

1 Entwicklung der Stäbe – vom Stab des Hauptverwaltungsbeamten zum Krisenstab

Die meisten und schlimmsten zivilen Katastrophen wurden in der Vergangenheit durch Kriege hervorgerufen. Der Schutz der Zivilbevölkerung vor den Auseinandersetzungen war für die Kriegsführung nicht wichtig, zumal die Auseinandersetzungen im Wesentlichen zwischen den Streitkräften stattfanden. Vorbereitungen für andere zivile Katastrophen waren die Ausnahme.

Dies änderte sich erstmals im Ersten Weltkrieg, als der militärische Warndienst entstand, der die Aufgabe hatte, das Hinterland vor Luftangriffen zu schützen. Diese Aufgabe wurde von rein militärischen Stäben wahrgenommen.¹

Vor dem Zweiten Weltkrieg wurde der Sicherheits- und Hilfsdienst (SHD) gegründet. Er hatte die Aufgabe, die Bevölkerung vor den Auswirkungen des Krieges zu schützen. Seine einzelnen Teilorganisationen sind vergleichbar mit dem heutigen Katastrophenschutz. Die Einsätze erfolgten unter Leitung der Schutzpolizei.²

Im Nachkriegsdeutschland wurden 1953 mit der Errichtung der Bundesanstalt für den zivilen Luftschutz erste Maßnahmen für den Bevölkerungsschutz eingeleitet. In der weiteren Entwicklung wurde 1968 das Gesetz über die Erweiterung des Katastrophenschutzes verabschiedet. Dieses setzte folgende Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern fest:

- Die Länder sind zuständig für den Katastrophenschutz in Friedenszeiten,
- der Bund ist zuständig für den Katastrophenschutz im Verteidigungsfall.

Für beide Aufgabenstellungen wurde auf dasselbe Personal zurückgegriffen.

Die Führung erfolgte in regional sehr unterschiedlich organisierten Strukturen.

In den 70er und 80er Jahren kam es in Deutschland zu mehreren Naturkatastrophen (z. B. Waldbrandkatastrophe Niedersachsen 1975), die zeigten, dass der Katastrophenschutz schon in Friedenszeiten Großschadensereignisse nur noch mit Hilfe Externer (Bundeswehr, Bundesgrenzschutz, usw.) bewältigen konnte.

Die Reorganisation des Katastrophenschutzes führte zu einer Verbesserung der Leistungs- und Führungsstruktur. 1979 wurde das erste bundeseinheitliche Modell der Katastrophenschutzleitung (KatSL) für die Kreisstufe eingeführt, die sich Technischer Einsatzleitungen (TEL) bediente.³

1 Vgl. Patrick Behlau, Der Stellenwert des zivilen Luftschutzes im Dritten Reich. Facharbeit im Leistungskurs Geschichte an der Fernuniversität Hagen, unveröffentlicht, Hagen 2003.

2 Vgl. Hans Brunswig, Feuersturm über Hamburg. Die Luftangriffe auf Hamburg im Zweiten Weltkrieg und ihre Folgen, 3. Auflage, Stuttgart 1979.

3 Vgl. Ewald Andrews, Bevölkerungsschutzpolitik. Studien und Beobachtungen zur Risikobeherrschung durch Krisenmanagement, Köln 1989.

1 · Entwicklung der Krisenstäbe

1.1 Der Stab des Hauptverwaltungsbeamten (HVB)/ Katastrophenschutzleitung (KatSL)

Die Katastrophenschutzleitungen wurden vor dem Hintergrund verteidigungspolitischer Überlegungen auf der Ebene der kreisfreien Städte und der Kreise organisiert. Es wurde davon ausgegangen, dass im Verteidigungsfall die Gebietskörperschaften weitgehend auf sich alleine gestellt sein würden.⁴

