

Katastrophenfälle und koordinierungsbedürftige Ereignisse – Zusammenarbeit in der Gefahrenabwehr

Teil 2

Von Dr. René Mühlberger, Branddirektor, Staatliche Feuerwehrschiele Geretsried

Fortsetzung aus Ausgabe 5/2020

3. Die Katastrophenschutzbehörde

Zentraler Akteur nach dem BayKSG ist die Katastrophenschutzbehörde (K-Behörde). Sie muss im Ereignisfall Abwehrmaßnahmen ergreifen und dafür bereits im Vorfeld und ereignisunabhängig vorbereitende Schritte unternehmen. Katastrophenschutzbehörden sind die 96 Kreisverwaltungsbehörden, die sieben Regierungen und das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration. Das BayKSG eröffnet den Regierungen und dem Innenministerium umfassende Eintrittsbefugnisse, um die Leitung selbst zu übernehmen oder anderweitig zu übertragen. In der Praxis ist davon auszugehen, dass bei den klassischen Katastrophen die Leitung bei der örtlich zuständigen Kreisverwaltungsbehörde liegt. Die zuständige Regierung und das Innenministerium sind über das Ereignis kontinuierlich zu informieren und leisten bei Bedarf Unterstützung.

4. Die Führungsgruppe Katastrophenschutz

Die K-Behörde bedient sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben als Katastropheneinsatzleitung einer Führungsgruppe Katastrophenschutz (FüGK). Dieses Gremium ist nach den bundesweiten Hinweisen zur Bildung von Stäben der administrativen organisatorischen Komponente (Verwaltungsstäbe – VwS) angelegt und besteht aus einer Leiterin oder einem

Leiter, einer Führungsassistentin, den Arbeitsbereichen Maßnahmen zur Ereignisbewältigung (Einsatz), Lage und Dokumentation, Innerer Dienst, Sichtung, Bevölkerungsinformation und Medienarbeit (BuMa) und der Kommunikationsgruppe der FüGK (KomFü) als Nachrichtenstelle. Hinzu kommen lageabhängig als ereignisspezifische Mitglieder Vertreter betroffener Abteilungen, Referate/Sachgebiete der eigenen Behörde, anderer Behörden, Stellen und Organisationen sowie Sachverständige. In der groben Struktur entspricht die Führungseinheit damit weitgehend dem Stabsmodell, wie es – wenn auch mit anderer Bezeichnung – in der Dienstvorschrift 100 beschrieben ist. Der Begriff Führungsgruppe soll den wichtigen Grundgedanken zum Ausdruck bringen, das Gremium so stark wie nötig, aber so schlank wie möglich zu besetzen. Ein personell aufgeblähter, schwer steuerbarer Apparat ist zu vermeiden, aber bei den begrenzten personellen Ressourcen der KatS-Behörden und der Notwendigkeit einer schichtfähigen Besetzung rund um die Uhr auch nicht zu befürchten.

Die Aufgabenstellung der FüGK kann man allerdings nicht auf rein administrative Maßnahmen reduzieren, da Art. 5 Abs. 1 Satz 1 BayKSG der Katastrophenschutzbehörde ganz generell die Aufgabe zuweist, den Einsatz zu leiten. Es ist eher danach zu unterscheiden, welche Maßnahmen am Schadensort zu ergreifen und welche nur im rückwärtigen Bereich sinnvoll und

leistbar sind. So wird im Falle einer Evakuierung eines Schadensgebiets die Vorbereitung geeigneter Aufnahmeeinrichtungen für die betroffene Bevölkerung zwar eine operative, aber dennoch bei der FüGK verortete Aufgabenstellung sein.

Die ständige Erreichbarkeit der FüGK wird über einen Ansprechpartner FüGK telefonisch oder über Meldeempfänger rund um die Uhr sichergestellt.

