Katastrophe, sind in der Katastrophenabwehr verschiedene Ebenen beteiligt. In dieser Arbeit wird bewusst die lokale Ebene der Landkreise und Gemeinden als elementarer Bestandteil des Systems der Katastrophenabwehr in den Vordergrund gestellt.

Zu Beginn werden die theoretischen Grundlagen sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen der Katastrophenabwehr erläutert, um im Anschluss einen Blick auf die Organisation der Katastrophenabwehr in Baden-Württemberg zu werfen. Vorbeugende Maßnahmen im Hochwasserschutz sowie die Herangehensweise bei der Erarbeitung von Katastrophenschutzplänen werden aufgezeigt und erläutert.

Für die Entwicklung des Katastrophenschutzes in Baden-Württemberg werden Möglichkeiten der Umsetzung untersucht. Grundlage dieser Methodik waren Praxisbeispiele, die durch eine Expertenbefragung erhoben wurden. Bei den Untersuchungen wurde der Schwerpunkt vor allem auf die Themen Organisation und Personal gesetzt.

2. Theoretische Grundlagen

Für eine erfolgreiche Katastrophenabwehr im Hochwasserfall müssen zunächst einige theoretische Grundlagen beachtet werden sowie rechtliche Rahmenbedingungen erfüllt sein. Diese Grundlagen und Rahmenbedingungen werden im folgenden Kapitel näher ausgeführt.

2.1. Definition

Unter einer Katastrophe versteht man ein Geschehen, bei dem Leben oder Gesundheit einer Vielzahl von Menschen, oder die natürlichen Lebensgrundlagen oder bedeutende Sachwerte in so ungewöhnlichem Ausmaß gefährdet oder geschädigt werden, dass die Gefahr nur abgewehrt oder die Störung nur unterbunden und beseitigt werden kann, wenn die im Katastrophenschutz mitwirkenden Behörden, Organisationen und Einrichtungen unter einheitlicher Führung und Leitung durch die Katastrophenschutzbehörde zur Gefahrenabwehr tätig werden.[1] Ein Schadensereignis wird regelmäßig dann zur Katastrophe, wenn die im Regelbetrieb eigentlich für die Schadensbewältigung vorgesehenen Einsatzkräfte hierfür nicht ausreichen.[2] Hierbei sind besonders die große Zahl der Betroffenen und das besondere Ausmaß des Schadens entscheidend.[3]

---

[1] Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe.
[2] Kniesel/Braun/Keller, S. 172, Rn. 777.
[3] Sattler, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, S. 26.

2.2. Grundlagen für die Entstehung von Hochwasser

Unter Hochwasser versteht man das zeitlich begrenzte Ansteigen eines Gewässers, bei dem ein bestimmter Schwellenwert des Wasserpegels überschritten wird und es hierdurch zu Ausuferungen und Überschwemmungen kommen kann.[4] Lange Dauerregen und kurzzeitige Starkregenereignisse sind natürliche Ursachen für die Entstehung von Hochwasser.[5] Das Wasser, was nicht verdunstet oder der Boden aufnehmen kann, fließt ober- und unterirdisch in das nächstliegende Gewässer. Die Versickerung ist dabei von seiner Beschaffenheit abhängig und die Speicherung des Wassers schwankt je nach Bodenart und Bodendichte. Bei starken Niederschlägen ist der Abfluss so hoch, dass in den Gewässern Hochwasser entstehen kann und es zu Überflutungen anliegender Siedlungen führt.[6] Zwar wird dieses Phänomen auf der einen Seite als natürlicher Teil des Wasserkreislaufs bezeichnet, auf der anderen Seite wird in der Öffentlichkeit diskutiert, dass besonders der Einfluss des Menschen zu Hochwasserereignissen beiträgt.[7] Gründe hierfür sind in der Veränderung der Landschaft durch den Menschen zu sehen. Durch versiegelte Flächen wie Siedlungsflächen, Verkehrswege, Sport- und Freizeitanlagen kann keine Speicherung des Wasser stattfinden und es führt somit zu einem schnelleren Ansteigen des Wasserpegels in Flüssen.[8] Diese Erkenntnis ist aber auch auf den Klimawandel zurückzuführen und deutet darauf hin, dass sich die Anzahl und die Intensität von Extremwettern durch den globalen Klimawandel in Zukunft noch weiter erhöhen könnten.[9] Hieraus ist zu schließen, dass sich auch die Anzahl der Hochwasser in den kommenden Jahren erhöhen wird und sich die verantwortlichen im Katastrophenschutz einer enormen Herausforderung stellen.

---

[4] Bundesministerium für Umwelt.
[5] Bayerisches Landesamt für Umwelt.
[6] Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft.
[7] ebd.
[8] Bayerisches Landesamt für Umwelt.
[9] BBK, KlamEx- Abschlussbericht, S. 27.

2.3. Hochwasser als Katastrophenfall

Die Entstehung von Hochwasser muss nicht zwangsläufig zu flächendeckenden Großschadenslagen und Ausrufung des Katastrophenfalls führen. Das Katastrophenschutzgesetz des Landes Baden-Württemberg (LKatSG) differenziert dabei zwischen dem Katastrophenfall und der Lage unterhalb des Katastrophenfalls.[10] Katastrophen lassen sich demnach anhand einiger Merkmale von alltäglichen Schadenslagen unterscheiden, welche im Regelbetrieb der Gefahrenabwehr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung bewältigt werden können. Unter alltäglichen Schadenslagen können Schadenslagen bezeichnet werden, die in einer Gemeinde täglich auftreten können und örtlich begrenzt durch die Feuerwehr bewältigt werden können. Sie zeichnen sich im Wesentlichen dadurch aus, dass es sich um eine einzige Einsatzstelle im Gemeindegebiet handelt, die gegebenen Ressourcen ausreichen und die vorgegebene Alarm- und Ausrückeordnung (AAO) greift.[11] Im Gegensatz zu alltäglichen Schadenslagen ist allen Katastrophen gemeinsam, dass Sie schlagartige Ereignisse darstellen, die einen existenziellen Schaden anrichten sowie die Selbstorganisationsfähigkeit der betroffenen Gesellschaft übersteigen.[12]

Dies vorausgestellt lässt sich daher der Fall subsumieren, dass bei großflächigen Überflutungen ganzer Stadtteile das Leben oder die Gesundheit zahlreicher Menschen, oder Gebäude stark beschädigt oder zerstört werden. Zusammenfassend kann bei Überschwemmungen aufgrund Hochwasser dann von einer Hochwasserkatastrophe ausgegangen werden, wenn es sich um eine Schadenslage handelt, welche sich dadurch charakterisiert, dass die Zerstörung von Leben und Sachgütern so erheblich ist und die Anzahl der benötigten Einheiten die Zahl der vorhandenen bei Weitem übersteigt.[13]

---

[10] DStGB Dokumentation Nr. 123, S.6.
[11] Müller, Unwetterlagen, S. 18.
[12] Grün/Schenker-Wiki, Katastrophenmanagement, S. 19.
[13] Vgl. Müller, Unwetterlagen, S. 25.

2.4. Akteure im Katastrophenmanagement

2.4.1. Gesamtgesellschaftliche Sicherheitsarchitektur

Um eine Zuständigkeitsabgrenzung im Katastrophenfall festlegen zu können, muss zunächst ein Blick auf die Organisationsstruktur des Bevölkerungsschutzes in Deutschland geworfen werden.[14] In Diskussionen über die Katastrophenabwehr in Deutschland wird häufig der Oberbegriff „Bevölkerungsschutz“ verwendet. Hierbei handelt es sich nicht um einen rechtlich definierten Begriff, sondern vielmehr um einen politischen Begriff.[15] Bevölkerungsschutz wird dabei als Oberbegriff für Maßnahmen des Zivilschutzes und des Katastrophenschutzes verwendet.[16]

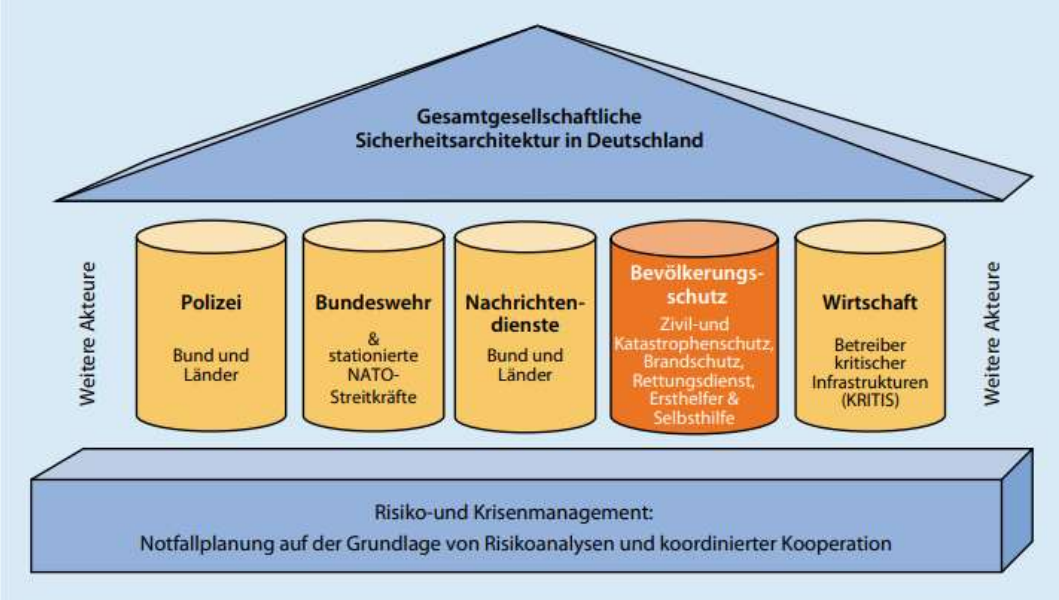
Schaut man sich das gesamtgesellschaftliche Sicherheitssystem an, so kann man sich dies am besten verdeutlichen, wenn man sich ein Gebäude vorstellt, dessen Dach von fünf Säulen getragen werden. Die fünf Säulen bestehen aus der Polizei von Bund und Länder, der Bundeswehr, den Nachrichtendiensten (BND, BfV) **den Akteuren im deutschen Bevölkerungsschutz** sowie der privaten Wirtschaft, insbesondere die Betreiber Kritischer Infrastrukturen. Nur wenn eine Vernetzung dieser Akteure gewährleistet ist, kann der Staat bei Katastrophenlagen seinen Aufgaben nachkommen. Meinungen gehen davon aus, dass eine weitere Säule mit „weiteren Akteuren“ wie z.B. den Medien oder der selbsthilfefähigen Bevölkerung mit in das gesamtgesellschaftliche Sicherheitssystem einbezogen werden sollte. Diese kann allerdings nicht direkt den fünf Säulen zugeordnet werden.[17]

Der Bevölkerungsschutz bezieht sich dabei auf alle nichtpolizeilichen und nichtmilitärischen Maßnahmen die zum Schutz der Bevölkerung bei

[14] Karutz/Geier/Mitschke, Bevölkerungsschutz, S. 94.
[15] Lange/Gusy, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, S. 80.
[16] ebd.
[17] Pünder/Klafki, Band 40, S. 30.

Katastrophen oder anderen großflächigen Schadenslagen ergriffen werden und sind somit von der vierten Säule im Ganzen erfasst.[18]

Abbildung 1: Gesamtgesellschaftliche Sicherheitsarchitektur in Deutschland



Quelle: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Abbildung in Krautz/Geier/Mitschke S. 97.

2.4.2. Zuständigkeiten für den Katastrophenschutz

Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) hat zu einem einheitlichen Begriffsverständnis beigetragen und folgende Definition entworfen: „Der Begriff Bevölkerungsschutz bezeichnet zusammenfassend alle Aufgaben und Maßnahmen des Bundes im Zivilschutz sowie die Aufgaben und Maßnahmen der Kommunen und Länder im Katastrophenschutz“.[19]

Deutschland ist nach dem föderalen Mehrebenenprinzip aufgebaut.[20] Das Staatswesen ist mit zwei Staatlichen Ebenen, bzw. mit drei Verwaltungsebenen organisiert: dem Bund, den Ländern und den Kommunen, hierunter fallen die Gemeinden, Landkreise und kreisfreie

[18] Pünder/ Klafki, Band 40, S. 31.
[19] Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe.
[20] Lange/Gusy, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, S. 125.

Städte.[21] Bund und Länder können aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen Gesetze erlassen und sind für konkret benannte Aufgaben des Grundgesetztes (GG) in eigener oder gemeinsamer Zuständigkeit verantwortlich.

Die Wahrnehmung der Aufgaben erfolgt in der jeweiligen verfassungsrechtlichen Zuständigkeit. Der Bund ist gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG für die Verteidigung unter Einschluss des Schutzes der Zivilbevölkerung zuständig. Diese Kompetenz bezieht sich nur auf den Schutz bei verteidigungsbedingten Gefahrenlagen und bringt damit den Begriff des Zivilschutzes zum Ausdruck.[22] Hieraus wird überwiegend eine Bundeskompetenz hergeleitet, welche für die Regelung des Einsatzes der Streitkräfte im Katastrophenfall anzuwenden ist.[23]

Ein ausdrücklichen Kompetenztitel für den Katastrophenschutz ist dem Grundgesetz nicht zu entnehmen. Daher ist der Grundsatz des Art. 70 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 30 GG maßgebend, wonach die Gesetzgebungsbefugnis für nicht ausdrücklich dem Bund zugewiesene Angelegenheiten den Ländern zusteht.[24] Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Kompetenz zur Regelung des Katastrophenschutzes den Ländern zusteht.

Das vom Bund erlassene Gesetz über Zivilschutz und Katastrophenhilfe (ZSKG) setzt Regelungen über den Zivilschutz und die Unterstützung der Länder im Katastrophenfall fest. Auf zweiter Verwaltungsebene werden die Länder als Träger der gesetzlichen Verantwortung für die Aufgaben der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr, darunter insbesondere den Katastrophenschutz benannt.[25] Ein Land kann aber gleichwohl gem. Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG in den Fällen einer Naturkatastrophe oder einem besonders schweren Unglücksfall zu seiner Unterstützung Polizeikräfte anderer

[21] BBK, KlamEx Abschlussbericht, S. 33.
[22] Kniesel/Braun/Keller Besonderes Polizei- und Ordnungsrecht, S. 171, Rn. 773.
[23] Sattler, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, S. 73.
[24] ebd.
[25] BBK, KlamEX Abschlussbericht, S. 33.

Länder, Kräfte anderer Behörden sowie die Bundespolizei und Streitkräfte anfordern. Umgekehrt gilt, wenn die Auswirkungen der Katastrophe über die das Gebiet eines Landes hinausgehen, kann die Bundesregierung den Landesregierungen gem. Art. 35 Abs. 3 GG die Weisung erteilen, Kräfte bereit zu stellen.

