

Facharbeit

im Rahmen der Ausbildung für das zweite Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 im
feuerwehrtechnischen Dienst

Vergleich von Stabsmodellen

Christian Weber

Brandreferendar

Feuerwehr- und Katastrophenschutzakademie Rheinland-Pfalz

Koblenz, den 21.12.2021

Aufgabenstellung

Nach FwDV 100 ist vorgesehen, dass bei großen Einsatzlagen ein administrativ-organisatorischer und ein operativ-taktischer Stab parallel und grundsätzlich gleichberechtigt tätig werden. In einigen Bundesländern wird jedoch die operativ-taktische Einsatzleitung dem administrativ-organisatorischen Verwaltungsstab unterstellt, während andere beide Stäbe zu einem Gesamtstab zusammenführen. Vergleichen Sie diese drei möglichen Stabsmodelle hinsichtlich ihrer Vorzüge und Schwächen.

Eidesstattliche Erklärung

Hiermit erkläre ich, dass ich die vorliegende Facharbeit selbständig angefertigt habe. Es wurden nur die in der Arbeit ausdrücklich benannten Quellen und Hilfsmittel benutzt. Wörtlich oder sinngemäß übernommenes Gedankengut habe ich als solches kenntlich gemacht. Diese Arbeit hat in gleicher oder ähnlicher Form ganz oder teilweise noch keiner Prüfungsbehörde vorgelegen.

Ort, Datum

Unterschrift

Hinweis: Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die parallele Verwendung der weiblichen und männlichen Sprachform verzichtet. Die ausschließliche Verwendung der männlichen Form soll daher explizit als geschlechtsunabhängig verstanden werden.

Abkürzungsverzeichnis

AK V	Arbeitskreis V – Feuerwehrangelegenheiten, Rettungswesen, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung
BuMA	Bevölkerungsinformation und Medienarbeit
bzgl.	bezüglich
EMS	Ereignisspezifische Mitglieder Verwaltungsstab
etc.	et cetera
FüGK	Führungsgruppe Katastrophenschutz
FwDV	Feuerwehr-Dienstvorschrift
ggf.	gegebenenfalls
HVB	Hauptverwaltungsbeamter
i.d.R.	in der Regel
KatS-Dv	Katastrophenschutz-Dienstvorschrift
KatSL	Katastrophenschutzleitungen
KGS	Koordinierungsgruppe Verwaltungsstab
o.ä.	oder ähnlich
ÖEL	Örtlicher Einsatzleiter
RKD	Regionaler Katastrophendienststab
Sb	Sachbereich
SMS	Ständige Mitglieder Verwaltungsstab
StB	Stabsbereich
SWOT-Analyse	Analyse von Strengths (Stärken), Weaknesses (Schwächen), Opportunities (Chancen) Threats (Risiken)
TEL	Technische Einsatzleitung
u.a.	unter anderem
VwS	Verwaltungsstäbe
z.B.	Zum Beispiel
ZKD	Zentraler Katastrophendienststab

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 Aufgabenbeschreibung Sachgebiete Stab HVB	3
Tabelle 2 Vergleichstabelle Arbeitsweise	15
Tabelle 3 Vergleichstabelle Kompetenzen	17
Tabelle 4 Vergleichstabelle Informationsmanagement.....	17
Tabelle 5 Vergleichstabelle Führungsstruktur	18
Tabelle 6 Vergleichstabelle Entscheidungsakzeptanz.....	19
Tabelle 7 Vergleichstabelle Personalintensität	20
Tabelle 8 Vergleichstabelle Entlastung des politisch Gesamtverantwortlichen	20

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Katastrophenschutzleitung nach KatS-Dv 100	3
Abbildung 2 Gliederung des Verwaltungsstabes	6
Abbildung 3 Krisenmanagement Hamburg.....	7
Abbildung 4 Krisenmanagement NRW	8
Abbildung 5 Krisenmanagement Bayern	9

Inhaltsverzeichnis

Aufgabenstellung	I
Eidesstattliche Erklärung	II
Abkürzungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	IV
Abbildungsverzeichnis	IV
1 Einleitung.....	1
2 Entwicklung und Umsetzung der Stabsarbeit	2
2.1 Stabsarbeit – vom Militär zum Zivil- und Katastrophenschutz	2
2.2 Einführung Gesamtstabsmodell durch die KatS-Dv 100	2
2.3 Zweistabsmodell nach FwDV 100 und AK V Hinweise VwS	4
2.4 Länderspezifische Umsetzungen	7
2.4.1 Stabsarbeit als Gesamtstabsmodell in Hamburg	7
2.4.2 Stabsarbeit als Zweistabsmodell in Nordrhein-Westfalen	8
2.4.3 Stabsarbeit als Unterstellungsmodell in Bayern	9
3 Analyse und Vergleich.....	10
3.1 SWOT-Analyse	10
3.1.1 Gesamtstabsmodell	10
3.1.2 Zweistabsmodell	12
3.1.3 Unterstellungsmodell	14
3.2 Vergleich	15
4 Fazit.....	21
Literaturverzeichnis	22
Anhang 1 SWOT-Analyse Gesamtstabsmodell	VI
Anhang 2 SWOT-Analyse Zweistabsmodell.....	VII
Anhang 3 SWOT-Analyse Unterstellungsmodell.....	VIII
Anhang 4 Ansprechpartner Experteninterviews	IX

1 Einleitung

Ob zur Bekämpfung der noch andauernden Corona-Pandemie oder im Rahmen der Starkregenereignisse in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz im Sommer 2021, die Stabsarbeit steht wie kaum zuvor im Fokus der Öffentlichkeit.

Besteht zur Abwehr von Gefahren und Begrenzung der Schäden ein besonders hoher Koordinationsbedarf, welcher nicht mehr nur durch eine Person geleistet werden kann, muss diese in einer leistungsfähigen Führungsorganisation Unterstützung finden. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit der Stabsarbeit. Zur Entlastung der politisch gesamtverantwortlichen Funktionsträger können somit administrative und operative Kräfte, sowie Dritte zur Beratung und Koordinierung hinzugezogen werden. Jedoch besteht ein Unterschied darin, wie diese Kräfte zur Stabsarbeit zusammenwirken. Hierzu werden in Deutschland verschiedene Stabsmodelle praktiziert.

Innerhalb dieser Facharbeit werden das in der Feuerwehr-Dienstvorschrift 100 „Führung und Leitung im Einsatz“ (FwDV 100) vorgesehene Zweistabsmodell sowie das in manchen Ländern praktizierte Gesamtstabsmodell und Unterstellungsmodell, in Bezug auf ihre Vorzüge und Schwächen, miteinander verglichen.

Zu Beginn bedarf es einer detaillierten Darstellung der Modelle. Hierzu wird ein kurzer Blick auf die historische Entwicklung der Stabsarbeit unternommen. Dem geschichtlichen Verlauf ihrer Einführung folgend, werden das Gesamt- und Zweistabsmodell detailliert beschrieben. Im Anschluss erfolgt eine, für die darauffolgende Analyse und Vergleich unerlässliche, Betrachtung der länderspezifischen Umsetzungen der Stabsmodelle. Hieraus ergibt sich zudem die Beschreibung des Unterstellungsmodells.

Der Hauptteil der Arbeit beginnt mit der Untersuchung der Stabsmodelle. Im Zuge dessen wurden eine qualitative, induktive Inhaltsanalyse der Fachliteratur sowie qualitative Experteninterviews durchgeführt. Hieraus ergaben sich Vergleichsparameter, welche zur Analyse und dem anschließenden Vergleich angewandt werden. Es wird eine SWOT-Analyse durchgeführt um somit **S**trengths (Stärken), **W**eaknesses (Schwächen), **O**pportunities (Chancen) und **T**hreats (Risiken) der Stabsmodelle hervorzuheben. Darauf aufbauend findet anschließend der Vergleich der Stabsmodelle statt. Unter Verwendung der Vergleichsparameter werden die Vorzüge und Schwächen sowohl schriftlich als auch tabellarisch, unter Vergabe von Plus- und Minuszeichen, im jeweiligen Vergleich zueinander dargestellt.

Unter der Aktualität dieses Themas, kann diese Arbeit eine Übersicht über die Vor- und Nachteile der angewendeten Stabsmodelle bringen und endet im Fazit mit einer Bewertung und einem Ausblick.

Von einer internationalen Betrachtung der Stabsarbeit wird innerhalb dieser Facharbeit abgesehen, da ein Vergleich der deutschen Stabsmodelle mit den angewendeten Modellen der europäischen Nachbarländern die Aufgabenstellung einer weiteren Facharbeit darstellt und von Herr Max Ehrenberg behandelt wird.

2 Entwicklung und Umsetzung der Stabsarbeit

Dieses Kapitel beschreibt zu Beginn kurz den historischen Kontext der Stabsarbeit. Anschließend findet eine detaillierte Beschreibung des Gesamtstabsmodells aus der Katastrophenschutz-Dienstvorschrift „Führung und Einsatz“ (KatS-Dv 100; Stand 1981) statt, in welchem alle Personen innerhalb eines Stabs wirken. Daraufhin wird das, aus der 1999 eingeführten Feuerwehr-Dienstvorschrift 100 „Führung und Leitung im Einsatz“ (FwDV 100) stammende, Zweistabsmodell vorgestellt. Hier bilden die operativen sowie administrativen Kräfte, zur Unterstützung des übergeordneten Gesamtverantwortlichen, jeweils einen eigenen Stab. Zuletzt erfolgt eine Beschreibung der länderspezifischen Umsetzungen der Stabsmodelle anhand jeweils eines Beispiels. Mittels dieser wird zudem das ebenfalls in der Praxis angewandte Unterstellungsmodell dargestellt. In diesem sind die operativ-taktischen den administrativ-organisatorischen Kräften unterstellt.

2.1 Stabsarbeit – vom Militär zum Zivil- und Katastrophenschutz

Bereits 1520 beschrieb der Philosoph Machiavelli den militärischen Führer durch Berater zu unterstützen [1, S. 113]. In den darauffolgenden Epochen, wie dem dreißigjährigen Krieg, dem deutschen Kaiserreich und während des ersten Weltkrieges wurden verschiedene Stabsformen auf militärischer Ebene entwickelt. Mit der Machtergreifung der Nationalsozialisten wurde zum Zweck des Luftschutzes der Sicherheits- und Hilfsdienst unter Beteiligung von Polizei, Feuerwehr und Rettungsdienst geschaffen und bildeten zur Ausführung ihrer Tätigkeiten einen Stab [2, S. 63].

Im Jahr 1957 trat das „Erste Gesetz über Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung“ in Kraft und bildete die Rechtsgrundlage zur Aufstellung des Luftschutzhilfsdienstes. 1965 gab das Bundesamt für zivilen Bevölkerungsschutz die Dienstvorschrift LSHD-Dv 1 "Führung des Luftschutzes" heraus, die sich an den im Zweiten Weltkrieg bewährten Luftschutzstrukturen orientierte [3, S. 813].

Nach den verheerenden Waldbränden in Niedersachsen 1975 kam es zu Diskussionen über den Aufbau des Katastrophenschutzes durch Bund und Länder. Die Länder entwickelten Katastrophenschutzgesetze und implementierten hierin, wie bspw. Nordrhein-Westfalen, Katastrophenschutzleitungen (KatSL) und Technischen Einsatzleitungen (TEL) [4, S. 50]. Im Jahr 1981 führte die damalige Innenministerkonferenz diesen Aufbau der Führungsorganisation mit der KatS-Dv 100 bundeseinheitlich ein.

2.2 Einführung Gesamtstabsmodell durch die KatS-Dv 100

Nach der KatS-Dv 100 lag die Zuständigkeit des Katastrophenschutzes beim Hauptverwaltungsbeamten (HVB) der kreisfreien Städte und Landkreise. Ihm schrieb die KatS-Dv 100 zugleich die Leitung und Koordinierung der Abwehrmaßnahme zu und forderte dazu auf, die „notwendigen Voraussetzungen für schnelle Funktionsabläufe und straffe Führungsstrukturen zu schaffen.“ Hierfür sei es notwendig eine Katastrophenschutzleitung (KatSL) zu bilden, welche sich „zur Durchführung der technisch-taktischen Einsatzmaßnahmen eines Stabes und ggf. einer oder mehrerer Technischer Einsatzleitungen (TEL) bedient.“

Die Katastrophenschutzleitung bestand aus dem Hauptverwaltungsbeamten, den Vertretern der eigenen Verwaltung, Vertretern anderer Behörden sowie dem Stab Hauptverwaltungsbeamten (Stab HVB). Zu den Vertretern der eigenen Verwaltung zählten z.B. das Hauptamt, Ordnungsamt, Gesundheitsamt, sowie das Amt für Zivil- und Katastrophenschutz. Als Beispiele für Vertreter anderer Behörden gab die KatS-Dv 100 die Deutsche Bundespost, die Bundeswehr, das Arbeitsamt oder die Polizei an.