Ziel der Stabsorganisation war es, für die Katastrophenabwehr (Verteidigungsfall) einen hoch qualifizierten Leitungs- und Führungsapparat aus gut eingespielten Fachleuten in einer leistungsstarken Organisation mit reibungslos funktionierenden Kommunikationsmitteln bereitzuhalten. Diese Strukturen wurden üblicherweise auch für zivile Katastrophenfälle genutzt. Neben der gewachsenen Personal- und Organisationsstruktur der Verwaltung wurde ein weiteres Stabselement, bestehend aus verwaltungsfremden Personen, die als Fachberater aus den im Katastrophenschutz mitwirkenden Organisationen fungieren, in den Führungsapparat eingebaut. Die Leitung der Einsatzkräfte erfolgte nach dem militärischen Vorbild durch Einteilung in vier Sachgebiete:

- S1 Personal/Organisation
- S2 Lage/Öffentlichkeitsarbeit
- S3 Einsatz
- S4 Logistik

⁴ Vgl. Ewald Andrews, Bevölkerungsschutzpolitik, Studien und Beobachtungen zur Risikobeherrschung durch Krisenmanagement, Köln 1989.

Entwicklung der Krisenstäbe · 1

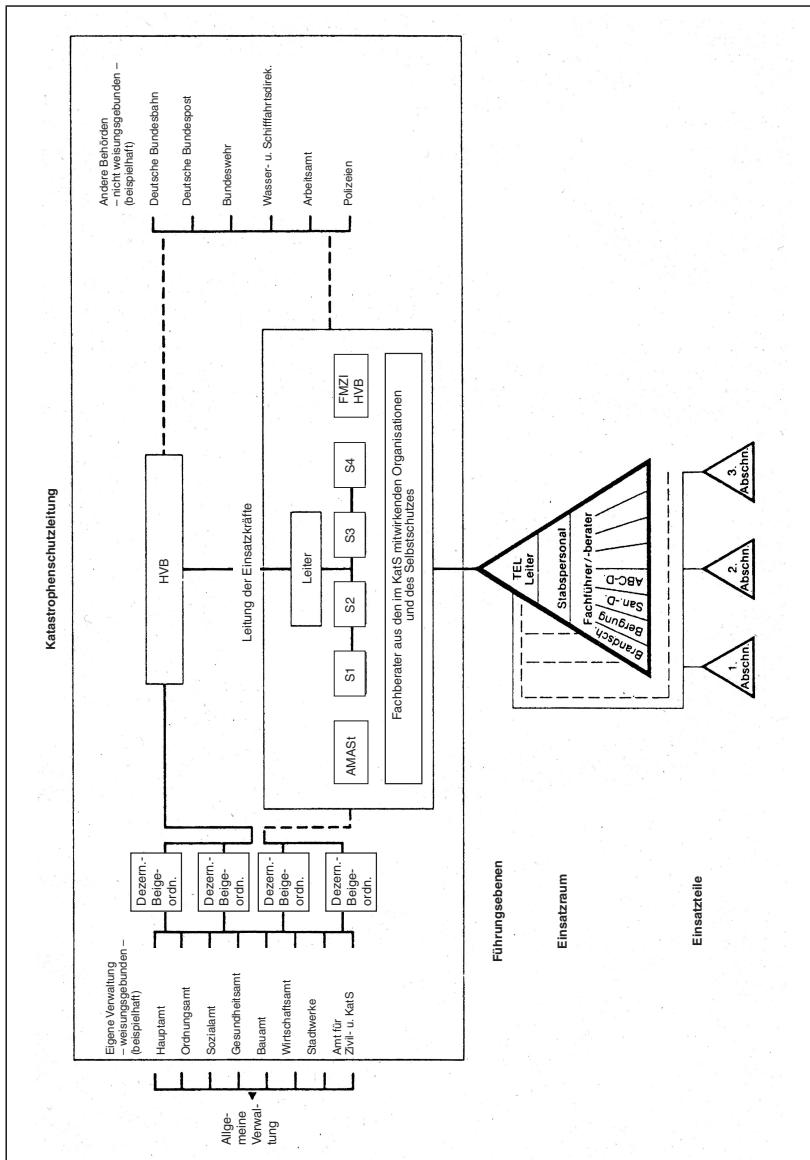


Abb.: Grafik „KatSL Schaubild“, Diagramm einer Katastrophenschutzleitung (Quelle: s. Ewald Andrews, „Bevölkerungsschutzpolitik. Studien und Beobachtungen zur Risiko-beherrschung durch Krisenmanagement. Die Neuordnung des Katastrophenschutzes, S. 103. Carl Heymanns Verlag KG Köln)

