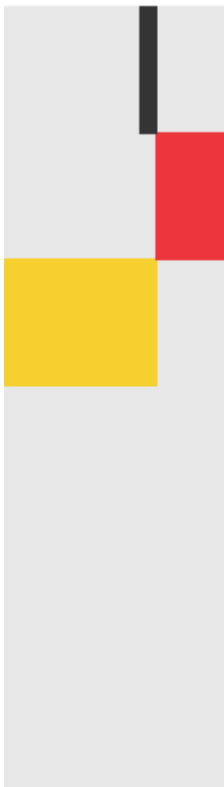




Bundesministerium  
des Innern



# System des Krisenmanagements in Deutschland



[www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de)

Stand: Januar 2010



# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorbemerkungen .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Ausgangslage .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Gesetzliche Rahmenbedingungen .....</b>	<b>8</b>
<b>3. Krisenmanagement auf Bundesebene ...</b>	<b>11</b>
<b>4. Krisenmanagement in den Ländern .....</b>	<b>19</b>



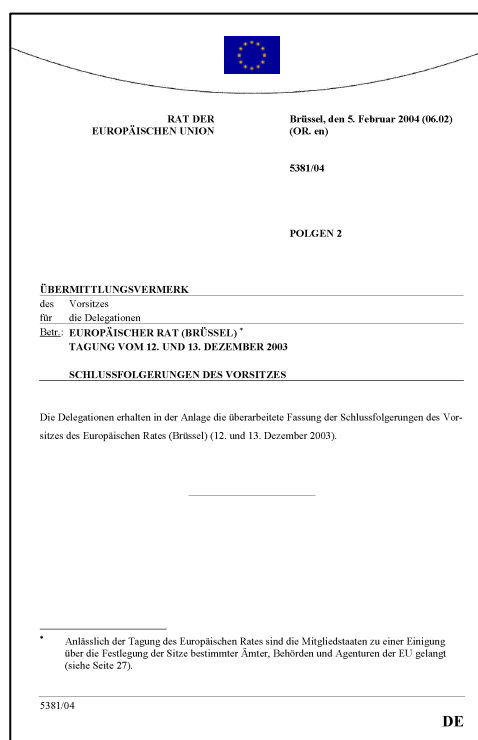
## Vorbemerkungen

Nachfolgend werden die Strukturen und Verfahren des Krisenmanagements in Bund und Ländern skizziert. Dabei wird darauf verzichtet, über alle Ebenen eine vollständige Bestandsaufnahme vorzunehmen. Im Wesentlichen soll aufgezeigt werden, wie das Zusammenwirken der zuständigen Behörden vor dem Hintergrund des föderalen Staatsaufbaus bei der Krisenbewältigung vorgesehen ist.

### 1. Ausgangslage

Im Europäischen Rat wurde am 12. Dezember 2003 die Sicherheitsstrategie der Europäischen Union (EU) verabschiedet. Der Wille zum gemeinsamen Handeln in Europa verlangt nach einer gleichen oder zumindest ähnlichen Wahrnehmung von Gefahren und Bedrohungen und einer gleichartigen Beurteilung der Lage. Mit dem „Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr“<sup>1</sup> wurde eine

umfassende Lagebeurteilung und strategische Ausrichtung vorgenommen. Aufgrund der neuen und komplexen Herausforderungen der Sicherheitspolitik wird ein „weiter Sicherheitsbegriff“ verwendet, der militärische, politische, ökonomische und diplomatische Risikopotenziale und Akteure einbezieht.



<sup>1</sup> Quelle: Bundesministerium der Verteidigung 2006

Angesichts von Gefahren wie der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus, der Proliferation<sup>2</sup>, der Verbreitung von Pandemien und Seuchen, zivilisatorisch bedingter Schadenslagen und der Zunahme von natürlichen Gefahren (Klimawandel) wird auch im nationalen Krisenmanagement dem ergänzenden Zusammenwirken umfassender ziviler und militärischer Mittel ein besonderer Stellenwert beigemessen.

