## Struktur und Aufgaben des Bevölkerungsschutzes

# Katastrophenschutz beginnt vor Ort

*Alle staatlichen Gliederungen – Bund, Länder und Kommunen – haben die umfassende Aufgabe der Gefahrenabwehr. Dabei fächert sich der Bevölkerungsschutz in ein komplexes System föderal verteilter Zuständigkeiten auf. An diesem subsidiär aufgebauten Bevölkerungsschutzsystem wirken alle Beteiligten entsprechend ihrer jeweiligen Kompetenzen, Fähigkeiten und rechtlichen Grundlagen mit.*

**Angela Clemens-Mitschke**

Während der Zivilschutz als Teil des Bevölkerungsschutzes in der Verantwortung des Bundes[1] (Art. 73 (1) GG) liegt, sind die Länder für den Katastrophenschutz (Art. 30 u. 70 GG) zuständig. Ihnen obliegt die Ressourcenvorsorge sowie das operative Krisen- und Koordinationsmanagement. Dafür haben die Länder Katastrophenschutzgesetze bzw. Gesetze zur Bewältigung von Großschadenslagen erlassen. Darin werden der Begriff der Katastrophe definiert, die zuständigen Behörden bestimmt und besondere Maßnahmen im Katastrophenfall geregelt.

Im Rahmen der **Amts- und Katastrophenhilfe** (Art. 35 GG) können die Länder auch auf Einheiten und Mittel der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW), der Bundespolizei sowie der Bundeswehr zurückgreifen. 2004 wurde das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums eingerichtet. U.a. unterstützt es Bund und Länder im Risiko- und Krisenmanagement und übernimmt Konzeptionsaufgaben z.B. zum Schutz Kritischer Infrastrukturen.

Der Bund kann Hilfsmaßnahmen koordinieren, wenn ein oder mehrere betroffene Länder darum ersuchen.[2] Im Wesentlichen erfolgt dies im BBK über das Gemeinsame Lagezentrum von Bund und Ländern (GMLZ) und das deutsche Notfallvorsorge-Informationssystem (deNIS).

### Kommunale Pflichtaufgabe

Die allgemeine Gefahrenabwehr auf kommunaler Ebene ist integraler Bestandteil des Katastrophenschutzes bzw. der Bewältigung von Großschadenslagen – der Schutz der Bevölkerung beginnt vor Ort. Dazu zählen neben Brandbekämpfung und Rettungsdienst der Aufbau eines kommunalen Krisenmanagements, die Selbstschutzfähigkeit der BürgerInnen sowie Risiko- und Krisenkommunikation.

### Feuerschutz und Rettungswesen

Zu dieser alltäglichen Gefahrenabwehr gehören z.B. Brandbekämpfung, Technische Hilfeleistungen oder Notfallrettung. Die zuständigen Landkreise und kreisfreien Städte nutzen dafür die Feuerwehren und Rettungsdienste. Nach den Brand- und Feuerschutzgesetzen der Länder (je nach Bundesland auch zusammen mit den Aufgaben des Rettungsdienstes und des Katastrophenschutzes in einem Gesetz formuliert, z.B. Freistaat Sachsen und Bayern) werden die **Feuerwehren** von den Gemeinden und Städten als Freiwillige Feuerwehren und Berufsfeuerwehren sowie von Betrieben mit besonderem Gefahrenpotenzial als Werks- oder Betriebsfeuerwehren getragen. Nach den Landesgesetzen umfasst der **Rettungsdienst** die Notfallrettung und den Krankentransport. Diese Aufgaben sind den Landkreisen und kreisfreien Städten übertragen. Bei der Durchführung bedienen sie sich der privaten Hilfsorganisationen sowie der öffentlichen Feuerwehren.[3]

### Integrierte Leitstellen

Auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte sind flächendeckend für die Bereiche Feuerwehr, Rettungsdienst und Katastrophenschutz überwiegend gemeinsame „Integrierte Leitstellen“ einzurichten. Sie steuern die alltäglichen Hilfeleistungen und sind personell und technisch so ausgestattet, dass sie gleichzeitig auch mehrere große Einsätze koordinieren können.

In einigen Bundesländern existieren noch getrennte Leitstellen für die Bereiche „Feuerwehr / Katastrophenschutz“ und „Rettungsdienst“. Über den Notruf 112 (manchmal auch 19222) sind jedoch alle Leitstellen rund um die Uhr unmittelbar erreichbar. Diese alarmieren und koordinieren lagebezogen die erforderlichen und verfügbaren Einsatzpotenziale. In der Regel sind dies die örtlichen Einsatzkräfte, allen voran die Feuerwehren,

**stichworte**

### Bevölkerungsschutz

Der Bevölkerungsschutz beschreibt als Oberbegriff alle Aufgaben und Maßnahmen der Kommunen und der Länder im Katastrophenschutz sowie des Bundes im Zivilschutz.

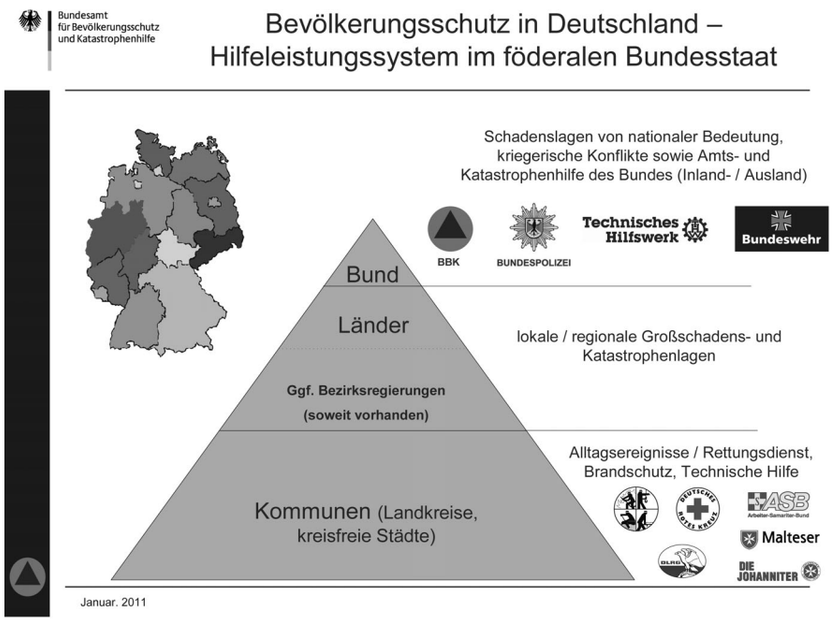
### Katastrophenschutz

Der Katastrophenschutz ist eine landesrechtliche Organisationsform der kommunalen und staatlichen Verwaltungen in den Ländern zur Gefahrenabwehr bei Katastrophen, bei der alle an der Gefahrenabwehr beteiligten Behörden, Organisationen und Einrichtungen unter einheitlicher Führung durch die örtlich zuständige Katastrophenschutzbehörde zusammenarbeiten.

➲ www.bbk.bund.de (Glossar)

welche die Brandbekämpfung, den Schutz vor Gefahrstoffen und teilweise den Rettungsdienst sicherstellen und auch sonstige technische Hilfeleistungen erbringen. Darüber hinaus wirken auch die privaten Hilfsorganisationen in der Notfallrettung mit.

Über das Prinzip der **Nachbarschaftshilfe** stehen zudem die Einsatzkräfte benachbarter Kommunen kurzfristig zur Verfügung. Für deren taktisch-operative Führung sowie für die administrativ-organisatorische Leitung wird bei einer Katastrophe oder Großschadenslage auf der kommunalen Ebene, den sogenannten Unteren Katastrophenschutzbehörden, eine Einsatzleitung bzw. ein Krisenstab eingerichtet.




## Krisenmanagement

Eine stabsmäßige Organisation der Verwaltung ist in Krisenfällen hilfreich. Ein entsprechendes Modell der Innenministerkonferenz für Kreise und kreisfreie Städte kann **sinngemäß** auch in kreisangehörigen Städten und Gemeinden angewandt werden. Zu einem Verwaltungsstab gehören demnach ein Leiter, eine Koordinierungsgruppe für die Geschäftsführung sowie ständige und ereignisspezifische interne bzw. externe Mitglieder. Auch auf der kommunalen Ebene sollte sich die Behördenleitung frühzeitig entscheiden, wen oder welche Funktion sie zur Sicherstellung ihrer Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit bei außergewöhnlichen Ereignissen benötigt. Neben der verantwortlichen Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben geht es dabei auch um die Entlastung der Einsatzleitung vor Ort.

## Information und Selbsthilfe

Eine angemessene Informationspolitik bindet die Bevölkerung aktiv ein, in die Vorsorge wie in die Bewältigung eingetretener Ereignisse. Durch gezielte Risiko- und Krisenkommunikation werden die BürgerInnen informiert und mit entsprechenden Handlungsempfehlungen und Hinweisen unterstützt. Ihre Fähigkeit zur privaten Notfallvorsorge und das Wissen um das richtige Verhalten bei Gefahr ist eine der wichtigsten Grundlagen des Hilfeleistungssystems in Deutschland: bei Unfällen und Bränden, wenn die Versorgung etwa durch Stromausfälle beeinträchtigt ist, oder wenn es darum geht, sich gegen besondere Risiken wie Unwetter und Hochwasser zu wappnen. Informierte Mitmenschen erhöhen die Sicherheit.

Der Selbstschutz umfasst Aktivitäten der Bevölkerung, um den engeren Wohn- und Arbeitsbereich zu schützen und Schäden insbesondere an Leben und Gesundheit zu vermeiden oder zu mindern. Selbsthilfe findet als Teil des Selbstschutzes durch die einzelnen BürgerInnen statt, um Ereignisse jeder Art nach ihrem Eintritt zunächst selbst zu bewältigen. Gemeint ist all das, was der Einzelne allein oder in Gemeinschaft mit anderen freiwillig und aus eigener Kraft erbringen kann. Die Behördern fördern dies durch ergänzende Hilfen. Diese sollten die Kommunen bei ihren örtlichen Planungen berücksichtigen, hierbei werden sie vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe unterstützt:

- Zentrale Entwicklung und Anpassung bedrohungsgerechter Konzepte für die Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung bzw. den Selbstschutz von Behörden und Betrieben,
- Gezielte Information, insbesondere der Kommunen inklusive Beratungs- und Hilfeleistungen,
- Sensibilisierung von Politik und Verwaltung für die Bedeutung von Selbsthilfe und Selbstschutz,
- Verbesserung der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung auch zur Entlastung der örtlichen Gefahrenabwehr durch Erste Hilfe-Ausbildung mit Selbstschutzinhalten.

Informationen bzw. Seminare bieten das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe und seine Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ) unter www.bbk.bund.de.[4]

## Vorbereitung ist (fast) alles

Krisenmanagement in der Gemeinde hat viele Aspekte. Vorbereitung ist (fast) alles. Bürgermeister stehen in der Pflicht, dies zu initiieren und in der Verwaltung, in den Räten und Ausschüssen als wichtige Aufgabe deutlich zu machen – der Schutz der eigenen Bevölkerung ist Chefsache.

**Anmerkungen**

1) Wie die föderal strukturierten Verantwortungsebenen im Zivil- und Katastrophenschutz besser zusammenwirken, regelt seit 1.4.2009 das Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (ZSKG).

2) § 16 ZSKG.

3) Zum Rettungswesen gehört auch die Luftrettung. Von bundesweit rund 50 Stationen werden im Auftrag der Länder Einsätze mit Rettungshubschraubern des Zivilschutzes (Bundespolizei/BPOL), der Deutschen Rettungsflugwacht/DRF, des ADAC, der Bundeswehr und der Internationalen Flugambulanz/IFA geflogen.

4) Das BBK hat mit DStGB und DST jeweils eine Broschüre zu den Themen „Sichere Städte und Gemeinden“ sowie „Drei Ebenen, ein Ziel: Bevölkerungsschutz, gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen“ herausgegeben.