Unabhängig von diesen beiden Fällen eröffnet Art. 35 Abs. 1 GG die Möglichkeit einer gegenseitigen Unterstützung von Behörden des Bundes und der Länder und wird im Sinne der Amtshilfe verstanden.[26]

Die verfassungsrechtliche Kompetenz über die Zuständigkeit für den Katastrophenschutz wird durch das Katastrophenschutzgesetzt (KatSG) des jeweiligen Landes konkretisiert und durch weitere Gesetze wie z.B. das Feuerwehrgesetz, Gesetz zur Regelung des Rettungsdienstes oder durch Verordnungen wie der AAO ergänzt.[27]

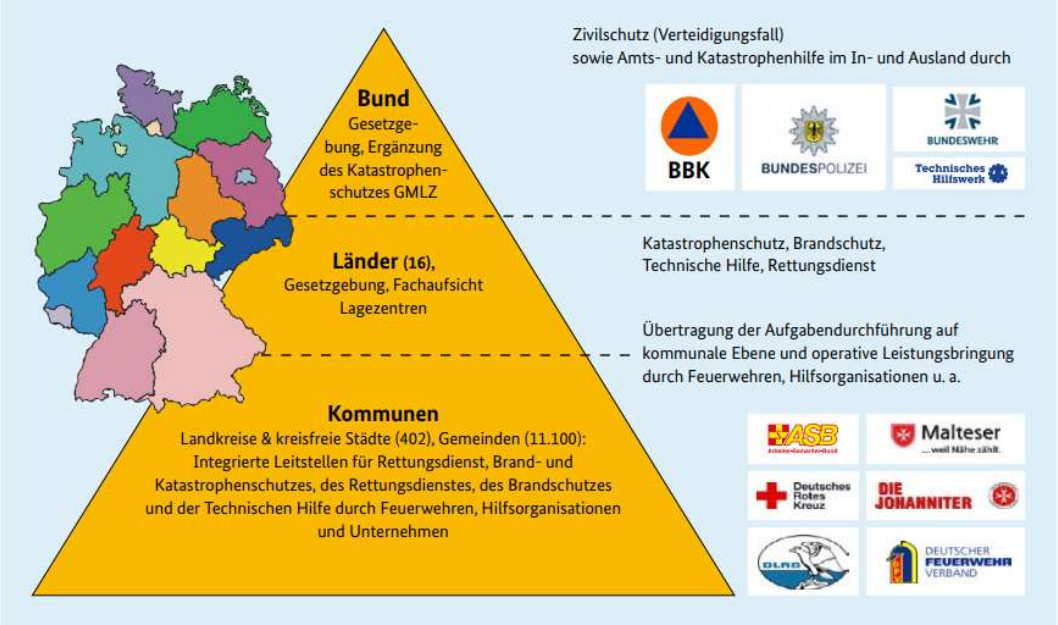
Das System der Katastrophenabwehr in Deutschland lässt sich am besten bildlich in Form einer Pyramide darstellen. Das daraus entwickelte Hilfeleistungssystem für die Gefahrenabwehr gliedert sich in drei Verwaltungsebenen. Auf der unteren Ebene stehen die Gemeinden, Landkreise und kreisfreien Städte, welche die Basis bilden und durch die genannten Gesetze und Verordnungen für die organisatorische Ausführung des Katastrophenschutzes verantwortlich sind. In der nächsten Verwaltungsebene stehen die Bundesländer, welche formal für den Katastrophenschutz zuständig sind, diese aber aufgrund ihres Weisungsrechts auf die kommunale Ebene übertragen haben. An der Spitze steht der Bund, welcher durch Amts- oder Katastrophenhilfe Unterstützung bieten kann.[28]

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Organisation des deutschen Bevölkerungsschutzes und soll einen Überblick auf die Zuständigkeiten vermitteln.

---

[26] Deutscher Bundestag, Ausschuss für Bildung und Forschung, Anlage 3, S.22.
[27] BBK, KlamEX Abschlussbericht, S. 33.
[28] Karutz/Geier/Mitschke, Bevölkerungsschutz, S. 97.

Abbildung 2: Bevölkerungsschutz- Pyramide in Deutschland



(Quelle: BBK- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Abbildung in Krautz/Geier/Mitschke, S. 98)

2.4.3. Katastrophenschutzbehörden

Die Erfüllung der Aufgaben im Katastrophenschutz ist je nach Bundesland unterschiedlich ausgestaltet. In Baden-Württemberg obliegt die Erfüllung der Aufgaben den allgemeinen Verwaltungsbehörden.[29] Als allgemeine Verwaltungsbehörde sind gem. §10 Landesverwaltungsgesetz (LVG) die Regierungspräsidien und die unteren Verwaltungsbehörden zu verstehen.

Als untere Katastrophenschutzbehörden gelten damit die Landratsämter und Bürgermeisterämter der Stadtkreise. Gehen die Auswirkungen einer Schadenslage über das Gebiet eines Stadt- und Landkreises hinaus und sind flächendeckend mehrere Landkreise betroffen, so können die Regierungspräsidien die Einsatzleitung im jeweilig betroffenen Regierungsbezirk an sich ziehen und gelten als obere Katastrophenschutzbehörden.[30] Ist eine Schadenslage als solche zu bewerten, welche flächendeckend das ganze Land betrifft, kann das

[29] Kniesel/Braun/Keller, Besonderes Polizei und Ordnungsrecht, S. 173, Rn. 781.
[30] DStGB Dokumentation Nr. 123, S.7.

Innenministerium als oberste Katastrophenschutzbehörde fungieren und die Einsatzleitung übernehmen.[31]

2.4.3.1. Untere Katastrophenschutzbehörde

Schadenslagen wie Hochwasserereignisse treten meist regional begrenzt auf und es erscheint eher unwahrscheinlich, dass über mehrere Landkreise hinaus Hochwasser zu verzeichnen ist, welches in Summe die Merkmale einer Hochwasserkatastrophe erfüllt und es hieraus logisch erscheint, die Verantwortung im Katastrophenfall an das Regierungspräsidium des jeweiligen Regierungsbezirks oder zentral dem Innenministerium zu übertragen. Somit obliegt der Katastrophenschutz bei Hochwasser als Aufgabenerfüllung des übertragenen Wirkungskreises in der Regel den unteren Verwaltungsbehörden, in diesem Falle den Landratsämtern der Landkreise oder den Bürgermeisterämtern der kreisfreien Städte als untere Katastrophenschutzbehörde.[32] Es kann an dieser Stelle jedem bewusst sein, dass die untere Katatsrophenschutzbehörde keine genügende Kapazität an Einsatzkräften und Sachmitteln für die Bewältigung einer Katastrophe bereitstellen kann und arbeitet daher eng mit den kommunalen Feuerwehren und Hilfsorganisationen zusammen. Die Aufgabenerfüllung wird an die kommunale Ebene übertragen und die operative Leistungserbringung durch die Feuerwehren und Hilfsorganisationen ausgeführt.[33] Nachfolgend wird ein Überblick über die mitwirkenden Hilfsorganisationen im Katastrophenschutz vermittelt und die Verzahnung der Organisationen beleuchtet.

[31] Ministerium des Inneren für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg.
[32] DStGB Dokumentation, Nr. 123, S. 6.
[33] BBK, KlamEX Abschlussbericht, S. 34.

3. Hilfsorganisationen

Die Basis für den Katastrophenschutz bilden die Hilfsorganisationen Technisches Hilfswerk (THW), Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland (ASB), Deutsches Rotes Kreuz (DRK), Malteser Hilfsdienst (MHD), Johanniter-Unfallhilfe (JUH), Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft (DLRG) sowie die Feuerwehren der Städte und Gemeinden.[34] Außerdem besteht die Möglichkeit, die Bundeswehr im Rahmen der zivil-militärischen Zusammenarbeit (ZMZ) als unterstützende Organisation im Rahmen der nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr bei großen Schadensfällen hinzuzuziehen.[35]

Auf kommunaler Ebene bedient sich der Katastrophenschutz vor allem bei den öffentlichen Feuerwehren. „Gemeinden haben die Pflicht, auf Ihre Kosten eine den örtlichen Verhältnissen entsprechende leistungsfähige Feuerwehr aufzustellen, auszurüsten und zu unterhalten“.[36] Bei dieser Aufgabe handelt es sich um eine weisungsfreie Pflichtaufgabe, welche sich aus § 3 Abs. 1 Feuerwehrgesetz (FwG) ergibt und sich in erster Linie aus dem Recht auf Selbstverwaltung herleiten lässt.[37] Es liegt damit vorrangig im Ermessen der Gemeinde, eine nach den örtlichen Verhältnissen entsprechende leistungsfähige Feuerwehr zu definieren. Dennoch sind sie an die gesetzlichen Vorgaben gebunden und die Aufsichtsbehörden (Allgemeine Verwaltungsbehörden) können im Wege der Rechtsaufsicht eingreifen[38] Dies vorausgestellt sind die örtlichen Feuerwehren, bereits im Vorfeld für eine geordnete Hilfeleistungsorganisation auf lokaler Ebene zuständig und für einen den örtlichen Verhältnissen entsprechenden Schutz der Bürger verantwortlich.[39] Die Berufs- und Freiwilligen Feuerwehren der Städte und Gemeinden sind daher ein elementarer Bestandteil des Hilfeleistungssystems und gelten als unverzichtbares Element in der

[34] Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg.
[35] Lange/Gusy, Kooperation im Katastrophenschutz, S. 36.
[36] § 3 Abs. 1 Feuerwehrgesetz.
[37] Hildinger/Rosenauer, Kommentar zum Feuerwehrgesetz, S.56.
[38] ebd.
[39] DStGB, Dokumentation Nr. 123, S. 8.

Katastrophenabwehr.[40] Auch die Rettungsdienste, welche bspw. vom DRK oder ASB bereitgestellt werden und in der allgemeinen nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr tagtäglich eingesetzt werden, spielen im Katastrophenfall eine wichtige Ergänzung zu den örtlichen Feuerwehren.

Beim THW handelt es sich um eine Bundesanstalt, welche für die technische Hilfe im Rahmen des Zivil- und Katastrophenschutzes zuständig ist. Die Anstalt befindet sich im Geschäftsbereich des Bundesinnenministerium des Inneren (BMI).[41] Wird das Tätigwerden des THW allerdings im Rahmen der Zuständigkeit des Landes (Katastrophenschutz) angefordert, so unterstehen die Einsatzkräfte des THW den Weisungen der anfordernden Stelle. Diese kann das Landratsamt als untere Katastrophenschutzbehörde, das Regierungspräsidium als obere Katastrophenschutzbehörde oder das Innenministerium des Landes als oberste Katastrophenschutzbehörde sein.[42]

Vom Grundsatz her baut der Katastrophenschutz im Rahmen des aufwuchs fähigen integrierten Hilfeleistungssystems auf den Strukturen und Ressourcen der alltäglichen Gefahrenabwehr in Kreisen und Kommunen auf.[43] Für den Katastrophenschutz ist demnach auch nie eine Einrichtung oder Organisation alleine verantwortlich, sondern wird als eine gemeinschaftliche Aufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden gesehen, welche im Katastrophenfall eng zusammenarbeiten müssen und unter eine einheitliche Leitung und Koordination der Katastrophenschutzbehörde gestellt werden.[44]

---

[40] DStGB, Dokumentation Nr. 123, S. 8.
[41] Bundesministerium des Inneren.
[42] Lange/Gusy, Kooperation im Katastrophenschutz, S. 45.
[43] Karutz/Geier/Mitschke, Bevölkerungsschutz, S. 98.
[44] Malteser Hilfsdienst e.V.

3.1. Katastrophenschutz Züge

Für die operative Ausführung des Katastrophenschutzes werden nach § 10 Abs. 1 LKatSG nach Fachdiensten gegliederte Einheiten gebildet.[45] Diese bestehen aus den Fachdiensten Brandschutz, ABC-Dienst, **Sanitätsdienst und Betreuung**, Wasserrettung, Veterinär und **Technische Hilfe**, welche gerade bei Hochwasserlagen umfangreiche Unterstützung bieten können.[46]

So hat jeder Landkreis die Aufgabe, geeignete Einheiten für den Katastrophenfall aufzustellen. Einerseits von der Feuerwehr, aber auch vom Rettungsdienst werden Einheiten bereitgestellt, welche im Katastrophenfall überregional Unterstützung bieten können.[47] Während die Kräfte der Feuerwehren mit Maßnahmen der technischen Hilfe vertraut sind, bilden die KatS-Züge der Rettungsdienste die Einheiten für die Betreuung und Versorgung von betroffenen Personen.

Bei den Fahrzeugen und Personalkräften handelt es sich um Ressourcen, welche im täglichen Regelbetrieb eingesetzt werden.[48] Dies ist auch so gewollt, da durch den täglichen Gebrauch sichergestellt wird, dass die Ausrüstung funktionstüchtig ist und die Personalkräfte den Umgang damit beherrschen.

Bei der Hilfeleistung besteht auch die Möglichkeit, dass diese Einheiten von einem anderen Bundesland zur Hilfe angefordert werden können. Benötigt ein Bundesland im Katastrophenfall die Hilfe von anderen Ländern, so bittet das betroffene Innenministerium die anderen Länder über das Gemeinsame Melde- und Lagezentrum in Bonn (GMLZ) um Hilfe. Das um Hilfe gebetene Land entscheidet abhängig von der Lage des eigenen Landes ob die zur Verfügung stehende Ressourcen ausreichend sind und kann dementsprechend ein Hilfsangebot abgeben.[49]

---

[45] Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg.
[46] ebd.
[47] Bevölkerungsschutz- und Rettungsdienst im Stadt- und LK Heilbronn, Anlage 4.
[48] Landesfeuerwehrschule, Anlage 5.
[49] ebd.

Am Beispiel des Landkreis Heilbronn ist für den Katastrophenfall ein Hochwasser Zug gebildet worden, welcher sich aus Fahrzeugen und Personalkräften verschiedener Freiwilliger Feuerwehren zusammensetzt.

