



Dipl.-Ing. (FH) Jürgen Pietschmann
Aufstiegsbeamter
Branddirektion Stuttgart

Durchhaltefähigkeit von Verwaltungsstäben

Facharbeit gemäß § 21 VAP2.2-Feu NRW

München, den 9. Dezember 2020

Aufgabenstellung

Durchhaltefähigkeit von Verwaltungsstäben

In der aktuellen Corona-Krise sind viele Verwaltungsstäbe bzw. Krisenstäbe der Verwaltungen vor allem hinsichtlich ihrer personellen Ressourcen durch die lange Zeit der Aktivierung an ihre Grenzen gestoßen.

Entwickeln Sie ein Konzept, wie ein Verwaltungsstab bei einer Lage, die sich über mehrere Wochen erstreckt, dauerhaft über handlungsfähiges Personal verfügen kann.

Kurzfassung

Die vorliegende Facharbeit diskutiert die Durchhaltefähigkeit von Verwaltungsstäben (VwS) als administrativ-organisatorische Komponente der öffentlichen Gefahrenabwehr in personeller Hinsicht.

Auf Grundlage des Verständnisses der Organisationsform sowie der grundsätzlichen Arbeitsweise dieser Stäbe wird ein zielorientiertes Konzept entwickelt, um die Arbeitsfähigkeit in personeller Hinsicht auch über längere Zeiträume – der Planungshorizont beträgt mehrere Wochen – zu sichern.

Hierbei wird aufgezeigt, dass die personalseitige Durchhaltefähigkeit der Stäbe in Behörden nur schwer leistbar ist, wenn kein ausreichendes Augenmerk auf die Effizienz des Personaleinsatzes gelegt wird. Das erarbeitete Konzept berücksichtigt daher neben der reinen Personalbemessung auch effizienzsteigernde Argumente. Der Stabsbetrieb darf, auch über längere Zeiträume hinweg, die normalen Arbeitsabläufe einer Organisationseinheit (OE) nicht überplanmäßig be- oder gar verhindern. Zentrale Bedeutung kommt hierbei folgenden Punkten zu:

- Vorbereiten des Stabsbetriebs inklusive der Benennung einer für einen bemessenen Schichtbetrieb ausreichenden Personenzahl.
- Beschränkung der Stabszusammensetzung auf notwendige Funktionen. Unnötig aufgeblähte Stäbe behindern die Facharbeit in den Ressorts durch den Personalabzug in den Stab.
- Schlüsselfunktionen, insbesondere die Stabsleitung, sind aufgrund ihres Netzwerks und ihrer hierarchischen Stellung in der OE (Weisungsbefugnis) nur sehr begrenzt vertretungsfähig. Ein Schichtdienst sollte bei diesen Funktionen, soweit möglich, vermieden werden.
- Reduzierung der Präsenzphasen auf das notwendige Maß. Durch ein Arbeiten im Konferenzformat wird ein Schichtbetrieb ggf. obsolet.
- Implementation der Koordinierungsgruppe Stab (KGS) sowohl als Geschäftsstelle (Innerer Dienst, Dokumentation) als auch als „Intelligence-Unit“ für die Lagegewinnung, -darstellung und -bewertung.
- Implementation der Funktion „Leitung KGS“ für die Moderation und Steuerung der Stabsarbeit.
- Funktionsbezogene Aus- und Weiterbildung und fortwährendes Üben (auch über Zeiträume von mehr als einem Tag), zur Sicherung der erforderlichen Qualität des Stabspersonal.
- Frühzeitiges Planen der Rückführung aus dem Krisen- in den Normalmodus.

Erkannte personalrelevante Gesichtspunkte werden im Konzept (siehe Anhang A) in tabellarischer Form als Handlungsempfehlung zusammengefasst. Damit kann jede OE dieses Konzept für ihren jeweils eigenen Organisationsaufbau anpassen und anwenden.

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	V
Abbildungsverzeichnis.....	VI
Tabellenverzeichnis.....	VII
1 Einleitung	1
1.1 Begriffe	1
1.2 Eingrenzung des Themas	1
1.3 Stand der Wissenschaft und Technik.....	2
1.4 Vorgehen	2
1.5 Methodik	3
2 Verwaltungsstäbe: Zweck und Format.....	4
2.1 Allgemeines	4
2.2 Wann werden Verwaltungsstäbe benötigt?.....	4
2.3 Arbeitsform der Verwaltungsstäbe	5
3 Durchhaltefähigkeit von Verwaltungsstäben	7
3.1 Personalbedarf (quantitativ).....	7
3.1.1 Rechtsrahmen	7
3.1.2 Störeinflüsse	8
3.1.3 Effizienzgerichtete Personalplanung.....	8
3.1.4 Personalbedarfsbemessung	9
3.1.5 Zwischenfazit	10
3.2 Organisatorische Maßnahmen.....	10
3.2.1 Stabsdienstordnung.....	10
3.2.2 Lagemonitoring	11
3.2.3 Organisation des „ruhenden“ Stabs	11
3.2.4 Leitung der KGS	12
3.2.5 Formale Benennung des Stabspersonals (Aufgabenübertragung).....	12
3.2.6 Dienstausweis.....	13
3.2.7 Alarmorganisation.....	13
3.3 Vorbereitende Maßnahmen	13
3.3.1 Strukturierte Risikoanalysen, Erwartungshorizont	13
3.3.2 Personalauswahl (qualitativ).....	14
3.3.3 Aus- und Weiterbildung	15
3.3.4 Stabsübungen.....	15
3.3.5 Alarmierung	16

3.3.6	Ruhemöglichkeiten	16
3.4	Maßnahmen während der Krisenbewältigung.....	16
3.4.1	Beschränkung der Präsenzzeiten	16
3.4.2	Einsatz adäquater Werkzeuge.....	17
3.4.3	Schichtplanung	18
3.5	Beendigung des Krisenmanagements: Überführung in den Regelbetrieb ...	19
4	Zusammenfassung und Ausblick	20
4.1	Zusammenfassung	20
4.2	Ausblick	21
	Literaturverzeichnis	X
A	Konzept für die personelle Durchhaltefähigkeit von Verwaltungsstäben	XIII
B	Funktionsbesetzung eines Verwaltungsstabs	XVII
C	Abbildungen.....	XIX
D	Presseartikel	XXI
E	Liste der Interviewpartner	XXII
	Eidesstattliche Erklärung.....	XXIII

Abkürzungsverzeichnis

AAO	Allgemeine Aufbau- und Ablauforganisation
AK V	Arbeitskreis V „Feuerwehrangelegenheiten, Rettungswesen Katastrophenschutz und zivile Verteidigung“ der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
AKNZ	Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz
BAO	Besondere Aufbau- und Ablauforganisation
BBK	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
BuMA	Bevölkerungs- und Medienarbeit
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
EMS	Ereignisspezifische Mitglieder des Stabes
FwDV	Feuerwehr-Dienstvorschrift
IMK	Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (Innenministerkonferenz)
KGS	Koordinierungsgruppe des Stabes
OE	Organisationseinheit
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SDO	Stabsdienstordnung
SMS	Ständige Mitglieder des Stabes
Vb	Verwaltungsstabsbereich
VR	Virtual Reality
VwS	Verwaltungsstab
VZÄ	Vollzeitäquivalent

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Konferenzformat eines Verwaltungsstabs	5
Abbildung 2: Verwaltungsstabsmodell.....	6
Abbildung 3: Vorschlag für das Organigramm eines Verwaltungsstabs	20
Abbildung 4: Führungssystem bei Großschadenlagen und im Katastrophenfall ...	XIX
Abbildung 5: Gliederung des Verwaltungsstabes	XIX
Abbildung 6: Fähigkeiten für die Stabsarbeit.....	XIX
Abbildung 7: Grafische Darstellung eines Ablösemodells	XX
Abbildung 8: Anteile der Trias des Krisenmanagements im Laufe einer Krise	XX
Abbildung 9: Beispiel für obligatorische Ressortaufgaben.	XXI

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Vergleich erforderlicher VZÄ bei verschiedenen Schichtmodellen.....	10
Tabelle 2: Präsenzzeitbezogene Variantenbetrachtung des Netto-Personalbedarfs des VwS	17
Tabelle 3: Handlungsempfehlung: Sicherung der personellen Durchhaltefähigkeit von VwS.....	XIII
Tabelle 4: Beispielhafte Mindestbesetzung eines Verwaltungsstabs.....	XVII
Tabelle 5: Übersicht der Gesprächspartner der Experteninterviews.....	XXII

1 Einleitung

Verwaltungsstäbe dienen der schnellen, lösungsorientierten Bearbeitung komplexer Probleme, die in der regulären Linienstruktur der Verwaltung nicht effizient möglich ist.

Das grundlegende Problem bei der Besetzung von Verwaltungsstäben besteht darin, dass in den Organisationen (fast) kein Personal eigens für diesen Zweck vorgehalten wird. Der Verwaltungsstab als Besondere Aufbauorganisation (BAO) und die reguläre Allgemeine Aufbauorganisation (AAO) der Behörde sind dadurch personell ein System kommunizierender Röhren: Ein Abziehen von Personal aus der regulären Struktur für Stabsaufgaben bedeutet unmittelbar eine Minderung des verfügbaren Personals der Verwaltung in ihren Regelaufgaben und hat damit dort negative Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit der Behörde. Dies kann in der Regel über einen gewissen, begrenzten Zeitraum gepuffert werden, wird aber über eine längere Einsatzzeitdauer problematisch.

Daher stellt sich die Frage, wie für die administrativ-organisatorische Komponente des Führungssystems im Krisenfall dauerhaft, d. h. über mehrere Wochen, geeignetes Personal zur Verfügung gestellt werden kann, solange bis die Allgemeine Aufbauorganisation (Regelorganisation) an die neue Situation angepasst oder die Krise beseitigt ist, wie dies Schröder und Matthöfer (2019) beschreiben.

1.1 Begriffe

Für ein eindeutiges Verständnis werden folgende Begriffe definiert:

Krisenmanagement: Krisenmanagement umfasst alle Maßnahmen zur Vorbereitung auf, Erkennung und Bewältigung, Vermeidung weiterer Eskalation sowie Nachbereitung von Krisen (BBK, 2019 S. 33).

Verwaltungsstab: Der Verwaltungsstab ist eine besondere Organisationsform einer Behörde. Er ist keine ständige Einrichtung und wird ereignisabhängig für einen begrenzten Zeitraum nach einem vorbestimmten Organisationsplan gebildet. (AK V, 2003 S. 4).

Durchhaltefähigkeit: Kapazität einer (...) Organisation bezüglich Führung, Personal, Material und Logistik, einen Einsatz über längere Zeit leisten zu können (Schweizer Bundesrat, 2001). Im Rahmen dieser Facharbeit wird der Begriff infolge der Aufgabenstellung ausschließlich auf die personelle Komponente beschränkt verwendet.

Handlungsfähiges Personal: Im Rahmen dieser Facharbeit wird Personal dann als handlungsfähig definiert, wenn die Kräfte für den Verwaltungsstab (a) verfügbar und (b) befähigt sind, die ihnen übertragenen Aufgaben qualitativ adäquat zu erfüllen.

1.2 Eingrenzung des Themas

Gemäß der Aufgabenstellung befasst sich diese Facharbeit ausschließlich mit den Fragen der Personalgestaltung und -sicherung für Verwaltungsstäbe. Fragen nach der

baulichen und technischen Einrichtung sowie Ausstattung von Stabsräumen, der Verpflegung der Stäbe usw. werden nicht betrachtet.

Ebenso wird lediglich die Arbeit des eigentlichen Verwaltungsstabs betrachtet. Die Arbeitsabläufe in Bezug auf die Durchhaltefähigkeit innerhalb der Fachressorts der Organisationseinheiten werden nicht untersucht. Nichtsdestotrotz muss die Funktionsfähigkeit der Verwaltung in ihrer AAO funktionsfähig sein, da dort sowohl das übliche „Tagesgeschäft“ wie auch Aufgaben zur Krisenbekämpfung unterbrechungsfrei umgesetzt werden müssen.

Der Bereich der Nachbereitung und Evaluation von Stabseinsätzen im Hinblick auf die Implementierung eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses ist nicht Inhalt dieser Facharbeit.

Infolge des vorgegebenen begrenzten Umfangs der Facharbeit können einige Themenbereiche nur oberflächlich angerissen werden. Es wird an den entsprechenden Stellen auf vertiefende Literatur verwiesen.

1.3 Stand der Wissenschaft und Technik

Während zur Stabsarbeit im Allgemeinen, zu deren Organisation, Ausbildung und sächlichen Ausstattung umfangreiche Untersuchungen und Ausführungen existieren, findet die hier behandelte Spezialthematik in Fachkreisen bisher wenig bis keine Beachtung. Dies dürfte darin begründet sein, dass Schadensereignisse, die den Einsatz von Verwaltungsstäben zeitigen, extrem selten sind und die Einsatzdauer oft auf einen Zeitraum von einigen Tagen begrenzt bleibt (Gißler, 2019a S. 40, 240). Untersuchungen zur Personalplanung beschränken sich entsprechend auf die Ablösungen und Schichteinteilungen operativ tätiger Einsatzkräfte.

Die hier thematisierte Problemstellung wird von Goergens (2010) für den Bereich der Metropolregion Hamburg durch Umfragemethodik untersucht. Die Ergebnisse sind jedoch wegen der begrenzten Stichprobe nicht auf das gesamte Bundesgebiet übertragbar.

Die Corona-Pandemielage hat zum Aufruf von Verwaltungsstäben, teilweise über längere Zeiträume, geführt. Bisher nicht erkannte oder nicht geplante Probleme treten zutage, teilweise werden bestehende Konzepte angepasst. Eine Evaluation dieser Erkenntnisse kann aber aufgrund der noch laufenden Einsätze nicht abschließend sein und bleibt daher für diese Facharbeit grundsätzlich unberücksichtigt.