Die erste Aufgabe des Ansprechpartners (AP) ist die Entscheidung darüber, ob die FüGK einzuberufen und ein Örtlicher Einsatzleiter (siehe Kapitel 5) zu bestellen ist. Bis die FüGK eingerichtet und betriebsbereit ist, nimmt der AP FüGK deren Aufgaben wahr. Zu den vordringlichen Aufgaben der K-Behörde gehört es, das Vorliegen und das Ende einer Katastrophe festzustellen und diese Entscheidung unverzüglich bekanntzumachen. Die Entscheidung über das Vorliegen eines Katastrophenfalles, die natürlich auf Grundlage einer vorausgehenden Lagefeststellung erfolgt, wird in der Mehrzahl der Fälle von der Landrätin/vom Landrat oder von der Oberbürgermeisterin/vom Oberbürgermeister persönlich getroffen. Mit Feststellung des Vorliegens einer Katastrophe hat die Katastrophenschutzbehörde die gesamtverantwortliche Einsatzleitung inne und muss sicherstellen, dass alle erforderlichen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr aufeinander abgestimmt sind.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben ist die den Einsatz leitende K-Behörde

- weisungsbefugt gegenüber allen örtlich zuständigen staatlichen Behörden und Dienststellen der gleichen oder einer niedrigeren Stufe mit Ausnahme der obersten Landesbehörden,
- weisungsbefugt gegenüber den sonstigen Katastrophenhilfspflichtigen (siehe Kapitel 6) und den eingesetzten Kräften,
- zur Inanspruchnahme von Personen zu Dienst-, Sach- und Werkleistungen und
- zur Inanspruchnahme von Sachen sowie
- zur Erteilung von auf das Katastrophengebiet bezogenen Betretungsverboten, Platzverweisen und Räumungsanordnungen berechtigt.

5. Der Örtliche Einsatzleiter

Auch wenn die Katastrophenschutzbehörde den Einsatz leitet und alle Maßnahmen aufeinander abstimmen muss, wird es einer FüGK schwerfallen, vor Ort eingesetzte Kräfte der Feuerwehr, des Rettungswesens, der Polizei und weitere Kräfte bei der unmittelbaren Gefahrenabwehr zu koordinieren und den ständigen Informationsaustausch mit diesen sicherzustellen. Für die Aufgabenerfüllung am Schadensort soll die K-Behörde daher nach der Vorgabe des Art. 6 Abs. 1 BayKSG einen sogenannten Örtlichen Einsatzleiter (ÖEL) bestellen, der im Auftrag und nach Weisung der K-Behörde alle vor Ort erforderlichen Maßnahmen leitet und aufeinander abstimmt. Gemäß Art. 6 Abs. 2 BayKSG soll die K-Behörde vorab, also bereits vor einem Ereignis, fachlich geeignete Personen als Örtliche Einsatzleiter benennen. In Bayern ist davon auszugehen, dass der überwiegende Teil der hiernach vorab benannten Örtlichen Einsatzleiter aus den Reihen der Feuerwehrführungs Kräfte (besondere Führungsdienstgrade oder Führungskräfte der Berufsfeuerwehren) kommt, jedoch auch aus dem Rettungswesen und aus dem Führungskräftepool des Technischen Hilfswerks Örtliche Einsatzleiter vorab benannt werden.

Ein Örtlicher Einsatzleiter ist nicht als Premium-Feuerwehreinsatzleiter oder Über-OrgL anzusehen. Er

nimmt eine ganz eigene und vor allem der Feuerwehr- und Sanitätseinsatzleitung und im Katastrophenfall auch den Polizeikräften vor Ort übergeordnete Rolle wahr. So kann ein Feuerwehreinsatzleiter oder Organisatorischer Leiter (OrgL), der in die Rolle des ÖEL wechselt, seine ursprüngliche Leitungsfunktion nicht weiter wahrnehmen, auf deren Nachbesetzung aber auch nicht verzichten. Wie eingangs schon ausgeführt, verdrängt das BayKSG nicht die nach Feuerwehr- und Rettungsdienstrecht vorgesehenen Leitungsstrukturen, sondern bündelt deren Anstrengungen unter dem Schirm FüGK, die sich für ihre Aufgabenerfüllung vor Ort eines Abgesandten, des ÖEL, bedient. Er ist quasi der verlängerte Arm der KatS-Behörde und wird im besten Sinne einer Auftragsstaktik mit einem akzeptablen Ermessensspielraum hinsichtlich der konkreten Umsetzung seines Auftrags ausgestattet.

