



Bericht

an das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

nach § 88 Absatz 2 BHO

zur Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VII 2 - 2021 - 0277

Bonn, den 21. Oktober 2021

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	6
2	Grundlagen	6
2.1	Kompetenzverteilung im Bevölkerungsschutz	6
2.2	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe	7
2.3	Konzept zur Neuausrichtung	8
3	Unzureichende Zielausrichtung	10
4	Inhaltliche Schwächen	13
4.1	Wirksamkeit einzelner Projekte	13
4.1.1	Aufbau eines Kompetenzzentrums Bevölkerungsschutz	13
4.1.2	Stärkung des Ehrenamtes	16
4.2	Rechtsgrundlage einzelner Projekte	18
4.2.1	Warn-App Nina	18
4.2.2	Trinkwassernotversorgung	20
4.2.3	Ausbau des Sirennetzes	22
4.3	Fortführung bestehender Aufgaben	24
5	Zusammenfassende Würdigung	26

0 Zusammenfassung

Am 17. März 2021 stellten das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) gemeinsam das Konzept „Stärkung des Bevölkerungsschutzes durch Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe“ (Konzept) vor. Das Konzept weist konzeptionelle und inhaltliche Schwächen auf. Es erscheint fraglich, ob mit den geplanten Projekten das Ziel erreicht werden kann, den Bevölkerungsschutz zu stärken und das BBK neu auszurichten.

- 0.1 Das BBK versäumte es, aus dem vorgegebenen strategischen Ziel („Stärkung des Bevölkerungsschutzes“) und den erkannten Verbesserungsbedarfen im Bevölkerungsschutz eine systematische Zielstruktur für seine Neuausrichtung abzuleiten. Im Ergebnis enthält das Konzept eine Reihe von Projekten, die nicht an der zentralen Schwachstelle des Bevölkerungsschutzes ansetzen, dem unzureichenden Zusammenwirken der beteiligten Akteure.

Das BMI widerspricht dieser Bewertung. Bei der Entwicklung des Konzeptes seien zahlreiche Akteure aus dem Bevölkerungsschutz eingebunden worden. Zudem gehe es bei vielen Projekten wie z. B. der Stärkung des gesundheitlichen Bevölkerungsschutzes, der Warnung der Bevölkerung oder der Stärkung des Ehrenamtes um das intensivere Zusammenwirken der Akteure. Das BMI sagt zu, dass das BBK bis Anfang des Jahres 2022 für einzelne Vorhaben eine systematische und überprüfbare Zielstruktur unterlegen werde.

Der Bundesrechnungshof kritisiert die Zielgenauigkeit der geplanten Projekte. Das BBK hätte die nun angekündigte Zielstruktur vor Auswahl der Projekte festlegen müssen, um die richtigen Schwerpunkte zu setzen und die Mittel gezielt einzusetzen. Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für erforderlich, dass das BBK alle geplanten Projekte zur Neuausrichtung in eine systematische Zielstruktur einbettet und mit Zielkriterien sowie -werten hinterlegt. (Tz. 3)

- 0.2 Kernelement des Konzepts ist der Aufbau eines gemeinsamen Kompetenzzentrums Bevölkerungsschutz von Bund, Ländern und Hilfsorganisationen beim BBK. Dies wäre nur dann ein substanzieller Fortschritt gegenüber den Kooperationsbestrebungen der Vergangenheit, wenn sich alle Beteiligten auf verbindliche Melde- und Mitwirkungspflichten einigen. Erst wenn eine entsprechende Vereinbarung beschlossen wurde, sollte der Bund personelle und finanzielle Ressourcen für den Aufbau des Kompetenzzentrums bereitstellen.

Das BMI weist darauf hin, dass die Innenminister von Bund und Ländern im Juni 2021 einstimmig beschlossen hätten, eine entsprechende Kooperationsvereinbarung zu erarbeiten. Die Beschlusslage bringe unmissverständlich zum Ausdruck, dass sich alle Beteiligten der Notwendigkeit einer vertieften und verbindlichen Kooperation bewusst seien. Diese sei ein wesentliches Element der Stärkung des Bevölkerungsschutzes im föderalen System.

Der Bundesrechnungshof stimmt zu, dass eine vertiefte Kooperation von Bund und Ländern den Bevölkerungsschutz wesentlich stärken könnte. Voraussetzung dafür ist, dass sich Bund und Länder auf verbindliche finanzielle, personelle und fachliche Mitwirkungspflichten verständigen. Dies ist in der Vergangenheit trotz anderslautender Absichtserklärungen nicht gelungen. Er hält daher an seiner Empfehlung fest, dass der Bund erst dann Ressourcen für den Aufbau des Kompetenzzentrums bereitstellen sollte, wenn eine entsprechende Vereinbarung beschlossen wurde. (Tz. 4.1.1)

- 0.3 Für einige Projekte fehlt dem BBK die rechtliche Grundlage. So ist beispielsweise der geplante Ausbau der Warn-App NINA unzulässig, da es Aufgabe der Länder ist, die Bevölkerung sowohl im Katastrophenfall als auch bei besonderen Gefahren im Verteidigungsfall zu warnen. Das BBK darf nach derzeitiger Rechtslage auch keine Maßnahmen zur Trinkwassernotversorgung finanzieren, die auf Aspekte des Klimawandels oder schwere Unglücksereignisse abzielen.

Das BMI sieht in den Regelungen des Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetzes (ZSKG) eine ausreichende Rechtsgrundlage, um die Warn-App NINA zu betreiben und weiterzuentwickeln. Hinsichtlich der Trinkwassernotversorgung stimmt das BMI hingegen zu, dass eine ursachenunabhängige, über den Bündnis-, Spannungs- und Verteidigungsfall hinausgehende Fokussierung eine einfachgesetzliche Änderung der Rechtslage mit sich bringen müsse.

Der Bundesrechnungshof hält weiterhin eine Rechtsänderung für erforderlich, damit das BBK die Warn-App NINA betreiben oder sogar ausbauen kann. (Tzn. 4.2.1 und 4.2.2)

- 0.4 Der Bund darf die Warnmittel der Länder für den Katastrophenschutz nur ergänzen, soweit diese für Zwecke des Zivilschutzes nicht ausreichen. Dem BBK lagen keine Angaben zu Umfang, Zustand und Standorten der Sirenen in den Ländern und Kommunen vor. Der Bundesrechnungshof hat deshalb gefordert, dass das BBK zunächst ein Kataster über die bestehende Sireneninfrastruktur erstellen muss, bevor es wie geplant Mittel für den Ausbau des Sirenennetzes bereitstellen darf.

Das BMI hat darauf hingewiesen, dass die Hochwasserkatastrophe im Juli 2021 deutlich gemacht habe, wie wichtig der Weckeffekt durch Sirenen zum Schutz der Bevölkerung sein kann. Das vom Bundesrechnungshof geforderte Kataster zur Sireneninfrastruktur werde parallel im Zusammenwirken mit den Ländern aufgebaut.

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung, dass Sirenen mit ihrem Weckeffekt wichtig sein können. Er begrüßt daher den Aufbau eines Warnmittelkatasters. Da das BBK jedoch erst mit dem Aufbau des Katasters beginnt, kann es weder beurteilen, in welchen Gebieten es tätig werden darf noch kann es einschätzen, wo die Bedarfe besonders prioritär sind. Ein ordnungsgemäßer und gezielter Mitteleinsatz ist demnach aktuell nicht zu gewährleisten. (Tz. 4.2.3)

- 0.5 Das Konzept enthält eine Reihe von Projekten, die lediglich laufende Aufgaben des BBK wie die Fortschreibung von Handbüchern oder die Anhebung von Ausstattungsniveaus beschreiben. Der Bundesrechnungshof hat das BBK aufgefordert, sein Konzept auf die Projekte zu konzentrieren, die zu seiner Neuausrichtung beitragen.

