

**ZESZYTY NAUKOWE NR 4 (76)
AKADEMII MORSKIEJ
SZCZECIN 2004**

WYDZIAŁ INŻYNIERYJNO-EKONOMICZNY TRANSPORTU

Kazimierz Winnicki
Marek Landowski

**System obrony cywilnej Niemiec
jako model cywilnego planowania i zarządzania kryzysowego**

Omówiono aktualny problem obronności kraju. Każdy kraj narażony jest na różne niebezpieczeństwa, takie jak klęski żywiołowe, siły natury czy też działalność człowieka. Zagadnieniu temu nie przywiązywano należytej uwagi, dopiero powódzie w Polsce, Czechach, Niemczech, a także zamachy terrorystyczne w USA i Hiszpanii zmieniły podejście rządu krajów. Treść artykułu przedstawia ewolucję systemu obrony cywilnej w Niemczech.

**System of Germany's Civil Defence
as a Model of Civil Planning and Crisis Management**

The paper takes up the current problem of a country's defence. Each country is exposed to various dangers such as natural disasters or man's activity. Insufficient attention was paid to this problem; only the floods in Poland, the Czech Republic, Germany, and also terrorist attacks in the USA and Spain were able to change the governments' attitude. The paper presents the evolution of the civil defence system in Germany.

Wstęp

Problem obrony cywilnej kraju był dotychczas zarówno w Polsce, jak i w krajach ościennych, nie w pełni uwzględniany i nie przypisywano temu zagadnieniu należytej uwagi. Postępująca zmiana klimatu na globie (powodzie, zamiecie śnieżne w krajach, w których do niedawna nie było śniegu), ponadto nasilający się terroryzm i wydarzenia z 11 września 2001 r. postawiły w nowym świetle problem obrony cywilnej.

Polskie doświadczenia w okresie ostatniej powodzi w 1997 r. obnażyły przygotowanie istniejących struktur obrony cywilnej, które były nieprzygotowane zarówno logistycznie, jak i sprzętowo. Stąd zachodzi potrzeba doskonalenia zarówno struktur organizacyjnych, wyposażenia w sprzęt telekomunikacyjny zabezpieczenia technicznego itd.

W tym względzie pomocne mogą być doświadczenia krajów przodujących w przedmiocie sprawy. Wydaje się, że takim krajem są Niemcy.

Celem artykułu jest próba przedstawienia planowania kryzysowego w Niemczech w świetle nowych uregulowań prawnych. Każde państwo narażone jest na różne niebezpieczeństwa spowodowane klęskami żywiołowymi, siłami natury i działalnością człowieka. Dlatego do podstawowych zadań każdej władzy publicznej, zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej, należy zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa i ochrony w sytuacjach zagrożeń.

1. System obrony cywilnej Niemiec

Najwyższym szczeblem w podziale administracyjnym Niemiec (po szczeblu federalnym) jest land, czyli kraj związkowy, mający szeroką autonomię, np. swój własny parlament i rząd. Niemcy są podzielone na 16 landów. Na szczeblu landu stanowione jest prawo w zakresie ochrony ludności przed katastrofami, bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony przeciwpożarowej, a także ratownictwa medycznego. Land to jednocześnie ostatni szczebel administracji terenowej odpowiedzialny za realizację zadań w zakresie ochrony ludności, w przypadku klęsk żywiołowych, awarii i katastrof czasu pokoju.

Stopień pośredni między landem i jednostkami samorządu terytorialnego stanowi region, jest ich 35, powstały jedynie w landach o dużym obszarze, jak np. w Bawarii. Ten szczebel administracji państwowej nie ma istotnego znaczenia w dziedzinie ochrony ludności.

Podstawowym szczeblem administracji samorządowej, realizującym zadania w dziedzinie ochrony ludności w czasie pokoju, jest powiat, Niemcy podzielone są na 440 powiatów. Personalnie, za realizację zadań ochronnych w razie klęsk żywiołowych, awarii, pożarów i innych zdarzeń zagrażających życiu i zdrowiu ludzi, odpowiada starosta (burmistrz miasta na prawach powiatu),

który w sytuacji nadzwyczajnej powołuje specjalny sztab kryzysowy, złożony z odpowiednich specjalistów.

Najniższą jednostką administracyjną jest gmina. Na terenie Niemiec znajduje się ponad 16 000 gmin. Władzę w nich sprawują samorządy. W zakresie ochrony ludności do kompetencji gminy należy ochrona przeciwpożarowa. Zadania z jej zakresu realizują głównie jednostki ochotniczych straży pożarnych.

