



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium des Innern und für Heimat

und

an das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe

über die Prüfung

Ergänzende Ausstattung gemäß § 13 ZSKG

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VII 2 - 0002456

11. Dezember 2024

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkungen	8
1.1	Verfassungsrechtliche Grundlagen	8
1.2	Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung	8
1.3	Ergänzende Ausstattung gemäß § 13 ZSKG	9
2	Grundlagen der ergänzenden Ausstattung	10
2.1	Ausstattungskonzept veraltet und ohne Bedarfsanalyse	10
2.1.1	Feststellungen	10
2.1.2	Würdigung	13
2.1.3	Empfehlung	14
2.1.4	Stellungnahme	14
2.1.5	Abschließende Würdigung	14
2.2	Bund hat keinen Überblick über Ausstattung und Personal des Katastrophenschutzes	14
2.2.1	Feststellungen	14
2.2.2	Würdigung	16
2.2.3	Empfehlung	16
2.2.4	Stellungnahme	16
2.2.5	Abschließende Würdigung	17
3	Mangelhafte Wahrnehmung der Bundesaufsicht	17
3.1	Keine Überprüfung der Abrechnungen	18
3.1.1	Feststellungen	18
3.1.2	Würdigung	19
3.2	Keine Übersicht über die abgerechneten Ausbildungen und Unterrichtseinheiten	20
3.2.1	Feststellungen	20
3.2.2	Würdigung	21
3.3	Keine Einnahmen	21

3.3.1	Feststellungen	21
3.3.2	Würdigung	21
3.4	Gesamtwürdigung und Empfehlung zur Bundesaufsicht	22
3.5	Stellungnahme	23
3.6	Abschließende Würdigung	24
4	Fazit	24
4.1.1	Fazit des Bundesrechnungshofes	24
4.1.2	Stellungnahme	25
4.1.3	Abschließende Würdigung	25

Abkürzungsverzeichnis

A

ABC-Schutz *Schutz vor atomaren, biologischen und chemischen Gefahren*

AK V *Arbeitskreis Feuerwehrangelegenheiten, Rettungswesen, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder*

B

BBK *Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe*

BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat*

C

CBRN-Schutz *Schutz vor chemischen, biologischen, radiologischen und nuklearen Gefahren*

I

IMK *Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder*

K

KZV *Konzeption Zivile Verteidigung*

R

RRGV *Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung*

Z

ZSKG *Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes*

0 Zusammenfassung

Das Grundgesetz unterscheidet zwischen Katastrophenschutz und Zivilschutz. Katastrophenschutz ist Sache der Länder, der Zivilschutz fällt in die Zuständigkeit des Bundes. Aufgabe des Zivilschutzes ist es, durch nichtmilitärische Maßnahmen die Bevölkerung vor Kriegseinwirkungen zu schützen und deren Folgen zu beseitigen oder zu mildern.¹ Grundsätzlich vollziehen die Länder einschließlich der Gemeinden und Gemeindeverbände die Aufgaben des Zivilschutzes im Auftrag des Bundes (Bundesauftragsverwaltung gemäß Artikel 85 Absatz 1 Grundgesetz, § 2 ZSKG²). Um Parallelstrukturen zu vermeiden, beschlossen Bund und Länder im Jahr 2002 die „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland (Neue Strategie)“.³ Danach sollten sämtliche Maßnahmen und die Ausstattung sowohl für den Zivil- als auch für den Katastrophenschutz genutzt werden können („Doppel-Nutzen“). Nach dem ZSKG nehmen daher die Einheiten und Einrichtungen der Länder für den Katastrophenschutz auch die Aufgaben zum Schutz der Bevölkerung im Zivilschutzfall wahr. Nach § 13 ZSKG ergänzt der Bund die Ausstattung des Katastrophenschutzes der Länder in den Aufgabenbereichen Brandschutz, ABC-Schutz⁴, Sanitätswesen und Betreuung. Im Wesentlichen stellt er den Ländern Einsatzfahrzeuge zur Verfügung und finanziert ergänzende Zivilschutzausbildungen. Dafür gab er in den letzten fünf Jahren mehr als 265 Mio. Euro aus. Die Länder teilen die ergänzende Ausstattung auf die für den Katastrophenschutz und die Allgemeine Gefahrenabwehr zuständigen Behörden und Organisationen auf.

Der Bundesrechnungshof hat die ergänzende Ausstattung gemäß § 13 ZSKG geprüft. Unter Berücksichtigung der gemeinsamen Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) und des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) stellt der Bundesrechnungshof das Ergebnis seiner Prüfung abschließend fest.

- 0.1 Die ergänzende Ausstattung gemäß § 13 ZSKG beruht auf einem veralteten Ausstattungskonzept aus dem Jahr 2008. Hierbei betrachteten Bund und Länder den Verteidigungsfall als höchst unwahrscheinlich. Im Fokus standen vage Annahmen über zu erwartende Schadenslagen, wie etwa die Bewältigung von Großschadenslagen sowie die Bedrohungslage durch den internationalen Terrorismus. Eine Bedarfsanalyse lag dem Ausstattungskonzept nicht zugrunde.

Durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine hat sich die Sicherheitslage in Europa eklatant verändert. Mit den neuen Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung (RRGV) vom 5. Juni 2024 reagierte die Bundesregierung auf die veränderte

¹ § 1 Absatz 1 Satz 1 ZSKG.

² Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (ZSKG), in Kraft seit 9. April 2009.

³ Beschluss der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) vom 6. Juni 2002 in Bremerhaven.

⁴ „ABC-Schutz“ ist der Schutz vor **a**tomaren, **b**iologischen und **c**hemischen Gefahren. Das ZSKG aus dem Jahr 2009 verwendet diesen Begriff. Heute gebräuchlicher ist die Bezeichnung „CBRN-Schutz“ (für **c**hemisch, **b**iologisch, **r**adiologisch und **n**uklear).

Sicherheitslage. Die RRGV geben vor, dass das BMI Art und Umfang der ergänzenden Ausstattung in Abhängigkeit von der Bedrohungsbewertung festzulegen hat.

Vor dem Hintergrund der veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen hat der Bundesrechnungshof erwartet, dass der Bund entsprechend der RRGV Art und Umfang der ergänzenden Ausstattung in Abhängigkeit von der Bedrohungsbewertung neu bewertet und festlegt. Die ergänzende Ausstattung darf nicht auf vagen Annahmen beruhen, sondern erfordert eine belastbare aktuelle Bedarfsanalyse.

BMI und BBK haben erwidert, dass sie diese Empfehlung bereits umsetzten. Das Konzept des Bundes über die ergänzende Ausstattung für den Zivilschutz wollen sie bis Mitte 2029 aktualisieren. Der Bundesrechnungshof hält diese Zeitspanne angesichts der aktuellen Bedrohungslage für deutlich zu lang. Die Neukonzeptionierung muss zeitnah und strukturiert erfolgen. (Tz. 2.1)

- 0.2 Der Bund stattet die Länder für Zivilschutzzwecke ergänzend aus, ohne deren Personal- und Materialausstattung im Katastrophenschutz vollständig zu kennen. Sämtliche Versuche des Bundes, von den Ländern Daten über Anzahl, Standorte und Fähigkeiten vorhandener Einsatzfahrzeuge zu erhalten, scheiterten. Auch versuchte der Bund mehrfach erfolglos, von den Ländern Angaben darüber zu erhalten, wie viel Personal im Katastrophenfall zur Verfügung steht. Ein standardisiertes Verfahren zur Meldung von Bestandsdaten der Länder gibt es bis heute nicht. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass der Bund ein solches Verfahren dringend etablieren sollte.

BMI und BBK haben erklärt, die Fähigkeitsabfragen in den Ländern sukzessive in den Zivilschutzaufgabenbereichen Betreuung, Brandschutz, CBRN-Schutz und Sanitätswesen bis voraussichtlich zum Jahr 2028 durchzuführen. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass die Länderabfragen strukturiert und zeitnah erfolgen müssen. Der gesetzte Zeitrahmen ist vor dem Hintergrund der weltpolitischen Lage zu lang. (Tz. 2.2)

- 0.3 Das BBK hat zudem keinen Überblick, ob für den Zivilschutzfall genügend ausgebildetes Personal vorhanden und die bereitgestellte ergänzende Ausstattung einsatzfähig ist. In den letzten Jahren hat es nahezu von keinem seiner Steuerungs- und Kontrollbefugnisse Gebrauch gemacht, die ihm bei der Bundesauftragsverwaltung im Rahmen der Bundesaufsicht gegenüber den Ländern gemäß Artikel 85 Absatz 4 Grundgesetz zustehen.