Das BMI verweist darauf, dass Anpassungen bestehender Aufgaben notwendiger Teil einer ganzheitlichen Neuausrichtung seien. Die Corona Pandemie habe vor Augen geführt, dass bestehende Aufgaben wie z. B. ein Handbuch zur Krankenhausalarm- und Einsatzplanung regelmäßig zu prüfen und neu auszurichten seien. Auch die Prüfung der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren, wie bei der Sanitätsmaterialbevorratung, trage zur Verbesserung bei.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass das BBK mit der regelmäßigen Fortschreibung von Konzepten oder der Umsetzung bestehender Ausstattungsvorgaben seine laufenden Aufgaben weder anpasst noch neu ausrichtet. Solche Aktivitäten sollten nicht als vermeintlich „neue“ Projekte in das Konzept aufgenommen werden. Andernfalls besteht die Gefahr, die Schwerpunkte einer wirklichen Neuausrichtung aus den Augen zu verlieren. (Tz. 4.3)

- 0.6 Die Ursache für die Schwächen des Konzepts liegt nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes zum einen in Mängeln bei der Konzepterstellung, zum anderen in dem engen gesetzlichen Rahmen, in dem das BBK tätig sein darf. Die Übernahme neuer Aufgaben oder die Übertragung neuer Kompetenzen, mit denen eine stärkere Koordinierung oder Bündelung von Aufgaben im Bevölkerungsschutz befördert werden könnte, lässt der derzeitige verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Rechtsrahmen nicht zu.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass das Konzept aufgrund der dargelegten Mängel keine ausreichende Grundlage für die Planungen des BBK darstellt, seinen Personalbestand von derzeit 390 (Plan-)Stellen um über 550 zusätzliche (Plan-) Stellen und seine Finanzausstattung von derzeit jährlich rund 250 Mio. Euro um weitere 267 Mio. Euro aufzustocken. (Tz. 5)

1 Vorbemerkung

Im Oktober 2020 kündigte der Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat an, das BBK strukturell zu reformieren und stärker für den Einsatz bei zivilen Katastrophenfällen und für den Kampf gegen Pandemien auszurichten.¹ Er beauftragte den neuen Präsidenten des BBK im November 2020, Vorschläge zur Stärkung des Risiko- und Krisenmanagements im Bevölkerungsschutz vorzulegen. Am 17. März 2021 stellten das BMI und das BBK gemeinsam das Konzept „Stärkung des Bevölkerungsschutzes durch Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe“ (Konzept) vor.

Der Bundesrechnungshof hat dieses Konzept daraufhin untersucht, ob die geplanten Maßnahmen geeignet erscheinen, den Bevölkerungsschutz wirksam zu stärken.

2 Grundlagen

2.1 Kompetenzverteilung im Bevölkerungsschutz

Der Schutz der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland folgt der durch das Grundgesetz vorgeschriebenen föderalen Kompetenzverteilung. Der Bund hat die Aufgabe, die Bevölkerung vor Gefahren im Spannungs- und Verteidigungsfall zu schützen (**Zivilschutz**). Zivilschutz *„ist die Vorsorge bei und die Bekämpfung von Großschäden, die durch kriegserische Handlungen verursacht werden“*². Der Schutz vor großen Unglücken und Katastrophen obliegt hingegen als Teil der allgemeinen Gefahrenabwehr den Ländern (**Katastrophenschutz**). Bei Ereignissen wie Erdbeben, Hochwasser, Dürren oder Waldbränden ist der Bund also nicht für die Krisenbewältigung zuständig. Ein bundesstaatliches Zusammenwirken zur Bewältigung von Katastrophen ist nur ausnahmsweise als Sonderfall der Amtshilfe möglich.³

In Folge der Terroranschläge vom 11. September 2001 und der Hochwasserlagen von 2002 hatte die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (Innenministerkonferenz – IMK) die „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“ beschlossen. Ziel war ein stärkeres Zusammenwirken der Länder und des Bundes bei der Vorbereitung auf Großschadenslagen und deren Bewältigung, unabhängig davon, ob diese militärische oder sonstige Ursachen haben. Der zweigeteilte Zivil- und Katastrophenschutz sollte zu einem Bevölkerungsschutz als eine *„tatsächlich gelebte Gemeinschaftsaufgabe mit klar gegliederten Zuständigkeiten“*⁴ werden.

¹ „Bonner Bundesamt soll künftig Pandemien bekämpfen“, Bonner Generalanzeiger vom 20. Oktober 2020.

² Klopfer, Handbuch des Katastrophenrechts, Baden-Baden 2015, S. 32, Rn. 28.

³ Artikel 35 Absatz 2, 3 Grundgesetz.

⁴ BBK Referat II.1, Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland, Bonn 2010, S. 63.

Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 2013 „Gesamtstaatlicher Bevölkerungsschutz erfordert bessere planerische und rechtliche Grundlagen“ dargelegt, dass die Verantwortung des Bundes und der Länder sich nicht an der Ursache einer Katastrophe, sondern an ihrem Ausmaß orientieren sollte.⁵ Eine Änderung der Verfassung haben die Länder abgelehnt.

2.2 Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe

Das BBK nimmt die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet des Bevölkerungsschutzes wahr. Das Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG) weist ihm insbesondere folgende Aufgaben zu⁶:

- Betrieb des gemeinsamen Lagezentrums des Bundes und der Länder (GMLZ), insbesondere Lageerfassung und -bewertung sowie Nachweis und Vermittlung von Engpassressourcen, Ergänzung der Ausstattung des Katastrophenschutzes der Länder im Hinblick auf einen möglichen Verteidigungsfall,
- Mitwirkung bei der Warnung der Bevölkerung,
- Entwicklung länder- und ressortübergreifender Planungs-, Schutz- und Gefahrenabwehrkonzepte im Zusammenhang mit außergewöhnlichen Gefahren- und Schadenslagen,
- Erarbeitung von Gefährdungsbewertungen, Analysen und Schutzkonzepten im Bereich der kritischen Infrastrukturen in enger Kooperation mit öffentlichen und privaten Institutionen,
- Ausbildung des mit Fragen der zivilen Verteidigung befassten Personals sowie der Führungs- und Ausbildungskräfte des Katastrophenschutzes an der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz.

Um mehrfache, finanzintensive Ausstattungen zu vermeiden, stehen die Vorhaltungen und Einrichtungen, die das BBK für den Verteidigungsfall bereithält – ebenso wie die ergänzend beschaffte Ausstattung – den Ländern für den Katastrophenschutz zur Verfügung (Doppelnutzen-Konzept).⁷

Zudem kann das BBK vom BMI oder mit dessen Zustimmung auch von anderen fachlich zuständigen obersten Bundesbehörden auf dem Gebiet des Bevölkerungsschutzes beauftragt

⁵ Beitrag Nummer 17 zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes für das Haushaltsjahr 2013, Bundestagsdrucksache 18/111 Nummer 17.

⁶ § 4 ZSKG.

⁷ § 12 ZSKG.

werden, soweit keine andere Zuständigkeit durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes festgelegt ist.⁸

In den letzten Jahren wurde das BBK sowohl finanziell als auch personell erheblich gestärkt. In den Jahren 2018 bis 2021 stiegen seine Haushaltsmittel um 129 % und die Zahl seiner (Plan-)Stellen um 31 % (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1

Entwicklung der Haushaltsmittel und (Plan-)Stellen beim BBK seit dem Jahr 2018

	2018	2019	2020	2021	2022 (Entwurf)
Ausgaben Soll (in Mio. Euro)	109,8	144,7	172,9	251,8	258,5
(Plan-)Stellen Soll	297,3	319,3	344,3	390,3	402,3

Quelle: Kapitel 0628. Für die Jahre 2018 bis 2021: Haushaltspläne. Für das Jahr 2022: Haushaltsentwurf.

2.3 Konzept zur Neuausrichtung

Das Konzept legt für die Neuausrichtung des BBK die folgenden acht Kernelemente fest:

1. Stärkung des gesundheitlichen Bevölkerungsschutzes,
2. Gemeinsames Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz,
3. Evaluation von Krisenlagen,
4. Warnung der Bevölkerung,
5. Trinkwassernotversorgung,
6. Ehrenamt stärken, Spontanhelfer gewinnen, Selbstschutz verbessern,
7. BBK als Dienstleister,
8. Nationale Resilienzstrategie – Resilienz Kritischer Infrastrukturen.

⁸ § 2 Absatz 1 des Gesetzes über die Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe.

Das Konzept enthält bereits Angaben über zusätzliche Finanzmittel für einzelne Projekte in den Jahren 2020 und 2021. Diese belaufen sich auf 187 Mio. Euro (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2

Zusätzliche Ausgaben zur Neuausrichtung des BBK

Kernelement der Neuausrichtung	Projekt	Zusätzliche Ausgaben in den Jahren 2020 und 2021	davon bis Ende Mai 2021 verausgabt:
Stärkung des gesundheitlichen Bevölkerungsschutzes	Ausbau der Sanitätsmaterialbevorratung beim BBK	6 Mio. Euro ⁹	5 600 Euro
	Beschaffung von geländegängigen Krankentransportwagen	30 Mio. Euro	12,98 Mio. Euro
Warnung der Bevölkerung	Unterstützung der Länder und Kommunen beim Ausbau ihres Sirennetzes	88 Mio. Euro	0 Euro
Trinkwassernotversorgung	Sanierung und Ausbau des Trinkwassernotbrunnensystems	63 Mio. Euro	26,16 Mio. Euro
	Summe	187 Mio. Euro	39,15 Mio. Euro

Quelle: Konzept „Stärkung des Bevölkerungsschutzes durch Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe“, März 2021.