➲ Angela Clemens-Mitschke ist Referatsleiterin für „Grundsatzangelegenheiten im Bevölkerungsschutz, Risikomanagement und Notfallvorsorge“ im BBK.

## Großschadensereignisse mit Gefahrstoffen

# Was läuft immer wieder schief?

*Für den Katastrophenfall sind die Zuständigkeiten gesetzlich geregelt; er wird allerdings extrem selten ausgerufen. Örtlich begrenzte Unfälle sind für Feuerwehr, Polizei und lokale Ordnungsbehörden meist lösbare Aufgaben – die Zuständigkeiten sind klar, man hat Erfahrung. Anders bei der dazwischen angesiedelten sog. Großschadenslage: Sie kann nach Ansicht des Autors derzeit nur amateurhaft und chaotisch „bewältigt" werden, gerade im ländlichen Raum, wo es keine Berufsfeuerwehr gibt.*

**Helmut Burdorf**

Daran ändert auch die fall- bzw. zeitweise Unterstützung der örtlichen Helfer durch überörtliche Behörden, Landespolizei, TUIS[1], THW, TÜV, EBA[2], Gutachterbüros, Werksfeuerwehren, etc. pp nichts. Je mehr verschiedene, autonom agierende Akteure hinzu kommen, desto aufwändiger (und erfolgloser) ist die Abstimmung untereinander, und das in Situationen, in denen es auf Stunden, wenn nicht sogar auf Minuten ankommt. Großschadensereignisse passieren zum Beispiel nach Transportunfällen mit Gefahrstoffen wie in Frankfurt am Main 2007 (Chlorgas), Neuendorf bei Prüm 2003 (Organophosphor-Pestizide), Bad Münder 2002 (Epichlorhydrin) oder Schönebeck 1996 (Vinylchlorid).

### Einsatzkräfte: divergierende Ziele, zu optimistische Sicht

Verschiedene Einsatzkräfte haben unterschiedliche Ziele: während (Werks-)Feuerwehr und Rettungsdienste Menschenleben retten, Sachgüter und Umwelt schützen wollen, haben die Polizei- und Ordnungskräfte (Werksschutz, Bundesgrenzschutz) auch ein erhebliches Interesse an Beweissicherung, Personenkontrollen und Verkehrsregelung. Das führt in der Einsatzleitung immer wieder zu ernsten Konflikten.

In der ersten Phase des Störfalls ist die Informationslage über vorhandene oder möglicherweise entstehende Schadstoffe relativ schlecht; ebenso mangelhaft sind manchmal die Ratschläge von beigezogenen Fachleuten. Obendrein sind die Methoden zur Ermittlung der Gefahrenlage oft untauglich. Die Folge sind falsche Schlussfolgerungen bei der Einsatzleitung.

Brand gelöscht – Fall erledigt? *Foto: pixelio.de / Siegfried Fries*

Generell haben die Einsatzkräfte den Wunsch, dass das Problem möglichst schnell als „bewältigt" gilt. Eine längerfristige Perspektive derart, dass von dem Störfall möglicherweise nach Tagen, Wochen oder gar Monaten noch Gefahren ausgehen können, haben sie zumeist nicht im Blick. Viele unterschätzen zudem die Wirkungen freigesetzter Schadstoffe auf Mensch und Natur. Gerade in der Anfangsphase eines Störfalls müsste bei den Hauptakteuren eine eher „konservative" Gefahreneinschätzung vorherrschen, die bei Vorliegen neuerer Erkenntnisse leichter „zum Besseren" korrigiert werden kann. Stattdessen muss zu oft die optimistische Einschätzung im Nachhinein zum Schlechteren korrigiert werden – was regelmäßig mit einem erheblichen Vertrauensverlust in der Öffentlichkeit einhergeht.

### Kommunen: gerade für Kleine ist die Aufgabe zu groß

Bürgermeister und Landräte sowie Ordnungs- und Umweltamt sind für die Be-

wältigung all jener Schadensfälle zuständig, die unterhalb einer „Katastrophe“ rangieren. Sie müssen beurteilen, ob vom Störfall auch nach Abrücken der primären Einsatzkräfte noch eine Gefahr für die „öffentliche Sicherheit und Ordnung“ ausgehen kann, also eventuell auch die Gesundheit von Menschen gefährdet sein könnte. Außerdem müssen sie veranlassen (ggf. mittels Ordnungsverfügungen), dass mögliche Umweltschäden in Boden und Grundwasser oder an der Vegetation beseitigt werden – vorausgesetzt, der Schadensverursacher ist gefunden. Schließlich muss über den Störfall und seine Auswirkungen unterrichtet werden; die Bevölkerung braucht eine Anlaufstelle für Fragen und Anregungen. Hauptamtliche PolitikerInnen tragen also eine große Verantwortung.

Leider sind die meisten kleineren und mittleren Kommunen auf solche außergewöhnlichen Aufgaben denkbar schlecht vorbereitet: Oft fehlen Fachkompetenzen und Fähigkeit zur Krisenkommunikation für derartige Extremsituationen. Die Ämter werden sich also auf externe Fachleute verlassen müssen, zunächst auf die übergeordneten Behörden, dann auf die Sachverständigen des Störfall-Verursachers oder der Industrie allgemein und schließlich notfalls auf selbst beauftragte Gutachter. Schon aus Kostengründen wird oft auf wirklich unabhängigen und kompetenten Sachverstand verzichtet. Natürlich mangelt es den Verantwortlichen daher auch an einer „konservativen“ Einschätzung der Situation. Ihr Bestreben, die Bevölkerung möglichst schnell zu beruhigen, ohne dass für eine korrekte Entwarnung gesicherte Erkenntnisse vorliegen, wird den Verantwortlichen oft zum Verhängnis. Jedes spätere Eingeständnis, dass doch gewisse Gefährdungen für Mensch und Umwelt fortbestehen, zerstört sehr effektiv das Vertrauen der Bevölkerung in die kommunalen Ämter und Repräsentanten.

Die Kreisbehörden bzw. die entsprechenden Ämter der großen selbständigen Städte sind meist etwas besser mit Fachleuten ausgestattet, zumindest in den Bereichen Gesundheit, Lebensmittel, Wasser und Boden. Außerdem haben sie oft Erfahrungen mit externen Umweltexperten, die sie bei Bedarf kurzfristig zurate ziehen können. Generell sind also diese Ämter und ihre Leitungen eher geeignet für eine „ordentliche“ Störfall-Bewältigung als die kleineren Kommunen. Dennoch kann es ebenfalls zu Problemen kommen: Erstens ist man auch hier vor schwerwiegenden Kommunikationspannen nicht gefeit und zweitens haben Ämter jeweils nur eine sektorale Sicht der Dinge. Man benötigt also innerhalb der Verwaltung jemanden mit Sachverstand, bei dem alle Fäden zusammenlaufen.

## Staatliche Behörden: ihr Rat wird zu spät eingefordert

Die verschiedenen Landesbehörden sehen bei Störfällen bzw. Großschadensfällen i.d.R. keine eigene Zuständigkeit, also werden sie auch nicht von sich aus tätig, ausgenommen vielleicht ein Minister, der mit seinem Erscheinen vor Ort allerdings eher politische Interessen verbindet. Ministerien (Innen, Umwelt, Soziales), Bezirksregierungen oder Landesämter für Gesundheit, Umweltschutz oder Geologie werden letztlich dann tätig, wenn sie von den Kommunen eingeschaltet werden. Dazu müsste sich aber vor Ort die Erkenntnis durchsetzen, dass die unteren Behörden den Störfall nicht allein bewältigen können. Oft kommt es dazu nur durch öffentlichen Druck, nachdem schon einiges schiefgelaufen ist. Typischerweise treten also die staatlichen Behörden zu spät in Erscheinung, so dass das dort vorhandene Fachwissen nur noch suboptimal genutzt werden kann.

Einschränkend muss man auch hier wieder auf das Problem der sektoralen Sicht hinweisen. Nur in wenigen Bundesländern gibt es Ansätze für ein Störfall-Kompetenzzentrum, das zumindest das Fachwissen der Landesbehörden oder der

➲ transportunfälle mit gefahrstoffen

### Zum Beispiel Bad Münder

Am 9.9.2002 stießen um 20:51 Uhr in der Nähe des Bahnhofs Bad Münder zwei Güterzüge zusammen. Ein Kesselwagen geriet in Brand. Da die herabgefallene Oberleitung noch nicht geerdet war, konnten die Löscharbeiten zunächst nicht beginnen, weil die Gefahr von elektrischen Schlägen für die Feuerwehr zu groß war. Erst als die Erdung endlich erfolgte, wurde klar, dass sich in dem Kesselwagen ca. 40 t des hochgiftigen und krebserregenden Epichlorhydrins (ECH) befanden. Um 22:47 Uhr explodierte der Kessel; eine gigantische Flammensäule schoss empor. Dann erst wurden ca. 200 AnwohnerInnen und einige PatientInnen einer nahen Reha-Klinik in Sicherheit gebracht. Die Bevölkerung Bad Münders und der umliegenden Dörfer wurde über Rundfunk und Polizeidurchsagen aufgefordert, Fenster und Türen geschlossen zu halten.

In den folgenden Tagen meldeten sich ca. 1.300 Personen mit Kopfschmerzen, Atemwegsreizungen, Hornhautverätzungen oder leichteren Beschwerden bei ortsansässigen Ärzten oder beim Gesundheitsamt. Bei den unmittelbar beteiligten Einsatzkräften ergaben Untersuchungen knapp zwei Wochen später, dass sich bei 16% Veränderungen der Leberwerte zeigen, die auf Kontakt mit einem Schadstoff hinweisen. Es wurde dann von der Landesregierung ein mehrstufiges, sich über fast vier Jahre hinziehendes Untersuchungsprogramm zur Erforschung einer möglichen Krebs erregenden bzw. fördernden oder Erbgut verändernden Wirkung von ECH aufgelegt. Bei ca. 2.000 BürgerInnen und Einsatzkräften wurde z.T. mehrfach Blut entnommen. Die Untersuchungen von letztlich etwa 500 Proben wurden an der MHH Hannover, der Uni-Klinik Göttingen und im Umweltbundesamt durchgeführt. Zwar stellten sich zehn Proben an der MHH im Laufe einer Testphase als belastet heraus; im weiteren Verlauf konnten die Ergebnisse aber nicht reproduziert werden, so dass letztlich keine der Proben oberhalb der Nachweisgrenzen lag. Trotzdem klagten auch 2004 noch einzelne BürgerInnen über schubweise gesundheitliche Beschwerden, z.T. hatte sich offenbar eine allgemeine Chemikalien-Sensibilität herausgebildet. Ein Großteil der Blutproben wird immer noch im niedersächsischen Landesgesundheitsamt aufbewahrt, so dass auch später weitere Untersuchungen durchgeführt werden könnten.

**Helmut Burdorf**

➲ Bilder und weitere Informationen zum ECH-Störfall: http://stoerfall-badmuender.de; der Autor war Mitglied des Krisenstabs in Bad Münder.

Feuerwehren zusammenführt und bei akuten Störfällen theoretisch mit einer annähernd ganzheitlichen Herangehensweise tätig werden könnte.

### Wir brauchen ein besseres Störfall-Management

Es ist notwendig, auf Länderebene jeweils interdisziplinär besetzte, ganzheitlich ausgerichtete Störfall-Task-Forces zu installieren, die bei größeren Gefahrstoffunfällen schnell und kompetent dazu beitragen, die unterschiedlichen Gefahren einzudämmen, die aufgetretenen Schäden zu dokumentieren und eine Vertrauen schaffende öffentliche Kommunikation aufzubauen.[3] Bundesweit gibt es zwar bereits verschiedene Task-Forces (TF), bzw. sind solche geplant.[4] Doch sie alle sind wieder nur für Teilbereiche zuständig und sollen in der Regel auch nur im Katastrophenfall eingesetzt werden.