1.4 Vorgehen

Unter der Prämisse der Aufgabenstellung, dass die Verwaltung durch lang andauernden Stabsbetrieb stark belastet ist, bieten sich für ein lösungsorientiertes Konzept einer leistungs- und durchhaltefähigen Personalplanung grundsätzlich zwei Stellschrauben an:

1. Einerseits muss für die definierten, für das Krisenmanagement erforderlichen (Stabs-)Funktionen Personal in ausreichender Anzahl und Qualität vorgeplant werden.
2. Andererseits muss festgelegt werden – und dieser Punkt ist dem vorgenannten konzeptionell vorzuschalten – welche Funktionen zu welchen Zeiten zur Zielerreichung überhaupt erforderlich sind. Erst die Beantwortung dieser Fragen ermöglicht einen effizienten und damit (möglichst) personalschonenden Personalansatz, was in der Folge mittelbar Auswirkungen auf die Durchhaltefähigkeit hat.

Diese Facharbeit untersucht beide oben genannten Aspekte: Zuerst werden die möglichen Ansatzpunkte für einen möglichst effizienten Personalansatz betrachtet, bevor nachfolgend Betrachtungen zu Personalsicherungsmaßnahmen in quantitativer und qualitativer Hinsicht untersucht werden.

Abschließend sind die Ergebnisse des im Textteil entwickelten und diskutierten Konzepts in Anhang A in aggregierter Form dargestellt. Das Konzept ist dadurch als Checkliste praktisch anwendbar.

1.5 Methodik

Zur Erfassung der bisherigen Untersuchungen in dieser Spezialdomäne erfolgt eine umfassende Literaturrecherche.

Aufgrund der unzureichenden Erkenntnisse hieraus werden ergänzend Experteninterviews mit Vertretern kompetenter Behörden geführt, um aktuelle Erkenntnisse und Lösungsansätze zu erhalten. Dies soll auch aktuelle Erkenntnisse aus den lang andauernden Einsätzen in der Corona-Pandemielage berücksichtigen, im Bewusstsein, dass eine abschließende und umfassende wissenschaftliche Untersuchung hierüber derzeit noch nicht erfolgt ist.

Außerdem fließen eigene Erfahrungen und Erkenntnisse des Autors aus seiner Tätigkeit in der Funktion im Stabsbereich Vb2 (Lage und Dokumentation) des Verwaltungsstabs der Landeshauptstadt Stuttgart ein.

2 Verwaltungsstäbe: Zweck und Format

Bevor Festlegungen zur personellen Besetzung von Verwaltungsstäben getroffen werden, wird nachfolgend grundlegend dargestellt, zu welchem Zweck diese aufgerufen werden und wie sie organisiert sind.

2.1 Allgemeines

„Ein Stab wird als ein Organ eines Führungssystems angesehen. Führungssysteme bilden den Grundriss der Gefahrenabwehrarchitektur bzw. des Krisenmanagements.“ (Gißler, 2019 S. 16).

Die Feuerwehr-Dienstvorschrift (FwDV) 100 gibt für Großschadenereignisse und Katastrophenfälle als grundlegendes Führungssystem die in Abbildung 4 dargestellte Dreiteilung in die politisch-gesamtverantwortliche, operativ-taktische und administrativ-organisatorische Komponenten vor. Zur Erledigung der Aufgaben werden operativ-taktische Führungsstäbe sowie administrativ-organisatorische Verwaltungsstäbe – synonym auch als Krisenstäbe bezeichnet – gebildet. Dabei erledigen „Verwaltungsstäbe [...] verwaltungsspezifische Aufgaben, für die die operativ-taktischen Kräfte nicht zuständig sind“ (FwDV 100, 1999 S. 27).

Gemäß der Empfehlung des Arbeitskreises V „Feuerwehrangelegenheiten, Rettungswesen, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung“ der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (AK V, 2003 S. 5) muss „der Verwaltungsstab [...] für den politisch Gesamtverantwortlichen alle mit dem Ereignis in Zusammenhang stehenden administrativ-organisatorischen Maßnahmen vorbereiten und im Rahmen der übertragenen Kompetenzen die Ausführung dieser Maßnahmen eigenverantwortlich veranlassen und kontrollieren“.

2.2 Wann werden Verwaltungsstäbe benötigt?

Nach Gißler (2019 S. 163) sind Krisen Ereignisse, „bei denen weder Ausmaß, Gegenmaßnahmen oder der Zeitpunkt vorhergesehen werden können. Es können lediglich die betroffenen Ressourcen und die Auswirkungen auf Schutz- und Kontinuitätsziele grob vorhergesehen werden. (...) Standardmaßnahmen [sind] zur Bewältigung nicht mehr ausreichend. Zudem ist der Koordinierungsaufwand stark erhöht (...). Die Alltagsorganisation (...) [ist] mit der Bewältigung des Ereignisses überfordert. Gründe können sein, dass sie schlicht zu langsam ist, nicht die erforderlichen Verarbeitungskapazitäten hat oder Befugnisse fehlen.“

Dementsprechend bedienen sich Behörden eines Verwaltungsstabs als besonderes Instrument des Krisenmanagements. Dieser „eignet sich zur Aufgabenerledigung, wenn aufgrund eines besonderen Ereignisses ein über das gewöhnliche Maß hinausgehender, hoher Koordinations- und Entscheidungsbedarf besteht (...). Er kann auch bei Ereignissen einberufen werden, bei denen Einsatzkräfte nicht erforderlich oder noch nicht tätig sind.“ (AK V, 2003 S. 4f).

2.3 Arbeitsform der Verwaltungsstäbe

Für Verwaltungsstäbe gibt es keine verbindlichen Festlegungen zur Zusammensetzung und zur Struktur, sondern lediglich die in Abbildung 5 dargestellte Empfehlung des AK V. Dort wird unterschieden in eine KGS (als Geschäftsstelle und Informationszentrale), ständige (SMS) sowie ereignisspezifische Mitglieder (EMS). Nicht alle Länder haben diese Empfehlungen unverändert umgesetzt, teilweise gibt es erhebliche Abweichungen, wie Lamers (2016) darstellt. Für diese Facharbeit wird formal auf die Empfehlung des AK V abgestellt, die Ergebnisse sind jedoch auf alle Strukturen von Verwaltungsstäben übertragbar.

Der AK V geht davon aus, dass die Ressorts der ständigen Mitglieder in den meisten Krisenereignissen betroffen und damit zu beteiligen sind. Experten tendieren aktuell jedoch zu einer ausschließlich ereignisorientierten Auswahl der Stabsmitglieder. So sind beispielsweise die Umweltbehörden in der aktuellen Corona-Pandemielage grundsätzlich nicht betroffen.

Operativ-taktische Führungsstäbe sind in der Regel als Präsenzstäbe organisiert. Dies ist dem in der Regel hohen zeitlichen Entscheidungsdruck in ihrem Aufgabenbereich geschuldet. Die zu bewältigenden Lagen sind in der Regel dynamisch und erfordern eine schnelle Entscheidungsfindung.

Anders verhält sich dies im Aufgabenfeld des administrativen Bereichs. Die Aufgaben des Verwaltungsstabs sind in der Regel nicht so zeitkritisch wie im operativ-taktischen Bereich. „Bei dynamischen Lagen kann ein kontinuierlicher Betrieb notwendig sein. Bei eher statischen Lagen, die sich langsam entwickeln, reicht es aus, nur in festgelegten Intervallen zusammenzutreten.“ (Gahlen, et al., 2008 S. 19). Verwaltungsstäbe bedienen sich daher in der Regel des Konferenzformats. Die Stabsmitglieder kommen in Lagebesprechungen zum Informationsabgleich und zur Entschlussfassung zusammen. Die Umsetzung der Entscheidungen erfolgt in der bestehenden Organisationsstruktur der Behörde (AK V, 2003 S. 5), wie in Abbildung 1 verdeutlicht ist.

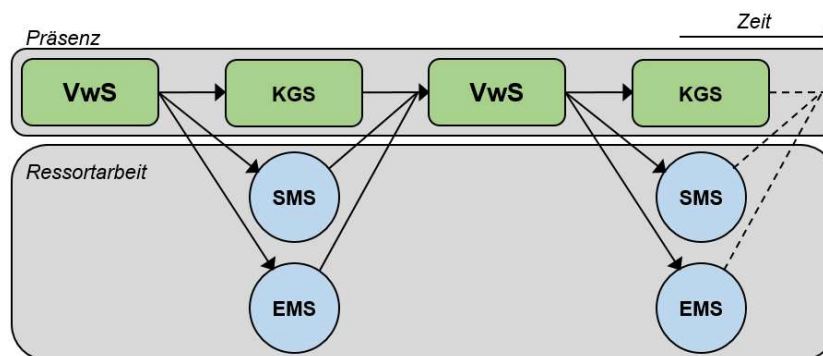


Abbildung 1: Konferenzformat eines Verwaltungsstabs

„Eine Verwaltung weist an sich schon eine klare Gliederung (...) auf. Damit ist (...) eine Struktur für die schnelle, geordnete und ablaufsichere Situationserfassung, Beurteilung und Entscheidungsfindung (...) schon vorhanden. Hier ist es

lediglich noch notwendig, die vorhandenen geordneten und ablaufsicheren Entscheidungswege situationsangemessen zu beschleunigen. Dies kann sinnvollerweise geschehen durch die Konzentration der Entscheidungsautorisierten in einer Leitungsbesprechung.“ (Franke, 2016 S. 26).

Der Verwaltungsstab ist somit ein Querschnittsorgan der Verwaltungsbehörden, kein Fachorgan. Er tagt im **Konferenzformat** mit dem Ziel, einen einheitlichen Informationsstand aller Beteiligten sicherzustellen (Situationsbewusstsein) und durch koordinierte Entscheidungsprozesse die Verwaltungsarbeit zu beschleunigen. „Der VwS ist also ein Entscheidungs- und Koordinierungsstab, kein Arbeitsstab“ (Ehl, 2013 S. 12).

Die Stabsmitglieder arbeiten grundsätzlich ressortverantwortlich (**Ressortprinzip**). Die fachliche Umsetzung von Maßnahmen erfolgt in den Fachbehörden, wo die Sachbearbeiter alltagsnah in ihrer üblichen fachlichen Zuständigkeit und gewohntem Arbeitsumfeld die Aufgaben bearbeiten. (Severin-von Polheim, et al., 2016) sowie (Ehl, 2013) sowie (Franke, 2002). Lageabhängig kann die Umsetzungsphase zu den regulären Arbeitszeiten erfolgen (Institut der Feuerwehr NRW, 2019 S. 8).

Präsenz ist nur zu den Stabsbesprechungen erforderlich, die in lageabhängigen Intervallen erfolgen. Die ständige Reaktionsfähigkeit des Verwaltungsstabs wird durch eine KGS sichergestellt, die grundsätzlich permanent erreichbar sein muss, lageabhängig aber zu festgelegten Geschäftszeiten oder auch in Rufbereitschaft, arbeitet. (Franke, 2016). In Abbildung 2 ist dies entsprechend dargestellt.

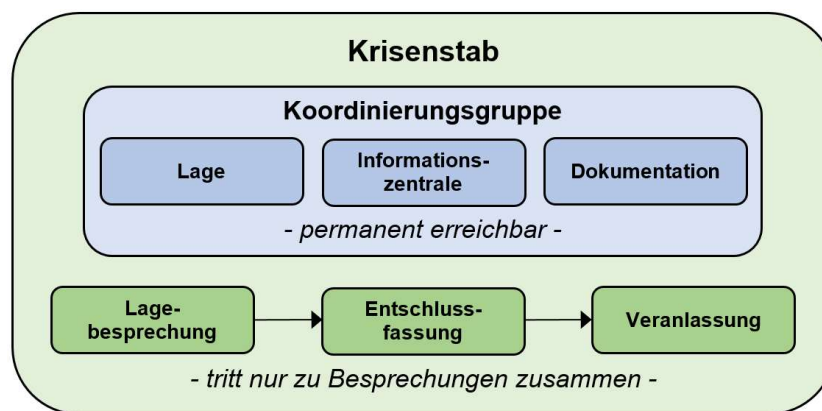


Abbildung 2: Verwaltungsstabsmodell
(nach (Franke, 2002 S. 20))

Das Verständnis dieses Grundprinzips für die Verwaltungsstabsarbeit ermöglicht einen ressourcenschonenden Personalansatz bei gleichzeitiger Leistungsfähigkeit. Entsprechend stellt Ehl (2013 S. 14) fest, dass „Durchhaltefähigkeit [...] nur durch Konzentration auf die Kernaufgaben (knappe Sitzungstätigkeit und Leitung des eigenen Ressorts) erreicht werden [kann].“

3 Durchhaltefähigkeit von Verwaltungsstäben

In diesem Kapitel werden Argumente diskutiert, die auf Grundlage der in Kapitel 2 erarbeiteten Punkte eine dauerhafte Funktions- und Leistungsfähigkeit (Durchhaltefähigkeit) von Verwaltungsstäben in personeller Hinsicht ermöglichen sollen. Die Punkte sind grundsätzlich für Stäbe aller Verwaltungsebenen sowie für andere Stabstypen (operativ-taktische Führungsstäbe, Krisenstäbe von Unternehmen) anwendbar.

Die Diskussion erfolgt ablaforientiert gegliedert, in allgemeine Betrachtungen zum quantitativen Personalbedarf, organisatorische, vorbereitende, krisenbegleitende und abschließende Maßnahmen und Planungen.