1 · Entwicklung der Krisenstäbe

Die folgenden Fotos zeigen ausgewählte Bereiche aus der verbunkerten Befehlsstelle der KatSL einer kreisfreien Stadt.



Abb.: ABC-Mess- und Auswertestelle (Quelle: Karsten Arbeiter)

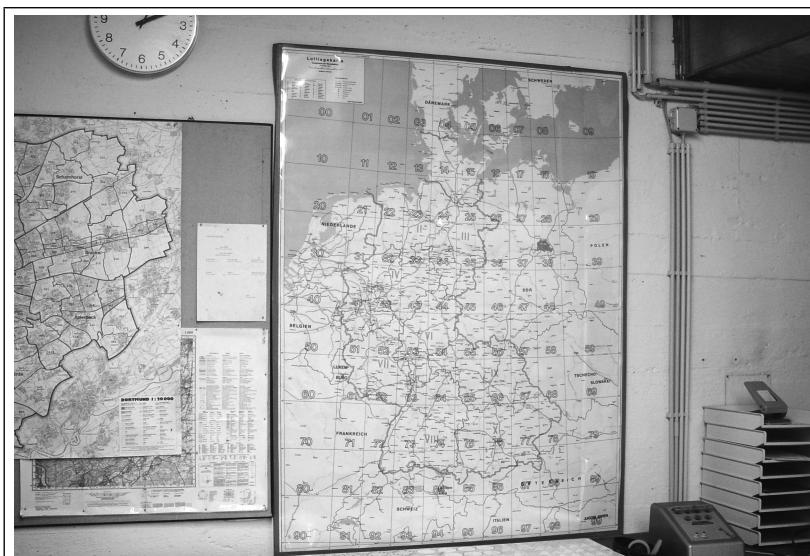


Abb.: Luftlage (Quelle: Karsten Arbeiter)



Abb.: Stabsraum

Der Stab des HVB hatte unter anderem die Aufgabe der Gesamtlenkung von Einsätzen. Aufgabe der Technischen Einsatzleitung (TEL) war die Lenkung der operativen Maßnahmen zur Schadensbekämpfung vor Ort.⁵

Mit den Katastrophenschutzleitungen standen zum ersten Mal bundesweit zivile Stäbe zur Katastrophenvorsorge und -abwehr zur Verfügung. Trotz der sehr aufwändigen Organisationsform kann dies als Meilenstein in der Geschichte der Katastrophenvorsorge betrachtet werden.

Ende der 90er Jahre veränderte sich die sicherheitspolitische Weltlage. Der Warschauer Pakt brach zusammen und nach Einschätzung der Bundesregierung war eine militärische Auseinandersetzung auf dem Territorium der Bundesrepublik nicht mehr zu erwarten. Folgerichtig löste sie deshalb 1995 ihre Einheiten und Einrichtungen der Führung und Kommunikation auf. In der Folge bedeutete dies das Ende der Vorhaltung und Ausbildung der Stäbe des HVB, der Fernmeldezentralen der Technischen Einsatzleitungen und der Fernmeldezüge.

Damit war die einheitliche Regelung des Katastrophenschutzes bei Bund und Ländern beendet.

⁵ Vgl. Ewald Andrews, Bevölkerungsschutzpolitik, Studien und Beobachtungen zur Risikobeherrschung durch Krisenmanagement, Köln 1989.