Zur Bewältigung außergewöhnlicher Gefahren- oder Schadenslagen im Inland hat sich in der Bundesrepublik Deutschland ein leistungsfähiges Hilfeleistungssystem entwickelt. Im Rahmen des durch die Länder getragenen Katastrophenschutzes (Katastrophenschutzvorsorge und -bekämpfung) sollen, die durch Naturkatastrophen, Industrieunfälle, Seuchen und auch durch Gefahren des internationalen Terrorismus entstehenden Lagen bewältigt werden. Der Bund unterstützt hierbei die Länder bei besonders großflächigen Schadenslagen oder solchen von nationaler Bedeutung in vielfältiger Weise (Information, Beratung und Bereitstellung von Ressourcen). Zugleich findet lagebedingt eine enge Abstimmung zwischen Bund und Ländern bei Fahndungsmaßnahmen und Gefährdungsbeurteilungen (z.B. im Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum) statt.



---

<sup>2</sup> Unter "Proliferation" versteht man die Weiterverbreitung aller Arten von Massenvernichtungswaffen (atomare, biologische und chemische Waffen), von Raketen als deren gefährlichste Trägersysteme sowie sämtliche Mittel zum Aufbau von Forschungs-, Entwicklungs- und Produktionsstätten inklusive der eigentlichen Produktion dieser Waffen bzw. Raketen. Auch die Weitergabe von entsprechendem technischen Wissen ist darunter zu subsumieren.

Bei länderübergreifenden, nationalen Gefahren- oder Schadenslagen besteht die Notwendigkeit, eine Vielzahl von unterschiedlichen Führungs- und Kommunikationsstrukturen des Bundes und der Länder zu einem gesamtstaatlichen Krisenmanagement zusammenzuführen.

Durch eine weitere Optimierung des gesamtstaatlichen Krisenmanagements soll unabhängig von einem bestimmten Szenario, die Konzentration komplexer Fähigkeiten auf eine strategische Zielsetzung und eine flexible Handlungsfähigkeit erreicht werden.

## 2. Gesetzliche Rahmenbedingungen

### Länder

Die Regelungen von Maßnahmen im Rahmen der Gefahrenabwehr (polizeilich und nichtpolizeilich) unterliegen gemäß Artikel 30 Grundgesetz in Verbindung mit der Gesetzgebungskompetenz nach Artikel 70 ff Grundgesetz,

den **Ländern**, soweit es sich nicht um Verteidigung im Sinne des Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 Grundgesetz handelt.



Die gesetzlichen Grundlagen der Länder zur Bewältigung von größeren Schadensereignissen sind in der Regel in mehreren landesgesetzlichen Regelungen zu finden.

Wichtige Regelungen enthalten die **Brandschutz- und Feuerwehrgesetze**, in denen den Gemeinden die Pflichtaufgabe zugewiesen wird, drohende Brand- und Explosionsgefahren zu beseitigen, Brände zu bekämpfen sowie ausreichende technische Hilfe bei sonstigen Unglücksfällen oder Notständen zu leisten. Die Belange des Brandschutzes, des Rettungsdienstes und des Katastrophenschutzes können dabei entweder in voneinander gesonderten Gesetzen geregelt sein, wie zum Beispiel in Bayern (Bayerisches Katastrophenschutzgesetz, Bayerisches Feuerwehrgesetz und Bayerisches Gesetz zur Regelung von Notfallrettung, Krankentransport und Rettungsdienst) oder teilweise bzw. umfassend in einem Gesetz zusammengefasst werden, wie zum Beispiel im Gesetz über den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz des Landes Hessen oder dem Hilfeleistungsgesetz der Freien Hansestadt Bremen.

Daneben sind die Belange der polizeilichen Gefahrenabwehr in den **Polizeigesetzen** der Länder (z.B. Polizei und Ordnungsbehördengesetz in Rheinland-Pfalz, Polizeiaufgabengesetz in Bayern, Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin) geregelt.

### **Bund**

Nach der Verfassungsrechtslage ist der **Bund** für die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung (Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 Grundgesetz) vor kriegsbedingten Gefahrenlagen zuständig.

Im Rahmen der Gesamtverteidigung wird zwischen militärischer und ziviler Verteidigung unterschieden. Zur Zivilverteidigung gehören die Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsgewalt, der Zivilschutz und die Versorgung und Unterstützung der Streitkräfte.

