



BUNDESWEHR

Landeskommmando Baden-Württemberg
Nürnberger Straße 184, 70374 Stuttgart

Frau
Victoria Otto
Referentin der Enquetekommission „Krisenfeste
Gesellschaft“
Referat I/3 – Plenar- und Ausschussdienst,
Drucksachenstelle
Konrad-Adenauer-Str. 3
70173 Stuttgart

Aktenzeichen ohne	Ansprechpartner Oberst Thomas Köhring	Telefonnummer +49 (0) 711 5210 4000.	E-Mail LKdoBWKdr@Bundeswehr.org	Datum 13.01.2022
----------------------	---	---	------------------------------------	---------------------

Zuarbeit Lkdo Bw für die Enquetekommission „Krisenfeste Gesellschaft“

Sehr geehrte Frau Otto,

vielen Dank für die Möglichkeit, zur Arbeit der Enquetekommission
beizutragen.

Anbei übersende ich Ihnen den erbetenen Bericht.

Köhring
Oberst



**LANDESKOMMANDO
BADEN-WÜRTTEMBERG
KOMMANDEUR UND
STANDORTÄLTETER
STUTT GART**

Nürnberger Straße 184
70374 Stuttgart
Tel. +49 (0) 711 5210-4000
Fax +49 (0) 711 5210-4090

WWW.BUNDESWEHR.DE

1. Einleitung

1.1 Bitte der Enquetekommission „Krisenfeste Gesellschaft“ an das Landeskommmando Baden-Württemberg

Die Enquetekommission hat in ihrer 7. Sitzung am 11. November 2022 beschlossen, „das Landeskommmando Baden-Württemberg (LKdo BW) der Bundeswehr, das über große Expertise im Bereich der Krisenvorsorge und -bekämpfung verfügt, zu einer schriftlichen Stellungnahme aufzufordern“, speziell zu den im zweiten Handlungsfeld des Einsetzungsbeschlusses aufgeworfenen Fragen. Die Mitglieder der Enquetekommission bitten LKdo BW, „insbesondere auf Fragen der zivil-militärischen Zusammenarbeit in Krisen- oder Katastrophenfällen einzugehen und dabei die baden-württembergische Landesgruppe des Verbandes der Reservisten der Deutschen Bundeswehr e. V. einzubeziehen“, dabei nach Möglichkeit auch konkrete Handlungsempfehlungen und Verbesserungsvorschläge aufzuzeigen, die nach Ansicht LKdo BW erforderlich sind, um das baden-württembergische Gemeinwesen im Hinblick auf künftige Krisen besser vorzubereiten und handlungsfähiger zu machen.

Anmerkung LKdo BW: Die Landesgruppe Baden-Württemberg des Verbandes der Reservisten der Deutschen Bundeswehr e.V. ist die Vereinigung der Reservisten der Bundeswehr im Bundesland. Der Verband wirkt im Auftrag des Deutschen Bundestages als besonders beauftragter Träger der Reservistenarbeit außerhalb der Bundeswehr. Er hat eine Mittlerfunktion und keine eigenen originären Aufgaben in der zivil-militärischen Zusammenarbeit. Deshalb wurde die Landesgruppe in Abstimmung mit dem Landesvorsitzenden, Herrn Oberst d.R. Joachim Fallert, nicht weiter beteiligt.

1.2 Auftrag des LKdo BW (Auszug)

Das LKdo BW

- repräsentiert die Bundeswehr im Bundesland gegenüber zivilen Behörden,
- berät die Landesregierung, zivile Entscheidungsträger und Hilfsorganisationen in Fragen der zivil-militärischen Zusammenarbeit sowie zu den Möglichkeiten und Grenzen der Unterstützung durch die Bundeswehr bei der Vorbereitung auf Katastrophen- und Unglücksfälle,
- berät im Katastrophen- und Unglücksfall Ebenen gerecht zivile Behörden und koordiniert zivile Unterstützungsforderungen,

- unterstützt in Katastrophen- und Unglücksfällen Bundeswehr-Kontingente nach Abstimmung mit zivilen Gefahrenabwehrbehörden,
- hält vor Verbindungselemente zur jeweiligen föderalen Ebene in Grundbetrieb und Einsatz und
- stellt sicher Verbindung zu Innenministerium sowie Nachbarländern bei Einsätzen zur Katastrophenhilfe oder Großereignissen.

