

Aufbauorganisation eines Krisenstabes

Facharbeit gemäß §21 VAP 2.2-Feu NRW

Ort und Datum der Abgabe: Düsseldorf, 03.08.2023

Eingereicht von: Matthias Gießmann



**Werkfeuerwehr Henkel
Düsseldorf**

Aufgabenstellung

Aufbauorganisation eines Krisenstabes

Vergleichen Sie die in Deutschland vorhandenen Aufbauorganisationen für Krisenstäbe auf Ebene der unteren Katastrophenschutzbehörden. Legen Sie dabei den Schwerpunkt insbesondere auf eine Betrachtung der Wirtschaftlichkeit und Leistbarkeit vor dem Hintergrund einer dauerhaften Durchhaltefähigkeit bei Lagen wie z.B. dem Unwetter Bernd im Jahr 2021. Betrachten Sie dabei Ressourcen wie z.B. den Personalansatz, Räumlichkeiten, Aus- und Fortbildung usw. und sprechen Sie eine Empfehlung für ein bundeseinheitliches Modell vor den oben genannten Hintergründen aus.

Kurzfassung

Die dauerhafte Durchhaltefähigkeit der Stabsstrukturen ist entscheidender Betrachtungspunkt bei der Katastrophenbewältigung auf Ebene der unteren Katastrophenschutzbehörden. Dabei zeigt sich die Umsetzung der empfohlenen Aufbauorganisationsformen von Stäben im Bereich des Katastrophenschutzes durch die föderalen Strukturen innerhalb der Bundesrepublik uneinheitlich. Länderbezogene Konkretisierungen der Aufbauorganisation und Unschärfen in den Vorgaben führen zu neuen Herausforderungen im Rahmen einer überregionalen Zusammenarbeit in Katastrophenfällen. Auf Basis einer systematischen Recherche der relevanten Rechtsgrundlagen gibt die vorliegende Facharbeit einen Überblick über die bestehenden Aufbauorganisationsformen von Stäben auf Ebene der unteren Katastrophenschutzbehörden. Darauf aufbauend wird anhand einer vergleichenden Analyse der Stabsmodelle ein Vorschlag für eine bundeseinheitliche Aufbauorganisationsform erarbeitet, die insbesondere auf eine Optimierung der dauerhaften Durchhaltefähigkeit unter Berücksichtigung einer wirtschaftlichen Vorhaltung von Stabsstrukturen abzielt. In Anbetracht der kommunalen Leistbarkeit wird dabei die Einbindung externer Führungsunterstützungskomponenten im Bereich der operativen Einsatzunterstützung und der Krisenkommunikation betrachtet. Im Rahmen einer Nutzwertanalyse werden durch eine Kombination qualitativer und quantitativer Quellen relevante Ressourcen und Eigenschaften definiert und vor dem Hintergrund der vorgegebenen Betrachtungsfilter verglichen. Als Empfehlung für ein bundeseinheitliches Stabsmodell wird eine Erweiterung des Zweistabsmodells gemäß den Hinweisen des AK V der IMK vorgeschlagen, das in Hinblick auf die geänderten Rahmenbedingungen bedarfsgerecht modifiziert wird. Dabei wird neben einer Flexibilisierung der Aufbauorganisation der Fokus auf eine erhöhte Durchhaltefähigkeit durch die Einbindung überregionaler Unterstützungseinheiten gelegt. Hierbei erfolgt die Erweiterung der Aufbauorganisation um eine dritte Stabskomponente mit dem Aufgabenfeld Krisenkommunikation und Medienmonitoring, um auf Basis eines medialen Lagebildes eine Optimierung der Prognosefähigkeiten der Führungsstrukturen zu erreichen.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	1
2	Rechtliche Grundlagen.....	2
2.1	Begriffliche Definition des Katastrophenschutzes und Zuständigkeiten	2
2.1.1	Grundlagen des Katastrophenschutzes	2
2.1.2	Untere Katastrophenschutzbehörde	2
2.1.3	Katastrophenvorsorge und Führungsorganisation	3
2.2	Stabsarbeit und verwendete Aufbauorganisationsformen.....	6
2.2.1	Allgemeines	6
2.2.2	Zweistabsmodell.....	6
2.2.3	Gesamtstabsmodell.....	8
2.2.4	Unterstellungsverhältnis	8
3	Vergleich der angewandten Stabsmodelle.....	9
3.1	Methodisches Vorgehen.....	9
3.2	BetrachtungsfILTER.....	10
3.2.1	Dauerhafte Durchhaltefähigkeit.....	10
3.2.2	Leistbarkeit	10
3.2.3	Wirtschaftlichkeit.....	10
3.3	Kriteriendefinition.....	11
3.3.1	Personalansatz.....	11
3.3.2	Räumlichkeiten / technische Infrastruktur.....	12
3.3.3	Aus- und Fortbildungsbedarf	12
3.3.4	Mediale Awareness / Krisenkommunikation.....	13
3.3.5	Fremdunterstützungsfähigkeit	14
3.3.6	Flexibilität der Aufbauorganisation	14
3.4	Gewichtung der Kriterien	14
3.5	Festlegung des Bewertungsmaßstabes	15
3.6	Bewertung der Alternativen	15
3.7	Auswertung und Empfehlung eines bundeseinheitlichen Stabsmodells	19
3.7.1	Auswertung.....	19
3.7.2	Modifizierung/Weiterentwicklung bestehender Strukturen	19
4	Zusammenfassung und Ausblick	22
	Literaturverzeichnis	23
	Abkürzungsverzeichnis	28
	Anhang A.1 – Faktorisierung durch BetrachtungsfILTER.....	A-I

Anhang A.2 – Korrelation der Betrachtungsfilter und Kriterien	A-II
Anhang A.3 – Auswertung Nutzwertanalyse.....	A-III
Anhang A.4 – Vorschlag bundeseinheitliches Stabsmodell	A-IV
Eidesstattliche Erklärung.....	

1 Einleitung

Eine geeignete Organisationsform von Führungssystemen auf Ebene der unteren Katastrophenschutzbehörden bildet eine wesentliche Grundlage bei der Erfüllung der per Gesetz übertragenen Aufgaben. Dabei stellt der Übergang vom „Grundbetrieb“ zur besonderen Aufbau- und Ablauforganisation nach Adam & Kropf (2023) die unteren Katastrophenschutzbehörden häufig vor Herausforderungen im Bereich der Katastrophenbewältigung. Eine zielgerichtete und effektive Vorbereitung ermöglicht in diesem Zusammenhang insbesondere die teils hochdynamischen Anfangsphasen strukturiert bewältigen zu können. Neben der Definition geeigneter Prozesse zur Strukturierung von Abläufen zwischen den beteiligten Akteuren bedarf es dafür vor allem einer zielführenden Aufbauorganisation. Diese beschreibt nach Bach et al. (2017) die „strukturellen Regelungen eines Systems, die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten einzelnen oder mehreren Aufgabenträgern zuweisen und deren Beziehungen zueinander“.

Dabei ist insbesondere vor dem Hintergrund einer Häufung naturgefahreninduzierter Ereignisse sowie der zunehmenden Ausbildung systemischer Risiken durch eine verstärkte gesellschaftliche Vernetzung und Komplexität von einer Zunahme der Bedeutung der Stabsarbeit im Katastrophenschutz auszugehen. Überregionale Einsatzlagen wie das Starkregenereignis im Jahr 2021 verdeutlichen eindrucksvoll die Bedeutung einer interkommunalen, überregionalen Zusammenarbeit auf Basis einheitlicher Grundlagen und Strukturen im Bereich der Stabsarbeit.

Vor diesem Hintergrund wird im Rahmen der Facharbeit auf Basis einer systematischen Recherche und Darstellung der relevanten Rechtsgrundlagen ein Vergleich der in Deutschland genutzten Aufbauorganisationstypen von Stäben der unteren Katastrophenschutzbehörden durchgeführt, der als Basis für die Empfehlung einer bundeseinheitlichen Stabsaufbauorganisation dient.

2 Rechtliche Grundlagen

2.1 Begriffliche Definition des Katastrophenschutzes und Zuständigkeiten

2.1.1 Grundlagen des Katastrophenschutzes

Das System des deutschen Katastrophenschutzes bildet einen wesentlichen Bestandteil der gesamtstaatlichen Sicherheitsarchitektur innerhalb der Bundesrepublik. Aufbauend auf den Strukturen der alltäglichen, nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr kommt es dann zum Einsatz, wenn die regulär zuständigen Gefahrenabwehrbehörden kapazitativ ihre Leistungsgrenze überschreiten und zur Ereignisbewältigung eine zielgerichtete Bündelung von benötigten Ressourcen unter einheitlicher Leitung der zuständigen Katastrophenschutzbehörden erforderlich wird (Geier, 2017). Dabei teilen sich infolge des mehrstufigen Verwaltungsaufbaus sowohl die Länder als auch die Kommunalverwaltungen wichtige Zuständigkeiten im Katastrophenschutz. Grundlage hierfür bilden zunächst die innerhalb des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland festgelegten Gesetzgebungskompetenzen. Da sich die Kompetenztitel der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes nach Art. 73 GG lediglich auf den Zivilschutz beziehen, liegt die Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Gefahrenabwehr und des Katastrophenschutzes auf Basis von Art. 30 i.V.m. Art. 70 GG bei den Ländern. Die Konstellation eines dezentral geregelten Katastrophenschutzes folgt dabei nach (Gusy, 2023) dem Grundgedanken des Föderalismus, führt allerdings dazu, dass 16 verschiedene Landeskatastrophenschutzgesetze existieren, die sich in ihrem Regelungsgehalt zum Teil deutlich unterscheiden (vgl. Thiele, 2012). Neben der Verwendung abweichender Termini liegen die wesentlichen Unterschiede hier vor allem in der teilweise vorhandenen Kombination bzw. Trennung von Brand- und Katastrophenschutzgesetz sowie in den unterschiedlichen Vorgaben zum Verantwortungsübergang auf die den Kommunen übergeordneten Katastrophenschutzbehörden im Katastrophenfall.

Handelt es sich beim Katastrophenbegriff nach Fischer (2023) grundsätzlich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, so lassen sich jedoch aus den Legaldefinitionen zu den Anwendungsbereichen der Landes-Katastrophenschutzgesetze bundesweit vergleichbare Voraussetzungen für die Anwendung des Katastrophenschutzrechts entnehmen (vgl. Deutscher Bundestag - Wissenschaftliche Dienste, 2022). Nach Gusy (2015) sind neben einer Schädigung wesentlicher Schutzgüter in besonderem Umfang, die Erfordernis einer einheitlichen Leitung und die Notwendigkeit zur Verstärkung der regulären Gefahrenabwehrstrukturen durch Einbindung weiterer Ressourcen maßgebend. Hieraus entsteht ein übermäßiger Entscheidungs- und Handlungsbedarf, der durch die regulären Strukturen nicht mehr gedeckt werden kann und neben dem einsatzbezogenen Zusammenwirken insbesondere auch der zusätzlichen Kooperation im Bereich der administrativen Kommunalverwaltung bedarf (Schneider, 2016).

2.1.2 Untere Katastrophenschutzbehörde

Die exekutive Umsetzung des Katastrophenschutzes obliegt gemäß dem mehrstufigen Verwaltungsaufbau den nach Landesrecht vorgesehenen Katastrophenschutzbehörden. Diese gliedern sich regelmäßig in die obersten, oberen und unteren Katastrophenschutzbehörden (Kloepfer, 2014a). Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die

Verwaltungsorganisation in den größeren Flächenländern in der Regel dreistufig organisiert wird. Hierbei bilden die Innenministerien der Länder jeweils die oberen Katastrophenschutzbehörden. Hinsichtlich der mittleren Verwaltungsebene ist im Vergleich der Bundesländer eine strukturelle Heterogenität festzustellen. Ursächlich hierfür ist der im Föderalismus begründete unterschiedliche Verwaltungsaufbau der Länder. Ursprünglich in der Regel regional gegliedert bei den Bezirksregierungen oder Regierungspräsidien angeordnet¹, sind durch strukturelle Anpassungen mittlerweile auch Modelle funktional gegliederter Mittelbehörden vorzufinden, denen die Aufgaben der oberen Katastrophenschutzbehörden übertragen sind². Hier sind zum Beispiel die Landesdirektion Sachsen, die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Rheinland-Pfalz oder das Niedersächsische Landesamt für Brand- und Katastrophenschutz (NLBK) zu nennen. Andererseits haben Bundesländer wie das Saarland oder Schleswig-Holstein keine mittlere Verwaltungsebene eingerichtet (Kloepfer, 2014b). Auf Kommunalebene der Flächenländer ist hingegen wieder eine vergleichsweise homogene Aufgabenzuordnung vorzufinden, wonach die Aufgaben der unteren Katastrophenschutzbehörden bundesweit einheitlich den Landkreisen und kreisfreien Städten, in Person der (Ober-)Bürgermeister und Bürgermeisterinnen bzw. Landräte und Landrätinnen, zugeordnet sind. Dabei erfolgt die Katastrophenbewältigung, im Sinne eines aufwuchsfähigen, integrierten Hilfeleistungssystems (Geier, 2017), grundsätzlich nach dem Prinzip der örtlichen Zuständigkeit³. Die übergeordneten Behörden werden subsidiär in der Regel erst tätig, sofern die originär zuständige Behörde kapazitiv ihre Leistungsgrenze überschreitet oder ein besonderer, übergeordneter Koordinierungsbedarf besteht (Gusy, 2023; Kloepfer, 2014c). Auf Ebene der unteren Katastrophenschutzbehörden obliegt die Entscheidung darüber den politisch Gesamtverantwortlichen.

Eine Besonderheit stellen die Strukturen in den Stadtstaaten dar, da hier die staatlichen und gemeindlichen Aufgaben zusammenfallen. Demensprechend ist der Katastrophenschutz hier eine Landesaufgabe⁴. Orientiert sich Bremen mit den Gemeinden Bremen und Bremerhaven noch am zweistufigen Verwaltungsaufbau, so verzichten die Bundesländer Berlin und Hamburg auf die hierarchische Trennung und sehen eine einheitliche Katastrophenschutzleitung auf Ebene der obersten Katastrophenschutzbehörden vor⁵.

Erfolgt im Sinne der Aufgabenstellung lediglich eine Betrachtung auf Ebene der unteren Katastrophenschutzbehörden, so lassen sich grundsätzliche Aussagen jedoch auch auf übergeordnete Behördenstrukturen übertragen.

