



Bundesamt
für Bevölkerungsschutz
und Katastrophenhilfe

Freistaat
Thüringen



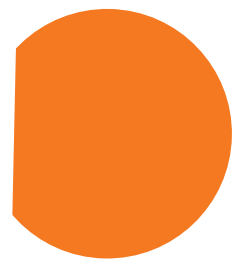
Landesfeuerwehr- und
Katastrophenschutzschule

Grundlagen des administrativ-organisatorischen Krisenmanagements

Freistaat Thüringen



BBK. Gemeinsam handeln. Sicher leben.



Grundlagen des administrativ-organisatorischen Krisenmanagements

Freistaat Thüringen



Ausbildung

Autor: Bundesakademie für Bevölkerungsschutz und Zivile Verteidigung
unter Mitarbeit der Thüringer Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule und
der Feuerwehr- und Katastrophenschutzakademie des Landes Rheinland-Pfalz

Bildnachweis Titelbild:
Freistaat Thüringen

Ausgabe: 1.0
Stand: September 2024



Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
1. Einleitung	8
2. Krisenmanagement im Bevölkerungsschutz	13
3. Grundidee des Krisenmanagements	21
4. Abläufe und Prozesse im Behördlichen Krisenmanagements	24
Anhang	32
Impressum	

Vorwort

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Herausforderungen in der Gefahrenabwehr haben sich in den letzten Jahrzehnten signifikant verändert. Waren es ehemals singuläre Schadenslagen, sind es heute komplexe, Prozessketten berührende sowie Ebenen und Zuständigkeitsbereiche übergreifende Schadens- und Krisenszenarien.

Der Klimawandel, die weltumspannende Mobilität, terroristische Bedrohungen, Cyberangriffe und auch Kriege wirken sich auf das Gefahren- und Krisenpotenzial aus. Starkregenereignisse, Waldbrände und zunehmende hitzebedingte Rettungsdienstesätze in den Sommermonaten fordern uns ebenso wie die Trink- und Löschwasserknappheit, Logistikprobleme auf den Binnenwasserstraßen, Pandemien und vieles mehr.

Im Mittelpunkt eines effizienten Krisenmanagements steht eine möglichst gute Aufbau- und Ablauforganisation. Erfolgreiches Krisenmanagement auf staatlicher Ebene bedarf daher eines Selbstverständnisses aller Behörden, wonach Risiko- und Krisenmanagement zu ihren originären Aufgaben gehören. Dies beinhaltet auch die Bildung von miteinander kompatiblen Verwaltungstabsstrukturen auf allen Verwaltungsebenen.

Die Thüringer Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule hat in enger Zusammenarbeit mit der Bundesakademie für Bevölkerungsschutz und Zivile Verteidigung im Bundesamt für Bevölkerungsschutz diese Broschüre erarbeitet. Die Inhalte dienen zum grundsätzlichen Verständnis der Arbeit in Verwaltungsstäben im Bereich des Bevölkerungsschutzes und stellen die wichtigsten Prozesse und Abläufe vor. Ich bitte Sie alle, sich mit diesen sehr wichtigen Inhalten zu beschäftigen und in Ihren Behörden entsprechende Verwaltungsstäbe einzurichten.



Ihr

Georg Maier

Thüringer Minister
für Inneres und Kommunales

1. Einleitung

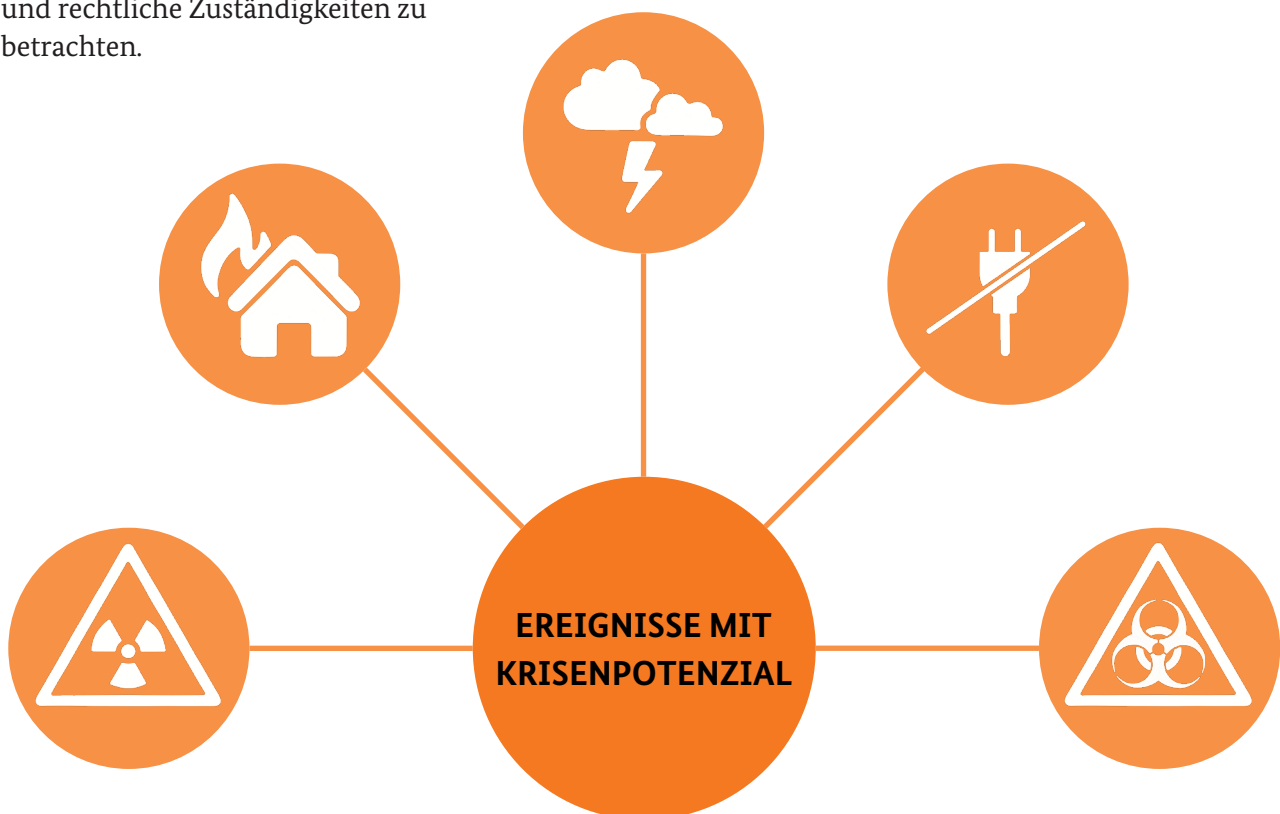
Ziel

Diese Unterlage richtet sich an politisch gesamtverantwortliche Personen, Leitungspersonal in Behörden sowie sonstige im Krisenmanagement tätige oder hieran interessierte Personen. Sie dient zum einen der grundsätzlichen Sensibilisierung für das Thema und vermittelt zum anderen Grundlagen zu den Hintergründen und wesentlichen Abläufen im behördlichen Krisenmanagement.

Während die Personen im operativ-taktischen Stabsbereich, also zum Beispiel Feuerwehrleute, Hilfsorganisationsangehörige, Ärzte, usw. spezielle Schulungen und Trainings durchlaufen, um ihre Arbeit sicher beherrschen zu können, behandelt diese Unterlage in der Folge schwerpunktmäßig die Aufgaben, die Zusammensetzung und die Prozesse, die für die administrativ-organisatorische Komponente des Krisenmanagements von Bedeutung sind. Um in das Thema des Krisenmanagements einer Verwaltung einzusteigen, sind zunächst verschiedene Begriffsdefinitionen und rechtliche Zuständigkeiten zu betrachten.

Wenn allgemein über Stabsarbeit gesprochen wird, denken die meisten Menschen an schlimme Unglücksfälle, Naturkatastrophen, Terroranschläge oder Ähnliches. Diese Assoziation ist nachvollziehbar, weil in diesen Fällen viele, durch Blaulicht und Martinshorn sehr gut wahrnehmbare Einsatzkräfte aktiviert werden, um Menschen zu retten, Schäden zu begrenzen oder weitere Schäden zu verhindern. Und natürlich sind beispielsweise Naturkatastrophen oftmals Auslöser dafür, dass Stäbe unterschiedlicher Art, mit unterschiedlichen Zusammensetzungen und Zuständigkeiten, ihre Arbeit aufnehmen. Tatsächlich gibt es jenseits dieser Situationen weitere Fälle, in denen das Arbeiten in besonderen Strukturen und Abläufen hilfreich und notwendig sein kann.

Zusammenfassen lassen sich alle diese Situationen mit dem Begriff „Krise“.



“Eine vom Normalzustand abweichende Situation mit dem Potenzial für oder mit bereits eingetretenen Schäden an Schutzgütern - beispielsweise Personenschäden, Umweltschäden, erhebliche Sachschäden - die mit der normalen Aufbau- und Ablauforganisation nicht mehr bewältigt werden kann, so dass eine besondere Aufbauorganisation erforderlich ist.”