Zur Steuerung der geplanten Aktivitäten legte das BBK im Juni 2021 einen Projektplan vor.¹⁰ Danach soll die Umsetzung der Kernelemente durch elf strategische Projekte sichergestellt werden, die den acht Kernelementen entsprechen und diese um drei weitere Maßnahmen¹¹ ergänzen. Diesen strategischen Projekten sind insgesamt 38 Einzelprojekte zugeordnet. Der Projektplan enthält Angaben zu Zielsetzung, Beginn, Ende, Dauer sowie teilweise auch Personal- und Mittelbedarfen der Einzelprojekte.

Im März 2021 legte das BMI seine Anmeldungen zum Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2022 vor.¹² Diese sahen keine zusätzlichen Sachausgaben für die Neuausrichtung des BBK vor. Allerdings beantragte es 50 neue (Plan-)Stellen mit jährlichen Personalkosten von 4,3 Mio. Euro als „eine erste Tranche“ für die Neuausrichtung des BBK.

Der Projektplan des BBK sieht für die Neuausrichtung einen zusätzlichen Stellenbedarf von insgesamt 552,5 (Plan-)Stellen sowie einen zusätzlichen jährlichen Mittelbedarf von 267 Mio. Euro vor.

⁹ Angabe nach Aussage des BBK, die Höhe der Mittel ist im Konzept nicht explizit genannt.

¹⁰ Projektplan zur Stärkung des Bevölkerungsschutzes durch Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Version: 1.0 vom 18. Juni 2021.

¹¹ „Nationaler Koordinator EU und Aufbau EU Wissensnetz“, „Nationale Resilienzstrategie – Resilienz Kritischer Infrastrukturen“ und „Administrative Neuausrichtung“.

¹² Haushaltsbegründende Unterlagen zur Umsetzung des Kabinettsbeschlusses vom 24. März 2021 zu den Eckwerten 2022 ff. für den Epl. 06.

3 Unzureichende Zielausrichtung

Das BMI gab dem BBK das strategische Ziel der Neuausrichtung, die Stärkung des Risiko- und Krisenmanagements im Bevölkerungsschutz, vor. Auf dieser Grundlage musste das BBK das Konzept unter hohem Zeitdruck erstellen. Zur Erhebung des Ist-Zustands führte es Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern von 40 Institutionen des Bevölkerungsschutzes sowie hausinterne Workshops durch. Daraus leitete es die aus seiner Sicht zentralen Verbesserungsbedarfe im Bevölkerungsschutz ab und listete diese in dem Konzept unter der Überschrift „Ausgangslage und Herausforderungen“ auf:

- Frühzeitigeres und intensiveres gesamtstaatliches Zusammenwirken im Rahmen der vorhandenen und ggf. noch zusätzlich zu schaffenden Instrumentarien,
- gemeinsam erarbeitete aktuelle Analysen und Bewertungen von Risiken, Bedrohungen und Gefahren,
- querschnittlich-vernetztes Denken und daraus abgeleitete Pläne für die Krisenvorsorge,
- Verbesserung des Informations- und Datenaustausches sowie der Prognoseverfahren und Unterstützungswerkzeuge,
- Einrichtung von verbesserten, leistungsstarken und sicheren IT-gestützten Kommunikationsverbindungen zwischen den Akteuren der Gefahrenabwehr.

Anschließend listet das Konzept die oben genannten acht Kernelemente auf und beschreibt die dazu geplanten Projekte. Sechs Kernelemente sind als Maßnahmen oder Aufgabenbereiche formuliert (z. B. „Evaluation von Krisenlagen“ oder „Trinkwassernotversorgung“), zwei als Ziele („Stärkung des gesundheitlichen Bevölkerungsschutzes“ und „Ehrenamt stärken, Spontanhelfer gewinnen, Selbstschutz verbessern“). Teilweise enthalten die Ausführungen zu einzelnen Projekten weitere Hinweise auf mögliche Ziele. Diese sind meist allgemein gehalten und nicht mit Kennzahlen zur Zielerreichung hinterlegt, wie folgende Beispiele veranschaulichen:

- Deutschland soll „grundsätzlich auf gesundheitliche Lagen von nationaler Tragweite künftig besser vorbereitet“ sein.
- Sanitätsmaterialbevorratung des BBK soll „deutschlandweit flächendeckend verfügbar“ sein. Wann eine solche Verfügbarkeit als erreicht angesehen werden kann, wird nicht konkretisiert.
- Professionellen Kräften soll in großen und langanhaltenden Krisenfällen „die bestmögliche Unterstützung zukommen“. Wann eine solche Unterstützung erreicht ist und in welcher Größenordnung etwa mehr Menschen als ehrenamtliche Helferinnen und Helfer gewonnen werden sollen, ist in dem Konzept nicht dargelegt.

Das BBK hat die Ziele der 38 Einzelprojekte in seinem Projektplan teilweise konkretisiert, wie die folgenden Beispiele zeigen:

- Erhöhung der Anzahl moderner Sirenen (inkl. der Ansteuerungen) in Deutschland unter Nutzung des befristeten Corona-Konjunkturpakets zur Förderung des Sirenenausbaus.
- Emotionale Öffnung für das Thema Selbstschutz und Selbsthilfe, um eine Steigerung des Risikobewusstseins in der Bevölkerung zu bewirken;
- Bewusstsein schaffen für die Existenz und den Nutzen von empfohlenen präventiven Maßnahmen;
- Fortführung der Motivationskampagne zur „Stärkung des Ehrenamtes im Bevölkerungsschutz“: Sensibilisierungsmaßnahme „mit-dir-für-uns-alle“.

Würdigung

Aus strategischen Zielen sollten systematisch Ober- und Unterziele abgeleitet und offengelegt werden (Zielstruktur), um die Zielzusammenhänge zu konkretisieren und transparent zu machen.¹³ Bei der Formulierung der Ziele sollten die SMART-Kriterien angewendet werden.¹⁴ Durch die Festlegung geeigneter Kennzahlen (Erfolgsindikatoren) und Zielwerte werden die Ziele operational und können durch zielführende Maßnahmen angestrebt werden. Es ist darauf zu achten, Ziele und Maßnahmen klar voneinander zu trennen. Ziele legen fest, was erreicht werden soll. Maßnahmen sind konkrete Handlungen, die der Verwirklichung von Zielen dienen sollen.

Das BBK versäumte es, aus dem vom BMI vorgegebenen strategischen Ziel („Stärkung des Bevölkerungsschutzes“) eine systematische Struktur mit (Unter-)Zielen für seine Neuausrichtung abzuleiten. Dabei hätte es an den erkannten Verbesserungsbedarfen ansetzen und Unterziele zu deren Behebung ableiten sollen. Die 38 Einzelprojekte wären diesen Zielen zuzuordnen und deren Beitrag zur Erreichung dieser Ziele zu definieren gewesen. Stattdessen hat es seine Projekte den acht Kernelementen zugeordnet, die jedoch weder durchgehend als Ziele formuliert sind noch im erkennbaren Bezug zu den Verbesserungsbedarfen stehen. Daher bleibt insgesamt unklar, wie die vom BBK geplanten Projekte zur Stärkung des Bevölkerungsschutzes beitragen sollen und ob sie überhaupt geeignet sind.

Hätte das BBK seine Projekte in eine solche systematische Zielstruktur eingefügt, so wäre sichtbar geworden, dass viele Projekte nicht an den erkannten Schwachstellen des Bevölkerungsschutzes anknüpfen. Letztere liegen insbesondere in der verbesserungsbedürftigen Zusammenarbeit der am Bevölkerungsschutz beteiligten Akteure („frühzeitigeres und intensiveres Zusammenwirken“, „gemeinsam erarbeitete Analysen und Bewertungen“,

¹³ Grundsätze für die Verwaltungsorganisation der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Abschnitt 2.

¹⁴ SMART: spezifisch, messbar, anspruchsvoll/ambitioniert, realistisch und terminiert.

„Informations- und Datenaustausch“, „IT-Kommunikationsverbindungen“). Projekte wie die Finanzierung zusätzlicher Sanitätsmittel, Fahrzeuge und Sirenen oder die Stärkung des Ehrenamtes setzen jedoch an anderen Stellen an.

