

# Anforderungen an ein flächendeckendes modernes Warnsystem für den Katastrophen- und Zivilschutz aus Sicht der Landkreise

Der weithin als missglückt wahrgenommene Warntag 2020 sowie insbesondere die Flutkatastrophe, die im Sommer 2021 in Teilen von Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz vielen Menschen das Leben gekostet und erhebliche Sachschäden verursacht hat, haben deutlich gemacht, dass das nationale Katastrophenschutzsystem noch Defizite aufweist und weiter verbessert werden muss. Der Überfall Russlands auf die Ukraine haben darüber hinaus jedermann vor Augen geführt, dass die nach dem Ende des „Kalten Krieges“ für überwunden gehaltene Gefahr einer kriegerischen Auseinandersetzung auf europäischem Boden nach wie vor real ist und es keineswegs ausgeschlossen werden kann, dass auch Deutschland eines Tages wieder in einen Krieg involviert sein könnte. Beide Themen gehören eng zusammen, weil die Mittel, mit deren Hilfe die Bevölkerung im Katastrophenfall gewarnt wird, auch im Zivilschutzfall zum Einsatz kommen. Die für die Warnung bei Katastrophen zuständigen Behörden der Länder warnen – so heißt es im Zivilschutz- und Katastrophenschutzgesetz des Bundes (ZSKG) – im Auftrag des Bundes auch vor den besonderen Gefahren, die der Bevölkerung in einem Verteidigungsfall drohen. Soweit die für den Katastrophenschutz erforderlichen Warnmittel für Zwecke des Zivilschutzes nicht ausreichen, ergänzt der Bund das Instrumentarium (§ 6 Abs. 2 ZSKG).

## I.

### **Ausgangslage: Defizite des aktuellen Warnsystems**

Defizite des aktuellen Warnsystems bestehen sowohl im Hinblick auf die Verfügbarkeit von Warnmitteln wie auch im Hinblick auf die Grundlagen entsprechender Warnungen.

### **1. Warnmittel**

Das klassische Warnmittel sowohl für den Katastrophenfall und anderen Gefahren wie Brände als auch für den Zivilschutzfall sind Sirenen.

#### **a) Sirenen**

Weil das von ihnen ausgesendete Warnsignal ohne besondere technische Vorkehrungen von nahezu jedermann in ihrem Einzugsbereich wahrgenommen werden kann, haben Sirenen eine einzigartige Reichweite und darüber hinaus auch eine Warn- und Weckwirkung, da sie in der Regel schlicht nicht zu überhören sind. Bei Sirenen handelt es sich daher um ein sog. Primärwarnmittel, das die Bevölkerung alarmiert, auf das Vorhandensein einer Gefahr hinweist und dazu bewegen soll, sich aus anderen Quellen präziser über die Art der Gefahr und mögliche Schutzmaßnahmen zu informieren. Moderne Sirenen können nicht nur Warntöne aussenden, sondern darüber hinaus auch für Durchsagen genutzt werden.

Beeinträchtigt wird die Warn- und Weckwirkung allerdings dadurch, dass vor allem modernere Häuser und Wohnungen vielfach sehr gut gegen Lärm abgeschirmt sind. In den jüngsten Flutkatastrophen hat sich überdies gezeigt, dass insbesondere während Starkregeneignissen die Wahrnehmbarkeit von Sirenen durch überlagernde Geräusche erheblich beeinträchtigt sein kann. Beide Effekte wirken sich noch stärker aus, wenn es um Sprachdurchsagen mit Hilfe von Sirenen geht.

Kommt es zu Unterbrechungen in der Stromversorgung, können davon naturgemäß auch Sirenenstandorte betroffen sein, sofern sie nicht über eine autonome Stromversorgung verfügen und deshalb jedenfalls vorübergehend weiterbetrieben werden können.

Vor allem aber ist festzuhalten, dass in Deutschland kein flächendeckendes Sirennennetz (mehr) existiert. Der Bund, der ein solches Netz ursprünglich betrieb, hat sich davon in den 1990er Jahren getrennt und es den Gemeinden überlassen, ob sie die Sirenen übernehmen wollen oder nicht.

