

Stadt Viersen
Feuerwehr

Michael Nöllner

Brandrat

Feuerwehr Viersen

Fachartikel

MoFüSt für den Verwaltungsstab

Facharbeit gemäß § 20 Abs. 1 VAP2.2-Feu NRW

Viersen, den 11.04.2024

Aufgabenstellung

MoFüSt im Bereich der administrativ-organisatorischen Komponente gemäß FwDV 100

Seit einigen Jahren existiert in NRW im Bereich der Führungsunterstützung für eine Einsatzleitung der Feuerwehr das Konzept der vorgeplanten überörtlichen Hilfe MoFüSt NRW. Wäre ein solches Konzept auch für den Krisenstab eines Kreises oder einer kreisfreien Stadt oder wären auch Einzelkomponenten daraus (z.B. KGS oder BuMA) denkbar? Diskutieren Sie, ob eine Einführung einer überörtlichen Unterstützung sinnvoll wäre und falls ja, wie eine Führungsunterstützung konkret aussehen könnte.

Hinweis:

Auf die gleichzeitige Verwendung der Sprachformen männlich, weiblich und divers wird im Folgenden aufgrund der besseren Lesbarkeit verzichtet. Das generische Maskulin wird verwendet und gilt für alle Geschlechter.

Abkürzungsverzeichnis

MoFüst	Mobile Führungsunterstützung
FwDV	Feuerwehr Dienstvorschrift
NRW	Nordrhein-Westfalen
KGS	Koordinierungsgruppe Stab
IM	Ministerium des Inneren NRW
BuMA	Bevölkerungsinformation und Medienarbeit
BAO	Besondere Aufbauorganisation
BBK	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
AAO	Allgemeine Aufbauorganisation
HVB	Hauptverwaltungsbeamter
SMA	Ständige Mitglieder Stab
EMS	Ereignisbezogene Mitglieder Stab
BABZ	Bundesakademie für Bevölkerungsschutz und zivile Verteidigung
LDS	Leiter des Stabes
VIDal	Vernetzung von Informationen zur Darstellung der Landeslage
IG-NRW	Informationssystem Gefahrenabwehr NRW
EULA	Einsatzunterstützung Land
BHKG	Brandschutz Hilfeleistung und Katastrophenschutz Gesetz

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: FwDV 100 Stand: 10.03.99, NRW Runderlass IM vom 23.12.99	2
---	---

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: KGS Funktionen (eigene Darstellung)	5
Tabelle 2: Experten der Interviews (eigene Darstellung)	9
Tabelle 3: Internetquellen (eigene Darstellung)	9

Inhalt

Teil I: Fachartikel	1
Kurzzusammenfassung	1
1 Einleitung	1
2 Darstellung der Problemstellung	2
3 Herangehensweise	3
4 Ergebnisse	3
5 Diskussion	6
6 Fazit.....	7
Teil II: Methoden-, Literatur- und Quellendokumentation	8
1 Beschreibung der Methodik	8
2 Begründung	8
3 Literatur- und Quellendokumentation	8
3.1 Beschreibung der Literatur- und Quellensuche und der Datenbanken	8
3.2 Übersicht über die Ergebnisse der Literatur- und Quellendokumentation.....	9
3.3 Kriterien der Literatur- und Quellenauswahl	9
3.4 Zusammenfassende Beschreibung der ausgewählten Literatur und Quellen	9
Literaturverzeichnis	10
A. Anhänge.....	11
Anhang 1: Transkription Interviews	11
B. Eigenständigkeitserklärung.....	22

Teil I: Fachartikel

Kurzzusammenfassung

Die Einsatzlagen der vergangenen Jahre haben die Strukturen zur Krisenbewältigung vor große Herausforderungen gestellt und ebenso auch systemimmanente Schwächen aufgezeigt. Vor diesem Hintergrund sind Methoden zur Stärkung von Krisenstäben, insbesondere bezüglich der personellen Strukturen, für die Zukunft zu entwickeln.

Die Etablierung einer interkommunalen Unterstützung in der Krisenstabsarbeit ist zu großen Teilen abhängig von einer Vereinheitlichung der Arbeitsprozesse, sowie der Performanz von Informationssystemen. Die mehrheitlich basierte Erkenntnis geht dahin, dass der überörtliche Tausch des Verwaltungsstabes bezogen auf die Funktionen der Leitung, der ständigen und ereignisbezogenen Mitglieder, sowie der Bevölkerungsinformation und Medienarbeit, nicht zweckmäßig erscheint. Diese Funktionen sollten durch organisatorische Maßnahmen so aufgestellt sein, dass die durchgängige Besetzung aus der eigenen Behörde gewährleistet werden. Für den Bereich der Koordinierungsgruppe des Stabes hingegen lassen sich durchaus Gemeinsamkeiten ableiten, um eine überörtliche Unterstützung zu ermöglichen. Hierzu sind jedoch landesweite Regelungen notwendig, die verpflichtend eingeführt werden müssten, obgleich solche Regelungen gleichermaßen einen weitreichenden Eingriff in die kommunalen Strukturen bedeuten.

