



## Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an das Bundesministerium des Innern und für Heimat

## Betreuungsreserve des Bundes für den Zivilschutz

Pilotprojekt „Labor Betreuung 5 000“

Kapitel 0628 Titel 684 01

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht ([www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de)).

Gz.: VII 2 - 0001343

9. Dezember 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

## Betreuung im Verteidigungsfall sichern

**Für die wichtige Aufgabe, im Verteidigungsfall mehrere tausend Menschen vorübergehend unterzubringen und zu versorgen, sind derzeit die Länder zuständig. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) hat damit begonnen, eine bundeseigene Betreuungsreserve aufzubauen, obwohl dem Bund eine Rechtsgrundlage fehlt und ein Pilotprojekt noch nicht abgeschlossen und ausgewertet ist.**

### Worum geht es?

Bei Katastrophen und im Verteidigungsfall können Menschen obdachlos werden. Für sie stellen dann die Länder Betreuungsstrukturen bereit. Der Bund kann die Länder dabei unterstützen. Derzeit fördert er im Wege der Zuwendung mit 35,6 Mio. Euro ein von einer Hilfsorganisation durchgeführtes Pilotprojekt. Dieses erprobt, wie bis zu 5 000 Menschen vorübergehend untergebracht und versorgt werden können. Das Projekt verläuft schleppend und erbrachte bislang kaum Erkenntnisse. Gleichwohl hat der Bund bereits 26 Mio. Euro für ein zweites Betreuungsmodul bereitgestellt. Er beabsichtigt, mit weiteren Zuwendungen in Millionenhöhe – nicht mehr als Pilotprojekt – eine Betreuungsreserve des Bundes aufzubauen. Für eine eigene Betreuungsreserve hat der Bund derzeit keine Rechtsgrundlage

### Was ist zu tun?

Die Länder sind für die Betreuung der Bevölkerung zuständig. Diese halten ohnehin Betreuungsstrukturen zum Beispiel für Naturkatastrophen (Hochwasser etc.) vor. Will der Bund eigene Strukturen aufbauen, müsste er zunächst die rechtlichen Grundlagen schaffen. Auch sollte er die Ergebnisse des Pilotprojekts abwarten, bevor weitere Module beschafft werden. Im Bundeshaushalt sollten aktuell keine weiteren Mittel für Zuwendungen an externe Hilfsorganisationen veranschlagt werden.

### Was ist das Ziel?

Ziel ist es, die Bevölkerung im Verteidigungsfall in Notsituationen zu betreuen. Strukturen wie Unterkunft und Heizung dürfen dann nicht fehlen. Würde der Bund eine eigene Betreuungsreserve aufbauen, entstehen Doppelstrukturen. Es besteht die Gefahr, dass die Länder ihre Betreuungsvorkehrungen vernachlässigen. Flächendeckend selbst betreuen darf der Bund derzeit nicht. Der Staat darf die Menschen weder bei Naturkatastrophen noch im Verteidigungsfall alleine lassen. Daher muss der Bund Aktionismus auf unklarer Datenlage und ohne Rechtsgrundlage vermeiden.

## Inhaltsverzeichnis

1	Vorbemerkung	5
2	Grundlagen	5
2.1	Rechtsgrundlage	5
2.2	Konzeption Zivile Verteidigung	6
2.3	Beschluss der Ständigen Konferenz der Innenminister und - senatoren der Länder	7
3	Pilotprojekt „Labor Betreuung 5 000“	7
3.1	Beauftragung des Pilotprojekts	7
3.2	Inhalt des Pilotprojekts	8
3.3	Stand des Pilotprojekts	8
3.4	Beauftragung eines zweiten Moduls	9
4	Würdigung	9
4.1	Betreuungsreserve des Bundes bedarf einer Rechtsgrundlage	9
4.2	Bund sollte sicherheitsrelevante Aufgabe nicht delegieren	10
4.2.1	Betreuungsreserve „aus einer Hand“	10
4.2.2	Betreuungsreserve wäre Daueraufgabe	11
4.3	Pilotprojekt: Zielerreichung derzeit noch in weiter Ferne	11
5	Fazit	11
6	Stellungnahme des BMI	12
7	Abschließendes Fazit	13

