

02.06.2023

Antrag

der Fraktion FDP

Reform endlich umsetzen – Update für das Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (BHKG)

I. Ausgangslage

In jüngerer Vergangenheit wurde der Katastrophenschutz in Nordrhein-Westfalen insbesondere durch ein Ereignis herausgefordert: die Hochwasserkatastrophe des Jahres 2021. Bedingt durch Krisen und Klimawandel werden Katastrophen in Zukunft wahrscheinlicher und häufiger stattfinden. Große Wald- und Vegetationsbrände, Pandemien und Tierseuchen, Hochwasser- und Starkregenereignisse, großflächige längere Stromausfälle, Angriffe auf kritische Infrastrukturen: all das sind nur einige Beispiele von möglichen Szenarien, auf die man sich (weiterhin) einstellen muss. Diese Katastrophenszenarien haben eins gemeinsam – sie machen nicht an Kreisgrenzen halt.

Die Hochwasserkatastrophe im Juli 2021 hat deutlich gemacht, dass der Katastrophenschutz verbessert werden muss. Ein wesentlicher Baustein zur Verbesserung des Katastrophenschutzes ist die Reform des Gesetzes über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (BHKG).

Auf einfachgesetzlicher Ebene ist das BHKG die zentrale Norm für den Katastrophenschutz in Nordrhein-Westfalen, insbesondere im Hinblick auf die Organisation und Zuständigkeiten, Bildung von Krisenstäben, Ehrenamt, Versorgung oder Kommunikation. An vielen Stellen besteht normativer Handlungsbedarf, um auf kommende Katastrophen schnell und effizient reagieren zu können. Das Gesetz ist geprägt von der Annahme, dass Katastrophen regional begrenzt auftreten. Dementsprechend ist auch die Struktur des Katastrophenschutzes aufgebaut. Das stellt den Katastrophenschutz bei der Bewältigung von grenzüberschreitenden Großschadensereignissen, wie der Flut im Juli 2021, vor große Herausforderungen. Die größte Naturkatastrophe in der Geschichte des Landes kannte keine Länder- oder Kreisgrenzen. Es kam bei der Bewältigung des Großschadensereignisses zu Problemen und Unstimmigkeiten mit Blick auf die Zuständigkeiten, Einberufung von Krisenstäben und Koordinierung.

Als Reaktion auf die Hochwasserkatastrophe haben die Fraktion der CDU und die Fraktion der FDP im Landtag Nordrhein-Westfalen mit Datum vom 18.01.2022 einen Antrag eingebracht, mit welchem u. a. eine Reform des BHKG vorangetrieben werden sollte.¹ Die schwarz-grüne Koalition hat im Jahr 2022 eine Reform des Gesetzes in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart.²

¹ Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 17/16284.

² Koalitionsvertrag CDU-Grüne 2022, S. 89, Rn. 4389: „Das Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (BHKG) werden wir novellieren und dabei für eine breite

Zudem werden die Regierungsfractionen als Antwort auf verschiedene Initiativen der FDP-Landtagsfraktion zur Verbesserung des Katastrophenschutzes nicht müde zu betonen³, dass eine Reform des BHKG vorangetrieben werden muss.

Klar ist: Nordrhein-Westfalen kann nicht auf die nächste Katastrophe warten. Das Hochwasser hat deutlich vor Augen geführt, dass große Katastrophenszenarien plötzlich und jederzeit auftreten können. Daher muss die Landesregierung endlich jetzt aktiv werden, um den Katastrophenschutz mit einer Reform des BHKG zu stärken.

Zentrale Katastrophenschutzstelle des Landes

Die FDP-Landtagsfraktion fordert bereits seit längerem eine zentrale Katastrophenschutzstelle des Landes. Dort sollte für alle mögliche Szenarien rund um die Uhr eine ressortunabhängige Vernetzung, Sammlung, Auswertung, Interpretation und Bewertung sämtlicher, für den Katastrophenschutz relevanter, Daten, insbesondere von Fachbehörden auf Gemeinde-, Kreis-, Landes-, Bundes- und europäischer Ebene (z.B. meteorologische, hydrologische oder geologische Daten), erfolgen.