2.1.3 Katastrophenvorsorge und Führungsorganisation

Die Legaldefinitionen des Katastrophenbegriffs innerhalb der Landeskatastrophenschutzgesetze gehen von der Annahme aus, dass zur effektiven Katastrophenbewältigung ein Kooperationsprinzip zwischen den zuständigen Behörden sowie weiteren Verwaltungseinheiten und mitwirkenden privatwirtschaftlichen Akteure unabdingbar ist (Walus, 2012). Um das effektive Ineinandergreifen der vorhandenen Strukturen und benötigten Akteure

¹ vgl. § 4 Abs.2 LKatSG B-W; § 53 Abs. 2 BHKG-NRW; Art.2 Abs. 1 BayKSG; § 25 Abs. 1 Nr. 2 HBKG

² vgl. § 4 Abs.1 Nr. 2 SächsBRKG, §2 Abs.1, S.3 NKatSG

³ vgl. exemplarisch: § 5 LKatSG-SH,

⁴ vgl. § 3 KatSG Bln; § 38 Abs.1, S.1 BremHilfeG; § 2 HmbKatSG

⁵ vgl. § 9 Abs. 1 KatSG Bln

sicherzustellen, haben die unteren Katastrophenschutzbehörden daher unter anderem die Aufgabe, gemäß der landesrechtlichen Vorgaben Maßnahmen zur Katastrophenvorsorge zu treffen. Dies beinhaltet nach Kloepper (2014d) auch die Festlegung einer Führungsorganisation und die Vorplanung geeigneter Führungssysteme. Auch hier zeigt sich zwischen den Bundesländern durch den Föderalismus eine gewisse Heterogenität, die sich vor allem im Detaillierungsgrad der Vorgaben zu den einzurichtenden Führungsstrukturen widerspiegelt, die in der Regel entweder dem Katastrophenschutzrecht und/oder Konkretisierungen der Exekutive in Form von Verordnungen und Verwaltungsvorschriften entstammen.

So lassen sich den meisten Landeskatastrophenschutzgesetzen bereits grundlegende Bestimmungen zur Einrichtung von Stabsstrukturen für die Katastrophenbewältigung auf der Ebene der unteren Katastrophenschutzbehörden entnehmen. Es lassen sich im Wesentlichen zwei Modelle unterscheiden. So sind in den Bundesländern Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Sachsen-Anhalt stabsmäßige Führungsorganisationen in Form von Verwaltungsstäben (administrativ-organisatorisch) und getrennten, gleichberechtigten (technischen) Einsatzleitungen zur operativ-taktischen Katastrophenbewältigung vorzusehen (vgl. § 2 Abs. 2 LKatSG BW, § 35 ff. BHKG NRW, § 29 Abs. Nr. 1 HBKG sowie § 8 f. KatSG-LSA). Im Kontrast dazu sehen Niedersachsen und Sachsen nach per Gesetz zentrale Verwaltungsstäbe mit unterstellter technischer Einsatzleitung vor (§ 6 i.V.m. § 21 f. NKatSG sowie Sachsen nach § 50 f. SächsBRKG).

Rheinland-Pfalz (§ 5 Abs. 1, Nr. 2 LBKG-RP), Hamburg (§ 13 HmbKatSG), Thüringen (§ 31 Abs. 1, Nr. 2 ThürBKG) und Bayern (Art. 2, Nr. 3 BayKSG) treffen gesetzlich nur allgemeingültige Aussagen zur Aufstellung von Stäben, lassen die Struktur jedoch zunächst offen, wohingegen Schleswig-Holstein und das Saarland keine Angaben im Gesetz vorsehen. Weil so die Struktur nicht gesetzlich vorgegeben ist, erfolgen weitere Konkretisierungen in der Regel in Form von Verordnungen und Verwaltungsvorschriften.

Geben die Gesetze bereits Rahmenbedingungen vor, so gilt hinsichtlich der Festlegung von Aufbau- und Ablauforganisationen grundsätzlich das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung (vgl. Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG). Damit liegt die Organisationshoheit bei den politisch Gesamtverantwortlichen der Katastrophenschutzbehörden. Allerdings weist die Umsetzung des Katastrophenschutzes ein hohes gesamtstaatliches Interesse auf, weshalb die Aufgaben der unteren Katastrophenschutzbehörden in der Regel als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung oder als Auftragsangelegenheit wahrzunehmen sind (Walus, 2012)⁶. Diese Form der Aufgabenzuweisung bietet der Legislative in den Ländern und den obersten Aufsichtsbehörden, ergänzend zu bestehenden Regelungen im Rahmen von Verordnungen⁷, die Möglichkeit, grundlegende Vorgaben in Form von Verwaltungsvorschriften einzuführen. Sie dienen nach Heintzen (2006) als „autonomes Recht der Exekutive“ und finden parallel zu Verordnungsermächtigungen Anwendung, die als abstrakt-generelle Regelungen „innerhalb der Verwaltungsorganisation von übergeordneten(n) Verwaltungsinstanzen oder Vorgesetzten an nachgeordnete Behörden,

⁶ vgl. exemplarisch: § 2 Abs. 2, S. 1 BbgBKG, § 2 Abs. 2 BHKG NRW, § 2 Abs. 2 LKatSG S-H., § 25 Abs. 3 HBKG, § 2 Abs. 2 BremKatSG

⁷ vgl. exemplarisch: § 3 Abs. 1 i.V.m. Anlage 18 ThürKatSVO; § 10 SächsKatSVO)

Verwaltungsstellen oder Bedienstete“ ergehen und dazu dienen, „Organisation und Handeln der Verwaltung näher zu bestimmen“ (Schröder & Storr, 2021).

Von besonderer Bedeutung sind im Zusammenhang mit der Führungsorganisation im Katastrophenschutz die (Feuerwehr-)Dienstvorschriften (FwDV) 100 sowie die „Hinweise zur Bildung von Stäben der administrativ-organisatorischen Komponente (Verwaltungsstäbe - VwS)“. Dabei handelt es sich um zentral abgestimmte Fachempfehlungen, die vom Arbeitskreis V "Feuerwehrangelegenheiten Rettungswesen Katastrophenschutz und zivile Verteidigung" (AFKzV) der IMK erarbeitet und den Ländern zur Einführung empfohlen werden. Wesentlich sind die bundesweite Abstimmung und die gemeinsame, einstimmige Verabschiedung unter Beteiligung aller Bundesländer (IMK, 2015). Dieses Vorgehen ermöglicht, trotz der Heterogenität der Akteure und der unterschiedlichen Organisation im Katastrophenschutz, eine Einigung auf einheitlich geltende Mindeststandards im gesamten Gebiet der Bundesrepublik (Hörstrup, 2018). Allerdings besitzen diese Empfehlungen zunächst keinerlei Rechtsverbindlichkeit. Damit sie im Innenverhältnis der Landesverwaltungen Bindungswirkung für die nachgeordneten Verwaltungsbehörden erhalten, ist die formelle Einführung als normenkonkretisierende Verwaltungsvorschrift (per Erlass oder Durchführungsvorschrift) erforderlich (Schröder & Storr, 2021; Voßkuhle & Kaufhold, 2016)⁸. Durch eine konsequente Einführung der erarbeiteten Empfehlungen kann in Hinblick auf eine überörtliche und überregionale Zusammenarbeit ein organisationsübergreifendes Führungsverständnis unterschiedlicher Akteure erreicht werden. Ist dies mit der nahezu bundesweit verbindlichen Einführung der FwDV 100 auf der operativ-taktischen Ebene der Gefahrenabwehr und des Katastrophenschutzes bereits geschehen⁹, so ist die einheitliche Umsetzung der Hinweise zur Bildung administrativ-organisatorischer Verwaltungsstäbe jedoch bisher noch nicht erfolgt (Lamers, 2021).

Vielmehr besteht durch die unterschiedliche Wahrnehmung der Rechts- und Fachaufsicht innerhalb der Bundesländer mit den damit einhergehenden Weisungsbefugnissen der Aufsichtsbehörden ein Spannungsfeld zwischen der Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung und einer Vereinheitlichung der Katastrophenschutzstrukturen (Kloepfer, 2014a). Im Bereich der Bundesländer, in denen der Katastrophenschutz von den unteren Katastrophenschutzbehörden als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe wahrgenommen wird¹⁰, sind zentrale und detaillierte Vorgaben in der Folge lediglich in verringerter Regelungstiefe möglich. Ein Vergleich der Verwaltungsvorschriften zur Einführung der Hinweise der IMK in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg macht das offensichtlich, da sie sich trotz weitestgehend gleicher Intention deutlich in ihrer Regelungstiefe unterscheiden (vgl. GABl. BW 2011, Nr. 11, S. 567 sowie MBl.NRW.2013 S.480).

Zusammenfassend lassen sich auf Basis der beschriebenen Rechtsgrundlagen zur Aufbauorganisationen von Stäben der unteren Katastrophenschutzbehörden nach Gahlen (2022); Lamers (2016) folgende Grundtypen von Aufbauorganisationsformen unterscheiden:

⁸ Vgl. exemplarisch für Bayern: IMS - Az. ID4-2253.4-16; Bremen: ABl.Bremen.2004 S.763;

⁹ nur im Freistaat Bayern ist die FwDV 100 lediglich zur Anwendung empfohlen (AllIMBl.2004 S. 376)

¹⁰ vgl. exemplarisch: § 2 Abs. 2, S.1 LBKG-RP, § 1 Abs. 1 LKatSG-BW i.V.m. Art.71 LV-BW, § 2 Abs. 2 HBKG

- Zweistabsmodell mit Trennung einer administrativ-organisatorischen und operativ-taktischen Führungs-Komponente
- Gesamtstab mit einer Kombination der operativ-taktischen und administrativ-organisatorischen Komponenten in einer Stabsstruktur
- Katastrophenschutzstab als Verwaltungsstab mit einem Unterstellungsverhältnis zwischen einer administrativ-organisatorischen und operativ-taktischen Komponente

In den folgenden Ausführungen werden die Gesamtstabsmodelle durch die zu beobachtende Heterogenität im Bereich der administrativ-organisatorischen Funktionen lediglich auf einer für einen Vergleich ausreichenden, abstrahierten Ebene betrachtet.

2.2 Stabsarbeit und verwendete Aufbauorganisationsformen

2.2.1 Allgemeines

Stäbe stellen im Bereich des deutschen Katastrophenschutzes organisationsübergreifend grundsätzlich die höchste Führungsebene dar. Dabei bilden sie als Element einer Stablinienorganisation Beratungs- und Vorbereitungsgremien, die im Rahmen einer besonderen, temporären Aufbau- und Ablauforganisation zur Entscheidungsfindung und Unterstützung der verantwortlichen Personen beitragen (Bohne & Bauer, 2023; Heimann & Hofinger, 2022a). Im Kontext der Katastrophenbewältigung resultieren die zum Einsatz kommenden Stabsstrukturen aus dem Grundgedanken, dass Krisenmanagement keine reine Fachaufgabe der Gefahrenabwehrbehörden, sondern im Sinne eines fachbereichsübergreifenden Zusammenwirkens eine Querschnittsaufgabe der gesamten Verwaltung darstellt (Schneider, 2016). Dazu bedarf es sowohl auf der operativen als auch auf der administrativen Verwaltungsebene einer Bündelung von Ressourcen und Kapazitäten, die es zentral zu koordinieren gilt. Zu diesem Zweck erfolgt in den eingesetzten Stabsstrukturen in der Regel eine aufgabenteilige Erledigung der notwendigen Führungs- und Unterstützungsaufgaben. Grundsätzlich bestehen zwei Möglichkeiten der Arbeitsorganisation: zum einen können Stabsfunktionen aufgabenbezogen, beispielsweise in Sachgebietsstrukturen gemäß FwDV 100, abgebildet werden oder zum anderen ressortbezogen unter Berücksichtigung der originären Verantwortungsbereiche im Regelbetrieb organisiert werden (Gißler & Fiedrich, 2021). Findet sich die erste Anwendungsform vornehmlich bei operativen Einsatzorganisationen wieder, so ist die zweite Variante überwiegend im Verwaltungs- und Wirtschaftskontext vorzufinden. Unabhängig von der Aufgabenorganisation kommen Stäbe, abhängig von der konkreten Aufgabenstellung, in operativer Ausrichtung oder eher mit strategischer Zielsetzung zum Einsatz. Im Mittelpunkt der Stabsaufgaben steht nach Adam & Kropf (2023) – neben der Informationsaufbereitung und Überführung in ein klares Lagebild – immer auch die Prognose von zukünftigen Entwicklungen und der Ableitung geeigneter Gegenmaßnahmen, um von einer reaktiven Ausrichtung zum Ereignisbeginn zunehmend zur antizipativen Handlungsfähigkeit zu gelangen. Somit schaffen Stabsstrukturen mit ihrer Führungsleistung wesentliche Voraussetzungen für die operativen Einheiten der lokalen Gefahrenabwehr (Gißler, 2019).

2.2.2 Zweistabsmodell

Eine erfolgreiche Krisenbewältigung erfordert grundsätzlich zwei Komponenten – die operative Führung und das Verwaltungshandeln (Adam & Kropf, 2023). Diesem Ansatz folgt

auch das gemäß der bundeseinheitlichen Abstimmung im Rahmen des AK V der IMK vorgesehene Zweistabsmodell. Dieses sieht eine grundsätzliche Aufteilung in zwei gleichberechtigt agierende Führungs- und Koordinationsorgane vor, denen jeweils die politisch Gesamtverantwortlichen vorstehen (AFKzV, 2003). Es basiert auf einer klaren Aufgabenteilung zwischen den Komponenten, die trotz einheitlicher Leitung der politisch Gesamtverantwortlichen sowohl parallel als auch getrennt voneinander eingesetzt werden können. Gemäß ihrer Aufgabenzuordnung innerhalb der FwDV 100 und den Hinweisen zur Bildung von Verwaltungsstäben des AK V der IMK werden folgende Komponenten unterschieden.

Operativ-taktische Komponente: Grundlage für die Aufbauorganisation der operativ-taktischen Komponente bildet die nahezu bundesweit eingeführte FwDV 100. Diese beschreibt ein aufwuchsfähiges Führungssystem, mit dessen Hilfe Einsätze unterschiedlichster Größenordnung zielgerichtet und strukturiert abgearbeitet werden können. Für den Bereich der stabsmäßigen Führung (Führungsstufe D) ist eine aufgabenbezogene Organisationsform vorgesehen, bei der standardisiert vorstrukturierte Sachgebiets-Funktionen durch Führungskräfte der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr besetzt werden. Initial erfolgt in der Regel die Besetzung der Funktionsbereiche „Personal/Innerer Dienst“ (S1), „Lage“ (S2), „Einsatz“ (S3) und Versorgung (S4), die optional um die weiteren Funktionsbereiche „Presse- und Medienarbeit“ S5 sowie „Informations- und Kommunikationswesen“ (S6) ergänzt werden und der Stabsleitung zuarbeiten (AFKzV, 1999). Charakteristisch ist für die operativ-taktische Komponente die Möglichkeit zum bruchfreien Aufwachsen durch die vorgesehenen Führungsstufen. Im Rahmen der Führungsstufe D obliegt dieser Komponente die Veranlassung aller operativ-taktischer Maßnahmen, wozu ihr in der Regel alle eingesetzten Einsatzkräfte im Zuständigkeitsbereich unterstehen (Lamers, 2022). Der hohe Abstimmungsbedarf zwischen den einzelnen Stabsfunktionen und die in der Regel zeitkritischen Rahmenbedingungen der Ereignisse erfordern ein Arbeiten in Präsenzform. Sofern erforderlich, können externe Fachberater oder Funktionsträger der Verwaltung einbezogen werden.