## **Abkürzungsverzeichnis**

### **A**

ASB *Arbeiter-Samariter-Bund*

### **B**

BBK *Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe*

BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat*

### **D**

DRK *Deutsches Rotes Kreuz*

### **I**

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

### **K**

KZV *Konzeption Zivile Verteidigung*

### **T**

THW *Bundesanstalt Technisches Hilfswerk*

### **Z**

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

# 1 Vorbemerkung

Bei Eintritt eines Großschadensereignisses oder einer Gefahrenlage sind Personen, die in eine Notlage geraten, zu versorgen. Der Koalitionsvertrag sieht im Abschnitt Bevölkerungsschutz vor, das Pilotprojekt „Labor Betreuung 5 000“ zu einer nationalen Betreuungsreserve auszubauen. Mit dem Pilotprojekt hat das BBK im Wege eines Zuwendungsvertrags das Deutsche Rote Kreuz (DRK) beauftragt. Ziel ist es, eine mobile Zeltstadt (Modul) aufzubauen und zu erproben, in dem bei Bedarf bis zu 5 000 Personen kurzfristig, gleichzeitig, vorübergehend und weitgehend autark für einen Zeitraum von bis zu einem Jahr untergebracht und betreut werden können. Dazu sollen weitreichende Tests, Erprobungen und Evaluierungen durchgeführt werden. Das Pilotprojekt startete im April 2020 und soll bis Ende 2024 beendet sein. Die im Pilotprojekt gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen sollen nach Angabe des BBK Grundlage dafür sein, später weitere Module zu beschaffen. Nach Angaben des BBK sei *„geplant, in den nächsten Jahren zehn solcher Betreuungsmodule aufzubauen“*<sup>1</sup>. Das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) geht von fünf Modulen aus. Diese sollen bei den fünf anerkannten Hilfsorganisationen vorgehalten werden und die sogenannte Betreuungsreserve des Bundes für den Zivilschutz bilden. Im Verteidigungsfall soll sie das Überleben der von Kriegseinwirkungen betroffenen Personen sicherstellen.

## 2 Grundlagen

### 2.1 Rechtsgrundlage

Aufgabe des Zivilschutzes ist es, durch nichtmilitärische Maßnahmen die Bevölkerung vor Kriegseinwirkungen zu schützen und deren Folgen zu beseitigen oder zu mildern.<sup>2</sup> Für diese Aufgaben ist grundsätzlich der Bund verantwortlich. Bundesgesetzlich kann geregelt werden, dass sie ganz oder teilweise in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau oder von den Ländern im Auftrag des Bundes ausgeführt werden.<sup>3</sup> Der Gesetzgeber hat mit dem Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (ZSKG) die Zuständigkeiten entsprechend geregelt.

Danach nehmen grundsätzlich die Länder die Aufgaben des Zivilschutzes im Auftrag des Bundes wahr. Das Zivilschutzrecht war im Jahr 1997 mit dem ZSKG u. a. mit dem Ziel überarbeitet worden, Doppelstrukturen auf Bundes- und Landesebene zu vermeiden. Aufgaben des Zivilschutzes sollten deshalb von den Ländern im Auftrag des Bundes wahrgenommen werden. Diese sollen dabei die Einrichtungen des Katastrophenschutzes verwenden, für den die Länder nach Artikel 83 GG zuständig sind. Nach § 13 Absatz 1 ZSKG stattet der Bund die

---

<sup>1</sup> [www.bbk.bund.de](http://www.bbk.bund.de), „Fragen und Antworten rund um das Pilotprojekt“.

<sup>2</sup> § 1 Absatz 1 Satz 1 ZSKG.

<sup>3</sup> Artikel 87b Absatz 2 Grundgesetz.

Länder für Zwecke des Zivilschutzes in den Aufgabenbereichen Brandschutz, ABC-Schutz<sup>4</sup>, Sanitätswesen und Betreuung ergänzend aus. Die Länder teilen die ergänzende Ausstattung auf die für den Katastrophenschutz zuständigen Landesbehörden auf<sup>5</sup>. Darüber hinaus sieht das ZSKG vor, dass die Einheiten und Einrichtungen der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) im Verteidigungsfall den Katastrophenschutz der Länder verstärken<sup>6</sup>.

Für bestimmte Aufgaben weist das ZSKG dem Bund Aufgaben zu, die er selbst wahrnehmen kann, zum Beispiel die Unterstützung bei der Zivilverteidigungsplanung oder die Information der Bevölkerung über den Zivilschutz. Die Unterbringung und Versorgung betroffener Bevölkerung im Spannungs- und Verteidigungsfall gehört nicht zu den nach dem ZSKG dem Bund übertragenen Aufgaben aus dem Bereich des Zivilschutzes.