3.1 Personalbedarf (quantitativ)

Neben den Einsatzkräften vor Ort müssen auch die Angehörigen der Führungsebenen (Stäbe, Technische Einsatzleitung) nach einer gewissen Zeit abgelöst werden. Auch hier gilt es, eine planerische maximale Arbeitszeit festzulegen, die durch rechtliche und physiologische Rahmenbedingungen beeinflusst wird. So bezweifelt Karsten (2013 S. 29) verständlicherweise, „ob in der zwölften Stunde Stabsarbeit bei einer hochdynamischen und komplexen Lage, in der viele Informationen zu verarbeiten und Entscheidungen zu treffen sind, die Leistungsfähigkeit der Stabsmitglieder für sachgerechtes Agieren noch vorhanden ist“.

Nachfolgend werden die Parameter für eine Personalplanung erläutert und bewertet, die einen dauerhaften Stabsbetrieb ermöglichen sollen.

3.1.1 Rechtsrahmen

Arbeit im VwS ist Arbeitszeit. Daher gelten arbeitszeitrechtliche und personalvertretungsrechtliche Bestimmungen auch für den Stabsbetrieb.

Die Arbeitszeitverordnungen der Länder und des Bundes (für Beamte) sowie des Arbeitszeitgesetzes (für Angestellte) gelten auch im Krisenfall und sind für die Personalplanung zu berücksichtigen. Zwar variieren die einzelnen Länderregelungen, sind jedoch in den Punkten, die den Gesundheits- und Arbeitsschutz zum Ziel haben, weitgehend einheitlich in ihren Aussagen:

- Pausenregelungen,
- Zusammenhängende Mindestruhezeit von 11 Stunden je 24-Stunden-Zeitraum,
- Zusammenhängende Mindestruhezeit von 24 Stunden je 7-Tage-Zeitraum.

Bei einer Nutzung bestehender Öffnungsklauseln ist stets die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Schutzziele des Gesundheits- und Arbeitsschutzes zu würdigen.

Regelungen zu Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit und der Pausen, die Verteilung der Arbeitszeit auf die einzelnen Wochentage sowie die Anordnung von Mehrarbeit oder Überstunden, Bereitschaftsdienst und Rufbereitschaft sind nach den Personalvertretungsgesetzen der Länder mitbestimmungspflichtig.

Da im Fall des Aufrufs von Führungs- und Verwaltungsstäben regelmäßig von den üblichen Arbeitszeitregelungen abgewichen werden muss, ist es anzuraten, die vorgesehenen Sonderregelungen grundsätzlich im Vorfeld rechtlich zu prüfen und zu begründen sowie über Dienstvereinbarungen mit der Personalvertretung abzustimmen.

3.1.2 Störeinflüsse

Bei der Personalplanung im Krisenfall sind mögliche Störeffekte für die Besetzung des Verwaltungsstabs zu berücksichtigen. Diese Störeffekte sind nicht im Detail vorhersehbar und damit auch nicht exakt quantifizierbar. Sie können allerdings die Planungsziele gefährden, wenn sie nicht in Betracht gezogen werden. Dies hatte für die militärische Planung bereits Clausewitz erkannt und unter dem Begriff „Friktion“ beschrieben (von Clausewitz, 1832-34). Beispiele für Friktion in der hier behandelten Domäne sind:

- Stabspersonal kann die Dienststelle physisch nicht erreichen. Grund hierfür können Straßensperrungen infolge von Blockaden durch Überflutungen, Sturmholz, Ausfall des ÖPNV u. dgl. sein.
- Der Anteil der Teilzeitbeschäftigung im öffentlichen Dienst ist hoch und weiter ansteigend. Bei Männern lag die Teilzeitquote 2017 bei 10 %, bei Frauen bei 47 % (Altis, 2018). Die Gründe für die verkürzten Arbeitszeiten sind individuell und teilweise durch nicht veränderbare Rahmenbedingungen bedingt, wie bspw. Kinderbetreuung oder die Pflege Angehöriger. Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass Teilzeitbeschäftigte im Krisenfall zeitlich flexibel und über ihre regelmäßige Teilarbeitszeit hinaus für Stabsarbeit zur Verfügung stehen.
- Personalausfälle infolge eigener Erkrankung oder Erkrankung eigener Kinder.
- Personalausfälle infolge Betreuungsverpflichtungen, beispielsweise infolge der Schließung von Schulen oder Kindertagesstätten.

Daher müssen planerische Zuschläge in der Personalvorhaltung abgeschätzt werden.

3.1.3 Effizienzgerichtete Personalplanung

Die Personalvorhaltung der öffentlichen Verwaltungen fußt auf der Bemessung für die Wahrnehmung der Regelaufgaben in der AAO. Personal für die Besetzung von Verwaltungsstabsfunktionen wird in der Regel nicht gesondert vorgehalten, sondern aus dem vorhandenen, feststehenden Personalkörper der Regelorganisation abgezogen (Prinzip kommunizierender Röhren). Daher gilt:

Personal, das im Verwaltungsstab eingesetzt wird, steht für seine Regelaufgaben nicht mehr zur Verfügung. Die Gefahr, dass Regelaufgaben infolge des Personalabzugs für Stabsaufgaben nicht mehr (voll umfänglich) wahrgenommen werden können, muss bei der Planung berücksichtigt werden.

In logischer Konsequenz muss das Stabspersonal möglichst effizient (nach dem Minimalprinzip) eingesetzt werden, um die Wahrnehmung notwendiger Regelaufgaben der Verwaltung auch im Krisenfall sicherzustellen. Es gilt, dieses nur zu den erforderlichen Zeiten und in der erforderlichen Zahl aufzurufen.

3.1.4 Personalbedarfsbemessung

Die Personalbedarfsbemessung für die Besetzung des VwS erfolgt nicht zur Ermittlung von Personalstellen im Stellenplan, sondern zur Berechnung (eigentlich eher einer Abschätzung, siehe Kapitel 3.1.2) des erforderlichen Personalpools für die Stabsbereiche. Die Einflussgrößen hierbei sind:

1. die Anzahl der zu besetzenden Funktionen,
2. die vorgesehenen Zeiten der Inanspruchnahme der Funktionen,
3. die verfügbare Wochenarbeitszeit des Personals (Bei dem Ansatz der Personalfaktoren wird von Vollzeitäquivalenten (VZÄ) ausgegangen. Bei der Benennung von Funktionen mit Teilzeitbeschäftigten ist dies zu berücksichtigen, wenn die Betroffenen ihre Arbeitszeit im Krisenfall nicht flexibel anpassen können).

Die Dienstzeiten von Verwaltungsstäben sind nicht geregelt. Die Hinweise des AK V geben zwar eine Empfehlung für die Zusammensetzung des Verwaltungsstabs, erwähnen jedoch nicht Dienstzeiten oder Erreichbarkeiten des Stabs (AK V, 2003). Die Aussagen hinsichtlich des erforderlichen Personalansatzes für einen 24-Stunden-Schichtbetrieb variieren in der Fachliteratur erheblich:

- **Personalfaktor 2:** Mindestens Zwei-Schicht-Fähigkeit in allen Teilbereichen des Krisenstabes für eine lageangepasste, ständige Handlungsfähigkeit. (Ministerium für Inneres und Kommunales, 2016).
- **Personalfaktor 3:** Mindestens dreifache Besetzung, um Urlaub, Krankheit oder Nichterreichbarkeit abzufangen. (Kranaster, 2016 S. 280) sowie (Gahlen, et al., 2008 S. 19).
- **Personalfaktor 4:** Mindestens zweifache Funktionsbesetzung (also 12-Stunden-Schichten) mit einer Doppelbesetzung für urlaubs- bzw. krankheitsbedingte Ausfälle (Karsten, 2008 S. 753).

Den gleichen Personalfaktor setzt die Schweizer Bundesbahn (SBB) für ihren Krisenstab für eine Durchhaltedauer von zwei Wochen an (Näf, 2015 S. 8).

- **Personalfaktor 4-5:** Dreischichtbetrieb unter Berücksichtigung von Urlaubs- und Krankheitsausfällen. (Kranaster, 2016 S. 64).

Bei seinen Umfragen in der Metropolregion Hamburg hat Goergens (2010 S. 88) ermittelt, dass „die abgefragte dreifache Besetzung der Positionen nur 22 % vorweisen können und mehr als die dreifache Besetzung hat keiner angegeben“. Inwieweit die Stäbe mit diesem Personalansatz in der Realität durchhalte- und leistungsfähig sind, wurde dort nicht untersucht.

Zur Abschätzung der erforderlichen VZÄ sind die verschiedenen Schichtmodelle in Tabelle 1 für verschiedene Funktionsgrößen gegenübergestellt. Die Auswirkungen von Personalfaktor und Funktionszahl auf den Personalbedarf sind direkt ablesbar. Ein Personalansatz von weit über 100 Personen dürfte nach Einschätzung des Autors sowohl im Stabsbetrieb aber insbesondere auch in der Vorbereitung (Ausbildung, Übungen) für die meisten Verwaltungen nur schwer darstellbar sein.

Tabelle 1: Vergleich erforderlicher VZÄ bei verschiedenen Schichtmodellen

Funktionen	Personalfaktor				
	1 Tagesbetrieb 8 h	2 Schichtbetrieb 12 h	3 Schichtbetrieb 8 h	4 Schichtbetrieb 8 h mit Ausfallreserve	5
15	15	30	45	60	75
20	20	40	60	80	100
25	25	50	75	100	125
30	30	60	90	120	150

Um den erforderlichen Personalpool des VwS zwar leistungsfähig, aber gleichzeitig möglichst klein zu halten (vgl. Kapitel 3.1.3), wird, unter Berücksichtigung der Arbeitsweise des Verwaltungsstabs (vgl. Kapitel 2.3) empfohlen, die Funktionsbesetzungen wie folgt zu planen:

- Stabsbereiche mit Querschnittsfunktion (**KGS**) werden schichtfähig (3 Schichten mit Zuschlag von 1) geplant (Präsenzprinzip): **Personalfaktor 4**.
- **Andere Funktionen** (Konferenzprinzip: Leitung des Stabes, EMS, SMS) werden im Tagesdienst, mit Abwesenheitsvertretung, geplant: **Personalfaktor 2**.

3.1.5 Zwischenfazit

Nur wenn im Vorfeld ausreichend Funktionspersonal benannt und ausgebildet wurde, ist dieses im Krisenfall auch verfügbar. Demnach ist a priori festzulegen, welche Funktionen mit jeweils wie vielen Personen für einen dauerhaften Stabsbetrieb zu besetzen sind. Die getroffenen Festlegungen sind in der Folge nachhaltig umzusetzen, fortwährend zu kontrollieren und ggf. nachzusteuern.

3.2 Organisatorische Maßnahmen

Die nachfolgend dargestellten Maßnahmen bilden die organisatorische Grundlage für ein funktionierendes Krisenmanagement einer Organisationseinheit.

3.2.1 Stabsdienstordnung

Eine Stabsdienstordnung (SDO) regelt den Aufbau und die Arbeitsweise der Stäbe einer Organisation (Ministerium für Inneres und Kommunales, 2016). Als Vorlage kann das „Muster einer Stabsdienstordnung“ des AK V (2003 S. 9ff) dienen, angepasst auf die jeweiligen landesspezifischen Regelungen und die eigene Verwaltungsgliederung. Durch den Erlass einer SDO wird das Thema „Krisenmanagement“ zu einer von der Behördenleitung vorgegebenen Aufgabe der Verwaltung und erhält dadurch entsprechendes Gewicht.

Im Rahmen der SDO ist eine nach dem Schweregrad des Schadenereignisses abgestufte Aktivierung des Verwaltungsstabs mithilfe einer vordefinierten „Eskalationsmatrix“ (Alarmstufen) empfehlenswert. Durch Einrichtung von Vorstufen des VwS kann ein personell reduziertes, aber dennoch ausreichend leistungsfähiges Krisenmanage-

ment erfolgen. Dies gilt insbesondere, da die höchsten Eskalationsebenen („Katastrophenfall“, „Krisenfall“) von den Leitungsebenen nur sehr ungern festgestellt werden. (Gißler, 2019 S. 163f).

3.2.2 Lagemonitoring

Viele Krisensituationen entstehen über einen längeren Zeitraum (Flüchtlingskrise, Corona-Pandemie, teilweise auch Unwetterlagen). Bei entsprechender Organisation und Sensibilisierung für referatsübergreifende Probleme der Behörde können einschlägige Indikatoren frühzeitig erkannt und dadurch wertvolle Vorbereitungszeit für das Krisenmanagement gewonnen werden. Ein zielgerichtetes, personaleffizientes Krisenmanagement wird so möglich.

Organisatorisch sollte daher eine Stelle eingerichtet werden, die im „Ruhezustand“ für ein ständiges Lagescreening mit Augenmerk auf drohende Krisenlagen zuständig ist (Aufgabenzuweisung). Diese ist dezentral in den Fachämtern mit zuständigen Experten zu vernetzen, die dieselbe Funktion (im Tagesdienst) für ihr Ressort übernehmen. „Die jeweiligen Ressortverantwortlichen sind damit sowohl für die Vermeidung von Krisen als auch für die Vorbereitung auf Krisen zuständig. Sie beurteilen, ab welchem Zeitpunkt die Aufgaben nicht mehr mit dem Alltagsablauf zu bewältigen sind und folglich Krisenmanagement erforderlich ist.“ (Ehl, 2013 S. 12).

Die Monitoringstelle hat damit eine Bündelungs- und Meldefunktion gegenüber der Verwaltungsspitze. Sie sollte dauerhaft besetzt und aufgabenentsprechend kompetent sein. Geeignet scheinen entsprechende Führungsfunktionen in Leitstellen (z. B. Lagedienst) oder alternativ das Büro des Landrats/der Landrätin bzw. des Oberbürgermeisters/der Oberbürgermeisterin oder die Pressestelle (Franke, 2002a S. 19).

