

Kommunen stärken – Krisenfähigkeit sichern

Deutschland krisenfest machen

Herausgeber

**Deutscher Städte-
und Gemeindebund**

Dr. André Berghegger
Marienstraße 6
12207 Berlin

Telefon 030 77307-0
dstgb@dstgb.de
facebook.com/dstgb
linkedin.com/dstgb
instagram.com/gemeindebund

**Der DStGB:
Eine starke Stimme**

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund vertritt die Interessen der deutschen Städte und Gemeinden. Auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene gibt er Kommunen eine starke Stimme und greift die Themen auf, die Bürger:innen vor Ort bewegen.

Durch seine 17 Mitgliedsverbände sind 11 000 große, mittlere und kleinere Kommunen organisiert und vernetzt. Die Verbandsarbeit erfolgt parteiunabhängig und ohne staatliche Zuschüsse. Die Besetzung der Organe orientiert sich an dem Votum der Wähler bei den Kommunalwahlen.

Der DStGB ist »Kommunales Informationsnetzwerk« und sensibilisiert und mobilisiert Politik und Öffentlichkeit für kommunalpolitische Interessen.

Er fungiert als »Kommunale Koordinierungsstelle« für den permanenten Erfahrungs- und Informationsaustausch unter den Mitgliedsverbänden. Nicht zuletzt ist der Verband »Kommunales Vertretungsorgan« durch Repräsentation in zentralen Organisationen.

Dauerhafte und auskömmliche Finanzierung der zivilen Verteidigung auf allen Ebenen – insbesondere für Kommunen, einschließlich laufender Kosten.

Verbindliche Einbindung der Kommunen in alle relevanten Entscheidungs- und Abstimmungsprozesse.

Klare Zuständigkeiten, praxistaugliche Regulierung und konsequenter Abbau unnötiger Bürokratie

*Deutschland steht vor vielfältigen Herausforderungen, die den Bevölkerungsschutz grundlegend verändern. Zunehmende geopolitische Spannungen und Risiken, der Klimawandel sowie technologische Abhängigkeiten machen eine Neuausrichtung erforderlich. Ein krisenfestes Deutschland braucht starke Kommunen, verlässliche Finanzierung, klare Zuständigkeiten und eine enge Zusammenarbeit aller Akteure. **Entscheidend ist, dass die Maßnahmen nicht nur konzeptionell bestehen, sondern auch vor Ort wirksam umgesetzt werden können.** Denn im Ernstfall entscheidet sich die Leistungsfähigkeit des Staates immer in unseren Städten und Gemeinden. Kommunen sind daher die erste staatliche Anlaufstelle und tragen die Hauptlast für operative Versorgung, Schutz und Information der Bevölkerung – ihre Leistungsfähigkeit ist entscheidend*

für das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger.

Ein wirksamer Bevölkerungsschutz setzt aber auch eine informierte und vorbereitete Bevölkerung voraus.

Daher ist es notwendig, Wissen über Krisenvorsorge zu vermitteln und das Bewusstsein für Eigenvorsorge zu stärken.

Informationsangebote, Übungen und Bildungsmaßnahmen spielen dabei eine zentrale Rolle und müssen breit durch die entsprechenden Stellen, z. B. durch das BBK, kommuniziert werden.

Pakt für den Bevölkerungsschutz mit den Kommunen gestalten

Der Ausbau des Bevölkerungsschutzes ist eine gesamtstaatliche Daueraufgabe. Mit dem „Pakt für den Bevölkerungsschutz“ haben Bund und Länder die Notwendigkeit anerkannt, die Strukturen von Zivil- und Katastrophenschutz systematisch zu stärken. Im Eckpunktepapier für den Pakt wird die Rolle der Kommunen zur Bewältigung von Krisen stärker als bisher herausgestellt. Die Vielfalt der Aufgaben der Kommunen zur Krisenbewältigung werden näher beschrieben – von der zivilen Alarmplanung bis hin zur Registrierung von Schutzräumen. Die dazu vorgesehenen Mittel, einschließlich der angekündigten zehn Milliarden Euro des Bundes bis 2029, sind ein wichtiger Schritt, reichen absehbar nicht aus, um die steigenden Anforderungen vollständig abzudecken.

Notwendig ist angesichts der kommunalen Finanzsituation eine deutlich stärkere und vor allem dauerhaft angelegte Finanzierung, die nicht nur Investitionen, sondern auch laufende Kosten umfasst. Dazu zählen Wartung, Instandhaltung, Ausbildung, Personalentwicklung sowie die Absicherung von Krisenstrukturen. Um die Erstattung von Personal- und sächlicher Verwaltungsaufwendungen zu ermöglichen, ist das Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (ZSKG) zu ändern. Die Umsetzung des Pakts für den Bevölkerungsschutz muss systematisch in enger Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden erfolgen, um sicherzustellen, dass die Maßnahmen praxisgerecht sind und die Städte, Gemeinden und Kreise ihre Verantwortung für operative Versorgung, Schutz und Information der Bevölkerung effektiv wahrnehmen können. Nur so kann gewährleistet werden, dass die notwendigen Kapazitäten tatsächlich vor Ort verfügbar sind und die kommunale Infrastruktur nachhaltig gestärkt wird.