Natürlich hat man staatlicherseits aus den verschiedenen großen Gefahrgutunfällen gelernt. Einen Bremser gibt es aber noch: Das Arbeitsgebiet der Störfälle in ortsfesten Anlagen gehört in den Zuständigkeit des Bundesumweltministeriums, doch für die Transportunfälle (auch mit Gefahrgütern) ist das Bundesverkehrsministerium zuständig. Und dieses Ministerium ist in punkto Unfallfolgen quasi blind! Auch das ist einer der Gründe, warum es bundesweit kaum Fortschritte gibt, wenn es darum geht, für die Bewältigung von Gefahrstoff-Transportunfällen effektivere Strukturen zu schaffen.

**Anmerkungen**

1) Transport-Unfall-Informations- und Hilfeleistungssystem der chemischen Industrie.

2) Eisenbahnbundesamt.

3) Der Autor hat für die grüne Landtagsfraktion in Niedersachsen ein entsprechendes Konzept erarbeitet. http://stoerfall-badmuender.de/data/ndslandtaggruene.pdf.

4) Analytische TF für chemische Gefahrstoffe, biologische TF (Pilotprojekte), TF für nuklearspezifische Gefahrenlagen, Spezial-Einheit-Bergung ABC beim THW, Medical TF (geplant) oder die ABC-Abwehrtruppen der Bundeswehr. www.reaktorpleite.de/das-abc-einsatzkonzept.html, Pfad: Analytische Task Force.

➲ Dr. Helmut Burdorf (Jg. 1953) hat Chemie studiert, war u.a. Umweltamtsleiter in Marburg (bis 1994), Sprecher der Gruppe Ökologie e.V. in Hannover und unterrichtet seit 2005 Chemie und Physik an der KGS Salzhemmendorf. Er gehörte von 1996 bis 2001 der grünen Kreistagsfraktion im Landkreis Hameln-Pyrmont an und ist seit 2006 Mitglied im Rat der Stadt Bad Münder. Derzeit ist er Sprecher der grünen Landesarbeitsgemeinschaft Natur-Umwelt-Verbraucherschutz-Landwirtschaft.

## Digitaler Behördenfunk TETRA-BOS

# „Tetra, bitte kommen“

*Ist das analoge Funksystem veraltet oder unverzichtbar? Und der digitale Behördenfunk ein Milliardengrab oder eine notwendige Investition? An TETRA-BOS scheiden sich die Geister, sowohl der Experten, als auch der Bevölkerung.*

**Florian Hof / Susanna Tausendfreund**

Die Begriffe „Digitalfunk“, „Behördenfunk“, „BOS“ und „TETRA“ dürften mittlerweile allen KommunalpolitikerInnen schon einmal begegnet sein. Ob als Tagesordnungspunkt im Gemeinde- oder Stadtrat, ob als Anfrage besorgter AnwohnerInnen, oder im Rahmen von Demonstrationen und Kundgebungen gegen die Aufstellung eines Mastes. Die Einführung des Behördenfunks war von Anfang an von technischen Problemen und mangelnder Transparenz überschattet, so dass der Widerstand gegen den Netzaufbau nicht verwunderlich ist.

### Analoges Funksystem: alt, aber bewährt

Doch zuerst ein paar Worte zum bisherigen, analogen Funksystem: Die Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS), sprich Polizei, Feuerwehr, Technisches Hilfswerk, Rettungsdienst, Katastrophenschutz und Zoll benutzen größtenteils eigene, analoge Funknetze, und das bereits seit den frühen 1970er Jahren. In der Konsequenz gibt es regional bis zu sechs parallele Strukturen. Die Kommunikation untereinander gestaltet sich oftmals als schwierig, vor allem im wichtigen Einsatzstellenfunk (sprich: mit Handfunkgeräten).

Zum gesetzten Alter des analogen Systems kommt noch ein weiteres Manko hinzu: die mangelnde Abhörsicherheit. Für Feuerwehr und Rettungsdienst ist dies in den meisten Fällen „nur“ lästig. Oftmals waren Leute, die mit Funkscannern die Einsatzmeldungen abhören, als Schaulustige schnell am Schadensort und haben dort die Arbeit der Hilfskräfte behindert. Für Polizei und Zollfahndung hingegen kann eine mangelnde Abhörsicherheit mitunter katastrophal sein. Zudem ist der Analogfunk ein reiner Sprechfunk, Datenpakete lassen sich nicht übermitteln. Das wären beispielsweise Fahndungsfotos der Polizei oder Rettungskarten für die Feuerwehr bei Verkehrsunfällen.

Trotz allem sollte der Analogfunk nicht als völlig überholt angesehen werden: Erstens ist er beinah flächendeckend im Bundesgebiet eingerichtet. Zweitens wurden seit den 1970ern (und werden immer noch) Einsatzkräfte in der Benutzung des Analogfunks geschult. Die Mitarbeiter und Freiwilligen der BOS „können“ analog funken, während die Schulung der Einsatzkräfte in der Bedienung von TETRA nur schleppend vorankommt; immer noch gibt es zahlreiche Fragezeichen hinsichtlich der Bedienung (Zusammenschaltung von Gruppen usw.). Drittens, was ist dann bitte TETRA? Und ist es wirklich besser als der Analogfunk?

### Digital: ambitioniert, aber noch nicht ausgereift

Zunächst: TETRA steht für „terrestrial trunked radio“, ein digitaler Bündelfunk im Frequenzbereich von 380-385 bzw. 390-395 MHz. Weitere Informationen finden sich auf der Homepage der Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben, www.bdbos.bund.de. Ob digital besser ist? Aus Sicht eines Nutzers: Jein. Hier prallen die Vorteile Abhörsicherheit und massiv verbesserte Sprachqualität auf die Nachteile: Die Bedienung ist komplizierter und die sog. Objektversorgung noch ungeklärt. Für große Bauten wie Bahnhöfe sind nämlich zusätzlich Gebäudefunkanlagen erforderlich.

Steckt der Digitalfunk immer noch in den Kinderschuhen? *Foto: sxc.hu / Joe Zlomek*

Richtig ist zunächst, dass der digitale Funk weitaus weniger Sendemasten benötigt als der analoge. In Bayern beispielsweise stehen 945 digitale Sendemasten rund 3.500 analogen gegenüber, die nach Einführung von TETRA-BOS größtenteils abgebaut werden. Richtig ist auch, dass mit TETRA nun die Übermittlung von Datenpaketen möglich ist. Ebenso richtig ist, dass der digitale Funk abhörsicher ist, zumindest momentan.

Zutreffend ist, dass das System auch mit einigen Mängeln behaftet ist. Der ursprüngliche Plan aus den 1990er Jahren, als das Projekt Gestalt annahm, sah eine flächendeckende Nutzung zur Fußballweltmeisterschaft 2006 vor. Bis heute haben es nur Stadtstaaten wie Berlin geschafft, ein einigermaßen flächendeckendes Netz aufzubauen und zumindest in Probebetrieb zu nehmen. Und der erweiterte Probebetrieb in München hielt statt sechs Monaten nur ein paar Wochen an, bevor er unter anderem wegen wiederholtem Abreißen der Funkverbindung ausgesetzt wurde. Zusammengefasst also: ein hochambitioniertes Projekt, das trotz mittlerweile jahrelanger Verzögerung noch immer Startschwierigkeiten zu haben scheint.

## Geheimniskrämerei

Doch das größte Manko aus kommunalpolitischer Sicht ist, wie der Netzaufbau abläuft. Zuständig für Bereitstellung und Management und damit 80% der Finanzierung der bundesweit ca. 4.300 Senderstandorte sind die Länder. In Bayern wurde, wie in den meisten anderen Bundesländern, eine Firma mit der Akquise der Standorte beauftragt, in diesem Fall die Telent GmbH. Die Standortsuche, ermittelt nach sogenannten Suchkreisen, läuft bereits seit Jahren. Erst seit Herbst 2009 sind die Akquisiteure verpflichtet, persönlich mit den jeweiligen BürgermeisterInnen Kontakt aufzunehmen, um sie über etwaige geplante Standorte innerhalb ihres Gemeinde- oder Stadtgebietes zu informieren.

Öffentlich diskutiert werden dürfen nach wie vor nur konkrete Standorte innerhalb einer Kommune – die Gesamtliste ist Verschlusssache. Mehrfach schon wurde dies in einer Gemeinde A auch getan, mit dem Ergebnis, dass der Sendemast an den Rand des Gemeindegebietes verlegt wurde – direkt „vor die Haustüre“ der Gemeinde B, die von dem ganzen Prozess nichts mitbekommen hatte. Hinzu kommt, dass viele Bürgermeister zwar Bescheid wussten, ihren Gemeinde- oder Stadtrat darüber jedoch unzureichend, zu spät oder gar nicht informiert hatten.

## Was können Kommunen tun?

Welche Handlungsmöglichkeiten haben die Kommunen nun, um eine immissionsarme Standortlösung zu finden? Sollte auch auf hartnäckiges Nachbohren im Rathaus nichts über einen geplanten Sendemast zu erfahren sein, hilft eine direkte Nachfrage beim jeweiligen Innenministerium. Die meisten Länder haben spezielle Abteilungen eingerichtet, wie die Projektgruppe Diginet in Bayern. Zumindest lässt sich dort die jeweilige Akquisefirma ausfindig machen, um weiter zu recherchieren.

Soll so ein Sendemast auf Privatgrund aufgestellt werden, kann eine Standortverlagerung allerdings schwierig werden. Die Landesbaugesetze kennen z.B. Höhenbegrenzungen von Sendeanlagen, unterhalb derer sie genehmigungsfrei sind. Zudem sind im Außenbereich Funkmasten nach Bundesrecht privilegierte Bauten. Bedacht werden muss auch, dass solche Umplanungen Mehrkosten verursachen und teilweise – allen voran in Gebirgsregionen – zusätzliche Standorte erfordern. Unter Umständen müssen sich die Kommunen daran finanziell beteiligen. Dennoch: Standortverlagerung von TETRA-BOS-Masten mögen schwierig sein, Ansprechpartner schwer erreichbar, doch das Unterfangen ist nicht gänzlich unmöglich. Zahlreiche Kommunen und BürgerInnen in Bayern sind diesen Weg gegangen, über Verhandlungen oder Petitionen – durchaus auch mit Erfolg.

➲ Florian Hof ist persönlicher Mitarbeiter von MdL Susanna Tausendfreund, Sprecher des grünen OV Höhenkirchen-Siegertsbrunn sowie bei der Freiwilligen Feuerwehr Siegertsbrunn aktiv. Die innenpolitische Sprecherin der grünen Landtagsfraktion Bayern, MdL Susanna Tausendfreund, ist Gemeinderätin in Pullach sowie Kreisrätin im Kreistag München Land. www.susanna-tausendfreund.de.

## Nachwuchsförderung der Freiwilligen Feuerwehr

# …das ist doch Ehrensache!

*Grisu, der kleine Drache, wollte unbedingt Feuerwehrmann werden. Diesen Wunsch teilen immer weniger Menschen in Deutschland. Demografischer Wandel und unser veränderter Alltag erschweren solches Engagement. Doch Brand- wie Katastrophenschutz sind weiterhin auf Ehrenamtliche dringend angewiesen.*

**Claus Lange**

In Deutschland wird im Gegensatz zu anderen EU-Staaten flächendeckend der Schutz gegen Brandgefahren und die Hilfe in Notsituationen, so z.B. bei Verkehrsunfällen, Hochwasser, Sturm und technischen Störungen der Infrastruktur, überwiegend durch ehrenamtliche Feuerwehrkräfte gewährleistet. Nur in den größeren Städten, meist mit mehr als 100.000 Einwohnern, gibt es die Verpflichtung, Berufsfeuerwehren aufzustellen. Aber auch hier existieren freiwillige Feuerwehren, um bei größeren Schadenfällen gemeinsam die Aufgaben zu bewältigen bzw. Spezialaufgaben zu erledigen. Gerade im Katastrophenschutz stellen die Feuerwehren das weitaus größte Kontingent an ehrenamtlichen HelferInnen. Immerhin engagieren sich in der Bundesrepublik auf diese Art und Weise mehr als eine Million Menschen für die Bewältigung solcher wichtigen Aufgaben.

