

## Leitfaden Krisenmanagement für Behörden und Unternehmen

Herausgegeben vom Referat 9 betriebliches Gefahrenabwehr- und Krisenmanagement

Autoren: Benno Fritzen, Stephan Hummel, Dr. Jörg Schmidt

1. Auflage, Mai 2021

**Haftungsausschluss:** Dieses Dokument wurde sorgfältig von den Experten der vfdb erarbeitet und vom Präsidium der vfdb verabschiedet. Der Verwender muss die Anwendbarkeit auf seinen Fall und die Aktualität der ihm vorliegenden Fassung in eigener Verantwortung prüfen. Eine Haftung der vfdb und derjenigen, die an der Ausarbeitung beteiligt waren, ist ausgeschlossen.

**Vertragsbedingungen:** Die vfdb verweist auf die Notwendigkeit, bei Vertragsabschlüssen unter Bezug auf vfdb-Dokumente die konkreten Leistungen gesondert zu vereinbaren. Die vfdb übernimmt keinerlei Regressansprüche, insbesondere auch nicht aus unklarer Vertragsgestaltung.

© vfdb - Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes e. V., 2021

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung der vfdb unzulässig. Das gilt insbesondere für die Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

**Technisch-Wissenschaftlicher Beirat (TWB)  
der Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes e.V. (vfdb)  
Postfach 4967, 48028 Münster**

## Inhaltsverzeichnis

0	Vorwort	3
1	Krisenmanagement: Strategie zum Überleben	3
2	Krisenmanagement: Definitionen	4
3	Krisenmanagement: Eine Frage von Prinzipien	7
4	Rahmenbedingungen für ein Krisenmanagement	8
4.1	Gesetzliche Vorgaben	8
4.2	Benachbarte Disziplinen	9
4.2.1	Risiko-Management	9
4.2.2	Notfall-Management	9
4.2.3	Business-Continuity-Management	9
5	Krisenmanagement: Planung und Umsetzung	10
5.1	Verantwortung für das Krisenmanagement	10
5.2	Strukturen im Krisenmanagement	10
5.3	Stabsarbeit als Instrument zur effektiven Steuerung	13
5.3.1	Der Krisenstab	13
5.3.2	Organisation eines Krisenstabes	14
5.3.3	Funktionen im Stab	14
5.4	Arbeitsweisen und Prozesse in Krisenstäben	17
5.4.1	Arbeitsrhythmus	17
5.4.2	Entscheidungsfindung	18
5.4.3	Infrastruktur zur Stabsarbeit	19
5.5	Krisenmanagement-Plan	20
	Literatur	21

## Vorwort

Die durch das Corona-Virus ausgelöste Pandemie hat Anfang des Jahres 2020 auch Deutschland erreicht. Die zur Eindämmung der Pandemie ergriffenen Maßnahmen erforderten Anpassungen der Strukturen und Prozesse in nahezu allen Lebensbereichen. Obwohl aus Risikoanalysen und auch Übungen die Bedrohungen und Herausforderungen einer Pandemie bekannt waren, erwiesen sich sehr viele staatliche und private Strukturen als nicht ausreichend vorbereitet und somit als nicht resilient.

Ein wesentliches Element der Resilienz ist die Fähigkeit sich an unerwartete Situationen, welche zu einer Krise führen können, schnell und effizient anzupassen. Dies erfordert ein Krisenmanagement, welches den politischen Entscheidungsträgern bekannt und von den administrativ sowie operativ verantwortlichen Führungskräften erlernt und geübt werden muss.

Die vfdb stellt mit diesem Leitfaden Informationen bereit, die Behörden, Unternehmen und Organisationen sowie nicht zuletzt den politischen Entscheidungsträgern beim Aufbau eines effizienten und gesellschaftlich akzeptierten Krisenmanagements Orientierung geben können.

Die Empfehlungen beruhen auf dem Entwurf des internationalen Standards ISO/DIS 22361: Crisis management - Guidelines for a strategic capability (*Krisenmanagement - Richtlinien für eine strategische Krisenmanagement-Fähigkeit*). /1/

Zur besseren Lesbarkeit wird im Text für Funktionsbezeichnungen weitgehend das generische Maskulinum verwendet.

## 1 Krisenmanagement: Strategie zum Überleben

**Krisenmanagement bedeutet Führung zur Vorsorge, Vermeidung und Bewältigung überlebenskritischer Prozesse** /2/. Diese Prozesse können sowohl im öffentlich-rechtlichen Bereich der staatlichen Daseinsvorsorge und Gefahrenabwehr als auch im privaten bzw. kommerziellen Bereich der Wirtschaft und des öffentlichen Lebens auftreten. Krisen können zu Verlust von Leib und Leben, von Werten, Existenzen und Strukturen sowie von Einfluss und Vertrauen führen.

In Anlehnung an die ISO 22361 /1/ wird der Begriff „Organisation“ nachfolgend als Oberbegriff sowohl für staatliche Behörden und Institutionen als auch für private Unternehmen oder Einrichtungen verwandt.

Jede Krise stellt für die verantwortlichen und handelnden Personen eine außerordentliche Herausforderung dar. Dies gilt umso mehr, je relevanter eine Organisation für das Funktionieren der Gesellschaft insgesamt oder eines Unternehmens ist. Dies gilt auch und besonders bei Einrichtungen und Betrieben, die als Kritische Infrastruktur (KRITIS) zu bewerten sind. Hierbei sind auch die Lieferketten zu berücksichtigen, die für den Betriebserhalt der KRITIS erforderlich sind.

Ein Scheitern beim Krisenmanagement kann erhebliche Folgen haben, die bis zu persönlichen, strafrechtlichen Konsequenzen reichen. Auf der anderen Seite kann ein erfolgreiches Krisenmanagement Vertrauen erhalten und stärken, die Reputation und den Einfluss der handelnden Personen steigern und die jeweilige Organisation in ihrer Position und Funktion bestätigen und festigen.

**Krisenmanagement ist nicht die Fortführung des „business as usual“ unter erschwerten Bedingungen, sondern die strukturelle und organisatorische Anpassung der jeweiligen Organisation an eine „Ausnahmesituation“.** Dabei ist eine Krise nicht zwangsläufig eine Steigerung von bereits erlebten Störungen, Notlagen oder Katastrophen. Teilweise werden solche disruptiven Ereignisse erst durch eine mangelhaft gemanagte Krise ausgelöst.

**Krisen sind häufig dadurch gekennzeichnet, dass sie unbekannte und unerwartete Elemente beinhalten.** Daher reichen die für „alltägliche“ (Schadens-)Ereignisse oder Gefahrensituationen vorbereiteten Pläne, Strukturen und Ressourcen für eine Krisenbewältigung in der Regel nicht aus. Insofern muss ein erfolgreiches Krisenmanagement gerade diesen Aspekten Rechnung tragen, indem es organisatorisch und strategisch „Werkzeuge“ bereitstellt, die von einem (un)denkbaren Szenario unabhängig sind oder es erlauben, noch während der andauernden Krise, neue Instrumente und Methoden zu entwickeln. Diese „undenkbaren“ Szenarien gehen über den Rahmen einer üblichen Gefährdungsbeurteilung und des Risikomanagements, wie es Teil des Betriebskontinuitätsmanagements (englisch Business Continuity Management, BCM) sein kann, hinaus.