## 2.2 Konzeption Zivile Verteidigung

Im August 2016 beschloss das Bundeskabinett die Konzeption Zivile Verteidigung (KZV) als Gesamtkonzept der Bundesregierung für die Zivile Verteidigung. Die KZV ist das konzeptionelle Basisdokument für die ressortabgestimmte Aufgabenerfüllung im Bereich der Zivilen Verteidigung und zivilen Notfallvorsorge des Bundes. Sie beschreibt Zusammenhänge und Prinzipien und macht Vorgaben für die künftige Ausgestaltung einzelner Fachaufgaben. Unter Beachtung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern führt die KZV zur Betreuung aus, dass die Länder für den Katastrophenschutz Betreuungseinheiten vorhalten. Diese versorgen bei Eintritt eines Großschadensereignisses oder einer Gefahrenlage die Personen, die in eine Notlage geraten sind.

*„Teilfähigkeiten der Betreuung sind insbesondere:*

- *das Einrichten und der Betrieb von Notunterkünften,*
- *das Einrichten und der Betrieb von Verpflegungsstellen,*
- *die soziale Grundbetreuung und Vermittlung in weiterführende administrative und psychosoziale Notfallversorgung,*
- *die Begleitung besonders hilfsbedürftiger Personen (beispielsweise älterer Menschen, behinderter Personen, Eltern mit Kleinkindern, unbegleiteter Minderjähriger)*
- *die Registrierung von Personen, Dokumentation und Suchdienstanforderungen.*

*Die Länder haben sich auf die Vorbereitung von Aufnahmemöglichkeiten in Höhe von 1 % der jeweiligen Wohnbevölkerung verständigt. Der Bund entwickelt im Benehmen mit den Ländern ein „Rahmenkonzept Betreuung“ und ergänzt auf dieser Basis die Vorbereitungen und Fähigkeiten der Länder mit zusätzlicher Ausstattung und Ausbildung.“<sup>7</sup>*

---

<sup>4</sup> ABC-Schutz ist der Schutz vor atomaren, biologischen und chemischen Gefahren.

<sup>5</sup> § 13 Absatz 2 Satz 2 ZSKG.

<sup>6</sup> § 11 Absatz 2 ZSKG.

<sup>7</sup> KZV vom 24. August 2016, Ziffer 6.7.

Im August 2019 legte das BBK das „Rahmenkonzept Betreuung im Zivilschutz“ vor. Hiernach bleiben die Länder für die Betreuung im Verteidigungsfall im Wege der Auftragsverwaltung zuständig. Es sei nicht auszuschließen, dass gesetzgeberische und planerische Maßnahmen ergriffen werden müssen, um das Rahmenkonzept umzusetzen. Im Übrigen beschreibt das Rahmenkonzept Szenarien, Planungsgrundlagen, Aufgaben der Betreuung und Ablaufphasen. Es enthält keine Angaben zu Zielgrößen.

Für eine „Betreuungsreserve des Bundes“ haben weder BMI noch BBK bislang ein Konzept entwickelt, wie viele Personen über welchen Zeitraum insgesamt untergebracht und versorgt werden sollen.

## 2.3 Beschluss der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder

Die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) fasste auf seiner 210. Sitzung vom 12. bis zum 14. Juni 2019 in Kiel folgenden Beschluss:

*„Die IMK stellt fest, dass es neben den durch die Länder zu verwaltenden Betreuungslagen im Verteidigungs- und Spannungsfall Lagen geben wird, in denen der Bund flexibel über den Einsatz von Ressourcen selbst entscheiden können muss. Dies gilt sowohl für die Betreuung von unterzubringenden Personen vor der Zuweisung an einzelne Länder, als auch für Lagen, in denen aufgrund zerstörter Infrastruktur die Ressourcen der Länder substituiert werden müssen.*

*Sie hält das Laborkonzept 5 000 (Stand: 07/2018) des Bundes für eine geeignete Grundlage, um autarke Einrichtungen außerhalb der Verwaltung durch die Länder zu beschreiben. Sie geht davon aus, dass die Verpflichtung des Bundes im Zivilschutz bzw. ergänzenden Katastrophenschutz davon unberührt bleibt.“*

