

THESEN ZUR ZUKUNFT DER STABSARBEIT

Formuliert von Franziskus Bayer, Frank Fiedrich, Dominic Gißler, Gesine Hofinger, Andreas Karsten und Christoph Lamers in Autorenschaft für die Arbeitsgruppe

EINLEITUNG

THESEN ZUR ZUKUNFT DER STABSARBEIT

Stäbe sind im öffentlichen und privaten Bereich ein Führungsinstrument zur Bewältigung außergewöhnlicher Ereignisse wie beispielsweise Notfällen, Krisen oder Katastrophen. Ereignisbewältigung verlangt – vor allem im Bevölkerungsschutz – Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure. Zwar arbeiten alle Akteure mit Stäben; dennoch ist die Zusammenarbeit über Organisationsgrenzen bislang schwierig. Dies zeigt nicht zuletzt die Bewältigung der Flutkatastrophe in Deutschland 2021.

Die Stabsarbeit in Deutschland hat für die Ereignisbewältigung schon heute eine große Bedeutung. Um die gesellschaftliche Resilienz unter sich verändernden Rahmenbedingungen zu erhöhen bedarf die Stabsarbeit einer Weiterentwicklung ihrer Strukturen und Prozesse sowie einer Ressourcenerhöhung. Das Zielbild sollten kompatible, leistungsfähige und durchhaltefähige Stäbe sein. Dieses gilt bei aller Unterschiedlichkeit für Notfall-, Krisen- und Führungsstäbe in Organisationen verschiedener Bereiche (z.B. Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS), Bevöl-

kerungsschutz, Stäbe der zivil-militärischen Zusammenarbeit der Bundeswehr, Hilfsorganisationen, Unternehmen), auf verschiedenen Ebenen und mit unterschiedlichen Aufgaben (z.B. operativ, administrativ, strategisch).

Dieses Papier entstand mit der Motivation, die nötige gesellschaftliche Aufmerksamkeit für Stabsarbeit in all ihren Facetten zu erzeugen und zielgerichtete Diskussionen anzustoßen. Dafür haben Expert:innen aus Praxis und Forschung, aus Behörden, Einsatzorganisationen und Unternehmen in mehreren Workshops von 2021 bis 2022 die folgenden Thesen zur Zukunft der Stabsarbeit erarbeitet. Diese Thesen sollen Entwicklungsmöglichkeiten aufzeigen sowie Entscheidungsträger:innen und Anwender:innen anregen, Lösungen zu suchen, zu finden und umzusetzen.

Die Thesen liefern keine Lösungen, sondern weisen in mögliche Richtungen. Jede These behandelt holzschnittartig einen Aspekt des Stabes bzw. der Stabsarbeit. Aufgrund der Kürze des Papiers können die Aussagen nicht für jeden Stab bzw. für jede Organisation genau

passen; die nötigen Differenzierungen sind in der Diskussion und in der Umsetzung zu leisten.

Jede These kann für sich stehen; für ein Gesamtbild müssen die Thesen im Zusammenhang gelesen werden. Dies wird durch Querverweise verdeutlicht.

Der Kreis der Beteiligten teilt sich auf in die Arbeitsgruppe, die Autor:innengruppe und die Mitzeichnenden. Die Arbeitsgruppe war an der Erarbeitung der Thesen in Workshops beteiligt. Die Autor:innen haben die Thesen auf Grundlage der Workshopdiskussionen und anschließender Rückmeldungen formuliert. Die Mitzeichnenden tragen die Thesen mit und geben den Aussagen durch ihre Zustimmung Gewicht.

1 | DIE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE STABSARBEIT SIND AKTUELL EHER UNGÜNSTIG UND MÜSSEN VERBESSERT WERDEN

Die aktuellen Rahmenbedingungen stellen die Verantwortlichen im Bereich Gefahrenabwehr und Krisenmanagement bzw. in BOS, Bevölkerungsschutz, Hilfsorganisationen und Unternehmen vor Herausforderungen. Ohne strukturelle Verbesserungen werden die Qualität der Stabsarbeit und damit die Ereignisbewältigung und letztlich die Resilienz der deutschen Gesellschaft nicht wesentlich gesteigert werden können. Es steht zu befürchten, dass sich Mängel bei der Bewältigung künftiger Ereignisse ähnlich wie in der Covid-19-Pandemie und bei der Flutkatastrophe 2021 wiederholen.

Eine wesentliche Herausforderung ist die große Anzahl und Unterschiedlichkeit der Stäbe. Es gilt theoretisch, mehrere Zehntausend Funktionsträger:innen auszubilden und regelmäßig zu trainieren. Im Bereich des Bevölkerungsschutzes und der Unternehmen gibt es keine oberste Ausbildungsbehörde vergleichbar der Deutschen Hochschule der Polizei oder der Führungsakademie der Bundeswehr, die durch ihre Stellung in der Lage wäre, eine einheitliche Lehre für die Stabsarbeit zu begründen. Deswegen existieren

mehrere Lehrmeinungen, die zumindest nicht übereinstimmen. Zudem werden Führungskräfte außerhalb der Einsatzorganisationen häufig nicht gezielt für das Bewältigen von außergewöhnlichen Ereignissen ausgewählt, sondern für Führung im Alltag bzw. im Regelbetrieb. Dieser Umstand garantiert nicht die bestmögliche Eignung des Personalkörpers.