Kommunen systematisch einbinden und Krisenmanagement weiterentwickeln

Die Kommunen tragen die Verantwortung für die operative Umsetzung und verfügen über die notwendige Ortskenntnis, um Maßnahmen realistisch, effizient und wirkungsvoll umzusetzen. Nur durch ihre frühzeitige Beteiligung kann sichergestellt werden, dass strategische Vorgaben nicht als Top-down-Anweisungen umgesetzt werden, sondern in einem kooperativen Ansatz entstehen, der die Expertise und Erfahrung der Kommunen berücksichtigt. Zentrale Institutionen wie das BBK haben eine koordinierende Rolle,

insbesondere bei der Umsetzung nationaler Konzepte wie dem Schutzraumkonzept. Defizite bestehen aktuell darin, dass die kommunalen Spitzenverbände in Bund-Länder-Arbeitsgremien nicht konsequent auf Augenhöhe eingebunden werden. Sie müssen daher sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene systematisch und verbindlich beteiligt werden, um praxisgerechte und umsetzbare Strategien zu entwickeln. Dies gilt insbesondere für die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur zivil-militärischen Zusammenarbeit, in deren Gremien die kommunalen Spitzenverbände verbindlich beteiligt werden müssen. Daneben ist eine Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände in die Prozesse des Steuerungsstabes des „Kommandos Zivile Verteidigung“ erforderlich. Dies betrifft etwa die Themen zivile Alarmplanung, digitales Lagebild, aber auch länderübergreifende Kooperationen, wenn Maßnahmen zwischen einzelnen Kommunen gebündelt werden sollen.

Resilienz rechtlich stärken – NIS2 und KRITIS praxisgerecht umsetzen

Mit der Umsetzung von Vorgaben zur Cybersicherheit und zum Schutz physischer kritischer Infrastrukturen (KRITIS) entstehen erhebliche neue Anforderungen für Kommunen und kommunale Unternehmen. Dazu gehören Risikoanalysen, Meldepflichten, Sicherheitskonzepte und technische Schutzmaßnahmen. Diese Anforderungen sind mit einem zusätzlichen personellen und finanziellen Aufwand verbunden. Um die Kommunen nicht zu überlasten benötigen braucht es klare Informationsangebote, gebündelte Zuständigkeiten und verlässliche Ansprechpartner, um diese Aufgaben rechtssicher und effizient erfüllen zu können. Dazu gehören beispielsweise zentral bereitgestellte Leitfäden des BBK und des BSI zu Risikoanalysen,

Sicherheitskonzepten und technischen Schutzmaßnahmen, digitale Portale mit Handlungsempfehlungen für kommunale IT- und KRITIS-Verantwortliche sowie klar benannte Ansprechpartner bei Bund und Ländern, an die sich die Kommunen direkt wenden können. Parallelstrukturen, doppelte Berichterstattung oder unnötige Bürokratie, **wie etwa die parallele Meldung desselben Sachverhalts an mehrere Bundes- und Landesbehörden**, müssen konsequent vermieden werden. Zugleich gilt: **Die durch diese Vorgaben entstehenden Mehrbelastungen müssen vollständig und dauerhaft ausgeglichen werden.** Investitionen in IT-Sicherheit, Personalqualifizierung, externe Beratung sowie physische Schutzmaßnahmen sind zwingend notwendig und müssen finanziell abgesichert sein.

Versorgungssicherheit im Krisenfall absichern

Eine stabile Versorgung mit Strom, Wasser und Kommunikationsdiensten ist die Grundvoraussetzung für das Funktionieren von Staat, Verwaltung und Daseinsvorsorge. Die Kommunen weisen darauf hin, dass im Krisenfall insbesondere die schnelle Wiederherstellung kritischer Infrastrukturen entscheidend ist. Bund und Länder sind gefordert, hierfür die rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen zu schaffen. Dazu gehören insbesondere beschleunigte und vereinfachte Genehmigungsverfahren für den temporären Einsatz mobiler Notstromaggregate und dezentraler Erzeugungsanlagen, klare Ausnahmeregelungen im Bau-, Immissionsschutz- und Energiewirtschaftsrecht sowie rechtssichere Grundlagen für die

kurzfristige Nutzung geeigneter Flächen und Anlagen.