# 3 Pilotprojekt „Labor Betreuung 5 000“

## 3.1 Beauftragung des Pilotprojekts

Das BBK schloss im April 2020 einen Zuwendungsvertrag mit dem DRK. Es gewährte dem DRK eine nicht rückzahlbare Zuwendung von bis zu 35,6 Mio. Euro für das Pilotprojekt „Labor Betreuung 5 000“. Finanziert wird die Zuwendung aus dem im Haushalt 2020 neu ausgebrachten Titel 684 01: „Umsetzung der Konzeption Zivile Verteidigung zur Unterstützung der Länderkapazitäten im Rahmen der Betreuung von Bürgern in Krisensituationen“. Veranschlagt waren Ausgaben von 23,6 Mio. Euro und Verpflichtungsermächtigungen für die Jahre 2021 bis 2024 in der Gesamthöhe von 12 Mio. Euro.

Das BBK schloss den Zuwendungsvertrag, ohne zuvor eine gemäß § 7 BHO erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. So prüfte es nicht, ob der Bund die Aufgabe nicht selber wahrnehmen kann. Denkbare Alternativen betrachtete es ebenso nicht. Auch dokumentierte es nicht, warum es die Mittel als Zuwendung an das DRK vergab. Nach Vertragsschluss wies das DRK das BBK darauf hin, dass ein Ausbau des Pilotprojekts zu einer Betreuungsreserve des Bundes eine Änderung des ZSKG erfordert.

## 3.2 Inhalt des Pilotprojekts

Nach dem Konzept des Pilotprojekts Labor Betreuung 5 000 soll das mobile Betreuungsmodul nach Zuweisung eines geeigneten Geländes innerhalb von 48 Stunden mobilisiert, (teil-)aufgebaut und in Betrieb genommen werden. Für den Transport des Moduls in das Aufnahmegebiet sind 220 Spezialcontainer und 4 800 Paletten auf 130 Lkw-Ladungen erforderlich. Insgesamt erfordert ein Modul „Labor Betreuung 5 000“ eine Fläche von 225 000 m<sup>2</sup>. Dies entspricht der Fläche von 32 Fußballfeldern. Das Konzept enthält den Bedarf für

- Unterkünfte (Schlaf- und Gemeinschaftsräume, Speisesäle, Sozialräume),
- Gemeinschaftsanlagen (einschließlich Gemeinschaftsküchen, Küchengärten, Bildungseinrichtungen, Spielplätze, Medizinische Versorgungseinheiten),
- Zuwegung, Straßen, Parkflächen, Ver- und Entsorgungsleitungen,
- Belüftung, Heizung, Wasserversorgung,
- Sanitäranlagen,
- Elektroversorgung, Beleuchtung, Telekommunikation einschließlich Internet,
- Abfallentsorgung und
- Ernährung (einschließlich Lagerräume).

Für die autarke Stromversorgung sieht das Konzept vier Dieselgeneratoren und acht mobile Behelfstankstellen vor. Der tägliche Bedarf an Dieselkraftstoff beträgt 50 000 Liter.

## 3.3 Stand des Pilotprojekts

Zwei Jahre nach Projektbeginn hat das DRK bisher nur einen Teil der für das Projekt vorgesehenen Komponenten des Moduls beschafft und erst 10,9 Mio. Euro der insgesamt zur Verfügung stehenden 35,6 Mio. Euro abgerufen. Ein im Zuwendungsvertrag vorgesehener zentraler Standort zur Lagerung des Materials ist noch nicht betriebsbereit. Das DRK hat lediglich im Dezember 2021 – also über anderthalb Jahre nach Projektbeginn – ein dafür vorgesehenes Grundstück erworben. Das bisher beschaffte Material lagert es dezentral in drei DRK-Lagern sowie an einem Bundeswehr-Standort. Aussagen des DRK, dieses habe bereits „ein erstes Modul“ beschafft<sup>8</sup>, sind unzutreffend.

---

<sup>8</sup> So beispielsweise in einem Interview mit dem Bonner Generalanzeiger vom 11. Juli 2022.



Das Konzept des Pilotprojekts ist nicht statisch, sondern wird aufgrund von Materialerprobungen und Einsatzerfahrungen laufend bedarfsgerecht angepasst. So führten zum Beispiel Einsatzerfahrungen des DRK im Ahrtal nach der Flutkatastrophe im Juli 2021 zu Nachbesserungen des Konzepts. Das DRK erweiterte es um temporäre Kläranlagen sowie zusätzliche mobile medizinische Versorgungseinheiten. Auch änderte es die vorgesehene Materialausstattung bei Fahrzeugen, Stromerzeugern und Lichtmasten. Das BMI äußerte, dass aufgrund der bisherigen Erfahrungen zu überlegen sei, ob nicht Betreuungseinheiten mit einer geringeren Kapazität sinnvoller seien.