Krisen sind in der Regel sehr selten. Das bedeutet, dass sich das Spitzen-Management in Behörden und Unternehmen sehr intensiv mit der Krisen-Bewältigung beschäftigen muss, da keine oder nur wenige Erfahrungen im Management von Krisen vorhanden sind. Das bedeutet für die Spitzen-Manager/-innen): **Üben - lernen - anpassen - üben!**

Das (selten erforderliche) Management einer Organisation im „Krisenmodus“ wird umso effizienter sein, je klarer und einheitlicher sowohl die Ziele der Organisation durch das Management kommuniziert und gelebt als auch die Strukturen vorgegeben, geschult, trainiert und verstanden werden. Insbesondere für Personen deren Verantwortungsbereich überregional, international oder global ist, sind Standardisierungen hilfreich, welche die Etablierung und Verfügbarkeit homogener, aufwachsender und umfassend akzeptierter Strukturen gewährleisten. Die vorliegenden Empfehlungen berücksichtigen daher aktuelle Entwicklungen internationaler Übereinkünfte, wie sie aktuell der Entwurf der ISO/DIS 22361 *Crisis management - Guidelines for a strategic capability* /1/ („Richtlinien für eine strategische Krisenmanagement-Fähigkeit“) darstellt.

## 2 Krisenmanagement: Definitionen

„Krisenmanagement“ wird in der Literatur in diversen Modifikationen definiert. Hintergrund dafür ist der „Blickwinkel des Betrachters“. Denn Krisenmanagement ist ein Instrument, welches einerseits durch (staatliche) Institutionen zur Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Pflichten im Bereich der Daseinsvorsorge und des Schutzes für in Not geratene Menschen eingesetzt wird, andererseits aber auch (privaten) Einrichtungen und Unternehmen zur Wahrung ihrer individuellen (wirtschaftlichen) Interessen dient.

So findet sich in einem Wirtschaftslexikon die Definition:

*Krisenmanagement bedeutet Führung (Planung, Steuerung und Kontrolle) zur Vorsorge, Vermeidung und Bewältigung überlebenskritischer Prozesse in Unternehmen* /2/.

Diese Definition kann durchaus als allgemeingültig betrachtet werden. Weiter heißt es jedoch:

*Krisenmanagement ist ein Prozess zur Planung, Bewältigung und Prävention akuter oder unerwarteter Notsituationen im Unternehmen. Krisen und Konflikte entstehen z. B. durch gesellschaftliche Veränderungen, Cyberangriffe oder negative Publicity, wie eine kritische Rezension auf Facebook, die viele Likes erhält. Krisenmanagement ist eng mit der PR verknüpft.*

Diese – auf wirtschaftliche Interessen fokussierte – einengende Erläuterung „*Krisenmanagement ist eng mit der PR verknüpft*“, macht die Ambivalenz der Interpretation des Begriffes „Krisenmanagement“ deutlich. Krisenmanagement darf nicht primär zum Ziel haben „gut dazustehen“, sondern muss das Ziel verfolgen, Schäden zu vermeiden bzw. zu begrenzen und deren Auswirkungen zu minimieren.

Es besteht somit Bedarf für eine allgemeingültige Definition. Diese findet sich in dem in der Erarbeitung befindlichen (Stand 2021) internationalen Standard ISO/DIS 22361 *Crisis management – Guidelines for a strategic capability* /1/. Die dortige Definition kann übersetzt werden mit:

***Krisenmanagement ist die Gesamtheit der koordinierten Aktivitäten zur Führung, Lenkung und Kontrolle einer Organisation in Bezug auf eine Krise.***

Dabei ist die Verwendung des Begriffs „Organisation“ bewusst gewählt, da der zukünftige internationale Standard sowohl für den öffentlich-rechtlichen Bereich, als auch für den privatwirtschaftlichen Bereich Gültigkeit haben soll.

Wesentlich bei dieser Definition ist die Aussage „in Bezug auf eine Krise“ und nicht „in“ einer Krise. Das bedeutet: *Krisenmanagement* ist eine fortwährende, in die alltäglichen Abläufe zu integrierende elementare Aufgabe des Managements der jeweiligen Organisation, um zu jeder Zeit unverzüglich, kompetent und effizient auf eine Krise reagieren zu können. Dies ist ein wesentlicher Faktor der Resilienz einer Organisation (siehe Kap. 3).

Von besonderer Relevanz ist die Definition, Interpretation und Anwendung eines *Krisenmanagements* im öffentlich-rechtlichen (staatlichen) Bereich der Gefahrenabwehr. Das Bundesinnenministerium (BMI) führt dazu aus:

*Den systematischen Umgang mit Krisensituationen nennt man Krisenmanagement /3/.*

Zur Frage, was unter „Krisensituationen“ zu verstehen ist, führt das zum BMI gehörende Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) weiter aus:

*Wenn Gefahren- und Schadenslagen sich derart zuspitzen, dass die alltäglichen Maßnahmen und Mittel für die Vermeidung und Reduzierung von Schäden nicht ausreichen, handelt es sich um eine Krise. Eine Krise ist definiert als "vom Normalzustand abweichende Situation mit dem Potenzial für oder mit bereits eingetretenen Schäden an Schutzgütern, die mit der normalen Ablauf- und Aufbauorganisation nicht mehr bewältigt werden kann, [...].“ Die notwendigen Anpassungen zur Vermeidung von, Vorbereitung auf, Erkennung und Bewältigung sowie Nachbereitung von Krisen werden als Krisenmanagement bezeichnet /4/.*

Wenn „Krisenmanagement“ somit das Verfahren ist, mit dem auf eine Krise reagiert werden sollte, dann stellt sich die Frage, wie dieses Verfahren strukturiert sein sollte und durch wen es im Ereignisfall anzuwenden ist. Um das einordnen zu können, lohnt sich ein Blick auf die Definition der Krise, wie sie aktuell durch ISO empfohlen wird:

***Krise: Anormales oder außergewöhnliches Ereignis oder Situation, die eine Organisation oder Gemeinschaft bedroht und eine strategische, adaptive und rechtzeitige Reaktion erfordert, um ihre Lebensfähigkeit und Integrität zu erhalten /1/.***

Für die Ableitung von Handlungsempfehlungen bezüglich des Aufbaus und der Durchführung eines Krisenmanagements sind die zur o. g. Definition von „Krise“ durch ISO gegebenen weiteren Anmerkungen hilfreich:

*Anmerkung 1: Das Ereignis oder die Situation kann ein hohes Maß an Komplexität, Instabilität und Unsicherheit beinhalten.*

*Anmerkung 2: Das Ereignis oder die Situation könnte die Reaktionskapazität oder -fähigkeit der Organisation übersteigen.*

*Anmerkung 3: Aufgrund des Charakters einer Krise muss unabhängig von vorbereiteten Plänen und Verfahren die Fähigkeit zu einer flexiblen und dynamischen Vorgehensweise bestehen.*

*Anmerkung 4: Bedrohungen können sich auf Reputation, Marke, physisches, politisches, geistiges Eigentum, Organisationsstruktur, Mensch, Umwelt und wirtschaftliche Faktoren auswirken.*

*Anmerkung 5: Der Begriff „Organisation“ umfasst auch staatliche und nichtstaatliche Stellen und nationale Behörden im öffentlichen Sektor sowie Nichtregierungs- und Wohltätigkeitsorganisationen /1/.*

Für die konkrete Ausführung eines Krisenmanagements im Zusammenhang mit Gefahrensituationen, bei denen staatliche Stellen zuständig oder involviert sind, ist selbstverständlich auch für private Organisationen die Definition von Krisenmanagement relevant und bindend, wie sie die jeweilig zuständige Gebietskörperschaft vorgibt. Beispielhaft ist hier der Wortlaut der für das Land NRW geltenden Definition wiedergegeben:

*Unter dem Begriff **Krisenmanagement** ... werden alle Maßnahmen zur Prävention, Erkennung, Bewältigung und Nachbereitung von Krisenfällen (Großeinsatzlagen, sich anbahnende oder bereits eingetretene Katastrophe) zusammengefasst.*

*Zu einem effektiven und effizienten Krisenmanagement gehört die Schaffung von konzeptionellen, organisatorischen und verfahrensmäßigen Voraussetzungen, die eine schnellstmögliche Zurückführung einer eingetretenen außergewöhnlichen Situation in den Normalzustand unterstützen. Dabei liegt der Kern der Krisenbewältigung auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte /5/.*

Die im Rahmen dieser Definition gegebene Begriffserläuterung eines „Krisenfalles“ darf nicht zu eng verstanden werden: Eine Krise setzt nicht eine „Großeinsatzlage“ oder eine „sich anbahnende oder bereits eingetretene Katastrophe“ voraus. Eine Krise kann auch auftreten (und erfolgreich abgewehrt werden), ohne dass sich die Gefährdung realisiert hat, d. h., ohne dass Schäden, Störungen oder Gefahren eingetreten sind.