Hinsichtlich der Ausstattung mit räumlichen und materiellen Ressourcen sind in vielen Fällen Defizite zu beklagen. So verfügen nicht alle Stäbe über für die jeweilige Aufgabe geeignete Stabsräume. Die Ausstattung der Stäbe mit zeitgemäßer Informations- und Kommunikationstechnik ist insgesamt wenig befriedigend. Zwar gibt es einige kommerzielle Softwareanwendungen speziell für Stabsarbeit bzw. für die Arbeit in besonderen Aufbauorganisationen. Der Markt ist aber zersplittert, ohne dass sich Standards für den Datenaustausch etabliert hätten. Die in der Regel nicht miteinander kompatiblen Softwaresysteme erschweren die Zusammenarbeit zwischen Organisationen, Gebietskörperschaften und Führungsebenen. So können z.B. Lagebilder nicht

ohne Weiteres ausgetauscht werden. Die Anwendungen erfordern zudem meist einen hohen Schulungsaufwand und sind häufig nicht intuitiv bedienbar. Da sie meist nicht für Alltagsaufgaben der Organisation genutzt werden und ein Großteil der Stabsmitglieder nur einen sehr geringen Anteil der Arbeitszeit für Stabsarbeit aufwenden kann (vgl. These 3), wird die Bedienung nur unzureichend beherrscht.

Die Bereitschaft, Ressourcen für die Stabsarbeit vorzuhalten, ist unterschiedlich ausgeprägt. In einigen Organisationen ist es der Hausspitze wichtig, dass die Stäbe der Gefahrenabwehr bzw. des Krisenmanagements räumlich und materiell gut ausgestattet sind, ihre Mitglieder gründlich ausgebildet werden und regelmäßig Übungen stattfinden. In vielen anderen Fällen sehen die Entscheidungsträger:innen die Vorbereitung auf außergewöhnliche Ereignisse hingegen als übertrieben an und beschränken die Ressourcen für die Stabsarbeit auf ein Minimum. Selbst Erlasse der zuständigen Ministerien, die gewisse Standards in diesem Bereich einfordern, werden manchmal ignoriert. Das Verständnis für

die Stabsarbeit als Schlüssel zur Ereignisbewältigung ist auf allen Ebenen und in vielen Organisationen zu stärken.

Bei Flächenlagen ist es unerlässlich, dass Stäbe von Verwaltungen, BOS, Hilfsorganisationen, Unternehmen und ggf. der Bundeswehr zusammenarbeiten können. Dies wird durch den Umstand erschwert, dass deren Arbeitsweisen sich oft erheblich unterscheiden und, dass das Verständnis für das Vorgehen des jeweils anderen Stabes oft gering ausgeprägt ist. Strukturelle Gleichheit z.B. durch Dienstvorschriften zu Stäben führt nicht verlässlich zu funktionaler Gleichheit der Stabsarbeit. Selbst innerhalb eines Kreises oder einer kreisfreien Stadt kommt es beim Zusammenwirken der operativen Einsatzleitung und dem administrativen Verwaltungsstab aufgrund unterschiedlicher Auffassungen häufig zu Friktionen. Um dies künftig zu vermeiden, ist es erforderlich, sowohl in Behörden als auch in Unternehmen das Bewusstsein und das Wissen durch kontinuierliche Ausbildung zu schaffen und zu erhalten.

2 | ZUKÜNFTIG WERDEN DIE ANFORDERUNGEN AN STÄBE STEIGEN

Einsätze in Gefahrenabwehr und Krisenmanagement beziehen sich aus theoretischer Sicht auf Zielsysteme. Dies sind im Großen Gesellschaften und im Kleinen Organisationen wie Unternehmen oder Gemeinden. Diese übergeordneten Zielsysteme werden im Einsatzfall von Stäben gesteuert oder beeinflusst mit dem Ziel, Stabilität durch Abfedern, Wiedereinlenken oder Weiterentwickeln zu erzeugen. Neue Konstellationen in den Zielsystemen wirken sich mittelbar und unmittelbar auf Einsätze, auf deren Führungssysteme und somit auf die Stabsarbeit aus.