Das Grundgesetz ermöglicht im Spannungs- und Verteidigungsfall die Anwendung der so genannten Notstandsgesetze. Diese beinhalten alle Rechtsvorschriften, die zur Bewältigung eines Notstandes (Existenzbedrohung, die die äußere oder innere Sicherheit und Ordnung gefährdet) erlassen worden sind und haben den Zweck, rasches und wirkungsvolles staatliches Handeln zum Schutz der Bevölkerung und ihrer freiheitlich-rechtsstaatlichen Lebensordnung zu ermöglichen. Dazu gehören die Sicherstellungsgesetze, die ausschließlich in dem Spannungs- und Verteidigungsfall angewandt werden können (z.B. das Ernährungssicherstellungsgesetz oder das Verkehrssicherstellungsgesetz).

Um Versorgungskrisen, wie sie etwa bei großflächigen Naturkatastrophen vorkommen können, wirksam begegnen zu können, wurden die Vorsorgegesetze erlassen, die nicht nur im Spannungs- und Verteidigungsfall, sondern darüber hinaus auch in Gefahrenlagen angewandt werden können, bei denen wesentliche Teile des Bundesgebietes betroffen sind (z. B. das Ernährungsvorsorgegesetz oder das Verkehrsleistungsgesetz).

Abgerundet werden diese Vorschriften durch Art. 35 des Grundgesetzes. Danach können die Länder u. a. bei Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen zusätzlich Polizeikräfte anderer Länder, Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen, wie z. B. das THW, die Bundespolizei oder die Streitkräfte zur Hilfe anfordern. Bei landübergreifenden Unglücksfällen hat zudem die Bundesregierung, soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, zusätzliche Handlungsoptionen.

### 3. Krisenmanagement auf Bundesebene

Für das Krisenmanagement auf Bundesebene ist in Abhängigkeit von der konkreten Gefahren- oder Schadenslage das jeweils fachlich überwiegend zuständige Ressort federführend. Die Bundeskanzlerin kann jedoch die Koordination bzw. Führung vor dem Hintergrund der besonderen Bedeutung einer eingetretenen Lage übernehmen.



Bundeskanzleramt

In den Ressorts, die zur Bewältigung einer Gefahren- oder Schadenslage beitragen können, wurden Vorkehrungen (z.B. organisatorisch-technische Vorbereitungen, Erreichbarkeitsregelungen) getroffen, um kurzfristig spezifische Krisenstäbe aufrufen zu können. Der Krisenstab des federführenden Ressorts übernimmt die Koordinierung im Bund sowie die Abstimmung mit den von der Gefahren- oder Schadenslage betroffenen Ländern. Zugleich gewährleisten die anderen Ressorts, dass kurzfristig Verbindungspersonen in den Krisenstab des federführend koordinierenden Ressorts entsandt werden können.

Alle Ressorts der Bundesregierung stellen eine Erreichbarkeit auch außerhalb der Bürodienstzeiten sicher und teilen diese den Lagezentren im Bundeskanzleramt und im Bundesministerium des Innern mit.

Für die ressortinterne Planung als auch für die ressortübergreifende Koordination des Krisenmanagements haben alle Ressorts „Ansprechpartner Krisenmanagement“

und Terrorismusbekämpfung“ benannt, die zugleich Mitglieder des “Ressortkreises Nationales Krisenmanagement“ sind.

Der „Ressortkreis Nationales Krisenmanagement“ bietet unter Federführung des Bundesministeriums des Innern die Plattform für die Ressortabstimmung zu konzeptionellen, organisatorischen und verfahrensmäßigen Themen des Krisenmanagements. In diesem Gremium findet die Koordination des interministeriellen Zusammenwirkens, die Information und Abstimmung zu aktuellen Fachplanungen, die gemeinsame Erstellung von Grundsatzunterlagen (z.B. Auskunftsunterlage Krisenmanagement der Ressorts der Bundesregierung, Fähigkeitsübersicht im Krisenmanagement) und eine anlassbezogene Koordinierung statt.