Der ÖEL hat eine Befehlsstelle bzw. einen Meldekopf einzurichten und deren Erreichbarkeit zu kommunizieren, eine Lagefeststellung am Schadensort durchzuführen und die komplexe Schadenslage bzw. die Einsatzstelle räumlich, aufgaben- oder organisationsbezogen zu ordnen, also adäquate Einsatzabschnitte zu bilden und mit Leitern zu besetzen und den Informationsaustausch bzw. die Kommunikation zwischen den beteiligten Fachdiensten Feuerwehr, Rettungswesen, Polizei, Technisches Hilfswerk, Bundeswehr und anderen zu fördern und zu koordinieren.

Es ist nachvollziehbar, dass der ÖEL die Fülle dieser Aufgaben als einzelne Person nicht bewältigen kann. Ihm zur Seite ist eine Unterstützungsgruppe (UG-ÖEL) mit Führungsassistenten und Führungshelfpersonal zu stellen. Mit dem Erlass von 2014 zur Einführung der DV 100 für Organisation und Arbeitsweise der Örtlichen Einsatzleitung orientiert sich deren Struktur idealtypisch an einer Führungsstaffel, Führungsgruppe oder einem Führungsstab, je nach Umfang und Ausmaß des Schadensereignisses.

Die UG-ÖEL besteht aus mindestens vier Einsatzkräften, davon einem Leiter und einem Ein-

satzleitwagen mit Führungs- und Kommunikationsmittel. Um die Örtliche Einsatzleitung fach- und sachgerecht zu besetzen, bedarf es einer schichtfähigen Besetzung mit Führungsassistenten, die beispielsweise aus der Kreisbrandinspektion oder von den anderen im Katastrophenschutz Mitwirkenden gestellt werden. Die Personalfrage ist für alle beteiligten Organisationen ein sehr zentrales Thema. Wenn eine Örtliche Einsatzleitung einzurichten ist, werden Feuerwehr- und ggf. Sanitätseinsatzleitung (SanEL) ebenfalls aufgerufen sein, was jeweils Führungs- und Unterstützungs Kräfte bindet. Hinzu kommt eine mehr oder weniger komplexe Raumordnung mit Einsatzabschnitten und den zugehörigen Abschnittsleitungen, die auch mit Führungspersonal zu besetzen sind. Und dann kann der Einsatz auch mehrere Tage rund um die Uhr dauern. Bei der Anforderung überörtlicher Kräfte ist daher neben der Ablösung für die mit den unmittelbaren Abwehrmaßnahmen befasste Mannschaft auch an die Führungskräfte zu denken.

Da klassische Katastrophenfälle erfreulicher Weise selten sind, ist es nachvollziehbar, dass die in der UG-ÖEL organisierten Einsatzkräfte im Rahmen der Alarmierungsplanung auch bei größeren Schadenslagen als Führungsunterstützung für den Feuerwehreinsatzleiter vorgesehen werden, um bei den typischen Aufgabenstellungen, wie Lagedarstellung, Einsatztagebuch, Funk- und Telekommunikation eine gewisse Routine zu erlangen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in der Rolle als Feuerwehreinsatzleitung keine Vermischung mit den Zuständigkeiten einer UG-ÖEL erfolgt. Das beginnt beim Funkrufnamen und der Kennzeichnung und endet bei der Zusammenarbeit mit der UG-SanEL. Zudem ist zu berücksichtigen, dass beim Aufwachen zu einem koordinierungsbedürftigen Ereignis oder einer Katastrophe oder einem entsprechenden parallelen Ereignis eine UG-ÖEL für den ÖEL zur Verfügung stehen muss.