In einem jährlichen Bewirtschaftungsrundschreiben gibt das BBK vor, wie die Länder die ergänzende Ausstattung zu verwalten und wie sie dem BBK zu berichten haben (beispielsweise zur Verwendung zugewiesener Haushaltsmittel und zur Einsatzbereitschaft der Fahrzeuge). Das BBK hat zugelassen, dass nicht alle Länder der Berichtspflicht nachkamen. Die Berichte wertete es nur teilweise aus. Vor-Ort-Prüfungen hat es bisher nicht durchgeführt. Das BBK missachtete daher nicht nur die eigenen

Vorgaben der Bewirtschaftungsgrundschriften. Es verstieß gegen die Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit nach § 7 BHO.

Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BBK ordnungsgemäß und wirtschaftlich handelt und die Bundesaufsicht wahrnimmt.

BMI und BBK haben mitgeteilt, dass das BBK die unzureichende Bundesaufsicht erkannt und umfangreiche Maßnahmen in die Wege geleitet habe. Die Gesamtheit dieser Maßnahmen erlaubten es dem Bund, seinen gesetzlichen Pflichten der Bundesaufsicht nachzukommen. Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass sich das BBK bemüht, die Bundesaufsicht im Bereich der Ergänzenden Ausstattung zu verbessern. (Tz. 3)

- 0.4 Der Verteidigungsfall ist angesichts der aktuellen Sicherheitslage nicht mehr „höchst unwahrscheinlich.“ Derzeit ist der Bund weder über die Notwendigkeit und Auskömmlichkeit der ergänzenden Ausstattung hinreichend informiert, noch kann er ihre Einsatzfähigkeit überblicken. Er kann daher nicht abschätzen, ob er die Bevölkerung im Zivilschutzfall ausreichend schützen und unterstützen kann. Der Bundesrechnungshof hat dies für nicht hinnehmbar gehalten. Es ist dringend erforderlich, dass die Zivilschutzausstattung einsatzbereit, vollständig und personell ausgestattet ist. Dies zu gewährleisten ist Aufgabe der Länder, dies zu kontrollieren ist Aufgabe des BBK.

BMI und BBK haben anerkannt, dass die bislang vorliegenden Informationen zu Risikobewertungen und zu Fähigkeiten der Länder nicht ausreichen, um die bedrohungsgerechte und den Kapazitäten der Länder angepasste Ergänzende Ausstattung für den Zivilschutz vollumfänglich bereitzustellen. Daher habe sich der Bund mit den Ländern auf die Durchführung von Länderabfragen verständigt. Deren Ergebnisse sowie die Erkenntnisse aus den Risikoanalysen würden es ermöglichen, das Ausstattungskonzept zu überarbeiten. Die aktuell beschaffte Ergänzende Ausstattung werde bestimmten Bedrohungen gerecht und in den Ländern stationiert, um im Verteidigungsfall eingesetzt werden zu können.

Der Bundesrechnungshof hält es für dringlich, dass der Bund nicht nur auf bestimmte Bedrohungslagen, sondern umfassend vorbereitet ist. Die Informationen zu Risikobewertungen und zu Fähigkeiten der Länder müssen daher alsbald vorliegen. Hier darf sich das BBK nicht zu viel Zeit lassen, sondern muss die Informationen zeitnah und systematisch einholen. (Tz. 4)

1 Vorbemerkungen

1.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen

Das Grundgesetz unterscheidet zwischen Katastrophenschutz und Zivilschutz. Der Katastrophenschutz ist Aufgabe der allgemeinen Gefahrenabwehr und damit Sache der Länder (Artikel 30, 70 Grundgesetz). Den Ländern obliegen damit die Ressourcenvorsorge und das operative Krisen- und Ressourcenmanagement bei Katastrophen.

Der Zivilschutz ist Aufgabe des Bundes und obliegt dessen Verantwortung (Artikel 73 Absatz 1 Nummer 1 Grundgesetz). Aufgabe des Zivilschutzes ist es, durch nichtmilitärische Maßnahmen die Bevölkerung vor Kriegseinwirkungen zu schützen und deren Folgen zu beseitigen oder zu mildern.⁵ Bundesgesetze, die den Zivilschutz betreffen, können bestimmen, dass sie ganz oder teilweise in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau oder von den Ländern im Auftrag des Bundes ausgeführt werden.⁶ Der Gesetzgeber hat mit dem ZSKG die Zuständigkeiten entsprechend geregelt. Danach vollziehen grundsätzlich die Länder einschließlich der Gemeinden und Gemeindeverbände die Aufgaben des Zivilschutzes im Auftrag des Bundes (Bundesauftragsverwaltung gemäß Artikel 85 Absatz 1 Grundgesetz, § 2 ZSKG). Bei der Bundesauftragsverwaltung unterstehen die Landesbehörden den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden (Artikel 85 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz). Die Verwaltungsaufgaben des Bundes nach dem ZSKG nimmt das im Jahr 2004 errichtete BBK wahr.

1.2 Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung

Infolge der Terroranschläge vom 11. September 2001 und der Hochwasserlagen im Jahr 2002 beschlossen die Innenminister von Bund und Ländern im Jahr 2002 die „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland (Neue Strategie)“.⁷ Ziel war ein stärkeres Zusammenwirken der für den Katastrophenschutz zuständigen Länder und des für den Zivilschutz zuständigen Bundes bei der Vorbereitung auf Großschadenslagen und deren Bewältigung, unabhängig davon, ob diese militärische oder sonstige Ursachen haben. Bund und Länder führten dafür den Begriff des „Bevölkerungsschutzes“ ein, der sowohl den Zivil- als auch den Katastrophenschutz umfasst. Grundgedanke der Neuen Strategie war es, Parallelstrukturen zu vermeiden. Sämtliche Maßnahmen und die Ausstattung sollten sowohl für den Zivil- als auch für den Katastrophenschutz genutzt werden können („Doppel-Nutzen“). Dieser Grundgedanke findet Ausdruck im ZSKG, welches im Jahr 2009 in Kraft getreten ist.

⁵ § 1 Absatz 1 Satz 1 ZSKG.

⁶ Artikel 87b Absatz 2 Grundgesetz.

⁷ Beschluss der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) vom 6. Juni 2002 in Bremerhaven.

1.3 Ergänzende Ausstattung gemäß § 13 ZSKG

Nach dem ZSKG nehmen die Einheiten und Einrichtungen der Länder für den Katastrophenschutz auch die Aufgaben zum Schutz der Bevölkerung im Zivilschutzfall wahr. Der Bund statet sie zu diesem Zweck ergänzend aus und bildet sie entsprechend aus (§ 11 Absatz 1 Satz 2 ZSKG). Umgekehrt stehen „Vorhaltungen und Einrichtungen des Bundes für den Zivilschutz den Ländern auch für Aufgaben im Bereich des Katastrophenschutzes zur Verfügung“ (§ 12 ZSKG). Nach § 13 ZSKG ergänzt der Bund die Ausstattung des Katastrophenschutzes in den Aufgabenbereichen Brandschutz, ABC-Schutz⁸, Sanitätswesen und Betreuung. Die ergänzende Ausstattung stellt der Bund den Ländern zur Verfügung. Eigentümer bleibt der Bund. Im Wesentlichen stellt er den Ländern Einsatzfahrzeuge zur Verfügung, beispielsweise Löschfahrzeuge und Krankentransportwagen. Die Länder teilen die ergänzende Ausstattung auf die für den Katastrophenschutz und die Allgemeine Gefahrenabwehr zuständigen Behörden und Organisationen auf. Die Kosten für die Unterbringung und Wartung der Fahrzeuge erstattet der Bund. Helferinnen und Helfer in Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes und der Allgemeinen Gefahrenabwehr, die für eine Verwendung in den Aufgabenbereichen Brandschutz, ABC-Schutz, Sanitätswesen und Betreuung vorgesehen sind, erhalten bei ihrer Ausbildung eine ergänzende Zivilschutzausbildung. Deren Kosten trägt der Bund.