### Sinkende Bevölkerungszahlen, weniger Aktive

Seit einigen Jahren verzeichnen die Freiwilligen Feuerwehren deutschlandweit sinkende Mitgliederzahlen. Betrachtet man die Bevölkerungsentwicklung, so geht mit sinkender Geburtenrate auch der potenzielle Nachwuchs für die Jugendfeuerwehr – Kinder zwischen zehn und 17 Jahren – zurück. Gerade daraus rekrutiert sich aber der Großteil der Aktiven, die als Erwachsene dann in der Einsatzabteilung rund um die Uhr bereit stehen. Die Zahl der Quereinsteiger, die erst später den Weg zur Feuerwehr finden, ist vergleichsweise gering. Neben dem Problem, das aus dem demografischen Wandel resultiert, trägt auch ein wesentlich anspruchsvolleres Berufsleben und ein verändertes Freizeitverhalten der Bevölkerung zum Nachwuchsmangel in der Freiwilligen Feuerwehr bei.

### Lange Schulzeiten und weite Arbeitswege

Das beginnt schon bei Kindern und Jugendlichen, die durch die verkürzte Schulzeit kaum noch freie Nachmittage haben. Die restliche Tageszeit wird für Hausaufgaben und andere schulische Aktivitäten genutzt. Gibt es noch Freizeit, so tendieren Eltern mehr dazu, ihren Nachwuchs musisch bzw. sportlich zu fördern. Weitere Zeit verbringt dieser dann vorzugsweise am Computer und im Internet.

Bei den Erwachsenen zeigt sich ein ähnliches Bild; zudem gibt es immer mehr Berufspendler. Das hat Folgen für ein Engagement bei der Feuerwehr, denn nicht die Mitgliederzahl ist für die Einsatzbereitschaft ausschlaggebend, sondern die Tagesverfügbarkeit von Personen: Wer ist schnell abkömmlich? Wer kann bei Alarm innerhalb von fünf bis zehn Minuten am Feuerwehrhaus sein und ausrücken? Waren früher große Teile der Bevölkerung in der Landwirtschaft oder anderweitig im Ort tätig, so sind heute viele BewohnerInnen kleinerer Ortschaften tagsüber nicht am Wohnort und so für Einsätze der örtlich Feuerwehr nicht bzw. kaum greifbar.

Hinzu kommt, dass immer mehr Menschen Familie und Beruf vereinbaren wollen, dafür auch Teilzeit arbeiten. Für sie ist eine Mitgliedschaft in der Freiwilligen Feuerwehr problematisch: Wer stellt die Kinderbetreuung sicher, wenn Vater und/oder Mutter zum Einsatz gerufen werden? Für die meisten Familien bleibt zudem nur noch das Wochenende, um gemeinsam Zeit zu verbringen. Dass dann ein Ehrenamt bei den Brandschützern ins Hintertreffen gerät, ist nachvollziehbar.

### Ich will Feuerwehrfrau werden!

Die Freiwilligen Feuerwehren versuchen mit unterschiedlichen Aktionen Menschen für das Ehrenamt zu begeistern. Viele solcher Aktivitäten zielen hauptsächlich auf Kinder und Jugendliche ab. So veranstaltet manche Feuerwehr ein Schnupperwochenende für potenzielle Neueinsteiger bzw. einen Tag der offenen Tür, um ihre wichtige Arbeit einer möglichst breiten Bevölkerungsgruppe vorzustellen. Daneben gibt es Aktionen, um gezielt Mädchen und Frauen zu gewinnen. Sie sind in der Feuerwehr immer noch unterrepräsentiert. Ansprechende Werbung und Einblicke in die abwechslungsreiche Tätigkeit der Feuerwehr sollen die Scheu vor der Mitarbeit nehmen.

### Kinder- und Jugendarbeit

Kinder ab sechs Jahren können bereits in einer Kinderfeuerwehr mitmachen. Ob die Freiwillige Feuerwehr eine solche Abteilung gründet, entscheidet der Träger, also die Kommune. In der Kinderfeuerwehr wird spielerisch auf die Jugendfeuerwehr vorbereitet sowie die soziale Kompetenz gefördert. Zu den Aktivitäten gehören beispielsweise Basteln, Sport und die Brandschutzerziehung. Auch das Kennenlernen der Fahrzeuge und Ausrüstung ist vorgesehen.

Jugendliche und junge Erwachsene werden gezielt über neue Medien angesprochen, mittels Internet und Smartphone. Beispielhaft genannt sei die Werbekampagne der Freiwilligen Feuerwehr Hannover unter dem Motto „Das ist doch Ehrensache!“. Gerade auch in der Groß-

stadt geht die Feuerwehr auf Menschen zu, die bisher keinen oder kaum Zugang zu Ehrenamt und Feuerwehr hatten.

## Auch der bombero und der itfaiye eri sind willkommen

MigrantInnen sollten ebenfalls gezielt angesprochen werden, das fördert zudem die Integration. Dafür sind vor allem Mitglieder wichtig, die selbst einen Migrationshintergrund haben. Sie sind Multiplikatoren und binden MigrantInnen aktiv in die Gemeinschaft ein, auch über Sprachbarrieren hinweg. Es erfordert aber auch von den Führungskräften der Feuerwehren ein viel stärkeres Engagement und ein aufeinander Zugehen, damit neue Mitglieder sich länger an diese Organisation binden und die erforderliche Aus- und Fortbildung absolvieren können – ein aktives Mitglied benötigt ca. vier Jahre, um mit den nötigen Lehrgängen seine Aufgaben erfüllen zu können. Sprachliche Barrieren wirken hier kontraproduktiv.

Ferner sind die rechtlichen Rahmenbedingungen in den 16 Brandschutzgesetzen der Länder anzupassen. So sollte es möglich werden, in mehreren Feuerwehren tätig zu sein. Solch eine Doppelmitgliedschaft (am Arbeits- und am Wohnort), ist nur ein Aspekt von vielen, um personellen Ressourcen für die Feuerwehren effektiv auszuschöpfen. Kommunen können ihren Beitrag leisten, indem sie wirkungsvolle persönliche Schutzkleidung, attraktive Räumlichkeiten und moderne technische Ausstattung bereitstellen.

## Feuerwehrbedarfspläne erstellen

Um auch bei knappen kommunalen Kassen noch effektiv handeln zu können, sind für jede Kommune Feuerwehrbedarfspläne[1] aufzustellen. Sie beschreiben das Risiko einer Gemeinde und fixieren darauf basierend die erforderliche personelle und technische Ausstattung. Darin wird u.a. bestimmt, wieviele Feuerwehrangehörige in einer bestimmten Zeit am Einsatzort eintreffen müssen. Diese sog. Hilfsfrist kann beispielhaft so aussehen, dass für einen Wohnungsbrand in acht Minuten zehn Feuerwehrangehörige mit zwei Fahrzeugen und in weiteren fünf Minuten sechs Feuerwehrangehörige mit einem weiteren Fahrzeug am Brandort eintreffen und mit dem Löschen beginnen.

## Kommunale Unterstützung mit wenig Geld

Die Kommunen haben in schwieriger Haushaltslage zwar nicht viel Geld für die Aufgabe Brandschutz zur Verfügung. Sehr wohl können und müssen sie aber einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, dass ihre Feuerwehr erhalten bleibt und gestärkt wird. So können in einigen Gemeinden Feuerwehrangehörige Sporteinrichtungen und Schwimmbäder kostenlos nutzen. Das ist sicherlich nicht ganz uneigennützig, gerade im Hinblick auf den Erhalt der Einsatztauglichkeit und die gesundheitlichen Anforderungen im Feuerwehrdienst. Wenn Kommunen ihre Infrastruktur den Ehrenamtlichen unentgeltlich bereit stellen, so entstehen kaum zusätzliche Kosten, aber ein solches Angebot vermittelt Wertschätzung für die Erledigung dieser klassischen, ureigenen kommunalen Aufgabe der Daseinsvorsorge – nämlich Schutz und Hilfe für die EinwohnerInnen zu gewährleisten.

## Kooperation von kleinen Kommunen

Kleinen Kommunen, in denen trotz solcher Bemühungen die Feuerwehren an die Grenzen ihrer Einsatzfähigkeit stoßen, seien Kooperationen angeraten, z.B. um die Tagesverfügbarkeit sicher zustellen. So werden mehrere Feuerwehren zu einem Einsatzort gerufen, da nicht sichergestellt werden kann, dass die eigentlich zuständige Feuerwehr über ausreichend Kräfte verfügt.[2] Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Einsatzbelastung für die verfügbaren Mitglieder und auch die Ausfallzeiten beim Arbeitgeber steigen. Zusammenarbeit ist auch in der Logistik möglich. So lassen sich in Logistikzentren z.B. die Atemschutzwerkstatt und die Kleiderkammer gemeinsam nutzen.

Die veränderten Rahmenbedingungen des heutigen Berufslebens und des Freizeitverhaltens können die Freiwilligen Feuerwehren nicht beeinflussen. Es liegt in der Hand der kommunalen Verantwortlichen und damit auch der LokalpolitikerInnen, ihre Feuerwehren, soweit es geht zu unterstützen, damit sie ihren gesetzlichen Auftrag erfüllen können. Wird dies nicht gelingen, so sind in Zukunft mehr als bisher hauptberufliche Kräfte erforderlich, die das Schutzniveau einer Kommune sicherstellen müssen. Dies hätte jedoch weitreichende finanzielle Auswirkungen – deshalb gilt es mit vielerlei Aktivitäten die ehrenamtliche Mitarbeit in der Feuerwehr zu stärken – das ist doch Ehrensache!

Was tun, wenn's bei den Ehrenamtlichen brennt? *Foto: Feuerwehr Hannover*

**Anmerkungen**

1) Weitere Informationen findet man in der Zeitschrift Brandschutz, Heft 06/2011, www.brandschutz-zeitschrift.de, und auf den Seiten des Hessischen Ministerium des Innern, www.hmdi.de.

2) Geregelt sind diese „Kooperationen“ in der Alarm- und Ausrückeordnung.

➲ Dipl.-Chem. Claus Lange ist Direktor der Feuerwehr und Leiter des Fachbereichs Feuerwehr der Landeshauptstadt Hannover.

## Kartell der Feuerwehrfahrzeuge-Hersteller

# Große, rote Autos

*Seit Jahren vermutet, seit Monaten bestätigt: Die vier größten Hersteller von Feuerwehrfahrzeugen im deutschsprachigen Raum haben jahrelang Preisabsprachen getroffen und sich den Markt regional und nach Fahrzeugtypen aufgeteilt. Kommunen haben zu viel für neue Feuerwehr-Fahrzeuge bezahlt – und das mindestens seit 2001.*

**Florian Hof / Susanna Tausendfreund**

Das Bundeskartellamt hat gegen alle vier Konventionalstrafen verhängt: Zusammen 20,5 Mio. € gegen die Albert Ziegler GmbH, die Schlingmann GmbH und die Rosenbauergruppe (u.a. Metz) sowie 17,5 Mio. € gegen Iveco/Magirus. Diese Firmen decken nahezu 90% des Marktes ab – und die meisten Fahrzeuge bestellt die öffentliche Hand, für die Freiwilligen, die Berufs- und die Pflichtfeuerwehren der Städte und Gemeinden.

### Wer bestimmt die Normen?

Hinzu kommt, dass diese Fahrzeuge im Normenausschuss für Feuerwehrwesen[1] kategorisiert werden. Seine Gremien werden je nach Bedarf wechselnd besetzt. Dabei sind die Feuerwehren als tatsächliche Nutzer gegenüber den Repräsentanten der Industrie in der Minderzahl. So gehen die Normen teilweise am Bedarf gerade der kleinen Wehren vorbei. Dementsprechend kauft kaum eine Freiwillige Feuerwehr mehr ein Fahrzeug „von der Stange“. Bestellt werden Fahrzeuge mit speziell auf den jeweiligen Bedarf angepasster Ausrüstung, Fahrgestell und Tonnage (wer in seinem Einsatzgebiet z.B. viele Brücken hat, sollte auf das Gewicht seiner Fahrzeuge achten...) – es bleibt nicht beim Preis des Angebotes. Schlimmstenfalls steht im Gerätehaus ein völlig überladenes Flaggschiff.

