

3.3 Kommunaler Katastrophenschutz – Wie gut sind wir vorbereitet?

Es gehört zu den vordringlichen Aufgaben des Staates, das Leben und die Gesundheit der Bevölkerung zu schützen sowie die hierfür notwendige Infrastruktur vorzuhalten. Dies gilt besonders bei Katastrophen und außergewöhnlichen Ereignissen, wie beispielsweise dem Hochwasser zwischen Weihnachten 2023 und Neujahr 2024 in Niedersachsen.

Um diese Aufgaben zu erfüllen, bedarf es einer sorgsam und umfassenden Vorbereitung. Die geprüften unteren Katastrophenschutzbehörden hatten die notwendigen Vorbereitungsmaßnahmen weitgehend getroffen.

Verbesserungspotentiale, insbesondere bei Extremwetterereignissen und der Sicherung der kritischen Infrastruktur, befanden sich bereits in der Umsetzung.

Der Katastrophenschutz ist als Teil des Bevölkerungsschutzes Aufgabe der Länder. Die Landkreise und kreisfreien Städte sowie die Städte Cuxhaven und Hildesheim, die Region Hannover sowie die Landeshauptstadt Hannover und die Stadt Göttingen sind gemäß Niedersächsischem Katastrophenschutzgesetz (NKatSG) untere Katastrophenschutzbehörden. Ihnen obliegt auf ihrem Gebiet der Katastrophenschutz als Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises.

*Hintergrund
und Ziel
der Prüfung*

Die überörtliche Kommunalprüfung wählte aus den 49 unteren Katastrophenschutzbehörden zehn Kommunen für die Prüfung aus.⁵ Geprüft wurden die Haushaltsjahre 2019 bis 2022. Für das Jahr 2023 wurden Planzahlen berücksichtigt.

Eine Katastrophe im Sinne von § 1 NKatSG ist ein Notstand, bei dem Leben, Gesundheit, die lebenswichtige Versorgung der Bevölkerung, die Umwelt oder erhebliche Sachwerte in einem solchen Maße gefährdet oder beeinträchtigt sind, dass seine Bekämpfung durch die zuständigen Behörden und die notwendigen Einsatz- und Hilfskräfte eine zentrale Leitung erfordert. Der Katastrophenschutz umfasst zudem den Umgang mit außergewöhnlichen Ereignissen im Sinne von § 1 Abs. 3 NKatSG, die mit den Mitteln der örtlichen Gefahrenabwehr nicht mehr zu bewältigen sind und einen Katastrophenfall nach sich ziehen können.

⁵ Landkreise Cloppenburg, Hildesheim, Lüchow-Dannenberg, Northeim, Osnabrück, Rotenburg (Wümme) und Wolfenbüttel sowie die kreisfreien Städte Osnabrück und Wolfsburg sowie die Stadt Hildesheim.

Neben technischen Katastrophen wie z. B. Verkehrsunfällen häufen sich auch die wetterbedingten Katastrophen und Großschadensereignisse⁶. So forderten das Hochwasser der Elbe im Jahr 2002 in Sachsen 21 Menschenleben⁷ und das Sturzflutereignis im Jahr 2021 in der Ahr-/Mosel-Region 180 Todesopfer⁸. Zusammen verursachten sie mehr als 12 Milliarden Euro Sachschaden⁹. Niedersachsen war von den durch Starkregen verursachten Hochwasserereignissen im Sommer 2017 und um den Jahreswechsel 2023/2024 stark betroffen. Insbesondere im Nachgang zur Flutkatastrophe im Jahr 2021 im Ahrtal zeigt sich, dass sowohl die Vorbereitungsmaßnahmen als auch die Reaktionen der zuständigen Stellen hinterfragt wurden. Das öffentliche Interesse spiegelt sich auch in Form von Anfragen und Anträgen auf der politischen Ebene wider.¹⁰

*Prüfungs-
schwerpunkt*

Der Schwerpunkt dieser Prüfung lag auf den zu treffenden Vorbereitungsmaßnahmen der unteren Katastrophenschutzbehörden. Die konkrete Umsetzung, also z. B. die Lagebeurteilung und entsprechende Maßnahmen vergangener oder zum Prüfungszeitpunkt noch laufender Ereignisse war ausdrücklich nicht Gegenstand der Prüfung. Neben dem Schwerpunkt der Vorbereitung prüfte die überörtliche Kommunalprüfung auch die Organisation, die Personal- und Sachausstattung der Katastrophenschutzbehörden sowie die aufgewendeten Haushaltsmittel.