Der in die KatSL integrierte Stab HVB war keine eigene Führungsebene, jedoch mit der Lenkung von Einsatzmaßnahmen beauftragt. Aufgegliedert wurde der Stab HVB anhand der wahrzunehmenden Aufgaben in die nachfolgend dargestellten Sachgebiete.

Tabelle 1 Aufgabenbeschreibung Sachgebiete Stab HVB

Funktion	Aufgaben
Leiter des Stabes	Leitung und Koordinierung, Beratung HVB, Entscheidungsvorbereitung
S1– Personal und Innerer Dienst	Bereitstellung der KatS-Einheiten, Übersicht über Einsatzkräfte und Bereitstellungsraum Nach innen: Koordinierung von Abläufen, Unterbringung, Versorgung und Sicherung koordinieren Nach außen: Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
S2 – Lage	Beschaffung und Bewertung von Erkenntnissen, Lagedarstellung, Dokumentation
S3 – Einsatz	Einsatzplanung, Beurteilung der Lage, Festlegung der Einsatzschwerpunkte sowie des dazugehörigen Einsatzkräfteansatzes, Führungs- und Fernmeldeorganisation
S4 – Versorgung	Organisation von Verpflegung, Bedarfsgütern, Unterkünften
Fachberater	Vertretung mitwirkender Organisationen, fachliche Beratung
Vertreter eigener Verwaltung sowie anderer Behörden	Ansprechpartner der Verwaltung, Durchführung von Aufträgen der Verwaltung zur Unterstützung der Abwehrmaßnahmen

Die Arbeitsteilung in die Sachgebiete 1 bis 4 wurde nach Punkt 211 der KatS-Dv 100 auch in den von der KatSL geführten, Technischen Einsatzleitungen umgesetzt. Diese übernahmen die technisch-taktische Führung der Kräfte am Einsatzort.

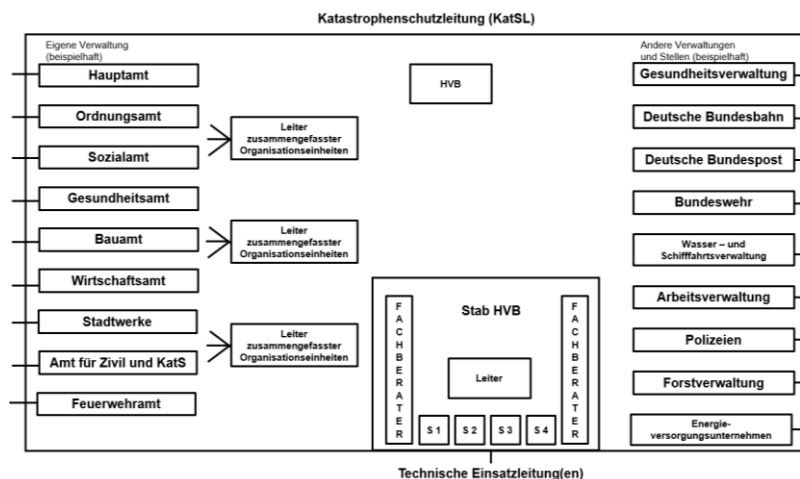


Abbildung 1 Katastrophenschutzleitung nach KatS-Dv 100

Quelle: KatS-Dv 100 Seite 17

Zusammenfassend gliederte sich die textlich beschriebene Führungsorganisation in die Ebene KatSL, welche mit integriertem Stab HVB als Gesamtstab zusammengefasst administrativ-strategische Entscheidungen traf und die darunter liegende Ebene der Technischen Einsatzleitungen, als technisch-taktische Führung am Schadensort.

Die Aufgaben der KatSL waren zum einen die verwaltungstypischen (administrative lat. = verwalten) Aufgaben [5, S. 25], im Sinne des Katastrophenschutzes, z.B. die Daseinsvorsorge für Betroffene oder der Wiederaufbau kritischer Infrastrukturen, jedoch durch die Integration des Stabes HVB auch die strategische Planung der Gefahrenabwehr. Trotz dieses strategischen Auftrags wird vermutet, dass bei der KatSL „keinesfalls die operative Sicht im Vordergrund“ [5, S. 26] stand. Ein dauerhaftes Beisammensein dieses Stabes war aufgrund der Zusammensetzung der Stabsmitglieder in Form der höchsten Verwaltungsbeamten unwahrscheinlich und somit eher als Konferenzstab zu verstehen [6, S. 26].

Auf Seite 19 der KatS-Dv 100 folgte ein weiterentwickelter Vorschlag zur Organisation der Leitung des Katastrophenschutzes. Diese Variante wurde nur grafisch dargestellt und inhaltlich nicht weiter beschrieben. Diese Leitung war ebenfalls ein vom HVB geleiteter Stab, der sowohl über einen Leiter sowie über die Sachgebiete S1 bis S4 verfügte. Zusätzlich sollten den einzelnen Sachgebieten Fachberater aus den Fachdiensten des Katastrophenschutzes sowie sonstige Fachberater zur Verfügung stehen. In diesem Vorschlag wurden die Sachgebiete von Mitgliedern der Verwaltung besetzt. Außerdem konnten Mitglieder der Verwaltung in Personalunion auch Fachberater sein [7, S. 78]. Hieraus schlussfolgernd handelte es sich bei dieser Variante ebenfalls um einen Gesamtstab mit administrativer Prägung innerhalb der Sachgebiete. Aufgrund der grafisch dargestellten übergeordneten Stellung der KatSL über die TEL kann davon ausgegangen werden, dass die aus der Administration stammenden Mitglieder der KatSL, der TEL weisungsbefugt waren und somit eine Unterstellung der Einsatzkräfte vorlag.

Innerhalb der Stabslehre wurde dieses grafisch dargestellte Stabsmodell vermittelt, stieß jedoch in der Praxis auf wenig Akzeptanz [7, S. 73], da sich die KatSL nicht auf die politische und administrativ-organisatorische Leitung begrenzte, sondern ohne Fachkompetenzen technisch-taktischen Maßnahmen ergriff und somit keine klare Abgrenzung der wahrgenommenen Aufgaben zueinander bestand [8, S. 113].

Mit der flächendeckenden Entstehung von leistungsfähigeren Leitstellen als rückwärtige Führungsunterstützung und den wirkungsstarken Technischen Einsatzleitungen wurde die, kaum zum Einsatz gekommene, KatSL und der Stab HVB anachronistisch [6, S. 18]. Um Großschadensereignisse abzuarbeiten, wurden in vielen Städten „Stäbe Außergewöhnliche Ereignisse“ aufgebaut [9, S. 6]. In diesen fand die Trennung der administrativen und operativen Aufgaben ihren Anfang, welche später durch die Einführung der Feuerwehr-Dienstvorschrift 100 Führung und Leitung im Einsatz (FwDV 100) weiter forciert wurde.

2.3 Zweistabsmodell nach FwDV 100 und AK V Hinweise VwS

Da sich die praktische Umsetzung der KatS-Dv 100 als schwierig erwies und es durch den Wegfall des „Kalten Krieges“ zu gesamtpolitischen Veränderungen kam, wurde der Bevölkerungsschutz neu bewertet. Mit dem „Zivilschutzneuordnungsgesetz“ wurde 1997 auf diese Veränderungen reagiert. Dieses hob die Dienstvorschriften über den Katastrophenschutz und somit auch die KatS-Dv 100 auf.

Aufgrund dadurch fehlender gesamtstaatlicher Strukturen arbeiteten die Bundesländer eigene Lösungen heraus. Hierbei bediente man sich oftmals der Struktur des Stab HVB. Aufgrund wachsender Ansprüche an die Öffentlichkeitsarbeit löste man diese Tätigkeit aus dem Sachgebiet S2 heraus und verortete diese in einem eigenen Sachgebiet S5 Presse- und Medienarbeit. Die Erfahrungen der Vergangenheit, dass das im Stab HVB für Fernmeldeorganisation zuständige Sachgebiet S3 eben jene Aufgabe nicht ausreichend abdecken konnte, mündeten in der Schaffung eines eigenständigen Sachgebietes S6 Informations- und Kommunikationswesen [9, S. 6].

Mit der Einführung der bis heute gültigen FwDV 100 kam es 1999 zu wesentlichen Neuerungen der Führungsorganisation. Zwar bleibt die Leitung bei weiträumigen und andauernden Großschadensereignissen oder Katastrophenfällen beim politisch-gesamtverantwortlichen Funktionsträger z.B. dem Bürgermeister oder Landrat. Statt eines Stab HVB, bedient sich dieser jedoch zur Durchführung der operativ-taktischen

Maßnahmen eines Führungsstabes oder einer TEL sowie einer nach Landesrecht geregelten administrativen-organisatorischen Komponente. Diese Komponenten sind nach der FwDV 100 gleichberechtigt und wirken auf einer Ebene.

Die Maßnahmenbeschreibung als operativ-taktisch ist erstmalig [8, S. 105] und wird als Koordination der technisch-taktischen Maßnahmen definiert. Nach FwDV 100 bedeutet dies die Bildung der Einsatzschwerpunkte, die Ordnung des Raumes, der Kräfte, der Zeit und der Information.

Bei räumlich begrenzten Großschadensereignissen ergreift die TEL als operativ-taktische Komponente der Einsatzleitung, an der Einsatzstelle technisch-taktische Maßnahmen durch den Einsatz der richtigen Kräfte, mit den richtigen Mittel, am richtigen Ort und zur richtigen Zeit.

Bei Flächenereignissen mit mehreren Einsatzabschnitten werden diese vor Ort durch die TEL geführt. Im rückwärtigen Bereich finden diese durch einen für den gesamten Einsatzraum operativ-taktisch agierenden Führungsstab Ergänzung.

Der Führungsstab und die TEL bestehen aus dem Leiter des Stabes, den Sachgebieten S1 bis S4 und werden optional durch die Sachgebiete S5 und S6 erweitert. Sie agieren getrennt als Präsenzstab. Die Stabsangehörigen bleiben jeweils permanent räumlich zusammen, stehen mittels speziellen Kommunikationsmitteln (4-Fachvordruck und Sprechfunk) in einem ständigen Austausch zueinander und führen regelmäßig Lagebesprechungen durch. Die Lagedarstellung erfolgt, dem entsprechenden Einsatzraum bezogen, unter Verwendung von taktischen Zeichen fachspezifisch. Die Führungskräfte von Feuerwehr, Hilfsorganisationen und THW, sind als Generalisten für die Stabsarbeit ausgebildet und arbeiten nach dem Querschnittsprinzip der Arbeitsteilung [4, S. 144]. Sie nehmen nicht nur Aufgaben für die eigene Organisation wahr, sondern führen auch die weiteren mitwirkenden Organisationen, Einheiten oder Einrichtungen [10, S. 11]. Der Führungsstab richtet seinen Blick i.d.R aufgrund seiner primären Aufgabenstellung der Gefahrenabwehr reaktiv und handlungsorientiert auf die Geschehnisse. Er versucht durch seine Maßnahmen, in Zusammenarbeit mit den vor Ort agierenden Einsatzkräften, z.B. eine Ausbreitung der Gefahren zu verhindern [11, S. 13].

Die administrativ-organisatorische Komponente wird in der FwDV 100 als eine nach Landesrecht festgelegte Verwaltungseinheit, jedoch weniger detailliert beschrieben. In ihr arbeiten „alle zur Bewältigung der vorliegenden Schadenslage benötigten beziehungsweise zuständigen Ämter der eigenen Verwaltung, anderer Behörden und Personen“. Diese sollen unter zeitkritischen Bedingungen der Schadenslage „umfassende Entscheidungen schnell, ausgewogen und unter Beachtung aller notwendigen Gesichtspunkte“ treffen. Hierauf folgt in der FwDV 100, durch negative Aufgabenabgrenzung zu den Maßnahmen der Einsatzkräfte, eine Maßnahmenbeschreibung der administrativ-organisatorischen Komponente. Demnach hat diese Komponente die „verwaltungsspezifischen Aufgaben, für die aufgrund rechtlicher Vorgaben, finanzieller Zuständigkeiten und politischer Rahmenbedingungen die Einsatzkräfte beziehungsweise die Führungskräfte nicht zuständig sind“ wahrzunehmen. Diese negierte Beschreibung wird mittels der folgenden Beispiele konkretisiert: „Entscheidung über die Evakuierung von Wohngebieten, Betreuung der betroffenen Bevölkerung, Ersatzvornahme nach Verwaltungsrecht, Gesundheits- und Hygienevorsorge und Eigentumssicherung.“

Die ständige Konferenz der Innenminister und- Senatoren der Länder beauftragte als Reaktion auf die Anschläge in den USA 2001 und der Hochwasserkatastrophe 2002

den Arbeitskreis V – Feuerwehrangelegenheiten, Rettungswesen, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung (AK V) mit der Prüfung eines bundesweit einheitlichen und durchgängigen Führungssystems. Dieser Arbeitskreis legte 2003 die „Hinweise zur Bildung von Stäben der administrativ-organisatorischen Komponente (Verwaltungsstäbe-VwS)“ an die Bundesländer vor [12, S. 11].

