Ausbildung zur Zivilen Verteidigung und im Zivilschutz

Dirk Freudenberg

Nach dem 11. September 2001 konzentrierte sich die Ausbildung des Bundes im Schwerpunkt auf die Befähigung von Stäben der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr, von der Ebene der Landräte bzw. Oberbürgermeister kreisfreier Städte bis hin zur Bundesregierung, um diese in die Lage zu versetzen, mit Katastrophenlagen, einschließlich terroristischer Anschläge, umgehen zu können. Aufgrund des erneuten sicherheitspolitischen Paradigmenwechsels 2014 kommt inzwischen verstärkt die Ausbildung zur Zivilen Verteidigung einschließlich des Zivilschutzes dazu. Die Inhalte umfassen die unterschiedlichen Teilaspekte der Konzeption Zivile Verteidigung (KZV), von den gesetzlichen Grundlagen über Fragen der Katastrophenmedizin im weitesten Sinne sowie des CBRN-Gefahrenmanagements bis hin zum Selbstschutz. Zentral bleibt aber auch in der größten aller Katastrophen, dem Krieg, die Befähigung zum situationsgerechten Entscheiden und somit Krisenmanagementkompetenzen zu erwerben und zu vertiefen.

Zivile Verteidigung als Verfassungsauftrag

Die Wehrhaftigkeit der Bundesrepublik Deutschland nach außen ergibt sich aus Art. 87 a GG sowie – häufig kaum beachtet – aus dem Art 73 Abs. 1 Nr. 1 GG. Dementsprechend ist die Zivile Verteidigung ebenso wie die militärische Landesverteidigung Verfassungsauftrag [1]* im Rahmen einer umfassend wehrhaften Demokratie [2], welche häufig nur nach innen Beachtung findet. Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings diesbezüglich ausdrücklich festgestellt, dass eine „… ‚verfassungsrechtliche Grundentscheidung für eine wirksame militärische Landesverteidigung' [bestehe] und kraft deren unter anderem die Einrichtung und Funktionsfähigkeit der Bundeswehr ‚verfassungsmäßigen Rang' haben." [3] Die Verfassungsmäßigkeit der Einrichtung und Funktionsfähigkeit erstreckt sich in analoger Anwendung dieses Grundsatzes ebenso auf die Zivile Verteidigung und muss auch ihren Niederschlag in den Anstrengungen des Staates zur Gesamtverteidigung finden. [4] Die Gesamtverteidigung ruht somit auf den beiden Säulen der militärischen und der Zivilen Verteidigung. Zivile Verteidigung im Rahmen der Gesamtverteidigung ist demzufolge ebenso wie die militärische Verteidigung Verfassungsauftrag und zudem Teil der Bündnisverpflichtung der NATO. Neben der Tatsache, dass großangelegte militärische Auseinandersetzungen und der massive Einsatz militärischer Gewalt in Europa nicht nur wieder denkbar geworden [5], sondern der „Krieg als Urkatastrophe" [6] in Europa ein Faktum ist, ist das Spektrum möglicher Bedrohungen und Gefahren seit jeher umfas-

Die Ausbildung in der Konzeption Zivile Verteidigung (KZV) reicht von den gesetzlichen Grundlagen über Fragen der Katastrophenmedizin im weitesten Sinne sowie des CBRN-Gefahrenmanagements bis hin zum Selbstschutz. (Grafik: Sundance / CC0 Public Domain / pixabay.com)

* Die zahlreichen Fußnoten sind unter *https://www.bbk.bund.de/magazin* einsehbar.

send und komplex. Es zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass Effekte nicht örtlich oder regional begrenzbar sind und zudem gegebenenfalls multiple Gefahrenlagen unterschiedlicher Ursache und Intensität an verschiedenen Orten zu beherrschen und zu meistern sind. [7] Die strikte und schematische Trennung zwischen Zivil- und Katastrophenschutz wird indessen schon seit geraumer Zeit als nicht mehr zeitgemäß bewertet. [8] Das gilt auch und insbesondere mit Blick auf die sogenannten Hybriden Bedrohungen, welche aufgrund der Ambigiutäts- und Attributionsproblematik schwierig zu detektieren und zuzuordnen sind und somit die völkerrechtlich binären Zustände von Krieg und Frieden sowie die staatsrechtliche Trennung von innerer und äußerer Sicherheit verwischen. [9] Hieraus erwächst auch die Forderung, dass Zivile Verteidigung nicht mehr als Annexkompetenz, sozusagen als lästiger Appendix einer vornehmlich militärischen Verteidigung anzusehen ist, sondern als gleichberechtigter Pfeiler einer ausgewogenen Gesamtverteidigung. [10]