Mittlerweile gibt es zwar wieder Anstrengungen, das Sirennennetz zu verdichten. Einige Länder wie bspw. Hessen und Nordrhein-Westfalen, das Saarland und neuerdings auch der Bund haben entsprechende Förderprogramme aufgelegt. Von dem Ziel einer flächendeckenden Versorgung ganz Deutschlands mit leistungsfähigen, modernen Sirenen sind wir aber noch weit entfernt.

Dass Sirenen in den letzten Jahrzehnten aus dem Alltag vieler Menschen verschwunden waren, hat auch dazu geführt, dass nicht jeder die Bedeutung der von ihnen ausgesendeten Warntöne unmittelbar versteht, zumal Sirenen nicht nur im Katastrophen- bzw. Zivilschutzfall, sondern vielfach auch noch zur Alarmierung von Feuerwehrcräften in Brandfällen zum Einsatz kommen. Hier besteht daher ein erheblicher Sensibilisierungs- und Aufklärungsbedarf. Wichtig wäre in diesem Zusammenhang auch, dass bundesweit nach einheitlichen Regeln und mit einheitlichen Signalen gewarnt würde.

### **b) Warnmeldungen über die Medien**

Für den Verzicht auf Sirenen waren zwei Motive leitend. Sirenen, so glaubte man seinerzeit, hätten nach dem bereits erwähnten Ende des Kalten Krieges ausgedient. Hinzu kam die Erwartung, die Bevölkerung ebenso wirksam durch „modernere“ (und überdies kostengünstigere) Mittel warnen zu können. So wurde das satellitengestützte Warnsystem des Bundes (SatWaS) in Betrieb genommen, das Warnmeldungen über die Rundfunk- und Fernsehsender verbreitete.

Ein solcher Warnweg hat zwar den Vorteil, dass auf diese Weise nicht lediglich eine abstrakte Warnung in Gestalt eines Warntons, sondern darüber hinaus auch weitergehende Informationen zur Art der Gefahr und zu konkreten Schutzmaßnahmen übermittelt werden können. Der gravierende Nachteil aber ist, dass solche Warnungen nur bei denjenigen Bürgern unmittelbar ankommen, die „zufällig“ ihr Radio- oder Fernsehgerät eingeschaltet haben.

Die Weiterentwicklung von SatWaS, das Modulare Warnsystem (MoWaS), setzt dementsprechend zwar

auch noch auf Warnmeldungen über die Medien, darüber hinaus aber auch auf Warnmittel, die im Gegensatz zu diesen über einen „Weckeffekt“ verfügen.

### **c) Warnapps und Cell-Broadcast**

Das sind – soweit vorhanden – Sirenen, die direkt über MoWaS angesteuert werden können, daneben aber auch sog. Warnapps (NINA, KatWarn, Biwapp). Solche vor allem für Smartphones und Tablets verfügbaren Apps haben einen Weckeffekt, weil sie im Warnfall einen durchdringenden Ton erzeugen können, und sind darüber hinaus in der Lage, detaillierte Informationen zur Gefahr und zu den zu ergreifenden Schutzmaßnahmen zu übermitteln, verbinden also den Vorteil des konventionellen Warnmittels „Sirene“ mit den weitergehenden Informationsmöglichkeiten, wie sie für Warnmeldungen über die Medien typisch sind.

Allerdings hängt auch bei Apps die Empfangsbereitschaft für Warnungen von einem aktiven Tun des Nutzers ab. Dieser muss die App auf seinem Endgerät installieren und aktivieren und das Gerät muss angeschaltet, also empfangsbereit sein.

Jedenfalls die ersten beiden Schwachstellen von Warnapps lassen sich durch den Einsatz eines Cell-Broadcast-Systems überwinden, durch das Warn-SMS an alle Endgeräte gesendet werden, die in einer bestimmten Funkzelle angesteuert werden können. Eine besondere Software muss dafür nicht installiert werden und es muss – ein weiterer Vorteil – auch keine mobile Internetverbindung bestehen. Die Hürde, dass Endgeräte – etwa des Nachts – ausgeschaltet und damit nicht mehr empfangsbereit sind, bleibt aber auch in diesem Fall bestehen. Es hängt damit letztlich vom Nutzer ab, ob dieses Warnmittel über einen Weckeffekt verfügt. Die rechtlichen Voraussetzungen für den Aufbau eines solchen Systems sind mittlerweile auf Bundesebene geschaffen.<sup>1</sup> Die Umsetzung in den Ländern hat begonnen.