### 3 Krisenmanagement: Eine Frage von Prinzipien

Aus den Definitionen und Hinweisen des Kapitels 2 lassen sich folgende wesentliche Prinzipien des Krisenmanagements ableiten:

#### Prinzip 1: Krisenmanagement ist Chefsache

- Die Entwicklung einer wirksamen Fähigkeit zur Krisenbewältigung muss ein strategisches Ziel der jeweiligen Organisation (Behörde, Institution, Unternehmen) sein.
- Die Fähigkeit zum Krisenmanagement beweist Stärke sowie Management-Fähigkeiten und ist ein Maß für die Resilienz einer Organisation, d.h., der Fähigkeit, sich angemessen zu verändern und anzupassen und somit auch unter sich ständig ändernden Umständen Chancen für eine Umsetzung der Ziele oder des Auftrages zu schaffen und zu nutzen.
- Um schnelle und eindeutige Entscheidungen treffen zu können, muss eine von der Organisation autorisierte Person mit der Führung des Krisenmanagements beauftragt werden und mit allen erforderlichen Entscheidungsbefugnissen ausgestattet sein (*Prinzip „Einheit der Führung“*).

#### Prinzip 2: Krisenmanagement heißt Führung

- Beim Krisenmanagement geht es darum, unter hochgradig unsicheren und unstrukturierten Randbedingungen die Ziele oder den Auftrag der Organisation effektiv umsetzen zu können.
- In einer Krise müssen Ziele, Strategien und teilweise auch Strukturen kurzfristig geändert oder angepasst werden. Dabei müssen (ggf. neue) Prioritäten gesetzt und Ressourcen neu zugewiesen werden.
- Die Steuerung in einer Krise sollte, unter Bewertung der möglichen Folgen, auf das Ziel einer Gefahren- und Schadensvermeidung bzw. deren Begrenzung ausgerichtet sein. Dies wiederum erfordert ein realistisches Situationsbewusstsein und baut auf Gefahrenanalysen und Risikobewertungen auf.
- Im Mittelpunkt aller Entscheidungen und Maßnahmen muss der Schutz und die Fürsorge für die Menschen sowie die weiteren Schutzgüter im jeweiligen Verantwortungsbereich stehen. Konsequenzen für die eigene Person und Reputation der Entscheidungsträger dürfen nicht handlungsleitend sein.

#### Prinzip 3: Krisenmanagement erfordert persönliche Eignung und Kompetenzen

- Die in der Krise führenden Personen müssen auch tatsächlich Führungspersonen sein und Führungspersönlichkeiten darstellen. Hohes und höchstes spezifisches (aber selektives) Fachwissen befähigt nicht allein zur Führung im Krisenmanagement.
- Krisenmanagement erfordert Kenntnisse, Erfahrung, Übersicht, flexibles Denken, Fantasie, Empathie, Ruhe, Nervenstärke und umfassende Kommunikations- und weitere Fähigkeiten für die besondere Psychologie in der Krise.
- Krisenmanagement erfordert nicht nur die Fähigkeit, auf neue Erkenntnisse und Probleme adäquat zu reagieren, sondern auch, voraussichtliche Entwicklungen zu antizipieren.

- Nur wer Krisenmanagement gelernt und regelmäßig geübt hat, sollte auch in der Krise das Management übernehmen bzw. übertragen bekommen.
  - Viel zu häufig ist leider zu beobachten, dass das Spitzen-Management einer Organisation im „Alltag“ keine Zeit (und auch kein Interesse am Thema) findet und die Aus- und Fortbildung im Krisenmanagement von Stellvertreter/-innen wahrgenommen wird. Im Ereignisfall spüren dann aber die „originären“ Manager/-innen, den Drang, auch das Krisenmanagement selbst übernehmen zu müssen. Häufig bleiben sie dann den „alltäglichen“ Verhaltens- und Entscheidungsmustern verhaftet und verhindern dadurch ein effizientes Krisenmanagement.

#### Prinzip 4: Krisenmanagement heißt Kommunikation

- Die in der Krise führenden Personen müssen wissen, wo sie stehen und was sie zu tun (und zu lassen) haben. Sie müssen sagen, was sie tun und warum sie manches (Erwartetes) ggf. nicht tun.
- Die Kommunikation muss ehrlich sowie transparent sein und zeitnah erfolgen.
- Die Kommunikation muss je nach Bedarf nach innen und außen erfolgen. Es sollte vermieden werden, dass Mitarbeitende relevante Informationen von außen (ggf. über die Medien) eher erhalten, als vom Management der eigenen Organisation.
- Zur Kommunikation gehört auch, zu evaluieren, ob die eigenen Botschaften angekommen sind und welche - ggf. abweichenden - Botschaften parallel kursieren.
- Die Kommunikation muss auf die Zielgruppen angepasst sein. Dabei ist den sozialen Medien besondere Bedeutung beizumessen. (Siehe hierzu auch ISO/DIS 22329 *Guidelines for the use of social media in emergencies*)

## **4 Rahmenbedingungen für ein Krisenmanagement**

Das Krisenmanagement einer Organisation setzt ein, wenn wichtige Kenngrößen von den „Normwerten“ so weit abweichen, dass individuelle Kompensationsmaßnahmen ereignisbezogen ergriffen werden müssen. Dabei sind Randbedingungen zu beachten, die sich im wirtschaftlichen Bereich z.B. aus dem Gesellschafts-, Aktien- oder Vertragsrecht ergeben können. Die Maßnahmen zur Steuerung solcher Krisen können vollumfänglich bi- oder multilateral mit den Beteiligten abschließend „privat“ verabredet und geklärt werden.

Immer dann, wenn gesellschaftliche Schutzgüter (Menschen, Tiere, Sachwerte sowie die öffentliche Sicherheit und Ordnung) gefährdet sind, ist das Krisenmanagement von Organisationen und Unternehmen nicht mehr „Privatsache“. Hier greifen dann das Ordnungs- und ggf. auch das Strafrecht sowie spezialgesetzliche Regelungen, wie z. B. das Umwelt-, Gesundheits- oder Brand- und Katastrophenschutzrecht, einschließlich der Regelungen zum Rettungsdienst.