Im Ergebnis der gewonnenen Erkenntnisse lässt sich ableiten, dass sich die Stärkung der örtlichen Strukturen vorteilhafter darstellt als ein überörtlicher Austausch von Personal in den Krisenstäben. Eine Verbindlichkeit zur Stärkung dieser örtlichen Strukturen kann durch eine entsprechende Anpassung des bestehenden Runderlasses zum IM -Krisenstabserlass- erfolgen.

1 Einleitung

Die hybride Gefahrensituation stellt die Gefahrenabwehrstrukturen vor stets neue Herausforderungen, denen es mit modernen Methoden und ressourcen-schonenden Mitteln zu begegnen gilt. Hierunter fallen neben allen operativ-taktischen Tätigkeiten auch und insbesondere die leitenden und lenkenden Tätigkeiten der administrativ organisatorischen Stäbe, kurz der Krisenstäbe. Krisenstäbe sind dann einzusetzen, wenn: „eine vom Normalzustand abweichende Situation mit dem Potenzial für oder mit bereits eingetretenen Schäden an Schutzgütern, die mit der normalen Aufbau- und Ablauforganisation nicht mehr bewältigt werden kann, so dass eine besondere Aufbauorganisation (BAO) erforderlich ist“ (BBK 2018:32). Die Feuerwehr-Dienstvorschrift 100 gibt für Großschadensfälle und Katastrophen als grundlegendes Führungssystem eine dreiteilige Aufbauorganisation vor. Diese besteht aus, der politisch gesamtverantwortlichen Person, dem organisatorisch administrativen Stab und dem taktisch operativen Stab. Vereinfacht gesagt fallen dem administrativ organisatorischen Stab (Krisenstab) dabei diejenigen Aufgaben zu, für die der taktisch operative Stab (Einsatzleitstab) nicht zuständig ist. Der Krisenstab, auch Verwaltungsstab genannt, setzt sich dabei aus den vorhandenen Strukturen der Verwaltung zusammen, unterscheidet sich jedoch in der Arbeitsweise dahingehend vom Alltagsgeschäft, dass Entscheidungen unter hohem Zeitdruck und ggf. mit hoher Dichte zu treffen und umzusetzen sind. Die bestehende allgemeine Aufbauorganisation (AAO), also das tägliche Verwaltungsgeschäft, wäre mit der Bewältigung des Ereignisses überfordert.