*Pflicht-
aufgabe*

Die Pflicht, für die Bekämpfung von Katastrophen und außergewöhnlichen Ereignissen die erforderlichen Vorbereitungsmaßnahmen zu treffen, ergibt sich für die unteren Katastrophenschutzbehörden aus § 5 NKatSG. Ein vorausschauender und organisatorisch gut aufgestellter Katastrophenschutz kann Katastrophen und außergewöhnliche Ereignisse zwar nicht verhindern. Er kann jedoch helfen, Menschenleben zu retten und Schäden zu minimieren.

*Haftungs-
frage*

Eine unzureichende Vorbereitung könnte die Kommunen und damit deren Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamte sowie die haupt- und ehrenamtlichen Führungskräfte im Katastrophenschutz dem Vorwurf eines Organisationsverschuldens

⁶ Ereignis mit einer großen Anzahl von Verletzten oder Erkrankten sowie anderen Geschädigten oder Betroffenen und/oder erheblichen Sachschäden (vgl. DIN 13050:2015-04 (Begriffe im Rettungswesen), [Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe - Glossar - Großschadensereignis](#), abgerufen am 06.05.2024.

⁷ [WDR-Stichtag - 12. August 2002 - Hochwasser in Ostdeutschland](#), abgerufen am 18.04.2024.

⁸ [WDR-Reportage - Was die Flut uns nahm - Gedenken an die Todesopfer des Hochwassers](#), abgerufen am 18.04.2024.

⁹ Vgl. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V., [Naturgefahrenreport 2021](#), Seite 3, abgerufen am 18.04.2024.

¹⁰ Vgl. LT-Drs. 19-0611 (Anfrage zu KatS-Übungen), [Landtagsdrucksache 18/9611 - Katastrophenschutz in Niedersachsen](#), LT-Drs. 18-11111 (Anfrage zum KatS-Konzept), [Landtagsdrucksache 18/11111 - Konzept für einen der Lage angepassten Zivil- und Katastrophenschutz](#) und [Landtagsdrucksache 18/11406 - Katastrophen- und Zivilschutz nachhaltig stärken - Aufklärungsarbeit in Schulen ermöglichen](#).

aussetzen und Regressansprüche nach Art. 34 GG i. V. m. § 839 BGB nach sich ziehen.

Die einzelnen Vorbereitungsmaßnahmen sind in den §§ 5a bis 11 NKatSG aufgeführt:

- Bildung eines Katastrophenschutzstabes (§ 6 NKatSG)
- Untersuchung möglicher Gefahrenquellen (§ 7 NKatSG)
- Einstufung von Kritischer Infrastruktur (§ 5a Abs. 6 NKatSG)
- Erfassung der vorhandenen Einsatzkräfte und -mittel (§ 8 NKatSG)
- Ausbildung von Führungspersonal (§ 9 NKatSG)
- Aufstellung eines Katastrophenschutzplanes (§ 10 NKatSG)
- Erstellung von Sonderplänen für SEVESO-III-Betriebe (§ 10a NKatSG)
- Durchführung von Katastrophenschutzübungen (§ 11 NKatSG)

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte, ob die vorgeschriebenen Maßnahmen getroffen wurden. Es erfolgte jedoch keine fachliche Bewertung zum Umfang oder zur Qualität der Umsetzung.

Die Leitung des Katastrophenschutzstabes obliegt den Hauptverwaltungsbeamtinnen und Hauptverwaltungsbeamten. Sie berufen dessen Mitglieder. Für den Aufbau des Stabes ist die Feuerwehrdienstvorschrift 100 (FwDV100) anzuwenden. Aus ihr ergibt sich eine Mindeststärke von 15 Personen je Schicht. Der Stab sollte personell so ausgestattet sein, dass seine Mindestbesetzung auch bei länger andauernden Lagen rund um die Uhr gewährleistet ist. Eine Stabsbesetzung, die nur eine Schicht abdecken kann, ist unzureichend. Auch zwei Schichten reichen nicht aus, um eine ständige Mindestbesetzung und ausreichend Ruhezeiten über mehrere Tage zu gewährleisten. Zwei der geprüften Kommunen verfügten nur über ausreichend berufene Stabsmitglieder für die Besetzung einer Schicht, eine weitere hatte ausreichend Personal für zwei Schichten. Die übrigen sieben Kommunen verfügten über ausreichend Personal, um drei oder sogar vier Schichten zu besetzen.