Um die Beratung der zivilen Behörden sicherzustellen, hält LKdo BW insgesamt 51 Verbindungskommandos bestehend aus jeweils bis zu 12 Reservisten vor. Die Verbindungen bestehen zu:

- Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg,
- Regierungspräsidien (4x Bezirksverbindungskommando (BVK))
- Landkreisen und kreisfreien Städten (44x Kreisverbindungskommando (KVK))
- Schweiz (jeweils zu den Territorialdivisionen 2 und 4)
- Frankreich (zu den Militärdelegierten der Departements 67 und 68).

1.3 Rechtliche Rahmenbedingungen der Amtshilfe

Im Rahmen des Artikels 35 GG unterstützen Truppenteile und Dienststellen der Bundeswehr durch Hilfeleistungen andere staatliche Stellen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Die zu erbringenden Unterstützungsleistungen setzen einen entsprechenden Antrag voraus.

- Artikel 35 Absatz 1 GG verpflichtet alle Behörden des Bundes und der Länder, sich gegenseitig Amtshilfe zu leisten.
- Artikel 35 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3 Satz 1 GG ermöglichen darüber hinaus den Einsatz der Streitkräfte unter Androhung und/oder Anwendung von hoheitlichen Zwangs- und Eingriffsbefugnissen bei Naturkatastrophen oder bei besonders schweren Unglücksfällen.

Amtshilfe wird für die Bundesverwaltung durch die §§ 4 bis 8 des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes (VwVfG) konkretisiert.

Aus diesen Regelungen ergeben sich u.a. folgende Aspekte:

- Bis auf Sonderfälle in besonderen Notsituationen sind Maßnahmen im Rahmen der Amtshilfe grundsätzlich genehmigungspflichtig, im Rahmen Art. 35 Absatz 1 durch das Territoriale Führungskommando der Bundeswehr, darüber hinaus durch das Bundesministerium der Verteidigung.

- Für die Amtshilfe gilt das Subsidiaritätsprinzip, d.h. sie wird nur wahrgenommen, wenn die originär für die jeweilige Aufgabe zuständige Behörde nicht bzw. nicht mehr dazu in der Lage ist (z.B. weil eigene zivile Ressourcen erschöpft sind). Für die Bundeswehr bedeutet dies, dass sie keine Kräfte und Mittel „exklusiv“ für die Amtshilfe aufstellt und bereit hält, sondern dass entsprechende Aufträge aus dem Pool von Personal und Material heraus erfüllt werden müssen, der für die Erfüllung des militärischen Kernauftrages aus dem Einzelplan 14 des Bundeshaushaltes alimentiert wird und lageabhängig zu einem bestimmten Zeitpunkt verfügbar gemacht werden kann.
- Grundsätzlich sind Kosten, die der Bundeswehr im Rahmen der Amtshilfe entstehen, zurück zu erstatten. Im Einzelfall kann auf die Erstattung verzichtet werden, wie z.B. bei der Corona-Pandemie.
- Nicht zulässig sind Maßnahmen im Rahmen der Amtshilfe, die eine Betätigung auf wirtschaftlichem Gebiet darstellen würden (z.B. Transportleistungen, für die es im gleichen Zeitraum regional auch zivile Anbieter gibt).