Die Anforderungen an das Risiko- und Krisenmanagement sind gestiegen. (Foto: BBK)

Notwendigkeit von Kompetenzen und Handlungssicherheit in komplexen Lagen

Mit Verweis auf diese Argumentation stellt Oeter die Frage, ob Landes- und Bündnisverteidigung primär unter konventionell militärischen Aspekten zu konzipieren ist, oder ob die „weichen Stellen“ unserer Verteidigung nicht an ganz anderen Stellen unserer Gesellschaft liegen, etwa an der Verwundbarkeit Kritischer Infrastrukturen und zentraler gesellschaftlicher Funktionssysteme. [11] Demzufolge bedarf es Kompetenzen, um Handlungssicherheit in komplexen Lagen zu gewinnen, das heißt bestimmte Fähigkeiten auf unterschiedlichen Ebenen und in verschiedenen Handlungsfeldern, damit die hiermit verbundenen Herausforderungen wirkungs- und zielorientiert beherrschbar gemacht werden und gemeistert werden können. Ereignisse passieren nicht – abgesehen von Naturkatastrophen vielleicht – sondern werden von Menschen durch aktives Handeln bzw. durch Unvermögen, Passivität, Nachlässigkeit, Ignoranz oder Unterlassung aus sonstigen Gründen herbeigeführt, geduldet oder zugelassen sind folglich eine Konsequenz aus Entscheidungen – Entscheidung zum Handeln oder Unterlassen. [12] Eine Entscheidung ist folglich das Produkt von Führung und damit Ausfluss von Verantwortung. Verantwortung zu übernehmen heißt Risiken zu tragen. Wer keine Risiken tragen will, darf keine Verantwortung übernehmen. Das Thema „Führung“ ist in seinem umfassenden Sinne sowie im ganzheitlichen Kontext im deutschen Bevölkerungsschutz sowohl für das Krisenmanagement wie auch für die Mechanismen und Umsetzungen der Zivilen Verteidigung und des Zivilschutzes von ganz erheblicher, wenn nicht gar von entscheidender Bedeutung. [13] Die sogenannten „Hybriden Bedrohungen“ [14] potenzieren diesen Befund noch einmal um ein Vielfaches. Dabei sind Führungsgrundsätze nicht auf den militärischen Alltag begrenzt, sondern als chaosresistentes Handwerkszeug auch elementarer Bestandteil in privatwirtschaftlichen Unternehmen. [15]

Einheitliche Schlüsselqualifikationen für Entscheider

Das nationale deutsche Führungsdenken, welches immer wieder eine Rezeption in anderen Organisationen, Institutionen und Behörden [16] wie auch in anderen Staaten [17] erfährt, ist insbesondere durch drei wesentliche Merkmale geprägt: Führen in Stabsorganisationen [18], den Führungsprozess [19] und das Führen mit Auftrag [20]. Wenngleich die Ursprünge dieses Denkens im militärischen Bereich liegen und ihren Ursprung im frühen 19. Jahrhundert haben [21], so ist es in den Bereichen von Feuerwehr, Katastrophenschutz, Polizeien, öffentlicher Verwaltungen und der Wirtschaft dem Grunde nach rezipiert worden und hat dort seine jeweilige organisationskulturell begründete Anpassung und auch Fortentwicklung erfahren. [22] Folgerichtig findet auch im Bereich der Zivilen Verteidigung bzw. des Zivilschutzes der nationale Führungsprozess Anwendung und wird auch in der politischen Führungslehre verwendet. [23] Somit sind diese dem Grunde nach militärischen Führungsgrundsätze auch in der polizeilichen wie auch nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr auf allen Ebenen tradiert. Daher gehören der Führungsprozess und die Auftragstaktik zum Kern deutschen Führungsdenkens.