3.2.3 Organisation des „ruhenden“ Verwaltungsstabs

Für die laufende Verwaltung und Organisation des Verwaltungsstabes im Ruhemodus, d. h. außerhalb von Krisensituationen, ist organisatorisch eine verantwortliche Stelle zu benennen, die mit entsprechenden Stellenplananteilen (Arbeitszeit) und Weisungsbefugnissen ausgestattet ist. Die grundsätzliche Aufgabe dieser Stelle ist es, eine jederzeitige, möglichst kurzfristige Aktivierung des Verwaltungsstabs und dessen Leistungsfähigkeit sicherzustellen. Hierzu gehören insbesondere:

- Prüfen und Hinwirken auf Benennung einer ausreichenden Personenzahl (vollständige zahlenmäßige Besetzung des Stabs inklusive Vertretungsfunktionen entsprechend der SDO).
- Aktualisierung der Personendaten (Namen, Erreichbarkeiten).
- Prüfung und Aktualisierung der Verfügbarkeiten im Sinne einer Dienstplanung (Planung des „Bereitschaftsdienstes VwS“ unter Berücksichtigung der planbaren Abwesenheitszeiten wie Urlaube, Elternzeiten u. dgl., damit nicht durch gleichzeitige Absenzen von Personen gleicher Funktion die Einsatzfähigkeit des Stabes unterminiert wird).

- Berücksichtigung der Verfügbarkeit der ausgewählten Personen hinsichtlich ihrer Alarmierungszeit: wie schnell und flexibel können benannte Stabsmitglieder die Dienststelle, auch nachts und an Wochenenden, erreichen? Personen, die hierfür sehr lange brauchen, sollten nicht primär eingeplant werden, sondern als Ablösekräfte. (Kranaster, 2016 S. 278f).
- Hinwirken auf personalerhaltende Maßnahmen (z. B. Empfehlung zu Impfungen wie Influenza für Stabsmitglieder).
- Prüfen und Hinwirken auf erforderliche Qualifizierungsmaßnahmen.
- Organisation von regelmäßigen Stabsübungen.
- Verwaltung der Dienstausschreibung.

Sinnvollerweise ist diese zentrale Aufgabe dem Verantwortlichen des „Inneren Dienstes“ der KGS zuzuweisen, da dies seiner Aufgabe im Stabsbetrieb entspricht. Eine Delegation dieser Aufgabe in die Ressorts birgt nach Auffassung des Autors die Gefahr, dass sie dort im Tagesgeschäft nicht ausreichend Beachtung findet.

3.2.4 Leitung der KGS

Gahlen und Kranaster (2008 S. 10f), ebenso Kranaster (2016 S. 62), empfehlen, für den VwS eine zusätzliche Funktion zu implementieren, der „Leitung KGS“ (auch als „Stabsmanager/-in“ bezeichnet). Diese, im Krisenstabserlass NRW nicht vorgesehene Funktion, soll die Leitung des Stabes (i. d. R. ein/-e Dezernent/-in bzw. Beigeordnete/-r als Vertreter/-in der politisch-gesamtverantwortlichen Komponente) in ihren umfangreichen Aufgaben unterstützen, indem sie die Moderation, Strukturierung der Kommunikation und proaktive Steuerung der Stabsbesprechungen übernimmt.

Eine vergleichbare Funktion ist in den Notfall- und Krisenstäben der SBB implementiert, dort als „Stabschef“ bezeichnet. Dieser ist verantwortlich für die Abläufe und Prozesse der Stabsarbeit und sorgt für Einhaltung der Termine und „dass der Chef den Kopf für die wichtigen Entscheidungen frei hat“ (Näf, 2015 S. 8).

Eine solche Funktion erscheint für die Steuerung der Stabsarbeit sinnvoll, insbesondere um den Einsatz moderner Werkzeuge der Stabsarbeit zu sichern. Die spezielle Aus- und Fortbildung, die damit für diese Funktion erforderlich ist, kann für die Leitung des Stabes nicht gesichert umgesetzt werden. Die Funktion der „Leitung KGS“ wirkt sozusagen als Stabsstelle innerhalb des VwS, wie in Abbildung 3 dargestellt ist.

3.2.5 Formale Benennung des Stabspersonals (Aufgabenübertragung)

Die für die Wahrnehmung von Stabsfunktionen ausgewählten Personen sind formal zu benennen. Dadurch wird nicht nur dokumentiert, dass ausreichend Personal entsprechend der Bedarfsermittlung eingeteilt ist. Vielmehr wird dem Stabspersonal und auch dessen Vorgesetzten (die eventuell ihrerseits vom Tätigkeitsfeld des VwS gar nicht tangiert sind) die Wichtigkeit der von der politischen Führungsebene übertragenen Aufgabe verdeutlicht und entsprechende Ernsthaftigkeit vermittelt.

Den Benannten sind real und formal (in den Arbeitsplatzbeschreibungen) angemessene Zeitanteile für erforderliche vorbereitende Stabstätigkeiten (wie beispielsweise Aus- und Fortbildung, Planung, Listenführung) zu gewähren. Nur wenn „VwS“-Tätigkeit im Tagesgeschäft implementiert und von den Vorgesetzten anerkannt ist, wird die Zusatzaufgabe nicht zur Zusatzbelastung und birgt die Gefahren der Vernachlässigung und Demotivation.

3.2.6 Dienstausweis

Das Stabspersonal muss im Bedarfsfall die Stabsräume aufsuchen können. Um dies zu gewährleisten, sollen alle VwS-Mitglieder mit einem amtlichen Ausweisdokument ausgestattet werden: Dadurch können sich die Stabsmitglieder, die in der Regel keine Uniformträger und somit äußerlich nicht in ihrer Funktion erkennbar sind, bei Bedarf an Polizeisperren und an Zugangskontrollen zu den Dienstgebäuden bzw. den Stabsräumen legitimieren. (Gahlen, et al., 2008 S. 46). Das Ausweisdokument sollte im Scheckkartenformat gehalten sein und ständig mitgeführt werden.

3.2.7 Alarmorganisation

Die Verwendung einer automatisierten, gesicherten und erprobten Alarmruforganisation (z. B. über automatisierte Telefonalarmierung oder als Smartphone-App) ermöglicht eine schnelle und bedarfsgerechte (abgestufte) Aktivierung des VwS (Gahlen, et al., 2008 S. 27). Daneben begünstigt die Verfügbarkeit einer solchen Technologie während der Krise die Flexibilität bei der Entscheidung, den Stab ggf. phasenweise aus der Präsenz in eine Rufbereitschaft zu entlassen. Dies dient neben der Entlastung der Leitstellen als Alarmierungsstellen auch der Entlastung des Stabspersonals.

3.3 Vorbereitende Maßnahmen

3.3.1 Strukturierte Risikoanalysen, Erwartungshorizont

Wie der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) und das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) treffend feststellen,

„[wird] durch die Beschäftigung mit Schadenslagen bevor sie eintreten, (...) im Falle eines Falles das „Überraschungsmoment“ reduziert. Für dieses „Vorausdenken“ von Ereignissen und ihren negativen Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger sowie die eigenen Strukturen eignet sich ein (...) Vorgehen mittels einer Risikoanalyse.“ (DStGB und BBK, 2014 S. 10).

„Die Risikoanalyse ist zentraler Bestandteil und unverzichtbares Instrument des Risikomanagements im Bevölkerungsschutz. Denn nur auf Grundlage belastbarer Informationen zu Gefahren, Risiken und vorhandenen Fähigkeiten kann über den Umgang mit Risiken angemessen entschieden werden.“ (BBK, 2020).

Die Methode der Risikoanalyse sind durch das BBK im Bundestagsbericht 2010 beschrieben (Deutscher Bundestag, 2010). Für die konkrete Anwendung auf Ebene der Landkreise bzw. kreisfreien Städte ist ein Leitfaden „Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz“ veröffentlicht (BBK/UniBW-M, 2019).

Durch die Erstellung einiger weniger Risikoanalysen für potentiell eintretende Ereignisse kann ein breit gefächertes Spektrum möglicher Gefahren erfasst und benötigte Ressourcen und Fähigkeiten für deren Bewältigung analysiert werden (DStGB und BBK, 2014 S. 8). Die Ergebnisse bilden die Grundlagen für eine szenariobasierte Schadenabwehrplanung, die in den Ressorts zu bearbeiten ist und in den Stäben koordiniert werden muss.

Die Risikoanalyse definiert in Verbindung mit Schutz- und Kontinuit  tszielen einen Erwartungshorizont an das Führungssystem. Aus diesem kann ein grundlegender Anforderungskatalog entwickelt werden, der die Voraussetzungen und Aufgaben beschreibt, den das „Führungssystem Stab“ erfüllen muss und damit dessen Leistungsfähigkeit definiert. (Gi  sler, 2019 S. 165ff).

Durch die Anwendung der dargestellten Prozesse werden in Bezug auf die Durchhaltet  igkeit der Verwaltungsstäbe folgende positiven Wirkungen erreicht:

- Beteiligte Ressorts werden szenarioabhängig identifiziert. Für die vorgeplanten Szenarien wird eine angepasste und effiziente Stabszusammensetzung erzielt.
- Die für die Krisenbewältigung erforderlichen Fähigkeiten (sowohl des Führungssystems „Stab“ aber auch der nachgeordneten Ressorts im Hinblick auf die Umsetzung erforderlicher Maßnahmen) werden identifiziert und können vorgeplant werden. Für den Stab können die Fähigkeiten in einem Anforderungskatalog dokumentiert und dieser als Grundlage für eine (Weiter-)Entwicklung des Führungssystems genutzt werden. Eine organisatorische Zuweisung der im Anforderungskatalog definierten Fähigkeiten ermöglicht eine klare Zuständigkeitsregelung im VwS und vermeidet ineffiziente Doppelungen. Darüber hinaus ist sie Grundlage für die nachstehend genannten Maßnahmenpläne.
- Aus den Schadensszenarien abgeleitete standardisierte Handlungsweisen können in Form von Maßnahmenplänen modular durchgeplant werden. Die gewonnenen Checklisten, Handbücher usw. bedeuten Zeitersparnis und geringeren Personaleinsatz im Ereignisfall. (Gi  sler, 2019 S. 169).
- Darüber hinaus kann in den Fachressorts eine Planung erfolgen, welche Leistungen der Verwaltung im VwS-Betrieb nur noch eingeschränkt oder gar nicht mehr erbracht werden können, da hierfür benötigtes Personal im Stab eingesetzt werden muss oder ressortintern zur Schadenbew  ltigung benötigt wird (Kontrolle und Sicherung der Kontinuit  tsziele der öffentlichen Verwaltung). Personal, das für Aufgaben benötigt wird, die auch im Krisenfall uneingeschränkt von der OE geleistet werden müssen, ist für eine Verwendung im Stab nicht verfügbar. (DStGB und BBK, 2014 S. 27).

Daher wird die auf Risikoanalysen aufbauende Planung und Vorbereitung des VwS-Betriebs als basales und unverzichtbares Werkzeug zur Zielerreichung angesehen.

3.3.2 Personalauswahl (qualitativ)

Die Besetzung der Stabsfunktionen (SMS, EMS) erfolgt ressortgem    innerhalb der Verwaltung, die Personalauswahl erfolgt demnach organisationsbezogen. In der Regel sind dies die Referats- bzw. Amtsleitungen und deren Stellvertretungen. Dadurch ist

auch die erforderliche Entscheidungs- und Weisungskompetenz innerhalb ihres Ressorts gewährleistet. Zu beachten ist, dass Funktionen nicht konkurrierend besetzt werden: Muss der Leiter/die Leiterin der Feuerwehr die (operative) Einsatzleitung übernehmen, kann er/sie nicht den Stabsbereich „Katastrophenschutz“ bekleiden. (Gahlen, et al., 2008 S. 18f).

Anders verhält es sich bei den Funktionen der KGS, deren Aufgaben im VwS keinem Ressort fachlich eindeutig zuordenbar sind. Hier sollte das Personal entsprechend vorhandener Kompetenz für die jeweilige Aufgabe im Stab ausgewählt werden. Beispielsweise können Mitarbeitende, die im Regelbetrieb mit Geoinformationssystemen arbeiten, für die Lagekartenführung eingesetzt werden. (Kranaster, 2016 S. 277).

Ein Stab, der konzeptionell zukunftsgerichtet plant und organisiert und nicht im permanenten „Reparaturdienst-Modus“ verharrt, kann seine Ressourcen viel effizienter einsetzen. Dies hat logischerweise auch Auswirkungen auf den Personalansatz. Wenn Aufgaben mit Vorlauf bearbeitet werden und weniger Zeit für die einzelnen Aufgaben aufgewendet werden muss, wird der Bedarf nach Schichtbetrieb reduziert oder entfällt gar ganz. Daher ist allgemein möglichst belastbares, zuverlässiges und engagiertes Personal auszuwählen (Gahlen, et al., 2008 S. 18f), das auch intellektuell den Anforderungen der Stabstätigkeit gewachsen ist.

3.3.3 Aus- und Weiterbildung

Das Stabspersonal ist allgemein sowie funktionsbezogen auf die Aufgaben der Stabsarbeit vorzubereiten. Hierfür bedarf es einer speziellen Aus- und Fortbildung, da die entsprechenden Fähigkeiten nicht Teil der regulären Verwaltungsausbildung sind und sich die Arbeitsweise von der täglichen Praxis teilweise erheblich unterscheidet (Lösungen komplexer Probleme unter Zeitdruck bei teilweise unvollständiger Informationslage erarbeiten).

Die Stabsmitglieder müssen die erforderlichen Fähigkeiten für eine leistungsfähige Stabsarbeit erwerben und anwenden können. Hierbei kommt es neben den fachlichen Fähigkeiten (die die Stabsmitglieder i. d. R. schon mitbringen) insbesondere auf technische (Werkzeuge der Stabsarbeit) und nichttechnische (förderliche Verhaltensweisen) Fähigkeiten an, wie in Abbildung 6 dargestellt. Besonderer Stellenwert kommt der Funktion „Leitung KGS“ zu, die für ihre Steuerungs- und Koordinationsaufgaben diese Fähigkeiten in besonderem Maß beherrschen und anwenden können muss.