1 · Entwicklung der Krisenstäbe

1.2 Der Stab Außergewöhnliche Ereignisse (SAE) u. Ä.

Vor dem Hintergrund fehlender gesamtstaatlicher Regelungen wurden nun ab 1995 individuelle Lösungen in allen Verwaltungsebenen erarbeitet. Das Feuerschutz- und Hilfeleistungsgesetz Nordrhein-Westfalen forderte beispielsweise von seinen Katastrophenenschutzbehörden die Aufstellung von Leitungs- und Koordinierungsgruppen (LuK).

Beim Aufstellen dieser Einheiten, orientierte man sich im Wesentlichen an der Organisationsstruktur der alten Stäbe HVB. Schwierigkeiten bereitete häufig das Fehlen von Fernmeldeeinheiten. Gelegentlich wurden hierfür Feuerwehreinheiten eingeplant. Bei solchen Planungen soll es auch vorgekommen sein, dass Einheiten für mehrere Tätigkeiten gleichzeitig vorgesehen wurden. Probleme waren dann vorprogrammiert.

Im Rahmen der kommunalen Organisationshoheit wurde das Sachgebiet „Öffentlichkeitsarbeit“ aus dem S2 herausgelöst und als S5 „Presse- und Medienarbeit“ neu gebildet. Aus der Fernmeldezentralkommission des HVB und aus Teilaufgaben des S3 wurde das Sachgebiet 6 „Informations- und Kommunikationswesen“ gebildet.

Damit ergab sich folgende Gliederung:

- S1 Personal/Innerer Dienst
- S2 Lage
- S3 Einsatz
- S4 Versorgung
- S5 Presse- und Medienarbeit
- S6 Informations- und Kommunikationswesen

Häufig waren diese Veränderungen innerhalb der Organisationsstruktur mit neuen Namensgebungen verbunden. Da nun für die Kommunen der Kalte Krieg endgültig Vergangenheit war, wollte man sich mit neuen Namen der Stäbe, wie z. B. „Stab Außergewöhnliche Ereignisse“, von den alten Zeiten distanzieren.

Insgesamt waren in dieser Zwischenphase die Stäbe eher ungeliebte Anhängsel in den Verwaltungen, deren Notwendigkeit nicht mehr gesehen wurde.

1.3 Der Krisenstab

Wie zu erwarten und zu befürchten war, wurde der Bedarf an Verwaltungsstäben bald eindrücklich bewiesen.

Die Hochwasser an Oder und Elbe zeigten deutlich, dass Großschadenslagen ohne ein stringentes Führungssystem nicht zu bewältigen sind.

Als die Terrorwelle den Westeuropäischen Kontinent in Madrid und London erreichte, wurde offensichtlich, wie notwendig eine effektive Vorbereitung für ein zielgerichtetes Krisenmanagement ist.

Entwicklung der Krisenstäbe · 1

Schon im Jahr 2002 gab die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) den Auftrag an den Arbeitskreis V „Feuerwehrangelegenheiten, Rettungswesen, Katastrophenschutz und Zivile Verteidigung“ (AK V), ein bundesweit einheitliches und durchgängiges Führungssystem zu erarbeiten. Ziel dieses Auftrages war es, eine reibungslose Zusammenarbeit der unterschiedlichen Hilfsorganisationen zu organisieren. Dieser Auftrag bezog sich zum einen auf die bundesweite Einführung der aktualisierten Führungsdienstvorschrift 100 (für den operativ-taktischen Teil) auf allen Ebenen und zum anderen auf die Regelung der administrativ-organisatorischen Komponente.

Bezüglich der Regelung für die Führungsorganisation wünschten die meisten Länder eine Dreiteilung: Politisch Gesamtverantwortlicher, ihm untergeordnet zwei gleichberechtigte Stäbe. Von einigen Ländern wurde aber auch die Verschmelzung beider Stäbe unter der Führung des politisch Gesamtverantwortlichen bevorzugt. Vor diesem Hintergrund hatte die Arbeitsgruppe den Auftrag, die Stabsorganisation so zu gestalten, dass sie beiden Vorstellungen gerecht wurde. So entstanden dann die Hinweise für Verwaltungsstäbe, die der AK V in seiner Sitzung am 20. und 21. November 2003 zur Kenntnis nahm. Er empfahl den Ländern, die Hinweise zur Bildung von Stäben der administrativ-organisatorischen Komponente, also Verwaltungsstäben (VwS) im Rahmen ihres Gesamtführungssystems umzusetzen.⁶