Krisenstäbe und Zuständigkeiten

Das BHKG beinhaltet Regelungen für unterschiedliche Krisenstäbe auf unterschiedlichen Regierungs- und Verwaltungsebenen. Für die Kreise und kreisfreien Städte sind die Einsetzung und die Grundzüge der Tätigkeit der Stäbe gesetzlich geregelt (§§ 5 Abs. 2; 35 ff. BHKG). Die Regelung für diese Stäbe auf Landesebene sieht im Gegensatz dazu lediglich vor, dass sie vorgehalten werden müssen und bei Bedarf zu aktivieren sind (§ 5 Abs. 2 BHKG für das Ministerium für Inneres u.a. und die Bezirksregierungen). Deren Tätigkeit sowie Aufgaben sind im Gesetz nicht näher definiert. Weiteres regelt die Geschäftsordnung des Krisenstabes der Landesregierung Nordrhein-Westfalen. Der Krisenstab auf Landesebene ist zudem eine „Kann-Regelung“ – er muss also nicht aktiviert werden.

Aus Sicht der FDP-Landtagsfraktion muss das verbindlicher ausgestaltet werden. So muss das Land dazu verpflichtet werden, künftig einen Krisenstab bei Vorliegen klar zu definierender Merkmale zu aktivieren. Die verbindliche Aktivierung, die Besetzung sowie die Aufgaben der Stäbe auf Landesebene müssen künftig im BHKG geregelt werden. Untergesetzliche Regelungen müssen dementsprechend angepasst bzw. aufgehoben werden.

Die Befugnisse und Aufgaben der „Koordinierungsgruppe des Stabes“ (KGS) sowie der Informationsaustausch mit den Stäben müssen einheitlich und klar geregelt werden, um Verwirrungen bezüglich der Kompetenzen und Funktionen der beiden Gremien zu vermeiden. Zudem muss klar normiert werden, welche Behörde für den jeweiligen Katastrophenfall zuständig ist.

Im Katastrophenschutzrecht haben die Kreise und kreisfreien Städte die Leitungsaufgabe (§ 35 Abs. 1 BBKG). Diese steht ihnen in jedem Fall zu und geht in keinem Fall auf andere Stellen über. Dem Land kommen also im Katastrophenschutzrecht zurzeit lediglich vorbereitende, ergänzende und beaufsichtigende Aufgaben zu (wie §§ 5 Abs. 2, 5; 39 Abs. 2 BHKG). Das Land hat also keine eigene Einsatzleitungsaufgabe inne. Vielmehr kommen ihm allein Unterstützungsaufgaben, die regelmäßig auf Aufforderung zu leisten sind (§ 39 Abs. 2 BHKG), und Aufsichtsaufgaben zu (§ 43 BHKG). Das BHKG ist für kreisgrenzenüberschreitende Großschäden in seiner aktuellen Fassung ein ungeeignetes Instrument, weil dieses vom

Mehrheit in den demokratischen Fraktionen werben. In dem Gesetz werden wir eine stärkere Landeszuständigkeit festschreiben.“

³ Plenarprotokoll 18/21, S. 41; Plenarprotokoll 18/27, S. 54.

Grundsatz der Kreiszuständigkeit ausgeht. Dementsprechend sind die betroffene Kreise nebeneinander zuständig, was die Bewältigung der Katastrophe deutlich erschwert.

Die FDP-Landtagsfraktion ist der Überzeugung: Wenn es zu einer Überlastung der Kreise, kreisfreien Städte oder es zu kreisübergreifenden Großschadensereignissen kommt, muss das Land die Pflicht haben, nach klar zu definierenden Merkmalen die Kreise und kreisfreien Städte zu unterstützen sowie die Leitung des Katastrophenmanagements zu übernehmen. Zwar hat die Bezirksregierung nach § 5 Abs. 1 S. 2 BHKG einzelne bündelnde und planende Aufgaben (z.B. § 5 Abs. 2 BHKG: Pflicht zur Errichtung eines Krisenstabes), ihre Rechtsstellung im Katastrophenfall ist dagegen nicht näher geregelt. Je größer der Bedarf nach Unterstützung durch das Land ist, desto allgemeiner und vager sind die Bestimmungen zur Bezirksregierung und der Rolle des Landes. Hier fehlen namentlich klare sowie verbindliche Regelungen zu der Frage, wann das Land die Einsatzleitung übernehmen muss, zum Inhalt von Unterstützungspflichten sowie ein Anspruch der überlasteten Kreise und kreisfreien Städte auf Unterstützung durch das Land.