Zu Beginn wird festgestellt, dass die administrativ-organisatorische Komponente, im Hinweispapier als Verwaltungsstab betitelt, eine besondere Organisationsform einer Behörde darstellt. Diese wird ereignisabhängig für einen begrenzten Zeitraum gebildet. Gleichmaßen hat die Umsetzung der Entscheidungen in den bestehenden Organisationsstrukturen der Behörde zu erfolgen. Der Verwaltungsstab soll bei Ereignissen, bei welchen ein über das gewöhnliche Maß hinausgehend hoher Koordinations- und Entscheidungsbedarf besteht, eine Zusammenarbeit der verschiedenen Ämter und Behörden sicherstellen. Er kann, nach Aussage des Hinweispapiers, „auch bei Ereignissen einberufen werden, bei denen Einsatzkräfte nicht erforderlich oder noch nicht tätig sind.“

Dem Hinweispapier zufolge findet eine weitere Untergliederung des Verwaltungsstabs statt. Mit der Leitung und Koordinierung des Verwaltungsstabes ist der Leiter des Stabes beauftragt. Es ist eine Koordinierungsgruppe Verwaltungsstab (KGS) zu schaffen, welche in die zwei Zuständigkeitsbereiche Innerer Dienst sowie Lage und Dokumentation untergliedert wird. Der KGS- Bereich Innerer Dienst stellt die Personalverfügbarkeit und Arbeitsfähigkeit des Verwaltungsstabes sicher. Der Bereich Lage und Dokumentation führt die Lagefeststellung durch und stellt Prognosen dar. Zudem werden die getroffenen Entscheidungen sowie veranlassten Maßnahmen dokumentiert. Der Bereich Bevölkerungsinformation und Medienarbeit (BuMA) veröffentlicht Informationen und legt den Schwerpunkt in die Auswertung und Betreuung der Presse. Ist ein Führungsstab inkl. dem Sachgebiet S5 Presse- und Medienarbeit aktiv, untersteht dieses dem Hinweispapier zur Folge, der BuMA.

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 2 Gliederung des Verwaltungsstabes

Quelle: AK V Hinweise zur Bildung von Stäben der administrativ – organisatorischen Komponente

Aus der eigenen Behörde heraus sind die Bereiche Sicherheit und Ordnung, ggf. eine Verbindungsperson zum Führungsstab, Katastrophenschutz, Gesundheit, Umwelt und Soziales als Ständige Mitglieder (SMS) im Verwaltungsstab vertreten. Die personelle Besetzung der SMS besteht aus entscheidungsbefugten Vertretern der für

die Aufgabenerledigung notwendigen Ämtern und Behörden. Als externes Mitglied der SMS wird die Polizei aufgeführt. Um bei der Ereignisbewältigung die Expertise weiterer Ämter der eigenen Verwaltung sowie Dritter mit einfließen zu lassen, sind ereignisspezifische Mitglieder (EMS) vorgesehen. Durch ihre spezifischen Kenntnisse sollen diese entscheidungsrelevante Informationen in den Stab einbringen und Problemlösungen erarbeiten. Sie nehmen diese Aufgabe innerhalb ihres normalen Arbeitsfeldes wahr und stellen durch diese Arbeitsweise gleichzeitig die Verbindungspersonen zu ihren entsendenden Stellen, Behörden oder Institutionen dar.

Die Arbeitsweise des Verwaltungsstabes wird in der Theorie als Ressort- und Konferenzstab beschrieben. Es handelt sich um ein Entscheidungs- und Koordinierungsgremium, welches sich zur Umsetzung der Entschlüsse der regulären Ämtergliederung bedient und an der Aufbauorganisation der Kommune orientiert [13, S. 24].

Das Aufgabengebiet des Verwaltungsstabes kann mit der Daseinsvorsorge der Bevölkerung umschrieben werden. Dies hat zur Folge, dass die Arbeitslänge dieser Komponente weit über die des Führungsstabs hinausgeht, z.B. durch Soforthilfen oder Nachbereitung eines Ereignisses, bis hin zum Wiederaufbau [12, S. 12].

Im Konferenzstab kommen die Mitglieder in lageabhängigen Zeitabständen zu Besprechungen zusammen, welche mittels Tagesordnungspunkten strukturiert werden können [14]. In diesen Besprechungen tauschen die Teilnehmer Informationen aus, bewerten diese, legen Ziele fest, koordinieren dahingehend die Arbeit der Verwaltung und begeben sich zur Aufgabenerfüllung zurück in ihre Ämter [15, S. 21]. Um Entscheidungsfähigkeit und Durchsetzungsvermögen in den teilnehmenden Ämtern und Behörden sicherzustellen, werden die Ressorts durch ihre Amtsleiter oder Dezernenten vertreten [12, S. 14]. Der Verwaltungsstab fokussiert seinen Blick auf den gegenwärtigen Zeitpunkt sowie, bei der Planung des Wiederaufbaus, auf die Zukunft [11, S. 13].

2.4 Länderspezifische Umsetzungen

Da die Stabsmodelle in den Bundesländern unterschiedlich Anwendung finden und zur Ausarbeitung der Stärken und Schwächen eine Betrachtung der praktischen Umsetzung der Modelle unerlässlich ist, wird nachfolgend je Stabsmodell ein Bundesland beispielhaft kurz dargestellt.

2.4.1 Stabsarbeit als Gesamtstabsmodell in Hamburg

Der Stadtstaat Hamburg ist zugleich Kommune und Bundesland. Hier haben die Katastrophenschutzbehörden, nach dem „Hamburgischen Katastrophenschutzgesetz“, Katastrophendienststäbe einzurichten. Zu diesen Katastrophenschutzbehörden gehören u.a. die Behörde für Inneres und die Bezirksämter. Die Behörde für Inneres koordiniert und lenkt übergreifend alle Abwehrmaßnahmen. Ihr Staatsrat gilt als Leiter der gesamten Katastrophenabwehr [16, S. 4]. Zu dessen Unterstützung sind nach Katastrophenschutzordnung ein Zentraler Katastrophendienststab (ZKD) bei der Behörde für Inneres, Funktionale Stäbe bei den übrigen Fachbehörden sowie regionale Katastrophendienststäbe (RKD) bei den Bezirksämtern oder dem Hafen einzurichten. Der

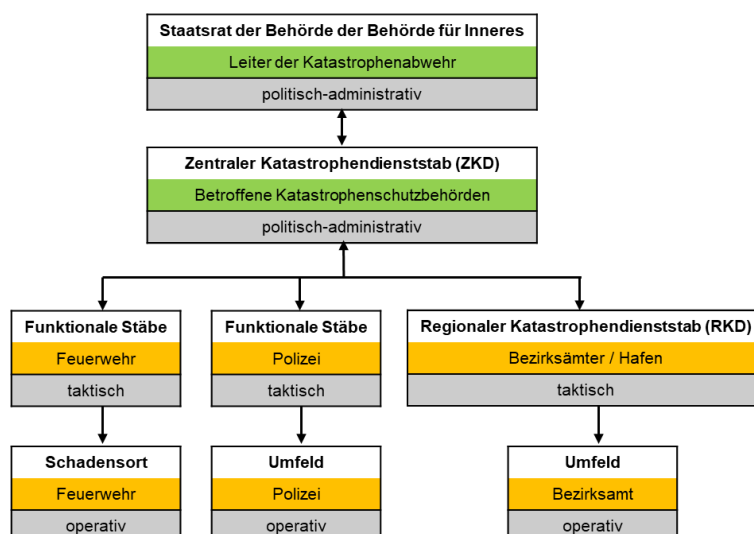


Abbildung 3 Krisenmanagement Hamburg
Quelle: Eigene Darstellung

ZKD setzt sich aus den Stabsbereichen StB 1 bis 5 (Lage, Einsatz, Bevölkerung, Innerer Dienst und Krisenkommunikation) zusammen. Zur personellen Besetzung werden die Bediensteten der jeweiligen Behörden bzw. Ämter herangezogen. Im StB 2 Einsatz ist der Sachbereich Sb21 Technische Gefahrenabwehr untergliedert und durch einen feuerwehrtechnischen Beamten besetzt [17]. Nach Stabsdienstordnung

legt dieser die Schwerpunkte der technischen Gefahrenabwehr fest.

Der Aufbau der regionalen Katastrophendienststäbe gleicht dem Stabsaufbau Zentraler Katastrophendienststab. Der Sb 21 wird hier durch einen für den Bezirk zuständigen feuerwehrtechnischen Beamten wahrgenommen. Dieser besitzt die Aufgaben in Absprache mit anderen Stäben Konzepte zur Gefahrenabwehr zu erarbeiten, Einsatzschwerpunkte im zuständigen Bereich festzulegen und die Koordination mit nachgeordneter Stäben und Einsatzleitungen sicherzustellen.

Aufgabenteilung und Arbeitsabläufe der verschiedenen Komponenten sind durch anlassbezogene und anlassübergreifende Katastrophenschutzunterlagen vorgeplant. Nach „Allgemeiner Richtlinie für den Katastrophenschutz“ sind anlassbezogen u.a. Sturmfluten, sowie Flugunfälle zu betrachten. Unter die anlassübergreifenden Unterlagen fallen Richtlinien für Maßnahmenplanungen und Handlungsabläufe. Die Maßnahmenplanung beinhaltet Konzepte zur Evakuierung, Betreuung und psychosozialer Betreuung. Die Richtlinie für Handlungsabläufe liefert eine Anleitung für die Stabsarbeit. Zur Bewältigung einer Katastrophe werden die Maßnahmen in die drei Phasen Erster Angriff, Schadenseindämmung und Schadensbeseitigung untergliedert. Die Zuständigkeiten der Katastrophendienststäbe sind jeweils festgelegt.

Der erste Angriff wird in weitere drei Maßnahmenabschnitte unterteilt. Der erste Abschnitt betrachtet den Soforteinsatz von Feuerwehr oder Polizei. Im zweiten Abschnitt kommen jeweils die operativ-taktisch handelnden funktionalen Stäbe zusammen. Die Feuerwehr wird am Schadensort tätig, Maßnahmen im Umfeld übernimmt die Polizei. In Maßnahmenabschnitt drei tritt der Leiter der Katastrophenabwehr mit dem ZKD, als politisch-administrative Komponente, zusammen. In der zweiten sowie dritten Phase Schadenseindämmung und –Beseitigung bleibt die politisch-administrative Zuständigkeit beim ZKD, die operativ-taktische Zuständigkeit geht am Schadensort sowie im Umfeld an den RKD über.

2.4.2 Stabsarbeit als Zweistabsmodell in Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen haben die Kreise oder kreisfreien Städte nach dem „Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz“ sowie dem „Runderlass Krisenmanagement durch Krisenstäbe bei Großeinsatzlagen, Krisen und Katastrophen“ Einsatzleitungen und Krisenstäbe einzurichten. Diese zwei Führungseinrichtungen sind unter der Leitung des Hauptverwaltungsbeamten, als politisch gesamtverantwortliche Person, voneinander zu trennen. Die operativ-taktische Einsatzleitung handelt nach Vorgaben der FwDV 100. Der administrativ-organisatorische Krisenstab setzt sich nach den Hinweisen der AK V zusammen. Um einen Informationsaustausch der beiden Komponenten zu gewährleisten, sind nach Runderlass wechselseitig Verbindungspersonen einzusetzen.

