



Bundesamt
für Bevölkerungsschutz
und Katastrophenhilfe

Bevölkerungsschutz



3 | 2019

KRISENMANAGEMENT- ÜBUNGEN



BBK. Gemeinsam handeln. Sicher leben.

Übungen auf der strategischen Ebene am Beispiel oberster Bundesbehörden

Dirk Freudenberg und Frank Meurer

Krisenmanagementausbildung muss, wie Sicherheitspolitik, antizipatorisch sein. Das gilt insbesondere für die strategische Ebene. Im komplexen System des Bevölkerungsschutzes klar zu definieren, was genau „strategische Ebene“ bezeichnet, ist gerade auch wegen des föderativen Aufbaus und der entsprechenden Zuständigkeiten auf den jeweiligen Ebenen, nicht problemfrei möglich (Abbildung 1). Grundsätzlich lässt sich sagen, dass die strategische Ebene diejenige ist, auf der jeweils die politisch-administrativen Entscheidungen zuständigkeitshalber anliegen.¹ Sofern es eine Zuständigkeit eines Ressorts auf der Bundesebene gibt, gehört die entsprechende oberste Bundesbehörde zweifelsfrei dazu. Kompliziert ist es allerdings häufig dann, wenn, dazu noch in komplexen Lagen, verschiedene Ressorts auf

weiligen Beiträge ergibt sowie darüber hinaus ggf. noch weitere Akteure (z. B. KRITIS-Unternehmen) mit eigenen Interessen aber systemrelevanten Ressourcen und Fähigkeiten für die öffentliche Daseinsvorsorge eingebunden werden müssen.² Hieraus ist ersichtlich, dass Übungen auf der strategischen Ebene oberster Bundesbehörden immer eine besondere Herausforderung darstellen.

Szenarioorientierte oder Entscheidungszentrierte Übungsansätze?

Übungen können unterschiedliche Zielstellungen haben und davon abhängig haben sich unterschiedliche Formate

bewährt: Zum einen kann erprobt werden, wie ein System auf ein bestimmtes Szenario reagiert, wie es damit umgeht und wie es dieses Szenario (bestenfalls) erfolgreich bewältigt. Der Vorteil dieser Vorgehensweise liegt darin, dass aus einer solchen Szenarioübung konkrete Pläne erarbeitet werden können, welche ihrerseits wieder im Eintrittsfall als Entscheidungsgrundlage herangezogen werden, oder dass bereits vorliegende Pläne im Nachgang aus den Erkenntnissen der Übung heraus optimiert angepasst und ergänzt werden können. Ein anderer Ansatz einer Übung ist, schwerpunktmäßig zu überprüfen, ob festgelegte Krisenmanagementstrukturen (Krisenstäbe und ggf. -pläne) sowie grundsätzliche Verfahren zur Entscheidungsfindung und Umsetzung sich als zweckmäßig erweisen und funktionieren. Im Mittelpunkt einer derartig angelegten Übung steht nicht ein bestimmtes Szenario, sondern der Entscheidungsfindungsprozess als solcher³ (Abbildung 2). Vorteil hier ist es, dass Krisenstabsmitglieder und Entscheider darin beübt werden, den nationalen Entscheidungsprozess auch auf unter Umständen völlig unbe-