Im Jahr 2023 waren im Haushalt des BBK bei Kapitel 0628 Titelgruppe 01 („Ausgaben des ergänzenden Katastrophenschutzes“) rund 60 Mio. Euro veranschlagt. Im Jahr 2024 beträgt das Soll 53,7 Mio. Euro. Die Ausgaben des ergänzenden Katastrophenschutzes machen damit in den Jahren 2023 und 2024 rund ein Drittel der Gesamtausgaben des BBK aus.

⁸ „ABC-Schutz“ ist der Schutz vor **a**tomaren, **b**iologischen und **c**hemischen Gefahren. Das ZSKG aus dem Jahr 2009 verwendet diesen Begriff. Heute gebräuchlicher ist die Bezeichnung „CBRN-Schutz“ (für **c**hemisch, **b**iologisch, **r**adiologisch und **n**uklear).

Tabelle 1

Ausgaben des Bundes für die ergänzende Ausstattung gemäß § 13 ZSKG seit 2019

Jahr	Ausgaben
	<i>in Mio. Euro</i>
2019	44,2
2020	66,7
2021	31,1
2022	41,3
2023	81,8
2024	53,7 (Soll)

Quelle: Bundeshaushaltspläne, Kapitel 0628, Titelgruppe 01 „Ausgaben des ergänzenden Katastrophenschutzes“

Wir haben die ergänzende Ausstattung gemäß § 13 ZSKG geprüft.

BMI und BBK haben zu unseren Feststellungen am 9. September und 16. Oktober 2024 gemeinsam Stellung genommen. Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen stellen wir das Ergebnis der Prüfung abschließend im Sinne von § 96 Absatz 4 BHO fest

2 Grundlagen der ergänzenden Ausstattung

2.1 Ausstattungskonzept veraltet und ohne Bedarfsanalyse

2.1.1 Feststellungen

Der ergänzenden Ausstattung nach § 13 ZSKG liegt ein Ausstattungskonzept aus dem Jahr 2008 zugrunde. Die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) hatte es im Juli 2007 im Umlaufverfahren beschlossen: „Die IMK begrüßt, dass der Bund seinen Verpflichtungen im Bevölkerungsschutz dauerhaft durch ein finanzielles Engagement in Höhe von jährlich mindestens 57 Mio. Euro nachkommen und für den ergänzenden Katastrophenschutz 5 036 Fahrzeuge einschließlich konsumtiver Kosten finanzieren wird.“ Die Fahrzeuge seien nach dem Beschluss der IMK wie folgt auf die Länder zu verteilen: Bei den 2 237 Fahrzeugen, die für besondere Gefahrenlagen konzipiert sind, handelt es sich um die so genannte Kernkomponente. Hier wird in besonderem Maße die Fläche der Bundesländer berücksichtigt. Die Verteilung der weiteren 2 799 Fahrzeuge, der so genannten Unterstützungskomponente, richtet sich „nach dem bewährten Bevölkerungsschlüssel von 1995 (abstellend auf die Bevölkerungszahl der Bundesländer im Jahr 2005)“. Das BBK übergibt die Fahrzeuge den Innenressorts der Länder, die sie in eigener Zuständigkeit auf Städte

und Kreise verteilen. Der Bund hat und nimmt keinen Einfluss auf die Verteilung der Fahrzeuge und der Ausstattung innerhalb eines Landes.⁹

Das Ausstattungskonzept orientierte sich an einem räumlich begrenzten Gefahrenbild einer Großschadenslage. Ziel war insbesondere den Katastrophenschutz der Länder für Sonderlagen, insbesondere CBRN-Gefahren¹⁰ und Massenanfall von Verletzten schwerpunktmäßig zu ergänzen. Aus gesamtstaatlicher Verantwortung für den Bevölkerungsschutz insgesamt sieht das Bundeskonzept ergänzende Einsatzfahrzeuge in den Bereichen Brandschutz und Betreuung als Unterstützungskomponente (Löschgruppenfahrzeuge, Gerätewagen Logistik Wasserversorgung, Gerätewagen Betreuung, Betreuungs-Kombi) vor. Darüber hinaus werden ergänzend Krankentransportwagen zur Verfügung gestellt.¹¹

Bei der Erarbeitung des Konzepts hielt der Bund den „Verteidigungsfall als legitimatorische Grundlage für den Beitrag des Bundes zum Katastrophenschutz der Länder“ für „höchst unwahrscheinlich“. Vielmehr sei davon auszugehen, dass die vom Bund bereitgestellten Fahrzeuge so gut wie ausschließlich für eine friedensmäßige Nutzung durch die Länder, d. h. also für originäre Länderzwecke, zur Verfügung stehen.

Auch die Länder maßen dem Verteidigungsfall bei der Erarbeitung des Konzepts keine Bedeutung bei. Die IMK hielt es im Juni 2007 für erforderlich, „dass Bund und Länder in konsequenter Fortsetzung der Umsetzung der Neuen Strategie – basierend auf den Erfahrungen bei großen Veranstaltungen von nationaler Bedeutung und der Bewältigung von Großschadenslagen – die Ausstattung im Zivil- und Katastrophenschutz den neuen und verschärften Gefährdungslagen anpassen und dabei insbesondere die Bedrohungslage durch den internationalen Terrorismus berücksichtigen.“¹²

Im Februar 2019 erhöhte der Bund das Ausstattungs-Soll auf insgesamt 5 421 Fahrzeuge. Konzeptionelle Grundlage blieb bis heute das Ausstattungskonzept aus dem Jahr 2008. Aktuell (Stand Juni 2024) hat das BBK von den 5 421 im Ausstattungskonzept vorgesehenen Fahrzeugen etwa 70 % beschafft und den Ländern zur Verfügung gestellt. Mehr als 1 600 Fahrzeuge fehlen noch, um das Ausstattungs-Soll zu erreichen. Die IMK stellte im Dezember 2023 fest, dass die Ausstattung durch den Bund im Bevölkerungsschutz auszubauen sei. Sie bat den Bund, die Bundesmittel zu erhöhen, um die seit Jahren bestehenden Ausstattungslücken zu schließen und notwendige Ersatzbeschaffungen vorzunehmen.¹³

⁹ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/10888 – vom 11. April 2024, Zuteilung von ergänzender Ausstattung des Katastrophenschutzes an Rheinland-Pfalz.

¹⁰ S. Fußnote 4.

¹¹ BBK, Ausstattungskonzept, Stand April 2008, Seite 4, „Grundlagen“.

¹² Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 183. Sitzung der IMK am 1. Juni 2007 in Berlin, TOP 17: Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung; Ausstattungsfragen.

¹³ Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 220. Sitzung der IMK am 8. Dezember 2023 in Berlin, TOP 55: Stärkere Berücksichtigung des Zivil- und Katastrophenschutzes im Bundeshaushalt.

Bei der Festlegung der Neuen Strategie hatten sich Bund und Länder im Jahr 2002 darauf verständigt, dass es für eine bedrohungsgerechte Anpassung des Bevölkerungsschutzes einer Risikoanalyse bedarf. Darüber hinaus sollten Schutzziele definiert werden. Beide Aspekte sollten in ein umfassendes Risikomanagement münden.¹⁴

Dem Ausstattungskonzept aus dem Jahr 2008 lag keine Bedarfsanalyse in Form einer Risikoanalyse zugrunde. Das BBK legte erst im Jahr 2010 eine „Methode für die Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz“ vor. Risikoanalysen erstellte es erstmals im Jahr 2012 zu den Themen „Extremes Schmelzhochwasser aus den Mittelgebirgen“ und „Pandemie durch Virus ModisARS“. In den Jahren 2013 und 2014 folgten Risikoanalysen zu den Themen „Wintersturm“ und „Sturmflut.“

Eine konzeptionelle Grundlage für den Zivilschutz und die zivile Verteidigung gibt es erst mit der im August 2016 vom Bundeskabinett beschlossenen Konzeption Zivile Verteidigung (KZV). Danach ist ein regelmäßig zu aktualisierender Katalog „Referenzszenarien Bund“ zu entwickeln. Hieraus soll die ergänzende Ausstattung aus den erforderlichen Fähigkeiten abgeleitet werden. Die konkrete Ausgestaltung sei im Benehmen mit den Ländern in Rahmenkonzepten zu konkretisieren. Aus den verschiedenen Fähigkeitskonzepten sei ein umfassendes neues „Konzept des Bundes über die ergänzende Ausstattung für den Zivilschutz“ zu entwickeln.¹⁵

Bislang erstellte der Bund im Benehmen mit den Ländern Rahmenkonzepte für folgende Szenarien:

- Betreuung,
- Massenanfall von Verletzten,
- Krankenhaus Alarm- und Einsatzplanung,
- Evakuierung sowie
- Massenanfall von Verletzten in CBRN-Lagen.