1.4 Zivil-militärische Zusammenarbeit in der Praxis

Zivil-militärische Zusammenarbeit ist eine Fähigkeit der Streitkräfte zur umfassenden ressortübergreifenden Zusammenarbeit im In- und Ausland. Am Beispiel Innenministerium BW und LKdo BW soll dies exemplarisch dargestellt werden. Das LKdo BW pflegt mit dem Innenministerium kontinuierlich zu allen wichtigen gemeinsamen Themen intensive Kontakte auf Arbeitsebene und hat, wie bereits erwähnt, ein Verbindungskommando, bestehend aus Reservisten, das bei Bedarf aktiviert und zur Verfügung gestellt wird. Zusätzlich ist LKdo BW ständiges Mitglied im Landesbeirat für den Katastrophenschutz. Es bestehen sehr gute Arbeitsbeziehungen auf den unterschiedlichsten Ebenen zwischen den zwei Behörden. Intensiviert wurden das Verhältnis und das gegenseitige Verständnis auch durch gemeinsame Übungen wie BWTEX 19 und LÜKEX. Des Weiteren wird ein frühzeitiger und umfassender Informationsaustausch, auch bereits im Vorfeld von sich abzeichnenden Krisen, durchgeführt. Die bestehenden Kontakte und Mechanismen haben sich im Rahmen der Flüchtlingskrise 2015/16 und der Corona-Pandemie hervorragend bewährt.

Im Zeitraum Oktober 2015 bis Juni 2016 wurden insgesamt 115 von 124 eingereichten Hilfeleistungsanträgen gebilligt und die geforderten Leistungen erbracht, dabei waren zeitweise bis zu 400 Soldatinnen und Soldaten im Einsatz, z.B. bei der Einrichtung und dem

Betrieb von Unterkünften, der Registrierung von Flüchtlingen sowie für Transportleistungen. Im Falle der Corona-Pandemie lag die Zuständigkeit für die überwiegende Anzahl an Aufgabenbereichen des Landes, bei denen eine Unterstützung durch die Bundeswehr erforderlich wurde, beim Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration, mit dem bisher keine direkten Arbeitsbeziehungen zum Landeskommmando BW bestanden und dessen Vertreter auch kaum Erfahrung mit den Amtshilfeverfahren hatten. Dieses Manko konnte aber durch die zentrale Koordination aller Hilfeleistungsersuchen mit Corona-Bezug durch das Innenministerium auf ziviler Seite, die Intensivierung der Kontakte und temporäre Personalabstellungen kompensiert werden, sodass der Einsatz der Bundeswehr im Rahmen der Amtshilfe nach relativ kurzer Zeit für alle beteiligten Stellen äußerst professionell und nahezu störungsfrei ablief. Von knapp über 800 gestellten Amtshilfeanträgen wurden im Zeitraum März 2020 bis März 2022 circa 700 gebilligt. In der Spitzenzeit haben zeitgleich über 1.900 Soldatinnen und Soldaten im Land unterstützt., z.B. bei der Kontaktpersonennachverfolgung, beim Betrieb von Impfzentren und bei der Durchführung von Corona-Schnelltests in Senioren- und Pflegeheimen. Sowohl in der Flüchtlingskrise, als auch im Rahmen der Corona-Pandemie war der Hauptgrund für die Ablehnung von Amtshilfeanträgen das Fehlen von Ressourcen der Bundeswehr (z.B. medizinisches Fachpersonal). Bei beiden großen Krisen der letzten Jahre wurden in der weit überwiegenden Mehrzahl aktive Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr eingesetzt, aber auf Grundlage freiwilliger Meldungen und – soweit zutreffend – mit Zustimmung der jeweiligen Arbeitgeber auch mehrere hundert Reservistinnen und Reservisten. Insbesondere die ebenfalls zur Reserve gehörenden Angehörigen der Verbindungskommandos haben sich dabei aufgrund ihrer regionalen Personen- und Ortskenntnis als unverzichtbares Bindeglied zwischen dem Landeskommmando und der Bezirks- sowie Kreisebene erwiesen.

2. Krisenvorsorge, -früherkennung und -bekämpfung

Im Weiteren werden konkrete Handlungsempfehlungen und Verbesserungsvorschläge für die zivil-militärische Zusammenarbeit aufgezeigt, um das baden-württembergische Gemeinwesen im Hinblick auf zukünftige Krisenvorsorge, -früherkennung und -bekämpfung sowie Katastrophen noch zielgerichteter aufzustellen. Leitend bei den diesbezüglichen Überlegungen war für das LKdo BW das folgende Zitat aus dem Dokument zur Neuausrichtung des BBK: „Wer sich auf Notlagen vorbereitet – durch Risikoanalyse, durch Lagebeobachtung,

durch Krisenmanagementstrukturen, durch Planung und Übung – kommt besser durch die Krise“¹.