### **4.1 Gesetzliche Vorgaben**

Das staatliche Krisenmanagement ist in den meisten Bundesländern im jeweiligen Katastrophenschutzrecht geregelt. Viele Bundesländer folgen hierbei einer Empfehlung der Innenministerkonferenz /6/. In jedem Falle ist primär die für die jeweilige Gebietskörperschaft zuständige untere Katastrophenschutzbehörde zuständig. Das sind – bundesweit identisch – die Kreise und kreisfreien Städte. Das (kommunale) Krisenmanagement ist Teil eines

staatlichen Gefahrenabwehrmanagements, welches bei eskalierenden Lagen aufwächst über die Mittelbehörden (z. B. Bezirksregierungen) als obere Katastrophenschutzbehörden bis hin zum Innenministerium des jeweiligen Landes als oberste Katastrophenschutzbehörde.

Sofern private Unternehmen oder Organisationen Strukturen eines Krisenmanagements aufbauen, sind die staatlichen Auflagen oder Vorgaben zum Krisenmanagement somit zwingend zu beachten.

*Hinweis: Sofern Betriebs- oder Werkfeuerwehren auf Basis der jeweiligen Landesgesetzgebung Aufgaben einer öffentlichen Feuerwehr übertragen wurden, gehen die gesetzlichen Pflichten den unternehmerischen Weisungen vor. Dies gilt auch innerhalb der Anlagen und Liegenschaften des jeweiligen Unternehmens.*

Es ist möglich, dass Vorgaben für ein betriebliches Krisen- bzw. Gefahrenabwehrmanagement auch aufgrund anderer Rechtsgrundlagen, z. B. des Störfall-Rechts, bestehen. Hierbei ist insbesondere zu beachten, dass der Staat i. d. R. strenge Vorgaben zur Kommunikation im Krisenfall macht, woraus sich Berichts- und Informationspflichten ergeben. Fragen der auf das Ereignis bezogenen Öffentlichkeitsarbeit sind somit weder zeitlich noch inhaltlich allein in das Benehmen eines betroffenen Unternehmens gestellt. In diesen Fällen ist eine klare und eindeutige Abstimmung der Öffentlichkeitsarbeit (Kommunikation nach innen und insbesondere nach außen) erforderlich.

## **4.2 Benachbarte Disziplinen**

Wie aus den Definitionen (siehe Kapitel 2) hervorgeht, ist Krisenmanagement ein anspruchsvoller und kreativer Vorgang, der darauf abzielt, das System zu stabilisieren, wenn sich Risiken und/oder Gefahren in einer komplexen Weise realisiert haben, die im Rahmen des Risiko-Managements so nicht vorhergesehen wurden und/oder mit den Instrumenten des Notfall-Managements nicht zeitgerecht oder nicht im erforderlichen Umfang beherrscht werden können.

### **4.2.1 Risiko-Management**

Risiko-Management ist ein vorwiegend analytischer Vorgang, der darauf abzielt mögliche Gefahren zu erkennen und zu bewerten sowie abzuwägen, ob und inwieweit ihnen präventiv zu begegnen ist. Ziel ist es, negative Folgen, insbesondere eine Überlastung oder ein Scheitern des Systems, zu vermeiden. Detailliertere Informationen zum Risiko-Management sind u. a. der DIN ISO 31000 zu entnehmen.

### **4.2.2 Notfall-Management**

Notfall-Management ist ein überwiegend operativer Vorgang, der darauf abzielt, konkrete Gefahren für oder Schäden am System durch Anwendung vorbereiteter (Notfall-)Pläne abzuwenden, zu mildern oder zu kompensieren und das System in einen (ggf. modifizierten) sicheren Zustand zu überführen. Häufig kommen hierbei vorher normierte taktische Einheiten der operativen Gefahrenabwehrkräfte zum Einsatz. Detailliertere Informationen zum Notfall-Management sind u. a. der Feuerwehr-Dienstvorschrift 100 (FwDV 100) /7/ oder DIN EN ISO 22320 /8/ zu entnehmen.

### **4.2.3 Business-Continuity-Management**

Das Business-Continuity-Management (BCM) dient der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit einer Organisation (hier: vorwiegend Wirtschaftsunternehmen), um sicherzustellen, dass die Lieferung von Produkten bzw. die Ausführung von Dienstleistungen nach

einer Störung innerhalb akzeptabler Zeiträume mit zuvor festgelegten Kapazitäten fortgesetzt werden kann. Insofern ähnelt ein BCM einer speziellen, auf die Belange der Wirtschaft adaptierten Ausprägung eines Notfall-Managements. Detailliertere Informationen zum Business-Continuity-Management sind u. a. der DIN EN ISO 22301 oder DIN EN ISO 22313 und der VdS-Richtlinie 3821 und 3822 zu entnehmen.

## 5 Krisenmanagement: Planung und Umsetzung

### 5.1 Verantwortung für das Krisenmanagement

Verantwortlich für das Krisenmanagement ist immer die Person bzw. die Instanz, die auch im Alltag die Direktiven der Organisation festlegt und die fundamentalen Ressourcen steuert (also das Spitzen-Management).

Verantwortliche im strafrechtlichen Sinne können immer nur Personen sein. Das sind im privaten Bereich die Inhaber und/oder die Geschäftsführer bzw. Vorstände des Unternehmens und im öffentlich-rechtlichen Bereich die Landräte oder (Ober-) Bürgermeister als Hauptverwaltungsbeamte.

Strafrechtliche Haftung kann nicht delegiert werden. Dies ist im Bereich des Krisenmanagements von wesentlicher Bedeutung, da bei Obliegenheitsverletzungen oder Straftatbeständen, wie unterlassene Hilfeleistung, fahrlässige Körperverletzung oder fahrlässige Tötung, immer Personen zur Rechenschaft gezogen werden.

Auch wenn die Verantwortungsträger ihre Haftung nicht delegieren können, so können sie sehr wohl die Zuständigkeit für Maßnahmen delegieren. Eine solche Delegation setzt aber eindeutige Weisungen und Kontrollen voraus, die auch übertragene Befugnisse und (bidirektionale) Berichtspflichten umfassen müssen. Dem Verantwortlichen obliegen somit stets die Organisations- und Aufsichtspflicht einschließlich der entsprechenden mitgeltenden, nachvollziehbaren Dokumentation.

### 5.2 Strukturen im Krisenmanagement

In vielen Fällen verläuft eine Krise dynamisch und häufig auch „pandemisch“, d. h. die Zahl der zu beachtenden und zu regelnden Faktoren nimmt exponentiell zu. Eine adäquate Reaktion darauf erfordert den unverzüglichen Zugriff nicht nur auf alle Ressourcen, sondern auch auf das gesamte Wissen der Organisation.

**In einer Krise reicht es oft nicht aus, mit bekannten Ressourcen vorgeplante Maßnahmen auszuführen, sondern es muss die Fähigkeit bestehen, auch während der andauernden Krise neue Maßnahmen und Methoden zu entwickeln und mit noch zu bildenden Ressourcen mittels zuvor noch nicht erprobter Verfahren zu steuern.**

Die Strukturen im Krisenmanagement müssen die Voraussetzungen dafür schaffen, dass es möglich ist, auf Basis der vorhandenen Informationen eine abgestimmte Strategie zu entwickeln, mit der die Ziele der Organisation erreicht werden können. Die Strukturen müssen ferner bei Bedarf eine kurzfristige Anpassung der Strategie sowie der Ziele an möglicherweise geänderte Randbedingungen gewährleisten. Damit einhergehend steigt in den meisten Fällen das Informations- und Kommunikationsbedürfnis extrem an. Eine optimale Reaktion erfordert daher eine direkte und eindeutige Kommunikation unter den Beteiligten.

Sowohl im öffentlich-rechtlichen Bereich als auch bei Wirtschaftsunternehmen hat es sich daher bewährt, in Krisensituationen mit erhöhtem Koordinierungsbedarf in Stabsstrukturen zu arbeiten.