Quelle: BBK - Glossar

Begriff: Krise

Den Begriff der Krise definiert das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe dabei als eine „vom Normalzustand abweichende Situation mit dem Potenzial für oder mit bereits eingetretenen Schäden an Schutzgütern - beispielsweise Personenschäden, Umweltschäden, erhebliche Sachschäden - die mit der normalen Aufbau- und Ablauforganisation nicht mehr bewältigt werden kann, so dass eine besondere Aufbauorganisation erforderlich ist“.

An dieser Definition einer Krise lässt sich deutlich erkennen, dass Krisenmanagement nicht nur in Situationen wie Zugunglücken, Großbränden, Hochwässern oder Terroranschlägen notwendig ist. Eine gebräuchliche und weit gefasste Bezeichnung für den geordneten Umgang mit Ereignissen mit Krisenpotential ist der Begriff „Krisenmanagement“.



“Alle Maßnahmen zur Vorbereitung auf, Erkennung und Bewältigung, Vermeidung weiterer Eskalation sowie Nachbereitung von Krisen.”

Quelle: BBK - Glossar

Begriff: Krisenmanagement

Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe definiert den Begriff Krisenmanagement wie folgt: „Alle Maßnahmen zur Vorbereitung auf, Erkennung und Bewältigung, Vermeidung weiterer Eskalation sowie Nachbereitung von Krisen.“

Es führt hierzu weiter aus: „Krisenmanagement beinhaltet die Schaffung von konzeptionellen, organisatorischen und verfahrensmäßigen Voraussetzungen durch staatliche und nichtstaatliche Akteure, um eine schnellstmögliche Zurückführung der eingetretenen außergewöhnlichen Situation in den Normalzustand zu unterstützen oder eine Eskalation zu vermeiden.“



Grundsätzlich sind also alle Behörden und Organisationen, aber auch Betriebe und andere Einrichtungen, gut beraten, sich mit Krisenmanagement auseinander zu setzen und Strukturen vorzusehen und aufzubauen, die im Ereignisfall eine schnelle, effektive und erfolgreiche Bearbeitung von auftretenden Problemen ermöglicht. Weiterhin wird anhand der Definitionen deutlich, dass Krisenmanagement eine kontinuierliche Aufgabe ist.

“Krisenmanagement beinhaltet die Schaffung von konzeptionellen, organisatorischen und verfahrensmäßigen Voraussetzungen durch staatliche und nicht-staatliche Akteure, um eine schnellstmögliche Zurückführung der eingetretenen außergewöhnlichen Situation in den Normalzustand zu unterstützen oder eine Eskalation zu vermeiden.”

Quelle: BBK - Glossar





Veranschaulichen lässt sich dies am Risiko- und Krisenmanagement-Zyklus. Dieser unterteilt das Risiko- und Krisenmanagement in vier Phasen:

- Prävention,
- Vorbereitung,
- Bewältigung und
- Nachbereitung.

Während Prävention und Vorbereitung sich im Vorfeld eines Ereigniseintritts mit den Risiken, der Netzwerkbildung, den Prozessen, den Ressourcen und der Ausbildung des Personals beschäftigen, geht es in der Bewältigung darum, die Auswirkungen des eingetretenen Ereignisses zu begrenzen, indem die vorgeplanten und trainierten Stabsstrukturen aktiviert werden und ihre Arbeit tun.

In der Phase der Nachbereitung werden die geplanten und getroffenen Maßnahmen evaluiert und notwendige Anpassungen identifiziert. Diese Erkenntnisse nehmen Einfluss auf die Prävention und die Vorbereitung auf das nächste Ereignis. So entsteht ein in sich geschlossener, Risiko- und Krisenmanagement-Zyklus, der verdeutlicht, dass Risiko- und Krisenmanagement eine kontinuierliche, nie endende Aufgabe ist.

2. Krisenmanagement im Bevölkerungsschutz

Krisenmanagement ist sehr umfassend und kann in vielen, unterschiedlichen Situationen zur Anwendung kommen. Oftmals werden die regulären Behörden, z.B. Gemeindeverwaltungen, Kreisverwaltungen oder Landesbehörden, durch ein Ereignis mit Krisenpotential beaufschlagt, mit dem sie eigenständig umgehen müssen. In gewissen Situationen, wie z.B. bei Naturkatastrophen, schweren Unglücksfällen oder Großbränden, wird auch der Einsatz der Einrichtungen des Katastrophenschutzes – also der Feuerwehren, der Hilfsorganisationen oder der Unterstützung des Technischen Hilfswerks notwendig. Diese Situationen stellen gewissermaßen einen Spezialfall des allgemeinen Krisenmanagements dar.

Die Besonderheit liegt in diesem Spezialfall darin, dass neben den Krisenmanagementstrukturen der regulären, behördlichen Zuständigkeiten, eine sogenannte operativ-taktische Komponente des Krisenmanagements, also zum Beispiel ein Führungsstab oder auch eine Technische Einsatzleitung (TEL), aktiv in die Bewältigung der Krisensituation eingreift.

Ein weiterer Spezialfall neben dem Katastrophenschutz des Krisenmanagements ist der Schutz der Zivilbevölkerung bei Eintritt eines Verteidigungsfalles. Während sich Naturkatastrophen, schwere Unglücksfälle etc. unter dem Begriff „Katastrophenschutz“ zusammenfassen lassen, wird der Schutz der Zivilbevölkerung im Verteidigungsfall als „Zivilschutz“ bezeichnet. Beide Begriffe, „Katastrophenschutz“ und „Zivilschutz“, lassen sich dabei unter dem Gesamtbegriff „Bevölkerungsschutz“ zusammenfassen.

Im Folgenden wird der Fokus auf dem Krisenmanagement im Bevölkerungsschutz liegen.

Die nachfolgend vorgestellten behördlichen Krisenmanagementstrukturen sind jedoch universell gestaltet und ermöglichen daher grundsätzlich die Nutzung bei allen Ereignissen mit Krisenpotential. Hierdurch entsteht ein Mehrwert, da alle Fälle mit denselben Strukturen bearbeitet werden können, sobald diese erst einmal etabliert wurden.





LANDESGESETZ

Thüringer Gesetz über den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz

(Thüringer Brand- und Katastrophenschutzgesetz - ThürBKG)

GEMEINDE
ist für örtlichen Brandschutz
und örtliche allgemeine
Hilfe zuständig

**LANDKREISE und
KREISFREIE STÄDTE**
sind für Katastrophenschutz
zuständig

Rechtliche Zuständigkeiten im Bevölkerungsschutz

Grundsätzlich regelt das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, dass der Katastrophenschutz Aufgabe der Länder ist, der Zivilschutz ist hingegen Aufgabe des Bundes.

In Thüringen finden sich die einschlägigen Rechtsnormen des Katastrophenschutzes im Thüringer Gesetz über den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz (ThürBKG). Hierin ist geregelt, dass die Gemeinden für den örtlichen Brandschutz und die örtliche allgemeine Hilfe zuständig sind. Die Landkreise sind zusätzlich für den überörtlichen Brandschutz und die überörtliche Allgemeine Hilfe zuständig; die Landkreise, die kreisfreien Städte und das Land für den Katastrophenschutz.

Das Gesetz legt dabei auch die Verantwortlichkeiten fest.

In Paragraph 29 des ThürBKG heißt es:

„Die Gesamteinsatzleitung hat

1. der Bürgermeister oder ein Beauftragter bei örtlichen Gefahren,
2. der Landrat oder ein Beauftragter, wenn innerhalb eines Kreisgebiets mehrere Gemeinden

betroffen sind oder bei Gefahren größeren Umfangs.“

Die genannten Personen, insbesondere die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie die Landrätinnen und Landräte, sind dabei als „politisch Gesamtverantwortliche“ (PGV) zu bezeichnen. Die Möglichkeit, eine andere Person mit der Wahrnehmung der Aufgaben des Katastrophenschutzes zu beauftragen, sieht das Gesetz explizit vor. Hier kommen im Wesentlichen die Wehrleiterinnen und Wehrleiter, Ortsbrandmeister und Stadtbrandmeister auf der Gemeindeebene, bzw. die Kreisbrandinspektoren auf der Ebene der Landkreise in Betracht. Diese werden regelmäßig mit der Durchführung der notwendigen operativ-taktischen Gefahrenabwehrmaßnahmen beauftragt. Eine solche Beauftragung entbindet die politisch Gesamtverantwortlichen jedoch nicht vollumfassend von ihrer Verantwortung.

Die Leitung des Verwaltungsstabes bleibt immer im Zuständigkeitsbereich der Verwaltung. Denn neben den Maßnahmen, die durch Feuerwehren, Rettungsdienst, Hilfsorganisationen, usw. als

besonderer Teil der Exekutive veranlasst werden, sind in Katastrophensituationen auch immer besondere Maßnahmen aus dem Bereich der Verwaltung zu veranlassen.

Zu beachten ist, dass das ThürBKG nach Paragraph 1 Abs. 2 einen rein subsidiären Charakter hat. Hiernach greifen die Regelungen des Gesetzes nur dann, wenn keine andere Rechtsvorschrift eine wirksame Gefahrenabwehr im konkreten Fall gewährleistet. Im Rahmen einer Pandemie beispielsweise ist die hierfür notwendige Gefahrenabwehr im Infektionsschutzgesetz geregelt, wodurch eine Anwendung des ThürBKG nach Paragraph 1 Abs. 2 als Rechtsgrundlage in diesem Fall ausgeschlossen ist, solange die im Infektionsschutzgesetz beschriebenen Maßnahmen ausreichen, um die wirksame Gefahrenabwehr sicher zu stellen.