Administrativ-organisatorische Komponente: Die administrativ-organisatorische Komponente ergänzt als temporäre Organisationsform einer Behörde komplementär die operativ-taktische Komponente im Bereich der kommunalen Verwaltungsorgane. Gemäß Abschnitt 3.2.4.3 der FwDV 100 stellt sie eine landesrechtlich geregelte Verwaltungseinheit dar, in der alle zur Bewältigung des ursächlichen Ereignisses benötigten Organisationseinheiten, Behörden und Personen eingebunden werden. Diese, auch als Verwaltungsstab bezeichnete, Organisationform stellt nach Ehl (2013) ein Entscheidungs- und Koordinierungsgremium dar, mit dem die erforderlichen Entscheidungen und administrativen Verwaltungsprozesse beschleunigt und geeignet priorisiert werden können (vgl. Pohlmann, 2015). Wesentlich ist dabei, dass zur Umsetzung der Entschlüsse auf die bestehende Organisationsstruktur der Behörde zurückgegriffen wird (Somborn & Ehl, 2013). Im Fokus dieses Ressortstabs liegen vornehmlich Präventivmaßnahmen, auf deren Basis die operativ-taktischen Einheiten ihre Maßnahmen planen. Die Aufgaben sind auch nach der operativen Ereignisbewältigung im Bereich des Wiederaufbaus nutzbar.

Analog zur FwDV 100 wurden zur Umsetzung der Aufbauorganisation durch den AK V der IMK (2003) zentrale Grundsätze zur Aufbauorganisation erarbeitet und zur bundesweiten Einführung empfohlen. Demnach besteht die administrativ-organisatorische Komponente im Kern aus der Stabsleitung, der „Koordinierungsgruppe Verwaltungsstab“

(KGS), die die Arbeitsfähigkeit des Stabes sicherstellt und die Dokumentation verantwortet sowie den ständigen Mitgliedern des Stabes (SMS). Diese werden im Vorfeld benannt und setzen sich in der Regel aus den Bereichen Sicherheit und Ordnung, Katastrophenschutz, Gesundheit, Umwelt und Soziales zusammen. Parallel wird der Funktionsbereich Bevölkerungsinformation und Medienarbeit besetzt. Lageabhängig ist die weitere Einbindung sogenannter „Ereignisspezifischer Mitglieder“ (EMS) vorgesehen, die sich aus benötigten Ämtern und weiteren externen Stellen rekrutieren. Die beschriebene Aufbauorganisation soll grundsätzlich geeignet sein, auch „außerhalb von Großschadenereignissen und von Katastrophen [...] insbesondere Verwaltungsaufgaben zu erledigen, die im originären Zuständigkeitsbereich der Behörde liegen und unvorhergesehen, kurzfristig sowie gegebenenfalls unter Beteiligung mehrerer Fachbereiche erledigt werden müssen“ (AFKzV, 2003). Da ein umsetzungsfähiger Entschluss nur bei Anwesenheit entscheidungsberechtigter Funktionsträger gefasst werden kann, erfolgt die Besetzung der Funktionen im Stab in der Regel durch die verantwortlichen Amtsleitungen (Ehl & Wendekamm, 2013). Bei sitzungsorientierter Arbeitsweise ist dies grundsätzlich leistbar, da die Aufgabenerledigung in den bestehenden Verwaltungsstrukturen in vielen Fällen (mit Ausnahme der KGS) einen diskontinuierlichen Stabsbetrieb ermöglicht (vgl. Gahlen & Kranaster, 2019).

2.2.3 Gesamtstabsmodell

Neben der getrennten, gleichberechtigten Organisation der operativ-taktischen und administrativ-organisatorischen Komponenten, lässt die FwDV 100 alternativ auch die Kombination der Gremien unter der einheitlichen Leitung der politisch Gesamtverantwortlichen zu. Das so entstehende Gesamtstabsmodell vereint die beschriebenen Komponenten. Bleiben die Aufgaben und Zuständigkeiten dabei grundsätzlich bestehen, ergeben sich unter Umständen Synergieeffekte bei der Besetzung einzelner Funktionsbereiche wie z.B. der BuMa/S5 oder der Lagedarstellung. Das Gesamtstabsmodell findet vornehmlich in den Stadtstaaten Anwendung, was nach Lamers (2016) vornehmlich im Zusammenfallen der staatlichen und kommunalen Ebene begründet ist.

2.2.4 Unterstellungsverhältnis

Als Abwandlung des Gesamtstabsmodells stellt sich die dritte Grundvariante der betrachteten Stabsmodelle dar, die in leicht variierender Ausprägung in den Bundesländern Bayern, Niedersachsen und Sachsen zur Anwendung kommt (vgl. Lamers, 2021). Im Wesentlichen ist dabei festzustellen, dass eine administrativ-organisatorische Komponente den technisch-taktischen Einheiten, in Form örtlicher Einsatzleitungen, weisungsberechtigt übergeordnet ist, sodass diese im Gegensatz zum Zweistabsmodell nicht mehr gleichberechtigt nebeneinander tätig werden (Lamers, 2016, 2021). Dabei orientiert sich die Struktur der Aufbauorganisation in Niedersachsen beispielsweise an den Sachgebietsstrukturen gemäß FwDV 100, jedoch werden laut Niedersächsischem Ministerium für Inneres und Sport (2023) durch den Katastrophenschutzstab keine operativen Aufgaben bearbeitet. Eine ähnliche Konstellation ist in den bayrischen Landesvorgaben festzustellen, in der die örtlichen Einsatzleitungen einer „Führungsgruppe Katastrophenschutz“ in Funktionen eines Verwaltungsstabs unterstellt werden.

3 Vergleich der angewandten Stabsmodelle

3.1 Methodisches Vorgehen

Zum Vergleich der in Abschnitt 2.2 vorgestellten Aufbauorganisationsformen von Stäben auf Ebene der unteren Katastrophenschutzbehörde wird das Vergleichsinstrument der Nutzwertanalyse angewandt, bei dem zu betrachtende Objekte oder Subjekte mittels gewichteter Kriterien quantitativ bewertet werden (Herbig, 2016). Dabei handelt es sich um eine Methode, mit derer verschiedene Auswahlalternativen mittels vordefinierter Kriterien und einer anschließenden Bewertung vergleichend gegenübergestellt werden. Dieses Vorgehen ermöglicht eine transparente und systematische Auswahlentscheidung unter Berücksichtigung qualitativer und quantitativer Kriterien (Kühnapfel, 2021). Hierzu werden zunächst entscheidungsrelevante Kriterien identifiziert. Im Anschluss erfolgt eine Gewichtung der Kriterien, um ihre relative Bedeutung zu berücksichtigen, woraufhin im eigentlichen Bewertungsvorgang die Eignung der zu vergleichenden Alternativen anhand einer Punktevergabe in Bezug auf die festgelegten Kriterien beurteilt wird. Abschließend erfolgt die Verrechnung der Gewichtungsfaktoren mit den Bewertungen, woraus sich die Gesamtbewertung ergibt (vgl. Abbildung 1).



Abbildung 1: Ablauf Nutzwertanalyse nach Kühnapfel (2021) (eigene Darstellung)

Im Rahmen der Facharbeit wurden zur Auswahl und Definition relevanter Auswahlkriterien mehrere Informations- und Datenquellen herangezogen. Neben einer Literaturrecherche zum aktuellen Stand der Wissenschaft erfolgte eine Kombination qualitativer und quantitativer Quellen. Hierbei wurde, ergänzend zu den geführten Fachgesprächen, hauptsächlich auf die Rohdaten der Befragung der Expertenkommission „Starkregen“ der vfdb e.V. (2022) sowie Vernehmungsprotokolle aus dem Zwischenbericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses des Landtages NRW zum Starkregenereignis zurückgegriffen.

Anwendung der Methode: Das Ergebnis der Nutzwertanalyse setzt sich aus zwei maßgeblichen Variablen zusammen, die bei der Ergebnisermittlung miteinander verrechnet werden. Die Basis bildet eine Eignungsbewertung der Auswahlalternativen in Bezug auf die definierten Kriterien. Hierzu ist es erforderlich, die qualitativen Bewertungskriterien zu quantifizieren. Voraussetzung ist nach Herbig (2016) und Kühnapfel (2021) die Definition eines Bewertungsmaßstabes in Form einer Punkteskala, die eine einheitliche Bewertung der Kriterien ermöglicht. Hierzu kommt im Rahmen der Facharbeit eine fünfstufige Skala zum Einsatz auf deren Basis eine Bewertung der Stabsmodelle in Abhängigkeit vom Erfüllungsgrad des Kriteriums erfolgt (vgl. Abschnitt 3.5). Abzugrenzen davon ist ein zuvor ermittelter Gewichtungsfaktor, der eine Abbildung der relativen Bedeutung der Kriterien ermöglicht. Zur Ermittlung dieses Faktors werden die einzelnen Kriterien nach ihrem Einfluss auf die Betrachtungsfilter bewertet. Hier ist lediglich eine grundsätzliche

Differenzierung erforderlich. Daher kommt hier eine dreistufige Punkteskala zum Einsatz (vgl. Abschnitt 3.4). Der pro Kriterium ermittelte Gesamtwert fließt als prozentualer Gewichtungsfaktor in die Auswertung der Nutzwertanalyse ein (vgl. Anhang A.3).

3.2 Betrachtungsfilter

3.2.1 Dauerhafte Durchhaltefähigkeit

Die dauerhafte Durchhaltefähigkeit von Stäben als oberste Führungsinstanz auf Ebene der unteren Katastrophenschutzbehörde stellt eine Grundanforderung der effektiven Katastrophenbewältigung dar. Die Durchhaltefähigkeit lässt sich gemäß Definition des Schweizer Bundesrates (2001) als „Kapazität einer [...] Organisation bezüglich Führung, Personal, Material und Logistik, einen Einsatz über längere Zeit leisten zu können“ beschreiben. Die mit komplexen und langandauernden Ereignissen einhergehenden Herausforderungen haben sowohl die naturereignisindizierten Ereignisse der letzten Jahre als auch die Pandemielage in den Jahren 2020-2023 eindrucksvoll verdeutlicht (Gißler et al., 2022; Klinger et al., 2022). In Bezug auf die Stabsarbeit stellt dabei vor allem das Personal einen limitierenden Faktor dar. In diesem Zusammenhang ist die Durchhaltefähigkeit der Stabsstrukturen im Katastrophenschutz vornehmlich unter den Aspekten einer quantitativen und qualitativen Personalverfügbarkeit zu betrachten. Sind die benötigten Ressourcen mittels geeigneter Schichtsysteme und Vorplanungen initial zunächst aus den eigenen Kapazitäten der unteren Katastrophenschutzbehörden zu decken, so empfiehlt sich bei einem längeren Ereignisverlauf die zielgerichtete Einbindung externer, unterstützender Ressourcen zur Sicherstellung einer dauerhaften und geeigneten personellen Besetzung (Fritzen, 2023).

3.2.2 Leistbarkeit

Der operative Katastrophenschutz der Bundesländer wird im Wesentlichen von ehrenamtlichen Strukturen getragen, die nach Geier (2021) das Rückgrat des deutschen Bevölkerungsschutzes bilden. Dies deckt sich mit der Auswertung der Expertenkommission „Starkregen“ der vfdb e.V. (Cimolino, 2022). Nach Voss (2021) ist der Bevölkerungs- und Katastrophenschutz in Deutschland dabei vor allem auf lokale und zeitlich begrenzte Ereignisse eingestellt. Bei den Überlegungen zum Vergleich der Aufbauorganisationsformen ist vor diesem Hintergrund zu berücksichtigen, dass eine bundesweite Empfehlung auch von kleineren Kommunalverbänden mit überwiegend ehrenamtlichen Strukturen umzusetzen sein muss. Grundsätzlich ist in diesem Zusammenhang davon auszugehen, dass eine negative Korrelation zwischen der Leistbarkeit und dem benötigten Ressourceneinsatz für die betrachteten Aufbauorganisationsformen besteht.

3.2.3 Wirtschaftlichkeit

Bei der Auswertung der Literaturrecherche zeichnete sich ein vergleichsweise einheitliches Bild ab. Nach einheitlicher Fachmeinung der befragten Experten scheint es nicht zielführend, den Katastrophenschutz zu stark unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit zu betrachten (Fritzen, 2023; Kleist, 2023a). Sicherlich ist es – alleine schon zur Verbesserung der Leistbarkeit und Erhöhung der Durchhaltefähigkeit – angebracht, auf die Nutzung möglicher Synergieeffekte und einen effizienten Ressourceneinsatz Wert zu legen, dabei dürfen die operative und administrative Leistungsfähigkeit jedoch allein aus wirtschaftlichen Gründen nicht über das Maß beeinträchtigt werden. Dies gilt umso mehr

vor dem Hintergrund, dass die Hauptaufgabe des Katastrophenschutzes im Schutz der elementaren Grundrechte auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs.2 , S.1 GG begründet liegt (Fischer, 2023).

3.3 Kriteriendefinition

Die zielgerichtete Anwendung einer Nutzwertanalyse stellt Anforderungen an die Auswahl der zu betrachtenden Kriterien. Nach Kühnapfel (2021) ist hier vor allem auf eine Definition einer ausreichenden Anzahl geeigneter Kriterien zu achten, um die Entscheidungsalternativen hinreichend unterscheiden zu können. Dies bedingt, dass sie eine Relevanz im Sinne der Zielsetzung aufweisen. Dabei ist darauf zu achten, dass einzelne Kriterien nicht in übermäßiger Wechselwirkung zueinanderstehen. Nach Auswertung der Aufgabenstellung und der unter Abschnitt 3.1 beschriebenen Informationsquellen werden die zum Vergleich der Aufbauorganisationsformen die nachfolgenden Kriterien herangezogen:

3.3.1 Personalansatz

Besonders in Hinblick auf die dauerhafte Durchhaltfähigkeit von Stäben ist der Personalansatz ein wesentliches Kriterium beim Vergleich unterschiedlicher Aufbauorganisationsformen. Innerhalb der geführten Fachgespräche wurde deutlich, dass die Größe des möglichen Personalpools neben dem grundsätzlichen Einfluss auf die Durchhaltfähigkeit der Organisation auch unmittelbar mit der Bereitschaft korreliert, sich auf freiwilliger Basis zur Besetzung von Stabsfunktionen bereitzustellen (Fritzen, 2023). Da eine hohe Akzeptanz in diesem Bereich wiederum ermöglicht, von der Implementierung fester Bereitschaftsmodelle abzusehen, gilt es im Sinne der Leistbarkeit und Wirtschaftlichkeit, sich ergebende Synergieeffekte zwischen den einzelnen Komponenten optimal auszunutzen, um den Personalansatz – der Lage angemessen – möglichst effizient zu gestalten. Als Vergleichsparameter werden im Rahmen der Facharbeit zum einen der Personalbedarf für die initiale Besetzung der relevanten Stabsfunktionen, im weiteren als Kern-Funktionsansatz bezeichnet, und zum anderen der Gesamtpersonalansatz herangezogen, der den benötigten Personalpool für die dauerhafte Aufrechterhaltung des Stabsbetriebes unter Berücksichtigung einer ausreichenden Schichtfähigkeit beschreibt.