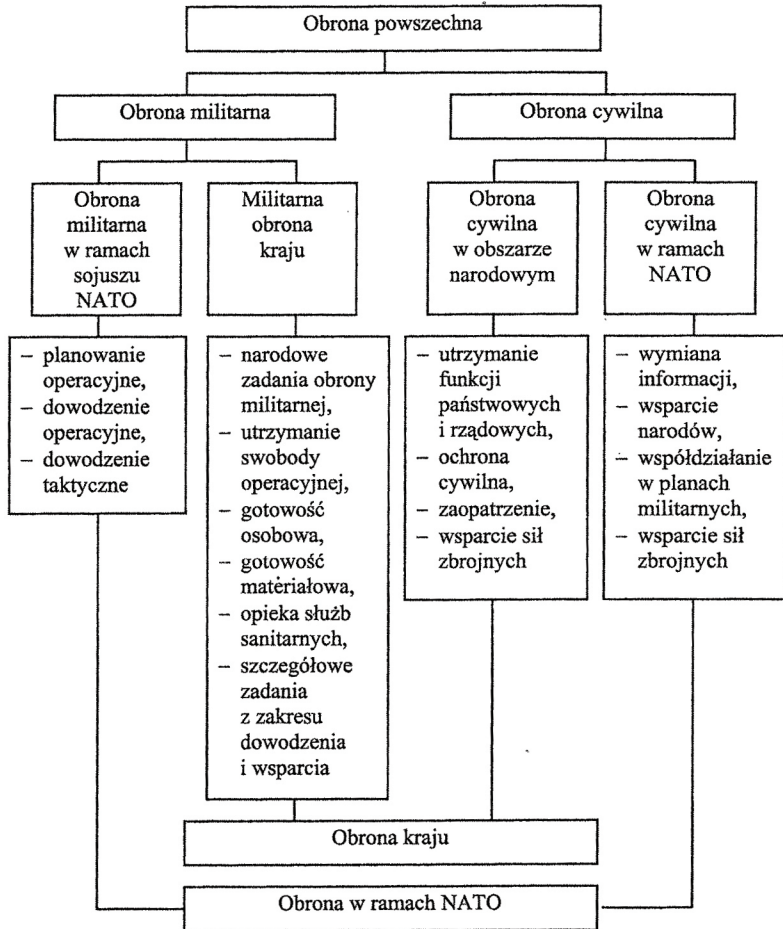
Za wszelkie działania, dotyczące czasu kryzysu i wojny, w tym wsparcie funkcjonującego już w czasie pokoju systemu ochrony przed katastrofami, odpowiada rząd federalny. On wydziela fundusze na ten cel, wyposaża powołane do ochrony ludności organizacje w odpowiedni sprzęt i organizuje szkolenie kompetentnego personelu.

W strukturze niemieckiego systemu obrony funkcjonują obecnie następujące pojęcia:

- obrona powszechna, obejmująca obronę militarną oraz obronę cywilną, zarówno w ramach sojuszu w NATO, jak i na obszarze kraju (rys. 1);
- obrona cywilna, są to przedsięwzięcia realizowane w czasie kryzysu i wojny w zakresie: utrzymania funkcji rządowych i administracyjnych, zaopatrzenia społeczeństwa w niezbędne towary i świadczenia wsparcia sił zbrojnych oraz ochrony cywilnej (rys. 2);
- ochrona cywilna, realizuje w czasie kryzysu i wojny przedsięwzięcia w zakresie: ostrzegania zagrożonej ludności, budowy obiektów ochronnych, samoochrony, regulowania miejsc pobytu ludności (ewakuacji), ochrony zdrowia i dóbr kultury oraz ochrony w przypadku katastrof i klęsk żywiołowych;
- ochrona w przypadku katastrof, dotyczy działań w czasie pokoju w zakresie ochrony ludności w przypadku klęsk żywiołowych, awarii i katastrof.

Z zestawienia pojęć wynika, że niemiecka obrona cywilna to całokształt przedsięwzięć realizowanych w sferze niemilitarnej, a więc cywilnej. Ochrona cywilna jest jedynie jednym z czterech zadań obrony cywilnej, a realizowane przez nią przedsięwzięcia są zgodne z międzynarodowym humanitarnym prawem wojennym, tzn. protokołem dodatkowym do I Konwencji Genewskiej z 1949 r.