Auswirkungen auf das Ausstattungskonzept hatte die Bearbeitung dieser Referenzszenarien nicht.

Aktuell sind CBRN-Szenarien Gegenstand von Risikoanalysen. Bis zum Ende der aktuellen Legislaturperiode sollen insgesamt vier Analysen mit CBRN-Bezug durchgeführt werden. Die erste Analyse befasst sich mit dem Teilszenario „Einsatz von chemischen Kampfstoffen“ und soll im Laufe des Jahres 2024 abgeschlossen werden.¹⁶

¹⁴ Unterrichtung des Deutschen Bundestages durch die Bundesregierung mit dem „Bericht über die Methode zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2010“, Drucksache des Deutschen Bundestages 17/4178, S. 3 f vom 9. Dezember 2010.

¹⁵ Konzeption Zivile Verteidigung (KZV) vom 24. August 2016, abrufbar auf www.bmi.bund.de.

¹⁶ Siehe „Bericht zur Risikoanalyse für den Zivilschutz 2023“ vom 19. Februar 2024, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 20/10476.

Das Bundeskabinett beschloss am 5. Juni 2024 neue Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung (RRGV). Die RRGV beschreiben die zivilen und militärischen Aspekte der Gesamtverteidigung Deutschlands gemäß der verfassungsrechtlichen Ordnung des Grundgesetzes. Die neuen Richtlinien lösen die bisherige RRGV aus dem Jahr 1989 ab. Ausgangspunkt der Überarbeitung war die veränderte Sicherheitslage in Europa: „In den über dreißig Jahren seit Inkrafttreten der Rahmenrichtlinie Gesamtverteidigung am 10. Januar 1989 hat sich das sicherheitspolitische Umfeld Deutschlands grundlegend gewandelt. Infolge der Entspannung nach dem Ende des Kalten Krieges wurden viele Strukturen, Organisationen, Dienststellen und Anlagen der zivilen und militärischen Verteidigung zurückgebaut. Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine ist ein Bruch des Völkerrechts und der europäischen Sicherheitsordnung. Darauf haben Deutschland und die NATO reagiert und ihre Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeiten ausgebaut. Erstmals seit Jahrzehnten ist Deutschland auch wieder militärisch bedroht.“¹⁷

Nach den RRGV müssen sich Zivilschutzmaßnahmen nach den zu erwartenden Szenarien richten. Das BMI hat Art und Umfang der ergänzenden Ausstattung abhängig von der Bedrohungsbewertung festzulegen.¹⁸

2.1.2 Würdigung

Die ergänzende Ausstattung gemäß § 13 ZSKG findet ihre Grundlage in einem Ausstattungskonzept aus dem Jahr 2008, dem schon damals die fundierte fachliche Grundlage einer Bedarfs- und Risikoanalyse fehlte. Vielmehr beruhte es auf einem Konsens zwischen Bund und Ländern über einen jährlich vom Bund zu leistenden finanziellen Beitrag und einer Zielgröße in Form einer festgelegten Anzahl von Fahrzeugen. Deren Verteilung richtete sich nach Parametern wie der Größe der Bundesländer und einem Bevölkerungsschlüssel. Im Übrigen lagen dem Ausstattungskonzept lediglich vage Annahmen über zu erwartende Schadenslagen zugrunde, aus Sicht der Länder etwa basierend auf den Erfahrungen bei großen Veranstaltungen von nationaler Bedeutung, der Bewältigung von Großschadenslagen sowie der Bedrohungslage durch den internationalen Terrorismus. Den Eintritt des Verteidigungsfalls betrachteten sie im Jahr 2008 als „höchst unwahrscheinlich“.

Wir haben es als kritisch gesehen, dass das BBK weiterhin das vorgegebene Ausstattungs-Soll erreichen will, obwohl dem Ausstattungskonzept keine Bedarfsanalyse zugrunde lag, die auf einer Risikoanalyse aufbaute und konzeptionell hinterlegt war. Zwar erstellte der Bund seit dem Jahr 2012 jährliche Risikoanalysen sowie einige Rahmenkonzepte für Referenzszenarien. Diese wirkten sich aber nicht auf das Ausstattungskonzept der ergänzenden Ausstattung aus. Spätestens seit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine hat sich die Sicherheitslage eklatant geändert. Der Verteidigungsfall als legitimatorische Grundlage für den Beitrag des Bundes zum Katastrophenschutz der Länder ist angesichts der aktuellen Entwicklungen nicht mehr höchst unwahrscheinlich. Mit dem Beschluss der RRGV im Juni 2024 hat

¹⁷ Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung (RRGV) vom 5. Juni 2024, Einleitung.

¹⁸ RRGV vom 5. Juni 2024, Seite 31.

die Bundesregierung selbst erkannt, dass die ergänzende Ausstattung an der Bedrohungslage auszurichten ist.

2.1.3 Empfehlung

Wir haben erwartet, dass der Bund entsprechend der RRGV Art und Umfang der ergänzenden Ausstattung in Abhängigkeit von der Bedrohungsbewertung neu bewertet und festlegt. Die ergänzende Ausstattung dürfe nicht auf vagen Annahmen beruhen, sondern erfordere eine belastbare aktuelle Bedarfsanalyse.

2.1.4 Stellungnahme

BMI und BBK haben erklärt, dass es den Prozess der Umsetzung der KZV einschließlich der Erstellung von Referenzszenarien, Rahmen- und Fähigkeitskonzepten, welche die Fähigkeiten der Länder berücksichtigen, weiter intensiv verfolge und zurzeit beschleunige. Die Erkenntnisse dieses Prozesses würden als Grundlage für ein künftiges Ausstattungskonzept dienen. Im Übrigen sei die Auswertung der Bedrohungslage ein ständiger und etablierter Prozess, der auch in der Vergangenheit schon Erkenntnisse geliefert habe. Das BBK setze unsere Empfehlung daher bereits um. Aktuell gehe es davon aus, dass es das Konzept des Bundes über die ergänzende Ausstattung für den Zivilschutz bis Mitte 2029 aktualisieren werde.

2.1.5 Abschließende Würdigung

Wir begrüßen, dass das BBK die Empfehlung bereits umsetzt. Den gesetzten Zeitrahmen halten wir jedoch für deutlich zu lang. Angesichts der aktuellen Bedrohungslage ist ein Zuwarten um weitere fünf Jahre nahezu unverantwortlich. Wir behalten uns vor, das Parlament darüber zu unterrichten.

