

## Katastrophenfälle und koordinierungsbedürftige Ereignisse – Zusammenarbeit in der Gefahrenabwehr

Von Dr. René Mühlberger, Branddirektor, Staatliche Feuerwehrschiele Geretsried

Am 16. März 2020 stellte der Staatsminister des Innern, für Sport und Integration Joachim Herrmann für den Freistaat Bayern das Vorliegen einer Katastrophe nach Art. 4 BayKSG fest, am 16. Juni 2020 deren Ende. Nicht nur die Dauer dieses Katastrophenfalls von 93 Tagen ist eine Premiere, sondern auch deren Ausdehnung auf das gesamte Gebiet des Freistaats Bayern. Zweifelsohne stellt die Corona-Pandemie in Deutschland und Bayern die mit der Gefahrenabwehr befassten Behörden, Dienststellen und Organisationen vor extreme Herausforderungen, denen nur unter der einheitlichen Leitung der obersten Katastrophenschutzbehörde, dem Innenministerium, adäquat begegnet werden konnte.

Was versteht man aber nun unter einem Katastrophenfall und welche Konsequenzen ergeben sich für die Gefahrenabwehr, wenn er festge-

stellt wird? Dieser Beitrag soll darauf eine Antwort finden und richtet sich in erster Linie an Führungskräfte der Feuerwehren, die bisher mit dieser Thematik keine oder wenig Berührung hatten.

Bis zum März 2020 war die Statistik zu vergangenen Katastrophenfällen in Bayern eher von Hochwasserlagen, extrem starken Regen- und Schneefällen oder ausgedehnten Waldbränden geprägt, also Ereignisse, die regelmäßig ein großes Aufgebot an operativen Einsatzkräften erfordern.

Der Begriff Katastrophe stammt aus dem Altgriechischen und steht in seiner ursprünglichen Bedeutung für *Um-Wendung* ohne zu spezifizieren, ob zum Guten oder Schlechten. Daraus hat sich ein Synonym für Unglücksereignisse von besonderem Ausmaß entwickelt. In der Welt der Medien mit ihrem Drang zu Superlativen findet der Ausdruck oft

und gerne Verwendung, auch wenn sich die „Katastrophe“ letzten Endes nur auf ein verlorenes Fußballspiel, den Untergang eines Unternehmens oder ein schlimmes Einzelschicksal bezieht. Wenn wir den Fokus auf Schadensereignisse richten, eröffnet sich eine große Bandbreite, deren erschreckende Dimension wir nur mit einem Blick ins Ausland erfassen können.

Der Tsunami von 2004 in Südostasien, die Kombination aus Erdbeben, Tsunami und Reaktorunglück von 2011 in Fukushima, der Taifun auf den Philippinen von 2013 oder jüngst im August dieses Jahres die Explosion von über 2700 Tonnen Ammoniumnitrat in der Stadt Beirut sind nur ein paar wenige Beispiele, wofür der Begriff Katastrophe stehen kann.

Der Gesetzgeber, in diesem Fall der Bayerische Landtag, hatte nun die knifflige Aufgabe, für diese gro-

ße Bandbreite und Zahl an denkbaren und undenkbaeren Ereignissen eine juristisch exakte Schablone zu liefern, die den Verantwortlichen die Antwort auf die Frage liefert, „Handelt es sich bei diesem konkreten Ereignis um einen Katastrophenfall?“ Bevor wir uns dieser Definition zuwenden, soll uns ein kurzer Exkurs Überblick zu den wichtigsten operativen Akteuren in der bayerischen Gefahrenabwehrlandschaft verschaffen.