*Kata-
stroph-
schutzstab*

Die Ausbildung der Stäbe erfolgte sowohl in Eigenarbeit als auch durch die Schulungseinrichtungen des Niedersächsischen Landesamtes für Brand- und Katastrophenschutz in Celle und Loy oder durch private Dienstleister. Neben der Ausbildung ist eine Vertiefung und Verfestigung des Gelernten durch praxisorientierte Übungen unerlässlich. Hier zeigte sich ein generelles Übungsdefizit, welches sich nicht ausschließlich auf die Beschränkungen durch die COVID-19-Pandemie zurückführen ließ. So führte in den Jahren 2020 und 2021 nur der Landkreis Hildesheim eine Übung für den Katastrophenschutzstab durch.



Ansicht 4: Einrichtung eines Stabsraumes (Beispiel Lüchow-Dannenberg)¹¹

Gefahren- quellen

Eine Grundlage für die Vorbereitung ist die Ermittlung und Bewertung von allgemeinen und besonderen Gefahrenquellen. Diese erfolgt aufgrund von Erfahrungen aus vergangenen Schadenslagen sowie durch die Identifizierung von ortsspezifischen Gegebenheiten. Gefahrenquellen können naturbedingt (z. B. Hochwasser, Unwetter, Erdbeben), technikbedingt (z. B. Stromausfälle oder Bahnunglücke) oder gesellschaftsbedingt (z. B. Anschläge oder Angriffe) sein.

Alle Kommunen ermittelten grundsätzlich die möglichen Ausgangspunkte für Katastrophen in ihrem Gebiet. Die geforderte Dokumentation erfolgte entweder direkt im Katastrophenschutzplan oder separat z. B. über Risikoanalysen und Sonderpläne. Bestenfalls waren die Informationen wie etwa beim Landkreis Osnabrück direkt mit einem Geo-Informationssystem verknüpft. Durch diese Verbindung ist es zum Beispiel möglich, die Anzahl der zu evakuierenden oder zu versorgenden Personen oder Tiere schnell zu ermitteln und entsprechende Hilfsmaßnahmen durchzuführen.

Kritische Infrastruktur

Die unteren Katastrophenschutzbehörden haben Kritische Infrastrukturen (KRITIS) von Amts wegen einzustufen. § 5a Abs. 1 NKatSG verweist zur Definition von KRITIS auf das Gesetz über das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSIG) und

¹¹ Foto: Überörtliche Kommunalprüfung.

der dazu erlassenen Rechtsverordnung.¹² Das NKatSG selbst definiert zudem Organisationen oder Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten würden, als KRITIS.¹³ Dazu gehören insbesondere die Energie- und Wasserversorgung, der Verkehr, aber auch die medizinische Versorgung. Von der Ermächtigung¹⁴, Kriterien zur Bestimmung Kritischer Infrastrukturen näher zu regeln, hat die niedersächsische Landesregierung noch keinen Gebrauch gemacht. Sieben der zehn Kommunen führten bereits eine Übersicht zur KRITIS aufgrund eigener Festlegungen entsprechend den örtlichen Gegebenheiten. Fünf dieser Kommunen stufen KRITIS auf Grundlage des BSIG ein. Die KRITIS-Betreiber haben Notfallplanungen aufzustellen und der unteren Katastrophenschutzbehörde Kontaktstellen anzugeben. Nur vier Kommunen waren die Kontaktstellen der KRITIS-Betriebe und -Einrichtungen in ihrem Gebiet vollständig bekannt. Einige Kommunen begründeten die bisher fehlende Erfassung bzw. Einstufung damit, dass sie noch auf nähere Regelungen durch die Landesregierung warteten.