Eine besondere Rolle im Krisenmanagement im Inland nimmt das Bundesministerium des Innern ein. Bei schwerwiegenden Gefahren für die Innere Sicherheit kann der Krisenstab des Bundesministeriums des Innern zur Bewältigung besonderer Lagen aufgerufen werden. Seine Aufgaben sind die Koordination von Maßnahmen im Bundesministerium des Innern und dessen Geschäftsbereich, zwischen den Ressorts und den Ländern sowie Beratung der politischen Ebene. Die Einberufung erfolgt durch das Lagezentrum des Bundesministeriums des Innern. Lagebezogen werden



besondere Berater und Verbindungspersonen aus den nachgeordneten Bereichen des Bundesministeriums des Innern, anderer Bundesressorts und der Bundesländern in den Krisenstab eingebunden. Das Zusammenwirken von Krisenstäben unterschiedlicher Ebenen zur Bewältigung von Gefahren- oder Schadenslagen wird über den Austausch von Verbindungspersonen bzw. über technische Medien (Telefon- und Videokonferenzen) realisiert.

Um in länderübergreifenden Lagen, von denen mehrere Bundesressorts besonders betroffen sind, eine bundeseinheitliche Vorgehensweise sicherstellen zu können, haben sich das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Falle von gravierenden Gefahren- oder Schadenslagen durch Straftaten mit radioaktiven Stoffen sowie das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium für Gesundheit im Falle einer Pandemie und von Bio-Terrorismus auf die Bildung gemeinsamer Krisenstäbe nach dem Modell des Krisenstabes des Bundesministeriums des Innern verständigt.

Durch die Bildung ressortübergreifender Krisenstäbe werden ressortspezifische Interessen gebündelt und ein einheitlicher ressortübergreifender Krisenbewältigungsansatz gewählt, der die Möglichkeiten einräumt, alle vorhandenen Handlungsoptionen ergänzend auszunutzen.

Der gemeinsame Krisenstab Bundesministerium des Innern/ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit gibt, als Ergebnis der Sichtung und Bewertung aller verfügbaren Informationen, den zuständigen Ländern Empfehlungen und koordiniert ggf. deren Handeln. Daneben hält der Bund eine zentrale

Unterstützungsgruppe aus Experten verschiedener Fachrichtungen bereit, die unterstützend eingesetzt werden können. Der Gemeinsame Krisenstab hält darüber hinaus die Verbindung zu ausländischen Staaten und internationalen Organisationen und trifft die Entscheidung über die Anforderung ausländischer Unterstützung.

Zur Bewältigung der durch eine Influenza Pandemie bzw. Bio-Terrorismus eintretenden Lage in den Bereichen der Inneren Sicherheit und des Gesundheitswesens kann ein gemeinsamer Krisenstab Bundesministerium des Innern/ Bundesministerium für Gesundheit gebildet werden. Er ist das zentrale Krisenreaktionsinstrument beider Bundesministerien und soll ein bundeseinheitlich koordiniertes Vorgehen im Gesundheitsschutz in Abstimmung mit den Krisenstäben der Länder sicherstellen.

Zur Unterstützung der Bewältigung von spezifischen Gefahren- oder Schadenslagen in den Ländern, die im Wesentlichen der fachlichen Koordinierung eines einzelnen Ressorts unterliegen, werden in den zuständigen Fachministerien gesonderte Krisenmanagementstrukturen vorgehalten:

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	- Krisenstab Lebensmittelsicherheit, - Nationaler Krisenstab Tierseuchenbekämpfung
Bundesministerium der Verteidigung	Einsatzführungsstab
Bundesministerium für Gesundheit	interner Krisenstab

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	interner Krisenstab
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	Stab für Reaktorsicherheit und Strahlenschutz

Bei Krisen im Ausland, von denen deutsche Staatsangehörige bzw. deutsche Interessen betroffen sind (z.B. konsularische Großschadensereignisse, Terrorbedrohungen und -anschläge im Ausland, Entführungen bzw. Geiselnahmen im Ausland, politische und militärische Krisen im Ausland sowie Naturkatastrophen im Ausland), wird bei Bedarf im Auswärtigen Amt ein Krisenstab eingerichtet. Die an der Lagebewältigung beteiligten Ressorts bzw. deren nachgeordnete Behörden wirken in diesem Krisenstab mit.