Wie schon oben angedeutet, muss sich der ÖEL auf seine übergeordnete Funktion und Rolle besinnen und

gedanklich seine Feuerwehr-, Rettungsdienst- oder THW-Jacke ablegen. Er ist näher der K-Behörde und der FügK zuzurechnen als den Einsatzorganisationen vor Ort. Daher ist auch die gelegentlich anzutreffende Praxis, dem ÖEL noch einen Verbindungsmann der FügK zur Seite zu stellen, bedenklich, zumal hiermit Kommunikationswege abseits der UG-ÖEL eröffnet werden. Der ÖEL selbst ist der prominente Verbindungsmann zur FügK. Er leitet seine Weisungsbefugnis gegenüber allen vor Ort eingesetzten Kräften sowie eine Reihe von Eingriffsbefugnissen von seiner Bestellung und Beauftragung durch die Katastrophenschutzbehörde ab und ist ihr gegenüber berichtspflichtig.

Neben der Bestellung zum ÖEL im Katastrophenfall regelt das BayKSG im Art. 15 eine Variante für größere Schadensereignisse, die keine Katastrophen sind.

ÖEL nach Art. 6 BayKSG

- Weisungsrecht gegenüber allen eingesetzten Kräften
- Inanspruchnahme von Personen zu Dienst-, Sach- und Werkleistungen,
- Inanspruchnahme von Sachen
- Aussprechen von Betretungsverboten, Platzverweisen und Räumungsanordnungen.

ÖEL nach Art. 15 BayKSG

- Weisungsrecht gegenüber allen eingesetzten Kräften. Die Aufgaben und Befugnisse der Polizei bleiben jedoch unberührt.

Der Integrierten Leitstelle gegenüber ist der ÖEL nach beiden Bestellungsvarianten nicht weisungsbefugt, die FügK hingegen schon.

Das BayKSG bietet dem vorbenannten ÖEL die Option einer übergangsweisen Selbsteinsatzung, soweit die Katastrophenschutzbehörde diese in der einschlägigen Dienstweisung eröffnet. Damit kann in einer rasch aufwachsenden Lage adäquat reagiert werden, um schnell taugliche Leitungsstrukturen zu schaffen, möglicherweise auch im Vorgriff zur Feststellung des Katastrophenfalls. Der Örtliche Einsatzleiter muss aber die Entscheidung der Kreisverwaltungsbehörde über seine Bestellung unverzüglich nachholen.

6. Die Pflicht zur Katastrophenhilfe

Die Katastrophenhilfspflicht ist rechtlich verwandt zur Amtshilfe ausgestaltet. In Art. 7 Abs. 3 BayKSG sind sechs Kategorien zur Katastrophenhilfe verpflichteter Behörden, Dienststellen, Gebietskörperschaften und auch privatrechtlich organisierte Einrichtungen genannt. Darunter finden sich alle bereits vorgestellten Einsatzorganisationen mit Ausnahme der Organisationen des Bundes, die in einem Landesgesetz des Freistaats Bayern natürlich nicht verpflichtet werden können. Bundespolizei, Bundeswehr und Technisches Hilfswerk leisten Katastrophen- bzw. Amtshilfe aber auf der Basis des Grundgesetzes oder anderer einfachgesetzlicher Regelungen.