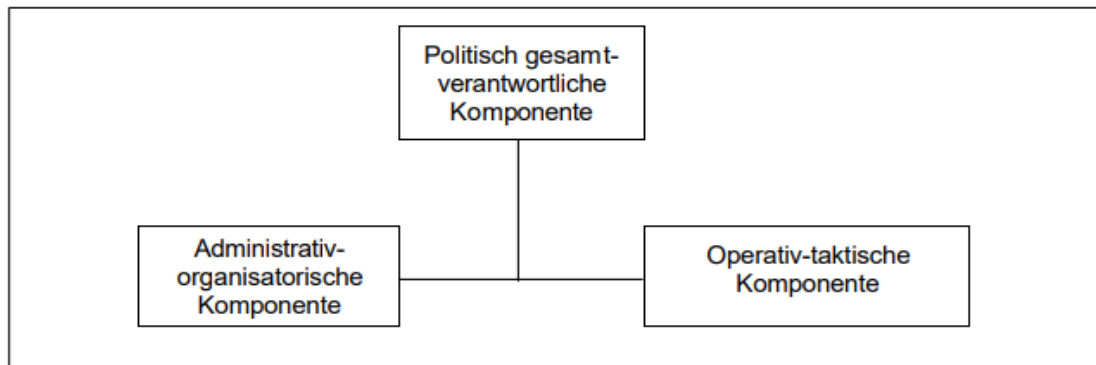


Abbildung 1: FwDV 100 Stand: 10.03.99

Zur Betrachtung einer überörtlichen Hilfe in Anlehnung an die MoFüSt Strukturen der Feuerwehr, sind neben den organisatorischen Rahmenbedingungen insbesondere auch die personelle Verfügbarkeit der notwendigen Funktionen für einen Verwaltungsstab von Bedeutung. Die Personalvorhaltung im öffentlichen Dienst ist überwiegend an der Erledigung der Regelaufgaben ausgerichtet. Oftmals besteht schon bei der personellen Besetzung der vorhandenen Planstellen eine hohe Vakanz, so dass die Ausgangslage schon im Vorhinein einer gewissen Brisanz unterliegt. In logischer Konsequenz muss das Stabspersonal so effizient wie möglich eingesetzt werden - gewissermaßen nach dem Minimalprinzip. Die Wahrnehmung von Regelaufgaben ist im Krisenfall meist auch weiterhin notwendig oder gewinnt durch die Krisenlage noch zusätzlich an Bedeutung. Erfahrungen aus der Corona Pandemie zeigen eindeutig, dass eine Krisenlage zum einen langandauernd bestehen kann und zum anderen, dass ebenso viele Leistungen und Ressourcen der täglichen Verwaltungsarbeit zusätzlich belastet werden. Auf der Grundlage dieser Bedingungen wird eine personelle Unterstützung im Verwaltungsstab in Anlehnung an das System MoFüSt NRW in den nachfolgenden Kapiteln durch verschiedene Ansätze beschrieben.

2 Darstellung der Problemstellung

Als Kernelement zur funktionierenden und kontinuierlichen Krisenstabsarbeit kann die Gestellung von ausreichendem Personal, welches gleichermaßen über Ausbildung und bestenfalls Einsatzerfahrung verfügt, als hauptsächliches Problem definiert werden. Diese Problemstellung ist grundsätzlich auch auf die Einsatzleitstäbe der Feuerwehren im Land NRW zu übertragen, wenngleich sich die personellen Strukturen der Feuerwehren sehr heterogen darstellen. Bereits in den Jahren 2003/2004 wurde die Grundidee des Systems einer mobilen Einheit zur Führungsunterstützung, kurz MoFüSt, entwickelt. Auf Basis der gewonnenen Einsatzerfahrungen wurde diese Einheit kontinuierlich weiterentwickelt. (MoFüSt NRW 11/2018 S.4) Im Vergleich zu den Verwaltungsstäben handeln die Feuerwehren auf der Basis einheitlicher Dienstvorschriften und in vielen Teilen mit gleichen taktischen Ansätzen und Abläufen. Sicherlich bestehen im Land NRW lokale Unterschiede in Bezug auf Technik, Größe, Reserven etc., doch diesen lokalen Besonderheiten kann durch eine Verbindungsperson der örtlichen Feuerwehr als Berater der MoFüSt Einheit, wirksam begegnet werden. Im Unterschied zu den Einsatzleitstäben gibt es für Verwaltungsstäbe in NRW keine weitreichenden Festlegungen zur Zusammensetzung oder Struktur. Als einheitliche Basis ist bundesweit die Empfehlung des Arbeitskreises V, der ständigen Konferenz der Innenminister der Länder verfügbar. Für das Land NRW ist diese per Erlass eingeführt und gibt eine organisatorische Gliederung des Krisenstabes in folgende Teile vor: der Leitung des Stabes (HVB), der Koordinierungsgruppe des Stabes (KGS) als Geschäftsstelle und Informationszentrale, der zuständigen Person für die Bevölkerungsinformation und Medienarbeit (BuMA), den Bereich ständige Mitglieder im Stab (SMS) und den Bereich ereignisbezogene Mitglieder (EMS) im Stab. (RdErl. IM 26.09.2016, 2.4.4). Ergänzend sind den einzelnen Bereichen grobe Aufgabenstellungen zugewiesen, welche jedoch durch die örtlichen Regelungen und Kompetenzen ausgebaut und ergänzt werden müssen. Ebenso erfolgt keine klassische Aufgabentrennung nach Sachgebieten, wie sie die FwDV 100 trifft. Zusammengefasst ist also davon auszugehen, dass die Krisenstäbe der Städte und Kreise in Personal, Aufgabenzuschnitt, Organisation etc. unterschiedlich aufgestellt sind. Aus der Recherche und den geführten Interviews ist

diese Annahme zu bestätigen, wenngleich damit keinerlei Aussage über Qualität und Leistungsfähigkeit getroffen wird. Eine weitere Herausforderung stellt die Ausbildung für Krisenstäbe dar, welche nicht wie bei den Feuerwehren vereinheitlicht ist, sondern oftmals auf den Best Practice Ansätzen der jeweiligen Gebietskörperschaft beruht. Gahlen und Kranaster (2012, Kapitel 6) geben ausführliche Hinweise für mögliche Ausbildungsansätze, welche jedoch ebenfalls nicht auf allgemein eingeführte Ausbildungsvorschriften zurückzuführen sind. In den verfügbaren Angeboten des BABZ und des IDF wird den Krisenstäben durchaus die Gelegenheit zur Übung geboten, jedoch arbeitet jede Verwaltung in ihren bestenfalls gewohnten Strukturen. Diese sind wie bereits festgestellt den örtlichen Verhältnissen entsprechend unterschiedlich ausgeprägt. Bei dem Denkansatz, das Krisenstabspersonal gebietskörperschaftsübergreifend, in Anlehnung an das MoFüSt System auszutauschen, bestehen aufgrund der vorgenannten Bedingungen diverse Probleme.