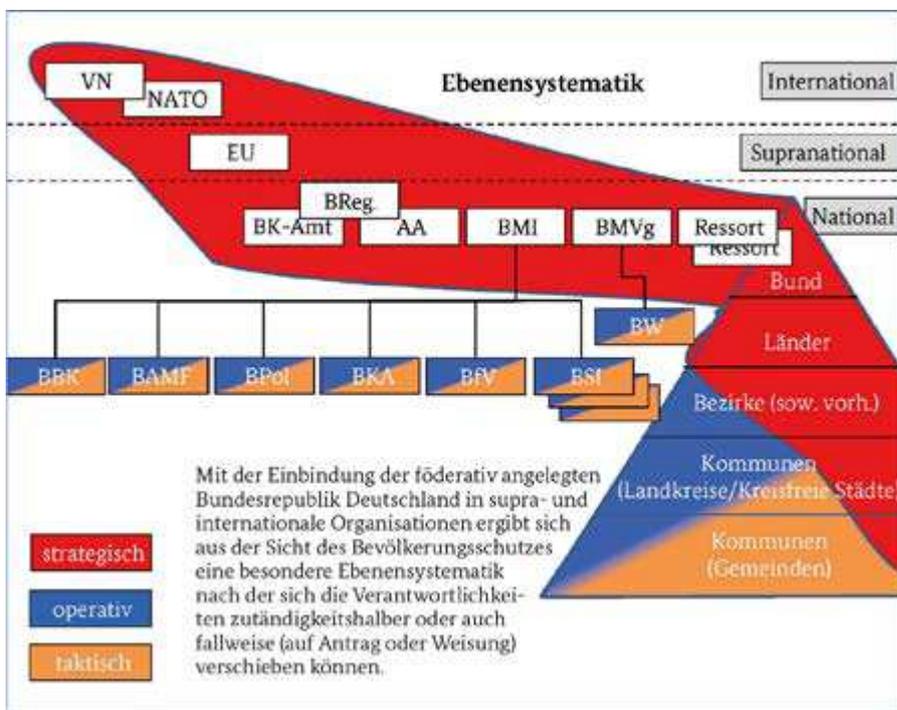


Abbildung 1: Ebenensystematik aus Sicht des Bevölkerungsschutzes.

der Bundes- oder auch auf der Bundes- und Landesebene beteiligt sind und hieraus der Bedarf an Abstimmung und Koordination in der Lagefeststellung und im Entscheidungsfindungsprozess sowie der daraus abgeleiteten je-

weiligen Beiträge ergibt sowie darüber hinaus ggf. noch weitere Akteure (z. B. KRITIS-Unternehmen) mit eigenen Interessen aber systemrelevanten Ressourcen und Fähigkeiten für die öffentliche Daseinsvorsorge eingebunden werden müssen.² Hieraus ist ersichtlich, dass Übungen auf der strategischen Ebene oberster Bundesbehörden immer eine besondere Herausforderung darstellen.

kannte und neue Szenarien anzuwenden und dennoch zu zielführenden und sinnhaften Entscheidungen zu kommen, ohne auf bereits vorgegebene Planungen und Festle-

riorientierte, wie auch der entscheidungszentrierte Ansatz, sind sinnhaft und haben ihre jeweilige Berechtigung, je nachdem, wo man den Übungsschwerpunkt sieht und selbstverständlich lassen sich beide Ansätze auch miteinander kombinieren.

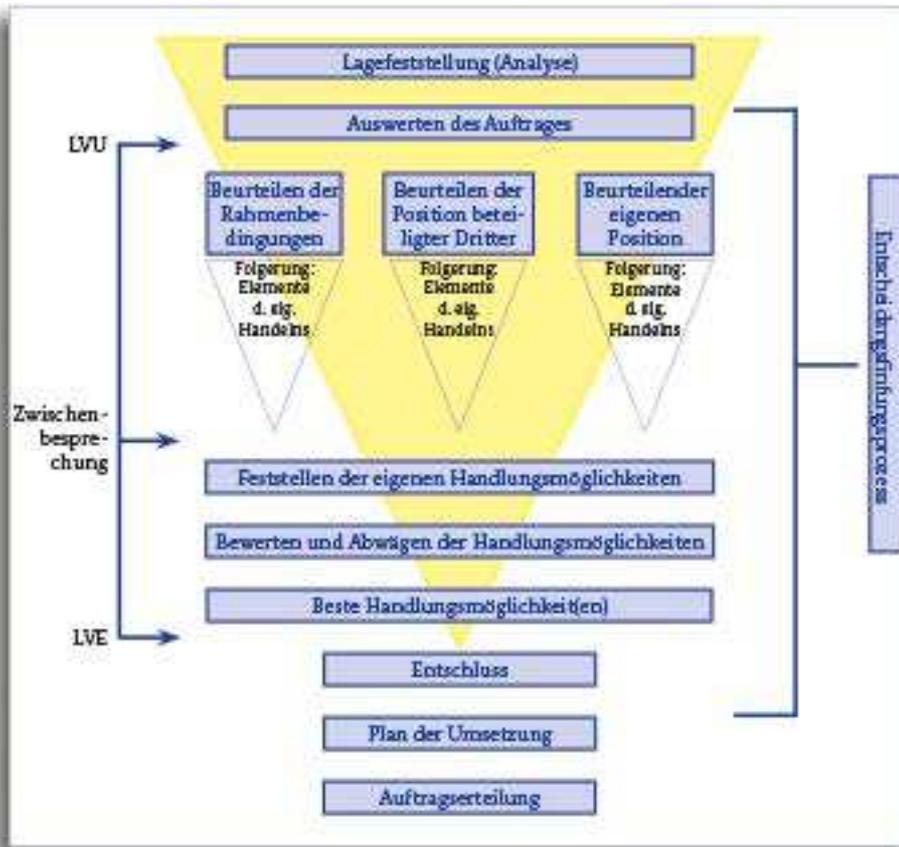


Abbildung 2: Entscheidungsfindung als Kern des Führungsprozesses. (Grafik in Anlehnung an Hans-Christian Witthauer, Militärische Führungsgrundsätze für den zivilen Führungsauftrag, in: ÖMZ 2014, S. 320 ff., 323)