2.1. Vernetzter Ansatz

Für eine effiziente, effektive und flexible Krisenvorsorge, -früherkennung und -bekämpfung ist es zielführend, wenn sich die beteiligten Organisationen und Personen bereits im Vorfeld gut kennen (Stichwort „Vor der Krise Köpfe und Kompetenzen kennen“) und mit den Besonderheiten sowie Möglichkeiten und Grenzen der jeweiligen Organisation vertraut sind. Grundsätzlich ist in Baden-Württemberg bis hin zur Kreisebene ein hoher Grad an Vernetzung der verschiedenen für die Bewältigung von Krisen erforderlichen Behörden und Organisationen gegeben, Umfang und Intensität der Interaktion erscheinen aber oftmals personenabhängig und haben darüber hinaus auch durch den zeitweiligen Stillstand aller Aktivitäten im Rahmen der Corona-Pandemie erheblich gelitten. Der durch das Innenministerium Baden-Württemberg initiierte Landesbeirat für den Katastrophenschutz, in dem auch die Bundeswehr ständiges Mitglied ist, ist eine sehr gute Plattform zur Diskussion und Abstimmung grundsätzlicher Themen, die Umsetzung erfolgt aber – wie gesetzlich vorgesehen – im Wesentlichen dezentral und unterliegt der jeweiligen örtlichen Prioritätensetzung. Aus hiesiger Sicht wäre es sinnvoll, im Rahmen des Beirates für Katastrophenschutz kleinere Expertengruppen mit der Entwicklung von Vorschlägen für die Verbesserung der Maßnahmen zur Vernetzung aller relevanten Behörden und Organisationen zu beauftragen. Dazu könnten z.B. regelmäßige Foren zum Informationsaustausch sowie eine Ausweitung und Verstetigung der wechselseitigen Beteiligung an Führungslehrgängen gehören. Die Bundeswehr beteiligt sich mit Vorträgen im Rahmen von Führungslehrgängen bei der Polizei sowie der Landesfeuerweherschule und hat dies auch dem Ausbildungszentrum THW angeboten. Aus hiesiger Sicht ist es wichtig, dass dieses „Angebot“ von allen Beteiligten wechselseitig auf allen Ebenen der föderalen Struktur angeboten und wahrgenommen wird.

2.2 Übungsintensivierung

Um die Zusammenarbeit der verschiedenen Organisationen bei der Krisenvorsorge, -früherkennung und -bekämpfung zu verbessern, wird empfohlen, zukünftig mehr Übungen

¹ Stärkung des Bevölkerungsschutzes durch Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, März 2021

mit allen relevanten Stellen in einem kontinuierlichen Rhythmus durchzuführen. Übungen sollten dabei auf allen Ebenen sowie in den unterschiedlichsten Formen (Planübungen, Stabsrahmenübungen, Vollübungen etc.) in Baden-Württemberg durchgeführt werden, sinnvoll wären dabei die Entwicklung und Nutzung eines weitgehend standardisierten „lessons learned“-Prozesses und die landesweite Bereitstellung der Erkenntnisse.

Die bisher häufige Praxis, dass die übende Behörde auch für die Erstellung und Auswertung der Übung zuständig ist, hat aus hiesiger Sicht klare Nachteile, der Lerneffekt wäre deutlich höher, wenn die Details des Szenarios nicht bereits Teilen der übenden Behörde bekannt wären und externe Übungsauswerter mit einem neutralen Blick auf das Übungsgeschehen blicken könnten. Dass ein solcher Ansatz ressourcenintensiver wäre, ist offensichtlich, er bietet aber den Vorteil einer realistischeren Beübung der betroffenen Stäbe, da diese, wie in der Realität, schnell auf unerwartete Situationen reagieren müssen.

Neben den „klassischen“ Katastrophenschutzübungen (z.B. zu Waldbränden, Überschwemmungen oder Erdbeben) sollten auch verstärkt weitere den aktuellen Herausforderungen entsprechende Szenarien beübt werden (z.B. Cyberangriffe auf kritische Infrastruktur, Energiemangellage, Blackout).