Zudem hat das BBK die Ziele der Einzelprojekte weder im Konzept noch im Projektplan mit Kriterien zur Zielerreichung und entsprechenden Zielwerten hinterlegt. So fehlen beispielsweise Angaben, welche Anzahl moderner Sirenen es anstrebt oder wie es die „Emotionale Öffnung“ oder „Bewusstseinsschaffung“ messen will. Auch die „Fortführung der Motivationskampagne“ beschreibt kein Ziel, sondern eine Maßnahme. Damit kann das BBK den Erfolg der Projekte nicht messen und auch nicht nachsteuern, falls diese nicht wie erhofft greifen sollten.

Insgesamt erscheint es fraglich, ob die geplanten Projekte zur Neuausrichtung des BBK ausreichend auf das strategische Ziel und die erkannten Schwachstellen im Bevölkerungsschutz fokussiert und damit effektiv und effizient ausgestaltet sind.

Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat es für erforderlich gehalten, dass das BBK sein Konzept um eine systematische Zielstruktur ergänzt, die

- aus der strategischen Zielvorgabe des BMI und den erkannten Verbesserungsbedarfen (Unter-) ziele für seine Neuausrichtung ableitet,
- diese (Unter-) Ziele hinreichend konkretisiert und mit Zielerreichungskriterien und Zielwerten hinterlegt und
- die geplanten Projekte diesen (Unter-) Zielen zuordnet.

Stellungnahme BMI

Das BMI widerspricht der Schlussfolgerung des Bundesrechnungshofes, das Konzept enthalte eine Reihe von Projekten, die „nicht an der zentralen Schwachstelle des Bevölkerungsschutzes ansetzen, dem unzureichenden Zusammenwirken der beteiligten Akteure“. Bereits bei der Entwicklung des Konzeptes seien eine Vielzahl von Akteuren aus dem Bevölkerungsschutz eingebunden worden, um von vornherein dem Zusammenwirken aller Beteiligten einen hohen Stellenwert beizumessen. Zudem werde der ganz überwiegende Teil der Projekte nicht allein durch und für das BBK umgesetzt. Bei vielen Elementen der Neuausrichtung, wie z. B. der Stärkung des gesundheitlichen Bevölkerungsschutzes, der Warnung der Bevölkerung oder der Stärkung des Ehrenamtes sei das intensivere Zusammenwirken aller Akteure zentral für die Neuausrichtung.

Das BMI weist darüber hinaus darauf hin, dass überprüfbare Zielvorgaben erst nach den notwendigen Abstimmungen mit den beteiligten Partnern abschließend festgelegt werden

könnten. Zielstruktur und Zielerreichung würden durch die in den nächsten Haushaltsjahren erreichbaren zusätzlichen Personalstellen und Haushaltsmittel mitbestimmt. Das BBK werde nach der notwendigen fachlich-inhaltlichen Abstimmung für einzelne Vorhaben eine systematische und überprüfbare Zielstruktur unterlegen und bis Anfang des Jahres 2022 erstellen.

Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat nicht bezweifelt, dass das BBK im Zuge der Konzepterstellung zahlreiche Akteure des Bevölkerungsschutzes befragte. Seine Kritik bezieht sich auf die Zielgenauigkeit der zur Neuausrichtung geplanten Projekte.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BBK einzelne Projekte nun zeitnah mit einer Zielstruktur unterlegen wird. Allerdings wäre es erforderlich gewesen, eine solche Zielstruktur in einem ersten Schritt zu entwickeln und auf dieser Grundlage gezielt Projekte zu entwickeln. Damit hätte das BBK von vorne herein sichtbar gemacht, ob und wie die Projekte die zentralen Schwachstellen des Bevölkerungsschutzes adressieren. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Einschätzung, dass das Konzept Projekte enthält, die keinen oder nur einen sehr geringen Beitrag für eine verbesserte Zusammenarbeit der am Bevölkerungsschutz beteiligten Akteure leisten.

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für erforderlich, dass das BBK alle zu seiner Neuausrichtung geplanten Projekte in eine systematische Zielstruktur einbettet und mit Zielerreichungskriterien und Zielwerten hinterlegt. Nur so kann es sicherstellen, dass es bei seiner Neuausrichtung die richtigen Schwerpunkte setzt, die Mittel gezielt einsetzt, Risiken für die Zielerreichung erkennt und auf diese reagiert und so zu einer spürbaren Verbesserung des Bevölkerungsschutzes beiträgt.

4 Inhaltliche Schwächen

4.1 Wirksamkeit einzelner Projekte

4.1.1 Aufbau eines Kompetenzzentrums Bevölkerungsschutz

Ein wichtiges Element des Konzepts ist der Aufbau eines Kompetenzzentrums Bevölkerungsschutz. Dieses Projekt knüpft direkt an den erkannten Verbesserungsbedarf im Bereich der Zusammenarbeit im Bevölkerungsschutz an. Das BBK möchte damit einen kontinuierlichen und institutionalisierten Informations- und Fachaustausch in der unmittelbaren Krisenbewältigung sowie zu Analysen und Prognosen von nationalen Schadensereignissen und deren Auswirkungen implementieren. Dazu will es

- in einem ersten Schritt – analog zum Gemeinsamen Analyse- und Strategiezentrum irreguläre Migration – ein Kompetenzzentrum mit Bundesbehörden unter der Beteiligung der Hilfsorganisationen aufbauen und
- in einem zweiten Schritt den Ländern ein Angebot zur Mitwirkung unterbreiten, um eine mit dem Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum vergleichbare Kooperationsplattform für den Bevölkerungsschutz zu schaffen.

Eine solche Kooperations- und Kommunikationsplattform biete sich als Frühwarnsensorik und zur zügigen Risiko- und Bedrohungseinschätzung an. Gemeinsam mit den beteiligten Akteuren sollen auch Melde- und Informationswege verbessert werden, um sukzessive ein 360°-Lagebild zu realisieren. Das BBK sieht sich selbst hier als Dienstleister, der Infrastruktur und Informationen anbietet.

Das BBK strebt nach eigenen Angaben ein verbindliches strukturiertes Verfahren an, nach dem die beteiligten Stellen von Bund, Ländern und Hilfsorganisationen zusammenwirken. Angedacht sei die Benennung fester Verbindungspersonen, die in regelmäßigem Kontakt stehen und die in einer Krisenlage auch vor Ort zusammenkommen könnten. Wie die beabsichtigte Verbindlichkeit der Zusammenarbeit abgesichert werden soll, ist noch offen. Denkbar sei etwa ein Staatsvertrag, der die Aufgaben des Kompetenzzentrums, die Kostentragung sowie die Melde- und Mitwirkungspflichten regeln soll.

Die IMK hat im Juni 2021 die Einsetzung einer Bund-Länder-Kommission beschlossen, die bis zum Jahresende 2021 Vorschläge zu Aufgaben, Rolle und Ausstattung für ein Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz als gemeinsame Bund-Länder-Einrichtung auf Basis einer Vereinbarung entwickeln soll. Auftrag der Kommission soll zudem sein, die notwendigen rechtlichen und ressourcenbezogenen Erfordernisse zu beschreiben.

Der Projektplan des BBK sieht vor, bereits im Mai 2021 mit der Einrichtung eines Aufbaustabes zu beginnen und ab August 2021 die initiale Arbeitsfähigkeit des Kompetenzzentrums (Pilotbetrieb) herzustellen. Es erwartet für dessen Betrieb einen zusätzlichen Personalbedarf von 69,9 (Plan-)Stellen.

Würdigung

Noch ist offen, ob und wie weit das geplante Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz über die im Jahr 2002 getroffene „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“ (siehe Tz. 2) hinausgehen wird. Bereits dort wurde das Ziel *„Verbesserung der Kooperation, Information und Kommunikation zwischen Bund und Ländern, u. a. durch Einrichtung des Gemeinsamen Melde- und Lagezentrums (GMLZ) sowie die Fortentwicklung des deutschen Notfallvorsorge-Informationssystems“* formuliert.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2013 bemängelt, dass die Länder nicht verpflichtet waren, beim GMLZ im BBK mitzuwirken und ihm Informationen zu übermitteln. Sie

berichteten dem Bund zu Ereignissen nur nach eigener Beurteilung der Lage und nach eigenem Ermessen. Besonders bei Katastrophen von nationaler Bedeutung bestand die Gefahr, dass die Informationen bundesweit nicht zusammengeführt und Ressourcen nicht wirksam koordiniert werden können.¹⁵

Der Bundesrechnungshof sieht in dem geplanten Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz nur dann einen substanziellen Fortschritt gegenüber den bisherigen Kooperationsbestrebungen im Bevölkerungsschutz, wenn sich alle Beteiligten nunmehr auf verbindliche Mitwirkungspflichten einigen. Dies wäre die Voraussetzung dafür, dass in dem Kompetenzzentrum tatsächlich aktuelle und umfassende Lagebilder erstellt und auf dieser Grundlage die Entscheidungen der diversen Entscheidungsträger von Bundes- und Landesstellen sowie der Hilfsorganisationen vorbereitet und abgestimmt werden könnten.