Eine weitergehende Betrachtung der Spezialdomäne „Stabsausbildung“ würde den Umfang dieser Facharbeit bei weitem sprengen. Für eine vertiefende Betrachtung wird daher auf entsprechende Fachliteratur verwiesen, z. B. (Gißler, 2019).

3.3.4 Stabsübungen

Einsätze für Verwaltungsstäbe sind sehr selten. Gißler (2019a S. 40) ordnet sie gar als Einzelfälle ein. Da durch fehlende Einsätze keine Routinen auf Seiten der Stabsmitglieder entwickelt werden können, sind Simulationstrainings bedeutend für die Leistungsfähigkeit des Personals (Gißler, 2019a S. 53), insbesondere im Hinblick auf:

- die Festigung erlernter Fähigkeiten für die Stabsarbeit,
- das gegenseitige, persönliche Kennenlernen der Stabsmitglieder und
- ein Durchlaufen der ersten Phasen der Teamentwicklung (Test-, Nahkampf- und Organisierungsphase) während der Übungen (Tuckman, 1965). Dadurch kann im Ernstfall möglichst unmittelbar die Arbeitsphase des Stabs erreicht werden.

Zur Verifizierung von Schicht- und Ablösekonzepten sind Übungsdauern von mehr als einem Tag ratsam.

3.3.5 Alarmierung

Da Einsätze für Verwaltungsstäbe sehr selten sind (vgl. Kapitel 3.3.4), können die benannten Personen keine adäquaten Verhaltensroutinen für den Alarmierungsablauf entwickeln. Ersatzweise ist das Stabspersonal über das von ihnen erwartete Verhalten im Alarmfall schriftlich z. B. in Form von Merkblättern zu informieren. Die Informationen sollten den Ablauf der Alarmierung, Alarmierungswege und Verhaltensregeln beinhalten. Dadurch wird im Ereignisfall unnötigen Rückfragen, Fehlverhalten, schlechter Vorbereitung und nicht zuletzt Stress vorgebeugt. Im realen Alarmfall kann somit ein schneller und sicherer Aufruf des Stabes erfolgen. Regelmäßige (bekannte) Probealarmierungen sind empfehlenswert. (Gahlen, et al., 2008 S. 26f).

3.3.6 Ruhemöglichkeiten

Wird Personal im Schichtdienst eingesetzt, ist zu prüfen, ob dieses in einer akzeptablen Zeit nach Hause und zurück zum Dienst kommen kann. Beispielsweise bei Unwetterlagen kann dies unsicher sein (Goergens, 2010 S. 89). Für diese Szenarien sind als Personalsicherungsmaßnahme Ruhemöglichkeiten für das Stabspersonal vorzubereiten. Hierfür bieten sich eingelagerte Feldbetten mit Decken an, die erforderlichenfalls kurzfristig in nahegelegenen Räumen aufgestellt werden können.

3.4 Maßnahmen während der Krisenbewältigung

Wie in Kapitel 3.1.3 dargestellt ist, muss im Hinblick auf eine personelle Durchhaltefähigkeit des Stabes der vorhandene Personalkörper mit Bedacht eingesetzt werden. Während der Phase der Krisenbewältigung sind die nachfolgend dargestellten Maßnahmen zur Sicherung und Optimierung der Effektivität und der Effizienz der Stabsbesetzung zu berücksichtigen.

3.4.1 Beschränkung der Präsenzzeiten

In Kapitel 2.3 wird die Arbeitsweise des VwS im Konferenzformat erläutert. Nach Ehl (2013) müssen für eine effektive Stabsarbeit die Entscheidungsträger/-innen für das Krisenmanagement während der Stabssitzungen (Präsenzphase) zur Verfügung stehen. Sie „sind mit ihrer Kenntnis der Struktur ihrer Kommune und der personengebundenen Verantwortung im Ernstfall kaum ersetzbar“. Ferner geht er davon aus, dass

„der Politisch Gesamtverantwortliche selbst den Stab leiten wird. Die Erfahrungen, sowohl in Übungen als auch in Echtlagen, zeigen, dass Krisenmanagement

in der Tat Chefsache ist. Bei kritischen Entscheidungen (...) sind dann neben dem Landrat bzw. Oberbürgermeister die Amtsleiter im Stab. Während die Umsetzung in den Ämtern delegierbar ist, kann ein sinnvoller Entschluss nur bei Anwesenheit der Funktionsträger gefasst werden. Bei sitzungsorientierter Arbeitsweise ist dies auch leistbar, lediglich bei unvermeidlichen Abwesenheiten kommt ein Vertreter im Amt in den Stab.“

Um die geforderte Anwesenheit der Entscheidungsträger/-innen im Stab über längere Zeiträume hinweg umsetzen zu können, ist die Anwendung des Konferenzformats zwingend. Die Sitzungszeiten sind auf ein notwendiges Maß zu reduzieren. Dadurch sind Schichtregelungen für diesen Personenkreis verzichtbar und es reicht planerisch eine Stellvertretung aus (für geplante Abwesenheit, z. B. durch Urlaub). Ein ständiges Lagemonitoring zur frühzeitigen Erkennung drohender Krisen und frühzeitige Aktivierung niedrigschwelliger Alarmstufen nach SDO für ein lageangepasstes Aufwachen des VwS können unterstützend wirken (vergleiche Kapitel 3.2.1f).

Das Personal der KGS muss schichtfähig beplant werden (vgl. Kapitel 3.1.4) um eine durchgehende Funktionsfähigkeit des Stabes zu ermöglichen. Allerdings sollte über den Verlauf der Krise hinweg fortwährend evaluiert werden, inwieweit die KGS permanent präsent sein muss. Gerade lang andauernde Krisen verlaufen erfahrungsgemäß (zumindest phasenweise) weniger dynamisch, Entscheidungen sind dann nicht zeitkritisch zu fällen. Eine lageabhängige Reduzierung der Arbeitszeiten, z. B. auf Werktage oder auf übliche Tagesdienstzeiten, ggf. auch für einzelne Funktionen der KGS, fördert die Durchhaltefähigkeit des Stabes, da in der KGS die Mehrzahl der Funktionen des VwS angesiedelt ist, wie in Tabelle 2 dargestellt. Es ist Aufgabe der Stabsleitung bzw. der KGS-Leitung, entsprechend steuernd zu wirken.

Tabelle 2: Präsenzzeitbezogene Variantenbetrachtung des Netto-Personalbedarfs des VwS

Variante	1		2		3		4	
Stabsbereiche	KGS	Stab	KGS	Stab	KGS	Stab	KGS	Stab
Arbeitsformat	24 h		24 h	Tagesdienst	16 h	Tagesdienst	Tagesdienst	
Funktionen	14	9	14	9	14	9	14	9
Personalfaktor netto*	3	3	3	1	2	1	1	1
Personalbedarf netto	42	27	42	9	28	9	14	9
Σ Personalbedarf netto	69		51		37		23	

*ohne Berücksichtigung von Personalzuschlägen für Urlaub, Krankheit usw. bei Dauerbetrieb.

3.4.2 Einsatz adäquater Werkzeuge

Die Arbeitsweise im Stab hat Auswirkungen auf den Personaleinsatz. Die Steuerung der Arbeitsweisen für einen effizienten Personaleinsatz im Hinblick auf eine Durchhaltefähigkeit (neben dem primären Ziel der der Aufgabenerledigung) ist Aufgabe der KGS-Leitung. Die dort eingesetzten Personen müssen entsprechend qualifiziert werden (s. Kapitel 3.3.3), sodass sie geeignete Instrumente sicher beherrschen und einsetzen können.

Elementar hierfür ist eine geordnete Erledigung anfallender Aufgaben. Je früher diese identifiziert, spezifiziert, delegiert und terminiert werden können, desto eher kann der

Stab zu einer zukunftsorientierten Planung übergehen („vor die Lage kommen“) und desto früher kann das vorhandene Personal geordnet und effizient eingesetzt werden. Die Bearbeitung aller identifizierter Aufgaben zur gleichen Zeit erfordert logischerweise einen maximalen Personaleinsatz innerhalb eines komprimierten Zeitraums. Dies gilt es in der Praxis zu vermeiden. Hierfür ist die Bearbeitung identifizierter Aufgabenpakete an zuständige Stellen zu delegieren (Arbeitsteilung) und in eine zeitliche Abfolge zu sequenzieren (Zeitplanung). Es ist festzustellen, zu welchem Zeitpunkt die Ergebnisse vorliegen müssen (zur Ausführung oder zur Entscheidung durch den Stab). Als Planungswerkzeug bietet sich der Einsatz der Zeitstrahltechnik für die Erstellung von Prognosen an. In Verbindung mit der Szenariotrichter-Technik ergibt sich ein starkes Werkzeug für die Arbeitsplanung im Hinblick auf die Frage: „*Was muss durch wen bis wann* bearbeitet sein?“ Die Antwort dieser Frage ermöglicht in der Folge eine ziel- und zukunftsorientierte Planung des Personaleinsatzes und der erforderlichen Sitzungsfrequenz des Verwaltungsstabs. Anstehende Aufgaben können dadurch im Idealfall während der üblichen Arbeitszeiten, ohne Schichtdienst, erledigt werden.

Zur Erläuterung der genannten Werkzeuge wird auf entsprechende Literatur verwiesen, bspw. (Gißler, 2019), (von Kaufmann, 2016).

3.4.3 Schichtplanung

Muss der Verwaltungsstab über längere zusammenhängende Zeiträume in Präsenz arbeiten, sind die handelnden Personen abzulösen um ihnen die notwendige Ruhezeiten zur Erholung zu ermöglichen (vgl. auch Kapitel 3.1.1). Überlange Schichtzeiten bergen die Gefahr der Übermüdung der Mitarbeitenden und in der Folge einer erhöhten Fehlerrate. Dies betrifft im VwS in der Regel das Personal der KGS, da nur diese ggf. durchgehend im Präsenzformat arbeiten.

Stress (im Sinne von „Dis-Stress“, nicht von „Aktivierung“) wirkt mindernd auf die Leistungsfähigkeit des Stabspersonals. Für die Erhöhung der dauerhaften Arbeitsfähigkeit (Durchhaltefähigkeit) sind Maßnahmen zur Stressvermeidung und -minderung im Rahmen des Möglichen zu treffen. Künzer (2016) stellt eine domänenbezogene und praxisgerechte Betrachtung von Stressoren und entsprechenden Lösungsansätzen dar.

Die Dauer der einzelnen Schichten ist grundsätzlich so lange wie möglich zu planen, da jede Ablösung

- a) mit einer Störung des Arbeitsablaufs verbunden ist,
- b) die Gefahr eines Informationsverlustes bzw. einer -verfälschung birgt und
- c) den Personalbedarf massiv erhöht.

Gahlen und Kranaster (2008 S. 28ff) empfehlen hierfür etwa Acht-Stunden-Schichten und eine geschlossene, vollständige Ablösung des gesamten Personals innerhalb von 15-20 Minuten, um die Dauer der Störung der Arbeit im Stab möglichst kurz zu halten und durch eine Lagebesprechung zur Übergabe einen einheitlichen Informationsstand zu schaffen.

Dauert die Präsenzphase über mehrere Tage an, ist für ein solches Verfahren eine vorgeplante Schichtplanregelung vorteilhaft, in die im Einsatzfall nur noch die Personen namentlich einzuteilen sind. Eine übersichtliche Möglichkeit der Schichtplanung stellt das in Abbildung 7 dargestellte Modell dar.

Nach Auffassung des Autors ist es jedoch vorteilhafter, die Schichtdauer abhängig von der Arbeitsintensität im VwS festzulegen, da die Arbeitsbelastung der einzelnen Aufgabenbereiche lageabhängig sehr unterschiedlich ist und über den Krisenverlauf variiert. Dabei können Schichtzeiten von kürzer aber auch länger als acht Stunden erforderlich bzw. möglich sein. Um die Zahl der Ablösevorgänge zu reduzieren (und damit ggf. personalrelevanter Schichtbesetzungen) ist es vorteilhaft, den einzelnen Aufgabenbereichen im Rahmen geeigneter Zielvorgaben die Schicht- und Ablöseregeln zu delegieren. Die Vorgaben müssen dabei die Besetzzeiten und voraussichtliche Dauer der Aktivierung des Stabes beinhalten. Damit wird lageabhängig die effizienteste, sicherste und flexibelste Schichtplanung organisiert. Die Landeshauptstadt München praktiziert dieses Vorgehen in der aktuellen Pandemielage erfolgreich.

3.5 Beendigung des Krisenmanagements: Überführung in den Regelbetrieb

Die Bekämpfung von Krisenlagen bedeutet eine Störung der regelhaften Arbeit der Verwaltungen. Den besonderen, mit der Krise verbundenen Anforderungen wird durch eine besondere Aufbauorganisation, z. B. durch den Einsatz von Stäben, begegnet. Diese Kompensationsmaßnahmen sind jedoch temporär angelegt, da das dafür erforderliche Personal nicht additiv vorgehalten, sondern aus der regulären Verwaltungsstruktur abgezogen wird.

„Immer dann, wenn eine Krise über einen längeren Zeitraum anzuhalten droht, wird es entscheidend, die Ursache zu beseitigen oder die Regelorganisation den neuen Anforderungen anzupassen. Wenn die Ursache der Krise nicht beseitigt werden kann oder von selbst entfällt, muss die Regelorganisation so verändert werden, dass sie ihre Aufgaben auch unter den gegebenen außergewöhnlichen Bedingungen erfüllen kann. Was plötzlich zu einer neuen Anforderung wurde, muss wieder zur Regelaufgabe werden.“ (Schröder, et al., 2019 S. 446).