Dem Krisenstab wird eine Bündelungs- und Koordinierungsfunktion zugeschrieben. Er

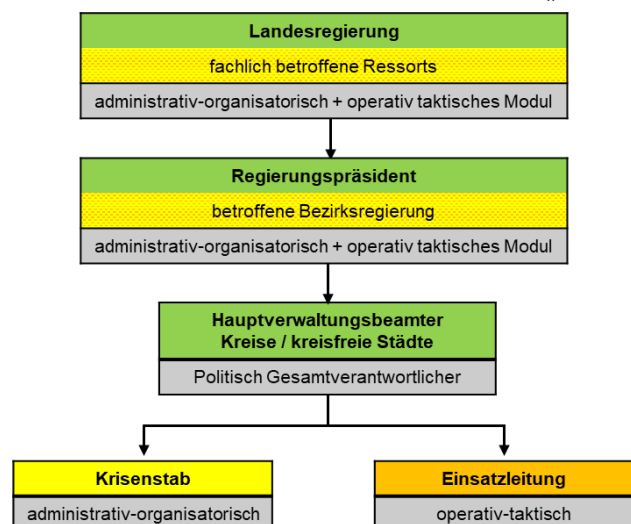


Abbildung 4 Krisenmanagement NRW

Quelle: Eigene Darstellung

nimmt keine Fachaufgaben einzelner Ämter wahr, sondern jedes Dezernat bzw. Amt bearbeitet die Maßnahmen nach dem Ressortprinzip, in originärer Zuständigkeit [18, S. 768]. Die Aufgabenerfüllung geschieht somit nach dem Querschnittsprinzip.

Auf der Ebene der Bezirksregierungen liegt die politische Gesamtverantwortung beim Regierungspräsidenten. Unterstützt wird dieser, nach Runderlass, durch einen Krisenstab, welcher als Gesamtstab auch operativ-taktische Aufgaben gebündelt wahrnimmt. Die fehlende Trennung wird darin begründet, dass die Einsatzkräfte auf kommunaler Ebene geführt werden. Somit beschränken sich die operativ-taktischen Maßnahmen hier auf die Einsatzunterstützung. Auf der obersten Landesebene tritt, nach Maßgabe des Ressortprinzips, das fachlich betroffene Ressort der Landesregierung an die Stelle der politisch gesamtverantwortlichen Person. Hier werden ebenfalls diese Gesamtstabsstrukturen praktiziert.

2.4.3 Stabsarbeit als Unterstellungsmodell in Bayern

Auch in Bayern wurde die Führungsstruktur nach KatS-Dv 100 aufgebaut, bis auch hier in der praktischen Umsetzung Probleme festgestellt wurden. Daher kam es 1993 zu einer Neukonzeption. Demnach liegt die Zuständigkeit zur Katastrophenabwehr weiter bei den Katastrophenschutzbehörden. Diese stellen in Bayern die Kreisverwaltungsbehörden, Regierungen sowie das Staatsministerium des Innern dar. Zur Wahrnehmung ihrer politisch-administrativen Aufgaben bedienen diese sich einer Führungsgruppe Katastrophenschutz (FüGK). Der FüGK ist ein örtlicher Einsatzleiter (ÖEL) unterstellt. Damit der ÖEL am Schadensort auch kurzfristig ausreichende Befugnisse besitzt, wird ihm nach dem Bayerischen Katastrophenschutzgesetz grundsätzlich die Führung an der Schadensstelle übertragen. [19, S. 12].

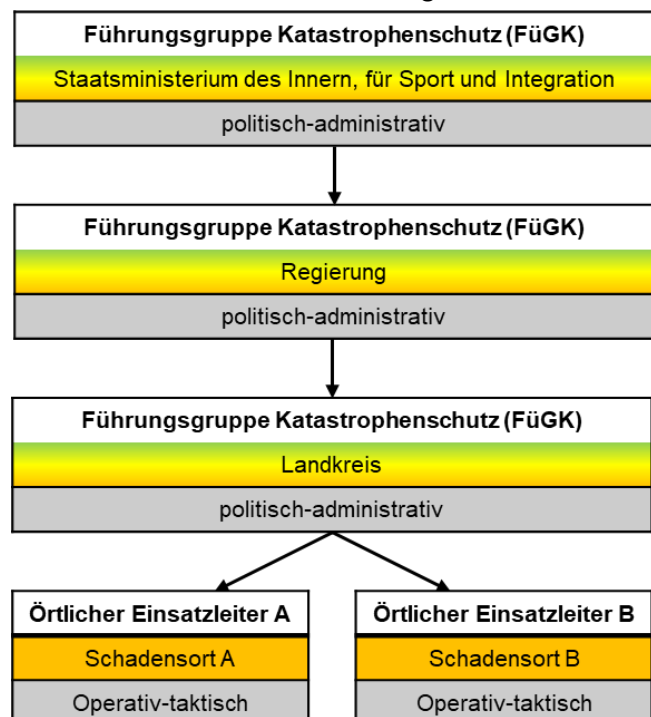


Abbildung 5 Krisenmanagement Bayern
Quelle: Eigene Darstellung

Als besondere Aufbauorganisation setzt sich die FüGK aus fachbereichsübergreifenden Mitarbeitern der Behörde zusammen [19, S. 33]. Sie besteht aus einer Leitung sowie den ständig anwesenden Mitgliedern Innerer Dienst, Lage und Dokumentation, Maßnahmen zur Ereignisbewältigung (Einsatz), Kommunikationsgruppe der Führungsgruppe Katastrophenschutz, Führungsassistent, Bevölkerungsinformation sowie Medienarbeit und Sichtung. Je nach Lage kommen ereignisspezifische Mitglieder, z.B. Vertreter betroffener Abteilungen des Landratsamtes oder der Stadt sowie sonstiger Behörden hinzu. Kommen bei einem Flächenereignis mehrere ÖEL zum Einsatz, koordiniert die überstellte FüGK durch den Arbeitsbereich Einsatz z.B. die Kräfte- und Materialverteilung [19, S. 66].

3 Analyse und Vergleich

Nachfolgend findet der Vergleich der Vorzüge und Schwächen der Stabsmodelle statt. Um eine einfachere Lesbarkeit zu erreichen wird für die operativ-taktische Komponenten, in Anlehnung an die bundesweit eingeführte FwDV 100, der Begriff Führungsstab verwendet und die administrativ-organisatorische Komponenten, nach dem Hinweis der Bundesinnenministerkonferenz, als Verwaltungsstab betitelt. Die Untersuchung der einzelnen Modelle wird mittels einer SWOT-Analyse, unter Verwendung verschiedener Vergleichsparameter, durchgeführt. Diese ergaben sich aus der durchgeführten Literaturrecherche sowie innerhalb der Experteninterviews. Auf die SWOT-Analyse aufbauend findet ein gegenüberstellender Vergleich der Vorzüge und Schwächen der Stabsmodelle anhand der Vergleichsparameter statt.

3.1 SWOT-Analyse

Die SWOT-Analyse ist ein sozial- und wirtschaftswissenschaftliches Werkzeug, um einen Überblick über einen Sachverhalt bzw. ein Problemzusammenhang zu erlangen. Die Abkürzung steht für die englischen Begriffe Strengths (Stärken), Weaknesses (Schwächen), Opportunities (Chancen) und Threats (Risiken) [20, S. 1]. Nachfolgend werden zur besseren Verständlichkeit die jeweils deutschen Begriffe verwendet.

3.1.1 Gesamtstabsmodell

Eine **Stärke** des Gesamtstabsmodells liegt darin, dass durch die Zusammenfassung von Verwaltungs- und Führungsstab alle Stabsmitglieder gleichzeitig, dauerhaft und räumlich zusammenarbeiten. Diese Führungsstruktur ermöglicht es, dass jederzeit auf die einzelnen Stabsmitglieder und somit auf die beteiligten Ämter und Behörden zugegriffen werden kann. Somit wird ein verringerter Abstimmungsbedarf erreicht. Durch die direkte Kommunikation der Kräfte, sind alle Stabsmitglieder jederzeit gleichermaßen informiert [13, S. 25].

Eine weitere Stärke besteht darin, dass durch die Zusammenfassung aller Akteure zu einer Gesamtkomponente die Zuständigkeit klar definiert ist. Denn sowohl für die am Schadensort agierenden technisch-taktischen Leitungen als auch für den politischen Gesamtverantwortlichen liegt der Ansprechpartner im Gesamtstab [11, S. 64].

Eine **Schwäche** in der Zusammenfassung der Komponente liegt in den prinzipiell unterschiedlichen Arbeitsweisen der einzelnen Komponenten. Der Führungsstab kommt i.d.R. als Aufgabenstab zusammen, welcher zur akuten Gefahrenabwehr einen eher reaktiv gerichteten Blick auf die Geschehnisse einnimmt. Gegensätzlich stellt der Verwaltungsstab als Ressortstab die Daseinsvorsorge für die Bevölkerung sicher [12, S. 12], plant den Wiederaufbau und nimmt somit einen in die Zukunft gerichteten Blickwinkel ein [21, S. 35]. Somit müssen die beteiligten Personen, durch die Zusammenfassung der Komponenten, ihnen nicht vertraute Arbeitsweisen und -Abläufe adaptieren [6, S. 19]. Für eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung ist es erforderlich, dass alle Beteiligten Kenntnisse zur Durchführung von operativ-taktischer und administrativ-organisatorischer Stabsarbeit aufweisen. Dies steht im Widerspruch dazu, dass die Mitglieder des Verwaltungsstabs kein Fachwissen über das operativ-taktische Vorgehen mitbringen [6, S. 20].

Zur Bewältigung eines Großschadensereignisses ist es notwendig, dass viele Gewerke im Gesamtstab vertreten sind, somit wächst dieser zu einem umfangreichen Gremium an. Da alle Funktionen dauerhaft besetzt werden müssen, ist dessen Durchhaltefähigkeit bzw. Schichtbetrieb durch die hohe Anzahl an beteiligten Personen in

Frage zu stellen. Auch die Leistungsfähigkeit und Flexibilität, besonders bei langen Einsätzen wie z.B. der Planung von Ersatz-Schulbetrieb oder Passierregeln, ist aufgrund der Größe des Stabes geringer [22, S. 238].

Da die beiden Komponenten i.d.R. ein unterschiedliches Informationsmanagement innerhalb der getrennten Komponenten anwenden, bedarf es bei der Arbeit im Gesamtstab eines starken Abstimmungsbedarfs über Abläufe, Führungsmittel wie Taktische Zeichen [6, S. 19] sowie der Kommunikationswege.

Hinsichtlich der hohen Teilnehmerzahl des Gesamtstabes besitzt dieser eine Schwäche bei den Lagebesprechungen, da in diesen idealerweise alle Akteure kurz zu Wort kommen. Dies kann hier viel Zeit in Anspruch nehmen [13, S. 25] und negative Auswirkungen auf Entscheidungs- und Handlungsschnelligkeit haben [14].

Die Untersuchung der Umsetzung der Stabsmodelle der Länder zeigt, dass die Führungsunterstützung mittels Gesamtstabsmodellen, konkretisierende Regelungen über Aufgabenteilung, Zuständigkeiten und Zusammenarbeit bedingen.

In der Anwendung des Gesamtstabsmodells liegen auch **Chancen**. So kann durch die Zusammenfassung der Komponenten eine einheitliche Führungsstruktur geschaffen werden. Es wird eine einheitliche Lenkung erreicht [17].

Eine weitere Chance liegt bei der Anwendung des Modells in kleineren Kommunen sowie bei Lagen mit geringerem Koordinationsbedarf. Da im Gesamtstab keine räumlich getrennten Komponenten existieren, können verschiedene Aufgaben wie Lage Darstellung und das Führen eines Einsatztagebuches [4, S. 145] gemeinsam wahrgenommen werden und es entfällt u.a. die Notwendigkeit Verbindungspersonen zu entsenden [4, S. 145]. Somit besteht in diesem Fall die Möglichkeit, dass dieses Stabsmodell weniger personalintensiv ist [23], wodurch eine lange Durchhaltefähigkeit erreicht werden kann.

Da beim Gesamtstabsmodell alle betroffenen Ämter, Behörden oder Dritte zusammenkommen, kann es hierdurch zu Synergien bei der Informationsgewinnung kommen. Durch die hohe Anzahl der gleichzeitig zusammenkommenden Akteure, erreichen den Stab viele Informationen, was die Chance auf ein vollumfängliches Lagebild erhöht und damit eine Steigerung des Situationsbewusstseins bewirkt [13, S. 25].

In der Anwendung des Gesamtstabsmodells besteht die Möglichkeit den politischen Gesamtverantwortlichen zu entlasten. Da nur ein Gremium zu koordinieren ist, kann er sich mehr auf die politische Schadensbewältigung konzentrieren [24, S. 88].

Die unter Schwäche aufgeführten, bei diesem Stabsmodell notwendigen, konkretisierenden Regelungen bieten die Chance, dass bei Eintritt eines Großschadensereignisses die Arbeitsverteilung klar definiert ist. Am aufgeführten Beispiel der Stadt Hamburg zeigt sich zudem, dass die Chance gegeben ist, die Zuständigkeiten im gesamten Verlauf einer Katastrophe, von akuter Gefahrenabwehr bis Wiederaufbau, eindeutig festzulegen.

