

1 Entwicklung der Stäbe – vom Stab des Hauptverwaltungsbeamten zum Krisenstab

Die meisten und schlimmsten zivilen Katastrophen wurden in der deutschen 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.

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.

1 Entwicklung der Stäbe

In den 1970er und 1980er 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 Leitungs- und Führungsstruktur. 1979 wurde das erste bundeseinheitliche Modell der Katastrophenschutzleitung (KatSL) für die Kreisstufe eingeführt, die sich Technischer Einsatzleitungen (TEL) bediente.³

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 Verteidigungsfalle 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:

- S 1 Personal/Organisation
- S 2 Lage/Öffentlichkeitsarbeit
- S 3 Einsatz
- S 4 Logistik

3 Vgl. Ewald Andrews, Bevölkerungsschutzpolitik. Studien und Beobachtungen zur Risiko- beherrschung durch Krisenmanagement, Köln 1989.

4 Vgl. Ewald Andrews, Bevölkerungsschutzpolitik, Studien und Beobachtungen zur Risiko- beherrschung durch Krisenmanagement, Köln 1989.

1 Entwicklung der Stäbe

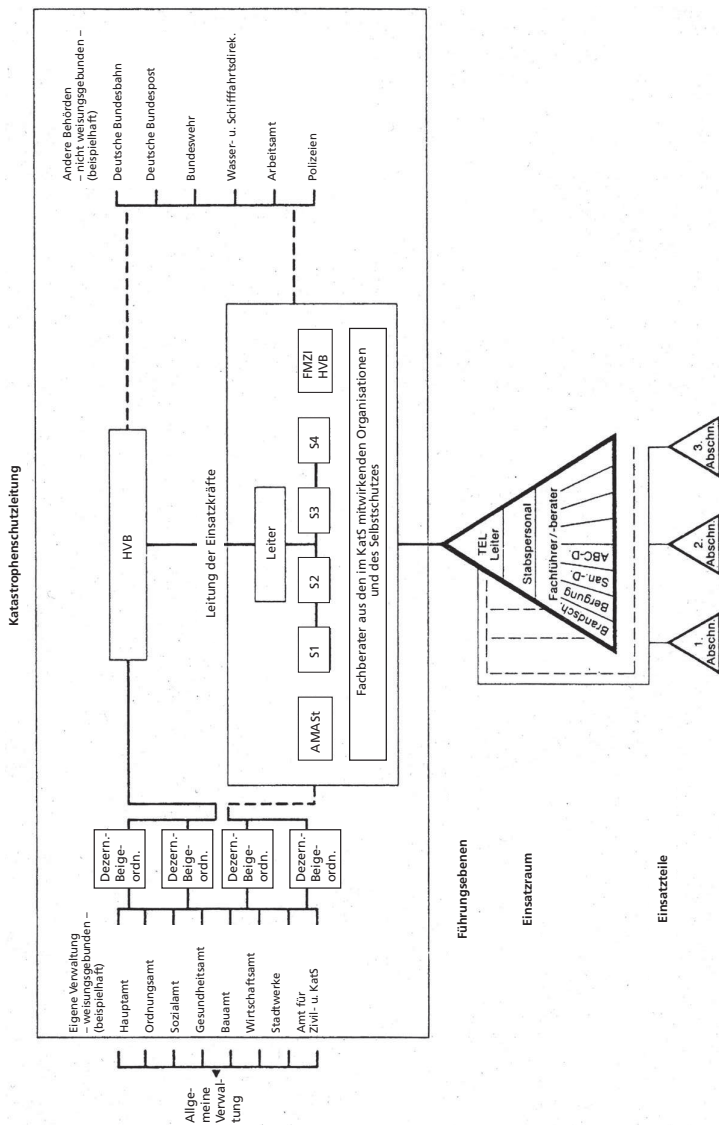


Abb. 1: Grafik „KatSL Schaubild“, Diagramm einer Katastrophenschutzleitung (Quelle: s. Ewald Andrews, „Bevölkerungsschutzpolitik. Studien und Beobachtungen zur Risikobeherrschung durch Krisenmanagement. Die Neuordnung des Katastrophenschutzes“, S. 103. Carl Heymanns Verlag KG Köln)

1 Entwicklung der Stäbe

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



Abb. 2: ABC-Mess- und Auswertestelle (Quelle: Karsten Arbeiter)