Grundsätzlich gilt: Ist eine Anwendung des ThürBKG nicht möglich, gibt es in der Folge auch

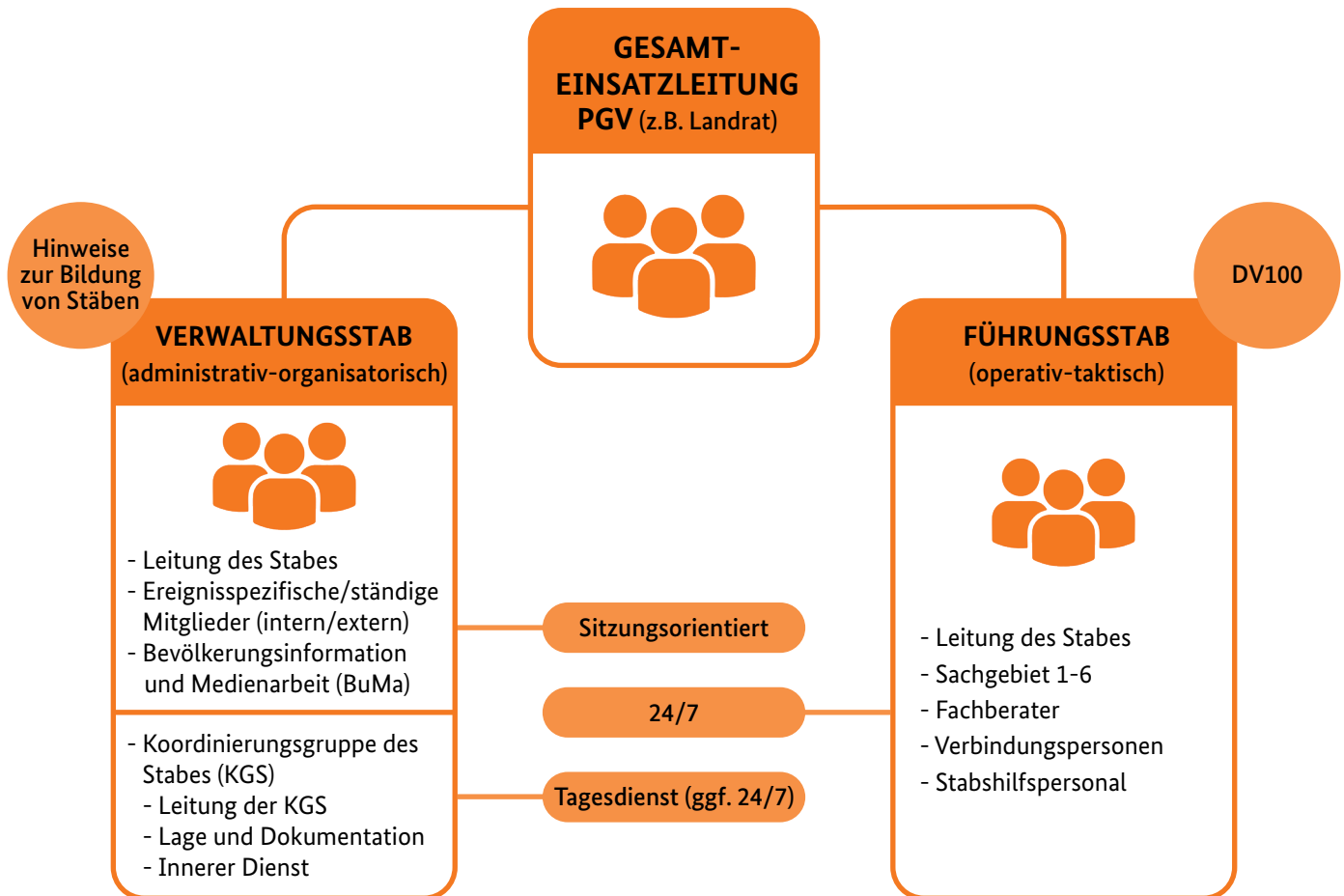
keinen Einsatz nach dem ThürBKG.

Die Möglichkeiten, die sich aus der gegenseitigen Unterstützung von Fachbereichen einer Behörde oder - behördenübergreifend - im Rahmen der Amtshilfe nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz ergeben, bleiben hiervon jedoch unberührt.

So ist es natürlich denkbar, dass Einheiten und Strukturen des Katastrophenschutzes und auch ein Verwaltungsstab, die für die Aufgabenerfüllung nach dem ThürBKG vorgehalten werden, unterstützend auch in Anwendungsfällen außerhalb des ThürBKG tätig werden.

In diesem Fall liegt jedoch die gesamtverantwortliche Leitung bei der Person, die nach dem für die Gefahrenabwehr im konkret vorliegenden Fall einschlägigen Gesetz zuständig ist.





Zweiteilung des Krisenmanagements im Bevölkerungsschutz

Im Bereich des Katastrophenschutzes liegt die Gesamtverantwortung bei den genannten politisch Gesamtverantwortlichen (PGV). Ihnen werden zur Bewältigung von Katastrophen zwei Komponenten des Krisenmanagements zur Verfügung gestellt: einerseits eine operativ-taktische Komponente, also beispielsweise ein Führungsstab, oder – in der etwas kleineren Ausführung – eine sogenannte Führungsgruppe, die sich in verschiedene Funktionen aufteilen. Hierzu gehören die Leitung des Stabes, sechs Sachgebiete, Fachberater, Verbindungspersonen zu anderen Behörden und das sogenannte Stabshilfspersonal. Ein Führungsstab ist in der Regel so angelegt, dass ein 24-stündiger Betrieb, auch über mehrere Tage hinweg, ermöglicht werden kann.

Dies wird erzielt durch eine redundante Personalplanung und eine entsprechende Schichteinteilung.

Regelungen zum Führungsstab – und somit zur operativ-taktischen Komponente des Krisenmanagements – finden sich in der Feuerwehrdienstvorschrift 100 „Führung und Leitung im Einsatz“ sowie der Thüringer Katastrophenschutzverordnung (ThürKatSVO).

Der zweite Teil ist der administrativ-organisatorische Teil des Krisenmanagements, der in der Regel durch einen sogenannten Verwaltungsstab abgebildet wird. Auch ein Verwaltungsstab hat eine festgelegte Struktur. So wird immer eine Leitung des Stabes sowie eine, je nach eingetretenem Ereignis, unterschiedliche Zusammensetzung von Stabsmitgliedern benötigt. Auch die unmittelbare und enge Einbindung der Bevölkerungsinformation und Medienarbeit (BuMA) in den Verwaltungsstab ist dringend anzuraten.



© Freistaat Thüringen

Unterstützt wird der Verwaltungsstab durch die Koordinierungsgruppe des Stabes (KGS). Die KGS übernimmt verschiedene Aufgaben für den Verwaltungsstab. Sie stellt beispielsweise die relevanten Informationen zusammen und trägt diese im Rahmen der Verwaltungsstabsitzungen vor, führt Protokolle und sorgt allgemein für einen reibungslosen, organisatorischen Ablauf des Krisenmanagements.

Anders als ein Führungsstab, arbeitet ein Verwaltungsstab in der Regel sitzungsorientiert. Die Mitglieder des Verwaltungsstabes treten nur zu festgelegten Sitzungsterminen zusammen. Dies gilt auch für die Mitarbeitenden der Koordinierungsgruppe des Stabes. Je nach Ereignis kann es jedoch vorkommen, dass für die Mitarbeitenden der KGS ein 24/7-Betrieb im Rahmen einer Schichtplanung notwendig sein kann. Regelungen zur Bildung von Verwaltungsstäben finden sich in dem Dokument „Hinweise zur Bildung von Stäben der administrativ-organisatorischen Komponente (Verwaltungsstäbe - VwS)“ des Arbeitskreises V der Innenministerkonferenz.

Je nach Ereignis kann es ausreichend sein, lediglich eine der beiden Stränge des Krisenmanagements zu nutzen. So wird in der Regel bei einem gewöhnlichen Verkehrsunfall oder Brandereignis kein Verwaltungsstab benötigt und folglich auch nicht gebildet. In einem solchen Fall arbeitet der operativ-taktische Strang, also die Feuerwehr, der Rettungsdienst und die Hilfsorganisationen, den Einsatz eigenständig ab.

In Fällen wie einem Cyberangriff auf die IT-Systeme einer Verwaltung kann dagegen die operativ-taktische Seite des Krisenmanagements meist nur geringe bis keine Unterstützung zur Lösung des Problems leisten. Ein Verwaltungsstab als administrativ-organisatorische Komponente des Krisenmanagements ist in einer solchen Situation sehr hilfreich und notwendig.



Aufgaben der politisch gesamtverantwortlichen Person im Bevölkerungsschutz

Die politisch gesamtverantwortliche Person hat bei sich anbahnenden oder bereits eingetretenen Schadenslagen sowohl operativ-taktische als auch administrativ-organisatorische Maßnahmen zu koordinieren.

