

Gesetzesentwurf

der Abgeordneten Richard Michael Swann und der CDP/CDS Fraktion im Deutschen Bundestag

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetzes

A. Problem

Das Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG) vom 25. März 1997 bildet die rechtliche Grundlage für den Bevölkerungsschutz auf Bundesebene. In den knapp drei Jahrzehnten seit seinem Erlass hat sich das Bedrohungsbild grundlegend gewandelt: Klimawandelbedingte Extremwetterereignisse wie die Flutkatastrophe im Ahrtal 2021, hybride Bedrohungen durch staatliche und nichtstaatliche Akteure, Cyberangriffe auf kritische Infrastrukturen sowie eine verschärfte geopolitische Lage in Europa stellen neue Anforderungen an das System des Bevölkerungsschutzes, auf die das bestehende Recht keine ausreichenden Antworten gibt.

Im Bereich der Warnsysteme fehlt es bislang an einer gesetzlichen Verpflichtung zur Vorhaltung eines redundanten, gegenüber Stromausfall und Netzwerkausfällen robusten Warnmittelverbunds. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt auf unzureichende Ressourcenerfassung und mangelnde Transparenz über Lücken im Warnmittelnetz hingewiesen. In zahlreichen ländlichen Gemeinden bestehen bis heute keine stationären Warnsysteme. Cell Broadcast als jüngster Warnkanal funktioniert bei Ausfall der Mobilfunkinfrastruktur nicht und bietet damit keine hinreichende Redundanz für Szenarien, in denen gerade diese Infrastruktur betroffen ist.

Im Bereich des Ehrenamts fehlen bundeseinheitliche Mindeststandards für die Freistellung von Helferinnen und Helfern der im Zivilschutz und Katastrophenschutz mitwirkenden Organisationen. Die Rechtslage ist zwischen den Ländern stark fragmentiert. Dies gefährdet die Einsatzbereitschaft der Hilfsorganisationen, da Arbeitgeber ohne klare gesetzliche Grundlage Freistellungen verweigern oder verzögern können.

B. Lösung

Das Gesetz ergänzt das ZSKG um drei Regelungsbereiche innerhalb der bestehenden Bundeskompetenz nach Artikel 73 Absatz 1 Nummer 1 und Artikel 87b Absatz 2 des Grundgesetzes:

Erstens wird das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) verpflichtet, ein vollständiges, öffentlich zugängliches Nationales Warnmittelkataster zu führen und jährlich fortzuschreiben. Das Kataster erfasst alle vom Bund mitfinanzierten oder im Bundeswarnsystem integrierten Warnmittel und weist identifizierte Lücken in der Flächendeckung aus.

Zweitens werden Mindeststandards für die technische Ausfallsicherheit der Bundeswarninfrastruktur gesetzlich verankert. Anlagen und Systeme, über die bundesweite Warnmeldungen ausgelöst werden, müssen bei Ausfall der öffentlichen Stromversorgung für mindestens 72 Stunden autonom betriebsfähig sein.

Drittens wird eine bundeseinheitliche Freistellungspflicht für Arbeitgeber im Einsatz- und Übungsfall eingeführt. Helferinnen und Helfer der im Zivilschutz mitwirkenden Organisationen haben gegenüber ihrem Arbeitgeber einen gesetzlichen Freistellungsanspruch. Der Lohnausfall für den Arbeitgeber wird aus Bundesmitteln erstattet, soweit der Einsatz auf Anforderung des Bundes erfolgt.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Für den Bund entstehen Kosten durch den Aufbau und die laufende Pflege des Nationalen Warnmittelkatasters sowie durch die Erstattung von Lohnausfällen im Einsatzfall. Die Kosten für das Kataster werden auf eine einmalige Aufbauinvestition von ca. 2 Millionen Euro und laufende Betriebskosten von ca. 500.000 Euro jährlich geschätzt. Die Erstattungskosten für Lohnausfälle sind abhängig von der Häufigkeit und dem Umfang von Bundeseinsätzen und nicht abschließend quantifizierbar; sie sind haushaltsmäßig durch Ansätze im Einzelplan 06 sicherzustellen. Für Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände entstehen keine unmittelbaren Mehrkosten; mittelbar kann die Umsetzung der Mindeststandards für Ausfallsicherheit zu kommunalen Investitionen führen, die durch Bundesmittel nach § 29 ZSKG anteilig gedeckt werden.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetzes

vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetzes

Das Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz vom 25. März 1997 (BGBl. I S. 726), das zuletzt durch Artikel 144 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 4 Absatz 1 Satz 2 wird nach Nummer 3 folgende Nummer 3a eingefügt::
«3a. die Führung und laufende Fortschreibung eines Nationalen Warnmittelkatasters nach § 6a,»
2. In § 6 wird folgender Absatz angefügt:
«(4) Technische Einrichtungen und Systeme des Bundes, über die bundesweite oder länderübergreifende Warnmeldungen nach den Absätzen 1 und 2 ausgelöst werden, sind mit einer Notstromversorgung auszustatten, die einen autonomen Betrieb von mindestens 72 Stunden bei Ausfall der öffentlichen Stromversorgung gewährleistet. Die Mittel sind im Bundeshaushalt über den Einzelplan des Bundesinnenministeriums bereitzustellen. Die Anforderungen an Planung, Umsetzung und Überprüfung regelt das Bundesministerium des Innern durch Verwaltungsvorschrift im Benehmen mit den Ländern.»
3. Nach § 6 wird folgender § 6a eingefügt:
«§ 6a Nationales Warnmittelkataster
(1) Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe führt ein Nationales Warnmittelkataster. Es erfasst alle in das Modulare Warnsystem des Bundes integrierten oder aus Bundesmitteln mitfinanzierten Warnmittel, insbesondere stationäre und mobile Sirenenanlagen, Cell-Broadcast-Auslöseinfrastruktur sowie digitale Warnmittelknotenpunkte.
(2) Das Kataster weist für jede Gemeinde und jeden Gemeindeverbund aus, ob eine flächendeckende Warnmittelversorgung im Sinne eines redundanten Warnmittelmixes nach § 6 Absatz 2 besteht. Festgestellte Lücken sind zu dokumentieren.
(3) Das Kataster wird jährlich zum 31. März des Folgejahres fortgeschrieben und dem Deutschen Bundestag übermittelt. Es ist in geeigneter Form öffentlich zugänglich zu machen.
(4) Die Länder sind verpflichtet, dem Bundesamt die für die Führung des Katasters erforderlichen Daten zu übermitteln. Das Nähere regelt das Bundesministerium des Innern durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates.»
4. Nach § 27 wird folgender § 27a eingefügt:
«§ 27a Freistellung von Helferinnen und Helfern; Lohnausgleich
(1) Helferinnen und Helfer, die in Einheiten oder Einrichtungen mitwirken, die auf Anforderung des Bundes nach diesem Gesetz eingesetzt werden, haben gegenüber ihrem Arbeitgeber Anspruch auf Freistellung für die Dauer des Einsatzes. Die Freistellung ist unverzüglich zu gewähren; eine Versagung ist nur aus zwingenden betrieblichen Gründen und mit Angabe von Gründen zulässig.
(2) Arbeitgebern wird der für die Dauer der Freistellung entstehende Entgeltausfall auf Antrag aus Bundesmitteln erstattet, soweit der Einsatz auf Anforderung des Bundes nach § 11 oder § 12 dieses Gesetzes erfolgt. Der Antrag ist beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und

Katastrophenhilfe zu stellen. Das Nähere regelt das Bundesministerium des Innern durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates.