Grundsätzlich birgt jeder Personalwechsel in der Stabsarbeit auch die Gefahr eines Wissensverlustes. Dennoch sind Personalwechsel aus vielerlei Gründen unvermeidlich und demnach organisatorisch im Vorfeld sicherzustellen. Pietschmann (2020, S.7) stellt dazu fest, dass die allgemeinen Arbeitszeitregeln für Beamte und Angestellte auch im Fall der Krisenstabsarbeit gelten und damit ein limitierender Faktor sind. Gahlen und Kranaster (2012, S.29 u. Kapitel 4) beschreiben dazu den menschlichen Faktor, woraus ebenso ein Schichtwechsel nach 8 Stunden für notwendig erachtet wird. Aus den vorgenannten Gründen ist für einen rund-um-die-Uhr-Betrieb eines Krisenstabes unter zusätzlicher Berücksichtigung eines Ausfallfaktors eine hohe Anzahl von Mitarbeitern erforderlich. Pietschmann (2020, S. 10) empfiehlt eine 24 Stunden Besetzung der KGS Funktionen. Alle anderen Stabsfunktionen werden im Konferenzformat besetzt. Er postuliert bei einem Personalansatz von 15 Funktionen der KGS und einem Schichtbetrieb von 3x8 Stunden einen notwendigen Pool von 60 Mitarbeitern. Ein solcher Personalaufwand kann auch größere Verwaltungen vor deutliche Herausforderungen stellen. Angesichts der großen Herausforderung, diese erforderliche Personenzahl an ausgebildeten und fortgebildeten Personal aus der eigenen Verwaltung freizustellen, erscheint eine landesweite Unterstützung als mindestens hilfreich oder sogar erforderlich!

3 Herangehensweise

Nach Betrachtung der organisatorischen Voraussetzungen für einen Personaltausch in den Verwaltungsstäben stellen sich diverse Problemstellungen heraus, um die bekannten Feuerwehr-Strukturen eins zu eins zu übertragen. Die Zielsetzung der Recherche bestand daher darin, mögliche Gemeinsamkeiten in der Stabsarbeit herauszufinden die verwaltungsübergreifend ähnlich funktionieren und sich so leichter harmonisieren und in der Folge austauschen lassen. Dazu wurde eine getrennte Betrachtungsweise der Bereiche KGS und dem Verwaltungsstab mit den Funktionen LDS, SMS, EMS, BuMA vorgenommen. Diese Unterteilung basiert auf der Annahme, dass die KGS als „Dienstleister“ alle Voraussetzungen für die eigentliche Stabsarbeit gewährleistet und der Verwaltungsstab sodann die eigentlichen Entscheidungen trifft. Um die Hypothese zu einem interkommunalen Personalwechsel zu erhärten, wurden zunächst subjektive Einschätzungen in Form von Interviews mit mehrjährig erfahrenen Mitarbeitern von Verwaltungsstäben abgefragt. Zielsetzung war dabei, ein grundlegendes Verständnis abzuleiten, inwieweit eine solche Vorgehensweise als realistisch durchführbar eingeschätzt wird. Nach Auswertung der Ergebnisse wurden die aufbauenden Recherchen und Interviews auf einen Teilbereich des Krisenstabes konkretisiert. Dazu erfolgten weitere Interviews und die Ermittlung von begünstigenden Rahmenbedingungen, die zu der Entwicklung des folgenden Lösungsansatzes führen.

4 Ergebnisse

Zunächst wird der Verwaltungsstab mit den Funktionen LDS, SMS, EMS und BuMA betrachtet. Ehl (bsmag 13_3, S.11) beschreibt die Aufgaben dieser Gruppe so: „Der Verwaltungsstab muss für den politisch Gesamtverantwortlichen alle mit dem Ereignis in Zusammenhang stehenden administrativ-organisatorischen Maßnahmen vorbereiten und im Rahmen der übertragenen Kompetenzen die Ausführung dieser Maßnahmen eigenverantwortlich veranlassen und kontrollieren“. Im Zuge der Experten-Interviews mit erfahrenen Leitern von Stäben, als auch mit Mitarbeitenden, konnte eine einheitliche Aussage zu den angewendeten und langjährig etablierten Arbeitsweisen in den Stäben abgeleitet werden.