Auswärtiges Amt

Ein gemeinsames Koordinationsgremium des Bundes und der Länder ist die Interministerielle Koordinierungsgruppe des Bundes und der Länder (IntMinKoGr). Sie hat eine wichtige Ergänzungsfunktion für das bestehende System des Krisenmanagements in Bund und Ländern in wenigen besonderen, lang anhaltenden, länderübergreifenden Gefahren- oder Schadenslagen (z.B. Unfälle in Kernkraftwerken im In- und Ausland, Pandemien, Naturkatastrophen erheblichen Ausmaßes). Im Fokus der

IntMinKoGr steht in diesen Fällen der Abstimmungs- und Beratungsbedarf zu komplexen Sachverhalten.

Die IntMinKoGr soll anhand der jeweiligen Fachexpertise eine abgestimmte Empfehlung der Bundesressorts herbeiführen sowie die betroffenen Länder beraten und unterstützen. Dazu sind in der IntMinKoGr gemeinsame Lageeinschätzungen, Risikobewertungen und Prognosen vorzunehmen, gemeinsam getragene, situationsangepasste Entscheidungsvorschläge zu erarbeiten und eine abgestimmte Bund-Länder-Kommunikationsstrategie zu entwickeln.

Ein erhöhter grundsätzlicher Beratungs- und Abstimmungsbedarf mit den Bundesressorts und den Ländern der IntMinKoGr kann dabei

- vor Eintritt einer Schadens- und Gefahrenlage (z.B. Pandemie),
- während der Lagebewältigung (Ergänzung zum System der Krisenstäbe) oder
- im Nachgang zur Lagebewältigung (z.B. Verhaltensempfehlungen nach einem kerntechnischen Unfall)

möglich werden.

In Notfällen und Krisen, die so weitreichende Auswirkungen



oder eine so umfassende politische Bedeutung aufweisen, dass sie eine abgestimmte Reaktion der Mitgliedstaaten der EU auf politischer Ebene erforderlich machen, wird das Generalsekretariat des Rates der

EU die Mitglieder der „Lenkungsgruppe für Krisenfälle der

EU“ einberufen. Die betroffenen Mitgliedstaaten werden durch ihren Ständigen Vertreter oder einen eigens benannten Vertreter in diesem Gremium repräsentiert. Um den deutschen Vertreter mit aktuellen Informationen zur Lage zu versorgen und zugleich die Festlegungen der Lenkungsgruppe in die Arbeit der nationalen Strukturen zur Krisenbewältigung einbringen zu können, wurden Vereinbarungen getroffen, die eine Informationssteuerung zwischen dem Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium des Innern und gegebenenfalls weiteren betroffenen Ressorts regeln.

Durch das in den letzten Jahren geschaffene System des Krisenmanagements auf Bundesebene wird sichergestellt, dass die lagebezogene Koordination der Ressorts der Bundesregierung und die Abstimmung mit den betroffenen Ländern durch den Krisenstab des federführenden Bundesressorts gewährleistet werden.

Die Bundesressorts mit eigenen Aufgaben zur Krisenbewältigung führen regelmäßige Übungen mit ihren vorgehaltenen Krisenmanagementstrukturen durch.