Die unteren Katastrophenschutzbehörden haben die Einsatzkräfte und -mittel zu erfassen und die Vorbereitungen für ihren schnellen Einsatz zu treffen. Sie haben außerdem für die Ausbildung des Führungspersonals der Fachdienste gemäß § 15 NKatSG Sorge zu tragen. Fachdienste sind z. B. Sanitätsdienst, Fernmeldedienst, Logistikdienst und psychosoziale Notfallversorgung. Die Ausbildung erfolgt in der Regel an den Schulungseinrichtungen des Niedersächsischen Landesamtes für Brand- und Katastrophenschutz. Die Alarmierung der Einsatzkräfte war bei allen Kommunen sichergestellt. Hierfür kamen verschiedene Melde- und Alarmierungssysteme wie etwa digitale Meldeempfänger oder Apps zum Einsatz.

*Einsatz-
kräfte*

Im Katastrophenschutzplan werden die zu treffenden Vorbereitungen und Einsatzplanungen dokumentiert. Inhalt und Struktur sind durch Erlass¹⁵ festgelegt. Auf dieser Grundlage sollen die im Katastrophenfall erforderlichen Maßnahmen schnell, folgerichtig und lagegerecht eingeleitet und durchgeführt werden. Für besondere Gefahrenlagen (wie etwa Stromausfälle, Pandemien, Epidemien oder Naturereignisse) enthält der Katastrophenschutzplan entsprechende Sonderpläne. In allen geprüften Kommunen waren Katastrophenschutzpläne vorhanden. Bis auf eine Kommune

*Kata-
stroph-
schutzplan*

¹² Vgl. § 5a Abs. 1 Nr. 1 NKatSG mit Verweis auf Verordnung zur Bestimmung Kritischer Infrastrukturen nach dem BSI-Gesetz (BSI-Kritisverordnung - BSI-KritisV) in der Fassung vom 23. Februar 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 53).

¹³ Vgl. § 5a Abs. 1 Nr. 2 NKatSG.

¹⁴ Vgl. § 5a Abs. 5 NKatSG.

¹⁵ Vgl. RdErl. d. MI v. 21.12.2011 zum Katastrophenschutzplan gemäß § 10 NKatSG - B 21-14602/00 - VORIS 21100.

nutzten alle Katastrophenschutzbehörden eine Online-Plattform, die einen gegenseitigen Datenaustausch und die Mitwirkung weiterer Stellen wie etwa kreisangehöriger Kommunen zuließ. Acht Kommunen überprüften ihren Katastrophenschutzplan mindestens jährlich bzw. laufend auf Aktualität und schrieben ihn fort. Alle vorgelegten Katastrophenschutzpläne enthielten Informationen zu Alarmierungsverfahren und den zu treffenden Sofortmaßnahmen bei Eintritt einer Katastrophe oder eines außergewöhnlichen Ereignisses.

SEVESO III

Der Katastrophenschutzplan enthält auch die durch die untere Katastrophenschutzbehörde erstellten externen Notfallpläne für die Betriebe der oberen Klasse der Seveso-III-Richtlinie, in denen bestimmte Mengen gefährlicher Stoffe¹⁶ vorhanden sind. Bei acht Kommunen, in deren Gebieten entsprechende Betriebe ansässig waren, lagen diese Notfallpläne vor. Die überörtliche Kommunalprüfung stellte jedoch fest, dass nur zwei von diesen acht Kommunen die Notfallpläne wie vorgeschrieben in einem Abstand von 3 Jahren überprüft, erprobt und, sofern erforderlich, überarbeitet und auf den neuesten Stand gebracht hatten.

Übung macht den Meister

Katastrophenschutzübungen sind ein unverzichtbares Mittel, um die getroffenen Vorbereitungsmaßnahmen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit zu überprüfen und sie aufgrund der Übungserfahrungen zu verbessern. Sie dienen außerdem dazu, die Kräfte von Katastrophenschutzstab und Fachdiensten auf mögliche Einsatzszenarien und damit verbundene Herausforderungen vorzubereiten. Fünf der geprüften Kommunen führten im Prüfungszeitraum keine Katastrophenschutzübung durch. Eine der Kommunen führte eine und drei Kommunen jeweils zwei Katastrophenschutzübungen durch. Der Landkreis Osnabrück führte in jedem Jahr mindestens eine Übung durch. Geübt wurden verschiedenste Szenarien wie etwa Black- oder Brownout¹⁷, Hochwasser oder Waldbrände.