### 1. Die Mitwirkenden in der Gefahrenabwehr und im Katastrophenschutz

Die gemeindlichen Feuerwehren gehören zur Kategorie der am weitesten verbreiteten Einsatzorganisation im Freistaat Bayern mit dem größten Personalkörper. In jeder Gemeinde ist mindestens eine Feuerwehr eingerichtet, was sich auch als Konsequenz aus Art. 1 Abs. 2 BayFwG ergibt. Nicht selten sind es – wenn man auf die einzelnen Ortsteile blickt – sogar mehrere eigenständige Feuerwehren pro Gemeinde. Die Feuerwehr, über den Notruf 112 und die zuständige Integrierte Leitstelle (ILS) alarmiert, rettet Menschen, begrenzt und bekämpft Schadenfeuer und leistet technische Hilfe.

An jeder Einsatzstelle der Feuerwehr ist ein Einsatzleiter zu identifizieren, was in Art. 18 BayFwG und §16 AVBayFwG näher geregelt wird. Der Einsatzleiter ist gesamtverantwortlich für seine Einsatzkräfte und die Maßnahmen der Feuerwehr an der Einsatzstelle, er hat die Aufgabe und Pflicht Lagemeldungen abzusetzen und bei Bedarf die Nachalarmierung weiterer Kräfte oder erforderlichen Geräts durch die ILS zu veranlassen. Die ILS ihrerseits unterstützt den Einsatzleiter mit Übernahme der Dokumentation der Lagemeldungen, Alarmierung weiterer Kräfte oder speziellem Gerät oder Einholen von Auskünften (Wetter, Gefahrstoff).

Einen weiteren Bereich der Gefahrenabwehr bildet das Rettungswesen mit dem öffentlichen Rettungsdienst und den Einheiten des Sanitäts- und Betreuungsdienstes. Der Öffentliche Rettungsdienst gliedert sich in die Notfallrettung, einschließlich

der Bereiche Notarztdienst, Luftrettung, Wasser-, Berg- und Höhlenrettung, und den Krankentransport mitsamt der arztbegleiteten Patiententransporte zu Lande und in der Luft. Der Notarzt kann im Einsatz den im Rettungsdienst tätigen Personen in medizinischen Fragen Weisungen erteilen, im Übrigen lenkt die Integrierte Leitstelle den rettungsdienstlichen Einsatz. Die Einheiten des Sanitäts- und Betreuungsdienstes unterstützen die Strukturen des Öffentlichen Rettungsdienstes bei großen Schadenslagen, insbesondere einem Massenansturm an Notfallpatienten und Betroffenen. Die Einheiten gliedern sich modular in Schnelleinsatzgruppen, beispielsweise zur Behandlung, Betreuung oder Verpflegung und können zu taktischen Einheiten zur Errichtung und zum Betrieb eines Behandlungs- oder Betreuungsplatzes zusammengeführt werden.

Bahnt sich ein größeres Schadensereignis an, werden von der Integrierten Leitstelle ein erster Notfallsanitäter und ein erster Notarzt zur vorläufigen Einsatzführung bestimmt, bis übergeordnete Leitungskräfte übernehmen. Kommen mehrere Rettungsmittel, wie Rettungstransportwagen oder Notärzte zum Einsatz, leitet der Einsatzleiter Rettungsdienst (ELRD) die Maßnahmen vor Ort. Einsätze in den besonderen Bereichen der Wasser- oder Berg-/Höhlenrettung werden von einem Einsatzleiter Wasserrettung (ELWR) oder einem Einsatzleiter Berg-/Höhlenrettung geleitet. Die drei Einsatzleiter begegnen sich auf gleicher Hierarchiestufe und sind zur vertrauensvollen Zusammenarbeit im Sinne der Notfallpatienten angehalten. Der ELRD kann Vorgaben zum Ort der Übergabe von Patienten machen.