Katastrophenschutzbedarfspläne

Es lassen sich keine Regelungen finden, die es dem Land erlauben, entsprechende Katastrophenschutzbedarfspläne auf Landesebene sowie in Kreisen und kreisfreien Städten aufzustellen und diese mindestens in jeder Legislaturperiode der Vertretungskörperschaften zu evaluieren und fortzuschreiben. Aufgrund der interkommunalen Verschränkungen katastrophenschutzrelevanter Ressourcen sowie der Verbindung mit Landesvorhaltungen ist es erforderlich, die Inhalte der Katastrophenschutzbedarfsplanungen gemäß vom Land vorzugebender Regelungen aufeinander abzustimmen. Kreise und kreisfreie Städte müssen dementsprechende Katastrophenschutzbedarfsplanungen verpflichtend aufstellen.

Auch die Kreise und Kommunen dürfen mit Blick auf ihre Finanzmittel nicht allein gelassen werden. Das Land soll nicht nur – wie im Sommer 2022 mit Blick auf die Gefahren eines Blackouts – Weisungen erteilen. Vielmehr müssen für solch elementare Schutzaufgaben seitens des Landes Mittel bereitgestellt werden, um Konzepte auch realisieren zu können. Dies muss normativ im BHKG klar geregelt werden und über die bisherigen Regelungen hinausgehen.

Unterscheidung Großschadensereignis und Katastrophe

Die Feuerwehr von Nordrhein-Westfalen fordert, dass die bisher in § 1 Abs. 2 BHKG enthaltene Legaldefinition einer Großeinsatzlage klar gesetzlich abgegrenzt wird. Dieser Begriff beinhaltet bisher keine in der Praxis etablierte inhaltliche Unterscheidung vom Katastrophenfall. Daher hat das Instrument der Großeinsatzlage nach Auffassung der Feuerwehr bisher in der Praxis keine flächendeckende Akzeptanz gefunden. Um für Klarheit und Rechtssicherheit zu sorgen, muss das Instrument der Großeinsatzlage dahingehend von einer Katastrophe abgegrenzt werden, dass Einsätze unter Einsatzleitung des Kreises und Einbindung einer operativ-taktischen Einsatzleitung ohne Krisenstab den Status einer Großeinsatzlage erhalten, während bei gleichzeitiger Einbindung des Krisenstabes der Status einer Katastrophe erreicht wird. Beide Definitionen im § 1 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 BHKG sind neu zu fassen. Neben § 1 BHKG sind in diesem Fall auch die §§ 35 ff. BHKG entsprechend anzupassen.

Kommunikation und Amtshilfe

Elementar ist auch eine gesicherte Kommunikation. Die Anschaffung von Satellitentelefonen bringt keinen Mehrwert, wenn Unsicherheiten darüber bestehen, wer wann erreicht werden muss. Die Zusammenarbeit der Behörden bis hin zur Zusammenlegung einzelner Stellen mit ähnlichen Aufgaben auf Landesebene sollte geprüft werden. In jedem Fall muss die

Zusammenarbeit der Sicherheits-, Katastrophenschutz- und der sonstigen Behörden – etwa im Umwelt- oder Wettervorhersagebereich – überprüft und optimiert werden. Insbesondere müssen diesbezüglich zum Informationsaustausch und zur Kommunikation genutzte Geräte und Software harmonisiert werden. Dies gilt auch mit Blick auf die freien Träger. Das BHKG muss zudem bezüglich der Warninfrastruktur und der entsprechenden Zuständigkeiten überarbeitet werden. Es bedarf einer Klärung, wann welche Stelle warnen muss. Auch die Kommunikationswege dürfen nicht untergesetzlich geregelt werden, sondern sollten im BHKG festgeschrieben werden.

Eine Form der Zusammenarbeit unterhalb der Handlungsformen der Amtshilfe sollte nicht nur für Kommunen und Kreise untereinander geregelt werden, sondern auch zwischen den Ländern und dem Bund. Daher muss § 39 BHKG dahingehend überarbeitet werden.