Zur Bewertung wird im Bereich der operativ-taktischen Komponenten die FwDV 100 als Bewertungsgrundlage genutzt. Aufgrund ihrer bundesweiten Einführung bzw. Empfehlung wird dabei vorausgesetzt, dass zumindest auf Ebene der unteren Katastrophenschutzbehörden die Voraussetzungen für die Führungsstufe D flächendeckend erfüllt werden können. Demnach ergibt sich nach Lamers (2021) in Abgrenzung zur Führungsgruppe eine Mindeststabsgröße von 8 Personen, die bei einer Vollbesetzung der Funktionen auf bis zu 19 Personen ansteigen kann. In Hinblick auf eine flächendeckende, bundesweite Leistbarkeit wird nachfolgend von einer mittleren Stabsgröße von 14 Personen (ohne Berücksichtigung von optionalem Unterstützungspersonal und externen Fachberatern) für die initiale Stabsbesetzung der operativ-taktischen Komponenten ausgegangen. Hinsichtlich der quantitativen Mindestbesetzung der administrativ-organisatorischen Komponenten zeigt sich die Literatur uneinheitlich. Zieht man die nach Lamers (2021) erforderliche Funktionsstärke von 8-12 Personen für die adäquate Besetzung der KGS heran und geht davon aus, dass eine jeweils einfache Besetzung der Ständigen Stabsmitglieder, Stabsleitung sowie die BuMa-Komponente erforderlich sind, ergibt sich eine Personenanzahl von 21 Personen. Hofinger & Becker (2022) gehen von einem Personalbedarf von 22

Personen aus, wohingegen Gahlen (2022) den Personalbedarf in Abhängigkeit der Verwaltungs- bzw. Behördengröße im einem Bereich von 15 – 30 Personen ansetzt. Zusammenfassend lässt sich ein mittlerer Kern-Funktionsansatz von 22 Funktionen ermitteln. In diesem Bereich sind auch die Angaben des NLBK (2023) und des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport (2023) zu verorten, die für den strategisch ausgerichteten Katastrophenschutzstab von einer eingesetzten Funktionsstärke von bis zu 20-25 Personen ausgehen.

3.3.2 Räumlichkeiten / technische Infrastruktur

Geeignete Stabsräume bilden als zentrales Arbeitsumfeld der eingesetzten Stäbe eine wichtige Grundlage für eine effektive Stabsarbeit und damit die Leistungsfähigkeit der Strukturen. Nach Adam & Kropf (2023) sollten eine geeignete Infrastruktur sowie benötigte Kommunikationsmittel bereits im Grundbetrieb der Organisationseinheit vorhanden und entsprechend eingerichtet sein. Sind die räumliche Aufteilung und Einrichtung grundsätzlich an den individuellen örtlichen Voraussetzungen und Bedarfen der Katastrophenschutzbehörden auszurichten, so eignen sich die vorhandenen arbeitsrechtlichen Vorgaben jedoch als Mindestanforderungen, die für den Vergleich der Stabsmodelle herangezogen werden können. Orientierung für den Raumbedarf bietet die auf Grundlage des § 18 ArbSchG erlassene Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV). Gibt diese zunächst vornehmlich Schutzziele und Anforderungen allgemeiner Art vor, so lassen sich weitere Details den Technischen Regeln für Arbeitsstätten (ASR) entnehmen. Da es sich bei vorgesehenen Stabsräumen um dauerhaft eingerichtete Arbeitsplätze im Sinne des §2 Abs. 3 ArbStättV handelt, können hierfür die Vorgaben der ASR A1.2 herangezogen werden¹¹. Hierbei lassen sich die typischen Aufgaben im Rahmen der Stabsarbeit sowohl auf Ebene der Führungsstufe D gemäß FwDV 100 als auch nach den Hinweisen zur Bildung von Verwaltungsstäben des AK V der IMK mit einer Bürotätigkeit vergleichen (Knigge, 2022).

Neben der räumlichen stellt auch die technische Infrastruktur eine wesentliche Voraussetzung für die effektive und dauerhafte Arbeitsfähigkeit von Stäben dar. Sie bedarf jedoch allein vor dem Hintergrund einer notwendigen Harmonisierung der starken Heterogenität genutzter Stabs- und Lagedarstellungssoftware sowie unterschiedlicher Philosophien hinsichtlich Ausfallsicherheiten und Redundanzen einer gesonderten Betrachtung, die den Umfang der Facharbeit überschreitet, sodass diese nicht weiter betrachtet wird.

3.3.3 Aus- und Fortbildungsbedarf

Die dauerhafte Durchhaltefähigkeit korreliert in qualitativer Hinsicht stark mit der Größe eines geeignet ausgebildeten Personalpools für die benötigten Stabsfunktionen und Arbeitsabläufe. Dabei wird nach Schneider (2016) „im Ereignisfall von Krisenstäben und Einsatzleitungen ein mit permanenten Stäben vergleichbares Leistungsniveau erwartet“. Vor diesem Hintergrund nimmt die Ausbildung einen umso höheren Stellenwert ein, je seltener die Stabsstrukturen im Realeinsatz genutzt werden. Diesen Umständen muss mittels einer zielgerichteten Ausbildung begegnet werden. Vor dem Hintergrund einer durchschnittlichen Einsatzhäufigkeit von Stäben auf Ebene der unteren Katastrophenschutzbehörden von weniger als einem Ereignis pro Jahr (Gißler, 2019; Lamers, 2021),

¹¹ vgl. GMBI 2013, S.910, zuletzt geändert GMBI 2022, S.241

gilt es besonders in Hinblick auf eine wirtschaftliche Vorhaltung der Stabsstrukturen, einen vertretbaren Mittelweg zwischen dem Ausbildungsbedarf und der Leistbarkeit zu finden. Hierbei sollte vor dem Hintergrund differenzierender Zielsetzungen und der zeitlichen Dringlichkeiten in der Aufgabenerfüllung grundsätzlich zwischen dem Ausbildungsbedarf für die operativ-taktischen und administrativ-organisatorischen Komponenten unterschieden werden. Liegt der Fokus der operativ-taktischen Führungsstäbe beispielsweise vor allem zum Ereignisbeginn auf reaktiven Maßnahmen und einer schnellen und effektiven Wirkung am Ereignisort, so agiert die administrativ-organisatorische Komponente eher proaktiv und zukunftsorientiert, woraus unterschiedliche Ausbildungsbedarfe resultieren.

3.3.4 Mediale Awareness / Krisenkommunikation

Wesentlich für eine erfolgreiche Katastrophenbewältigung ist bereits zu Beginn der Akutphase eine leistungsfähige Krisenkommunikation. Dabei ist im Bereich der Medienarbeit und Krisenkommunikation seit Erscheinen der bundeseinheitlichen Empfehlungen in den Jahren 1999 und 2003, die mit den Sachgebieten S5 und BuMa jeweils eine eigenständige Komponente zur „klassischen“ Presse- und Öffentlichkeitsarbeit vorsehen, eine starke Entwicklung festzustellen. Ursächlich sind hier vor allem eine starke Zunahme des Informationsbedürfnisses der Bevölkerung und ein geändertes Medienkonsumverhalten. Zum einen hat die Informationsgeschwindigkeit stark zugenommen, zum anderen ist die Erwartungshaltung an einen permanenten Informationsfluss sowohl auf Seiten der Bevölkerung als auch im Bereich des Journalismus stark gestiegen (Drews, 2018). Daher gilt es schnell, proaktiv und konsistent im Sinne einer „one-voice-policy“ zu agieren (BMI - Referat KM 1, 2014). Weitere Herausforderungen erwachsen zudem durch eine verstärkte Nutzung von Social-Media und der gesteigerten Notwendigkeit zum Umgang mit Spontanhelfenden. So verdeutlicht sich allein am Beispiel der Hochwasser- und Starkregenereignisse der Jahre 2003, 2013 und 2021 eine Entwicklung in Richtung umfangreicher Spontanhelfenden-Initiativen, die sich durch die gesteigerte Vernetzung weiter intensiviert (Fricke, 2022). Die Potenziale von ungebundenen Spontanhelfenden sind seitens der Gefahrenabwehrbehörden grundsätzlich erkannt und seit mehreren Jahren Forschungsgegenstand (vgl. Drews et al., 2021). Die Erkenntnisse zeigen, dass auf Ebene der Stabsstrukturen im Katastrophenschutz eine frühzeitige Berücksichtigung und eine zielgerichtete Einbindung in die Katastrophenbewältigung einen großen Mehrwert bieten kann. Eine wesentliche Voraussetzung stellt dafür das frühzeitige Monitoring und eine gezielte Steuerung der sich entwickelnden Spontanhelfenden-Aktivitäten mittels geeigneter Kommunikationskanäle dar, um einer die Einsatzmaßnahmen konterkarierenden Eigendynamik entgegenzuwirken (vgl. Müller-Tischer & Cimolino, 2021). Auch hier sind die Kommunikationsstrukturen der Bereiche S5 und BuMa besonders gefordert, da es effektiver Filterungs- und Kommunikationsmethoden bedarf, um ein aktuelles ‚virtuelles Lagebild‘ abbilden zu können. Einen vielversprechenden Ansatz stellt dabei die Einbindung von „Virtual Operation Support Teams“ (VOST) dar. Am Beispiel des THW und des Landes Baden-Württemberg lässt sich dieses im Kontext der behördlichen Gefahrenabwehr als virtuell vernetzte und zentral koordinierte Einheit zusammenfassen, die in der Regel abgesetzt vom eigentlichen Schadensgebiet im Hintergrund u.a. zur digitalen Lageerkundung, Aufbereitung gewonnener Daten und Informationen eingesetzt wird (Fathi & Fiedrich, 2022; IM BW, 2023). In Kombination mit dem Ansatz eines „digitalen Pressesprechers“ (vgl. Gonder et al., 2022) bestehen zudem weitere Einsatz-Optionen in der Erkennung und Bekämpfung von Falschmeldungen (Fathi, A.-M. Brixy, et al., 2019). Erste praktische Erkenntnisse im Rahmen des Starkregenereignisses 2021 in Wuppertal bestätigen diesen

Ansatz und zeigen zudem auch Potenzial auf, auf Basis eines ‚virtuellen Lagebildes‘ bei Bedarf auch aktiv Spontanhelfende zu akquirieren und gezielt einzubinden (Bier et al., 2022). Kernvoraussetzung stellt dabei die Bündelung der medialen Krisenkommunikation (operativ und politisch) mit einer digitalen Lageerkundung dar.

3.3.5 Fremdunterstützungsfähigkeit

Insbesondere bei langanhaltenden Einsatzereignissen ist die kapazitative Leistungsfähigkeit des Personalkörpers auf Ebene der unteren Katastrophenschutzbehörden begrenzt. Als wesentliche Einflussfaktoren sind neben einer Beeinträchtigung der dauerhaften Leistungsfähigkeit des eingesetzten Personals durch akute Stressoren im Rahmen der Stabsarbeit (vgl. Künzer, 2022), insbesondere im Rahmen von Ereignissen wie dem Starkregenereignis im Jahr 2021, auch die private Betroffenheit von Einsatzkräften des Katastrophenschutzes zu nennen (DStGB, 2021). Eine effektive Möglichkeit zur Stärkung der dauerhaften Durchhaltefähigkeit der eingesetzten Führungsstrukturen ist daher eine zielgerichtete und im Rahmen der Katastrophenprävention bereits vorgeplante Einbindung geeigneter externer Ressourcen (Kleist, 2023b). Daneben wirkt sich die unterstützende Einbindung externen Personals positiv auf die Leistbarkeit (besonders kleinerer Kommunalverbände) aus, da somit eigene Ressourcen in kleinerem Umfang vorgehalten werden müssen. Im Sinne einer interkommunalen Zusammenarbeit und der regionalen bzw. bundesweiten Unterstützung ist dieses Kriterium von besonderer Relevanz.

3.3.6 Flexibilität der Aufbauorganisation

Die Struktur und die Aufgabenverteilung innerhalb eines Führungssystems muss grundsätzlich flexibel der Einsatzsituation und -entwicklung über den zeitlichen Verlauf angepasst werden können (Cimolino & Bräutigam, 2023). Dies ist erforderlich, um auf Änderungen der Schwerpunkte und tatsächlichen Rahmenbedingungen reagieren zu können. Dabei ist insbesondere in Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit und die Leistbarkeit Wert auf einen effektiven Personalansatz und die modulare Aktivierbarkeit der Ressourcen zu legen. Wesentliche Grundlage hierfür ist ein ausgeprägtes Situationsbewusstsein (vgl. Queck & Gonner, 2022), um durch eine zielgerichtete Prognose und Antizipation der Ereignisentwicklung frühzeitig aufgabenbezogene Schwerpunkte und einen damit einhergehenden Bedarf im Bereich der Führungsunterstützung abschätzen zu können.

3.4 Gewichtung der Kriterien

Die systematische Gewichtung der beschriebenen Kriterien erfolgt nach Abschnitt 3.1 mittels einer dreistufigen Bewertungsskala. Dabei entsprechen ein Punkt einem geringen, zwei Punkte einem mittleren und drei Punkte einem hohen Einfluss auf den Betrachtungsfilter (vgl. Anhang A.1). Dabei ist grundsätzlich festzustellen, dass der Mensch die wichtigste Komponente im Stabssystem darstellt (vgl. Gißler, 2019). Vor diesem Hintergrund korreliert der Personalansatz sowie eine Eignung der Strukturen für eine effektive externe Unterstützung stark positiv mit den angesetzten Betrachtungsfiltern. Da das Hauptziel der Stabsarbeit in der Erarbeitung zielgerichteter Entscheidungen liegt und diese maßgeblich von den zur Verfügung stehenden Informationen und Prognosen von Aufgabenschwerpunkten abhängt, wird zudem eine hohe Relevanz der Kriterien Mediale Awareness und Flexibilität der Aufbauorganisation deutlich. Der Ausbildungsbedarf folgt in einer weiteren Abstufung, wohingegen der Raumbedarf zunächst in den Hintergrund tritt. Diese Aspekte

sind vor allem vor dem Hintergrund der Wirtschaftlichkeit relevant, der jedoch im Katastrophenfall allgemein eine ungeordnete Bedeutung beigemessen wird (vgl. Abschnitt 3.2.3).