### 3.4 Beauftragung eines zweiten Moduls

Im November 2021 schloss das BBK einen Zuwendungsvertrag mit dem Arbeiter-Samariter-Bund (ASB) über zunächst 12 Mio. Euro und potenziell bis zu 26 Mio. Euro. Zweck ist der „Aufbau eines zweiten Moduls der Betreuungsreserve des Bundes für den Zivilschutz“. Der ASB soll ebenfalls Material beschaffen und vorhalten, um bis zu 5 000 Personen vorübergehend unterbringen und versorgen zu können.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages beschloss am 10. November 2022, im Bundeshaushalt 2023 den Titel 684 01 um 15,5 Mio. Euro auf insgesamt 18,5 Mio. Euro zu verstärken. Diese zusätzlichen Mittel sind nach Angaben des BMI ausdrücklich für das zweite Modul vorgesehen.

## 4 Würdigung

### 4.1 Betreuungsreserve des Bundes bedarf einer Rechtsgrundlage

Das BBK hat mit dem Aufbau einer Betreuungsreserve des Bundes begonnen, obwohl dem Bund dafür die Rechtsgrundlage fehlt. Es hätte nur ein Pilotprojekt zur Erprobung durchführen lassen dürfen. Nicht zulässig war es jedoch, die Mittel darüber hinaus an die Hilfsorganisationen auszureichen, damit diese eine derartige Betreuungsreserve aufbauen. Der Bund kann nach dem ZSKG lediglich das Instrumentarium der Länder im Benehmen mit diesen ergänzen. Dabei wird die ergänzende Ausstattung in die unmittelbaren Länderstrukturen integriert. Sie unterliegt nicht mehr der Verfügungsgewalt des Bundes. Politische Willenserklärungen, daneben eine Betreuungsreserve des Bundes aufbauen zu wollen, ersetzen keine Rechtsgrundlage, die den Bund zum Handeln und zur Finanzierung befugt. Sofern der Bund angesichts der veränderten Sicherheitslage eine eigene Betreuungsreserve aufbauen will, müsste er vor der Veranschlagung von Mitteln eine solche schaffen. Denkbar wäre es, eine Kompetenz des Bundes für die Betreuung der Bevölkerung im Zivilschutz im ZSKG zu verankern.

Die Zuständigkeiten von Bund und Ländern im Zivil- und Katastrophenschutz sind darauf ausgerichtet, Doppelstrukturen auf Bundes- und Landesebene zu vermeiden. Die Notwendigkeit einer eigenen Zivilschutzstruktur für die Betreuung wäre deshalb zu begründen und mit den Einrichtungen des Katastrophenschutzes der Länder abzustimmen. Dies gilt umso mehr, als der Bund bereits nach geltendem Recht im Verteidigungsfall – also im Bereich Zivilschutz – über das THW die Länder unterstützt.

Doppelstrukturen sind ineffizient und bergen die Gefahr, dass die Länder ihre Vorhaltungen für die Betreuung der Bürger vernachlässigen, weil sie auf die Infrastruktur des Bundes im Zivilschutz vertrauen.

## 4.2 Bund sollte sicherheitsrelevante Aufgabe nicht delegieren

Es fehlt aber nicht nur an der Rechtsgrundlage für eine eigene Betreuungsreserve des Bundes. Der Bundesrechnungshof sieht unabhängig davon kritisch, dass der Bund weitere Module im Wege von Zuwendungen als Projektförderung an externe Hilfsorganisationen beschaffen will. Diese sollen die Module auch betreiben.