Das bedeutet: Sie muss die zur Gefahrenabwehr notwendigen Einsatz- und Verwaltungsmaßnahmen veranlassen, koordinieren, entscheiden und verantworten. Sie bedient sich zur Erfüllung dieser Aufgaben sowohl einer operativ-taktischen Komponente als auch einer administrativ-organisatorischen Komponente.



Zusammenarbeit von operativ-taktischer und administrativ-organisatorischer Komponente

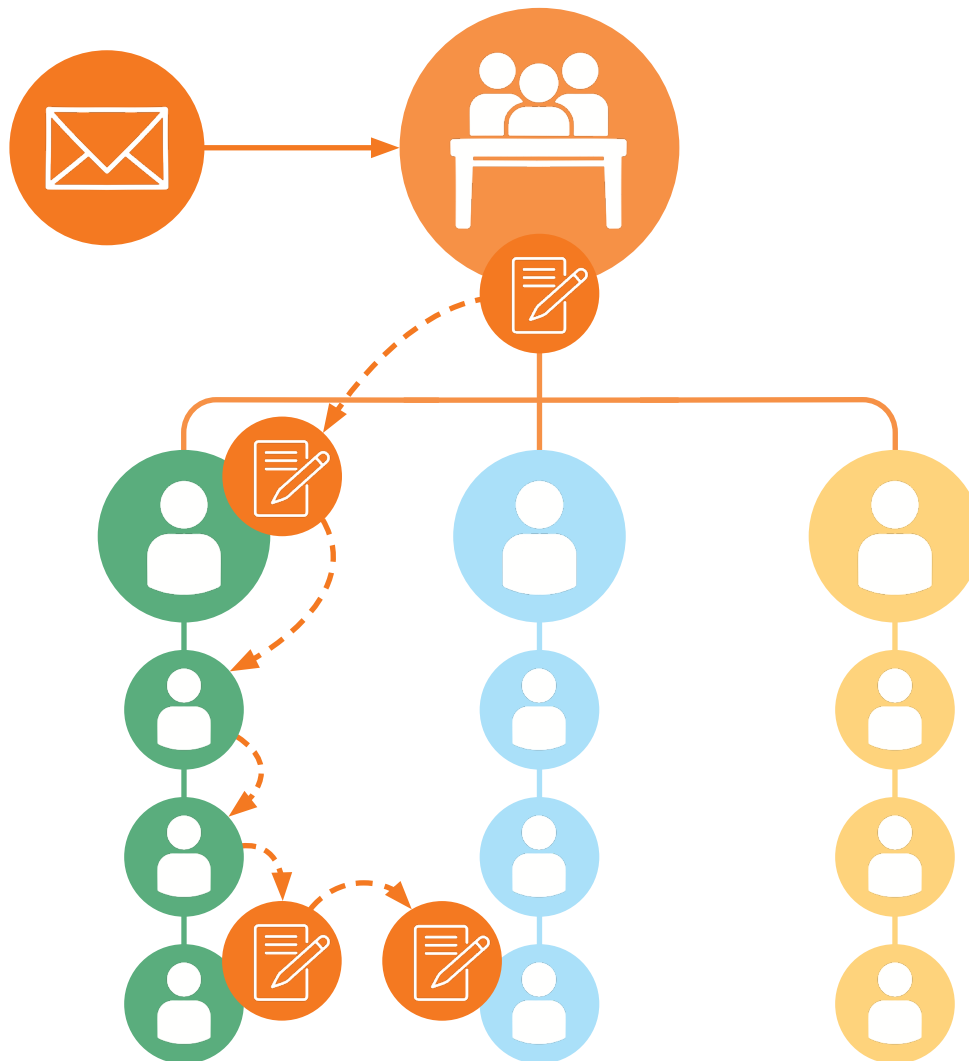
Die operativ-taktische Komponente entspricht dem, was die meisten Menschen sich unter einem „Krisenstab“ vorstellen: einen Führungsstab, besetzt mit speziell ausgebildeten Führungskräften des Brand- und Katastrophenschutzes.

Damit jedoch dieser Führungsstab als operativ-taktische Komponente seine Aufgaben schnell, effektiv und zielgerichtet erfüllen kann, benötigt er die enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit

mit einer ebenso leistungsfähigen, trainierten und effektiv arbeitenden administrativ-organisatorischen Komponente, also einem Verwaltungsstab.

Nur das eingeübte Zusammenspiel einer operativ-taktischen Komponente mit einer administrativ-organisatorischen Komponente ermöglicht es den politisch Gesamtverantwortlichen ihre Aufgaben und ihre Verantwortung zum Schutz der Bevölkerung in ihrem Zuständigkeitsbereich vollständig, zielgerichtet und effizient wahrzunehmen.





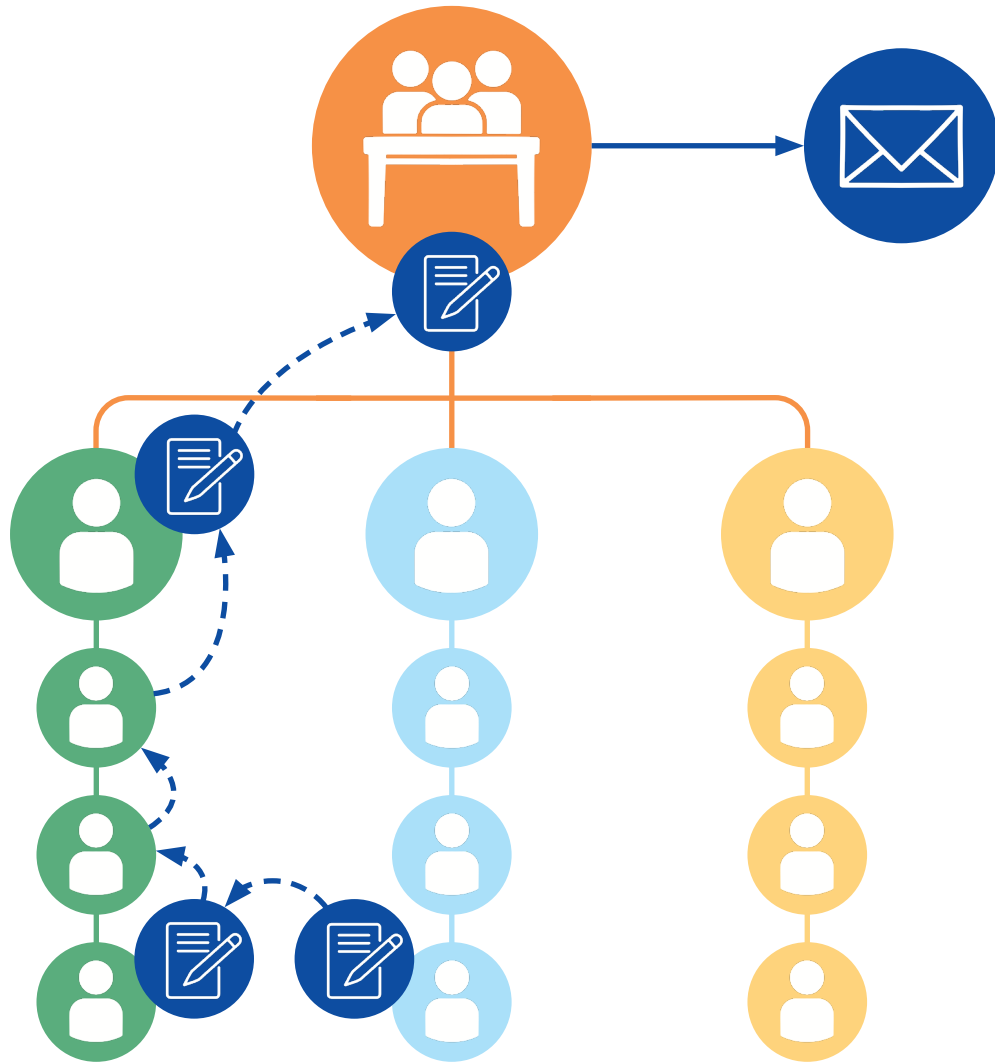
3. Grundidee des Krisenmanagements

Zur Darstellung der Arbeitsweise von Verwaltungen im Krisenmanagement, ist zunächst die reguläre Arbeitsweise von Verwaltungen im Alltag zu betrachten. Hier gehen wir davon aus, dass eine Behörde einen üblichen Aufbau hat: eine Behördenleitung und darunter eine in verschiedene Organisationseinheiten gegliederte Struktur, die mehrere Hierarchieebenen umfasst, beispielsweise die Hausleitungsebene, Abteilungen und Referate. Erhält eine Behörde Kenntnis von einem Sachverhalt, wird zunächst geprüft, ob eine Zuständigkeit besteht.

Ist dieses der Fall, wird der Sachverhalt über den regulären Dienstweg in der Linienorganisation in die zuständige Organisationseinheit verfügt. Ggf. ist auch die Mitzeichnung anderer Organisationseinheiten notwendig.

Hier findet die Bearbeitung des Sachverhaltes und die Produktion eines Ergebnisses statt.