**Im Bereich des Gefahrenabwehrmanagements haben sich zwei Stabsstrukturen etabliert, in denen jeweils strategisch gearbeitet wird:**

- a) Der „operativ-taktische Stab“, der auch „Führungsstab“, „Stab der Einsatzleitung“ oder „**Einsatzleitung**“ genannt wird. Eine Einsatzleitung führt und koordiniert die Arbeit aller an der Gefahrenabwehr beteiligten operativen Einheiten der *Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS)*. Das sind vorwiegend vorstrukturierte Einheiten von Feuerwehr, Rettungsdienst, Polizei und Katastrophenschutz (hier insbesondere Einheiten der privaten Hilfsorganisationen sowie des Technischen Hilfswerks).

Eine Einsatzleitung arbeitet arbeitsteilig und organisationsübergreifend. D. h., Aufgabenbereiche und Funktionen werden nicht nur für die eigene Organisation wahrgenommen, sondern auch für andere mitwirkende Organisationen, Einheiten oder Einrichtungen (sog. „*Querschnittsprinzip der Arbeitsteilung*“). Das setzt voraus, dass alle im Stab mitwirkenden Funktionsträger nach gleichen Prinzipien ausgebildet wurden und die Aufgabenbereiche der anderen Stabsmitglieder genau kennen und einordnen können.

Die arbeitsteilige Verfahrensweise in operativen Stäben (wie z. B. Einsatzleitungen) wird erreicht, indem operativ-taktisch geschulte Führungskräfte (als „Generalisten“) flexibel in verschiedenen Stabs-Funktionen eingesetzt werden. Die Stabs-Funktionen (S 1 – S 6 nach Feuerwehr-Dienstvorschrift 100 /7/) sind bundeseinheitlich gleich und werden über alle Organisationen der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) hinweg in allen Bundesländern einheitlich geschult und angewandt. Aktuelle internationale Standards (wie die DIN EN ISO 22320 /8/), haben dieses operativ-taktische Stabsmodell aufgegriffen und erweitert.

Innerhalb des Stabes werden Entscheidungen für den Einsatzleiter durch hochqualifizierte „Generalisten“ vorbereitet. Aufgrund der klaren Stabsstruktur, der Ausbildung und Erfahrung aller Stabsmitglieder sowie der i. d. R. sofort verfügbaren technischen Infrastruktur ist eine Einsatzleitung in der Lage, auch sehr schnell komplexe Lagen (Situationen) zu erfassen, klare Entscheidungen zu treffen und in eindeutigen Formaten („Einsatzbefehlen“) zu kommunizieren.

Immer dann, wenn (z. B. bei unmittelbarer Lebensgefahr für Menschen) Entscheidungen innerhalb von Sekunden bis Minuten getroffen werden müssen, ist diese Form eines Stabes zu wählen. Als Angehörige der BOS sind die potentiellen Mitglieder einer Einsatzleitung entweder über ihre dienstliche Funktion direkt abrufbar oder aber als ehrenamtliche Einsatzkräfte über die speziellen Alarmierungseinrichtungen der BOS innerhalb von Sekunden zu aktivieren.

- b) Der „administrativ-organisatorische“ Stab, der auch Verwaltungsstab, Unternehmensstab, oder „**Krisenstab**“ genannt wird.

In diesem Stab arbeiten verschiedene Organisationen oder Einrichtungen zusammen, um einen schnellen Informationsaustausch zu gewährleisten und abgestimmte Entscheidungen zu treffen. Die Vertreter der einzelnen Organisationen vertreten ihren jeweiligen Kompetenzbereich abschließend, sind somit Experten aber keine Generalisten (sog. „*Ressortprinzip der Arbeitsteilung*“). Die Zusammenführung und Bewertung aller Informationen obliegen hier dem Leiter des Stabes. Diese Organisationsform erfordert naturgemäß etwas mehr Zeit für eine Entscheidungsfindung als in einer Einsatzleitung. Zudem arbeiten hier häufig Personen zusammen, die in der Stabsarbeit nicht so erfahren sind, wie die Funktionsträger in einer Einsatzleitung. Hinzu kommt, dass die Mitglieder eines Krisenstabes i. d. R. nicht so organisiert sind, dass sie bei Einberufung eines Stabes innerhalb von Sekunden reagieren können (wie dies bei den Mitgliedern einer Einsatzleitung der Fall ist).

Es ist auch eine Kombination beider Stäbe (Einsatzleitung und Krisenstab) denkbar: In einem solchen „**Gesamtstab**“ sind die Aufgaben und Funktionsträger einer Einsatzleitung sowie eines Krisenstabes zu einer gemeinsamen Gruppe zusammengefasst. **Diese Organisationsform ist nur zu akzeptieren, wenn**

- a) **von Beginn an klar ist, dass für eventuell erforderliche operativ-taktische Maßnahmen keine zeitliche Dringlichkeit besteht** oder
- b) die in der Lage zu erledigenden Aufgaben insgesamt begrenzt sind und nacheinander abgearbeitet werden können oder
- c) die Dynamik der Lage soweit nachgelassen hat, dass die Aufgaben (insbesondere im Bereich der Einsatzleitung) auch in einem Gesamtstab ohne Zeitverzug erledigt werden können.

Sowohl in den staatlichen Strukturen der Gefahrenabwehr, als auch bei großen Wirtschaftsunternehmen ist es möglich, dass sich parallel Stäbe auf unterschiedlichen Ebenen der Organisation bilden.

Im Öffentlich-rechtlichen Bereich ist dies durch die Struktur der Katastrophenschutzbehörden vorgegeben:

- Die Kreise und kreisfreien Städte als Untere Katastrophenschutzbehörden,
- die Bezirksregierungen (oder vergleichbare Bündelungsbehörden) als Obere Katastrophenschutzbehörden in den Ländern sowie
- die Innenministerien der jeweiligen Länder als Oberste Katastrophenschutzbehörden.

Analog dazu gibt es in der Industrie und bei Konzernen mit mehreren Geschäftseinheiten und Standorten häufig einen zentralen Unternehmensstab, der auf übergeordneter Ebene Grundsatzentscheidungen trifft und strategische Ziele definiert, die den nachgeordneten Stäben als Ausrichtung dienen. Der zentrale Unternehmensstab arbeitet parallel zu den Stäben in den einzelnen Standorten. Bei global agierenden Konzernen ist häufig folgende Struktur vorzufinden:

- Die lokalen Krisenstäbe, die über die Aktivitäten vor Ort in den jeweils betroffenen Standorten entscheiden.
- Die regionalen Krisenstäbe, die über die Aktivitäten in den betroffenen Regionen entscheiden.
- Der globale Krisenstab, der über die übergeordneten Aktivitäten entscheidet sowie die strategischen Ziele/Ausrichtung des Unternehmens definiert.

## 5.3 Stabsarbeit als Instrument zur effektiven Steuerung

### 5.3.1 Der Krisenstab

Im Fokus der Empfehlungen dieser Ausarbeitung steht das **Krisenmanagement mit Hilfe eines Krisenstabes**. Betrachtet wird ein (Schaden-)Ereignis, das in die Zuständigkeit der staatlichen Gefahrenabwehrbehörden fällt. Zur Bewältigung von Ereignissen oder Störungen von geschäftsrelevanten Prozessen in Wirtschaftsunternehmen können grundsätzlich vergleichbare Strukturen angewandt werden.