[24] Nach allgemeinem Verständnis für ein modernes und umfassendes, Ressort, Ebenen sowie Institutionen übergreifendes Krisenmanagement im Sinne des Ansatzes Vernetzter Sicherheit ist ein Entscheidungsfindungsprozess zu fordern, der in der Lage ist, eine komplexe Lage in ihrer Abstraktheit zu erfassen, einzuordnen und hinsichtlich Auswirkungen und Folgen umfassend zu bewerten, um „vor die Lage“ zu kommen, also die Initiative (wieder-)zugewinnen. [25] Das erfordert gerade auf strategischer Ebene einen stringenten Führungsprozess der weder inhaltlich reduziert ist noch in seinen Phasen und seinem Ablauf gedanklich abbricht. [26] Die Phase Entscheidungsfindung als Kern des nationalen Führungsprozesses ist durch seine Systematik, Folgerichtigkeit und Stringenz äußerst zweckdienlich. Somit ist dieses Verfahren keine mechanische Checkliste, die pedantisch abgearbeitet wird, sondern ein elastisches Modell, das die Stabsarbeit zielführend strukturiert und dem Stab zugleich ein hohes Maß an schöpferischer Eigenständigkeit im Auffinden und in der Erarbeitung der ihm gestellten Aufgaben belässt. Ein wesentlicher weiterer Vorteil ergibt sich nach diesem Vorgehen auch aus einer – unter Umständen im Nachgang einer Krise – erforderlichen sachlichen, juristischen oder politischen Aufarbeitung, da auch hier bei entsprechender Dokumentation des Entscheidungsfindungsprozesses eindeutig und begründbar nachvollzogen werden kann, wie sich der Entschluss herleitet. [27] Darüber scheint es allerdings zwingend geboten, den Prozess der Strategischen Krisenkommunikation in den Entscheidungsfindungsprozess zu implementieren, um in allen Phasen des Prozesses die für die Kommunikation relevanten Überlegungen zu takten und die entsprechenden Wechselwirkungen mit den operativen Gedanken schlussendlich im Sinne der strategischen Absichten in Botschaften zu transformieren, mit deren Hilfe diese Absichten verwirklicht, bzw. die Wirkungen im Informationsraum erzielt werden. [28]

Pflicht zum Kompetenzerwerb

Gerade auch für eine erfolgreiche Ressorts und Ebenen übergreifende Zusammenarbeit ist ein einheitliches Verständnis, das auf denselben Grundlagen und gleichen Auffassungen beruht, conditio sine qua non für ein erfolgreiches Zusammenwirken. [29] Demzufolge sind Ausbildung und Inübunghaltung wesentliche Bausteine im Bevölkerungsschutz. Aus den Rechten zur Regierungsführung bzw. aus der impliziten Kompetenzzuweisung der Regierung lässt sich eine grundsätzliche Verpflichtung zum Kompetenzerwerb zur Staatsführung ableiten, die allerdings für Wahlamtsträger auf Bundes- und Landesebene ihre Schranken als materiellrechtliches Gebot im nach Art. 79 Abs. 3 GG unabänderlichen Demokratieprinzip gemäß Art. 20 GG i.V.m. der Freiheit des Mandats gemäß Art. 38 Abs. 1 Hs. 2 GG findet. [30] Diese Schranke findet aber für die Wahlbeamten der darunter liegenden kommunalen Ebenen keine Anwendung, zumal ihre Verantwortung als Hauptverwaltungsbeamte (HVB) in den jeweiligen Landeskatastrophen- und Brandschutzgesetzen der Länder niedergelegt ist, welche zugleich eine Garantenstellung gemäß § 13 StGB begründet. Dementsprechend sind der BABZ als organisatorischem Teil des BBK gem. § 4 Abs. 1, S. 2 Nr. 2 a und b sowie § 14 ZSKG die Unterweisung des mit Fragen der Zivilen Verteidigung befassten Personals sowie die Ausbildung von Führungskräften und Ausbildern des Katastrophenschutzes im Rahmen ihrer Zivilschutzaufgaben zugewiesen. [31] In diesem Sinne führt die BABZ [32] auch als Kompetenzzentrum für das Bund-Länder-Krisenmanagement Aus- und Fortbildungsmaßnahmen im Bereich des Katastrophenmanagements durch [33] und nutzt auch hier somit wechselseitig die vorhandenen Synergien zum Kompetenzerwerb. Ziel ist es, die Aus- und Fortbildungen Bund-Länder-übergreifend weitestgehend zu harmonisieren. [34]

Dr. rer. pol. Dr. iur. Dirk Freudenberg ist Dozent für Sicherheitspolitik, Krisenmanagement und Strategische Führungsausbildung an der BABZ.