(3) Absatz 1 gilt entsprechend für die Teilnahme an Übungen, die vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe oder im Auftrag des Bundes angeordnet werden. Eine Lohnausgleichspflicht nach Absatz 2 besteht für Übungen nur, soweit sie eine Dauer von drei Tagen je Kalenderjahr übersteigen.»

Artikel 2

Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Berlin, den 21. Mai 2026

Richard Michael Swann und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Das ZSKG aus dem Jahr 1997 wurde in einer Periode entworfen, in der die sicherheitspolitische Lage in Europa als weitgehend stabil galt. Die Jahrzehnte der „Friedensdividende“ haben jedoch dazu geführt, dass Strukturen und Systeme des Bevölkerungsschutzes abgebaut wurden, ohne dass gesetzliche Mindeststandards für ihre Wiederherstellung oder fortlaufende Qualitätssicherung verankert wurden. Der Bundesrechnungshof hat seit 2021 wiederholt und zuletzt in seinem Bericht zur ergänzenden Ausstattung gemäß § 13 ZSKG vom September 2024 darauf hingewiesen, dass die Stärkung des Bevölkerungsschutzes nur unzureichend vorangetrieben wird und Bund wie Ländern die nötige Informationsbasis fehlt.

Die Flutkatastrophe im Ahrtal im Juli 2021 hat in exemplarischer Weise gezeigt, welche tödlichen Konsequenzen ein unzuverlässiges und lückenhaftes Warnsystem haben kann. Trotz der seitdem eingeleiteten Maßnahmen – insbesondere der Einführung von Cell Broadcast zum 23. Februar 2023 – bestehen strukturelle Schwächen fort: Das Warnmittelnetz ist in seiner Gesamtheit nicht vollständig erfasst, die Ausfallsicherheit der Warninfrastruktur bei Stromausfall ist nicht gesetzlich gesichert, und die Freistellungsrechte von Helferinnen und Helfern sind zwischen den Ländern so unterschiedlich geregelt, dass die bundesweite Einsatzbereitschaft der Hilfsorganisationen gefährdet ist.

Der vorliegende Gesetzentwurf schließt diese Lücken innerhalb der bestehenden Bundeskompetenz. Er schafft Transparenz durch das Nationale Warnmittelkataster, Verlässlichkeit durch die gesetzliche Verankerung von Ausfallsicherheitsstandards und Handlungsfähigkeit durch eine bundeseinheitliche Helferfreistellungsregelung.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Das Nationale Warnmittelkataster (§ 6a ZSKG neu) verpflichtet das BBK erstmals gesetzlich, einen vollständigen, öffentlich einsehbaren Bestandsnachweis aller in das Bundeswarnsystem integrierten Warnmittel zu führen und Abdeckungslücken auszuweisen. Die jährliche Berichtspflicht gegenüber dem Deutschen Bundestag schafft parlamentarische Kontrolle über den Zustand des Warnmittelnetzes.

Die Ausfallsicherheitsanforderung (§ 6 Absatz 4 ZSKG neu) verankert den technischen Mindeststandard einer 72-stündigen Notstromautonomie für bundesrelevante Warninfrastruktur. Dieser Zeitraum entspricht dem international anerkannten Planungsrahmen für Krisenerstreaktion und orientiert sich an den Empfehlungen des BBK für die private Notfallvorsorge.

Die bundeseinheitliche Helferfreistellung (§ 27a ZSKG neu) beseitigt eines der praktisch bedeutsamsten Hemmnisse für die Einsatzbereitschaft des Ehrenamts im Bevölkerungsschutz. Arbeitgeber erhalten im Gegenzug einen klaren gesetzlichen Erstattungsanspruch, der die finanzielle Belastung durch Bundeseinsätze auf die öffentliche Hand verlagert.

III. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union

Der Entwurf steht im Einklang mit dem Recht der Europäischen Union. Die Regelungen zur Warninfrastruktur gehen über die Mindestvorgaben des Europäischen Öffentlichen Warnsystems (EU-Alert) nicht hinaus, sondern konkretisieren und ergänzen diese auf nationaler Ebene. Die Helferfreistellungsregelung berührt keine unionsrechtlichen Vorgaben.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1

Die Ergänzung des Aufgabenkatalogs des BBK stellt sicher, dass die Zuständigkeit für das Nationale Warnmittelkataster eindeutig dem BBK zugewiesen ist und keine Parallelzuständigkeiten entstehen.

Zu Nummer 2

Absatz 1 definiert den Gegenstand des Katasters und stellt klar, dass es alle in das Modulare Warnsystem integrierten oder aus Bundesmitteln mitfinanzierten Warnmittel erfasst. Damit sind sowohl stationäre Sirenenanlagen, die durch Bundesmittel nach § 13 ZSKG ergänzt wurden, als auch die technische Infrastruktur für Cell Broadcast erfasst.

Absatz 2 verpflichtet zur Lückenanalyse. Die Formulierung „redundanter Warnmittelmix“ greift die bestehende Bundesempfehlung auf, wonach jede Gemeinde über mindestens zwei voneinander unabhängige Warnkanäle erreichbar sein soll, und überführt sie in eine gesetzliche Bezugsgröße.

Absatz 3 regelt die parlamentarische Berichtspflicht. Der Stichtag 31. März gewährleistet, dass der Bericht im Zusammenhang mit der Haushaltsberatung des Folgejahres vorliegt und unmittelbar für Budgetentscheidungen nutzbar ist.

Absatz 4 regelt die Datenzulieferungspflicht der Länder. Da Katastrophenschutz grundsätzlich Ländersache ist, bedarf die vollständige Erfassung der Warnmittelinfrastruktur zwingend einer kooperativen Datengrundlage. Die Rechtsverordnungsermächtigung ermöglicht eine praktikable, technisch anpassungsfähige Ausgestaltung der Meldepflichten.

Zu Nummer 3

Die 72-Stunden-Anforderung orientiert sich an der internationalen Planungspraxis im Bereich Kritischer Infrastrukturen und an den Empfehlungen des BBK zur privaten Notfallvorsorge. Sie gilt nur für die bundesrelevante Warmauslöseinfrastruktur, nicht für alle Warnmittel im Verbund; die Kostenregelung stellt klar, dass der Bund die Mehrkosten für die in seiner Zuständigkeit betriebenen Anlagen trägt. Die Ausgestaltung durch Verwaltungsvorschrift ermöglicht technische Flexibilität ohne gesetzgeberische Überfrachtung.

Zu Nummer 4

Absatz 1 begründet den Freistellungsanspruch. Die Formulierung „unverzüglich“ orientiert sich an der arbeitsrechtlichen Dogmatik und stellt sicher, dass der Arbeitgeber nicht durch Verzögerungstaktiken die Einsatzfähigkeit der Helferinnen oder der Helfer untergräbt. Der Versagungsstatbestand „zwingende betriebliche Gründe“ entspricht dem im Arbeitszeitrecht und im Bildungsurlaub verwendeten Maßstab und schafft damit eine rechtssichere, bekannte Abwägungsgrundlage.

Absatz 2 regelt den Lohnausgleich für Bundeseinsätze. Die Beschränkung auf Anforderungen nach §§ 11 und 12 ZSKG stellt sicher, dass der Ausgleich nur für Einsätze gilt, die der Bund im Rahmen seiner Zivilschutzzuständigkeit veranlasst hat. Für reine Ländereinsätze verbleibt die Regelungskompetenz bei den Ländern.

Absatz 3 erstreckt den Freistellungsanspruch auf angeordnete Übungen. Die zeitliche Grenze von drei Tagen je Kalenderjahr für den Lohnausgleich bei Übungen verhindert missbräuchliche Inanspruchnahme und hält den Bundeshaushalt kalkulierbar.

Zu Artikel 2

Dies regelt das Inkrafttreten.