Zum Zweck eines Krisenstabes führt die Innenministerkonferenz /6/ aus:

- a) Aufgabe und Zweck des Krisenstabes ist es, unter den eventuell zeitkritischen Bedingungen eines Ereignisses, umfassende Maßnahmen schnell, ausgewogen und unter Beachtung aller notwendigen zu berücksichtigenden Gesichtspunkte vorzubereiten und erforderlichenfalls in Abstimmung mit der politisch gesamtverantwortlichen Person zu veranlassen.
- b) Der Krisenstab hat vornehmlich Bündelungs- und Koordinierungsfunktion. Er nimmt keine Fachaufgaben einzelner Ämter, sondern eine Querschnittsaufgabe der Behörde wahr.
- c) Der Krisenstab ist eine besondere Organisationsform einer Behörde und wird ereignisabhängig für einen begrenzten Zeitraum nach einem vorbestimmten Organisationsplan gebildet.
- d) Ein Krisenstab ist erforderlich, wenn aufgrund eines besonderen Ereignisses ein über das gewöhnliche Maß hinaus gehender hoher Koordinations- und Entscheidungsbedarf besteht. Dies ist insbesondere bei Großeinsatzlagen, sich anbahnenden oder bereits eingetretenen Katastrophen der Fall.  
Der Krisenstab kann auch unterhalb dieser Schwelle bei komplexen und schwierigen Aufgaben eingesetzt werden, wenn beispielsweise
  - die koordinierte Zusammenarbeit verschiedener Ämter/Behörden erforderlich ist,
  - eine koordinierte und ämterübergreifende Information der Bevölkerung notwendig ist oder
  - eine Vielzahl von unterschiedlichen Informationen zu bewerten und auf dieser Grundlage abgestimmte Entscheidungen zu treffen sind.Er kann auch bei Ereignissen einberufen werden, bei denen Einsatzkräfte nicht erforderlich oder noch nicht tätig sind.
- e) Im Krisenstab arbeiten alle zur Bewältigung der Schadenlage notwendigen beziehungsweise zuständigen Ämter der eigenen Verwaltung, anderer Behörden und Dritte mit besonderen Kenntnissen (z. B. von Versorgungs- und Infrastrukturunternehmen) mit.

An dieser Stelle soll nochmals darauf hingewiesen werden, dass die Situation (Lage) die Bildung zweier getrennter Stäbe erforderlich machen kann. Unter der Gesamtverantwortung der juristisch gesamtverantwortlichen Person (z. B. Landrat / Oberbürgermeister) arbeiten

- eine Einsatzleitung (operativ-taktischer Stab)
- und ein
- Krisenstab (administrativ-organisatorischer Stab)
- unter ständigem Informationsaustausch zusammen.

Es ist ausdrücklich nicht zu empfehlen, dass die gesamtverantwortliche Person selbst eine notwendige Funktion in einem der beiden Stäbe übernimmt, da diese Person für die (politische) Repräsentation und Kommunikation der Organisation zur Verfügung stehen muss.

Allerdings bedeutet diese Aufgabenteilung bzw. -delegation auch, dass dem Krisenstab (und für ihren Bereich auch der Einsatzleitung) zur Gefahrenabwehr alle Rechte der Gemeindeverfassung nach Landesrecht zustehen (z. B. Verwaltungs- und Aufgabenorganisation, Budgetrecht, ...), solange diese übertragene Befugnis nicht durch die gesamtverantwortliche Person formal eingeschränkt wird.

### **5.3.2 Organisation eines Krisenstabes**

Hinweise zum Aufbau und zur Funktion eines Stabes erhält man

- in den Empfehlungen des BBK zu Verwaltungsstäben /6/
  - in der FwDV 100 bzw. DV 100 /7/
- oder international ausgerichtet
- in der ISO/DIS 22361 /1/
  - in der DIN EN ISO 22320 /8/

Für international tätige Unternehmen, die ein standortübergreifend identisches Krisenmanagement aufbauen möchten, empfiehlt sich die Orientierung an den ISO-Normen (ISO 22320 /8/ oder ISO/DIS 22361 /1/), sofern nicht durch die Genehmigungs- und/oder Aufsichtsbehörden andere Regularien vorgegeben werden.

**Die örtlichen gesetzlichen Regelungen sind auch für private Unternehmen und Organisationen bindend und gehen jeder Norm vor.**

### **5.3.3 Funktionen im Stab:**

Der Krisenstab sollte unter der Leitung einer Führungskraft aus der Ebene unterhalb des Hauptverwaltungsbeamten (HVB) bzw. Vorstandsvorsitzenden (oder Chief Executive Officer – CEO) bzw. Geschäftsführers stehen, da es wichtig ist, dass die strategischen Vorstellungen der gesamtverantwortlichen obersten Führungsebene beachtet und umgesetzt werden können.

Für die Mitwirkung im Krisenstab sollten nur Personen benannt werden, die über die entsprechenden Kenntnisse, Kompetenzen, Erfahrungen und Fähigkeiten verfügen. Hierbei ist besonders wichtig, dass die Stabsmitglieder mit Befugnissen ausgestattet sind, die eine

abschließende Entscheidung für den eigenen Verantwortungsbereich bzw. eine verbindliche Zustimmung zu gemeinsamen Entscheidungen des Stabes erlauben. Ein „Entscheidungsvorbehalt“ von und gegenüber Personen, die nicht im Stab mitwirken, darf es nicht geben, da ansonsten das Ziel, Entscheidungen zeitnah und wirksam zu treffen, konterkariert würde. **In einem Stab arbeiten Führungskräfte zusammen, nicht „gesandte Vertreter“.**

Die Größe des Krisenstabs variiert je nach Art der Krise und dem Bedarf an Expertise im Stab. Er besteht aber in der Regel zumindest aus den strategischen Entscheidungsträgern und Vertretern der wichtigsten Ressort-/Funktionsbereiche. Bei Bedarf kann der Stab um interne oder externe Spezialisten mit Fachkenntnissen erweitert werden.

Die Zahl der bei Sitzungen des Stabes Anwesenden, insbesondere aber die Zahl der an den Besprechungen im Stab teilnehmenden Personen, sollte so gering wie möglich gehalten werden. Im Idealfall wird jede der nachfolgend aufgeführten Ressort-/ Funktionsbereiche nur durch eine Person vertreten.

Zu den **Funktionen im Krisenstab** können gehören:

#### **5.3.3.1 Leitung des Stabes**

Die Person leitet den Krisenstab verantwortlich. Der Krisenstab sollte unter der Leitung einer starken und respektierten Führungspersönlichkeit mit langjähriger Erfahrung stehen, die vertrauenswürdig und entscheidungsfreudig ist, ohne impulsiv zu sein. Einerseits muss es sich dabei um eine Person handeln, die in der Organisation Übersicht und Einfluss hat, andererseits müssen neben der Bewältigung der Krise auch alle anderen wichtigen Geschäftsprozesse ohne diese Person weitergeführt werden können. In beiden Funktionsbereichen müssen somit starke Vertretungen vorgeplant sein.

#### **5.3.3.2 Funktionsbereich Einsatz/Betrieb(e)/Infrastruktur**

Die Person(en) vertreten die von der Krise betroffenen bzw. zur Bewältigung der Krise erforderlichen operativen bzw. funktionalen Bereiche der Organisation. Sie müssen die Ressourcen ihrer Organisation kennen und in der Lage sein, Vorschläge zur Behebung bzw. Kompensation von Beeinträchtigungen zu unterbreiten und die Auswirkungen weiterer Lageänderungen auf ihre Organisationen abschätzen zu können.

Die Personen müssen alle sicherheitstechnisch relevanten Rahmenbedingungen kennen und in die Entscheidungsfindung einbeziehen können.