Abbildung 3: Katastrophenschutz Zug Hochwasser im Landkreis Heilbronn

Zug Hochwasser

Leistung:	Hilfeleistung bei Hochwassereinsätzen sowie (Schmutz-)Wasserförderung von größeren Mengen. Einfache Maßnahmen der Deichsicherung					
Technische Ausstattung:	 KdoW FF Brackenheim	 TLF 16/25 FF Brackenheim	 RW FF Güglingen	 MTW FF Güglingen	 GW-T FF Brackenheim	5 Fahrzeuge
Personelle Besetzung:	1 / - / 1 / 2	- / 1 / 5 / 6	- / 1 / 1 / 2	- / 1 / 5 / 6	- / 1 / 1 / 2	1 / 4 / 13 / 18
Qualifikation:	1 Zugführer 1 Führungsassistent	1 Gruppenführer 2 Truppführer 2 Truppmänner 1 Maschinist	1 Gruppenführer 1 Maschinist	1 Gruppenführer 2 Truppführer 2 Truppmänner 1 Maschinist	1 Gruppenführer 1 Maschinist	
Bemerkungen			*OPTIONAL: Ergänzung mit Mehrzweckboot bei Bedarf*	Personal aus gleicher Feuerwehr wie RW	Mindestens: 10 Schmutzwasserpumpen 3 Stromerzeuger 1.000 leere Sandsäcke	

Quelle: Landkreis Heilbronn, Graphische Darstellung Feuerwehreinheiten, Anlage 6.

Dieser Hochwasser Zug kann bei Schadenslagen im Landkreis Heilbronn, aber auch überregional und über die Landesgrenzen hinaus Unterstützung bieten.

Es ist bekannt, dass viele Hilfeleistungen nicht auf Befehl des Landes erfolgen, sondern durch Städtepartnerschaften oder organisationsinterne Anforderungen begründet werden. Besonders bei der Flutkatastrophe im Ahrtal hat sich gezeigt, dass spontane Hilfeleistungen ohne eine konkrete Anforderung nicht sinnvoll sind. Die Koordination der Einsatzkräfte wird hierbei zumal von den zusätzlichen Spontanhelfern erschwert.[50]

[50] Landesfeuerwehrschule, Anlage 5, S. 1.

Für die Landkreise bedeutet dies für die Zukunft, dass hier organisatorische Strukturen geschaffen werden müssen und auch bei den Hilfsorganisationen klar definiert werden muss, wann diese zur Hilfeleistung anderer Landkreise oder Bundesländern ermächtigt sind. Werden diese ohne Befehl des Landes in einem anderen Gebiet tätig, liegt keine Tätigkeit nach dem LKatSG vor und es besteht damit kein Recht auf Freistellung von der eigentlichen Arbeitstätigkeit. Daneben sind die Helfer nicht wie die eigentlichen Katastrophenschutz-Helfer versichert.[51]

3.2. Ehrenamt im Katastrophenschutz

Der Zivil- und Katastrophenschutz in Deutschland ist mit 90 Prozent überwiegend mit ehrenamtlichen Einsatzkräften organisiert und basiert damit in erster Linie auf Freiwilligkeit. Mit der Bezeichnung der Form ehrenamtliche Tätigkeit wird eine freiwillige Tätigkeit verstanden, die im Rahmen einer Organisation wie bspw. einem Verein oder einem Verband ausgeübt wird.[52]

Schätzungsweise 1,7 Millionen Menschen engagieren sich ehrenamtlich in ihrer Freizeit für den Katastrophenschutz und bilden damit eines der wichtigsten Säulen des Hilfeleistungssystems in der Sicherheitsarchitektur des deutschen Bevölkerungsschutzes.[53] Das ehrenamtliche Engagement der Einsatzkräfte in den oben genannten Hilfsorganisationen ist damit nicht mehr aus der Gesellschaft weg zu denken. Gerade die Freiwilligen Feuerwehren, welche von den Kommunen getragen werden, profitieren seit Jahrzehnten von ehrenamtlichen Mitgliedern und haben sowohl von der Bevölkerung ein hohes Maß an Vertrauen gewonnen, als auch über die Grenzen Deutschlands hinaus international höchste Anerkennung erfahren.[54]

---

[51] Landesfeuerwehrschule, Anlage 5, S.2.
[52] Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung.
[53] Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe.
[54] DStGB, Dokumentation Nr. 123, S.16.

Mit Blick auf die Zahlen des Ehrenamts im Katastrophenschutz ist allerdings zu erkennen, dass die Mitgliederzahlen in den Feuerwehren und Hilfsorganisationen etwas zurück gehen. Die Anwerbung von Ehrenamtlichen für den Dienst im Katastrophenschutz gestaltet sich dazu zunehmend schwieriger. Gründe hierfür könnten in gesellschaftlicher und politischer Entwicklung gesehen werden.[55] Auf Bundes- und Länderebene bemüht man sich, dem gesellschaftlichen Trend des Mitgliederschwunds entgegenzuwirken. Gem. § 20 ZSKG unterstützt der Bund das Ehrenamt als Grundlage des Zivil- und Katastrophenschutzes. Das BBK hat hier unter anderem die Aufgabe Rahmenbedingungen für das Ehrenamt zu schaffen und stetig zu verbessern. Außerdem unterstützt der Bund die Länder und Kommunen mit Förderprogrammen und steht für Werbezwecke zur Verfügung. Die Förderung des Ehrenamts muss aber als gemeinschaftliche Aufgabe der Institutionen gesehen werden und die Hilfsorganisationen besser miteinander vernetzt werden.[56] Es gilt das Ehrenamt für die Zukunft zu fördern und zu bestärken.[57] Insbesondere für den ländlichen Raum stellen sich die Kommunen einer enormen Herausforderung.

Nachfolgend sollen Vorschläge erörtert werden, welche Auswirkung auf ein Mitgliederzuwachs entfalten und so für ein weiterhin funktionsfähiges Hilfeleistungssystem beitragen:

Gezielte Ansprache von Personengruppen

Mit Blick auf die Mitgliederzahlen der Hilfsorganisationen ist festzustellen, dass überwiegend männliche Personen im Katastrophenschutz tätig sind.[58] Dies lässt sich u.a. damit erklären, dass sich die Tätigkeiten im Einsatz der Feuerwehr oder des THW als eine eher schwere körperliche Arbeit einstufen lässt. Ein weiterer Aspekt könnte dafürsprechen, dass Männer in Zeiten der Wehrplicht als Ersatzdienst im Katastrophenschutz tätig waren.

[55] ebd.
[56] Lange/Gusy, Kooperation im Katastrophenschutz, S. 74.
[57] BBK, Anlage 2, S. 6.
[58] Vgl. Deutscher Feuerwehrverband.

Hieraus hat sich ein langfristiges Engagement entwickelt, welches bei diesen Generationen auch in heutiger Zeit noch besteht.

Um dem Rückgang entgegenzuwirken, müssten gezielte Ansprachen an Frauen gerichtet werden. Der Deutsche Feuerwehrverband (DfV) hat hier bereits die Kampagne „Frauen am Zug“ ins Leben gerufen und stellt damit die Weichen für eine erfolgreiche Anwerbung von weiblichen Einsatzkräften in den Feuerwehren.[59] Beim Ehrenamt im Katastrophenschutz ist zunächst unwichtig, welche Fähigkeiten die Helfer mitbringen. Die Aufgaben im Katastrophenschutz sind so vielfältig, außerdem steht auch immer die Zusammenarbeit als Team im Vordergrund.[60] Der Bevölkerung muss gezeigt werden: „Egal was du kannst, du kannst helfen!“[61] Auch könnte die Überlegung gestärkt werden, sich an Migranten zu wenden. Dabei reicht es nicht aus, Öffentlichkeitsarbeit (Internet, Soziale Medien, Flyer usw.) zu betreiben. Diese Ansprachen entfalten keinen ausreichenden Einladungscharakter für diese Zielgruppe.[62] Vielmehr müssten Vertreter von Hilfsorganisationen und Verbänden direkt auf diese Personengruppen zugehen. Hierbei ergibt sich für letzteres wieder, wie wichtig die Rekrutierung von Einsatzkräften auf lokaler Ebene ist und verlangt von den Kommunen ein hohes Maß an Eigeninitiative.

Förderung von Jugendarbeit

Eine aktive Jugendarbeit sichert die Zukunft des Katastrophenschutzes in Deutschland.[63] Junge Menschen müssen frühzeitig für die ehrenamtliche Tätigkeit und dem Dienst an der Gesellschaft begeistert werden. So gibt es bereits Kinder- und Jugendfeuerwehren, die THW Jugend e.V.[64] sowie im Rettungsdienst das Jugendrotkreuz (JRK) und die Arbeiter-Samariter-Jugend (ASJ) um Jugendliche zu ermutigen, sich ehrenamtlich zu

[59] ebd.
[60] Bayerischer Rundfunk, Bericht vom 14.02.2022, Anlage 7.
[61] Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe.
[62] DStGB, Dokumentation Nr. 123, S. 17.
[63] Deutscher Feuerwehrverband.
[64] Bundesanstalt Technisches Hilfswerk.

engagieren. Eine gute Jugendarbeit der Akteure muss dabei durch Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten sichergestellt sein.

Freiwilligendienste

Helfen muss nicht zwangsläufig zu einer Lebensaufgabe werden. Oft reicht es aus, zumindest ein Jahr einen Dienst an der Gesellschaft zu verrichten. So ist z.B. der Bundesfreiwilligendienst (BfD) oder ein freiwilliges soziales Jahr (FSJ) ein Angebot an Personengruppen jeden Alters, sich außerhalb von Beruf und Schule für das Allgemeinwohl der Gesellschaft zu engagieren.[65] Hilfsorganisationen wie THW, ASB, DRK und größere Feuerwehren werben mit Freiwilligendiensten und versuchen hieraus ein längerfristiges Engagement zu entwickeln.[66]

Förderung durch Aufwandsentschädigungen

Zusammenfassend bleibt es letztlich Aufgabe des Bundes, die Attraktivität des Ehrenamtes zu steigern und somit die Funktion des Hilfeleistungssystems zu gewährleisten. Trotz der ständigen Werbekampanien für das Ehrenamt ist es nicht für jeden selbstverständlich, eine Arbeit ohne Entlohnung zu verrichten. In diesem Fall müsste mit Aufwandsentschädigungen aller Art geworben werden. Hierbei könnte u.a. über Steuervergünstigungen nachgedacht werden.[67]

3.2.1. Personalgewinnung durch Dienstpflicht

Natürlich sollen in erster Linie die Menschen durch oben genannte Maßnahmen begeistert werden ein Ehrenamt im Katastrophenschutz aufzunehmen. Sind jedoch die Maßnahmen ausgeschöpft, könnte über die Einführung einer „Allgemeinen Dienstpflicht“ diskutiert werden.[68]

---

[65] Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben.
[66] Arbeiter-Samariter-Bund.
[67] Bundeszentrale für Politische Bildung.
[68] BBK, Anlage 2, S. 3.

Diese könnte vergleichbar mit der damaligen Wehrpflicht als Einstieg vor dem eigentlichen Berufsleben zu leisten sein.

Gem. § 12 Abs. 1 FwG ist im Bereich der Feuerwehr noch die Feuerwehrdienstpflicht verankert. *„Die Gemeinden können durch Satzung Gemeindeeinwohner zwischen dem vollendeten 18. und dem vollendeten 50. Lebensjahr zum Dienst in der Gemeindefeuerwehr verpflichten.“* Während sich die Feuerwehrdienstpflicht jahrelang ausschließlich auf Männer beschränkte, findet sie in heutiger Zeit auf Männer und Frauen gleichermaßen Anwendung.[69] Diese Regelung begründet die Feuerwehrdienstpflicht nicht unmittelbar, sondern ermächtigt die Gemeinden diese durch Satzung einzuführen, wenn die Heranziehung von Gemeindeeinwohnern konkret notwendig ist.[70] Die Vergangenheit zeigte allerdings, dass die Einführung von Pflichtfeuerwehren nicht sehr erfolgreich waren und daraufhin abgeschafft wurden.[71]

Bezugnehmend darauf muss bei den Überlegungen eine allgemeine Dienstpflicht einzuführen, die Pflicht als solche auf eine andere Art und Weise kommuniziert werden. Wird ein Bürger verpflichtet, einen bestimmten Dienst zu leisten, wird diese Pflicht von der Bevölkerung meist als negativ wahrgenommen. Es müssen Anreize geschaffen werden, dass ein verpflichtender Dienst an der Gesellschaft auch positive Aspekte mit sich bringen kann. Eine allgemeine Dienstpflicht an und für die Gesellschaft könnte damit als Entscheidungsträger für die berufliche Zukunft der jungen Menschen gesehen werden. Es bietet sich eine Möglichkeit an, sinnvolle Aufgaben zu übernehmen und je nach Interesse und Begabung unterschiedliche Chancen für die persönliche Entwicklung zu schaffen. Dabei muss unabhängig von ethnischer Herkunft der Weg zu allen Organisationen im Zivil- und Katastrophenschutz zugänglich sein. Darüber hinaus müssen Bildungsangebote geschaffen werden, um sich stetig weiter

[69] Hildinger/ Rosenauer, S. 156.
[70] ebd.
[71] Gall, Anlage 1, S. 9.

zu entwickeln um letztendlich doch die eine oder andere Person als ehrenamtlich Tätigen im Bereich des Katastrophenschutzes zu gewinnen.[72]

Die Hochwasserkatastrophe im Ahrtal zeigte bereits, dass eine Grundsolidarität und eine enorme Hilfsbereitschaft in der Gesellschaft vorhanden ist. Tausende Helfer der umliegenden Regionen, aber auch aus anderen Bundesländern sind in das Katastrophengebiet angereist, um die Betroffenen zu unterstützen.[73] Zieht man diese Erkenntnis zu Rate, dürfte der Widerstand der Bevölkerung über die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht überschaubar bleiben und würde in vielen Teilen der Gesellschaft zunehmend Anerkennung erfahren.

Auch ist zu erwähnen, dass die Helfer über die „Allgemeine Dienstpflicht“ eine umfängliche Ausbildung erhalten würden und im Bereich der Katastrophenabwehr in die Tätigkeiten und Organisationsstrukturen eingeweiht wären. Was die Koordination über den Kräfteeinsatz der „Spontanhelfer“ im Katastrophengebiet des Ahrtals zumal als Herausforderung etabliert hat und durch die private Organisation "Helfershuttle Ahrtal" koordiniert wurde, sollte bei ausgebildeten Kräften der Hilfsorganisationen einfacher sein.[74]

4. Vorbeugende Maßnahmen

Hochwasser ist ein dauerhaftes Risiko. Um Schäden nachhaltig vermeiden zu können, bedarf es einer Zusammenarbeit zwischen den Bürgern, Unternehmen und den Kommunen. Es muss eine Kommunikation der Beteiligten geschaffen werden, welche die Wirksamkeit der verschiedenen Maßnahmen anschaulich macht, um damit die Akzeptanz zu erhöhen.[75] Ziel

[72] Gall, Anlage 1, S. 9.
[73] Vgl. Bericht SWR, Hochwasserkatastrophe im Ahrtal, Anlage 8.
[74] ebd.
[75] Ministerium für Umwelt Baden-Württemberg.

ist es, den Umgang mit Hochwasserrisiken als eine selbstverständliche Aufgabe in die Kommunalverwaltungen zu integrieren.