Für den Fall, dass das Ergebnis nach außen gegeben werden muss, wird dieses oft in Form eines Vermerkes in die behördeninterne Mitzeichnung gegeben und verlässt erst nach Beteiligung und Mitzeichnung der betroffenen Organisationseinheiten die Behörde.

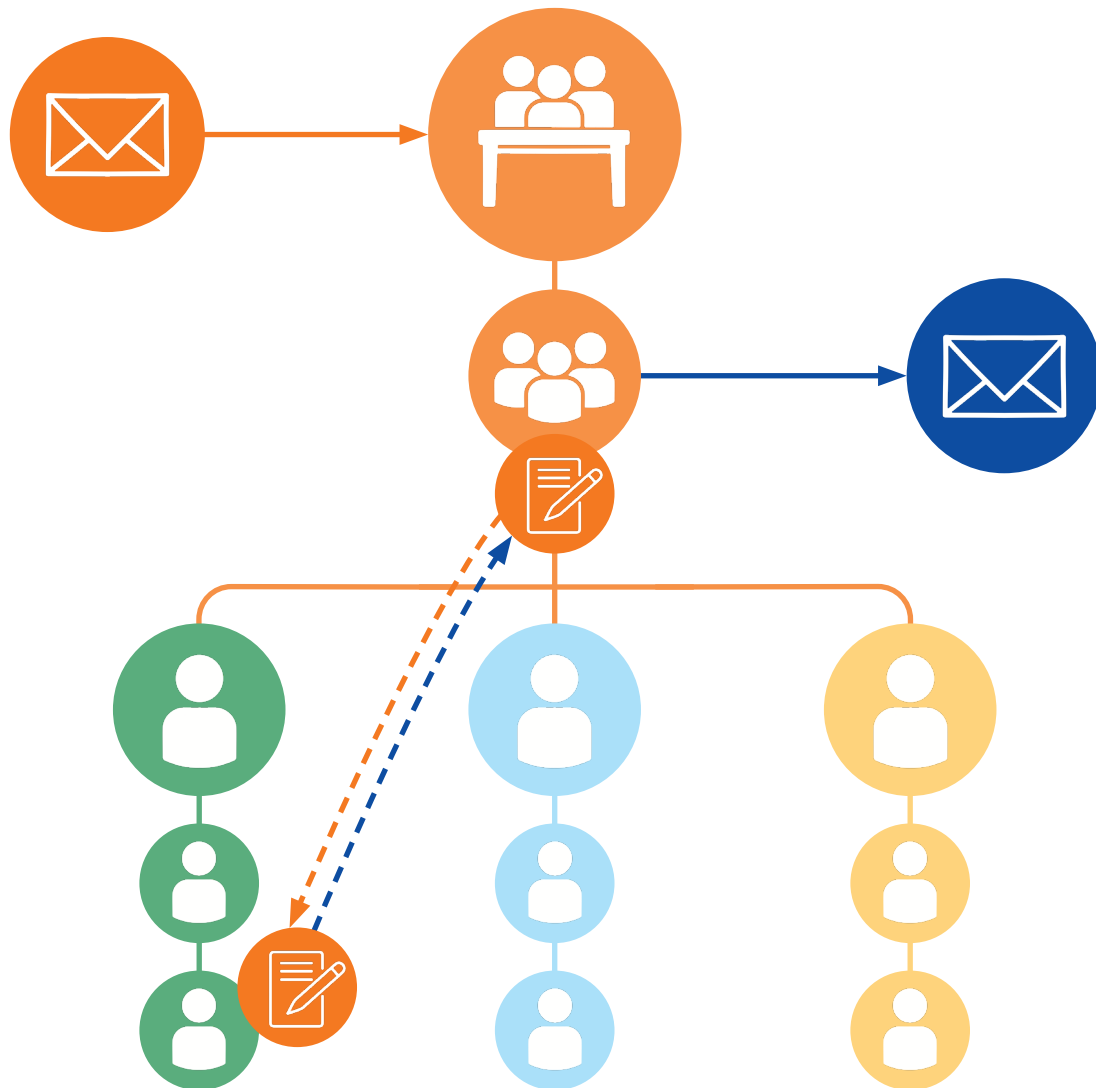


Dieser Prozess hat den Vorteil, dass die Bearbeitung des Vorganges in der zuständigen Fachlichkeit erfolgt und dass alle relevanten Organisationseinheiten beteiligt werden. Nachteilig an diesem beispielhaft dargestellten Vorgehen ist die möglicherweise lange Vorgangsdauer.

Im Krisenmanagement von Verwaltungen sollen die Vorteile dieser Arbeitsweise genutzt werden, müssen aber gleichzeitig beschleunigt ablaufen. Dies wird durch folgende Umstellungen im alltäglichen Verwaltungsablauf erreicht:

Erhält eine Behörde Kenntnis von einem Ereignis mit Krisenpotential, ist zunächst zu prüfen, ob die Abarbeitung in der Linienorganisation erfolgen kann.

Ist das nicht der Fall, ist eine besondere Aufbauorganisation der Verwaltung, nämlich der Verwaltungsstab, zu aktivieren. Die Zusammensetzung des Verwaltungsstabes sollte lageabhängig erfolgen. Das bedeutet, dass vor der ersten Stabssitzung diejenigen Organisationseinheiten auszuwählen und zu aktivieren sind, die vom jeweiligen Ereignis betroffen sind.



Die ausgewählten Organisationseinheiten entsenden eine entscheidungsbefugte Vertretung in den Verwaltungsstab, der in der Regel durch eine Führungskraft aus der Behördenleitung geleitet und durch eine vordefinierte Gruppe, die Koordinierungsgruppe des Stabes (KGS), koordiniert und unterstützt wird. Die Arbeit des Verwaltungsstabes oder der KGS kennzeichnet sich dadurch, dass hier nicht die eigentliche Abarbeitung des Ereignisses erfolgt. Der Verwaltungsstab ist ausschließlich ein Entscheidungsfindungsgremium.

Dieser Ansatz erfordert, dass Stabsmitglieder in der Sitzung Arbeitsaufträge erhalten und diese zur Bearbeitung nach der Sitzung unter Abkürzung des regulären Dienstweges mit in die jeweiligen Organisationseinheiten nehmen.

Hier erfolgt, analog zum regulären Verwaltungshandeln, die priorisierte Bearbeitung des jeweiligen Sachverhaltes und die Erarbeitung von Handlungsoptionen. Diese Handlungsoptionen werden in der folgenden Sitzung des Verwaltungsstabes vorgestellt und gesamtheitlich betrachtet. Hier erfolgt dann quasi eine Mitzeichnung der übrigen Stabsmitglieder.

Die ausgewählte beste Handlungsmöglichkeit wird schließlich zur Bearbeitung in der zuständigen Organisationseinheit beauftragt und die entsprechenden Maßnahmen veranlasst. Krisenmanagement ist damit beschleunigtes Verwaltungshandeln in komplexen Lagen unter Einbeziehung der zuständigen Fachlichkeit.

4. Abläufe und Prozesse im behördlichen Krisenmanagement



Aktivierungsprozess

Die Aktivierung der Krisenmanagementstrukturen, konkret des Verwaltungsstabes, kann bei allen Ereignissen mit Krisenpotential, also auch bei Lagen unterhalb von Katastrophen, nach einem einheitlichen und immer identischen vordefinierten Prozess ablaufen.

Dabei ist es unerheblich, auf welchem Weg eine Behörde Kenntnis von einem Ereignis mit Krisenpotential erhält und ob das Ereignis bereits eingetreten ist oder potentiell bevorsteht.

Das Ereignis wird unter Beteiligung der Hausleitung in einer kurzfristig einberufenen Besprechung des Leitungspersonals der Behörde bewertet. Diese Besprechung kann in Präsenz, telefonisch oder digital, z.B. in Form einer Videokonferenz erfolgen. In dieser Besprechung wird zunächst geprüft, welcher Auftrag sich aus der Lage selbst oder

aus der gesetzlichen Zuständigkeit der Behörde ableitet und was die wesentliche eigene Leistung der Behörde wäre.

Hieraus ergeben sich eine Absicht der Hausleitung und Leitlinien für die Bearbeitung des Ereignisses. Unter Betrachtung dieser Rahmenbedingungen ist im nächsten Schritt zu entscheiden, ob das Ereignis in der Alltagsorganisation bearbeitet werden kann oder ob ein Wechsel in die Krisenorganisation notwendig ist.

Soll die Abarbeitung in der Krisenorganisation erfolgen, sind neben der Leitung des Verwaltungsstabes auch dessen Mitglieder zu bestimmen. Dabei sollen diejenigen Organisationseinheiten der eigenen Behörde und gegebenenfalls externer Stellen als Stabsmitglieder ausgewählt werden, die zur Bearbeitung des Ereignisses erforderlich sind. Neben der Festlegung der Leitlinien der Hausleitung erfolgt zusätzlich die Terminierung



der ersten Sitzung des Verwaltungsstabes. Im Aktivierungsprozess sind neben den Mitgliedern der Koordinierungsgruppe des Stabes (KGS), auch die zuvor ausgewählten Organisationseinheiten zu aktivieren. Diese entscheiden in eigener Zuständigkeit, welche entscheidungsbefugte Person aus dieser Organisationseinheit in den Verwaltungsstab entsendet wird. Im Gegensatz zum Führungsstab der Gefahrenabwehr, besteht bei der Aktivierung des Verwaltungsstabes nur in Ausnahmefällen eine höchste zeitliche Dringlichkeit. Meist ist eine etwas längere Vorlaufzeit gegeben, die eine strukturierte Sitzungsvorbereitung ermöglicht.