Geopolitische, ökologische, soziale und ökonomische Entwicklungen sind zwar schwierig vorherzusehen, allerdings ermöglichen beispielsweise Klimamodelle, Politikanalysen oder Megatrends relativ konkrete Vorhersagen, die spürbare Veränderungen bezüglich der Anforderungen an die Gefahrenabwehr und das Krisenmanagement im Allgemeinen sowie die Stabsarbeit im Speziellen erkennen lassen. Ursachen hierfür können insbesondere der Klimawandel, der demographische Wandel, gesellschaft-

liche Erwartungen, die Globalität sowie zunehmende Vernetzung sein. Komplexität (einschließlich Parallelität von Krisen und verkürzte Reaktionszeiten) und Verletzlichkeit unserer Gesellschaft (staatliche, wirtschaftliche sowie zivile) werden allgemein zunehmen. Daher wird erwartet, dass gerade größere Einsätze anspruchsvoller werden. Das Portfolio an Ereignissen und somit das notwendige Fachwissen werden sich verändern. Beispielsweise werden Vegetationsbrände die Feuerwehren und Hitzewellen die Rettungsdienste anders beanspruchen. Pandemien, Energiemangellagen, extreme Naturereignisse mit großflächigen Zerstörungen oder auch Cyberangriffe auf kritische Infrastrukturen haben systemischen Charakter und wirken parallel auf unterschiedliche Sektoren. Eine sich stetig wandelnde Welt – etwa im Bereich der Medienlandschaft durch das Wechselspiel klassischer und Sozialer Medien – wird auch weiterhin dazu führen, dass räumlich weit entfernte Ereignisse Einfluss auf die Gesellschaft in Deutschland haben werden. Der Charakter von Ereignissen wird dadurch insgesamt diffuser und komplizierter erscheinen. Zusam-

mengenommen kann gesagt werden: Die Komplexität in den Zielsystemen wird zunehmen. Daher werden Einsätze künftig schwieriger zu führen sein und der Anspruch an Stäbe wird steigen.

Ein grundsätzliches Ziel von Innen- und Sicherheitspolitik sowie von Organisationsentwicklung sollte die Schaffung resilienter Strukturen sein. Bei der Steigerung der Widerstandsfähigkeit der Gesellschaft als Ganzes, von Unternehmen und von Einsatzorganisationen selbst, müssen Stäbe künftig eine zentrale Rolle einnehmen. Es gilt, trotz und gerade wegen steigender Anforderungen an die Stabsarbeit die permanente Führungsfähigkeit mittel- und langfristig im erforderlichen Umfang zu erhalten. Die Bedeutung der Stabsarbeit wird vor diesem Hintergrund zunehmen (vgl. Einleitung).

3 | MENSCHEN TRAGEN IN DER STABSARBEIT DIE VERANTWORTUNG UND STEHEN DEMENTSPRECHEND IM MITTELPUNKT

Die wichtigste Ressource der Stabsarbeit sind die Stabsmitglieder, weswegen der Mensch ins Zentrum der Weiterentwicklungen gestellt werden muss. Stabsarbeit besteht im Kern aus Beratung und Informationsmanagement. Sie hat das Ziel, Optionen zu finden und Entscheidungen zu treffen um letztlich das Ereignis zu bewältigen. Stabsarbeit realisiert ihr volles Potential nur dann, wenn beide Aspekte gelebt werden – wenn also Informationen verarbeitet und Ratschläge erbracht werden können. Menschen als Entscheider:innen und Verantwortungsträger:innen sind nicht zu ersetzen. Daraus ergibt sich, dass die Stabsarbeit den Menschen unterstützen muss. Es gilt demnach, dem Menschen als wichtigstes Element in der Stabsarbeit die erforderliche Aufmerksamkeit zu widmen.

Stäbe brauchen, unabhängig von ihrer konkreten Organisationsform, kompetentes und motiviertes Personal. In Führungssystemen (wie z.B. nach FwDV 100) muss deshalb das Stabspersonal als eigenes, weil erfolgskritisches Element Beachtung finden. Dazu gehört Bedarfsplanung (insbesondere auch eine realistische Abbildung von Mehrfachbesetzungen für Schichtarbeiten), Gewinnung und Auswahl, Ausbildung und Entwicklung.

Aktuell erfolgen Personalgewinnung und Ausbildung vor allem (aber nicht nur) bei administrativorganisatorischen Stäben mehr oder weniger unsystematisch. Für Stäbe muss es eine langfristige Personalpolitik und ein aktives Personalmanagement geben. Stabsmitglieder müssen rollenadäquat ausgewählt, berufen und ausgebildet sein. Dazu ist eine rollenspezifische Definition benötigter Kompetenzen auf Grundlage der wahrzunehmenden Aufgaben nötig und die Personalauswahl hat nach entsprechender Eignung zu erfolgen. Wo es die Häufigkeit und die Eigenschaften der Ereignisse erfordern, kann es erforderlich sein, Stabsmitglieder für die Unterhaltung der Führungssysteme in Vollzeit vorzusehen. Neben der Sicherstellung einer ausreichenden Vorbereitungsqualität dient dies dem Schutz des Personals vor Überlastung.