Ochrona w przypadku katastrof to wspólny, jednolity system świadczenia pomocy poszkodowanej ludności w razie jakiegokolwiek klęski żywiołowej lub awarii technicznej mającej miejsce w czasie pokoju. W systemie tym uczestniczą: straże pożarne – zawodowe, zakładowe i ochotnicze, Służba Ratownictwa Technicznego (THW) oraz organizacje charytatywne. Należą do nich: Niemiecki Czerwony Krzyż (DRK), Maltańska Służba Pomocy (MHD), Johannicka Pomoc przy Wypadkach (JUH), Niemieckie Towarzystwo Ratowania Życia (DLRG), Związek Pracowników Samarytan (ASB), a także policja, straż graniczna i wojsko.



Rys. 1. System ochrony powszechnej Niemiec
Fig. 1. System of general protection in Germany

Źródło: R. Jastrzębski: *System ochrony cywilnej Niemiec*.
Miesięcznik Komendy Głównej PSP „Przegląd Pożarniczy”, nr 5, 2001, s. 27



Rys. 2. Zadania obrony cywilnej Niemiec

Fig. 2. Civil defence tasks in Germany

Źródło: R. Jastrzębski: *System ochrony cywilnej Niemiec*.

Miesięcznik Komendy Głównej PSP „Przegląd Pożarniczy”, nr 5, 2001, s. 27

2. Zadania obrony cywilnej Niemiec

Główne formacje i siły ratownicze, na których opiera się system świadczenia pomocy ludności cywilnej stanowi straż pożarna i Służba Ratownictwa Technicznego (THW). W skład straży pożarnej wchodzi jednostki ochotnicze liczące ok. 1200 tys. członków, zawodowe – ok. 41 tys. i zakładowe ok. 46 tys.

Do nich należy m. in.: ratowanie ludzi i zwierząt, gaszenie pożarów, pomoc techniczna, ochrona przed promieniowaniem radioaktywnym, ochrona środowiska, pomoc medyczna, transport poszkodowanych osób, profilaktyka pożarowa.

Ochotnicza straż pożarna jest organizowana w każdej gminie, jej członkowie działający w pełni na zasadach ochotniczych, mają zapewnione wynagrodzenie za czas nieobecności w pracy spowodowany udziałem w akcji ratowniczej oraz specjalne ubezpieczenie w razie nieszczęśliwych wypadków. Zakłada się, że strażacy, którzy pierwsi zostali powiadomieni o zdarzeniu powinni podjąć akcję już po 8 minutach od momentu otrzymania sygnału, natomiast ciężarowy sprzęt powinien zostać wprowadzony po 15 minutach.

Zawodowe straże pożarne powstają w miastach liczących powyżej 90 tys. mieszkańców. Argumentem przeważającym za ich tworzeniem jest duża liczba zdarzeń (pożarów, wypadków, katastrof itp.), w przypadku strażaków ochotników częsty udział w akcjach mógłby doprowadzić do utraty pracy (przez dużą absencję). Mimo to na obrzeżach dużych aglomeracji miejskich działają także jednostki ochotniczych straży pożarnych.

Zakładowe straże pożarne powstają w zakładach przemysłowych, w których występuje stosunkowo duże zagrożenie pożarem lub awarią technologiczną. Ich członkami są pracownicy zakładu, uczestniczący w akcjach na zasadach ochotniczych. Wyposażenie straży zakładowej zapewnia zakład przemysłowy zgodnie z zarządzeniem wydanym przez szczebel federalny.

Istnieje również wojskowa straż pożarna, należąca do struktur sił zbrojnych i działająca w jednostkach wojskowych oraz na lotniskach i poligonach. W ostatnim okresie jej organizowanie zostało mocno ograniczone.

Drugą znaczącą siłą w systemie pomocy jest Służba Ratownictwa Technicznego (THW). Jest to struktura nie spotykana w tym kształcie i zakresie zadań w żadnym kraju europejskim. Jest podporządkowana Federalnemu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i obecnie liczy ponad 70 tys. członków, z czego 44 tys. to aktywni ratownicy, 17 tys. rezerwiści, 10 tys. młodzież, a 845 osób to pracownicy zatrudnieni na etacie. Służba Ratownictwa Technicznego składa się ze związków poszczególnych landów (8 związków), powiatowych (66 przedstawicielstw) oraz miejscowych (665 oddziałów). Świadczy pomoc techniczną w razie wystąpienia katastrof i nieszczęśliwych wypadków o dużym zasięgu, zarówno w kraju jak i za granicą, a także w ramach przedstawionych powyżej zadań ochrony cywilnej.