Übungskultur als Teil einer Führungskultur

Übungen sind kein Selbstzweck und dienen schon gar nicht der unbedingten Bestätigung, dass alles beherrscht wird, sondern sie dienen zunächst der Lagefeststellung über die Fähigkeit einer Organisation, sich krisenhaften Herausforderungen zu stellen und sie zu bewältigen. Der Zweck von Übungen ist es weiterhin, Fähigkeiten und Kompetenzen der Teilnehmer (weiter) zu entwickeln und zu stärken sowie entsprechende Handlungssicherheit im (eigenen) Rollenverständnis sowie in den Abläufen und Prozessen zu vermitteln, um Hilfestellung zu geben, für sich entsprechende Routinen zu erarbeiten, welche Situations- und Handlungsstress reduzieren und die volle Konzentration auf die Bewältigung der anstehenden Aufgaben und Herausforderungen zulassen. Das setzt zum einen voraus, dass Übungsumgebung und Inhalte realitätsnah gestaltet sind und

erfordert vor allem die persönliche Offenheit der Teilnehmer, sich auf die Übung einzulassen und sich den „Spielregeln“ zu unterwerfen. Hier ist insbesondere die jeweilige Entscheidungsebene von besonderer Bedeutung. Diese ist zum einen darin begründet, dass die wesentlichen und grundlegenden Vorgaben für die Krisenmanagementstrukturen, für Abläufe und das Handeln in der Krise bereits im Vorfeld von konkreten Krisen im Rahmen der Krisenmanagementplanung (Policies) zu billigen sind und somit die grundsätzliche strategische Ausrichtung für das Verhalten der Krisenstabsorganisation für diese vertrauensbildend festgelegt ist und somit ein berechenbares Führungs- und

gungen zurückgreifen zu können. Die Teilnehmer werden also damit vertraut gemacht, auf bislang Unbekanntes zu reagieren und gewissermaßen „ins Ungewisse“ zu agieren. Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass die Teilnehmer die Möglichkeit haben, sich in ihrer jeweiligen Rolle „auszuprobieren“ und Rollenklarheit sowie Handlungssicherheit jenseits festgelegter Handlungsabläufe gewinnen können und darüber hinaus die Chance besteht, dass die Teilnehmer für sich neue, persönliche Verhaltensweisen entwickeln und anwenden, um diese unter Umständen auch für ihren eigenen (alltäglichen) Führungs- und Arbeitsstil nutzbar zu machen und zu übernehmen. Beide Ansätze, der szena-

1 Vgl. Dirk Freudenberg, Grundsätzliche Anmerkungen zur Strategie, zur nationalen Führungsphilosophie und zum Führen in Stäben im Kontext des Bevölkerungsschutzes, in: Marcel Kuhlmeier, Dirk Freudenberg (Hrsg.), Krisenmanagement – Bevölkerungsschutz. Lehrstoffsammlung, Berlin 2016, S. 307 ff.; vgl. Dirk Freudenberg, Bemerkungen zu strategischen Herausforderungen der Ressort- und Ebenen übergreifenden Abstimmung im Sinne des Ansatzes Vernetzter Sicherheit, in: Christoph Unger, Thomas Mitschke, Dirk Freudenberg (Hrsg.), Krisenmanagement – Notfallplanung – Bevölkerungsschutz. Festschrift anlässlich 60 Jahre Ausbildung im Bevölkerungsschutz, Berlin 2013, S. 71 ff.

2 Vgl. Dirk Freudenberg Schnittstellen im Krisenmanagement. Das Zusammenspiel von Unternehmen und öffentlicher Verwaltung, in: Notfallvorsorge 2015, Heft 2, S. S. 3 ff.; vgl. Dirk Freudenberg, „Public Private Partnership und strategische Führung“ – Wie staatliche Einrichtungen und Unternehmen sicherheitspolitische Krisen gemeinsam bewältigen können, in: Frank Roselieb, Marion Dreher, Krisenmanagement in der Praxis. Von erfolgreichen Krisenmanagern lernen, Berlin 2008, S. 99 ff.

3 Vgl. Dirk Freudenberg, Integriertes Krisenmanagement – Prozesse und Strukturen, in: Bevölkerungsschutz 2018, Heft 3, S. 32 ff.