### 4.2.1 Betreuungsreserve „aus einer Hand“

Eine eigene Betreuungsreserve des Bundes müsste darauf ausgerichtet sein, bei Bedarf darauf unmittelbar zugreifen zu können und selber schnell handeln zu können. Die Verteilung der Aufgabe auf bis zu fünf externen Hilfsorganisationen ist zum einen allein schon wegen mindestens fünf Zuwendungsverfahren verwaltungsaufwendig. Zum anderen kann es im Verteidigungsfall erforderlich sein, dass Module verschiedener Hilfsorganisationen oder Teile davon kombiniert werden müssen. Es besteht die Gefahr, dass Material und Elemente der Module nicht miteinander kompatibel sind, wenn sie von verschiedenen Stellen beschafft werden. Der Einsatz im Verteidigungsfall erfordert ein sofortiges Handeln. Auch kann es erforderlich sein, Elemente aus mehreren Modulen an einem Ort einzusetzen. Dies setzt Kompatibilität voraus. Eine Vielzahl von Akteuren zusätzlich und aufwendig zu koordinieren, würde dem Ziel einer Betreuungsreserve des Bundes, im Verteidigungsfall eine effiziente Infrastruktur zum Schutz der Zivilbevölkerung vorzuhalten, nicht entsprechen.

Sofern der Bund angesichts der veränderten Sicherheitslage – nach Schaffung der entsprechenden Rechtsgrundlage – eine eigene Betreuungsreserve aufbauen will, sollte er prüfen, ob diese Aufgabe besser „aus einer Hand“ wahrzunehmen ist. Er wäre dann in der Lage, eine einheitliche und wirtschaftliche Beschaffung der Komponenten und deren flexible Verfügbarkeit sicherzustellen. Mit dem THW verfügt der Bund über eine Zivilschutzorganisation, die über einschlägige Fähigkeiten und Erfahrungen verfügt. So sieht das ZSKG vor, dass das THW im Verteidigungsfall den Katastrophenschutz der Länder unterstützt. Das THW entwickelte bereits im Jahr 2016 das System „Bereitstellungsraum 500“, mit dem im Katastrophenfall bis zu 500 Personen behelfsmäßig untergebracht und versorgt werden können. Seine

Fähigkeiten, bei zerstörter Infrastruktur zu helfen, stellte das THW nicht zuletzt nach der Flutkatastrophe im Juli 2021 und bei Hilfseinsätzen in der Ukraine sowie Nachbarländern unter Beweis.

#### 4.2.2 Betreuungsreserve wäre Daueraufgabe

Zudem handelt es sich bei der im Koalitionsvertrag vorgesehenen nationalen Reserve- im Gegensatz zum „Labor Betreuung 5 000“ - nicht um ein Pilotprojekt, sondern um eine Daueraufgabe. Mit einer Projektförderung wird ein zeitlich und inhaltlich abgegrenztes Projekt gefördert. Daueraufgaben können daher nicht durch Zuwendungen zur Projektförderung finanziert werden.

### 4.3 Pilotprojekt: Zielerreichung derzeit noch in weiter Ferne

Der Bundesrechnungshof sieht nicht nur kritisch, dass der Bund weder eine Rechtsgrundlage noch eine Konzeption mit Zielvorgaben für eine nationale Betreuungsreserve entwickelt hat. Problematisch ist auch, dass bereits die Beschaffung eines weiteren Moduls eingeleitet wurde, obwohl noch keine ausreichenden Erkenntnisse und Erfahrungen aus dem Pilotprojekt vorliegen. Es ist nicht erkennbar, dass das Projektziel, ein mobiles, autarkes Betreuungsmodul für die vorübergehende Unterbringung von bis zu 5 000 Personen aufzubauen und zu erproben bis Ende 2024 erreicht werden wird. Der bisherige Projektverlauf belegt, dass Erprobungen und Einsatzerfahrungen zwingend notwendig sind, um Änderungsbedarfe zu erkennen. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes muss das Pilotprojekt auch die Frage beantworten, ob das Konzept überhaupt geeignet ist, um bis zu 5 000 Personen bei zerstörter Infrastruktur autark unterzubringen und versorgen zu können. Insbesondere ist problematisch, wie im Verteidigungsfall über einen längeren Zeitraum der tägliche Bedarf von 50 000 Litern Diesel gedeckt werden kann, um eine autarke Stromversorgung zu betreiben. Gleiches gilt für die Versorgung mit Lebensmitteln, den enormen Raumbedarf und den Transport des Materials. Bevor das Pilotprojekt zu einer „nationalen Betreuungsreserve“ ausgerollt wird, sollten dazu ausreichend Erkenntnisse vorliegen. Ggfs. sind alternative Lösungen zu konzipieren.

## 5 Fazit

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass das BMI derzeit keine weiteren Module zum Aufbau einer Betreuungsreserve des Bundes beschaffen sollte. Im Haushalt des BBK sollten daher keine weiteren Mittel für die Beschaffung von Modulen durch Externe veranschlagt werden. Es fehlen eine Rechtsgrundlage, belastbare Erkenntnisse aus dem Pilotprojekt sowie konzeptionelle Ziele.