Straż pożarna, Służba Ratownictwa Technicznego, a także nie wymieniony dotąd Bawarski Czerwony Krzyż (organizacja Niemieckiego Czerwonego Krzyża, działająca autonomicznie ze względu na swoją bogatą tradycję) są ustawowo zobowiązane do współdziałania w systemie ochrony przed katastrofami, natomiast pozostałe prywatne organizacje charytatywne współdziałają na zasadzie uzgodnień i własnych możliwości. Podstawą prawną funkcjonowania ochrony cywilnej Niemiec jest znowelizowana ustawa o ochronie cywilnej z dnia

3 kwietnia 1997 r. Obroną i ochroną cywilną zajmuje się referat „O 4” w Departamencie „O” Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Referatowi temu był podporządkowany Federalny Urząd ds. Ochrony Cywilnej (BZS), który realizował zadania nałożone ustawą, jak i zadania zlecone.

Do tych pierwszych należało:

- wspieranie kompetentnych wyższych urzędów federalnych w procesie jednolitego planowania obrony cywilnej;
- instruowanie personelu zajmującego się problemami obrony cywilnej;
- szkolenie kadr kierowniczych i instruktorów w przypadku katastrof, w ramach ich zadań wynikających z przepisów o ochronie cywilnej;
- aktualizacja programów szkolenia ochrony cywilnej, łącznie z zagadnieniami samoochrony;
- wspieranie gmin i związków gmin, w wypełnianiu przez nich zadań w okresie samoochrony;
- współudział w ostrzeganiu ludności;
- informowanie ludności o problematyce ochrony cywilnej;
- organizacja, w porozumieniu z landami, zadań w zakresie badań naukowo-technicznych, ocena wyników tych badań, jak również zbieranie i ocena publikacji w dziedzinie obrony cywilnej;
- sprawdzanie urzędów i środków przeznaczonych wyłącznie lub częściowo na potrzeby ochrony cywilnej;
- współudział w dopuszczeniu do użytku, normalizacji i zapewnieniu jakości elementów ochrony cywilnej.

Do zadań zleconych należało:

- rozszerzenie systemu ochrony w przypadku katastrof realizowanego przez landy zgodnie z potrzebami ochrony cywilnej;
- wspieranie szkolenia w zakresie pierwszej pomocy medycznej oraz służb opieki;
- ochrona dóbr kultury;
- utrzymywanie obiektów ochronnych w gotowości do wykorzystania;
- przedsięwzięcia wynikające z ustawy o zapewnieniu dostawy wody;
- opieka nad Komisją Ochrony Cywilnej, funkcjonującą przy Federalnym Ministerstwie Spraw Wewnętrznych.

W 1999 r. w strukturach federalnych odpowiedzialnych za ochronę cywilną Niemiec nastąpiły kolejne zmiany. Przede wszystkim został rozwiązany Federalny Urząd Ochrony Cywilnej (BZS). Jego wszystkie zadania zostały przekazane do Federalnego Urzędu Administracji (BVA), w którym obok istniejących do tej pory 8 departamentów został stworzony dziewiąty – Ochrona Cywilna. Urzędowi temu została podporządkowana również Akademia Planowania w Sytuacjach Nadzwyczajnych i Ochrony Cywilnej (AkNZ), która powstała z połącze-

nia Akademii Obrony Cywilnej z Federalną Szkołą Ochrony w Przypadku Katastrof.

Jak już wspomniano, ochrona cywilna realizuje siedem zadań, z których na szczególną uwagę zasługują trzy, a mianowicie: wykrywanie zagrożeń i ostrzeganie zagrożonej ludności, budowa obiektów ochronnych oraz ewakuacja ludności z określonego terenu. W tych dziedzinach w Niemczech zaszły istotne zmiany.

System wykrywania i alarmowania opiera się na funkcjonowaniu urzędów ostrzegania (Warnamt – WA). Dotychczas na terenie Niemiec istniało dziewięć takich urzędów. W wyniku zmian w ogólnym systemie ochrony cywilnej i zarządzania kryzysowego ich liczba została w 1996 r. zredukowana do ośmiu. W przyszłości przewiduje się ich kolejne połączenie.