### Die „Züricher Runde“

Wie sind die Marktriesen vorgegangen? Firmenvertreter trafen sich mit einem Schweizer Wirtschaftsprüfer am Züricher Flughafen, ohne Einladung, Tagesordnung oder Teilnehmerliste. Dort vereinbarte Soll-Quoten sichern den Unternehmen feste Anteile am Gesamtmarkt zu.[2] Vertriebsleiter klärten später an Autobahnraststätten, welche Firma bei welcher Ausschreibung den Zuschlag bekommen soll. Wieviel die Kommunen dadurch zu viel bezahlt haben, lässt sich nicht genau beziffern; allein in Bayern wurden 2001-2009 rund 1.500 Fahrzeuge beschafft.

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund prüft derzeit die Möglichkeit von Schadensersatzklagen. Und die bayerischen Landtagsgrünen z.B. fragen, ob besagte Firmen nicht auf die interne Ausschlussliste der Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung[3] gehören. Wer auf ihr steht, wird erst wieder nach „vertrauenschaffende Maßnahmen“ (personelle Konsequenzen, Schadensersatz) bei öffentlichen Ausschreibungen zugelassen. Bislang finden sich hier im Wesentlichen nur Firmen aus dem Baugewerbe.

Sollen Kommunen nun gar keine Ersatz- bzw. Neubeschaffungen mehr ausschreiben? Das ist trotz verständlicher Wut keine Lösung. Brandschutz, und damit Ausrüstung und Unterhalt von Feuerwehren, ist kommunale Aufgabe. Auch wenn viele Räte ihre Ortsfeuerwehr leider oft als dicken Haushaltsposten wahrnehmen – ihre Aufgaben sind dennoch von unschätzbarer Wichtigkeit. Und ohne entsprechende Ausstattung lässt sich die zunehmende Bandbreite an Einsatzszenarien nicht bewältigen.

### Was tun, zwischen Normen und Kartell?

Die vier genannten Firmen mögen zwar über 90% des Marktes abgedeckt haben, doch sind sie nicht die einzigen Hersteller. Gerade im deutschsprachigen Raum liefern noch weitere Unternehmen Qualität – dem Kartell kann man aus dem Weg gehen. Ehrenamtlichen fehlt jedoch die Zeit, um sich im ständig ändernden Dschungel aus Normen zurechtzufinden. Die Berufsfeuerwehren unterhalten meist Hauptamtliche im gehobenen feuerwehrtechnischen Dienst, die sich v.a. mit Ersatz- und Neubeschaffungen beschäftigen. Natürlich kann sich dies nicht jede Kommune leisten, aber wie wäre es mit einer solchen beratenden Stelle auf Landkreisebene? Vielleicht in Gestalt hauptamtlicher Kreisbrandräte?

An ihm hat die Züricher Runde kein Geld verdient

*Foto: pixelio.de / Romy1971*

**Anmerkungen**

1) NA 031 FNF, siehe http://www.fnfw.din.de.

2) Fallbericht des Bundeskartellamtes, Az B12-11/09, 18. Februar 2011.

3) KorruR, Drs. 16/7960, www.bayern.landtag.de.

➲ Florian Hof ist persönlicher Mitarbeiter von MdL Susanna Tausendfreund und bei der Freiwilligen Feuerwehr. MdL Susanna Tausendfreund ist innenpolitische Sprecherin der grünen Landtagsfraktion Bayern.

## Strukturdebatte im hessischen Rettungsdienst

# Offene Grundsatzfragen

*Niemand stellt die Aufgaben des Rettungsdienstes – rund um die Uhr rasch und fachgerecht Leben zu retten – in Frage. Ob und wie die notwendige hohe Qualität des Rettungsdienstes eventuell effizienter zu erbringen ist, steht allerdings im Raum. Die derzeitigen Strukturen sind stark von der Anbieterseite geprägt und zum Teil monopolartig organisiert. Mehr Wettbewerb zwischen den Anbietern könnte nicht schaden.*

**Kordula Schulz-Asche**

Bei den gesetzlichen Krankenkassen gehört der Rettungsdienst zu den Ausgabenposten mit den höchsten Steigerungsraten. Für das Land Hessen etwa wird geschätzt, dass sie sich von 2000 bis 2009 verdoppelt haben. Diese Entwicklung will Hessen mit seinem 2011 in Kraft getretenen Rettungsdienstgesetz bremsen:

- Die Landkreise und kreisfreien Städte sollen bei der Aufgabenübertragung vorrangig die im Katastrophenschutz mitwirkenden Hilfsorganisationen berücksichtigen;
- Die Notfallversorgung und der qualifizierte Krankentransport werden künftig in organisatorischer Einheit erbracht;
- der Ärztliche Bereitschaftsdienst kann in die Leitstellen eingebunden werden.

Das Land hat sich allerdings weitgehend aus der Finanzierung herausgezogen und erstattet den Kommunen für die Leitstellen nur noch 20 Cent pro Einwohner. Gleichzeitig wurden die von den Kassen erstattungsfähigen Kosten auf 80% heraufgesetzt. Wir werden sehr genau beobachten, wie sich die Kosten für Kassen wie Kommunen entwickeln. Ich bin mir aber relativ sicher, dass wir schon bald erneut über Strukturreformen diskutieren werden – denn es wird nicht billiger werden. Die zentralen Fragen sind: Von wem und in welchem Umfang werden die Angebote vorgehalten? Wie lassen sich die Leistungen effizienter als heute erbringen – und das bei gleicher oder sogar besserer Qualität?

Dafür brauchen die Regionen und Kommunen dringend mehr Kompetenzen in der Koordination der Gesundheitsleistungen. Das geschieht zum Teil schon durch Gesundheitskonferenzen auf verschiedenen Ebenen. Sie müssen aber auch tatsächlich in die Lage versetzt werden, den Wettbewerb verschiedener Anbieter vor Ort zu koordinieren, um nicht einzelnen Monopolanbietern hilflos ausgeliefert zu sein. Leider fehlen dazu in Hessen bisher alle dafür notwendigen Steuerungsinstrumente, etwa gesetzliche Aufgabenbeschreibungen.

### Integrierte Versorgung – inklusive Rettungsdienst

Vor dem Hintergrund ohnehin notwendiger besserer Koordination und Kooperation in der Gesundheitsförderung und Krankenversorgung auf regionaler und kommunaler Ebene brauchen wir einen stärkeren öffentlichen Gesundheitsdienst, wie wir Grünen dies mit dem „Haus der Gesundheit“[1] anstreben. Unter dem Stichwort der Integrierten Versorgung verstehen wir daher nicht nur eine bessere Zusammenarbeit des ambulanten Bereichs mit den Krankenhäusern, gerade auch bei den Bereitschaftsdiensten und der Notfallmedizin, sondern auch die Einbeziehung von Fahr- und Rettungsdiensten in ein regionales Gesamtkonzept. Zu diskutieren wäre auch, welche weiteren Synergie-Effekte zwischen den Angeboten des Rettungsdienstes und mit dem Katastrophenschutz erreicht werden können.

Angesichts des demografischen Wandels und der Abschaffung des Zivildienstes stellt sich die Frage: In welchem Umfang und in welchen Bereichen können auch in Zukunft Ehrenamt und Freiwilligendienste ihren Platz finden? Wie sieht es z.B. künftig mit der Schulung der Ersthelfer (first responder) aus? Auch hier wird viel davon abhängen, wie die Akteure vor Ort in der Lage sind, gemeinsam entsprechende Strukturen zu schaffen – das Land bzw. der Bund mit dem SGB V geben nur die Rahmen vor. Funktionieren die Strukturen vor Ort, können wir vielleicht auch darüber diskutieren, ob man sich nicht auf wenige Leitstellen mit hoch qualifiziertem Personal konzentrieren könnte. Die Strukturdebatte im Rettungsdienst hat gerade erst begonnen.

**Anmerkung**

1) Grüne Landtagsfraktion Hessen: Gesundheit im ländlichen Raum, Juni 2010, 10 Seiten, Download: www.schulz-asche.de, Pfad: Themen/ Gesundheit/ Positionen.

➲ MdL Kordula Schulz-Asche ist stellvertretende Vorsitzende der grünen Landtagsfraktion Hessen sowie Landesvorsitzende von Bündnis 90/Die Grünen in Hessen.

➲ stichwort

### Rettungsdienst

Die jeweiligen Rettungsdienstgesetze der Länder legen die Aufgaben- und Kostenträgerschaft für Notfallrettung und Krankentransport fest und übertragen die Aufgabe den kreisfreien Städten und Landkreisen. Diese können die Leistungen mit ihrer Berufsfeuerwehr selbst erbringen oder Dritte beauftragen, z.B. Hilfsorganisationen oder private Rettungsdienste. Die Szenerie ist nicht nur von Land zu Land, sondern auch von Kommune zu Kommune unterschiedlich geprägt. 2010/11 ergingen zudem zwei EuGH-Urteile über die Ausschreibungspflicht von Rettungsdienstleistungen; die Rechtslage ist allerdings für PraktikerInnen noch unübersichtlich. (rah)

## Kommunaler Pandemieplan Bielefeld

# Kann man eine Krise planen?

*Die ExpertInnen sind sich einig: Die Frage ist nicht ob, sondern wann die nächste Pandemie kommt. In einer globalisierten Welt können sich auch Viren über Nacht „globalisieren". Kommunen müssen sich auf diesen Fall vorbereiten.*

**Anja Ritschel**

Die verantwortlichen Behörden müssen also vorausschauend planen, um im Ernstfall die Auswirkungen einer Pandemie auf die Bevölkerung möglichst gering zu halten. Eine Ahnung davon, was dies in der Praxis bedeutet, bekamen wir mit der Neuen Grippe 2009 und dem aktuellen EHEC-Geschehen in diesem Jahr.

### Eine kurze Grippe-Geschichte

Grippeviren sind durchaus verbreitet und führen regelmäßig zu Krankheitswellen. Wenn sich nun ein neuer Virus entwickelt, der leicht von Mensch zu Mensch übertragbar ist und gegen den es noch keinen Impfschutz gibt, kann eine weltumspannende schwere Grippeepidemie auftreten – eine Pandemie. Im vergangenen Jahrhundert gab es vier solcher Pandemien: 1918/19 die Spanische Grippe, 1957/58 die Asiatische Grippe, 1968/69 die Hongkong-Grippe und 1977 die Russische Grippe. Deshalb erwarten alle Fachleute in absehbarer Zeit erneut eine derartige Influenza-Pandemie. Eine Pandemie ist gekennzeichnet durch die große Anzahl der Erkrankungs- und Todesfälle und die damit einhergehende starke Beeinträchtigung des öffentlichen Lebens, zumal gerade zu Beginn einer Pandemie aller Voraussicht nach kein wirksamer Impfstoff verfügbar sein wird.

### Kommunaler Influenza-Pandemieplan

Die Weltgesundheitsorganisation WHO hat daher ihre Mitgliedsstaaten aufgefordert, Pläne zu erstellen, um ein solches Großschadensereignis zu bewältigen – wenn es denn eintritt. 2005 wurde in Deutschland der Nationale Pandemieplan veröffentlicht, 2006 gab das Land NRW einen Pandemie-Rahmenplan als Orientierungshilfe für die Kommunen heraus. Darauf aufbauend hat die Stadt Bielefeld ihren kommunalen Influenza-Pandemieplan ausgearbeitet und Anfang 2009 veröffentlicht – verbunden mit dem Optimismus, dass dieser Plan auch bei vergleichbaren anderen Ereignissen helfen kann. Eine besondere Herausforderung bei solch einem Krisenszenario ist sicherlich, dass eine Pandemie weder örtlich noch zeitlich begrenzt ist. Hilfe durch Nachbarorte oder die Landesebene sollte eher nicht einkalkuliert werden, weil im Falle einer Pandemie auch dort Ausnahmezustand herrscht. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass dringend benötigte Einsatzkräfte (hier v.a. medizinisches Personal) ebenfalls erkranken. Gerade diese Aspekte machen deutlich, weshalb es so wichtig ist, sich frühzeitig auf einen solchen worst case vorzubereiten.