Stabsarbeit geht häufig mit Stress und Zeitdruck einher. Stabsarbeit ist nur dann einsatzunterstützend und damit nützlich, wenn sie nicht zusätzlich belastet. Dazu müssen Aufgaben und Verantwortungsbereiche klar sein, Prozesse definiert und eingeübt sein, Arbeitsmittel müssen angemessen vorhanden und bekannt sein. Führung im Stab bedeutet, Entscheidungen zu treffen, um

Einfluss auf die den Fortgang der Situation zu nehmen. Hierfür übernehmen Einsatzleiter:innen und Stabsleiter:innen Verantwortung. Diese ist nur begrenzt delegierbar; gleichzeitig lässt eine gute Stabsführung die Stabsbereiche bzw. Sachgebiete innerhalb ihrer Entscheidungskompetenzen selbständig agieren. Das Arbeiten mit und innerhalb von Handlungsspielräumen erfordert von den Akteuren ein hohes Maß an Routine.

Führung im Stab verlangt spezielle Führungskompetenzen. Diese kann auch bei hierarchiehoher Personen nicht vorausgesetzt werden; Stabsleitungen brauchen Ausbildung und ggf. Coaching. Führung im Stab bedeutet auch, den Stab als Beratungsinstrument zu nutzen. Dies erfordert von den Leitungspersonen die Offenheit, sich beraten zu lassen. Von den Stabsmitgliedern erfordert es die Bereitschaft, Wissen und Ideen angemessen einzubringen. Der Stab sollte als Team begriffen werden, auch wenn über Berufs-, Organisations- und Hierarchiegrenzen hinweg zusammengearbeitet wird. Hoch performante Stäbe leben unter anderem von der Vielfalt von Sichtweisen, Erfahrungen und Kompetenzen. Teamarbeit, Kooperation und Zusammengehörigkeit brauchen Respekt und Vertrauen als Grund-

lage. Übungen sowie Aus- und Fortbildungen schaffen Gelegenheiten, Teamarbeit im Stab zu trainieren und sich persönlich kennen zu lernen.

Menschen sind für die Bewältigung komplexer Ereignisse unverzichtbar. Allerdings unterliegen sie Begrenzungen bei der Informationsverarbeitung und bei der körperlichen Leistungsfähigkeit. Dadurch sind Fehler unvermeidbar, insbesondere unter Stress, Zeitdruck und Ermüdung. Gute Stabsarbeit kann helfen, menschliche Limitierungen zu kompensieren. So können Problemlöseprozesse die Stabsarbeit effektiv und effizient machen, wenn sie von allen Stabsmitgliedern beherrscht werden. Instrumente der Teamarbeit, wie z.B. gegenseitiges Monitoring oder Rückbestätigungen in der Kommunikation, helfen dabei Fehler zu erkennen. Kognitive Verzerrungen (etwa durch Voreingenommenheit) können durch strukturierte und kritische Analysen im Stab aufgefangen werden. Die Gesamtbelastung durch das Pensum im (Haupt-)Beruf und durch die Einsatzzeit im Stab und damit verbunden sinnvoller Schichtwechsel sollten besondere Beachtung finden.

4 | DER UMGANG MIT TECHNISCHEM SYSTEMEN, TECHNISEN UND RÄUMEN MUSS ANGEMESSEN SEIN

Wo Stabsarbeit den Menschen bei der Ereignisbewältigung unterstützen soll, müssen Technologien dem Menschen dienen, Techniken als Methoden verhaltensökonomisch sein und Stabsräume entsprechend gestaltet sein (vgl. These 6).

Mensch, Technik, Technologie und Organisation sind im Zusammenhang zu betrachten. Systeme zur Automatisierung von Informationsflüssen und zur Entscheidungsunterstützung können menschliche Entscheider:innen sinnvoll entlasten. Dazu müssen sie an Eigenschaften der menschlichen Informationsverarbeitung angepasst sein (z.B. Benutzerfreundlichkeit, Ergonomie, flexible Nutzung). Informationen müssen nachvollziehbar und kohärent dargestellt werden. Dies gilt gleichermaßen für die Darstellung von Aufgaben, Räumen, Ressourcen und der Zeit als die grundlegenden Elemente der Führung. Algorithmen von automatisierten Informationsverarbeitungssystemen müssen für den Menschen prinzipiell transparent sein. Je nach Präferenzen der Entscheider:innen müssen Technologien flexibel einsetzbar sein. Dies gilt auch für Stabsräume, die bislang häufig nicht nach

den Erfordernissen der Zusammenarbeit im Stab gestaltet sind (vgl. These 3).

Mitentscheidend für effektive und effiziente Stabsarbeit sind wechselseitige, redundante analoge und digitale Arbeitsmöglichkeiten und -methoden. Es müssen Möglichkeiten geschaffen, ausgebildet und trainiert werden, um sowohl physisch vor Ort als auch im virtuellen Raum und hybrid zusammenarbeiten zu können.