Durch das Vorhalten von operativen Kräften im Gesamtstab besteht die Möglichkeit, dass wie in der FwDV 100 beschreiben, sowohl Punktschadensereignisse als auch Flächenlagen mit mehreren TEL operativ-taktisch geführt werden können. Wie die Darstellung der länderspezifischen Umsetzung zeigt, besteht die Chance dieses Model auf allen Ebenen der Katastrophenschutzbehörden anwenden zu können.

Die Arbeit eines Gesamtstabes kann ein **Risiko** darstellen, da sich die heterogen agierenden Personen zu ihren alltäglichen Ansprechpartnern und Kollegen orientieren.

Hierdurch können Gruppenbildungen entstehen [25, S. 289]. Bekräftigt wird dieses Risiko darin, dass die Entscheidungen der Komponenten untereinander nicht nachvollzogen werden können. Denn während die operativ-taktische Führung für die Gefahrenabwehr eine nach Schwerpunkten priorisierende Denkweise anwenden muss, ist die alltägliche Arbeitsweise der Verwaltungskräfte, durch sparsames und kosteneffizientes Handeln geprägt [21, S. 33], was sich negativ auf die Akzeptanz zur Arbeit im Gesamtstab auswirkt.

Aus einem Experteninterview kam er hervor, dass zu Beginn des Tätigwerdens des Gesamtstabes geklärt sein muss, welches Fachgebiet den Gesamtstab leitet bzw. moderiert [14]. Dies beinhaltet das Wagnis, dass die Belange der jeweils anderen Komponente nicht ausreichend berücksichtigt werden und somit bei den Einsatzkräften die Akzeptanz zur Arbeit im Stab verloren gehen kann.

Ein weiteres Risiko im Gesamtstabsmodell liegt in der Aufgabenverteilung. Durch Abstimmung und Koordination muss verhindert werden, dass ein Sachgebiet oder ein Aufgabenbereich überlastet wird, z.B. durch die Verarbeitung aller in den Gesamtstab eingetragenen Informationen durch einen gemeinsamen S2 Lage [15, S. 22]. Die Stärke, des Zusammenkommens vieler Ämter und Behörden im Gesamtstab, wird durch das Risiko geschmälert, dass die administrativen Kräfte durch die Arbeit im Präsenzstab nicht unmittelbar mit ihren rückwärtigen Fachkräften zusammenarbeiten, sondern nur mittels Kommunikationsmittel in Kontakt treten können.

Die Einführung dieses Stabsmodell durch die KatS-Dv 100 sowie die länderspezifische Umsetzung zeigt, unabhängig auf welcher Ebene der Katastrophenschutzbehörden dieses Stabsmodell angewandt wird, dass dieses auf die Mitarbeit von operativen Kräften ausgelegt ist. Daher besteht das Risiko, der nicht ausreichend schnellen Handlungsfähigkeit des Gesamtstabes beim Fehlen dieser Kräfte [4, S. 142].

3.1.2 Zweistabsmodell

Das Stabsmodell mit getrennten, parallel und gleichberechtigt tätig werdenden Führungs- und Verwaltungsstab weist viele **Stärken** auf.

Für die Akteure liegt in der getrennten Arbeitsweise ein Vorteil darin, dass die Führungskräfte in gewohnter Arbeitsatmosphäre tätig werden. Sie können auf ihr alltägliches und in der Ausbildung erlangtes Wissen zurückgreifen. Der Führungsstab leitet durch seine priorisierende Denkweise die akute Gefahrenabwehr. Getrennt davon kann der Verwaltungsstab, anhand ihm bekannter Arbeitsweise mittels Tagesordnungen [22, S. 238], die Aufgabenbewältigung strukturieren und ebenso auf die Expertise weiterer Mitarbeiter aus nachgeordneten Bereichen zurückgreifen. Dies bewirkt, dass keiner der Akteure eine fremde Arbeitsweise erlernen muss [21, S. 35].

Durch die Trennung der Komponenten bleiben die einzelnen Stäbe übersichtlich und flexibel. Die getrennten Komponenten agieren, als Ressort- oder Aufgabenstab, jeweils mit den ihnen bekannten (Führungs-)Mitteln. Da der Führungsstab als Präsenzstab und der Verwaltungsstab als Konferenzstab zusammenkommen, finden die Lagebesprechungen getrennt voneinander statt. So besteht die Möglichkeit, dass aufgrund der Übersichtlichkeit der Stäbe, jedes Sachgebiet oder jeder Verwaltungsbereich eingebunden wird [13, S. 25]. Die Kommunikation innerhalb der Stäbe entspricht mittels erlernter Technik und bekannten Abläufen. Dies bezweckt ein einfacheres Zusammenarbeiten unter Kollegen [14]. Sind die Stabsmitglieder untereinander bekannt oder aufeinander eingeübt, können im Einsatz schnell Entscheidungen getroffen und miteinander umgesetzt werden [25, S. 289].

Eine Trennung der Führungsstruktur erlaubt, dass die getrennten Komponenten zu

unterschiedlichen Zeitpunkten handeln, der Führungsstab zur akuten Gefahrenabwehr zeitnah Entscheidungen treffen kann [21, S. 33] und der Verwaltungsstab anschließend den Wiederaufbau betreibt. Die unterschiedlichen Blickrichtungen der beiden Komponenten und die weit über die Gefahrenabwehr hinausgehenden Aufgabenfelder des Verwaltungsstabs [12, S. 12], verdeutlichen den Sinn einer Aufteilung der Komponenten. Hierdurch wird auch den in der FwDV 100 beschriebenen aufwachsenden Führungsstufen Rechnung getragen, da mit dem Aufwachsen des Schadensumfangs flexibel die Gliederung und personelle Besetzung der Komponenten angepasst werden kann [12, S. 12].

Die Trennung der Komponenten besitzt auch **Schwächen**. Da die Stäbe nicht im direkten Kontakt zueinander stehen, bedarf es aufwendigen Abstimmungen bzgl. den ereignisbezogenen Zuständigkeiten, Abläufen und Schnittstellen [26, S. 14]. Zudem ist für außenstehende die Trennung der Komponenten nicht erkennbar [13, S. 23]. Eine oft angeführte Schwäche der getrennt agierenden Stäbe liegt in ihrer jeweiligen Besetzung der Führung. Während der Führungsstab häufig von der Amtsleitung des Feuerwehr- und Katastrophenschutzamtes geleitet wird, kommen im Verwaltungsstab die jeweiligen Dezernenten o.ä. zusammen. Somit sind im administrativ-organisatorischen Gremium die Vorgesetzten dieser Amtsleitung vertreten, wodurch sich die zugeschriebene Gleichberechtigung der Stäbe in Frage stellen lässt [24, S. 88].

Das Zweistabsmodell birgt in sich die **Chance**, dass flexibel auf Situationen reagiert werden kann. So können mit diesem Modell klassische Krisen wie Hochwasser abgearbeitet werden sowie auf unvorhersehbare Krisensituationen, wie z.B. Pandemielaugen, reagiert werden [5, S. 29]. Durch die Teilung der Komponenten ist es möglich, dass diese räumlich unabhängig voneinander zusammenkommen, nur eine der beiden tätig wird sowie externe und neue Mitglieder integriert werden können.

Eine weitere Chance liegt in der Akzeptanz der Entscheidungen. Durch die Trennung werden nur Entscheidungen für die eigenen Fachgebiete getroffen. Somit sollten diese für alle unterstellten Kräfte nachvollziehbar und durchführbar sein. Auch zur parallel arbeitenden Komponente sollte, bei funktionierender Absprache und geforderter gleichberechtigter Arbeitsweise, eine hohe Entscheidungsakzeptanz vorliegen.

Durch die Aufteilung der Elemente und Wahrnehmung der Schnittstellen besteht die Möglichkeit dieses Stabsmodell auf allen Verwaltungsebenen, von Gemeinde, über Kreise und Städte bis hin zur Bezirksebene anzuwenden [27, S. 3]. Auch die Umsetzung der nach FwDV 100 angestrebten Fallunterscheidung von Flächen- und Punktschadenereignissen ist durch die getrennte Aufgabenwahrnehmung der Komponenten realisierbar [8, S. 105].

Durch die vorgenommene Aufteilung müssen zwar manche Funktionen, wie z.B. der Lagedarstellung, zweifach vorgehalten werden, allerdings wird hierdurch erreicht, dass die Stäbe personell klein gehalten werden und der Verwaltungsstab nur als Konferenzstab zusammenkommt. Somit besteht die Chance, dass eine Schicht- und Durchhaltefähigkeit erreicht werden kann.

Dieses Stabsmodell birgt das **Risiko**, dass die Komponenten während ihrer Tätigkeiten einen unterschiedlichen Informationsstand aufweisen. Diese Herausforderung entsteht, da alle betroffenen Behörden sowie die Bezirks- und Landesebenen Informationen erfassen und bewerten [28, S. 244].

Zur Steuerung einer Krise bzw. eines Großschadensereignisses ist die Beschaffung und Bewertung von Informationen für ein realistisches Situationsbewusstsein aller

handelnden Akteure unabdingbar [10, S. 7]. Sollten Informationsdefizite vorliegen, können diese während eines Einsatzes kaum ausgeglichen werden [29, S. 11].

Zudem besteht das Risiko unklarer Unterstellungen, da entgegen des Führungsgrundsatzes der FwDV 100, Aufgabenbereiche klar voneinander abzugrenzen, durch das Hinweispapier des AK V, dass dem Führungsstab angehörige Sachgebiet S5, bei Tätigwerden des Verwaltungsstabs diesem untersteht [24, S. 88].

Entstehen zwischen den parallel agierenden Komponenten Unklarheiten, ist es die Aufgabe des politisch Gesamtverantwortlichen hier zu koordinieren. Somit ergibt sich das Risiko, dass dieser nicht die politische Schadensbewältigung wahrnehmen kann [24, S. 88], sondern zwischen den Stäben vermitteln muss.

3.1.3 Unterstellungsmodell

Eine Unterstellung des Führungsstabs unter die Führung des Verwaltungsstabs besitzt ebenfalls die **Stärke**, dass beide Stäbe jeweils in gewohnten Arbeitsabläufen (Lagebesprechungen, Nutzung von Führungsmitteln, etc.) sowie an bekannten Fachthemen arbeiten. In kleinen übersichtlichen Gremien können die Mitglieder, in Zusammenarbeit, mit den Kollegen ihre eigenen und rückwärtig verfügbaren Fachkenntnisse einbringen. Sie verwenden die gleichen Begrifflichkeiten und sind so in der Lage zeitnah Entscheidungen zu treffen. Die Stabsmitglieder müssen also keine neuen, ggf. fachfremden Kompetenzen unter Zeitdruck erlernen [11, S. 13]. Auch die Blickrichtungen der unterstellten Komponenten können getrennt wahrgenommen werden.

Durch die Unterstellung kann der Verwaltungsstab, ohne Abstimmungsbedarf, die durchzuführenden Maßnahmen koordinieren und Aufgaben an die originär zuständigen Fachbereiche delegieren [19, S. 13]. Geschieht dies im Sinne der FwDV 100 als Auftragstaktik, besitzt die auszuführende Stelle die notwendigen Freiräume, die Aufgaben zu erledigen und gleichzeitig wird eine klare Führungsstruktur eingehalten [24, S. 90]. Durch die Trennung der Komponenten ist, im Sinne der FwDV 100, mit Steigerung des Aufgabenumfangs ein Aufwachsen der Führungsstufen möglich.

Die Arbeitsteilung spiegelt zudem die Zuständigkeiten der Dezernenten über die einzelnen Fachämter, nach Geschäftsordnung o.ä., wieder [19, S. 13]. Durch die Unterstellung sind der Durchgriff auf nachgeordnete Ämter, der Informationsfluss sowie die Zuständigkeiten geregelt. Hierdurch kommt es bei den Stäben zu weniger Kompetenzgerangel [13, S. 24].

Die **Schwächen** dieses Stabsmodells liegen in den nicht auf Gefahrenabwehr ausgelegten Kompetenzen der übergeordneten Verwaltungsmitarbeiter [13, S. 24]. Durch die Überstellung sind praxisfremde Verwaltungsbeamte den einsatzerfahrenen Praktikern der Gefahrenabwehr vorgesetzt [30, S. 14] und es besteht die Gefahr, dass deren Belange nicht ausreichend Beachtung finden [5, S. 26]. Die Darstellung der länderspezifischen Umsetzung dieses Stabsmodell zeigt zum Beispiel, dass die Entscheidungsfindung der FüGK in Bayern nicht allein auf den fachlichen Empfehlungen der ÖEL beruhen, sondern auch durch andere Fachmeinungen, z.B. der Polizei oder des Gesundheitsamtes geprägt werden. Hierdurch kann die Akzeptanz der vom Verwaltungsstab erteilten Aufträge negativ beeinflusst werden.