Schröder und Matthöfer (2019) bezeichnen diesen Vorgang als „Krisenbeseitigung“, dargestellt in Abbildung 8. Erforderlichenfalls sind hierfür nicht nur organisatorische, sondern auch personalwirtschaftliche Maßnahmen in Form von Stellenschaffungen erforderlich. Durch den aufgabenorientierten Aufwuchs der Verwaltungsstruktur wird die BAO (Krisenkompensation) in die AAO (Krisenbeseitigung) überführt. Die Notwendigkeit des Stabsbetriebs entfällt damit. Je früher dieser Vorgang eingeleitet wird, desto kürzer kann die Aktivierung des VwS gehalten werden. Es ist Aufgabe des VwS, Lösungen zu entwerfen, wie die Aufgabenerledigung in der (angepassten) AAO dargestellt werden kann, beispielsweise durch geeignete Prozessbeschreibungen.

4 Zusammenfassung und Ausblick

Für einen durchhaltefähigen Betrieb von Verwaltungsstäben ist ein ausreichend bemessener und qualifizierter Personalstamm zu planen. Im Kontext einer Besetzung über längere Zeiträume erhöht sich der Personalbedarf durch die Vorplanung eines leistungsfähigen Schichtsystems erheblich.

Eine Beschränkung der Personalbedarfsplanung auf eine rein quantitative Betrachtung ist dabei nicht zielführend: eine einfache Erhöhung des Personalansatzes im VwS zeitigt Personalengpässe in den Fachressorts, aus denen das Stabspersonal rekrutiert wird. Durch den begrenzten Personalkörper einer Verwaltung bedeutet dies eine Problemverlagerung zu anderen Stellen, die nicht intendiert sein kann (vgl. (Corona: Wird die Arbeit zuviel?, 2020), Anhang D).

Die Einflussparameter auf den Personaleinsatz in Verwaltungsstäben werden daher auf einer breiteren Untersuchungsbasis betrachtet, um möglichst alle hinreichenden Ansatzpunkte zu erfassen. Es werden neben den allgemeinen Darstellungen zur Personalbemessung auch organisatorische, vorbereitende, einsatzbegleitende und abschließende Argumente zur Durchhaltefähigkeit von Verwaltungsstäben behandelt.

4.1 Zusammenfassung

Im Ergebnis muss entsprechend dem Minimalprinzip ein für einen definierten Erwartungshorizont ausreichend groß bemessener Personalpool für die Stabsarbeit befähigt und organisiert werden, um die vorgegebenen Zielsetzungen effizient erfüllen zu können.

Die Zusammensetzung des VwS ist im Krisenfall szenarioabhängig möglichst klein zu halten, wie in Abbildung 3 dargestellt. Die KGS ist als leistungsfähige „Intelligence-Unit“ aufzubauen und zu qualifizieren. Der Stabsbetrieb ist im Konferenzformat zu führen und möglichst auf Tagesdienstzeiten zu begrenzen. Die KGS muss erforderlichenfalls durchgehend betrieben werden. Die Arbeitsweise des Stabes ist zukunftsorientiert auszurichten.

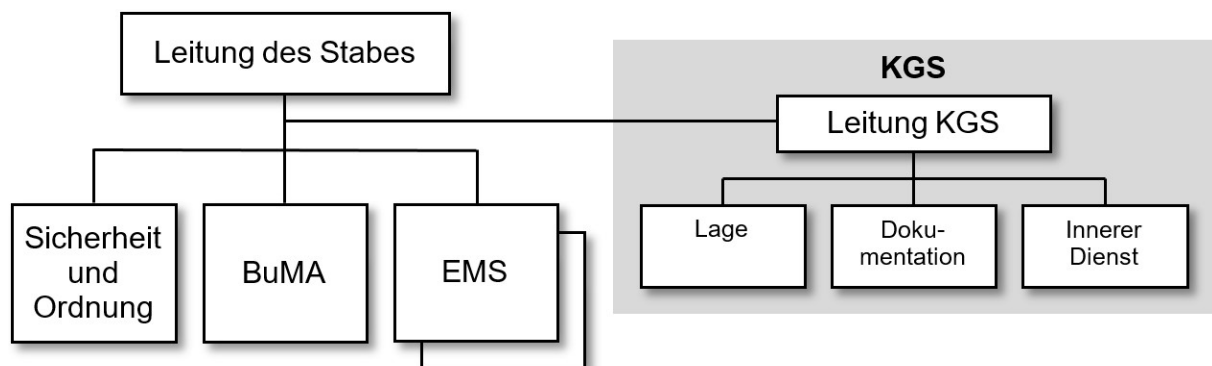


Abbildung 3: Vorschlag für das Organigramm eines Verwaltungsstabes

Die Untersuchungen der Einzelargumente ergeben ein umfassendes Konzept für die Personalplanung von Verwaltungsstäben, das aggregiert in Anhang A in Form einer

Handlungsempfehlung dargestellt ist. Das Konzept ist keine unmittelbar für alle Arten von Stäben anwendbare Musterlösung. Es ist vielmehr ein Grundkonzept, das nach entsprechender Adaption auf die jeweilige Behördenstruktur für alle Organisationsformen und Verwaltungsebenen verwendbar ist.

4.2 Ausblick

Für eine kritische Überprüfung der vorhandenen Planungen und der vorherrschenden Fachmeinungen sind Erfahrungen über die Organisation, Arbeitsformen und -weisen von Verwaltungsstäben zur Bekämpfung der Corona-Pandemie wissenschaftlich zu untersuchen und im Hinblick eines „Best-Practice“-Ergebnisses auswerten. Durch diese lang andauernde Krise mit Phasen unterschiedlicher Intensität sind umfangreiche Erkenntnisse zu erwarten, ob und inwieweit sich vorhandene Planungen und Vorhaltungen in der Praxis bewährt haben.

Durch den corona-indizierten Schub hin zu mobilem Arbeiten in den Verwaltungen und der Verbreitung spezieller Software für praxisgerechte Videokonferenzschaltungen könnten nun Modelle für einen rein oder in Teilen „virtuellen“ Verwaltungsstab entwickelt und erprobt werden. Damit ließe sich der in dieser Arbeit betrachtete Personalansatz effizienter und flexibler gestalten. Fahrzeiten entfielen vollständig, auf Lageänderungen könnte unmittelbar reagiert werden.

Die Anwendung einer solchen mittelbaren Kommunikationsmethode birgt allerdings auch Nachteile und Gefahren gegenüber dem gewohnten direkten Gespräch. Eine sichere und zielorientierte Anwendung benötigt daher – neben adäquater und ausfallsicherer Technik – ausreichend Disziplin und Übung von allen Teilnehmern.

Eine weitere Steigerung in dieser Richtung stellt der Einsatz von Virtual-Reality-Technologien für die Stabsarbeit dar. Mit dieser Technik ist es möglich, alle Teilnehmer virtuell in einen Stabsraum zu holen. Erforderliche Visualisierungen (3D-Modelle des Schadensgebiets o. dgl.) bieten neue Möglichkeiten für die Stabsarbeit. Allerdings stellt diese Technologie nach Auffassung des Autors für eine praktische Anwendung in der Verwaltung noch nicht zur Verfügung.

Literaturverzeichnis

AK V. 2003. *Hinweise zur Bildung von Stäben der administrativ-organisatorischen Komponente (Verwaltungsstäbe - VwS).* [Hrsg.] Arbeitskreis V der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder. 2003.

Altis, Alexandros. 2018. Entwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst bis 2017. [Hrsg.] Statistisches Bundesamt (Destatis). *WISTA*. 2018, 5.

BBK. 2019. *BBK-Glossar - Ausgewählte zentrale Begriffe des Bevölkerungsschutzes.* [Hrsg.] Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. 2. 2019. ISBN 978-3-939347-38-5.

—. **2020.** Risikoanalyse Kreise und kreisfreie Städte. *www.bbk.bund.de*. [Online] 2020. [Zitat vom: 27. Oktober 2020.] https://www.bbk.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/Risikomanagement/RisikoanalysenKreise/risikoanalysenKreise_node.html.

BBK/UniBW-M. 2019. Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz - Ein Stresstest für die Allgemeine Gefahrenabwehr und den Katastrophenschutz. [Hrsg.] Bundesamt für Bevölkerungsschutz u. Katastrophenhilfe/Universität der Bundeswehr München. 2. Februar 2019.

Corona: Wird die Arbeit zuviel? **Eckstein, Pia. 2020.** 20.11.2020, s.l. : Zeitungsverlag GmbH & Co Waiblingen KG, 2020, Schorndorfer Nachrichten.

Deutscher Bundestag. 2010. *Bericht über die Methode zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2010, Drucksache 17/4178.* Berlin : H. Heenemann GmbH & Co, 2010. ISSN 0722-8333.

DStGB und BBK. 2014. Bevölkerungsschutz in Städten und Gemeinden. [Hrsg.] Deutscher Städte- und Gemeindebund/Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. *DStGB Dokumentation No. 123*. 2014.

Ehl, Frank. 2013. Krisenmanagement-Ausbildung für Verwaltungsstäbe. [Hrsg.] Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. *Bevölkerungsschutz*. 2013, 3, S. 11-15.

Ferch, Herbert und Melioumis, Michael. 2005. *Führungsstrategie*. Stuttgart : W. Kohlhammer GmbH, 2005. S. 215f. ISBN 3-17-017441-X.

Franke, Dieter. 2002a. Krisenmanagement ist lernbar. [Hrsg.] Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. *Bevölkerungsschutz*. 2002a, 4, S. 17-20.

—. **2002.** Krisenmanagement oder Katastrophenverwaltung. [Hrsg.] Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. *Bevölkerungsschutz*. 2002, 3, S. 17-20.

—. 2016. Stabsausbildungen und Übungen in der staatlichen Notfallvorsorge. [Hrsg.] Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. *Bevölkerungsschutz*. 2016, 3, S. 25-27.

FwDV 100. 1999. Führung und Leitung im Einsatz - Führungssystem. 1999.

Gahlen, Matthias und Kranaster, Maïke. 2008. *Krisenmanagement - Planung und Organisation von Krisenstäben*. s.l. : Kohlhammer GmbH, 2008. ISBN 978-3-555-01375-6.

Gißler, Dominic. 2019a. *Erfolg der Stabsarbeit*. Wuppertal : Verlag für Polizeiwissenschaft, 2019a. ISBN 978-3-86676-610-5.

—. 2019. *Führung und Stabsarbeit trainieren*. Stuttgart : W. Kohlhammer GmbH, 2019. ISBN 978-3-17-034908-7.

Goergens, Vopke. 2010. *Personalprobleme bei der gleichwertigen Besetzung von behördlichen Krisenstäben über längere Zeiträume*. Krems : Donau Universität, 22. April 2010.

Institut der Feuerwehr NRW. 2019. Lernunterlage K2-200: Krisenmanagement durch Krisenstäbe in Nordrhein-Westfalen. Münster : s.n., 2019.

Karsten, Andreas H. 2013. Personalplanung in operativ-taktischen Stäben. *Bevölkerungsschutz*. 2013, 2.

—. 2008. Stabslehre im Bevölkerungsschutz - quo vadis? *Brandschutz*. 2008, 10, S. 752-754.

Kranaster, Maïke. 2016. *Handbuch Stabsarbeit*. [Hrsg.] Gesine Hofinger und Rudi Heimann. s.l. : Springer-Verlag, 2016. ISBN 978-3-662-48186-8.

Künzer, Laura. 2016. *Handbuch Stabsarbeit*. [Hrsg.] Gesine Hofinger und Rudi Heimann. s.l. : Springer-Verlag, 2016. S. 135-142. ISBN 978-3-662-48186-8.

Lamers, Christoph. 2016. *PRAKOS-Bericht: Führungssysteme bei komplexen Einsatzlagen*. Altenberge : vfdb e. V., 2016.

Ministerium für Inneres und Kommunales. 2016. Runderlass: Krisenmanagement durch Krisenstäbe im Lande Nordrhein-Westfalen bei Großeinsatzlagen, Krisen und Katastrophen. 26. September 2016.

Näf, Ludwig. 2015. Netzwerk Risikomanagement. [Online] 1. September 2015. [Zitat vom: 1. November 2020.] <https://www.netzwerk-risikomanagement.ch/wie-geht-die-sbb-mit-risiken-um/>.

Schröder, Hermann und Matthöfer, Nicole. 2019. Die Krise ist ein produktiver Zustand - man muss ihr nur den Beigeschmack der Katastrophe nehmen. *Brandschutz*. 2019, 6, S. 443-446.

Schweizer Bundesrat. 2001. Leitbild Bevölkerungsschutz - Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption des Bevölkerungsschutzes. 17. Oktober 2001. S. A2-1.

Severin-von Polheim, Benjamin und Schmidt, Jörg. 2016. Krisenmanagement der Stadt Köln. *Brandschutz*. 2016, 10, S. 764-768.

Tuckman, Bruce Wayne. 1965. Developmental sequence in small groups. *Psychological Bulletin*. 1965, 63, S. 384–399.

von Clausewitz, Carl. 1832-34. *Vom Kriege*. Berlin : Ferdinand Dümmler, 1832-34. S. 1. Buch, 7. Kapitel.

von Kaufmann, Florentin. 2016. *Handbuch Stabsarbeit*. [Hrsg.] Gesine Hofinger und Rudi Heimann. s.l. : Springer Verlag, 2016. S. 84ff. ISBN 978-3-662-48186-8.

A Konzept für die personelle Durchhaltefähigkeit von Verwaltungsstäben

Nachfolgend ist das im vorstehenden Textteil entwickelte und diskutierte Konzept zur Sicherung der personellen Durchhaltefähigkeit von Verwaltungsstäben auch bei längerer Einsatzdauer in aggregierter Form dargestellt. Es ist dadurch als Checkliste für eine praktische Anwendung geeignet.