5 | DIE ORGANISATION MUSS DEN ANFORDERUNGEN DES EINSATZES ENTSPRECHEN

Die Organisation von Stäben (Aufbau und Abläufe) setzt wichtige Grenzen für deren Leistungsfähigkeit. Weil sich Ereignisse und Ereignisbewältigung durch übergeordnete Entwicklungen (vgl. These 2), technologischen Wandel und neue Vorgehensweisen verändern, bedürfen die Regelungen zum Aufbau von Stäben regelmäßiger Weiterentwicklung.

Die Aufbauorganisation von Stäben (Struktur, Zuständigkeiten und Aufgabenzuschnitte) basiert auf Gesetzen, Dienstvorschriften, Normen oder organisationspezifischer Governance. Vom Ereignis her gedacht muss sie die strukturelle Komplexität von Ereignissen und ihrer Bewältigungsmaßnahmen wiedergeben (problembezogener Aufbau). Stäbe müssen so klein wie möglich sein, aber das Führungssystem muss alle Aspekte des Ereignisses abbilden können. Dazu muss die Organisation ereignisbezogen konkretisiert werden. Um diesem Flexibilitätsanspruch genügen zu können, müssen Leitungsfunktionen ausreichend ausgebildet sein.

Die Abläufe in Führungssystemen ergeben sich aus der funktionalen Komplexität von Einsätzen (Gesamtheit aus Stab, Bewälti-

gungsressourcen, Zielsystem und Umwelt) und erzeugen diese gleichermaßen mit. Die Abläufe müssen u.a. menschliche, technologische und rechtliche Aspekte berücksichtigen und vereinen. Sie werden in der Praxis in Stabsdienst- oder Geschäftsordnungen festgeschrieben. Hierzu gibt es keine Standards.

Wo sich neue Ablaufmöglichkeiten ergeben, kann dies vorhandene Strukturen in Frage stellen. Beispielsweise wandelt sich das Aufgabenspektrum des Sachgebiets S6 (Information und Kommunikation) in operativtaktischen Stäben der Gefahrenabwehr zunehmend zur IT-Administration. Weitere Aufgaben gewinnen an Relevanz oder kommen hinzu und verändern dadurch Sachgebietszuschnitte und Arbeitsweisen. Zu nennen sind beispielsweise die Opferbetreuung (v.a. im Polizeibereich), Psychosoziale Notfallversorgung von Einsatzkräften oder die Koordination von Spontanhelfer:innen. Bei der Bewältigung von extremen Naturereignissen können z.B. Wiederaufbau und Abfallentsorgung als zu bearbeitende Aufgaben im Verwaltungsstab erforderlich sein. In Unternehmen kann bei beispielsweise bei weitrei-

chendem Produktionsausfall ein Bereich Wiederanlaufplanung oder bei Unglücken eine Langzeitbetreuung von Betroffenen erforderlich sein.

Wo das Informationsaufkommen steigt ergeben sich neue Leistungsanforderungen wie z.B. im Sachgebiet S2 (Lage und Dokumentation). Open-Source-Intelligence (OSINT), Datenanalyse und Geodatenaufbereitung schaffen neue Möglichkeiten und finden sich zunehmend und teils informell in Stabsstrukturen wieder. Monitoringcenter, die in der Alltagsorganisation Medienauswertung betreiben, können zur Ereignisbewältigung besonderen Aufbauorganisationen unterstellt werden. Die Prägnanz von Aufgaben und die enorme Zunahme verfügbarer Daten und Informationen bedürfen einer angepassten strukturellen Aufgabenteilung z.B. durch zusätzliche Funktionen. Diese Funktionen können aus dem Stab ausgelagert sein, aber zählen trotzdem zum Führungssystem.

Informationen sind nicht gleich Wissen. Einer (eigentlich schon immer) drohenden Informationsüberlastung muss deswegen mit dem Organisieren von Abläufen und durch geeignete Arbeitsmittel entgegengewirkt werden. Daher müssen Technologisierung (Digitalisierung) und Organisationswesen (Führung mit Auftrag) gemeinsam gedacht werden. Zentralistische Kommunikation und Point-to-Point-Kommunikation müssen durch Regeln organisiert und gelenkt werden. Bei Ereignissen mit einer Vielzahl von Akteuren muss synchrones Handeln möglich sein.

Aufgrund des Fehlens einer einheitlichen Methodik kann nicht davon ausgegangen werden, dass Einsätze von Stäben unter gleichen Umständen, aber mit anderer personeller Besetzung zu vergleichbaren Resultaten führen. Es gilt, durch die Bereitstellung von universalen, organisationsübergreifenden Methoden, Werkzeugen und Standards die Herbeiführung zufriedenstellender Einsatzergebnisse zu unterstützen. Diese Abläufe müssen für Anwender:innen einfach umzusetzen sein.