W grudniu 1992 r. zrezygnowano także z centralnego sterowania syrenami, jako podstawowego środka ostrzegania ludności cywilnej we wszelkiego rodzaju kryzysach, w tym podczas wojny. Rolę tą przejęły regionalne rozgłośnie radiowe, które mają emitować odpowiednie komunikaty ostrzegawcze. Odbiorniki radiowe są wyposażone w urządzenia umożliwiające samoczynne włączenie się podczas nadawania komunikatów ostrzegawczych. Jedynie te powiaty i gminy, które przejęły syreny od urzędu federalnego, bądź posiadają własne urządzenia tego typu i mają możliwość ich aktywacji, mogą ostrzegać ludność za pomocą syren. Środki te używane są najczęściej do ostrzegania przed pożarem lub zwoływania ochotniczej straży pożarnej.

Budowa obiektów ochronnych nie ma w Niemczech takiej rangi, jak np. w Szwajcarii czy w Szwecji. Szacuje się, że obecnie jedynie ok. 6 do 8% ludności ma zapewnione miejsce w schronach. Już dawno odstąpiono od masowego budownictwa schronowego na rzecz adaptowania do tego celu podpiwniczeń użyteczności publicznej, np. garaży. Popierane jest także przystosowywanie na potrzeby ochrony cywilnej piwnic domów prywatnych, ich właściciele uzyskują duże ulgi podatkowe podczas budowy.

Regulacja miejsc pobytu ludności będąca odpowiednikiem naszej ewakuacji, polega na czasowym przemieszczeniu ludzi nie tylko z terenów dotkniętych klęską lub innego rodzaju kryzysem, ale także z rejonów uznanych za niebezpieczne ze względu na prowadzone operacje wojskowe. Ewakuację organizują i prowadzą władze federalne z udziałem jednostek terenowych. Naczelna zasada stosowana w tego rodzaju działaniach to brak jakichkolwiek środków przymusu wobec ewakuowanej ludności – opuszcza swój dom jedynie ten, kto chce.

Wnioski

Przedstawiony w miarę syntetycznie obraz systemu obrony cywilnej Niemiec pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

1. Obserwuje się tendencję do zwiększania znaczenia administracji lokalnej w krajach zachodnich w prowadzeniu spraw bezpieczeństwa cywilnego, w tym również w sytuacjach kryzysowych, system ten pozwala zintegrować wszystkie istniejące służby pracownicze, co zwiększa jego skuteczność.
2. Jak dotychczas nie wypracowano modelowych rozwiązań, a wprowadzane zmiany opierają się na obserwacjach jego skuteczności działania.
3. Obserwuje się duże rozproszenie ośrodków decyzyjnych w aspekcie obrony militarnej i obrony cywilnej.
4. Przedstawiony system może być adaptowany do warunków polskich w aspekcie rozwiązań zarówno organizacyjnych, jak i również w reformie administracyjnej kraju.

Literatura

1. Barber N.: *Pożary i powodzie*, Panteon, Wrocław 2000.
2. Dineen J.: *Kłęski żywiołowe*, Arkady, Warszawa 1995.
3. Grocki R.: *Zarządzanie kryzysowe*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2000.
4. Grześ M.: *Zatory i powodzie zatorowe na dolnej Wiśle*, Polska Akademia Nauk, Warszawa 1991.
5. Jastrzębski R.: *System ochrony cywilnej Niemiec*. Miesięcznik Komendy Głównej PSP „Przegląd Pożarniczy”, nr 5, 2001 s. 27.
6. Kitler W.: *Powszechna ochrona ludności w świetle ustaleń międzynarodowych*, Zeszyt Problematyki nr 1, TWO 2001.
7. Michalski Z.: *Jaki model systemu ochrony cywilnej ludności?*, Miesięcznik Komendy Głównej PSP „Przegląd Pożarniczy”, nr 5, 2001.
8. Porowski R.: *Na przykładzie NATO. Planowanie cywilne na wypadek nagłych zagrożeń*, Miesięcznik Komendy Głównej PSP „Przegląd Pożarniczy”, nr 6, 2003.
9. Słysz K.: *Powodzie a planowanie przestrzenne*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Kraków 1999.
10. Tyrała P.: *Zarządzanie kryzysowe. Ryzyko – bezpieczeństwo – obronność*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2003.

Wpłynęło do redakcji w październiku 2004 r.

Recenzent

dr hab. Marian Malicki, prof. US

Adres Autorów

dr hab. inż. Kazimierz Winnicki, prof. AM w Szczecinie
mgr Marek Landowski

Akademia Morska w Szczecinie
Wydział Inżynieryjno-Ekonomiczny Transportu
Instytut Zarządzania Transportem
70-507 Szczecin, ul. Henryka Pobożnego 11