Tabelle 3: Handlungsempfehlung: Sicherung der personellen Durchhaltefähigkeit von VwS (eigene Darstellung, in Anlehnung an (Gißler, 2019 S. 184ff))

O Organisation	
O1	Erstellen und Einführung einer Stabsdienstordnung (siehe Kapitel 3.2.1) Ziele: - Vorgabe der Querschnittsaufgabe „Krisenmanagement“ durch die politische Führung an die Verwaltung. - Regelung des Aufbaus und der Arbeitsweise des VwS. - Organisatorische Effizienz durch Eskalationsstufen des VwS.
O3a	Schaffung der Funktion „Lagemonitoring“ in der AAO (s. Kapitel 3.2.2) Ziel: - Durch frühzeitiges Erkennen drohender Krisensituationen soll ein niederschwelliges Eingreifen in der Regelorganisation oder einer niederen Eskalationsstufe des VwS mit geringerem Personalbedarf möglich werden.
O3b	Schaffung der Funktion „Management des ruhenden Stabes“ in der AAO (siehe Kapitel 3.2.3) Ziel: - Sicherung und Kontrolle der geplanten Personalverfügbarkeit des VwS.
O3c	Schaffung der Funktion „Leitung KGS“ in der AAO (siehe Kapitel 3.2.4) Ziele: - Effiziente Moderation, Koordination, Steuerung des VwS-Betriebs. - Entlastung der Verwaltungsstabsleitung.
O4	Formale, funktionsbezogene Benennung des Stabspersonals mit Personalreserven (siehe Kapitel 3.2.5) ▪ Personalfaktor 2 für Stabsfunktionen, SMS und EMS, ▪ Personalfaktor 4 für die KGS (siehe Kapitel 3.1). Ziele: - Kommunikation der übertragenen Aufgabe an jeweilige Stabsmitglied und an dessen Vorgesetzte in der AAO. - Ernsthaftigkeit gegenüber der Aufgabe bei allen Beteiligten schaffen. - Planerische Sicherung ausreichender Personalressourcen.

O5	Ausgabe von Dienstausweisen (siehe Kapitel 3.2.6) Ziel: - <i>Passier- und Zugangsmöglichkeiten des Stabspersonals sichern.</i>
O6	Alarmorganisation (siehe Kapitel 3.2.7) Ziele: - <i>Technisch gesicherte, schnelle u. variable Alarmierung von Stabspersonal.</i> - <i>Durch das schnelle Reaktionsvermögen wird Flexibilität hinsichtlich Eskalationsstufe, Alarmierungszeitpunkt und Entlassung des VwS im Hinblick auf effizienten Personaleinsatz gewonnen.</i>

V Vorbereitung	
V1	Strukturierte Risikoanalysen zur Erstellung eines Erwartungshorizonts (siehe Kapitel 3.3.1) Ziele: - <i>Szenarioabhängige Identifikation beteiligter Ressorts.</i> - <i>Festlegung szenarioabhängiger, effizienter Stabszusammensetzungen.</i> - <i>Identifikation erforderlicher fachlicher Fähigkeiten (Grundlage für Personalauswahl und Qualifizierung).</i> - <i>Klare Zuständigkeitsregelungen durch organisatorische Zuweisung der erforderlichen fachlichen Fähigkeiten an die Ressorts.</i> - <i>Gleichmäßige Arbeitsbelastung aller Verwaltungszweige zur Sicherung eines durchhaltefähigen Stabs- UND Regelbetriebs.</i> - <i>Ableitung von modularen Maßnahmenplänen (Checklisten, Handbücher usw.) zur Zeit- und Personalersparnis im Ereignisfall.</i>
V2a	Personalauswahl (siehe Kapitel 3.3.2) grundsätzlich geeigneten, belastbaren und engagierten Personals Ziel: - <i>Sicherung eines qualitativ ausreichend handlungsfähigen Personalpools.</i>
V2b	Vorplanung der Reduzierung von Verwaltungsleistungen im Falle des Stabsbetriebs (siehe Kapitel 3.3.1) Ziel: - <i>Sicherung eines durchhaltefähigen Stabs- UND Regelbetriebs.</i>
V3	Aus- und Fortbildung (siehe Kapitel 3.3.3) in Form allgemeiner und funktionsbezogener Schulungen Ziel: - <i>Vermittlung der notwendigen Fähigkeiten für die Stabsarbeit.</i>

V4	Durchführung regelmäßiger Stabsübungen (auch über mehrere Tage, siehe Kapitel 3.3.4) Ziele: - Schaffung funktionsbezogener Routinen, - Festigung erlernter Fähigkeiten für die Stabsarbeit, - Schneller Eintritt in die Arbeitsphase im Krisenfall durch vorgezogene Teamentwicklung .
V5	Vorbereiten der Alarmierung (siehe Kapitel 3.3.5) ▪ Information des Stabspersonals über Alarmierungswege, Ablauf und erforderliches Verhalten im Alarmfall. ▪ Regelmäßige (bekannte) Probealarmierungen Ziele: - Entlastung der Alarmierungsstelle. - Stressvermeidung. - Sicherheit und Schnelligkeit der Alarmierung.
V6	Vorbereitung von Ruhemöglichkeiten für den Fall, dass Stabspersonal durch äußere Umstände nach Dienstende nicht nach Hause bzw. wieder zum Dienst kommen kann (siehe Kapitel 3.3.6) Ziele: - Sicherung der Personalverfügbarkeit über Schichtwechsel hinweg.

D Durchführung	
D1	Grundsatz: Minimierung der Dienstzeiten im VwS durch ▪ Anwendung des Konferenzmodus. ▪ Umsetzung des Ressortprinzips (Entscheidungs- nicht Arbeitsstab). ▪ Dienstzeiten der KGS unabhängig von den Stabsmitgliedern planen. ▪ Dienstzeiten ggf. auch innerhalb der KGS variieren. ▪ Kontinuierliche, kritische Evaluation des Dienstbetriebs (durch KGS-Leitung) hinsichtlich der Dienstzeiten. ▪ Einteilung von Rufbereitschaften, um bei unvorhergesehener Dynamisierung der Lage den Präsenzbetrieb kurzzeitig aufnehmen zu können. Ziele: - Verzicht auf personalintensiven Schichtbetrieb. - Sicherung der Präsenz von Entscheidungsträgern in den Besprechungsphasen des VwS, um Entscheidungsfähigkeit des Stabes zu sichern.

D2	Frühzeitige Aktivierung niedriger Eskalationsstufen nach SDO (siehe Kapitel 3.2.1) Ziele: - Möglichst geringer Personaleinsatz. - Möglichst große Vorlaufzeit für weitere Planungen, dadurch ggf. Verzicht auf Schichtbetrieb.
D3	Einsatz geeigneter Werkzeuge der Stabsarbeit (Zeitstrahl, Szenariotrichter, Aufgabenüberwachungsliste, siehe Kapitel 3.4.2) Ziel: - Zukunftsorientierte Ausrichtung der Planung. Durch größere Vorlaufzeit ggf. Verzicht auf Schichtbetrieb ermöglichen.
D4	Falls erforderlich: Festlegung einer Schichtplanung (flexibel oder fest, siehe Kapitel 3.4.3) Ziel: - Sicherung von Personal über längere Zeiträume hinweg.
D5	Stressverminderung / -vermeidung (siehe Kapitel 3.4.3) Ziel: - Verlängerung der Leistungsfähigkeit des Personal, - Vermeidung von Schichtdiensten bzw. Verlängerung von Schichtzeiten.

E	Beendigung
E1	Kontrolliertes Überführen in den Regelbetrieb (AAO) (siehe Kapitel 3.5) a) Kann die Schadenlage endgültig beseitigt werden? Dann erfolgt die Regelung abschließender Maßnahmen durch das zuständige Ressort. b) Kann die Schadenlage nicht endgültig beendet werden? Dann erfolgt die geeignete Anpassung der AAO, um die Aufgabe möglichst schnell in der Linienorganisation bearbeiten zu können (durch den VwS als Teil der Stabsarbeit). Ziele: - Stabsbetrieb möglichst schnell in Linienorganisation überführen. - Koordinierte, prozessorientierte Übergabe an fachlich zuständige Stelle.

B Funktionsbesetzung eines Verwaltungsstabs

Nachfolgend ist eine beispielhafte Besetzung eines Verwaltungsstabs dargestellt. Im Krisenfall ist die Zusammensetzung szenarioabhängig zu ergänzen oder reduzieren.

Die Zusammensetzung bildet die Grundlage für die in Tabelle 2 dargestellten Berechnungen.

Tabelle 4: Beispielhafte Mindestbesetzung eines Verwaltungsstabs

Nr.	Funktion	OE/Amt	Vertreter
1	Leitung des Stabes	Politisch Verantwortliche/-r	Oberbürgermeister/-in, Referent/-in Sicherheit und Ordnung
KGS			
2	Leitung KGS	Branddirektion	
3	Innerer Dienst	Hauptamt	
4	- IuK	IuK	
5	- Versorgung	Sitzungsdienst/Kantine	
6	- Logistik	Hauptamt	
7	Lage	Branddirektion	
8	- Informationsgewinnung	Branddirektion	
9	- Lagedarstellung	Vermessungsamt	
10	Dokumentation	Hauptamt	
11	- Sichtung/ Nachweisung	Hauptamt	
12	- Einsatztagebuch	Hauptamt	
13	- Protokolle	Sitzungsdienst	
14	BuMA	Pressestelle	
15	VwS höhere Behörde	federführende OE	Verbindungsperson
Σ Funktionen KGS			14
Personalfaktor für die Planung			4
Σ Personalbedarf KGS			56

- Fortsetzung s. nächste Seite -

- Fortsetzung von vorheriger Seite -

Nr.	Funktion	OE/Amt	Vertreter
SMS			
16	Sicherheit und Ordnung	Ordnungsamt	Amtsleiter/-in, Stellv.
17	Führungsstab (sofern einberufen)	federführende OE	Verbindungsperson
18	Polizei	Externer Vertreter	Verbindungsperson
EMS (szenarioabhängige Teilnahme)			
19	Katastrophenschutz	Branddirektion	Amtsleiter/-in, Stellv.
20	Gesundheit	Gesundheitsamt	Amtsleiter/-in, Stellv.
21	Umwelt	Umweltamt	Amtsleiter/-in, Stellv.
22	Soziales	Sozialamt	Referent/-in, Amtsleiter/-in
23	Jugend	Jugendamt	Referent/-in, Amtsleiter/-in
24	Technik	Referat Technik (Verkehr, Hoch-/Tiefbau,...)	Referent/-in, Amtsleiter/-in
25	Bundespolizei	Externer Vertreter	Verbindungsperson
26	Verkehrsbetriebe	Externer Vertreter	Verbindungsperson
27	Energieversorger	Externer Vertreter	Verbindungsperson
	...	...	...
Σ Funktionen LdS und Stabsmitglieder			9
Personalfaktor für die Planung			2
Σ Personalbedarf LdS und Stabsmitglieder			18
Σ Personalbedarf VwS (gesamt, ohne ext. Personal)			74

Für die durchhaltetfähige Besetzung eines Verwaltungsstabs in der oben dargestellten Zusammensetzung sind planerisch mindestens 74 Personen (inklusive der Leitung des Stabes) der eigenen Organisationseinheit zu benennen und aufgabenspezifisch aus- und fortzubilden.

C Abbildungen

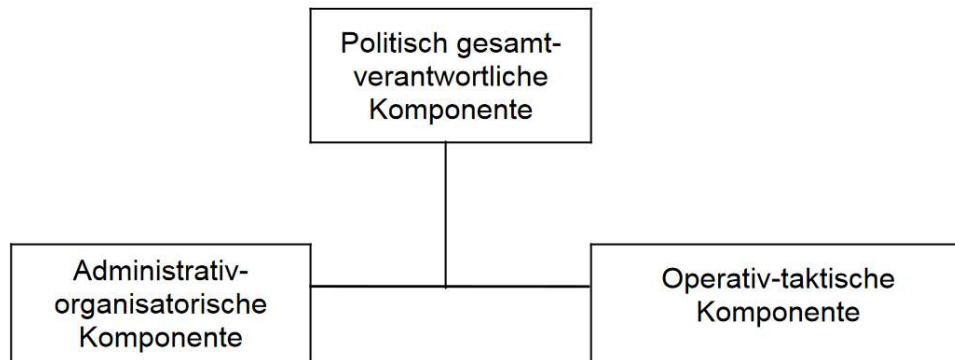


Abbildung 4: Führungssystem bei Großschadenlagen und im Katastrophenfall
(nach (FwDV 100, 1999 S. 28))

Leiter des Verwaltungsstabes				
Ereignisspezifische Mitglieder (intern)	Ständige Mitglieder (intern)	Koordinierungsgruppe Verwaltungsstab - Innerer Dienst - Lage und Dokumentation Bevölkerungsinformation und Medienarbeit	Ständige Mitglieder (extern)	Ereignisspezifische Mitglieder (extern)
Ämter (insbesondere der Haushaltsstellen)	Sicherheit und Ordnung Führungsstab (Verbindungsperson) Katastrophenschutz Gesundheit Umwelt Soziales		Polizei	Behörden (z.B. Forst) Gemeinden Fachkundige Dritte

Abbildung 5: Gliederung des Verwaltungsstabes
(nach (AK V, 2003))