2.2 Bund hat keinen Überblick über Ausstattung und Personal des Katastrophenschutzes

2.2.1 Feststellungen

Die Ausstattung im Zivilschutz ist nach dem ZSKG die Summe der für den Katastrophenschutz vorgehaltenen Ausstattungen der Länder und der ergänzenden Ausstattung des Bundes. Das Ausstattungskonzept aus dem Jahr 2008 berücksichtigte die in den Ländern für den Katastrophenschutz vorhandene Ausstattung nicht. Grund dafür ist, dass der Bund diese nicht kannte. Sämtliche Versuche des Bundes, von den Ländern Daten über Anzahl, Art und Fähigkeiten vorhandener Fahrzeuge zu erhalten, scheiterten. Auch versuchte das BBK mehrfach

erfolglos, von den Ländern Angaben darüber zu erhalten, wie viel Personal in den Ländern im Katastrophenfall zur Verfügung steht. Ein standardisiertes Verfahren zur Meldung von Bestandsdaten der Länder gibt es bis heute nicht. Das BBK nutzt stattdessen verschiedene allgemein zugängliche Quellen, (beispielsweise Statistiken der Hilfsorganisationen oder Feuerwehrjahrbücher), um entsprechende Informationen zu erhalten.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in den Bemerkungen 2013 kritisiert, dass der Bund die Länder beim Zivilschutz ergänzend ausstattet, ohne deren Personal- und Materialausstattung im Katastrophenschutz vollständig zu kennen.¹⁹

Nach der KZV aus dem Jahr 2016 baut die ergänzende Ausstattung auf „eigenen Anstrengungen und Ressourcen der Länder auf und erfolgt auf der Basis von Informationen über das Potenzial des Katastrophenschutzes der Länder sowie zivilschutzrelevanter Gefahrenpotenziale. Zur Ermittlung dieser Informationen wird eine regelmäßige Abfrage etabliert.“²⁰

Im April 2023 bat der Arbeitskreis V „Feuerwehrangelegenheiten, Rettungswesen, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung“ der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (AK V) das BMI, die Auswirkungen aktueller Ausstattungskonzepte auf die Leistungsfähigkeit des Bevölkerungsschutzes für die Zeiträume 5, 10 und 20 Jahre zu untersuchen und einen ersten Bericht zur Herbstsitzung 2023 vorzulegen.

Um die Leistungsfähigkeit des Bevölkerungsschutzes wie erbeten auswerten und dazu berichten zu können, bat das BBK im Juni 2023 die Länder, ihre aktuellen Ausstattungskonzepte bereitzustellen. Auch sollten sie mitteilen, wie hoch der Bundesanteil ihrer Ausstattung für den Bevölkerungsschutz ist. Ferner sollten sie Auskunft darüber geben, anhand welcher Kriterien sie die ergänzende Ausstattung räumlich verteilen, welche besonderen Gefahren, die im Zivilschutzfall drohen, sie der Verteilung zugrunde legen und auf welchen Schutzzielen Ihre Planungen beruhen. Das BBK hielt es „ausgehend von der 2007 durch die IMK beschlossene Ergänzung des Bundes nach zwei Jahrzehnten für angezeigt, die damaligen Überlegungen einer kritischen Revision zu unterziehen. Diese muss die Frage beantworten, ob die qualitativen Planungsgrundlagen angesichts der veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen noch zeitgemäß sind. Zudem hat sie zu bewerten, ob die daraus seinerzeit abgeleiteten quantitativen Bedarfe an Ausstattung weiterhin zutreffend sind.“

Mit Schreiben vom 28. Juli 2023 teilte das BBK den Ländern mit, dass es angesichts der unterschiedlichen Auslegung des AK V-Beschlusses eine Erhebung der erbetenen Informationen nicht mehr für zielführend halte. Die im Schreiben vom 16. Juni 2023 geäußerte Bitte um Übermittlung von Informationen zog es zurück. Das BBK dokumentierte nicht, warum es die Informationsabfrage zurückzog.

¹⁹ Beitrag Nummer 17 zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes für das Haushaltsjahr 2013, Bundestagsdrucksache 18/111, Nummer 17.

²⁰ KZV, Seite 20.

2.2.2 Würdigung

Wir haben es für nicht hinnehmbar erachtet, dass der Bund auch über 20 Jahre nach dem Beschluss zur Neuen Strategie noch immer nicht über belastbare Informationen über die Katastrophenschutz-Ausstattung der Länder verfügt. Somit stellt er seit über 20 Jahren den Ländern Einsatzfahrzeuge zur Verfügung, ohne den Bedarf zu kennen. Alleiniges Ziel ist es, ein Ausstattungs-Soll von 5 421 Fahrzeugen zu erreichen. Ob diese Fahrzeuge den Katastrophenschutz der Länder wirklich sinnvoll ergänzen und sie für den Zivilschutz überhaupt notwendig, geeignet und zweckmäßig sind, kann er nicht beurteilen. Dabei macht die KZV klare Vorgaben: Die ergänzende Ausstattung soll auf eigenen Anstrengungen und Ressourcen der Länder aufbauen und auf Informationen über das Potenzial des Katastrophenschutzes der Länder sowie zivilschutzrelevanter Gefahrenpotenziale basieren. Die in der KZV vorgegebene regelmäßige Abfrage, um diese Informationen zu ermitteln, gibt es bisher nicht.

Der Bund kann nur dann die Ausstattung der Länder für Zwecke des Zivilschutzes zielgerichtet ergänzen, wenn er

- die Ausstattung der Länder und deren Standorte kennt,
- weiß, wie viel Personal für den Katastrophenschutz in den Ländern vorhanden ist.

2.2.3 Empfehlung

Vor dem Hintergrund der veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen haben wir erwartet, dass das BBK

- seine im Jahr 2023 abgebrochene Länderabfrage durchführt, um valide Bestandsdaten zu erhalten,
- die in der KZV vorgesehene regelmäßige Informationsabfrage etabliert.

2.2.4 Stellungnahme

BMI und BBK haben eingewandt, dass das BBK seit über 20 Jahren bei der ergänzenden Ausstattung eng mit den Ländern, Hilfsorganisationen und Ehrenamtlichen zusammenarbeite. Teil dieser Zusammenarbeit sei auch ein enger Erfahrungsaustausch zu den Fahrzeugen und ihrem Nutzen in der Praxis. Die so gewonnenen Erfahrungen flössen in die einzelnen Beschaffungsmaßnahmen ein. Somit sei sichergestellt, dass die Fahrzeuge den Katastrophenschutz der Länder sinnvoll ergänzten.

BMI und BBK haben zugestanden, dass das in der KZV vorgesehene Verfahren bisher noch nicht vollständig umgesetzt wurde und das BBK daher noch keinen vollständigen Sachstand über alle Ressourcen des Katastrophenschutzes der Länder habe. Es beabsichtige, die Informationen zu „ermitteln“, die mit der abgebrochenen Länderabfrage erhoben werden sollten. Hierzu werde das BBK die Fähigkeitsabfragen in den Ländern sukzessive in den

Zivilschutzaufgabenbereichen Betreuung, Brandschutz, CBRN-Schutz und Sanitätswesen fortführen (bis voraussichtlich ins Jahr 2028). Die Fähigkeitsabfragen wolle künftig regelmäßig wiederholen.

2.2.5 Abschließende Würdigung

Ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch kann eine systematische Bestandsabfrage in den Ländern nicht ersetzen. Soweit das BBK die Informationen, die es mit der Länderabfrage erheben wollte, nun selbst ermitteln möchte, so ist dieses Vorgehen offensichtlich sehr langwierig. Die Ergebnisse sollen erst im Jahr 2028 zur Verfügung stehen. Vor dem Hintergrund der weltpolitischen Lage ist ein derartig langer Zeitraum nicht hinnehmbar. Ein angemessener Schutz der Bevölkerung muss zügig erreicht werden. Wir behalten uns vor, das Parlament darüber zu unterrichten.

3 Mangelhafte Wahrnehmung der Bundesaufsicht

Gemäß § 12 ZSKG steht die ergänzende Ausstattung des Bundes den Ländern auch für Aufgaben im Bereich des Katastrophenschutzes zur Verfügung. Sie muss daher jederzeit einsatzbereit, d. h. vollständig und funktionsfähig sein. Der Bund erstattet gemäß § 29 ZSKG die Kosten für

- die Unterbringung der bundeseigenen Fahrzeuge und der persönlichen Schutzausrüstung pauschal mit einer Standortpauschale,
- ärztliche Untersuchungen der Einsatzkräfte,
- die Wartung und Instandhaltung der Fahrzeuge sowie
- die ergänzende Zivilschutzausbildung der Helferinnen und Helfer.

Das BBK regelt in einem jährlichen Bewirtschaftungs Rundschreiben²¹, wie die Länder die ergänzende Ausstattung zu verwalten und die vom Bund zugewiesenen Haushaltsmittel zu bewirtschaften haben.

²¹ BBK, Bewirtschaftungs Rundschreiben, Haushaltsjahr 2024, Stand Oktober 2023.