Freiwillige Helferinnen und Helfer

Die normativen Grundlagen bezüglich freiwilliger Helferinnen und Helfer und Organisationen lassen sich an unterschiedlichen Stellen finden, wie in § 1 Abs. 4 BHKG, § 18 BHKG, den §§ 20-22 BHKG und den internen Regelungen der Hilfsorganisationen. Insbesondere für Spontanhelferinnen und Spontanhelfer müssen haftungsrechtliche Fragen geklärt werden. Eine Anpassung ist mit Blick auf die sinkende Zahl von ehrenamtlichen Helferinnen und Helfern sowie dem ungerechtfertigten Haftungsrisiko der Spontanhelferinnen und -helfer dringend geboten. Das kann durch eine gesetzliche Gleichstellung mit ehrenamtlich tätigen Helferinnen und Helfern geschehen.

Ressourcen und Katastrophenvorsorge

Für die Katastrophenbewältigung muss ein Mindestmaß an erforderlichen Ressourcen vorhanden sein. Daher ist es notwendig, im BHKG die diesbezüglichen Regelungen zu prüfen sowie klar und nachvollziehbar anzupassen bzw. neu zu regeln. Zuständigkeiten sowie Verteilung und Zugriff sind klar zu regeln.

Zu einer adäquaten Vorsorge gehören gemeinsame Übungen aller Akteure des Katastrophenschutzes. Auch ehrenamtliche Helferinnen und Helfer, Organisationen, Helferinnen und Helfer ohne Organisationsbindung, Land, Kreise und Kommunen müssen einbezogen werden sowie verpflichtend Übungen abhalten. Hierzu bedarf es klarer Regelungen, wie dies organisiert werden kann.

Insbesondere die Bevölkerung muss in ihrer Selbsthilfefähigkeit weiter gestärkt werden. Dies gelingt durch eine geeignete Vorbereitung und durch Informationen zu unterschiedlichen Szenarien. Diese erfolgt anlassunabhängig und weit im Vorfeld eines Ereignisses. Das Land muss mit Blick auf Großschadensereignisse verpflichtet sein, genau diese Vorbereitung in Abstimmungen mit den zuständigen Stellen des Katastrophenschutzes zu treffen und in jeder Legislaturperiode eine Evaluation durchzuführen. Nur anzumerken sei, dass in der 17. Legislaturperiode das Innenministerium vom Landtag beauftragt wurde, jährlich über neue Entwicklungen im Bereich Katastrophenvorsorge und Katastrophenschutz zu berichten.

Grenzregionen

Derzeit fehlt eine Bündelung und Koordinierung auf übergeordneter Ebene zwischen den Niederlanden, Belgien und Deutschland. Viele der gemeinsamen Projekte zeichnen sich durch einen Ad-hoc-Charakter aus. Eine übergeordnete Planung und Strategie ist nicht vorhanden, weil es hierfür generell an klaren Strukturen für den Katastrophenschutz fehlt. Auch müssen

aus Gründen der Rechtssicherheit Katastrophenschutz Helferinnen und -helfer und Sanitäter auf einer rechtssicheren Grundlage handeln können.

Des Weiteren fehlen Daten nicht nur im Gesundheitsbereich. Insofern erscheint eine generelle Überlegung notwendig, welche Daten grenzüberschreitend gesammelt werden sollten.

Auch sind gemeinsame grenzüberschreitende Schutzzieldefinitionen zu schaffen, was wiederum landesweite gesetzliche Schutzziele für bestimmte Szenarien voraussetzt. Diese müssen für unterschiedliche Szenarien (Wald- und Vegetationsbrände, Stromausfälle, Tierseuche, Pandemien, Cybercrime, Anschlag auf grenznahe Atomkraftwerke) national definiert, grenzüberschreitend abgestimmt und umgesetzt werden. Diese müssen gesetzlich im BHKG verankert werden.

II. Beschlussfassung

Der Landtag stellt fest:

- Alle am Katastrophenschutz beteiligten Helferinnen und Helfer vor Ort und in den Behörden gebührt größter Respekt und Dank. Das Land muss sie in jeder Hinsicht fördern und unterstützen.
- Katastrophen kennen keine Grenzen. Ihre Bewältigung darf nicht an normativer Unklarheit scheitern.
- Das Land muss im Katastrophenschutz mehr Kompetenzen bekommen und Aufgaben übernehmen, um Kreise und kreisfreie Städte im Katastrophenfall umfassend unterstützen und entlasten zu können.