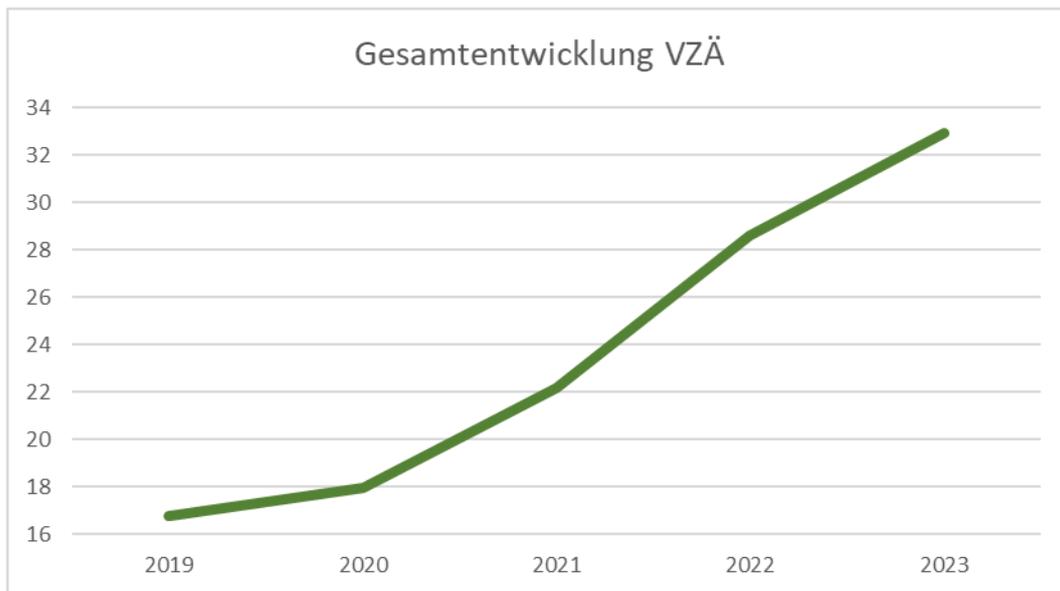
Personal und Organisation

Die Kommunen bildeten den Katastrophenschutz auf unterschiedliche Weise innerhalb ihrer Organisationsstruktur ab. Bei den drei Städten war der Katastrophenschutz bei den Berufsfeuerwehren verortet, bei den Landkreisen im Ordnungsamt oder wie im Landkreis Hildesheim in einem gesonderten Amt für Bevölkerungsschutz.

Bei den geprüften Kommunen war im Prüfungszeitraum nahezu eine Verdoppelung des Personalbestandes feststellbar. Er stieg von insgesamt 17 auf 33 Vollzeitäquivalente.

¹⁶ Beispiele: Mehr als 25.000 t Otto- oder Dieselmotorenkraftstoff, mehr als 50 t Wasserstoff oder mehr als 25 t Chlor.

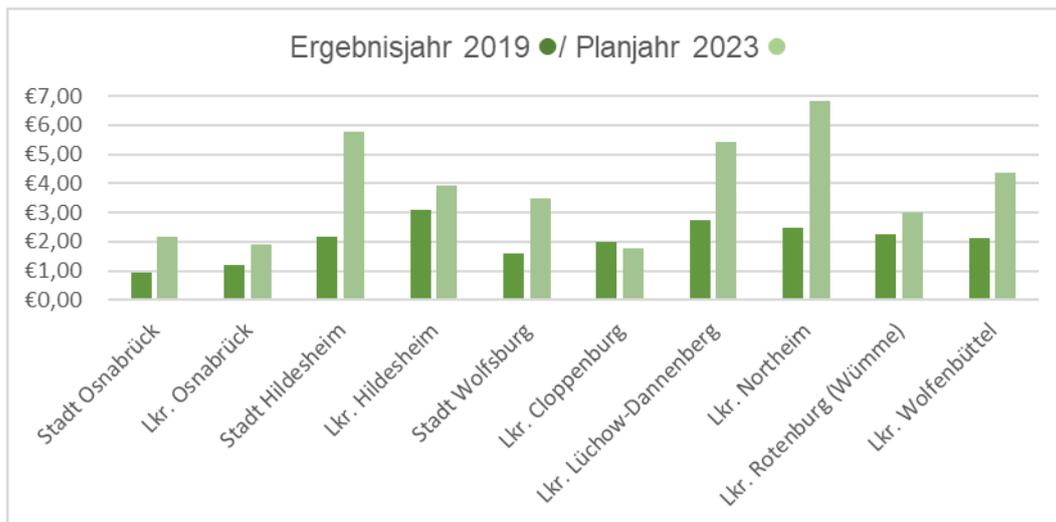
¹⁷ „Brownout“ beschreibt eine kurzzeitige Absenkung der Netzspannung auf Grund von Leistungsschwankungen, entweder auf Erzeuger- oder auf Verbraucherseite, im Stromnetz. Die geringere Netzspannung kann zu flackerndem oder gedimmtem Licht führen.