Da die Mitglieder des Verwaltungsstabs oftmals zeitlich nicht direkt verfügbar und nicht wie z.B. in Bayern die notwendigen Befugnisse im Vorfeld eines Ereignisses hinreichend gesetzlich festgeschrieben sind, ist es möglich, dass die operativ-taktischen

Kräfte in der akuten Gefahrenabwehr keine ausreichenden Handlungsfähigkeiten besitzen. Hierfür müsste erst auf die ausstehende Führung des Verwaltungsstabs gewartet werden [24, S. 80].

Da eine Unterstellung des Führungsstabs unter den administrativ-organisatorischen Verwaltungsstab der alltäglichen Geschäftsordnung entspricht und somit die Zuständigkeiten feststehen, besteht die **Chance**, dass bei diesem Stabsmodell ein geringerer Bedarf der Koordinierung durch den politischen Gesamtverantwortlichen notwendig ist. Somit kann dieser seiner politischen Verantwortung gegenüber der Bevölkerung nachkommen [24, S. 88].

Auch hier wird durch die Trennung der Komponenten erreicht, dass die Stäbe personell klein gehalten werden und der Verwaltungsstab als Konferenzstab zusammen kommt. Daher besitzt auch dieses Stabsmodell die Chance auf Schicht- und Durchhaltefähigkeit.

Die jahrelange Anwendung dieses Modells in Bayern bestätigt die Chance, dass es durch Beteiligung operativer Kräfte innerhalb der FÜGK sowohl bei einem Flächeneignis mit mehreren ÖEL sowie auf allen Katastrophenschutzebenen angewendet werden kann.

Ein **Risiko** besteht darin, dass in den Schnittstellen der übereinander angeordneten Komponenten zu sehr im Unterstellungsverhältnis gedacht und somit die Abwicklung der Aufgaben der Krisenbewältigung gehemmt wird [17].

Da die operativ-taktischen Kräfte unmittelbar am Schadensort tätig sind und der übergeordnete Verwaltungsstab im rückwärtigen Bereich, entfernt von der Einsatzstelle agiert, besteht das Risiko, dass bei evtl. Missverständnissen auf Ebene der Entscheidungsträger ein falsches Bewusstsein über die Lage entsteht [4, S. 143].

3.2 Vergleich

Im nachfolgenden Vergleich werden die Stabsmodelle unter Verwendung der Vergleichsparameter und Ableitung, der in der SWOT-Analyse ermittelten Ergebnisse durch Vergabe von Plus- und Minuszeichen quantitativ bewertet. Die Stärken eines Modells sind mit zwei Pluszeichen berücksichtigt. Chancen hingegen mit nur einem Pluszeichen. Die Schwächen eines Modells werden mit zwei Minuszeichen aus der SWOT-Analyse übertragen. Die Darstellung der Risiken erfolgt mit einem Minuszeichen. Nach jeder Vergleichstabelle schließt sich eine qualitative Beschreibung der Vorzüge und Schwächen der Stabsmodelle in Relation zueinander an.

Arbeitsweise

Tabelle 2 Vergleichstabelle Arbeitsweise

Vergleichsparameter	Zweistab	Gesamtstab	Unterstellung
Entscheidungsschnelligkeit	++	--	++
Handlungsschnelligkeit	++	--	--
vertraute Arbeitsumgebung/-abläufe	++	--	++
Flexibilität	++	--	++
Einnehmen der Blickrichtung	++	--	++
Abstimmungsbedarf	--	++	++

Ein ausschlaggebender Unterschied der Stabsmodelle liegt in ihrer jeweiligen Arbeitsweise. Bei den getrennten Komponenten arbeiten beide Stäbe in unterschiedlichen Präsenz- und Arbeitsformen. Im Gesamtstabsmodell arbeiten die Mitglieder räumlich zusammen. Hieraus ergeben sich bei den Stabsformen unterschiedliche Größen der

Stäbe. Da sich der Gesamtstab je nach Lage zu einem sehr großen Gremium entwickeln kann, entstehen hieraus negative Auswirkungen auf die **Entscheidungs- und Handlungsschnelligkeit**. Die gemeinsame Arbeit ist vom schnellen Zusammenkommen beider Komponenten abhängig, denn sobald die administrativen oder operativen Kräfte nicht anwesend sind, kann die Handlungsfähigkeit eingeschränkt sein. In diesen Punkten liegen u.a. die Vorzüge der Zweistabsmodelle. Hier sind die beiden Komponenten klein, dynamisch und somit in der Lage schnell Entscheidungen treffen und an die nachgeordneten Stellen kommunizieren zu können. Dies ist im Unterstellungsmodell noch ausgeprägter, da Weisungsbefugnisse bestehen. Allerdings kann auch hier ein verspätet zusammenkommender Verwaltungsstab die Handlungsschnelligkeit der operativen Kräfte einschränken. Besonders negative Auswirkungen auf ein schnelles agieren besteht, wenn den Einsatzkräften zusätzlich operativ unerfahrene Personen überstellt sind. Eine schnelle Handlungsfähigkeit ist jedoch besonders für die akute Gefahrenabwehr unabdingbar. Somit ist es dringend erforderlich, dass die Akteure mit ausreichenden gesetzlichen Befugnissen für eine schnelle Gefahrenabwehr ausgestattet sind.

Unter der Arbeitsweise und Größe des Gesamtstabes leidet die **Flexibilität**. Um dies zu kompensieren müssen bei diesem Modell die Strukturen entweder strikt vorgeplant oder die Größe reglementiert werden. Durch schmale Strukturen kann flexibel auf Ereignisse reagiert werden und externe Kräfte oder Dritte in die Stabsarbeit eingebunden werden. In einem getrennt agierenden Führungsstab können sich externe operativ-taktische Kräfte aufgrund der einheitlichen und multifunktionalen Stabsausbildung im Bereich Gefahrenabwehr ohne Vorlaufzeit gegenseitig unterstützen. In den Verwaltungsstäben können die grob vorstrukturierten Arbeitsabläufe schnell aufgebrochen und somit Dritte in die Arbeit eingebunden werden. Durch das flexible Einbinden von Fachkräften, besteht der Vorteil, dass auf alle Arten von Ereignissen entsprechend professionell reagiert werden kann. Dies ist in den festen Strukturen eines Gesamtstabes nur schwer umsetzbar.

Die Gegensätzlichkeit aus Stärke und Schwäche der Stabsmodelle zeigt sich ebenfalls in den Parametern **vertraute Arbeitsumgebung und -abläufe**. Während in den getrennten Stäben die Mitglieder mit bekannten Personen und Führungsmitteln arbeiten, müssen sich beim Zusammenkommen eines Gesamtstabes alle Beteiligten in der nicht bekannten Arbeitsatmosphäre zurechtfinden, die Abläufe analysieren und sich mit fremden Personen sowie Aufgaben vertraut machen.

Durch die Teilung der Komponenten wird erreicht, dass die Aufgaben auf die Komponenten aufgegliedert werden und jede Komponente seine **Blickrichtung** auf das Großschadensereignis einnehmen kann. Somit kann sich der Führungsstab reaktiv auf die Geschehnisse und deren Eindämmung konzentrieren und der Verwaltungsstab vom Schadenszeitpunkt vorausschauend agieren. Da diese klare Trennung im Gesamtstab nur unter großem Abstimmungsaufwand und klarer Aufgabenzuordnung geschehen kann, besteht die Gefahr, dass eine der Blickrichtungen nicht ausreichend verfolgt wird.

Sollte die Zusammenarbeit der Stabsmitglieder im Gesamtstabsmodell eingespielt, strukturiert und überschaubar sein, besitzt dieses Modell den Vorteil, dass es keinen **Abstimmungsbedarf** zwischen den Komponenten gibt, da alle Personen unmittelbar miteinander kommunizieren. Auch bei einer Unterstellung der Stäbe liegt die Stärke darin, dass aufgrund der klaren Über- und Unterstellungsverhältnisse wenig Abstimmungsbedarf besteht. Das Verhältnis zueinander sollte jedoch im Sinne der FwDV 100 vom kooperativen Führungsstil und Auftragstaktik geprägt sein. Beim Zweistabsmodell

arbeitet der Verwaltungsstab ressortbasierend als Konferenzstab und der Führungsstab als aufgabenbasierter Präsenzstab. Sie stehen daher nicht unmittelbar, sondern nur über die jeweiligen Verbindungspersonen miteinander in Kontakt. Das jeweilige Stellen einer solchen Verbindungsperson ist daher elementar.

Kompetenzen

Tabelle 3 Vergleichstabelle Kompetenzen

Vergleichsparameter	Zweistab	Gesamtstab	Unterstellung
Ausbildung / Expertise	++	--	++
Zugriff auf weitere Expertisen	++	+	++

Durch die Übernahme fachlich zusammengelegter oder evtl. fachfremder Aufgabenfelder können die Akteure im Gesamtstab ihre fachliche **Expertise** nicht vollumfänglich einbringen. Stattdessen müssen alle hierin agierenden Personen mit den neuen Aufgaben, Strukturen und rechtlichen Vorgaben durch regelmäßige **Ausbildung** vertraut gemacht werden. Dies bedeutet, aufgrund der Anzahl der in Frage kommender Akteure, einen hohen Aufwand, stellt jedoch eine Bedingung zur leistungsfähigen Anwendung dieses Stabsmodell dar. In den Stabsmodellen mit Komponententrennung können die Mitarbeiter beider Stäbe, auf jeweils in ihren Ausbildungen erlernte Kompetenzen zurückgreifen.

Ein **Zugriff** auf nachgeordnetes Expertenwissen in ihren Fachämtern ist bei den getrennt voneinander arbeitenden Stabsmodellen gut möglich. Die Mitglieder des Verwaltungsstabs agieren im Konferenzmodus und kehren nach erfolgter Lagebesprechung zu ihren Fachämtern zurück. Dort können sie sich mit dem dortigen Fachpersonal austauschen und die zu erledigenden Aufgaben umzusetzen. Im Gesamtstabsmodell sind zwar viele administrative Kräfte beteiligt, allerdings verbleiben diese dauerhaft im Konferenzstab und können daher nicht unmittelbar mit ihren Behörden bzw. Ämtern in Kontakt treten.

Informationsmanagement

Tabelle 4 Vergleichstabelle Informationsmanagement

Vergleichsparameter	Zweistab	Gesamtstab	Unterstellung
Nachrichtenmanagement	++	--	++
Lagebesprechung	++	--	++
Lagedarstellung	++	--	++
Informationsgewinnung /-fluss	-	++	++
Einheitliches Situationsbewusstsein	-	+	-

Die Unterschiede in der Arbeitsweise setzen sich im Informationsmanagement der verschiedenen Stabsformen fort. Während bei den getrennten Stabsformen die jeweiligen Komponenten mit ihnen bekannten **Nachrichtensmitteln**, von 4-fach-Vordruck, über E-Mail bis zur Nutzung von spezieller Stabssoftware kommunizieren, müssen sich die Mitglieder des Gesamtstabs auf eine Kommunikationsweise verständigen und in deren Verwendung geschult sein. So entsteht der Nachteil, dass sich mindestens eine Komponente mit einem ihr unbekannten Kommunikationsmittel auseinandersetzen muss. Dies gilt zugleich für die **Lagedarstellung**. In den getrennt voneinander agierenden Stäben können auf die Anwender angepasste Lagekarten erstellt werden. Während der Führungsstab, zur Erstellung einer Übersicht, für diese erlernte und bekannte taktische Zeichen verwendet, kann im selbstständig agierenden Verwaltungsstab eine

vereinfachte Lagedarstellung erfolgen und auch von dritten, nicht ständigen Mitgliedern ohne Stabsausbildung verwendet werden.

Wie oben angeführt, kann es sein, dass der Gesamtstab je nach Lage zu einem ausgedehnten Gremium mit inhomogener Beteiligung anwachsen kann. Mit diesem Gremium, eine der Schnellebigkeit der Lagen angemessene, zeitlich nicht zu ausgedehnte, **Lagebesprechung** durchzuführen, wird als Herausforderung für die Arbeit eines Gesamtstabes aufgeführt. Bei getrennten und somit kleineren Fachstäben, deren homogen zusammengestellten Mitglieder alle verwendeten Fachbegriffe geläufig sind, können alle Sachgebiete in kurzer prägnanter Weise beteiligt werden. Die Lagebesprechungen von Verwaltungsstäben können anhand von Tagesordnungspunkten strukturiert werden.