Um sich trotz aller Unwägbarkeiten einer Planung nähern zu können, wurden für den Nationalen Pandemieplan auf der Grundlage fachlicher Annahmen Szenarien entwickelt. Diese haben wir auf unsere Stadt heruntergebrochen. Davon ausgehend, dass eine Influenza-Pandemie rund acht Wochen andauert und in dieser Zeit 15% der Bevölkerung daran erkranken, würde dies für Bielefeld bedeuten: 50.000 Erkrankte, 24.400 zusätzliche Arztbesuche, 750 zusätzliche Krankenhauseinweisungen. Auch Szenarien mit 30% oder gar 50% Erkrankungsrate wurden betrachtet. Es braucht nicht sehr viel Phantasie, um zu realisieren, dass selbst das kleine Szenario schon eine echte Herausforderung für eine Kommune ist.

### Lagezentrum und Krisenstab

Der kommunale Pandemieplan Bielefeld ist als Loseblatt-Sammlung aufgebaut, damit er jederzeit schnell aktualisiert werden kann. Er enthält Regelungen zur Surveillance (also Überwachung des Infektionsgeschehens, Diagnostik, Meldepflichten etc.), zu hygienischen Maßnahmen, zur medizinischen, aber auch sonstigen Versorgung der Bevölkerung und Hinweise zum Bestattungswesen. Das Gesamtwerk ist auf der Internetseite der Stadt Bielefeld veröffentlicht.

Gesteuert wird das kommunale Handeln bei einer sich anbahnenden Pandemie zunächst durch ein sog. Lagezentrum. Diese feste Arbeitsgruppe im Gesundheitsamt steht mit der Leitung des Krisenstabes – die für die Feuerwehr zuständige Beigeordnete – in ständigem Austausch. Spitzt sich die Situation zu, wird auch der Krisenstab der Stadt Bielefeld durch den Oberbürgermeister einberufen. Dieses Gremium steuert alle wesentlichen Maßnahmen.

Der kommunale Pandemieplan ist wichtig – aber nicht der einzig nötige: Denn im Krankenhaus, beim lokalen Energieversorger, in den sozialen Einrichtungen und in der Stadtverwaltung werden Beschäftigte ausfallen. Hinzu kommt: Erkrankt ein Kind, so bleibt auch die Mutter (seltener: der Vater) zuhause. Und es wird Menschen geben, die aus Angst vor einer Ansteckung nicht am Arbeitsplatz erscheinen. Um dennoch alle wichtigen Funktionen für die Bevölkerung aufrecht erhalten zu können, müssen auch diese Institutionen ihre eigene betriebliche Pandemieplanung erstellen.

### Testfall „Neue Grippe"

Als wir im März 2009 den Kommunalen Pandemieplan im zuständigen Fachausschuss vorstellten, hielt sich das Interesse der Politik in Grenzen. Nachfragen gab

Mundschutz und Warnungen reichen bei Pandemien nicht aus *pixelio.de / Rike*

es keine; zu abstrakt erschien wohl dieses Werk. Das änderte sich deutlich, als kurz darauf die WHO erstmals vor einer möglichen Pandemie, der sog. Neuen Grippe, warnte und schließlich im Juni 2009 die Phase 6 und damit die höchste Warnstufe ausrief. Nachher ist man immer schlauer: Heute wissen wir, dass die Neue Grippe hier bei weitem nicht die Ausmaße erreichte, die in den Szenarien unserer Pandemieplanung enthalten waren. Dennoch konnten wir Erfahrungen sammeln, in den Verfahrensabläufen wie im Umgang mit den Medien.

## Verdachtsfall löst Medienrummel aus

Letzteres wird bei der Krisenbewältigung leicht unterschätzt und auch wir erhielten eine ungewollte Fortbildung in Sachen Medienarbeit. Als das Gesundheitsamt die Information erhielt, dass in einem Bielefelder Krankenhaus die ersten drei Personen mit Verdacht auf Neue Grippe eingeliefert worden seien, blieb man gelassen. Die Einlieferung war im Sinne der Hygienevorsorge einwandfrei verlaufen, den Betroffenen ging es den Umständen entsprechend gut. Nun hieß es zunächst die Ergebnisse der Schnelltests abzuwarten, die für den späten Abend angekündigt waren. Wären diese tatsächlich positiv, müssten natürlich weitere Schritte eingeleitet werden.

Völlig außer Acht gelassen hatten wir allerdings das öffentliche Interesse. Nachdem sich die Bielefelder Verdachtsfälle zum ersten Lokalblatt herumgesprochen hatten, verbreitete sich die Meldung rasend schnell – auch dank Internet. Am Nachmittag brachen die Leitungen des städtischen Presseamtes zusammen. Eine telefonische Absprache mit dem Krankenhaus (was können wir schon sagen?) scheiterte daran, dass auch dort die Pressestelle lahmgelegt war. Der verantwortliche Arzt war bereits von überregionalen Fernsehsendern in Beschlag genommen worden, die ihre Übertragungswagen sofort nach Bielefeld entsandt hatten. Gewisse Entlastung brachte eine kurze Presseinformation darüber, wann die Ergebnisse des Schnelltests erwartet würden und später dann die gute Nachricht: der Verdacht hatte sich nicht bestätigt.

Mit unserem lokalen Blick hatten wir nicht realisiert, dass dies bei einem positiven Testergebnis die ersten bestätigten Fälle von Neuer Grippe in Deutschland gewesen wären – daher der Medienrummel. Am selben Abend trat übrigens die spanische Gesundheitsmnisterin vor die Presse und bestätigte den ersten Grippefall ihres Landes...

## Gute Kommunikation gehört zum Pandemieplan

Wichtig ist also eine frühzeitige offene Kommunikation. Aber wie gelingt es, die Bevölkerung richtig zu informieren und zur Mitwirkung zu animieren? In jeder Art von Großschadenslage oder Krise geht es darum, weder Panik zu schüren noch zu verharmlosen. Doch selbst eine umfassende Informationspolitik kann unterschiedlich wirken. Während bei der Neuen Grippe sehr schnell eine Mentalität entstand „das ist alles übertrieben“, war die Bevölkerung angesichts des EHEC-Ausbruchs in diesem Frühsommer wesentlich aufgeschlossener und damit auch stärker bereit, selber Vorsorge zu treffen. Gute Kommunikation ist kein Beiwerk, sondern wesentlicher Bestandteil bei der Bewältigung von Krisen. Auch deshalb hat sich unser Krisenstab inzwischen zum Thema Krisenkommunikation fortgebildet.

## Ein Krisenfall geht alle an

Wir leben in einer äußerst komfortablen Welt, die uns nur selten gesellschaftliche Ausnahmezustände beschert und das Improvisieren abverlangt. Gerade dies wird aber bei Pandemien oder anderen Großschadensereignissen notwendig sein. Natürlich sind Politik wie Verwaltung gefordert, sich bestmöglich auf solche Situationen vorzubereiten. Aber als Leiterin des Krisenstabes der Stadt Bielefeld wünsche ich mir auch, dass im Krisenfall nicht nur nach „den Behörden“ gerufen wird, sondern sich alle gemeinsam engagieren – sei es mit eigenverantwortlicher Vorsorge oder Nachbarschaftshilfe.

➲ Anja Ritschel, Beigeordnete, ist Gesundheitsdezernentin und Leiterin des Krisenstabes der Stadt Bielefeld sowie Mitglied von Bündnis 90/Die Grünen.

Der Plan ist zu finden unter www.bielefeld.de; Suchbegriff „Pandemieplan“ eingeben.

## AKW-Katastrophenschutzsonderplan Grohnde

# 306 Seiten Hilflosigkeit

*„Uns wird keiner helfen, es werden alle nur noch schnellstmöglich versuchen abzuhauen." Das, da sind sich viele in der Gemeinde Emmerthal am AKW-Standort Grohnde einig, wird auch der Katastrophenschutzsonderplan ihres Landkreises Hameln-Pyrmont nicht verhindern.*

**Helmut Delle / Thomas Jürgens**

Der 306 Seiten starke Sonderplan aus dem Jahr 2003 wird derzeit anlässlich der Ereignisse von Fukushima überarbeitet. Nach dem nun beschlossenen Atomausstieg soll das AKW, das mit über 11 Mrd. kW/h Stromproduktion zu den zehn produktivsten Kernkraftwerken der Welt zählt, erst 2021 abgeschaltet werden. Dass bis dahin die Aktualisierung des Plans vor etwas schützt, wovor es keinen Schutz gibt, erwartet in Emmerthal und Umgebung niemand. Wohl aber ein Mehr an Ernsthaftigkeit und Ehrlichkeit, damit nicht auch die Neufassung zu dem wird, was die aktuelle bereits ist: eine Katastrophe für sich!

Die beginnt bereits bei der räumlichen und organisatorischen Zuordnung: Katastrophenschutz ist in allen Bundesländern Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises der Landkreise und kreisfreien Städte. Die jeweiligen Landesgesetze verpflichten sie, für ihre Gebiete Katastrophenschutzpläne und für besondere Gefahrenlagen entsprechende Sonderpläne[1] aufzustellen. Als eine der besonderen Gefahrenlagen gelten die möglichen Auswirkungen von Störfällen in Kernkraftwerken, bei denen im worst case Radioaktivität freigesetzt und die Bevölkerung erheblich gefährdet werden kann.

### Dumm: Strahlung hält sich nicht an die Zonen-Einteilung

Der Sonderplan des Landkreises Hameln-Pyrmont ist zwar Teil der behördlichen Zusammenarbeit im Fall eines kerntechnischen Unfalls im AKW Grohnde, sein Horizont endet jedoch bereits in 25 km Entfernung vom Reaktor. Er ist unterteilt in eine Zentral-, Mittel- und Außenzone, mit Radien von jeweils 2, 10 und 25 km. Der gesamte Plan basiert auf der Theorie, dass die Strahlung mit der Entfernung zum Unfallort abnimmt und ordnet somit den drei Zonen abgestufte Gefährdungen und Maßnahmennotwendigkeiten zu. Nicht erst Fukushima hat bewiesen, dass sich radioaktiv kontaminierte Partikel in der Luft oder im Wasser keinesfalls linear verbreiten; sondern etliche Faktoren und deren Interaktionen Einfluss nehmen. Auch hierzulande ist bekannt, dass sich freigesetzte Radioaktivität nicht von Kilometerangaben oder Kreisgrenzen beeindrucken lässt.

So ergänzen denn auch Anschlusspläne den Sonderplan – wie an anderen Standorten auch. Im Grohnder Planungsbereich liegen sechs Katastrophenschutzbehörden, darunter die dicht besiedelte Region Hannover. Vom 25 km-Radius sind zudem zwei Nachbar-Kreise in NRW berührt, sie agieren auf Grundlage des dortigen Landesgesetzes. Abstimmungs- und Koordinierungsprobleme sind somit vorgezeichnet, und so äußerte denn auch der Landrat des Kreises Hameln-Pyrmont gegenüber dem niedersächsischen Innenminister unlängst erhebliche Zweifel daran, dass Hauptverwaltungsbeamte auf seiner Ebene mit den logistischen Möglichkeiten einer kommunalen Gebietskörperschaft der Situation einer „Großschadenslage" überhaupt gerecht werden können. Und siehe da, der Innenminister teilt diese Einschätzung.