3.5 Festlegung des Bewertungsmaßstabes

Die Auswertung der Nutzwertanalyse erfordert die Quantifizierung der qualitativen Kriterien. Um innerhalb der Auswertung eindeutige Ergebnisse zu erhalten, entsprechen auf der fünfstufigen Skala nach Abschnitt 3.1 ein Punkt bis zwei Punkte einer (abgestuft) geringen, drei Punkte einer mittleren und vier bis fünf Punkte einer (abgestuft) guten Eignung der jeweiligen Aufbauorganisationsform im Sinne des Kriteriums. Für die durchgeführten Bewertungen werden die in Anhang A.2 dargestellten Korrelationszusammenhänge zugrunde gelegt.

3.6 Bewertung der Alternativen

Personalansatz: Auf Basis der ermittelten Kern-Funktionsansätze ergibt sich der Gesamtpersonalansatz aus den angesetzten Schichtmodellen. Dabei spielen neben den individuellen Leistungsgrenzen des Personals (bedingt durch erhöhte kognitive und psychische Anforderungen (vgl. Künzer et al., 2022) auch die Betrachtung der arbeitszeitrechtlichen Vorgaben eine Rolle. Da es sich bei der Festlegung von Führungssystemen im Rahmen der Katastrophenprävention um vorgeplante Maßnahmen handelt und entsprechende Konzepte nicht ad-hoc im Ereignisfall erstellt werden, ist allein schon vor dem Hintergrund der Fürsorgepflicht eine Einhaltung der arbeitszeitrechtlichen Vorgaben sicherzustellen. Demzufolge wird im Rahmen der Facharbeit von einem Dreischichtbetrieb ausgegangen, da sich so zum einen (einhergehend mit einer Einsatzzeit von acht Stunden) die maximalen Arbeitszeitvorgaben des Arbeitszeitgesetzes für Verwaltungsangestellte einhalten lassen und der kognitiven Dauerbelastung Rechnung getragen werden kann (vgl. Gahlen & Kranaster, 2019). Zudem bietet diese Planung die Option, im begründeten Einzelfall auf einen Zweischichtbetrieb zu reduzieren (Fritzen, 2023). Unter Berücksichtigung eines Personalfaktors von 4 (vgl. Gahlen, 2022; Lamers, 2021), ergibt sich hinsichtlich der Schichtfähigkeit für die operativ-taktische Komponente des Zweistabsmodells ein Gesamtpersonalbedarf von 56 Personen. Die administrativ-organisatorische Komponente erfordert für einen vollkontinuierlichen Betrieb einen Gesamtpersonalbedarf von 88 Personen. Aufgrund der möglichen Nutzung von Synergieeffekten im Gesamtstabsmodell lassen sich durch die exemplarische Zusammenlegung der Lagedarstellung im Gesamtstabsmodell grundsätzlich Funktionen reduzieren.

Zusammenfassend benötigt der dauerhafte, vollkontinuierliche Betrieb eines Zweistabsmodells und eines Stabsmodells im Unterstellungsverhältnis im Gesamten zunächst mehr Personal als das Gesamtstabsmodell. Allerdings ist ein vollkontinuierlicher Betrieb der administrativ-organisatorischen Bestandteile in der Regel lediglich in den Fällen einzelner hochdynamischer Ereignisphasen erforderlich (Gahlen & Kranaster, 2019). Dies bietet für die administrativ-organisatorischen Komponenten des Zweistabsmodells die Möglichkeit, die Arbeitsphasen in vielen Fällen in die regulären Dienstzeiten der Behörden zu legen und vollständig nach dem Konferenz-Prinzip mit nachfolgenden dislozierten Arbeitsphasen innerhalb der regulären Behördenstrukturen zu verfahren. Mit der damit möglichen Reduzierung auf ein Einschichtmodell reduziert sich der Gesamtpersonalbedarf, selbst bei Annahme eines hundertprozentigen Ausfallfaktors, von 88 auf 44 Personen. Dieses

wesentliche Einsparpotenzial führt zusätzlich zu einem positiven Einfluss auf die Leistung und Wirtschaftlichkeit und bietet einen großen Vorteil gegenüber dem Einstabsmodell.

Räumlichkeiten: Gemäß ASR A1.2 gilt unter den in Abschnitt 3.3.2 beschriebenen Rahmenbedingungen ein Mindestflächenbedarf von 8 m² je Stabsraum, der für jeden vorgesehenen Arbeitsplatz um 6 m² zu erweitern ist. Ab zehn Mitarbeitenden sind zudem Pausenräume einzuplanen, da durch einen dauerhaften Stabsbetrieb die Ausnahmeregelung nach Abschnitt 4.1, Abs.4 der ASR A4.2 nicht zur Anwendung kommt. Dabei sind für die Grundfläche min. 6,00 m² sowie 1,00 m²/MA anzusetzen¹². Damit ergibt sich für das Gesamtstabsmodell ein Raumbedarf von 224 m². Durch die reduzierte Personenanzahl pro Raum sind im Zweistabsmodell für die operativ-taktische Komponente ein Flächenbedarf von 112 m² und für die administrativ-organisatorische Komponente ein Flächenbedarf von 168 m² erforderlich. Hat der Raumbedarf vergleichsweise wenig Einfluss auf die Durchhaltbarkeit, so beeinflusst eine Vorhaltung übermäßig großer Räumlichkeiten allein für die Anwendung als Stabsraum sehr wohl den Faktor der Wirtschaftlichkeit. Daher ist bei der Betrachtung nicht nur der absolute Raumbedarf zu berücksichtigen. Vielmehr ist vor dem Hintergrund, dass die Ressourcen des Katastrophenschutzes sich im Sinne eines Mehrfachnutzens aus den Strukturen der regulären Gefahrenabwehr rekrutieren, die Nutzung bestehender Räumlichkeiten für Führungsunterstützung unterhalb der Katastrophenschwelle unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu betrachten. Hier bieten im Hinblick auf eine Flexibilität und Ausweichmöglichkeiten bzw. Alternative Back-Up-Standorte kleinere Raumstrukturen Vorteile. So sind kleinere Räumlichkeiten grundsätzlich häufiger verfügbar. Zudem lässt sich mit abgesetzten Führungsräumen der Gefahrenabwehr unerwünschter Publikumsverkehr vermeiden. In beiden Aspekten bieten die Modelle mit getrennten Komponenten Vorteile gegenüber dem Gesamtstabsmodell, weshalb diese in der Nutzwertanalyse mit 3:2 Punkten bewertet werden.

Aus- und Fortbildungsbedarf: Geeignet ausgebildetes Personal bildet eine der wichtigsten Ressourcen im Bereich der Stabsarbeit. Als Mindeststandard lässt sich für die Verwendung innerhalb operativ-taktischer Komponenten der Lehrgang „Einführung in die Stabsarbeit“ gemäß der nahezu bundesweit eingeführten FwDV 2, Abschnitt 4.4 ansetzen (vgl. AFKzV, 2012). Dieser befähigt zur selbstständigen Führung eines Sachgebietes innerhalb einer stabsmäßigen Einsatzleitung. Hierbei ist von einem mittleren Stundenbedarf von 34 UE auszugehen, der nach Lamers (2021) durch die inhaltliche Vergleichbarkeit der Ausbildungen sowohl für ehren- als auch hauptamtliche Ausbildungen gilt. Damit kann eine bundesweit vergleichbare Grundausbildung der operativen Führungskräfte angenommen werden. Zwar ist die Vermittlung von Grundstrukturen der Stabsarbeit (beispielsweise über die Nutzung der unterschiedlichen Schulungsangebote der Landesfeuerwehrschulen sowie der BABZ des Bundes) dringend zu empfehlen, allerdings existieren hinsichtlich der bundesweiten Ausbildung von Stäben der administrativ-organisatorischen Komponenten bis zum heutigen Zeitpunkt keine verpflichtenden Aus- und Fortbildungen. Allerdings ist zur Sicherstellung einer effektiven Kooperation innerhalb der Gesamtstabsmodelle eine Mindestausbildung aller Beteiligten erforderlich. Das betrifft vor allem die abweichenden Detailgrade, Methoden und Bedarfe hinsichtlich operativ-taktischer und administrativ-strategischer Lagedarstellungen sowie die spezifischen Kommunikationsabläufe. Der beschriebene Ausbildungsbedarf lässt sich bei einer Trennung der Stabskomponenten im

¹² (vgl. GMBI 2012, S.660, zuletzt geändert GMBI 2022, S.251)

Bereich der administrativ-organisatorischen Komponenten grundsätzlich signifikant verringern. Dies ergibt sich bereits allein aus der Annahme, dass der Stab hier in Form einer „Verwaltungskonferenz“ zusammentritt und die Abarbeitung nachfolgend wieder in den regulären Behörden- und Amtsstrukturen erfolgt (Freudenberg, 2018). Durch dieses Vorgehen wird ein Verzicht auf die klassischen Arbeitsmethoden operativ-taktischer Stäbe und die Nutzung der Kommunikationsmittel des regulären Dienstbetriebs möglich (Lamers, 2021). Dahingegen ist beim Gesamtstabsmodell im direkten Vergleich ein erhöhter Ausbildungsaufwand anzunehmen, da die Vertretenden der benötigten Verwaltungsstrukturen aufgrund des direkten Kontaktes mit den operativen Stabsmitgliedern mit der Arbeitsweise vertraut gemacht werden müssen.

Mediale Awareness / Krisenkommunikation: Vor dem Hintergrund der Ausführungen in Abschnitt 3.3.4 bietet im direkten Vergleich der betrachteten Stabsmodelle das Konzept des Gesamtstabsmodells die größten Vorteile, da durch die unmittelbare räumliche Zusammenarbeit die Bündelung von Kompetenzen ermöglicht wird und damit Synergieeffekte erzielt werden können. So kann die dauerhafte Durchhaltefähigkeit beispielsweise durch Vermeidung von Parallelstrukturen in den Bereichen BuMa/S5 erhöht werden, da die Öffentlichkeitsarbeit in wesentlichen Teilen über dieselben Kanäle erfolgt und beim Vergleich der Aufgabenprofile der aktuellen Empfehlungen des AK V der IMK deutliche Überschneidungen zu erkennen sind. Da im Katastrophenfall davon auszugehen ist, dass sowohl die operativ-taktische als auch die administrativ-organisatorische Komponente (sei es im Gesamt- oder Zweistabsmodell) aktiviert werden, sollten hinsichtlich einer Bündelung der Kompetenzen, Erhöhung der Reaktionsschnelligkeit und Verbesserung der Außenwirksamkeit der unteren Katastrophenschutzbehörde, Synergieeffekte maximal genutzt und langwierige Abstimmungsprozesse vermieden werden. Damit können die wesentlichen Anforderungen an die Krisenkommunikation – die schnellstmögliche Gewinnung der Informationshoheit sowie eine widerspruchsfreie, konsistente und kompetente Außendarstellung – erfüllt werden (DKKV e.V., 2020; Kappe, 2019).

Zusammenfassend bleibt allerdings zu konstatieren, dass keines der Stabsmodelle aus Sicht des Autors in ihrer jetzigen Form optimale Strukturen für die geänderten Rahmenbedingungen in Bezug auf die Krisenkommunikation bietet. Im Rahmen der geführten Fachgespräche zeigt sich, dass selbst große und kapazitiv gut aufgestellte Katastrophenschutzbehörden in diesem Hinblick vor große Herausforderung gestellt sind (Kleist, 2023a; Zollner, 2023). Es ist unstrittig, dass ein VOST mit bis zu 22 eingesetzten Personen, wie es allein im Bereich der Katastrophenbewältigung in Wuppertal zum Einsatz kam (vgl. Bier et al., 2022), besonders in kleineren Kommunalverbänden auf Ebene der unteren Katastrophenschutzbehörde nicht flächendeckend leistbar ist. Durch die Vorteile der dislozierten Arbeitsweise eines VOST im virtuellen Raum bietet sich jedoch die Einbindung zentral vorgehaltener Strukturen auf Anforderung an.

Fremdunterstützungsfähigkeit: Eine hohe Fremdunterstützungsfähigkeit der Aufbauorganisationsform hat einen wesentlichen Einfluss auf alle drei dargestellten Betrachtungsfelder. Nach Abbildung 1 ist zum Erreichen einer dauerhaften Durchhaltefähigkeit grundsätzlich ein großer Personalpool erforderlich. Je effektiver die Einbindung geeigneter, externer Kräfte als Unterstützungseinheit möglich ist, desto stärker ist die positive Auswirkung auf die Durchhaltefähigkeit. Im Gegenzug ist es möglich, mit einer zuverlässigen Sicherstellung landes- oder bundesweiter Konzepte zur überregionalen Führungsunterstützung die Vorhaltung eigener Personalressourcen bei Beibehaltung einer vergleichbaren

Durchhaltefähigkeit zu reduzieren. In diesem Zusammenhang bieten die getrennten Strukturen des Zweistabsmodells sowie des Stabsmodells im Unterstellungsverhältnis Vorteile gegenüber dem Gesamtstabsmodell. So besteht, aufgrund der bundesweit vergleichbaren Ausbildung gemäß FwDV 2, Abschnitt 4.4 sowie der Ausbildungs- und Prüfungsverordnungen in der Laufbahnausbildung der Bundesländer¹³, für operativ-taktische Komponenten die Möglichkeit zur vergleichsweise einfachen Einbindung überregionaler Unterstützungskomponenten nach den Beispielen der MoFüst-Einheiten in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg oder Bayern (vgl. AGBF Bayern, 2019; Herrmann, 2013; IM NRW, 2018). Durch ein einheitliches Verständnis des Führungssystems und der Arbeitsabläufe können die nach dem Prinzip der Aufgabenteilung arbeitenden Stäbe ohne wesentliche Einarbeitungszeiten unterstützt werden. Aufgrund der Aufgabenwahrnehmung innerhalb der Verwaltungsstäbe, in denen nach Somborn & Ehl (2013) gemäß dem Ressortprinzip die Aufgaben innerhalb der bestehender Verwaltungsstrukturen abgearbeitet werden, ist die Vorgehensweise einer interkommunalen Unterstützung in dieser Form nicht umsetzbar. Dies liegt zum einen an der Heterogenität der Verwaltungsstrukturen und zum anderen daran, dass durch das angewandte Ressortprinzip im Bereich der administrativ-organisatorischen Komponenten eine Mindesthierarchiestufe beim Personal erforderlich ist, damit eine ausreichende Entscheidungsbefugnis sichergestellt werden kann (Ehl, 2013). So sind nach Gahlen (2022) für die für die Vertretung der beteiligten Ämter innerhalb der Verwaltungs- und Gesamtstabsmodelle entscheidungsbefugte Vertreter auf Ebene der Amtsleitung vorzusehen. Dies begrenzt die Möglichkeiten einer interkommunalen Unterstützung deutlich.