In Nordrhein-Westfalen führten diese Ergebnisse dazu, dass mit Wirkung vom 14.12.2004 der Erlass „Krisenmanagement durch Krisenstäbe bei den kreisfreien Städten, Kreisen und Bezirksregierungen bei Großschadensereignissen (§ 1 Abs. 3 FSHG) im Lande Nordrhein-Westfalen“ eingeführt wurde. Auch in anderen Bundesländern kamen entsprechende Erlasse zur Wirkung.

Der Schwerpunkt der Gefahrenabwehr bei Großschadenslagen liegt demnach bei den Kreisen und kreisfreien Städten.⁷ Dort werden unter der Führung des politisch gesamtverantwortlichen Oberbürgermeisters/Landrats zwei Stäbe gebildet. So ist der Stab der Einsatzleitung für den operativ-taktischen Bereich zuständig, der Krisenstab nimmt administrativ-organisatorische Aufgaben wahr.

⁶ Vgl. Hans-Peter Plattner, Führen im Einsatz, Kohlhammer Verlag, Stuttgart 2004.

⁷ Vgl. Christoph Steegmann, Recht des Feuerschutzes und des Rettungsdienstes in Nordrhein-Westfalen (FeuerSchR NW), 4. Aufl., Heidelberg 2005.

1 · Entwicklung der Krisenstäbe

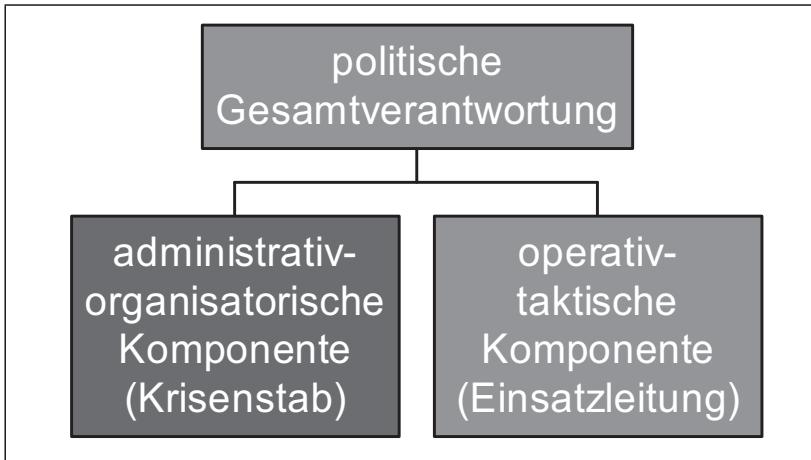


Abb.: Grafik Krisenstab – Einsatzleitung

Eine klare Abgrenzung der Aufgaben beider Stäbe ist nicht immer ganz einfach und muss teilweise auch im Einzelfall entschieden werden. Auf diesen Umstand wird gesondert im Kapitel 2.3 „Schnittstellen zu anderen Organisationen“ eingegangen.

Diese Schwierigkeit besteht bei Mittel- und Oberbehörden nicht; sie halten nur noch Verwaltungsstäbe bereit, da sie nicht mehr selbst in großem Umfang operativ-taktisch tätig werden. Hier sind zumindest in NRW sogenannte „Module zur Einsatzunterstützung“ vorgesehen. Operativ-taktische Aufgaben in den Krisenstäben der Bezirksregierungen und des Innenministeriums sind die Beschaffung und Bewertung des Lagebildes, die Festlegung von Prioritäten, die Darstellung des Kräftenachweises und die Heranführung der Kräfte für die überörtliche Hilfe.⁸ Beispielsweise muss eine Bezirksregierung über die Verteilung von überörtlich angeforderten Kräften entscheiden. Falls insgesamt ein Kräftemangel besteht, ist abzuwägen, wem Kräfte in welchem Umfang zur Verfügung gestellt werden. Zur Erfüllung dieser Aufgaben ist der Austausch der Bezirksregierungen untereinander, mit dem Krisenstab des Innenministeriums und mit den kreisfreien Städten und Kreisen (operativ-taktische sowie administrativ-organisatorische Bereiche) erforderlich. Nur wenn die genaue Situation vor Ort bekannt ist, können die übergeordneten Stäbe abgewogene Entscheidungen treffen.