In Anlehnung an den Katastrophenverlauf lässt sich dieser in drei Phasen unterscheiden. Das Vorfeld, die Katastrophe selbst und das Nachher, bei dem das Ziel ist, möglichst schnell in die Ursprungssituation zurückzukehren.[76] Das LKatSG setzt hierfür ein breites Spektrum an Vorsorgemaßnahmen, durch welche eine Katastrophe eingedämmt werden soll. Hierbei handelt es sich um die Erarbeitung und Fortschreibung von Katastrophenschutzplänen, Notfallplänen, Regelungen der Einsatzleitung, Durchführung von Übungen und Festsetzungen über Alarmierungsvorkehrungen.[77] Während die Katastrophenschutz- und Notfallpläne bereits auf den Eintritt und die Bewältigung der Katastrophe abzielen, müssen zusätzlich Maßnahmen ergriffen werden, die sich darauf stützen, eine Hochwasserkatastrophe gar nicht eintreten zu lassen.

4.1. Vorsorgender Hochwasserschutz

4.1.1. Hochwasserschutz in der Bauleitplanung

Bereits beim Ausweisen von Bauleitplänen ist es Aufgabe der Kommunen, die Stadtentwicklung so zu gestalten, dass die Risiken durch Hochwasser auf ein Minimum reduziert werden. Hierzu zählt auch, Flächen bereit zu stellen, auf denen das Wasser auf natürliche Weise zurückgehalten werden kann.[78] Eine gute Raumplanung hat sich bei Hochwasserschutz als eine wirkungsvolle Maßnahme gezeigt. Allerdings mangelt es vielfach an Akzeptanz, da die Betroffenen Nutzungsbeschränkungen der Flächen befürchten.[79]

---

[76] Kniesel/Braun/Keller, Besonderes Polizei und Ordnungsrecht, S. 173.
[77] ebd.
[78] Hochwasser Risikomanagement Baden-Württemberg.
[79] Heimerl, Vorsorgender und Nachsorgender Hochwasserschutz, S. 218.

4.1.2. Bauliche Vorsorge

Unter der baulichen Vorsorge versteht man, dass ein bebautes oder unbebautes Grundstück vor Überflutungen geschützt werden soll. Ein hochwasserangepasstes Bauen ist dann notwendig, wenn sich ein Grundstück innerhalb eines Überschwemmungsgebiets befindet.[80]

Die Grundlage der Bewertung von Hochwasserrisikogebieten ergibt sich dabei aus den §§ 73 ff. des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG).

Das Bauen in hochwassergefährdeten Gebieten ist mit besonderen Risiken verbunden und erfordert damit gesonderte Verbote sowie besondere Anforderungen an die Bausubstanz.[81] Um Hochwasserschäden zu reduzieren oder ganz zu verhindern, können drei Strategien beachtet werden: Ausweichen, Widerstehen und Nachgeben.

Dem Hochwasser auszuweichen ist die gesetzlich vorgeschriebene erste Wahl. Innerhalb von Hochwasserrisikogebieten sind durch Rechtsverordnungen der Länder Überschwemmungsgebiete festgesetzt. In diesen Gebieten ist es grundsätzlich verboten, neue Baugebiete auszuweisen, um der Schaffung von neuem Schadenspotenzial entgegenzuwirken.[82] Ob ein Gebiet von Hochwasser betroffen ist, geht aus den Hochwassergefahrenkarten hervor. Grundlage für die Festsetzung ist ein Hochwasser, das statistisch gesehen einmal in 100 Jahren zu erwarten ist. Dies wird in den Gebieten als (HQ 100) beschrieben. Die Abkürzung HQ steht für die Abflussmenge bei Hochwasser. Die Zahl dahinter gibt an, in wie vielen Jahren das Hochwasser statistisch gesehen einmal vorkommt.“[83] Während das Bauen in Überschwemmungsgebieten (HQ 100) grundsätzlich unzulässig ist, darf eine Bebauung in Gebieten mit der Kennzahl (HQ extrem) grundsätzlich stattfinden. Unter HQ extrem ist dabei ein Ereignis zu verstehen, dass statistisch gesehen seltener als einmal in

[80] Hochwasser Risikomanagement Baden-Württemberg.
[81] ebd.
[82] Hochwasserschutzfibel, 8. Auflage, S. 16.
[83] Hochwasser Risikomanagement Baden-Württemberg.

100 Jahren vorkommt.[84] In erster Linie geht es bei der Strategie „Ausweichung“ also darum, einen Standort der Gebäude außerhalb der Gefahrenzone zu wählen.

Befindet sich ein bebautes Gebäude innerhalb eines Überschwemmungsgebiets kann durch die weitere Strategie „Widerstehen“ dem Eindringen des Wassers entgegengewirkt werden. Die Möglichkeiten umfassen u.a. die Errichtung von Wassersperren außerhalb des Gebäudes, oder dem Einbau von Sperrschiebern und Rückstauklappen, durch die ein Rückstau in der Kanalisation gebildet wird.[85] Diese Maßnahmen reichen nur bis zu einem bestimmten Wasserpegel aus. Ist der Wasserdruck zu hoch, muss das Gebäude eventuell ganz- oder teilweise geflutet werden, um Schäden an der Baukonstruktion zu vermeiden („Nachgeben“).[86]

4.1.3. Hochwassergefahrenkarten

Hochwassergefahrenkarten liefern Informationen zu Überflutungsflächen und den Wasserpegeln bei Überflutungen. Mit Ihnen ist es möglich, die Risiken durch Hochwasser zu bewerten und daraus konkrete Maßnahmen zu ergreifen.[87] Sie dienen den Kommunen u.a. bei der Analyse von Hochwasserrisiken und sind dabei Grundlage für die Bauleitplanung und die Erarbeitung von Katastrophenschutzplänen.[88] Landesweit wurden für Baden-Württemberg Hochwassergefahrenkarten für ca. 11.000 km Gewässer erstellt. Für die Erstellung und Fortschreibung sind die Regierungspräsidien in Baden-Württemberg zuständig. Dabei erfolgt die Aufteilung nicht nach den Grenzen der Regierungsbezirke, sondern vielmehr nach Gewässereinzugsgebieten.[89]

---

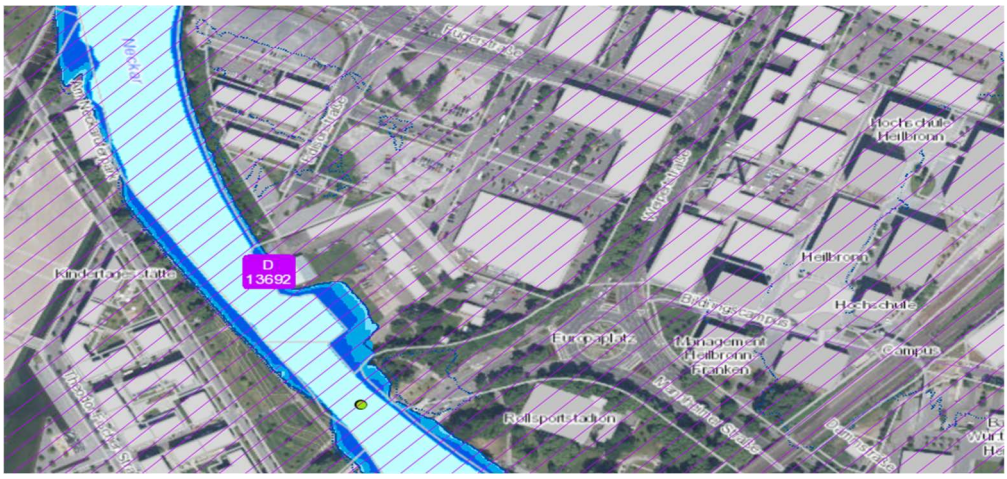
[84] ebd.
[85] Hochwasser Risikomanagement Baden-Württemberg.
[86] ebd.
[87] Regierungspräsidium Stuttgart.
[88] Karutz/Geier/Mitschke, Bevölkerungsschutz, S. 180.
[89] Regierungspräsidium Stuttgart.

Aufbauend auf die Hochwassergefahrenkarten erarbeitet die Landesanstalt für Umwelt (LUBW) Hochwasserrisikokarten, welche für die vier Schutzgüter: Menschliche Gesundheit, Umwelt, Kulturerbe sowie Wirtschaftliche Tätigkeit darstellt, ob sie jeweils mit geringer (HQ extrem), mittlerer (HQ 100) oder hoher Wahrscheinlichkeit (HQ 10) von Hochwasser betroffen sind.[90] Die Landkreise und Gemeinden können die Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten im Internet unter der Veröffentlichung der LUBW auf der Seite „Umwelt-Daten-Karten Online“ (UDO) abrufen und daraus ihre konkreten Maßnahmen ergreifen.[91] Die Karten sind dabei auch für die Öffentlichkeit zugänglich und dienen bei der Planung von hochwasserangepasstem Bauen.

Die nachfolgende Abbildung vermittelt einen Überblick über Hochwassergefahrenkarten. Die Abbildung differenziert dabei zwischen einem HQ 100 Hochwasser (Abbildung 3) und einem HQ extrem Hochwasser (Abbildung 4). Spätestens jetzt sollte klar sein, welche Schäden ein solches Ereignis für die angrenzende Siedlungsfläche verursacht.

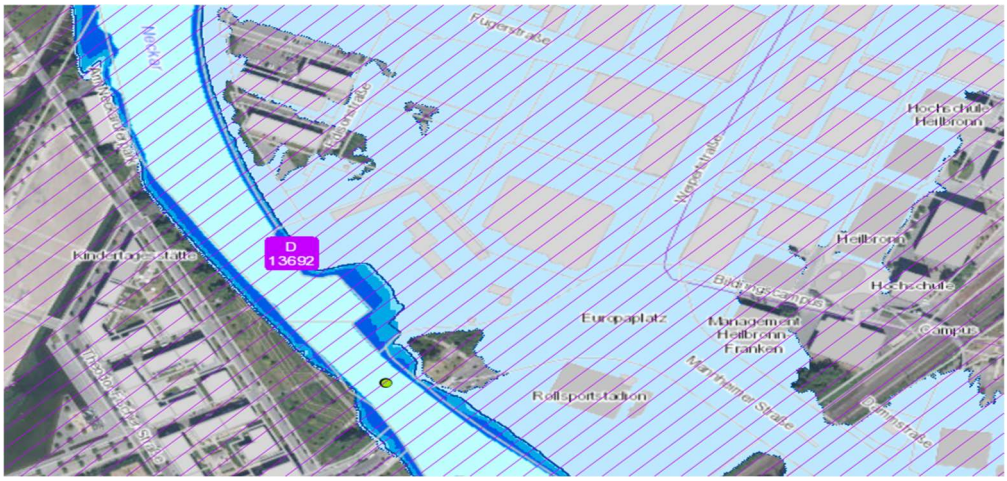
[90] Landesanstalt für Umwelt.
[91] Hochwasser Risikomanagement Baden-Württemberg.

Abbildung 4: Hochwassergefahrenkarte am Beispiel Ausschnitt der Stadt Heilbronn (Überflutungsfläche HQ 100).



Quelle: Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg, Daten und Kartendienst der LUBW.

Abbildung 5: Hochwassergefahrenkarte am Beispiel Ausschnitt der Stadt Heilbronn (Überflutungsfläche HQ extrem- Hellblau schraffierte Fläche).



Quelle: Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg, Daten und Kartendienst der LUBW.

4.1.3. Technischer Hochwasserschutz

Bevor Mittel für den technischen Hochwasserschutz eingesetzt werden, sollte sichergestellt sein, dass bereits Maßnahmen in der Raumplanung umgesetzt worden sind.[92] Erst wenn zu erkennen ist, dass diese nicht ausreichen, ist ein zusätzlicher technischer Hochwasserschutz erforderlich und sinnvoll.[93] Die Zielsetzung der Hochwasserschutzmaßnahmen ist ein einfaches und zuverlässiges Hochwasserschutzsystem, das die Anforderungen in größtmöglicher Weise erfüllt. Dabei ist voranzustellen, dass der absolute Schutz vor Hochwasser nicht erreicht werden kann.[94] Es ist Aufgabe der Kommunen, auf Grundlage der Daten aus den Hochwassergefahrenkarten den negativen Auswirkungen des Hochwassers durch geeignete Maßnahmen entgegenzuwirken. Um die Akzeptanz von Projekten zu erhöhen, sollten möglichst frühzeitig die Wünsche und Anregungen der Gewässeranlieger in die Planung einbezogen werden. Je nach Umgebung ergeben sich verschiedene Maßnahmen durch technischen Hochwasserschutz die Hochwasserrisiken zu minimieren. Hochwasserschutzdeiche bzw. Hochwasserschutzwände bieten eine hohe Sicherheit und können dabei kurzzeitig große Wassermengen einstauen. Für die Umsetzung sind bei einem Deich große Flächen nötig, welche in innenliegenden Städten meist nicht vorzufinden sind. Hier bedient man sich an Hochwasserschutzwänden, welche die anliegende Siedlung bis zum Bemessungshochwasser schützen können. Diese können bei einem extremen Ereignis zusätzlich mit mobilen Konstruktionen erhöht werden.[95]

4.1.3.1. Auswahl der Hochwasserschutzsysteme

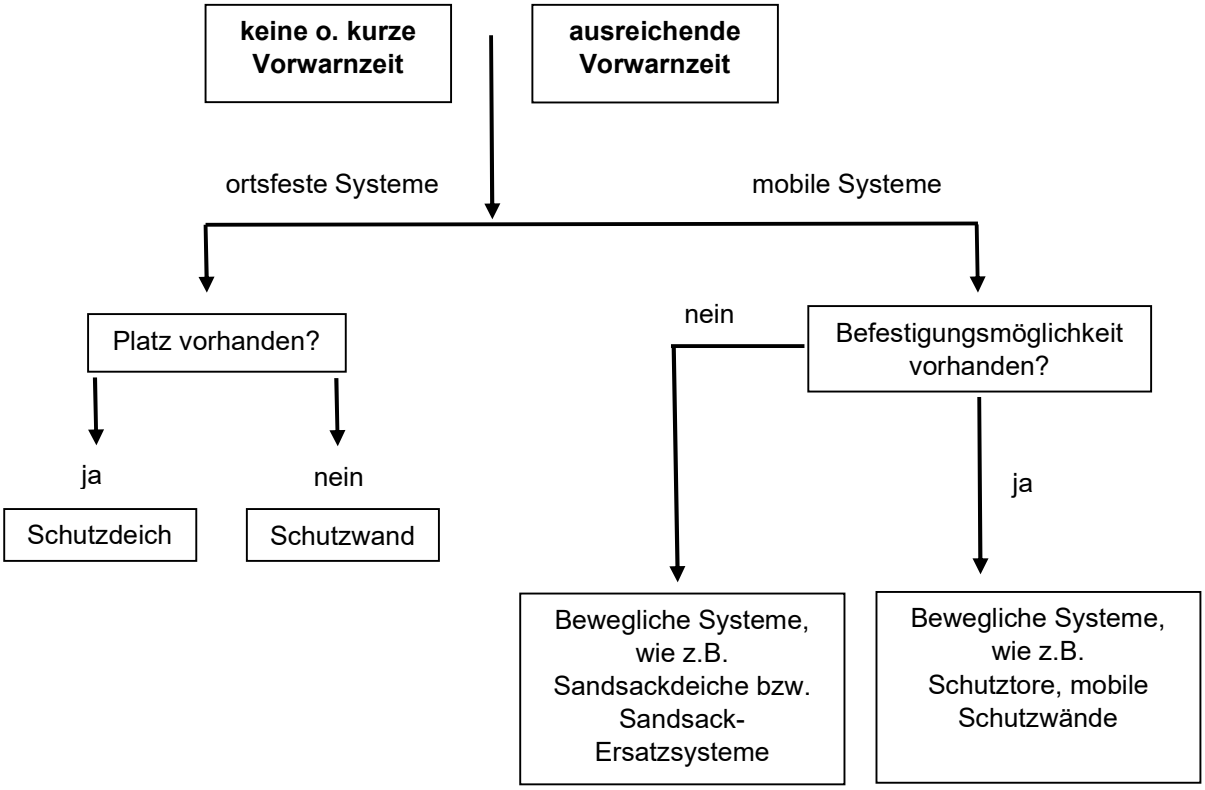
Grundsätzlich kann bei den baulichen Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes zwischen ortsfesten und mobilen

[92] Hochwasserrisiko Management Baden-Württemberg.
[93] ebd.
[94] Patt/Jüpner, Hochwasser-Handbuch, S. 401.
[95] Patt/Jüpner, Hochwasser-Handbuch, S. 453.