Diese Arbeitsweise zeichnet sich in allen Fällen durch ein hohes Maß an Vertrauen und gegenseitiger persönlicher Kenntnis aus, welche die wesentliche Basis der notwendigen verantwortungsvollen Zusammenarbeit bietet. Auf Grundlage dieser Bewertung können sich alle Befragten nicht oder nur sehr eingeschränkt vorstellen, diese Aufgaben an Mitarbeiter einer anderen Verwaltung zu übertragen. Die ständigen Mitglieder und insbesondere die Leitung des Stabes befinden sich und arbeiten im Regelfall immer in Schlüsselfunktionen der eigenen Verwaltung und sind meist mit hoher hierarchischer Stellung bzw. ausgedehnter Weisungsbefugnis ausgestattet und können oftmals selbst aus den eigenen Verwaltungsstrukturen heraus nur sehr begrenzt vertreten werden. Die jeweilige Zusammensetzung aus den Fachressorts der Verwaltung ist dabei nicht einheitlich und differiert damit in den Gebietskörperschaften erheblich. Nach Ehl (bsmag 13_3, S.11) müssen für eine effektive Stabsarbeit die Entscheidungsträger für das Krisenmanagement während der Stabsitzungen zur Verfügung stehen. Sie sind in ihrer Kommune mit wertvoller Kenntnis der Organisationsstruktur und persönlicher Kompetenz bzw. personengebundenen Kompetenzen ausgestattet und sind daher im Regelfall nicht durch externe Kräfte zu ersetzen. Diese Aussage deckt sich mit den geführten Interviews, dass ausnahmslos diese Kompetenzen als wichtigstes Gut angesehen werden, welches und diese deshalb, nur schwer oder auch gar nicht durch externe Vertreter abzubilden sind. Als zusätzlicher Faktor wurde auch die Wichtigkeit der örtlichen Kenntnisse über das Stadtgebiet genannt, die bei vielen Entscheidungen bereits die ersten wichtigen Ableitungen beim Ortskundigen ausmachen. Die Aufgaben im Verwaltungsstab sind in der Regel nicht in dem Maße zeitkritisch wie Entscheidungen aus einem Einsatzleitstab heraus. Bei eher statischen oder langfristigen Lagen, die sich langsam entwickeln, reicht es gegebenenfalls aus, nur in festgelegten Intervallen zusammen zu treten (Gahlen, Kranaster 2008, S.19). Verwaltungsstäbe können unter solchen Umständen in einem regelmäßigen oder ereignisbezogenen Konferenzformat zusammentreten, je nach Lageentwicklung in regelmäßigen Rhythmen (1 x täglich, 2x täglich, alle 8 Stunden), physisch oder in Form einer Videokonferenz. Die Umsetzung der Entscheidungen erfolgt sodann in den eigenen Organisationsstrukturen, also in den regulären Arbeitsbereichen der Verwaltung. Diese Vorgehensweise verfolgt das minimale Personalprinzip und stellt somit eine praktikable Methode dar, um die Funktionen im Verwaltungsstab mit eigenen Mitarbeitern kontinuierlich zu besetzen und damit alle Vorteile der Stabsarbeit zu bündeln. Bei Lagen mit hoher Entscheidungsdichte oder akutem Handlungsdruck wie zum Beispiel bei Kampfmittelentschärfungen ist diese Arbeitsweise nicht praktikabel. Im wahrscheinlichen Fall ist bei diesen Lagen jedoch auch kein Personalaustausch notwendig, da diese in einem begrenzten Zeitraum mit einer Stabsbesetzung zu bewältigen sind.