6 | TECHNISCHE SYSTEME, ARBEITSMITTEL & RÄUME MÜSSEN DEN AKTUELLEN BEDARFEN UND MÖGLICHKEITEN ENTSPRECHEN & EINE WIRKSAME STABSARBEIT ERMÖGLICHEN

Stäbe dürfen nicht von technischen Systemen, Arbeitsmitteln und Räumen, die ihnen für ihre Zielerreichung zur Verfügung gestellt werden, getrieben sein. Vielmehr sind Stäbe getrieben von ihrem Sinn und Zweck und der daraus folgenden Aufgabenerfüllung und müssen dahingehend wirken können. Stabsmitglieder müssen effizient und effektiv arbeiten können. Hierfür müssen sie sich ihrer Aufgaben bewusst sein und die Grundprinzipien hinter ihren Methoden und Werkzeugen verstanden haben (vgl. These 3).

Technische Systeme zur Informationsverarbeitung sind kein Selbstzweck, sondern erfüllen wichtige Hilfsangebote etwa in der Visualisierung der Situation, beim Steuern von Aufträgen oder der Dokumentation der Maßnahmen. Die Erwartungshaltung, dass solche Systeme sozusagen von alleine Lösungen schaffen würden, muss vermieden werden. Kein IT-System, kein Arbeitsmittel und kein Raum ist für sich genommen fähig oder ausreichend, die Ziele eines Einsatzes zu erreichen. Es ist und bleibt die Aufgabe der Stabsmitglieder, den Beitrag

des Stabes zur Ereignisbewältigung zu erzeugen – unter der Inanspruchnahme von Informationsverarbeitungssystemen, Arbeitsmitteln und Räumen (vgl. These 4).

Wie beispielhaft an den drei Handlungsfeldern Informationsmanagement, Lagedarstellung und Dokumentation deutlich wird, muss der Führungsprozess ganzheitlich gedacht werden. Ein IT-System kann das Informationsmanagement und damit die Zusammenarbeit verschiedener Bereiche vereinfachen, indem Informationen schneller geteilt werden können als etwa mit einem papiergebundenen Nachrichtenvordruck. Es entbindet Stabsmitglieder jedoch nicht von der Entscheidung, mit wem welche Informationen (innerhalb und außerhalb der eigenen Organisation) geteilt werden. Dies gilt insbesondere für die interorganisationale Zusammenarbeit.

Eine Lagedarstellung kann sowohl mit IT-Systemen als auch auf Flipcharts oder Whiteboards physisch entwickelt werden. In beiden Fällen braucht es auf der einen Seite Stabsmitglieder, die Daten sammeln und aufbereiten, zu Informationen

verdichten und bereitstellen und auf der anderen Seite jene Adressat:innen, die das Lagebild aufnehmen, sich damit beschäftigen und Schlüsse daraus ziehen. Die nachvollziehbare Dokumentation des eigenen Handelns bedeutet immer Aufwand und wird auch von IT-Systemen nur bedingt automatisiert übernommen. Vereinfacht gesagt spielt sich die Stabsarbeit nicht im IT-System ab, sondern die Eingaben in das IT-System bilden die Stabsarbeit ab.

Zusammengenommen müssen technische Systeme, Arbeitsmittel und Räume die Stabsarbeit ermöglichen und unterstützen. Sie dürfen die Führung nicht dominieren und erst recht nicht erschweren. Überspitzt gesagt dürfen sich Stäbe nicht der IT unterwerfen, sondern müssen sich deren Anwendung erschließen.

Dazu müssen Anwendungen einfach handhabbar, individuell anpassbar und unter Stress bedienbar sein. Systemabstürze und Datenverluste durch Fehlbedienungen müssen weitgehend ausgeschlossen sein. Stabsräume, auch virtuelle, müssen zum Einsatz passen, weswegen sie im Inneren flexibel und

nach Außen modular erweiterbar sein müssen.

7 | DIE WEITERENTWICKLUNG DER STABSARBEIT MUSS SYSTEMATISIERT WERDEN

Es gilt ein gemeinsames Verständnis und eine gemeinsame Herangehensweise zu fördern sowie einen Rahmen zu schaffen, um die Stabsarbeit als organisationsübergreifendes Instrument kontinuierlich weiterzuentwickeln. Dazu müssen sowohl die Menschen in der Stabsarbeit (vgl. These 3) als auch das System der Stabsarbeit adressiert werden. Die dafür erforderliche Systematik kann als Fundament zur Identifizierung lösungsorientierter Maßnahmen dienen (z.B. ein verbindlicher kontinuierlicher Verbesserungsprozess).

Eine wissenschaftlich fundierte, grundlegend befähigende Ausbildung von Stabsmitgliedern muss sich in regelmäßigem Training zum Kompetenzerhalt und in Weiterbildung zur Kompetenzerweiterung fortsetzen (vgl. These 3). Systematische Einsevaluierungen und daraus folgende evidenzbasierte Analysen der Stabsarbeit können die Fähigkeit von Organisationen darin unterstützen, sich an geänderte Rahmenbedingungen anzupassen und notwendige Flexibilität systematisch anzulegen. Dabei sind alle Phasen der Stabsarbeit in ein geeignetes Manage-

mentsystem zu integrieren, das eine kontinuierliche Weiterentwicklung und Verbesserung ermöglicht. Idealerweise orientiert sich ein solches System an den bekannten Ansätzen des Qualitätsmanagements, an einem Führungsprozess (z.B. Führungsvorgang nach FwDV 100) und an den Prinzipien von Hochzuverlässigkeitsorganisationen (z.B. Sensibilität für Fehler). Es ist ein besonderes Augenmerk auf Einsatznachbetrachtungen und Übungen zu legen, verbunden mit einer organisationsinternen und interorganisationalen Fehler- und Verbesserungskultur sowie einem Wissensmanagementsystem. Letzteres sollte auch den Wissenstransfer bei Ausscheiden langjähriger Stabsmitglieder sowie die Einarbeitung neuer Kolleg:innen umfassen.