Dies betrifft insbesondere Situationen, in denen mobile Notstromaggregate kurzfristig zur Sicherstellung der Energieversorgung kritischer Einrichtungen eingesetzt werden müssen oder dezentrale Erzeugungsanlagen unter Abweichung regulärer Genehmigungsanforderungen betrieben werden.

Ebenso erforderlich sind eindeutige Haftungsregelungen für den Krisenfall. Haftungsrisiken dürfen notwendiges Handeln im Ernstfall nicht behindern. Daher sind bundeseinheitliche Klarstellungen notwendig, die kommunales Handeln im Rahmen der Gefahrenabwehr absichern. Bisher sind Anlagen und Einrichtungen aus dem Bereich von KRITIS online einsehbar. Es ist eine Neubewertung der entsprechenden gesetzlichen Vorgaben (Informationsfreiheits-, Transparenz- und Open-Data-Regeln) erforderlich. Sensible Standortinformationen von KRITIS-Anlagen nicht mehr automatisch öffentlich zugänglich sind, wenn dadurch Sicherheitsrisiken entstehen.

Energieversorgung resilient machen

Die Energieversorgung bleibt dabei ein zentraler Risikofaktor. Ein Ausfall der Stromversorgung hätte unmittelbare Auswirkungen auf nahezu alle Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge. Es ist daher notwendig, die Energieversorgung insgesamt resilienter zu gestalten. Für den Notfall sollten Speicher, regionale Inselnetze sowie mobile Notstromsysteme und Notfallkapazitäten entsprechend ausgebaut werden. Gleichzeitig ist es erforderlich, diese dezentralen Vorsorgestrukturen durch eine übergeordnete nationale Absicherung zu ergänzen. Die

punktueller Notstromversorgung einzelner Einrichtungen reicht nicht aus, um großflächige Ausfälle wirksam zu bewältigen. Daher ist der Bund gefordert, eine **nationale Notfallreserve** vorzuhalten, die insbesondere mobile Erzeugungskapazitäten umfasst und im Ereignisfall flexibel eingesetzt werden kann. Ziel muss es sein, im Ernstfall nicht nur einzelne kritische Einrichtungen, sondern auch größere Versorgungsbereiche oder ganze Quartiere stabilisieren zu können. Eine solche strategische Reserve ergänzt die kommunalen Vorsorgemaßnahmen.

Zivil-militärische Zusammenarbeit stärken

Seit dem völkerrechtswidrigen Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine geraten die Kommunen als zentraler Bestandteil der gesamtstaatlichen Verteidigungsfähigkeit wieder stärker in den Fokus. Am Operationsplan Deutschland (OPLAN) wird deutlich, dass die militärische und die zivile Verteidigung zwei Seiten derselben Medaille sind: Ohne kommunale Koordinierung, kommunales Personal einschließlich der **Feuerwehren und Hilfsorganisationen** und ohne kommunale Infrastrukturen wie Straßen und Brücken ist der Staat gegenüber kriegerischen oder hybriden Angriffen nicht handlungsfähig.

Dies zeigt zugleich, dass die zivil-militärische Zusammenarbeit strukturell weiterentwickelt und verbindlicher ausgestaltet werden muss. **Der „Pakt für den Bevölkerungsschutz“ und die darin hinterlegten Maßnahmen verfolgen das Ziel, die zivile Verteidigung gleichrangig zur militärischen Verteidigung auszubauen. Die zentrale Rolle der Kommunen wird dabei anerkannt.**

Bund und Länder sind aufgefordert, hierfür einen klaren Rechtsrahmen, eine eindeutige Aufgabenverteilung sowie eine nachhaltige Finanzierung – einschließlich der Vorhaltekosten – sicherzustellen. Die Verlagerung von Zivilschutzaufgaben auf die Kommunen ist ohne entsprechende Mittelausstattung nicht leistbar und wird ausdrücklich abgelehnt.

Darüber hinaus bedarf es klar definierter Führungs- und Koordinierungsstrukturen für den Verteidigungsfall sowie abgestimmter Verfahren zwischen militärischen und zivilen Akteuren. Insbesondere müssen Szenarien der zivil-militärischen Zusammenarbeit wie sie etwa beim Operationsplan Deutschland entstehen, unter verbindlicher Beteiligung der kommunalen Ebene auf ihre Praxistauglichkeit überprüft werden. Zugleich bedarf es eines abgestimmten und einheitlichen Vorgehens aller staatlichen Ebenen, beispielsweise beim Geheimschutz, Informationsaustausch und dem Umgang mit kritischer Infrastruktur. **Hier bestehen weiterhin Schnittstellenprobleme und Informationsdefizite, insbesondere zwischen militärischen und zivilen Stellen sowie zwischen Bund, Ländern und Kommunen**, die durch klare Zuständigkeiten und möglichst standardisierte Verfahren behoben werden müssen. Erforderlich ist auch die Einrichtung eines einheitlichen Dienstes, mit dem Bund, Länder und Kommunen verschluss-sachegerecht kommunizieren können.