Schutzkonstruktionen unterschieden werden. Bei der Auswahl ist vor allem die Vorwarnzeit, also wie schnell mit dem Eintritt einer Überflutung zu rechnen ist, ein entscheidendes Auswahlkriterium. Sind kurze Vorwarnzeiten zu erwarten, so kommt den ortsfesten Schutzkonstruktionen eine besondere Bedeutung zu. Ist hingegen mit langen Vorwarnzeiten zu rechnen, kämen auch mobile bzw. zeitweise wirkende Schutzkonstruktionen in Betracht.[96] Zwar sind ortsfeste Konstruktionen kostenintensiver, bieten aber zudem eine größere Sicherheit und können bei Bedarf zusätzlich mit mobilen Schutzkonstruktionen verstärkt werden.[97]

Für die Auswahl und Umsetzung können sich die Kommunen an folgendem Schema zur Auswahl der Hochwasserschutzkonstruktion orientieren:

Abbildung 6: Vereinfachtes Hilfsschema zur Auswahl der Hochwasserschutzkonstruktion



Quelle: Eigene Darstellung, in Anlehnung an Patt/Jüpner, S. 471.

[96] Patt/Jüpner, Hochwasser-Handbuch, S.470.
[97] ebd.

4.2. Erarbeitung von Katastrophenschutzplänen

Sowohl die Katastrophenschutzbehörden als auch die Kommunen, sind für die Aufstellung und Fortschreibung von Alarm- und Einsatzplänen verpflichtet. Die Verpflichtung für die Katastrophenschutzbehörden ist aus § 2 Abs. 1 Nr. 3 LKatSG zu entnehmen. Für die Kommunen lässt sich die Verpflichtung aus § 5 Abs. 2 Nr. 2 LKatSG ableiten. Die Kommunen sind danach verpflichtet, geeignete Alarm- und Einsatzpläne auf Grundlage der Alarm- und Einsatzpläne der Katastrophenschutzbehörde zu erstellen und diese fortzuschreiben. Es ist demnach zu erkennen, dass bereits in der Erarbeitung der Pläne eine enge Vernetzung der Behörden verlangt wird.

Für die Ausarbeitung der Pläne muss die Verwaltungsvorschrift der Landesregierung Baden-Württemberg und der Ministerien zur Bildung von Stäben bei außergewöhnlichen Ereignissen und Katastrophen (VwV Stabsarbeit) beachtet werden.[98] Dies soll von Beginn an eine Erleichterung der Abstimmung zwischen den Kommunen und der Katastrophenschutzbehörde schaffen.[99]

Grundsätzlich werden die Katastrophenschutzpläne für Hochwasserlagen getrennt nach Alarm- und Einsatzplänen betrachtet. **Der Alarmplan** stellt sicher, dass das Hochwasser rechtzeitig als solches erkannt wird und soll gewährleisten, dass die festgesetzten **Maßnahmen im Einsatzplan** rechtzeitig eingeleitet und ausgeführt werden können.[100] Bei der praktischen Ausführung in Hochwasserlagen werden die Pläne meist nicht mehr gesondert betrachtet, da die Alarmphase in der Regel nahtlos in die Einsatzphase übergeht. Für die Aufstellung der Pläne gilt es allerdings die Phasen gesondert zu betrachten, um eine Verzahnung der beiden Teile erarbeiten zu können.[101]

---

[98] VwV Stabsarbeit, Anlage 9, S. 1, Ziffer 2.
[99] Leitfaden Orientierungshilfe, Anlage 10, S. 12.
[100] Leitfaden Orientierungshilfe, Anlage 10, S. 8.
[101] ebd.

4.2.1. Risikoanalyse

Die Basis für die Aufstellung von Alarm- und Einsatzplänen bildet die Risikoanalyse.[102] „Bei der Risikoanalyse sollen verschiedene fachliche Sichtweisen auf ein potenziell eintretendes Ereignis zu einem Gesamtbild der denkbaren Auswirkungen auf die Sicherheit der Bevölkerung liefern und somit im Falle eines Ereigniseintritts ein koordiniertes Vorgehen ermöglichen.“[103] Sie veranschaulicht damit die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten von Hochwasserkatastrophen und das zu erwartende Schadensausmaß für das Leben und die Gesundheit sowie wirtschaftliche Schäden.[104] Bei der Analyse der Auswirkungen von Hochwasser ist es erforderlich, dass neben den Verantwortlichen im Katastrophenschutz auch die Polizei, die untere Wasserbehörde, Stromversorger sowie die Betreiber kritischer Infrastrukturen an einem Tisch sitzen und gemeinsam Lösungen erarbeiten.[105]

Um gezielte Maßnahmen festzulegen, braucht es daher **Risikoanalysen für alle Landkreise.** Hierbei gilt es Lücken und Schwächen zu erkennen, wo genau damit zu rechnen ist, dass durch Hochwasser ein größerer Schadensfall zu erwarten ist. An dieser Stelle bleibt unerheblich, ob dieses Szenario die Ausmaße einer Katastrophe annimmt.[106] Die gewonnenen Erkenntnisse liefern die Basis für eine effiziente Notfallplanung und Ressourcensteuerung.

Für die Bewertung der Risiken kommt der Ortskenntnis der Kommunen eine besondere Bedeutung zu. Es ist daher erforderlich, die Kommunen von Anfang an in die Untersuchung einzubinden. Gerade die örtlichen Feuerwehren können mit Ihrer Ortskenntnis dazu beitragen, Schadenpotentiale zu lokalisieren und Schwachpunkte zu identifizieren.[107]

---

[102] Gall, Anlage 1, S. 5.
[103] DStGB, Dokumentation Nr. 123, S. 10.
[104] Grün/Schenker-Wicki, Katastrophenmanagement, S. 60.
[105] ebd.
[106] Gall, Anlage 1, S. 3.
[107] ebd.

Am Beispiel des Hochwasserfalls können die Beteiligten auf Basis zurückliegender Ereignisse potenzielle Gefahren lokalisieren und durch die Erfahrungen der örtlichen Feuerwehren einen Gefahrenkatalog erarbeiten. Die Beteiligten im Katastrophenschutz sollten im Nachgang genau wissen, dass bei Eintritt von Hochwasser gewisse Bereiche geschützt werden müssen, bzw. Maßnahmen der Deichsicherung oder die Sperrung von öffentlichen Verkehrsflächen eingeleitet werden müssen. Es muss klar kommuniziert werden, dass die gewonnenen Erkenntnisse in jedem Fall die erste Priorität haben.[108]

Zusammenfassend trägt die Risikoanalyse also dazu bei, potenzielle Gefahren zu ermitteln und die vorhandenen Kompetenzen und Fähigkeiten hinsichtlich ihrer Wirksamkeiten zu überprüfen. Überträgt man dies auf das Szenario des Hochwasserfalls, muss außerdem die Prüfung erfolgen, ob die Behörden in der Lage sind, ein bestimmtes Gebiet mit einer festzulegenden Anzahl an Personen zu evakuieren. Auf Seiten der Behörden müssen hierfür entsprechende Fähigkeiten vorhanden sein. Hierzu zählen u.a. die Warnung der Bevölkerung, die Sicherstellung von Unterbringung und Verpflegung sowie die Betreuung von Personen. Wird nun festgestellt, dass in einem betroffenen Gebiet rund 1000 Menschen evakuiert werden müssen, kann daraus der zu erwartende Ressourcenaufwand kalkuliert werden.[109]

Diese Erkenntnisse müssen sich in der Erstellung der Alarm- und Einsatzpläne widerspiegeln, um ein gezieltes Handeln der Einsatzkräfte zu ermöglichen.

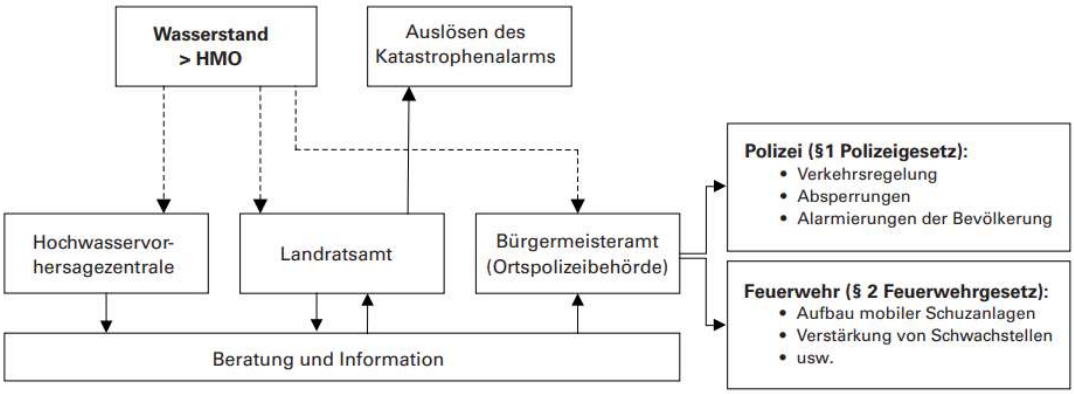
4.2.2. Alarmplan

Ein Alarmplan versteht sich als die höchste Ebene im Hochwasserwarnsystem. In ihm sind automatisierte Prozesse eingebaut,

[108] Gall, Anlage 1, S. 6.
[109] Vgl. DStGB, Dokumentation Nr. 123, S. 11.

welche für die besonders frühe Warnung vor Hochwassergefahren beitragen.[110] Auf Basis der in der Hochwassermeldeordnung (HMO) von Baden-Württemberg festgelegten Schwellenwerte der Gewässer sowie Unwetterwarnungen des deutschen Wetterdienstes erfolgt die Alarmierung der Behörden.[111] Dabei bleibt die Hauptverantwortung während eines Hochwasserereignisses in erster Linie bei der Kommune, welche sich selbständig über relevante Pegelstände und deren Entwicklung informieren muss.[112]

Abbildung 7: Informationsaustausch der Beteiligten während eines Hochwasserereignisses



Quelle: Leitfaden zur Orientierungshilfe für die Erstellung von Alarm- und Einsatzplänen Baden-Württemberg.

Mit der Überwachung und Bewertung der Pegelstände beginnt die Phase der Alarmierung. Ist aus der Beobachtung der Pegelstände eine Hochwassergefahr nicht mehr auszuschließen, werden durch einen Voralarm alle Beteiligten Behörden und Hilfsorganisationen informiert, damit diese sich bereits im Vorfeld für den Ernstfall vorbereiten können.

[110] Leitfaden Orientierungshilfe, Anlage 10, S. 8.
[111] ebd.
[112] ebd.

Ist der vordefinierte Pegelstand der HMO überschritten, wird der Hochwasseralarm ausgelöst.[113] Im Alarmplan sind insbesondere Regelungen über die Zuständigkeiten und Alarmierungswege festgelegt.

In der Regel beinhaltet der Alarmplan Telefonlisten für Alarmierungsketten sowie weitere Adressen und Informationsquellen, wie ansässige Bauunternehmen, welche im Katastrophenfall mit der Bereitstellung von Ausrüstung und Fahrzeugen Unterstützung bieten können.[114] Hierbei muss besonders darauf geachtet werden, dass durch die Fortschreibung sichergestellt ist, dass alle Adressen und Telefonnummern aktuell sind.[115]

4.2.3. Einsatzplan

Im Einsatzplan sind die konkreten Maßnahmen festgelegt, welche auf Basis der Risikoanalyse erarbeitet wurden. Wichtige Inhalte sind u.a. die Vorbereitung und Durchführung einer möglichen Evakuierung, das Einrichten von Sammelstellen und Notunterkünften für betroffene Personen, die Sicherstellung der Kommunikationsfähigkeit zwischen Behörden, Organisationen und der Öffentlichkeit sowie die Priorisierung der Durchführung von Sicherungsmaßnahmen an Hochwasserschutzdeichen und Hochwasserschutzwänden.[116] Der Plan beinhaltet außerdem eine Auflistung der benötigten Ressourcen, welche z.B. zur Errichtung von mobilen Schutzwänden und Sandsackdämmen benötigt werden.

Bei der Ausarbeitung der Pläne sollte darauf geachtet werden, dass auf unwichtige Ausführungen zu einzelnen Themenfeldern verzichtet wird. Es bietet sich an, für die Darstellung eine Tabellenform zu wählen, um eine gute Übersichtlichkeit zu gewährleisten.

---

[113] ebd.
[114] Leitfaden Orientierungshilfe, Anlage 10, S. 9.
[115] Gall, Anlage 1, S. 5.
[116] Gall, Anlage 1, S. 3.