Als Ergebnis aus den Recherchen und Interviews im ersten Teil erfolgt nun eine Fokussierung auf den Bereich der KGS. Die Aufgaben der KGS werden nach Krisenstabserlass unterschieden in den Teil innerer Dienst und Lage/Dokumentation. Die Betrachtung der Aufgaben im hiesigen Kontext erfolgt ausschließlich im Fokus einer Einsatzsituation, alle organisatorischen und vorbereitenden Abläufe außerhalb der akuten Einsatzphase sind hingegen nicht Bestandteil der Betrachtung. Die Leistungen der KGS stellen zwingende Voraussetzung für die Krisenstabsarbeit dar, ohne diese der Verwaltungsstab nur bedingt handlungsfähig wäre. Insofern kommt der KGS eine zentrale Funktion zu, die sich nahezu auf alle Verwaltungsstäbe übertragen lässt. Neben der Dokumentation und der Lagedarstellung kommt in den überwiegenden Fällen auch dem Kommunikationswesen eine zentrale Aufgabe zu. Eingehende Meldungen müssen priorisiert und verteilt werden. Diese Sichter-Funktion ist somit eine der wichtigsten Aufgaben im Handlungsfeld der KGS. Ein Großteil der Aufgaben unterliegt einer gewissen Standard-Bearbeitung, die in vielen Verwaltungen sehr ähnlich und für jeden Verwaltungsstab gleichermaßen erforderlich ist. Die Notwendigkeit diese Leistungen rund um die Uhr sicherzustellen lässt sich anhand der geführten Interviews bestätigen, insbesondere dann, wenn der Stab nicht dauerhaft anwesend ist.

Ein interkommunaler Personalaustausch der KGS ist jedoch als Ergebnis der Interviews mit weiteren Maßnahmen bzw. Rahmenbedingungen zu verknüpfen, um bestenfalls einheitliche Standards zu schaffen, und die Unterstützungsleistungen damit zu vereinfachen oder gar erst zu ermöglichen. Für den Verwaltungsstab gilt als unabdingbare Voraussetzung, über ein umfangreiches Wissen über die eigenen Verwaltungsstrukturen und die daraus resultierenden Zuständigkeiten zu verfügen. Da die KGS wie beschrieben auch die Kommunikation für den Verwaltungsstab abbildet, und damit die klassische Funktion eines Sichters abbilden muss, sind mindestens Teile dieses Wissens auch dort von großer Bedeutung. Um dieser Anforderung gerecht zu werden, bedarf es einer aktuellen Darstellung der Verwaltung, in Form eines

Organigramms oder/und eines Geschäftsverteilungsplanes, aus dem die örtlichen Zuständigkeiten für die externen Kräfte leicht erkennbar sind. Als unabdingbar wird auch eine örtliche Verbindungsperson angesehen, welche mit der Stabsarbeit und den Strukturen vor Ort vertraut ist, um aufkommende Fragen oder sich ergebende Unschärfe schnell und niederschwellig beantworten zu können. Die Vorteile von örtlichen Verbindern sind in der Feuerwehrführung bekannt und etabliert, weshalb diese guten praktischen Erfahrungen auf dieses System übertragen werden können. Die Verbindungsperson sollte ebenso mit ausgeprägten Ortskenntnissen ausgestattet sein. Aber es kann neben der obligatorischen Kartendarstellung auch auf weiteres Wissen zurückgegriffen werden und mangelnde Ortskenntnisse der Unterstützungskräfte können dadurch ausgeglichen werden. Gleichmaßen wichtig für den Bereich der Nachrichten und Informationsverteilung sind die Erreichbarkeiten der zuständigen Personen bzw. Personengruppen. Sofern der Stab nicht anwesend ist und die Meldungen nicht persönlich bzw. per Papierform übergeben werden können, ist die elektronische Übermittlung via E-Mail die wahrscheinlichste Übermittlungsform. Aus den Interviews lässt sich die Nutzung von sogenannten Funktionsmailadressen als praxisnahes Mittel ableiten. Solche Mailverteiler sollten losgelöst vom täglichen Geschäft und im Klartext benannt sein, so dass der Aufgabenbereich schnell und unmissverständlich auch für externe Kräfte erkennbar ist. Beispiele dazu könnten sein: FB10-Personal@Musterstadt oder FB30-Ordnung@Musterstadt. Ein zentrales Thema ergab sich aus den Interviews zur Verfügbarkeit eines einheitlichen landesweiten Lagebildes. Grundsätzlich unterscheidet sich die Lagedarstellung im Verwaltungsstab von der im Einsatzleitstab, die Wichtigkeit der Visualisierung von relevanten Informationen ist jedoch auch im Verwaltungsstab unabdingbar. Hierzu stellt eine gemeinsame, im ganzen Land verfügbare Datenbasis, eine grundlegende Funktion dar, welche insbesondere durch die Gleichheit und Performanz der Informationen eine gegenseitige Unterstützung positiv beeinflussen würde. Der beim IM NRW anhängige Auftrag zum Aufbaustab einer Landesstelle für den Katastrophenschutz mit den Teilprojekten „digitaler Zwilling“ und „ViDal“ hat das Ziel, solche relevanten Daten zu sammeln und in einem einheitlichen System darzustellen. Zielsetzung muss eine Durchgängigkeit bis in die Gebietskörperschaften sein, so dass auf gleicher Datenbasis die einheitliche Nutzung und Funktion abgebildet werden kann. In diesem Zusammenhang sind gleichermaßen das System IG-NRW, insbesondere mit dem neu eingeführten Modul „Einsatz“ und das neu gebildete GeKoB zu nennen, welche bereits jetzt zur wachsenden Einheitlichkeit beitragen. Die personelle Zusammensetzung von Koordinierungsgruppen ist ebenfalls stark von den örtlichen Verhältnissen und den zugewiesenen Aufgaben abhängig. Für eine mögliche überörtliche Unterstützung ist es jedoch unabdingbar, einen personellen Umfang festzulegen. In angehangener Tabelle 1 werden sowohl Kompetenzen wie auch Personenzahlen angegeben, die sich als Ergebnis aus den Recherchen ableiten lassen und eine Standard KGS Besetzung für die überörtliche Unterstützung sein könnten. Die Zusammensetzung der 12 Funktionen orientiert sich dabei an den Kernaufgaben, welche im Regelfall durch eine KGS abgebildet sein müssen.