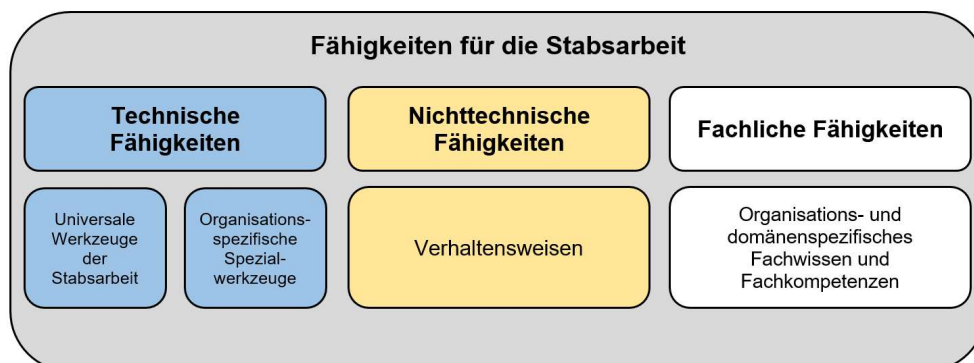


Abbildung 6: Fähigkeiten für die Stabsarbeit
(eigene Darstellung nach (Gißler, 2019))

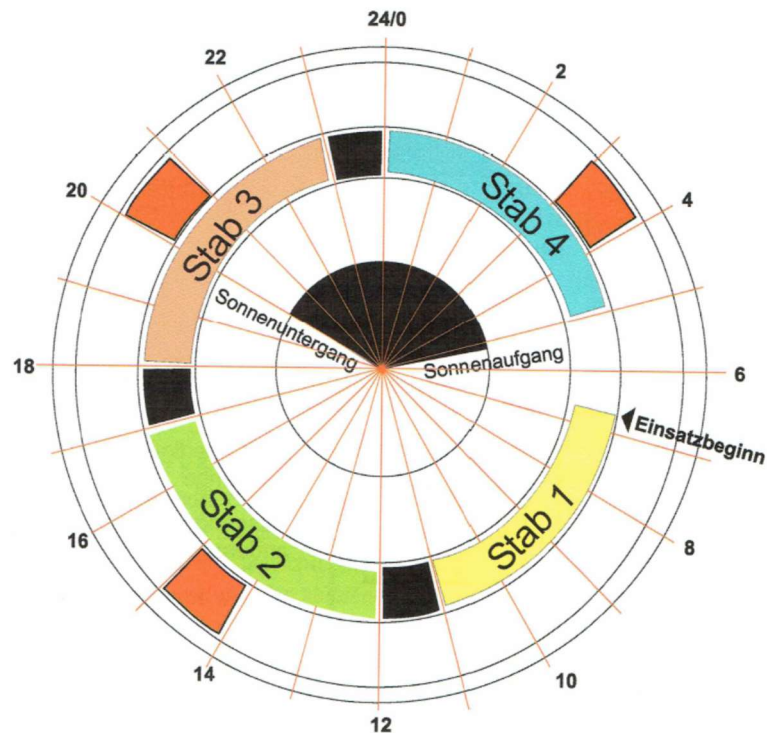


Abbildung 7: Grafische Darstellung eines Ablösemodells
 Darstellung einer Vierschicht-Planung („Stab 1“ bis „Stab 4“) mit einstündiger Übergabe (schwarz). Die Ablösung der Stabsleitung (äußerer Ring, orange) erfolgt zeitversetzt mit dem Ziel einer durchgehenden Arbeitsfähigkeit.
 (nach (Ferch, et al., 2005 S. 216))

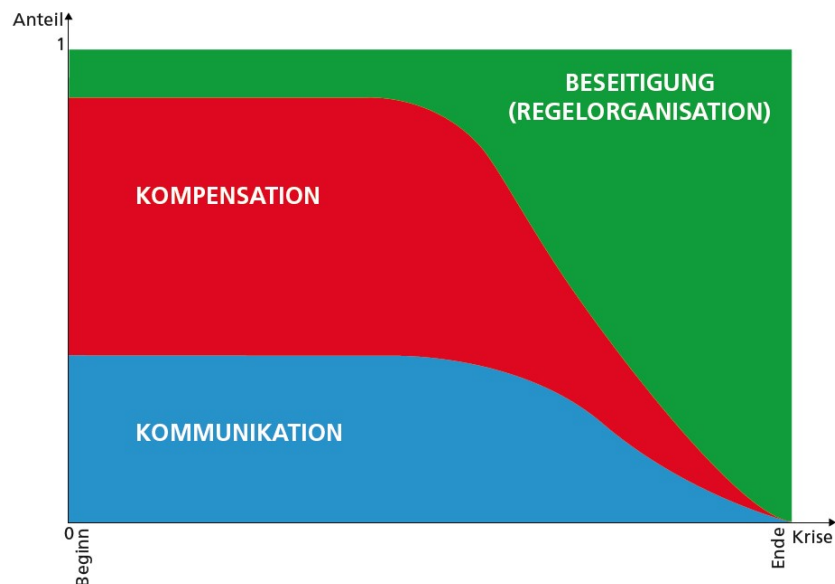


Abbildung 8: Anteile der Trias des Krisenmanagements im Laufe einer Krise
 (nach (Schröder, et al., 2019))

Corona: Wird die Arbeit zu viel?

Quarantäne-Anordnungen und Kontakt-Nachverfolgungen übernehmen meist die Kommunen – und kommen an ihre Grenzen

VON UNSEREM REDAKTIONSMITGLIED
PIA ECKSTEIN

Rems-Murr.

Manche Kommunen im Rems-Murr-Kreis sind nicht mehr so ganz einig mit ihrem Landrat. Sie haben in Sachen Corona, so ist's an manchen Stellen explizit gesagt worden oder zwischen den Zeilen rauszulesen, die Belastungsgrenze längst erreicht. Landrat Richard Sigel dagegen hatte die Corona-Situation im Kreis vor kurzem noch als „bislang komfortabel“ eingeschätzt. Nicht die Infektionslage, da sei die Entwicklung „dynamisch“. Aber die den Infektionen nachfolgende Arbeit der Übermittlung der Quarantäneanordnungen und der Kontaktpersonen-Nachverfolgung.

Anders als andere Landkreise hat das Rems-Murr-Landratsamt eine Strategie entwickelt, bei der vor allem die aufwendige Nachverfolgung der Kontaktpersonen von Corona-Infizierten an die Ordnungsämter beziehungsweise Ortschaften übertragen wurde. Dort nämlich, so die Überlegung, kennt man sich aus und kennt man auch die Leute. Die Kommunen werden von einem „Kümmerer“ des Landratsamts unterstützt, der auch dafür sorgt, dass zusätzliche Hilfe aus dem Landratsamt in die Rathäuser geschickt wird, wenn die Arbeit nicht mehr leistbar ist. Bislang erwägt das Landratsamt deshalb nicht, sich Hilfe von extern hinzuziehen. Bundeswehroldaten zum Beispiel, die in anderen Landkreisen Infektionsketten nachtelefonieren, will man noch nicht. Auch, weil solche Hilfe von außerhalb wieder einige andere Schwierigkeiten mit sich brächte. Stichworte sind „Verwaltung“ oder „Datenschutz“. Das Rems-Murr-Modell funktioniert so gut, dass es inzwischen sogar ins Ausland exportiert worden sei: Das Bundesland Salzburg in Österreich hat das Vorgehen übernommen.

„Weitere Aufgaben können wir keinesfalls übernehmen“

Aus verschiedenen Kommunen allerdings sind inzwischen kritische Töne zu vernehmen. Manchmal wird der Ärger zwar runtergeschluckt: Keiner will in diesen Zeiten noch Streit mit der nächsten Instanz. Alle haben im Augenblick genug zu tun. Manche aber sagen deutlich, dass das Ende der Belastbarkeit erreicht ist. „Weitere Aufgaben können wir keinesfalls übernehmen.“ Andere Bürgermeister in anderen Landkreisen, so heißt es, würden eine solche Arbeit erklärterweise nicht machen wollen.

Die Kontaktnachverfolgung erfordere „enorme Kräfteanstrengungen“, heißt es aus Remshalden. Bis auf wenige Ausnahmefälle beschränke sich die Arbeit des Landratsamts bei der Kontaktnachverfolgung auf das Weiterleiten des Falles, heißt es aus Leutenbach. Bürgermeister Jürgen Kiesel erklärt, die Kommune sei „mehr als ausgelastet“. Die Pressereferentin der Stadt Backnang



In vielen Gesundheitsämtern helfen inzwischen Soldaten und Soldatinnen der Bundeswehr, wie hier Hauptgefreite Amber Klein, bei der Kontaktnachverfolgung nach Corona-Infektionen aus. Amber Klein hilft in Mittweida. Der Rems-Murr-Kreis bevorzugt einen anderen Weg. Foto: Anne Weinrich/Bundeswehr

schreibt: „Aufgrund des hohen Infektionsgeschehens in Backnang können wir die Lage derzeit nicht als komfortabel, sondern eher als sehr angespannt bezeichnen.“ Der Personalaufwand ist hoch: In Fellbach arbeiten 14 Personen aus der eigenen Verwaltung bei der Kontaktnachverfolgung. Wenn die Fälle schwieriger werden, etwa wenn Kontaktdaten fehlen, sind zusätzliche Kollegen aus dem Ordnungsamt und dem Hauptamt im Einsatz. Schorndorf setzt elf Leute ein; Winnenden insgesamt 16. In Backnang arbeiten Teams im Schichtdienst von Montag bis Sonntag. Der Murrhardter Bürgermeister Armin Möhrer schreibt: „Am Wochenende bearbeitet der Bürgermeister Fälle der Kontaktnachverfolgung auch selbst“. Das macht auch Jürgen Kiesel, der es seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nicht zumuten will, auch noch die Wochenenden komplett durcharbeiten zu müssen. Wobei diese durchaus in Notdiensten auch gefordert sind.

Der Zeitaufwand, der in die Ermittlung der Kontakte gesteckt werden muss, kann ausfallen: Kann das Gesundheitsamt den Kommunen nur die Adresse der infizierten

Person mitteilen und Telefonnummer oder Mail-Adresse fehlen, „muss vor Ort gefahren werden, um denjenigen persönlich zu kontaktieren“, heißt es aus Remshalden. Das bedeute einen „enormen Zeitverlust“. Bis zu zehn Kontaktpersonen kämen dann meist noch hinzu, die ausfindig gemacht und kontaktiert werden müssten. Probleme bereiten auch Sprachbarrieren oder starke Ängste, schildert die Fellbacher Pressesprecherin. Dann könne das ganze Prozedere mehrere Stunden in Anspruch nehmen. Und oft würden dann noch weitere Kontakte nachgemeldet und weitere Hilfe koordiniert – noch mehr Arbeitsstunden.

Auch Falschmeldungen binden Arbeitskraft: Ein Infizierter wurde vom Leutenbacher Rathaus vergeblich gesucht. Der Mann war zwar in Leutenbach gemeldet, wohnte aber tatsächlich in Bayern.

In der Not werden die Kommunen auch kreativ: Remshalden hat über die Weihnachtsfeiertage zusätzliche Unterstützung aus dem Gemeinderat – dessen Mitglieder werden die zeitaufwendigen Hausbesuche übernehmen. Backnang will eine einfachere und einheitliche Datenübermittlung und

hat eine eigene Software für die Erfassung und Verarbeitung der Daten im Zusammenhang mit Corona-Infektionen entwickelt.

Kernaufgaben bleiben „in erheblichem Maß“ liegen

Dennoch: Die Auswirkungen dieser Mehrarbeit sind längst zu merken: Andere Aufgaben, die „Kernaufgaben in allen Bereichen“, könnten „in erheblichem Maß“ nicht erledigt werden. So bleiben beispielsweise Bauanfragen liegen oder das Ordnungsamt kommt seinen klassischen Aufgaben nicht mehr nach, was „nicht selten den Unmut der Bürgerinnen und Bürger“ hervorruft.

Besonders ausufernd wird die Kontaktnachverfolgung, wenn Schulklassen oder Kita-Gruppen von Infektionen betroffen sind. Wobei die Telefonate, Mails und auch die Organisation der Reihentestungen von den Ordnungsämtern auch an die Schulen delegiert werden. Doch auch dort ist's nicht anders als anderswo: So manchem Kollegium und Rektorat geht die Mehrarbeit inzwischen an die Substanz.

Abbildung 9: Beispiel für obligatorische Ressortaufgaben.
(nach (Corona: Wird die Arbeit zuviel?, 2020))

Der oben dargestellte Zeitungsartikel behandelt eine Aufgabe (Kontaktnachverfolgung), die im Krisenfall der Pandemie auch während eines Stabsbetriebs in den zuständigen Ressorts durchgehend wahrgenommen werden muss. Entsprechend einzusetzendes Personal steht für andere Aufgaben nicht zur Verfügung.

Im vorliegenden Fall wurde die Aufgabe an nachgeordnete Behörden delegiert.

E Liste der Interviewpartner

Nachfolgende Auflistung stellt die Gesprächspartner dar, die im Rahmen von Experteninterviews fachliche Beiträge zur Erstellung dieser Facharbeit geleistet haben.

Tabelle 5: Übersicht der Gesprächspartner der Experteninterviews

Nr.	Name, OE, Funktion	Datum	Format
1	Dr. Gißler , Dominic Stabstraining.de Sicherheitsingenieur	13.10.2020	E-Mail, Telefongespräch
2	Haigis , Christopher Branddirektion Stuttgart Vb2 im Verwaltungsstab der LH Stuttgart	19.11.2020	Telefongespräch
3	Meurer , Frank AKNZ Referatsleiter Referat IV.2: Administrative und operative Führung und Leitung	12.10.2020	Telefongespräch
4	von Kaufmann , Florentin Branddirektion München Abteilungsleiter Einsatzlenkung	14.10.2020	Gespräch

Eidesstattliche Erklärung

Hiermit versichere ich, Jürgen Pietschmann, die vorliegende Arbeit selbständig, ohne fremde Hilfe und ohne Benutzung anderer als der von mir angegebenen Quellen angefertigt zu haben. Alle aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche gekennzeichnet.

Die Arbeit wurde noch keiner Prüfungsbehörde in gleicher oder ähnlicher Form vorgelegt.

München, 9. Dezember 2020

.....

Jürgen Pietschmann