4.2.4. Übungen

„Die Wirksamkeit der Pläne hängt davon ab, ob die Helfer ausreichend Gelegenheit hatten, sich im Rahmen von Katastrophenschutzübungen mit den Planungsinhalten und deren Anwendung in realistischen Katastrophenszenarien vertraut zu machen. Solche Übungen sind neben echten Einsätzen eine wichtige Voraussetzung für die Aktualisierung der Pläne.“[117] Die Vorbereitung der Übungen ist Aufgabe der Katastrophenschutzbehörde, welche sich im Rahmen der Erkenntnisse aus der Risikoanalyse mögliche Übungsszenarien ausdenken sollte. Bei der Organisation und Durchführung der Übungen sollten alle Beteiligten im Katastrophenschutz einbezogen werden, um die Übung möglichst realistisch wirken zu lassen. Es wäre im Einzelfall auch denkbar, Teile der Bevölkerung einzubeziehen, um die Evakuierung eines Gebietsabschnittes zu proben.

Neben den Übungen ist es erforderlich, dass die Einsatzkräfte regelmäßig an Aus- und Fortbildungsangeboten teilnehmen. Lehrgangsangebote werden dabei von der Landesfeuerwehrschule Baden-Württemberg, der THW Bundesschule sowie von den Hilfsorganisationen ASB und DRK bereitgestellt.

4.2.5. Vernetzung der Alarm- und Einsatzpläne

Die übergeordneten Alarm- und Einsatzpläne der Katastrophenschutzbehörde müssen mit den Alarm- und Einsatzplänen der Kommunen vernetzt werden, um den Informationsfluss der Behörden zu erhöhen. Da Hochwasserereignisse nicht örtlich auf eine Kommune oder einen Landkreis beschränkt sind, sollten die Pläne sowohl den

[117] Grün/Schenker-Wicki, Katastrophenmanagement, S. 62.

Nachbarkommunen zur Verfügung gestellt, als auch auf deren Planung abgestimmt sein.[118]

4.2.5. Einbindung der kritischen Infrastruktur

„Kritische Infrastrukturen sind Organisationen und Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten würden.“[119] Die kritische Infrastruktur besteht aus den Sektoren Energie, Gesundheit, Informationstechnik, Transport und Verkehr, Medien, Wasserversorgung, Finanz- und Versicherungswesen, Ernährung sowie dem Staat und den Verwaltungen. [120] Die Betreiber kritischer Infrastrukturen sind damit für die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Gemeinwesens von hoher Bedeutung.[121]

Es bietet sich daher an, bereits in der Katastrophenvorsorge gewisse Maßnahmen in die Planung einzubeziehen, um Teile der kritischen Infrastruktur aufrecht zu erhalten. Auf den Hochwasserfall bezogen muss daher das Schützen von Krankenhäusern oder Pflegeheimen in der Prioritätensetzung höher angesiedelt sein.

Um ein weiters Beispiel zu nennen, müsste sich die Einsatzplanung auch auf Tankstellen beziehen. Da ein Hochwasserereignis zwangsläufig zu Stromausfällen führen kann, muss durch bestimmte Maßnahmen sichergestellt werden, dass es innerhalb eines Landkreises mehrere Tankstellen gibt, welche auch bei einem Stromausfall betrieben werden können. Dies wird sichergestellt, indem dort entsprechende Noteinrichtungen zur Einspeisung vorgesehen sind. In der konkreten Einsatzplanung muss dann festgelegt werden, dass im Katastrophenfall

[118] Leitfaden Orientierungshilfe, Anlage 10, S. 12.
[119] Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik.
[120] ebd.
[121] ebd.

keine Privattankung gestattet ist, sondern nur noch Einsatzfahrzeuge oder bspw. Lieferanten von Sanitätsdiensten o.ä. tanken dürfen.

Werden solche Regelungen in einem Plan festgelegt, bedarf es einer Vernetzung der Beteiligten, damit diese Maßnahmen sofort umgesetzt werden und nicht erst im Ereignisfall organisiert werden müssen.[122]

5. Maßnahmen der Bewältigung

Sind die beschriebenen Vorsorgemaßnahmen nicht ausreichend gewesen und infolgedessen eine Hochwasserkatastrophe eingetreten, muss sie bekämpft werden, um die Auswirkungen für die Betroffenen zu minimieren.[123] Die Grundlage der Bewältigung wird aus den erstellten Alarm- und Einsatzplänen entnommen. Um die zusammenhängenden Entscheidungen treffen zu können, muss zunächst ein Blick auf den Katastrophenverlauf und die Zeitspanne der Vorhersage von Hochwasserlagen geworfen werden.

5.1. Katastrophenverlauf im Hochwasserfall

5.1.1. Vorhersagbarkeit von Hochwasser

Hochwasser wird wie bereits erwähnt in den meisten Fällen infolge von Stark- oder Dauerniederschlägen ausgelöst.[124] Im strengen Sinne sind derartige Hochwasser nicht vorhersagbar, lassen sich jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit prognostizieren.[125] Die zeitnahe und verlässliche pegelbezogene Vorhersage der Wasserstände in Flüssen sind für die Behörden im Katastrophenschutz unerlässlich. Die Prognose bildet die Planungsbasis und unterstützt das rechtzeitige Einleiten von

[122] Gall, Anlage 1, S. 6.
[123] Kniesel/Braun/Keller, Besonderes Polizei und Ordnungsrecht, S. 174.
[124] Brasseur/Jacob/Schuck, Klimawandel, S. 10.
[125] Karutz/Geier/Mitschke, Bevölkerungsschutz, S. 234.

Schutzmaßnahmen der Bevölkerung. Je länger die Vorwarnzeit ist, desto effektiver kann die Hochwasservorhersage dazu beitragen, die Hochwasserwarnung und darauf aufbauende Entscheidungsprozesse zu verbessern.[126]

Die Hochwasservorhersagen werden von der Hochwasser- und Meldezentrale des Landes in Kooperation mit der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes betrieben. Diese Zentralen ermitteln auf der Grundlage der Daten des Deutschen Wetterdienstes hochwasserrelevante Pegelstände. Die kritischen Schwellenwerte der Pegelstände sind in der Hochwassermeldeordnung (HMO) von Baden-Württemberg festgelegt.[127] Ist ein kritischer Pegelstand eines Gewässers erreicht und daraus eine Hochwasserkatastrophe zu erwarten, werden die zuständigen Katastrophenschutzbehörden umgehend informiert.[128] Über das länderübergreifende Hochwasserportal (LHP) kann auch die Öffentlichkeit amtliche Informationen zu hochwasserrelevanten Pegelständen einsehen.[129]

5.1.1. Vorwarnzeiten

Wird von einem Einzugsgebiet von wenigen Hektar Größe ausgegangen, können durch ein Niederschlagsereignis innerhalb kurzer Zeit extreme Oberflächenabflüsse entstehen. Eine Vorwarnzeit beschränkt sich zwischen mehreren Minuten und wenigen Stunden. In diesem Fall besteht meist keine Möglichkeit, die erforderlichen Schutzmaßnahmen rechtzeitig einzuleiten.[130] In Einzugsgebieten mit einer Größe von einigen 1000 km² gewinnt der Abfluss über Land und die abflussverzögernde Wirkung des Gewässers immer mehr an Bedeutung[131], sodass Vorwarnzeiten von mehr

[126] Patt/Jüpner, Hochwasser-Handbuch, S. 7.
[127] Leitfaden Orientierungshilfe, Anlage 10, S. 8
[128] Karutz/Geier/Mitschke, Bevölkerungsschutz, S. 235.
[129] LHP, länderübergreifendes Hochwasserportal.
[130] Patt/Jüpner, Hochwasser-Handbuch, S. 7.
[131] Seibert/ Auerswald, Hochwasserminderung im ländlichen Raum, S. 181.

als 12 Stunden erreicht werden können, welche für das Einleiten von umfangreichen Schutzmaßnahmen notwendig sind.[132]

5.2. Ausrufung des Katastrophenfalls

Sind in einem Gebiet die Schwellenwerte der HMO überschritten, ist der Hochwasseralarm auszulösen. Wird ein außergewöhnliches Ereignis festgestellt, das nicht mehr von der betroffenen Kommunen bewältigt werden kann und die Voraussetzung der §§ 18,19 LKatSG erfüllt, geht die gesamtverantwortliche Leitung an die Katastrophenschutzbehörde über.[133]

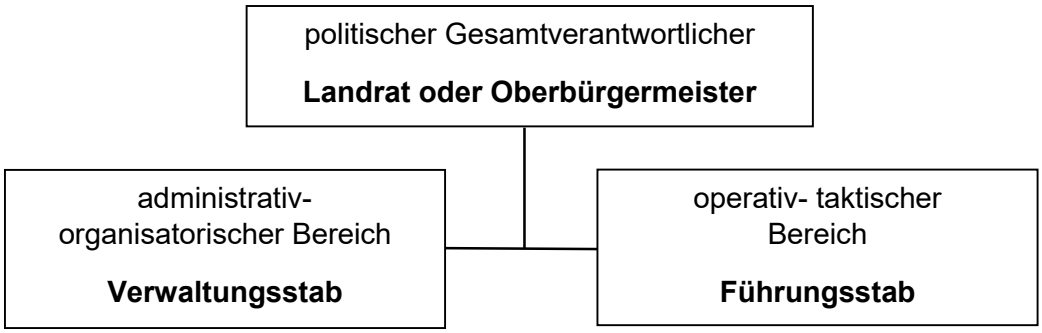
Die Entscheidung über die Ausrufung des Katastrophenfalls darf in dieser Situation nicht lange diskutiert werden. Oftmals sind Meinungsverschiedenheiten zwischen den Kommunen und der Katastrophenschutzbehörde zu beobachten, da bei Ausrufung des Katastrophenfalls die Kostentragung auf die Katatsrophenschutzbehörde übergeht und ein Landrat diese Situation bestenfalls vermeiden möchte. So sollte allerdings beiden Parteien bewusst sein, dass bei einer Krisensituation von großem Ausmaß keine Zeit für eine langwierige Diskussion bleibt. Denn der Schutz der Bevölkerung überwiegt eine Kostenfrage erheblich. Eine pragmatische Lösung könnte daher so aussehen, dass unabhängig von der Feststellung des Katastrophenfalls die Einsatzleitung bis zu einer möglichen Übernahme der Katastrophenschutzbehörde bei der betroffenen Gemeinde bleibt.[134] Somit wäre in erster Linie der Bürgermeister als gesamtverantwortlicher in der Pflicht, die Rolle des Einsatzleiters wahrzunehmen.

Bei der Ausrufung des Katastrophenfalls setzt das LKatSG Regelungen über die Einsatzleitung fest und verweist auf die VwV Stabsarbeit, dass bei Feststellung des Katastrophenfalls ein Verwaltungs- und ein Führungsstab

[132] Patt/Jüpner, Hochwasser-Handbuch, S. 8.
[133] Leitfaden Orientierungshilfe, Anlage 10, S.9.
[134] DStGB, Dokumentation Nr. 123, S. 7.

zu bilden ist.[135] Der Aufbau dieser Organisationsstruktur lässt sich nachfolgend aus Abbildung 8 zu entnehmen.

Abbildung 8: Organisationsstruktur der Einsatzleitung im Katastrophenfall



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Müller, Unwetterlagen, Abbildung auf S. 29.

Dies gilt auch für die Kommunen, welche aufgrund ihrer Mitwirkungspflicht im Katastrophenfall, geeignete Organisationsstrukturen bilden müssen.[136] Die Gesamtverantwortung trägt der Bürgermeister als kommunaler Spitzenbeamter und wird auch in diesem Fall von einem Verwaltungs- und Führungsstab unterstützt.[137]

5.2.1. Grundlagen zur Stabsarbeit

Unter einem Stab ist ein Beratungs- und Unterstützungsgremium zu verstehen, das den Gesamtverantwortlichen (Landrat oder Bürgermeister) im Katastrophenfall zuarbeitet und in kritischen Situationen bei einer Entscheidung mitwirkt.[138]

[135] Müller, Unwetterlagen, S. 27.
[136] Empfehlung zur Umsetzung der VwV Stabsarbeit, Anlage 11, S. 3.
[137] VwV Stabsarbeit, Anlage 9.
[138] Hofinger/Heimann, Handbuch Stabsarbeit, S. 4.

Stäbe sind keine ständigen Gremien, sondern setzen sich aus Mitarbeitern einer Behörde oder Organisation zusammen, die nur einberufen werden, wenn eine temporäre Unterstützung auf der Führungsebene benötigt wird.[139] Mit Blick auf die Arbeitsweise von Stäben, lässt sich die Stabsarbeit am besten mit der Teamarbeit vergleichen, welche das Ziel verfolgt, die Katastrophe zu bekämpfen.[140]

Die Einberufung bzw. Alarmierung der Stabsmitglieder muss in einem geeigneten Alarmplan dokumentiert sein und insbesondere Vertretungsregelungen beinhalten, auch wenn der kommunale Spitzenbeamte im Einzelfall nicht erreicht werden kann. In der Praxis bietet es sich an, die Alarmierung mit einer Telefonkette durchzuführen. Bereits alarmierte Stabsmitglieder verständigen dabei weitere Stabsmitglieder in einer festgelegten Reihenfolge.[141]

Bei dem zur Unterstützung einberufenen Stab, wird zwischen dem **Verwaltungsstab** und einer Führungseinheit, dem **Führungsstab** differenziert.[142]

5.2.1.1. Verwaltungsstab

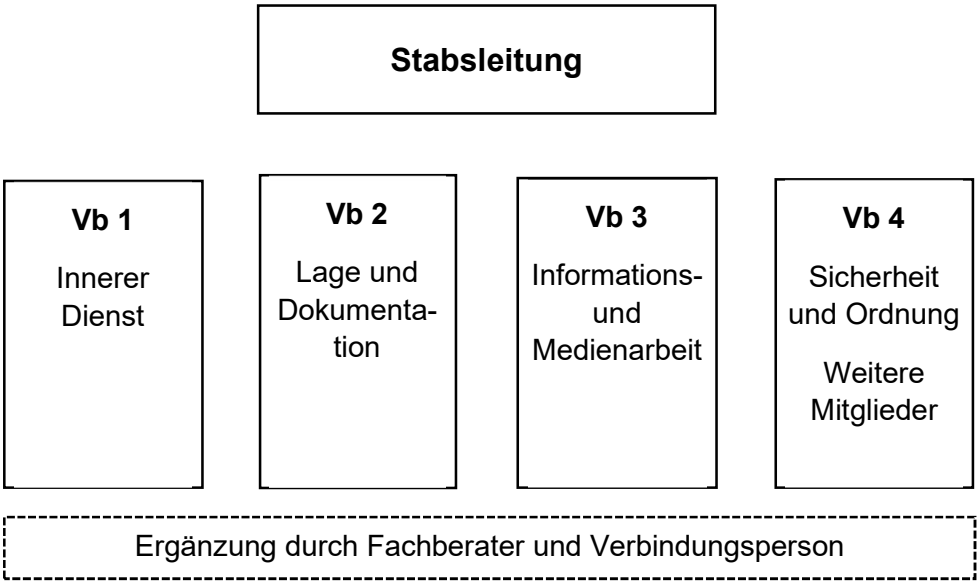
Der Verwaltungsstab ist die administrativ-organisatorische Komponente und setzt sich aus Mitarbeitern innerhalb der Behörde zusammen. Bei der Aufgabenübertragung ist darauf zu achten, dass möglichst die Personen eingesetzt werden, welche auch in Alltagssituationen vergleichbare Aufgaben übernehmen.[143] Geeignete Personen sind insbesondere die Leiter der Ordnungsämter, technische Mitarbeiter, Schreibkräfte, Verbindungspersonen zur Führungseinheit und sofern vorhanden, Sachbearbeiter für den Bereich Katastrophenschutz. Es besteht auch die

[139] Hofinger/Heimann, Handbuch Stabsarbeit, S. 7.
[140] ebd.
[141] Empfehlung zur Umsetzung der VwV Stabsarbeit, Anlage 11, S. 15.
[142] Müller, Unwetterlagen, S. 29.
[143] Empfehlung zur Umsetzung der VwV Stabsarbeit, Anlage 11, S. 16.