Flexibilität der Aufbauorganisation: Die Flexibilität der Aufbauorganisation spielt eine wesentliche Rolle beim Vergleich der Stabssysteme. Dabei korreliert ein flexibler Aufbau der Strukturen unmittelbar mit der Wirtschaftlichkeit. Je zielgerichteter die Aufbauorganisation angepasst werden kann, desto effizienter lässt sich ihr Ressourceneinsatz gestalten. Hierbei ist vor allem auf eine möglichst modulare Aktivierbarkeit der einzelnen Komponenten Wert zu legen. Dies gilt umso stärker vor dem Hintergrund, dass die zu bearbeitenden Ereignisse unterschiedlichste Ursachen aufweisen können und sich der Schwerpunkt der Ereignisbewältigung nach Schneider (2016) unter Umständen stark in den administrativen Bereich verlagern kann, wobei operative Maßnahmen lediglich eine untergeordnete Relevanz besitzen oder gar nicht erforderlich werden. In diesem Fall erscheinen zu starre Strukturen nicht zielführend oder sogar kontraproduktiv. So ist beispielsweise die sinnvolle und zielführende Integration operativer Komponenten innerhalb des Gesamtstabsmodells infrage zu stellen. Dagegen ist es im Zweistabsmodell durch die eigenständige und autarke Handlungsfähigkeit grundsätzlich möglich, die erforderlichen Komponenten bedarfsgerecht zu aktivieren. So kann die örtliche Einsatzleitung beispielsweise nach Vorgaben der FwDV 100 bruchfrei bis zur operativ-taktischen Komponente der Führungsstufe D aufwachsen und durch die Einbindung von Behördenvertretern als Fachberater bereits viele Ereignisse ohne die (dauerhafte) Aktivierung einer administrativ-organisatorischen Komponente bewältigen. Diese Eigenschaft ist im Zweistabsmodell und bedingt auch im Unterstellungsverhältnis wesentlich ausgeprägter vorhanden als im Gesamtstabsmodell, da ein Herauslösen einzelner S-Funktionen hier zwangsläufig zu einer Änderung der gesamten vorgeplanten Aufbauorganisation führt. Unter Annahme eines festen Personalpools

¹³ Vgl. exemplarisch Anlage 2, Nr. 9 der APVO-Feu Nds.; Anlage 2 zu § 7 Abs. 2 VAP2.1-Feu NRW

hat die bedarfsgerechte, modulare Aktivierbarkeit der Komponenten auch einen unmittelbaren, positiven Einfluss auf die dauerhafte Durchhaltefähigkeit.

3.7 Auswertung und Empfehlung eines bundeseinheitlichen Stabsmodells

3.7.1 Auswertung

Im Rahmen der Auswertung nach Anhang A.3 zeigen die verglichenen Stabsmodelle spezifische Vor- und Nachteile. Als grundsätzliche Basis für die Empfehlung eines bundesweit einheitlichen Stabsmodells empfiehlt sich der Auswertung folgend dabei das Zweistabsmodell. Dieses bietet insbesondere in Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit und Leistbarkeit bei der Umsetzung durch kleinere Katastrophenschutzbehörden durch seine modulare Aktivierbarkeit einen effizienteren Personalansatz im Vergleich zum Gesamtstabsmodell und dem Stabsmodell im Unterstellungsverhältnis. Dies liegt vor allem darin begründet, dass die operativ-taktischen und administrativ-organisatorischen Komponenten eigenständig handlungsfähig sind und dementsprechend autark und modular aktiviert werden können. Zwar entsteht im parallelen, vollkontinuierlichen Stabsbetrieb beider Komponenten ggfs. ein erhöhter Personalbedarf im Vergleich zum Gesamtstabsmodell, allerdings überwiegen in Anbetracht der geringen Einsatzzahlen bei denen die Stabsstrukturen in dieser Größenordnung aktiviert werden (vgl. Gißler, 2019; Lamers, 2021) die Vorteile. Dabei bietet die modulare Aktivierbarkeit auch im administrativ-organisatorischen Bereich Vorteile. So eignen sich die Strukturen nach Fritzen (2023), analog zum aufwuchsfähigen Führungssystem der FwDV 100, um auch im Sinne eines Mehrfachnutzens, unabhängig vom konkreten Katastrophenfall, innerhalb der administrativen Verwaltungsstrukturen aktiviert zu werden, wenn ein besonderer Koordinierungsbedarf besteht. Dies erscheint auch vor dem Hintergrund der Wirtschaftlichkeit sinnvoll, kann hier ggfs. bereits (in Ergänzung zu Ausbildungseinheiten) in „geschützter Umgebung“ eine gewisse Routine in Bezug auf die Arbeit in Stabsstrukturen gewonnen werden. Zudem bietet die klare Aufgabentrennung in die operativen und administrativen Strukturen die Möglichkeit zur Einbindung einer externen, überregionalen Führungsunterstützung.

3.7.2 Modifizierung/Weiterentwicklung bestehender Strukturen

Ist die empfohlene Aufbaustruktur zum Zweistabsmodell in ihrem Grundkonzept auch heute noch angebracht und leistungsfähig, so wird im Rahmen der Facharbeit jedoch Überarbeitungs- und Entwicklungspotenzial deutlich. Bei der Betrachtung der Korrelationszusammenhänge nach Anhang A.2 zeigt sich, dass die dauerhafte Durchhaltefähigkeit im Zweistabsmodell einen hohen Personalansatz über den Ereignisverlauf erfordert, der behördenintern lediglich begrenzt sichergestellt werden kann. In diesem Zusammenhang zeigt die Bewertung in Abschnitt 3.6 jedoch, dass die klare Trennung administrativer und operativer Aufgaben in Verbindung mit einer bundesweit vergleichbaren Ausbildung im Bereich der operativ-taktischen Stabsarbeit hohes Potenzial für die Einbindung externer Führungsunterstützung bietet. Dies findet sich in den aktuellen Vorgaben der FwDV 100 als bundesweit geltende Grundlage nicht wieder. Zwar sieht die enthaltene Aufbauorganisationsform (vgl. AFKzV, 1999, Abschnitt 3.2.2.2) die Einbindung von fachlich beratenden Stellen vor, enthält in ihrer jetzigen Form jedoch keine Aussagen zu einer systematischen, interkommunalen bzw. überregionalen operativen Führungsunterstützung. Innerhalb des im Rahmen der Facharbeit empfohlenen Stabsmodells wird darauf durch

die feste Berücksichtigung externer, optional hinzuziehbarer Führungsunterstützungseinheiten reagiert. Gilt es aktuell zwar auch in diesem Bereich, eine verstärkte Harmonisierung der gebietskörperübergreifenden Führungsunterstützungskonzepte herbeizuführen (vgl. Cimolino, 2022), so bietet die vorplanerische Berücksichtigung jedoch einen wichtigen Ansatz zur effektiven Steigerung der Durchhaltefähigkeit. Auf einer solchen Grundlage lassen sich innerhalb der teilweise bereits gesetzlich geforderten Katastrophenschutzbedarfsplanung auf Ebene der unteren Katastrophenschutzbehörden unter anderem die Schwellen zur Einbindung externer Ressourcen in Abhängig der örtlichen, Leistungsfähigkeit vordefinieren.

Weiterer Anpassungsbedarf ergibt sich im Bereich des Medienmonitoring und der Krisenkommunikation. Hier sehen die aktuellen Empfehlungen der IMK zum einen eine lediglich optionale Einbindung der Funktion S5 im Rahmen der operativ-taktischen Stäbe sowie die getrennte Abbildung über den Bereich BuMa vor. Zwar zeigt der Vergleich der Stabsmodelle, dass hier die mögliche Ressourcenbündelung des Gesamtstabsmodells Vorteile gegenüber dem Zweistabsmodell bietet, allerdings sind die aktuellen Empfehlungen und deren Aufgabenbeschreibungen (vgl. AFKzV, 1999; 2003) vor Hintergrund der großen Bedeutung des Medienmonitorings für die Prognose von einsatzrelevanten Entwicklungen Maßnahmenplanung und die koordinierte Krisenkommunikation auch hier nicht ausreichend. Ansätze zur Optimierung bestehen hier an zwei Stellen. Zum einen erscheint eine Kombination analog zur Bündelfunktion des Gesamtstabsmodells angebracht, um eine kongruente Medienarbeit und Krisenkommunikation zu gewährleisten. Zum anderen empfiehlt sich auch hier die ergänzende Einbindung externer Unterstützungseinheiten. Dafür wird das Zweistabsmodell im Rahmen der Empfehlung um eine dritte, modular aktivierbare Komponente erweitert (vgl. Anhang A.4). Diese setzt sich grundsätzlich aus den bisher bestehenden Bereichen BuMa und S5 zusammen. Als eigenständiger Arbeitsbereich kann so eine verstärkte Fokussierung auf das Medienmonitoring und die Pressearbeit gelegt werden, ohne die Vorteile des modularen Grundkonzeptes übermäßig einzuschränken. Damit ergibt sich eine Art Kompetenzcenter für die ereignisbezogene Medienarbeit. Diese Organisationsform ermöglicht sowohl auf Seiten der politischen Verantwortungsträger als auch der Verwaltungseinheiten und Gefahrenabwehrorganisationen eine konsistente und kongruente Außendarstellung und ein zentrales ereignisbezogenes Medienmonitoring. Die personelle Leitung des neu geschaffenen Bereiches soll von der Abteilung Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Kreise und kreisfreien Städte übernommen werden. Die weitere Personalrekrutierung erfolgt aus den Presseämtern der kreisangehörigen Gemeinden (vgl. Hopp, 2020). Durch die Verlagerung der Ressourcen aus den bestehenden administrativ-organisatorischen und operativ-taktischen Komponenten entstehen im Bereich des direkten Stabspersonals keine signifikanten Mehrbedarfe. Da sich die Krisenkommunikation hauptsächlich im virtuellen Raum ereignet, ist vielmehr die Abbildung in einer Art „virtuellen Stabsraum“ möglich. In diesem erfolgt die zielgerichtete Einbindung externer disloziert arbeitender VOST (vgl. Fathi, A. Brix, et al., 2019; Roth & Prior, 2019). Durch diese Grundstrukturen wird die Zusammenarbeit sowohl in hybrider Form als auch vollständig virtuell ermöglicht. Dabei kann durch die Einbindung eines VOST die bedarfsgerechte und priorisierte Zuarbeit nach Vorgabe des Bereiches Krisenkommunikation erledigt werden. Vor dem Hintergrund, dass ein effektives und zielgerichtetes Informationsmanagement nach Gißler & Fiedrich (2021) das „Zentralnervensystem der Einsatzführung“ bildet und die Basis für eine effektive Führungsleistung darstellt bietet die zentrale Bündelung bedeutende Vorteile. So können mit der empfohlenen

Aufbauorganisation sowohl für die administrativ-organisatorische als auch die operativ-taktische Komponente wertvolle Informationen eingeholt werden, die essentiell für das generelle Lagebewusstsein der Stabskomponenten, als auch für die prognostische Entwicklung von Maßnahmen sind. Die zusammengeführte Funktion S5 / BuMa stellt damit eine Andockfunktion für ein gezieltes Social-Media-Monitoring dar, ist zentraler Kontaktpunkt für externe Medienanfragen und sorgt für die Steuerung an alle relevanten Stabs-Funktionen (vgl. Müller-Tischer & Cimolino, 2021). Der Grundgedanke eines virtuellen „Stabsraumes“ ermöglicht dabei die Option, die aggregiert zusammengestellten Informationen aus dem (Social-)Mediamonitoring funktionsübergreifend auf einer zentralen Plattform zum direkten Zugriff bereitzustellen, um langwierige Abstimmungsprozesse weiter zu verringern. Neben positiven Erfahrungen mit ähnlichen Ansätzen im Rahmen der Corona-Pandemie (Heimann & Hofinger, 2022b) bestehen bereits gute Erfahrungen im betrieblichen Krisenmanagement (Bücher, 2023).

Der im Rahmen des Zweistabsmodells teils bemängelte, erhöhte Abstimmungsbedarf zwischen den Komponenten wird über eine „Stabsleiter-Besprechung“ abgebildet, in dem bedarfsgerecht und asynchron zu den Lagebesprechungen innerhalb der drei Komponenten die Stabsleiter mit den politischen Gesamtverantwortlichen zusammenkommen und die Ergebnisse der einzelnen Komponenten, aggregiert und auf das Wesentliche reduziert, abstimmen. Im weiteren Verlauf können in diesem Gremium von den politisch Gesamtverantwortlichen strategische Rahmenziele vorgegeben werden, die von den einzelnen Stabsleitern zielgerichtet operationalisiert und in den betroffenen Komponenten umgesetzt werden (vgl. Bornemann, 2012). Hiermit kommen sie ihrer Führungsverantwortung nach und werden entlastet, sodass Kapazitäten für die externe Vertretung der Landkreise und damit der unteren Katastrophenschutzbehörden geschaffen werden. Durch die Nutzung der zentralen Kommunikations- und Austauschplattform auf Arbeitsebene kann der Besprechungsaufwand weiter verringert werden.

Durch erhöhte Flexibilität und Modularisierung, eine bessere Prognose zur frühzeitigen Aktivierung externer Kräfte und die bedarfsgerecht aufwachsende Struktur kann mit zum Teil reduziertem Personalbedarf eine im Ergebnis bessere Leistungsfähigkeit erreicht werden. So zeigen Im Rahmen einer Plausibilitätsprüfung sowohl die zugrunde gelegten Korrelationszusammenhänge als auch das Ergebnis der Nutzwertanalyse signifikante Verbesserung (vgl. Anhang A.2; Anhang A.3).

4 Zusammenfassung und Ausblick

Im Rahmen der Facharbeit konnten durch eine systematische Analyse der relevanten Rechtsgrundlagen und eingeführten Verwaltungsvorschriften Anforderungen an die Stabsstrukturen auf der Ebene der unteren Katastrophenschutzbehörden herausgearbeitet werden. Auf Basis einer vergleichenden Betrachtung der drei ermittelten Grundtypen von Aufbauorganisationsformen, zeigt sich die vom AK V der IMK empfohlene Aufbauorganisation in Form des Zweistabsmodell grundsätzlich als besonders geeignete Grundlage für die Empfehlung eines bundesweiten Stabsmodells. Bildet die vorgesehene Aufteilung in operativ und strategisch ausgerichtete Komponenten unter einer zentralen Leitung grundsätzlich eine effektive und sinnvolle Grundstruktur, so erfordern geänderte Rahmenbedingungen jedoch eine Modifizierung vor dem Hintergrund der vorgegebenen Betrachtungsfilter.