Wie katastrophal das ist, was die Bezeichnung „Schutzplan" zu unrecht trägt, wird in den Ausführungen zu im Störfall zu ergreifenden Maßnahmen deutlich. Der Plan unterscheidet zunächst Vor- und Katastrophenalarm. „Ein Voralarm wird bei einem Ereignis ausgelöst, bei dem bisher noch keine oder nur geringe Auswirkung auf die Umgebung eingetreten ist, jedoch aufgrund des Anlagenzustandes nicht ausgeschlossen werden kann, dass Auswirkungen, die den Auslösekriterien für Katastrophenalarm entsprechen, eintreten könnten."[2] Ist demnach nicht immer Voralarm? Der Schutzplan setzt jedoch erst an, wenn der Kraftwerksbetreiber pflichtgemäß die atomrechtliche Aufsichtsbehörde, die Polizei, die zuständige Katastrophenschutzbehörde, die Feuerwehr und den Rettungsdienst über einen Störfall unterrichtet.[3]

Erst dann hat der Landrat als Leiter des Katastrophenschutzstabes Voralarm auszulösen – muss zunächst aber nur die Polizei, seinen Katastrophenstab und die kreisangehörigen Kommunen informieren. Die Städte und Gemeinden müssen nun Arbeitsräume für den Evakuierungsstab herrichten, die Mitglieder ihrer Evakuierungsstäbe unterrichten, Lautsprecherfahrzeuge bereitstellen oder anfordern, ihre Bestände an Jodtabletten, Verkehrszeichen und Absperrmaterial überprüfen und sich auf Abwehrmaßnahmen einstellen: Bürger unterrichten, Schulen und Kitas schließen, evakuieren...

Und siehe da, bereits auf Seite 55 des Sonderplanes „...ist die Bevölkerung auch über die Auslösung des Voralarms zu unterrichten. Ziel dieser frühzeitigen Unterrichtung ist u.a. die Vermeidung von Verunsicherungen in der Bevölkerung." Und an anderer Stelle weiter: „…um einerseits Fehlreaktionen der Bevölkerung zu verhindern und andererseits ihre in der Regel erforderliche Mitwirkung bei der Durchführung von Schutzmaßnahmen sicherzustellen."

### „Schließen Sie die Fenster"

Alarmiert und informiert wird dann mittels Sirenen und Lautsprecherfahrzeugen,

Manchmal hilft nur noch Beten, nicht nur hier am slowakischen Kernkraftwerk Bohunice *Foto: pixelio.de / M. Hermsdorf*

über Radio- und TV-Drchsagen sowie in Ratgebern, in denen dann steht: „Verbleiben Sie im Haus, am besten im Keller, und schließen Sie die Fenster und Türen, so verhindern Sie weitgehend, dass radioaktive Stoffe in die Atemluft gelangen und nutzen die abschirmende Wirkung der Bauwerke aus.“ Und für den sog. Kernbereich rät der Plan: „Gehen Sie nur ins Freie, wenn es unbedingt notwendig ist. Müssen Sie dennoch unbedingt ins Freie, so legen Sie bitte bei der Rückkehr die Oberbekleidung, insbesondere Schuhe ab und waschen sich anschließend Kopf, Hände und andere unbedeckte Körperflächen unter fließendem Wasser.“

Die papierenen Hilfen beschreiben und illustrieren auch ausführlich die Ausgabe von Jodtabletten und den Umgang damit. Zu deren Einnahmen wird laut Plan jedoch erst aufgefordert, wenn der Katastrophenalarm ausgelöst wurde. Dann werden auch erst verkehrliche Lenkungs- und Sperrmaßnahmen ergriffen, betroffene Gebiete evakuiert und die Bevölkerung in einzurichtenden Dekontaminationsstellen dekontaminiert – alles unter der Maßgabe, die Gebäude nicht zu verlassen! Da ist es schon löblich, dass der Plan hierzu einen ehrlichen Hinweis gibt: „Die vom Landkreis Hameln-Pyrmont vorgehaltene und von den Einsatzkräften in einem geeigneten Objekt betriebene Notfallstation reicht hierbei nicht aus, um größere Teile der Bevölkerung zu dekontaminieren.“

## „Rufen Sie nicht die Notrufnummern an“

Die 306 Seiten dokumentierte Hilflosigkeit sind ein gescheiterter Versuch, das Unbeherrschbare als beherrschbar verkaufen zu wollen. In Emmerthal erhalten alle Haushalte zudem Informationsmaterialien des AKW-Betreibers Eon, in dem die Sicherheit der Anlage geradezu beschworen wird. Darunter war unlängst auch der Bericht „Verhalten bei Störfällen“, der offenbart, was die eigentliche Katastrophe ist. Dort heißt es unverblümt: „Eine besondere Bitte: Rufen Sie nicht die Notrufnummern an, um zu erfahren, was los ist. Sie blockieren diese Rufnummern und erschweren die Arbeit der Hilfskräfte.“ Und an anderer Stelle: „Hilfsbedürftige lassen bitte ein Bettlaken am Fenster befestigen, damit ihnen geholfen werden kann.“

**Anmerkungen**

1) hier § 10 Abs.1 S.2 des Niedersächsischen Katastrophenschutzgesetzes (NKatSG) vom 8.3.1978.

2) Definition lt. Rahmenempfehlungen für KatS kerntechnischer Anlagen.

3) Der AKW-Betreiber hat nicht nur bei einem Störfall zu benachrichtigen, sondern bei jeder relevanten Abweichung des Betriebes von der Regel. Vgl. Richtlinie zur Beurteilung von Störfällen in Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen INES, www.bfs.de/kerntechnik/ereignisse/ines.html.

➲ Helmut Delle (64) ist Kommunalreferent des grünen Landesverbandes Niedersachsen und ehrenamtlicher AKP-Redakteur. Thomas Jürgens (49) ist Hausmann und seit 15 Jahren Ratsherr im Rat der Gemeinde Emmerthal.

*Foto: Presseamt Münster / MünsterView*

## Genehmigungsverfahren für Großevents

# Lehren aus der Love Parade

*Die Ereignisse der Loveparade und die anschließende juristische und öffentliche Diskussion haben auch zu einer intensiven politischen Debatte geführt. Welche Lehren die Polizei in Münster zusammen mit der Kommune daraus gezogen hat, schildert folgender Beitrag.*

**Hubert Wimber**

Wir müssen uns hüten, bei der Bevölkerung die Erwartung zu wecken, dass bei Großevents wie der Loveparade auch durch Sicherheitskonzepte insbesondere im Hinblick auf das Phänomen „Massenpanik“ eine absolute Sicherheit für alle Teilnehmenden garantiert werden kann. Insofern stört die ausschließliche Suche nach politisch oder moralisch Verantwortlichen. Vielmehr gehört zu derartigen Großveranstaltungen auch das Eingeständnis, dass mit einer Teilnahme persönliche Risiken eingegangen werden.

Natürlich ist es die Aufgabe aller Sicherheitsbehörden, diese Risiken zu minimieren und im Idealfall auszuschließen. Daher hat die Politik nach der Loveparade folgerichtig reagiert: Sie hat das Zusammenwirken der Beteiligten im Rahmen der Genehmigung und die Bedeutung des Sicherheitskonzeptes für derartige Veranstaltungen präzisiert.

Die Zuständigkeit für die Genehmigung von Großveranstaltungen liegt bei den Kommunen. Über das dafür nötige Sicherheitskonzept ist Einvernehmen erforderlich – Polizei und Feuerwehr haben hier ein Vetorecht. Nachfolgend wird die Zusammenarbeit bei der Genehmigung von Großveranstaltungen in der Stadt Münster aus Sicht der Polizei dargestellt.

### Schnelle Reaktion in NRW

Nordrhein-Westfalen reagierte schnell auf die Loveparade: Erlasse des Ministeriums für Inneres und Kommunales (MIK) NRW unterstrichen noch einmal, wie wichtig die einvernehmliche Abstimmung aller beteiligten Behörden bei der Genehmigung von Großveranstaltungen ist.

Außerdem wurde festgestellt, dass bei Veranstaltungen mit mehr als 5.000 Teilnehmenden ein Sicherheitskonzept im Sinne des § 43 Abs. 2 Sonderbauverordnung erforderlich ist. Damit wird dieses Landesgesetz bei Veranstaltungen im Freien auch ohne sog. Szeneflächen (z.B. Bühnen) angewandt. Das bedeutet für die Kommunen in NRW: Werden für eine Veranstaltung mehr als 5.000 BesucherInnen erwartet, muss sie mit allen beteiligten Institutionen eine übergreifende Einigung herbeiführen. Das betrifft den Ordnungsdienst, die betrieblichen Sicherheitsmaßnahmen sowie die allgemeinen und besonderen Sicherheitsdurchsagen. Ist dies nicht möglich, ist die jeweilige Aufsichtsbehörde zu informieren. Das sind in NRW die Bezirksregierungen für die Kommunen und für die Polizei das MIK bzw. Landesamt für Polizeiliche Dienste. Wenn eine Einigung nicht rechtzeitig möglich ist, kann nicht genehmigt werden, also: „im Zweifel für die Sicherheit“.

Es ist jedoch nicht so, dass bislang die Behörden nicht zusammengearbeitet hätten, ganz im Gegenteil. In der Stadt Münster wurden und werden regelmäßig bei größeren Veranstaltungen sogenannte technische Arbeitsgruppen eingesetzt, um Gefahren für Veranstaltungsbesucher zu minimieren. So erfolgen regelmäßig gemeinsame Begehungen mit dem Ordnungsamt, der Feuerwehr und der Polizei beim Send (eine wiederkehrende Kirmesveranstaltung) oder bei Stadtfesten. Im Rahmen der partnerschaftlichen Zusammenarbeit lag der Fokus der Polizei im Wesentlichen auf der Verhinderung von Straftaten, der Vermeidung des Alkoholausschanks an Jugendliche und der Gewährleistung der Verkehrssicherheit.

Für diese Großveranstaltungen waren und sind auch zukünftig ordnungsbehördliche Genehmigungen erforderlich, die sich aus den einschlägigen Vorschriften (Gewerbeordnung, Straßenverkehrs-

ordnung, Straßen- und Wegegesetz, Satzung der Stadt Münster über Sondernutzung an öffentlichen Straßen etc.) ergeben. Diese Genehmigungsverfahren obliegen ausschließlich den zuständigen Ämtern der Stadt Münster. Die Polizei unterstützt im Einsatzfall, etwa aufgrund konkreter Gefahrenlagen oder im Rahmen der Amtshilfe.

## Crowd Management

Die Erfahrungen aus Duisburg zeigen jedoch, dass verstärkt der Blick auf Personendichte und Panikreaktionen zu richten ist. Der Veranstalter muss durch ein entsprechendes „Crowd Management" einer Massenpanik vorbeugen bzw. Interventionsmöglichkeiten schaffen. Dazu kann er sich die Erkenntnisse auf dem Gebiet der Panikforschung zu Nutze machen. Beispielsweise haben u.a. bauliche Gegebenheiten (Rettungswege, Wellenbrecher, Notausgänge oder Fluchtwege), Kommunikation (Lautsprecherdurchsagen und Beschilderung) aber auch andere planbare Vorkehrungen (wie z.B. Ordnerdienste, Einlasskontrollen) erheblichen Einfluss auf die Entstehung einer Paniksituation. Der Veranstalter muss seine vorbeugenden und begleitenden Maßnahmen als ein in sich stimmiges Konzept der Kommune zur Entscheidung vorlegen. Die Komplexität der Panikprävention und -intervention zeigt, welche hohe Bedeutung dann der engen Zusammenarbeit der zuständigen Behörden zukommt.

## Konkrete Umsetzung der aktuellen Erlasslage

In einem ersten Abstimmungsgespräch unter Federführung der Stadt Münster wurden sämtliche bekannten jährlich wiederkehrende Veranstaltungen in der Stadt Münster nach konkreten Sicherheitsbedürfnissen auf die Erforderlichkeit eines Sicherheitskonzeptes überprüft. Eine erste Besprechung ergab rund 20 von der Stadt Münster oder anderen veranstaltete Großevents im Stadtgebiet, für die neben den oben bereits genannten Genehmigungen zusätzlich ein Sicherheitskonzept erstellt werden muss. Darunter fallen beispielsweise der Send, die Karnevalsumzüge, das Hafenfest, das Stadtfest sowie verschiedene Musik-, Kultur- und Sportveranstaltungen.