Lage und Dokumentation

Bezeichnung	Anzahl	Aufgabe
Lage Manager	1	Treffen von Leitentscheidungen innerhalb der KGS, Führung der mobilen KGS Gruppe, Vorbereiten und halten von Lagevorträgen
Lagekartenführer	2	Visualisierung aller relevanten Informationen, Führen eines Zeitstrahles, Führen der Aufgabenliste
Datenbereitstellung	1	Aufbereitung und Verarbeitung von GIS Daten
Tagebuchführer	2	Führen des Tagebuches und Dokumentation aller Entscheidungen
zbV.	2	Zur besonderen Verwendung

Summe 8

Innerer Dienst

Bezeichnung	Anzahl	Aufgabe
Fernmelder	2	Eingehende Meldungen annehmen und verschriftlichen Funk, Fax, Mail, Telefon etc.
Sichter	2	Weiterleitung der eingegangenen Meldungen an die Stabsmitglieder.
Summe		4

Tabelle 1: KGS Funktionen (eigene Darstellung)

Die Arbeitszeitregeln stellen eine weitere Bedingung für eine überörtliche KGS Gruppe dar. Nach Gahlen und Kranaster (2019, S.29) soll eine Arbeitsphase nicht länger als 8 Stunden andauern, da sonst die Konzentrationsfähigkeit deutlich nachlässt. Hinzu kommen Zeiten für An- und Abfahrt, sowie die Übergabezeiten. Eine Gesamteinsatzzeit sollte demnach 12 Stunden nicht überschreiten. Diese maximale Arbeitszeit lässt sich gleichermaßen aus den geltenden Arbeitszeitregelungen ableiten. Das Konzept MoFüSt NRW orientiert sich ebenso an dieser maximalen Einsatzzeit. Die Verpflegung der Kräfte ist bei der Einsatzzeit von 12 Stunden ebenfalls erforderlich und muss im angenommenen Fall durch die anfordernde Behörde gewährleistet sein. Ein wesentliches Manko, welches sich aus den Interviews folgern lässt, ist die stark differierende Ausbildung und Schulung aller Komponenten der Verwaltungsstäbe. Abhilfe dazu könnten die Verwaltungsfachschulen mit der Konzeption und Einführung entsprechender Fach-Lehrgänge/Seminare für die Mitarbeiter der Stäbe bzw. der KGS schaffen. Dieses Schulnetzwerk ist in allen Verwaltungen durch die bestehenden Angebote etabliert und im Regelfall in Struktur und Ablauf bekannt. In vielen Fällen wird der prägnante Satz „In Krisen Köpfe kennen“ zitiert. Im Zusammenhang der überörtlichen Unterstützung durch KGS Kräfte ist eine feste Partnerschaft denkbar, in der Städte bzw. Kreise miteinander kooperieren. Die Partnerschaften können sich dabei zum einen an der Verwaltungsform Kreis oder kreisfreie Stadt und, zum anderen an der Einwohnerzahl orientieren, um so möglichst vergleichbare Verwaltungsstrukturen miteinander zu verbinden. Als Beispiel ist das System Einsatzunterstützung Land (EULA) zu nennen. Die nutzbaren Vorteile sind die Kenntnisse über Örtlichkeit und Infrastruktur, das persönliche Kennen der handelnden Personen und die Einbindung bei gegenseitigen Übungen.