Die Pflicht, Katastrophenhilfe zu leisten ist, wie die Amtshilfe, keine absolute und kann dann abgelehnt werden, wenn durch die Hilfeleistung die Erfüllung dringender eigener Aufgaben ernstlich gefährdet wird. In Art. 7 Abs. 3 Nr. 4 BayKSG werden die Feuerwehren genannt, was hier nicht nur die gemeindlichen Feuerwehren, sondern auch die Werkfeuerwehren umfasst. Wird eine Flughafenfeuerwehr mit beachtlichem Einsatzpotential angefordert, hat das unter Umständen Auswirkungen auf den weiteren Betrieb am Flughafen. Hier ist im Einzelfall abzuwägen. Auch bei den gemeindlichen Feuerwehren und den Einheiten des Rettungswesens ist der Aspekt der Gebietsabsicherung zu bedenken.

Die Hilfspflicht ist auch nicht auf den Sitz der betroffenen K-Behörde beschränkt, sondern gilt für ganz Bayern. Damit wird für die betroffene K-Behörde ein großes Reservoir an Kräften, Einsatzmitteln und Experten eröffnet, aus dem geschöpft werden kann. Dabei sind aber definierte Anforderungswege zu berücksichtigen.

So wird davon auszugehen sein, dass das Kräftepotential, das im Rahmen der Alarmierungsplanung auch landkreisübergreifend vorgeplant ist, durch die jeweiligen Fachdienstleistungseinheiten und durch den ÖEL in einer ersten Phase alarmiert werden darf. Sind Kräfte aus benachbarten Kreisverwaltungsbehörden (KVB) über diese im Vorfeld abgestimmte Planung hinaus erforderlich, führt der Anforderungsweg über die FügK an die benachbarte Katastrophenschutzbehörde. Diese ersucht dann um die Mitwirkung der jeweiligen Einheiten in ihrem Zuständigkeitsbereich. Ist im Zuge zur Ablösung von Kräften oder zur Sicherstellung eines längeren Einsatzes die Heranführung weiterer Kräfte aus Bereichen nötig, die nicht mehr an die betroffene KVB angrenzen, ist die zuständige Regierung einzubinden. Sind Kräfte aus anderen Regierungsbezirken heranzuführen, um ggf. im näheren Umkreis nicht einzelne Bereiche völlig leerzuziehen, geht die Kräfteanforderung über die zuständige Regierung an die FügK Land Bayern im Innenministerium.

Dabei ist die Unterstützung aus dem rückwärtigen Bereich durch Regierung oder Innenministerium von der Übernahme der Einsatzleitung und der Feststellung des Vorliegens einer Katastrophe für diese Ebenen zu unterscheiden. In der ganz großen Zahl der Fälle werden die Abwehrmaßnahmen auf Ebene der Kreisverwaltungsbehörden wahrgenommen und auch dort verbleiben. Selbst die Hochwasserlage 2013 mit zahlreichen K-Fällen hat nicht zu einem K-Fall Oberbayern oder Niederbayern und zur Übernahme der Einsatzleitung durch die jeweiligen Regierungs-FügK geführt.

7. Die Koordinierungsrichtlinie

Das Reaktorunglück von Tschernobyl im Jahr 1986 löste auch in Deutschland und Bayern eine hohe Verunsicherung in der Bevölkerung und ein entsprechendes mediales Interesse und damit erheblichen Koordinierungsbedarf bei den Sicherheitsbehörden aus. Eine konkrete Gefahrenabwehr oder Einsatzmaßnahmen in einem Schadensgebiet fanden aber nicht statt. Auf derartige Herausforderungen kann nur in einer besonderen Aufbauorganisation adäquat reagiert werden. Diese steht mit der Koordinierungsgruppe und dem Arbeitsstab zur Verfügung. Geplant sind beide in den Richtlinien

für die Bewältigung großräumiger Gefährdungslagen und anderer koordinierungsbedürftiger Ereignisse unterhalb der Katastrophenschwelle (KoordR).