**Ein zentraler Funktionsbereich ist der Bereich, in dem die operativen Maßnahmen der Gefahrenabwehr (durch eine Einsatzleitung) gemanagt werden. Eine Führungsperson aus diesem Funktionsbereich ist zwingend in den Krisenstab zu berufen. Über diese Person erfolgt i. d. R. auch die Abstimmung der Maßnahmen zwischen Krisenstab und Einsatzleitung.**

#### **5.3.3.3 Funktionsbereich Personalwesen**

Die Person muss in der Lage sein, über personelle Ressourcen Auskunft zu geben und diese bei Bedarf neu zu strukturieren, um akute Mehrbedarfe an einer Stelle durch temporäre Personalverschiebungen unmittelbar auszugleichen.

Soweit Mitwirkungsrechte der Beschäftigten der jeweiligen Organisation berührt sein können, obliegt es dem Funktionsbereich Personalwesen, diese Rechte zu berücksichtigen.

#### **5.3.3.4 Funktionsbereich Recht**

Die Person berät die Leitung des Stabes in rechtlichen Fragen. Dazu gehören einerseits die Kenntnis und Vermittlung des rechtlichen Rahmens, in dem der Stab agiert, andererseits aber auch die die Erörterung von völlig neuen (und in der Konsequenz ggf. auch riskanten) Fragestellungen.

Wenn die Krise der Organisation Teil einer größeren (gesellschaftlichen) Krisenlage ist, sind die (gesetzlichen) Vorgaben der zuständigen Behörden von hoher Relevanz.

#### **5.3.3.5 Funktionsbereich Kommunikation**

Die Person bereitet die Kommunikation sowie die zugrundeliegende Kommunikations-Strategie vor und steuert die Öffentlichkeits- und Medienarbeit. Dazu gehören das Entwerfen und das Abstimmen von internen und externen Veröffentlichungen sowie die Auswertung aller Medien, einschließlich der sozialen Medien.

#### **5.3.3.6 Funktionsbereich Finanzen**

Die Person muss in der Lage sein, über finanzielle Ressourcen Auskunft zu geben und diese bei Bedarf neu zu strukturieren, um akute Mehrbedarfe durch Umschichtungen oder Akquise neuer Finanzmittel unmittelbar auszugleichen.

#### **5.3.3.7 Funktionsbereich Lage und Dokumentation**

Durch Personal in diesem Funktionsbereich werden die Entscheidungen und Maßnahmen des Krisenstabes rechtssicher dokumentiert, um während der laufenden Krise sowie nach Beendigung der Krise die Entscheidungen und Entwicklungen nachvollziehen zu können.

Der Funktionsbereich Lage und Dokumentation kann auch beauftragt werden, die zur Entscheidungsfindung im Stab notwendigen Informationen (sammeln, strukturieren, verdichten und visualisieren) so aufzubereiten, dass sie allen Mitgliedern des Stabes zugänglich sind (Lagedarstellung).

Zu einem effektiven Informationsmanagement gehört das Sammeln von Informationen aus mehreren Quellen und, falls erforderlich, die Beurteilung der Glaubwürdigkeit der Quelle, insbesondere wenn eine neue Information aus unbekanntem oder nicht verifizierten Quellen eintrifft. Darüber hinaus gehört das Weiterleiten von verifizierten Informationen an die zuständigen Funktionsbereiche im Stab zur Kernaufgabe eines effektiven Informationsmanagements.

Je nach Umfang der Tätigkeiten kann es sich anbieten, den Bereich „Informationsmanagement“ aus dem Funktionsbereich Lage und Dokumentation herauszulösen und als selbständigen Funktionsbereich in die Staborganisation zu integrieren.

Wenn die Krise der Organisation Teil einer größeren (gesellschaftlichen) Krisen-Lage ist, sind die „offiziellen“ Informationen der zuständigen Behörden von hoher Relevanz.

### **5.3.3.8 Fachberater**

Bei Bedarf können und sollten Fachberater mit speziellen Kenntnissen hinzugezogen werden. Die Expertise kann sich z.B. beziehen auf: Besondere kritische Infrastrukturen (KRITIS) sowie den Kontakt zu behördlichen oder privaten Partnerorganisationen.

In den Stäben der Industrie können je nach Lage Vertreter aus den Bereichen Umwelt-, Arbeits-, Gesundheitsschutz, etc. vertreten sein.

### **5.3.3.9 Stabs-Hilfspersonal**

Das Stabs-Hilfspersonal leistet administrative Unterstützung, u.a. bei der Beschaffung von Dokumenten, Unterlagen oder technischen Hilfsmitteln (z. B. für die Visualisierung der Lage).

## **5.4 Arbeitsweisen und Prozesse in Krisenstäben**

Wie im Abschnitt 5.2 bereits ausgeführt, arbeiten beide Stäbe (sowohl die Einsatzleitung als auch der Krisenstab) arbeitsteilig, jedoch mit unterschiedlichen Strukturen und Prozessen. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf administrativ-organisatorische Stäbe (Krisenstäbe).

### **5.4.1 Arbeitsrhythmus**

Die Stabsarbeit gliedert sich grundsätzlich in Entscheidungs- und Umsetzungs-Phase, wobei die Arbeitsphasen möglichst kurz und die Umsetzungsphasen ausreichend lang sein sollten.

- In der Entscheidungsphase tritt der Stab zusammen, stellt die Lage fest, beurteilt diese, trifft Entscheidungen und veranlasst Maßnahmen. Diese Phase erfordert häufig intensive Diskussionen zur Interpretation und Beurteilung (inkl. Prognose) der Lage. Darauf folgt die Festlegung der Ziele und der strategischen Ausrichtung sowie die darauf basierende Ableitung von konkreten Maßnahmen. Die Leitung des Stabes hat gleichwohl darauf zu achten, dass weder Monologe, noch Debatten geführt werden. Die herausgehobene Stellung eines Stabsmitgliedes verschafft dieser Person kein Privileg bei der Redezeit. Es kommt nicht darauf an, die eigene Position zu verkünden, sondern schnell zu Lösungen zu kommen.
- In der Umsetzungsphase kommunizieren die Stabsmitglieder die Entscheidungen innerhalb ihrer jeweiligen Ressorts/Funktionsbereiches und nehmen Informationen bzw. Rückmeldungen aus ihren jeweiligen Verantwortungsbereichen entgegen, um diese in die nächste Entscheidungsphase des Stabes einbringen zu können.

Sofern es die Entwicklung der Lage zulässt, können die zeitlichen Abstände der Entscheidungsphasen sukzessive erweitert werden, so dass die Umsetzungsphasen so lang sind, dass sie eine Rückkehr der Stabsmitglieder in ihre Ressorts/Funktionsbereiche erlauben.

Ferner sollte beachtet werden, dass ein schwerwiegendes Ereignis den Bedarf für eine Stabsarbeit zeitgleich in unterschiedlichen Organisationen und auf unterschiedlichen Ebenen auslösen kann. Dies kann z. B. bei einem Großschadensereignis in einem Gewerbe- oder Industriebetrieb der Fall sein. Neben dem (betrieblichen) Krisen-/Unternehmensstab könnte ein Krisenstab auf Ebene der unteren Katastrophenschutzbehörde erforderlich sein. Ggf. wird auch Bedarf gesehen, zusätzlich einen Krisenstab auf Ebene der Oberen oder Obersten Katastrophenschutzbehörde zu bilden.