Entscheidungsverhalten der Verantwortlichen zu erwarten ist, auf das sich die Mitarbeiter des Krisenstabes einstellen und ausrichten können. Des Weiteren ist ein offener, durch gegenseitiges Vertrauen geprägter Umgang notwendig, der

senmanagementorganisation als Ganzes, woraus sich gleichzeitig positive Synergien für die Alltagsarbeit und die Organisationskultur insgesamt ergeben.

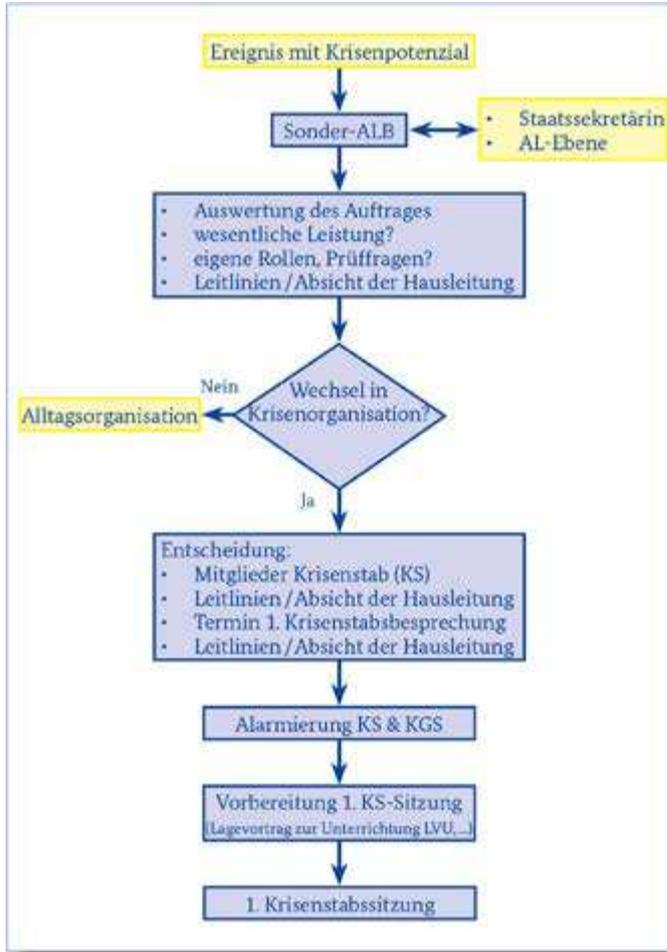


Abbildung 3: Prozessablauf „Ereignis mit Krisenpotenzial“ (Quelle: eigene Darstellung)

bei allen Beteiligten ein hohes Maß der Fähigkeit zur Selbstkritik und -Reflexion voraussetzt, die individuelle Fehler zulässt, was wiederum vertrauensfördernd wirkt und womit gleichzeitig die Bereitschaft zur motivierten, angstfreien und verantwortlichen Mitarbeit im Krisenmanagement gestärkt wird. Die vorstehenden Ausführungen mögen zunächst banal und selbstverständlich erscheinen; gleichwohl ergeben sich die besonderen Herausforderungen in der Lebenswirklichkeit einer stark administrativ-hierarchisch geprägten Organisation, wie einem Ministerium, in welchem die Führungskultur eher durch bürokratische Sachlichkeit und einer gewissen persönlichen Distanz geprägt ist. Demzufolge ist es sinnhaft, auch in der Krisenmanagementausbildung auf der strategischen Ebene, die Akteure schrittweise an die Aufgaben heranzuführen und die inhaltliche Komplexität, Ebenen- und Schnittstellenproblematiken sowie zeitliche Belastung und Handlungsdruck angemessen dosiert zu erhöhen. In Abhängigkeit wiederholender, kleinerer Planbesprechungen und umfassenderen Übungen entsteht somit Routine und Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten sowie in die Fähigkeiten der Kri-

Krisenmanagement-Ausbildung und -Training

Die zu bewältigenden komplexen Herausforderungen in einem modernen Bevölkerungsschutz machen es aufgrund vorhandener Bedrohungslagen gerade auf der Ebene der Entscheidungs- und Verantwortungsträger nötig, Entscheidungsfindung zielgerichtet und planvoll unter Abwägung sinnvoller Handlungsoptionen zu vollziehen. Ausbildungen und Übungen im Krisenmanagement müssen von daher an der Praxis orientierte Methoden vermitteln, um diesen planvollen Entscheidungsprozess in extremen Krisen- und Katastrophensituationen unter zeitkritischen Rahmenbedingungen routiniert anwenden zu können.