Möglichkeit, geeignete Personen von Hilfsorganisationen oder ansässigen Firmen als Fachberater hinzuzuziehen.[144]

Die Aufgaben des Verwaltungsstabs lassen sich aus der VwV Stabsarbeit entnehmen. Dabei gliedert sich der Verwaltungsstab insbesondere in die Bereiche Vb 1 bis Vb 4, welche je nach Lage und Auswirkung der Katastrophe erweitert werden können.[145]

Abbildung 9: Aufbau des Verwaltungsstabes



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an die VwV Stabsarbeit.

Der Verwaltungsstab erledigt insbesondere verwaltungstypische Aufgaben wie die Planung und Koordination, Beratung der Behördenleitung sowie Presse – und Öffentlichkeitsarbeit.[146] Im Wesentlichen geht es also darum, alle administrativ-organisatorischen Entscheidungen für die

[144] ebd.
[145] VwV Stabsarbeit, Anlage 9.
[146] Empfehlung zur Umsetzung der VwV Stabsarbeit, Anlage 11, S. 10.

Behördenleitung umzusetzen. Beispiele hierfür sind grundsätzliche Entscheidungen über die Evakuierung von Wohngebieten oder die Bereitstellung von Informationen für die Bevölkerung.[147]

Die Behörden verfügen im Regelfall über ständig vorgehaltene Stabsräume, welche für Besprechungen genutzt werden. Sind keine ständig vorgehaltene Räumlichkeiten verfügbar, können Büroräume im Einzelfall rasch als Stabsräume genutzt werden. Bei der Auswahl der Räumlichkeiten sollte bereits im Vorfeld sichergestellt sein, dass bezogen auf den Hochwasserfall und generell bei Großschadenslagen aller Art, eine Notstromversorgung vorhanden ist.[148]

5.2.1.2. Führungsstab

Unter dem Führungsstab ist die operativ-taktische Komponente zu verstehen.[149] Ab einer bestimmten Art und Größe des Einsatzes ist der Einsatzleiter vor Ort nicht mehr in der Lage die Aufgaben allein wahrzunehmen. Zu seiner Unterstützung werden Führungsassistenten eingesetzt, welche sich an der Einsatzstelle oder in der Leitstelle befinden können.[150] Bei der Zusammensetzung des Führungsstabes wird zwischen dem Leiter des Stabes und den einzelnen Leitern der Sachgebiete S1 bis S4 differenziert. Darüber hinaus kann der Führungsstab mit weiteren Sachgebieten (S 5 und S 6) erweitert werden sowie entsprechende Fachberater und Verbindungspersonen hinzugezogen werden.[151]

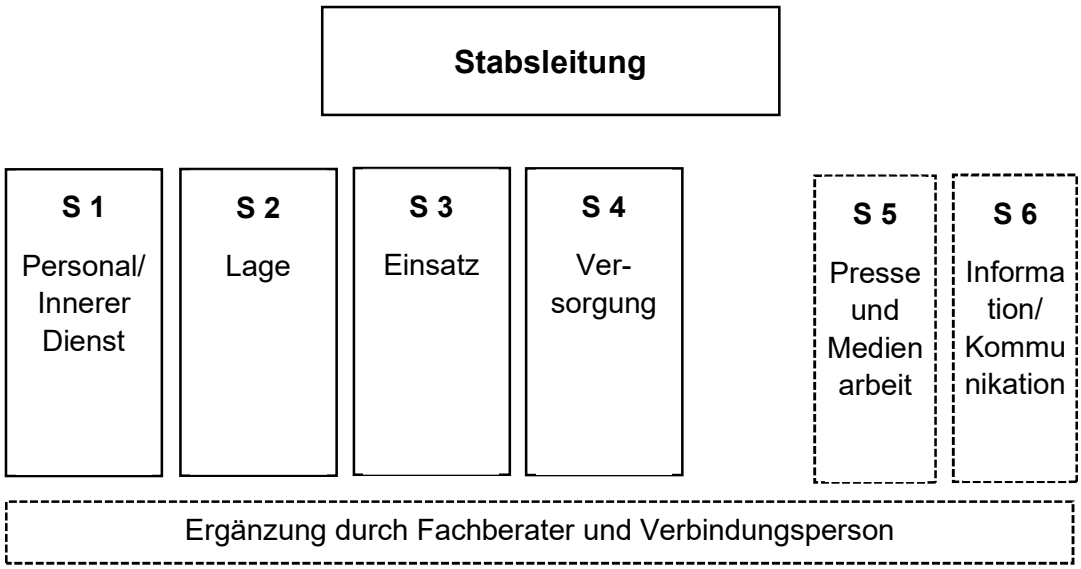
Der Führungsstab setzt sich aus Personen der Hilfsorganisationen zusammen und wird in der Regel von Kräften der Feuerwehr bereitgestellt. Je nach Umfang der Aufgaben wird der Stab durch weitere

[147] Müller, Unwetterlagen, S. 40.
[148] Hofinger/ Heimann, Handbuch Stabsarbeit, S. 58.
[149] Müller, Unwetterlagen, S. 29.
[150] Karutz/Geier/Mitschke, Bevölkerungsschutz, S. 261.
[151] ebd.

Führungsassistenten der Hilfsorganisationen ergänzt und kann damit schnell eine Größenordnung von 20-30 Personen erreichen.[152]

Die nachfolgende Abbildung veranschaulicht die entsprechende Aufteilung der Sachgebiete:

Abbildung 10: Aufbau des Führungsstabes:



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Müller, Unwetterlagen, Abbildung auf S. 34.

Hauptaufgabe des Führungsstabes ist es, die erforderlichen Maßnahmen der Katastrophenbewältigung vor Ort zu lenken und zu koordinieren. Dabei bedarf es bei der Aufgabenwahrnehmung der Sachgebiete eine enge Abstimmung und Zusammenarbeit.[153] Für die Arbeit des Führungsstabes wird ein geeigneter Raum benötigt, welcher sich im besten Fall nah am Geschehen befindet. Dabei ist sicherzustellen, dass dieser über geeignete Fernmeldeanschlüsse und Endgeräte verfügt. Bei der Einrichtung des Stabsraums kann die Funkverbindung durch die Beistellung des Einsatzleitwagens (ELW) sichergestellt werden.[154]

[152] Müller, Unwetterlagen, S. 34.
[153] Hofinger/ Heimann, Handbuch Stabsarbeit, S. 45.
[154] Karutz/Geier/Mitschke, Bevölkerungsschutz, S. 261.

5.2.2. Warnung der Bevölkerung

Für eine zielorientierte Katastrophenbewältigung in Hochwasserfällen ist die Warnung der Bevölkerung ein entscheidender Punkt, um das Leben und die Gesundheit von Menschen zu schützen. „Die frühzeitige Warnung und schnelle Information der Bevölkerung bei Gefahren sowie die Bereitstellung entsprechender Handlungsempfehlungen sind wichtige Aufgaben der für die Gefahrenabwehr zuständigen Behörden“.[155] Kann demnach mit einer hohen Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, dass in einer bestimmten Region Hochwasser von besonderem Ausmaß zu erwarten ist und die Notwendigkeit für die Ausrufung des Katastrophenfalls vorliegt, muss die Bevölkerung durch Warnung und Information vor der drohenden Gefahr unterrichtet werden. Bei größeren Naturkatastrophen hat sich in den vergangenen Jahren gezeigt, dass der Rundfunk ein sehr geeignetes Warn- und Informationsmittel ist.[156] Der Rundfunk allein reicht allerdings nicht aus und muss mit zusätzlichen Warnelementen, die über geeignete Signale verfügen, ergänzt werden. Diese Signale sollen als „Wecksignale“ dienen und die Bevölkerung möglichst frühzeitig auf die drohende Gefahr aufmerksam machen.[157] Ein geeignetes Mittel, welches sich schon seit Jahren bewährt hat, sind die örtlichen Sirenen. Meist sind sie auf Dächern von öffentlichen Gebäuden wie dem Rathaus einer Gemeinde vorzufinden. Die Zusammensetzung zwischen Sirenensignalen und die damit verbundenen Warninformationen zur Gefahrenlage mit einer entsprechenden Handlungsempfehlung bildet damit das Gesamtkonzept „Warnung der Bevölkerung“.[158]

Nachfolgend sind die Sirenensignale und die damit verbundene Verhaltensweise bzw. Handlungsempfehlung abgebildet:

---

[155] Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg.
[156] DStGB, Dokumentation Nr. 123, S. 18.
[157] ebd.
[158] Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg.

Abbildung 11: Sirenensignale und Bedeutung

Sirenensignale und Bedeutung	Handlungsempfehlung
1. Probealarm 12 Sekunden Dauerton	Alarm dient nur zur Probe Es besteht keine Gefahr
2. Alarm für die Feuerwehr Drei mal 12 Sekunden Dauerton	Signal gilt nur für Angehörige der Feuerwehr Auf Feuerwehrangehörige achten, die zum Feuerwehrhaus eilen, und generell auf Einsatzfahrzeuge
3. Warnung der Bevölkerung 1 Minute Heulton	Gefahr! Schützende Bereiche, bzw. Räumlichkeiten aufsuchen, über Radio, Fernsehen oder Internet durchgegebene Verhaltensmaßnahmen beachten
4. Entwarnung 1 Minute Dauerton	Ende der Gefahr Weitere Hinweise und Informationen über Radio, Fernsehen oder Internet beachten

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an die Sirenensignale des Landkreis Heilbronn, Abbildung unter www.landkreis-heilbronn.de.

Die Konzeption der Warnung der Bevölkerung wird seit Januar 2017 außerdem über die Notfall-Informations-und-Nachrichten-App (NINA) des Bundes unterstützt.[159]

NINA warnt bspw. rund um die Uhr vor akuten Gefahrensituationen wie Hochwasser, welche von den Städten und Gemeinden, den Landratsämtern, den Regierungspräsidien oder dem deutschen Wetterdienst und der Hochwasser-Vorhersagezentrale ausgelöst werden. Die Warnungen können mittels Push-UP Benachrichtigung sofort auf dem Smartphone mit der jeweiligen Handlungsempfehlung abgerufen werden.[160]

[159] Landkreis Heilbronn.
[160] ebd.

Dabei soll NINA lediglich als Ergänzung zu den bestehenden Warnmöglichkeiten (Sirenen, Rundfunk, Fernsehen usw.) dienen und diese nicht ersetzen.[161]

Erfolgt die Warnung der Bevölkerung mittels Sirenen, muss gewährleistet sein, dass die Menschen unabhängig von ihrem Aufenthaltsort mit denselben Signalen gewarnt werden. Auch die im Zusammenhang stehenden Handlungsempfehlungen müssen bundesweit einheitlich definiert sein.[162] Am Beispiel einer Hochwasserkatastrophe gilt für die Warnung damit der in Abbildung 3, Ziffer 3 dargestellte 1-minütige Heulton sowie für die Entwarnung der in Ziffer 4 dargestellte 1- minütige Dauerton.[163] Diese bundesweite einheitliche Regelung kann allerdings in der Praxis oftmals nicht konsequent umgesetzt werden. Der Bund hat nach dem Ende des kalten Krieges seine bis dato für Zwecke des Zivilschutzes vorgehaltene Sirenen (Luftschutzsirenensystem) Ende 1992 den Kommunen kostenlos zur Übernahme angeboten. Nur wenige Kommunen haben von diesem Angebot Gebrauch gemacht, darunter die Städte und Gemeinden des Ladkreises Heilbronn. Der Landkreis Heilbronn ist damit einer der wenigen Landkreise, der in der Lage ist, die Bevölkerung mittels Sirenensignal zu warnen.[164]

In diesem Punkt ist es erforderlich, die Städte und Gemeinden wieder flächendeckend mit Sirenen auszurüsten, um zu einem einheitlichen Warnsystem zurückzukehren. „Ein modernes, flächendeckendes und leistungsfähiges Sirenennetz stellt damit eine sehr gute Investition in die Sicherheit der Bevölkerung dar.“[165] Der Bund hat hierzu im Rahmen des Konjunktur- und Krisenbewältigungspaketes in den Jahren 2020 bis 2022 Mittel für die Förderung der Sireneninfrastruktur bereitgestellt.[166]

---

[161] Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg.
[162] ebd.
[163] Abbildung 3, Sirenensignale und Bedeutung.
[164] Landkreis Heilbronn.
[165] Heilbronner Stimme, Bericht vom 24.02.2022, Anlage 12.
[166] Richtlinie Sonderförderprogramm Sirenen 2021, S. 3.

Kann das Leben und die Gesundheit der Bürger durch die Verbesserung der Sireneninfrastruktur und Bereitstellung von Handlungsempfehlungen gänzlich geschützt werden?