Auch wenn manche Einsatzorganisationen bereits über selbstentwickelte Ansätze zu den genannten Aspekten verfügen, sind eine einheitliche Systematisierung sowie der Austausch über unterschiedliche Stabs- und Organisationsformen hinweg von großer Bedeutung. Dies kann beispielsweise durch standardisierte Nachbesprechungsprotokolle unterstützt

werden. Zielvorstellung ist ein transdisziplinäres Netzwerk aus unterschiedlichen Organisationen die Stabsarbeit betreiben und Forschungsdisziplinen (z.B. Gefahrenabwehr, Informatik, Ingenieurwesen, Organisations- und Managementforschung, Psychologie und Recht).

Durch die Einbeziehung unabhängiger Forschung ergibt sich die Möglichkeit, erfahrungsbasierte, systeminterne Voreingenommenheit zu reduzieren und Weiterentwicklungen ein Stück weit zu objektivieren. Hierfür muss allerdings zwischen allen beteiligten Akteur:innen eine Vertrauensbasis geschaffen werden, die das unabhängige Beobachten von Stäben durch Forschende und das Teilen von (unter Umständen anonymisierten oder pseudonymisierten) Daten ermöglicht. Durch die damit einhergehende Systematisierung können verlässliche Datensätze geschaffen werden, die evidenzbasierte Analysen und die Nutzung neuartiger informationstechnischer Ansätze, z.B. der Künstlichen Intelligenz, ermöglichen. Die Weiterentwicklung und die Verbesserung rechtlicher Rahmenbedingungen müssen dabei immer in einem

angemessenen Verhältnis zum Erkenntnisgewinn durch Forschung stehen.

8

DAS FÜHRUNGSSYSTEM DER FWDV 100 BEDARF EINER GEZIELTEN WEITERENTWICKLUNG ENTSPRECHEND ZUKÜNFTIGER ANFORDERUNGEN

Stabsarbeit kann nur funktionieren, wenn der Stab in ein ganzheitlich gedachtes Führungssystem eingebettet ist. Im Bevölkerungsschutz beruht das Führungssystem im Wesentlichen auf der FwDV 100 sowie den Dienstvorschriften 100 von Gefahrenabwehrorganisationen bzw. Fachdiensten. Diese Vorschriften zu Führung und Leitung ähneln sich zwar zum großen Teil recht stark, aber weisen dennoch einzelne organisationspezifische und zum Teil regionale Spezifika auf. Die FwDV 100 hat sich in der Praxis grundlegend bewährt, bedarf aber einer gezielten Weiterentwicklung.

Zwar sind die Vorgaben zum Führungssystem im Bevölkerungsschutz in Form der FwDV 100 in den meisten Bundesländern gleich. Allerdings hat die Aufarbeitung des Einsatzgeschehens bei der Flutkatastrophe im Juli 2021 gezeigt, dass die Zusammenarbeit von Personen aus unterschiedlichen Organisationen und/oder Bundesländern in operativtaktischen Führungsstäben durch Unterschiede in den Führungsphilosophien, den Arbeitsabläufen und den Führungsmitteln sehr stark erschwert war. In der

unterschiedlichen Interpretation der FwDV 100 wird eine der Ursachen für die festgestellten Mängel bei den Führungsleistungen gesehen. Trotz einer eigentlich homogenen Vorschriftenlage gibt es also Diskrepanzen. Diese sind offensichtlich darin begründet, dass die FwDV 100 eher generischen Charakter hat und Freiheitsgrade bei der Konkretisierung lässt. Vor allem beschreibt sie im Schwerpunkt die Aufbauorganisation, also im Wesentlichen die Struktur. Vom Führungsvorgang abgesehen trifft sie jedoch kaum Aussagen zur Ablauforganisation was bedeutet, dass Prozesse in der Stabsarbeit weitgehend undefiniert sind. Der Führungsvorgang beschreibt eher allgemein die Führung im Einsatz und ist im Kern ein Entscheidungsfindungsmodell. Spezielle Prozesse der Stabsarbeit nimmt die FwDV 100 nicht in den Blick. Dieser Ablauforganisationsspezifische Teil muss aktuell beim Vollzug bzw. bei der Umsetzung konkretisiert werden. Hinzu kommt die verstärkende Tatsache, dass sich an den Ausbildungsstätten für Führungsausbildung der Länder und Organisationen im Lauf der Zeit unterschiedliche Interpretationen ausgebildet haben.