Für die Bezirksregierungen liegt die politische Gesamtverantwortung bei den Regierungspräsidenten, für die Landesregierungen bei den Innenministern.

⁸ Vgl. FeuerSchR NW, Erläuterung zu § 29 Randnummer 51, 4. Aufl., 21. Aktualisierung, August 2005.

Entwicklung der Krisenstäbe · 1

Das Besondere an diesem neuen Krisenstabsmodell ist, dass zum ersten Mal in der Historie von zivilen Stäben versucht wird, die Stabsarbeit auf ein notwendiges Minimum zu beschränken. Soweit möglich, wird die im Alltag bestehende Organisation der üblichen Verwaltungsarbeiten übernommen. Besonders augenfällig wird dies durch den generellen Verzicht auf die noch in den Stäben HVB und SAE verwendete Sachgebietsgliederung, die militärischen Ursprungs ist.

2 Organisation des Krisenstabes

2.1 Die Mitglieder des Krisenstabes

Die personelle Ausstattung ist ein wesentlicher Baustein für einen funktionsfähigen Krisenstab.

Zunächst ist zu klären, welche Funktionen eingerichtet werden müssen. Anschließend muss dann entschieden werden, wer für die Besetzung dieser Funktionen geeignet ist.

Die Festlegung der elementaren Funktionen ergibt sich beispielhaft aus dem Rundерlass des Landes NRW vom 14. Dezember 2004.⁹ Der Erlass ist im Anhang angefügt.

Danach setzt sich der Krisenstab zusammen aus:

- Stabsleitung,
- Koordinierungsgruppe Krisenstab (KGS),
- Bevölkerungsinformation und Medienarbeit (BuMA),
- ständige Mitglieder des Stabes (SMS),
- ereignisspezifische Mitglieder des Stabes (EMS).

Innerhalb dieser Bereiche wird gemäß der Aufgaben weiter untergliedert. In der praktischen Umsetzung sind dann für jeden Stab Funktionen einzurichten, die entsprechend personell besetzt werden.

Im Folgenden werden Funktionen beschrieben, die z. B. für eine kreisfreie Stadt eingerichtet werden können. Die Ausführungen bieten aber ebenfalls ein Gerüst für die Zusammenstellung eines Krisenstabes in anderen Behörden oder Unternehmen. Welche Funktionen letztendlich für den eigenen Stab eingerichtet werden, hängt immer von den individuellen Anforderungen und natürlich von der geltenden Gesetzeslage ab. Die hier dargestellten Funktionen und ihre Aufgaben sind als Vorschlag zu werten und dienen als Anregung.

2.1.1 Stabsleitung

Gemäß des o. g. Erlasses beauftragt der Oberbürgermeister / Landrat eine geeignete Person für die Stabsleitung oder nimmt die Funktion des Stabsleiters selbst wahr. Der Stabsleiter trägt die Verantwortung für alle Maßnahmen, die administrativ-organisatorisch veranlasst werden. Er trifft Entscheidungen, nachdem er von seinen Mitgliedern beraten und informiert wurde. Konkret sind ihm von den Krisenstabsmitgliedern unterschiedliche Entscheidungsvorschläge zu unterbreiten.

⁹ Vgl. Innenministerium NRW, „Krisenmanagement durch Krisenstäbe bei den kreisfreien Städten, Kreisen und Bezirksregierungen bei Großschadensereignissen (§ 1 Abs. 3 FSHG) im Lande Nordrhein-Westfalen“, RdErl. 72-52.03.04 vom 14.12.2004.