---

<sup>1</sup> Die auf die nach der jüngsten Flutkatastrophe neu in das Telekommunikationsgesetz (TKG) aufgenommene Ermächtigungsgrundlage des § 164a TKG gestützte Verordnung für die Aussendung öffentlicher Warnungen in Mobilfunknetzen (Mobilfunk-Warnverordnung, BGBl. I S. 5046) ist am 7.12.2021 in Kraft getreten. Die Verordnung regelt die grundlegenden technischen und organisatorischen Anforderungen eines solchen Systems und adressiert dabei in erster Linie die Mobilfunknetzbetreiber. Diese sind insbesondere verpflichtet, ihre technischen Einrichtungen so zu gestalten, dass eine öffentliche Warnung jederzeit unverzüglich an empfangsbereite Mobilfunkgeräte in dem von der auslösenden Behörde bestimmten geographischen Gebiet ausgesendet werden kann. Dafür müs-

## 2. Grundlagen von Warnungen

Gewarnt werden kann nur vor Gefahren, die rechtzeitig in allen ihren Dimensionen erkannt werden (Gefahrenverlauf, zu erwartende Schäden etc.). Auch insoweit bestehen noch Defizite, z. B. im Hinblick auf die Einschätzung der konkreten Auswirkungen bestimmter Wetter- bzw. Hochwasserlagen

## 3. Organisation von Warnungen

Für die Warnung vor einer Gefahr ist grundsätzlich diejenige Stelle zuständig, zu deren Zuständigkeit auch die Abwehr der jeweiligen Gefahr gehört. Dementsprechend ist es im Verteidigungsfall Aufgabe des Bundes, die Bevölkerung vor damit verbundenen Gefahren zu warnen. Dabei bedient sich der Bund der Warnmittel der Länder (§ 6 Abs. 2 ZSKG). In sonstigen Gefahrenfällen obliegt die Zuständigkeit für die Warnung dagegen den Ländern, die mit dieser Aufgabe nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts die Gemeinden sowie die Landkreise als Träger der unteren Katastrophenschutzbehörden betraut haben.

### II.

#### Positionen und Forderungen aus Sicht der Landkreise

Vor diesem Hintergrund ergeben sich aus Sicht der Landkreise folgende Forderungen:

#### 1. (Wieder-)Aufbau eines flächendeckenden Sirennetzes

Im Bereich der Warnung der Bevölkerung kommt dem (Wieder-)Aufbau eines flächendeckenden Netzes von Sirenen modernsten Standards ausschlaggebende Bedeutung zu. Bei der Errichtung neuer und der Erhaltung bestehender Sirenenstandorte ist darauf zu achten, dass diese auch bei einem Stromausfall zumindest für eine Übergangszeit noch einsatzfähig sind.

Sirenen müssen zentral angesteuert werden können, jedenfalls über MoWaS, ggf. auch über andere Systeme wie den BOS-Digitalfunk.

Der Einsatz von Sirenen, die in der Lage sind, auch Sprachdurchsagen zu übermitteln, kann in bestimmten Situationen sinnvoll sein. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Verständlichkeit von Sprachdurchsagen begrenzt ist und etwa durch das Phänomen des

Übersprechens beeinträchtigt sein kann. Daher sollte vor Ort unter Berücksichtigung der jeweiligen Gegebenheiten fallbezogen entschieden werden, ob der Einsatz solcher Sirenen sinnvoll ist.

Warnsignale sollten bundesweit vereinheitlicht werden. Durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit ist darauf hinzuwirken, dass die Warnsignale und ihre Bedeutung den Bürgern bekannt sind. In diesem Zusammenhang kann ein bundesweiter Warntag oder können auch landes- bzw. kreisweite Warntage sinnvoll sein. Dabei ist auf Sprachbarrieren ebenso zu achten wie die Bedürfnisse bestimmter Bevölkerungsgruppen, z.B. Hörgeschädigter, zu berücksichtigen sind. Kenntnisse über Warnsignale und ihre Bedeutung sollten möglichst schon in den Schulen vermittelt und durch regelmäßige Wiederholung vertieft und verfestigt werden.