Der Landtag beauftragt die Landesregierung, das Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (BHKG) unverzüglich zu reformieren und dabei insbesondere

- den gesetzlichen Rahmen für die Entstehung einer zentralen Katastrophenschutzstelle des Landes mit der Festlegung der Zuständigkeit sowie Funktion im BHKG zu schaffen. Wichtig ist dabei eine Ausgestaltung dahingehend, dass diese Stelle rund um die Uhr eine ressortunabhängige Vernetzung, Sammlung, Auswertung, Interpretation und Bewertung sämtlicher für den Katastrophenschutz relevanten Daten, insbesondere von sämtlichen Fachbehörden auf Gemeinde-, Kreis-, Landes-, Bundes- und europäischer Ebene (z.B. meteorologische, hydrologische oder geologische Daten) gewährleistet.
- Regelungen zu erarbeiten, die das Land verpflichten, beim Vorliegen klar zu definierender Merkmale die entsprechenden Stäbe auf Landesebene zu aktivieren. Die verbindliche Aktivierung, Besetzung sowie Aufgaben der Stäbe auf Landesebene sind im BHKG zu regeln. Untergesetzliche Regelungen müssen dementsprechend angepasst bzw. aufgehoben werden.
- die Befugnisse, Aufgaben und Funktion der „Koordinierungsgruppe des Stabes“ (KGS) sowie der notwendige Informationsaustausch mit den Stäben einheitlich und klar zu regeln.

- das Land nach klar zu definierenden Vorgaben, wie bei der Überlastung der Kreise, kreisfreien Städte oder bei grenzüberschreitenden Großschadensereignissen, zu verpflichten, die Einsatzleitung zu übernehmen. Die diesbezüglichen Regelungen müssen Unterstützungspflichten sowie ein Anspruch der Kreise sowie kreisfreien Städten auf Unterstützung bei Überlastung beinhalten.
- klare Regelungen bezüglich der Warninfrastruktur zu schaffen. Diese müssen Vorgaben enthalten, welche Behörde, welcher freier Träger und welche Stelle wann warnen muss.
- Regelungen zu schaffen, welche Kreise sowie kreisfreie Städte verpflichten, Katastrophenschutzbedarfsplanungen vorzunehmen. Das Land soll diesbezüglich die Kompetenz bekommen, hierfür Vorgaben machen zu können. Die Katastrophenschutzbedarfsplanungen müssen mindestens in jeder Legislaturperiode der Vertretungskörperschaften evaluiert und fortgeschrieben werden.
- eine Überarbeitung der Legaldefinitionen „Großeinsatzlage“ und „Katastrophe“ zum Zwecke der besseren Abgrenzbarkeit vorzunehmen.
- eine Möglichkeit der informellen Zusammenarbeit unterhalb der Handlungsform der Amtshilfe auch zwischen den Ländern und dem Bund zu schaffen.
- Regelungen bezüglich der rechtlichen Gleichstellung von Spontanhelferinnen und Spontanhelfern zu ehrenamtlichen Helferinnen und Helfern zu erlassen.
- Regelungen bezüglich der Vorhaltung von Ressourcen zur Bewältigung von Katastrophen zu schaffen sowie klare Vorgaben bezüglich der Verteilung und Zuständigkeiten festzulegen. Es muss eine Mindestausstattung aller Träger festgeschrieben werden.
- eine Regelung zu erarbeiten, die verpflichtend gemeinsame Übungen aller Akteure des Katastrophenschutzes vorschreibt und die Vorgabe enthält, dass diese Übungen regelmäßig und mehrmals im Jahr stattzufinden haben.
- Regelungen zu schaffen, um eine Bündelung und Koordinierung des grenzüberschreitenden Katastrophenschutzes zu erreichen. Dabei sind insbesondere Schutzzieldefinitionen zu schaffen, welche auf landesweiten gesetzlichen Schutzzielen für unterschiedliche Katastrophenszenarien aufbauen müssen.
- untergesetzliche Regelungen bei einer Reform zu vermeiden.

Henning Höne
Marcel Hafke
Marc Lürbke
Dr. Werner Pfeil
Angela Freimuth

und Fraktion