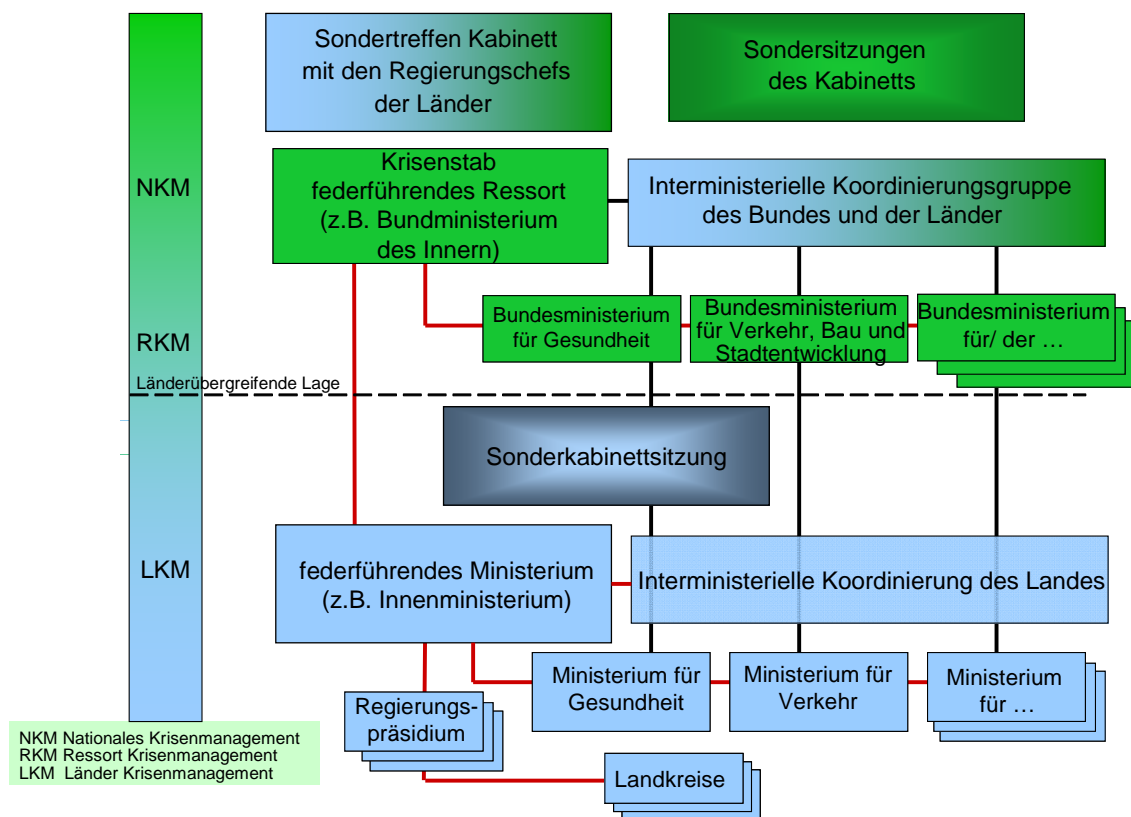
Um das effiziente Zusammenwirken der Krisenstäbe des Bundes und der Länder zu üben, werden seit dem Jahr 2004 ressort- und länderübergreifende Krisenmanagementübungen (LÜKEX<sup>3</sup>) und Planbesprechungen der Interministeriellen



<sup>3</sup> LÜKEX: Krisenmanagementübung des Bundes und der Länder auf strategischer Ebene, in die Ministerien, nachgeordnete Behörden, Hilfsorganisationen, Verbände und Wirtschaftsunternehmen einbezogen sind.

Koordinierungsgruppe durchgeführt. Zwischen Bund und Ländern wurde vereinbart, diese Übungsserie in einem 2-jährigen Rhythmus fortzuführen.

In der nachfolgenden Abbildung wird die Struktur des Krisenmanagements auf Länder- und Bundesebene dargestellt.



## 4. Krisenmanagement in den Ländern

Auf der Grundlage der Verfassung haben die Bundesländer im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenz für die polizeiliche Gefahrenabwehr sowie im Rettungswesen, Brand- und Katastrophenschutz eigene Gesetze erlassen. Auf der Basis dieser Ländergesetze sind voneinander abweichende Strukturen in Führung, Ausbildung und Ausstattung entstanden.



Durch die Terroranschläge vom 11. September 2001 in den USA und das Elbehochwasser im August 2002 offenbarte sich eine neue Dimension der Schadensszenarien, vor deren Hintergrund eine Revision des bisherigen Zivil- und Katastrophenschutzes unumgänglich war.

In der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder wurde am 08. November 2001 beschlossen, die Leistungsfähigkeit des Hilfeleistungssystems in Deutschland einer kritischen Überprüfung zu unterziehen. Zu diesem Zweck wurde eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe mit der Erarbeitung der Grundzüge der „Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung“ beauftragt. Die Vorschläge zur Umsetzung des erarbeiteten Konzepts wurden auf der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder vom 6. Dezember 2002 zur Kenntnis genommen.

Im Rahmen der „Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung“ wurden die bestehenden Systeme durch Bund und Länder zur Bewältigung von Schadenslagen fortentwickelt. Bausteine der Neuen Strategie sind die Definition von Schutzziele basierend auf Gefahren- und Risikoanalysen, die Einrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe sowie die Schaffung eines einheitlichen Führungssystems auf allen Ebenen.