Der Arbeitsstab ist in der KoordR für die Staatsministerien als besondere Organisationsform zur Bewältigung großräumiger Gefährdungslagen und anderer koordinierungsbedürftiger Ereignisse vorgesehen. Er ist auf eine relativ spezifische Problemstellung, beispielsweise extremes Hochwasser oder eine Tierseuche, ausgerichtet und mit den erforderlichen Experten besetzt. Auch wenn dies aus den Richtlinien nicht unmittelbar hervorgeht, ist zu empfehlen, auch auf den nachgeordneten Ebenen Regierung und Kreisverwaltung mit analog strukturierten Arbeitsstäben auf solche Ereignisse zu reagieren. Der Arbeitsstab auf ministerieller Ebene hat folgende Aufgaben zu erfüllen:

- Einholung von Informationen über die Lage,
- Unterstützung nachgeordneter Behörden,
- überörtliche Anforderung und Heranführung von Ressourcen,
- grundsätzliche Entscheidungen zur Vorgehensweise,
- Kontakte mit Bund, Ländern, Nachbarstaaten und Europäischer Union,
- Koordinierung der Maßnahmen nachgeordneter Behörden,

- Zusammenarbeit mit Organisationen auf Landesebene,
 - Information des Bayerischen Landtags, der Staatskanzlei und der Mitglieder der Staatsregierung,
 - Zusammenarbeit mit anderen beteiligten Ressorts und sonstigen beteiligten Stellen,
 - Presse und Öffentlichkeitsarbeit.
- Vom Aufbau und der Arbeitsweise her ist der Arbeitsstab mit der Führungsgruppe Katastrophenschutz vergleichbar mit einer Leitung, ständigen Mitgliedern, wie den Arbeitsbereichen Maßnahmen zur Ereignisbewältigung (Einsatz), Lage und Dokumentation, Bevölkerungsinformation und Medienarbeit (BuMa), Innerer Dienst und den ereignisspezifischen Mitgliedern, also Vertretern beteiligter Stellen und Sachverständigen.

Die Koordinierungsgruppe ist ein Krisenreaktionsinstrument auf den Ebenen Land, Regierungen und Kreisverwaltungsbehörden, ggf. auch auf Ebene der kreisangehörigen Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften. Sie wird einberufen, wenn ein koordinierungsbedürftiges Ereignis die Zuständigkeit mehrerer Fachbereiche berührt. In der Koordinierungsgruppe sind alle Fachbereiche (Behörden, Organisationen, sonstige Stellen) vertreten, die mit ihrem Sachverstand und ihren technischen/materiellen Hilfsmöglichkeiten beitragen können.

Eine Koordinierungsstelle sorgt als Geschäftsführung dafür, dass die Koordinierungsgruppe jederzeit rund um die Uhr einberufen werden kann, geeignete Räumlichkeiten, ausreichende Führungs- und Kommunikationsmittel und gegebenenfalls eine Versorgung der Teilnehmer zur Verfügung stehen. Zudem ist die Ergebnisdokumentation und deren Verteilung zu gewährleisten.

Die Koordinierungsgruppe ist als ein interdisziplinäres Gremium auf den Verwaltungsebenen Ministerien, Regierungen, Kreisverwaltungsbehörden, ggf. auch kreisangehörige Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften ohne Führungsauftrag oder Weisungsbefugnis gegenüber Dritten oder den Mitgliedern angelegt. Die große Bedeutung kommt der Gruppe als Plattform für einen kontinuierlichen unmittelmäßigen Informationsaustausch zu, der bei allen Beteiligten den gleichen Sachstand garantiert. Und auch wenn im Gegensatz zur FügK kein Weisungsrecht eröffnet ist, können und sollen sich die (für ihren Bereich entscheidungsbefugten) Vertreter auf ein gemeinsames Vorgehen zur Bewältigung des jeweiligen Ereignisses verständigen.

Sofern es sich abzeichnet, dass für ein Krisenereignis der Katastrophenfall festgestellt werden muss, ist die Führungsgruppe Katastrophenschutz (FügK) einzurichten und die Tätigkeit der Koordinierungsgruppe endet. □