Erfordert die Situation eine erhöhte Koordination, wovon man in der Regel ab mehr als 10 Notfallpatienten oder drei Notärzten vor Ort ausgeht, übernehmen Organisatorischer Leiter (OrgL) und Leitender Notarzt (LNA) als Sanitätseinsatzleitung (SanEL) nach Art. 19 BayRDG. Ihnen kann eine Unterstützungsgruppe zur Führungsunterstützung (UG SanEL) zuarbeiten. Die SanEL ist die

ranghöchste Leitungsinstanz im Rettungswesen. OrgL und LNA haben jeweils spezifische Zuständigkeiten und Aufgaben und ergänzen sich in der gemeinsamen Einsatzleitung.

Auf der Ebene des Freistaats Bayern kommt noch die Polizei hinzu, die nach dem Polizeiaufgabengesetz (PAG) die allgemein oder im Einzelfall bestehenden Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren hat. Im Rahmen der Gefahrenabwehr hat die Polizei zudem eine Generalzuständigkeit, sofern die eigentlich zuständige Behörde nicht oder nicht rechtzeitig tätig werden kann. Die Polizei in Bayern umfasst die Präsidien der Bayerischen Landespolizei mit ihren nachgeordneten Dienststellen, das Bayerische Landeskriminalamt, das Bayerische Polizeiverwaltungsamt und das Präsidium der Bayerischen Bereitschaftspolizei mit seinen nachgeordneten Dienststellen. Neben der Gefahrenabwehr steht die Verhütung und polizeiliche Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten im Mittelpunkt des Aufgabenspektrums.

Von Seiten des Bundes stehen die Bundespolizei, die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk und die Bundeswehr als operative Organisationen nach jeweiligen besonderen Regelungen für die Gefahrenabwehr zur Verfügung.

In Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG ist geregelt, dass ein Land neben Polizeikräften anderer Länder oder der Bundespolizei auch die Streitkräfte zur Hilfe bei einer Naturkatastrophe oder einem besonders schweren Unglücksfall anfordern kann. Amtshilfeersuchen an die Bundeswehr richten sich an das Landeskommmando Bayern, das über die Bezirks- und Kreisverbindungskommandos bis auf Ebene der Kreisverwaltungsbehörden mit Ansprechpartnern vernetzt ist. Über den Einsatz der Bundespolizei entscheidet das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat auf Anforderung des jeweiligen Bundeslandes. Personal, Transportlogistik, Hubschrauber, insbesondere zur Waldbrandbekämpfung mit Außenlastbehältern sind hier in der Praxis relevante Einsatzoptionen.

Das Technische Hilfswerk wirkt nach den Vorgaben des THW-Gesetzes auf Ersuchen von für die Gefahrenabwehr zuständigen Stellen unter anderem bei der Bekämpfung von Katastrophen, öffentlichen Notständen und Unglücksfällen größeren Ausmaßes mit. Die Bandbreite an Einsatzoptionen ist breit gefächert mit zahlreichen Fachgruppen u.a. zur Bergung, Instandsetzung, Ortung, Elektroversorgung und Beleuchtung oder Führung und Kommunikation. Hinzu kommen logistische und organisatorische Fähigkeiten. Mit Schnelleinsatzeinheiten zur Bergung oder Wasseraufbereitung ist das THW weltweit bei extremen Schadenslagen im Einsatz. Nach der Bundesleitung mit Sitz in Bonn ist der Landesverband Bayern die höchste Repräsentanz. Dieser gliedert sich in Regionalstellen, gefolgt von den Ortsverbänden. Mit den Fachberatern THW, die über die Alarmierungsplanung in der örtlichen Gefahrenabwehr verankert sind, bestehen kurze Anforderungs- und Kommunikationswege.

Tagtäglich sind Feuerwehr, Rettungsdienst, freiwillige Hilfsorganisationen, THW und Polizei in der Gefahrenabwehr tätig, in der Mehrzahl der Fälle gemeinsam. Jeder nimmt auf eigener gesetzlicher Grundlage seine Aufgaben vor Ort wahr, man begegnet sich auf gleicher Hierarchieebene und ist auf eine vertrauensvolle Zusammenarbeit angewiesen.