3.1 Keine Überprüfung der Abrechnungen

3.1.1 Feststellungen

Im Jahr 2024 sind im Haushalt des BBK für die Kostenerstattung für die Unterbringung der ergänzenden Ausstattung²² 6,2 Mio. Euro veranschlagt. Für die Wartung und Instandsetzung der ergänzenden Ausstattung hat der Haushaltsgesetzgeber im Jahr 2024 4,9 Mio. Euro zur Verfügung gestellt.

Mit dem Bewirtschaftungsroundschreiben macht das BBK den Ländern Vorgaben zur Unterbringung, Pflege und Instandhaltung der ergänzenden Ausstattung. Zudem macht es Vorgaben zum Berichtswesen. So haben die Länder für jedes bundeseigene Fahrzeug ein Fahrtenbuch oder ein vergleichbares Dokument zu führen, dessen stichprobenartige Überprüfung sich das BBK vorbehält. Weiterhin müssen die Länder dem BBK quartalsmäßig die Verwendung der zugewiesenen Mittel im Rahmen der Bewirtschaftung der bundeseigenen Ausstattung auf Excel-Tabellen nachweisen. Die entsprechenden Belege sollen sie auf Nachfrage vorlegen (Quartalsmeldungen).

Eine jährliche Abfrage soll Auskunft über den aktuellen Stand zur Funktionsfähigkeit und Einsatzbereitschaft der Fahrzeuge und ihrer Ausrüstung geben (Einsatzbereitschaftsabfrage). Das BBK hält dafür Excel-Tabellen bereit, die von den Ländern auszufüllen sind.

Das BBK hat im Bewirtschaftungsroundschreiben festgelegt, dass es die eingesandten Nachweise und Berichte der Länder auswertet und die Nachweise stichprobenartig prüft. Darüber hinaus behält sich das BBK vor, sich Akten vorlegen zu lassen und Beauftragte zu Vor-Ort-Prüfungen zu entsenden. Die Passagen zur stichprobenhaften Überprüfung der Belege sowie zu den Vor-Ort-Prüfungen sind in jedem Bewirtschaftungsroundschreiben seit dem Jahr 2021 enthalten.²³

Die Fahrtenbücher der Fahrzeuge hat das BBK bisher nicht, auch nicht stichprobenartig, geprüft. Es hat auch keine Akten oder sonstige Nachweise angefordert. Vor-Ort-Prüfungen haben bisher nicht stattgefunden.

Die Quartalsmeldungen hat das BBK ausgewertet, soweit die Länder eine Rückmeldung gegeben haben. Ein Land hatte im Jahr 2023 keine Rückmeldung gegeben. Folgerungen zu

²² Pauschale Erstattung der Ausgaben für die Unterbringung der Einsatzfahrzeuge des ergänzenden Katastrophenschutzes sowie der persönlichen CBRN-Schutzausrüstung, für ärztliche Untersuchungen der Helferinnen und Helfer und für die Gewährleistung der jederzeitigen Einsatzbereitschaft der Analytischen Task Forces zur Unterstützung der örtlichen Einsatzleitung mit Spezialtechnik bei komplexen CBRN-Lagen.

²³ Vgl. BBK, Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln des Bundes für den Katastrophenschutz im Zivilschutz auf Standortebene Haushaltsjahr 2021; Bewirtschaftungsroundschreiben Haushaltsjahr 2022; Bewirtschaftungsroundschreiben Haushaltsjahr 2023.

möglicherweise gebotenen Kontrollen, zur Vorlage von Belegen oder zu Vor-Ort-Kontrollen hat das BBK aus den Auswertungen nicht getroffen.

Eine Rückmeldung zur Einsatzbereitschaft haben im Jahr 2023 nur zehn Länder gegeben. In der Excel-Tabelle des BBK sollen die Länder zu jedem Fahrzeug eintragen, wie viele Kilometer sie das Fahrzeug zu welchem Zweck bewegt haben, ob es einsatzbereit ist und ob eine ergänzende Ausbildung des Personals stattgefunden hat. Die Meldungen zur Einsatzbereitschaft hat das BBK nicht ausgewertet.

Das BBK gibt an, dass es an der Bereitschaft der Länder mangelt, an den Rückmeldungen mitzuwirken. Es habe keine Handhabe, die Mitteilung der Daten durchzusetzen. Es versuche „konsensual“, die Länder zur Mitarbeit zu bewegen.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2016 eine engere Kontrolle der Aufgabewahrnehmung durch die Länder angemahnt. Das BBK hatte seinerzeit zugesichert, die jährlichen Berichte auszuwerten und das Berichtswesen zu einem aussagekräftigen Instrument weiterentwickeln zu wollen, um belastbare Aussagen über die Einsatzfähigkeit, die ordnungsgemäße Fahrzeugnutzung und Verwendung der bereitgestellten Haushaltsmittel des Bundes treffen zu können.²⁴

3.1.2 Würdigung

Wir haben das bisherige Berichtswesen des BBK für rudimentär gehalten. So hat es nicht nur an der Kontrolle der Abrechnungen gemangelt, sondern vor allem auch an der Auswertung der angeforderten Informationen.

Zwar hatte das BBK im Bewirtschaftungsrundschreiben mindestens seit dem Jahr 2020 festgelegt, wie die Länder die Abrechnung der zur Verfügung gestellten Beträge vornehmen müssen. Es hatte auch bestimmt, dass Fahrtenbücher zu führen und dass Quartalsberichte und Einsatzbereitschaftsanzeigen abzugeben sind. Es hat aber bisher weder Fahrtenbücher – noch nicht einmal stichprobenhaft – geprüft noch Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt. Die Berichte der Länder wertete das BBK nicht oder nicht vollständig aus. Die Länder arbeiteten auch nur unzureichend mit. Besonders deutlich wird dies dadurch, dass bei der Einsatzbereitschaftsanzeige überhaupt nur zehn Länder eine Rückmeldung gegeben haben. Das Führen von Excel-Tabellen ist sinnlos, wenn diese unvollständig sind, die angeforderten Daten nicht ausgewertet und den Ländern zurückgespiegelt werden. Auch ist die Aktenführung nicht zweckmäßig. Denn sie erlaubt der Sachbearbeitung nur einen unzureichenden Überblick darüber, welches Fahrzeug bereits welche Instandhaltungs- oder Reparaturmaßnahme erhalten hat, ob es einsatzbereit ist und ordnungsgemäß bewegt und beübt wurde. Dass mehrere Tausend Fahrzeuge lediglich in jährlichen Excel-Abfragen geführt werden,

²⁴ Abschließende Mitteilung vom 20. Juli 2016 über die Prüfung „Auftragsverwaltung der Länder für das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (durch die Freie und Hansestadt Hamburg), Aktenzeichen: H 04 - 2015 - 0114.

erschwert es der Sachbearbeitung, unrechtmäßiges oder gar missbräuchliches Verhalten erkennen zu können.

3.2 Keine Übersicht über die abgerechneten Ausbildungen und Unterrichtseinheiten

3.2.1 Feststellungen

Die nach Landesrecht im Katastrophenschutz mitwirkenden Einheiten und Einrichtungen erhalten eine ergänzende Ausbildung im Hinblick auf die besonderen Gefahren und Schäden, die im Zivilschutzfall drohen. Grundlage hierfür ist das Ausbildungskonzept²⁵. Im Jahr 2024 sind für die ergänzende Ausbildung 5,9 Mio. Euro veranschlagt.

Nach dem Bewirtschaftungsrundschreiben sind die Ausgaben der ergänzenden Ausbildung nachzuweisen. Dazu hat die schulische Einrichtung aufgeschlüsselt nach Lehrgängen mitzuteilen, wie viele Einsatzkräfte sie im Kalenderjahr ausgebildet hat. Ferner muss sie eine Bescheinigung vorlegen, dass die Bundesmittel für die Ausbildungen zweckentsprechend verwendet wurden.

Der Bund finanziert weiterhin für die den Sanitätsfahrzeugen der Medizinischen Task Force (MTF) und der Unterstützungskomponente zugeordneten Rettungssanitäterinnen und Rettungssanitäter (in Doppelbesetzung) die Kosten der theoretischen Ausbildung (Grundlehrgang) sowie des Abschlusslehrgangs einschließlich der Prüfung.