Die Vorbereitung der ersten Sitzung des Verwaltungsstabes erfolgt durch die Koordinierungsgruppe des Stabes. Diese erstellt auch einen Lagevortrag zur Unterrichtung, der zu Beginn einer jeden Sitzung des Verwaltungsstabes gehalten wird. Der Lagevortrag zur Unterrichtung (LVU) hat das Ziel, alle Stabsmitglieder auf einen

Kenntnisstand zu bringen und damit ein einheitliches Lageverständnis zu erzeugen. Er entspricht daher der Beschreibung des Sachverhaltes im Verwaltungshandeln. Mit dem Beginn der ersten Verwaltungsstabssitzung ist der Aktivierungsprozess abgeschlossen.





Ablauf der ersten Verwaltungsstabsitzung

Verwaltungsstabsitzungen sollten stets nach einem immer wiederkehrenden, einheitlichen und strukturiertem Prozess ablaufen. Dieser Ablaufprozess kann als Tischvorlage an allen Plätzen im Stabsraum zur Orientierung ausgelegt werden und strukturiert die Stabsbesprechungen ähnlich einer Tagesordnung von regulären Verwaltungsbesprechungen.

Der beschriebene Prozess hat das Ziel, Entscheidungen in komplexen Situationen unter Einbindung der Fachlichkeit der zuständigen Organisationseinheiten zügig und nachvollziehbar zu treffen.

Eine Verwaltungsstabsitzung wird durch die Leitung des Stabes eröffnet.

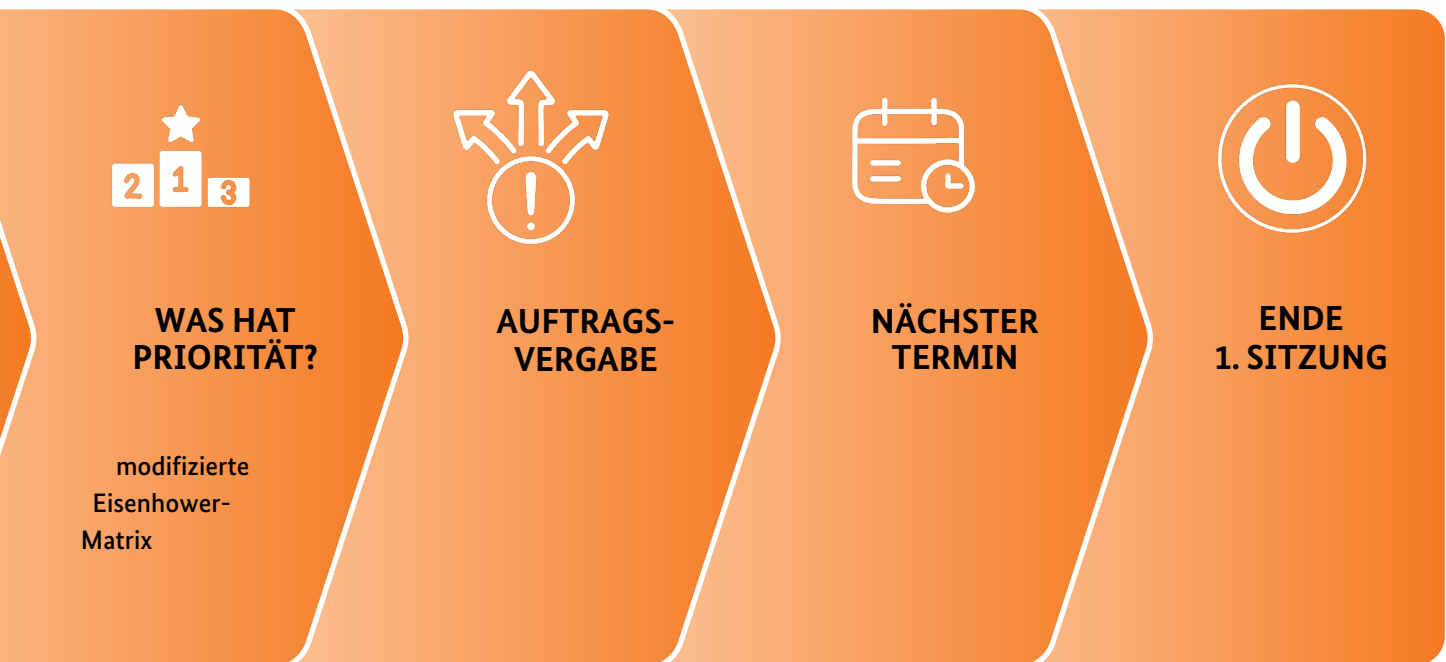
Im nächsten Schritt ist die Arbeitsfähigkeit des Stabes festzustellen und zu dokumentieren. Die Arbeitsfähigkeit kann auch dann gegeben sein, wenn noch nicht alle Mitglieder des Stabes anwesend sind. Eine Übersicht über die anwesenden Mitglieder führt die Koordinierungsgruppe des Stabes (KGS). Die KGS übernimmt im Folgenden die Moderation der Sitzung von der Leitung des Stabes und führt mit einem Lagevortrag zur Unterrichtung (LVU), in die Lage ein. Der Lagevortrag zur Unterrichtung hat das Ziel, ein einheitliches Lageverständnis bei allen

Stabsmitgliedern zu erzeugen und wurde vor Sitzungsbeginn durch die KGS erstellt. Der LVU beinhaltet auch die Absicht der Hausleitung, also die Leitlinien, unter denen der Stab zu arbeiten hat. Er gibt vereinfacht gesprochen, den vorliegenden Sachverhalt wieder.

Im Anschluss an den LVU moderiert die KGS weiter durch die Sitzung und erfragt von den Stabsmitgliedern in Stichworten, mögliche Probleme, die sich aus der Lage aus Sicht der Betroffenen ergeben. Diese Stichworte können zum Beispiel an einer Pinnwand auf Moderationskarten gesammelt werden, auch die Nutzung geeigneter digitaler System ist selbstverständlich möglich, wenngleich diese Systeme im Vergleich zu Papier, Stift und Pinnwand grundsätzlich eine höhere Ausfallwahrscheinlichkeit besitzen.

Ziel dieser Abfrage ist es, zum einen die Erweiterung des vorhandenen Lagebildes zu erreichen, aber auch die Erweiterung und Vereinheitlichung des Lageverständnisses bei den Stabsmitgliedern zu erzielen.

Im nächsten Schritt erfolgt eine weitere Sammlung von Problemen, die sich aus fachlicher Sicht ergeben. Die anwesenden Stabsmitglieder beschreiben stichpunktartig mögliche Probleme und beschränken sich hierbei auf ihren originären Zuständigkeitsbereich. Auch diese Punkte werden



mit der gleichen Methode wie bei der Problembetrachtung für die Betroffenen gesammelt. Nach Abschluss der Problembetrachtung, werden die identifizierten Aspekte nach Dringlichkeit und Wichtigkeit priorisiert. Hierbei kann die modifizierte Eisenhower-Matrix als Hilfsmittel dienen. Die Priorisierung erfolgt unter Berücksichtigung der Leitlinien der Hausleitung und wird weiterhin durch die KGS moderiert.

	Dringend	Nicht dringend
Wichtig	Priorität 1	Priorität 2
Nicht wichtig	Priorität 3	Später prüfen
	Nicht beeinflussbar	Nicht zuständig