Vor dem Hintergrund der durchgeführten Nutzwertanalyse wird eine dreigliedrige Aufbauorganisation vorgeschlagen, die neben den operativ-taktischen und administrativ-organisatorischen Komponenten eine modular aktivierbare Stabskomponente mit dem Fokus auf eine zentral gesteuerte, kongruente Krisenkommunikation sowie die Erstellung eines virtuellen, medialen Lagebildes enthält. Bei der Konkretisierung auf Ebene der unteren Katastrophenschutzbehörden empfiehlt es sich, in Hinblick auf die Gewährleistung einer dauerhaften Durchhaltefähigkeit verstärkt auf das Potenzial standardisierter, vorgeplanter Führungsunterstützungskomponenten zurückzugreifen. Optionen bieten hierfür sowohl eine operativ-taktische Einsatzunterstützung nach den Grundkonzepten der bestehenden MoFüSt-Konzepte als auch zentral vorgehaltene und virtuell integrierbare „Virtual Operation Support Teams (VOST)“. Diese Maßnahmen bilden in Kombination mit einem hohen Flexibilisierungsgrad der empfohlenen Aufbauorganisationsform eine wirtschaftliche Vorhaltung der erforderlichen Stabsstrukturen bei gleichzeitiger Sicherstellung einer dauerhaften Durchhaltefähigkeit.

Perspektivisch gilt es, die Voraussetzungen für eine effektive Einbindung von Führungsunterstützungseinheiten in bundesweite Stabsstrukturen weiter zu optimieren und zur Sicherstellung einer überregionalen Kompatibilität die Harmonisierung bestehender Konzepte im Bereich der Führungsunterstützungseinheiten und deren technischer Ausstattung zu forcieren. Dabei stellt die vorgeschlagene Aufbauorganisationsform lediglich die Basis für eine organisatorische Integration der Unterstützungseinheiten dar, die ihr volles Potenzial nur in Synergie mit einer darauf abgestimmten Ablauforganisation entfalten kann.

Literaturverzeichnis

- Adam, K.-M. & Kropf, G. (2023). *Krisenbewältigung und Katastrophenvorsorge*. (K.-M. Adam & G. Kropf, Hrsg.). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. doi:doi.org/10.5771/9783957104120
- AFKzV. (1999). Führung und Leitung im Einsatz. *Feuerwehr-Dienstvorschrift 100*, (FwDV).
- Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren in der Bundesrepublik Deutschland - Landesgruppe Bayern -. (2019). *Konzept über die mobile Führungsunterstützung (MoFüst) der Berufsfeuerwehren in Bayern*.
- Arbeitskreis V "Feuerwehrangelegenheiten Rettungswesen Katastrophenschutz und zivile Verteidigung der IMK. (2003). *Hinweise zur Bildung von Stäben der administrativ-organisatorischen Komponente (Verwaltungsstäbe - VwS)*.
- Ausschuss Feuerwehrangelegenheiten Katastrophenschutz und zivile Verteidigung (AFKzV). (2012). *Feuerwehr-Dienstvorschrift 2: Ausbildung der Freiwilligen Feuerwehren*. No. 2. Verfügbar unter: http://www.idf.nrw.de/service/downloads/pdf/fwdv_2_stand_01_2012.pdf
- Bach, N., Brehm, C., Buchholz, W. & Petry, T. (2017). *Organisation - Gestaltung wertschöpfungsorientierter Architekturen, Prozesse und Strukturen* (2. Auflage). Wiesbaden: Springer Gabler. doi:10.1007/978-3-658-17169-8
- Bier, M., Fathi, R., Fiedrich, F., Kahl, A., Peschelt, H. & Schlubeck, B. (2022). Integration von Spontanhelfenden durch interorganisationale Zusammenarbeit - Erkenntnisse aus der Hochwasserlage 2021 in Wuppertal. *Brandschutz Deutsche Feuerwehr-Zeitung*, 12, 1017–1021.
- Bohne, E. & Bauer, C. (2023). Verwaltungsorganisation. *Verwaltungswissenschaft: Band 2: Grundzüge der öffentlichen Verwaltung in Deutschland* (S. 55–99). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. doi:10.1007/978-3-658-40898-5_4
- Bornemann, S. (2012). Effektive Auswertung des Auftrages. *lead & conduct*. Verfügbar unter: <https://lead-conduct.de/2012/03/17/effektive-auswertung-des-auftrages/>
- Bundesministerium des Inneren - Referat KM 1 - Koordinierungszentrum Krisenmanagement. (2014). *Leitfaden Krisenkommunikation*.
- Cimolino, U. (2022). Expertenkommission Starkregen 2021: Zusammengefasste Ergebnisse aus den einzelnen Teams. *vfdb - Zeitschrift für Forschung, Technik und Managment im Brandschutz*, 2, 59–73.
- Cimolino, U. & Bräutigam, A. (2023). *Großschadenslagen - Erfahrungen und Lösungen für taktische Verbände im Einsatz*. Landsberg am Lech: ecomed SICHERHEIT, ecomed-Storck GmbH.
- Deutscher Bundestag - Wissenschaftliche Dienste. (2022). *Katastrophenschutz in den Bundesländern - Struktur und Organisation*. No. WD 3-3000-112/22. Berlin.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund. (2021). *Bevölkerungsschutz in Städten und Gemeinden*. No. N° 162. Berlin.
- Deutsches Komitee Katastrophenvorsorge e.V. (2020). Risiko- und Krisenkommunikation. *DKKV Newsletter*, 06, 1–25. doi:10.1016/b978-343724590-9.10028-0
- Drews, J. (2018). *Risikokommunikation und Krisenkommunikation - Kommunikation von Behörden und die Erwartungen von Journalisten*. *Communicatio Socialis* (Band 51). Berlin: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH. doi:10.5771/0010-3497-2018-3-369

- Drews, P., Betke, H., Vosschmidt, S., Rohde, A., Nell, R., Lindner, S. et al. (2021). Acht Jahre Spontanhelfendenforschung - Was haben wir gelernt? *Brandschutz Deutsche Feuerwehr-Zeitung*, 10, 858–865.
- Ehl, F. (2013). Krisenmanagement-Ausbildung für Verwaltungsstäbe. *Bevölkerungsschutz*, 3, 11–15.
- Ehl, F. & Wendekamm, M. (2013). Krisenmanagement als Aufgabe der politischen und administrativen Verantwortungsträger – Entscheidungen jenseits des Alltags? BT - Versichertheitlichung des Bevölkerungsschutzes. In H.-J. Lange, C. Endreß & M. Wendekamm (Hrsg.), (S. 133–146). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. doi:10.1007/978-3-658-02200-6_7
- Expertenkommission „Starkregen“ der vfdb e.V. (2022). *Auswertung der Rohdaten zur Befragung der Expertenkommission Starkregen 2021*. Altenberge.
- Fathi, R., Brixy, A.-M. & Fiedrich, F. (2019). Desinformationen und Fake-News in der Lage: Virtual Operations Support Team (VOST) und Digital Volunteers im Einsatz. In H.-J. Lange & M. Wendekamm (Hrsg.), *Postfaktische Sicherheitspolitik: Gewährleistung von Sicherheit in unübersichtlichen Zeiten* (S. 211–235). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. doi:10.1007/978-3-658-27281-4_11
- Fathi, R., Brixy, A. & Fiedrich, F. (2019). Desinformationen und Fake-News in der Lage: Virtual Operations Support Team (VOST) und Digital Volunteers im Einsatz Chancen und Risiken für den Bevölkerungsschutz. *Postfaktische Sicherheitspolitik: Gewährleistung von Sicherheit in unübersichtlichen Zeiten* (S. 211–235). Springer Fachmedien Wiesbaden. doi:10.1007/978-3-658-27281-4
- Fathi, R. & Fiedrich, F. (2022). Social Media Analytics by Virtual Operations Support Teams in disaster management: Situational awareness and actionable information for decision-makers. *Frontiers in Earth Science*, 10 (September), 1–22. doi:10.3389/feart.2022.941803
- Fischer, R. (2023). *Rechtsfragen im Katastrophenschutz* (1. Auflage). W. Kohlhammer Verlag. Verfügbar unter: <https://content-select.com/de/portal/media/view/640eefbf-421c-4b50-90b9-4445ac1b0014>
- Freudenberg, D. (2018). Integriertes Risikomanagement - Prozesse und Strukturen. *Bevölkerungsschutz - Zeitschrift für Risikoanalyse und Prävention, Planung und Ausbildung, Führung und Einsatz*, (3), 32–37.
- Fricke, U. (2022). *Hochwasserschutz* (1. Auflage). W. Kohlhammer Verlag.
- Gahlen, M. (2022). Aufgaben und Struktur von Verwaltungsstäben. In G. Hofinger & R. Heimann (Hrsg.), *Handbuch Stabsarbeit* (S. 69–74). Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg. doi:10.1007/978-3-662-63035-8_9
- Gahlen, M. & Kranaster, M. (2019). *Krisenmanagement - Planung und Organisation von Krisenstäben* (3., überar.). W. Kohlhammer Verlag. Verfügbar unter: <https://content-select.com/de/portal/media/view/5e4cfaf1-7e10-457a-872e-0b66b0dd2d03>
- Geier, W. (2017). Strukturen, Zuständigkeiten, Aufgaben und Akteure. In H. Karutz, W. Geier & T. Mitschke (Hrsg.), *Bevölkerungsschutz: Notfallvorsorge und Krisenmanagement in Theorie und Praxis* (S. 93–128). Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg. doi:10.1007/978-3-662-44635-5_4
- Geier, W. (2021). Strukturen, Akteure und Zuständigkeiten des deutschen Bevölkerungsschutzes. *Bundeszentrale für politische Bildung - Aus Politik und Zeitgeschichte*. Verfügbar unter: <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/bevoelkerungsschutz-2021/327989/strukturen-akteure-und-zustaendigkeiten-des-deutschen-bevoelkerungsschutzes/>

- Gißler, D. (2019). *Erfolg der Stabsarbeit - Arbeit, Leistung und Erfolg von Stäben der Gefahrenabwehr und des Krisenmanagements im Gesamtkontext von Einsätzen* (1. Auflage). Frankfurt: Verlag für Polizeiwissenschaft, Prof. Dr. Clemens Lorei.
- Gißler, D. & Fiedrich, F. (2021). Stabsarbeit vor neuen Herausforderungen - Zur Einsatzführung im Bevölkerungsschutz. *Aus Politik und Zeitgeschichte - Zeitschrift der Bundeszentrale für politische Bildung*. Bonn.
- Gißler, D., Hilgers, A. & Bessel, M. (2022). Feuerwehr-Dienstvorschrift 100: Erkenntnisse zur Stabsarbeit infolge der Hochwasserkatastrophe 2021 - Führungssysteme erfordern Weiterentwicklung und Konkretisierung. *Brandschutz Deutsche Feuerwehr-Zeitung*, 03, 181–188.
- Gonder, M., Fekete, A. & Emrich, C. (2022). Erfolg bei der Bewältigung von Großschadenlagen durch die richtige Organisation von Spontanhelfenden - Soziale Medien gewinnbringend nutzen. *Brandschutz Deutsche Feuerwehr-Zeitung*, 1, 14–17.
- Gusy, C. (2015). Katastrophenschutzrecht - Zur Situation eines Rechtsgebietes im Wandel. In H.-J. Lange & C. Gusy (Hrsg.), *Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz* (S. 65–77). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. doi:10.1007/978-3-658-07151-6_3
- Gusy, C. (2023). Katastrophenrecht. *Zeitschrift für das gesamte Sicherheitsrecht*, 1–14.
- Heimann, R. & Hofinger, G. (2022a). Stabsarbeit - Konzept und Formen der Umsetzung. In G. Hofinger & R. Heimann (Hrsg.), *Handbuch Stabsarbeit* (S. 3–10). Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg. doi:10.1007/978-3-662-63035-8_1
- Heimann, R. & Hofinger, G. (2022b). Video- und Webkonferenzen im Stab. In G. Hofinger & R. Heimann (Hrsg.), *Handbuch Stabsarbeit* (S. 299–307). Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg. doi:10.1007/978-3-662-63035-8_37
- Heintzen, M. (2006). *Verwaltungsvorschriften (Grundkurs Öffentliches Recht III - Allgemeines Verwaltungsrecht)*. Berlin.
- Herbig, N. (2016). *Nutzwertanalyse: eine Methode zur Bewertung von Lösungsalternativen und zur Entscheidungsfindung* (2. Auflage.). Norderstedt: BoD - Books on Demand.
- Herrmann, H. (2013). MoFüSt in Baden-Württemberg - Interkommunale Zusammenarbeit bei der Führungsunterstützung vereinbart. *Brandschutz Deutsche Feuerwehr-Zeitung*, 8.
- Hofinger, G. & Becker, C. (2022). Personalplanung und -auswahl für Unternehmens- und Verwaltungsstäbe. In G. Hofinger & R. Heimann (Hrsg.), *Handbuch Stabsarbeit* (S. 359–367). Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg. doi:10.1007/978-3-662-63035-8_44
- Hopp, H. (2020). *Management in der öffentlichen Verwaltung* (5. Auflage). Schäffer-Poeschel Verlag. Verfügbar unter: <https://content-select.com/de/portal/media/view/603d0f02-b1ac-4ad5-bda6-5b29b0dd2d03>
- Hörstrup, C. (2018). *Die Organisation der gemeindlichen Feuerwehr in Nordrhein-Westfalen* (1. Auflage). Wiesbaden: KSV Verwaltungspraxis. doi:10.5771/9783845295923
- Kappe, B. (2019). Das Gesicht der Krise. In J. Meißner & A. Schach (Hrsg.), *Professionelle Krisenkommunikation: Basiswissen, Impulse und Handlungsempfehlungen für die Praxis* (S. 85–94). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. doi:10.1007/978-3-658-25429-2_7
- Klinger, I., Heckel, M., Shahda, S., Krisen, U., Stellmacher, S., Kurkowski, S. et al. (2022). COVID-19-Pandemiekrisenstäbe: Organisation, Befugnisse und Herausforderungen – Strukturelle Gegebenheiten verstehen und nutzen. *Bundesgesundheitsblatt - Gesundheitsforschung - Gesundheitsschutz*, 65 (6), 650–657. doi:10.1007/s00103-022-03542-x