5 Diskussion

Die Verwaltungsstäbe im Land sind grundsätzlich unterschiedlich in Bezug auf die interne Organisation und besonders auf die personelle Ressource aufgestellt. Eine Einheitlichkeit besteht in der Orientierung am Krisenstabserlass NRW, jedoch konnte auf Basis der Recherche festgestellt werden, dass die jeweilige Ausprägung sehr stark von örtlichen Stakeholdern abhängig ist. Empirisch festzustellen ist auch, dass die personelle Ressource die „Achillesferse“ darstellt, zumindest was einen rund-um-die-Uhr-Betrieb angeht. Betrachtet wurden die Landkreise und kreisfreien Städte, wenngleich auch für die kreisangehörigen Kommunen die Einrichtung von Krisenstäben empfohlen wird. Mit der Neufassung des BHKG ist dazu gegebenenfalls eine Anpassung zu erwarten, womit weitere zusätzliche Notwendigkeiten entstehen würden. Die Arbeit in den Verwaltungsstäben ist durchgängig sehr stark vom langjährigem Vertrauen der handelnden Personen in der Kombination mit gemeinsamer Erfahrung geprägt. Damit ist die Einbindung von „fremden“ Personen in diesen sensiblen und politisch bedeutsamen Bereich schwierig und in Teilen sogar ausgeschlossen. Eine Akzeptanz ist insofern nur über vereinheitlichte Standards und gemeinsame Übungen zu erreichen. Zur Schaffung dieser einheitlichen Standards bedarf es landesweiter Regeln, um die Gleichheit der Voraussetzungen in den Gebietskörperschaften zu gewährleisten. Unter Annahme dieser Voraussetzungen ist die Frage nach der Aufwand-Nutzen-Relation zu stellen. Sofern also per verbindlicher Regelung ein Personalpool für die überörtliche Hilfe zu bilden wäre, so setzt dies einen örtlichen Mehrbedarf an ausgebildetem Personal voraus. Vor diesem Hintergrund ist die Überlegung anzustellen, dass dieses zusätzliche Personal die örtlichen Strukturen in dem Maße verstärkt, dass im Krisenfall keine überörtliche Hilfe notwendig wird. Eine Möglichkeit zur Stärkung der Krisenstäbe läge also darin, die

Bedingungen in organisatorischer und personeller Hinsicht dahingehend zu schärfen und dies in verbindlichen Regeln im Land NRW einzuführen. Eine überörtliche Hilfe wäre somit gegebenenfalls obsolet.

6 Fazit

Der überörtliche Personaltausch des gesamten administrativ organisatorischen Stabes ist als Schlussfolgerung aus den gewonnenen und aufbereiteten Erkenntnissen als nicht effektiv durchführbar zu beschreiben. Eine interkommunale Unterstützung in den Leistungen der Koordinierungsgruppen der Stäbe ist als isolierte Dienstleistung anhand der gewonnenen Erkenntnisse zwar möglich, jedoch nur unter Schaffung umfangreicher Voraussetzungen umsetzbar. Gemeint sind damit verbindliche Anforderungen auf der Basis von Konzepten und Erlassen im Land NRW, aus denen sich weitreichende Verpflichtungen für Kreise und kreisfreie Städte ergeben würden. Vor diesem Hintergrund ist die Schärfung des bestehenden Krisenstabserlasses mit weitergehenden Ergänzungen, insbesondere auf die schichtfähige Leistungsfähigkeit, eine mögliche Alternative, die Verwaltungsstäbe in dem erforderlichen Umfang zu stärken. Diese Möglichkeit erscheint unter den hier gewonnenen und aufbereiteten Erkenntnissen und mit dem Blick auf die Verhältnismäßigkeit als der geeignetste Ansatz.

Inwieweit sich die dargestellten Faktoren umsetzen lassen, bleibt in jedem Einzelfall einer weitergehenden Prüfung vorbehalten. Zur effektiven Bewältigung künftiger Einsatzlagen ist eine Betrachtung außerhalb der gewöhnlichen Strukturen „Out of the Box“ eine zielführende Herangehensweise, um neue Möglichkeiten zu erschließen. Vor diesem Hintergrund erfolgte die vorliegende Ausarbeitung zunächst unabhängig davon, ob jede einzelne Maßnahme auch tatsächlich umsetzbar wäre. Aufgezeigt werden mögliche Lösungsansätze, die auf Basis der erlangten Erkenntnisse entstanden sind und weiterentwickelt werden können.

Aus Sichtweise des Verfassers sind überörtliche Konzepte in der Gefahrenabwehr ein wesentlicher Baustein für eine zukunftsfähige Gefahrenabwehrstruktur. Die Bündelung von Kräften, Kompetenzen, Technik und Taktik ist nicht zuletzt auch aus monetärer Sicht geboten.