## 6 Stellungnahme des BMI

Das BMI hat mitgeteilt, auch aufgrund der aktuellen sicherheitspolitischen Lage sei der Aufbau der Betreuungsreserve erforderlich. Der Bund halte an dem Konzept zum Aufbau von mobilen Betreuungsmodulen fest. Die weitere konzeptionelle Ausgestaltung – einschließlich der Anforderung der mobilen Betreuungsmodule – werde mit den Ländern und den Hilfsorganisationen erörtert werden. Die Inhalte der Zuwendungsverträge über die Errichtung weiterer Module würden entsprechend angepasst.

Im Einzelnen hat das BMI wie folgt Stellung genommen:

### **Zu 4.1:**

Das BMI teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht, dass dem Bund zum Aufbau mobiler Betreuungsmodule die Rechtsgrundlage fehle. Ziel des Aufbaus der Betreuungsreserve sei es, das Instrumentarium der Länder im Benehmen mit diesen zu ergänzen und diese zu unterstützen. Dass der Bund nach § 13 Absatz 1 ZSKG die Länder im Bereich der Betreuung für Zwecke des Zivilschutzes ergänzend ausstattet, bedeute nicht, dass dies ausschließlich durch die Integration ergänzender Ausstattung des Bundes in die unmittelbaren Länderstrukturen erfolgen müsse. Die Länder hätten sowohl dem Rahmenkonzept Betreuung als auch dem Pilotprojekt grundsätzlich zugestimmt. Es würden auch keine Doppelstrukturen auf Bundes- und Landesebene aufgebaut. Ziel sei es nicht, eine eigene Zivilschutzstruktur für die Betreuung vorzusehen. Die vorgesehenen zu beschaffenden Module würden den Ländern im Rahmen des Doppelnutzens nach § 13 Absatz 3 ZSKG auch für deren Aufgaben im Bereich des Katastrophenschutzes zur Verfügung stehen.

### **Zu 4.2:**

Das BMI folgt nicht der Bewertung des Bundesrechnungshofes, dass die Verteilung der Aufgabe auf bis zu fünf externen Organisationen die Gefahr berge, dass Material, Elemente und die Module insgesamt nicht miteinander kompatibel seien. Bereits das Pilotprojekt sei so angelegt, dass alle Hilfsorganisationen mitwirken. Die Hilfsorganisationen seien auch die richtigen Adressaten zum Aufbau und zum Betrieb der mobilen Betreuungsmodule. Die nach § 11 ZSKG nach Landesrecht im Katastrophenschutz mitwirkenden Einheiten und Einrichtungen nähmen auch die Aufgaben zum Schutz der Bevölkerung vor den besonderen Gefahren und Schäden wahr, die im Verteidigungsfall drohen.

Ein ganzheitlicher Einsatz der Module müsse sichergestellt und eine Zersplitterung einzelner Komponenten vermieden werden. Bei einer Aufteilung und Lagerung der Komponenten an unterschiedlichen Standorten und vielleicht in verschiedenen Ländern wäre die grundsätzliche Fähigkeit, ein Modul insgesamt in den Einsatz zu bringen, nicht gewährleistet.

Bei dem System „Bereitstellungsraum 500“ des THW handele es sich um die Fähigkeit, 500 Einsatzkräfte nahe der Einsatzstelle unterzubringen und zu versorgen. Die Unterbringung von hilfsbedürftigen Menschen aus der Bevölkerung mit einem Querschnitt auch aller

denkbaren vulnerablen Gruppen bringe völlig andere Anforderungen und Herausforderungen mit sich. Dies sei Kernkompetenz der fünf anerkannten deutschen Hilfsorganisationen und nicht die des THW.

#### **Zu 4.3:**

Die bisherigen Erkenntnisse aus Erprobungen, Übungen und Realeinsätzen im Ahrtal und in Berlin-Tegel hätten gezeigt, dass sich die bislang beschafften Komponenten und Ausrüstungen bewährt hätten. Anpassungsbedarfe seien Pilotprojekten immanent und für diese kennzeichnend. Die Zweifel des Bundesrechnungshofes an der Realisierbarkeit wegen des täglichen Bedarfs von 50 000 Litern Diesel, der Versorgung mit Lebensmitteln und den Transport des Materials im Verteidigungsfall berücksichtigten nicht, dass bei einer bundesweiten Notlage zahlreiche Ressourcen innerhalb kürzester Zeit zu Mangelressourcen würden. Das dürfe keinesfalls dazu führen, dass aufgrund einer solchen Erkenntnis keine Vorsorge betrieben wird. Im Verteidigungsfall hätten der Schutz und die Versorgung der Bevölkerung höchste Priorität und seien eine große und schwierige Herausforderung.