Um eine Vereinheitlichung der Führungsstrukturen auf den unterschiedlichen Ebenen des Krisenmanagements herzustellen, haben sich die Länder auf vereinheitlichende Grundsatzempfehlungen verständigt. So sollen auf der operativ-taktischen Ebene (Einsatzleitung an Schadensstellen) organisations-übergreifend die „Feuerwehr-Dienstvorschrift 100“<sup>4</sup> und im administrativ-organisatorischen Bereich die „Hinweise zur Bildung von Stäben der administrativ-organisatorischen Komponente“<sup>5</sup> angewandt werden.

Das effiziente Zusammenwirken der Länder, Regierungspräsidien, Kreise, Städte und Gemeinden im Ereignisfall wird über das somit geschaffene System von Krisenstäben gewährleistet. Zur Abstimmung der Ministerien auf Landesebene werden interministerielle Krisenstäbe aufgerufen bzw. die Verbindungspersonen betroffener Ministerien in den federführenden Krisenstab eingebunden.

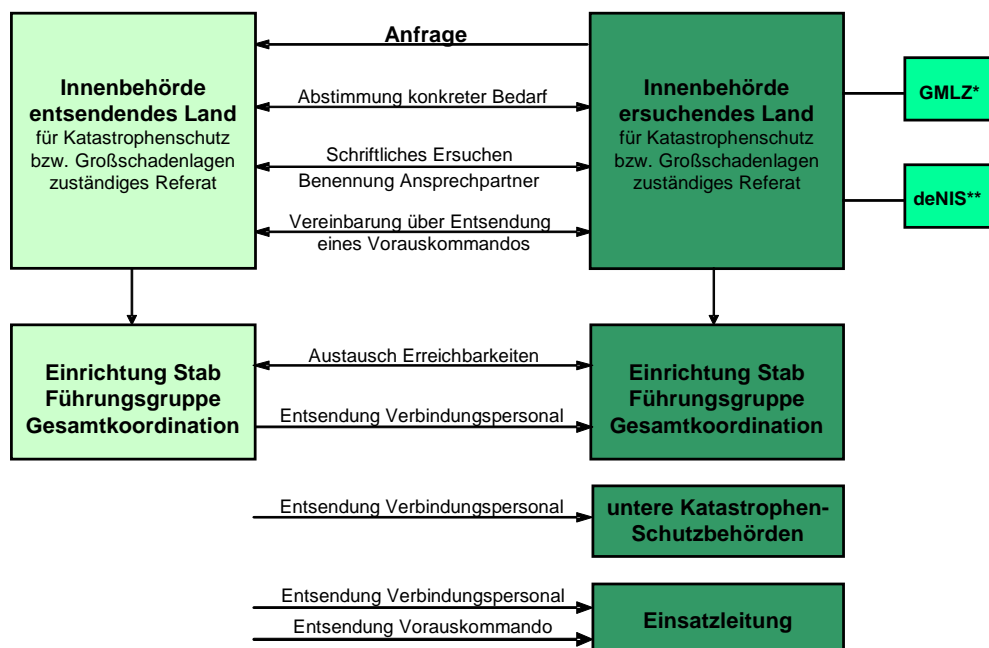
Wenn im Katastrophenfall die im Land verfügbaren Kräfte und Mittel nicht ausreichen, bedarf es der Unterstützung

---

<sup>4</sup> Feuerwehr-Dienstvorschrift 100 „Führung und Leitung im Einsatz“ Stand 10. März 1999

<sup>5</sup> Anlage 2 zu Beschluss Nr. 26 der Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder vom 8. Juli 2004 in Kiel

von außen. So kann ein Land (gemäß Art. 35 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz) Polizeikräfte anderer Länder, Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen sowie der Bundespolizei und der Streitkräfte anfordern. Auch das Technische Hilfswerk kann zur Unterstützung herangezogen werden. Die Anforderung wird dabei direkt an die Ansprechpartner auf örtlicher Ebene (z.B. Bundeswehr und Technisches Hilfswerk) oder über die Länderinnenministerien gerichtet. Vor diesem Hintergrund wurde auch das Konzept für eine bundesweite länderübergreifende Katastrophenhilfe aktualisiert und zwischen den Ländern vereinbart.



\* Gemeinsames Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern  
 \*\* deutsches Notfallvorsorge-Informationssystem