Abbildung 4: Prozessablauf „Erste Krisenstabsitzung“ (Quelle: eigene Darstellung)

Neben entsprechenden Strukturen (Aufbauorganisation) ist insbesondere der Führungsvorgang (Ablauforganisation) die Grundlage für planvolles und sicheres Handeln. Nur durch sachgerechte interdisziplinäre Beurteilungen der entsprechend fachlich zuständigen Behörden bzw. Organisationseinheiten ist eine sachgerechte Entscheidung möglich. Die im Alltag bekannte Abstimmungsmethode der Mitzeichnung kann in Krisenstabsitzungen erfolgen. Durch entsprechend strukturierte Krisenstabsitzungen kann der aus der FwDV 100 bekannte Führungsvorgang

als Grundlage bewussten Handelns in das interdisziplinäre, Ressort und Ebenen übergreifende Krisenmanagement von Behörden übertragen werden.



Abbildung 5: Prozessablauf „Krisenstabssitzung“.
(Quelle: eigene Darstellung)

Beispiele für die Anwendung des Führungsvorgangs im Krisenmanagement von Verwaltungen

Nachfolgend werden einige Beispiele dargestellt, wie auf der Grundlage des Führungsvorgangs der FwDV 100 Krisenmanagementprozesse von Behörden/Verwaltungen strukturiert und dargestellt werden können. Diese Prozesse können in angepasster Form zusätzlich zur Darstellung der Aufbauorganisation den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der jeweiligen Behörden im Krisenfall eine deutliche Orientierungshilfe geben.

a) *Wechsel von der Linienorganisation in die besondere Aufbauorganisation im Krisenmanagement*

Im nachfolgenden Prozessablauf „Ereignis mit Krisenpotenzial“ (Abbildung 3) wird der Wechsel von der Alltagsorganisation in den „Krisenstabsmodus“ beschrieben.

Zu Beginn der Krise steht die Festlegung der Krisenstabsorganisation (Festlegung Leitung des Stabes, Festlegung der Krisenstabsmitglieder) und die Auswertung des Auftrags und damit die Festlegung der Leitlinien und Absicht der Behördenleitung im Vordergrund.

b) *Krisenstabssitzungen in der Struktur des Führungsvorgangs*

In einer ersten Krisenstabssitzung erfolgt nach dem Lagevortrag zur Unterrichtung (LvU) zunächst eine Problembetrachtung aus Sicht der Betroffenen und im Anschluss eine Problembetrachtung aus der jeweiligen fachlichen Sicht der beteiligten Organisationseinheiten (Abbildung 4). Mit dieser Problembetrachtung beginnt die Beurteilung der Lage (BdL). Durch eine Priorisierung und der nachfolgenden Steuerung in eine federführende Organisationseinheit wechselt die Lagebeurteilung aus dem Krisenstab in eine bearbeitende Organisationseinheit. Sie bekommt den Auftrag einer weiteren Lagebeurteilung und Planung. Diese wird in einer nächsten Krisenstabssitzung in einem Lagevortrag zur Entscheidung (LvE) vorgetragen.

In den nachfolgenden Krisenstabssitzungen (Abbildung 5) erfolgt die Zusammenführung der Lagebeurteilungen durch die jeweils zuständigen Organisationseinheiten, in dem diese in Lagevorträgen zur Entscheidung ihre Planungen vorstellen. Damit wird ein interdisziplinärer und ressortübergreifender Abstimmungsprozess sichergestellt und der aus dem Alltag bekannte Prozess einer Mitzeichnung in die Krisenstabssitzungen verlagert.

Schlussbetrachtung

Die Gewährung von Sicherheit gehört zu den vornehmsten Aufgaben des Staates. Aus dieser Verpflichtung ergibt sich sinnlogisch die Pflicht zur Fähigkeit mit sicherheitsrelevanten Lagen angemessen umzugehen, diese zu steuern und letztendlich Krisen zu meistern. Das kann nur gelingen, wenn die Akteure hierzu entsprechend ausgebildet und geschult sind. Für die strategische Ebene gilt das in besonderem Maße; Übungen auf der Ebene oberster Bundesbehörden sind somit *conditio sine qua non*.

Frank Meurer ist Leiter des Referates *Administrative und operative Führung und Leitung*.
Dr. Dirk Freudenberg ist Dozent im Referat *Strategische Führung und Leitung, Notfallvorsorge und -planung, Pädagogische Grundlagen und Qualitätsmanagement*.
Beide Referate gehören zur Abteilung *Zivilschutzausbildung, Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz* im BBK.