Ansicht 5: Entwicklung des Personalbestandes, gesamt

Die Gesamtaufwendungen der Kommunen für das Produkt Katastrophenschutz unterschieden sich zum Teil deutlich. Der Pro-Kopf-Aufwand betrug im Haushaltsjahr 2019 zwischen 0,95 € und 3,08 €. Dies begründete sich sowohl in Unterschieden im Verwaltungsaufbau und der Aufgabenzuordnung als auch in unterschiedlichen örtlichen Voraussetzungen. So konnten etwa die Kommunen mit Berufsfeuerwehren Synergieeffekte nutzen. Auch ergaben sich durch Unterschiede in den Siedlungsstrukturen, der geografische Lage sowie Art und Umfang kritischer Infrastruktur unterschiedliche Bedarfe. Für das Jahr 2023 waren teilweise Steigerungen der Pro-Kopf-Aufwand von bis zu 175 % geplant. Diese begründen sich sowohl mit steigenden Personalaufwendungen als auch mit dem von den Kommunen erkannten Bedarf zur Vorbereitung auf geänderte und zukünftige Gefahrenlagen. Der erhebliche Anstieg des Personalbestands als Reaktion auf die jüngsten Ereignisse und aktuelle Herausforderungen ist ein positives Signal und zeigt die hohe Bedeutung des Katastrophenschutzes.

Finanzen



Ansicht 6: Entwicklung des Pro-Kopf-Aufwandes 2019/2023 für das Produkt Katastrophenschutz

Produkt- steuerung

Die deutlichen Unterschiede lassen sich zudem darauf zurückführen, dass für das Produkt „Katastrophenschutz“ keine Vorgaben zur Bewirtschaftung bestehen. Der Umgang der Kommunen war daher nicht einheitlich und nicht immer erfolgte eine Abgrenzung zu anderen „Blaulichtaufgaben“ wie der Feuerwehr oder dem Rettungsdienst. Hier könnten klarere Strukturen und die mögliche Einstufung als wesentliches Produkt die Planung und Steuerung erleichtern sowie seine Bedeutung unterstreichen.

Fazit und Empfehlungen

Insgesamt zeigten sich die geprüften unteren Katastrophenschutzbehörden gut aufgestellt. Die durch die überörtliche Kommunalprüfung festgestellten Defizite sind den Kommunen bekannt. Neue Aufgaben und Herausforderungen wurden bereits ermittelt und befinden sich in der Umsetzung. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt:

- Die personelle Ausstattung der Katastrophenschutzstäbe weiter zu verbessern, um auch bei länger andauernden Lagen dessen Einsatz- und Durchhaltefähigkeit zu sichern.
- Die Übungsaktivitäten der Katastrophenschutzstäbe zu intensivieren, um diese optimal auf mögliche Katastrophen und außergewöhnliche Ereignisse vorzubereiten.
- Die möglichen Ausgangspunkte für Katastrophen und besondere Schadenslagen regelmäßig zu überprüfen.
- Die Katastrophenschutzpläne stets aktuell zu halten.

- Regelmäßig Übungen für die Einsatzkräfte der Fachdienste durchzuführen, damit die notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten im Einsatzfall vorhanden sind. Eine jährliche Durchführung ist erstrebenswert.