Ferner erstattet der Bund die Kosten für die Erweiterung der Fahrerlaubnis, wenn zum Führen eines bundeseigenen Fahrzeugs keine ausreichende Anzahl an Einsatzkräften mit der erforderlichen Fahrerlaubnisklasse zur Verfügung steht. Die Kosten sind nachzuweisen und „konkret gegen Beleg abzurechnen.“²⁶

Das BBK führt keine Akten über die in den Ländern durchgeführten Ausbildungseinheiten. Es weist lediglich pauschal die Haushaltsmittel an, die die Länder anfordern. Zweimal im Jahr fragt es ab, wie viel Haushaltsmittel das jeweilige Land bereits verausgabt hat und passt dann seine Leistungen entsprechend an. Daher hat das BBK keinen Überblick über die Unterrichtseinheiten, die in den Ländern stattfinden. Es kennt auch nicht den Inhalt der finanzierten Ausbildungen. Es hat zudem keine Kenntnis darüber, wie viele Rettungssanitäterinnen und Rettungssanitäter die Länder jeweils ausgebildet haben. Wie viele Personen auf Grundlage seiner Zahlungen eine Führerscheinausbildung erhalten haben, ob diese notwendig waren und in welcher Höhe Kosten angefallen sind, ist dem BBK ebenfalls nicht bekannt.

²⁵ BBK, Ergänzende zivilschutzbezogene Ausbildung der Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes nach Landesrecht (Ausbildungskonzept), Stand: 1. August 2018.

²⁶ Siehe Bewirtschaftungsrundschreiben, Seite 21.

3.2.2 Würdigung

Bei der Finanzierung von Ausbildungseinheiten hat das BBK auf die Abrechnung der Ausbildungseinheiten und den Nachweis der durchgeführten Ausbildungen verzichtet. Es hat lediglich jährlich pauschal die von den Ländern angeforderten Haushaltsmittel angewiesen. Damit hat es nicht nur dem eigenen Bewirtschaftungsgrundschriften widersprochen, das insoweit eine völlig andere, sehr detaillierte Abrechnungspraxis vorsieht. Es hat auch nicht kontrollieren können, ob die Länder die Haushaltsmittel zweckentsprechend verwendet haben.

Dies haben wir nicht nur im Hinblick auf die ordnungsgemäße Verwendung von Haushaltsmitteln kritisch gesehen. Das BBK kann bei pauschaler Abrechnung nicht überblicken, ob und wieviel Personen die Länder tatsächlich ausgebildet haben. Das betrifft nicht nur das Personal für die Medizinische Task Force und damit die Frage, ob genug Rettungssanitäterinnen und Rettungssanitäter zur Verfügung stehen. Das BBK hat auch keine Kenntnis darüber, ob es vor Ort genug Personal mit der erforderlichen Fahrerlaubnis gibt, die ergänzend gelieferte Fahrzeuge bewegen können.

Damit hat der Bund zwar Haushaltsmittel für Ausbildungen im Zivilschutzbereich, verausgabt, ohne aber zu wissen, ob im Zivilschutzfall auch genügend ausgebildetes Personal vorhanden ist.

3.3 Keine Einnahmen

3.3.1 Feststellungen

Im Bewirtschaftungsgrundschriften macht das BBK auch Vorgaben zu möglichen Einnahmen aus der Nutzung der ergänzenden Ausstattung. Wenn Länder Dritten (z. B. Hilfsorganisationen) Teile der ergänzenden Ausstattung zur Verfügung stellen, können diese hieraus Einnahmen erzielen. Das ist beispielsweise der Fall, wenn diese die Ausstattung für einen Feuerwehreinsatz oder Sanitätswachdienste nutzen. Die Länder müssen die Einnahmen an den Bund erstatten, sobald die Nutzung nicht für Zwecke des Zivilschutzes gemäß § 26 Absatz 3 ZSKG insgesamt mehr als 5 000 km pro Kalenderjahr und Fahrzeug umfasst.

Bisher verzeichnet der Bund keine entsprechenden Einnahmen. Grund hierfür ist nach Angaben des BBK, dass nach den Mitteilungen der Länder die Fahrzeuge weniger als 5 000 Kilometer bewegt würden. Auch hier kontrolliert das BBK die Angaben der Länder nicht.

3.3.2 Würdigung

Da das BBK die Nutzung der ergänzenden Ausstattung nicht kontrolliert hat, hat es über keine Erkenntnisse verfügt, ob es durch die Nutzung Dritter Einnahmen erzielen könnte. Dass BBK sollte daher auch hier die Angaben der Länder angemessen kontrollieren.

3.4 Gesamtwürdigung und Empfehlung zur Bundesaufsicht

Das BBK hat in den letzten Jahren nahezu sämtliche in den Bewirtschaftungsgrundschriften vorgesehenen Maßnahmen zur Abrechnung und Kontrolle seiner Ausgaben unterlassen. Es hat dabei nicht nur die eigenen Bewirtschaftungsgrundschriften missachtet, sondern auch den Grundsätzen der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zuwidergehandelt (§ 7 BHO).

Gemäß § 2 ZSKG nehmen die Länder die Aufgaben des Gesetzes im Rahmen der Auftragsverwaltung wahr (Bundesauftragsverwaltung). Danach müssen die Länder die recht- und zweckmäßige Ausführung grundsätzlich sicherstellen (Wahrnehmungskompetenz). Der Bund hat jedoch mit der Bundesaufsicht nach Artikel 85 Absatz 4 Grundgesetz weitreichende Steuerungs- und Kontrollbefugnisse. Im Bereich des Zivilschutzes hat das BBK gemäß § 4 Absatz 2 ZSKG die Voraussetzungen für eine wirksame Bundesaufsicht im Hinblick auf die Ausführung des ZSKG durch die Länder zu schaffen und die Bundesaufsicht umzusetzen. Die Aufsicht des Bundes erstreckt sich auf die Gesetzmäßigkeit und die Zweckmäßigkeit der Ausführung. Konkretisiert wird sie in der „Leitlinie zur Bundesaufsicht nach Artikel 85 Grundgesetz bei der Ausführung von Geldleistungsgesetzen durch die Länder im Wege der Bundesauftragsverwaltung“ (Leitlinie zur Bundesaufsicht). Sie stellt Rahmen, Grundsätze, Ziele und Instrumente der Bundesaufsicht dar:

So kommt neben allgemeinen Instrumenten wie Verwaltungsvorschriften, Empfehlungen und Unterrichtungsersuchen auch die Weisung in Betracht. Die Weisung kann sich auf die Gesetzmäßigkeit und/oder auf die Zweckmäßigkeit der Ausführung der Bundesgesetze erstrecken. Darüber hinaus kann das zuständige Bundesministerium von allen Landesbehörden Berichte und die Vorlage von Akten verlangen. Sie kann weiterhin Beauftragte zu allen mit der Durchführung des Gesetzes betrauten Behörden des Landes (Ministerien, Mittelbehörden, Kommunen als unterste Landesbehörden) entsenden und Vor-Ort-Kontrollen durchführen.²⁷

Wir haben es daher für nicht nachvollziehbar erachtet, warum der Bund diese Möglichkeiten nicht wahrgenommen hat. Das BBK muss seine Weisungen zur Berichtspflicht durchsetzen. Er muss zumindest stichprobenhaft die eingereichten Dokumente prüfen und Beauftragte zu Vor-Ort-Kontrollen entsenden. Eine Kostenerstattung kommt nur in Betracht, wenn die Länder ordnungsgemäße Abrechnungen einreichen und diese der Kontrolle standhalten. In Betracht kommt auch, die Auszahlung der Haushaltsmittel von der ordnungsgemäßen und fristgerechten Einreichung der Quartalsberichte und Einsatzbereitschaftsanzeigen abhängig zu machen. Das BBK hat sich ausschließlich um ein konsensuales Vorgehen im Umgang mit den Ländern bemüht. Dabei hat es Sinn und Zweck der Bundesauftragsverwaltung verkannt und letztlich seine gesetzliche Pflicht der Bundesaufsicht nicht wahrgenommen.

²⁷ Leitlinie zur Bundesaufsicht nach Artikel 85 Grundgesetz bei der Ausführung von Geldleistungsgesetzen durch die Länder im Wege der Bundesauftragsverwaltung vom 2. April 2015, Seite 5 ff.