Modifizierte Eisenhower-Matrix

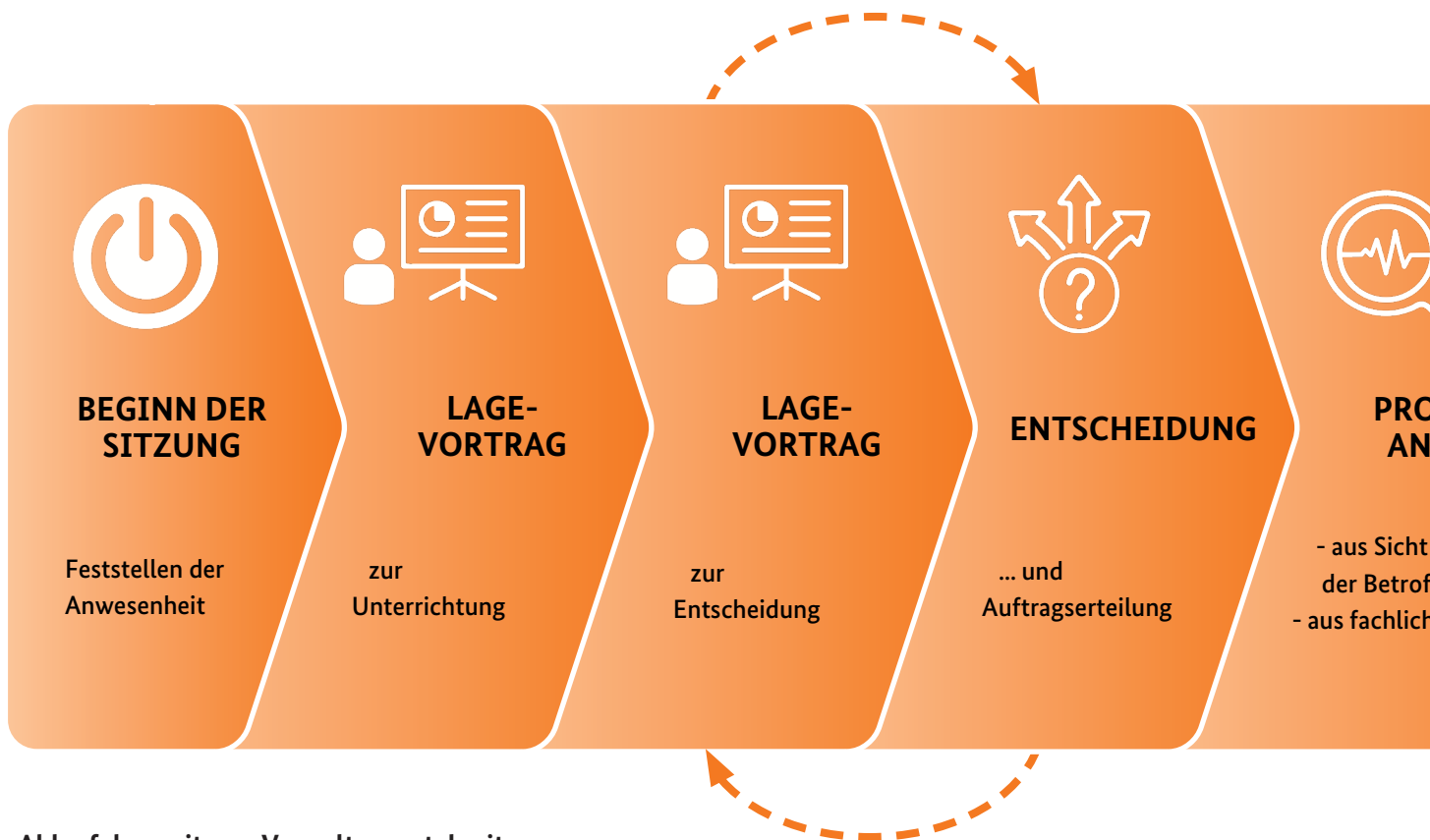
Die Leitung des Stabes greift erst dann in den Priorisierungsprozess ein, wenn entweder kein Konsens hergestellt werden kann oder eine

andere Priorisierung aus Sicht der Leitung des Stabes erforderlich ist.

Nach durchgeführter Priorisierung erfolgt die Auftragserteilung durch die Leitung des Stabes. Die identifizierten und als wichtig und dringend festgelegten Probleme werden nun zur Bearbeitung in die zuständigen und federführenden Organisationseinheiten verfügt. Ziel der Bearbeitung ist es, zur nächsten Sitzung eine Beurteilung des konkreten Sachverhaltes, also eine Problembeurteilung, zu erstellen und Lösungsoptionen zu erarbeiten.

Im Anschluss an die Auftragsvergabe erfolgt die Terminierung der nächsten Verwaltungsstabssitzung. Ziel ist es, dass Verwaltungsstabssitzungen nach längstens 60 Minuten beendet werden. Der strukturierte Sitzungsablauf stellt hierfür ein praxiserprobtes Hilfsmittel dar. Mit Ende der ersten Verwaltungsstabssitzung beginnt die Auftragsbearbeitung in den zuständigen Organisationseinheiten gemäß der Auftragsliste. Hier erfolgt die wesentliche Arbeit im Krisenmanagement.

Nach der Arbeitsphase beginnt die zweite beziehungsweise folgende Verwaltungsstabssitzung. Auch die folgenden Sitzungen sollten eine maximale Dauer von 60 Minuten zum Ziel haben.



Ablauf der weiteren Verwaltungsstabssitzungen

Alle weiteren Verwaltungsstabssitzungen laufen ebenfalls nach einem einheitlichen, vordefinierten und immer wiederkehrenden Prozess ab. Der Sitzungsverlauf kann als Tischvorlage zur Orientierung ausgelegt werden.

Da in der ersten Sitzung keine Entscheidungen getroffen wurden, wird in den weiteren Sitzungen zusätzlich ein Entscheidungselement in den Sitzungsablauf eingebaut. Die Sitzung des Verwaltungsstabes beginnt mit der Eröffnung durch die Leitung des Stabes und dem Feststellen der Anwesenheit. Das Feststellen der Anwesenheit kann bereits im Vorfeld durch die KGS erfolgt sein. Die Koordinierungsgruppe des Stabes führt in die Sitzung ein und hält hierzu einen neuen Lagevortrag zur Unterrichtung. Änderungen zur ersten Sitzung bzw. zum vorherigen LVU sind hierin aufgenommen.

Im nächsten Schritt werden die Entscheidungsvorschläge zu den zuvor erkannten Problemen dargestellt. In einem Lagevortrag zur Entscheidung (LVE) stellen die als federführend erklärten Organisationseinheiten den Sachverhalt und die denkbaren Handlungsoptionen als Ergebnis der Arbeitsphase dar. Der LVE kann

dabei durch die Organisationseinheiten selbst oder, nach vorheriger Zulieferung, durch die KGS gehalten werden. Der LVE ist mit der Beschlussvorlage des Verwaltungshandelns vergleichbar.

Auf Grundlage der erarbeiteten Handlungsoptionen und eines fachlichen Votums entscheidet der Verwaltungsstab über die beste Handlungsmöglichkeit zur Problemlösung und erteilt den Auftrag zur Umsetzung. Die Umsetzung erfolgt im Anschluss an die Sitzung. Zeitlich dringliche Arbeitsaufträge können zu jeder Zeit im gesamten Sitzungsprozess sofort zur priorisierten Umsetzung erteilt werden.

Dieser Entscheidungsfindungsprozess wiederholt sich entsprechend der Anzahl der zu treffenden Entscheidungen.

Nach den Lagevorträgen zur Entscheidung erfolgt eine erneute Bewertung der Lage durch eine wiederholte Problembetrachtung aus Sicht der Betroffenen und eine Sammlung von möglicherweise neuen Problemen. Die Moderation wird wieder durch die KGS durchgeführt. Ergänzt wird die Problembetrachtung durch möglicherweise neue



Probleme aus fachlicher Sicht.
Die in der vorherigen Sitzung erkannten und unbearbeiteten Probleme, werden zusammen mit den neu erkannten Problemen neu bewertet und wiederum priorisiert.

Aus der aktualisierten Priorisierung erfolgen neue Arbeitsaufträge durch die Leitung des Stabes nach dem zuvor beschriebenen Muster.

Sind alle Aufträge vergeben, erfolgt die Terminierung der nächsten Stabsitzung. Dabei ist auf ausreichend Zeit für die Bearbeitung der erteilten Aufträge zu achten. Mit Ende der Sitzung beginnt die nächste Arbeitsphase. Die folgenden Stabsitzungen laufen nach dem gleichen Muster ab.

Die Inhalte einer Verwaltungsstabsitzung folgend demnach einer Dreiteilung: zunächst erfolgt eine Lagefeststellung durch den LVU, im Anschluss erfolgt eine Planungsphase, hieran schließt sich die Auftragsvergabe an. Somit entsteht der Führungskreislauf, der aus dem operativ-taktischen Strang der Gefahrenabwehr bekannt ist.

Dieser Führungskreislauf bildet also das verbindende Element zwischen dem operativ-taktischen und dem administrativ-organisatorischen Strang des Krisenmanagements.





© Freistaat Thüringen

Funktionen im administrativ-organisatorischen Krisenmanagement

Grundsätzlich ist jeder Behörde zu empfehlen, einen Beauftragten oder eine Beauftragte für das Krisenmanagement zu benennen. Diese Person hat die Aufgabe, auch außerhalb von konkreten Ereignissen die Krisenmanagementstrukturen aktuell zu halten, für die notwendigen Rahmenbedingungen zu sorgen und sonstige organisatorische Maßnahmen zu treffen, damit die Krisenmanagementstrukturen im Ereignisfall effektiv arbeiten können.

Des Weiteren sollten Personen identifiziert werden, die sich für die Übernahme der Leitung

des Stabes eignen. Hierbei ist darauf zu achten, dass nicht nur eine Person identifiziert wird, da durch Krankheit oder Urlaub eine Abwesenheit entstehen kann. Auch wird empfohlen, dass nicht die Hausleitung selbst die Leitung des Stabes übernimmt, da ihr andere Aufgaben zugedacht sind und sie als Gesamtverantwortliche neben dem Verwaltungsstab auf für den operativ-taktischen Strang der Gefahrenabwehr zuständig ist.

Mögliche Mitglieder im Verwaltungsstab sollten ebenfalls im Vorfeld eines Ereignisses

identifiziert werden, ebenso wie Mitarbeitende für die Koordinierungsgruppe. Auch innerhalb der KGS müssen Leitungsfunktionen besetzt werden. Da für eine Koordinierungsgruppe ein 24/7-Betrieb nicht ausgeschlossen werden kann, sollte hier auf eine ausreichende Personaldecke zur Kompensation von Abwesenheiten und zur Darstellung eines Schichtsystems geachtet werden.