Ein Vorteil, welcher bei diesem Vergleich der Stabsmodelle nicht außer Acht gelassen werden darf, ist das räumliche Zusammenkommen von Einsatzkräften, Verwaltungsmitarbeitern als auch Dritten im Gesamtstabsmodell. Somit werden jeweils Informationen in den Stab hineingetragen und ein hoher **Informationsfluss** erreicht. Bei der Trennung der Komponenten muss der stetige Informationsfluss durch Absprachen und Kommunikation sichergestellt werden. Sollte jene Kommunikation ausbleiben, besteht hierin eine große Schwäche dieser Modelle. Denn dies hätte negative Auswirkungen auf die Entscheidungsfähigkeit und das **Situationsbewusstsein** aller Personen, welche die Dringlichkeit ihres Handelns nicht erkennen können.

Führungsstruktur

Tabelle 5 Vergleichstabelle Führungsstruktur

Vergleichsparameter	Zweistab	Gesamtstab	Unterstellung
Zuständigkeiten	-	+	++
Unterstellungen	--	-	++
Durchgriffsmöglichkeiten	--	++	++
Schnittstellen	-	+	-
Aufgabenverteilung	+	-	++
Aufwachsen	++	+	++
Ebenenvollzug	+	+	+
Punkt- und Flächenereignis	+	+	+

Auch in der Führungsstruktur werden die Unterschiede der Stabsmodelle deutlich. Beim Gesamtstab existiert, durch das Zusammenfügen der Komponenten, nur ein Stab, womit bei ihm die generelle **Zuständigkeit** liegt. Dies nimmt beim Unterstellungsmodell eine nebensächliche Rolle ein, da immer die übergeordnete Stelle angefragt werden kann, welche den Sachverhalt an eine nachgeordnete Stelle weiterleitet. Beim gleichwertig agierenden Zweistabsmodell bedarf es, insbesondere bei Unstimmigkeiten, einer Absprache durch die jeweiligen Verbindungspersonen oder im äußersten Falle durch den übergeordneten politischen Gesamtverantwortlichen.

Die **Unterstellungsverhältnisse** der Stäbe sind beim Stabsmodell der Über- und Unterordnung durch Gesetze oder Verordnungen manifestiert und daher eindeutig. Anders ist dies beim Gesamtstabsmodell. Hier kann Klärungsbedarf darin bestehen, welche Behörde, welches Amt oder welche Organisation die Leitung bzw. Moderation des Gesamtstabes übernimmt und somit die prägenden Sichtweisen einbringt. Die gleichberechtigt agierenden Komponenten sollen der Theorie nach ohne Unterstellung tätig werden. Dies kann jedoch aufgrund ihrer horizontalen Besetzung, aus Amtsleitung im Führungsstab und deren vorgesetzten Dezernenten o.ä. im Verwaltungsstab in Frage gestellt werden.

Dieses Problem setzt sich in den **Durchgriffsmöglichkeiten** der einzelnen Stabsformen fort. Die Führungsstruktur der Unterstellung besitzt aus ihrer gesetzlichen Stellung ein Durchgriffsrecht auf einzelne Ämter. Im Gesamtstab kann auf alle anwesenden Fachbereiche und deren Gesandte, vorausgesetzt die Stabsmitglieder stehen mit ihren nachgeordneten Mitarbeitern in Kontakt, durchgegriffen werden. Beim horizontalen Zweistabsmodell bleibt dies den beiden Komponenten verwehrt und die Verbindungspersonen bzw. politischen Gesamtverantwortlichen müssen etwaige Durchgriffe koordinieren. Die beim Zweistabsmodell beschriebene **Schnittstelle**, dass das Sachgebiet S5 der BuMA unterstellt ist, stellt eine Abweichung gegenüber der Führungsgrundsätze der FwDV 100 dar, wonach Aufgabenbereiche klar abgegrenzt und Weisungsrechte eindeutig festgelegt sein sollen.

Wird die **Arbeitsverteilung** in die Sachgebiete oder Verwaltungsbereiche betrachtet, liegen hier die Vorzüge bei den getrennt arbeitenden Stäben, da dort die Aufgabenverteilung festgeschrieben ist. Beim Gesamtstab muss diese Festschreibung im Vorfeld durchgeführt werden beziehungsweise erst während des Ereignisses entweder das passende Ressort oder die passende Arbeitsgruppe ausgewählt oder gegründet werden. Hierbei muss das in der SWOT-Analyse beschriebene Risiko bedacht werden, dass die einzelnen Aufgabenbereiche überlastet sein können.

Die FwDV 100 fordert unter Nennung von Führungsstufen, dass die personelle Besetzung fließend nach dem Aufgabenumfang **aufwachsen** kann. Gleiches sollte auch für die Stabsarbeit gelten, da auch hier der Aufgabenumfang in Abhängigkeit der Lageentwicklung ansteigt und somit auch die Führungsstruktur angepasst werden muss. Bei der Umsetzung dieser Vorgabe liegen die getrennt, horizontal oder vertikal agierenden Stabsmodelle im Vorteil, da diese je nach Lage zusammengestellt und somit leistungsfähig sein können.

Die Darstellung der praktischen Umsetzung der Stabsmodelle in den Bundesländern zeigt, dass in allen **Ebenen** mindestens operative Zellen notwendig sind. Besonders bei **Flächenereignissen**, mit dem Einsatz mehrerer ÖEL oder TEL, können somit die operativen Maßnahmen rückwärtig koordiniert werden.

Entscheidungsakzeptanz

Tabelle 6 Vergleichstabelle Entscheidungsakzeptanz

Vergleichsparameter	Zweistab	Gesamtstab	Unterstellung
gleicher Ebene / nach innen	+	-	-
zu unterstellten	+	-	- -
nach außen	- -	+	-

Von hoher Wichtigkeit in der Bewältigung von Großschadenslagen ist die Entscheidungsakzeptanz der Vorgaben bzw. der Aufträge aus den Stäben. Diese wird entweder durch die Besetzung der Komponenten oder durch die gesetzliche Stellung zueinander beeinflusst. Innerhalb dieses Kriteriums wird aus Sicht der Einsatzkräfte angeführt, dass ihnen beim **Unterstellungsmodell** operativ unerfahrene Personen vorgesetzt sind. Sie sehen darin die Schwäche, dass verwaltungsgeprägte Denkweisen die Belange der Gefahrenabwehr nicht vollumfänglich unterstützen. Besonders schwerwiegende Auswirkungen hat dies, wenn der durch den überstellten Verwaltungsstab erteilte Auftrag nicht mit ausreichenden Einsatzmitteln versehen wird oder der Auftrag über die originäre Zuständigkeit der Gefahrenabwehr hinausgeht.

Dieser Vorbehalt wird auch dem Gesamtstabsmodell gegenüber angeführt, da je nach Leitung bzw. Moderation die unterschiedlichen Interessen der inhomogenen Gruppe

nicht immer zur vollen Zufriedenheit aller Beteiligten berücksichtigt werden können. Beim horizontalen Zweistabsmodell sollte aufgrund der Teilung der Fachexpertisen in Gefahrenabwehr und Krisenverwaltung eine positive Entscheidungsakzeptanz zur jeweils auf **gleicher Ebenen** arbeitenden Komponente vorliegen.

Dies gilt auch für die jeweils nachgeordneten Einsatzabschnitte und Fachämter, da die Entscheidungen durch die eigenen Führungskräfte getroffen werden. Nach **außen** kann die Trennung der Komponenten oftmals nicht nachvollzogen werden, da von einer Einsatzleitung ausgegangen und nicht unter Gefahrenabwehr und Verwaltung unterschieden wird.

Personalintensität

Tabelle 7 Vergleichstabelle Personalintensität

Vergleichsparameter	Zweistab	Gesamtstab	Unterstellung
Personalbedarf	+	-	+
Durchhaltefähigkeit	+	-	+

Die Personalintensität der Stabsmodelle ist in Abhängigkeit der zu bewältigenden Lage zu betrachten. Bei Ereignissen mit geringer Ausdehnung ist es möglich, dass der zur akuten Gefahrenabwehr gebildete Führungsstab durch einzelne Fachämter, wie z.B. des Ordnungsamtes verstärkt wird. Der, in solch einem Fall, zusammenkommende Gesamtstab hat somit einen geringen **Personalbedarf**, wodurch die Durchhaltefähigkeit in diesen Fällen als hoch betrachtet wird. Bei ausgedehnten Lagen mit einem hohen Koordinierungsbedarf kommt jedoch ein Gesamtstab zusammen, in welchem die Anwesenheit von vielen Fachämtern etc. notwendig ist. Durch das Zusammenkommen als dauerhafter Präsenzstab ist der Personalbedarf enorm und übersteigt wahrscheinlich die Zahl des zur Stabsarbeit ausgebildeten Personals. Zum Gesamtstab stehen gegensätzlich die Stabsmodelle mit getrennt voneinander arbeitenden Komponenten. Während der Führungsstab aus seinen eigenen Reihen oder durch hinzuziehen von externen Einsatzkräften, z.B. durch mobile Führungsunterstützung eine **Durchhaltefähigkeit** erreicht, kommt der Verwaltungsstab nur als Konferenzstab zusammen.

Entlastung politisch Gesamtverantwortlichen

Tabelle 8 Vergleichstabelle Entlastung des politisch Gesamtverantwortlichen

Vergleichsparameter	Zweistab	Gesamtstab	Unterstellung
Notwendigkeit der Konfliktlösung	-	+	+
Entscheidungen vorbereiten	+	-	-

Im Vergleich der Inanspruchnahme der politischen Gesamtverantwortlichen muss, bei einer horizontalen Trennung der Komponenten die Arbeit beider Stäbe synchronisiert oder bei Abstimmungsproblemen **Konfliktlösungen** herbeigeführt werden. Im Stabsmodell der Unterstellung sowie im Gesamtstabsmodell bekommt die politische Kraft nur von einer Stelle die notwendigen **Entscheidungen vorbereitet**, welche daher einseitig ausgearbeitet sein kann. Jedoch entfällt so der Koordinierungsbedarf zwischen den Komponenten und der Funktionsträger kann sich der politischen Krisenbewältigung annehmen.

4 Fazit

Durch das föderale und kommunale System der Bundesrepublik werden verschiedene Stabsmodelle zur Unterstützung der politisch gesamtverantwortlichen Funktionsträger im Bereich der nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr eingesetzt. Es galt die verschiedenen Stabsmodelle innerhalb dieser Facharbeit zu vergleichen. Mithilfe der historischen Einordnung und Anwendungsbeispielen aus der Praxis der Länder wurden das Gesamtstabsmodell, das Zweistabsmodell und das Unterstellungsmodell vorgestellt. Mittels der SWOT-Analyse konnten die Stärken, Schwächen und Risiken der Modelle herausgearbeitet werden.

Alle betrachteten Stabsmodelle besitzen Vorzüge und Schwächen in unterschiedlicher Ausprägung.

Präferiert sollte zur Bewältigung von großen Einsatzlagen primär das Zweistabsmodell nach FwDV 100 aus dem Jahr 1999 angewendet werden. Die erheblichen Vorzüge dieses Modells bestehen in der hohen Entscheidungs- und Handlungsschnelligkeit, welche durch die getrennte Arbeitsweise der operativ-taktischen und administrativ-organisatorischen Komponenten erreicht wird. In der Trennung und den damit verbundenen hohen Abstimmungsbedarf zwischen den Komponenten liegt jedoch auch die Schwäche dieses Stabsmodells.

In Abhängigkeit der Lage kann die Anwendung des Gesamtstabsmodells zielführend sein. Dessen Vorzüge sind, dass hier kein Abstimmungsbedarf zu anderen Komponenten benötigt wird und durch die Anwesenheit aller Personen im Stab eine hohe Informationsdichte existiert. Die Schwäche besteht jedoch darin, dass die Arbeitsweisen der im Gesamtstab aufeinandertreffenden Verwaltungs- und Einsatzkräfte unterschiedlich sind und somit für alle beteiligten Personen ein ungewohntes Arbeitsumfeld vorliegt.

Da eine Aufteilung der Komponenten auch beim Unterstellungsmodell vorliegt, besitzt auch dieses den beschriebenen Vorzug der schnellen Entscheidungsfindung. Zudem entfällt durch direkte Durchgriffsmöglichkeiten der Unterstellung der Abstimmungsbedarf. Eine große Schwäche hingegen liegt im Ausbleiben der Handlungsschnelligkeit, der zur akuten Gefahrenabwehr eingesetzten Kräfte. Deren schnelle Gefahrenabwehr kann durch unzureichende Befugnisse und einsatzunerfahrene, überstellte Verwaltungskräfte eingeschränkt werden. Dies stellt somit die Kritikalität dieses Stabsmodells dar.

Die ermittelten Vorzüge und Schwächen der Stabsmodelle werden jedoch in der praktischen Umsetzung entweder durch ausreichende Flexibilität oder detaillierte Vorschriften relativiert.