Ob und in welchem Umfang die geplante Vereinbarung verbindliche Melde- und Mitwirkungspflichten enthalten wird, ist noch offen. Die Gespräche dazu haben mit der Einrichtung der Kommission bei der IMK erst begonnen. Sollten keine entsprechenden Pflichten festgelegt werden, würde auch dieses Zentrum keinen wesentlichen Beitrag zur Stärkung des Bevölkerungsschutzes leisten können.

Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass der Bund erst dann mit dem Aufbau eines Kompetenzzentrums Bevölkerungsschutz beim BBK beginnen sollte, wenn sich alle Beteiligten auf verbindliche Melde- und Mitwirkungspflichten verständigt haben. Erst auf Grundlage einer entsprechenden Vereinbarung sollten dem BBK zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen für diese Aufgabe bereitgestellt werden.

Der Bundesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass das Gemeinsame Kompetenzzentrum aus Sicht des Bundes lediglich einen Informationsaustausch zum Ziel haben kann. Eine darüber hinausgehende Steuerungs- und Koordinierungskompetenz im Katastrophenschutz ist dem Bund aufgrund der derzeitigen gesetzlichen Kompetenzverteilung verwehrt.

Stellungnahme BMI

Das BMI betont, dass in dem geplanten Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz das Zusammenwirken der am Bevölkerungsschutz beteiligten Akteure institutionalisiert und substanziell auf- und ausgebaut werde. Die Innenminister von Bund und Ländern hätten im Juni 2021 einstimmig beschlossen, dass eine entsprechende Kooperationsvereinbarung erarbeitet wird. Die Beschlusslage bringe unmissverständlich zum Ausdruck, dass sich alle Beteiligten

¹⁵ Bemerkungen 2013 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bemerkung Nummer 17 „Gesamtstaatlicher Bevölkerungsschutz erfordert bessere planerische und rechtliche Grundlagen“.

der Notwendigkeit einer vertieften und verbindlichen Kooperation bewusst sind. Eine solche vertiefte – freiwillige – Kooperation zwischen Bund und Ländern sei ein wesentliches Element der Stärkung des Bevölkerungsschutzes im föderalen System.

Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof stimmt dem BMI dahingehend zu, dass eine vertiefte Kooperation zwischen Bund und Ländern ein wesentliches Element zur Stärkung des Bevölkerungsschutzes sein kann. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass sich Bund und Länder auf verbindliche finanzielle, personelle und fachliche Mitwirkungspflichten verständigen. Dies ist in der Vergangenheit trotz anderslautender Absichtserklärungen nicht gelungen. Er hält daher an seiner Empfehlung fest, dass der Bund erst dann finanzielle und personelle Ressourcen für den Aufbau eines Kompetenzzentrums Bevölkerungsschutz beim BBK bereitstellen sollte, wenn verbindliche Mitwirkungspflichten der Beteiligten beschlossen wurden.

4.1.2 Stärkung des Ehrenamtes

Das Konzept sieht vor, dass das BBK eine webbasierte Plattform zur Stärkung des Ehrenamtes aufbauen und betreiben soll. In dem Projektplan des BBK heißt es dazu ergänzend: *„Zentrales Element zur Stärkung des Ehrenamtes wird der Aufbau und Betrieb einer webbasierten Plattform durch das BBK sein, die die regionalen Angebote und Ansprechpartner von Feuerwehren, Hilfsorganisationen und THW transparent und leicht zugänglich darstellt und so für interessierte Bürgerinnen und Bürger die Schwelle für die Aufnahme eines ehrenamtlichen Engagements im Bevölkerungsschutz deutlich reduziert.“*

Es gibt in Deutschland bereits zahlreiche Ehrenamts-Portale von Ländern, Kommunen und sonstigen Einrichtungen. Auch das BMI betrieb dazu eine webbasierte Plattform („ehrenamt.bund.de“), die es im Juli 2021 entfernte. Das BBK verweist auf seinen Internetseiten auf das Portal www.helfenkannjeder.de, das u. a. die regionalen Angebote von Feuerwehren, Hilfsorganisationen, der Länder und weiterer Einrichtungen in transparenter und leicht zugänglicher Form darstellt.

Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat in dem vom BBK geplanten zusätzlichen Ehrenamts-Portal keinen Mehrwert gesehen. Im Gegenteil: Mit einer weiteren zentralen Plattform würde das BBK eine Doppelstruktur schaffen, die überflüssig und eher kontraproduktiv wäre.

Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat das BBK aufgefordert, auf die Finanzierung einer weiteren webbasierten Plattform zur Stärkung des Ehrenamtes zu verzichten.

Stellungnahme BMI

Das BMI hat eingeräumt, dass es in Deutschland bereits zahlreiche Ehrenamts-Portale gibt. Diese böten jedoch entweder ein übergeordnetes Informationsangebot für das Ehrenamt im Allgemeinen oder fachspezifische Informationen zum ehrenamtlichen Engagement im Bevölkerungsschutz eines einzelnen Landes, einer Kommune oder Hilfsorganisation. Das webbasierte Ehrenamts-Portal des BBK solle demgegenüber ein nutzerfreundliches, bundesweites Angebot mit regional differenzierten Such-, Vergleichs- und Kontaktmöglichkeiten bieten. Diese bundesweite Portallösung könne eine bestehende Lücke schließen und so einen erheblichen Mehrwert für den Bevölkerungsschutz bieten. Es würden keine Doppelstrukturen geschaffen, sondern dem Wunsch der Bürgerinnen und Bürger nach einheitlichen, zentral abrufbaren und verständlichen Informationen entsprochen.

Abschließende Würdigung und Empfehlung

Es ist nicht zutreffend, dass ein webbasiertes Ehrenamts-Portal des BBK eine bestehende Lücke schließen würde. So bietet etwa das seit Jahren bestehende Freiwilligenportal der Hilfsorganisationen (www.helfenkannjeder.de)¹⁶ genau die beschriebenen nutzerfreundlichen und regional differenzierten Such-, Vergleichs- und Kontaktmöglichkeiten. Die bereits bestehende Verlinkung von der BBK-Seite zu diesem Portal ist vollkommen ausreichend, um dem Informationsbedürfnis der Bürgerinnen und Bürger zu entsprechen.

Das Ehrenamt ist zweifellos eine der tragenden Säulen des Bevölkerungsschutzes in Deutschland. Zu seiner Stärkung bedarf es jedoch anderer Maßnahmen als die Schaffung einer weiteren webbasierten Plattform. Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass das BBK keine weitere webbasierte Plattform finanzieren sollte.

¹⁶ Hier sind u. a. der Arbeiter-Samariter-Bund, das Deutsche Rote Kreuz, die Johanniter-Unfall-Hilfe, der Malteser Hilfsdienst, das Technische Hilfswerk und der Deutsche Feuerwehr Verband vertreten.

4.2 Rechtsgrundlage einzelner Projekte

4.2.1 Warn-App Nina

Das BBK betreibt seit dem Jahr 2015 die Warn-App NINA, mit der die Bevölkerung auf mobilen Endgeräten Warnmeldungen des Zivil- und Katastrophenschutzes bei unterschiedlichen Gefahrenlagen erhalten kann. NINA wird auch für die Verbreitung anderer Warnmeldungen genutzt. So werden beispielsweise Warnungen des Deutschen Wetterdienstes (DWD) und Hochwasserinformationen der zuständigen Landesstellen über NINA verbreitet.

Das Konzept sieht vor, NINA für die Risiko- und Krisenkommunikation der Bundesregierung ressortübergreifend auszuweiten und zur Bundes-Warn-App auszubauen. Notfallinformationen und Warnmeldungen von nationaler Bedeutung sollen damit auch außerhalb des Verteidigungsfalles länder- und ressortübergreifend gesteuert werden. Dazu will das BBK prüfen, neben bereits in NINA integriertem DWD, dem Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie und dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik weitere Bundesbehörden (z. B. Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, Bundesinstitut für Risikobewertung, Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte oder Bundesamt für Strahlenschutz) einzubinden. Den finanziellen Aufwand für den Ausbau der Warn-App NINA zur Bundes-Warn-App beziffert das BBK auf 19 Mio. Euro jährlich.