Diese Fragestellung war unter anderem Bestandteil der Expertenbefragung und soll im Folgenden näher erörtert werden. Nimmt man das das Beispiel der Flutkatastrophe im Ahrtal, wird nach Medienberichten darüber diskutiert, dass durch schnellere Warnung und Information an die Bürger viele Menschenleben hätten gerettet werden können.[167] So gehen Meinungen davon aus, dass es am zu späten Handeln der Katatsrophenschutzbehörde gelegen hat und diese genug Zeit gehabt hätten, das betroffene Gebiet zu evakuieren.[168]

An dieser Stelle muss aber auch ein Augenmerk auf die Bereitschaft der Bevölkerung und die Selbsthilfe der Gesellschaft geworfen werden. Es ist anzunehmen, dass ein Großteil der Bevölkerung nicht mit den akustischen Warnsignalen der Sirenensignale vertraut sind. Wird in einer bestimmten Region der Katastrophenalarm ausgelöst wird, kennen viele Menschen den akustischen Alarm (1-minüterger Heulton) nicht und wissen in dieser Situation auch nicht welche Verhaltensweise im Katastrophenfall erforderlich ist. Gleichwohl ist auch die Nutzung der Warn-App NINA nicht weitläufig verbreitet, wonach sich die Behörden auch auf dieses Medium nicht stützen können.[169]

Es ist erforderlich, der Bevölkerung die Warnsignale und Handlungsempfehlungen näher zu bringen. Die Kommunen sind angehalten, Informationen bereitzustellen und im Amtsblatt, der Internetseite oder durch Aushänge zu veröffentlichen. Zudem sollte in Schulen frühzeitig eine Aufklärung stattfinden. Dies könnte durch Vertreter der Freiwilligen Feuerwehr oder der Stadtverwaltung übernommen werden.[170]

---

[167] SWR, Anlage 8.
[168] Landesamt für Umwelt.
[169] Gall, Anlage 1, S. 7.
[170] ebd.

Bund und Länder tragen unterstützend mit der Einführung eines „Bundesweiten Warntages“ bei, welcher seit 2020 jährlich am zweiten Donnerstag im September stattfindet. Der Warntag soll dazu beitragen, die Akzeptanz und das Wissen um die Warnung der Bevölkerung bei Notlagen zu erhöhen und dient gleichzeitig der Testung der technischen Systeme.[171]

Zudem ist es nicht ausreichend die Bevölkerung vor der bevorstehenden Katastrophe zu warnen. Den zuständigen Behörden muss es möglich sein, ein betroffenes Gebiet schnellstmöglich zu evakuieren. Eine Evakuierung kann dabei nur erfolgreich sein, wenn diese organisatorisch strukturiert und die einzelnen Schritte im Vorfeld durch die Behörden und beteiligten Hilfsorganisationen festgesetzt sind.

Damit ist die Warnung der Bevölkerung durch Sirenensignale allein nicht ausreichend, und es müssen von Seiten der Behörden Evakuierungsmaßnahmen durchgeführt werden. Eine Erprobung dieser Maßnahme wäre zwingend notwendig.[172] Es müssten Übungen stattfinden, welche alle Akteure im Katastrophenschutz, einschließlich der Bevölkerung in einer bestimmten Region beteiligen würde.

Während diese Art von Evakuierungs-Übungen in anderen Ländern wie China und Japan an der Tagesordnung stehen und die Behörden zusammen mit der Bevölkerung die Räumung von Gebietsabschnitten probt, scheint die Akzeptanz in Deutschland zu gering zu sein, um die Bevölkerung in diese Maßnahmen einzubinden.[173]

Diese Erkenntnis ist vor allem auf den Kosten- und Zeitaufwand der Gesellschaft zurückzuführen.[174]

---

[171] Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg.
[172] Karutz/Geier/Mitschke, Bevölkerungsschutz, S. 247.
[173] Gall, Anlage 1, S. 2.
[174] ebd.

5.2.2.3. Selbsthilfe der Bevölkerung

Die Bevölkerung sollte sich nicht komplett auf den Katastrophenschutz verlassen, da es keinen absoluten Schutz vor Hochwasserkatastrophen geben kann. Die aufgezeigten Vorbeuge- und Bewältigungsmaßnahmen der Behörden und Hilfsorganisationen tragen zwar zu einer Eindämmung bei, sind aber oftmals nicht ausreichend.

Bei großflächigen Schadenslagen können die Rettungskräfte daher auch nicht überall gleichzeitig sein und müssen die Einsätze nach Prioritäten abarbeiten.

Menschen die in Hochwasserrisikogebieten leben, sollten sich daher im Vorfeld ebenso Gedanken machen, wie sie sich selbst, Angehörige oder Nachbarn schützen können, bis die staatliche Hilfe eintrifft.[175]

Speziell auf den Hochwasserfall bezogen würde es sich auch anbieten, dass betroffenen Haushalte über eigene Pumpen und Notstromgeneratoren verfügen, um im Hochwasserfall selbst agieren zu können und gleichzeitig die Notrufe über minimale Wasserschäden zu reduzieren.[176]

[175] Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe.
[176] Gall, Anlage 1, S. 10.

6. Fazit und Ausblick

Hochwasserkatastrophen verändern Menschen die Gesellschaft und damit zusammenhängende interaktive Prozesse nachhaltig. Dies zeigte sich am Beispiel der Flutkatastrophe im Ahrtal des vergangenen Jahres. Im Hinblick darauf ist es erforderlich, die Bevölkerung mit dem Thema Katastrophenschutz mehr zu sensibilisieren und deutlich zu machen, dass es an jedem Einzelnen liegt, Katastrophen dieser Art in der Zukunft entgegenzuwirken. Es ist Aufgabe des Staates deutlich zu machen, dass ohne die Hilfsbereitschaft und das Engagement der Bevölkerung das Hilfeleistungssystem nicht am Leben gehalten werden kann und der Staat in der nicht polizeilichen Gefahrenabwehr handlungsunfähig wäre. Es wurden Vorschläge unterbereitet, wie das Ehrenamt und die Hilfsbereitschaft der Gesellschaft im Katastrophenschutz gefördert werden können. Dabei handelt es sich um Möglichkeiten, die sowohl auf Bundesebene als auch auf Kommunalebene ausgebaut werden müssen.

Konkrete Aufgaben für die Kommunen und Landkreise sind die Erstellung bzw. Weiterentwicklung von Risikoanalysen und Handlungsoptionen, durch die eine strukturierte Planung von Maßnahmen möglich gemacht werden kann. An dieser Stelle bietet es sich an, vor dem Hintergrund der Erfahrungswelt des vergangenen Sommers zu lernen, um künftig noch besser vorbereitet zu sein. Defizite sind hierbei weniger in Ausstattung und Ausrüstung der Hilfsorganisationen zu sehen, sondern vielmehr im organisatorisch- administrativen Bereich sowie bei der Alarmierung und Information der Bevölkerung. Die Behörden müssen Lösungen finden, wie der Alarmierungs- und Informationsfluss schneller an die Bevölkerung gebracht wird. Ein entscheidender Schritt ist bereits die Förderung der Sireneninfrastruktur, die der Bund den Kommunen zur Verfügung stellt. Um zu einem Hinreichenden Warn- und Informationssystem zu gelangen, bedarf es dennoch zusätzliche Informationskomponenten.

Jedenfalls ist es wichtig, sich bereits im Vorfeld Gedanken zu möglichen Szenarien zu machen und nicht erst beim Eintritt einer Katastrophe mit den Planungen zu beginnen. Die Mitarbeiter der Behörden müssen durch Aus- und Fortbildung geschult sowie durch stetige Übungen auf den Ernstfall vorbereitet werden.

Nur durch Zusammenarbeit der Behörden und Institutionen kann die Aufgabenerfüllung im Katastrophenschutz sichergestellt werden. Hierfür gilt es künftig alle Beteiligten so gut es geht von der Planung, bis hin zur Bewältigung von Katastrophen zu beteiligen.

Literaturverzeichnis

Baden-Württemberg/ Fortbildungsgesellschaft für Gewässerentwicklung: Orientierungshilfe für die Erstellung, Ergänzung und Aktualisierung von kommunalen Hochwasseralarm- und Einsatzplänen, Anlage 10.

Baden-Württemberg: Empfehlungen zur Umsetzung der VwV Stabsarbeit in der Gefahrenabwehr und zur Krisenbewältigung in kleineren Gemeinden (Empfehlungen Stabsarbeit) Vom 01. Februar 2017, - Az.: 6-1441/107, Anlage 11.

Bayerischer Rundfunk: Hochwasserkatastrophe im Ahrtal, Bericht vom 16.01.2022, Anlage 7.

Bayerisches Landesamt für Umwelt: https://www.lfu.bayern.de/index.htm, aufgerufen am 27.01.2022, zit. als Bayerisches Landesamt für Umwelt.

Brasseur/ Jacob/ Schuck-Zöller: Klimawandel in Deutschland, 2017.

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, KlamEX Abschlussbericht: Klassifikation meteorologischer Extremereignisse zur Risikovorsorge gegenüber Starkregen für den Bevölkerungsschutz und die Stadtentwicklung (KlamEx). zit. als KlamEX Abschlussbericht.

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe: https://www.bbk.bund.de/DE/Home/home_node.html, aufgerufen am 07.02.2022, zit. als Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe.

Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben: https://www.bafza.de/engagement-und-aktionen/freiwilligendienste, Aufgerufen am 22.02.2022, zit. als Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben.

Bundesanstalt Technisches Hilfswerk: https://www.thw.de/DE /Startseite/startseite_node.html, Aufgerufen am 18.02.2022, zit. als Bundesanstalt technisches Hilfswerk.

Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung: https://www.bib.bund.de /DE/Aktuelles/2020/2020-11-02-Bevoelkerungsforschung-Aktuell-Altes-und-Neues-Ehrenamt-nach-Berufsleben.html, Aufgerufen am 21.02.2022, zit. als Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung.

Bundesministerium des Inneren für Bau und Heimat: Hochwasserschutzfibel, 8. Auflage, zit. als Hochwasserschutzfibel.

Bundesministerium des Inneren: https://www.bmi.bund.de/DE/themen/ bevoelkerungsschutz/bevoelkerungsschutz-node.html, Aufgerufen am 05.02.2022, zit. als Bundesministerium des Inneren.

Bundesministerium für Umwelt: https://www.bmuv.de/, aufgerufen am 27.01.2022, zit. als Bundesministerium für Umwelt.

Bundeszentrale für politische Bildung: https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/245597/das-ehrenamt-empirie-und-theorie-des-buergerschaftlichen-engagements/, Aufgerufen am 22.02.2022, zit. als Bundeszentrale für politische Bildung.

Deutscher Bundestag: Bericht des Ausschusses für Bildung und Forschung, Anlage 3, zit. als Deutscher Bundestag, Bericht des Ausschusses für Bildung und Forschung.

Deutscher Feuerwehrverband: https://www.feuerwehrverband.de/kampagnen /frauen-am-zug/, Aufgerufen am 24.02.2022, zit. als Deutscher Feuerwehrverband.

Deutscher Städte- und Gemeindebund: Dokumentation Nr. 123, Bevölkerungsschutz in Städten und Gemeinden, 2014.

Grün/ Schenker-Wiki: Katastrophenmanagement, Grundlagen, Fallbeispiele und Gestaltungsoptionen aus betriebswirtschaftlicher Sicht, 2014.

Heimerl, Stephan: Vorsorgender und Nachsorgender Hochwasserschutz, 2018.

Hildinger/ Rosenauer: Feuerwehrgesetz Baden-Württemberg, 4. Auflage, 2017

Hochwasser Risikomanagement Baden-Württemberg: https://www.hochwasser.baden- wuerttemberg.de/de/kommunikations strategie, Aufgerufen am 19.02.2022, zit. als Hochwasser Riskmanagement Baden-Württemberg.

Hofinger, Gesine/ Heimann, Rudi: Handbuch Stabsarbeit, Führungs- und Krisenstäbe in Einsatzorganisationen, Behörden und Organisationen, 2016.

Karutz, Harald/ Geier, Wolfram/ Mitschke, Thomas: Bevölkerungsschutz, Notfallvorsorge und Krisenmanagement in Theorie und Praxis, 2017.

Kniesel/Braun/Keller: Besonderes Polizei und Ordnungsrecht, 2018.

Landesanstalt für Umwelt: https://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/wasser/hochwasserrisikomanagement, Aufgerufen am 23.02.2022, zit. als Landesanstalt für Umwelt.

Landesfeuerwehrschule Baden-Württemberg: https://www.lfs-bw.de/themen/kats/ Aufgerufen am, 23.02.2022, zit. als Landesfeuerwehrschule, Anlage 5.

Landkreis Heilbronn: Bevölkerungsschutz im Stadt- und Landkreis Heilbronn, Anlage 4.

Landkreis Heilbronn: https://www.landkreis-heilbronn.de/bevoelkerungsschutz.1211.htm, Aufgerufen am 17.02.2022, zit. als Landkreis Heilbronn.

Lange, Hans-Jürgen/ Gusy, Christoph: Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015.

Malteser Hilfsdienst e.V.: https://www.malteser.de/ehrenamtlich-helfen.html, Aufgerufen am 12.02.2022, zit. als Malteser Hilfsdienst.

Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg: https://im.baden-wuerttemberg.de/de/startseite/, Aufgerufen am 22.02.2022, zit. als Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg.

Müller, Fabian: Unwetterlagen effizient bewältigen, Organisatorische und taktische Hinweise für Feuerwehren, 2019.

Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft: https://www.nlwkn.niedersachsen.de/startseite/, aufgerufen am 27.01.2022, zit. als Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft.

Patt, Heinz/ Jüpner, Robert: Hochwasser-Handbuch, Auswirkungen und Schutz, 3. Auflage, 2020.

Pünder, Herrmann/ Klafki, Anika: Risiko und Katastrophe als Herausforderung für die Verwaltung, Band 40, 2016.

Regierungspräsidium Stuttgart: https://rp.baden-wuerttemberg.de/themen/wasserboden/hochwasserschutz/, Aufgerufen am 12.02.2022, zit. als Regierungspräsidium Stuttgart.

Sattler, Henriette: Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Gefahrenabwehr bei Naturkatastrophen und ihre einfachgesetzliche Umsetzung, 2008.

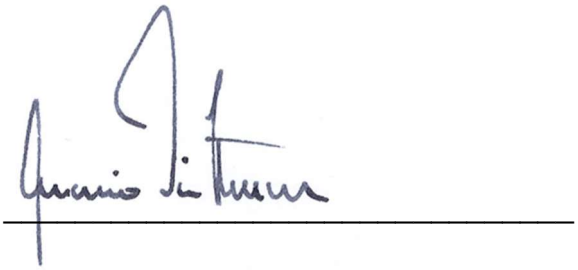
Seibert, Simon/ Auerwald, Karl: Hochwasserminderung im ländlichen Raum, 2020.

Südwestrundfunk (SWR): Hochwasserkatastrophe Ahrtal, Anlage 8.

Erklärung

„Ich versichere, dass ich diese Bachelorarbeit selbständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe. Die aus anderen Quellen direkt oder indirekt übernommenen Daten und Konzepte sind unter Angabe der Quelle gekennzeichnet. Mir ist bekannt, dass meine Abschlussarbeit von Seiten der Hochschule mit einer Plagiatssoftware überprüft werden kann.“

Ilsfeld, den 23.02.2022



Mario Dittmann