Die Anwendung der Stabsmodelle je nach Schadenslage und Katastrophenschutzbenen der Länder lässt darauf schließen, dass nicht das Stabsmodell ausschlaggebend ist. Jedoch sind unabhängig vom gewählten Stabsmodell regelmäßige Übungen unter Beteiligung der gesamtverantwortlichen, administrativen und politischen Funktionsträger auf allen Katastrophenschutzbenen unabdingbar. Zudem sollte zukünftig ein Kommunikationsmittel untersucht werden, welches Informationen für Führungskräfte, Einsatzleitungen sowie für übergeordnete Ebenen (Regierungen und Ministerien) entsprechend der Zielgruppen darstellt. Denn besonders die andauernde Corona-Bekämpfung sowie die Starkregenereignisse 2021 haben noch einmal die Wichtigkeit einer leistungsfähigen Stabsarbeit verdeutlicht.

Literaturverzeichnis

- [1] J. Ziegler, Die Kriegskunst in sieben Büchern nebst kleinen militärischen Schriften des Niccolo Machiavelli, Karlsruhe: Groos, 1833.
- [2] E. Hampe, Der Zivile Luftschutz im Zweiten Weltkrieg, Frankfurt am Main: Bernard & Graefe Verlag für Wehrwesen, 1963.
- [3] H.-P. Plattner, „Die Führungsorganisation im Brand-, Luft- und Bevölkerungsschutz.Zwischen staatlicher Auftragsverwaltung und kommunaler Selbstverwaltung,“ *brandschutz / Deutsche Feuerwehr-Zeitung*, S. 812-821, Oktober 2013.
- [4] C. Lamers, Stabsarbeit im Bevölkerungsschutz, Edewecht: Stumpf + Kossendey Verlag, 2021a.
- [5] D. Franke, „Was ist mit dem Verwaltungsstab?,“ *Bevölkerungsschutz*, Nr. 01, S. 25-29, 2006.
- [6] D. Franke, „Krisenmanagement oder Katastrophenverwaltung,“ *Bevölkerungsschutz*, S. 17-20, 2002.
- [7] M. Kirk und F.-J. Molitor, „Stabsausbildung,“ *Brandschutz*, S. 72-78, 02 1991.
- [8] H.-P. Plattner, Führen im Einsatz - Kommentar zur FwDv/DV 100, 2006.
- [9] M. Gahlen und M. Kranaster, Krisenmanagement, Dortmund: Kohlhammer, 2019.
- [10] B. Fritzen, S. Hummel und J. Schmidt, „Leitfaden Krisenmanagement für Behörden und Unternehmen,“ Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes e.V. (vfdb), Münster, 2021.
- [11] D. Freudenberg, „Grundlagen der Stabsarbeit - Zum Sinn und Zweck von Führung in Stäben,“ *IM EINSATZ*, S. 62-65, April 2013.
- [12] F. Ehl, „Krisenmanagement-Ausbildung für Verwaltungsstäbe,“ *Bevölkerungsschutz*, S. 11-15, März 2013.
- [13] C. Lamers, „Blaue Stunde Stabsarbeit - Eins, zwei, nebeneinander, übereinander – Stabsmodelle im Überblick,“ Münster, 2021b.
- [14] Schmidt, Jörg. [Interview]. 28 Oktober 2021.
- [15] F. Ehl und J. Somborn, „Krisenmanagement durch Verwaltungsstäbe: Aufgaben der administrativ-organisatorischen Komponente,“ *Im Einsatz*, S. 20-23, 2013.
- [16] Behörde für Inneres Hamburg, „Katastrophenschutz in Hamburg – für Hamburg,“ Hamburg, 2005.
- [17] Dumbovic, Jens. [Interview]. 23 November 2021.

-
- [18] B. Severin-von Polheim und J. Schmidt, „Krisenmanagement der Stadt Köln,“ *BRANDSCHUTZ*, S. 764-768, Oktober 2016.
- [19] SFS Geretsried, Die Führungsgruppe Katastrophenschutz (FüGK) Führung bei Katastrophen und Großschadensereignissen in Bayern, Geretsried: Staatliche Feuerweherschule Geretsried, 2020.
- [20] P. Dietrich, „Die SWOT-Analyse - Wirksame Analysen und Lösungen entwickeln,“ Kufstein, 2019.
- [21] D. Freudenberg, „Integriertes Krisenmanagement – Prozesse und Strukturen,“ *BEVÖLKERUNGSSCHUTZ*, S. 32-36, März 2018.
- [22] J. Schmidt, „Stabsarbeit wieder-entdecken ... und entspannen! Erkenntnisse bestechender Einfachheit aus der Stadt Köln,“ in *Krisenmanagement - Notfallplanung - Bevölkerungsschutz. Festschrift anlässlich 60 Jahre Ausbildung im Bevölkerungsschutz, dargebracht von Partnern, Freunden und Mitarbeitern des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe*, C. Unger, T. Mitschke und D. Freudenberg, Hrsg., Berlin, Duncker & Humblot, 2013, S. 235-238.
- [23] Ahrens, Constantin. [Interview]. 16 November 2021.
- [24] A. H. Karsten, „Kompendium 1 Ausgewählte Aspekte der Führungs- und Stabslehre,“ Deutsche Gesellschaft zur Förderung von Social Media und Technologie im Bevölkerungsschutz, Bad Neuenahr-Ahrweiler, 2015.
- [25] P. Golecki, „Aufbau- und Führungsorganisation von Feuerwehr und Katastrophenschutz,“ in *Einsatzorganisationen*, E. Kern, G. Richter, J. C. Müller und F. Voß, Hrsg., Springer Fachmedien Wiesbaden, 2020, S. 281-299.
- [26] D. Freudenberg, „Entscheidungsdruck - Anmerkungen zum Führen unter Zeitdruck und zu Problemen strategischer Führung,“ *Bevölkerungsschutz*, S. 10-15, März 2012.
- [27] H.-P. Plattner, „Aufbauorganisation der KatSL - nach DV 100 (RP) und FüRi sowie unter Berücksichtigung der „Hinweise zur Bildung von Stäben der administrativ-organisatorischen Komponente (Verwaltungsstäbe-VwS)“ des AK V,“ 2004.
- [28] A. Holzer, „Einsatz Besonderer Aufbauorganisationen zur Bewältigung von Großereignissen,“ in *Einsatzorganisationen*, E. Kern, G. Richter, J. C. Müller und F. Voß, Hrsg., Springer Fachmedien Wiesbaden, 2020, S. 235-248.
- [29] W. Jape, „Operativ-taktische Führungsstäbe im Katastrophenschutz - Anforderungen an das Verbindungspersonal,“ 2005.
- [30] H.-P. Plattner, „Führungsdienstvorschrift 100 - Entwicklung, Umsetzung und Wirkung,“ 2021.

Anhang 1 SWOT-Analyse Gesamtstabsmodell

Arbeitsweise Geringer Abstimmungsbedarf	Kompetenzen Schneller Zugriff auf Ämter / Behörden	Führungsstruktur - Aufgabenverteilung im inneren - Zuständigkeiten im inneren	Arbeitsweise - Arbeitsabläufe - fachfremde Aufgaben / Abläufe - Aufgabenstab ↔ Ressortstab - Blickrichtung - Arbeitslänge - Flexibilität - Entscheidungsschnelligkeit
Führungsstruktur Klare Zuständigkeit nach außen	Nachrichtenmanagement Alle Beteiligten auf demselben Stand	Informationsmanagement - Taktische Zeichen - Lagebesprechung	Kompetenzen - Ausbildungsbedarf - nicht alltägliches Handeln
Stärken		Schwächen	
Chancen		Risiken	
Informationsmanagement - Informationsfluss - Situationsbewusstsein	Entlastung Politik nur eine Komponente	Arbeitsweise priorisierende Denkweise ↔ Sparsamkeit	Führungsstruktur - Moderation - Überlastung einzelner Funktionen
Führungsstruktur - Einheitlichkeit - Abstimmungsbedarf	Personalintensität - Kleine Behörden geeignet - Geteilter Aufwand	Kompetenzen nachgeordneten Kräfte	Entscheidungsakzeptanz - Operative Führung - nach innen

Anhang 2 SWOT-Analyse Zweistabsmodell

Arbeitsweise - Entscheidungsschnelligkeit - Homogene Zusammensetzung - Lagedarstellung - Konferenzstab ↔ Präsenzstab - Aufgabenstab ↔ Ressortstab - Blickrichtung - Arbeitslänge - Größe - Flexibilität	Kompetenzen - alltägliches Handeln - Ausbildung - nachgeordnete Bereiche Führungsstruktur - Aufwachsen möglich Nachrichtenmanagement - Alltägliche Arbeitsmittel - Lagebesprechung	Arbeitsweise Abstimmungsbedarf	Führungsstruktur - Dezernenten ↔ AL - Durchgriffsmöglichkeit in andere Ämter
Arbeitsweise - Flexibilität - Externe integrieren Entscheidungsakzeptanz - eigenen Kräften bzw. Behörden - Aufgabenabstimmung nötig Personalintensität - Klein - durchhaltefähig	Stärken	Schwächen	Führungsstruktur - Schnittstellen: S5 dient beiden - Ereignisbezogene Zuständigkeiten Entscheidungsakzeptanz - Nach außen schwere Unterscheidung zum Gesamtstab
	Chancen Ebenenvollzug - allen Ebenen möglich Führungsstruktur - ohne Einsatzkräfte möglich	Risiken Informationsmanagement - Informationsdefizite schwer aufholbar Situationsbewusstsein - Aufrechterhaltung Informationsstand / Lagebild Entlastung Politik - Zwei Komponenten	

Anhang 3 SWOT-Analyse Unterstellungsmodell

Arbeitsweise • Vertraute Umgebung • Vertraute Arbeitsabläufe • Blickrichtungen • Flexibilität • Kein Abstimmungsbedarf • Entscheidungsschnelligkeit • entspricht Geschäftsordnung	Führungsstruktur • Durchgriff durch delegieren • Arbeitsverteilung durch Auftragstaktik • Zuständigkeiten • Aufwachsen	Akzeptanz • praxisfremde Verwaltung ↔ Einsatzerfahrung	Arbeitsweise: • Akute Handlungsschnelligkeit
Kompetenzen • Qualifikation • Rückwärtige Kompetenzen • Alltäglicher Aufbau	Informationsmanagement • Informationsfluss • Lagebesprechung • Lagedarstellung		Kompetenzen • Kompetenz zur (Einsatz-)Führung
	Stärken	Schwächen	
	Chancen	Risiken	
Personalintensität • gering • durchhaltefähig	Entlastung Politik • Zwei Komponenten	Situationsbewusstsein • Maßnahmen der Gefahrenabwehr	Führungsstruktur: • Unterstellungsdenken

Anhang 4 Ansprechpartner Experteninterviews

Name	Fachexpertise
Ahrens, Constantin	Leitungsstab – Stab A, Berliner Feuerwehr
Brust, Stephan	Abteilungsleiter Technik, Staatliche Feuerwehrschole Würzburg
Dumbovic, Jens	Sachgebiet Einsatzlenkung, Feuerwehr Hamburg
Gißler Dr., Dominik	Vertretungsprofessor Lehrstuhl für Bevölkerungsschutz und Katastrophenmanagement ,Akkon Hochschule für Humanwissenschaften Berlin, Autor diverser Fachliteratur
Lamers Dr., Christoph	Dezernatsleiter K2 Krisenmanagement und Forschung, Institut der Feuerwehr Nordrhein-Westfalen, Autor diverser Fachliteratur
Meurer, Frank	Referatsleiter, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Autor diverser Fachliteratur
Plattner, Hans-Peter	Leiter der Feuerwehr- und Katastrophenschutzakademie Rheinland-Pfalz, Autor diverser Fachliteratur
Reiter Dr., Martin	Abteilungsleiter Großschadenslagen, Katastrophenschutz und Führungsunterstützung, Landesfeuerwehrschole Baden-Württemberg
Schallhorn, Jörg	Landesbranddirektor Niedersachsen
Schmidt Dr., Jörg	Fakultät für Anlagen, Energie- und Maschinensystem, Technische Hochschule Köln, Branddirektor Berufsfeuerwehr Köln, Autor diverser Fachliteratur
Schmidt, Klaus	Großschadenslagen, Katastrophenschutz und Führungsunterstützung Landesfeuerwehrschole, Baden-Württemberg
Schüller, Alexandra	Referat 22 - Brand-, Katastrophen- und Zivilschutz, Rettungsdienst, Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Rheinland-Pfalz
Temmler, Mirko	Leiter Niedersächsisches Landesamt für Brand- und Katastrophenschutz