Würdigung

Die Warnung der Bevölkerung bei Katastrophen oder großen Unglücken ist Aufgabe der Länder. Vor besonderen Gefahren, die der Bevölkerung in einem Verteidigungsfall drohen, warnen die Länder im Auftrag des Bundes (§ 6 Absatz 2 ZSKG). Der Bund soll das Instrumentarium der Länder in diesem Bereich lediglich ergänzen, soweit die für den Katastrophenschutz erforderlichen Warnmittel für Zwecke des Zivilschutzes nicht ausreichen.

Der geplante Ausbau der Warn-App NINA ist unzulässig, da der Bund für die Warnung der Bevölkerung bei Katastrophen wie Hochwasser und bei allgemeinen Gefahren nicht zuständig ist. Auch der derzeitige Betrieb der Warn-App NINA für den Zivilschutz ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes unzulässig. Bei der Bundesauftragsverwaltung steht die Wahrnehmungskompetenz für das Handeln und die Verantwortlichkeit nach außen allein den Ländern zum unmittelbaren Vollzug der Bundesgesetze zu.¹⁷ Indem der Bund mit der vom BBK entwickelten und betriebenen Warn-App NINA unmittelbar nach außen tätig wird, schränkt er die Kompetenzen der Länder unzulässig ein. Der Bund darf den Ländern die Wahrnehmungskompetenz nicht im Wege des Selbsteintritts entziehen.

¹⁷ BVerfG, Urteil vom 19. Februar 2002 – 2 BvG 2/00 –, BVerfG 104, 249 – 287, Rn. 67.

Ergänzend weist der Bundesrechnungshof in diesem Zusammenhang darauf hin, dass bereits Warn-Apps für Katastrophensituationen existieren. So betreibt bspw. eine gemeinsame Initiative der Länder die amtliche Hochwasser-App „Meine Pegel“.

Empfehlung

Damit das BBK den Betrieb der Warn-App NINA weiterführen oder sogar ausbauen kann, bedürfte es einer Rechtsänderung. Nach geltendem Recht ist die Warnung der Bevölkerung sowohl im Katastrophenfall als auch bei besonderen Gefahren im Verteidigungsfall Aufgabe der Länder.

Stellungnahme BMI

Das BMI hat entgegnet, dass es die Reichweite der in § 6 Absatz 2 ZSKG getroffenen Regelung zur Auftragsverwaltung sowie zur Ergänzung der Warnmittel durch den Bund als ausreichend für die Entwicklung und den Betrieb der Warn-App NINA beurteilt. Die Auffassung, der Bund würde durch den Betrieb der Warn-App NINA einen Selbsteintritt im Kompetenzbereich der Länder ausüben, teilt es nicht.

Daneben obliege dem BBK nach § 4 Absatz 1 Nummer 3 ZSKG die Mitwirkung bei der Warnung der Bevölkerung, sowie nach § 4 Absatz 1 Nummer 4 ZSKG die Information der Bevölkerung über den Zivilschutz, insbesondere über Schutz und Hilfeleistungsmöglichkeiten. Darüber hinaus sei es nach § 4 Absatz 1 Nummer 6 ZSKG Aufgabe des BBK, ausschließlich oder überwiegend für den Zivilschutz bestimmte Geräte und Mittel zu prüfen und bei der Zulassung, Normung und Qualitätssicherung mitzuwirken. In diesem Aufgabenkanon sehe das BMI die Entwicklung und den Betrieb der Warn-App NINA ausreichend abgebildet.

Der Bund stelle den Ländern sein für den Zivilschutz betriebenes Warnsystem für Warnzwecke der Allgemeinen Gefahrenabwehr, zu der auch der Katastrophenschutz zählt, zur Verfügung. Ein Beschneiden der Landes- und ggf. kommunalen Kompetenzen sei damit nicht verbunden, da die Warnung von den hierfür zuständigen Stellen von Land und Kommune ausgeführt wird.

Zum Ausbau der Warn-App NINA zur Bundes-App im Rahmen der Neuausrichtung des BBK sei festzustellen, dass gesetzliche Warnkompetenzen nicht auf den Bevölkerungsschutz begrenzt sind. So verfügten auch weitere Stellen des Bundes über eigene Warnkompetenzen (vgl. DWDG, BSI¹⁸). Für die Fähigkeit, Warnungen im jeweiligen Zuständigkeitsbereich auch über die Warn-App NINA aus dem Modulen Warnsystem MoWaS auszulösen, finanzierten die jeweiligen Stellen ihre MoWaS-Zugänge selbst.

¹⁸ DWDG: Gesetz über den Deutschen Wetterdienst, hier § 4 Absatz 1 Nummer 3 zur Herausgabe amtlicher Warnungen über Wettererscheinungen. BSI: Gesetz über das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, hier § 3 Absatz 1 Satz 2 Nummer 14 und 14a in Verbindung mit § 7 zu Warnungen.

Abschließende Würdigung und Empfehlung

Die Ausführungen des BMI überzeugen nicht. Bei der Bundesauftragsverwaltung steht die Wahrnehmungskompetenz für das Handeln und die Verantwortlichkeit nach außen allein den Ländern zum unmittelbaren Vollzug der Bundesgesetze zu.¹⁹ Die Verfassung weist dem Bund Möglichkeiten zur Einwirkung auf die Länder zu. Ein wesentliches Instrument ist die Weisung nach Artikel 85 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz. Ein Eintrittsrecht des Bundes bei Angelegenheiten des Gesetzesvollzugs sieht Artikel 85 Grundgesetz dagegen nicht vor.²⁰ Indem der Bund mit der Warn-App unmittelbar nach außen tätig wird, schränkt er die Kompetenzen der Länder unzulässig ein.

Es ist zwar zutreffend, dass der Bund nach § 6 Absatz 2 ZSKG das Instrumentarium der Länder ergänzt, soweit die für den Katastrophenschutz erforderlichen Warnmittel für Zwecke des Zivilschutzes nicht ausreichen. Diese Regelung ist indessen verfassungskonform so auszulegen, dass sie die uneingeschränkt garantierte Wahrnehmungskompetenz der Länder im Bereich der Auftragsverwaltung nicht verletzt. Der Bund könnte die Nutzung von Warn-Apps ggf. mit seinem Weisungsrecht regeln.

Zum Hinweis auf die Warnkompetenzen anderer Stellen des Bundes (Deutscher Wetterdienst und Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik) ist anzumerken, dass diese Stellen ausdrücklich über eine eigene gesetzliche Warnkompetenz verfügen. Eben diese fehlt dem BBK.

Der Bundesrechnungshof hält weiterhin eine Rechtsänderung für erforderlich, damit das BBK die Warn-App NINA betreiben oder sogar ausbauen kann.

4.2.2 Trinkwassernotversorgung

Das Wassersicherstellungsgesetz (WasSiG) regelt die wasserwirtschaftliche Versorgung der Bevölkerung und der Streitkräfte im Verteidigungsfall. Das BBK will die auf dieser Grundlage basierende Trinkwassernotversorgung zur Bewältigung von zukünftigen Krisen überprüfen und resilienter ausgestalten. Die für eine Trinkwassernotversorgung erforderliche Vorsorge- und Standortplanung sei nicht mehr aktuell. Sie entstamme einer Zeit im Fokus eines möglichen Verteidigungsfalls im Ost-West-Konflikt. Nun müssten „neue Rahmenbedingungen bzw. veränderte Bedrohungslagen, z. B. gewandelte Bevölkerungszahlen, klimawandelbedingte Wetterextreme, hybride Angriffe auf Wasserversorgungsunternehmen oder schwere Unfalereignisse“ berücksichtigt werden. Eine Anpassung der Rechtsgrundlage unter Berücksichtigung eines ursachenunabhängigen Vorsorgeansatzes sei dabei „angezeigt“. Laut Projektplan des BBK soll diese Gesetzesänderung bis Ende des Jahres 2022 realisiert sein.

¹⁹ BVerfG, Urteil vom 19. Februar 2002 – 2 BvG 2/00 –, BVerfG 104 249 – 287, Rn. 67.

²⁰ BVerfG, Urteil vom 19. Februar 2002 – 2 BvG 2/00 –, BVerfG 104 249 – 287, Rn. 67.

Das BBK investierte dazu in den Jahren 2020 und 2021 bereits rund 26 Mio. Euro in das Trinkwassernotbrunnensystem. Es beabsichtigt, im Jahr 2022 weitere 30 Mio. Euro und anschließend jährlich rund 20 Mio. Euro zu investieren.