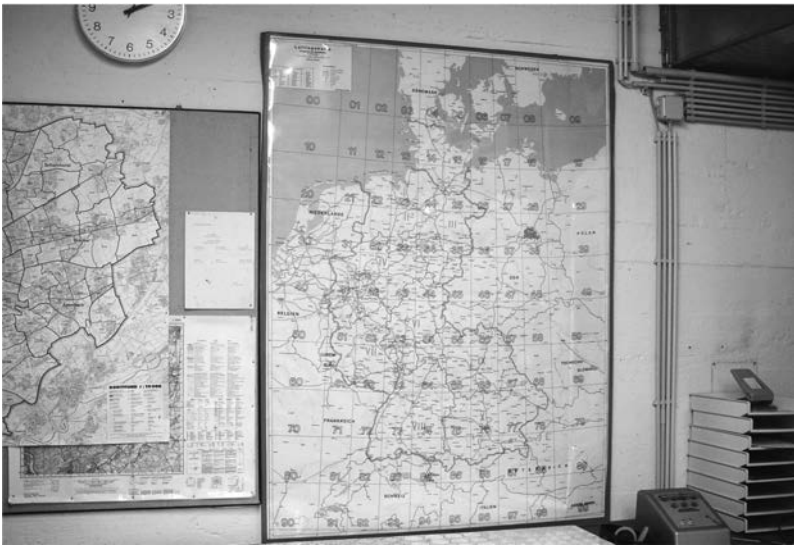


Abb. 3: Luftlage (Quelle: Karsten Arbeiter)



Abb. 4: Stabsraum

Der Stab des HVB hatte unter anderem die Aufgabe der Gesamtleitung 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 aufwendigen Organisationsform kann dies als Meilenstein in der Geschichte der Katastrophenvorsorge betrachtet werden.

Ende der 1990er 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 Risiko- beherrschung durch Krisenmanagement, Köln 1989.

1 Entwicklung der Stäbe

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 Katastrophenschutzbehörden 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 S 2 herausgelöst und als S 5 „Presse- und Medienarbeit“ neu gebildet. Aus der Fernmeldezentrale des HVB und aus Teilaufgaben des S 3 entstand das Sachgebiet 6 „Informations- und Kommunikationswesen“.

Damit ergab sich folgende Gliederung:

- S 1 Personal/Innerer Dienst
- S 2 Lage
- S 3 Einsatz
- S 4 Versorgung
- S 5 Presse- und Medienarbeit
- S 6 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 eindrucklich 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.

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: Eine*n politisch Gesamtverantwortliche*n, ihr*ihm untergeordnet zwei gleichberechtigte Stäbe. Von einigen Ländern wurde aber auch die Verschmelzung beider Stäbe unter der Führung der*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.

Auch wenn der Erlass zwischenzeitlich mehrfach aktualisiert wurde, hat sich die grundsätzliche Ausrichtung bewährt und wurde beibehalten.

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

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.

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 Stäbe

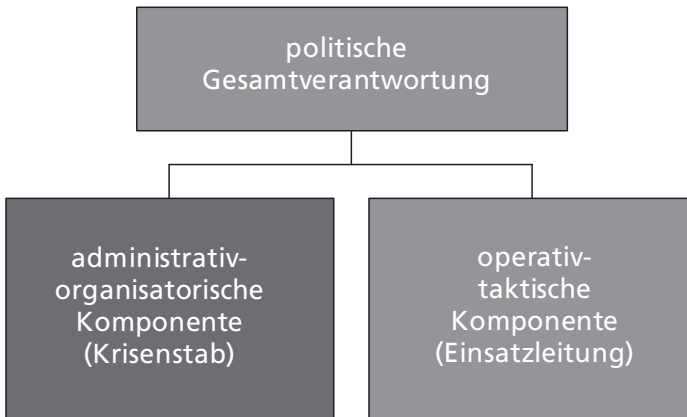


Abb. 5: Grafik Krisenstab – Einsatzleitung

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 So muss z. B. 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 Regierungspräsident*innen, für die Landesregierungen bei den Innenminister*innen.

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 Verwaltungsarbeit übernommen. Besonders augenfällig wird dies durch den generellen Verzicht

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

1 Entwicklung der Stäbe

auf die noch in den Stäben HVB und SAE verwendete Sachgebietsgliederung, die militärischen Ursprungs ist.