Für diese vorgenannten Funktionen werden besondere Schulungen empfohlen. Diese können an der Bundesakademie für Bevölkerungsschutz und Zivile Verteidigung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe oder an der Thüringer Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule wahrgenommen werden.

Auch alle anderen Mitarbeitenden einer Behörde sollten grundsätzlich für die Notwendigkeiten und die Strukturen des Krisenmanagements der Behörde sensibilisiert werden. Hierzu reicht jedoch eine allgemeine Sensibilisierung und eine wiederkehrende Information über die vorhandenen Krisenmanagementstrukturen aus.

MERKE!

BESONDERE SCHULUNG EMPFOHLEN

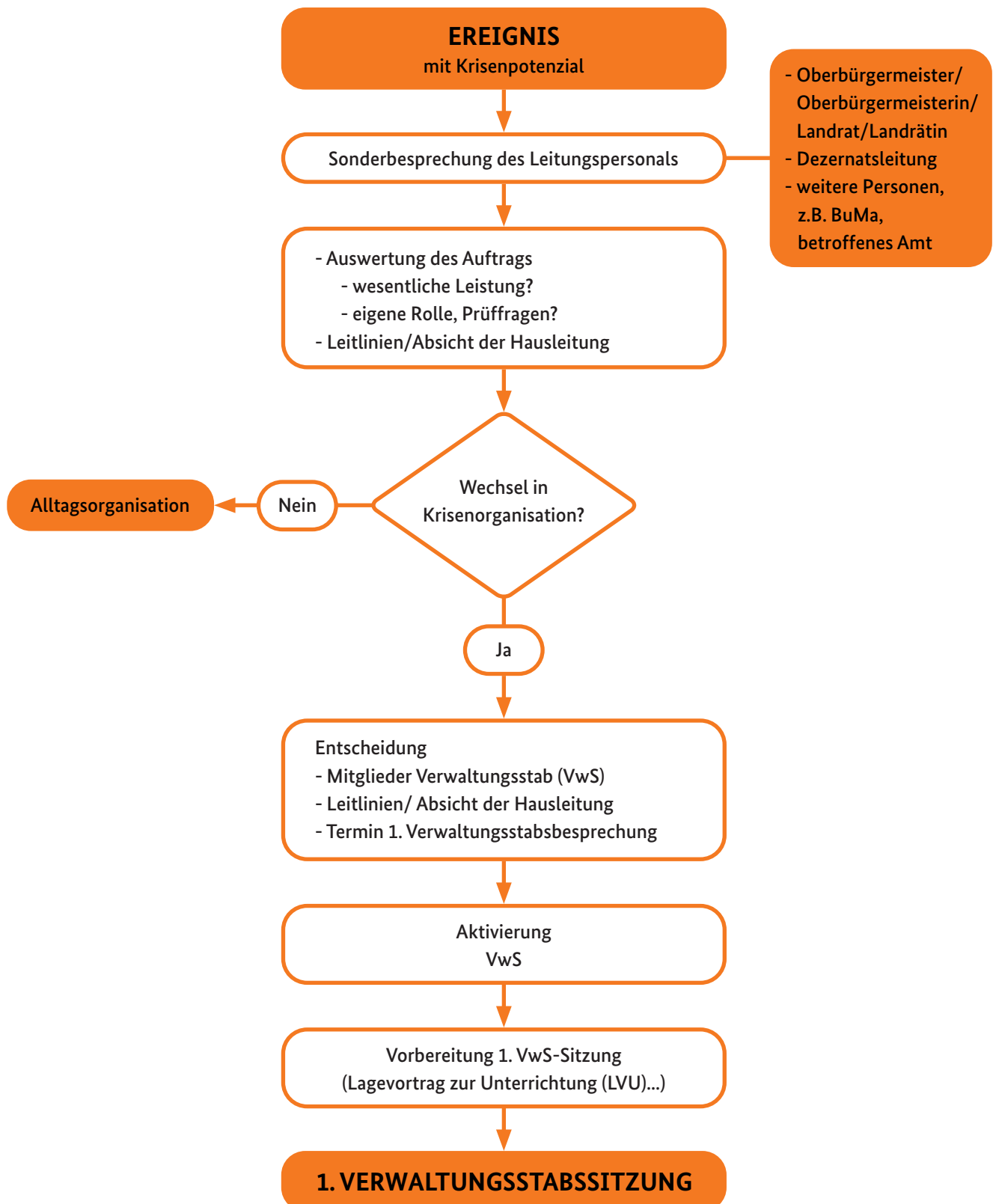
- Beauftragte/r für das Krisenmanagement
- Leitung des Stabes
- Mitglieder des Stabes
- Leitung der Koordinierungsgruppe
- Mitarbeitende der Koordinierungsgruppe

ALLGEMEINE SENSIBILISIERUNG

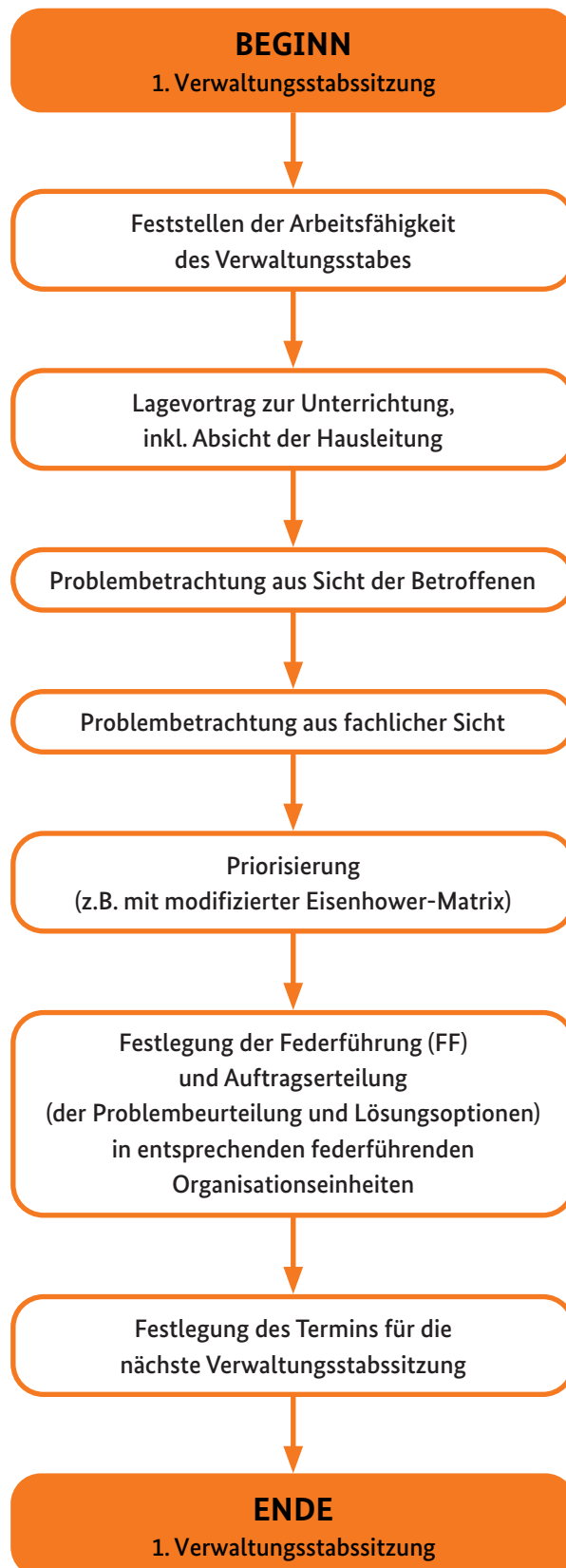
Alle Mitarbeitenden der Behörde

Anhang

Entscheidungsprozess über die Aktivierung der Krisenmanagement-Strukturen



Prozessablauf: Erste Verwaltungsstabssitzung



Prozessablauf: Folgende Verwaltungsstabssitzung



Impressum

Herausgeber

Bundesamt für Bevölkerungsschutz
und Katastrophenhilfe (BBK)
Referat B.2
Ramersbacherstraße 95
53474 Bad Neuenahr-Ahrweiler

Stand

Ausgabe 1.0
September 2024

Gestaltung

Bundesakademie für Bevölkerungsschutz
und Zivile Verteidigung (BABZ)

Bildnachweis

Titelbild und Vorwort: Freistaat Thüringen

Text

Bundesakademie für Bevölkerungsschutz
und Zivile Verteidigung (BABZ)

unter Mitarbeit der Thüringer Landesfeuerwehr-
und Katastrophenschutzschule und der
Feuerwehr- und Katastrophenschutzakademie
des Landes Rheinland-Pfalz

© 2024 Bundesamt für Bevölkerungsschutz
und Katastrophenhilfe

Die Urheberinnen oder Urheber der verwendeten Bilder
sind am Bild oder in unmittelbarer Nähe vermerkt.
Wenn keine Quelle angegeben ist, wurde die Grafik durch
das BBK erstellt oder die Rechte des Bildes liegen beim BBK.

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit des BBK.
Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf
bestimmt.