Vielerorts dienen Sirenen nicht nur der Warnung im Katastrophenfall, sondern auch der Alarmierung von Feuerwehrcräften. Das ist im Grundsatz sinnvoll. Um Irritationen in der Bevölkerung zu vermeiden und zu verhindern, dass Warnungen aufgrund eines Gewöhnungseffekts nicht die notwendige Aufmerksamkeit geschenkt wird, sollten Sirenenwarnungen zur Alarmierung der Feuerwehr allerdings erst ab einer höheren Gefahrenstufe eingesetzt werden. Insbesondere für zeitunkritische Einsätze sollte auf andere Alarmierungssysteme wie etwas Pager, digitale Meldeempfänger etc. umgestellt werden. Zur besseren Aufklärung der Bevölkerung gehört auch der Hinweis, dass Sirenen zur Alarmierung der Feuerwehr stets nur einmal erklingen, während Katastrophenwarnungen wiederholt erfolgen.

Der (Wieder-)Aufbau eines flächendeckend modernen und leistungsfähigen Sirennetzes ist mit erheblichem finanziellem Aufwand verbunden. Die insoweit erforderlichen Finanzmittel können die Kommunen nicht alleine aufbringen. Deshalb muss der Wiederaufbau des Sirennetzes durch die Länder und den Bund finanziell unterstützt werden. Da es im Verteidigungsfall Aufgabe des Bundes ist, die Bevölkerung vor kriegsbedingten Gefahren zu warnen, und der Bund insoweit auf die Warninfrastrukturen (auch) der Länder zurückgreift, ist ein entsprechendes finanzielles Engagement des Bundes gerechtfertigt. Das derzeit laufende Förderprogramm des Bundes kann insoweit nur ein erster Schritt sein, da die in seinem Rahmen zur Verfügung gestellten Mittel bei weitem nicht ausreichen. Es muss daher fortgeschrieben und erweitert werden. Dabei ist auch technischen Weiterentwick-

---

sen die Betreiber mindestens zwei Cell Broadcast Center errichten und betreiben.

lungen und daraus resultierenden erneuten Finanzbedarfen Rechnung zu tragen, wie sie etwa im Zusammenhang mit der geplanten Umstellung des BOS-Digitalfunknetzes auf den Standard 5G entstehen können.

Die Verteilung der Mittel auf die Kommunen sollte sich dabei in Zukunft nicht nach dem Windhundprinzip, sondern nach anderen Kriterien wie insbesondere dem tatsächlichen Bedarf richten. Im Hinblick auf die Laufzeit eines solchen Programms ist ferner zu berücksichtigen, dass die (auch) durch eine Förderung induzierte Nachfrage am Markt auf nur wenige Anbieter trifft. Mit langen Lieferzeiten ist daher zu rechnen.

Im Hinblick auf die Frage, wer als Empfänger der Fördermittel in Betracht kommt, ist zu berücksichtigen, dass die Katastrophenschutzgesetze der Länder die Aufgabe „Warnung“ in der Regel sowohl den Landkreisen wie auch den kreisangehörigen Kommunen zuweisen. Vor diesem Hintergrund empfiehlt sich bei der Umsetzung von Förderprogrammen eine enge Zusammenarbeit beider Ebenen. Ein kreisweit abgestimmtes Vorgehen kann dabei auch finanzielle Vorteile bieten, z. B. wenn der Landkreis für alle Kommunen des Kreises einen Rahmenvertrag abschließt. Um ein solches Vorgehen zu unterstützen, sollten die Förderprogramme die Existenz von Kooperationsprojekten besonders berücksichtigen, etwa als Gewichtungskriterium für die Vergabe von Fördermitteln.

Als problematisch kann sich insbesondere die Finanzierung eines kommunalen Eigenanteils herausstellen. Deshalb empfiehlt es sich, für Kommunen, die sich in der Haushaltsüberwachung befinden, besondere Förderbedingungen vorzusehen.

## 2. Nutzung weiterer Warnmittel

Es sollte geprüft werden, ob und in welchem Umfang alternative Warnmittel genutzt werden. Dabei geht es insbesondere auch darum, dem Problem Rechnung zu tragen, dass aufgrund stetig verbesserten Schallschutzes in Gebäuden von außen kommende Warnmeldungen immer schwerer wahrgenommen werden können. Schüler könnten vor diesem Hintergrund z.B. über die in den Schulen installierten Lautsprecher Systeme gewarnt werden. Auch in Kinos oder in anderen Veranstaltungsräumen kommen entsprechende Durchsagen in Betracht. In Hotels, Verkaufsstätten und anderen Einrichtungen sollten Brandmeldeanlagen eingesetzt werden. Des Weiteren könnten bspw. Anzeigetafeln an Bahnhöfen für Warnmitteilungen genutzt werden.