An dieser etablierten und bewährten Struktur ändert auch das Vorliegen eines Katastrophenfalls nichts. Feuerwehr-, Rettungsdienst- und Polizeirecht werden durch das Bayerische Katastrophenschutzgesetz nicht verdrängt, sondern ergänzt. Katastrophenschutz ist demnach als

eine gemeinsame Aufgabenstellung zu verstehen. Ziel ist dabei, den Prozessablauf der Gefahrenabwehr zu ordnen und auf die erhöhten Anforderungen hin zu optimieren.

Was versteht man nun unter einem Katastrophenfall?

## 2. Der Katastrophenfall

Im Bayerischen Katastrophenschutzgesetz ist in Art. 1 Abs. 2 BayKSG folgende Definition formuliert:

Eine Katastrophe im Sinn dieses Gesetzes ist ein Geschehen, bei dem Leben oder Gesundheit einer Vielzahl von Menschen oder die natürlichen Lebensgrundlagen oder bedeutende Sachwerte in ungewöhnlichem Ausmaß gefährdet oder geschädigt werden und die Gefahr nur abgewehrt oder die Störung nur unterbunden und beseitigt werden kann, wenn unter Leitung der Katastrophenschutzbehörde die im Katastrophenschutz mitwirkenden Behörden, Dienststellen, Organisationen und die eingesetzten Kräfte zusammenwirken.

Das Vorliegen einer Katastrophe ist also an zwei Voraussetzungen festzumachen,

- an einer Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in qualifiziertem Ausmaß und an der
- Notwendigkeit einer einheitlichen Leitung durch die Katastrophenschutzbehörde.

Der erste Teil der gesetzlichen Definition für den Katastrophenfall (K-Fall) bezieht sich auf Art und Umfang des Schadensereignisses. Dabei ist es ausreichend, wenn ein Merkmal erfüllt ist, also beispielsweise die Gesundheit einer Vielzahl von Menschen oder die natürlichen Lebensgrundlagen. Es reicht aber nicht aus, wenn es sich lediglich um einen

großen Einsatz, beispielsweise einen Großbrand oder einen Massenansturm an Notfallpatienten handelt. Mit dem ungewöhnlichen Ausmaß wird eine besondere Schwelle eingezogen, die das katastrophale Geschehen vom sonst Üblichen abhebt. Es ist noch anzumerken, dass sich der Schaden für das Vorliegen einer Katastrophe noch nicht verwirklicht haben muss. Die konkrete und greifbare Aussicht auf eine Gefährdung der oben genannten Rechtsgüter, wie bei einer Hochwasserlage mit einem prognostizierten Pegelstand und einer erwartbaren Scheitelwelle kann das Vorliegen eines K-Falls begründen und zur frühzeitigen Einleitung entsprechender Maßnahmen führen. Es muss aber auch die zweite Bedingung in der Definition erfüllt sein, die sich auf die Koordinierungsbedürftigkeit eines Ereignisses bezieht. Ein Ansatz zur Einordnung, ob die einheitliche Leitung durch die Katastrophenschutzbehörde erforderlich ist, kann der Bedarf an Kräften mehrerer Einsatzorganisationen, möglicherweise auch von Organisationen des Bundes und deren überörtliche Heranführung sein.

Es ist verständlich, dass für die Praxis zur leichteren Anwendung der Definition eine Art Prüfschema gewünscht wird. Fairerweise muss aber auf den jeweiligen Einzelfall verwiesen werden. Ein Hinweis kann vielleicht noch hilfreich sein. Wenn in der Abwägung und Würdigung aller Umstände der Aspekt hoher Einsatzkosten als einziges Argument für den K-Fall übrigbleibt, dann ist es keiner. Anders formuliert: Hohe Einsatzkosten begründen keinen Katastrophenfall.

Fortsetzung folgt in Ausgabe 6/2020