- Kloepfer, M. (2014a). Regelungsinhalte im Katastrophenschutzrecht (Schriften zum Katastrophenrecht). *Handbuch des Katastrophenrechts* (1. Auflage, S. 221–274). Baden-Baden: Nomos.
- Kloepfer, M. (2014b). Katastrophenschutzverwaltung (Schriften zum Katastrophenrecht). *Handbuch des Katastrophenrechts* (1. Auflage, S. 82–89). Baden-Baden: Nomos.
- Kloepfer, M. (2014c). Grundprinzipien des Katastrophenrechts (Schriften zum Katastrophenrecht). *Handbuch des Katastrophenrechts* (1. Auflage, S. 109–128). Baden-Baden: Nomos.
- Kloepfer, M. (2014d). Katastrophenvorsorge und Katastrophenvermeidung (Schriften zum Katastrophenrecht). *Handbuch des Katastrophenrechts* (1. Auflage, Band 18, S. 414–424). Baden-Baden: Nomos.
- Knigge, I. (2022). Übertragbarkeit von Architekturkonzepten auf Stabsräume. In G. Hofinger & R. Heimann (Hrsg.), *Handbuch Stabsarbeit* (S. 263–269). Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg. doi:10.1007/978-3-662-63035-8_33
- Kühnapfel, J. B. (2021). *Scoring und Nutzwertanalysen: Ein Leitfaden für die Praxis. Scoring und Nutzwertanalysen*. Wiesbaden: Springer Gabler. doi:10.1007/978-3-658-34810-6
- Künzer, L. (2022). Stress und Stressbewältigung im Stab. In G. Hofinger & R. Heimann (Hrsg.), *Handbuch Stabsarbeit* (S. 201–210). Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg. doi:10.1007/978-3-662-63035-8_25
- Künzer, L., Hofinger, G. & Mähler, M. (2022). Psychologische Einflussfaktoren auf Stabsarbeit. In G. Hofinger & R. Heimann (Hrsg.), *Handbuch Stabsarbeit* (S. 193–199). Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg. doi:10.1007/978-3-662-63035-8_24
- Lamers, C. (2016). *Forschungsbericht - Führungssysteme bei komplexen Einsatzlagen*. Altenberge.
- Lamers, C. (2021). *Stabsarbeit im Bevölkerungsschutz - Historie, Analyse und Vorschläge zur Optimierung* (2., überar.). Edewecht: Verlagsgesellschaft Stumpf + Kossendey mbH.
- Lamers, C. (2022). Führungsstäbe der Feuerwehr. In G. Hofinger & R. Heimann (Hrsg.), *Handbuch Stabsarbeit* (S. 51–59). Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg. doi:10.1007/978-3-662-63035-8_7
- Ministerium des Inneren für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg. (2023). Digitale Einsatzunterstützung - VOSTbw. *Internetauftritt*: <https://im.baden-wuerttemberg.de>. Verfügbar unter: <https://im.baden-wuerttemberg.de/de/sicherheit/krisenmanagement/virtual-operations-support-team>
- Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen. (2018). *Konzept für die „ Mobile Führungsunterstützung von Stäben im Land Nordrhein-Westfalen (MoFüSt NRW)“*. Düsseldorf.
- Müller-Tischer, J. & Cimolino, U. (2021). Im Einsatz Folge 13: Ergebnisse der vfdb-Expertenkommission Starkregen. Verlagsgesellschaft Stumpf + Kossendey mbH.
- Niedersächsisches Landesamt für Brand- und Katastrophenschutz. (2023). Katastrophenschutzstab. *Internetauftritt*: <https://nlbk.niedersachsen.de>. Verfügbar unter: https://www.nlbk.niedersachsen.de/startseite/katastrophenschutz/stab_hvb/katastrophenschutzstab-129799.html
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport. (2023). Katastrophenschutz. *Internetauftritt*: <https://mi.niedersachsen.de>. Verfügbar unter: https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/themen/innere_sicherheit/brand_katastrophenschutz/katastrophenschutz/katastrophenschutz-62914.html

- Pohlmann, K. (2015). Prioritätensetzung im Katastrophenschutz. In H.-J. Lange & C. Gusy (Hrsg.), *Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz* (S. 213–287). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. doi:10.1007/978-3-658-07151-6_6
- Queck, A. & Gonner, H. (2022). Von der Lageinformation zum gemeinsamen Lageverständnis. In G. Hofinger & R. Heimann (Hrsg.), *Handbuch Stabsarbeit* (S. 273–280). Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg. doi:10.1007/978-3-662-63035-8_34
- Roth, F. & Prior, T. (2019). Utility of virtual operation support teams: An international survey. *Australian Journal of Emergency Management*, 34 (2), 53–59.
- Schneider, K. (2016). *Brandschutz-, Hilfeleistungs-, Katastrophenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen* (9. Auflage). W. Kohlhammer Verlag. Verfügbar unter: <https://content-select.com/de/portal/media/view/58b02f82-898c-47d9-91ff-64a8b0dd2d03>
- Schröder, R. & Storr, S. (2021). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (2. Auflage). W. Kohlhammer Verlag. Verfügbar unter: <https://content-select.com/de/portal/media/view/60785cec-eda0-4cfc-8ac8-3694b0dd2d03>
- Schweizer Bundesrat. (2001). *Leitbild Bevölkerungsschutz - Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption des Bevölkerungsschutzes*.
- Somborn, J. & Ehl, F. (2013). Krisenmanagement durch Verwaltungsstäbe: Aufgaben der administrativ-organisatorischen Komponente. *Im Einsatz*, (April), 20 ff.
- Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK). (2015). Aufgaben und Arbeitsweise. *Internetauftritt: www.innenministerkonferenz.de*. doi:10.7767/9783205203643-009
- Thiele, A. (2012). §54 Katastrophenschutzrecht im deutschen Bundesstaat. In I. Härtel (Hrsg.), *Handbuch Föderalismus Band III: Entfaltungsbereiche des Föderalismus* (S. 69–94). Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg. doi:10.1007/978-3-642-15525-3_3
- Voss, M. (2021). *Lessons to learn - Zustand und Zukunft des Bevölkerungsschutzes in Deutschland vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie. KFS Working Paper* (Band 20). Berlin. doi:10.1038/sj.bdj.4807350
- Voßkuhle, A. & Kaufhold, A.-K. (2016). Grundwissen - Öffentliches Recht: Verwaltungsvorschriften. *Juristische Schulung (JuS)*, 4, 314–316.
- Walus, A. (2012). *Katastrophenorganisationsrecht*. No. Band 10. Bonn: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK).

Persönliche Kommunikation

- Bücher, R. (2023). Fachgespräch zur Umsetzung von Krisenstabsstrukturen in der chemischen Industrie (19.07.2023). Düsseldorf.
- Fritzen, B. (2023). Fachgespräch zur bundesweiten Harmonisierung von Stabsstrukturen des Katastrophenschutzes. Münster.
- Kleist, P. (2023a). Fachgespräch zur Organisation der Stabs- und Krisenmanagementstrukturen des Katastrophenschutzes im Land Berlin (27.06.2023). Berlin.
- Kleist, P. (2023b). Fachgespräch zur Harmonisierung von Stabsstrukturen des Katastrophenschutzes aus Perspektive des Fachausschusses Zivil- und Katastrophenschutz der AGHF Bund (27.06.2023). Berlin.
- Zollner, C. (2023). Fachgespräch zur Organisation der Stabs- und Krisenmanagementstrukturen der unteren Katastrophenschutzbehörde München (26.06.2023). München.

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung

<i>AFKzV</i>	<i>Ausschuss Feuerwehrangelegenheiten, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung der Innenministerkonferenz</i>
<i>AGBF</i>	<i>Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren in der Bundesrepublik Deutschland</i>
<i>BABZ</i>	<i>Bundesakademie für Bevölkerungsschutz und Zivile Verteidigung</i>
<i>DStGB</i>	<i>Deutscher Städte- und Gemeindebund</i>
<i>IM BW</i>	<i>Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg</i>
<i>IM NRW</i>	<i>Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen</i>
<i>IMK</i>	<i>Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder</i>
<i>vfdb e.V.</i>	<i>Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes e.V.</i>

Anhang A.1 – Faktorisierung durch Betrachtungsfilter

Faktorisierung durch Betrachtungsfilter						
		Betrachtungsfilter				
		3.2.1	3.2.2	3.2.3		
		Dauerhafte Durchhaltefähigkeit	Wirtschaftlichkeit	Leistbarkeit	Summe	Faktor
Kapitel	Kriterien					
3.3.1	Personalansatz	3	3	3	9	20,00%
3.3.2	Raumbedarf	1	1	2	4	8,89%
3.3.3	Aus- und Fortbildungsbedarf	2	3	2	7	15,56%
3.3.4	Mediale Awareness / Krisenkommunikation	3	3	2	8	17,78%
3.3.5	Fremdunterstützungsfähigkeit	3	3	3	9	20,00%
3.3.6	Flexibilität der Aufbauorganisationsform	3	2	3	8	17,78%
Summe					45	
3 = hoher Einfluss des Kriteriums auf den Betrachtungsfilter 2 = mittlerer Einfluss des Kriteriums auf den Betrachtungsfilter 1 = geringer Einfluss des Kriteriums auf den Betrachtungsfilter						

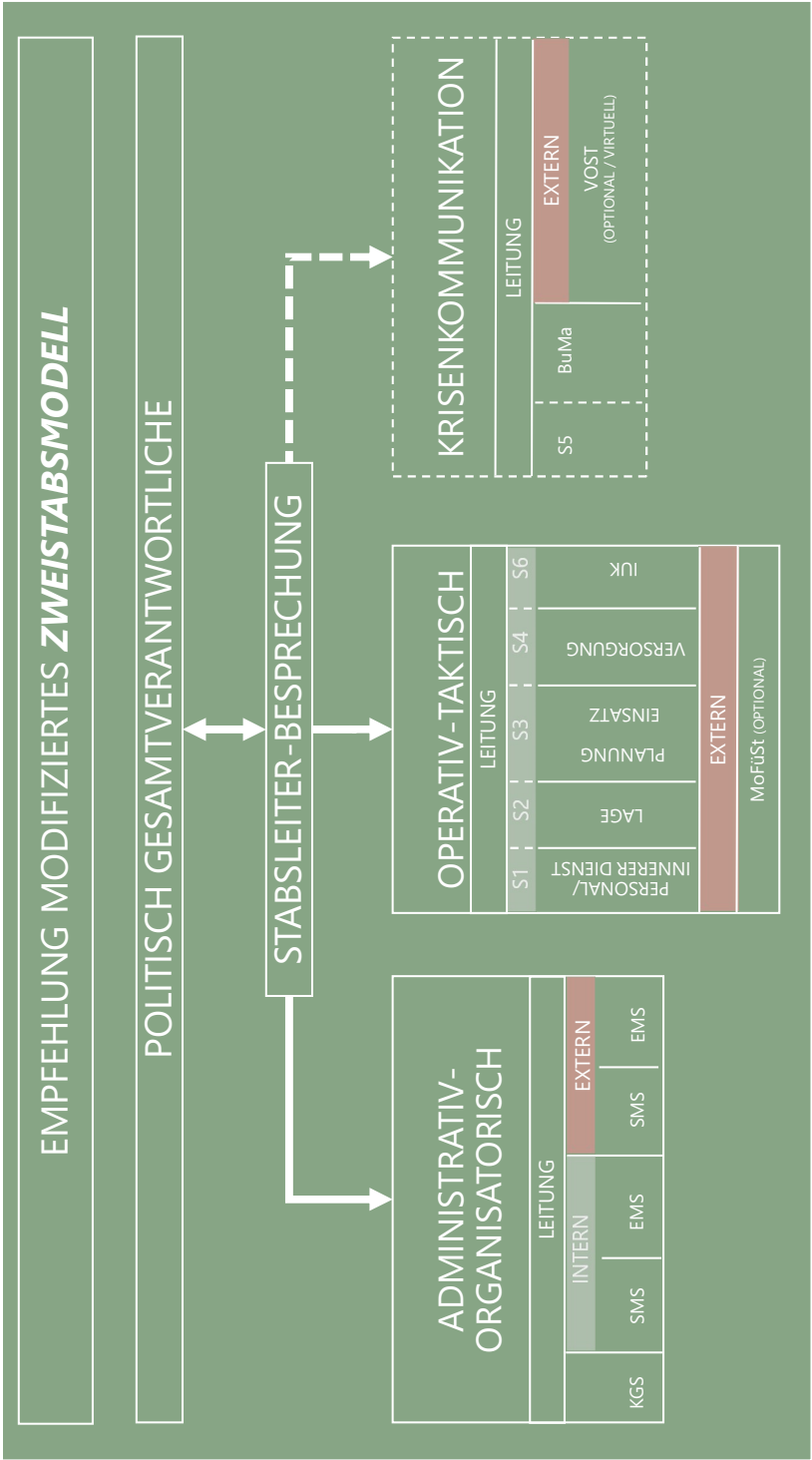
Anhang A.2 – Korrelation der Betrachtungsfilter und Kriterien

Korrelation von Betrachtungsfiltern und Kriterien							
		Kriterien					
		3.3.1	3.3.2	3.3.3	3.3.4	3.3.5	3.3.6
		Personalansatz	Raumbedarf	Aus- und Fortbildungsbedarf	Erforderliche Strukturen für Mediale Awareness / Krisenkommunikation	Fremdunterstützungsfähigkeit	Flexibilität der Aufbauorganisation
Zweistabsmodell (gemäß FwDV 100 / Hinweise AK V)							
3.2.1	Dauerhafte Durchhaltefähigkeit	hoch	hoch	hoch	ausgeprägt	hoch	hoch
3.2.2	Hohe Leistbarkeit	gering	gering	gering	reduziert	hoch	hoch
3.2.3	Hohe Wirtschaftlichkeit	gering	gering	gering	reduziert	hoch	hoch
Nach Umsetzung Empfehlung Facharbeit							
3.2.1	Dauerhafte Durchhaltefähigkeit	gering	hoch	gering	gering	hoch	hoch
3.2.2	Hohe Leistbarkeit	gering	gering	gering	reduziert	hoch	hoch
3.2.3	Hohe Wirtschaftlichkeit	gering	gering	gering	reduziert	hoch	hoch

Anhang A.3 – Auswertung Nutzwertanalyse

Auswertung NWA																									
Kriterien																									
3.3.1				3.3.2			3.3.3			3.3.4			3.3.5		3.3.6										
Personalsatz				Raumbedarf			Aus- und Fortbildungsbedarf			Mediale Awareness / Krisenkommunikation			Fremdunterstützungsfähigkeit			Flexibilität der Aufbauorganisation									
Ergebnis	Bewertung Funktionsansatz		Bewertung Gesamtpersonalsatz	Zwischenergebnis		Faktor	Bewertung	Zwischenergebnis		Faktor	Bewertung	Zwischenergebnis		Faktor	Bewertung	Zwischenergebnis									
	Faktor	20,00%	2	4	0,60			8,89%	2			0,18	15,56%			3	0,47	17,78%	2	0,36	20,00%	3	0,53		
Vergleich Stabsmodelle																									
Gesamtstabsmodell		3		2	0,50	3		0,27	1		0,16	3		0,53	1		0,20	1		0,18	1,83				
Zweistabsmodell		20,00%		2	4	0,60	8,89%		2	0,18	3		0,47	2		0,36	3		0,60	17,78%	3	0,53	2,73		
Unterstellungsverhältnis				2	2	0,40			2	0,18	2		0,31	2		0,36	2		0,40	2	0,36	2,00			
Überprüfung der Empfehlung																									
Vorschlag Modifiziertes Zweistabsmodell		20,00%		4	0,80	8,89%		2	0,18	15,56%		3	0,47	17,78%		5	0,89	20,00%		4	0,80	17,78%	3	0,53	3,67
Eignung in Hinblick auf die Kriterien																									
gering				gut																					
1	2	3	4	5																					

Anhang A.4 – Vorschlag bundeseinheitliches Stabsmodell



Eidesstattliche Erklärung

Hiermit versichere ich, Matthias Gießmann, 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.

Düsseldorf, 03.08.2023

Matthias Gießmann