Das setzt jeweils voraus, dass die warnenden Stellen einen möglichst direkten Zugriff auf die entsprechenden Systeme haben.

## 3. Aufbau eines Warnmittelkatasters

Beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) wird derzeit ein Warnmittelkataster aufgebaut. Ungeachtet der Tatsache, dass es entsprechende Kataster bereits in einzelnen Ländern gibt, ist es im Grundsatz sinnvoll, auch auf Bundesebene eine entsprechende Übersicht zu erstellen. Die Landkreise sind bereit, Informationen über ihre Warnmittel in ein solches Kataster einzuspeisen, wobei darauf zu achten ist, dass die Daten möglichst im Wege eines automatischen Austauschs aus vorhandenen IT-Systemen erfolgt. Der Nutzwert eines Warnmittelkatasters ist um so höher, je detaillierter die in ihm enthaltenen Informationen sind. Deshalb sollten auch Angaben wie z.B. die Reichweite der einzelnen Warnmitteln aufgenommen werden. Wichtig ist des Weiteren, dass die gespeicherten Informationen regelmäßig aktualisiert werden.

Darüber hinaus bedarf es eines klaren Rechte- und Rollenkonzeptes. Die Verantwortlichkeiten für die Befüllung, die Pflege und die Nutzung des Katasters müssen geregelt sein. Aus Sicht der Landkreise ist es dabei von großer Bedeutung, dass sie nicht nur Zugriff auf die Warnmittel ihres eigenen Zuständigkeitsbereichs haben, sondern auch erkennen können, über welche Warnmittel angrenzende Gebietskörperschaften verfügen.

## 4. Grundlagen von Warnungen

Zielgerichtete Warnungen sind nur auf der Grundlage zuverlässige Informationen über mögliche Gefahren möglich. Die Bewertung gefahrenrelevanter Informationen setzt mitunter Kompetenzen voraus, die vor Ort nicht zwingend vorhanden sind und die an zentralen Stellen gebündelt vorgehalten werden sollten. Das gilt z. B. für die Analyse der Gefahren, die von bestimmten Niederschlagsmengen in einer konkreten örtlichen Situation ausgehen. Es muss gewährleistet sein, dass die Landkreise solche für ihre Warnungen im Besonderen und die Sicherstellung des Katastrophenschutzes im Allgemeinen relevanten Informationen und Auswertungen automatisiert erhalten und sich nicht selbst aktiv beschaffen müssen.

Dafür könnte ein bundesweites Lagebild, wie es vom Gemeinsamen Kompetenzzentrum des Bundes und der Länder unter kommunaler Mitwirkung – möglichst

als digitale Plattform – erarbeitet werden soll, eine gute Grundlage bieten. Auch deshalb müssen die dort gesammelten Informationen den Landkreisen zur Verfügung stehen.<sup>2</sup>

## **5. Einbindung der Bevölkerung**

Im Bevölkerungsschutz kommt der Selbstschutz- und Selbsthilfefähigkeit – oder allgemeiner: der Mitwirkung – der Bevölkerung eine hohe Bedeutung zu. Das gilt selbstverständlich auch im Bereich der Warnung. Deshalb müssen die Bürger nicht nur über die Bedeutung einzelner Warnsignale informiert werden; vielmehr ist auch zu gewährleisten, dass Warnungen ernst genommen werden. Der Warneffekt darf nicht durch Abstumpfung verlorengehen.

Dem kann dadurch begegnet werden, dass nach einer Warnung über andere Medien – etwa Bürgertelefone, die Sozialen Medien oder die Homepages der Landkreise – ergänzend weitere Informationen zur Art der Gefährdung, zu möglichen Schäden und (Selbst-)Schutzmaßnahmen bereitgestellt werden.

Berlin, 17.10.2022

---

<sup>2</sup> Vgl. dazu im Einzelnen das Positionspapier des Deutschen Landkreistags „Anforderungen an ein Lagebild auf Bundesebene aus Sicht der Landkreise“