#### 5.4.2 Entscheidungsfindung

Bei der Entscheidungsfindung in Krisen müssen im Kern drei Aspekte bedacht werden:

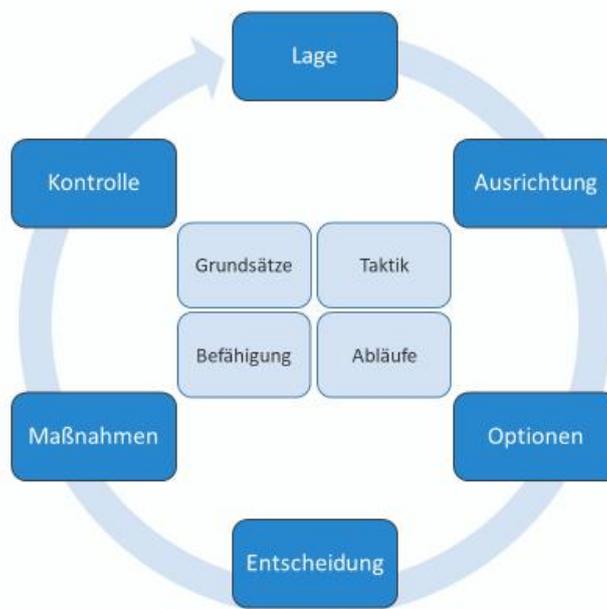
- **Die Lage:** Was ist passiert bzw. passiert aktuell? Was sind die Auswirkungen? Was sind die Probleme? Was sind die Risiken? Wie sieht die Prognose aus? → was könnte passieren?
- **Die strategische Ausrichtung / die Ziele:** Welcher Zustand soll (wieder) erreicht werden? Was sind Zweck und Ziel der Krisenreaktion? Welche übergeordneten Werte und Prioritäten sind zu berücksichtigen?
- **Die Maßnahmen:** Was muss entschieden werden? Was muss getan werden, um die Situation zu bewältigen und die Ziele zu erreichen?

Zu diesem Aspekt gehört auch zu entscheiden, wie die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen überprüft werden kann.

Die Entscheidungsfindung gliedert sich somit in folgende Teilschritte, die auch in der nachfolgenden Abbildung dargestellt werden /1/:

- Lage: Feststellung und Beurteilung der Lage bzw. der Situation einschließlich der Identifikation relevanter Probleme.
  - Ausrichtung: Festlegung von Zielen und Strategie.
  - Optionen: Erarbeitung von verschiedenen (Handlungs-)Optionen.
  - Entscheidung: Beurteilung der Optionen in Bezug auf das gewünschte Ziel und Entscheidung (durch Auswahl der geeignetsten Option). In Krisen ist die „geeignetste“ Option häufig nur die „am wenigsten schlechte“ Option.  
Keine Entscheidung zu treffen ist dabei i. d. R. die schlechteste Option.
  - Maßnahmen: Festlegen und beschreiben der Maßnahmen, die zu ergreifen sind.
  - Kontrolle: Kontrolle der Maßnahmen und der Wirkungen, denn die Wirkung einer Maßnahme setzt nicht ein, wenn sie beschlossen wurde, sondern erst, wenn sie umgesetzt werden konnte!
- Erneutes (wiederkehrendes) Durchlaufen des Prozesses der Entscheidungsfindung.

Der Prozess der strategische Entscheidungsfindung basiert auf zuvor bereits vereinbarten Grundsätzen und Strukturen.



*Strategische Entscheidungsfindung nach ISO/DIS 22361 /1/*

### 5.4.3 Infrastruktur zur Stabsarbeit

Die Arbeitsfähigkeit eines Krisenstabes muss zu jeder Zeit gewährleistet sein. Das bedeutet, dass Strukturen vorhanden sein müssen, welche

- die jederzeitige Einberufung,
- die kurzfristige Aufnahme der Tätigkeit und
- die kontinuierliche Arbeit über Tage und Wochen hinweg (Durchhaltefähigkeit)

sicherstellen.

Daraus folgt, dass bereits vorbereitend resiliente Strukturen aufgebaut werden müssen, welche

- eine sichere Erreichbarkeit aller Funktionsträger, einschließlich deren Vertretungen auch außerhalb der üblichen Arbeits- und Anwesenheitszeiten in der Organisation gewährleisten,
- eine „Durchhaltefähigkeit“ sicherstellen, was auch die Organisation eines Schichtdienstbetriebes erforderlich machen kann,
- eine räumliche und technische Infrastruktur verfügbar macht, die durch Redundanzen von äußeren Einflüssen, wie z. B. einer externen Energieversorgung, unabhängig ist und
- über Kommunikationsmittel verfügt, die zur allgemein gebräuchlichen, öffentlichen Telekommunikation redundant ausgelegt sind.

## 5.5 Krisenmanagement-Plan

Die vorab festgelegten Verantwortlichkeiten sowie strukturellen und technischen Vorgaben sind in einem Krisenmanagement-Plan zu fixieren, der allen Verantwortlichen und Beteiligten bekannt ist. Dieser Plan sollte

- so kurz und prägnant wie möglich abgefasst sein,
- „Werkzeuge“ bereitstellen, die möglichst unabhängig von spezifischen (auch unbekannt) Szenarien angewandt werden können, um
- eine schnelle und flexible Reaktion auch auf unvorhergesehene Ereignisse, Situationen und Herausforderungen zu ermöglichen.

Sinnvolle Elemente eines Krisenmanagement-Planes können sein:

- Dokumentation der bestellten Mitglieder des Stabes (einschließlich der Pflichten und Rechte und Befugnisse)
- Erreichbarkeiten der Mitglieder des Stabes sowie weiterer wichtiger Personen und Kontaktstellen,
- Formale Einberufungs-/Alarmierungs-Kanäle einschließlich der Basis-Informationen zu Zeit, Ort und Erreichbarkeit des (ggf. alternativen) Tagungsortes des Stabes,
- Checklisten zur Arbeitsaufnahme des Stabes, zur Inbetriebnahme von Informations- und Kommunikations-Techniken, Standard-Tagesordnungen (Agenden) und standardmäßigen Dokumentations-Verfahren,
- Übersicht vertrauenswürdiger, geprüfter externer Informationsquellen,
- Muster-Entwürfe für öffentliche Erklärung,
- Festlegung geeigneter Orte für Pressekonferenzen.

Der Krisenmanagement-Plan, einschließlich der darin enthaltenen Kontaktdaten, muss in angemessen kurzen Abständen auf Aktualität überprüft werden.

## **Literatur:**

- /1/ ISO/DIS 22361: Crisis management - Guidelines for a strategic capability („Krisenmanagement - Richtlinien für eine strategische Krisenmanagement-Fähigkeit“)
- /2/ Gabler Wirtschaftslexikon
- /3/ Bundesministerium des Inneren für Bau und Heimat (BMI)
- /4/ Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)
- /5/ Krisenmanagement durch Krisenstäbe im Lande Nordrhein-Westfalen bei Großeinsatzlagen, Krisen und Katastrophen, Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 26. September 2016
- /6/ Hinweise zur Bildung von Stäben der administrativ-organisatorischen Komponente (Verwaltungsstäbe - VwS), Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK), 01.03.2011
- /7/ Feuerwehr-Dienstvorschrift 100 (FwDV 100) „Führung und Leitung im Einsatz“
- /8/ DIN EN ISO 22320 „Organisation der Gefahrenabwehr bei Schadensereignissen“. Bei der DIN ISO 22320 handelt es sich um eine internationale Norm, die im englischsprachigen Original durch ISO unter dem Titel "Security and resilience - Emergency management - Guidelines for incident management (ISO 22320:2018)" veröffentlicht wurde