Wir haben vom BBK erwartet, dafür Sorge zu tragen, dass die Länder mitwirken. Deren Verpflichtung ergibt sich aus dem Grundsatz der Bundestreue²⁸ und ihrer eigenen Verantwortung zum Schutz der Bevölkerung.

3.5 Stellungnahme

BMI und BBK haben ihre unzureichende Bundesaufsicht anerkannt.

Sie haben angekündigt, dass das BBK die Fachaufsicht über die Länder im Bereich der ergänzenden Ausstattung und der Abrechnung der Ausbildungseinheiten verstärken werde. Für die Überprüfung der Abrechnungen strebe es digitale Lösungen an. Sie sollen das Personal schnell und unkompliziert bei der Auswertung der Daten unterstützen und in die Lage versetzen, die Fachaufsicht wahrzunehmen. Zudem werde es ein digitales Fahrtenbuch einführen, das es ermöglichen soll, jede Bewegung eines Fahrzeugs einem (Einsatz)Zweck zuzuordnen. Auf dieser Grundlage könnten dann etwaige Forderungen des Bundes durchgesetzt und Einnahmen generiert werden.

Mit umfassenden Kommunikationsmaßnahmen habe das BBK die zuständigen Stellen auf Landesebene für die Belange des Bundes als Aufgabenträger sowie auf ihre Landespflichten im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung hingewiesen. Darüber hinaus habe es die Länder aufgefordert, die Zuweisung der Standortpauschale davon abhängig zu machen, dass die Vorgaben zur Unterbringung der Fahrzeuge eingehalten werden. Hierzu müssten die Länder bis zum Jahresende an das BBK berichten.

Zukünftig werde das BBK pro Quartal die Quartalsmeldungen von jeweils vier Bundesländern auswerten. Bei Auffälligkeiten würden die bewirtschaftenden Stellen aufgefordert, dazu Stellung zu nehmen und erforderlichenfalls Korrekturen vorzunehmen. Ferner wolle es einzelne Zahlungen in den Folgejahren an die Ergebnisse der vorgenannten Berichte knüpfen. Dadurch sei es im Interesse der Länder, die Berichte pünktlich und vollständig vorzulegen. Sollten diese die Berichte verspätet oder unvollständig vorlegen, werde das BBK auch die Möglichkeiten in Betracht ziehen, den Ländern eine Weisung nach Artikel 85 Absatz 3 GG zu erteilen.

²⁸ Vgl. Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Artikel 20, Randnummern 128 ff: „Dem bundesstaatlichen Prinzip entspricht [...] die verfassungsrechtliche Pflicht, dass die Glieder des Bundes sowohl einander als auch dem größeren Ganzen und der Bund den Gliedern die Treue halten und sich verständigen. Der im Bundesstaat geltende verfassungsrechtliche Grundsatz des Föderalismus enthält deshalb die Rechtspflicht des Bundes und aller seiner Glieder zu ‚bundesfreundlichem Verhalten‘; d. h. alle an dem verfassungsrechtlichen ‚Bündnis‘ Beteiligten sind gehalten, dem Wesen dieses Bündnisses entsprechend zusammenzuwirken und zu seiner Festigung und zur Wahrung seiner und der wohlverstandenen Belange seiner Glieder beizutragen“. Und weiter: „Ein Bundesstaat kann nur bestehen, wenn Bund und Länder im Verhältnis zueinander beachten, dass das Maß, in dem sie von formal bestehenden Kompetenzen Gebrauch machen können, durch gegenseitige Rücksichtnahme bestimmt ist“.

Die Gesamtheit dieser Maßnahmen würden es dem Bund ermöglichen, seine gesetzlichen Pflichten der Bundesaufsicht nachzukommen.

3.6 Abschließende Würdigung

Das BBK will seine Fachaufsicht verstärken. Vor diesem Hintergrund schließen wir diesen Punkt ab.

4 Fazit

4.1 Ausstattung der Länder bedarfsgerecht ergänzen

Der Bund kann nicht abschätzen, ob er die Bevölkerung im Zivilschutzfall ausreichend schützen und unterstützen kann. Er ist weder über die Notwendigkeit und Auskömmlichkeit der ergänzenden Ausstattung hinreichend informiert noch kann er ihre Einsatzfähigkeit überblicken. Der Bundesrechnungshof hat dies angesichts der veränderten Sicherheitslage für nicht hinnehmbar gehalten. Das BBK handelt im Bereich der ergänzenden Ausstattung auf Grundlage eines veralteten Ausstattungskonzepts aus dem Jahr 2008. Bei dessen Erarbeitung maßßen Bund und Länder dem Zivilschutzfall keine Bedeutung bei und betrachteten ihn als höchst unwahrscheinlich. Eine auf Risikoanalysen beruhende Bedarfsanalyse lag dem Ausstattungskonzept nicht zugrunde. Seit über 20 Jahren stattet der Bund die Länder „für Zivilschutzzwecke“ ergänzend aus, ohne deren Personal- und Materialausstattung im Katastrophenschutz vollständig zu kennen. Vielmehr stellt er den Ländern Einsatzfahrzeuge mit dem alleinigen Ziel zur Verfügung, ein im veralteten Konzept vorgesehenes Ausstattungs-Soll zu erreichen. Ob diese Fahrzeuge den Katastrophenschutz der Länder wirklich sinnvoll ergänzen und sie für den Zivilschutz überhaupt notwendig, geeignet und zweckmäßig sind, kann er nicht beurteilen.

Bei der Bundesaufsicht hat das BBK nicht nur Kontrollen unterlassen, es hat vorhandene Daten insbesondere zur Einsatzbereitschaft der ergänzenden Ausstattung nicht hinreichend ausgewertet.

Dabei geht es hier nicht nur um die zweckentsprechende und ordnungsgemäße Verwendung von Bundesmitteln. Seit dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine hat sich die sicherheitspolitische Lage verändert. Der Verteidigungsfall ist angesichts der aktuellen Sicherheitslage nicht mehr „höchst unwahrscheinlich.“ Es ist daher dringend erforderlich, dass die Zivilschutzausstattung einsatzbereit, vollständig und personell ausgestattet ist. Dies zu gewährleisten ist Aufgabe der Länder, dies zu kontrollieren ist Aufgabe des BBK.

4.2 Stellungnahme

BMI und BBK haben anerkannt, dass die bislang vorliegenden Informationen zu Risikobewertungen und zu Fähigkeiten der Länder nicht ausreichen, um die bedrohungsgerechte und den Kapazitäten der Länder angepasste Ergänzende Ausstattung für den Zivilschutz vollumfänglich bereitzustellen. Daher habe sich der Bund mit den Ländern auf die Durchführung von Länderabfragen verständigt. Deren Ergebnisse würden es ermöglichen, das Ausstattungskonzept zu überarbeiten. Die aktuell beschaffte Ergänzende Ausstattung werde den noch bestimmten Bedrohungen gerecht und in den Ländern stationiert, um im Verteidigungsfall eingesetzt werden zu können. Änderungen im Ausstattungskonzept würden dann eine vollumfänglich bedrohungsgerechte Ergänzende Ausstattung konzeptionell beschreiben, die es dann – nach Bereitstellung der erforderlichen Haushaltsmittel – zu beschaffen gelte.

4.3 Abschließende Würdigung

Wir sehen, dass sich das BBK bemüht, Informationen zu Risikobewertungen und zu Fähigkeiten der Länder zu erhalten und eine Neukonzeption anstrebt. Die Länderabfragen müssen jedoch zeitnah und systematisch erfolgen. Vor dem Hintergrund der aktuellen Bedrohungslage darf das BBK sich nicht mit einem Zeitrahmen von fünf Jahren zufriedengeben (vgl. oben Ziffer 2.1). Zwar mag auch aktuell Ergänzende Ausstattung in den Ländern verfügbar sein. Das BBK kann aber nicht sicherstellen, ob sie auskömmlich ist, ob sie die Länderressourcen sinnvoll ergänzt und ob genügend Personal zur Verfügung steht.

Wir behalten uns vor, hierüber dem Parlament zu berichten.

Essers

Grünwald

Beglaubigt: Hupertz, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.