Ausgedehnte Flächenlagen mit einer hohen Komplexität bringen zwangsläufig die Herausforderung mit sich, dass zur Bewältigung Akteure aus unterschiedlichen Organisationen und/oder verschiedenen Bundesländern in Führungsstäben zusammenarbeiten müssen. Dies kann nur funktionieren, wenn es gelingt, das Verständnis von stabsmäßiger Führung organisations- und länderübergreifend weitaus stärker als bisher zu vereinheitlichen. Hierbei sollten auch Verwaltungen und Unternehmen einbezogen werden können. Eine Weiterentwicklung der FwDV 100 sollte für Unternehmen Anschlussfähigkeit bieten und dabei berücksichtigen, dass diese aus eigenständig verantworteten Kompetenzbereichen heraus unter einer Gesamtleitung führen. Der Bereich der administrativorganisatorischen Stäbe (Verwaltungsstäbe – VwS) sollte mit gleicher Wichtigkeit weiterentwickelt werden und es sollten verbindliche, bundesweite Standards eingeführt werden. Für diese Stäbe gibt es derzeit nur sog. „Hinweise zur Bildung von Stäben der administrativorganisatorischen Komponente“ mit empfehlendem und daher unverbindlichem Charakter. Weiter-

entwicklungen in diesem Bereich könnten auch positiven Einfluss auf Entwicklungen von Stäben in Unternehmen haben.

Um auch bei der eigentlichen Führungstätigkeit eine größere Stringenz zu erreichen, sollten strategische Grundsätze und taktische Leitlinien in eine Führungsvorschrift eingehen, was bei der bisherigen FwDV 100 kaum der Fall ist. Dazu ist es erforderlich, über die reine Beschreibung der Primärorganisation hinaus auch Vorgaben zu Methoden und Werkzeugen etwa zum Informationsmanagement, zur Visualisierung der Lage, zur Problemanalyse, zur Einsatzplanung, zum Ressourcenmanagement und zur interorganisationalen Zusammenarbeit inklusive räumlicher und personeller Ausstattung zu machen. Diese Vorgaben sollten zum einen hinreichend bestimmt für ein konkretes Handeln sein, zum anderen aber Freiheitsgrade zur Berücksichtigung regionaler, organisationaler oder einsatzspezifischer Besonderheiten einräumen. Ein Beispiel hierfür ist die Ausgestaltung der Rolle der Führungsassistenz als Stabsmanagement. Hierbei stellt sich jedoch das Problem, dass im

8

DAS FÜHRUNGSSYSTEM DER FWDV 100 BEDARF EINER GEZIELTEN WEITERENTWICKLUNG ENTSPRECHEND ZUKÜNFTIGER ANFORDERUNGEN

derzeitigen Rechtssystem der Prozess zur Anpassung zentraler Dienstvorschriften sehr aufwändig und zeitintensiv ist. Ein Ausweg könnte darin bestehen, dass eine Dienstvorschrift für Führung und Leitung künftig eher einen allgemeinen Rahmen vorgibt, während die konkrete Ausgestaltung im oben ausgeführten Sinne in nachgelagerten Dokumenten geregelt wird, die in kürzeren Zeitzyklen an den technischen Fortschritt etwa bei Führungsmitteln und an gewonnene Erfahrungen angepasst werden können.

Bei Weiterentwicklungen der FwDV 100 sollten internationale Standards wie etwa die DIN ISO 22320 (Leitfaden für die Organisation der Gefahrenabwehr bei Schadensereignissen) berücksichtigt werden, um perspektivisch auch den Herausforderungen einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit Gefahrenabwehrorganisationen anderer Länder gewachsen zu sein. Auch sollte den besonderen Bedingungen und Anforderungen von Stäben in Verwaltungen, Unternehmen und ggf. der Bundeswehr Rechnung getragen werden. Generell sollte berücksichtigt werden, dass das

dynamische Feld der Führung in der Gefahrenabwehr einer regelmäßigen Aktualisierung bedarf. Diese sollte mit eingeplant werden.

Ziel des Vorschriftenwesens muss es sein, strukturell und funktional kompatible Führungssysteme hervorzubringen. Dies gilt innerhalb von Organisationsgattungen (z.B. im Feuerwehrwesen) und im interorganisationalen Bereich (z.B. bei der Zusammenarbeit von Stäben aus Unternehmen und aus BOS).

ABSCHLUSS THESEN ZUR ZUKUNFT DER STABSARBEIT

Der Kreis der Beteiligten freut sich über Rückmeldungen und steht für die organisationsübergreifende Entwicklung von Lösungen gerne bereit. Die Mitzeichnenden werden in einem separaten Dokument als Anlage zu diesem Thesenpapier geführt. Das vorliegende Thesenpapier ist das initiale Dokument und wird mit Fortschritt der Zeit möglicherweise weiterentwickelt.