2.3. Gemeinsames Lagebild

Eine Lage ist die Gesamtheit aller Faktoren, die auf die Auftragserfüllung einwirken oder einwirken können. Dazu gehören vor allem eigene und fremde Kräfte einschließlich ihrer Mittel, der Raum und die darin wirksamen Umwelteinflüsse, die verfügbare Zeit sowie die Bewertung der Informationen. Die Aggregation all dieser Faktoren (Kräfte, Raum, Zeit, Informationen) und deren Bewertungen ist das Lagebild. Lageinformationen werden generiert aus Meldungen und unterschiedlichsten anderen Informationen der Akteure.

Ein gemeinsames Lagebild ist die aus einer gemeinsamen Datenbasis generierte, auftragsbezogene Darstellung von Lagedaten in ihrem räumlichen und zeitlichen Zusammenhang mit dem Zweck, ein gemeinsames Lageverständnis zu fördern und Entscheidungsfindungen zu unterstützen sowie zur Koordinierung der Kräfte beizutragen.

Besonders in Krisensituationen ist es für die verantwortlichen Akteure entscheidend, auf ein gemeinsames Lagebild zurückgreifen zu können. Mit dem Tool „Elektronische Lagedarstellung Bevölkerungsschutz“ (ELD BS) des Innenministeriums, auf das das LKdo BW bereits Zugriff hat, ist ein erster Schritt in diese Richtung bereits getätigt.

Deshalb wird empfohlen, auf der Basis der vorhandenen technischen Mittel für Szenare mit Beteiligung der Bundeswehr ein gemeinsames zivil-militärisches Lagebild (digital und zumindest in den wichtigsten Elementen auch analog) zu generieren und den beteiligten Akteuren zur Verfügung zu stellen, um einen einheitlichen Informationsstand sicherzustellen und die Entscheidungsfindung der jeweiligen Führung zu unterstützen. Nicht nur, aber speziell auch im Hinblick auf Szenarien, die über den Katastrophenschutz hinausgehen, z.B. im Rahmen der Landes- und Bündnisverteidigung, müssen die beteiligten Organisationen in der Lage sein, krisenrelevante Daten so auszutauschen, dass sie gegen unbefugten Zugriff bzw. Manipulation abgesichert sind und gesichert übermittelt werden können. Deshalb sollte bereits bei der Entwicklung der Parameter für ein gemeinsames Lagebild festgelegt werden, welche Daten zwischen der beteiligten Organisation wie zu verschlüsseln sind.

2.4 Vertiefte Zusammenarbeit auf allen Ebenen

Durch vertiefte Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BKK) und der angegliederten Bundesakademie für Bevölkerungsschutz und Zivile Verteidigung (BABZ) sollte zunächst versucht werden, die Informationsbasis über potentielle krisenhafte Entwicklungen und adäquates Handeln zu deren Bewältigung sowie die Aus- und Weiterbildung haupt- und ehrenamtlicher bzw. in Nebenfunktion tätiger Funktionsträger zu verbessern. Da BKK und BABZ aber bundesweite Zuständigkeiten haben, auch nur über begrenzte Kapazitäten verfügen und es für ein erfolgreiches Krisenmanagement entscheidend ist, regionale Spezifika zu kennen und bewerten zu können, wäre es aus hiesiger Sicht sinnvoll, ein „Pendant“ auf Länderebene zur Wahrnehmung der umfangreichen nichtministeriellen Detailaufgaben im nachgeordneten Bereich des Ministeriums für Inneres, für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg zu etablieren. Hierfür sind verschiedenste organisatorische Lösungen denkbar, deren Bewertung außerhalb der Zuständigkeit des LKdo BW liegt. Entscheidend sind aber aus hiesiger Sicht die folgenden Kriterien für eine solche Organisation: Einbindung aller relevanten Behörden und Organisationen, Kontinuität in der Aufgabenwahrnehmung (d.h. keine temporäre Projektorganisation), Kompetenz und Kapazität zur Durchführung von Lehrgängen und Schulungsmaßnahmen, zur Auswertung von Erfahrungen aus Krisen in anderen Regionen im Hinblick auf die Situation in BW sowie zur Entwicklung, Unterstützung und Auswertung von Übungen auf Ebene der Regierungsbezirke und Kreise.