Kommunale Infrastruktur und Schutzräume ertüchtigen

Investitionen in die kommunale Infrastruktur (Straßen, Brücken, Einrichtungen der Daseinsvorsorge) zur Umsetzung der Anforderungen des OPLAN Deutschlands müssen mit Bundesmitteln erfolgen. Hierfür

bilden das Sondervermögen des Bundes sowie die zusätzlichen Verschuldungsmöglichkeiten nach dem Grundgesetz für militärische Ausgaben die Grundlage. Dabei muss ein Weg zur Verstetigung der Finanzierung der militärisch mitgenutzten Infrastrukturen (Dual-Use) gefunden werden. Das Schutzraumkonzept des Bundes ist ein wichtiger Schritt, um die Bevölkerung in Krisen- und Verteidigungsfällen besser zu schützen. Durch den „Pakt für den Bevölkerungsschutz“ wird deutlich, dass die praktische Umsetzung in erheblichem Maße bei den Kommunen liegt. Sie sind für die Identifikation, Erfassung und organisatorische Einbindung der Zufluchtsräume verantwortlich und tragen damit eine zentrale Rolle bei der Umsetzung. Diese Aufgaben sind mit erheblichen personellen und organisatorischen Anforderungen verbunden. Die vorgesehene Finanzierung konzentriert sich jedoch im Wesentlichen auf die Erstbeschaffung der Ausstattung. Laufende Kosten für Lagerung, Wartung und Betrieb sind bislang nicht ausreichend berücksichtigt. Aus Sicht der Städte und Gemeinden gilt daher: **Das Schutzraumkonzept kann nur dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn Verantwortung und Finanzierung zusammenpassen und die kommunale Ebene dauerhaft abgesichert wird.**

Warnsysteme und Kommunikation stärken

Ein leistungsfähiger Bevölkerungsschutz benötigt ein zuverlässiges und resilientes Warnsystem. Ziel ist es, möglichst viele Menschen schnell, verständlich und verlässlich zu erreichen. Dabei kommt dem Bund eine besondere Verantwortung zu, die Warnung der Bevölkerung bundesweit zu koordinieren und durch eine klare, einheitliche Kommunikationsstrategie zu unterstützen. Dazu ist ein abgestimmter Warnmittelmix erforderlich, der unterschiedliche Kanäle wie Sirenen, Cell Broadcast, Warn-Apps, Rundfunk und digitale Informationssysteme kombiniert und auch bei Stromausfällen oder Ausfällen einzelner Systeme funktioniert. Die bestehenden Systeme, insbesondere das Modulare Warnsystem (MoWaS), müssen weiterentwickelt und flächendeckend nutzbar gemacht werden.

Zur Bewältigung der immensen Aufgabenfülle im kommunalen Bereich beim (Wieder-)Aufbau der zivilen Verteidigung ist sicherzustellen, dass Aufgaben wie die zivile Alarmplanung nicht ohne eine klare Definition Zuständigkeiten und auskömmliche finanzielle Unterstützung der kommunalen Ebene erfolgt. Warnung und Alarmierung sind gesamtstaatliche Aufgaben, die nur im abgestimmten Zusammenwirken von Bund, Ländern und Kommunen wirksam umgesetzt werden können. Ebenso wichtig sind stabile, ausfallsichere und geschützte

Kommunikationsstrukturen, die einen schnellen Austausch von Lageinformationen ermöglichen. Beim der Bundesakademie für Bevölkerungsschutz und Zivile Verteidigung sollten die Kapazitäten für Schulungen zur zivilen Alarmplanung (ZAP) für kommunale Mitarbeiter ausgeweitet werden. Im kommunalen Bereich sind die Kapazitäten und das Know-how für die ZAP vielfach nicht mehr vorhanden und die Wartezeit für den Zugang für Lehrgänge sind entsprechend lang.

Ehrenamt stärken

Das Ehrenamt ist eine tragende Säule des Bevölkerungsschutzes. Ohne die Freiwilligen in Feuerwehren, Hilfsorganisationen und technischen Einsatzstrukturen wäre die Bewältigung von Krisenlagen nicht möglich. **Um dieses Engagement langfristig zu sichern, sind verlässliche Rahmenbedingungen, moderne Ausstattung sowie abgestimmte Ausbildungs- und Freistellungsregelungen erforderlich.** Ebenso wichtig sind Maßnahmen zur Nachwuchsgewinnung, zur besseren Vereinbarkeit von Ehrenamt und Beruf sowie zur psychosozialen Unterstützung nach belastenden Einsätzen. Der Bevölkerungsschutz wird nur dann leistungsfähig bleiben, wenn das Ehrenamt nachhaltig gestärkt und als zentraler Bestandteil staatlicher Resilienz verstanden wird.