Es folgten anlassbezogen weitere Abstimmungsgespräche über vorgelegte Sicherheitskonzeptionen für die jeweiligen Veranstaltungen. Zum Teilnehmerkreis dieser Besprechungen gehören in der Regel Vertreter der Stadt Münster (Ordnungsamt, Bauordnungsamt und Feuerwehr) und der Polizei. Hier hat es sich bewährt, dass sich grundsätzlich immer der gleiche Personenkreis mit den Sicherheitskonzepten befasst.

Zudem wurden Parameter für den Inhalt eines Sicherheitskonzeptes festgelegt, die sich für die kommunalen Behörden an den Vorschriften der Sonderbauverordnung orientieren, z.B. Fluchtwege und Notausgänge, Löschwasserversorgung, Beheizung, Grill- und Kochstationen – aber auch Sicherheitsbeleuchtung und Sicherheitsdurchsagen.

Es gibt unterschiedliche Vorschriftenlagen für die Polizei und die Ordnungsämter, da beide in NRW auch unterschiedliche Aufgaben im Bereich der Gefahrenabwehr haben. Diese ordnungsbehördlichen und polizeilichen Anforderungen bilden die Grundlage der Prüfung der vorgelegten Sicherheitskonzepte. Deren Einhaltung überwacht die Ordnungsbehörde. Hier wird der Schwerpunkt auf das Vorhandensein der Fluchtmöglichkeiten, Rettungswege, Beleuchtung etc. gelegt. Dies erfolgt regelmäßig am Veranstaltungstag.

## Umgang mit den Veranstaltern

Die Umsetzung der neuen Erlasslage betraf zunächst einen Großteil der hier in Münster stattfindenden Rosenmontagszüge. Die Veranstalter sahen sich erstmals mit der Herausforderung konfrontiert, ein entsprechendes Konzept ohne jegliche Vorerfahrung der Stadt Münster vorzulegen. Nach mehrmaligem Überarbeiten der Sicherheitskonzepte und einem erzielten Einvernehmen fanden diese Sicherheitskonzepte auch überregional reges Interesse.

## Erste Erfahrungen

Die Kontaktaufnahme mit den Veranstaltern erfolgt ausschließlich über das Ordnungsamt der Stadt Münster. Das geforderte Einvernehmen ist in dem beschriebenen Gremium jeweils unproblematisch erzielt worden. Die Sitzungen unter Beteiligung des Ordnungsamtes, der Feuerwehr, der Polizei und ggf. auch anderer Ämter (z.B. Bauamt) haben immer die Sicherheit der Veranstaltung im Auge, unabhängig von den jeweiligen Zuständigkeiten.

Die ersten Erfahrungen mit den Veranstaltern zeigten, dass anfänglich Unsicherheiten festzustellen waren, ob und wie ein Sicherheitskonzept für ihre Veranstaltung zu erarbeiten und verschriften sei. Diese Unsicherheiten betrafen vornehmlich private Veranstalter nicht wiederkehrender Veranstaltungen. Mittlerweile hat die Stadt Münster ein Anmeldeformular für diese Zielgruppe erstellt. Damit ist eine Vorprüfung der Stadt dahingehend möglich, ob ein Sicherheitskonzept erforderlich ist. Durch das Vorliegen aller erforderlichen Grunddaten kann eine schnelle Rückmeldung an den Veranstalter erfolgen.

Insgesamt ist die Bearbeitungsintensität der Konzepte sehr unterschiedlich. Teilweise müssen diese mehrmals an den Veranstalter zurückgegeben werden. Durch kurzfristig vorgelegte Sicherheitskonzepte oder wiederholte Korrektur und Veränderung der Sicherheitskonzepte kommt es häufig zur Erklärung des Einvernehmens „in letzter Sekunde". Wenn es Bedenken bei der Polizei gibt, egal zu welchem Zeitpunkt, wird das Einvernehmen nicht erklärt und die Veranstaltung kann nicht genehmigt werden. Die Anzahl und Intensität der gemeinsamen Gespräche sind Indizien dafür, dass die Sicherheit der BesucherInnen im Vordergrund steht. Unter dieser Prämisse wird die Genehmigung der Großveranstaltung angestrebt.

## Ausblick

Aktuell liegt in Nordrhein-Westfalen das Ergebnis einer nach den Ereignissen der Loveparade durch die Landesregierung eingesetzten Arbeitsgruppe vor. Die Ergebnisse sind im „Leitfaden des MIK für die Planung, Durchführung und Nachbereitung von Großveranstaltungen im Freien mit erhöhtem Gefährdungspotenzial" umgesetzt worden. Auf diese Weise unterstützt das Ministerium die Kommunen bei der Genehmigung von Großveranstaltungen. Aber auch für die Polizei und die anderen Beteiligten schafft er Handlungssicherheit. Damit ist NRW Vorreiter.

➲ Polizeipräsident Hubert Wimber (Grüne) leitet seit 1997 das Polizeipräsidium Münster. Für die AKP verfasste er 2002 einen Buchbeitrag über bürgernahe Zusammenarbeit (Kriminalität und Sicherheit, Hg. von Gerald Munier und HBS).

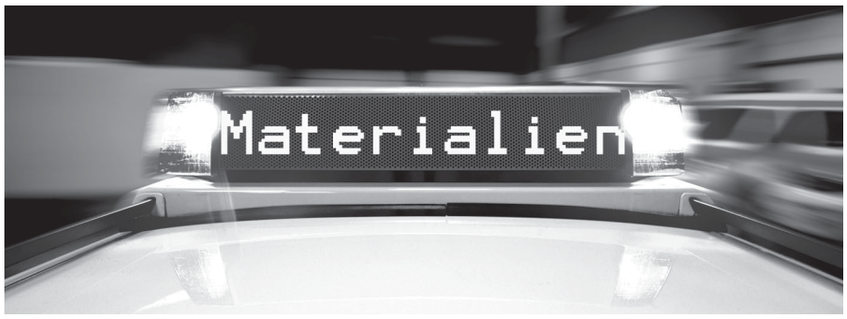



*Foto: pixelio.de / Arno Bachert [M]AKP*

## Lesen

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe / Deutscher Städtetag (Hg.): **Drei Ebenen, ein Ziel: Bevölkerungsschutz – gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen.**

Köln 2010, 76 S., kostenloser Bezug: Versandservice, Postfach 1867, 53008 Bonn, Fax: 022899/5501620, Ruf: 022899/5500, bestellservice@bbk.bund.de. www.bbk.bund.de, Pfad: Service/ Publikationen (Titel suchen)

Bundesministerium des Innern: **Schutz kritischer Infrastrukturen – Risiko- und Krisenmanagement.**

Berlin 2011, 92 S., kostenloser Bezug: Publikationsversand der Bundesregierung, PF 481009, 18132 Rostock, Ruf 0180/5778090, publikationen@bundesregierung.de. www.bevoelkerungsschutz-portal.de, Pfad: Veröffentlichungen & Dokumente

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände / Deutscher Feuerwehrverband / Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren: **Erhalt der Identität der Feuerwehren als kommunale Einrichtungen der Daseinsvorsorge.**

Positionspapier, März 2011, 6.S., www.agbf.de, Pfad: Arbeitskreise/ Zivil- und Katastrophenschutz

Deutscher Landkreistag: **Die Landkreise im Katastrophenschutz.**

Berlin 2008, 12 S., DLT-Schriften Band 76, www.landkreistag.de, Pfad: Publikationen

Haupter, Birgit / Heiland, Peter: **Hochwassergerechte Stadtplanung – aktuelle Aufgaben vor europäischem Hintergrund.**

In: PlanerIn, 3/2011, S. 23ff, www.srl.de

Deutscher Städte- und Gemeindebund / Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe: **Sichere Städte und Gemeinden – Unterstützungsangebote des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe für Kommunen.**

Berlin 2006, 28 S., DStGB-Dokumentation Nr. 60, www.dstgb.de, Nr. oder Titel als Suchbegriff eingeben

Landeshauptstadt München: **Sicherheitsrechtliche Beurteilung und Vorbeugender Brand- und Gefahrenschutz bei Großveranstaltungen.**

Februar 2011, 22 S. www.agbf.de/pdf/Handreichung_Sicherheitsbehoerden.pdf

Maisch, Nicole: **Alle Jahre wieder – Jahrhunderthochwasser nehmen zu.**

In: AKP 5/2010, S. 7, www.akp-redaktion.de

Ministerium des Innern und Kommunales des Landes NRW: **Leitfaden des MIK für die Planung, Durchführung und Nachbereitung von Großveranstaltungen im Freien mit erhöhtem Gefährdungspotenzial.**

Juli 2011, 7. S., Download: www.mik.nrw.de, „Leitfaden für Großveranstaltungen“ suchen

Stadt Wuppertal: **Leitfaden für Veranstaltungen.**

April 2011, 14 S., Download: www.wuppertal.de, „Veranstaltungsleitfaden“ suchen

Ullrich, Horst / Korndörfer Christian: **Plan Hochwasservorsorge Dresden – Gut gerüstet gegen Elbhochwasser.**

In: AKP 1/2011, S. 39ff, www.akp-redaktion.de

## Surfen

**www.bevoelkerungsschutz-portal.de:** Zum Angebot des Bundesinnenministeriums zählen die Bereiche Gefahren, Zuständigkeiten, Krisenkommunikation, Selbstschutz und Ehrenamt

**www.bbk.bund.de:** Auf der Homepage des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe reicht das Angebot vom Glossar für Laien bis zu zahlreichen Infos für Fachleute.

**www.denis.bund.de:** Das deutsche Notfallvorsorge-Informationssystem bietet etliche Links und aktuelle Nachrichten.

## Fragen und Beantragen

Grüne Fraktion Kreis Fulda: **Katastrophenschutz / Castor-Transporte.**

www.gruene-fulda.de, Begriff „Katastrophenschutz“ suchen (8.10.10)

Grüne Fraktion Kreis Fürstenfeldbruck: **Moratorium für das Projekt BOS-TETRA-Funk Deutschland.**

www.gruene-kreisverband-ffb.de/aus-dem-kreistag/ (11.6.11)

Grüne Fraktion Fürth: **Standorte für den Digitalen Behörden-Mobilfunk – BOS.**

www.gruene-fuerth.de, Begriff „BOS“ suchen (20.1.11)

Freie Grüne Liste Konstanz: **Mögliches Glasverbot bei Großveranstaltungen.**

www.fgl-konstanz.de, Pfad: Initiativen & Anträge (14.3.11)

Grüne Fraktion Mannheim: **Leitstelle für Feuerwehr und Rettungskräfte.**

www.gig-mannheim.de, Pfad: Aktuelles/ Anträge (11.7.11)

Grüne Fraktion Rostock (u.a.): **Sonderschutzplan für Transportunfälle mit hochradioaktiven Stoffen.**

www.gruene-fraktion-rostock.de, Pfad: Fraktionsarbeit/ Anträge und Anfragen (22.11.10)

Grüne Fraktion Rostock (u.a.): **Teilentwidmung der Rostocker Häfen für Atommüll, Brennelemente und hochradioaktive Stoffe.**

www.gruene-fraktion-rostock.de, Pfad: Fraktionsarbeit/ Anträge und Anfragen (22.11.10)

Grüne Fraktion Sankt Augustin: **Auswirkungen der Manipulationen bei der Ausschreibung von Feuerwehrfahrzeugen.**

www.gruene-sanktaugustin.de, Pfad: Ratsarbeit/ Fraktionsanfragen 2011 (23.2.11)

Grüne Fraktion Telgte: **Ausrüstungsstand der Feuerwehr mit leistungsstarken Hydraulikscheren.**

www.gruene-telgte.de, Pfad: Fraktion/ Fachgebiete (27.10.09)

Grüne Fraktion Trier: **Erstellung eines Notfallplanes für Unfälle mit radioaktivem Uranhexafluorid, Heels und anderen hochgiftigen Gefahrstoffen.**

www.gruene-stadtrat-trier.de, Pfad: Aktuelles/ Anträge (05.11.10)

Grüne Fraktion Trier: **Transport von Gefahrstoffen.**

www.gruene-stadtrat-trier.de, Pfad: Themen-Archiv/ Umwelt (05.11.10)