Würdigung

Aufgrund der derzeitigen Rechtslage darf das BBK keine Projekte der Trinkwassernotversorgung finanzieren, um Bedrohungslagen wie beispielsweise klimawandelbedingten Wetterextremen, Dürren oder schweren Unfallereignissen entgegenzuwirken. Das WasSiG gilt ausschließlich für den Verteidigungsfall, Aspekte des Klimawandels oder schwere Unglücksereignisse stehen damit in keinem Zusammenhang. Wenn das BBK hier tätig werden möchte, ist eine Anpassung der Rechtslage nicht „angezeigt“, sondern notwendige Voraussetzung.

Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass das BBK Maßnahmen zur Trinkwassernotversorgung mit Blick auf einen ursachenunabhängigen Vorsorgeansatz erst dann finanzieren kann, wenn zuvor eine entsprechende Änderung des WasSiG herbeigeführt wurde.

Stellungnahme BMI

Das BMI stellt klar, dass das BBK seine Potenziale in der Trinkwassernotversorgung auf der Grundlage des WasSiG ausbaue und dabei auf den Bündnis-, Spannungs- und Verteidigungsfall fokussiere. Alleine eine Sanierung des bestehenden Systems sowie der enorme Lückenschluss erfordere in den nächsten Jahren nachhaltig zur Verfügung gestellte Haushaltsmittel.

Dem stehe nicht entgegen, Potenziale des Bundes auch in großen anderen Krisenlagen lokal oder regional zu nutzen. Das BBK habe auf die Gefahren u. a. aufgrund des Klimawandels und von Extremwetterlagen hingewiesen, um die Probleme auf dem Sektor „Trinkwassernotversorgung“ zu verdeutlichen und für einen ursachenunabhängigen Ansatz zu werben. Die Hochwasserkatastrophe im Juli 2021 habe aufgrund der totalen physischen Zerstörung in den betroffenen Orten analoge Auswirkungen wie ein Kriegswaffeneinsatz, weswegen die Neuausrichtung der Trinkwassernotversorgung künftig modular ausgerichtet sein solle.

Das BMI stimme dem Bundesrechnungshof zu, dass eine neu aufzunehmende, über den Bündnis-, Spannungs- und Verteidigungsfall hinausgehende Fokussierung künftig eine Änderung des WasSiG mit sich bringen müsse.

Abschließende Würdigung und Empfehlung

Die Ausführungen des BMI zum Doppelnutzen der Maßnahmen auf dem Gebiet der Trinkwassernotversorgung sind insbesondere vor dem Hintergrund der Hochwasserkatastrophe im Juli 2022 nachvollziehbar. Gleichwohl bedürfen diese Maßnahmen einer Rechts- und Finanzierungsgrundlage, die hier einfachgesetzlich zu schaffen wäre. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMI auf eine zeitnahe Anpassung des WasSiG hinwirkt.

4.2.3 Ausbau des Sirennennetzes

Das Konzept sieht vor, die Länder und Kommunen mit zunächst bis zu 88 Mio. Euro aus dem Konjunkturpaket 2020 beim Ausbau ihres Sirennennetzes zu unterstützen. Zudem soll in Zusammenarbeit von Ländern und Kommunen ein bundesweites Warnmittelkataster entstehen. Das BBK hält den Ausbau und den Betrieb analoger Warnmedien für wichtig, weil Sirenen mit ihrem Weckeffekt sicherstellen könnten, auch die Teile der Bevölkerung zügig und zuverlässig zu warnen, die zum Ereigniszeitpunkt keinen Zugriff auf andere Warnmittel hätten.

Dem BBK lagen im Mai 2021 nach eigenen Angaben keine Daten zu Umfang, Zustand und Standorten der Sirenen in den Ländern und Kommunen vor. Es sei jedoch bekannt, dass sich die Ausstattung der Länder zum Teil erheblich unterscheide. Aufgrund der fehlenden Informationen liege noch kein Bedarfskonzept für den Ausbau des Sirennennetzes vor. Folglich waren bis Ende Mai 2021 auch noch keine Mittel für diesen Zweck an die Länder ausgezahlt worden. Gemäß dem Projektplan des BBK sollen bis zum Juni 2022 die Daten für die Errichtung eines Warnmittelkatasters erfasst werden.

Würdigung

Der Bund darf nach § 6 Absatz 2 Satz 2 ZSKG das Instrumentarium der Länder nur ergänzen, soweit die für den Katastrophenschutz erforderlichen Warnmittel für Zwecke des Zivilschutzes nicht ausreichen. Solange das BBK keinen Überblick über diese Infrastruktur besitzt und damit nicht beurteilen kann, ob die von den Ländern für den Katastrophenschutz vorgehaltenen Warnmittel bereits für den Zivilschutz ausreichen, darf es keine zusätzlichen Mittel für deren Ausbau bereitstellen. Erst auf Grundlage einer entsprechenden Ist-Erhebung und Analyse kann es bewerten, ob und in welchen Ländern Ergänzungsbedarfe bestehen und in welchem Umfang es den Ausbau der Warnmittel finanzieren darf.

Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass das BBK zunächst ein Kataster über die bestehende Sireneninfrastruktur erstellen und auf dieser Grundlage analysieren muss, ob diese

für die Zwecke des Verteidigungsfalls ausreicht. Erst auf dieser Grundlage kann es entscheiden, ob und wo es Mittel für den Ausbau des Sirennetzes bereitstellen darf.

Stellungnahme BMI

Das BMI hat darauf hingewiesen, dass die Hochwasserkatastrophe im Juli 2021 deutlich gemacht habe, wie wichtig der Weckeffekt durch Sirenen zum Schutz der Bevölkerung sein kann. Im Verteidigungsfall sei der Bund angesichts moderner Kampfmittel durch kurze Vorwarnzeiten darauf angewiesen, die Bevölkerung mittels Sirenen alarmieren zu können. Diesem Auftrag trage er mit dem Sirenenförderprogramm Rechnung – in dem Wissen darum, dass nach dem Abbau der ursprünglich vorhandenen Sirenen ein flächendeckendes Netz nicht wiederaufgebaut wurde und Defizite in der Fläche durch aktuelle Katastrophen offensichtlich geworden seien.

Das vom Bundesrechnungshof geforderte Kataster zur Sireneninfrastruktur werde parallel im Zusammenwirken mit den Ländern aufgebaut. Erste Arbeiten an einem georeferenzierten Warnmittelkataster, in dem die Warnmittel künftig erfasst würden, hätten begonnen. Zudem könne auf Grundlage von Verwaltungsvereinbarungen im laufenden Förderprogramm nachvollzogen werden, welches Land in welchem Umfang und Zeitraum Sirenen auf- bzw. ausbaue. Reichweite und etwaiger Anpassungsbedarf würden so messbar.

Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung, dass Sirenen mit ihrem Weckeffekt wichtig sein können. Der Ausbau des Sirennetzes ist grundsätzlich eine sinnvolle und nach ZSKG zulässige Ergänzung der Warnmittel der Länder zum Zwecke des Zivilschutzes. Der Bundesrechnungshof begrüßt daher den Aufbau eines georeferenzierten Warnmittelkatasters. Da mit dem Aufbau des Katasters nun erst begonnen wird, liegen dem BBK derzeit noch keine Informationen zur bestehenden Sireneninfrastruktur vor. Es kann also weder beurteilen, in welchen Gebieten es tätig werden darf noch kann es einschätzen, wo die Bedarfe besonders prioritär sind. Ein ordnungsgemäßer und gezielter Mitteleinsatz ist demnach aktuell nicht zu gewährleisten. Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Forderung fest, dass das BBK zunächst ein Warnmittelkataster aufbauen sollte, bevor es über den Einsatz der Fördermittel für den Ausbau des Sirennetzes entscheidet.

4.3 Fortführung bestehender Aufgaben

Das Konzept Neuausrichtung enthält zahlreiche Projekte, die laufende Aufgaben des BBK abbilden. Die folgenden Beispiele verdeutlichen dies:

a) Einsatzfahrzeuge

Gemäß § 13 Absatz 1 ZSKG ergänzt der Bund den Katastrophenschutz der Länder in den Aufgabenbereichen Brandschutz, ABC-Schutz, Sanitätswesen und Betreuung. Die IMK beschloss dazu im Juli 2007 das Neue Ausstattungskonzept des Bundes. Ziel war die schwerpunktmäßige Ergänzung des Katastrophenschutzes der Länder für Sonderlagen, insbesondere sogenannte CBRN-Gefahren²¹ und den Massenanfall von Verletzten. Das seit Februar 2019 geltende Soll sieht eine ergänzende Ausstattung der Länder mit 5 421 Einsatzfahrzeugen vor. Davon entfallen 1 586 Einsatzfahrzeuge auf die Ausstattung der Medizinischen Task Force (MTF).