## **7 Abschließendes Fazit**

Die Stellungnahme des BMI im Hinblick auf die Ausgestaltung der Betreuungsreserve verwundert. BMI und BBK sprachen bisher immer von einer eigenen Betreuungsreserve des Bundes. So heißt es in der im Mai 2021 vom BBK vorgestellten *Konzeptstudie Betreuung im Zivilschutz*: „Die zusätzliche Planung des Bundes ist unabhängig von denen der Länder oder der ergänzenden Ausstattung des Bundes für die Länder.“ Auch das Logo „Zivilschutzreserve des Bundes“ suggeriert, dass es sich um eine eigene Betreuungsreserve des Bundes handeln sollte. Schließlich ist auf den Webseiten des BBK und auch des DRK nach wie vor von der „Betreuungsreserve des Bundes“ die Rede. Nunmehr führt das BMI aus, dass es nicht Ziel sei, eine eigene Zivilschutzstruktur für die Betreuung vorzusehen. Vielmehr sei eine – vom ZSKG gedeckte – „Ergänzung“ des Instrumentariums der Länder vorgesehen. Diese Argumentation überzeugt nicht. Nach dem eindeutigen Wortlaut des § 13 ZSKG bedeutet ergänzen, dass der Bund die ergänzende Ausstattung beschafft und den Ländern zur Verfügung stellt. Eben dies macht der Bund bei der jetzigen Ausgestaltung nicht, indem er Mittel an die Hilfsorganisationen ausreicht. Einen Zugriff auf die von diesen beschaffte und vorgehaltene Ausstattung haben die Länder nicht unmittelbar, sondern allenfalls im Wege der Amtshilfe. Auch schafft der Bund mit der Betreuungsreserve Doppelstrukturen, indem er eine zusätzliche Betreuungsreserve aufbaut, die gerade nicht Teil der ländereigenen Strukturen ist.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass für eine vom Bund vorgehaltene Betreuungsreserve zunächst eine Rechtsgrundlage zu schaffen wäre.

Entgegen der Auffassung des BMI sieht der Bundesrechnungshof weiterhin die Gefahr, dass die Aufteilung der Betreuungsreserve auf bis zu fünf Hilfsorganisationen dazu führen kann, dass Material, Elemente und die Module insgesamt nicht miteinander kompatibel sind. Das BMI betont selber, dass ein ganzheitlicher Einsatz der Module sichergestellt und eine

Zersplitterung einzelner Komponenten vermieden werden müsse. Bei einer Aufteilung und Lagerung der Komponenten eines Moduls an unterschiedlichen Standorten und vielleicht in verschiedenen Ländern wäre die grundsätzliche Fähigkeit, das Modul insgesamt in den Einsatz zu bringen, nicht gewährleistet. Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Auffassung fest, dass zu prüfen ist, ob die Aufgabenwahrnehmung aus einer Hand sachgerechter wäre. Das THW als Zivilschutzorganisation des Bundes verfügt über entsprechende Fähigkeiten und Erfahrungen. Es kann bei zerstörter Infrastruktur beispielsweise Unterkünfte errichten und Menschen mit Wasser und Essen versorgen. Eine Aufgabenwahrnehmung durch das THW würde eine Mitwirkung der Hilfsorganisationen im Übrigen nicht ausschließen.

Weiterhin kritisch sieht der Bundesrechnungshof, dass bereits die Beschaffung eines weiteren Moduls eingeleitet wurde, obwohl noch keine ausreichenden Erkenntnisse und Erfahrungen aus dem Pilotprojekt vorliegen. Erprobungen und Einsatzerfahrungen sind zwingend notwendig, um Änderungsbedarfe zu erkennen. Weitere Module sollten daher erst aufgebaut werden, wenn das Pilotprojekt evaluiert wurde. Der Bundesrechnungshof hält auch an seiner Forderung fest, die Problematik der Mangelressourcen konzeptionell zu berücksichtigen.

Essers

Grünwald