Das Konzept sieht als Projekt zur Neuausrichtung des BBK vor, die ergänzende Ausstattung des Bundes für den Katastrophenschutz der Länder zu stärken, indem das BBK 5 421 Einsatzfahrzeuge bereitstellt. Die MTF verfüge dann über 1 586 Einsatzfahrzeuge. Zudem sollen mit 30 Mio. Euro aus dem Konjunkturprogramm geländegängige Krankentransportwagen beschafft werden. Dabei handelt es sich um Ersatzbeschaffungen für Fahrzeuge, die ebenfalls im bestehenden Ausstattungssoll enthalten sind.

b) Bevorratung von Sanitätsmaterial

Das BBK betreibt auf Grundlage von § 23 ZSKG eine eigene Sanitätsmaterialbevorratung. Derzeit soll damit die Behandlung von chirurgischen Verletzungen sowie von Erkrankungen durch chemische, biologische oder radioaktive Substanzen von bis 3 100 Patienten über drei Tage bei Massenanfällen von Verletzten sichergestellt werden.

Das Konzept sieht als Projekt zur Neuausrichtung des BBK vor, dass das BBK seine Sanitätsmaterialbevorratung mit Mitteln aus dem Konjunkturprogramm deutschlandweit flächendeckend verfügbar macht. Dadurch sollen künftig bis zu 25 000 Patientinnen/Patienten bei Massenanfällen von Verletzten versorgt werden können.

c) Konzepte für Krankenhausinfrastrukturen

Das BBK wirkt zusammen mit anderen Behörden und sonstigen Beteiligten an der „Nationalen Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen“ (KRITIS-Strategie) mit. Es erstellt dazu insbesondere Leitfäden und Konzepte für ein proaktives Risikomanagement, um die Funktionsfähigkeit von Infrastrukturen zu erhalten. U. a. erstellte es den Leitfaden „Risikomanagement im Krankenhaus“.

²¹ Unter CBRN-Gefahren versteht man den Schutz vor den Auswirkungen von chemischen (C), biologischen (B) sowie radiologischen (R) und nuklearen (N) Gefahren.

Das Konzept sieht als Projekt zur Neuausrichtung des BBK vor, dass das BBK im Rahmen seiner Zuständigkeiten konzeptionelle Grundlagen zur Entlastung bestehender Krankenhausinfrastrukturen erstellt und so zum Aufbau katastrophenmedizinischer materieller und personeller Vorsorge beiträgt.

d) Handbuch zur Krankenhausalarm- und Einsatzplanung

Das BBK legte im November 2020 gemeinsam mit der Deutschen Arbeitsgemeinschaft Krankenhaus-Einsatzplanung e. V. und der Deutschen Gesellschaft für Unfallchirurgie das Handbuch zur Krankenhausalarm- und Einsatzplanung (KAEP) vor.

Das Konzept sieht als Projekt zur Neuausrichtung des BBK vor, das KAEP unter Einbeziehung der Länder sowie medizinischer Fachgesellschaften fortzuschreiben. Dafür plant das BBK fünf zusätzliche (Plan-)Stellen ein.

e) Modulares Warnsystem

Der Bund betreibt seit dem Jahr 2011 das modulare Warnsystem (MoWaS). Dieses für den Zivilschutz vorgehaltene Warnsystem steht den Ländern zur Mitnutzung in der Gefahrenabwehr zur Verfügung. Bereits Anfang des Jahres 2017 waren mehr als 100 Sendestellen von MoWaS auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene eingerichtet.

Das Konzept sieht als Projekt zur Neuausrichtung des BBK vor, dass der Bund den Ländern sein Warnsystem MoWaS zur Mitnutzung in der Gefahrenabwehr zur Verfügung stellt. Auch die Sirenen sollen künftig über MoWaS digital angesteuert werden können.

Würdigung

Das BBK hat die Stoßrichtung des Konzepts verwässert, indem es eine Reihe von Projekten aufgenommen hat, die lediglich laufende Aufgaben beschreiben. Einige Projekte geben bestehende Vorgaben wieder (z. B. Einsatzfahrzeuge, MoWaS), andere zielen auf eine Anhebung des derzeitigen Ausstattungsniveaus (z. B. Sanitätsmittelbevorratung) oder die Fortschreibung von Konzepten und Handbüchern (z. B. Konzepte für Krankenhausinfrastrukturen, KAEP). Solche Projekte tragen nicht dazu bei, das BBK neu auszurichten.

Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat das BBK aufgefordert, sein Konzept auf die Projekte zu konzentrieren, die zu seiner Neuausrichtung beitragen.

Stellungnahme BMI

Das BMI hat klargestellt, dass die Neuausrichtung des BBK gerade darauf aufbaue, bestehende Aufgaben kritisch zu prüfen und – sofern erforderlich – die Ausrichtung dieser Aufgaben anzupassen. Solche Anpassungen seien keine Verwässerung des Konzeptes, sondern vielmehr notwendiger Teil einer ganzheitlichen Neuausrichtung. Die Corona-Pandemie habe exemplarisch vor Augen geführt, dass bestehende Aufgaben wie z. B. ein Handbuch zur Krankenhausalarm- und Einsatzplanung regelmäßig geprüft und auf neue Herausforderungen hin ausgerichtet werden müssten, um die Bevölkerung langfristig schützen zu können.

Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof stimmt dem BMI zu, dass die Erkenntnisse der von jeder Behörde regelmäßig durchzuführenden Aufgabenkritik als Grundlage für mögliche Neuausrichtungen dienen sollten. Dies gilt auch für die Neuausrichtung des BBK.

Allerdings sollte das aktuelle Konzept die Frage beantworten, wie sich das BBK ändern muss, um den Bevölkerungsschutz zu stärken. Mit den beispielhaft genannten Projekten wie der regelmäßigen Fortschreibung von Konzepten oder der Umsetzung bestehender Ausstattungsvorgaben werden die laufenden Aufgaben des BBK weder angepasst noch neu ausgerichtet. Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass solche Aktivitäten nicht als vermeintlich „neue“ Projekte in das Konzept aufgenommen werden sollten. Andernfalls besteht die Gefahr, die Schwerpunkte einer wirklichen Neuausrichtung aus den Augen zu verlieren.

5 Zusammenfassende Würdigung

Das Konzept zur Neuausrichtung des BBK weist Schwächen auf, die fraglich erscheinen lassen, ob mit den geplanten Projekten das strategische Ziel erreicht werden kann, den Bevölkerungsschutz zu stärken und das BBK neu auszurichten:

- Das BBK hat zwar Ziele für seine Projekte zur Neuausrichtung festgelegt, diese aber nicht aus den erkannten Schwachstellen im Bevölkerungsschutz abgeleitet. Zudem kann es aufgrund fehlender Indikatoren nicht überprüfen, ob es diese Ziele erreicht.
- Das Konzept enthält einige Projekte, die nicht auf die als zentral erkannten Schwachstellen des Bevölkerungsschutzes ausgerichtet sind.
- Ob zu der zentralen Neuerung, dem Aufbau eines Kompetenzzentrums Bevölkerungsschutz beim BBK, verbindliche Mitwirkungspflichten aller Akteure vereinbart werden können, ist noch offen.
- Für einige Projekte wie den Ausbau der Warn-App NINA oder Aktivitäten der Trinkwasser-notversorgung müssten zunächst die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen werden.

- Daneben führt das BBK in dem Konzept eine Reihe von Projekten auf, die lediglich bestehende Aufgaben darstellen und fortschreiben. Von einer Neuausrichtung kann hier keine Rede sein.

Die Ursache für diese Schwächen liegt nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes zum einen in Mängeln bei der Erstellung des Konzepts, zum anderen in dem engen gesetzlichen Rahmen, in dem das BBK tätig sein darf. Die Übernahme neuer Aufgaben oder die Übertragung neuer Kompetenzen, mit denen eine stärkere Koordinierung oder Bündelung von Aufgaben im Bevölkerungsschutz befördert werden könnte, lässt der derzeitige verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Rechtsrahmen nicht zu.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass das Konzept aufgrund der dargelegten Mängel keine ausreichende Grundlage für die Planungen des BBK darstellt, seinen Personalbestand von derzeit 390 (Plan-)Stellen um über 550 zusätzliche (Plan-)Stellen und seine Finanzausstattung von derzeit jährlich 250 Mio. Euro um weitere 267 Mio. Euro aufzustocken.

Essers

Rudolph